

기본연구 2010-09

충청남도 도시형 마을만들기 정책방향과 추진과제

오용준 · 박철휘

연구진

연구책임	오용준 연구위원 박철희 연구위원
연구진	김정연 선임연구위원 조봉운 연구위원 한상욱 연구위원 김희영 연구원 고혜진 연구원 이상준 연구원
외부협동연구자	김동호 박사(충북대 주민참여도시 마을만들기지원센터) 김은희 사무국장(걷고싶은 도시만들기 시민연대) 안상욱 박사(한국토지주택공사) 양도식 박사(영국 Urban Plasma) 오형은 박사((주)지역활성화센터) 이민화 박사(전주 도시재생지원센터) 홍경구 교수(대구대)
연구심의위원	김정연 선임연구위원(주심) 김혜천 교수(목원대) 이상호 교수(한밭대) 성태규 연구실장 임준홍 책임연구원 여형범 책임연구원 이현우 과장(충청남도 균형발전담당관실) 이금익 본부장(충남개발공사)

연구자문

강현수 교수(중부대)
고은태 교수(중부대)
김 영 교수(경상대)
김경석 교수(공주대)
김용웅 박사(전 충남발전연구원)
김중수 담당(충청남도)
김진범 박사(국토연구원)
김항집 교수(광주대)
김흥록 과장(충청남도)
박 경 교수(목원대)
박광범 교수(한국기술교육대)
윤갑식 교수(동아대)
윤인숙 박사(한국토지주택연구원)
이장범 교수(선문대)
이종웅 담당(충청남도)
이현선 사무국장(안산시 좋은마을만들기지원센터)
정 석 교수(경원대)
정규식 사무국장(창원도시재생지원센터)
조명래 교수(단국대)
차미숙 박사(국토연구원)
최정석 교수(중부대)
한종구 교수(청원대)
황희연 교수(충북대)

발 간 사

현재 우리나라의 마을만들기 사업은 농림부, 국토부, 행안부 등 정부 부처마다 우후죽순 추진하면서 기능과 성격이 비슷한 사업들이 중복되고 있습니다. 정부의 마을만들기 사업은 대개 관 주도로 추진되면서 관련 예산이 없을 경우 사업이 중단되는 사례도 발생하고 있습니다. 또한 사업 선정에서 불필요한 마을간 경쟁이 유발되고, 사업 내용도 물리적 환경정비에 치중한다. 추후 관리 시스템 부재로 지속가능한 마을만들기가 되지 못하고 있습니다. 물리적 환경정비는 예산 집행과 맞물려 마을만들기 사업이 '1회용의 쓸데없는', 혹은 '정부 예산을 타내는' 사업이라는 옳지 않은 인식도 낳고 있습니다.

이에 충청남도는 '단계적 추진'으로 도시형 마을만들기의 해법을 모색해야 합니다. 우선 마을의 요구에 따라 다양한 전문가를 파견해 밑그림을 그린 뒤 시범사업의 가이드라인을 정해 자립 여건에 따른 지원의 차등화에 나서야 합니다. 한정된 예산과 전문 인력 풀 상황에서 선택과 집중이 필요합니다. 서둘러 성과를 내겠다는 조급증도 버려야 합니다. 마을 만들기 활동 지원의 법적 근거를 만들고, 직접 마을 만들기에 참여하는 NPO 단체를 배양하는 인큐베이터 역할도 중요합니다. 관련 조례 제정이 예산 지원과 행정전담조직을 만드는 것 이상을 담아야 하는 것도 숙제입니다. 주민들의 내발적 참여를 위해 마을만들기에 '주민참여예산제'가 도입되고, 행정전담조직 신설을 위한 조직개편 조례 대신 민간전문조직의 양성에 초점을 두어야 합니다.

일본의 자치단체가 NPO를 통해 위탁사무 형태로 마을 만들기를 추진하는 이유는 간단합니다. 행정 주도의 사업에는 필연적으로 반대급부가 발생하고 이로 인한 민원이 제기돼 찬반으로 양분된 구성원을 하나로 끌어가기 벅차기 때문입니다.

이 연구에서 제시하고 있는 것처럼 민선 5기 충남도의 역점 사업인 살기 좋은 마을만들기가 도시 지역까지 확대되기를 기대합니다. 모쪼록 본 연구가 충청남도 마을만들기의 운영 방향을 설정하는데 밑거름이 되기를 바라며 이를 위해 애써주신 7명의 마을만들기 전문가 여러분과 우리 연구원의 오용준, 박철희 박사에게 감사의 뜻을 전합니다.

2010년 12월 31일
충남발전연구원장 박진도

연구 요약

1. 필요성과 목적

미국과 영국에서 뉴어바니즘(New Urbanism) 운동과 어반빌리지(Urban Village) 운동이 벌어지고 있다. 이 운동은 기계론적 가치관을 좇다 망가진 기존 도시를 인간적이고 활기찬 지역 공동체로 재창조하는 데 목적을 두고 있다. 일본에서도 일찍부터 지역공동체 환경개선운동이 있었다. 이른바 마을만들기(마치츠쿠리) 운동이 그것이다. 이 운동은 1960년대 후반부터 시작돼 지금은 전국적으로 활발하게 추진되고 있다. 이 운동을 계기로 일본의 도시·농촌마을은 과거의 어지럽던 모습이 크게 바뀌었다.

왜 이렇게 잘사는 나라들이 구태여 지역공동체 개조운동에 나서고 있는 것일까? 기존 도시가 주민들의 욕구를 제대로 충족시키지 못하고 있는 까닭이다. 지난 시대의 기능주의, 대량생산주의, 기술만능주의가 빚어낸 도시공간은 환경파괴, 인간소외, 전통상실 등의 부작용을 초래했다. 이것을 극복해서 도시를 다시 살기좋은 공간으로 바꾸고자 하는 것이다.

우리나라에서도 이런 운동이 없었던 것은 아니다. 1970년대 초에 이미 새마을운동이 있었다. 그러나 이 운동은 정부가 주도한 가난탈출 사업이었다는 점에서 환경개선에는 한계가 있었다. 그러다가 1990년대 말부터 일부 시민사회단체, 주민협의체, 기초자치단체를 중심으로 공동체 생활환경 개선사업이 자발적으로, 그러나 간헐적으로 시행되었다. 이후 2000년대 들어서는 주민 주도의 마을만들기 운동이 전국적으로 추진되었는데, 참여정부의 살기좋은 지역만들기 정책이 확산의 기폭제가 되었다.

이러한 흐름 속에서 충청남도 민선5기의 주요정책 중 하나인 '충남형 살기좋은 지역만들기'가 새로운 도시발전정책으로 자리잡고 있다. 지역만들기 정책은 농촌형 마을만들기(가칭 '희망마을만들기')와 도시형 마을만들기로 구분된다. 도시형 마을 만들기는 '사람 중심의 도시'를 표방한다.

이 연구는 충청남도 입장에서 사람 중심의 도시형 마을만들기가 무엇인지 정의하고, 이를 위한 관련 조례와 지원센터, 주민교육, 거버넌스 등 지역 공동체 중심의 토털 케어(Total Care) 지원방안을 모색하고자 한다.

2. 주요 연구내용

◇ 왜 사람 중심의 도시형 마을인가?

충남은 현재 경제성장 1위 지역이다. 반면 도민의 행복지수(지속가능지수)는 2011년 현재 전국 8위다. 도시 성장은 빠르지만 도민이 느끼는 행복지수는 이에 걸맞지 않다는 의미다. 충남발전연구원이 사람 중심의 도시형 마을만들기 연구를 시작한 이유는 이러한 문제에 대한 해답을 공동체에서 찾기 위해서다.

사람 중심의 도시형 마을에는 '최소단위'가 있다. 일차적인 인간 관계를 담는 공동체형 단위인 근린주거, 읍·동 단위로 '동네' 정도의 규모다. 충남도의 도시형 마을은 지역 중심지 기능을 하는 읍급 이상의 도시 지역으로 도 면적의 18.9%, 충남 인구의 63.9%에 해당하는 규모다. 동네는 시민권능화(Civic Empowerment)와 참여자치제의 기본이념을 반영하는데 안성맞춤이다. 동네라는 지역공동체를 통해 충남의 민선 5기 비전인 지방분권과 참여민주주의를 실현하는 중요 촉매제로 삼는데 적당하기 때문이다. 실제로 충청남도가 도시형 마을만들기 정책 추진에 대한 전문가 의식 조사를 한 결과 응답자의 82.2%가 '매우 필요하다'고 답했다.

◇ 기존의 마을만들기와 무엇이 다른가?

현재 국내의 마을만들기 사업은 농림부, 국토부, 행안부 등 정부 부처마다 우후죽순 추진되지만 기능과 성격이 비슷하다. 정부의 마을만들기 사업은 대개 관(官) 주도로 추진되면서 관련 예산이 없을 경우 사업이 중단되는 사례가 발생하고 있다. 또 사업 선정에서 불필요한 마을간 경쟁이 유발되고, 사업 내용도 물리적 환경정비에 치중하는데다 관리 시스템도 없어 지속가능한 마을만들기가 되지 못하고 있다. 때문에 충청남도의 도시형 마을은 급조된 주민참여를 배제하는데 초점을 두었다. 이는 형식적인 마을가꾸기나 급조된 주민조직화가 자칫 사업선정 자체에 매몰돼, 선정 이전보다 소극적인 마을로 변한 사례에 대한 반성이다.

◇ 왜 우리는 외부공간만을 바꾸려고 하는가?

무엇보다 국내·외의 모범적인 도시 및 마을만들기 사례들에 주목하고자 한다. 일본의 마치즈쿠리와 미국 시애틀의 근린계획제도를 검토한 결과, 반공공 반민간 기구인 마을서비스센터나 마을 만들기 지원기금(매칭펀드 방식)과 같은 제도적 장치는 마을 만들기 초기 단계인 충남

도가 벤치마킹하기에 적절한 것으로 판단된다. 시애틀의 근린(마을)계획은 도시계획이 뿐 아니라 지역주민들이 자원봉사자로, 또 계획수립자로 참여하고, 주민들의 공동체 의식 형성을 위해 큰 사업보다 작은 사업부터 시작하되 주민이 주체가 돼 행정은 지원하는 형태로 수립된다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다.

국내 사례로는 인천시 부평구 문화의 거리 만들기, 대구시 삼덕동 마을만들기, 수원시 못골시장, 청주시 두꺼비 생태마을 만들기 등을 살펴보았다. 이중 대구 삼덕동 마을만들기는 대구 YMCA 주도로 담장 허물기부터 출발하였다. 이는 단순히 공간적 개방만을 위한 것이 아니라 일자리 창출, 마을의 문화와 생활양식까지 함께 변화시키기 위해서였다. 특히, 도시재개발에 대응해 고치며 살자는 인식을 공유하는 마을 주민간의 관계 디자인은 주목할 만하다. 도시형 마을 만들기의 주민참여는 지역의 공유자원을 활용하거나 이슈를 해결하기 위한 목적으로 시작되고, 지역공동체 구축을 위한 주민참여는 주민간의 관계 설정과 주민역량에 의해 좌우되었다는 점이 이들 마을만들기의 중요한 작동원리였다.

이러한 관점에서 충남형 살기좋은 지역만들기 사업은 외부공간의 변화와 주민간의 관계 속에서 찾아야 한다. 그동안 중앙정부의 지역만들기 사업은 외부공간의 변화에만 관심을 갖고 있었다. 물론 주민들과의 합의 속에서 방치된 공간을 전문가들의 손을 빌려 가꾸고 정리하는 과정도 중요하다. 벽화 그리기나 화단 조성, 조형물 설치, 거리 조성 등 외부공간 변화에 참여하는 활동은 참여자에게 큰 즐거움을 준다. 그러나 외부공간의 변화가 주민 간 관계의 변화로 전환되려면 마을의 본질에 접근하는 자세가 무엇보다 중요하다. 외부공간의 변화라는 것은 그 자체가 목적이 아니라 수단이다. 화단을 만들고 벤치를 놓는 것 자체가 중요한 것이 아니라 이웃들과 함께 동네를 돌아보면서 서로를 이해하고, 화합하면서 개별화된 관계들을 보듬어가는 과정 자체가 바로 목적이기 때문이다.

◇ 충청남도의 도시형 마을만들기, 주민 참여가 관건이다.

사람 중심의 도시형 마을만들기란 '주민이 가지고 있는 삶의 가치를 마을의 공유자원(텃밭, 놀이터 등)이나 특정이슈(환경문제, 재개발문제 등)를 토대로 다양한 주체(주민, 행정, 전문가, 시민단체 등)가 참여하여 도시의 물리적인 환경 개선과 함께 주민역량을 강화하는 여러 가지 수단을 통해 지속가능한 마을공동체를 구축하는 것'이다.

도시에서는 쾌적한 주거환경이나 상업지역의 가로환경이 활성화되면서 지역의 가치상승에

대한 기대심리가 주민참여의 계기로 작용한다. 이러한 참여가 마을만들기 사업으로 이어지거나 운동으로 확산되고 있다. 도시형 마을만들기는 주민참여를 어떻게 이끌어내, 공동체를 형성했느냐가 성공의 관건인 셈이다. 도시형 마을만들기에 있어 주민참여는 텃밭이나 놀이터와 같이 지역의 공유자원이 촉매제 역할을 할 수도 있고, 특별한 이슈, 즉 환경문제나 도시재개발 문제에 대응하는 이슈 파이팅(Issue Fighting)으로 가능한 것으로 분석되었다.

◇ 충청남도는 도시형 마을만들기를 위해 무엇을 준비해야 하는가?

충청남도의 도시형 마을은 사람과 자연이 공생하면서 물리적으로 살기좋은 환경이 조성되고, 마을주민 간에 개별화된 관계들을 보듬어가는 과정을 통해 지속가능한 마을공동체를 이루며, 지속가능한 경제순환체계가 구축되어 유지 발전하는 마을이라고 할 수 있다. 보다 구체적으로 ①물리적인 공간 개선, ②마을공동체 구축(지역공동체 의식 강화), ③순환경 마을경제 활성화, ④사람과 자연의 공생을 위한 순환형시스템 구축, ⑤주민참여 활성화라는 다섯 가지 요소가 구체적으로 연계되어 있는 마을이다. 이러한 마을만들기를 위한 정책추진과제로 마을만들기 지원조례, 마을만들기 추진지구 및 지원센터, 주민역량 강화 프로그램, 마을만들사업, 마을만들기 계획, 마을만들기 추진체계 등을 제안한다.

첫째, 마을만들기를 위한 조례(광역차원, 기초단위 차원)를 제정해야 한다. 마을만들기가 주민주도로 전개된다는 점에서 충청남도는 큰 틀에서 예산지원 등을 위한 최소한의 근거만 갖추고, 구체적인 사업추진에 관한 사항은 해당 기초지자체에서 조례등의 근거규정을 만들어 지속성을 확보한다.

둘째, 마을만들기를 위한 추진기구 및 지원센터를 설치해야 한다. 지역공동체를 활성화하는 제도적 지원으로서 마을만들기 운동을 지원하는 전담부서와 마을만들기지원센터(광역차원, 기초단위 차원) 설립을 우선 검토한다. 광역차원의 마을만들기지원센터의 역할은 충청남도 마을만들기 시범사업을 기획하고 마을만들기 정책을 개발하는 것이다.

셋째, 마을만들기를 주도할 주민역량강화 기반을 구축해야 한다. 마을만들기의 사회적 가치를 확산하고 주민의 자생적인 조직을 육성할 수 있도록 주민역량 강화 프로그램(마을대학 등)을 마련해 추진한다. 주민역량 강화기반을 구축하기 위해서는 지역적 특성에 따라, 저소득층이나 고령화사회의 노인층별로 맞춤형 역량강화 프로그램이 필요하다.

넷째, 마을만들기를 위한 선도적인 마을만들기사업(Pilot Project)을 추진해야 한다. 마을만

들기 활동이 일회성의 물리적 환경개선 형태를 벗어나기 위해서는 단계적 지원이 필요하고, 사업 전 과정에 대한 평가모니터링체계도 구축할 필요가 있다. 마을만들기 사업은 자립 여건이 성숙되지 않은 마을과 자립 구축단계 및 발전마을(기존 정부 공모사업 실시지역)을 차등화하여 단계별로 추진한다. 1단계 사업(Start up)으로 아이디어 발굴 및 마을자원조사, 마을계획 수립 사업을 추진한다. 이때 사랑방 모임 같은 마을만들기 교육프로그램을 운영해 효과를 높여야 한다. 2단계(Step up)는 주민 주도의 소규모 시범사업이다. 마을경관사업이나 마을간 협력사업, 커뮤니티활성화 등이 추진되며, 3단계(Jump up)는 주민주도 중규모 사업으로 중앙 정부 사업과 연계하는 방안을 검토한다.

다섯째, 주민주도의 마을만들기 계획을 수립해야 한다. 지속가능한 마을만들기를 위해서는 정부 또는 전문가 주도의 위로부터 마을만들기의 방법으로는 한계가 있으며, 주민들이 중심이 된 공동체의 부활이 필수적이다. 도시형 공동체 활성화를 위해서는 무엇보다 계획과정에서의 주민참여가 중요하다. 계획단계부터 주민참여를 통해 갑자기 들어오는 사업, 외지인 중심의 사업이 아니라 다양한 주민간의 논의 속에서 우리 스스로 무엇을 하고 싶어 하는지, 무엇이 필요한지를 찾아나가야 한다. 앞으로 마을만들기 계획은 도시관리계획의 틀 속에서 결정되고, 정부의 사회통합형 커뮤니티 재생사업의 형태로 사업화하는 것이 바람직하다.

마지막으로 마을만들기 추진체계를 구축해야 한다. 마을만들기 거버넌스는 충청남도과 시군간의 행정체계, 주민 공무원~전문가~시민사회간 협력체계, 기존 거버넌스와의 유연한 통합추진체계 등을 감안한 굿거버넌스(Good-Local-Governance)이어야 한다.

3. 결론 및 시사점

본 연구는 정책결정자 뿐 아니라 마을만들기에 직·간접적으로 영향을 미칠 행정과 전문가, 그리고 도민에게 마을만들기 사례가 갖는 사회적 가치를 소개하기 위해 접근하였다.

도시형 마을만들기는 주민의 삶의 가치가 다양한 주체에 의해 도시의 물리적인 공간을 개선하고 사회적인 관계를 구축하는 것이라고 요약할 수 있다. 충청남도의 도시형 마을 만들기는 내발적 발전을 기본전략으로 내세우고 있다. 물론 이러한 내발적 발전전략이 실제 사업 수행 과정에서 제대로 구현되고 있다고 보기는 어려운 점이 있지만, 적어도 이러한 전략의 표방이

과거 관(官) 주도하에 토목공사 위주로 획일적 양상으로 전개된 지역개발정책에 대한 성찰을 반영하고 있다는 점에서 주목할 가치가 있다.

2010년 10월 충남도민 정상회의에서 300인의 참석자(1일 도지사)들이 선정한 10대 핵심과제 중 하나가 '주민 중심의 도시와 마을 조성'이었다. 마을은 주민의 삶이 어우러지는 장소이다. 그동안 정부에 의해 개별적 간헐적으로 추진돼 오던 마을만들기를 이제는 충청남도가 주도하여 범도민운동으로 전개시켜야 할 때가 되었다.

차 례

제1장 머리말

1. 연구배경 및 목적	1
1) 정책적 의의와 연구 필요성	1
2) 연구 목적	4
3) 기대효과	4
2. 연구범위 및 방법	5
1) 연구범위	5
2) 연구방법	7
3. 연구의 흐름과 보고서 구성	17
4. 선행연구와의 차별성	19

제2장 관련이론 및 정책동향

1. 도시 및 마을만들기 관련이론의 전개와 특성	25
1) 근대도시계획론	25
2) 도시의 새로운 패러다임 발현: 인간정주환경에 대한 패러다임 변화와 이론의 등장(1980-90년대)	28
2. 국가차원의 도시 및 마을만들기 정책동향	40
1) 도시 및 마을만들기 관련정책 추진현황	40
2) 도시형 마을만들기 정책 평가	52
3. 충청남도 차원의 도시지역의 마을만들기 관련사업 추진실태	56
1) 실태조사의 개요	56
2) 도시 및 마을만들기사업	59
3) 법정 주거환경 관련사업: 주거환경개선사업 중심	79
4) 중심시가지 활성화사업: 재래시장활성화 사업 중심	89

5) 시사점	98
--------------	----

제3장 국내 외 도시형 마을만들기 사례

1. 국외사례	103
1) 개요	103
2) 일본의 마치즈쿠리	104
3) 미국 시애틀의 근린계획제도	126
4) 시사점	137
2. 국내사례	140
1) 마을만들기 사례개요	140
2) 서울특별시 견고싶은 도시만들기: 물리적 공간 개선 관점	145
3) 인천광역시 부평 문화의 거리만들기: 물리적 공간 개선 관점	151
4) 대구광역시 삼덕동 마을만들기: 사회적 관계 형성 관점	158
5) 수원시 못골시장: 사회적 관계 형성 관점	162
6) 청주시 두꺼비 생태마을만들기: 사람자연 공존시스템 구축 관점	165
7) 시사점	167

제4장 충남 도시지역의 마을만들기 실천전략 및 정책추진과제

1. 도시형 마을만들기의 개념 및 기본방향	171
1) 사람 중심의 도시형 마을만들기의 개념	171
(1) 도시형 마을만들기의 발생배경	171
(2) 사람 중심의 도시형 마을만들기 개념 정립의 필요성	172
(3) 사람 중심의 도시형 마을만들기의 개념	174
(4) 사람 중심의 도시형 마을만들기의 단위	177
(5) 기존의 마을만들기 관련제도 및 정책과의 차별성	178
2) 사람 중심의 도시형 마을만들기의 기본방향	184
(1) 인간도시의 구성요소와 도시형 마을만들기의 목표	184
(2) 도시형 마을만들기의 방향	187
2. 도시형 마을만들기의 주요내용별 실천전략	191
1) 마을의 편의성 증대를 위한 물리적인 공간 개선	192
(1) 기본방향	192
(2) 주요시책 및 사업	193
(3) 실천방안	196

2) 더불어 행복한 마을공동체 구축	199
(1) 기본방향	199
(2) 주요시책 및 사업	200
(3) 실천방안	204
3) 순환형 마을경제 활성화	207
(1) 기본방향	207
(2) 주요시책 및 사업	207
(3) 실천방안	210
4) 사람과 자연이 공생하기 위한 자원순환형 시스템 구축	213
(1) 기본방향	213
(2) 주요시책 및 사업	213
(3) 실천방안	217
3. 도시형 마을만들기의 정책추진과제	219
1) 지속가능한 마을만들기 지원제도 마련	219
(1) 조례 제정목적의 공론화 및 목적의 구체화	221
(2) 행정지위별(광역, 기초) 조례 제정	223
(3) 지속가능한 마을만들기 정책을 유도하는 조례 제정	226
(4) 마을만들기 조례와 주민참여 도시계획조례를 연동화	230
2) 마을만들기 추진기구 구성 및 지원센터 설치	233
(1) 마을만들기 추진기구 구성	233
(2) 마을만들기 지원센터(광역, 기초) 설치	234
3) 주민역량 강화기반 구축	239
(1) 주민역량 강화프로그램 마련	240
(2) 마을만들기 네트워크 구축	244
4) 충청남도 도시형 마을만들기 사업의 단계적 추진	246
(1) 전문가 지원시스템 구축	246
(2) 단계적 공모 및 지원시스템 구축	247
(3) 향후 일반사업으로의 전환 준비	251
(4) 주민참여형 마을계획 수립 지원	251
(5) 마을계획 평가 및 사업모니터링 시스템 구축	255
5) 마을만들기 추진체계 구축	258
(1) 주민-전문가-시민사회-행정간 거버넌스체계	258
(2) 농촌형 마을만들기와의 통합추진체계	258
(3) 광역지자체와 기초지자체간 상생협력체계	259

제5장 결론 및 정책제언

1. 요약 및 정책제언	261
2. 연구의 한계와 향후 연구과제	267

참고문헌	269
------------	-----

※ 부록 1. 전문가 의식조사지	273
-------------------------	-----

※ 부록 2. 도민 설문조사지	282
------------------------	-----

[별책] 사람 중심의 도시형 마을만들기 전략과제(2011) 워크숍 자료집

표 차 례

<표 1-1> 정책연구협의회	12
<표 1-2> 외부 전문가 원고 위탁	16
<표 1-3> 연구흐름도	18
<표 1-4> 마을만들기 선행연구	20
<표 2-1> 서구의 사람중심형 마을만들기 운동의 개념과 주요 내용	30
<표 2-2> 마을만들기의 이론과 패러다임 주요내용	38
<표 2-3> 살고싶은 도시정책 유사사업	42
<표 2-4> 살고싶은도시만들기 5대 정책추진기반 세부계획	45
<표 2-5> 수원시 마을르네상스사업의 유형(안)	48
<표 2-6> 살고싶은 도시만들기 시범도시사업 추진과 예산지원	49
<표 2-7> 살고싶은 도시만들기 시범마을사업 추진과 예산지원	49
<표 2-8> 도시활력증진지역 사업예산	50
<표 2-9> 도시활력증진지역의 사업추진유형	51
<표 2-10> 도시지역 마을만들기 관련사업 실태 조사표	57
<표 2-11> 대상사업별 조사기간 및 방법	58
<표 2-12> 충청남도 소도읍 육성사업 대상 현황	59
<표 2-13> 충남의 살고 싶은 도시만들기 추진현황	61
<표 2-14> 금산 살고 싶은 도시만들기 사업내용	63
<표 2-15> 금산군 살고 싶은 도시만들기 추진체계	64
<표 2-16> 봄의 도시 서천만들기 사업개요	68
<표 2-17> 서천군 담당자 에필로그	70
<표 2-18> 입영추억거리 만들기 사업계획의 단계별 추진내용	72
<표 2-19> 사업에 따른 참여주체들의 권한과 책임	73
<표 2-20> 충청남도 살기좋은 아파트의 주요 개념 및 내용	75
<표 2-21> 충청남도 살기좋은 아파트의 사업 내용	75
<표 2-22> 살기좋은 시책 역할 분담	76
<표 2-23> 충청남도 살기좋은 아파트 우수 사례 (2009-2010년)	77
<표 2-24> 충청남도 살기좋은 아파트 우수 사례 (2007-2008년)	78
<표 2-25> 방죽안지구 추진경위(예)	80

<표 2-26> 천안시 주거환경개선사업의 주요내용	82
<표 2-27> 공주시 주거환경개선사업의 추진경위	84
<표 2-28> 충남의 전통시장 활성화사업 추진현황	90
<표 2-29> 온양온천역 전통시장 총괄 사업개요	92
<표 2-30> 온양온천역 풍물5일장 사업개요	93
<표 2-31> 온양온천역 전통시장 경영현대화사업 개요	94
<표 2-32> 온양온천역 전통시장 시설현대화사업 개요	95
<표 2-33> 온양온천역 문화관광형 전통시장 총괄 사업개요	96
<표 2-34> 온양온천 전통시장 상인회 현황	97
<표 2-35> 아산시 담당자 에필로그	98
<표 3-1> 일본 마치즈쿠리의 시대별 특징	106
<표 3-2> 고베시 마노지구 마치즈쿠리 활동	108
<표 3-3> 동경도 세타가야구 마치즈쿠리 활동	109
<표 3-4> 시가현 나가하마시 마치즈쿠리 활동	110
<표 3-5> 마치즈쿠리 교부대상사업	117
<표 3-6> 요코하마시 지역 마치즈쿠리 추진조례의 주요내용	119
<표 3-7> 지역 마치즈쿠리 활동단체 등에 대한 지원	122
<표 3-8> 교토시 경관·마치즈쿠리 센타의 설립과정	123
<표 3-9> 사업 추진실적	125
<표 3-10> 국내의 도시형 마을만들기 사례 특성 분석	144
<표 3-11> 정책동향 및 사례분석의 시사점 종합	169
<표 4-1> 미국 시애틀 근린계획과 기존 계획과의 차이점	179
<표 4-2> 일본의 도시계획과 마치즈쿠리와의 차이점	180
<표 4-3> 충청남도 도시형 마을만들기의 대상지역별 핵심시책	182
<표 4-4> 인간도시의 구성요소의 적합도	186
<표 4-5> 기존의 도시 및 마을계획과 주민주도형 마을만들기 계획의 차이점	188
<표 4-6> 도시형 마을만들기 조례 비교	223
<표 4-7> 행정위계별 마을만들기 조례 비교	225
<표 4-8> 마을만들기 사업비의 주민부담비율 설문조사결과	230
<표 4-9> 마을만들기 지원센터 현황 비교	235
<표 4-10> 마을만들기 사업을 위한 주민교육 프로그램 수요(도민설문조사)	242
<표 4-11> 사람 중심의 도시형 마을만들기 사업 추진단계(안)	250
<표 4-12> 도시형 마을계획의 추진체계	254

그림차례

<그림 1-1> 연구의 공간적 범위	6
<그림 1-2> 도민 응답자의 직업	10
<그림 1-3> 도민 응답자의 연령대	10
<그림 2-1> 구미 선진국의 마을만들기 개념들의 접근방법에 따른 분류	29
<그림 2-2> 미국 플로리다의 씨사이드(The Seaside)	34
<그림 2-3> 영국 런던의 그린위치 밀레니엄 마을	36
<그림 2-4> 살고싶은 도시의 개념	43
<그림 2-5> 살고싶은도시의 추진 전략	44
<그림 2-6> 도시활력증진지역 개발사업의 세부 유형	46
<그림 2-7> 정부의 마을만들기 관련정책의 문제점	54
<그림 2-8> 금산 살고 싶은 도시만들기 사업계획	63
<그림 2-9> 금산군 주민설명회	64
<그림 2-10> 금산군 전문가 포럼	64
<그림 2-11> 서천 구시장 부지 위치 및 지번현황	67
<그림 2-12> 봄의 도시 서천 만들기 마스터플랜	69
<그림 2-13> 논산역 주변 현황	71
<그림 2-14> 입영추억거리 만들기 사업	73
<그림 2-15> 충청남도 살기좋은 아파트의 추진과정	76
<그림 2-16> 주거환경개선사업의 주체별 성향	79
<그림 2-17> 군사지구 주거환경개선사업의 도입기능	87
<그림 2-18> 군사지구 주거환경정비사업 건축물 배치도	88
<그림 2-19> 온양온천역 전통시장 총괄 계획도	91
<그림 2-20> 온양온천역 풍물5일장과 족욕시설	93
<그림 3-1> 사이카미마치에서의 마을만들기 사업의 구성	111
<그림 3-2> 마치즈쿠리 교부금의 특징	116
<그림 3-3> 마치즈쿠리 교부금의 PDCA 사이클	116
<그림 3-4> 시즈오카시 마치즈쿠리 교부금 검토체제	118
<그림 3-5> 마치즈쿠리 활동의 수순	120
<그림 3-6> 교토시 마치즈쿠리 센타 조직도	124

<그림 3-7> 시애틀 근린계획의 수립 대상지역	136
<그림 3-8> 수원 못골시장 활동	164
<그림 3-9> 두꺼비친구들 및 산남두꺼비생태마을 추진경위	165
<그림 3-10> 원흥이방죽 두꺼비 공원	166
<그림 4-1> 사람 중심의 도시형 마을만들기의 발생배경	172
<그림 4-2> 도시발전정책의 변화	173
<그림 4-3> 사람 중심의 도시형 마을만들기의 개념	175
<그림 4-4> 사람 중심의 도시형 마을만들기의 단위	178
<그림 4-5> 도시형 마을만들기와 기존 마을만들기 정책과의 차별성	183
<그림 4-6> 인간도시의 구성차원과 요소	185
<그림 4-7> 도시형 마을만들기의 주요내용별 실천전략 적합성(전문가 의식조사결과)	186
<그림 4-8> 기존계획과 주민주도형 마을만들기의 과정 비교	190
<그림 4-9> 사람 중심의 도시형 마을만들기 실천전략의 구조	191
<그림 4-10> 물리적 환경 개선사례	193
<그림 4-11> 물리적 공간 개선 부문의 시책별 적합성	196
<그림 4-12> 물리적 공간 개선 부문의 시책 및 사업	198
<그림 4-13> 마을만들기를 위한 마을자원지도 만들기	200
<그림 4-14> 마을공동체 형성 부문의 시책별 적합성	204
<그림 4-15> 마을공동체 구축 부문의 시책 및 사업	206
<그림 4-16> 마을경제 활성화 부문의 시책별 적합성	210
<그림 4-17> 마을경제 활성화 부문의 시책 및 사업	212
<그림 4-18> 사람과 자연의 공존시스템 사례	216
<그림 4-19> 사람-자연 공존시스템 구축 부문의 시책별 적합성	216
<그림 4-20> 자연과의 공생 위한 자원순환형 시스템 구축 부문의 시책 및 사업	218
<그림 4-21> 국내 마을만들기 조례 제정현황	220
<그림 4-22> 국내 마을만들기 조례항목 분석	226
<그림 4-23> 마을만들기 지원조례 세부 추진과제	232
<그림 4-24> 마을만들기 지원센터의 기능	238
<그림 4-25> 마을만들기 추진 및 지원기구 세부 추진과제	239
<그림 4-26> 마을의 미래비전을 설정하는 과정	242
<그림 4-27> 마을만들기 학교 매뉴얼	243
<그림 4-28> 주민역량강화 프로그램의 형태	244
<그림 4-29> 주민역량 강화 프로그램 세부 추진과제	245
<그림 4-30> 단계별 전문가 지원시스템	247
<그림 4-31> 도시형 마을만들기의 단계별 발전 프로세스	250
<그림 4-32> 도시형 마을만들기 계획의 작성단계(안)	253

<그림 4-33> 마을만들기 사업의 평가 및 사후관리 프로세스	256
<그림 4-34> 마을만들기 사업의 세부 추진과제	257
<그림 4-35> 마을만들기 거버넌스의 체계	259
<그림 5-1> 정부정책, 국내 외 사례, 지역실태조사의 시사점과 마을만들기 정책간의 관계도	263
<그림 5-2> 사람 중심의 도시형 마을만들기의 정책추진과제 종합	266

제1장 머리말

1. 연구배경 및 목적

1) 정책적 의의와 연구 필요성

(1) 패러다임 변화의 부합성: 주민참여형 지속가능한 도시발전정책으로의 전환

오늘날 국토의 모습은 급속한 도시화와 산업화로 도시와 농촌을 가릴 것 없이 생활환경과 삶의 질의 수준이 극히 저하되어 있는 실정이다. 도시는 끊임없이 밀려드는 유입인구로 집과 일자리를 감당하기에도 벅찬 형편이어서 제반 환경의 질적 수준 향상에 눈 돌릴 겨를이 없었다. 그 결과 삶의 질 인프라가 현저히 악화되고 모든 도시의 획일화를 초래하였다. 대내적인 삶의 질 저하와 함께 대외적인 여건 변화도 지역 만들기 정책의 태동에 한 몫 가세하고 있다. 이미 경제발전의 패러다임이 요소투입형에서 혁신창출형으로 바뀌고 있고, 지역발전에 대한 시각도 개발과 성장 위주에서 문화와 환경 지향으로 전환되고 있다. 삶의 가치관도 물질주의적 가치(materialistic value)에서 탈물질주의적 가치(post-materialistic value)로 변하고 있어 생활의 양적인 조건 못지않게 질적인 조건이 중요하게 여겨지고 있다. 대량생산 위주의 산업 사회에서 다품종 소량생산체제의 탈산업사회(post-industrial society)로 접어들면서 우리의 도시는 그동안 양적인 성장과정에서 발생했던 도시의 문제점과 부작용에 대해 인식을 하게 됐다. 이를 극복하기 위한 새로운 도시 패러다임을 모색하게 되었다. 21세기에 접어들어 패러다임이 변화하면서 다차원적인 참여와 결과보다는 다양한 과정을 중시하는 등 사회 전반에 걸쳐서 다양화 다차원화가 진행되고 있다. 여기에 지방자치의 발전과 주민의식이 신장되면서 주민의 삶의 질 문제를 주민 스스로의 노력으로 해결하려는 지역 만들기가 사회적인 관심사가 되었다.

서구 사회에서는 기존의 개인주의적인 생활양식을 극복하기 위한 다양한 실천 운동들이나 학문적 개념들을 모색해 왔다. 일례로 미국에서는 과거 대도시의 교외확장 정책에 따른 저밀도 개발과 개인주의화에 반대하여 이른바 뉴어바니즘(new urbanism) 운동이 관심을 끌었는데, 이러한 운동은 명시적으로 지역공동체의 실현을 통한 지역 발전을 전제로 하고 있다.

같은 맥락에서 계획의 패러다임 역시 도구적인 합리성을 추구하는 대안제시성 계획에서 벗어나 절차적인 합리성을 추구하는 주민참여형 계획의 중요성이 대두되었고, 주민이 주체가 되는 살기 좋은 지역 만들기라는 화두가 자연스럽게 제기되었다. 이러한 변화 속에서 행정주체는 살기 좋은 도시의 청사진을 해답으로 제시하는 기존의 역할에서 탈피하여 주민을 어떻게 참여시킬 것인가, 그리고 사회적 분위기는 어떻게 조성할 것인가와 같은 본질적인 문제들을 주요한 과제로 부여받고 있다.

(2) 사회적 요구의 부합성: 공동체 가치를 중시하는 도시환경의 필요성 증대

우리 사회는 1960년대 이후 급속한 산업화와 도시화 과정을 거치면서 상당한 경제적 부(富)를 축적하고 개인적으로도 높은 수준의 물질적인 생활을 향유할 수 있게 되었다. 그러나 산업화된 도시사회에서 사람들은 개인주의적인 생활양식으로 타인에 대한 배려나 사회적 규범을 무시한 채 사회적인 갈등과 소외를 겪게 되었다. 도시화 과정으로 대면적인 의사소통과 상호협력이 약해지면서 공동체적인 지역사회의 해체를 초래하게 되었다.

최근에는 이러한 문제를 인식하고 보다 쾌적하고 인간적인 가치를 중요시하는 도시환경으로 전환해야 한다는 인식과 요구가 증대되고 있다. 다양한 유형의 공동체를 지향하는 현장 운동들이 전개되고 있는 것도 같은 맥락이다. 주거공동체운동, 문화공동체운동, 생태공동체운동, 자치공동체운동, 경제(생산 및 소비협동조합)공동체운동 등 다양한 공동체 운동들이 여러 지역들에서 이루어지고 있다. 이러한 운동들은 명시적으로 공동체 운동을 전제로 하고 있지 않는 경우도 많고, 또한 공동체 운동으로 등장했다고 할지라도 아직 초기단계에 불과하다. 공동체운동은 지역사회의 공유된 가치나 이해관계를 실현하면서 지역사회의 규범과 자치, 공동의 삶의 질 향상 등을 추구하고 있다는 점에서 발전가능성을 보여주고 있다(최병두, 2006).

이와 같이 급속하게 산업화된 도시사회에서 발생하는 문제들을 해결하고 지속적인 발전을 위하여 지역공동체 정책은 불가피하다고 하겠다. 주민참여와 주민자치로 실현되는 지역공동

체는 삶의 질을 개선하는데 가장 효과적인 공간단위이기 때문이다.

(3) 정책적 요구의 시의성: 민선5기 주요정책의 실현수단으로 기능

민주화가 진전되고 자치시대가 본격화되면서 우리는 좀 더 민주적이고 자치적인 도시 및 마을만들기에 고민하게 된다. 지금까지 몇몇 전문가와 행정이 주도하여 마을과 도시를 만들어 왔지만 이제는 주민, 전문가, 시민단체 그리고 행정이 함께 주민의 삶의 공간인 마을과 도시를 만들어 갈 시점에 와 있다.

과거 압축성장기에는 급격히 늘어나는 마을과 도시 인구에 대해 주택과 도로 등과 같이 생활에 필요한 공간을 어떻게 빨리 만들어 주느냐하는 것이 중요한 과제였다. 그 시대에는 법에 규정된 절차와 과정을 거쳐 어떻게든 마을과 도시생활에 필요한 최소한의 기반시설을 만들어 주는 것이 필요했었다. 그러나 이제 급격한 인구증가로 도시가 신음하던 시기도 지나가고 마을과 도시는 서서히 성장하거나 침체되는 안정기에 접어들었으며, 그에 따라 마을과 도시를 만들어 가는 방식도 과거와는 달라져야 할 시기가 왔다.

여기에 주민들의 성숙한 자치의식이 발달하여 과거와는 다른 도시 및 마을만들기의 방식을 요구하기에 이르렀다. 이제 주민들은 관(官)에서 주어진 것에 만족하는 것이 아니라, 스스로 필요한 것을 요구하고 그 추진과정에 참여하여 적극적으로 의견을 펴게 되었다. 충청남도는 2010년 10월 국내 최초로 선진국형 주민참여방식인 타운홀 미팅(town hall meeting)을 도정에 도입한 충남도민 정상회의를 열었다. 이 자리에서 300인의 참석자(1일 도지사)들이 선정한 10대 핵심과제¹⁾ 중 하나가 '주민 중심의 도시와 마을 조성'이었다.

충청남도 민선5기 정책은 그 동안 기업도시, 경제자유구역 등의 개발 위주 도시정책에서 탈피하여 사람친화적인 삶의 공간을 조성하기 위해 '살기 좋은 지역 만들기' 등 공동체적인 지역 정책으로 전환되고 있다. 충청남도가 지역 만들기 정책을 추진하게 된 이유는 마을만들기가 지역역량에 기초한 전형적인 내생적 지역개발사업이고, 장소(place)보다는 사람(people)의 번

1) 10대 핵심 전략과제를 순위대로 보면 ①참여와 소통을 통한 도민주도 창조 행정체제 구축, ②자연순환형 생태공동체 인프라 구축, ③친환경 고품질 농수산 식품체계 구축, ④친환경 의무(무상) 급식 실시, ⑤안심하고 편안한 노후생활 보장, ⑥충남 사회 경제발전 기반 구축, ⑦충남형 희망 농어촌 만들기, ⑧친환경적 도시개발 및 도시간 유기적 연계망 구축, ⑨주민 중심의 도시와 마을 조성, ⑩건강한 물 환경 조성 등임.

영에 초점을 둔 지역발전전략이며, 지역 만들기의 추진동력이 주민으로부터 발현된다고 믿고 있기 때문이다. 본 연구의 시각도 정책결정자 뿐 아니라 마을만들기에 직·간접적으로 영향을 미칠 행정과 전문가, 그리고 도민에게 마을만들기가 갖고 있는 사회적인 가치를 소개하기 위해 최대한 구체적으로 접근하였다.

2) 연구 목적

사람 중심의 도시형 마을만들기를 그려보는 일은 지금까지 만들어왔거나 모형으로 삼아왔던 도시가 어떤 곳이었고, 이와 비교하여 앞으로 지향하는 도시는 어떠한 면에서 다른 것인가를 분명히 할 필요가 있다. 이를 위해서는 우리가 지금부터 무엇을 어떻게 해야 하는지의 과제를 명확히 하고 추진방안을 구체화해야 한다.

이 연구는 사람 중심의 도시형 마을만들기의 주요 내용별 실천전략과 정책추진과제를 제시하고자 한다. 이를 위한 구체적인 연구목적은 다음과 같다.

첫째, 도시 및 마을만들기의 이론을 고찰하고 국내정책 및 사례를 평가하여 연구과제를 도출한 후, 사람 중심의 도시형 마을만들기의 개념을 정립한다.

둘째, 사람 중심의 도시형 마을만들기의 주요내용별 실천전략은 물리적인 공간 개선, 마을공동체 구축, 순환형 마을경제 활성화, 자연과 공생하기 위한 자원순환형 시스템 구축 차원에서 기본방향, 주요시책 및 사업, 실천방안의 형태로 제시한다.

마지막으로 사람 중심의 도시형 마을을 만들어가기 위해 충청남도 및 기초자치단체 입장에서 지금부터 마련해야 할 정책추진과제로 마을만들기 지원제도, 마을만들기 추진기구 및 마을만들기 지원센터, 주민역량 강화 프로그램, 마을만들기 사업, 마을만들기 추진체계 등으로 나누어 검토한다.

3) 기대효과

본 연구를 통해 기대되는 효과를 정리하면 다음 세 가지 측면에서 정리할 수 있다.

첫째, 우리가 만들고자 하는 도시의 패러다임을 검토하고 그것이 어떠한 시사점을 가지고 있으며, 다른 지역의 마을만들기 선진사례가 가지고 있는 사회적 가치를 공유할 수 있다. 이를 통해 충청남도 중소도시의 지역공동체 정책인 마을만들기는 무엇인가를 제시할 수 있을 것이다.

둘째, 충청남도 차원에서 민선5기 정책목표를 실행하기 위한 근거(사람친화적인 삶의 공간을 조성하기 위한 정책대안)를 마련할 수가 있을 것으로 판단된다. 도시형 마을만들기 관련 정책과 우수사례를 충남도 차원에서 복합화하고 고도화할 수 있는 정책방향 및 지원체계를 제시함으로써 충청남도의 '살기 좋은 지역만들기' 시책의 기본 틀을 제공할 수 있다. 실제로 본 연구의 중간성과물을 토대로 충청남도 건설교통항만국에서 추진 중에 있는 '주민참여형 녹색도시계획' 정책을 마련한 바 있다.

셋째, 충남도민 입장에서는 단기적으로 도시형 마을만들기 네트워크를 형성함으로써 주민 밀착형 지원시책의 지원이 가능하다. 중 장기적으로는 도시형 마을만들기의 중요성을 확산시키고 주민참여에 기반한 세포단위의 마을계획 수립을 통해 자율적인 결정권을 부여받는 민주주의의 중요한 실현과정이 될 수 있다. 이러한 믿음은 민선5기의 정책목표인 민주주의를 지역에 뿌리내리게 하는 이념적인 기제로 작용하게 될 것이고, 궁극적으로는 복지와 교육, 일자리와 평생교육이 보장되는 행복한 충남공동체를 형성하게 할 것이다.

2. 연구범위 및 방법

1) 연구범위

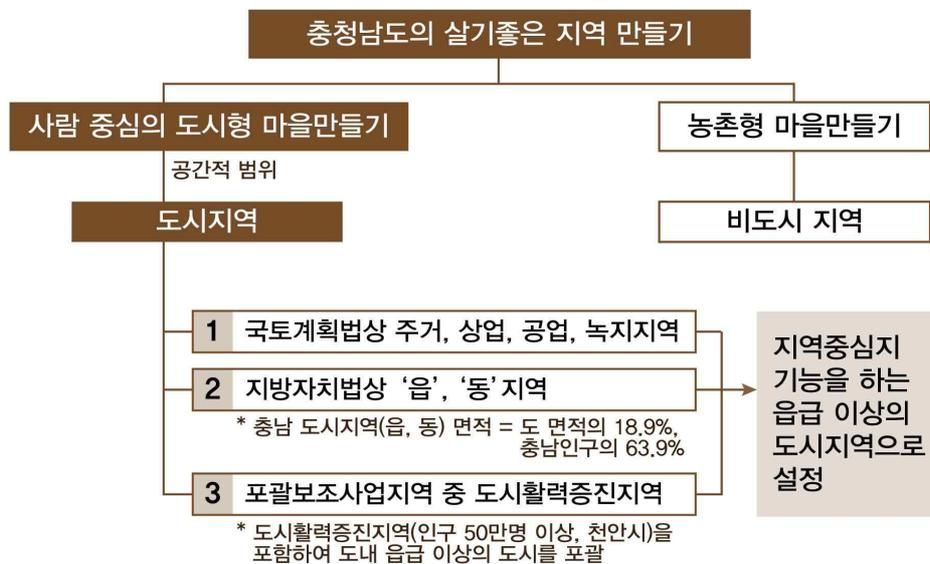
현재 충청남도는 살기좋은 지역만들기 시책을 추진하고 있는데, 지역만들기 시책은 농촌형 마을(가칭 희망마을만들기)과 도시형 마을(가칭 사람 중심의 도시형 마을만들기)로 구분된다. 본 연구의 공간적 범위는 도시형 마을로 한정하고, 보다 구체적인 공간적 범위는 충남의 지역중심지 기능을 수행하는 읍급 이상의 도시지역을 대상으로 한다.

도시지역(urban area)은 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 '국토계획법'이라 한다)』에 의한 용도지역 중 하나이며, 도시화가 진행된 지역이거나 계획적인 도시를 개발하기 위하

여 지정하는 지역을 말한다. 『국토계획법』에 의한 용도지역으로는 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역이 있고, 도시지역은 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역으로 다시 세분된다.

이에 비하여 『지방자치법』에서는 행정구역을 기준으로 관할구역의 대부분이 도시의 형태를 갖추고 있으면서 인구 5만명 이상인 곳을 '시'로, 2만명 이상인 곳은 '읍'으로 구분하며, 시와 읍의 행정구역을 '도시'로 보고 있다. 충청남도의 행정구역은 2010년 현재 읍 26개소, 면 145개소, 동 40개소에 달한다. 이 중에서 도시지역의 면적(읍과 동의 면적)은 충청남도 면적의 18.9%(시급 도시면적이 10.86%, 읍급 도시면적이 8.1%)를 차지하고 있으나, 거주인구는 충남 인구의 63.9%에 달하고 있다.

〈그림 1-1〉 연구의 공간적 범위



다른 한편으로는 정부의 지역발전정책에 기초하여 도시의 공간영역을 구분할 수도 있다. 지역발전정책의 주요내용은 국토를 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권 등 3차원으로 구분하고 2010년부터 균특회계를 광특회계로 개편하며 포괄보조금 제도를 도입한 것이다. 시 군 구 포괄보조사업의 지역은 도시활력증진지역²⁾, 일반 농산어촌³⁾, 성장촉진지역⁴⁾, 특수상황지역⁵⁾

- 2) 특별 광역시의 군 구 및 도농복합시를 제외한 시 지역. 다만, 도농복합시 중 인구 50만명 이상의 대도시는 포함
- 3) 시 군 중 도농복합형태의 시(제주 포함) 및 군지역
- 4) 일반농산어촌 개발사업 지원대상 중 소득, 인구, 재정상태 등을 고려하여 관계부처장관이 정하는 지역
- 5) 『접경지역지원법』에 따른 접경지역 및 『도서개발촉진법』에 따른 개발대상도서

으로 구분된다. 현재 충청남도에서 인구 50만명 이상의 도시활력증진지역은 천안시 뿐 이므로, 본 연구에서는 천안시를 포함하여 도내 읍급 이상의 도시(시 단위: 구 동 읍 지역, 군 단위: 군소재지로서 도시적 기능을 담당하는 읍 지역) 전체를 포괄하여 공간적인 범위를 정한다.

본 연구의 내용적 범위는 국내 외 마을만들기의 사례를 분석하여 사람 중심의 도시형 마을만들기의 정책과제와 추진전략을 마련하는 것으로 구분할 수 있다.

첫째, 도시형 마을만들기의 사회적 가치를 발굴하기 위한 사례분석은 국내 마을만들기 및 지원제도 사례와 해외(미국, 일본)의 도시 및 마을을 대상으로 한다. 이 연구에서는 우리나라의 대표적인 마을만들기 사례를 조사하고, 우리나라와 유사한 환경조건으로 국내에 주는 시사점이 큰 일본의 마치즈쿠리(まちづくり), 미국 시애틀의 마을만들기 지원제도 등을 분석하여 연구방향을 정립하는데 시사점을 얻고자 한다.

둘째, 충청남도가 추진할 계획인 ‘살기좋은 지역만들기’ 시책 중 일부인 도시형 마을(가칭 ‘사람 중심의 도시형 마을만들기’)의 정책과제와 추진전략을 마련하는데 중점을 둔다. 살기 좋은 마을을 만들어가기 위해 지금부터 노력해야 할 과제를 추진주체와 역할, 충청남도 차원의 도시정책 및 제도의 측면에서 나누어 검토한다.

2) 연구방법

이 연구에서는 ①국내 외 마을만들기 사례조사, ②충남 도시지역의 마을만들기 관련사업 실태조사, ③도민설문 및 전문가 의식조사, ④정책연구협의회, ⑤외부 전문가 원고위탁 등의 방법을 활용하였다.

(1) 국내 외 마을만들기 사례조사

살기 좋은 지역 만들기와 같은 대안적 지역 만들기 사업은 국내 외에서 사례별로 이념, 목적, 방법 등에 있어서 일정한 차이를 가지면서 다양한 형태로 활발하게 이루어지고 있다. 본 연구에서는 우리에게 널리 알려진 주민참여형 지역 만들기 운동의 외국 사례와 국내 사례를 중심으로 조사한다. 마을만들기가 태동한 당시의 상황과 문제인식을 토대로 주체별 역할을 파

악하고, 주요 추진과정과 주요 전략, 사업아이템, 추진체 구성과정 등을 조사한다. 그리고 마을 만들기의 물리적인 성과 뿐 아니라 사업의 한계와 문제점도 파악한다.

마을만들기의 외국사례는 마을만들기 운동과 도시계획에서의 주민참여를 위한 실행방안을 구분하여 조사한다. 마을만들기 운동으로는 1960년대부터 시작되어 약 40여년의 전통을 갖고 있는 일본의 마치즈쿠리(まちづくり) 운동을 조사한다. 또한 미국과 영국에서 1990년대 초반부터 도시계획 전문가들에 의해 주창된 뉴어바니즘(new urbanism) 및 어반빌리지(urban village)운동을 분석한다. 외국의 주민참여제도는 일본의 마을만들기 지원제도, 미국 시애틀의 살기 좋은 도시만들기를 위한 커뮤니티의 권한강화사례 등을 분석한다.

국내에서도 참여정부가 '살고 좋은 지역만들기'를 추진하기 이전부터 적지 않은 수의 지역 만들기 사례가 민간주도로 전개되어 왔다. 그 중에서 대표적인 사례로 서울특별시 견고싶은 도시만들기와 인천광역시 부평 문화의 거리 만들기(물리적 공간 개선 관점), 대구광역시 삼덕동 마을만들기(지역공동체 형성 관점), 수원시 못골시장(마을경제 활성화 관점), 청주시 두꺼비 생태마을만들기(사람·자연 공존시스템 구축 관점) 등을 조사한다.

(2) 충남 도시지역의 마을만들기 관련사업 실태조사

충남의 지역 중심지 기능을 담당하는 읍급 이상 도시지역에서 2003년 참여정부의 살고 싶은 도시만들기 정책 이후 추진되었던 '살고 싶은 도시만들기사업', '주거환경개선사업', '소도읍 육성사업', '살기좋은 아파트 만들기사업(충청남도 자체사업)', '재래시장 활성화사업' 등을 조사한다. 이 중에서 살고 싶은 도시만들기사업은 계획비용지원도시(금산), 시범도시(서천, 금산, 논산), 성공모델지원도시(금산)를 조사하되, 살고 싶은 도시만들기 취지와 목적에 맞게 주민을 중심에 두고 주민 관점과 주민참여 속에서 주민들이 만족할 수 있는 사업계획, 내용, 추진이 이루어졌는지를 정성적으로 조사한다.

특히, 충남의 도시형 마을만들기 관련사업(주거환경개선사업, 소도읍 육성사업, 살기좋은 아파트 만들기사, 재래시장 활성화사업 등)을 추진하게 된 문제의식과 배경은 무엇이고, 사업의 목표가 지역공동체의 의견과 가치가 잘 구현하였는지, 사업추진체계와 사업추진과정의 효율성(사업추진내용 및 과정의 적합성, 모니터링 및 피드백의 적절성), 사업추진 기여도 및 효과를 중심으로 분석한다.

(3) 도민설문 및 전문가 의식조사

① 조사목적 및 내용

본 연구의 설문조사는 도시형 마을만들기의 개념을 정립하고 지원체계와 마을만들기 사업 추진방안을 마련하기 위한 목적으로 충남도민(도시지역내 거주하는 주민)과 전문가를 구분하여 시행하였다. 설문조사는 2011년 6월 1일부터 6월 10일까지 면접조사(도민 대상), 이메일 심층인터뷰(전문가 대상)를 통해 이루어졌다.

도민설문조사에서는 현재 생활여건과 만족도, 마을만들기의 개념(중요요소, 사업을 추진할 지역의 규모), 마을만들기 추진전략(추진주체와 지원주체, 지원제도), 주민 참여의지와 예산지원(참여의향, 자부담비율, 주민역량 강화 프로그램의 유형), 마을만들기의 과제(단기과제, 장기과제의 우선순위) 등을 조사하였다.

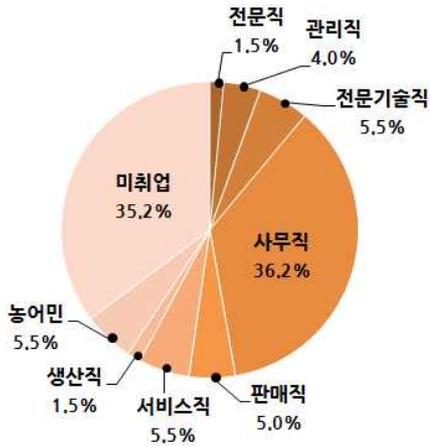
전문가의의식조사에서는 사람 중심의 마을만들기 정책의 필요성(정책추진 필요성, 도시 및 마을만들기 관련 정부정책 추진상의 문제점), 마을만들기 규모 및 개념 설정(사업을 추진할 지역의 규모, 인간도시의 가치별 적합성, 사람 중심의 도시형 마을만들기 개념의 목표별 타당성, 마을만들기 시책별 적합성), 추진주체 및 지원제도(추진주체 및 지원주체, 지원제도, 공론화수단, 학습화수단, 지원조직 설립형태), 도시형 마을만들기 시범사업 추진방안(시범사업의 유형, 마을의 자립여건 수준별 정책집행 차등화여부, 시범사업 추진단계 구분의 적절성, 시범사업 지원방안) 등을 조사하였다.

② 조사대상 및 응답자 일반현황

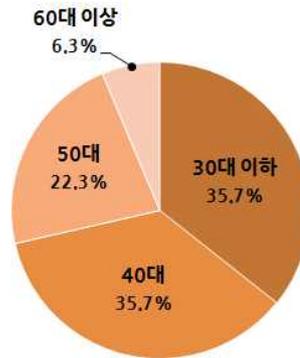
도민을 대상으로 하는 설문조사는 도내 16개 시 군 도시지역(읍, 동지역)에 거주하는 주민 207명을 대상으로 실시하였다. 설문조사 대상은 도내 해당 시 군의 전체인구 대비 읍 동지역에 거주하는 인구의 비율을 기준으로 배분하는 인구비례추출법에 의해 선정하였다. 직종별로는 사무직 36.2%, 미취업(주부, 학생, 무직자 등) 35.2%, 전문기술직 5.5%, 농어민 5.5%, 판매직 5.0%, 관리직 4.0%, 전문직 1.5%, 생산직 1.5%이었다. 응답자의 성별은 여자 62.3%, 남자 37.7%이었고, 연령별로는 30대 이하 35.7%, 40대 35.7%, 50대 22.3%, 60대 이상이 6.3%이다.

마을만들기 관련전문가의 의식조사는 대학교수 14명(50.0%), 연구기관 8명(28.6%), 시민단체 3명(10.7%), 공사 1명(3.6%), 기업 2명(7.1%) 등 총 28명을 대상으로 실시하였다.

〈그림 1-2〉 도민 응답자의 직업



〈그림 1-3〉 도민 응답자의 연령대



(4) 정책연구협의회

연구수행을 위하여 전문가, 도 시 군 공무원, 시민단체가 참여하는 거버넌스 체계를 구축하고 정책연구협의회로 운영하고자 한다. 정책연구협의회는 도시 및 마을만들기 전문가들과 연구성과를 공유하기 위하여 워크숍 형태로 2011년 6월 현재 6차례 개최하였다.

제1차 워크숍은 사람 중심의 도시만들기가 무엇인가에 대하여 그 의미와 추진방안에 대하여 논의하였다. 사람과 도시의 관계를 검토하여 인간도시의 12가지 키워드를 도출하고 인간도시에 대한 컨센서스(consensus)를 모으는 방향으로 토론이 이루어졌다.

제2차 워크숍에서는 참여정부의 살고 싶은 도시만들기의 방향과 과제를 논의하고, 우리에게 널리 알려진 주민참여형 마을만들기 운동의 국내 사례를 중심으로 고민하였다. 특히, 마을만들기 사업에 있어서 주민참여의 의미에 대하여 심도 있는 토론이 이루어졌다. 마을만들기 사업에 주민참여를 중요시 하는 이유는 주민 스스로 결정의 주체가 된다는 것을 보여주기 위함이고, 결정권한이 행정에만 있는 것이 아니라 주민도 권한을 가지고 있다는 권한의 분산의 의미에 주목하였다.

제3차 워크숍에서는 사람 중심의 도시만들기의 계획요소와 민선5기 정책공약 중 하나인 3S

도로 조성방안에 대하여 논의하였다. 전자는 인간도시와 관련된 이론과 사람 중심의 도시만들기 정책방향에 대해 고민하였고, 후자는 교통정온화기법 중 하나인 독일의 템포-30 존(tempo 30-zone)⁶⁾을 통한 충남의 3S(small, slow, safe) 도로 만들기 과제에 대한 심도 있는 토론이 이루어졌다.

제4차 워크숍에서는 커뮤니티 비즈니스의 활성화방안과 함께 쇠퇴하는 중소도시 중심시가지를 주민이 주도하여 재생하는 계획기법에 대한 논의가 활발하게 이루어졌다. 결국 마을만들기의 성공적인 조건은 커뮤니티의 부활과 함께 공동의 이익이 전제되어야 하고, 무엇보다 공유자원(공유시설)이 필요하다는 의견이 제시되었다. 동시에 도시형 마을만들기 운동과 사업을 통해 한국형 지방중소도시의 재생 개념으로 확장할 수 있도록 고민이 필요하다는 의견이 모아졌다.

제5차 워크숍에서는 인간중심의 도시만들기를 주장한 미국의 제인 제이콥스(Jane Jacobs)의 주장에 대한 시사점을 도출하고자 하였다. 제인 제이콥스가 비판한 내용을 바탕으로 당시 주류 도시계획가들이 도시만들기를 어떻게 제시했는지, 인간 중심의 도시만들기는 어떤 것인가에 대해 논의가 이루어졌다.

제6차 워크숍에서는 우리나라 마을만들기 지원제도(조례, 지원센터 등)의 운영실태 및 과제에 대하여 논의하였다. 전국적으로 21개 자치단체에서 제정한 마을만들기 조례와 마을만들기 지원센터 설치에 대한 추진경위와 주요내용, 성과와 한계에 대하여 활발한 토론이 이루어졌다.

도시형 마을만들기의 정책추진과제에 대하여 전략과제 외부연구진과의 워크숍도 2차례에 걸쳐 진행되었다. 워크숍에서는 국내 외 성공사례가 갖는 사회적 가치를 파악하는 것도 의미가 있지만 구체성을 확보해야 한다는 의견과 도시형 마을만들기의 차별성(중앙과 지방, 도시와 농촌, 광역과 기초자치단체간)을 확보하는 방안에 대한 논의가 이루어졌다.

이와 별도로 전략과제 연구수행과정에서 4단계(자문회의 및 서면자문)에 걸쳐 25인의 전문가에게 자문을 받았다.

6) 독일이 1980년대부터 실시해 온 교통정온화(Traffic Calming)기법으로서 보행자와 자전거 통행이 많은 지역, 교통사고 위험성이 높은 지역, 쾌적한 환경 및 소음방지가 필요한 시설이 많은 지역, 통과교통이 많은 지역, 주거밀집지역 및 주차시설의 문제가 많은 지역, 도로경관이 나쁜 지역에 대하여 주행속도를 30km로 규제하여 교통량을 감소시키고 저속 주행을 유도하며 안정성을 확보함.

〈표 1-1〉 정책연구협의회

구분		일시(장소)	참석자	주요내용
워크숍 (6)	제1차 워크숍 (연구원 특강)	2010년 3월 9일 (충남연 회의실)	• 조명래 교수(단국대)	• 사람 중심의 도시만들기란 무엇인가: 의미와 추진방안
	제2차 워크숍	2011년 4월 28일 (대전역 회의실)	• 윤인숙 박사(한국토지주택연구원) • 김은희 사무국장(도시연대) • 김혜천 교수(목원대) • 강현수 교수(충부대) • 이현우 과장(도청)	• 살고 싶은 도시만들기의 방향과 과제 • 도시형 마을만들기의 한계와 과제
	제3차 워크숍	2011년 5월 4일 (충남도청 영상회의실)	• 김항집 교수(광주대) • 김경석 교수(공주대) • 김혜천 교수(목원대) • 김동호 박사(충북대) • 김종수 담당(도청)	• 인간적인 도시만들기의 계획요소와 적용방안 • 3S 도로 조성방안
	제4차 워크숍	2011년 5월12일 (충남연 회의실)	• 오형은 박사(지역활성화센터) • 김동호 박사(충북대) • 김혜천 교수(목원대) • 박광범 교수(한국기술교육대)	• 커뮤니티 비즈니스 활성화 방안 • 쇠퇴도시 유형별 재생전략 및 기법 개발
	제5차 워크숍	2011년 5월16일 (충남연 회의실)	• 양도식 박사 (Urban Plasma)	• 인간중심의 도시만들기 - Jane Jacobs의 외침의 공간적 투영
	제6차 워크숍	2011년 6월22일 (대전역 회의실)	• 정 석 교수(경원대) • 이현선 사무국장(안산시 좋은마을만들기지원센터) • 정규식 사무국장(창원도시재생지원센터) • 김혜천 교수(목원대) • 김동호 박사(충북대) • 김홍록 과장(도청)	• 마을만들기 지원제도의 운영실태 및 과제 • 안산시 마을만들기 지원센터의 운용방안과 시사점 • 주민참여 거버넌스 구축사례와 시사점
기획 위	충청남도 기획 위원회	2011년 4월20일 (충남도청 재난상황실)	• 박 경 교수(목원대) • 전성환 총장(천안 YMCA)	• 충남 도시지역 마을만들기 사업의 현황과 과제 • 도시민과 공생하는 농어촌

구분		일시(장소)	참석자	주요내용
원회 (1)	워크숍		<ul style="list-style-type: none"> • 성여경 대표(농촌으로 가는 길) • 정남수 교수(공주대) 	<ul style="list-style-type: none"> • 만들기 • 주식회사형 지역공동체 시범사업 제안
자문회의 (3)	제1차 자문회의	2011년 3월 9일 (연구원 회의실)	<ul style="list-style-type: none"> • 조명래 교수(단국대) 	<ul style="list-style-type: none"> • 인간 중심에 대한 조작적 정의 • 전통도시계획에서 다루지 못하는 사회적 경제, 사회적 기업, 협동조합, 공동체 등을 조사하고 제도화하는 방안 검토 • 실천방안, 제도 도입에 대한 파격적인 대안(동네도시계획 등) 필요
	제2차 자문회의	2011년 3월21일 (연구원 회의실)	<ul style="list-style-type: none"> • 한종구 교수(청원대) • 이장범 교수(선문대) 	<ul style="list-style-type: none"> • 시범사업의 개념을 다시 일반화된 형태로 반영하는 방식 검토 • 주민의 의식전환 프로그램 마련 필요 • 향후 충남도시건축연구원과의 연구성과 공유 및 협력방안을 논의
	제3차 자문회의	2011년 6월 1일 ~ 6월10일 (서면자문)	<ul style="list-style-type: none"> • 강현수 교수(충부대) • 고은태 교수(충부대) • 김 영 교수(경상대) • 김경석 교수(공주대) • 김동호 박사(충북대) • 김은희 사무국장(걷고싶은 도시만들기 시민연대) • 김진범 박사(국토연구원) • 김향집 교수(광주대) • 박 경 교수(목원대) • 박광범 교수(한국기술교육대) • 안상욱 박사(LH공사) • 양도식 박사 (영국 Urban Plasma) • 오형은 박사(지역활성화센) 	<ul style="list-style-type: none"> • 마을만들기 아카이브 작성 • 충남도라는 광역단위에서의 역할은 마을만들기를 지원하기 보다는 실질적인 충남도의 미래가치를 제시하고 시범적으로 이끌어가는 것이 필요 • 한국형 도시만들기에 대한 이론적·개념적 측면의 공론화를 통해 다양한 전문가, 이용자, 공공, 민간 집단과의 의견수렴이 필요 • 마을만들기를 체계적으로 추진할 수 있는 거버넌스 구축 필요 • 마을의 사회적 자원에 대한 조사를 통하여 잠재력 있는 마을을 발굴하고, 마을리더를 육성하여 사업추

구분		일시(장소)	참석자	주요내용
			터) • 윤인숙 박사(한국토지주택연구원) • 이민화 박사((사)도시연구소 한울) • 이상호 교수(한밭대학교) • 이현선 사무국장(안산시 좋은마을만들기지원센터) • 정규식 박사((사)창원도시재생지원센터) • 조명래 교수(단국대) • 최정석 교수(중부대) • 홍경구 교수(대구대) • 황희연 교수(충북대)	진의 원동력으로 삼는 것이 효과적인 사업추진의 방안 • 마을만들기를 지원할 수 있는 전문가 풀(pool) 발굴 및 지원센터 구축 • 주민들의 역량강화와 신뢰 관계를 어떻게 구축하느냐가 관건. 이를 위해서는 주민들이 가급적 많이 공감하는 사업을 우선적으로 추진하고, 이를 토대로 사업의 범위와 내용을 확대 • 행정중심이 아니라 주민입장에서 사업 추진 필요 • 주민조직의 자율성을 강화하되 주민 대표의 절차적 민주성을 반드시 확보 • 사업추진에 대한 예산 확보가 선행되어야 하며, 기초 지자체를 대상으로 사업에 대한 홍보와 교육을 실시하여 사업추진에 대한 분위기를 조성
	제4차 자문회의	2011년 10월19일 ~ 10월21일 (서면자문)	• 김혜천 교수(목원대) • 윤갑식 교수(동아대) • 최정석 교수(중부대) • 황희연 교수(충북대)	• 연구보고서가 지나치리 만큼 방대하게 정리되어 있어 실제 활용하는데 불편할 것으로 보여, 기본자료 형태의 내용은 부록이나 자료집으로 처리 • 연구내용에 도 차원에서 추진할 사업과 시군 차원에서 추진할 사업이 혼재된 느낌이 드는 바, 가능한 범위에서 사업주체별로 구분하여 정리할 필요 • 이 연구에서 제시한 마을만들기의 대상이 워낙 넓어서, 단일 조례로 감당하기 어려울 것 같으니 검토

구분		일시(장소)	참석자	주요내용
				<p>요망</p> <ul style="list-style-type: none"> • 마을만들기를 담당할 신규 조직보다는 기존 마을조직을 활용하거나 이를 적극적으로 담당할 사람을 발굴하여 사업을 추진하는 것이 더욱 실질적 • 2-3단계 사업에서 예산지원을 실시할 때는 마을만들기 사업에 소요되는 예산을 충남도나 정부의 예산지원에 전적으로 의존하는 체계로 가기 보다는 기초 지자체에서 가용할 수 있는 사업예산의 일부를 활용하여 충남도와 매칭사업으로 추진하도록 하는 것이 기초지자체의 참여와 책임을 높일 수 있는 방법 • 실천전략의 하나로, 생활권 중심의 마을만들기 계획을 상향식 도시계획의 한 유형으로 충남도 조례를 통해 제도화 하는 방안 검토
외부연구진	제1차 워크숍	2011년 4월20일 (대전시 르호봇 비즈센터 Conference room)	<ul style="list-style-type: none"> • 안상욱 박사(한국토지주택공사) • 이민화 박사(전주 도시재생지원센터) 	<ul style="list-style-type: none"> • 실행을 전제로 한 구체적인 사례분석이 필요 • 마을만들기의 차별성을 확보(중앙과 지방, 도시와 농촌, 광역과 기초자치단체간) • 주민의 인식변화와 역량강화를 위한 지원책 마련
워크숍(2)	제2차 워크숍	2011년 9월20일 (충남발전연구원 회의실)	<ul style="list-style-type: none"> • 김은희 국장(걷고싶은 도시만들기 시민연대) • 오형은 박사(상권활성화센터) • 김동호 박사(충북대학교 건설기술연구소) 	<ul style="list-style-type: none"> • 행정부서간의 마을만들기를 수평적 지원체계로 구축하여 차별성을 확보 • 추진전략에서 주민참여 활성화 부문은 삭제 • 시범사업은 중앙정부의 프로그램과 연계하여 검토

(5) 외부전문가 원고 위탁

참여정부시절부터 추진해온 도시 및 마을만들기 지원사업 중 일부가 사업예산 지원 중단으로 마을만들기가 지속되지 못하는 상황에 대한 비판이 제기되었다. 그러나 상당수의 도시형 마을만들기 운동의 경우, 사회적인 가치에 대한 공감대가 형성되고 지속성이 결합되어 정책화되었다. 이러한 관점에서 도시형 마을만들기의 국내 외 사례에 대한 주요내용과 시사점을 찾기 위해 외부연구진을 구성하고 원고를 위탁하였다.

마을만들기 관련 정부정책(살고싶은도시만들기 등)의 추진현황과 정책을 평가하기 위하여 원고를 위탁하였다.

〈표 1-2〉 외부 전문가 원고 위탁

구 분	일시	주제	연구기간
마을만들기 관련 정부정책	안상욱 박사 (한국토지주택공사)	• 도시형 마을만들기 관련정책과 시사점	2011. 5~10
마을만들기 국내사례	김은희 사무국장 (건고싶은 도시만들기 시민연대)	• 국내의 도시형 마을만들기 사례와 시사점	2011. 5~10
	오형은 박사 (지역활성화센터)	• 도시형 마을만들기를 위한 커뮤니티 비즈니스 사례와 시사점	2011. 5~10
	김동호 박사 (충북대 주민참여도시 마을만들기지원센터)	• 마을만들기 주민참여 지원제도의 사례와 시사점	2011. 5~10
마을만들기 국외사례	이민화 박사 (전주 도시재생지원센터)	• 일본 마치즈쿠리의 마을만들기 사례와 시사점	2011. 5~10
	홍경구 교수 (대구대)	• 미국 시애틀의 마을만들기 사례와 시사점	2011. 5~10
	양도식 박사 (영국 Urban Plasma)	• 영국의 도시형 마을만들기 사례와 시사점, 관련이론 검토	2011. 5~10

3. 연구의 흐름과 보고서 구성

본 연구는 <그림 1-4>에서처럼 모두 5장으로 구성되어 있다. 제1장에서는 연구의 필요성과 목적, 이 연구에서 수행하고자 하는 연구방법과 선행연구와의 차별성을 제시한다.

제2장 관련이론 정책동향과 시사점 분석에서는 도시의 패러다임의 변화추이를 살펴보고, 도시형 마을만들기 관련 정부정책의 성과와 한계를 검토한다. 국토해양부, 행정안전부, 여성가족부, 문화체육관광부 등 거의 모든 부처에서 마을만들기를 위해 사업을 시행하였거나 시행 중에 있는데, 마을만들기 사업의 지속성과 마을만들기 사업의 주민참여 관점에서 정책을 검토한다. 이와 함께 충청남도 차원의 도시지역의 마을만들기 관련사업 추진실태를 조사하였다. 도내에서 추진되었거나 추진 중인 살고싶은 도시만들기, 주거환경개선사업, 소도읍육성사업, 살기좋은 아파트만들기사업(충남도 자체사업) 등의 추진경위, 사업목표와 계획내용, 사업추진 체계, 사업추진과정의 효율성, 사업추진 기여도 및 효과 등을 분석하여 시사점을 도출하였다.

제3장 국내 외 사례조사에서는 도시 및 마을만들기의 국제적인 사례를 미국, 일본을 중심으로 주민참여 관점에 주안을 뒤 검토하고, 도시형 마을만들기의 국내사례는 파편화된 조사는 단순모방에 그칠 수 있다는 점을 감안하여 분석한다. 국내사례는 서울특별시 견고싶은 도시만들기, 인천광역시 부평 문화의 거리만들기, 대구광역시 삼덕동 마을만들기, 수원시 못골시장, 청주 두꺼비 생태마을만들기 사례를 분석하고 시사점을 도출한다.

제4장에서는 2장과 3장에서 도출된 시사점을 토대로 충남의 도시형 마을만들기의 주요내용별 실천전략 및 정책추진과제를 제시한다. 우선, 사람 중심의 도시형 마을만들기 개념은 무엇인지에 대하여 정의한다. 이를 토대로 도시형 마을만들기의 비전과 목표, 실천전략을 체계화하고 전략별 주요시책과 실천방안을 검토한다. 이 장에서는 본 연구가 향후 충청남도의 시책이나 사업으로 어떻게 연결될 수 있는지 파악할 수가 있다. 동시에 도시형 마을만들기를 구현하기 위한 제도적이고 행정적인 지원방안을 모색한다. 즉, 도시형 마을만들기의 정책추진과제로 마을만들기 지원제도, 마을만들기 추진기구 및 지원센터, 주민역량 강화 프로그램, 마을만들기사업 등의 추진방안을 제시한다. 동시에 추진하고 있는 농촌형 마을만들기와 연계한 통합적 추진방안도 제시한다.

제5장에서는 지금까지의 논의를 요약한 후 본 연구가 가지는 학술적 정책적 의의 및 활용방안에 대해 논의한다. 그리고 마지막으로 연구의 한계와 후속연구의 방향에 대해서 제시한다.

〈표 1-3〉 연구흐름도

<p>관련이론 및 정책동향 (2장)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 도시 및 마을만들기 관련이론의 전개와 특성 <ul style="list-style-type: none"> • 근대도시계획론 • 도시의 새로운 패러다임 <input type="checkbox"/> 국가차원의 도시 및 마을만들기 정책동향 <ul style="list-style-type: none"> • 도시형 마을만들기 정책 추진현황 • 관련정책 평가 및 시사점 <input type="checkbox"/> 충청남도 차원의 도시지역의 마을만들기 관련사업 추진실태 <ul style="list-style-type: none"> • 도시 및 마을만들기 사업, 법정 주거환경 관련사업, 중심시가지 활성화사업의 사업추진배경 목적 추진경위, 사업목표와 계획내용, 사업추진체계 • 사업추진과정의 효율성, 사업추진 기여도 및 효과
<p>국내 외 도시형 마을만들기 사례 (3장)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 국외사례 <ul style="list-style-type: none"> • 일본의 마치즈쿠리, 미국 시애틀의 뉴어바니즘 <input type="checkbox"/> 국내사례 <ul style="list-style-type: none"> • 서울특별시 걷고싶은 도시만들기, 인천광역시 부평 문화의 거리 만들기, 대구광역시 삼덕동 마을만들기, 수원시 못골시장, 청주시 두꺼비 생태마을만들기
<p>충남 도시지역 마을만들기의 실천전략 및 정책추진과제 (4장)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 개념 및 기본방향 <ul style="list-style-type: none"> • 도시형 마을만들기의 발생배경, 사람 중심의 도시형 마을만들기 개념 정립의 필요성, 사람 중심의 도시형 만들기의 개념, 마을 만들기의 단위, 기존의 마을만들기 관련제도 및 정책과의 차별성 • 사람 중심의 도시형 마을만들기의 기본방향 <input type="checkbox"/> 도시형 마을만들기의 주요내용별 실천전략 <ul style="list-style-type: none"> • 물리적 공간 개선, 마을공동체 구축, 마을경제 활성화, 사람과 자연이 공생하는 자원순환형 시스템 구축 <input type="checkbox"/> 도시형 마을만들기의 정책추진과제 <ul style="list-style-type: none"> • 지원제도, 마을만들기 추진기구 및 지원센터, 주민역량 강화 프로그램, 마을만들기사업, 마을만들기 추진체계
<p>요약 및 정책제언 (5장)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 결론 및 요약 <input type="checkbox"/> 정책적 활용 및 향후 연구과제 <ul style="list-style-type: none"> • 연구의 정책적 활용방안, 연구의 한계 및 향후 연구과제

4. 선행연구와의 차별성

도시형 마을만들기의 선행연구는 ①인본도시 관련연구와 ②지역공동체 연구, ③마을만들기 정책의 기초연구로 세분화할 수 있다. 그 밖에 마을만들기의 계획수법에 관한 연구는 사회적 약자를 위한 도시차원의 계획기법⁷⁾ 연구를 중심으로 이루어졌다.

우선, 인본도시는 조명래(2011), 김항집(2010), 충남발전연구원(1998) 등이 연구하였는데, 인간도시의 개념과 조건을 정의하고 인본적인 도시화 전략을 제시하고 있다. 이 연구들에서는 도시를 사람다움의 터전으로 바꾸는 일은 살기 좋은 사회(livable good society)로 바꾸는 길이라는 점을 강조하고 있다. 인본도시 가치에 대한 공론화과정을 통해 사회적인 합의도 필요함을 지적하고 있다.

이에 비하여 지역공동체 연구는 지역주민들의 공동체 의식과 가치를 고양하는 사업모델을 통해 지역을 활성화하려는 인간중심적인 발전관에 기초한 지역발전전략을 제시하고 있다. 이들 연구에서는 공통적으로 휴먼웨어(humanware)사업을 통해 한국적인 도시공동체를 조성하는 것이 중요한 과제라고 역설하고 있다.

마지막으로 참여정부의 살고 싶은 도시, 살기좋은 지역 만들기 정책을 뒷받침하는 정책기초연구가 상당히 많이 진행되었다. 이들 연구는 도시 및 지역 만들기의 개념과 추진방안, 모델의 유형화, 관련사례의 확산과정을 토대로 참여정부 공모제의 이론적인 토대를 마련하였다. 이명박 정부에 들어서는 그동안의 도시 및 마을만들기의 정책연구가 도시재생사업 정책 연구로 전환되어 추진되고 있다.

이에 비하여 본 연구는 지역공동체 중심의 토탈케어(total care) 지원방안(조례, 추진기구 및 지원센터, 주민교육, 거버넌스 등)을 마련하고 충남형 마을만들기사업을 추진하는 근거를 마련한다는 점에서 선행 연구와 연구대상 및 연구방법상에 차이가 있다. 또한, 본 연구는 국내 외 사례조사를 통해 사람 중심의 도시형 마을만들기의 각종 정책을 복합화 고도화하는 정책방향과 제도, 지원체계를 제시한다는 점에서도 차별성을 가지고 있다. 다만, 충남의 도시

7) 사회적 약자를 위한 도시계획수법에 관한 선행연구는 정책대상(노인, 여성, 가족, 아동 등)별로 도시조성방안을 연구한 ①안전도시(CEPTED: crime prevention through environmental design), ②고령친화도시, ③여성친화도시, ④장애물 없는 도시(barrier free city) 및 유니버설 디자인(universal design) 연구로 구분할 수 있음. 본 연구가 마을만들기 차원에서 진행된다는 점에서 세부적인 문헌소개는 생략함.

형 마을만들기에 대한 정책방향은 국내 외 사례 조사를 통해 발굴하고자 하며, 사례조사에서 발굴한 사회적 가치에 대한 심층검토는 이하의 장에서 다루기로 한다.

〈표 1-4〉 마을만들기 선행연구

구분	연구자	연구명	연구 주요내용	연구범위 및 방법
①-1. 인본 도시 연구	조명래 (2011)	사람 중심의 도시 만들기란 무엇인가: 의미와 추진 방안	<ul style="list-style-type: none"> • 사람과 도시에 관계에 대한 검토 • 인간도시의 구성요소 • 인간도시에 대한 컨센서스의 문제 • 인간도시의 방향과 전략 과제 	<ul style="list-style-type: none"> • 사람을 위한 도시와 사람을 배제하는 도시를 구분 • 인간도시를 구성하는 12가지 키워드를 제시하고, 7개의 전략과제를 제시 • 정성적 분석
	김향집 (2010)	도시계획 차원의 사람중심 도시만들기 정책방안	<ul style="list-style-type: none"> • 사람 중심의 계획 패러다임 • 인본 도시정책의 계획 사업 • 사람중심의 도시만들기 정책방향 	<ul style="list-style-type: none"> • 사람중심(人本)의 지역 도시정책의 새로운 조류(仁義禮智 도시정책)를 소개 • 정성적 분석, 문헌조사
	충남 발전 연구원 (1998)	21세기 충남의 도시발전 구상-인본도시를 위한 시론	<ul style="list-style-type: none"> • 인간 중심의 도시계획 및 도시개발의 지침서 - 인본도시의 의의와 개념 - 인본도시의조건과 도시계획 개발 분야의 역할 - 지침서의 구성과 주요내용 	<ul style="list-style-type: none"> • 인본도시 건설에 필요한 계획 개발영역을 도출하고 새롭게 개선해야 할 내용을 중심으로 제시 • 부문의 계획 및 개발지침 단계에서 국내 외 선진사례를 다양하게 제시 • 정성적 분석, 사례조사
①-2. 지역공동체 연구	한국 정책 분석 평가 학회 (2007)	지역공동체 복원 및 형성에 관한 연구	<ul style="list-style-type: none"> • 지역공동체의 이론적 논의와 사례 분석 • 지역공동체 복원 및 형성 수준 평가지표 개발 • 지역공동체 복원 및 활성화 방안 • 지역공동체 복원 및 활성화 활용 매뉴얼 	<ul style="list-style-type: none"> • 읍 면 지역 내의 마을단위에 한정, 행자부의 '살기좋은 지역만들기 시범지역' 30개 마을을 대상 • 문헌검토, 사례조사, 외국 우수사례 분석, 평가지표 개발 위한 계층적 분석과정(AHP), 주민 의견 수렴 간담회 개최
	최병두 (2006)	살기 좋은 도시를 위한 지역공동체	<ul style="list-style-type: none"> • 지역공동체의 이론적 배경 • 지역공동체 운동의 실천 	<ul style="list-style-type: none"> • 주거, 문화, 생태, 정치(자치), 경제공동체 등

구분	연구자	연구명	연구 주요내용	연구범위 및 방법
		복원방안	<p>현황</p> <ul style="list-style-type: none"> 지역공동체 복원과제와 방안 	<ul style="list-style-type: none"> 의 다양한 공동체운동으로 구분하고 공동체 운동을 위한 도시의 유형화 정성적 분석, 문헌조사
①-3. 마을 만들기 정책의 기초 연구	한국토지주택공사 (2010)	도시 활력 증진 지역 개발사업 효율성 제고를 위한 운영 관리	<ul style="list-style-type: none"> 도시활력개발사업의 분석 도시활력 개발사업 운영 관리 시스템 구축 헬프데스크 운영실적 운영 관리 종합 및 발전 방향 	<ul style="list-style-type: none"> 2010년 도시활력증진 지역 97개 지자체를 대상, 도시활력증진사업에 대한 평가 기존 16개 내역사업(살기좋은 도시만들기, 주거환경개선사업, 개발촉진지구개발사업, 소도읍 육성사업 등) 분석
	정석 (2010)	서울시 마을만들기 지원제도 연구	<ul style="list-style-type: none"> 재개발의 대안, 마을만들기 서울의 마을만들기 실험 국내 외 마을만들기 지원제도(조례, 지원센터) 	<ul style="list-style-type: none"> 마을만들기 지원제도의 국내 외 사례조사
	한국정책과학학회 (2009)	최근 패러다임 변화에 따른 지역발전정책의 새로운 접근방향 모색	<ul style="list-style-type: none"> 신지역발전정책의 이론적 배경 우리나라 지역발전정책에 대한 현황, 데이터베이스 구축 및 발전방안 살기좋은 지역만들기 평가를 통한 신지역발전정책의 추진가능성 신지역발전정책의 사업화 및 제도화 방안 	<ul style="list-style-type: none"> 살기좋은 지역만들기 사업을 실증적으로 분석 평가하고, 신지역발전정책(새마을운동, 지역공동체 활성화, 커뮤니티 비즈니스)을 제시 문헌적 고찰, 신지역발전정책의 패러다임에 대한 해외사례 조사
	대한국토도시계획학회 (2009)	도시 경쟁력 강화를 위한 살고싶은 도시정책의 발전 방안 연구	<ul style="list-style-type: none"> 살고싶은 도시만들기 정책 및 운영 평가 시범사업 확대발전 전략 시범사업 지원 및 경쟁력 강화를 위한 도시정책 및 제도개선 도시재생사업 및 살고싶은 도시정책의 외연확대 방안 	<ul style="list-style-type: none"> 2006~2009년까지의 살고싶은 도시정책의 5대 추진기반 구축 및 운영에 관한 종합평가 워크숍 및 토론회, 전문가 설문조사, 외국의 도시계획제도 검토 번역 및 분석

구분	연구자	연구명	연구 주요내용	연구범위 및 방법
	국토 연구원 (2009)	도시재생을 위한 커뮤니티 비즈니스 지원방안 연구	<ul style="list-style-type: none"> • 커뮤니티 비즈니스의 개념 정의 및 도시재생과의 관계 • 외국의 도시재생을 위한 커뮤니티 비즈니스 지원 정책 현황 • 우리나라의 커뮤니티 비즈니스 사례 심층 분석 • 도시재생을 위한 커뮤니티 비즈니스 지원방안 	<ul style="list-style-type: none"> • 커뮤니티 비즈니스를 추진중인 인증 사회적 기업 218개, 지역자활센터 172개 등 총490개를 대상 • 문헌조사, 심층면담 설문조사, 외국사례조사
	한국토지 주택공사 (2009)	2009년 도시대 학 운영연구	<ul style="list-style-type: none"> • 도시대학 기획 및 운영 • 도시대학 매뉴얼 수정 보완 • 도시대학 온라인 시스템 구축 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 2009년 4대 권역별 도시대학에 대한 기획 및 운영 • 운영팀 사전 평가 워크숍, 온라인 시스템(온라인 카페, 웹하드 등) 구축 및 운영
	연세 대학교 도시문제 연구소 (2007)	살기좋은 지역만 들기 성공매뉴얼 개발 연구	<ul style="list-style-type: none"> • 살기좋은 지역만들기의 의미 • 살기좋은 지역만들기 추진모델 • 살기좋은 지역만들기 관련 설문조사 • 성공 및 위험요인과 사례 분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 살기좋은 지역만들기 7단계모형(꿈그리기→보물찾기→조직화와 합의→민주적 협의체, 전략수립→실천→나눔의 단계→평가 및 환류)을 제시 • 문헌분석, 사례분석, 마을주민 설문조사, 심층집단조사(focus group interview)
	대한주택 공사 (2006)	살고싶은 도시만 들기 국내외 사례 조사	<ul style="list-style-type: none"> • 특화발전모형(기업 및 고용부문, 문화예술부문, 환경생태부문, 농촌특화부문) 사례연구 • 주민참여형모형(행정주도형, 주민주도형) 사례 연구 	<ul style="list-style-type: none"> • 기업도시, 문화도시, 환경도시 등 특화발전유형별 문헌조사, 사례조사
	행정 자치부	살기좋은 지역만 들기모델 유형화	<ul style="list-style-type: none"> • 살기좋은 지역만들기의 정책추진방향 	<ul style="list-style-type: none"> • 살기좋은 지역만들기 정책을 지역특성별 유형

구분	연구자	연구명	연구 주요내용	연구범위 및 방법
	(2006)	및 공모방안 수립 연구	<ul style="list-style-type: none"> • 살기좋은 지역만들기 유형별 기본모델 개발 • 살기좋은 지역만들기 사례 및 시사점 • 정책 패키지화 방안 • 우수지역계획 선정 추진 방안 	<p>(도시, 농촌, 섬)과 발전 테마별 유형(9가지)으로 구분, 230개 기초자치단체 및 제주특별자치시를 대상</p> <ul style="list-style-type: none"> • 목표집단 및 대상지역의 조건, 지역만들기 전략, 추진방식 및 제도개선 관련 국내 외 관련사례 분석
	국토 연구원 (2005)	살고싶은 도시만들기 추진방안 연구	<ul style="list-style-type: none"> • 살고싶은 도시만들기의 필요성 • 선진국의 살고싶은 도시만들기 사례 • 살고싶은 도시만들기의 개념과 정책모형 • 살고싶은 도시만들기 추진방안 	<ul style="list-style-type: none"> • 살고싶은 도시만들기의 필요성 및 개념과 살고싶은 도시만들기 정책을 대상 • 문헌조사, 워크숍 및 세미나, 전문가 및 담당공무원 의견 수렴

제2장 관련이론 및 정책동향

1. 도시 및 마을만들기 관련이론의 전개와 특성

1) 근대도시계획론

(1) 근대 도시계획의 기원

전 세계적으로 도시계획이론이나 원칙으로 자리 잡고 있는 공통의 개념으로서 20세기 전반에는 하워드의 전원도시 개념과 페리의 근린주구(近隣住區, neighbourhood unit)이론이 대표하고 있고, 20세기 후반에는 지속가능한 개발원칙이 대두되었다. 공통의 적용 원리 외에 도시를 잘 만들기 위한 운동(movement)으로서 추진되는 사례들이 있는데, 그것은 1970년대 일본의 마을만들기, 1980년대 미국을 중심으로 한 뉴어버니즘(new urbanism), 1990년대 영국의 어번빌리지(urban village) 운동이다.

근대적인 도시만들기는 에베네즈 하워드(Ebenezer Howard)의 전원도시(garden city)와 르 꼬르뷔제(Le Corbusier)의 녹지속의 타워 도시(tower in the park)에서 찾을 수 있다.

이상적인 공동체주의를 실현하고자 한 에베네즈 하워드(Ebenezer Howard)의 전원도시는 근대 도시계획의 기원이 되었다. 하워드는 1898년에 출간한 「내일: 진정한 개혁에 이르는 평화로운 길」이란 저서에서 자본주의적인 대도시에서 사라지는 공동체성 혹은 공동체적인 인간관계를 복원하고 구현하는 방안으로 인구 3만 2천명이 사는 전원도시를 제안했다. 대도시 근교에 인위적으로 조성되는 전원도시는 단순한 신도시가 아니라 바로 공동체적인 삶을 복원하기 위한 급진적인 공간이론의 하나였다. 이러한 시도는 이후 유럽의 여러 지역에서 다양한 형태로 이루어졌고, 제2차 세계대전을 거치면서 영국에서 국가주도의 도시계획으로 자리를 잡게 되었다. 영국은 산업혁명 후기에 직면한 도시문제를 전원도시 건설의 성공으로 해결의 실

마리를 찾았던 것이다.

이에 비하여 르 꼬르뷔제는 자동차 시대와 과학적 합리주의의 전통을 토대로 기능적으로 최대한 효율화된 도시를 제안하였다. 르꼬르뷔제는 주택을 살기 위한 기계(machine for living)로 표현하고 있는데 근대적 도시만들기의 정신이 잘 드러난다(박재길, 2006).

이후 1924년 미국의 사회학자 클래건스 페리(C. A. Perry)는 1차 집단의 친밀감이 사회적 공동체의 형성에 중요하다는 사실을 인식하고 근린주구이론(neighbourhood unit theory)⁸⁾을 제안하였다. 근린주구이론은 도로망계획을 통해 자연스럽게 발생한 토지를 생활공간으로 삼던 산업혁명 이전의 계획개념에서 탈피하여, 도시계획에서 근린주구를 기본적인 계획단위로 삼게 되는 계기를 마련한다. 무엇보다 근린주구의 골자는 물적계획 측면에서 보행자의 안전과 환경을 중요하게 인식하는 것이고, 사회적 측면에서는 커뮤니티에 의한 사회적 교류를 도모하는데 있다. 그러나 페리의 근린주구이론에 대하여 논란이 없는 것은 아니다. 근린생활권의 적정규모에 대한 논란(교통수단 및 커뮤니케이션 발달로 생활권 확대), 학교라는 근린생활권의 구심점에 대한 부정적인 견해(도시생활은 초등학교를 중심으로 발생되지 않으며, 우리나라의 경우 도로 지형적 패턴을 가짐), 근린주구가 오히려 계층간 분리를 유도한다는 비판(백인 중산층의 자녀를 가진 가정이 계획의 대상) 등 다양하다.

근대도시계획현장인 「아테네헌장(1933)」에서는 거주 여가 근로와 이를 통합하는 교통을 도시의 주기능으로 설정하였다. 이에 비하여 「마가리드헌장(1944)」 전문에서 '도시'는 지역공동체(communitiy)의 이익을 위해 존재해야 하며, 문화적인 요소와 환경생태계 사이의 균형이 존중되어야 한다고 적시되어 있다(김현수외, 2006).

(2) 근대 도시계획론의 반성과 성찰: 1960년대

근대 도시계획의 전통 확립에 큰 계기를 마련한 르 꼬르뷔제의 기계적인 도시관은 도시에서 생활하며 살아가는 사람들을 기능적인 존재로만 간주함으로써 1960년대에 들어와 사람이 부

8) 근린주구는 어린이들이 위험한 도로를 건너지 않고 통학할 수 있는 단지규모에서 생활의 편리성과 쾌적성, 주민들간의 사회적 교류를 할 수 있도록 조성된 물리적 환경을 말함. 규모는 하나의 초등학교 학생 1,000-2,000명에 해당하는 거주 인구 5,000-6,000명, 어린이들이 걸어서 통학할 수 있도록 주구의 반경은 400m, 면적은 약 64ha로 함. 소공원과 레크레이션용지는 약 10%를 확보하고, 커뮤니티시설과 학교 등은 중심부에, 상가는 1개소 내지 2개소를 주구 외곽에 배치함. 그리고 단지내부의 교통체계는 쿨데삭(cul-de-dac)과 루프형 집분산도로, 주구외곽은 간선도로로 계획함.

재하고 생활 부재의 도시를 만들었다는 비판을 받게 된다.

그중에서 미국의 저널리스트인 제인 제이콥스(Jane Jacobs)가 「미국 도시의 삶과 죽음(the death and life of great american cities)(1961)」을 통해서 반인간중심의 현대도시를 비판하였다. 제인 제이콥스는 “하워드(Howard)와 번햄(Burnham)의 도시개조나 도시재생사조는 사람과 연관이 없는 조합에 불과하다. 도시에 대해 전혀 연구되지 않았고, 고려되지 않았으며 그러한 도시를 만들어서 우리가 희생양이 되었다”라고 신랄한 비판을 하였다. 이전의 모든 도시계획가나 건축가들은 도시를 잘못 이해하고 있고 도시를 망친 사람들이라는 표현까지 하였다. 도시공간구조가 사람 중심적이지 못하고 무분별한 도시의 확산(urban sprawl) 등으로 도시의 정체성이 약화되었으며, 그런 도시환경에서 사는 인간의 삶 자체가 상실감을 일으킨다는 이유에서이다.

그녀는 미국에서 벌어지는 도시개발 프로젝트들이 역사적이고 전통적인 커뮤니티를 해체하고 있고, 기능주의적인 도시의 논리(보차분리, 용도분리 등)가 도시의 다양성이나 생명력을 파괴하고 있다고 비판하였다.

이러한 과점에서 그녀는 다양성이 확보된 인간적인 도시를 조성하기 위한 방안과 도시의 쇠퇴방지 및 재생을 위한 대안을 제시하였다. 인간적인 도시는 도시 내 다양한 지구에 둘 이상의 도시기능을 복합화하고, 슈퍼블록(super block)을 배제함으로써 지구(district)의 모퉁이를 걸어 볼 기회와 골목길이 많아야 한다는 것이다. 그녀가 말하는 인간도시는 오래된 건물과 역사문화자원이 지구 내에 혼합되어 있고, 도시 내 사람들이 교류하고 소통할 수 있도록 오밀조밀한 규모의 휴먼스케일(human scale)이어야 한다는 것이다.

그녀는 도시생활이 토지용도가 서로 혼합되고 가로가 촘촘하며 다양한 건물이 고루 섞여 다양성을 유지하면서 살아가는 특성을 가지고 있다고 말한다. 도시의 다양성에 영향을 주는 요소는 단일화(연구, 시설, 자본 등)를 방지하는 것이라고 한다. 도시 내 지구의 다양성을 위해서는 블록 규모의 휴먼스케일 정비와 인간중심적인 공공건물 및 서비스기능의 경쟁이 필요하다고 강조한다. 그동안 도시가 사용자 중심이지 못했다는 반성은 사람 중심의 도시만들기가 필요하다는 것을 역설하는 것이다.

2) 도시의 새로운 패러다임 발현: 인간정주환경에 대한 패러다임 변화와 이론의 등장(1980-90년대)

모던시대의 도시화(urbanization)와 탈도시화(suburbanization) 그리고 재도시화(reurbanization) 과정에서 만들어진 기능적이고 자동차 중심적인 정주환경이 이용자(사람)중심의 정주환경을 만들지 못하고 있다는 비판이 제2차 세계대전 이후 지속적으로 진행된 후 1980년대를 기점으로 도시계획가, 전문가, 연구자, 개발업자, 시민단체 등을 중심으로 비판이 구체적으로 일기 시작하였다.

특히, 산업혁명 이전의 인간중심적인 커뮤니티 정주환경의 가치를 현대의 정주환경에 재현할 수 없는가에 대한 고민과 이를 위한 다양한 대안들이 1980년대 이후 북미와 유럽을 중심으로 건축·도시계획가를 중심으로 진행되었다.

이와 함께, 한정된 토지자본의 효율적 이용과 도시의 무분별한 확산(sprawl)이 만들어낸 반환경적인 정주환경개발에 대한 자각과 전 세계적으로(특히, 국제적 협약에 따른) 지속가능한 개발에 대한 관심이 고조되면서 모던시대의 정주환경 개발을 벗어난 새로운 형태의 지속가능한 정주환경에 대한 이론적·물리적 대안이 지난 30년 동안 왕성히 진행되었다.

미국과 유럽을 중심으로 진행된 정주환경과 정주환경의 구성에 있어 (한국적 용어로는 마을 만들기) 새로운 개념과 대안의 모색은 전통근린주구(traditional neighborhoods), 전통근린주구개발(TND, traditional neighbourhood development), 대중교통지향형 개발(TOD, transit oriented development), 뉴어바니즘(new urbanism), 어반빌리지(urban village), 압축도시(compact city), 스마트성장(smart growth), 성장관리(growth management), 지역주의(regionalism) 등 9가지로 정리할 수 있다.⁹⁾

위의 9가지 개념은 크게 산업혁명 이전의 전통적 커뮤니티(혹은 마을)의 가치를 회복하기 위한 ①마을규모의 도시계획·도시디자인·건축디자인적 측면, ②마을과 마을단위와 주변환경에 대한 수평적·수직적 구성 측면, ③마을과 교통시설과의 연계에 관한 측면, ④도시차원에서의 정주환경(마을단위의 조합)의 개발·관리·거버넌스·재원 측면으로 나누어 볼 수 있다(양도식, 2011).

9) 일반적으로 이 개념들은 많은 부분 공통된 영역을 가지고 있음. 같은 전문가 그룹이 다른 형태의 개념을 동시에 이야기 하고 있는 부분도 많음. 그런 측면에서 각 개념의 분명한 경계를 정하는데 있어서도 모호한 부분이 일반적으로 많았음.

〈그림 2-1〉 구미 선진국의 마을만들기 개념들의 접근방법에 따른 분류



서구의 많은 마을만들기 개념은 이론적 배경과 내용 그리고 적용에 있어 많은 부분 공통된 부분을 가지고 있다. 동시에 같은 부류의 전문가그룹(특히, 건축가와 도시계획가 그룹)이 진화된 마을만들기 개념에 개입하고 활동하여 다른 용어로 발전된 개념이므로 상당한 부분 이론적 실천적 측면에서 같은 내용이 많다. 이런 이유로 일반적으로 미국을 중심으로 일어난 마을만들기 운동은 뉴어바니즘(new urbanism)로 분류되고 유럽(특히, 영국)을 중심으로 한 마을만들기 운동은 어반빌리지(urban village)로 분류되어 설명되는 것이 일반적이다.

〈표 2-1〉 서구의 사람중심형 마을만들기 운동의 개념과 주요 내용

마을만들기의 패러다임	시작과 옹호자	활동과 저서	패러다임의 배경과 지향개념	마을만들기의 디자인 원칙		대표적 사례
				물리적 차원	비물리적 차원	
Traditional Neighbourhoods Traditional Neighbourhood Development (TND)	<ul style="list-style-type: none"> • Andres Duany & Elisabeth Plater-Zyberk • 도시·건축 전문가 그룹 • 지자체 • 개발업자 	-	<ul style="list-style-type: none"> • 중세시대 그리고 전 근대 시대 가졌던 커뮤니티 가치의 회복 	<ul style="list-style-type: none"> • 이웃과 상호교감을 유발하는 주택, 가로구조, 공공공간 조성 	<ul style="list-style-type: none"> • 커뮤니티 유대감 향상을 위한 공간구조와 기능 부여 	<ul style="list-style-type: none"> • Poundbury Urban Village • Croydon
Transit Oriented Development (TOD), Pedestrian Pockets	<ul style="list-style-type: none"> • Peter Calthorpe • 도시·건축 전문가 그룹 • 지자체 • 개발업자 	-	<ul style="list-style-type: none"> • 한정된 토지자본과 지속가능한 정주환경조성을 위해 공공교통시설을 중심으로 보행 중심의 한 고-중저 밀도 순의 정주환경 조성 	<ul style="list-style-type: none"> • 집약된 공공교통시설을 중심으로 복합용도의 고밀도 정주환경 조성 시설과 멀어질수록 저밀도형 정주환경 조성 	<ul style="list-style-type: none"> • 지속가능성 	<ul style="list-style-type: none"> • Greenwich Millennium Village
New Urbanism	<ul style="list-style-type: none"> • Andres Duany, Elizabeth Plater-Zyberk, Stefanos Polyzoides, Elizabeth Moule, Peter Calthorpe and Michael Corbett 	<ul style="list-style-type: none"> • The Ahwahnee Principles: Towards More Liveable Communities (1991)을 통한 선언문 작성 • 최초의 New Urbanism의 	<ul style="list-style-type: none"> • 산업혁명 이전의 미국의 전통적인 커뮤니티가 가졌던 인간중심적이고 아름다운 마을 만들기를 모색 	<ul style="list-style-type: none"> • 위치: 기존 개발지역 혹은 녹지 • 디자인 방식: <ul style="list-style-type: none"> - 고밀도·저밀도의 혼합 - 복합용도 - 다양한 거주민 주거 - 양질의 도시디자인 	<ul style="list-style-type: none"> • 공공참여를 통한 마을만들기: 거주민과 사용자가 마을 만들기에 아래의 다양한 의견 제시: 다양한 거주민이 혼합된 주거, 마을의 레이어아웃, 기존 환경 의보호, 필요한 생 	<ul style="list-style-type: none"> • Seaside (Florida) • Laguna West (Sacramento) • Harbour Town (Memphis) • Kentlands (Gaitherburg)

마을만들기의 패러다임	시작과 옹호자	활동과 저서	패러다임의 배경과 지향개념	마을만들기의 디자인 원칙		대표적 사례
				물리적 차원	비물리적 차원	
	(이들 전문가 그룹들이 New Urbanism 선언서에 서명을 함) • 지자체 • 개발업자	개념은 California Local Government Commission에 의해 조직된 'Ahwahnee Hotel'에서 회의에서 공식적으로 제안됨		-보행중심의 가로 체계 • 인구: 3000-5000명 • 규모: -직경 900미터 (10분보행거리) -40헥타아르 • 시설: 다양한 생활 시설과 공공공간 • 계획된 마스터플랜에 따라 개발 • 디자인 코드 적용 • 마을과 마을사이의 관계: 비슷한 규모의 정체성을 가진 마을이 상호교통		
Urban Village	• 1980년대 후반 • 미국의 'The New Urbanism'의 직접적 영향을 받음 • Urban Village Group • The Prince of Wales • Leon Krier and elite group • Central Government (Planning Policy Guidance, e.g. PPG1) • English Partnerships	• Urban Villages: a Concept for Certain Mixed-use Urban Development on a Sustainable Scale) • The Economics of Urban Village	• 중세 커뮤니티가 가졌던 커뮤니티 소속감과 인간적 스케일의 정주환경의 현대적 모색 • 인간스케일, 소속감, 사회적이고 활발한 가로환경, 미적인 타운 스케이프		활시설, 마을의 주변마을과 어떻게 상호연계할 것인가에 대한 의견	• West Silvertown Redevelopment, (London) • Poundbury Urban Village (Dorset) • Hume Regeneration (Manchester) • Greenwich Millennium Villages, (London)

마을만들기의 패러다임	시작과 옹호자	활동과 저서	패러다임의 배경과 지향개념	마을만들기의 디자인 원칙		대표적 사례
				물리적 차원	비물리적 차원	
Compact City	• New Urbanism 옹호자	-	• 도시기능과 환경의 효율적 사용과 보호	• 교통허브를 중심으로 한 고밀도·복합 용도 개발	• 도시차원에서의 효율성있는 공간구조와 배치	-
Smart Growth	• Centre for New Urbanism	-	• 효율적 토지이용 계획	• 토지자본의 효율적 이용을 위한 교통 시설과 정주환경의 개발방식	• 조닝을 넘어선 경제·사회·문화·복지·교육 등을 포함한 공간계획 적용	-
Growth Management	• Centre for New Urbanism					-
Regionalism	• Centre for New Urbanism	-	• 효율적 토지이용 계획과 거버넌스	• 토지이용 자본과 함께 거버넌스외 재정적 측면의 수단	• 광역차원의 정주환경 조성에서의 거버넌스 체계와 재정적 사용에 대한 고려	-

(1) 뉴 어바니즘(new urbanism): 미국의 신도시주의

제인 제이콥스(Jane Jacobs)와 그 동조자들은 도시계획가들의 이상적인 공동체에 대해 부정적인 평가를 내린다. 왜냐하면, 현대 도시들은 매우 크고 복잡하여 하나의 관점에서 완전하게 이해하기 어렵기 때문이다. 그러나 이러한 주장에도 불구하고, 도시사회에서 발생하는 많은 문제들에 대처하고 나아가 창의성과 상호 신뢰에 기반한 도시의 공동체적인 발전을 위하여, 1980년대부터 도시공동체의 형성 또는 복원과 관련된 다양한 이론들이 제시되었다.

이러한 도시 공동체 이론들 가운데 대표적인 것이 미국의 교외개발 정책에 대한 비판적 대안으로 등장한 뉴어바니즘(new urbanism)이다. 교외개발 확산 정책은 무분별한 생태환경 파괴와 무차별적인 토지이용의 확산, 엄청난 에너지의 낭비, 인종과 문화 차이에 따른 사회공간적인 격리를 고착화하고 시민참여에 대한 냉소적 무관심 등을 초래함으로써 미국 사회를 해체시키는 주범으로 지목받게 되었다. 이러한 비판은 결국 도시 및 지역계획에서 새로운 조류로서 뉴어바니즘운동(new urbanism campaign)을 태동시키게 되었다.

신도시주의 운동은 1993년 협회가 결성된 이후에 1996년 '헌장'이 공포되어 체계적인 이념과 실천 전략을 갖고 추진되었다. 이 운동의 주도자들은 교외확산 정책 대신 기존 도시 내에서 적정규모의 근린거주지역을 건설하는 방안을 도시공간 개발의 대안으로 제시한다. 이들은 대도시권의 구도심 및 타운을 복원하고 지속적으로 팽창을 거듭하는 교외화 문제를 해결하는 전략으로 근린주구(近隣住區)와 여러 지구가 결합된 커뮤니티(communitiy) 구축방안을 제안하였다. 뉴어바니즘협회가 제시하는 근린주구란 반경 1/4 마일 정도의 규모로 주거 상업 문화 휴식공간이 함께하는 복합생활공간이며, 소득 교육 문화 등의 수준이 상이한 사람들이 함께 공존하는 주거공동체이다. 이들은 물리적인 해법만으로 사회경제적인 문제를 해결할 수는 없다는 것을 잘 알고 있지만, 물리적 틀이 조성되지 않고서는 경제활성화나 커뮤니티의 안정, 그리고 건강한 환경이 지속될 수 없다는 점을 강조한다.

또한, 뉴어바니즘협회는 저밀 전원주택지의 교외확산을 완화하고, 대중교통을 지향하며 도시마을 중심지 형성을 내걸고 활동하였다. 특히, 시애틀에서는 도시기본계획과 별도로 주민참여형 마을계획을 수립하고 마을만들기를 지원해 오고 있다(박재길, 2006).

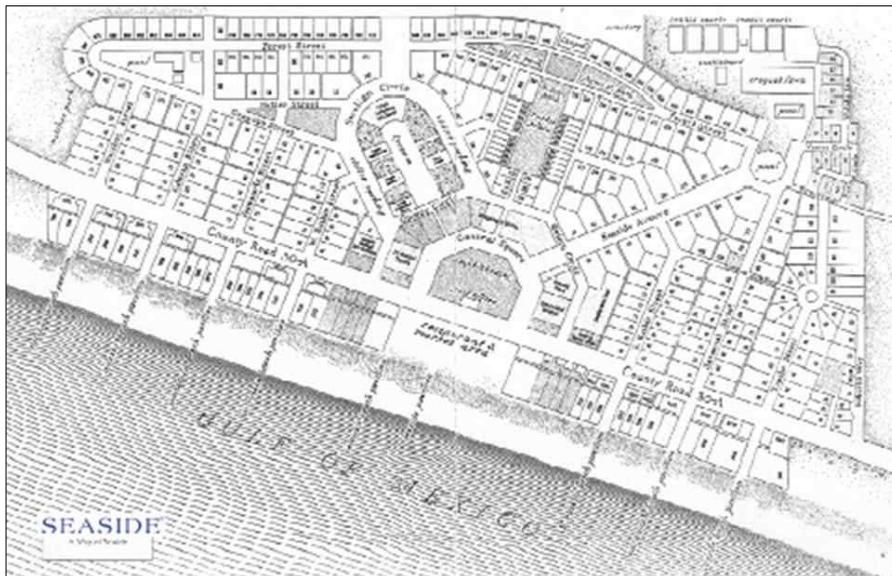
뉴어바니즘의 핵심원리는 효율적이며 친환경적인 보행도로 조성, 차도 및 보행공간의 연결성 확보, 복합적이고 다양한 토지이용, 다양한 기능 및 형태의 주거단지 조성, 건축물 및 도시

설계의 질적인 향상, 지역공동체를 위한 거점 공간의 마련, 효율을 고려한 토지이용 밀도의 조정, 친근한 보행공간 설계 및 보행공간 간의 네트워크 형성, 생태계를 고려한 지속가능성 및 삶의 질적인 향상 도모 등이라고 할 수 있다.

뉴어바니스트(new urbanist)에 의한 마을(village)은 복합용도 개발을 통해 다양한 거주민이 입주하고 양질의 도시디자인과 함께 보행중심의 커뮤니티를 만들고 있다. 인구는 3,000~5,000명 규모로 마을의 직경은 900m(10분 보행거리)이고 다양한 생활시설과 오픈스페이스(open space)가 조성되어야 한다. 마을의 물리적인 형태는 마스터플랜(masterplan)과 디자인 코드(design code)에 따라 계획되고 비슷한 규모의 커뮤니티(communitiy)가 각각 정체성을 가지고 있으며, 다핵화된 도시를 연결하는 교통체계를 갖춰야 한다. 대표적인 사례가 미국 플로리다의 씨사이드(seaside)이다(양도식, 2011).

이 마을의 규모는 가로와 세로의 길이가 400m 정도에 불과하고 미국의 다른 도시와 다르게 상업시설과 공공시설이 주거지와 혼합되어 있다. 이 도시에서는 디자인 코드를 가지고 건축물의 지붕과 재질, 안테나의 위치까지 강하게 규제하고 있다. 대중교통 중심의 도로체계를 만들면서도 자동차를 완전히 배제하지 않고 저속으로 운행이 가능하도록 도로구조를 설계하였다. 뉴어바니스트는 씨사이드(seaside)를 대도시의 확산에 반대하며 토지이용의 혼합을 시도하고 걷고 싶은 거리를 만들었다(김향집, 2011).

〈그림 2-2〉 미국 플로리다의 씨사이드(The Seaside)





(2) 어번 빌리지(urban village): 영국의 도시마을

어번 빌리지(urban village)가 등장하게 된 배경은 1970년대 영국 경제의 침체에 따른 높은 실업률, 주택문제, 인구감소 등 도시내부지역이 쇠퇴하고 황폐화되는 도시문제에 대응이 필요하게 되었기 때문이다.

영국은 1968년 「스케핑턴 보고서(계획과 사람)」를 통해 계획과정의 주민참여를 제도화하였다. 1980년대 중반에는 도시건축에 많은 관심을 지닌 영국의 찰스 황태자가 전문가 우월주의를 탈피하고 주민과 문화, 장소적 고유성을 존중하며 사회적 관심을 불러일으켰다. 이러한 찰스 황태자의 주장에 공감하여 어번빌리지 운동(urban village campaign)이 촉발되었다. 최근 블레어(Tony Blair)정부는 공공성 확장의 관점에서 보다 깨끗한 정주공간과 공공시설 정비를 주요정책으로 추진해 오고 있다(박재길, 2006).

어번빌리지(urban village)는 그 이름대로 도시에 마을과 같은 스케일(scale)감과 친밀함을 회복하고자 하는 것이다. 기본적으로 자동차를 이용하지 않고서 볼일을 볼 수 있고, 다양한 계층의 사람들이 함께 거주하면서 다양한 용도의 시설이 혼재하는 커뮤니티를 형성하며, 계획 입안과정에서도 주민참가를 전제로 하여 도시 디자인이 주변여건과 맥락을 유지하도록 한다.

1997년 노동당이 집권한 이후로 영국 전역에 어번빌리지 개념을 적용한 5개의 시범사업을 추진하였는데, 그 중에서 런던의 그린위치 밀레니엄 마을(greenwich millennium village)이 가장 대표적인 사례이다.

〈그림 2-3〉 영국 런던의 그린위치 밀레니엄 마을



이 마을은 10년동안 5단계에 걸쳐 주택이 조성되었고 현재도 조성되고 있다. 어번빌리지의 공간구조 개념을 그대로 도입하고, 사회적인 혼합(mix)도 다양하게 시도하며 주택의 유형도 원룸(one room)에서 포룸(four bedroom)까지 다양한 계층이 이용할 수 있도록 하고 있다. 건물의 외관뿐 아니라 친환경적인 요소(수도, 전기, 건설과정에서의 재활용 등)가 많이 반영되어 있어 성공적인 사례로 소개되고 있다.

특히, 이 마을은 공공공간과 커뮤니티 공간에 대한 배려가 잘되어 있다. 특이한 점은 커뮤니티 공간이 한 곳에 집중되어 있는 것이 아니라 네트워크 형태로 배치되어 있다는 것이다. 그리고 작은 규모의 길과 골목길을 서로 연결하고 커뮤니티와 커뮤니티 사이에 교통시설을 효율적으로 배치하여 연계성을 높이며, 공원과 오픈스페이스(open space)를 공유하는 타운(town)들을 강조하는 등 인간중심적인 도시의 물리적인 틀이 잘 드러난다(양도식, 2011).

(3) 마치즈쿠리(まちづくり): 일본의 마을만들기

참여정부에서 추진한 살고싶은 도시만들기는 일본의 마치즈쿠리(まちづくり)와 유사한 성격을 갖고 있다. 마치즈쿠리는 기존의 도시를 인간답게 살고 싶은 곳으로 탈바꿈하기 위하여 삶의 질과 공간의 질을 우선하는 정책이자 마을만들기 운동이다.

마치즈쿠리의 대상범위는 넓게는 국토에서 작게는 마을 안의 썸지공원에 이르기까지 그 규모와 내용이 보다 넓고 다양하다. 일본의 'まちづくり(마치즈쿠리)'라는 단어는 '마을(町)' 혹은 '가로(街)'를 의미하는 'まち(마치)'와, 무언가를 만들어낸다(造·作·創)라는 포괄적인 의미를 가지고 있는 'つくり(츠크리)'로 구성된다. 'まち'는 마을 및 가로에 해당하는 유형의 것뿐만 아니라 마을 내의 역사·문화·자연·경관·환경 등을 포함한 무형의 것들, 그리고 마을 내에 살고 있는 사람들과 그 사람들의 일상생활까지도 포함된다. 'つくり'는 앞에 기술한 한자어 뜻을 보면 알 수 있듯이, 단순히 가로시설물을 만들거나 공원을 조성한다든가 하는 행위를 의미할 뿐만 아니라 더 나아가 'まち'를 대상으로 이제는 무언가를 창조해낸다는 보다 넓은 의미를 갖게 되었다.

마치즈쿠리의 배경은 일본의 도시화, 산업화 과정 속에서 나타난 주민 생활의 문제점을 보완하는 과정 속에서 나타났다. 급속한 도시화와 산업화로 이촌향도(離村向都)가 가속화되면서 이농(離農)은 곧 도시과밀현상과 이에 따른 주거, 교통, 소음, 쓰레기, 대기오염, 각종범죄 등 여러 도시문제를 발생시켰다. 때문에 도시의 정체성과 가치를 재발견하자는 사회적인 요구가 증대하였고, 주민 관점에서 기획되는 도시의 물리적이고 사회적인 환경정비운동이 추진되었다.

마치즈쿠리가 적용되는 공간적 규모는 행정구역 단위가 될 수도 있지만 복지·전통문화·자연 및 환경·가로·주거지·문화시설·문화재·공장이전지·중심시가지·전통가옥군·재래시장 등과

같이 그 공간적 범위가 제각기 다르다. 복지 즈쿠리는 복지와 관련한 정책 및 사업이 적용되는 공간적 규모에 대한 마치즈쿠리, 방재(防災) 즈쿠리는 재해가 발생할 소지가 있는 공간적 규모의 범위에 대한 마치즈쿠리, 문화 즈쿠리는 문화를 활용하거나 진흥시켜야 할 공간적 규모를 그 범위로 하는 마치즈쿠리가 되는 것이다. 이 외에도 경관·관광지·가로 즈쿠리 등 그 대상과 범위는 매우 다양하다(한국도시지리학회, 2008).

(4) 새로운 도시 패러다임의 특징

지금까지 검토한 새로운 도시 패러다임의 특징은 다음 표와 같이 정리할 수 있다. 새로운 도시 패러다임의 기본골격은 무분별한 교외화에 따른 토지의 손실과 공동체 의식 상실, 그리고 환경문제에 대응하기 위해 지역특성을 반영하고 주민이 참여해 주도하는 지속가능한 개발을 목적으로 한다.

그동안 영국, 미국, 일본 등에서 전개된 생활자 중심의 도시만들기는 각 나라의 고유한 사회 시스템과 국민기질, 도시여건과 전통을 반영하고 있다. 미국의 뉴어바니즘운동(new urbanism campaign)이나 영국의 어반빌리지운동(urban village campaign), 일본의 마치즈쿠리(まちづくり) 운동은 한결 같이 전문가, 공급자 중심의 도시만들기를 반성하고 생활자 관점의 도시만들기를 공공정책의 한 부분으로 자리매김하였다는 평가를 받고 있다.

이러한 계획이론이 등장하면서 기존의 획일적인 도시에서 커뮤니티가 활성화되는 인간적인 도시로의 전환이 요구되었다. 인간 중심의 도시를 만든다는 것은 인간이 살 수 있는 정주환경을 만들어주는 것인데, 이들 이론은 크게 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

〈표 2-2〉 마을만들기의 이론과 패러다임 주요내용

구 분	국가(시기)	주요내용
이론과 전제	영국 미국 (18세기말 , 19세기초)	<ul style="list-style-type: none"> • 교외지역에 신규로 조성되는 신도시·위성도시로서 근린주구 중심의 이상도시 • 이러한 개념은 Clarence Perry가 도시는 근린주구 단위로 계획되어야 한다는 근린주구 이론(1923)으로 발전
	UN 등 국제 사회 (19세기말)	<ul style="list-style-type: none"> • 1970년대부터 사용 • 1987년 환경과 개발에 대한 세계위원회(WCED: world commission on environment programme)에서 지속가능성 정의

구 분		국가(시기)	주요내용
			<ul style="list-style-type: none"> • ‘지속가능한 개발이란 미래 세대의 욕구 충족 능력을 저해하지 않는 한도 내에서 현세대의 필요를 충족시키는 개념’으로 정의 • 1992년 리우 UN 환경개발회의(UNCED)의 ‘Agenda 21’ 채택으로 지속가능한 개발의 구체적 지침 제시
마을 만들기 패러 다임	마을만들기 운동 (일명 마쯔즈쿠리 운동)	일본 (1970년 대)	<ul style="list-style-type: none"> • 1960년대 고도성장에 따른 주민저항운동이 활발 해지면서 태동, 1970년대 정착 • 당초 전통 건물 등 역사 보전, 마을 보전에서 시작 하여 1980년대부터는 주거지 정비, 지구계획 등에 활발하게 적용되는 주민참여 기법으로 알려져 있음 • 지방 정체성 및 가치 재발견에 대한 요구에서 출발 • 주민 관점에서 기획되는 물리적·사회적 지역환경 정비 운동 • 마치즈쿠리가 적용되는 공간적 규모는 유형별로 차 등화
	뉴어버니즘 (new urbanism) 운동	미국 (1980년 대 말)	<ul style="list-style-type: none"> • 1980년대 도시의 무분별한 확산에 의한 도시문제 (생태계 파괴, 공동체 의식 약화, 지역성 약화, 보행환경 악화, 인종 및 소득계층별 격리 현상 등)를 극복하기 위한 대안으로 시작 • 1996년 뉴어버니즘 헌장(the charter of the new urbanism)이 제정 • 무분별한 교외화로 인한 토지손실과 공동체의식 상실 지적 • 지속가능한 개발 및 생태도시 구현이 목표 • 공간계획을 위한 물리적 개발 지침
	어번빌리지 (urban village) 운동	영국 (1990년 대 후반)	<ul style="list-style-type: none"> • 1989년 쾌적하고 인간적인 스케일의 도시환경 (liveable urban environments) 계획 • 지역특성과 환경이 무시된 획일적으로 단조로운 도시 지양 • 공적 공간을 중시한 소생활권 형성 기법 • 도시공간의 물리적 요소에 적용 가능한 디자인 개념 • 보행친화적이고 고밀·복합적 토지이용

첫째, 지역적 특성을 반영한 도시 차원의 운동으로서의 마을만들기이다. 도시만들기에 있어 핵심 개념으로 복합용도, 다양성, 융통성, 공동체 회복, 주민 중심을 공통의 사안으로 규정하고 있다. 이들 운동사례는 지속가능성의 개념이 도입된 이후 개별 국가의 개별 상황에 맞는 도시 차원의 마을만들기 전개 운동이라고 할 수 있다.

둘째, 다양한 형태의 행정 및 계획수법으로서의 마을만들기이다. 일본의 마을만들기가 주민 주도의 행·재정적 지원체계, 도시계획 체계의 틀이라고 본다면, 미국과 영국의 사례는 도시

및 건축계획의 기법으로서의 성격이 강한 도시만들기 운동으로서 물리적 환경 조성 이외 계획의 사회적 목표까지 중시한다고 볼 수 있다.

셋째, 커뮤니티 조성을 중요시하는 사업으로서의 마을만들기이다. 인간 중심의 도시를 만든다는 것은 커뮤니티가 중심이 되는 공간을 다양하게 조성하는 것이다. 사람은 혼자 살지 않고 모여 사는 존재로서 무엇보다 커뮤니티가 중요하다. 커뮤니티의 개념은 근린주구와 비교할 수 있다. 르코르뷔지에(Le Corbusier)의 근린주구가 공동주택을 지향했다면, 제인 제이콥스(Jane Jacobs)는 그와 반대되는 사람 중심적인 공간구조를 추구하였다. 따라서 커뮤니티(communit)는 르코르뷔제가 만든 도시보다는 제인 제이콥스가 지향하는 공간의 형태라고 볼 수 있다. 커뮤니티는 물리적인 환경과 더불어 사회적이고 경제적인 환경까지 함께 고려해 근린주구 속에서 어떤 일자리와 어떤 자족적인 기능을 넣을 것인가, 그리고 사회적 환경을 어떻게 만들 것인가를 고민하는 개념이라고 할 수 있다.

2. 국가차원의 도시 및 마을만들기 정책동향

1) 도시 및 마을만들기 관련정책 추진현황

(1) 도시형 마을만들기 정책의 도입 배경

① 도시계획적 배경: 도시 패러다임의 변화

전국의 도시화율이 90%에 다다르고 인구성장률이 둔화되고 있는 1990년대 이후 개발 위주 도시계획은 도시를 가꾸고 정비하거나 재생시키는 관리위주의 계획으로 전환되고 있다. 이러한 변화는 도시의 패러다임을 수요자를 중심으로 하는 성장관리정책으로 전환시키고 있다. 주민의 일상생활을 고려하는 프로그램을 중요시하는 옹호계획¹⁰⁾, 참여계획, 그리고 지구단위계

10) 옹호계획(참여주의계획, Advocacy Planning)은 1960년대 중반기부터 미국사회를 휩쓴 새로운 도시계획 개념으로 폴 다비도프 교수가 1965년 "Advocacy and Pluralism in Planning, 계획활동에 있어서의 참여와 복합사회주의"란 논문에서 이같은 계획이론을 주장하였음. 그의 주장은 도시계획 수립 및 결정과정에 실수요자인 주민들의 의사가 반영되어야 한다는 것으로 이는 관행적인 기술관료나 일부 중상류층의 의견에 따라 결정하던 계획수법을 모든 계층이 참여하는 결정수법으로 발전시킬 것을 주장하였음.

획이 새로운 도시계획의 패러다임으로 자리잡아 가고 있다.

② 행정·제도적 배경: 분권화와 지방자치제

1980년대 이후 민주화의 진전과 1990년대 중반부터 지방자치시대의 본격화를 맞아 시민들의 성숙한 자치의식이 발달하면서 시민들은 관(官)이 일방적으로 준 것에 만족하는 것이 아니라 스스로 필요한 것을 요구하고 그 행정과정에 참여하여 의견을 개진하는 상황에까지 이르게 되었고, 이에 따라 과거와는 다른 도시만들기의 방식을 요구하기에 이르렀다.

도시간의 경쟁이 치열하게 되어, 도시마다 어떻게 하면 다른 도시에 비해 더 매력적이고 특색 있는 도시를 가꾸어가는가가 중요한 문제로 등장하였고, 각 도시는 주민·시민단체·기업가 그리고 행정 등 다양한 집단이 함께 도시를 만들어 가는 거버넌스(governance)에 힘을 모으게 되었다.

③ 사회문화적 배경: 삶의 질의 중시

1960년대 이후 40여 년간 진행되어 온 산업화와 도시화는 우리 국민들의 정주환경을 근본적으로 변화시켜, 농촌 중심 사회에서 산업화 시대의 제조업 서비스 활동과 생활서비스를 제공하는 도시중심의 사회로 변했으며, 정보화·세계화가 진전되면서 도시기능은 보다 고도화하고 도시간의 경쟁도 더욱 치열해지고 있다.

1인의 소득수준이 1만달러를 넘어선 1990년대 무렵부터 삶의 질에 대한 국민적 관심이 증대하면서 도시민의 생활가치도 많이 변화하고 있고, 이러한 변화는 도시를 살고싶은 장소로 만들어가는 새로운 패러다임을 요구하고 있다.

(2) 주요 도시형 마을만들기 정책의 추진 경위

도시 및 마을만들기를 위해 국토해양부, 행정안전부, 환경부, 문화관광부 등 모든 부처에서 사업을 시행 중이다. 시·군단위로는 국토해양부(살고싶은 도시만들기), 행정안전부(살기 좋은 지역 만들기, 소도읍육성사업 등), 농림수산식품부((구) 신활력사업), 환경부(그린시티, 에코시티), 문화체육관광부(지역문화산업클러스터) 등이 추진 중이고, 마을단위로는 국토해양부(살고싶은 도시만들기), 행정안전부(참 살기좋은 마을가꾸기사업)가 추진하고 있다.

〈표 2-3〉 살고싶은 도시정책 유사사업

구분	주무 부서	해당사업	지정 범위	선정 및 추진현황('07 현재)	지원규모
시,군 단위	행안부	살기좋은 지역만들기 우수계획	시(도농 복합)군	• 국가지정 30개 • 도지정 17개	3년간 매년 20억원
		소도읍육성사업	읍	• 194개읍 중 '07년까지 72개읍 선정(완료 36, 추진중 36)	4년간 총 100억원
		자전거이용시설 정비사업	시	• 자전거 시범도시 15개	
		지역정보화 지원사업 (기존 정통부 사업)	시		
	농림부	신활력사업	시,군	• 70개 낙후지역	3년간 매년 20~30억원
	국토부	살고싶은 도시만들기	시	• 시범도시 5개 • 계획비용지원도시 6개	1년 15~20억원
	환경부	그린시티 (환경관리 우수자치단체)	시,군	• 1차 9개, 2차 8개 총 17개 도시	
		에코시티	시,군	• 4개 지역(가평군, 부천시, 안산시, 고성군)	
	문광부	지역문화산업클러스터	시	• 7개시	국고3,000억 지방비3,000억
	마을 단위	행안부	참 살기좋은 마을가꾸기 사업	읍,면,동	• 전국 232개 지자체 중 157개
국토부		살고싶은 도시만들기	시,구,동	• 시범마을 25개	1년 1~2억

① 살고싶은 도시정책과 살고싶은도시만들기¹¹⁾

도시정책 패러다임의 전환에 따라 주민 삶의 질을 중요시하는 국토정책 추진이 필요하게 되었고, 그 대안으로 살고싶은 도시만들기 정책이 추진되었다.

2006년 이후 우리나라의 도시는 급속한 경제성장과 산업화에 따라 양적성장과 경제성·효율성 측면만을 고려한 기능과 형태를 지니게 되었고, 공동체 형성과 생활밀착형 기능이 매우 취약하여 도시민 삶의 질을 높이기 위한 도시계획체계를 모색하기에 이르렀다. 이러한 관점에서 전 국민이 동참하여 도시의 경쟁력을 높이고 인간적인 공간을 창출하는 등 삶의 질을 높이는 도시관리정책이 등장하게 되었다.

세계의 살고싶은 도시들은 공통적으로 각 도시의 자원·문화·예술적 특성을 살려 도시의 정체성과 경쟁력을 확보한다. 이에 참여정부는 국내 일부 지자체·시민단체 등이 추진하고 있는 살고싶은 도시·마을만들기를 전국에 확산하기 위해 살고싶은 도시만들기 정책을 마련하였다.

살고싶은 도시의 개념은 여유있고 문화적인 도시, 일하기 좋고 활력있는 도시, 어울려 사는 건강한 도시로 설정하였고, 추진전략은 공론화, 학습화, 시범사업, 정책기반 구축, 지원체계 확립단계로 구분하여 추진하였다.

〈그림 2-4〉 살고싶은 도시의 개념



11) 살고싶은 도시만들기 추진경위는 ① 대통령의 새로운 도시정책 검토 지시('05. 04. 08)에 의해 ② 살고싶은 도시만들기 추진방안 대통령 1차보고('05. 08. 25), ③ 살고싶은 도시만들기 추진방안 대통령 2차보고('05. 11. 24)를 하고 살고싶은 도시만들기 추진계획 수립 및 5대 정책추진기반 로드맵을 작성하게 됨. ④ 살고싶은 도시만들기를 위한 정책토론회('06. 06. 07)와 ⑤ 기획 다큐멘터리 도시, 그 희망의 조건 제작 방영(KBS 1TV)('06. 10. 22)을 통해 정책의 홍보와 확산 과정을 거침. 이후 ⑥ 2007년 살고싶은 도시만들기 시범사업을 공모('06. 11. 24. ~ '07. 01. 26)하고, ⑦ 마을만들기 포럼 구성 및 제1회 세미나 개최('07. 05. 02), ⑧ 살고싶은 도시만들기 지원 협약식(살고싶은도시만들기협의회 발족) 체결('07. 07. 05), ⑨ 도시의 날 제정 및 제1회 기념식 개최(수원시)('07. 10. 10), ⑩ 우리도시 바로알기 교재 발간('07. 10. 30), ⑪ 도시포털(www.city.go.kr) 구축 및 운영 개시('07. 12. 31), ⑫ 수도권 도시대학 운영(주공, 협성대)('08. 03. 01. ~ 4. 18), ⑬ 도시만들기지원센터 운영(대한주택공사)('09. 01. 01) 등을 통해 현재에 이르고 있음.

〈그림 2-5〉 살고싶은도시의 추진 전략



살고싶은 도시만들기 사업은 시범마을사업과 시범도시사업으로 나누어 시행하며, 주로 물리적인 시설개선 프로그램에 지원한다. 시범마을사업(사업별 1~2억원)과 시범도시사업(사업별 15~20억원), 계획비용지원도시·성공모델지원도시(사업별 5~7억원) 모두 차등 지원하였다.¹²⁾

주민주도의 시범마을사업은 마을의 공간이나 시설물의 개선(담장 허물기, 걷고 싶은 거리 만들기, 마을 간판정비, 하천가꾸기, 소공원 만들기 등)을 대상으로 하며, 사업단위는 읍·면·동 또는 그 이하 마을단위 사업으로 설정하였다. 사업주체는 읍·면·동장 또는 이장 등을 마을대표로 하는 주민협의회 또는 연합회(상인등), 시민단체로 하였다.

지자체 주도의 시범도시사업은 도시 내 부존자원의 특화발전 또는 개선사업을 대상으로 하고, 사업유형은 생태·환경형, 경관·미관형, 건축문화형, 역사문화형, 정보·과학형, 녹색교통형, 관광·레저형, 방재·안전형, 교육·학습형, 도시정비형로 구분¹³⁾하였다.

12) 사업의 법적·제도적 근거는 『국토계획법』 제127조 시범도시, 『국가균형발전특별법』에 근거함.

〈표 2-4〉 살고싶은 도시만들기 5대 정책추진기반 세부계획

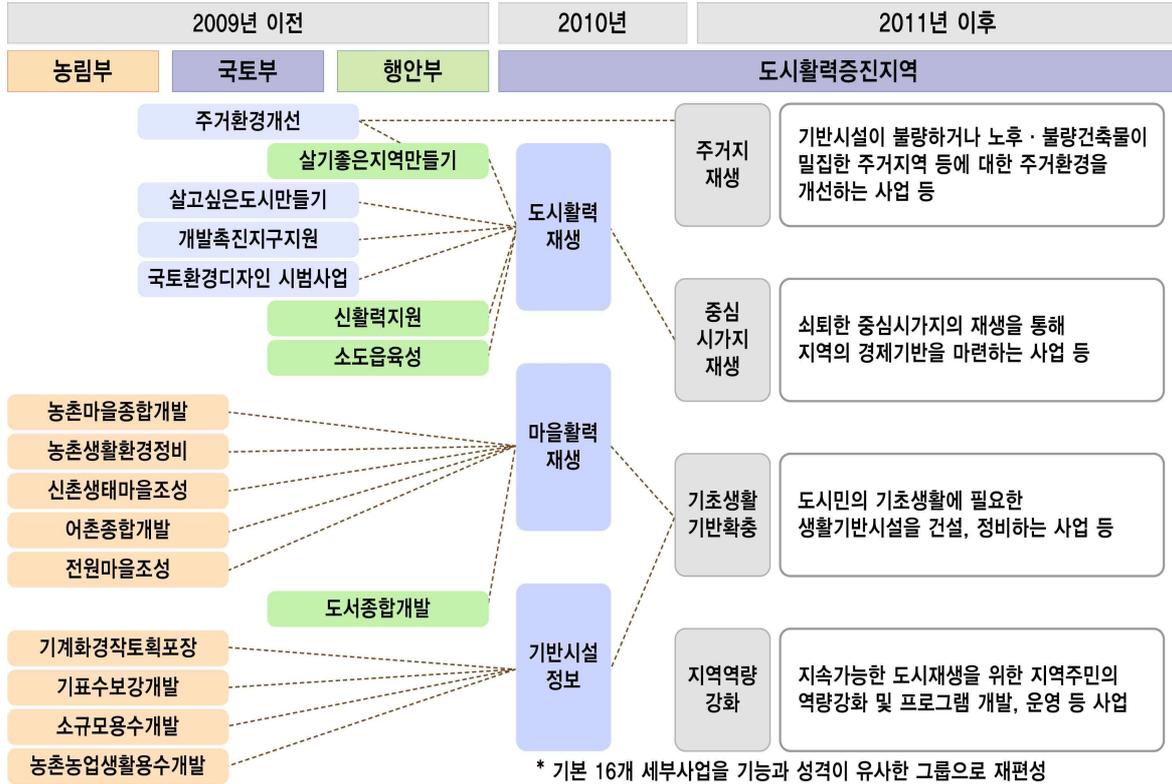
구 분	~2006년	2007년	2008년~
공론화 (Communication)	C1 정책토론회 개최 C2 시민단체의 공론화 지원 C3 이미지 광고 C4 분양광고 활용 C5 기획 프로그램	C6 시범사업 홍보	C7 토론회 등 공론화 지속
학습화 (Learning)	L1 사례집 발간·배포 L2 주민·시민단체의 마을만들기 역량 배양	L3 전문가·코디네이터 양성 L4 주민학습을 위한 전문가 파견 L5 청소년 도시교육 프로그램 운영 L6 마을·도시형성 학습 프로그램 운영	L7 사례·체험 발표 L8 학습프로그램 지속 운영
시범사업 (Project)	P1 시범사업 연구 용역 시행 P2 시범사업 추진계획 발표 및 공모 P3 특화발전 기반 마련	P4 시범사업 응모 (특화발전계획 수립) P5 시범사업 선정·지정 P6 시범사업 협력 네트워크 구축	P7 시범사업 추진 P8 우수사례집 발간 P9 시범도시 제도화 및 도시만들기사업 확산
정책기반의 구축 (Infrastructure)	I1 6대 정책기반 구축 방안 마련 I2 정책기반 구축 연구 수행 I3 마을만들기 포럼 구성·운영	I4 도시포털 사이트 구축 및 운영 I5 도시평가시스템 구축 및 운영 I6 도시박람회 및 도시의 날 개최	I7 도시전문도서관 건립·운영 I8 도시박물관 건립 및 운영 I9 정책기반 운영 제도화 및 지속 운영
지원체계 (System)	S1 전문가·시민단체의 유관 조직 체계화 S2 중앙행정 운영체계 구성 S3 광역·기초 지자체 지원 체계 마련	S4 살고싶은 도시대상 S5 도시만들기지원센터 (주민참여지원센터) 구성 및 운영 S6 마을만들기 재단 및 펀드 구성	S7 법적·제도적 정비 S8 제도개선 발굴 및 지속 추진

13) 『국토계획법』 제127조의 규정에 의한 시범도시의 유형으로 사업단위는 시·군·구 행정구역 전역 또는 일부지역으로 구분하며, 사업주체는 시장·군수 또는 구청장이 공공연구기관, 지방대학·연구소, 시민단체와 주민이 참여하는 거버넌스체계를 구축하여 사업을 추진함.

② 도시활력증진지역 개발사업

2009년 들어 광역경제권과 기초생활권을 중심으로 한 새로운 지역발전정책이 수립되었고, 이에 따라 기존의 각종 개발사업이 재편되면서 도시활력증진지역 개발사업이 도입되었다.

〈그림 2-6〉 도시활력증진지역 개발사업의 세부 유형



도시활력증진지역 개발사업의 목적은 도시의 경제·사회·문화적인 활력을 증진하고, 지역 커뮤니티 복원을 통해 사회통합을 강화함으로써 지역경제활성화와 도시경쟁력을 제고하기 위함이다. 도시내 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고, 노후·불량건축물을 개량함으로써 도시환경을 개선하고 주거생활의 질 향상하기 위함이다. 그리고 기초생활기반을 확충함으로써 최소한의 생활수준(National Minimum)을 보장하고 지역의 경관개선 등을 통해 지역 주민 삶의 질 향상에 있다.¹⁴⁾

14) 지원대상은 『국가균형발전특별법』 제34조 제2항 1호부터 7호까지 정하는 사업으로서 도시활력증진지역 내 기초생활기반확충, 문화·예술·체육 및 관광자원의 개발·확충, 산업기반 조성, 향토자원의 개발 및 활용에 관한 사업, 지역발전을 촉진하기 위한 조사·연구 사업에 필요한 경비 등이며, 제외대상은 지방자치단체 고유사무 및 지방자치단

사업은 도시의 자생적인 경쟁력을 확보 할 수 있도록 기초생활권 중 도시활력증진지역(97개 시·군·구)에 대하여 '살고싶은 도시만들기'를 비롯한 16개의 사업을 묶어 포괄적으로 지원하는 방식으로 추진되었다. 주관부처는 국토해양부(도시재생과)이고 지원금액은 사업별 1억원에서 20억원정도까지 차등적으로 지원한다. 도시활력증진사업¹⁵⁾은 2009년을 시작으로 2011년 6월 현재 도시활력증진지역 개발사업을 위한 제안서 평가를 실시하고 있다.

③ 국토환경디자인

국토환경디자인사업은 지자체가 추진하고 있는 국토환경 관련사업이 예산이 부족하고 종합적인 계획수립 및 디자인 관리체계가 없어 확실적인 디자인을 양산하고 있다는 비판이 제기되면서 추진되었다. 이 사업은 건축디자인의 경쟁력을 강화하고 국토환경디자인의 질적인 수준을 향상하며, 모범적인 국토환경디자인 개선모델을 창출하는데 목적이 있다.

국토환경디자인사업은 공공건축, 주택, 공공공간, 기반시설, 수변공간, 기타시설 등을 대상으로 한다. 2009년에는 계획수립에 중점적으로 지원하였고, 2010년부터는 시설사업부문을 포함하여 지원하였으며, 지원금액은 사업별로 1~3억원 정도로 차등지원(총 15억원 범위)하였다.

④ 경기도 수원시의 마을르네상스 사업¹⁶⁾

수원시 마을르네상스 사업은 민선5기 시장의 선거공약에 마을만들기가 포함되면서 시작되었다. 도시개발 위주의 정책에서 벗어나 시민과 함께 마을만들기와 도시재생을 연계하여 추진

체 이관사업으로서 『국가균형발전특별법시행령』 제36조(별표2)에서 지원 제외 대상으로 정하는 사업과 『보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령』 제4조(별표1의2)에 규정된 사업, 광특회계 타계정 및 타 회계에서 추진되고 있는 사업임. 보조율(지원조건)은 국고 50%, 지방비·자부담 50%(다만, 기존 계속사업은 종전 보조율 적용)으로 함.

15) 추진 경위는 ① 2010년 도시활력증진지역 개발사업 제안서 평가 실시('09. 6. 24 ~ 25), ② 2010년 도시활력증진지역 개발사업 정책설명회 개최('10. 01. 7), ③ 2011년 도시활력증진지역 개발사업 예산신청 정책설명회('10. 4. 13), ④ 2011년 도시활력증진지역 개발사업 제안서 평가 실시('10. 6. 15), ⑤ 2010년 도시대학 운영(경기권, 인천권, 충청권, 호남권)('10. 09. ~ 11), ⑥ 2011년 도시활력증진지역 개발사업 정책설명회('10. 12. 15), ⑦ 2012년 도시활력증진지역 개발사업, 예산신청 가이드라인 정책설명회('11. 3. 24), ⑧ 2012년 도시활력증진지역 개발사업 제안서 평가 실시('11. 6. 15) 등임.

16) 추진 경위는 ① 민선5기 시장의 선거공약에 포함('10. 4), ② 수원시 마을만들기추진단 조직 구성('10. 12. 27), ③ 수원시 좋은마을만들기 조례 제정('10. 12. 29), ④ 수원시 좋은마을만들기위원회 구성('11. 3. 29), ⑤ 수원시 마을르네상스 지원센터 개소('11. 6. 14), ⑥ 수원시 마을르네상스 포럼 개최('11. 6. 21) 등으로 추진되었음. 법적·제도적 근거는 수원시 좋은 마을만들기 조례(2010. 12. 29 제정)에 따르고, 조례에서는 마을만들기의 조직, 위원회, 지원센터 등을 규정하고 있음.

함으로써 아파트와 물량위주의 도시재개발 흐름을 전환하는데 목적이 있다.

마을르네상스에서는 저탄소 녹색마을, 문화예술마을, 골목경제마을(일자리창출), 돌봄마을(복지 여성) 등을 주로 추진하고, 도시르네상스에서는 환경수도 인문학도시, 화성르네상스, 첨단활력도시, 여성친화도시 만들기가 대표적인 정책이다.

〈표 2-5〉 수원시 마을르네상스사업의 유형(안)

구 분	추진방식별 분류		내용별 분류
마을 르네상스	공동체프로그램	• 마을조사, 교육, 체험 등 주민자치와 역량 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 저탄소 녹색마을 • 문화예술마을 • 골목경제마을(일자리창출) • 돌봄마을(복지 여성)
	시설조성	• 점적공간, 소공간 중심의 하드웨어사업	
	공간조성	• 선적 면적공간, 가로시설물, 공공시설 주거환경개선	
도시 르네상스	시설조성	• 마을별 특색있는 테마로 시설공간 조성	<ul style="list-style-type: none"> • 환경수도 인문학도시 • 화성르네상스 • 첨단활력도시 • 여성친화도시
	공간조성	• 휴먼시티 공간 조성	

(3) 도시형 마을만들기 정책 추진현황

① 살고싶은 도시만들기 시범도시사업(계획비용지원도시, 성공모델지원도시 포함)

살고싶은 도시만들기 시범도시사업의 대상은 도시지역의 구도심, 재래시장, 공원, 녹지, 하천의 재생(정비, 개선)이다. 주제공원 만들기, 상업가로만들기, 보행공간 확충 등 주로 물리적 시설 개선사업이 주류를 이룬다.

예산의 지원규모는 시범도시가 13억원~20억원(15억원 안팎)이고, 계획지원도시와 성공모델지원도시는 3억원~7억원(5억원 안팎) 수준이다. 사업비는 정부와 지자체가 5:5로 분담하고, 예산집행은 단년차 사업으로 봄에 교부하고 연내 집행하는 것이 원칙이다. 그러나 대부분 사업은 이월하여 집행되고 있다.

사업은 국토해양부(도시정책과, 2009년부터 도시재생과로 이관)와 광역시·도 및 기초자치단체 도시과 등이 시행한다. 한국토지주택공사에 도시만들기지원센터를 구축하고, 도시만들기지원센터에 시범사업 헬프데스크를 운영하며 마을만들기 포럼, 도시포털, 도시닥터 등의 활

등을 지원하고 있다.

〈표 2-6〉 살고싶은 도시만들기 시범도시사업 추진과 예산지원

사업년도	사업 선정	예산 지원
2007년	시범도시 5곳, 계획비용지원도시 6곳 선정	시범도시 80억원, 계획비용지원도시 6곳 30억원 등 110억원 지원
2008년	시범도시 6곳, 계획비용지원도시 6곳 선정	시범도시 85억원, 계획비용지원도시 6곳 18억원 등 103억원 지원
2009년	시범도시 7곳, 성공모델지원도시 3곳 선정	시범도시 85억원, 성공모델지원도시 6곳 18억원 등 103억원 지원

② 살고싶은 도시만들기 시범마을사업

살고싶은 도시만들기 시범마을사업의 대상지역은 도시지역의 단독주택지, 공동주택단지, 상가거리, 공원, 하천 등 마을(동)단위이다. 사업내용은 상업가로만들기 등 마을의 물리적 시설 개선사업이 주류를 이룬다. 1억원~2억원으로 차등 지원하고, 정부와 지자체가 5:5로 분담한다. 단년차 사업으로 봄에 교부하고 연내 집행 원칙이며, 예산이 큰 사업은 이월하여 집행된다.

〈표 2-7〉 살고싶은 도시만들기 시범마을사업 추진과 예산지원

사업년도	사업 선정	예산 지원
2007년	25개 시범마을 선정	32억원 지원
2008년	20개 시범마을 선정	30억원 지원
2009년	16개 시범마을 선정	30억원 지원

추진체계는 국토해양부(도시정책과, 2009년부터 도시재생과로 이관), 광역시·도 및 기초자치단체의 도시과 등이고, 마을과 동단위의 마을추진협의체가 추진한다. 한국토지주택공사에 도시만들기지원센터를 구축하고, 도시만들기지원센터에 시범사업 헬프데스크를 운영하며 마을만들기 포럼, 도시포털, 마을닥터 등을 지원한다.

③ 도시활력증진지역 개발사업

가. 2010년 및 2011년 사업예산

도시활력증진지역 개발사업의 2011년 예산은 964억원으로 전년대비 51억4천만원이 감소하였다. 사업내용은 크게 주거지재생, 중심시가지재생, 기초생활기반확충, 지역역량강화사업으로 구성되어 있다. 대상지역은 97개 시·군·구이고, 예산지원 규모는 1억원 이하에서 40억원 이상까지 사업 내용에 따라 차이가 많다. 사업비는 정부와 지자체가 5:5로 분담하고, 예산집행은 기본적으로 다년차 사업으로 시행하나 기초생활기반 확충 등은 다년차 사업이 많다.

〈표 2-8〉 도시활력증진지역 사업예산

(단위 : 백만원)

내역 사업명	2010	2011년		증감 (B-A)	%
	예산(A)	요구	반영(B)		
○ 도시활력증진지역개발사업	101,537	96,400	96,400	△5,137	△5.1
〈지역개발계정〉	101,537	96,400	96,400	△5,137	△5.18
▪ 주거지재생	59,700	54,149	54,149	△5,551	△9.2
▪ 중심시가지재생	14,801	22,461	22,461	7,660	51.7
▪ 기초생활기반확충	26,836	19,550	19,550	△7,286	△27.1
▪ 지역역량강화	0	240	240	240	순증
중앙유보금	200			△200	순감

나. 사업추진유형

도시활력증진지역 개발사업은 2010년 도시활력재생(살고싶은도시만들기 시범도시사업과 주거환경개선사업 등), 마을활력재생(살고싶은도시만들기 시범마을사업), 기초생활정비(경작로확포장 등) 등 세 가지 유형으로 추진되었다. 2011년에는 도시활력재생 가운데 살고싶은도시만들기 시범도시사업형을 중심시가지재생으로 변경하고, 주거환경개선사업을 주거지재생으로 분리하였다. 마을활력재생과 기초생활정비를 통합하여 기초생활기반확충사업으로 개편하고, 소프트웨어 프로그램과 학습 등을 지역역량강화로 신설하였다.

〈표 2-9〉 도시활력증진지역의 사업추진유형

내역 사업명	사업규모	사업내용
주거지재생	30개(부산광역시 남구 등 29개 시·구)	기반시설이 불량하거나 노후·불량건축물이 밀집한 주거지역 등에 대한 주거환경을 개선하는 사업 등
중심시가지재생	36개(서울특별시 금천구 등 29개 시·군·구)	쇠퇴한 중심시가지의 재생을 통해 지역의 경제기반을 마련하는 사업 등
기초생활기반 확충	46개(서울특별시 구로구 등 27개 시·군·구)	근린생활권(커뮤니티)을 대상으로 도시민의 근린생활에 필요한 생활기반시설을 정비·개량
지역역량강화	1개(대전광역시 대덕구)	환경적으로 건강하고 지속가능한 도시를 만들기 위해 지역주민을 대상으로 하는 역량강화 프로그램 운영 사업

주거지재생사업은 주거환경개선사업이 대부분이며 계속사업으로 추진하고 있다. 중심시가지재생 사업은 살고싶은도시만들기의 시범도시사업에 해당하는데 주제공원 만들기, 상업가로 만들기, 보행공간 확충 등 주로 물리적 시설 개선사업이 주류를 이루고 있다. 기초생활기반확충 사업은 농촌생활환경개선, 농촌마을종합개발, 휴먼녹색마을, 경작로확포장, 농업용수개발 등 농촌마을의 도로 등 정비사업이며, 지역역량강화 사업은 학습 등을 통한 인력 양성사업이다.

국토해양부(도시재생과)와 광역시·도 및 기초자치단체는 해당 사업의 주무과에서 시행하며, 한국토지주택공사에 도시만들기지원센터를 구축하여 운영한다.

지원센터와 헬프데스크는 사업 대상지와 관리 예산이 커지면서, 기존의 살고싶은 도시만들기에 해당하는 중심시가지재생사업과 지역역량 강화 사업을 집중적으로 관리하고 있다. 그러나, 주거지재생(국토해양부 주택정비과)사업과 농촌생활환경(농림수산식품부 업무) 등 다른 부처의 관할업무에 대해서는 예산 집행실적 등 최소한의 관리에 그치고 있다.

④ 국토환경디자인 시범사업

국토환경디자인 시범사업의 대상은 도시지역의 구도심, 재래시장으로 하며, 사업추진내용은 상업가로만들기, 간판 정비 등 주로 물리적 시설 개선사업이다. 사업예산(지원규모, 확보, 집행)은 시범도시가 13억원~20억원(15억원 안팎), 계획지원도시와 성공모델지원도시는 3억원

~7억원(5억원 안팎)이다. 정부와 지자체가 5:5로 분담하고, 단년차 사업으로 봄에 교부하고 연내 집행 원칙으로 하나 대부분의 사업은 이월하여 집행된다. 국토해양부(건축문화경관팀) 및 광역시·도 및 기초자치단체의 건축과 등에서 담당하며, AURI(건축도시연구소)에서 지원 및 자문업무를 수행하고 있다.

2) 도시형 마을만들기 정책 평가

(1) 도시형 마을만들기 정책의 평가 방법

도시형 마을만들기 정책을 평가하는 방법은 정책사업의 동향 분석, 정책사업의 추진과정 및 현재의 실태 분석, 정책사업의 효과 분석 등으로 한다. 정책사업의 동향 분석은 해당 정책사업의 폐지, 통합, 발전 등 정책의 지속성과 다른 유사 정책사업과의 협력 또는 차별화 노력 등을 기준으로 한다.

사업 추진과정은 정부예산 등의 지원과정과 해당 사업주체의 사업추진과정, 정책사업 선정 이후의 추진과정을 분석하며, 현재 실태는 정부의 예산 지원 등 정책사업이 종료된 이후, 지자체의 자체예산 지원이나 주민 주체의 자발적 활동 등 사업이후의 지속성 여부를 분석한다.

정책효과를 분석하는 방법은 사업추진 관계자들에 대한 설문을 통해 사업의 효과를 간접적으로 평가하고, 설문대상은 지자체 실무자, 주민과 주민조직 대표, 시민사회단체와 전문가 등을 대상으로 한다. 분석의 내용은 정책 목표의 달성, 커뮤니티 형성 기여, 사업 지속성 확보, 주민만족도 등으로 설정한다.

(2) 도시형 마을만들기 정책의 평가

① 살고싶은 도시만들기 시범도시사업

살고싶은 도시만들기 시범도시사업 공모시에 평가기준, 평가단 구성 등을 제시하고, 평가단은 평가 및 선정의 공정성과 전문성 확보를 위해 민·관 합동으로 평가위원회와 선정위원회로 구성·운영한다. 평가항목 및 평가기준(평가지표 및 배점기준)은 '시범도시(100)= 공통항목

(50) + 개별항목(30) + 현지심사(20)', 공통항목 평가지표 및 배점기준(50)은 '합목적성(13)+지역사회협력(15)+실현가능성(12)+기대효과(10)', 개별항목 평가지표 및 배점기준(30)은 특화발전 유형별로 3개 평가지표에 대해 각각 10점씩 배점한다.

시범도시사업은 정책 수립 과정에서 긴 시간을 할애(2005년 5월에 시작 2006년 11월에 추진 방안 발표)하여 입안하였고, 정책 입안과정에서 다양한 주체의 의견을 수렴하기 위해 학회, 시민사회단체, 공기업 등과 워크샵, 회의, 세미나 등을 수 회에 걸쳐 개최하였다. 3년 동안 선정된 대부분의 사업은 정상적으로 추진되고 있으나, 단년차 예산 지원으로 그 해에 완료하는데 한계가 있어 예산이월이 빈번하였다. 그럼에도, 시범도시사업은 지역사회의 전문가 집단과 시민사회단체 및 주민과 협업을 통해 응모하도록 함으로써 행정과 주민의 거버넌스 운영을 실질적으로 유도하는데 기여하였다. 지역의 행정주체가 시민사회단체 및 주민과 협업하는 정책사업의 확산이 필요하고, 지역 행정내의 실무부서간에 협업(행정실무협의체 등)이 무엇보다 중요하다라는 평가이다.

② 살고싶은 도시만들기 시범마을사업

살고싶은 도시만들기 시범마을사업의 공모시 평가는 평가단을 구성하여 추진하였다. 평가단은 평가 및 선정의 공정성과 전문성 확보를 위해 민·관 합동으로 평가위원회와 선정위원회로 구성하고 운영하였다. 평가항목 및 평가기준(평가지표 및 배점기준)은 '시범마을(100)= 공통항목(80) + 현지심사(20)', 공통항목은 합목적성(16)+지역사회협력(30)+실현가능성(21)+기대효과(13)인데, 정책 평가는 살고싶은도시만들기 시범도시사업과 유사하다. 정책사업을 평가(실태와 설문)한 결과 3년 동안 선정된 대부분의 사업은 정상적으로 추진되고 있었으며, 단년차 예산 지원으로 당해 연도에 완료하는데 어려움이 있는 일부의 사업에서 이월하는 사례가 발생하였다.

시범마을사업은 지역사회의 주민(전문가 집단과 시민사회단체 포함)이 주체적으로 응모계획을 수립하고 응모하도록 함으로써 풀뿌리의 거버넌스 운영을 최초로 실현하였다 할 수 있다. 사업의 공간적 범위와 내용이 마을 단위에 적합하여 기존의 자생적 마을만들기를 행정과 결합시키는데 성공하였다는 평가이다.

앞으로 마을단위의 재생프로그램은 주민의 주도성을 부여해야 하며, 하나의 지자체에서 도시단위와 마을단위의 정책사업의 역할 분담이 필요할 것으로 판단된다.

(3) 주요 시사점

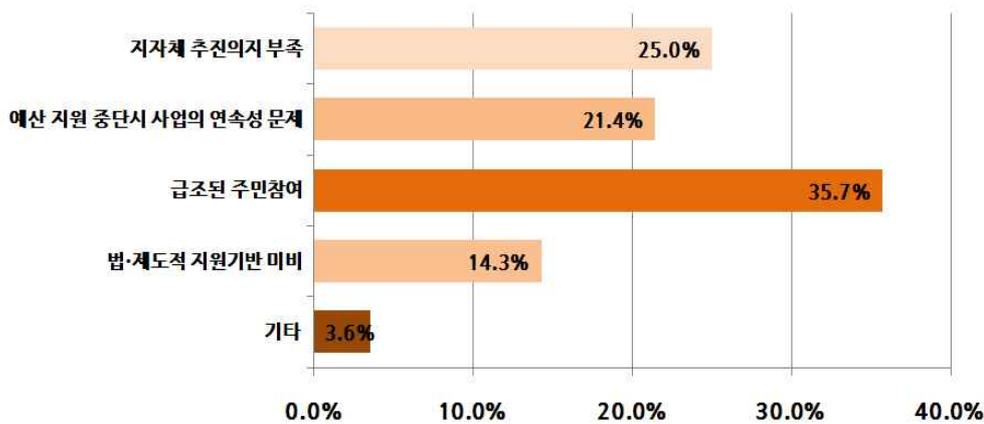
① 도시형 마을만들기 정책

도시형 마을만들기 정책의 목표는 동, 읍 및 마을단위의 쾌적한 주거환경을 확보하고, 공동체성을 함양하는데 있다. 정책을 시행하는데 있어 다양한 부처, 부서가 유사한 정책을 동시에 시행하여 중복과 혼선이 지속되었는데, 이는 개별 법령에 기반하여 다양한 프로그램의 융복합을 저해하였다.

무엇보다 마을만들기 사업의 지속성에 문제가 발생하였다. 중앙부처 지원사업은 마을만들기에 대한 행정, 전문가, 시민단체의 인식을 변화시키고 마을만들기 운동을 정책으로 전환되면서 지속성을 확보할 수 있었던 반면, 관련예산 지원이 중단된 사업은 지속되지 못하는 상황(전체사업의 60%)도 발생하였다.

마을만들기 관련전문가를 대상으로 정부의 마을만들기 관련정책(살고싶은 도시만들기, 살기좋은 지역만들기 등) 추진의 문제점을 조사한 결과, 급조된 주민참여가 문제라는 의견이 전체의 35.7%로 가장 높게 나타났다. 다음으로 지자체 추진의지 부족(25.0%), 예산 지원 중단 시 사업의 연속성 문제(21.4%), 법 제도적 지원기반 미비(14.3%) 순으로 문제를 지적하였다.

〈그림 2-7〉 정부의 마을만들기 관련정책의 문제점



기타의견으로는 예산이 과도해 불필요한 환경정비에 치중하고 있고, 평가시스템이 매우 전문가 중심으로 단선적인 구조이며, 1년 단위의 사업으로 계획과 시행 유지관리라는 순환시스템을 순차적으로 설정하지 못했다는 지적이 있었다. 중앙정부에서 지역으로 사업을 이관한

후에 지자체의 의지가 부족하고 사업에 대한 이해도 부족하다는 의견도 제시되었다.

② 마을만들기 정책사업

마을만들기 정책사업의 공간적 범위는 도시지역의 동, 읍 및 마을로 설정하고 있고, 사업의 내용은 물리적 시설·공간의 재생과 정비, 비물리적인 운영프로그램과 인력 확산 등이 주류를 이루고 있다. 예산의 지원규모는 시설사업(1억), 공간사업(2억원), 비물리적 프로그램(5천만원) 등으로 차등화되어 있고, 예산 확보는 정부와 지자체의 매칭펀드(5:5)가 일반적이며, 미리 지원 대상사업을 선정하여 예산을 확보(사례: 도시활력증진지역개발사업의 포괄보조금제)하고 있었다. 사업의 추진체계는 정부의 추진체계가 명확한 비해, 광역시·도와 기초지자체의 추진체계는 제도화되지 않아 불명확하고 혼선이 발생하였다.

그동안 정부의 마을만들기 사업은 상당부분 주민들의 자발적인 참여보다는 사업선정을 위해 급조된 참여들이 다수이었고, 결과적으로 마을간에 경쟁구도를 조장하기도 하였다. 사업의 내용도 물리적인 환경정비에 치중하였고 관리시스템도 없다는 문제점 등을 낳았다. 특히, 사업비와 상관없이 마을만들기 운동으로 시작된 것들은 사업비가 들어올 때 적절히 활용할 수 있었는데 비해, 중앙부처의 마을만들기 사업으로 시작된 것은 사업비가 중단되면서 지속되지 못하는 상황이 빈번하였다.

3. 충청남도 차원의 도시지역의 마을만들기 관련사업 추진실태

1) 실태조사의 개요

(1) 조사 배경 및 목적

충청남도에서도 도, 시, 군, 시민들 차원에서 다양한 마을만들기가 전개되고 있는데, 대표적으로 충청남도차원에서는 아파트를 중심으로 도시 마을과 공동체 형성을 고양하고 수범사례를 발굴하고 홍보하는 시책을 추진하고 있으며, 시, 군차원에서는 주로 중앙정부의 공모사업에 응모하는 형식으로 마을만들기를 추진하고 있다.

본 조사의 목적은 첫째 현재 추진되었거나 추진 중인 사업에 대해 사람 중심의 도시형 마을만들기 관점에서 추진실태를 파악해 보고, 둘째 충청남도에서 시행하고 좋은아파트 만들기 선정사업 추진실태를 살펴봄으로써 도시 마을만들기에 과제를 도출하는데 있다.

(2) 조사 범위 및 방법

① 조사 범위

가. 공간적 범위

도시 마을만들기 조사의 공간적 범위는 충청남도 지역 중심지 기능을 수행하는 읍급 이상의 도시지역을 대상으로 추진되고 있는 사업을 중심으로 하며, 조사분석대상 사업으로는 관련이론과 정책 동향에서 검토된 내용을 바탕으로 국토해양부의 살고 싶은 도시만들기 사업¹⁷⁾, 소도읍 육성사업¹⁸⁾, 주거환경개선사업¹⁹⁾, 재래시장 활성화 사업, 좋은아파트 만들기 시책을 대상으로 시사점을 제시할 수 있는 사업을 중심으로 조사하였다.

17) 2010년 현재 시범도시 3개소: 금산(소통과 어울림의 중부권 문화배움터 만들기, 2008년), 논산(입영추억거리 만들기를 통한 논산 원도심 재생, 2009년), 서천(봄의 도시 서천 만들기, 2007년)

18) 2003-2010년 현재 15개소: 금산읍, 홍성읍, 유구읍, 강경읍, 태안읍, 부여읍, 청양읍, 장항읍, 당진읍, 웅천읍, 연무읍, 염치읍, 서천읍, 예산읍

19) 2011년 현재 48개소: 천안(7), 공주(9), 보령(5), 아산(9), 서산(4), 논산(7), 서천(1), 홍성(1), 예산(4), 태안(1)

나. 시간적 범위

조사의 시간적 범위는 2011년 현재시점을 기준으로 추진 완료 또는 추진 중인 사업을 대상으로 하였으며, 조사기간은 2011년 4월~10월까지 수행하였다.

다. 내용적 범위

조사의 내용적 범위는 사업별 추진배경과 목적, 사업목표와 내용, 사업추진체계, 사업추진과정의 효율성, 사업추진 기여도 및 효과를 주민중심, 주민참여, 공동체의 관점에 조사하였으며, 세부 조사항목은 다음과 같다.

〈표 2-10〉 도시지역 마을만들기 관련사업 실태 조사표

1. 사업을 추진하게 된 배경, 목적과 사업추진 경위	
	1) 사업을 추진하게 된 문제의식과 배경, 문제의식의 주체는 누구였는가? 2) 문제의식과 사업목적에 대해 지역공동체와 공감대를 형성했는가? ex) 행정이 주체가 되었다면, 주민들과 충분한 협의를 통해 이해를 구하고 문제의식과 사업필요성과 목적에 대해 공감을 하는 과정을 거쳤는가?
2. 사업목표와 계획내용	
	1) 사업의 목표는 지역공동체가 의견과 가치가 잘 구현되어 있는가? ex) 사업의 최종목표가 명확하며, 지역민들의 가치와 기대에 부응하고 있는가?
	2) 사업내용이 잘 계획되어 있는가? • 사업내용이 사업목적과 목표에 부합되는가? • 지역 공동체의 의견이 사업내용에 반영되었거나, 전문가 또는 행정의 제안사업에 대해서는 합리적인 의사결정과정을 거쳐 결정되었는가? • 사업계획의 단계별 추진내용, 추진주체별 역할분담, 장애요인 예측 및 대응 등 실천지침에 대한 내용이 포함되어 있는가?
3. 사업추진체계	
	1) 지역공동체와 주민을 중심으로 행정, 전문가, 시민단체 등이 포함된 추진체계가 잘 갖추어져 있는가? • 참여주체들의 권한과 책임이 명확한가? • 사업의 기획, 집행, 모니터링 및 피드백 등 사업 환경 변화에 탄력적으로 대응할 수 있는 체계가 구성되어 있는가?
	2) 참여주체의 의지가 있는가? • 사업추진을 위한 지자체의 지원, 자치단체장의 의지, 참여주체의 슬선수범 등이 구현되었는가?
3. 사업추진체계	
	1) 지역공동체와 주민을 중심으로 행정, 전문가, 시민단체 등 추진체계가 잘 갖추어져 있는가?

	<ul style="list-style-type: none"> • 참여주체들의 권한과 책임이 명확한가? • 사업의 기획, 집행, 모니터링 및 피드백 등 사업 환경 변화에 탄력적으로 대응할 수 있는 체계가 구성되어 있는가?
	2) 참여주체의 의지가 있는가? <ul style="list-style-type: none"> • 사업추진을 위한 지자체의 지원, 자치단체장의 의지, 참여주체의 슬선수범 등이 구현되었는가?
4. 사업추진과정의 효율성	
	1) 사업추진 내용 및 과정의 적합성 <ul style="list-style-type: none"> • 사업추진 과정별로 주요 정보를 주민공동체와 이해관계자들에게 적시에 알려주고, 협의하였는가?
	2) 모니터링 및 피드백의 적절성 <ul style="list-style-type: none"> • 사업추진시 주민공동체의 요구를 반영하였는가? • 사업추진시 문제가 발생하였을 때 피드백을 통해 해결 또는 개선하였는가?
5. 사업추진 기여도 및 효과	
	<ul style="list-style-type: none"> • 사업목표와 목적에 부합되는 효과를 창출하였는가? - 정주환경개선, 경제활성화, 친환경적인 환경구축 등 • 주민공동체 형성과 활성화에 기여했는가? - 주민공동체의식이 형성되었거나 공동체 모임이 활성화되었는가? • 사업을 통해 참여주민들이 지역에 대해 애착심과 긍지를 갖게 되었는가? - 주민들의 삶의 질이 개선되었는가?

② 조사 방법

조사는 4차에 걸친 현장답사와 심층면접을 통해 조사하였으며, 1, 2차 조사는 대상사업별로, 3차 조사는 추가 조사보완 및 확인을 통해 조사의 신뢰성을 높였으며, 4차에서는 충청남도의 좋은아파트 만들기 시책에 대해 조사하였다. 조사방법은 심층면접은 실무 담당자 및 주민 대면 인터뷰를 통해 실시하였다.

〈표 2-11〉 대상사업별 조사기간 및 방법

구분	대상사업	조사기간	조사방법
1차 조사	살고싶은 도시만들기 사업	4.7~4.15	현장답사, 사업 실무 담당자 및 주민 심층 인터뷰
2차 조사	주거환경개선 사업, 재래시장활성화 사업	5.15~6.18	현장답사, 사업 실무 담당자 및 주민 심층 인터뷰
3차 조사	소도읍 육성사업 및 추가 조사보완 및 확인	7.7~8.15	현장답사, 사업 실무 담당자 및 주민 심층 인터뷰
4차 조사	살기좋은 아파트 만들기 시책 조사	10.11~10.14	사업 담당 실무 담당자 인터뷰 및 주민 제안 내용 검토

2) 도시 및 마을만들기사업

(1) 소도읍 육성 사업

2003년부터 2010년 현재 충남지역에서는 총 14개의 읍지역이 소도읍 육성 사업 대상으로 선정되어 사업이 추진되었으며, 선택과 집중방식에 의해 선정된 사업은 낙후된 지역사회 발전에 새로운 기회를 제공하는 큰 역할을 하였다.

〈표 2-12〉 충청남도 소도읍 육성사업 대상 현황

시도	계	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
계	114	14	22	7	23	6	20	6	16
부산	1			기장군 장안읍					
대구	1			달성군 다사읍					
인천	1	강화군 강화읍							
울산	3		울주군 온양읍				울주군 언양읍		울주군 범서읍
경기	9		양평군 양평읍 평택시 팽성읍	연천군 전곡읍	이천 장호원읍 가평군 기평읍	여주군 여주읍	안성시 공도읍	포천시 소흘읍	이천시 부발읍
강원	12	평창군 평창읍	고성군 거진읍 강릉시 주문진	홍천군 홍천읍	화천군 화천읍 철원군 갈말읍 영월군 영월읍		삼척시 원덕읍 인제군 인제읍	양양군 양양읍	춘천시 신부읍 양구군 양구읍
충북	9	영동군 영동읍	괴산군 거진읍 단양군 매포읍		제천시 봉양읍 보은군 보은읍	청원군 내수읍	음성군 음성읍	옥천군 옥천읍	진천군 진천읍
충남	14	금산군 금산읍 홍성군 홍성읍	공주시 유구읍 논산시 강경읍 태안군 태안읍		부여군 부여읍 청양군 청양읍 서천군 장항읍 당진군 당진읍		보령시 웅천읍 논산시 연무읍	홍성군 광천읍	아산시 염치읍 서천군 서천읍
전북	11	진안군 진안읍	정읍시 남원시 신봉읍 운봉읍		원주군 임실군 고창군 고창읍	삼례읍 임실읍	군산시 익산시 정수군 정수읍		김제군 만경읍 부안군 부안읍
전남	18	화순군 화순읍 해남군 해남읍 장흥군 장흥읍 함평군 함평읍	나주시 구례군 완도군 완도읍 무안군 무안읍		영암군 영암읍 보성군 보성읍 곡성군 곡성읍	담양군 담양읍	장흥군 관산읍 장성군 장성읍 신안군 지도읍	진도군 진도읍	광양시 광양읍 영광군 영광읍
경북	18	영덕군 영덕읍 봉화군 봉화읍	고령군 고령읍 청도군 청도읍 울진군 울진읍	청송군 청송읍 예천군 예천읍	영양군 영양읍 성주군 성주읍 의성군 의성읍	영주시 울릉군 홍기읍 울릉읍	영천시 문경시 상주시 합창읍	군위군 군위읍	안동시 풍산읍 구미시 선산읍
경남	13	함안군 가야읍 합천군 합천읍	하동군 하동읍 산청군 산청읍	남해군 남해읍	거창군 거창읍 고성군 고성읍 합안군 합안읍		사천시 사천읍 의령군 의령읍 창녕군 창녕읍		진주시 문산읍 창녕군 남지읍
제주	4		제주시 애월읍			서귀포 남원읍	서귀포 대정읍		북제주군 한림읍

특히, 계획 초기 단계에서 사업에 대한 주민여론 형성과 주민의견 수렴, 행정의 적극적인 참여, 전문가의 지원 등은 그간 추진되었던 행정주도의 일방적인 사업계획과 집행에 있어 변화의 전기를 제공하였다.

그러나, 사업계획수립과 사업추진과정에서의 사업의 취지와는 다르게 전개되는 문제점도 나타났다.

첫째, 공모사업의 성격상 당선이 우선 목표로서 주민참여, 추진체계 등이 형식적으로 이루어져 진정한 주민참여에 의해 진행되는 경우가 많지 않았다.

둘째, 시군의 추진기획단이 형식적으로 구성·운영된 경우가 많았다. 그 구성원의 대부분이 공무원이고, 주민대표와 외부 전문가는 일부에 지나지 않았으며, 계획수립 과정에서 시장·군수의 지시를 받아 주관부서가 주도적으로 추진함으로써 추진기획단의 실질적인 협의·심의 역할이 미흡하였다.

셋째, 사업추진단계에서 지역주민의 참여가 상대적으로 미약하였다. 대개의 경우 주민참여에 주민설명회, 공청회 등의 틀을 벗어나지 않았으며, 그나마 사업추진의 한 절차로 진행함으로써 사업 후의 주민만족도 제고에 한계를 보였다.

넷째, 사업추진 과정상에서 여건의 변화로 사업변경이 발생하였을 때 주민들과 함께 합리적인 의사결정을 통해 탄력적으로 사업을 추진하지 못하였다.

(2) 살고 싶은 도시만들기사업

충남은 금산('07, '08, '09년), 서천('07년), 논산('09년) 등 3개 도시가 선정되었으며, 국비는 총 56억원이 지원되고 있다.

금산은 2007년도 '금산의 아주 특별한 스쿨컴플렉스(school complex)' 계획비용지원도시 선정을 시작으로 2008년도 시범도시로 선정되어 2단계 사업까지 완료하였으며, 2009년도 성공모델지원도시로 선정되어 사업을 추진 중에 있으며, 서천, 논산은 2008년도에 시범도시로 선정되어 사업을 추진 중에 있다.

살고 싶은 도시만들기는 마을만들기에 가장 근접한 정부정책으로 추진되어, 주민참여와 협력이 사업계획과 추진에 있어 근간을 이루고 있으며, 현재 지역에서 추진되고 있는 마을만들기로 계승되고 있다. 계획 초기에 주민 참여와 교육, 시민단체의 참여로 행정과의 거버넌스를

형성하며, 사업계획을 수립하며, 지역주민이 살고 싶은 장소 만들기를 지향하고 있다.

한편, 사업추진은 대부분 행정이 주도를 하고 있으며, 이로 인해 사업추진단계에서는 주민 참여가 미흡한 상태이며, 여건변화에 따른 사업변경시에 주민의 이해와 공감을 가지는 구조가 미흡한 상태이다. 따라서, 사업추진과 후에 운영의 지속성과 사업에 대한 주민 만족도 제고 방안에 대한 모색이 필요하다.

〈표 2-13〉 충남의 살고 싶은 도시만들기 추진현황

도시	내용	유형	국비	총사업비	비고
계획비용 지원도시	금산- 금산의 아주 특별한 스쿨컴플렉스(school complex)	교육학습형	5억	21억	07년
시범도시	서천- 봄의 도시 서천 만들기	도시정비형	15억	169억	07년
	금산- 소통과 어울림의 중부권 문화배움터 만들기	문화도시형	15억	128억	08년
	논산 - 입영추억거리 만들기를 통한 '논산 원도심 재생'	활력도시형	15억	69억	09년
성공모델 지원도시	금산 - 중부 내륙권을 대표하는 문화도시, 금산만들기	도시재생형	6억	25억	09년

① 금산군 살고 싶은 도시만들기 사업

- 2007 금산의 아주 특별한 스쿨컴플렉스(school complex) 프로젝트 (교육특화거리조성)
- 2008 소통과 어울림의 중부권 문화배움터 만들기 (금산다락원 기능확충)
- 2009 중부내륙권을 대표하는 도시재생형 문화도시 금산만들기

가. 사업추진 배경 및 경위

금산군은 경제기반이 양호하지만 군내 중 고등학교의 공교육 경쟁력이 낮아 학생과 학부모가 인근 대도시로 유출되고 있어 양질의 교육환경과 프로그램 제공의 필요성을 절감하고 있는 상태에 있었다.

한편, 각 중앙부처별 지원예산을 하나로 모아 시너지효과를 극대화한 혁신사례로 잘 알려져 있는 금산다락원은 다목적 복합문화공간으로서 2004년 개관 이래 주민들의 문화 예술 교육 복지 중심지로서 중요한 역할을 담당하고 있으나 다락원에 대한 금산 주민 및 외지인의

이용수요가 증대됨과 동시에 주차장, 공원 녹지공간 부족 등이 시설물 이용에 주된 불편사항으로 드러나고 있다. 시설의 개선과 확충 문제가 대두되어 금산의 자랑거리인 다락원의 기능을 한 단계 더 업그레이드하여 전국 제일의 예술 문화 창작 및 문화교류의 중심지로 육성하고 농촌형 「살고 싶은 도시만들기」의 모범을 만들 필요성을 인식하게 되었다.

이에, 2008년 「살고 싶은 도시만들기」 일환으로 다락원 기능확충사업을 확대 발전시켜 주거 역사 문화 환경이 조화된 생활권 문화환경의 중심지로 만들기에 나섰다. 개별적으로 위치하고 있는 금산의 문화공간인 「다락원」과 역사공간인 「금산 향교」를 물리적 기능적으로 연계하여 시너지효과를 창출하고 주변지역의 노후불량화로 이용성이 떨어진 금산향교 일원을 친환경적으로 재생시키고 역사문화 기능을 활성화하는 방안을 구상하게 되었다.

2006년 9월 국토해양부에서 전국 지자체를 대상으로 「살고 싶은 도시만들기」 정책설명회 개최 및 「2007년 시범사업」 공모계획에 따라 농촌의 쇠퇴문제가 교육과 밀접하게 관련되어 있다는 인식하에 특성화된 지역 특화형 맞춤형 교육 전략을 위한 교육 인프라와 시스템을 구축하는 사업으로 '금산의 아주 특별한 스쿨컴플렉스(school complex) 프로젝트'를 구상 시범사업 교육부문에 응모하였으며 시범사업 평가 결과 계획비용으로 국비 5억원을 지원받게 된다²⁰⁾.

2008년 '소통과 어울림의 중부권 문화배움터 만들기' 사업은 금산다락원에 대한 이용수요가 증대됨에 따라 다양한 문화지원시설 및 기능을 확충하여 금산을 예술문화 창작과 교류의 중심지로 살고 싶은 문화도시의 모범을 만들고자 추진하였다²¹⁾.

한편, 금산 다락원의 기능 확충을 계기로 역사와 문화 그리고 생활공간이 조화된 생활권 중심의 역사문화공간을 조성하여 주민들의 문화적 삶의 질 향상 및 도시특화발전을 위하여 「2008년 시범사업」과 연계하는 「역사와 문화 그리고 주거를 통합하는 '생활권 문화도시환경' 만들어가기」 사업이 성공모델지원사업으로 선정되었다²²⁾.

20) 세부사업 수립과정에서 교육청, 학부모 연합회, 사회단체협의회, 금산군의회 설명회를 바탕으로 국내 외 32개 대학교 상징물 등을 설치하여 청소년들이 미래의 꿈과 희망을 키우며 실현하는 성장동력 거점 역할을 할 수 있는 교육특화거리를 조성하기로 결정하고 2007. 11. 14 ~ 2009. 6. 26까지 사업을 시행하고 있음.

21) 다락원을 이용하는 주민, 문화예술단체, 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여, 대상사업을 선정하고 전문가 워크숍 및 전문가 포럼(3회), 시민단체 의견을 수렴하였으며, 기존의 다락원의 기능 확장, 기존건축물 리모델링 및 청산회관 등 민간투자 계획을 포함한 「2008년 시범사업」을 수립하여 문화부문에 응모한 결과 전국 최우수 시범사업으로 선정됨에 따라 국비 18억원을 지원받아 2008. 4 ~ 2009. 5까지 사업을 시행하였음.

22) 도시닥터 및 도시만들기 지원센터의 지원 및 전문가의 자문을 거쳐 역사문화 광장 조성, 다기능 역사문화의 거리 조성, 문화의 길 조성 등 사업계획을 제출하여 성공모델지원 사업으로 선정 국토해양부장관과 시범도시 선정 협약체결 및 국비 6억원 지원받아 2010. 8 ~ 2011. 4 까지 사업을 시행하였음.

나. 사업목표와 계획내용

금산의 살고 싶은 도시만들기 목표는 경쟁력 있는 교육환경²³⁾을 조성하고 중부권 문화예술 교육의 거점으로 육성하며²⁴⁾ 도시재생형 문화도시 금산²⁵⁾을 만드는 것이다.

〈표 2-14〉 금산 살고 싶은 도시만들기 사업내용

사업명	세부 사업내용	사업비(백만원)
계	3개 사업	12,650
교육특화거리 조성	대학상징물 설치 32개대학 교육관련 조형물 16점 웅머리 교통광장 조성 A=7,000㎡	2,100
금산다락원 기능 확충	교육컨벤션센터 건립 A=2,046㎡ 다목적 야외광장 조성 A=5,150㎡ 금산갤러리 건립 1식 문화예술 ECO공원 조성 A=3,100㎡ 교육문화관 건립 A=2,847.99㎡ (8층) 소프트웨어사업 1식	8,150
생활권 문화도시 환경만들기	역사문화의거리 조성 L=464m 인삼약초테마거리 조성 L=403m	2,400

〈그림 2-8〉 금산 살고 싶은 도시만들기 사업계획



- 23) 지역인구 유출 방지를 위한 중·고교 교육경쟁력 강화를 위해 교육 네트워크를 위한 스쿨컴플렉스(school complex) 구축과 교육시너지 창출
- 24) 금산 고유의 예술 문화 정체성을 발굴 육성하고, 문화예술 창작여건 및 교육여건 조성하며, 참여 생산형 문화공간 조성
- 25) 다락원, 금산향교, 인삼시장, 주거 밀집지역의 생활권 재생사업 추진하며, 테마가 있는 걷고 싶은 역사문화거리 조성하며, 아름다운 가로경관을 통한 고품격 상업가로 형성

다. 사업추진체계

금산 살고 싶은 도시만들기 사업별 추진체계는 사업특성에 따라 별도의 추진체계가 구성되어 추진되었다.

〈표 2-15〉 금산군 살고 싶은 도시만들기 추진체계

교육특화거리 조성 추진체계			추진체계구성	역할 및 기능
행정	금산군청	도시만들기 T/F	7명	예산확보 및 행정업무
교육기관	금산교육청		2명	계획아이디어 제공
주민	주민협의회	학부모연합회	24명	계획수립시 참여 검토
자문그룹	지역대학	한밭대, 중부대	6명	자문 및 아이디어 제공
다락원 기능 확충 추진체계			추진체계구성	역할 및 기능
행정	금산군청	도시만들기 T/F	7명	예산확보 및 행정업무 군청과 파트너십 구축
	금산다락원		6명	
주민	시민단체	금산 참여연대	24명	주민참여유도 및 활성화 아이디어 제공
		금산문화원		
		문화예술단체		
자문 그룹	지역대학	중부대학교	8명	자문 및 아이디어 제공
		충남발전연구원	2명	
	전문가	희망제작소	4명	주민참여유도 방안 주민 등 설문조사
		한국문화관광연구원	1명	자문 및 아이디어 제공
생활권 문화도시 환경만들기 추진체계			추진체계구성	역할 및 기능
행정	금산군청	도시만들기 T/F	7명	예산확보 및 행정업무
자문 그룹	지역대학	목원대학교	1명	자문 및 아이디어 제공
		충남발전연구원	2명	
	전문가	충남공공크리닉센터	1명	

〈그림 2-9〉 금산군 주민설명회



〈그림 2-10〉 금산군 전문가 포럼



라. 사업추진과정의 효율성

「살고 싶은 도시만들기」 사업의 성패는 정부에 대한 의존보다는 해당 지역에 거주하고 생활하는 주민 스스로가 자발적으로 사업계획부터 사후관리까지 참여하고 문제해결을 함으로서 진정한 주민참여 행정을 이룰 수 있다. 중앙정부에서 주민참여주도형 상향식 지역개발추진을 목표로 전국공모를 통하여 사업을 선정 지원함에 따라 주민참여의 중요성이 갈수록 부각되고 있다. 그러나, 우선 생업이 먼저라는 인식과 개인의 이해관계 발생 유무에 따라 주민참여가 이루어지고 있고 그나마 개인의 이익과 관련되는 사안에 대해서 참여한 의견대립으로 합의점 도출이 매우 어려웠다.

또한, 최근 지역경제 활성화 방안의 일환으로 중앙정부는 물론 일선 시 군까지 경쟁적으로 추진하고 있는 예산 조기집행이라는 시대적 흐름과 원칙적으로 회계연도 경과 후에는 집행할 수 없는 회계연도 독립원칙의 제도적 한계가 있다. 이에 따라 충분한 주민참여를 유도할 수 있는 사회적 공감대 및 기반이 부족함을 인식하고, 살고 싶은 도시만들기 사업을 추진함에 있어 행정의 목표를 실현할 수 있는 방향 및 목표를 설정 후 전문가의 자문 및 포럼 등을 거쳐 사업을 구상했다. 그리고 전문가 토론회, 관련기관 단체 및 금산군 의회 의견청취, 주민설명회 등을 통하여 다양한 의견을 듣고 반영하여 사업을 시행하였다.

마. 사업추진 기여도 및 효과

금산군의 교육밀집지역에 조성된 교육특화거리에는 국내 29개의 대학교와 해외 32개의 대학교 상징물과 교육에 관련된 조형물 15점을 설치하여 학생들이 장래 진학하고 싶은 대학의 상징물을 보고서 미래의 꿈과 희망을 키울 수 있는 공간을 마련하였다²⁶⁾.

다락원 기능 확충사업²⁷⁾은 금산의 자랑인 다락원 주변에 교육컨벤션센터, 다락원 야외광장,

26) 교육특화거리를 보완 발전시키기 위한 환경개선사업의 일환으로 '11. 3월 한전지중화사업을 착공하였으며 보도를 활용 고사성어, 속담, 명언, 격언 등이 표현된 172개 음각블럭을 설치 환경개선 및 교육에 도움이 될 수 있도록 추진할 계획임.

27) 금산의 특산물인 인삼상징물(母子인삼 H=15m)과 다락원 다목적 야외광장을 조성하여 다락원에서 문화행사시 주차장으로 활용하고 남녀노소가 함께 뛰어 놀고 운동할 수 있는 체육공간으로 때로는 공연장으로 활용함.

- 야외광장 무대를 활용한 일상과 예술이 만나는 광장문화 활성화 프로젝트를 통해 농촌지역 주민들이 그동안 접할 수 없었던 공연문화를 제공
- 교육컨벤션센터는 금산군민이 기증한 물품을 전시한 전시실과 회의실 한국 전통음악인 농악을 전수하고 체험할 수 있는 문화장소, 동아리 연습실을 설치하여 주민들의 문화공간으로 이용되고 있음
- 금산 다락원은 어린이를 위한 기적의도서관, 성인이 이용하는 인삼골 도서관, 스포츠센터, 생명의 집(문예회관), 건

에코공원 등을 설치하여 소도시에서 접할 수 없는 각종 공연 등 문화를 접할 수 있도록 하였으며 작은음악회, 동아리 발표회 등을 통해 지역 문화 발전에 큰 동기부여가 되었다.

생활권 문화도시 환경만들기²⁸⁾는 다락원 및 금산향교를 중심으로 역사문화 장소마케팅의 소재 발굴과 이를 지역주민 및 학생들의 교육에 연계 활용하여 금산향교를 활성화하는 계기를 마련하기 위해 현재 추진되고 있다.

② 서천군 봄의 마을만들기 사업

가. 사업추진 배경 및 경위

서천군에서 '봄의 마을만들기'를 추진하게 된 배경은 서천 중심시가지에 입지하였던 시장이 시 외곽으로 이전함에 따라, 구시장이 입지하였던 원도심에는 공동화현상이 일어나기 시작하였고, 구시장을 포함한 주변지역의 주민들이 시장이전에 따른 도심지 토지(상업지역)의 재활용에 대한 논의와 구시장을 포함한 주변지역 토지주들이 모여 서천군에 사업을 건의하게 되면서 시작되었다²⁹⁾.

원도심지 주민의 대체사업 추진 건의로 서천군에서는 구시장 내의 국공유지 토지를 포함하여 구시장 주변지역의 재활성화를 위한 지자체 추진 사업을 모색하게 되었고, 구시장 이전적지의 리모델링을 통한 원도심 활성화에 대한 지역주민과 지자체간 문제의식을 공유하게 되었다.

사업의 특성상 주민과 협의 없는 단독적인 사업 추진이 곤란하였으며, 구시장 이전적지를 재개발하여 현 위치에 시장을 존치시키는 것을 논의하며, 지역 상권을 좌지우지하는 시장의 이설문제를 본격적으로 논의하게 되었다.

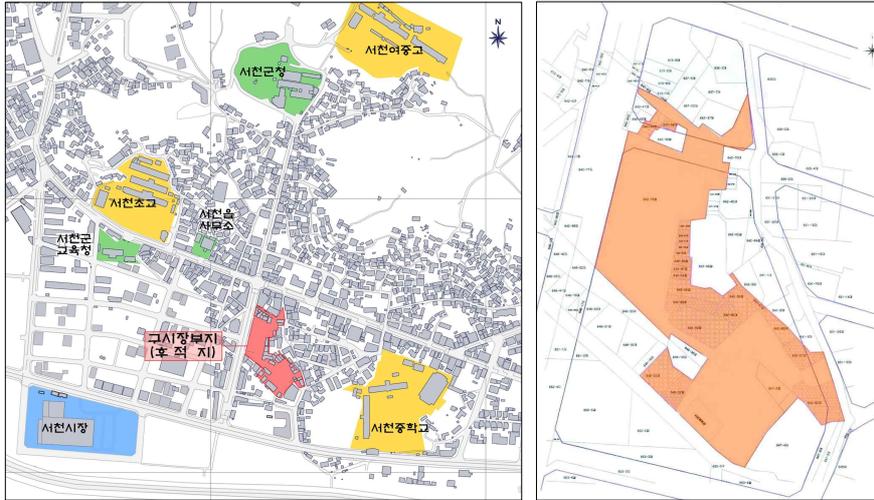
강의 집(보건소), 노인의 집, 장애인의 집, 농민의 집 등 4개 복지시설 총 10개의 문화관련 시설이 한곳에 모여 있고 유아에서부터 노인, 농민, 주부, 장애인 등 모든 계층을 위한 프로그램이 1년 내내 운영되고 있어, 현재까지 금산다락원의 성과를 벤치마킹한 전국지자체 및 단체만해도 20여개 500여명이 넘음

28) 주거 밀집지역과 다락원을 연결하는 주요 도로변에 향토문화의 거리를 조성 금산의 다양한 향토 문화를 알리는 공간으로 제공.

- 금산의 인삼 약초시설이 밀집되어 있고 금산세계인삼엑스포, 금산인삼축제의 주 행사장으로 활용되고 있는 인삼전시관 주변에 인삼약초 테마거리를 조성 지역의 역사문화 정체성 증진

29) 서천군 읍소재지인 서천읍 구시장은 시장 이전으로 인한 구도심 공동화 현상이 심하여 인근 상인들 및 일부 지역주민들의 행정 불신과 민원이 끊이지 않고 있었으며 일부 토지주가 구시장 인근 토지에서 지속적으로 소규모 장사를 하는 등 도심지 미관이 저해되어 구시장 일원을 포함한 개발에 대하여 지역주민들과 공감대 형성을 하고 서천군 토지와 사유지를 포함하여 사업을 추진하였음.

〈그림 2-11〉 서천 구시장 부지 위치 및 지번현황



주민들과 협의결과 현시장은 부지가 좁아서 외곽으로 시장을 옮겨야 한다는 논의 후 시장을 이설하고, 시장이설 후에 구시장 부지의 개발방향을 약 1년간 논의하고, 봄의 마을 사업 추진 위원회를 구성하여 개발 방향, 방법 등에 대해 서천군과 논의를 통해 구체적 사업계획 결정하게 된다. 구시장을 포함한 주변 도시계획도로, 사유지에 대하여 2009년 2월 사업 착공과 2011년 9월 30일 준공을 예정으로 사업을 추진³⁰⁾하고 있다.

나. 사업목표와 계획내용

사업 내용은 크게 광장과 공공건축물의 조성인데, 광장은 시장에서 상행위를 제외한 기능이 충족되도록 만나고 모임이 일어나는 공간으로 조성되도록 하기 위해 계획되었다. 특히, 광장을 중심으로 5개동의 공공건축물을 배치하여 건축 내부 공간의 활동이 외부의 광장으로 자연스럽게 연계되게 하였다. 공공건축물의 용도는 대상지가 서천의 중심부에 위치하며, 접근성이 좋고, 지가가 높은 상업지역임 등을 종합적으로 고려하여 소외되기 쉬운 유아, 청소년, 여성, 노인 등의 사회적 약자들을 위한 공간으로 구성하였다.

30) 대상사업을 추진하기 위하여 행정력을 동원하여 사업 추진을 하는 것은 토지 소유권 확보 및 토지주 및 지역주민들과의 갈등문제 해결에 한계가 있어 사업 추진 시작부터 지역주민들을 위주로 공동체 형성을 위한 각종 사업 추진 주민 여론수렴 등을 여러 차례에 거쳐 추진하고 주민 대표들이 추진협의회를 구성하여 사업 전반에 직접 참여하게 하였음.

〈표 2-16〉 봄의 도시 서천만들기 사업개요

<ul style="list-style-type: none"> • 위 치 : 서천군 군사리 구시장 일원 • 사업기간 : 2007 ~ 2011(5년간) • 총사업비 : 16,900백만원(국비3,700, 지방비8,460, 민자 4,740) 				
구 분	연면적(m ²)	층수	주 용 도	사업비(백만원)
5동	5,158.75			12,160
A블럭	463.91	2	생협매장/생협사무실, 임대상가	854
B블럭	294.92	2	새벽시장사무실/창고, 간이무대, 노인회관	543
C블럭	939.15	3	여성문화센터, 장바구니도서관, 임대상가	1,729
D블럭	1,580.93	4	상담실, 동아리방, 청소년문화시설 등	2,911
E블럭	1,879.84	4	종합교육센터-종합교육관, 강의실, 평생교육시설, 세미나실 등	3,462
보상/기타			보상비, 지열시스템등	2,661

사업내용에 대한 의견조율에 있어, 인근 상인들은 상업행위를 할 수 있는 시설물을 배치하여 상권회복을 위한 건물 신축을 요구하였으나 서천군의 조사결과, 읍지역 내에 이전된 시장 외에 후적지에 다시 제2의 시장 신축은 바람직하지 않은 것으로 판단하게 되었으며, 이러한 의견을 상인들에게 설명하고 이해를 구하여 최종적으로는 광장을 조성하여 지역주민들에게 환원하기로 합의³¹⁾하게 되었다.

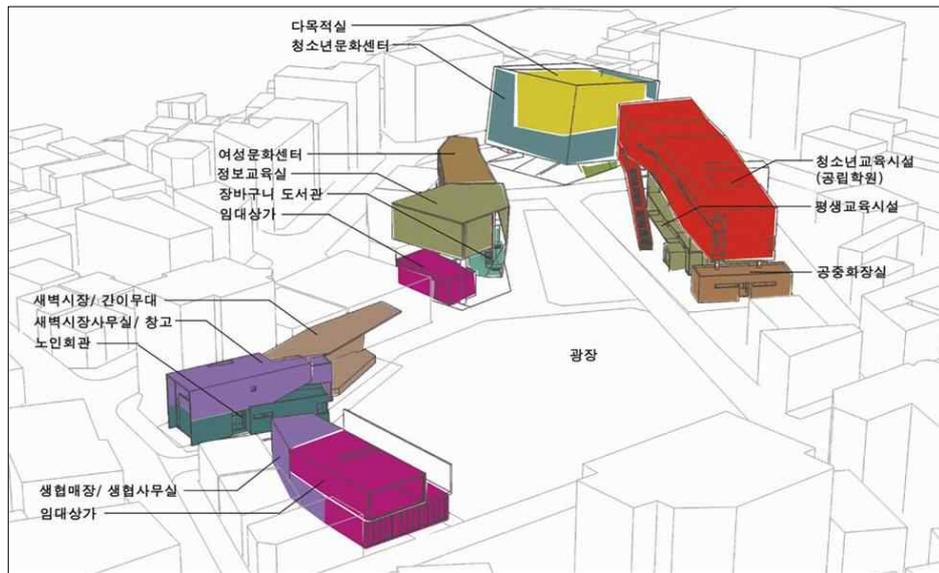
이러한 사업내용은 서천읍 공간문화 재구성 사업 추진협의회 결성 및 회의개최(주민대표, 군청 실과장, 군의원, 전문가 참여), 계층별 설문조사 (주민설문조사, 학생설문조사 등), 이해관계인 설명회(인접지 지주, 공유지내 대부계약자, 임대상인 요구사항 면담 등) 등을 통해 이루어졌다.

봄의마을만들기 사업 추진은 실무협의회를 구성하여 총괄하고 분야별 협의체 구성하여 개별 추진(토지주, 대부계약자등)하고 있다.

한편 사업효과를 극대화하기 위해서 서천읍 봄의마을만들기 사업과 연계하여 어떻게 도시정비계획 등을 보완 및 재조정하고, 각 부분의 사업실행을 어떻게 할 것인가에 대해서는 봄의도시만들기 연구용역을 통해 진행하였고, 서천소도읍육성사업과 연계하여 서천읍 도시 재생을 추진할 예정이다 있다.

31) 구시장을 대체하는 대안 중 상업적 신축건물대신 공공건축물이 입지하는데 있어 일부 상인들이 반대 입장을 표명하였지만, 이미 옮겨진 신시장에 상업 활동과 중복되는 용도의 시설은 바람직하지 않은 것으로 판단함.

〈그림 2-12〉 봄의 도시 서천 만들기 마스터플랜



다. 사업추진체계

봄의 마을 사업은 대상사업비 총 160억원 중 100억원의 지방비가 소요되는 사업이다. 상업 지역 10,576㎡에 건축물 연면적 5,500㎡를 신축하는 것으로 개별법령에 의한 사업 추진방법보다는 주민과 합의하여 도출된 의견을 토대로 진행하는 개발방식으로 주민의 협조³²⁾가 절대적으로 필요한 사업이다.

전문가, 서천군, 지역사회 주민단체 대표 및 상인들 각계각층의 대표자 모임을 결성하여 개진된 의견은 개발의 방향을 설정하는 참고자료로 활용하였고 단지설계에 반영하였다. 추진협의회는 대표자로 구성된 모임으로 개별의견은 대표자가 취합 및 설명토록 유도하였다.

사업시행을 위한 준비기간이 1년 이상 소요되었으며, 지역주민들의 의견수렴은 물론 설문 조사를 통한 모니터링 등을 통해 준비를 하였다. 사업 수행방향 설정의 큰 틀은 추진협의회를 구성하고 추진협의회의 의견수렴을 통해 결정하였다.

32) 건물은 보상, 토지는 대토 등의 추진이 합의하에 이루어짐.

라. 사업추진과정의 효율성

사업추진 시에 중요정보는 서천군 소식지와 군내 신문을 통하여 고지하였으며, 추진협의회를 통하여 합의된 사항은 사업추진 시에 적극 반영하고 회의사항과 토의주제를 협의회 일정별로 정하여 방향을 결정함으로써 명목상의 추진 협의회가 아니라 의사결정 주체로서의 역할 담당하도록 하였다. 주민공동체의 의견을 기본계획 수립에 충분히 반영하여 사업수행지침을 만들었으며, 사업시행 시 발생하는 문제들에 대해서는 추진협의회 의견수렴을 통해 수행하였다³³⁾.

마. 사업추진 기여도 및 효과

사업 준공은 아직 되지 않았지만 (2011년 9월 30일 준공 예정) 구시장 후적지에 새로운 시설의 조성으로 친환경적인 시장환경이 만들어지게 되며, 정주환경의 개선과 함께 생협매장, 상가 등의 새로운 용도 도입으로 지역경제 활성화³⁴⁾가 기대된다.

또한, 단지 내에 입지하고 있는 교육센터, 청소년 문화센터, 여성문화센터, 노인회관, 생협매장, 새벽시장 등은 주민 교류와 협의의 장소로 계획되어 주민들간의 교류증대 및 공동체 형성에 기여하고, 광장을 이용하는 인근주민과 새로운 이용자들의 활동으로 도심의 활성화가 기대된다.

〈표 2-17〉 서천군 담당자 에필로그

봄의마을 사업은 시장을 이전하고 사업구역을 확정하는데 있어 많은 고충이 있었다. 주민과 도출된 합의를 통한 사업 시행은 금전적으로 시간적으로 많은 손실이 있는 것도 사실이다. 그럼에도 불구하고, 다양한 사업 추진시 주민 협의를 최우선으로 하는 사업 방식의 선택은 실패의 오차범위를 최소화 하고 주민의 의견을 최대한 수렴하여 이해관계자의 욕구를 충족시킨다는데 그 의의가 두고 싶다.

하지만 공감대 형성 과정에서 나타나는 많은 문제점(사업비, 사업기간 등)들은 앞으로 풀어가야 할 숙제이다.

33) 봄의 마을 사업추진 시 단지 내 토지소유자가 인근의 토지 및 건물을 매수하여 줄 것을 요구하였으나 서천군에서는 보상협의를 거부하였고 군에서는 추진협의회 회의를 개최하여 의견 수렴을 한 후 사업을 수행함.

34) 기존의 구시장에 포함된 낡고 오래된 건물을 철거하여 정주환경여건을 개선하고, 도시계획도로를 함께 개설함으로써 교통여건 개선 등 구도심 활성화를 위한 기틀을 마련할 것으로 기대하며, 단지 내는 시설과 디자인이 서천은 랜드마크가 되도록 세심하게 계획

5개동 건물의 냉난방은 친환경 열원인 지열을 이용하여 에너지 효율을 증대시켜 예산 절감(축열식 지열이용 시스템)

③ 논산시 입영추억거리 만들기

가. 사업추진 배경 및 경위

논산역 일원은 논산 신시가지 조성으로 중심상권이 이동함에 따라 상권이 침체되고 역세권의 활력이 떨어지고 있으며, 중심시가지지를 관류하는 중교천은 심각한 하천오염과 유로협소로 혐오시설로 둔감되었다.

한편 논산시에는 국내 최대의 육군훈련소와 항공학교가 위치하고 있으며, 입영장병들의 가족과 친구 등 매년 100만여명이 논산시를 방문하고 있는 곳으로 논산역이 주요한 기능을 담당하고 있다. 이러한 배경하에 논산시에서는 역전을 중심으로 한 입영추억거리 만들기를 제안하게 되었다.

논산시-논산 YWCA간의 '환경 지킴이' MOU 체결로 시행된 도심 하천인 '중교천 살리기 운동'은 주민들의 자율적인 참여를 유도하고, 화지시장상인회의 전통시장 활성화에 대한 인식을 제고하는 계기를 마련하였으며, 주민참여에 의한 원도심 살리기의 공감대를 형성하게 되었다. 논산시-육군훈련소 간의 '활력도시 만들기' MOU 체결은 육군훈련소 및 입영관문으로서 논산의 도시정체성을 확립하고 '살고싶은 도시만들기' 시범도시를 위한 협력체계를 구축하는 계기를 부여하였다.

논산시의 살고싶은 도시만들기는 주민과 시민단체, 유관기관, 전문가, 논산시 등이 포함된 '논산시 살고싶은 도시만들기 추진협의회'를 구축하였고, 계획은 논산시청 내에 TF팀을 만들어 추진협의회와 함께 계획안 작성을 주도하며 사업을 추진하게 되었다.

〈그림 2-13〉 논산역 주변 현황



〈표 2-18〉 입영추억거리 만들기 사업계획의 단계별 추진내용

기 간	추진내용
2006. 3 ~ 7	• 화지시장 아케이드 및 주차장 등 활성화를 위한 간담회 3회
2006. 10 ~ 11	• 원도심 환경개선을 위한 '중교천 살리기'대책회의(논산YWCA) • 원도심 재생을 통한 살고 싶은 도시만들기 추진 논의
2006. 5 ~ 2008. 5	• 추억의 육군훈련소 병영 체험 축제(3회실시)
2008. 8 .28 ~ 9. 6	• '논산시 살고 싶은 도시만들기'를 위한 주민의식조사
2008. 9. 17	• 제1차 중교천 살리기 지역주민 간담회 (김영달 시의원외 8명)
2008. 9.18 ~ 10.5	• '논산시 살고 싶은 도시만들기' 퀴즈 이벤트
2008. 9. 23	• 제2차 중교천 살리기 지역주민 간담회 (20명)
2008. 9. 27 ~ 11. 8	• 충청권 도시대학 참여
2008. 10. 6	• '논산시 살고 싶은 도시만들기' 지역사회 간담회
2008. 10. 10	• 2008년 도시대상 수상 (활력도시 국토해양부장관상) • 환경지킴이 MOU 체결
2008. 10 .21	• '살고 싶은 도시만들기' 중교천 살리기 대책회의
2008. 11. 1	• 중교천 EM 흙공투척
2008. 11. 5	• 재래시장 활성화를 위한 행사
2008. 12. 11	• '논산시 살고 싶은 도시만들기' TF팀 토론회 개최
2008. 12. 15	• 도시대학 우수팀 통합 발표회 (최우수상 국토해양부장관상)
2008. 12. 26	• 육군훈련소 MOU 체결
2009. 1. 19	• '활력 도시만들기' 전문가 및 실무자 초청 자문회의 개최

나. 사업목표와 계획내용

사업의 목표는 입영자원을 활용한 원도심 재생과 지역경제 활성화로 도시활력기반을 구축하는 것이다. 구체적인 사업으로서는 입영테마 열린광장 조성, 건강한 입영생태 산책로 조성, 추억의 입영거리 조성 등 네 가지 사업을 선정하였다³⁵⁾.

35) 사업의 선정은 지역사회 간담회('08. 10. 6), TF팀 토론회('08.12.11), 추진협의회('08.12.30), 전문가 자문회의('09. 1. 19) 등을 거쳐 이루어졌음. 「입영테마 열린광장 조성」은 논산역 광장을 재정비하는 사업으로 전국 최대의 입영장병 도시로써의 이미지와 육군항공학교, 국방대학 유치 도시로서의 면모를 갖추고 백제 계백장군 및 황산벌을 상징하는 충절과 예학의 논산 정체성 정착으로 입영장병과 가족, 친구 등 입영관련 자원의 활용으로 원도심을 재생하는 사업임. 「건강한 입영생태 산책로 조성」은 중교천 생태하천 정비와 경관공원 조성 등 도시경관 개선으로 입영장병과 가족의 추억 장소로 인지도를 확보하여 입영장병과 가족을 위한 추억의 장을 마련하고 인근에 있는 화지전통시장과 연계한 논산 원도심 재생사업임. 「안전한 추억의 입영거리 조성」은 논산의 중심가로인 역전로, 시장길 환경을 개선하여 국방안보상징과 입영 추억가게를 조성하는 것으로 주민과 입영가족이 함께하는 입영테마를 활용한 거리축제와 원도심

〈그림 2-14〉 입영추억거리 만들기 사업

입영테마 열린광장 조성	건강한 입영생태 산책로 조성	추억의 입영거리 조성
		
<ul style="list-style-type: none"> • 논산역 광장 A = 3,160㎡ • 사업비 30억원 	<ul style="list-style-type: none"> • 대교APT 가는 길 L = 400m • 사업비 15억원 	<ul style="list-style-type: none"> • 논산역-화지시장 L = 930m • 사업비 24억원

〈표 2-19〉 사업에 따른 참여주체들의 권한과 책임

사업명	세부사업	참여주체 권한과 책임
입영테마 열린 광장 조성사업	<ul style="list-style-type: none"> • 논산역 광장 재정비사업 • 입영스타 입영효과 극대화 사업 • 부모사랑 자식사랑 열린행사 	논산시: 확장사업 육군훈련소: 환영행사 코레일: 입영열차 운행
안전한 추억의 입영거리 조성	<ul style="list-style-type: none"> • 역전로, 시장길 재정비 사업 • 국방안보 상징광장, 입영추억가게 조성 • 전통시장·재래시장 연계한 거리 축제 	논산시: 입영거리 정비 국방부: 도태 군장비 지원 화지시장상인연합회: 축제주관
활력 넘치는 병영체험마케팅	<ul style="list-style-type: none"> • 병영문화 체험사업 • 군문화 클러스트 사업 • 웰빙4계절 입영도시 특산물체험 및 판매사업 	논산시: 프로그램개발 주민: 프로그램 홍보 및 자원봉사 육군훈련소: 병영체험축제
건강한 입영생태 산책로 조성	<ul style="list-style-type: none"> • 입영생태하천 정비사업 • 중교천 경관공원 조성사업 • 중교천 생태하천 체험프로그램 	논산시: 산책로 조성 입영장병, 주민: 기념식수 식재 YWCA: 중교천살리기 운동

한편, 참여 주체의 관심을 유도하기 위해 육군훈련소 간의 '활력도시만들기' MOU체결 (2008.12.26), 논산YWCA간의 '환경지킴이' MOU 체결 (2008.10.10), '09년 우수시책 구상부서 인센티브 제공(도시과), 중도일보(2008.4.3) 등을 통해 홍보하는 사업을 전개하였다.

사업 추진에 있어 주체는 논산시 '살고싶은 도시만들기' 추진협의회로 하였고, 추진협의회는 주민 및 시민단체, 전문가, 유관기관 등이 거버넌스를 형성하고 논산시 부시장, 육군훈련소 시설대장, YWCA사무총장을 공동의장을 맡았다.

중심가로 개선으로 침체된 도심경제 살리기사업임.

다. 사업추진과정의 효율성

사업추진 과정에 있어 추진내용은 보고회, 주민공람 등을 통하여 추진하였으나, 지역주민들의 관심과 공감대를 형성할 수 있는 협의에 대해서는 지속적인 노력과 개선이 필요하다.

라. 사업추진 기여도 및 효과

본 사업의 목표는 논산역 주변 상가 및 화지전통시장을 연계하고 입영자원을 활용한 특화발전 전략을 수립하여 원도심 재생과 지역경제 활성화에 그 목적을 두고 있다. 아직 사업이 완료되지 않아 사업추진 기여도를 파악하는 것은 쉽지 않다.

사업추진과정에서 논산 YWCA와 주민들이 함께하는 환경 지킴이 활동과 운동을 전개하여 주민들이 지역의 환경을 스스로 지키는 기반을 만들었고, 화지시장 상인회에서도 전통시장 활성화 추진을 위한 행사 프로그램의 운영으로 원도심 활성화에 노력하고 있다. 또한, 육군훈련소와 MOU 체결로 입영자와 면회객을 위한 군악대 연주 및 의장대 연출, 입영장병가족 환영 행사 등을 추진하여 국방도시 이미지를 개선하였다. 코레일의 입영테마 열린광장 조성 협조와 매주 운영되는 면회열차(육군훈련소, 관광지 코스)를 발전시켜 입영테마열차 운행가능, 시와 코레일이 상생하는 계기를 마련하게 되었다.

(3) 살고 싶은 아파트 선정사업

① 사업추진 배경 및 경위

충청남도에서는 2007년부터 기존 도시에서 거주하는 주민들의 주거양식이 아파트로 변화하며 공동체가 약화되는 것에 대해 문제의식을 가지고, 기존에 조성된 아파트에서 주민들간에 공동체 형성과 주민참여의 우수사례를 발굴하고 홍보확산을 통한 살기좋은 아파트 만들기 시책을 추진하고 있다. 사업추진은 정부정책과 연계하여 2007년 '살기좋은 아파트' 시책³⁶⁾에서 2009년에는 저탄소·저에너지부분을 대폭 보완한 '그린홈 으뜸아파트' 시책³⁷⁾으로 변환하여 2011년 현재까지 추진하고 있다.

36) 실국장 책임경영제 일환으로 2007년부터 살기좋은 아파트(2007년2개 단지, 2008년 3개단지)를 선정함

37) 그린홈 아파트는 2009년 3개단지, 2010년 3개단지를 선정하였고, 2011년에도 3개단지를 선정할 계획임.

〈표 2-20〉 충청남도 살기좋은 아파트의 주요 개념 및 내용

구분	주요 개념	세부 내용
신·구 단지 공동사항	• 주변과의 조화되는 아파트	- 주변과 잘 어울리고 조화 → 나홀로 배제 - 멋진 스카이라인을 확보 → 저층과 고층이 조화롭게 안배 - 생활 여유공간의 확보 → 충분한 녹지와 주차공간 등 - 안전한 동선체계 확보 → 다양한 접근로 설치 - 생활편익시설 배치 → 고품위 각종 편익시설 위치 - 아름다운 디자인과 색상, 야간 조명 → 도시경관에 기여
	• 주민들간 커뮤니티와 정이 흐르는 아파트	- 수준높은 각종 부대시설과 복리시설 설치 - 수변(水邊)공간 등 주민들의 여유로운 커뮤니티 공간 확보 - 입주자가 만족할 만큼 편리한 주차공간 설치 - 산책로, 체육시설 등 주민들의 '만남의 場' 다수 마련
기존 아파트 단지	• 효율적 관리와 주민참여가 이루어지는 아파트	- 각종 부대·복리시설이 수준 높게 관리 - 입주자대표회의 등 주민들이 아파트관리에 적극 참여 - 주민들간 분쟁이 없고 서로 상부상조 - 적법한 리모델링, 도색 등으로 생동감 있는 단지 표출 - 조경수 등 유지·관리 철저히 양호한 녹지공간 확보

② 사업목표와 내용

사업의 목적은 경관적으로 주변과 조화로운 아파트, 주민들간에 커뮤니티와 정이 흐르는 아파트, 효율적으로 주민참여가 이루어지는 아파트를 만들어 단절된 주민의식을 하나가 되게 할 수 있는 공동체 문화를 창조하는 것이다. 사업내용은 매년 우수 사례를 선정하여 시상하고 이를 홍보하는 내용으로 구성되어 있다.

〈표 2-21〉 충청남도 살기좋은 아파트의 사업 내용

<ul style="list-style-type: none"> • 시설개선자금 시상(단지당 3천만원, 주택조례 제11조제3항) • 인증동패 제작(개당 100만원) • 각종 언론, 방송, 잡지, 도 홈페이지 등에 홍보자료 제공 	
--	--

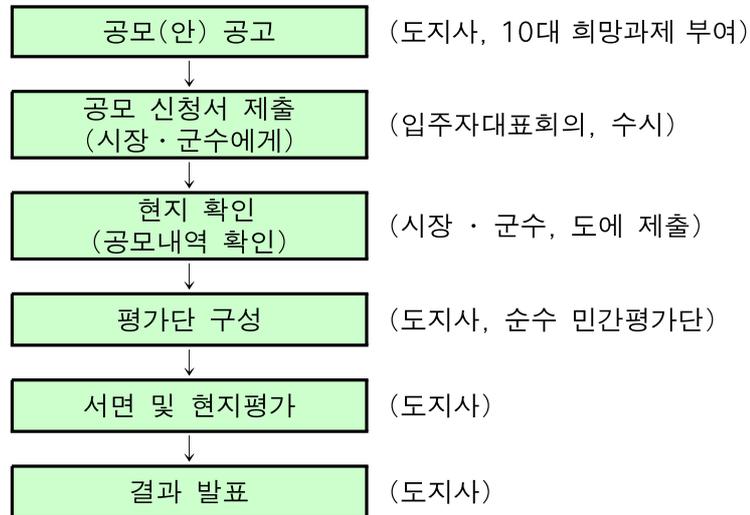
③ 사업추진체계 및 사업추진과정의 효율성

사업추진은 충청남도 건설정책과와 건축도시과에서 추진하며, 시군을 통해 접수된 신청 단지에 대해, 순수 민간으로 구성된 평가반(학·연·언론·민간단체 등)을 구성하여, 매년 3개의 우수단지를 선정한다.

〈표 2-22〉 살기좋은 시책 역할 분담

충청남도 (건축도시과)	이행과제 선정, 『아파트』 공모, 민간평가단 구성
시·군	관내 모든 아파트에 『아파트』 공모 홍보 및 신청된 아파트단지에 대한 현지 사실조사 실시

〈그림 2-15〉 충청남도 살기좋은 아파트의 추진과정



④ 사업추진 기여도 및 효과

살기좋은 아파트 사업은 민간차원에서 전개되고 있는 다양한 사업들을 평가하여 이를 장려하고 홍보하는 사업으로서 적은 예산으로 민간 주민 참여자에 대한 만족도 및 홍보효과를 제고하고 있으며, 국토해양부에서 우수사례로 벤치마킹하여 유사사업을 시행하고 있다.

〈표 2-23〉 충청남도 살기좋은 아파트 우수 사례 (2009-2010년)

년도	대상	세부 내용	사례사진
2010	논산 위암주공아파트	<ul style="list-style-type: none"> -주민화합 한마당 축제 개최를 통한 이웃간의 화목 도모 -서양화 취미반 구성과 운영 -텃밭을 조성하여 어린이들에게 자연학습장 제공 	  <p>주민한마당 축제(좌), 텃밭가꾸기(우)</p>
	조치원 신흥주공아파트	<ul style="list-style-type: none"> -가정에서 사용하지 않은 물건을 교환하는 장터운영을 통해 주민 친선과 화합 도모 -도서관, 청소년공부방 등을 운영하여 주민들에게 다양한 학습기회 제공 	  <p>주민화합마당(좌), 도서관운영(우)</p>
	천안극동늘푸른아파트	<ul style="list-style-type: none"> -늘푸른영화제, 주민이 참여하는 작은음악회 개최를 통한 주민 만남과 화합 도모 -주민물품을 상호교환하는 베품장터 운영 	  <p>가족영화제(좌), 나눔벼룩시장(우)</p>
2009	계룡 금암주공아파트	<ul style="list-style-type: none"> -조기축구회, 배드민턴, 게이트볼, 탁구 등 동우회활동 활성화와 년2회 주민화합마당음악회 개최 등을 통해 주민공동체 화합 도모 	  <p>주민잔치(좌), 주민협의(우)</p>
	천안 월봉아파트	<ul style="list-style-type: none"> -친환경 비누만들기, 그림책슬라이드 상영회 개최 등 주민강좌 프로그램운영과 다양한 동호회 모임을 통해 주민화합 증대 	  <p>녹색비누만들기(좌), 베품시장(우)</p>
	서산 동문아파트	<ul style="list-style-type: none"> -자녀문화교육센터 건립을 통해 각종 공동체 활동을 다양하게 전개하고, 자원봉사교사 등을 확보하여 학생들의 교육을 담당함으로써 주민간 공동체 의식 증대 	  <p>민속놀이주민잔치(좌), 자기주도학습수업(우)</p>

〈표 2-24〉 충청남도 살기좋은 아파트 우수 사례 (2007-2008년)

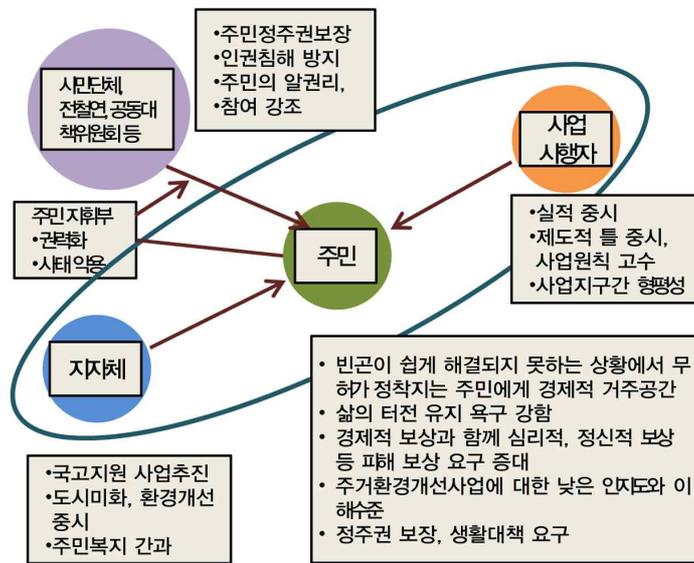
년도	대상	세부 내용	사례사진
2008	아산 신창대주아파트	<ul style="list-style-type: none"> -매주 열리는 목요장터에서는 아,나,바,다(아껴쓰고,나눠쓰고, 바꿔쓰고, 다시쓰기) 행사가 열리고, 주말농장 운영과 매년음악회개최 등 여가 및 편익증진활동 두드러짐 -2006아산시 살기좋은 아파트, 2007년 중부방송 행복한 아파트로 선정 	 <p>주민화합한마음축제(좌), 산불예방 환경정화활동(우)</p>
	천안월봉벽산태영아파트	<ul style="list-style-type: none"> -노래교실, 꽃꽂이, 어린이교실 등을 개설하고, 다양한 동호회모임 등을 활성화 -매년 1회 단지축제(아파트 문학의 밤, 체육대회, 노래자랑, 어린이날 행사, 경노잔치)등 화합행사를 개최 	 <p>작은음악회</p>
	서산센스빌아파트	<ul style="list-style-type: none"> -단지입구에 민원함을 설치하여 입주자대표회의, 관리사무소, 입주민간에 어려운 일을 해결 -경로잔치, 여행과 벼룩시장을 개최하여 주민들의 공동체의식 및 주인의식 함양 	 <p>노인회(좌), 한마음대축제(우)</p>
2007	천안불당호반리젠시빌아파트	<ul style="list-style-type: none"> -부녀회주관 봉사활동을 전개하고 경로당 김장 담가주기 등 후원 활동을 실시 -특히, 년 1회 불당마을축제(불당지구 공동주택 6개단지 연합)를 공동주관하고, 3회의 경로잔치를 운영 	 <p>경로당 후원(좌), 봉사활동 참여(우)</p>
	계룡엄사두산신성아파트	<ul style="list-style-type: none"> -주민강좌프로그램, 동호회모임, 어린이 교실 등의 활발한 운영을 통해 주민복지증진과 창의력 증대 -다양한 주제로 단지축제를 매년 1회 개최하여 주민화합 	 <p>주민화합의 날(좌), 충효교실(우)</p>
	천안불당동일하이빌아파트	<ul style="list-style-type: none"> -불당마을축제, 경노잔치, 벼룩시장 개최 등을 통해 주민공동체의식 함양 -사물놀이, 종이접기, 독서회, 목공모임 등 20여개의 동아리 모임 운영 	 <p>마을잔치(좌), 사물 동아리활동(우)</p>

3) 법정 주거환경 관련사업: 주거환경개선사업 중시

충청남도의 주거환경개선 사업 지구는 총 48개 지구가 지정되어 20개 지구가 준공되었고, 2011년 현재 28개 지구가 진행 중에 있다.

주거환경개선 사업의 목적인 도시환경개선과 주거생활의 질을 높이기 위한 기반시설 설치 사업이 주를 이루고 있다. 낙후불량주택 밀집지역에 최저 수준 이상의 정주환경을 확보한다는 차원에서 접근하고 있기 때문에 사업에 대한 만족도가 낮으며, 다양한 문제와 과제를 안고 있지만 이러한 것은 충남만의 문제라기보다는 전국적인 현상이라 할 수 있다³⁸⁾.

〈그림 2-16〉 주거환경개선사업의 주체별 성향



자료: 국토연구원, 2004, 주거환경개선사업지구의 주민민원 실태분석과 개선방안, 국토계획

특히, 사업에 있어서 주민참여 방식은 국토부 지침에 의거해서 추진되고 있으며, 공동체 형성 및 활성화 차원에서의 주민참여를 담고 있지 못한 실정이다.

이를 개선하기 위해 거점확산형 주거환경개선사업을 계획하고 있으나, LH의 참여 불확실성으로 사업이 지연되고 있는 실정이다.

38) 현지개량방식의 경우 정비기반시설 위주 정비로, 저소득·고령가구 주거개선이 이루어지지 못하고 있으며 원주민 재정착률이 저조하여, 기존 공동체가 해체되는 문제가 발생함. 그리고, 물적 환경이나, 거주자의 사회경제적 특성과 상관없이 주민이나 LH공사 등과 같은 사업시행자의 의견에 따라 결정됨에 따라 사업지구에 대한 정체성이 상실됨.

(1) 천안시 주거환경개선사업

① 사업추진 배경 및 경위

천안시는 천안역을 중심으로 공공기관 및 상업시설이 집중되며 성장하였고, 교통의 요충지로서, 산업단지 개발 및 수도권 규제에 의한 공장 이전 등 개발압력에 따라 급속한 성장을 하였다. 그 결과 외연적인 확장이 이루어졌으며, 이러한 외연적 확장으로 기존 도심의 인구가 외부로 이동하게 되고 관련된 시설과 상권이 함께 이전함으로써 기존의 활력을 잃게 되었다. 이러한 활력 감소는 도심의 정비를 지연시키고, 정비가 지연됨에 따라 도시환경이 저하됨으로써 상권이 약화되는 결과를 가져오는 악순환이 지속되었다.

도심의 상권 활력 저하는 노후화된 건축물과 기반시설의 기능 저하 및 부족에 기인하고 있으며, 이를 정비하고자 하는 천안시와 정부에서는 주거환경개선사업을 실시하게 되었다.

주거환경개선사업은 2003년 6개 지구를 지정하여 추진하였으며, 그 중 4개 지구는 현지개발 방식으로 추진하고 2개 지구는 공동주택건설사업 방식으로 추진하였다.

본 사업은 지자체가 중심이 되어 추진하는 사업으로서 아래와 같은 추진과정을 통해 계획을 수립하였으며, 모든 사업이 완료되었으나, 방죽안지구는 2006년도에 변경계획을 수립하고 추진하여 2008년도에 준공하였다.

〈표 2-25〉 방죽안지구 추진경위(예)

일자	추진내용	일자	추진내용
2002. 3. 18~3. 20	지구지정 주민설명회	2003. 8. 28	시행협약체결
2002. 4. 4	지구지정(안) 공람공고	2003. 9. 24	시행자 지정
2002. 12. 24	주거환경개선지구지정	2003. 12. 31	건축심의 완료
2003. 2. 6~2. 21	개선계획(안) 공람공고	2004. 2. 17	사업승인 완료
2003. 2. 18~2. 19	개선계획(안) 주민설명회	2006. 10.	착공
2003. 3. 11	시도시계획위원회 심의	2006. 11.	개선계획 변경(안) 심의
2003. 6. 30	지구단위계획 고시	2008. 12	준공
2003. 7. 10	개선계획 고시		

② 사업목표와 계획내용

천안시 주거환경개선사업의 목표는 신시가지 개발로 위축된 기존 도시에 낙후된 기반시설

을 확충하여 공동화를 방지하고 체계적인 개발을 하며, 궁극적으로는 주민 삶의 질을 향상시키고 시의 균형발전을 도모하는데 목적을 두고 있다.

이를 위해 계획수립단계서부터 지침수립단계에서 제시하고 있는 주민설명회와 공람을 통해 지역주민들의 의견을 수렴하였다. 주민설명회는 지구지정에 대한 내용과 개선계획(안)에 대한 내용으로 2차례 실시하였으며, 공람도 같은 내용에 대해 2차례 실시하였다.

지구지정에 대해서는 공람공고 결과 의견제출이 없었으나, 개선계획(안)에 대해서는 인접지역 주민이 진입차로 개설에 대한 의견과 해당지역 주민이 공용시설(노인정, 놀이터, 마을회관 등)의 설치 및 사업의 우선순위에 대한 의견을 제출하였다. 이외에 관련실과에서는 해당 계획내용을 검토하여 의견을 제시하였으며, 시도시계획위원회에서 의견제시가 있었다.

현지개발방식의 도로 개설과 주차장 조성 등으로 주택 및 토지가 분할되는 불만이 주민들로부터 제기되었으나, 이에 대해서는 도로개설로 인한 자산가치의 증대와 보상이 이루어졌다. 공동주택방식은 대부분의 주민들이 보상에 집중하는 경향이 있으며, 많은 보상을 받거나 충분한 신규 주택 및 상가를 받기 위한 의견을 제시하는 주민이 대다수였다.

공동주택건설방식의 사업은 토지 및 건축물 보상을 통한 공동주택 건설사업과 도로, 주차장, 공원조성 등의 세부사업이 주요 계획내용이었으며, 현지개발방식은 도로개발 및 신설에 따른 토지 및 건축물 보상과 주차장, 공원, 마을회관 등을 설치하는 내용이 계획에 포함되어 있다.

정부 주도로 추진되는 사업이 대부분으로 민간을 지원하기 위해서 할 수 있는 것이 기반시설 특히, 도로를 개설함으로써 건축물의 개량과 신규개발사업의 촉발을 유도하는 수준에서 추진되어 그 효과의 한계를 갖고 있다. 다만, 도로 주변으로 접근성 및 주변지역과의 관계 속에서 근생시설로 건물 신축과 개축이 일부 진행되었다.

의사결정과정은 법률에 의해 진행되는 내용과 계획 수립과정에서 주민의 의견을 수렴하는 수준에서 진행되었으며, 주로 용역회사에서 계획의 수립을 주도하는 형태로 추진되었다.

이러한 사업추진과정은 정부의 계획 수립지침에 따라 추진되었으며, 각 사업은 해당 사업절차를 따라 추진되었고, 추진주체는 정부에서 주도적으로 추진하는 방식으로 이에 대한 지침은 없었다.

〈표 2-26〉 천안시 주거환경개선사업의 주요내용

지구명	위치	사업방식	사업면적 (㎡)	사업비 (백만원)	사업내용
구성	구성동 387 일원	공동주택	31,694	3,557.0	<ul style="list-style-type: none"> • 보상비 3,000.5백만원 - 토지 6,367㎡, 건물 38동 • 공사비 556.5백만원 - 도로 3,830㎡, 주차장 762㎡ - 공공용지 1,845㎡
방중안	신부동 337-8 일원	공동주택	35,234.5	83944.0	<ul style="list-style-type: none"> • 보상비 26,385.0백만원 - 토지 35,234.5㎡, 건물 231동 • 공사비 57,559.0백만원 - 도로 8,897.9㎡, 근생용지 1,053.1㎡, 공공용지 345.2㎡ - 공동주택 24,938.3㎡ (497호)
문성	성황동 38 일원	현지개량	14,410	1,824.0	<ul style="list-style-type: none"> • 보상비 1,569.2백만원 - 토지 1,881㎡, 건물 20동 • 공사비 254.8백만원 - 도로 1,984㎡, 주차장 418㎡
하릿벌	성정동 119-8 일원	현지개량	28,969	3,286.2	<ul style="list-style-type: none"> • 보상비 2,353.6백만원 - 토지 3,887㎡, 건물 31동 • 공사비 932.6백만원 - 도로 7,964㎡, 주차장 289㎡
남산	사직동 248-17 일원	현지개	27,703	7,055.7	<ul style="list-style-type: none"> • 보상비 5,347.9백만원 - 토지 9,526㎡, 건물 53동 • 공사비 1,707.8백만원 - 도로 10,271㎡, 주차장 805㎡
봉명3통	봉명동 53-4 일원	현지개량	49,078	5,296.6	<ul style="list-style-type: none"> • 보상비 4,251.80만원 - 토지 9,915㎡, 건물 20동 • 공사비 1,044.8백만원 - 도로 8,374㎡, 마을회관 538㎡, 공원 461㎡

③ 사업추진체계

공동주택개발방식은 주공에서 맡아 추진하였으며, 그 외 현지개량방식은 천안시가 주도적으로 추진하였다. 이를 위한 계획 수립은 용역회사에서 맡아 진행하였으며, 이 과정에서 일부 전문가의 자문과 천안시 및 충청남도 도시계획위원회의 의견을 반영하였다.

사업내용의 대부분이 도로개설 및 주차장설치 등과 같이 공공의 영역으로 계획 내용에 대한 주민설명회 및 공람절차를 제외하고는 주민의 참여가 제한적이었다.

사업추진에 대한 평가 및 모니터링은 일반적으로 정부사업의 평가방식을 따랐는데, 집행률이 주된 평가 및 모니터링 방식이었다. 그러나 집행률에 대해서 미진한 부분은 보다 빠른 진척

을 권고하는 수준으로 이에 대한 대응방안은 별도로 마련되지 않았다.

정부주도의 사업추진으로서 지자체장의 의지는 충분히 반영되어 사업이 추진될 수 있도록 예산 반영, 사업추진 점검 등이 이루어졌으나, 주민 및 전문가의 참여는 절차적 행위로서의 설명회의 공람과 계획 수립과정에서의 일부 의견조사 등에 머물렀다.

④ 사업추진과정의 효율성

사업지구 지구지정고시 및 주민설명회, 주민공람, 시의회의견청취, 토지 등 보상계획공고 등을 거친 후 사업을 착수하였다. 토지 등 보상계획공고 후 보상추진 과정에서 직접 현장을 방문하여 감정평가하기 전에 주민들의 의견을 적극 수렴하고 불만이 있는 주민들에게는 구두로 설명하고 서한문 발송을 통하여 절차를 충분히 설명하여 보상추진이 원활하게 이루어질 수 있도록 노력하였다.

주민공동체의 의견을 실시설계 이전 계획에 충분히 반영하여 사업설계서를 만들었으며, 사업추진 시에 발생한 문제점은 주민의견과 현지여건을 고려하여 적극적으로 반영하여 사업을 추진하였다. 이러한 주민의견 반영은 주로 계획 및 사업추진과정에서 주민의견 수렴절차(설명회, 공람 등)에서 이루어졌으며, 그 외 주민으로부터의 전화문의 및 방문 협의가 있었다. 그러나, 이와 같은 의견 반영은 타 사업 추진과 별반 다르지 않다.

⑤ 사업추진 기여도 및 효과

노후된 기반시설을 정비함으로써 주거 생활의 질을 높이고 구도심 정비효과로 공동주택건 설방식 등은 공동화 현상을 방지하였으며, 도로망 정비로 인한 접근성 개선으로 생활환경의 개선을 통한 지역주민의 삶의 질을 향상시켰다. 정비 사업으로 인한 지역경제 활성화에 이바지하였다고 평가하고 있다.

일례로, 지자체는 사업추진을 통해 부지에 주차장 및 공원 등을 조성하였고 마을회관 등을 주민에게 제공함으로써 만족도 제고에 노력하였으며, 공공에서 주거환경 개선사업을 통해 기반 시설을 정비해 줌으로써 주민들에게 혜택과 주거의 질을 높이는 계기가 되었다.

이러한 일련의 과정에서 지역주민은 정비사업에 대해 비공식적인 논의가 이루어졌으며, 이는 설명회와 공람 등을 통해 제시되기도 하였다. 그러나, 공동체의 형성과 활성화는 아쉬움이 있다.

(2) 공주시 주거환경개선사업

① 사업추진 배경 및 경위

공주시의 구도심(강남)지역은 신도심(강북)으로의 인구가동으로, 저소득 주민이 많이 거주하게 되었으며 건축물의 노후와, 공공시설에 대한 정비 미흡으로 주거환경이 열악한 상태에 있었다. 특히 주거밀집지역에 도로 등의 기반시설이 부족해 화재 등의 재난 긴급상황 발생시 진화 및 구조·구급활동이 어려운 상태였다.

이러한 열악한 주거환경 속에서 사는 주민들의 불편을 해소하기 위해 공주시에서는 주거환경개선사업을 추진하게 되었고, 지구지정 및 계획수립을 위한 주민설명회 및 공청회를 개최하게 된다. 지구 확정(2004년3월16일)에 따라 주거환경개선사업 절차를 거쳐 주민설명회와 주민공감, 심의, 보상, 실시설계, 보상 등을 거쳐 현재(2011년 1월) 전체 9개 지구 중 8개 지구가 완료되고,³⁹⁾ 1개 지구가 공사 중에 있어 전체 진행률은 90%이다.

〈표 2-27〉 공주시 주거환경개선사업의 추진경위

① 지구지정 확정 : '04.03.16(건설교통부)
② 정비계획 설계용역 착수('05.10.27)후 주민설명회 개최(1차:'06.02.27, 2차:'06.06.22~23)
③ 관련실과 협의('06.09.11), 주민공람('06.09.05~9.20), 시의회의회견 청취('06.12.15)
④ 충남도시계획위원회 심의요청('07.01.24, 공주시 ⇒ 충남도)
⑤ 지구지정 고시('07.06.20), 고시내용 주민설명회('07.06.26)
⑥ 관련법 실과 협의('07.08.13)
⑦ 토지 등 보상계획 공고('07.09.07)
⑧ 사업시행계획서작성 공고('07.09.15)
⑨ 사업시행계획서작성 고시(1차 5개 지구) : '07.10.20(공주시고시 2007-92호)
⑩ 토지 및 지장물 보상금 지급결의('07.11.14)
⑪ 1차 5개 지구 공사착수('08.03.)
⑫ 2차 4개 지구 실시설계 착수('08.03.)
⑬ 사업시행계획서작성 고시(2차 4개 지구) : '08.10.20(공주시고시 2008-63호)
⑭ 2차 4개 지구 토지 등 보상계획 공고 : '08. 12. 19
⑮ 2차 4개 지구 보상 시행통보('09.02.03) 및 2차 4개지구 공사착수('09. 02월)

39) 1차 5개 지구, 2차 4개 지구 중 3개 지구가 사업이 완료되었으며, 1개 지구 공사 중에 있음.

② 사업목표와 계획내용

공주시 주거환경개선사업의 목표는 신도시 개발사업으로 위축되고 있는 원도심에 기반시설을 확충하여 공동화를 방지하고 체계적인 개발로 주민 삶의 질을 향상시키고 시의 균형발전을 도모하는데 목적을 두고 있다. 이를 위해 계획수립단계에서 지침수립단계까지 주민설명회, 설문조사 등을 통해 지역주민들의 의견을 수렴하였다.

공공사업의 특성상 사업내용은 도로개설 및 상하수도 정비, 주차장 조성 등이며, 2005년부터 2011까지 총사업비 238억4천만원을 투입하였다.

사업내용에 대한 주민의견 수렴은 각 지역별로 추진위원을 선정하여 추진하고, 시청 및 동사무소 게시판에 홍보문을 게재하였고 주민설명회 및 공청회를 통해 지역주민들의 의견을 수렴하였다.

한편, 사업추진 시에 발생하는 문제에 즉시 대처하기 위하여 현장대리인과의 유기적인 관계를 통하여 민원발생을 최소화하였고 보다 완성도 있는 계획을 만들기 위하여 청내 여러 기술직 공무원, 현장대리인, 주민들의 의견을 적극 수렴하여 사업을 추진하도록 노력하였다.

③ 사업추진체계

주거환경정비 사업의 추진 주체는 공주시이며, 사업계획 수립 및 집행의 권한과 책임을 지고 있다. 사업의 전체적 추진은 주민공람 및 지방의회 의견청취 등을 통해 정비구역을 신청하고, 충청남도 도시계획심의를 거쳐 정비구역지정고시, 사업시행계획서 작성고시를 통해 사업을 추진하였다. 특히, 사업추진에 있어서는 현장여건 및 민원요구를 적극적으로 수용하여 사업을 추진하였다.

주거환경사업은 국비50%, 지방비 50%로 예산이 확보되었고 시장 지시사항 등을 통해 현장 점검 및 미흡한 사항을 점검하였고 의회 및 시장 현장 방문하여 사업추진에 많은 관심을 보였다.

④ 사업추진과정의 효율성

사업지구 지구지정고시 및 주민설명회, 주민공람, 시의회의견청취, 토지 등 보상계획공고 등을 거친 후 사업을 착수하였으며, 토지 등 보상계획공고 후 보상추진 과정에서 직접 현장을 방문하여 감정평가하기 전에 주민들의 의견을 적극 수렴하고 불만이 있는 주민들에게는 설명

과 서한문 발송을 통하여 절차를 충분히 설명하여 보상추진이 원활하게 이루어질 수 있도록 노력하였다. 주민공동체 의견을 실시설계 이전 계획에 충분히 반영하여 사업설계서를 만들었으며, 사업추진 시에 발생한 문제점은 주민의견과 현지여건을 고려하여 적극적으로 반영하여 사업을 추진하였다.

한편, 정비계획지정시의 문제점들을 예견하고 계획을 수립하였고 문제가 발생하였을 때에는 정비계획에 어긋나지 않게 충분한 사전설명 후에 시행하였다.

⑤ 사업추진 기여도 및 효과

노후된 기반시설을 정비함으로써 주거 생활의 질을 높이고 구도심의 정비로 공동화현상을 방지하였으며, 도로망 정비로 인한 접근성 개선으로 지역경제 활성화에 이바지하였다고 평가하고 있다.

한편, 사업추진 중에 남은 자투리 부지에는 주차장 및 주민쉼터를 조성하였고 시의 관련부서와 협조하여 마을(노인)회관 등을 주민에게 제공함으로써 만족도 제고에 노력하였으며, 사업장에 친환경 시설물 반영으로 함으로써 도시경관 개선을 도모하였다.

주거환경 개선사업의 수혜 정도에 따라 차이가 있지만, 공공에서 주거환경 개선사업을 통해 기반시설을 정비해 줌으로써 주민들에게 혜택과 주거의 질을 높이는 계기가 된다고 본다. 사업을 추진하면서 많은 어려움이 있었지만 사업 완료 후 개선된 주거환경을 볼 때 주민들도 만족을 표시하였다.

그러나, 주거환경개선 사업의 특성상 단순한 도로개설 및 기반시설 정비를 중심으로 한 개선효과는 한계가 있다. 앞으로는 지구 내에 주민들이 실질적으로 이용할 수 있는 공원, 체육 시설 등을 같이 조성한다면 전체적인 주거환경 개선 효과가 더욱 증대될 것으로 기대된다.

(3) 서천군 주거환경개선사업(서천 군사지구 거점확산형 주거환경정비사업)

① 사업추진 배경 및 경위

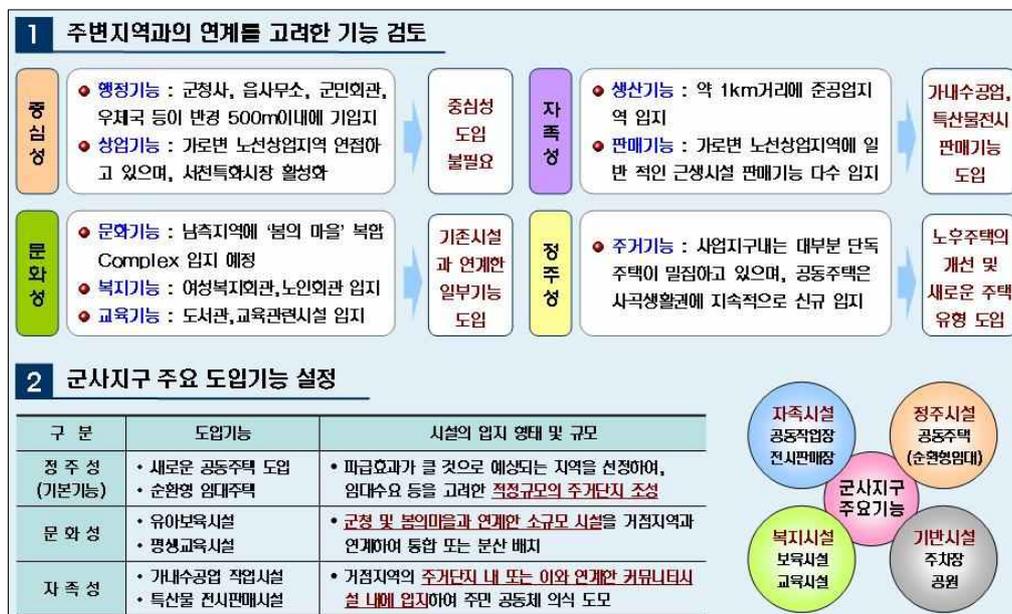
군사지구는 구릉을 따라 노후 건물이 밀집된 지역으로 접근로가 없어 급유 및 배달 등이 어렵고 노인층이 많이 거주하는 지역이다. 도로가 협소하여 재난 재해에 대응하기 어려운 실정으로 도로개설은 지역 주민들의 숙원사업으로 해당지역 주민들이 도시계획 도로 개설을 요

구하여 일부 보상 등을 시행하여 도로개설을 추진하였다. 한편, 주민들은 도로 개설 뿐만 아니라 그들이 살고 있는 주거환경의 체계적인 정비와 개선이 숙원이었고, 이에 서천군에서는 군사지구를 2008년도 국토부에서 시범사업으로 추진하는 거점확산형 주거환경정비사업으로 신청하여 선정되게 되었다.

② 사업목표와 계획내용

주거환경개선에 있어 주민들은 접근성 개선과 함께 노후된 주거환경 개선을 원하였으며, 서천군에서는 현지개량과 공동주택 방식이 혼합된 거점확산형 주거환경개선사업을 추진하게 되었다.

〈그림 2-17〉 군사지구 주거환경개선사업의 도입기능



한편, 군사지구 주거환경개선사업은 접근성과 정주성 개선 외에 지구의 커뮤니티 강화를 위해 커뮤니티시설을 조성하는 것으로 계획하였으며, 이러한 내용은 주민협의회 구성과 더불어 국토부에서 구성한 전문가를 자문위원으로 선정하여 12차례에 걸친 협의를 통하여 결정되었다.

사업계획의 단계별 추진내용과 추진주체별 역할은 국토부의 거점확산형주거환경개선사업 지침에 따라, 서천군에서는 기반시설을 설치하고 LH공사에서는 공동주택을 건립하도록 되어 있으며 장애요인과 실천지침은 관련 법률 등에 대하여 대응할 수 있도록 체계화 하였다.

〈그림 2-18〉 군사지구 주거환경정비사업 건축물 배치도



③ 사업추진체계

본 사업은 기반시설은 서천군 사업이며, 공동주택 건립은 LH공사 시행하는 것으로, 국토부의 요구에 응하여 시행하는 사업으로서 민간인에게 시설자본을 보조하거나 경상비를 보조하는 사업이 아닌 순 지자체 시설사업이며 도시계획 사업과 유사한 사업이다.

사업성격상 행정과 전문가 자문을 통하고 지역 주민의 의견을 수렴하여 시행하는 사업인 만큼 전반적으로 군 전체적인 도시계획 체계와 조화로운 계획을 하여야 하며 계획단계에 있어서는 앞서 언급하였던 전문가의 자문과 주민협의체를 통한 의견수렴을 하고 이후 사업시행단계에서는 행정체계를 통해 추진되도록 되어있다.

④ 사업추진과정의 효율성

관련절차에 따라 사업추진 과정별로 주요 정보를 주민공동체와 이해관계자들에게 적시에 알려주고, 협의하였다. 현재 추진단계에서는 사업착수 준비단계로 주민요구와 관련된 문제는 아직 발생하지 않았다.

⑤ 사업추진 기여도 및 효과

군사지구 주거환경개선사업은 지역과 주민의 오랜 숙원사업으로 정주환경 개선은 물론이거니와 낙후된 지역의 주거문화발전에 있어 새로운 전기를 마련될 것으로 기대되는 사업으로 특히, 기존에 미흡하였던 지역공동체의 복원과 활성화가 기대되는 사업이었다.

LH공사 등 대외여건의 변화로 사업추진의 불확실성 증대는 아쉬움으로 남는다.

4) 중심시가지 활성화사업: 재래시장활성화 사업 중심

1996년 유통시장 개방 이후 대내외적 요인으로 전통시장이 쇠퇴하면서 다양한 사회·경제적 문제가 유발됐다. 이에 정부주도의 전통시장활성화사업이 2002년 이후 본격적으로 추진되기 시작⁴⁰⁾되었다. 사업은 경영현대화(경영혁신 및 상인교육, 시장관리 및 점포경영 선진화, 문화관광형시장육성), 시설현대화, 지역상권 활성화 지원⁴¹⁾으로 추진되고 있다.

전통시장활성화사업은 주민참여형 사업을 기반으로 정책이 수립되어졌다. 전통시장을 이루는 근간인 내적 사람(상인+소비자) 주도의 문제의식 제기, 사업해결 방안 등이 모색되고, 보완과 사업화를 위한 외적 사람(공무원+전문가)의 참여를 유도하고 있다. 내·외적 사람 간의 협력 네트워크와 의사결정구조를 기반으로 개별 전통시장에서 요구하는 경영현대화, 시설현대화, 지역상권 활성화 등에 대한 실천적 사업계획 수립과 문제해결방안의 모색을 지향하고 있다.

현재 충남 내 75개 전통시장에서도 활성화사업을 추진하고 있으며, 2009년 기준(2002~2008년) 충남 75개 전통시장에 약 1,825억4천만원을 지원하였으며, 현재도 계획 사업을 추진하고 있다. 그러나 이러한 막대한 사업비가 투입되었음에도 불구하고, 활성화에 성공한 전통시장은 미흡한 편이다. 여러 다양한 요인이 있으나, 무엇보다 전통시장을 활성화시키기 위한 문제의식 제기나 사업화에 대한 협력 네트워크와 의사결정구조가 유지되지 못하고 있기 때문이다.

협력 네트워크나 의사결정구조가 잘 유지하고 있는 전통시장은 활성화에 성공하고 있으나,

40) 전통시장활성화사업은 그 이전부터 추진되어 왔으며, 법 제정 이후 사업지원이 강화되었을 뿐이다. 2001년 충남에서 사업비는 시설현대화사업에 총 2,525백만원(교부세 1,500 백만원, 도비 373 백만원, 시군비 652백만원)을 투입하였음.

41) 지역상권 활성화 지원은 상권활성화와 경영혁신으로 추진되며, 현재 추진 예정 중임.

그렇지 못한 대부분의 전통시장이 내적 사람(상인+소비자)의 의사결정이나 관리·감독 배제, 지자체 주도의 사업 추진, 전문가 참여 배제 등으로 사업에 대한 현실성 반영이나 이해와 공감 을 획득하는 구조를 가지고 있지 못하기 때문이다. 따라서 사업에 대한 추진과 관리·감독에 서의 지속적인 참여자(상인+소비자+공무원+전문가) 간의 협력과 교류체계 확립이 필요하다.

〈표 2-28〉 충남의 전통시장 활성화사업 추진현황

구분	내용	사업비(백만원)					
		계	국비	교부세	도비	시군비	민자
전통시장 활성화사업		182,536	74,254	10,070	6,890	82,408	8,915
시설 현대화	비가림시설, 주차장 조성, 장옥정비, 바닥정리 등	6,044	2,493		744	2,562	245
경영 현대화	이벤트, 상품권, 상품전시회, 문화관광형시장육성 등	176,492	71,761	10,070	6,146	79,845	8,670

(1) 아산시 전통시장 활성화사업

① 사업추진 배경 및 경위

온양온천역 앞 중심시가지에 입지하고 있는 온양온천전통시장(온궁상점가, 온양재래시장, 상설시장, 풍물 5일장)은 온천관광객 및 소비자 감소, 시설 노후화 및 무분별한 시설 난립, 통행 불편 등으로 쇠퇴하고 있었다. 이에 아산시에서는 2006년 7월 18일부로 「경제과 전통시장 팀」을 신설하여 전담공무원을 배치하고, 당시 정부의 전통시장 활성화사업과 연계한 ‘온양온천 전통시장 활성화사업’⁴²⁾을 추진하도록 하였다.

아산시 중심시가지 내 전통시장을 활성화시키기 위하여, 가장 문제가 되는 권곡5일장(현 풍물5일장) 정비가 우선되고, 점차 온양온천 상점가와 전통시장으로 확대하는 것이 온양온천 전통시장의 활성화를 이룰 수 있는 방안이라는 것에 대한 아산시의 의견이 모아졌다.

전통시장은 특성상 사람(상인과 소비자)이 중심이다. 즉 상인과 소비자의 인식이 바뀌지 않으면, 그리고 이들의 의견이 모아지지 못하면 활성화를 이룰 수 없다. 이러한 인식 전환과 의견 통일을 위하여 전담 공무원이 16개월 동안 밤낮 없이 상인회와 더불어 권곡5일장을 현재의

42) 물론 전통시장과 관련한 정비사업은 그 이전부터 일부 시행되고 있었다.

위치인 온양온천역 하부 공간으로 이전하면서 품물5일장으로 전환시키는 방안을 모색하였다. 그러나 노점연합회 상인들이 이전에 반대하면서 문제를 제기하기 시작하였다. 이에 따라 자칫 이전 자체가 무산될 위기도 있었으나, 상인회 소속 상인과 공무원, 노점연합회 소속 상인 간의 지속적인 의사 소통과 토론을 통해, 2010년 11월 9일 현재의 위치로 이전하게 되었다⁴³⁾.

온양온천 시장은 3개의 시장(온궁상점가, 온양재래시장, 상설시장)으로 이루어져 규모가 있는 편이었으나, 변변한 상인회조차 없는 실정이었다. 이에 개별 상인회를 조직하여, 지속적인 교류와 의사 소통을 통해 시장의 발전을 위해 필요한 것들을 상인 스스로 찾아가 해결하도록 하였다. 또한 자체노력만으로는 활성화에 한계가 있다는 측면에서 시장경영진흥원 전문가와의 연계를 시도하였다. 상권 네트워크를 통해 보다 체계적이고 혁신적인 사업 추진과 중앙정부 지원을 획득하게 되었다.

〈그림 2-19〉 온양온천역 전통시장 총괄 계획도



43) 전통시장의 활성화는 소속 상인과 지역 주민이 모두 인정할 수 있을 때 이루어진다는 의식 속에서, 사업의 태동부터 전담기구와 공무원을 배치하고 상인회와 지속적인 협력과 교류, 의견개진을 통해 계획과 사업을 추진하였음.

〈표 2-29〉 온양온천역 전통시장 총괄 사업개요

○ 위 치 : 아산시 온천동 온양온천역 일원(중심시가지 일원) ○ 사업기간 : 2001 ~ 2011(10년간) ○ 총사업비 : 12,888백만원(국비 6,807, 도비 6,081, 시비 12,888, 민자(파악 어려움))						
구 분	사업내용	사업비(백만원)				
		계	국비	도비	시비	민자
풍물5일장 활성화사업 ¹⁾		권곡5일장 이전 및 풍물5일장 전환, 좌판구역 설치 등				
		민자 부담(행정지원 없음)				
온양온천 전통시장 활성화사업	시설 현대화	아케이드 설치, 공중화장실 설치, 전선지중화 등	10,366	5,600	300	4,466
	경영 현대화	공동마케팅, 아산사랑상품권, 상인대학 ²⁾ 등	561	30	60	471
문화 관광형시장 육성사업	2010년	온궁휴양, 온궁관광, 온궁가늌길	1,378	827		551
	2011년	시장내 문화휴양공간 활성화, 상인 & 지역 커뮤니티 활성화, 시장내 관광매력물 개발 운영, 시장과 지역관광지 연계관광상품개발 운영	583	350		233
주: 1. 풍물시장 활성화사업의 경우, 행정에서의 지원이 없이, 상인회 + 공무원 협의를 통해, 민간에서 사업비를 조달하여 추진함 2. 상인대학운영사업의 경우 시장경영진흥원에서 직접 운영으로, 본 사업비에서 제외 자료: 아산시경제과 전통시장팀, 2011, 전통시장 내부자료.						

② 사업목표와 계획내용

사업 내용은 권곡5일장 이전사업과 온양온천 전통시장 활성화사업으로 구분할 수 있다.

첫째, 권곡5일장 이전은 기존의 가로형 전통5일장을 광장형 풍물5일장으로 이전·전환시키는 것이다. 권곡5일장을 현재의 온양온천역 하부공간으로 이전⁴⁴⁾시키고, 시장으로서의 최소한의 부지정비 및 좌판구획 설치 등의 사업이 추진되어졌다. 이러한 지자체의 노력에, 상인과 공무원으로 구성된 소공동체 주도로 상인회비 징수를 통한 물품보관소 설치, 양심저울 구비, 이벤트 개최를 추진하고 있다.

사업계획의 수립은 상인회를 중심으로 이루어졌다. 이전에 대한 논의는 전담 공무원을 통해 도출되었다. 무등록시장에 대한 행정적 지원이 불가능한 상황에서, 공무원이 포함된 상인회의

44) 시장명칭은 온양온천역 풍물5일장이며, 장소는 온양온천역 하부공간으로, 이전대상은 권곡5일장 상인(3차 실태조사)이며, 자리추첨(2010년 11월 4일)에 의해 2010년 11월 9일 이전하게 된다. 이전에 대한 홍보로서 1개월 전부터 프랭카드, 전단지, 이벤트 등을 개최하였다.

지속적인 협의, 3차에 걸친 실태조사를 통해 현재의 사업계획을 수립할 수 있었다. 일부 이전에 반대하는 노점상인들의 반발이 발생하기도 하였으나, 공무원-상인-노점상인 간 협의를 통해 최종적으로 현재의 계획 수립에 합의하게 되었다⁴⁵⁾.

〈그림 2-20〉 온양온천역 풍물5일장과 족욕시설



풍물5일장 전경



온천족욕시설 전경

〈표 2-30〉 온양온천역 풍물5일장 사업개요

<ul style="list-style-type: none"> • 위 치: 아산시 온천동 온양온천역 하부공간(3,550㎡, 8블럭) • 사업기간: 2009 ~ 2010(2년간) 					
구 분	연면적(㎡)	주 용 도	사업비(백만원)		
			재원별	투자금액	
온양온천역 풍물5일장 활성화사업	3,550	풍물5일장 소속 상인의 개방형 노점공간	민자	-	
상업시설	1블럭	760			특산품, 공산품, 한약재 등
	2블럭	710			농산물 등
	3블럭	670			농임산물 등
	4블럭	630			수산물, 반찬류 등
	5블럭	480			화훼, 묘목 등
	6블럭	300			고추, 마늘 등
보상/기타	부지	철도시설관리공단 임대			
	기타시설	물품보관소, 좌판 등			
	프로그램	이벤트, 전단, 프랭카드 등			

45) 노점상인들은 장날마다 집회신고를 하고, 전국노점상 연대를 불러들이기도 하였으나, 아산시장과의 면담, 경제과 공무원 및 상인들의 노력으로 현재의 계획 수용에 합의하였음.

둘째, 온양온천전통시장 활성화 사업은 지역경제 재생을 위해 전통시장을 개선하는 것이다.

사업내용은 크게, 1단계 온양온천전통시장 환경개선사업과 2단계 문화관광형전통시장 조성 사업으로 구성되며, 1단계 온양온천전통시장 환경개선사업은 조직개선, 경영현대화사업, 시설 현대화로 추진되고 있다.

조직개선은 법인 형태의 '상설 상인회'를 조직하는 것이다. 상인회는 사업을 계획하고 추진 하는 실무기구로 8명의 상근근로자를 고용하고 있다. 현재는 4개 전통시장을 통합하는 '상권 관리기구'로 구성하고자 하고 있다. 경영현대화사업은 상인회를 통한 상인회 가입 상인들의 의식 개선을 위한 각종 회의, 타 선진시장 견학, 상인대학⁴⁶⁾ 운영 등 의식개선사업, 공동마케팅사업, 아산사랑 상품권 발행 등 경영개선사업을 추진하고 있다.

〈표 2-31〉 온양온천역 전통시장 경영현대화사업 개요

• 위치 기간: 아산시 온천동 온양온천 전통시장 일원 / 2006~2011(5년간) • 총사업비: 561백만원(국비 30, 도비 60, 시비 471)						
년도	사업명	사업비 (백만원)	국비	도비	시비	비고
2006	온양온천시장활성화 용역사업	60	30		30	완료
2006	공동마케팅사업	30			30	완료
2007	공동마케팅사업	50			50	완료
2007	아산사랑 상품권 발행	10		5	5	완료
2008	공동마케팅사업	60		10	50	완료
2008	2008 상인대학 운영	시장경영진흥원에서 직접 운영				완료
2009	공동마케팅사업	60		20	40	완료
2009	2009 상인대학 운영	시장경영진흥원에서 직접 운영				완료
2010	공동마케팅사업	40		10	30	완료
2010	2010 상인대학 운영	시장경영진흥원에서 직접 운영				완료
2011	이순신행사기념 온양온천시장축제	106			106	완료
2011	공동마케팅사업	55		15	40	추진중
2011	2011 상인대학 운영	시장경영진흥원에서 직접 운영				추진중
2011	온양온천시장활성화 용역사업	90			90	추진중

46) 상인대학은 2기에 걸쳐 88명(1기 50명)의 상인을 배출하였으며, 이 상인들은 시장을 활성화시키는 핵심적 멤버로 활동하고 있음.

시설현대화사업은 주차장 조성⁴⁷⁾, 아케이드 설치, 진입로 확포장 및 정비, 입구간판 설치, 공용화장실 설치, 수목형 벤치 설치 등을 추진하고 있다.

〈표 2-32〉 온양온천역 전통시장 시설현대화사업 개요

• 위치 / 기간 : 아산시 온천동 온양온천 전통시장 일원 / 2001~2011(10년간) • 총사업비 : 10,366백만원(국비 5,600, 도비 300, 시비 4,466)							
년도	사업명	사업비 (백만원)	국비	도비	시비	사업량	비고
2001	상설시장아케이드설치	500		300	200	A=2,148.65㎡	완료
2004	미곡시장진입로확포장	2,000	1,000		1,000	L=180m	완료
2007	온양전통시장주차장조성	1,500	900		600	A=938㎡, 25대	완료
2008	온양시장진입로확포장	1,333	800		533	L=80m	완료
2008	온양상설시장먹거리장터	120			120	식당 14개, 496㎡	완료
2008	온양전통시장 입구간판	20	12		8	5개 입구	완료
2009	온양시장아케이드설치	2,000	1,200		800	L=320m, B=6m	완료
2009	온양시장상징간판설치	235	141		94	4곳	완료
2009	온양시장전선지중화사업	800	480		320	L=2,883㎡	완료
2009	온양시장공중화장실설치	200	120		80	A=60.76㎡	완료
2009	상인사무실및교육장리모델링	200	120		80	A=198㎡	완료
2009	수목형벤치 설치사업	45	27		18	2곳	완료
2010	세미아케이드 설치사업	1,333	800		533	L=320m, B=3m	추진중
2011	가스안전시설 교체공사	60			60	48개 업소	완료
2011	CCTV 설치	20			20	12개	추진중

2단계 문화관광형전통시장 조성사업은 온양온천전통시장의 지속적인 활성화를 위한 방안으로, 문화적 기능을 강화하기 위한 사업이다. 중소기업청에 사업 신청하여 선정되었으며, 온궁휴양, 온양관광, 온궁 가는길, 온궁스토리라는 4개 테마 속에 7개 세부 프로그램으로 구성되어 있다. 외부 전문가와 상인회, 공무원, 지역문화인이 참여하는 '지역협력의회'를 구성하고 워크숍을 개최함으로써 사업계획을 결정하였다.

47) 주차장 부지 매입에서 개인사유지와 교회 소유 토지를 매입하는데 1년 이상의 시간을 소요하였으며, 이 과정에서 지역 지인과 상인회, 공무원의 많은 협의와 노력이 기울여졌음.

〈표 2-33〉 온양온천역 문화관광형 전통시장 총괄 사업개요

<ul style="list-style-type: none"> • 위치 : 아산시 온천동 온양온천 전통시장 일원 • 총사업비 사업기간 : 1,961백만원(국비 1,177, 지방비 784) / 2010~2011(2년간) 	
1. 2010년도 문화관광형시장육성사업	
<ul style="list-style-type: none"> - 사업기간 : 2010.5.1~12.31 - 총사업비 : 1,378백만원 (국비: 827, 지방비: 551) - 시행주체 : (주) 쥬스컴퍼니 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업내용 : 3개 테마별 7개 프로그램 • 온궁휴양 : 온궁휴양카페, 미니온천분수설치 • 온양관광 : 온궁추억장터, 온궁수라상, 온궁시니어예술단 • 온궁가는길 : 온궁미니방송국, 온궁관광프로그램
2. 2011년도 문화관광형시장육성사업	
<ul style="list-style-type: none"> - 사업기간 : 2010.6 ~ 12.31 - 총사업비 : 583백만원 (국비:350, 지방비:233) - 시행주체 : (주) 쥬스컴퍼니 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업내용 : 3개 테마별 7개 프로그램 • 온궁휴양 : 온궁휴양카페, 미니온천분수설치 • 온양관광 : 온궁추억장터, 온궁수라상, 온궁시니어예술단 • 온궁가는길 : 온궁미니방송국, 온궁관광프로그램

③ 사업추진체계

온양온천전통시장활성화사업⁴⁸⁾에는 현재 4개 시장 상인이 참여하는 상권관리기구 수준의 통합 상인회가 운영되고 있으며, 매주 화요일 외부 전문가를 초빙하여 지속적인 사업관리와 신규계획 수립을 도모하고 있다. 또한 전담 행정기구 설치(관광시장팀) 및 전담 공무원 배치를 통해 지역주민 및 기관과의 지속적인 협의와 소통체계를 확립하였다. 특히, 상인회를 중심으로 상권 유지관리, 주차관리 등을 위해 현재 8명의 근로자가 근무하고 있으며, 상인회 운영을 위한 수라칸 식당 운영등 수익활동과 상권만들기 활동을 계획⁴⁹⁾하고 있다.

모든 계획과 사업추진은 이들 기구 및 구성원 간 협의를 통해 추진되고 관리·감독되고 있다. 상인들의 의견과 계획 수립 및 변경, 사업 추진은 매주 화요일에 개최되는 회의를 통해 지속적으로 관리·감독되고 있다. 이를 통해 온양온천전통시장 활성화에 대한 장기 비전과 이를 달성하기 위한 세부계획에 대한 폭넓은 의견수렴과 결정이 이루어지고 있다.

48) 온양온천전통시장활성화사업은 지역 경제 활성화를 위해 낙후된 시장환경을 개선하고 선진적 경영환경을 조성하는 사업임. 이를 지원하기 위한 특별법이 시행되고 있으나, 이러한 법적 기능보다는 사람들의 관계성이 더욱 중요한 사업으로, 상인과 상인회, 공무원, 외부전문가의 교류화 합의를 통한 계획을 마련하고, 상인과 상인회가 사업 전반을 지속적으로 감독·관리하여 사업을 추진할 필요가 있는 사업임.

49) 온양전통시장(시민로 52번지)은 인접한 아산우체국(시민로 103번지)과 함께 ‘온양전통시장 택배 업무 협약서(2009.4.7)’를 맺고 지역과 연대를 강화하고 있으며, 아산기독교연합회와도 전통시장을 살리기 위해 함께 노력하는 온양전통시장 활성화 결연협약서(2009.4.12)를 체결하는 등 적극적인 노력을 하고 있음.

〈표 2-34〉 온양온천 전통시장 상인회 현황

구분	온양온천 전통시장
상인회 소속 전통시장	<ul style="list-style-type: none"> • 온양전통시장, 온궁로문화의거리상점가 연합상권 • 인접시장 : 온양온천역풍물5일시장
조직 형태	• 법인
유급근로자 고용	• 총근로자 : 8명 (주차관리 4명, 사무원 4명)
조직 목적	• 취약계층의 일자리 제공, 상권만들기
의사결정구조	• 정관에 따른 총회, 이사회, 운영위원회
주요활동, 수익구조	<ul style="list-style-type: none"> • 상인회 회비, 시장 유지관리, 주차관리 • 수라칸 식당 운영(예정)

④ 사업추진과정의 효율성

사업에 대한 모든 사항은 매주 화요일에 개최되는 회의를 통해 1차적으로 고지되고 있으며, 지속적인 홍보와 소식지, 방송 등을 통해 전파되고 있다. 또한 전담 공무원의 참여를 통해 회의 결정사항이 아산시의 중요한 의제로 반영될 수 있는 기반을 마련하고 있다. 모든 의사결정은 상인회 소속 상인들의 의견수렴을 통해 상인회에서 결정되고 이를 다시 상인 및 아산시와 협의하여 추진하는 구조를 지니고 있다.

이러한 의사결정구조를 통하여, 온양온천전통시장 활성화사업은 소속 상인과 주민들의 의사를 계획과 사업에 충분히 반영하고 있으며, 지자체 행정계획에 적극적인 반영이 가능하다.

⑤ 사업추진 기여도 및 효과

풍물5일장과 온양온천 전통시장의 성공은 전통시장 상인, 공무원, 전문가에게 자신감을 불러일으키는 계기가 되었다. 2008년 4월 25일 '온양온천시장 활성화구역 및 단일 상인회'라는 통합 상권을 상인과 주민, 시장경영진흥원의 공동 노력을 통해 이루어지게 되었다. 통합 상권의 형성은 온양온천 전통시장의 지속적인 활성화 기반을 마련하는 계기가 되었으며, 현재는 더욱 발전하여 '문화관광형시장'으로 선정되는 결실을 얻게 되었다.

온양온천 전통시장 활성화는 분명 공무원이라는 행정력을 기반으로 시작되었다. 그러나 공무원만이 이러한 성공의 열쇠가 될 수는 없다. 전통시장은 상인과 주민(소비자)이라는 다른 주체가 있으며, 이들과의 협력과 교류, 의사소통이 없다면, 의사소통이 평등하지 못하고 수직적인 관계였다면 절대 성공할 수 없는 것이다. 또한 자신들만의 소공동체에서 보다 발전적인

상권 네트워크로의 자구적인 노력을 위해 시장경영진흥원 전문가를 초빙하였다. 이러한 노력은 온양온천 전통시장 활성화의 초석이 되었으며, 이는 전통시장 활성화가 시설개선만이 아닌 사람이 중심이 되는 계획이 되어야 한다는 것을 나타내고 있다.⁵⁰⁾

〈표 2-35〉 아산시 담당자 에필로그

상인회의 조직력 강화는 언제 어느 때나 강조를 해도 부족한 것 같습니다. 이제까지 임원, 구역장장들이 열심히는 해왔지만 아직까지 부족한 것이 사실입니다. 상인회 조직력을 강화해 나가면서 상인회 전체가 참여하는 시장으로 만들어 가야 할 사항입니다. 온양온천시장도 금년 시장확대사업을 하기위한 용역을 시행하여 좀 더 도심권이 활력이 있고 옛 온천의 명성을 되살려 온양이 도시형 마을로 자리매김 되길 기원해 봅니다.

5) 시사점

마을만들기는 그 동안 다양한 주체와 형태로 추진되어 왔으며, 중앙정부, 도, 지자체 차원의 대표적인 정책사업으로 살고 싶은 도시만들기 사업, 소도읍 육성사업, 주거환경개선사업, 재래시장 활성화 사업 등을 들 수 있다. 한편 충청남도 차원에서 민간에서 주민들에 의해 자발적으로 추진하고 있는 살기좋은 아파트 만들기 사례를 발굴하고 홍보하는 시책이 있다.

본 연구에서는 충청남도 지역에 있어 상기의 사업들이 사업별 추진배경과 목적, 사업목표와 내용, 사업추진체계, 사업추진과정의 효율성, 사업추진 기여도 및 효과를 주민중심, 주민참여, 공동체의 관점에 조사하였으며, 이를 통해 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있었다.

(1) 사업을 추진하게 된 배경, 목적과 사업추진 경위

마을만들기 기본은 주민스스로 주도적으로 전개하는 것이 가장 바람직한 형태라 할 수 있다. 이러한 차원에서 충청남도가 추진한 살기 좋은 아파트 선정시책은 주민들이 자발적으로

50) 전통시장의 효과성을 개량적으로 파악하기는 어려우나, 시장경영진흥원에서 온양온천전통시장의 활성화 수준을 A등급으로 책정하였으며, 타 전통시장의 탐방의뢰, 참여 상인 증가, 소비자 증가 등을 통해 활성화를 확인할 수 있다. 온양온천전통시장 활성화 사업은 현재 진행형이다. 현재는 문화관광형 전통시장 사업으로 발전하고 있는 단계이다. 현재까지의 사업을 통해, 온양온천전통시장은 전국 전통시장의 활성화 모델로 인식되고 있다. 온양온천전통시장이 살아나면서 중심시가지로의 사람들이 재유입되고 있으며, 이를 통한 지역재생 및 경제 활성화가 이루어지고 있다

전개하는 공동체 형성 노력과 사업을 발굴하고 장려하는 시책으로서 공공측면에서 바람직한 시책이라 할 수 있다. 따라서, 이러한 성과를 도, 지자체 등에서 추진되고 있는 다양한 마을만들기 사례와 접목하여 전개할 수 있는 방안 모색이 필요하다.

주민이 살고 싶은 도시만들기, 지역사회육성, 주거환경개선, 경제활성화 등 각각의 사업은 그 사업을 추진하기 위한 합목적성을 가지고 있다. 이러한 합목적성에 대한 문제의식은 주민, 행정, 시민단체, 전문가 등 다양한 주체에 의해 인식될 수 있으나 궁극적인 사업목적이 주민의 삶의 질 향상이라는 관점에서 볼 때 주민과 함께 공감대를 형성할 필요가 있다. 그러나, 상당수의 정책사업들이 주민들과 충분한 공감대를 형성하고 있지 못하며, 목적(주민의 삶의 질 향상)이 수단(정책사업)과 전도되어 정책사업에 의한 예산확보를 위해 주민 참여가 유도되는 경우가 많았다.

금산군의 살고싶은 도시만들기 중 교육특화거리 조성의 경우는 초기에 주민과 충분히 협의가 되지 않은 상태에서 계획하여 사업추진에 어려움을 겪었고, 주거환경개선사업의 경우는 주민 가치보다는 계획의 법적 절차를 이행하는데 주안을 두었다는 비판을 받고 있다.

공모형식을 취한 소도읍 육성사업의 경우, 공모당선이 자치단체장의 치적으로 홍보되고 당선자체가 목적화되어 계획수립에 있어 주민참여가 형식화된 사례도 있었다.

전통시장활성화사업의 경우, 계획수립 자체가 주민 특히, 상인과의 충분한 협의와 설득의 과정이 이루어지지 못하여 실제적인 계획수립과 추진에 어려움을 겪고 있다. 이러한 점에서 충남 아산의 전통시장 활성화 사업은 담당공무원과 상인들이 연합하여 시행하여 사업성과를 낸 대표적인 사례로서 전통시장에서의 마을만들기를 어떻게 접근하여야 하는가에 대한 방향을 제시하고 있다.

사람중심 마을만들기는 지역의 마을 문제를 주민이 주체적으로 인식하고 공감하는 것을 기반으로 하는 것이 필요하며, 이를 위한 지원제도 및 체계의 확립이 필요하다.

(2) 사업목표와 계획내용

마을만들기 사업의 목표와 내용은 마을의 문제의식과 연계되며, 따라서 단순한 하드웨어 사업에서 내발적 발전을 이룰 수 있는 다양한 사업이 전개되는 것이 특징이었다.

살기좋은 아파트 만들기에서 주민들은 주민공동체 형성을 목표로 이를 달성할 수 있는 축

제, 이벤트, 동아리 및 봉사활동 등을 주 사업으로 하였으며, 이외에 환경개선, 관리운영 효율성 증대를 위한 사업을 전개하고 있었다.

한편, 중앙 및 지방정부에서 주도적으로 추진하고 있는 주거환경개선 사업에서는 현지개발 방식, 공동주택방식에서 거점확산형(현지+공동) 방식을 새롭게 도입하여 시도한 사례(서천, 태안)가 있다.

소도읍의 경우 초기 도로, 상하수도, 주차장 등 공공의 물리적 시설 위주에서 지역의 내발적 발전을 담을 수 있는 경영수익사업(농산물 판매센터, 찜질방, 주민센터 등) 등의 도입이 증대되는 것이 특징이었다.

전통시장활성화사업은, 아케이드 설치, 주차장 조성, 바다 정비와 같은 시설현대화사업 중심에서 상인교육 및 리더육성, 상업·서비스·경영 제고, 스토리텔링 개발, 문화형 시설 및 기능 도입(커피숍, 책점포, 헬스장 등) 등 경영 및 문화 개선 사업으로 진화하고 있다. 그러나, 대부분의 사업목표와 계획이 전문가(또는 단체, 행정 등)에 의해 작성되고 사업지침에서 제시하고 있는 주민의견수렴(보고회, 공청회 등) 통해 사업을 확정함으로써 주민의견 수렴이 형식화되어 주민의 가치가 반영되고 있지 못하고 있는 문제점을 가지고 있었다.

주민의견 수렴에 의해 추진된 대표적 사례는 금산 살고싶은 도시만들기 2단계(다락원 기능 확충), 아산 전통시장활성화 사업 등을 들 수 있으며, 상기의 사업들은 충분한 주민의견수렴 및 참여로 계획추진이 원활히 이루어졌다.

이는 현재의 많은 사업들이 주민의 가치실현 중심이 아닌(상향식) 정책실현의 수단으로(하향식) 추진됨에 따라 발생하는 문제로서, 주민의 가치자원을 발굴하고 활용하는데 있어 주민이 주도가 되고 전문가와, 시민단체, 행정이 지원, 컨설팅하는 체계의 확립이 요구된다.

(3) 사업추진체계

주민의 참여와 가치가 사업에 반영되었다 할지라도 대부분의 사업에서 추진단계에 있어서는 행정위주로 추진되는 것이 일반적이었다. 이러한 차원에서 살기좋은 아파트 만들기 사업은 주민들의 자발적인 행동에 대한 사례로서 부녀회, 관리사무소가 주도가 되어 추진하는 것으로서 도시 마을만들기에 있어 중요한 시사점을 제공하고 있다.

한편, 중앙 또는 지방정부에서 추진하고 있는 사업은 사업의 특성과 효율성을 고려할 때 통

합적으로 추진되어야 바람직함에도 불구하고 부서 간 배타성으로 각기 추진됨으로써 하드웨어적 요소가 소프트웨어적 요소를 유기적으로 반영할 수 있는 체계 속에서 추진되고 있지 못하다. 또, 추진협의체가 형식적으로 구성되어 기능과 역할을 담당하고 있지 못해 주민의 가치가 실현되지 못하고 주민의 만족도가 떨어지는 등의 문제를 야기하고 있었다.

소도읍육성사업(부여소도읍 등)의 경우 공모에 당선된 이후 자치단체장 및 행정예의에 의한 의사결정으로 추진되는 사례가 많았다. 논산의 입영추억거리 만들기 사업의 경우, 주민교육, 계획단계까지는 주민참여가 잘 이루어졌지만, 당선이후 추진과정에서 부서간의 협조, 추진주체간의 협조는 미흡하였다.

전통시장 활성화 사업의 경우, 사업장 주변으로 많은 관련계획(특히 도로정비, 배수정비 등, 서산동부전통시장)이 이루어지고 있으며, 특히 공설시장의 경우 시장 특성에 기인하여 철거 및 매입(예산 삼교전통시장) 등 사업이 지속적으로 이루어지고 있다. 그러나 이러한 사항에 대하여 관련부처와 협의가 미흡하여 상호 간 계획이 중복되는 경향이 많았다. 또한 계획단계까지는 주민공동체의 참여를 소극적이거나 요구하나, 추진단계에서는 행정이 전적으로 주도하여 사업을 추진하는 사례(서천관교전통시장, 당진군상설시장)가 많았다.

따라서, 주민 또는 주민협의체 주도로 사업을 추진할 수 있는 방안이 필요하며, 행정과 전문가, 시민단체가 이를 체계적으로 지원할 수 있는 접근 방안의 모색이 필요하며, 사업계획과 추진단계에서 상인과 주민, 담당공무원들간의 상호이해와 협조 하에 이루어진 아산 전통시장 활성화 사업은 시장 마을만들기 추진체계에 바람직한 방향을 제시하고 있다.

(4) 사업추진과정의 효율성

사업추진에 있어 주민공동체와 이해관계자들의 협의가 미흡하며, 정보제공의 수단 또한 관보게재, 열람 등 형식적인 측면이 많아 사업계획이후 사업추진이 어떻게 진행되는 지에 대한 내용과 추진단계에서의 공동체 의견이 반영되지 않아 사업효과를 제고하지 못하는 문제를 낳고 있었다.

주거환경개선 사업의 경우 중앙정부차원의 계획 지침과 절차에 의해 추진되기 때문에 실질적인 주민공동체의 협의는 소홀하였다.

전통시장활성화 사업의 경우, 선정된 사업에 대한 계획이 참여주체 간 이견, 예산문제 등으

로 주민공동체가 요구하는 형태로 조성되지 못하는 경우가 많았다. 태안전통시장의 경우, 주민공동체와 전문가는 반투명 아케이드 형태를 요구하였으나, 사업추진은 불투명 아케이드 형태로 이루어져 시장 전반의 악영향을 미쳤다. 공사시기에 있어서도 주민 공동체는 야간이나 휴일 공사를 요구했으나 행정에서 평일에 사업을 추진하는 경우가 많아 주민공동체와 행정, 사업자 간 의견다툼이 발생하기도 하였다.

따라서 주민공동체 또는 협의체가 사업을 주도하고 지원을 받으며, 사업 후에도 지속적으로 유지관리하는데 참여할 수 있는 방안 모색이 필요하다.

(5) 사업추진 기여도 및 효과

사업이 잘 추진되어 주민의 정주환경개선, 경제활성화, 친환경적인 환경구축 등이 이루어졌을 지라도, 주민공동체 형성과 활성화에 기여하지 못해 사업완료 후 시설에 대한 관리운영에 어려움을 드러내는 사업이 많았다.

이러한 차원에서 살기 좋은 아파트와 같이 주민들이 자발적으로 추진하는 사업에 대한 체계적인 육성과 지원이 필요하며, 그렇지 못한 지역에 대해서는 공공이 참여하되 주민주도 또는 주민주체가 되는 사업전개 방식의 필요하다.

소도읍 육성사업의 경우 추진단계에서 사업 변경시 충분한 협의 또는 운영방안 모색 후 사업 추진이 이루어지지 못한 사례가 있었다.

전통시장활성화 사업(조치원전통시장 비가림시설 등)의 경우, 특성상 행정의 운영관리가 어렵다는 문제점을 드러내고 있다. 이에 따라 주민공동체에 위탁하는 경우가 많은데, 이 주민공동체의 수익구조가 체계적이지 못하고, 참여주체들이 생업에 종사하는 사람들로 어려움을 겪고 있었다.

특히, 사업 추진 단계에서 주민참여가 배제됨에 따라 주민들이 지역에 대한 애착심과 자긍심 등을 유도하는 데에는 많은 한계가 있었다. 주민공동체에 의해 관리 운영되고 이를 통해 지역의 커뮤니티가 강화되고 활성화될 수 있는 모니터링 및 지원체계 구축이 필요한 것으로 분석되었다.

제3장 국내·외 도시형 마을만들기 사례

1. 국외사례

1) 개요

미국과 영국에서 뉴어바니즘(new urbanism) 운동과 어반빌리지(urban village) 운동이 벌어지고 있다. 이 운동은 기계론적 가치관을 좇다 망가진 기존 도시를 인간적이고 활기찬 지역공동체로 재창조하는 데 목적을 둔다.

일본에서도 일찍부터 지역공동체 환경개선운동이 있었다. 이른바 마을만들기(마치츠쿠리) 운동이 그것이다. 이 운동은 1960년대 후반부터 시작돼 지금은 전국적으로 활발하게 추진되고 있다. 이 운동을 계기로 일본의 도시·농촌마을은 과거의 어지럽던 모습을 크게 바꾸었다.

왜 여러 나라들이 지역공동체 형성운동에 나서고 있는 것일까? 기존 도시가 주민들의 욕구를 제대로 충족시키지 못하고 있는 까닭이다. 지난 시대의 기능주의, 대량생산주의, 기술만능주의가 빚어낸 도시공간은 인간소외, 환경파괴, 전통상실 등의 부작용을 초래했다. 이것을 극복하여 도시를 다시 사람들이 살기좋은 공간으로 바꾸고자 하는 것이다.

우리나라에서도 이런 운동이 없었던 것은 아니다. 1970년대 초에 이미 새마을운동이 있었으나, 정부가 주도한 가난탈출 사업이었다는 점에서 많은 한계가 있었다.

한편, 1990년대 말부터 일부 시민사회단체, 주민협의체, 자치단체를 중심으로 공동체 생활환경 개선사업이 자발적으로, 그러나 간헐적으로 시행되고 있다. 이후 2000년대 들어서는 주민 주도의 마을만들기 운동이 전국적으로 추진되었는데, 참여정부의 살기 좋은 지역 만들기 정책이 확산의 기폭제가 되었다.

본 장에서는 충청남도 방식의 마을만들기를 정립하기 위하여 일본과 미국의 마을만들기가

가지고 있는 시사점을 도출하고자 한다. 일본의 마치즈쿠리(まちづくり) 운동, 미국 시애틀의 근린계획제도 등 국가별, 도시별로 살기좋은 지역 만들기의 독특한 추진체계, 접근방식을 중심으로 검토한다.

2) 일본의 마치즈쿠리(まちづくり)

(1) 배경

① 마치즈쿠리의 개념

일본의 경우 1970년대 중반에 접어들면서 지방정부에 계획권한의 상당 부분을 이양하고 자치단체장의 민선화 등을 도모하면서 주민자치·생활자치의 시대를 맞이하게 된다. 바꾸어 말하면 지역주민의 내발적 마을만들기 사업이 등장하는데, 이것이 마치즈쿠리(まちづくり) 운동이다.

우리나라에서 마을만들기란 용어는 일본의 마치즈쿠리(まちづくり·街づくり·町づくり)란 용어를 번역한 것으로, 일본에서 마치즈쿠리라는 용어는 1954년에 잡지 '사회사업'에서 町づくり라고 하여 등장하였다. 1957년 浪江의 저서 「町づくり村づくり」 중에서는 주민에 의한 지방자치 민주화 운동이라는 의미로 쓰였고, 1962년에 磯村 榮一 씨는 지역복지를 목적으로 한 지역사회 형성을 町づくり라고 하였다.

도시계획분야에서는 1959년부터 토지구획정리사업이나 도시재개발사업에서 사용하게 되었는데, 이는 사업에 반대하는 시민의 입장에서 사용되기 시작하였고 1960년대 중반이후는 뉴타운 건설의 수법으로 사용되었다. 이후, 법정 도시계획에 대비시켜서 마치즈쿠리라는 단어를 도시계획의 바람직한 방향성을 의미하는 용어로 사용되는데 이는 기존의 법정 도시계획의 문제점이 지적되고 시민참여의 필요성이 높아짐으로써 주민조직의 중요성과 지역사회에서 주민간의 커뮤니티의 중요성이 인식되면서 나타나게 된 것이다⁵¹⁾.

일본의 마치즈쿠리에 대한 개념을 체계적으로 정리한 연구가 중에 宮西는 마치즈쿠리란 '지

51) 마치즈쿠리는 일본 단독으로 일어난 운동은 아니고 세계적인 근대 도시계획에 대한 반성이 그 기본이라고 할 수 있는데 1960년대 초반부터 근대 도시계획에 대한 여러 가지 비판이 있었음.

역력을 높이는 운동'으로 정의⁵²⁾하고, 지역력⁵³⁾의 향상이 곧 마치즈쿠리라고 주장하고 있다. 지역력은 커뮤니티 속에서 배양되며, 일상생활 속에서 전개하는 반복적인 과정의 산물로서 지역에 거주하는 주민 상호 간 커뮤니케이션 능력이며 실천력이라고 할 수 있다.

한편, 일본 도시계획학회 회원들은 1970년대 이후 마치즈쿠리의 실천과정과 이론을 정리하여, 마치즈쿠리란 특정 지역사회가 중심이 되어 행정과 전문가, 각종 중간 섹터, 민간 섹터가 상호 연계하여 하드웨어와 소프트웨어가 일체화된 사업을 추진하여 거주환경의 향상을 지향하는 활동의 총체라고 정의하였다.

2004년 일본건축학회에서는 마치즈쿠리(まちづくり)란, 지역사회에 존재하는 자원을 기초로 하여 다양한 주체가 연계·협력하여 거주환경을 점진적으로 개선하고 지역의 활력과 매력을 높여 삶의 질 향상을 실현하기 위한 일련의 연속적인 활동이라고 정의하였다.

② 마치즈쿠리의 전개과정

1960년대부터 2000년대까지의 마치즈쿠리 역사와 그 발전과정을 이해하기 위하여 각 시대별 특징과 대표적 사례를 정리하면 다음 <표 3-1>과 같다.

일본의 마치즈쿠리는 관치 도시계획에 대한 주민들의 대항 개념으로 탄생하였고 그 대립관계 속에서 발전되어 왔는데, 1960년대 고도경제성장기를 배경으로 공해에 의해 생활환경이 위협받게 됨에 따라 저항운동으로서 마치즈쿠리가 비로소 시작된 것이다.

1970년대는 행정에서 주민참여의 중요성을 인식하는 시기였고, 이 시기는 주민의 활동이 운동, 요구에서 참여로 향하는 과도기라고 할 수 있으며 마치즈쿠리에 관한 이론이 실천되기 시작하는 시기라고 할 수 있다.

1980년대와 1990년대에 걸쳐 관련 법제도 등이 다양하게 정비되었으며, 1980년대에는 마치즈쿠리 협정 등을 이용한 시가지 정비가 활성화되고 후반부터는 상업활성화, 지역활성화라고 하는 활성화형이 주목되기 시작하고 지역 이벤트도 마치즈쿠리 수법으로서 확립되었다.

1992년에는 기초자치단체에 대하여 도시마스터 플랜을 수립하도록 의무화하는 『도시계획법』이 개정되고 지역별 계획은 주민참여 마치즈쿠리를 반영하도록 함으로써 주민이 주체가

52) 宮西、地域力を高めることができるまちづくり：住民の力と市街地整備、都市計画 143.

53) 지역력은 '지역을 기반으로 지역주민이 민주적, 집단적인 활동을 통하여 주민 상호간 서로 돕는 마음을 키우고, 양호한 주거환경을 정비하고자 하는 행동력'이라고 정의함.

되고 행정이 지원하는 마치즈쿠리가 더욱 강조되었다.

또한, 1997년에는 『특정비영리활동촉진법(NPO법: non profit organization)』이 제정되고 도시계획이 주민과 행정, 기업 등이 협력하여 행하여야 한다고 하는 사고방식이 법적으로 인정되었다.

1990년대에는 주민이 주체가 되고 행정이 지원하는 마치즈쿠리가 더욱 강조되고 전문가, NPO, NGO와 주민, 행정이 파트너십을 형성해야만 한다고 하는 주장이 강해졌다.

2000년대 들어서, 2005년에는 지방자치법 개정에 의해 지방자치구제도⁵⁴⁾가 도입됨으로써 마치즈쿠리의 새로운 단계를 맞이하고 있다.

〈표 3-1〉 일본 마치즈쿠리의 시대별 특징

구분	시대별 특징
1960년대	<ul style="list-style-type: none"> • 공해반대운동이 발단이 된 주민의 저항적 운동 • 이념·운동형 • 고베시 마노지구 공해반대운동(1965)
1970년대	<ul style="list-style-type: none"> • 도시계획사업 반대운동 및 가로경관 보존운동 • 자주적 주민참여형 • 건축협정, 가로경관 헌장 • 오타루시 오타루 운하보존운동(1973)
1980년대	<ul style="list-style-type: none"> • 고층아파트 건설 반대운동 • 사업·경영형 • 마치즈쿠리 조례, 마치즈쿠리 협의회, 마치즈쿠리 회사 • 나가하마시 마치즈쿠리 회사(1989)
1990년대	<ul style="list-style-type: none"> • 마치즈쿠리 활동조직의 네트워크 • 혼합형 • 마치즈쿠리 NPO • 세타가야구 마치즈쿠리 센터와 마치즈쿠리 펀드
2000년대	<ul style="list-style-type: none"> • 새로운 공공사회 모색 • 혼합형 • 커뮤니티 경제 • 조에쓰시 지역자치구(2005)

현재 일본의 마을만들기는 주변 환경 개선과 같은 하드웨어적인 측면뿐만 아니라 ‘역사가 있는 마을만들기’, ‘지역특산물 개발’ 등과 같은 소프트웨어적 측면, 그리고 ‘지역인재 만들기’,

54) 지역자치구란 기초자치단체 행정구역의 일부지역에 대하여 조례를 통하여 자치단체장의 권한에 속하는 사무를 이관하고, 지역 주민의 의견을 반영하면서 사무를 처리하는 자치행정조직임.

‘마을만들기를 생각하는 연구회’와 같이 휴먼웨어적인 측면 모두를 포함한다. 또한 시민참가, 녹지나 농지의 보전, 고령자를 위한 마을만들기, 중심시가지 재생, 단지개축, 노숙자 주거 및 생활대책, 하천보전, 방재대책, 도시계획에 대한 정책 제안 등을 다양하게 진행 중에 있다.

(2) 추진과정

일본 마치즈쿠리는 다양한 분야에서 수많은 사례가 추진되어 왔기 때문에 일본 마치즈쿠리의 추진과정을 단순·명쾌하게 파악하는 것은 어렵고, 대표적인 사례분석을 통하여 추진과정을 정리하였다. 본 고에서는 일본의 대표적 사례로서 가장 잘 알려진 동경도 세타가야구와 고베시 마노지구, 나가하마시의 추진과정을 분석하였다. 또한, 일본의 내발적인 발전전략과 연계되어 많이 소개된 야마가타현 사이카미마치의 마을만들기 사업의 특징을 살펴본다.

① 고베시 마노지구

마노지구는 고베시 나가타구 동남단의 해안에 위치하고 있으며, 2005년 10월 1일 현재 지구의 인구는 4,534명(1,803세대)로 인구가 가장 많았던 1962년의 약 13,400명에 비해 1/3로 감소하였다. 마노지구는 원래 농촌지역이었던 곳으로 경지정리사업을 통해 근로자용 주택용지로 개발되었으며, 제2차 세계대전 이전부터 영세공장이 점재하는 주공혼재지역이었다.

마노지구의 마치즈쿠리 활동은 1964년부터 시작된 보건복지환경 위생활동에서부터 시작되었는데, 이후 공해추방운동으로 전개되고 40년 이상 지속적으로 추진되고 있고 시기별로 다음 <표 3-2>와 같이 정리할 수 있다.

<표 3-2>에서 보는 바와 같이 마노지구는 1964년부터 10여년 동안은 마치즈쿠리의 발아기로서 환경과 복지 중심의 활동이 이루어졌고, 1978년이후에 본격적으로 마치즈쿠리 활동이 시와의 협력체제로 추진되었다. 한신 아와지 대지진을 계기로 부흥 마치즈쿠리 활동이 추진되었고 2006년 이후에는 사회적 문제의 해결책으로서 마치즈쿠리 활동이 전개되고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-2〉 고베시 마노지구 마치즈쿠리 활동

연도	주요활동
1964~	<ul style="list-style-type: none"> • 보건복지환경위생활동 • 미포장도로, 도랑 청소, 해충구제 • 장애예방운동(근로재해, 교통사고 방지)
1965~1977	<ul style="list-style-type: none"> • 공해추방운동과 학습활동 • 주민건강진단, 공해발생공장 고발, 공해공장 감시·지도 강화 • 녹지·공원 정비, 마치즈쿠리 학교 개설(2회)
1975~	<ul style="list-style-type: none"> • 재택복지활동 • 건강의료 강좌 개최, 복지기구 구입자금 모금활동 • 와상노인 목욕 지원활동, 독거노인 급식 제공, 어린이 놀이터 정비
1978~	<ul style="list-style-type: none"> • 본격적인 마치즈쿠리 활동 • 고베시와 마치즈쿠리 협정 체결, 시와 협력하여 마치즈쿠리 추진 • 공영주택(250가구), 공공시설(30동) 건설
1995~2002	<ul style="list-style-type: none"> • 한신 아와지 대지진 대책과 부흥활동 • 지역기업 소방대와 연계를 통한 소화활동, 초등학교에 재해대책본부 설치 • 치안유지를 위한 야간순찰, 독거노인 안부 확인
2006~	<ul style="list-style-type: none"> • 폭력단 사무소 추방운동 • 폭력단 추방협의회 결성 • 폭력단 추방 궤기대회 개최 (6회, 300여명)

자료: 김진범, 2008, 일본 마노지구의 마치즈쿠리 전개과정과 교훈, 국토연구원 참조 제작성

② 동경도 세타가야구

동경도 세타가야구는 동경 23 특별구의 하나로서 남서방향의 도심 주변부에 위치하고 있으며, 자연적 조건과 문화적 기반이 잘 갖추어져 있는 인구 80만명이 거주하고 있는 교외 주거형 도시이다.

세타가야구의 마치즈쿠리 활동은, 독자적인 마을만들기 조직과 시스템을 통해 일본에서도 선진적으로 추진되고 있으며 1970년대 고도성장에 따른 공해문제에 대한 주민들의 반대운동으로부터 시작되었으며 시기별 특징을 정리하면 다음 <표 3-3>과 같이 정리할 수 있다.

세타가야구 마치즈쿠리 활동의 가장 큰 장점은 주민활동에 대한 행·재정적 지원체제가 잘 갖추어져 있다는 점인데, 마치즈쿠리 지원센터와 마치즈쿠리 펀드가 설립되어 있어 마치즈쿠리 추진에 중요한 역할을 담당하고 있다.

마치즈쿠리 지원센터는 구청의 ‘도시 디자인실’, ‘지역정비 담당 및 마을만들기 추진과’와

같은 행정조직과 별도로 '재단법인 세타가야 도시정비공사'에 설치되어 있는 조직이다.

마치즈쿠리 지원센터의 주요 역할은 마을만들기 관련 주민상담, 위탁업무 수행, 정보제공 및 연구 활동이며 마을만들기를 위해 필요한 자금은 '마을만들기 펀드⁵⁵⁾'제도를 통하여 지원하고 있다.

마을만들기 활동을 추진하기 위해 필요한 예산은 세타가야구의 보조금과 마치즈쿠리 지원센터에서 발간하는 도서의 판매수익 등 자체사업 수익금, 자치구의 수탁사업을 통해 확보하고 있다.

〈표 3-3〉 동경도 세타가야구 마치즈쿠리 활동

구분	주요활동
1975~1981년 (발아기)	<ul style="list-style-type: none"> • 자연환경 지키기와 개발반대 운동 • 자원봉사자 연락 협의회 발족 • 세타가야 기본구상과 기본계획에서 주민환경 개선방안 마련 • 타이시도 지역에서 '어린이 놀이와 마을 연구회' 발족
1982~1991년 (정비기)	<ul style="list-style-type: none"> • 본격적 마치즈쿠리 활동 • 마치즈쿠리 조례 제정, 구청내에 도시디자인실 설치(1982) • 주민의 원룸맨션 반대운동 전개, 구와 주민간에 건축협정 타결
1992년~ (실천기)	<ul style="list-style-type: none"> • 마치즈쿠리 활동 지원체제 마련 • 마치즈쿠리 지원센터 설립, 마치즈쿠리 펀드 설립(1992) • 주민 공동체 운동에 대한 학습기회 제공

자료: 최일홍·이창호, 2005, 일본의 마치즈쿠리 사례와 시사점, 「국토」, 국토연구원 참조 재작성

③ 시가현 나가하마시

나가하마시는 일본 최대 호수인 비와호의 동측에 접하고 있으며, 전통적인 건축물과 독창적인 마을만들기로 연간 약 200만명의 관광객이 방문하고 있는 인구 6만 2천명의 지방 소도시이다.

나가하마시 마치즈쿠리 활동의 가장 큰 특징은 민간과 행정의 협력을 바탕으로 관광을 통한 지역경제 활성화에 기여했다는 점을 들 수 있고, 주요 추진과정을 정리하면 다음 <표 3-4>와 같다.

55) 마을만들기 펀드는 공익신탁제도에 의거하여 행정, 기업, 주민의 기부에 의해 펀드를 조성하여 운영됨

〈표 3-4〉 시가현 나가하마시 마치즈쿠리 활동

구분	주요활동
1975~1980 (발아기)	<ul style="list-style-type: none"> • 역사적 자원 보전 운동 • 나가하마성 재건, 박물관 도시 구상 • 역사적 자원 활용을 통한 관민 파트너십에 의한 활동
1981~1987 (정비기)	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 활성화 마치즈쿠리 활동 • 나가하마 지역 상업근대화 지역계획(기본계획) 책정(1986) • 나가하마 지역 상업근대화 실시계획 책정(1991)
1988~ (실천기)	<ul style="list-style-type: none"> • 관민협력 마치즈쿠리 주체 확립 • (주)쿠로카베(くろ壁)라는 제3섹터 설립(1988) • 다양한 사업추진으로 관광객 유치

자료 : 최일홍·이창호, 2005, 일본의 마치즈쿠리 사례와 시사점, 「국토」, 국토연구원 참조 제작성

나가하마시 마치즈쿠리 활동의 특징은, 민간과 행정의 협력⁵⁶⁾을 통해 유리공예품의 판매뿐만 아니라 고령화 문제, 환경문제 등 총체적으로 마치즈쿠리를 추진한 점과 전통적 건축물을 활용한 경관정비를 통해 지역경제 활성화에 기여하였다는 점이다.

전술의 3가지 사례의 마치즈쿠리 추진과정을 정리해 보면, 고베시의 경우 본격적인 마치즈쿠리 활동에 이르는 소요기간이 10년 이상 걸렸으며 세타가야구와 나가하마시는 6~7년 소요되었다.

추진방법에 있어서 고베시의 경우는 시와 마치즈쿠리 협정이라는 행정제도를 통해 추진하였고 세타가야구는 보다 적극적인 추진체제로서 마치즈쿠리 지원센터를 설립하였으며, 나가하마시는 제3섹터로서 마치즈쿠리 회사 설립을 통하여 추진하였다.

사례에서 공통적인 시사점으로는 민간과 행정의 협력적 운영, 시민의 마치즈쿠리 활동에 대한 지원체제를 구축하였다는 것이다.

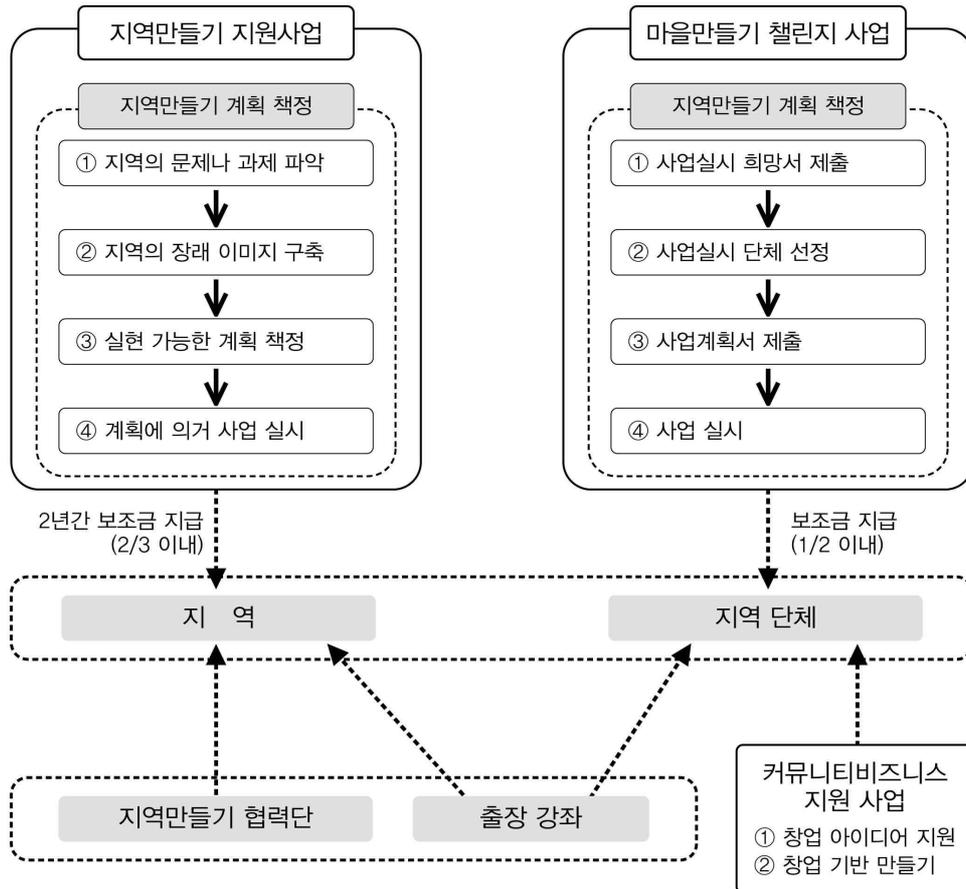
④ 야마가타현 사이카미마치(山形縣 最上町)

사이카미마치(最上町)는 인구 11,400여명의 소도시이다. 2003년도부터 마을만들기 지원사업의 일환으로, 커뮤니티 조직에 의해 추진되는 「지역만들기 지원사업」, 그리고 지역 내의 활

56) 1988년 4월 설립된 (주)구로카베는 1987년 12월 시민 8명이 9억원을, 시가 4억원을 출자하여 설립됨.

동단체에 의해 추진되는 「마을만들기 챌린지(challenge)사업」과 「커뮤니티 비즈니스 지원 사업」 등의 3개 사업을 실시하고 있다.

〈그림 3-1〉 사이카미마치에서의 마을만들기 사업의 구성



자료: 山田晴義 編, 2006, コミュニティの自立と經營, ぎょうせい, 東京.

사이카미마치의 지역만들기 지원은 우선 자치조직의 기반을 형성하는 마을 공민관을 단위로 지역만들기 계획을 입안하여, 계획에 포함되는 사업에 대하여 지원하고 있다. 계획의 내용에는 지역과제를 선정하여 지역의 장래 이미지를 구축하고, 계획을 실현하기 위하여 무엇이 필요한지 등에 관한 사항이 포함된다. 이 계획에 기초하여, 하드웨어 및 소프트웨어 사업에 대한 것은 사업비의 2/3(50만 엔 이내)를 지원하고, 지속적인 사업에 대해서는 최고 100만 엔을 보조금으로 교부하고, 사업비의 1/3은 자기부담으로 구성된다. 2003년에서 2005년 사이에

정내의 40개 마을 가운데 8개 마을이 사업지원을 받아 주차장 등 주변 환경 정비, 서적 발간사업 등을 실시하였다.

사이카미마치의 마을만들기 챌린지(challenge) 사업은 프론티어나 동아리와 같은 활동단체에 대한 지원사업에 해당된다. 사업실시희망서를 제출하는 단체에 대하여 사업비의 1/2(20만 엔 이내)을 보조해 주며, 2003년에서 2005년 사이에 4건의 지원단체가 있었다. 취미활동의 동아리는 해당되지 않으며, 공익적 활동이나 사업을 대상으로 하는 단체에 한정된다.

사이카미마치의 커뮤니티 비즈니스 지원은 창업을 희망하는 사람이나 단체를 대상으로 다양한 부문에 걸친 창업 기획 아이디어를 지원하거나 창업을 할 수 있는 기반만들기 사업을 실시하고 있다. 강연회, 선진지 견학, 실험판매 등의 사업에도 지원이 이루어짐으로써 커뮤니티의 활성화를 도모하고 있다. 이밖에 정의 직원이 지역담당팀을 조직하여 각 지역의 커뮤니티 활동을 지원하는 지역만들기 협동대 또는 직원을 지역마을에 강사로 파견하는 출장강좌를 실시하고 있다. 지역만들기 협동대는 주임 이상의 직원을 각 지역에 3명씩 배치하고, 출장강좌는 행정정보의 제공이나 건강복지와 관련하여 50개 이상의 강좌 메뉴가 준비되어 있다(한국지리학회, 2008).

(3) 주요내용

일본 마치즈쿠리 주요내용을 분류해 보면, 1960년대 공해문제에 대한 ①저항적 주민운동에 서부터 시작하여 ②역사적 경관 보존운동, ③주거환경개선을 위한 마치즈쿠리 ④지역활성화 차원의 마치즈쿠리, ⑤커뮤니티 활성화 마치즈쿠리 등으로 전개되어 왔는데 각각의 대표적 사례와 특성을 이하에서 정리하였다.

① 저항적 주민운동

일본 마치즈쿠리 운동의 전개는 반공해운동이나 시민운동에서 시작된 것인데 고베시 마루야마지구는 일본의 커뮤니티 운동의 시초라 할 수 있다.

임해부의 매립을 위하여 토사를 운반하는 트럭이 마루야마지구를 통과하기 때문에 발생되는 교통공해에 대한 반대운동이 시초가 되어 마루야마지구의 지역정비를 생각하는 운동이 시작된 것이다.

고베시 마루야마지구는 반대저항운동으로 출발하여 창조적인 마치즈쿠리 운동으로 발전하게 되는데, 지역신문 발행과 협의조직을 설립하고, 지역의 아동공원을 주민조직이 스스로 유지 관리하는 등의 활동으로 발전하였다.

② 역사적 경관 보존운동

고도경제성장기에 역사적인 가로경관이 점점 파괴되면서 보존운동이 시작되었고, 전문가와 시민이 일체가 되어 마치즈쿠리 운동을 펼친 덕분에 역사적 가로경관 보존을 위한 법적인 제도⁵⁷⁾를 마련할 수 있었다.

전국가로경관보존연맹이 1974년 4월에 발족하고 보존운동을 각지에서 전개하고 지속적으로 지금까지도 활발한 운동이 전개되고 있으며, 대표적 사례로서는 나가하마(長浜), 가와고에(川越)의 가로경관 보존 마치즈쿠리가 있다.

③ 주거환경 개선 마치즈쿠리

대도시의 주택 및 주거환경의 개선은 도시문제로서 매우 중요한 과제인데 일본에서는 목조 밀집시가지에서 수복형, 개선형 마치즈쿠리의 움직임이 각지에서 진행되었다.

수복형, 개선형 주거환경정비라고 하는 방법은 전면적인 재개발이나 구획정리사업 등이 아니라, 기존 지역사회의 잠재력을 기반으로 문제 부분을 서서히 개선하는 것으로서 마치즈쿠리의 물리적 환경개선에서 핵심이 되는 방법이다.

대표적 사례로 동경도 스미다구(京島)에서는 주민참가에 의한 마치즈쿠리 협의회를 설립하고, 불량주택지구 개량사업과 주택의 수복을 단계적으로 추진하는 마치즈쿠리를 추진하였다.

④ 지역활성화 마치즈쿠리

고도경제 성장에 따라 대도시권로의 재화의 집중은 지방의 농산어촌에 지역경제의 침체라는 심각한 문제를 초래하게 되어, 경제침체 극복을 위한 지역활성화 운동 차원에서 마치즈쿠리가 추진되었다.

쇠퇴가 진행되는 지역을 어떻게 활성화 시킬 것인가 하는 것은 단순히 공공사업을 추진하는

57) 1975년의 문화재보호법에 '전통적 건조물 보존지구'의 제도가 마련되어 일반 도시에서의 역사적 가로경관이 법적으로 담보되었음.

것이 아니라 지역산업의 활성화나 지역 생활환경의 향상과 일체적으로 추진하는 것 이어야 한다.

북해도의 이케다마치(池田町)서의 와인을 지역산업으로 육성하여 지역을 활성화 하려고 하는 마치즈쿠리의 시도가 각광을 받게되어 각지에서 지역활성화 마치즈쿠리가 전개되었다.

상기의 내용 이외에도 방재 마치즈쿠리, 복지 마치즈쿠리, 환경 마치즈쿠리 등으로 발전되어 추진되어 왔다.

⑤ 커뮤니티 활성화 마치즈쿠리: 챌린지사업에 대한 재정지원

야마가타현 사이카미마치에서는 마을만들기를 위해 챌린지사업을 추진하고 있다. 이러한 재정지원정책은 특정한 지역사업을 대상으로 보조금을 지급하거나 기금을 조성하여 이루어진다. 일부에서는 지역에 자리하고 있는 기존 조직과는 별도로 마을만들기를 실시하는 조직별로 최대 20만 엔까지 사업비의 1/2을 보조하거나(마을만들기 챌린지 사업), 커뮤니티 비즈니스 지원사업을 실시한다. 즉 주민들이 실시하는 사업에 지방자치단체가 적절한 재정지원을 실시함으로써 지역활성화를 도모하고 있다.

지방정부나 중앙정부의 지원은 물론 커뮤니티에 거주하는 주민들도 일정액을 부담하기도 한다. 또는 수익사업을 올릴 수 있는 주식회사를 설립하거나 비수익사업을 하는 비영리법인을 설립하여 주민들이 출자하고 이익을 커뮤니티에 환원함으로써, 주민들이 커뮤니티의 내생적 발전에 주체적으로 참여할 수 있는 기반을 조성하였다.

전년도 사업의 평가를 통해 예산지원의 규모를 커뮤니티별로 상이하게 편성하며, 실적이 우수한 커뮤니티에는 인센티브를 제공함으로써 주민의 자치활동을 지원한다.

도시의 중심부 커뮤니티 재활성화를 도모하고 도심에서의 상업 활동의 공동화 현상을 방지하기 위하여 자치정부에서 건물을 매입하여 저렴한 가격 또는 무상으로 커뮤니티 주민들에게 임대함으로써 시가지 활성화와 거주자의 경제력 확보를 간접 지원하기도 한다.

(4) 지원제도

일본의 마치즈쿠리 활동을 지원하는 행·재정적 지원제도로서 ① 마치즈쿠리 교부금 제도와 ② 마치즈쿠리 조례, ③ 마치즈쿠리 센타의 대표적 사례를 검토한다.

① 마치즈쿠리 교부금 제도

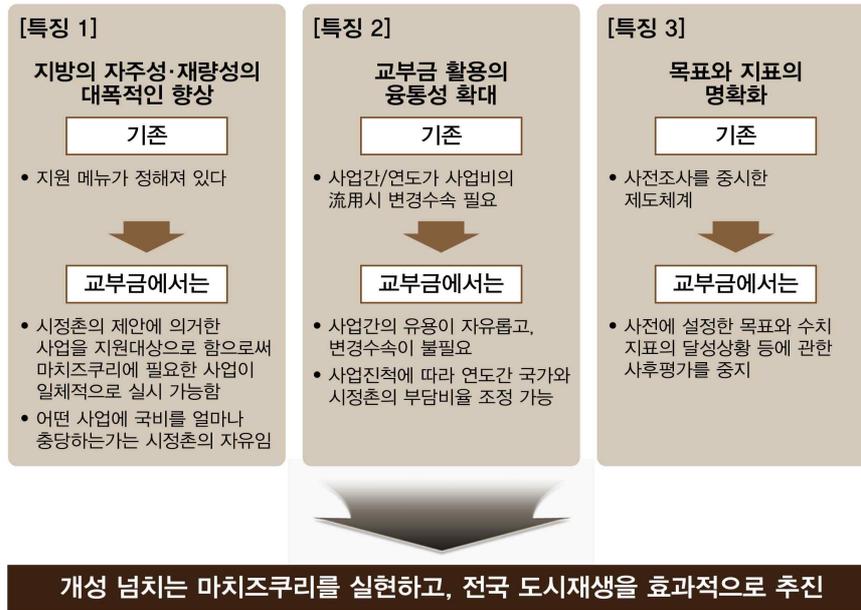
가. 마치즈쿠리 교부금 제도의 특징

마치즈쿠리 활동을 지원하는 제도로써 마치즈쿠리 교부금제도가 2004년부터 실시되어 오고 있는데, 마치즈쿠리 교부금 제도는 지방자치단체(시정촌)가 도시재생정비계획⁵⁸⁾을 작성하고 도시재생정비계획에 의거한 사업에 대하여 마치즈쿠리 교부금을 교부하게 되며 다음 <그림 3-2>와 같은 특징을 가지고 있다.

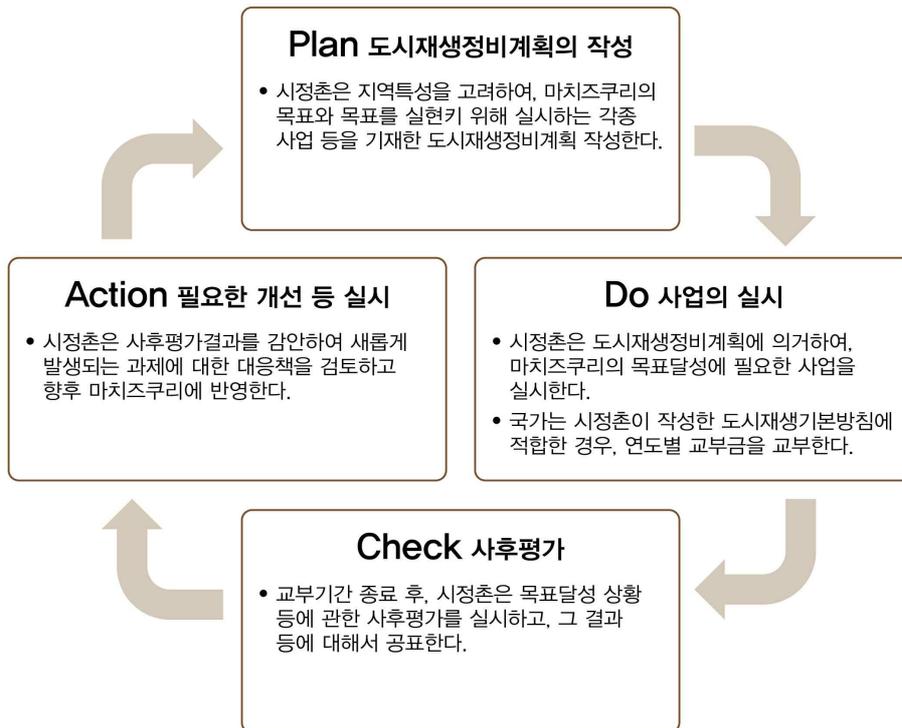
마치즈쿠리 교부금제도는 기존 교부금과 비교하여, 시정촌의 자주성·재량성이 대폭 향상되는 등, 지역의 창의성을 살린 총합적·일체적인 마치즈쿠리를 추진할 수 있게 한 제도로써, 지역의 과제 및 마치즈쿠리 비전에 의거하여 마치즈쿠리 목표와 수치지표를 달성하기 위한 도시재생정비계획을 작성(Plan)하여 사업을 실시(Do)하게 된다. 또한, 교부기간 종료년도의 목표 달성도를 평가(Check)함과 함께 필요한 개선점은 신속하게 개선(Action)한다고 하는 일련의 사이클을 도입하는 것이 큰 특징이다.

58) 도시재생정비계획(마치즈쿠리 교부금)은 지역의 역사·문화·자연환경 등의 특성을 살려 지역주도의 개성 넘치는 마치즈쿠리를 실시하고, 도시재생을 효율적으로 추진함으로써 지역주민의 삶의 질 향상과 지역경제·사회 활성화를 도모하기 위한 제도임

〈그림 3-2〉 마치즈쿠리 교부금의 특징



〈그림 3-3〉 마치즈쿠리 교부금의 PDCA 사이클



나. 마치즈쿠리 교부금 제도의 추진과정

도시재생정비계획에는 기간사업· 제안사업· 관련사업의 3가지의 사업을 할 수 있는데, 교부 대상사업으로 되는 것은 기간사업과 제안사업 2가지이며, 마치즈쿠리 교부금 교부기간은, 약 3~5년이다. 5년을 넘는 사업을 추진하고자 할 경우에는, 제1기 계획의 완료년도에 실시 할 사 후 평가결과를 바탕으로 제2기 계획을 작성할 수 있다.

마치즈쿠리 교부금은 마치즈쿠리에 필요한 다양한 사업이 교부대상으로 되는데, 이들 교부 대상사업은 기존 국토교통성이 지원해 온 시설 정비만이 아니라, 복지나 문화 등 다양한 분야 를 포함한 다음 <표 3-5>와 같은 사업을 대상으로 하고 있다.

<표 3-5> 마치즈쿠리 교부대상사업

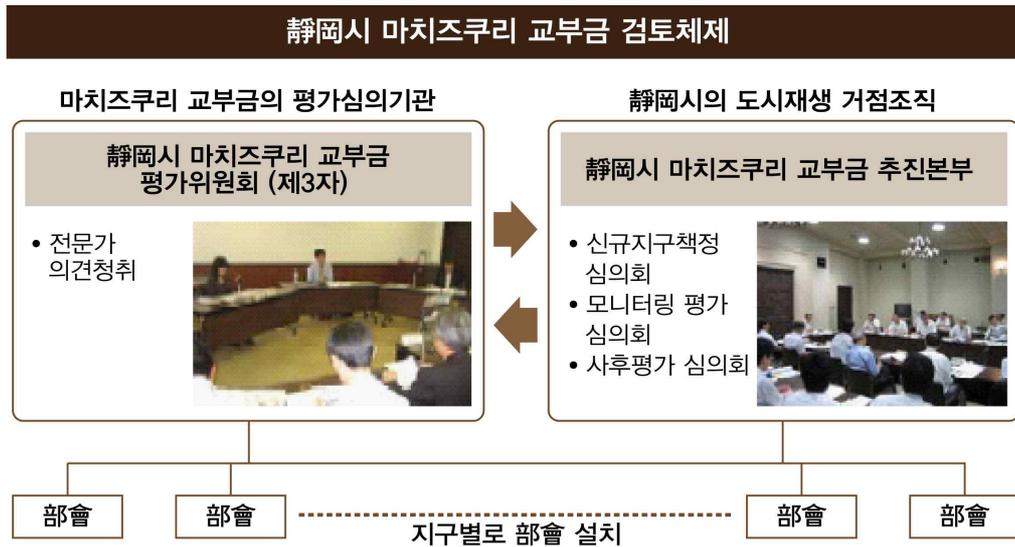
구분	교부대상 사업 및 대상보조시설 등	
기간사업	도로, 공원, 하수도, 하천, 다목적 광장, 수경시설, 지역교류센터, 토지구획정리사업, 시가지 재개발 사업 등 고령자형 우량임대주택, 특정우량임대주택, 공영주택, 주택지구개량사업 등	
제안사업	사업활용조사	도시재생정비계획의 대상으로 되는 지구에 있어서 교부대상사업의 활용 등에 대한 조사
	마치즈쿠리활동추진사업	계발·연수활동, 전문가 파견, 정보수집·제공활동, 사회실험 등 마치즈쿠리 활동 추진에 관한 사항 등
	지역창조지원사업	도시재생정비계획 목표를 달성하기 위하여 필요한 사업 등

도시재생정비계획에 의한 마치즈쿠리 교부금을 활용하는 사업은 기간사업, 제안사업 등 다 양한 사업을 추진하며 사업을 소관하는 지자체 내의 관계 각과가 다양하기 때문에 지자체 내 부에서의 합의형성이나 사업추진을 위한 연락조정·연계가 필요불가결한 바, 시즈오카(静岡)현 의 시즈오카(静岡)시는 마치즈쿠리 교부금 검토체제를 갖추어 추진하였다.

시즈오카(静岡)현의 시즈오카(静岡)시에서는 마치즈쿠리 교부금과 같은 총합적인 마치즈쿠 리 사업을 효율적이고 효과적으로 추진하기 위해서는 부서간 연계체제가 필요하다고 인식하 여, 도시재생정비계획의 책정에 대한 검토나 도시재생정비계획에 의거하여 실시하는 사업의 추진상황을 관리하고 평가하는 조직으로서, '시즈오카시 마치즈쿠리 교부금 추진본부'를 설치 (2008년 7월)하여 추진하였다.

도시계획부장을 본부장으로, 경영기획부, 재정부, 시민생활부, 문화스포츠부, 환경창조부, 복지부, 어린이 청소년부, 상공부, 건축부, 토목부, 도로부, 소방부, 하수도부, 교육부의 각 부장이 멤버인데, 마치즈쿠리 교부금의 교부지구별 검토, 조사 및 조정을 하기 때문에 지구별 부회를 설치하였다.

〈그림 3-4〉 시즈오카시 마치즈쿠리 교부금 검토체제



② 마치즈쿠리 조례

일본의 마치즈쿠리 조례는 1980년대 초반 효고현 고베시와 동경도 세타가야구를 시작으로 전국의 많은 지자체에서 제정하고 있는데, 이하에서 지역 마치즈쿠리 추진조례 제정을 통해 활발하게 마치즈쿠리 활동을 추진하고 있는 요코하마시 사례를 정리한다.

가. 요코하마시 지역 마치즈쿠리 추진조례의 개요

요코하마시의 지역 마치즈쿠리 추진조례는 2005년 2월 25일 제정되었는데, 조례의 구성을 총칙, 마치즈쿠리 추진의 수순, 마치즈쿠리 지원단체 등으로 구분하여 다음 표와 같이 주요내용을 정리할 수 있다.

〈표 3-6〉 요코하마시 지역 마치즈쿠리 추진조례의 주요내용

구분	주요내용
총칙 (제1~7조)	<ul style="list-style-type: none"> • 목적(제1조) : 시민등과 시가 협동하여 추진하는 마치즈쿠리에 의해 안전하고 쾌적한 매력있는 마치의 실현 • 기본이념(제3조) : 시민 등은 지역 마치즈쿠리에 참가할 권리와 책무를 가진다. • 책무(제4, 5조) : 시민 등은 지역 마치즈쿠리의 주체로서 지역마치즈무리를 추진하도록 노력한다. • 지원시책(제7조) : 정보제공, 상담, 조언 등, 학습 교류기회의 제공, 전문가 파견등 기술적 지원, 마치즈쿠리 활동, 지역 마치즈쿠리사업등으로의 재정적 지원
마치즈쿠리 추진의 수순 (제8~13조)	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 마치즈쿠리 그룹 (제8조) : 지역 마치즈쿠리 활동 단체의 등록 • 지역 마치즈쿠리 조직 (제9조) : 지역 마치즈쿠리 주체로 되는 조직의 인정조건 • 지역 마치즈쿠리 계획 (제10, 11조) : 조직이 책정하는 계획의 인정, 추진 • 지역 마치즈쿠리 규칙 (제13조) : 조직이 책정하는 규칙의 인정, 준수
마치즈쿠리 지원단체 등	<ul style="list-style-type: none"> • 마치즈쿠리 지원단체(14조), 표창(15조), 지역 마치즈쿠리 추진위원회(16조), 잡칙(제17, 18조)

상기의 표에서 보는 바와 같이 요코하마시의 마치즈쿠리 조례에 의한 마치즈쿠리 추진 수순은 지역 마치즈쿠리 그룹의 등록 → 지역 마치즈쿠리 조직의 인정 → 지역 마치즈쿠리 계획의 인정 및 추진 → 지역 마치즈쿠리 규칙의 인정 및 준수로 이루어진다고 할 수 있는데 다음 그림과 같이 마치즈쿠리 활동의 흐름을 정리할 수 있다.

지역 마치즈쿠리 계획은 지역의 목표, 방침 및 물리적 환경정비⁵⁹⁾, 자주활동⁶⁰⁾ 등 과제 해결을 위한 계획내용 등을 지역 마치즈쿠리 조직이 취합·정리한 것으로 지역 마치즈쿠리 계획으로 인정받기 위해서는 지역 주민등의 이해와 지지를 얻어야 한다.

또한 계획내용이 요코하마시의 상위계획(총합계획, 도시 마스터플랜 등)을 반영하여야 하고 계획의 테마(방재, 가로경관, 녹지계획, 환경 등)는 지역의 실정에 맞게 설정되어야 하며 사업 추진을 위해 노력하여 실현성을 향상시켜야 한다.

지역 마치즈쿠리 규칙은 건물, 토지이용 등에 대해서 지역 마치즈쿠리 조직이 자주적으로 정한 규칙으로서 건물의 용도, 건물의 규모, 높이, 외벽 후퇴, 부지의 규모, 담장 종류 등을 건

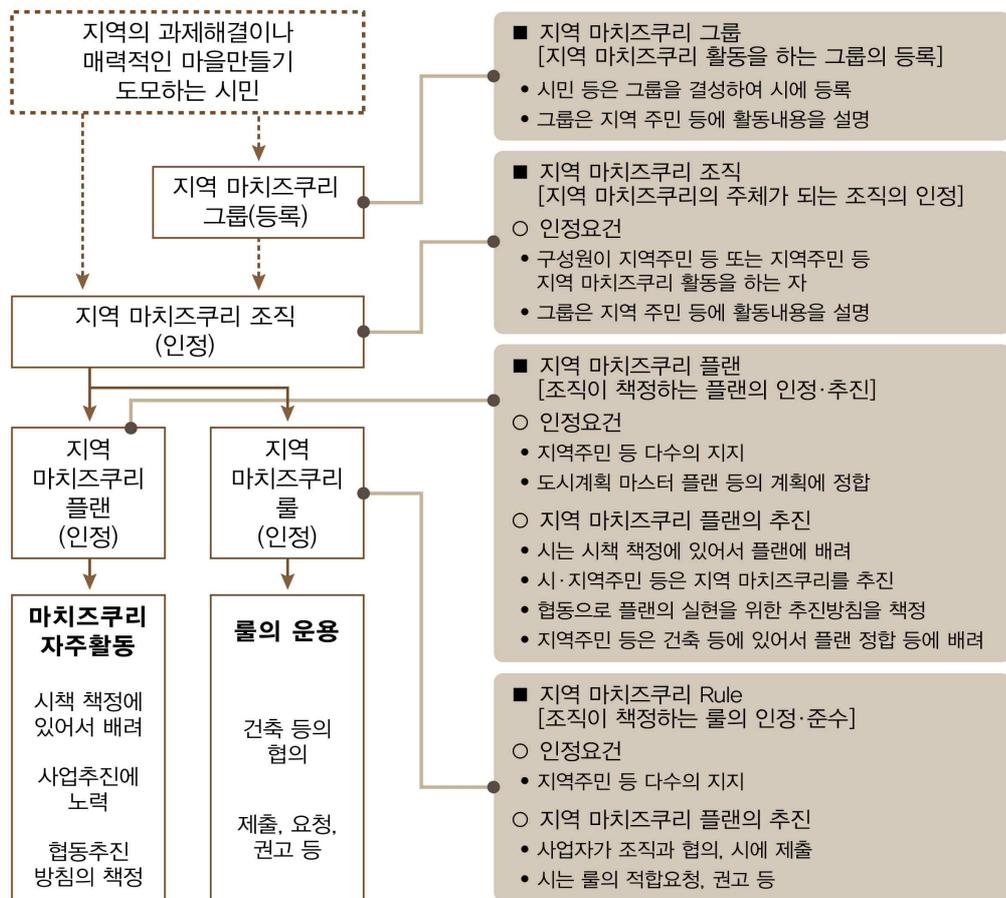
59) 포켓파크의 정비, 산책로 정비 등

60) 방재 맵의 작성, 포켓파크 유지관리 등

축협정으로 정할 수 있으며, 그 밖에 생활환경에 관한 것으로서 상점 영업시간, 방법을 위한 야간점등, 소음, 청결유지 등을 정할 수 있다.

마치즈쿠리 규칙을 준수하기 위한 노력으로서 지역 마치즈쿠리 조직과 시가 연계하여 건축 행위 등을 유도하고, 건축주는 지역 마치즈쿠리 조직과 협의하여 시에 건축허가 등의 신청서를 제출하고 시는 권고 등을 할 수 있다.

〈그림 3-5〉 마치즈쿠리 활동의 수순



나. 지역 마치즈쿠리 추진조례 등에 의한 지원시책

요코하마시 지역 마치즈쿠리 추진조례 등에 의거하여 시민 등이 스스로 추진하는 지역 마치즈쿠리에 대하여 시민 등의 주체적인 지역 마치즈쿠리의 조직 즉 마치즈쿠리 활동단체에 대한 전문가 파견제도 등의 지원시책을 이하에서 정리한다.

㉠ 지역 마치고스쿠리 상담사업

시장은 마치고스쿠리 코디네이터⁶¹⁾ 또는 마치고스쿠리 지원단체의 자격구성원(마치고스쿠리 코디네이터 등)의 조언 또는 지도 등을 요청하는 지역 마치고스쿠리 활동단체에 대하여 마치고스쿠리 코디네이터를 파견할 수 있다.

코디네이터 파견에 소요되는 비용은 1회 1인의 파견에 대해서 3만엔으로 하고, 시가 부담하는 것으로 한다. 또한 마치고스쿠리 코디네이터의 보조원으로서 마치고스쿠리 코디네이터와 동행하는 경우에 필요하다고 인정하는 때에 1만엔을 추가적으로 지급할 수 있다.

㉡ 마치고스쿠리 지원단체 육성사업

시장은 시민 등의 지역 마치고스쿠리 활동의 지원을 추진할 목적으로 학습회 또는 연수회를 실시하고 또는 마치고스쿠리 지원단체로서의 조직화 등을 도모하는 활동을 행하는 준지원단체에 대하여 마치고스쿠리 코디네이터 등을 파견할 수 있다.

㉢ 지역 마치고스쿠리 활동 지원사업

시장은, 지역 마치고스쿠리 플랜 및 기타 유사한 플랜 또는 지역 마치고스쿠리 룰, 건축협정 또는 지구계획 등의 책정등이 예상되는 지역 마치고스쿠리 활동단체에 대한 조언 및 지도 등의 업무를 마치고스쿠리 코디네이터 등 또는 마치고스쿠리 코디네이터 등이 속하는 법인에 위탁할 수 있다.

위탁비는 예산의 범위내 및 100만엔~200만엔을 한도로 하며, 위탁기간은 연도단위로 통산 3개년을 한도로 한다. 단, 시장은 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 그 기간을 연장 할 수 있다.

㉣ 지역 마치고스쿠리 활동단체 등에 대한 지원

지역 마치고스쿠리 활동단체 등에 대한 지원은 지역 마치고스쿠리 활동단체에 대한 지원, 마치고스쿠리 추진단체에 대한 지원, 지역 마치고스쿠리 사업에 대한 지원으로 구분하여 경비의 일부에 대해서 각각 지원한도액과 지원기간을 다음 표와 같이 정하고 있다.

61) 2011년 3월 30일 현재 7기 코디네이터로서 81명이 등록되어 있으며, 마치고스쿠리 플랜 및 룰 작성, 시가지 재개발사업 등, 방재 마치고스쿠리 등으로 구분하여 각각 지원 가능한 내용을 표시하고 있다.

〈표 3-7〉 지역 마치즈쿠리 활동단체 등에 대한 지원

구분	지원 한도금액	지원 기간
지역 마치즈쿠리 활동단체	30만엔	5~6년
지역 마치즈쿠리 추진단체	· 시가지 정비사업 30~100만엔 · 지역정비사업 30~50만엔	5년
지역 마치즈쿠리 사업에 대한 지원	· 지역 마치즈쿠리 플랜에 의거하여 실시하는 지역 마치즈쿠리 사업 등 사업의 내용에 따라 150~500만엔	3년~4년

③ 마치즈쿠리 센터

1980년대 들어서 주민의 마치즈쿠리 활동에 대한 지원이 제도화되기 시작하였으며, 마치즈쿠리에 대한 정보 및 기술등의 지원조직으로서 1984년에 나라(奈良)마치즈쿠리 센터, 1988년에 마치즈쿠리정보센터 가나가와, 1992년에 세타가야 마치즈쿠리 센터 1993년에 고베 마치즈쿠리 센터가 설립되었는데, 이하에서 다양하게 마치즈쿠리 활동을 전개하고 있는 교토시 경관·마치즈쿠리 센터에 대해서 정리한다.

가. 교토시 경관·마치즈쿠리 센터 개요

㉠ 설립목적

(재)교토시 경관·마치즈쿠리 센터는 시민·기업·행정에 의한 파트너십 마치즈쿠리를 추진하고 교토다운 경관의 보전·창조, 질 높은 주거환경 형성을 목적으로 1997년에 교토시에 의해 설립되었다. 설립이래, 지역 마치즈쿠리 활동의 촉진, 지역과 공생하는 토지이용의 촉진 등의 두 가지 사항에 중점을 두고, 자원봉사단체, 시민단체, 지역주민, 마치즈쿠리 전문가와 연계하여 다양한 시책을 추진하여 왔다.

경관·마치즈쿠리 센터에서는 마치즈쿠리의 주체인 주민의 자주적 활동을 지원하고, 마치즈쿠리 활동이 거점으로서 누구나 이용할 수 있는 시설로서, 마치즈쿠리에 관한 다양한 정보를 발신하고 있다. 또한 지역자원을 활용한 커뮤니티 활성화를 도모하며 물리적 환경정비만이 아니라 지역주민의 삶의 질 향상을 위한 마치즈쿠리를 목표로 하고 있다.

㉠ 설립과정

1997년에 교토시에 의해 설립되기 까지 1991년부터의 설립과정을 정리하면 다음 표와 같다.

〈표 3-8〉 교토시 경관·마치즈쿠리 센터의 설립과정

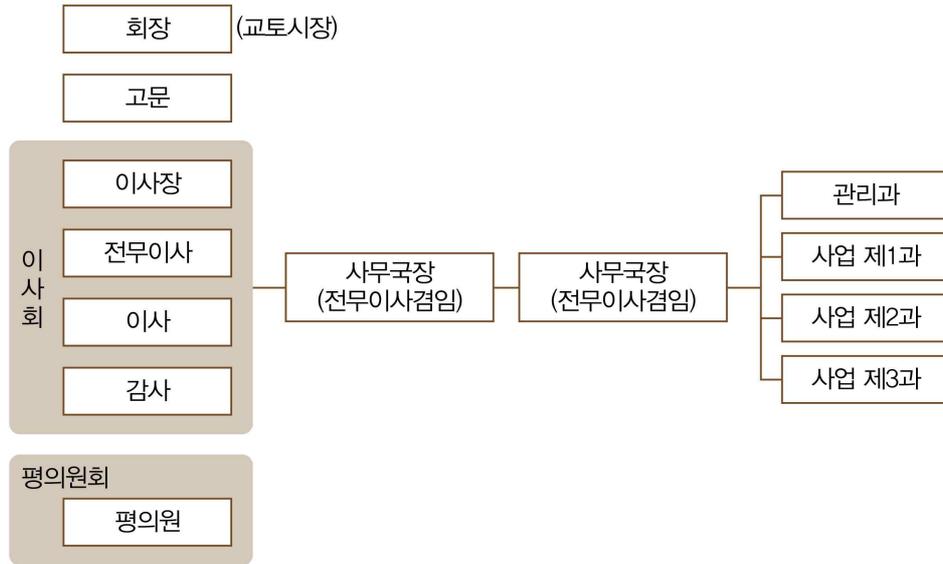
구분	주요내용
1991년	· [교토시 마치즈쿠리 심의회의1차답신(1991년 11월)]에서, 주민에 의한 자주적인 마치즈쿠리 활동을 지원하는 제3섹터의 설립에 대해서 제언을 받음
1992년	· 교토시에 있어서 [가칭 도시경관센터]로서 효과적인 경관행정을 추진하는 조직, 시스템 구성에 대해서 조사 검토를 시작함 · 신 교토시 도시기본계획 (1993년)에, 계획 추진을 위하여 시민주체의 마치즈쿠리 지원을 위치시킴
1994년	· [가칭 도시경관센터]를 도시경관에 한정하지 않고, 폭넓게 교토시의 마치즈쿠리 전반에 관한 것으로 하는 것으로 구상을 변경함 · 세계문화자유도시 선언에 의거, 제2차 제안(1994년 12월)에서 마치즈쿠리를 추진하는 시민과 기업의 이해과 관심을 높여, 시민주체의 마치즈쿠리를 추진하는 조직으로서, 시민, 기업, 행정이 공동으로 참가하는 활동거점이 되는 '마치즈쿠리 센터'의 설립에 대해서 제언을 받음
1995년	· 건설성 (현 국토교통성)이 추진하는 고도정보센터의 [마치즈쿠리정보센터] 기능을 가진 시설을 2000년도 개업예정의 二條역 주변지구 문화시설내에 건설하고, 당해 3자 기관에 관리운영을 위탁하는 방향으로 (가칭) 교토시 경관·마치즈쿠리센터 설립기본구상을 정리함
1996년	· 상기 '기본구상'에 의거하여, 전문가 및 시청내직원에게 의해 조직 및 시설정비 내용 등에 대해서 실현화 조사를 추진함 · [활기넘치는 교토 액션플랜](1996년)에서 센터의 설립을 구체화 시킴 · 12월, 재단법인 설립 및 시설기본계획(안)에 대해서 정책 결정함
1997년	· 9월, 재단법인 설립허가신청서를 교토부에 제출함 · 10월 1일, 교토부지사의 설립허가를 받아, 재단법인 [교토시 경관·마치즈쿠리 센터]를 설립함

㉡ 조직개요

1997년 10월 1일에 설립되었으며 기본재산은 6천만엔(전액 교토시에서 출연)이며 교토시장을 회장으로 하는 조직은 다음 그림과 같다.

고문으로는 교토상공회의소 회장의 2인으로 구성되어 있고, 이사회는 교토대학 명예교수를 이사장으로 하고 지역전문가 10인과 교토부시장, 도시계획국장이 포함되어 있다. 감사 2인과 평의원 14인으로 구성되어 있는데 교토시 직원으로 도시계획국 도시경관부장, 도시계획부장, 마치즈쿠리추진과장이 포함되어 있다.

〈그림 3-6〉 교토시 마치즈쿠리 센터 조직도



나. 추진사업

경관 마치즈쿠리에 관한 사업으로 개발·정보제공, 상담, 학습·연수, 활동지원, 교류촉진, 연구·개발을 주요사업으로 하고 있는데, 마치즈쿠리 활동지원사업 내용을 살펴보면 다음과 같다.

㉠ 마치즈쿠리 활동지원사업

마치즈쿠리 활동 지원사업은 마치즈쿠리 전문가 파견제도와, 마치즈쿠리 활동에 대한 조성금 지원으로 이루어져 있다.

전문가 파견제도는 마치즈쿠리 제도, 수법에 대해서 전문적인 지식이나 조사활동, 학습회의 운영, 계획의 작성에 대해서 폭넓은 자문 등 지역의 마치즈쿠리에 필요한 정보 제공, 마치즈쿠리를 추진함에 있어 발생하는 여러 가지 문제의 상담에 응하는 전문가를 파견하는 것으로 파견목적과 기간에 따라 코디네이터와 컨설턴트의 2종류로 나누어 진다.

코디네이터는 마치즈쿠리 협의회⁶²⁾에 1년간 파견하는 것이며, 컨설턴트는 주로 마치즈쿠리 협의회가 결정되어 있지 않은 경우에 1일을 단위로 파견하는 것이다.

마치즈쿠리 활동에 대한 조성금 지원은 마치즈쿠리 협의회에 대하여 마치즈쿠리를 추진하

62) 마치즈쿠리를 목적으로 일정 구역내의 대다수의 주민 등에 의해 조직되는 것

기 위하여 필요한 자금을 조성하는 것으로 조성금액은 마치즈쿠리 협의회 활동에 필요로 하는 경비의 1/2 또는 50만엔중 낮은 금액으로 한다. 단, 조성 대상으로 되는 활동은 홍보자료의 작성, 회의장 사용료, 강사 사례비 등으로 한정되어 있다. 조성금액은 완료 실적보고서를 제출한 후에 정산하여 교부한다. 마치즈쿠리 전문가 파견제도, 마치즈쿠리 활동 조성금 지원 모두 3년간 까지 지원을 계속할 수 있다.

㉠ 사업추진사례

2010년 4월 1일부터 2011년 3월 31일까지 추진된 주요 사업내용을 살펴보면 다음과 같다. 주요 사업은 경관·마치즈쿠리 활동지원사업, 교마찌야⁶³⁾네트워크 추진사업, 교마찌야마치즈쿠리 펀드 관련사업, 경관·마치즈쿠리 심포지움, 홍보관련사업, 조사연구 등, 경관·마치즈쿠리 대학, 책자 판매, 교마찌야의 보전 계승 촉진사업 등을 들 수 있다. 상세한 사업 추진실적을 다음 표와 같이 정리할 수 있다.

〈표 3-9〉 사업 추진실적

구분	주요내용
경관·마치즈쿠리 활동지원사업	<ul style="list-style-type: none"> · 경관·마치즈쿠리 활동상담 업무운영 상담건수 : 123건 센타직원대응활동 지원지구 : 20지구 · 마치즈쿠리 전문가 파견 컨설턴트의 파견 : 3개 지구에 3~5회 · 마치즈쿠리 활동으로의 지원금 조성 : 2개 지구 · 지역 홈페이지 작성 지원 : 5개 기관
京町家네트워크 추진사업	<ul style="list-style-type: none"> · 교마찌야 상담 업무 일반상담 : 353건 (출장상담 7건) 전문가상담 : 30건 · 교마찌야의 보전, 재생의 방향모색 검토회 운영 · 교마찌야의 소유자, 거주자 등 교류회의 개최 · 교마찌야의 보전, 재생 등 활동으로의 지원 · 경관중요건조물지정후보의 제안
京町家마치즈쿠리 펀드 관련사업	<ul style="list-style-type: none"> · 교마찌야 마치즈쿠리 펀드 위원회의 운영 · 기부확대촉진을 위한 활동
경관·마치즈쿠리 심포지움	<ul style="list-style-type: none"> · 교마찌야 마치즈쿠리 조사보고회 & 의견교환회 (1회) · 지역정보의 발신 (2회)
홍보관련사업	<ul style="list-style-type: none"> · 뉴스레터 '교마찌야 공방'의 발행 (연 4회) · 라디오의 활용에 의한 정보발신 활동

63) 교마찌야(京町家)란 교토의 전통적인 상점가 건축물로 주택비용 건물임

3) 미국 시애틀의 근린계획제도

미국은 1960년대 들어와 지난 20~30년간의 개발에 대한 반성과 함께 리버블 커뮤니티(livable community)를 논의해오고 있다. 당시까지 미국은 전국적으로 고속도로 건설과 주택 공급확대를 지원하는 금융정책으로 풍부한 가용지가 있는 교외 지역으로 주택건설을 촉진시켜 외연적 도시 확산이 이루어지고 있었다.

1980년대와 1990년대에 환경보호와 관련하여 국제적 관심사가 된 지속가능한 개발과 결부하여 도시의 바람직한 성장에도 주목하게 되었다. 스마트 성장(smart growth)이 정책 의제가 되면서 미국 환경보호청(EPA)에서도 스마트 성장을 도시개발이 지향할 이념과 목표로 받아들여지게 되었고 1990년대 이후 연방정부 차원에서도 클린턴 대통령, 고어 부통령(Clinton-Gore livability initiative) 등이 바람직한 커뮤니티를 위한 광역 및 도시 차원의 관심을 확산시키게 된다. 미국의 리버블 커뮤니티 또는 살고싶은 도시만들기는 근린 및 커뮤니티 단위에서부터 대도시권 차원에까지 스마트한 도시성장을 구현하는 일이 된다(국토연구원, 2006).

본 고에서는 근린커뮤니티에서 도시 및 광역도시 스케일의 범역을 가지며, 주민주도 도시만들기의 대표적 사례로 일컬어지고 있는 시애틀의 근린계획 제도에 대해 살펴보고자 한다.

(1) 개요

시애틀은 인구 330만의 워싱턴 주의 대표적인 도시로서 2010년 현재 약 60만 명이 넘는 인구가 살고 있다. 동쪽으로는 캐스케이드 산맥을 따라 울창한 숲과 레이니어 산과 같은 만년설이 있는 산이 자리잡고 있고, 서쪽으로는 태평양과 인접하여 항구가 자리 잡고 있다.

비교적 날씨가 온화하고 여름철이 쾌적하기 때문에 미서부 지역에서 인기 있는 도시지역 중에 하나이다. 시애틀은 아름다운 자연환경과 경제력 외에도 근린공동체(neighborhood)와 커뮤니티가 우수하여 미국에서 가장 살고 싶은 도시 중의 하나로 꼽히고 있고 주민들에 의해 형성된 커뮤니티는 물리적, 자연적 어메니티(amenity)를 제공하고 있다.

또한, 시애틀은 태평양 연안지역과의 교역이 활발히 이루어지고 있고 보잉 항공사, 마이크로소프트, 아마존, 코스트코, 스타벅스 등 첨단기술과 문화상품의 중심지로서 인구성장률이 미국의 메트로폴리탄 지역중에서 세 번째로 기록될 정도로 빠른 성장을 보이고 있다.

특히, 시애틀이 소속된 워싱턴주는 1970년대 들어서 인구가 급증하였고 광범위하게 도시확산(sprawl)이 전개되었고 1980년대부터는 지역기업인 보잉사가 호황을 누리면서 인구증가가 급증하였다. 1980년대 급증한 인구를 시애틀을 에워 싸고 있는 킹(king) 카운티, 피어스(pierce) 카운티, 스노호미시(snohomish) 카운티, 킷썩(kitsap) 카운티의 4개 카운티로 된 시애틀 대도시권지역(greater seattle area)인 푸젯사운드지역(puget sound region)에 집중되었다.

이처럼 도시지역의 급격한 성장을 보이면서 시애틀 대도시권은 다양한 도시성장관리수단을 도입하여 시행하고 있다. 대표적으로 도시성장의 경계(urban growth boundaries)를 설정하고 정부나 비영리단체에서 해당 토지를 구매하거나 국립공원, 주립공원, 야생동물서식지, 수림지대 등을 정부가 취득(land Acquisition)하고, 환경적으로 민감한 토지나 지역을 개발에서 제외하는 토지보존(subdivision exactions)기법, 군집개발(clustering development), 환경영향평가, 개발권양도제(TDR, transfer of development right) 등을 시행하고 있다. 또한 도시성장구역의 설정 등을 통해서 토지이용에 대한 규제적인 수단⁶⁴⁾과 세금감면조치⁶⁵⁾, 자발적 협조에 대한 보상제도, 도심개발장려 등의 유인책을 사용하고 있다.

한편, 짐디어(Jim Dier) 등 근린계획국(department of neighborhood)의 주도하에 '시애틀 방식의 근린계획'을 주창하기도 하였다. 특히 시애틀시는 주민참여의 대표적인 사례로 일컬어지고 있으며, 도시의 계획체계상으로도 도시성장관리계획, 광역도시계획, 도시기본계획의 정책들이 비교적 일관성을 가지고 운용되고 있다.

(2) 시애틀 종합계획(comprehensive plan)

시애틀시의 '종합계획'은 20년 장기 종합계획으로서 주정부의 성장관리법에 따라 주정부의 성장관리법에 따른 토지이용, 교통, 주택, 공공시설, 유틸리티 등에 대한 계획, 경제개발계획, 시애틀시 기본정책에 따른 마을계획⁶⁶⁾(neighborhood plan), 인적자원개발계획, 문화계획, 환경계획 등을 포함하고 있다. 이 종합계획은 공동체의 강조⁶⁷⁾, 친환경과 환경보전, 경제적 활력,

64) 도시성장구역의 지정을 통해서 이 구역 내에 개발을 집중시키는 기법으로서, 시애틀 대도시권역 중 약 16%의 면적으로 설정된 도시성장구역에 87%인 인구를 포함하고 있음.

65) 개발권양도제도나 토지이용평가에서 개발되지 않은 상태로 잘 보전하고 있을 때 해당토지의 재산세를 감면해 주는 것을 말함.

66) 이하 Neighborhood Plan은 마을계획이라고 함.

사회적 형평성⁶⁸⁾을 핵심가치로 추구하고 있고 그 중에서도 '중심마을전략(urban village strategy)'을 핵심전략으로 설정하고 있다.

중심마을전략은 지역의 위계에 따라 도심(urban center), 산업 및 제조중심지(industrial/manufacturing center), 도시 내에서 집중적인 성장수용지역으로 지정되는 허브도심마을(hub urban village), 주거도심마을(residential urban village), 마을중심지(neighborhood anchor)로 구성되어 있다.

시애틀시의 종합계획은 지역사정을 수용하고 이해하는 수단으로서 마을계획을 이용하고 있다. 마을계획은 성장을 집중적으로 수용하도록 지정된 도심, 산업 및 제조중심지 또는 도시마을에서 수립되는데, 지역의 주민들이 합의하여 만들어낸 구체적인 목표와 정책들은 시애틀 종합계획에 수용된다. 이 과정에서 시의 종합계획은 마을계획의 작성에 대한 구체적인 지침을 제공한다.

그러나 이러한 과정에도 불구하고 1994년도에 시행된 시애틀 종합계획은 근린공동체 운동가들에게 지지를 받지 못했다. 그 이유는 기본계획의 성장목표를 보통사람들이 이해하기 어려운 마을중심위계에 맞추고 있었기 때문에 많은 시애틀 사람들이 이러한 계획내용이 자기 커뮤니티에 위협이 될 수 있다고 판단하였기 때문이다. 또한 그 계획에 대한 반대가 '커뮤니티 권리 찾기 캠페인'으로 까지 확대되었다.

이처럼 시애틀은 강력한 주민운동가와 많은 커뮤니티⁶⁹⁾가 있어 주민에 의해서 도시계획이 이루어질 수 있도록 시스템화 되어 있었다. 특히, 근린공동체는 자연적 경계에 의해 100여개가 존재하고 각 공동체에는 업무지구, 학교 및 도서관과 같은 공공시설, 소방서, 커뮤니티센터, 다양한 공원 등이 배치되어 있다. 뿐만 아니라 건물스타일과 거주민의 특성에 따라 분류될 수 있을 만큼 다양하게 유지 관리되고 있다.

주민들과 시정부는 근린공동체 단위에서 주로 소통되고 있고 모든 근린공동체에는 커뮤니티 의회가 있으며, 의회구성은 모든 주민에게 개방되어 민주적으로 이루어진다. 또한, 모든 근린공동체에는 교육, 환경, 레크레이션, 종교, 역사, 예술, 범죄방지, 커뮤니티 서비스 등과 같이 특정분야에 관심 있는 협회가 자발적으로 조직되어 있다.

67) 다른 시민과의 교류, 소속감, 그리고 주인의식에 바탕이 된 시애틀 공동체를 형성하는 것을 말함.

68) 고용과 주거에 인종, 나이, 성, 결혼여부, 정치적 이념, 종교, 국적, 성적편향성에 의해서 차별받지 않는 것을 말함.

69) 실제로 시애틀은 미국 서부의 샌프란시스코와 같이 대표적인 시민운동과 모험적 이념의 생산 및 유통거점지역으로서 다양한 문화를 수용하려는 마음이 시민들 마음속에 자리잡고 있다.

근린공동체 연합은 시정부와 관련 없는 별도의 조직으로서 어떠한 권력이나 자금 지원 없이 운용되고 있으며, 근린공동체의 정체성은 주민들에 의해서 만들어지도록 운용되고 있다.

(3) 근린계획제도의 배경

1980년대 후반 시민참여정책을 장려하기 위해서 근린계획지원 프로그램을 채택하였다. 이는 1990년대부터 시작된 도시성장을 제한하기 위해서 근린계획⁷⁰⁾제도를 도입하여 입안단계부터 근린의 요구사항을 반영하려는 의도에서 만들었다.

기존의 계획가가 주도한 계획은 계획실행력이 부족하고 국내 사정과 비슷하게 형식적인 존재로만 존재하였다. 이러한 문제를 극복하기 위하여 근린공동체 계획프로그램은 도시계획가 대신에 지역운동가(근린운동가)를 참여시켜, 커뮤니티 주민들이 자신의 의견을 제시하고 시의 계획프로그램과 행정서비스를 받을 수 있도록 하였다.

이러한 상향식 근린공동체계획은 기존 전통적인 계획모델과는 다음과 같은 면에서 차별성이 있다. 첫째 계획구역이 커뮤니티 단위로 지역주민이 주도하기 때문에 비교적 커뮤니티의 요구사항을 정확하게 반영할 수 있고, 둘째, 지역주민에 의해서 경제개발, 공공안전, 서비스, 여가, 공지활용, 교통, 주택, 교육, 역사, 예술, 문화 등 다양하게 지역의 민원과 요구사항을 제시하였으며, 셋째, 전문계획가와 함께 지역주민들이 자원봉사자로, 계획수립자로 참여하는 특징을 보이고 있다.

이러한 커뮤니티 매칭펀드를 통해 계획을 수립한 최초의 커뮤니티는 사우스이스트 시애틀(Southeast Seattle)을 들 수 있다. 다양한 경제적, 인종적 근린공동체로 구성된 사우스이스트 시애틀(southeast seattle)에서는 근린공동체들은 커뮤니티의회, 비즈니스연합에서 대표자를 선출하여 계획위원회를 구성하고 컨설턴트역할을 수행할 지역커뮤니티 개발협회로 SEED(southeast effective development)를 채택하였다. 또한, 위원회 구성원들은 각각의 이해 당사자들에게 진행 상황을 알리고 과정에 참여하도록 독려했으며, 참여확대를 위한 노력의 하나로 계획위원회에서는 보다 넓은 지역에 대한 전략을 채택하여 다양한 지역의 의견을 수립

70) 시애틀시에서 근린계획의 기본적인 공간범위는 평균인구 약 6천명으로 구성되어 있으며, 100여개의 근린생활권(Neighborhood)가 형성되어 있고 이 중에서 좀 더 넓은 범위로 37개의 근린계획을 수립하고 있음.

71) 종래에는 센서에 따른 지역으로 구분하여 계획되었음.

하였다. 이러한 과정을 통해 사우스이스트 시애틀 액션플랜(southeast seattle action plan)은 커뮤니티의 지원을 받게 되고, 시에서는 계획추천 안에 따라 사업을 시행하여, 낡은 라이너커 커뮤니티센터(rainier community center)를 허물고 시애틀에 대규모 커뮤니티센터를 건설하고 가로에 조명을 설치하여, 공공안전성을 확보하고, 공유지를 매수하여 주택을 보급하였다.

이처럼 계획위원회를 구성하고 위원들은 이해당사자와 소통하며, 보다 넓은 시야에서의 계획을 채택하였고 시는 그 계획안에 따라 사업을 시행하였고 커뮤니티조직들과 지역기업협회는 계획에 따라 상가외관 정비, 주변거리 정비, 운동장 설치, 벽화, 가로수 식재 등을 수행하였다. 이후 다른 지역에서 사우스이스트 시애틀(Southeast Settle)의 사례를 따라 퀸앤(queen anne), 파이크파인(pike-pine), 루즈벨트(roosevelt) 등에서도 근린 공동체계획을 수립하였고 주차, 교통, 공공안전, 역사적 유적, 도심재활성화 등의 목표로 계획을 수립하였다.

(4) 시애틀의 근린공동체와 관련된 조직체계

1980년대 후반 시애틀시는 마을만들기 전담부서인 근린계획국(department of neighborhood⁷²⁾)을 설립하게 된다. 이 부서는 수평적 조직으로 종래의 공원과, 수도과, 교통국 등 수직적으로 분할 된 서비스 조직이 아니라 주민 및 수요자 측면에서 수평적 분할과 통합을 위해서 만들어졌다. 이 부서 내에 근린서비스 센터(neighborhood service center)⁷³⁾, 지역협의회⁷⁴⁾, 시애틀시 근린협의회⁷⁵⁾등의 3개의 근린과 소통하는 기구가 신설되었다.

특히 근린계획국은 커뮤니티연합과 시정부간의 긴밀한 파트너십 강화를 담당하였으며, 이러한 목표달성을 위해 다양한 프로그램들을 개발하였다. 규모가 작은 시청사를 13개 근린공동체에 건설하여 공무원, 프로그램, 서비스로의 접근기회를 확대하고 마을간 연계를 강화하였다. 또한, 도시정원 운동인 'P-Patch 프로그램'을 성공적으로 운용하여 75개 지역에서 6,000명 이상

72) 정부와 시민이 동등한 파트너의 개념으로 조직이 구성되었음.

73) 근린서비스 센터는 하나의 작은 시청개념으로서 6개의 출장소로 시작하였는데, 이는 교통수단이 없는 주민을 위해 주민 가까이로 지자체 서비스를 분산시킨 것으로 이후 계속해서 개수를 늘려 확대 공급하였음.

74) 지역협의회는 근린과 소통하는 기구로서 총 13개가 만들어졌으며, 각 구성원은 지역내 주민단체 및 기업대표, 학부모 및 교사협의회(PTA: parent, teacher association)로 구성되며, 월별로 회의를 진행하였음. 이곳에서는 지역과 관련된 일들을 토론하고 매칭펀드를 심사하는 권한을 가졌음.

75) 근린협의회는 13개 지역 협의회를 대표해서 한 사람씩 구성되며, 이는 지역협의회 상부조직으로서 역할을 하며, 4개의 소위원회로 구성되고 주요 업무는 매칭펀드심사, 근린계획, 예산, 교통 등을 분담함.

의 커뮤니티 원예사를 지원하였다.

(5) 근린계획의 수립과정

근린계획은 1990년대 후반 도시기본계획의 틀로 재수립하게 되는데, 전체 37개 지구⁷⁶⁾는 34개의 도시센터 및 도시마을지구와 1개의 빈곤지구, 2개의 공업지구로 되어 있었다. 이 중에서 근린계획을 수립하는 지구는 계획수립에 필요한 전문가와 자금을 지원받으며, 시의회가 계획안을 승인하면 종합계획을 수정하였다.

이러한 근린계획(neighborhood plan)은 종합계획의 정책이 근린단위에서 조정되게 하며, 근린계획의 정책들이 종합계획의 다른 정책들과 같은 수준에서 기능을 수행하도록 함을 원칙으로 하고 있다. 즉, 종합계획에서는 각각의 근린공동체들이 독특한 특성을 갖고 있기 때문에 계획을 위한 전체골격만 제시하고 커뮤니티에 관한 사항은 근린계획을 통해서 수립하는 절차를 수행하도록 하였다.

따라서 각각의 근린(neighborhood)은 계획수립 실시를 발의하고 계획구역을 설정하여 계획의 기본 골격을 정하고 컨설턴트도 선정한다. 해당 지역주민은 계획 수립시 전 과정을 참여토록 권장하며, 전체 계획 수립과정에 각 지구별로 파견된 프로젝트 매니저⁷⁷⁾가 도움을 주게 된다. 이런 근린계획은 크게 두 단계로 구분할 수 있다.

① 근린계획 준비단계

근린계획준비단계는 근린계획 수립 대상의 공간적 범위를 설정하고 계획수립위원회를 조직하는 것이다. 근린계획의 공간적 범위는 종합계획에서 정한 도시중심센터(urban village)가 포함되어야 하는데, 커뮤니티는 하나 혹은 이상의 근린공동체 경계를 이용할 수도 있었다. 계획수립위원회⁷⁸⁾는 시의 기준에 따라 이해 당사자들의 대표가 모여서 구성되어지는데, 커뮤니티

76) 2011년 현재의 38개의 근린계획이 함.

77) 프로젝트 매니저는 도시계획가 뿐만 아니라 다양한 분야에서 전문가로 많이 고용되었으며, 시의 의도를 전파하고 주민조직에 대한 교육 및 진행을 자문함.

78) 계획위원회가 설립되고 계획지역이 정립되면, 커뮤니티는 계획의 2단계 중 1차시기를 수행할 1만불에 지원할 수 있는 자격을 갖추게 되고 초기단계에서 계획위원회는 실사와 회의를 개최하여 커뮤니티의 관심을 반영할 수 있는 과업의 비전과 범위를 정하게 됨. 또한 계획위원회는 보다 넓은 지역의 복지에 관한 세부계획도 수립할 수 있는데, 시에서는 모든 커뮤니티 구성원들이 가능한 많은 정보를 제공받고 계획과정에 적극적 참가를 원하기 때문에, 이민자, 장애인,

의회나 비즈니스연합의 의견을 넘어서 보다 큰 범위의 의견을 대변하게 된다.

이 과정에서 커뮤니티는 일정금액의 계획수립금액⁷⁹⁾과 전문가의 도움을 받게 된다. 또한 협력적 계획과정 수행을 위해 1995년에 근린계획과(Neighborhood Planning Office)⁸⁰⁾를 개소하여 프로젝트매니저들을 고용하게 되는데, 이들은 3-4개의 계획구역을 담당하게 되었다. 이들은 커뮤니티에 계획의 상황을 전달하고, 계획위원회조직, 컨설팅서비스계약 등 시정부와 커뮤니티 간에 연계를 도와주게 된다.

② 근린계획 수립단계

계획수립내용은 지역에 대한 과업의 정의와 범위설정, 현황조사, 공청회, 비전수립, 참여확대 촉진계획 등이 포함된다. 이 단계의 계획이 만족스럽게 이루어지면 초기의 지원 금액보다 더 많은 지원 금액을 지원받게 되는데, 계획지역과 복잡성 정도에 따라 6만 불에서 10만 불까지 지원받을 수 있으며, 1차에서처럼 컨설턴트와 계획비용에 자금이 활용되고 프로젝트 매니저와 함께 작업을 수행하게 된다. 이 때 실질적인 계획이 수립되며, 초기에 수립된 계획수립위원회에서는 소위원회를 조직하여 주택, 오픈스페이스, 교통, 공공안전, 문화 등 다양한 주제를 다루고 컨설턴트와 함께 보고서와 대안을 작성하게 된다.

계획초안이 작성되면 전시회나 이벤트를 개최하여 지역민들을 초청하고 평가하여 다시 계획안을 수정하는 과정을 거치게 되는데, 근린컨설턴트와 협력하여 보고서를 준비하고 선택할 수 있는 전략들을 개발하고, 이 전략들은 게시판이나 전 커뮤니티가 참석하는 자리를 통해 홍보하여 피드백과 추가 아이디어를 생산한다. 이 수정된 계획안은 주민들에게 메일로 보내지며, 다시 이벤트에 참석하면서 투표나 의견제시를 하게 된다. 이렇게 만들어진 계획안⁸¹⁾은 시에 제출하게 되고 시는 이를 검토한 후 큰 무리가 없는 경우 근린계획을 실행시킬 수 있는 실행계획을 작성하도록 권고한다.

청소년 등의 참여확대를 위해 각 계획위원회는 복지에 관한 지침을 받아 운용하였음.

79) 시의 지원을 받은 프로그램에서는 4백50만 불을 할당하게 되었고, 이 지원을 통해 근린공동체에서는 계획전문가 고용할 수 있었다. 시애틀인구 중 66%, 면적 중 56%를 차지하는 37개 커뮤니티가 위촉되어 활동하였으며, 이들 커뮤니티에는 2개의 산업지구, 34개의 어번센터, 어번빌리지 계획이 포함된다. 어번센터와 어번빌리지는 기반시설과 용도지역이고 성장을 수용할 수 있는 근린공동체들임. 근린공동체계획은 커뮤니티의 거주적합성(livability)과 성장을 고양하는 것으로 계획됨.

80) 이하부터는 근린계획과를 근린계획과라고 명명함.

81) 추천 안은 투표를 통해 재검사되며, 최종계획은 시장의 전략계획과에 제출됨.

이 후 작성된 자료들을 기준으로 근린계획국에서는 공청회⁸²⁾를 개최하고 시, 근린, 시의회 등 여러 그룹 사이의 이견을 조정한 후 시의회가 계획안을 채택한다. 공청회 후 소위원회와 컨설턴트들은 심화된 연구와 주변지역에 대한 추가복지계획을 수립하게 되고 또한 계획목표의 실행과 커뮤니티지원을 받을 수 있는 추천 안을 개발하고 결정하게 된다.

한편, 전략계획과(strategic planning office)에서는 근린공동체계획 추천 안을 바탕으로 기본계획을 위한 정책과 용도지역조례를 초안으로 작성하는 동시에, 각 추천안을 실천할 있도록 시의 비용과 커뮤니티의 역할에 대해 정리하게 된다. 또한 커뮤니티 지원정도를 확인하기 위해 공청회를 개최한다. 대부분의 경우 계획위원회, 커뮤니티, 시가 동의하기는 하지만, 근린위원회(neighborhood committee)에서는 이들 간 이견을 조정하는 역할을 수행한다. 시의회는 최종적으로 정책대안을 채택하여 입법화와 연결시킨다.

계획의 수립기간은 대체적으로 2년 내지 4년 정도가 소요되었고 승인된 커뮤니티계획의 내용을 보면 토지이용, 교통, 주택, 주요 시설, 경제활성화, 도시설계, 오픈 스페이스 등을 포함하고 각각의 목표와 중점 토의사항, 미래상이 담겨있다. 이와 더불어 공공시설의 정비나 용도지역 변경, 디자인 등의 실현수단에 대해서도 제안한다. 이처럼 커뮤니티는 이러한 계획과정을 이용하여 종합계획에 참여하게 되었고 전체 37개 커뮤니티는 계획의 시행여부를 결정하게 되었는데, 만약 계획안이 반대에 부딪히면⁸³⁾ 시(市)정부는 종합계획에 대한 찬성의견이 모아질 때까지 계획(안) 고시를 연기하였다.

이렇게 작성된 커뮤니티계획은 각 근린공동체의 독특한 특성을 반영할 수 있는 전략을 개발할 수 있는 권한이 부여되었다는 것이고 결과적으로 근린공동체에서는 성장을 위한 주민참여과정을 더욱 중요시하였다. 이런 과정에서 근린특성에 맞는 계획들은 커뮤니티가 책임감 있는 주체로 활동하고 있음을 보여주고 있다.

또한 근린계획제도(neighborhood planning program)는 사람들에게 권한이 주어졌을 때 더 많은 구성원이 참여한다는 것을 보여준다. 위임받은 근린공동체의 리더들과 주변지역 복지

82) 워싱턴대(university of washington)에서 열렸던 근린공동체 대표자 회의에는 예상보다 훨씬 많은 250명 정도의 인원이 참석하여 하루 종일 열띤 토론을 하였다.

83) 근린계획제도(neighborhood planning program)에서는 최초대립이 있을 때, 모든37개 근린공동체가 참여할 것을 결정하였고 더욱 놀라운 사실은 많은 이견조정에도 불구하고, 모든 계획이 완결되고 승인되었다는 점임. 특히 어떠한 계획도 용도지역 변경을 추천하지 않았으며, 2개 계획만 기본계획에 의해 설정된 성장목표보다 높은 성장목표를 설정하였음. 모든37개 계획들이 성장을 수용하는 전략을 추구하였음.

획 덕택으로, 약 3만 명이 그 프로그램에 참여하였으며, 계획가들은 커뮤니티를 참여시키기 위하여 다양한 축하행사나 축제를 개최하게 되었다. 이는 커뮤니티가 종전방식의 계획보다 그들의 근린공동체계획에 보다 많은 기대를 하고 있다는 의미이다.

(6) 근린계획의 집행과정

각 근린지구별로 계획안이 완성되면, 종합계획에 반영할 내용과 시책을 정리하고 각 시책별로 실현방법, 우선순위, 담당주체, 예산, 기간을 명시한 실행계획표로 정리하게 되며, 다른 정책과의 정합성과 실현가능성을 검토한다. 특히 초기의 근린계획이 집행은 1998년 폴 셸(Paul Schell) 시장이 취임한 이후부터 이다. 이 시기에는 37개 근린계획들이 거의 완료되었고 4,277개의 계획 추천안을 실행할 수 있다는 높은 기대에도 불구하고, 초기 실행자금이 185만불(매년 5만불) 이외에는 기금조성이 없었다.

셸(Schell) 시장은 시의 재정적인 어려움이 있어 근린공동체계획 프로그램추진에 어려움이 있었으나, 오히려 이 프로그램에 가장 우선순위를 부여하여 근린계획국에 계획의 추진을 지시하게 된다. 근린계획과를 근린계획국으로 변경 후 계획에서부터 실행을 위한 3단계전략을 추진하였다.

첫째, 그는 시정부의 권력분산을 필수적 요소로 판단하고, 각 부서를 37개 계획에 집중하도록 분산하여 커뮤니티와 협력하게 하였다. 시장은 부서장들과 협의하여 시애틀을 6개 섹터로 조직할 것을 결정하게 된다. 시장은 여섯 개 섹터가 원활히 작동할 수 있도록 각 부서를 분권화하였으며, 각 섹터에는 부서를 대변할 권한을 가진 매니저를 임명하였다. 시장의 의도대로 근린계획국의 담당자들은 각 섹터 내에서 부서 간 협력을 조정하고 계획그룹⁸⁴⁾과 협력을 촉진하게 하였다.

섹터담당자들은 계획추천안과 부서의 자원과 조화시키기 위하여 단일부서를 넘어 협력을 진행하게 된다. 그들은 해당부서가 계획 추천안들을 계획과 맞출 수 있도록 조정하고, 부서위임은 섹터담당자들이 작성한 섹터실행계획에 명시하게 되고 부서 간 프로젝트를 조정하고 커뮤니티, 개발가(developer), 재단 등으로부터 나온 차입자본을 이용한다. 2002년까지 이 섹

84) 계획그룹은 커뮤니티를 기반으로 한 계획위원회의 계승자로서, 사람들로서 계획을 대변하고 실행을 보조하게 되었음.

터전략을 통해 수천만 불을 조성하여 교통향상, 가로등, 주택, 커뮤니티가든, 근린공동체에 맞는 디자인, 공공예술, 서비스프로그램, 공공안전향상을 위해 근린계획과 조화를 이루면서 진행하였다.

둘째 추가재원 마련이다. 이것은 새로운 세제의 형태로 계획 추천안을 투표에 상정하는 형식으로 진행된다. 대부분의 계획은 도서관 서비스향상을 요구하고 있었는데, 시장과 시의회는 1998년에 채권발행을 결정한 바 있고 투표에서 가결되어 27개의 새로운 도서관, 리노베이션한 도서관, 도심도서관이 승인되었다.

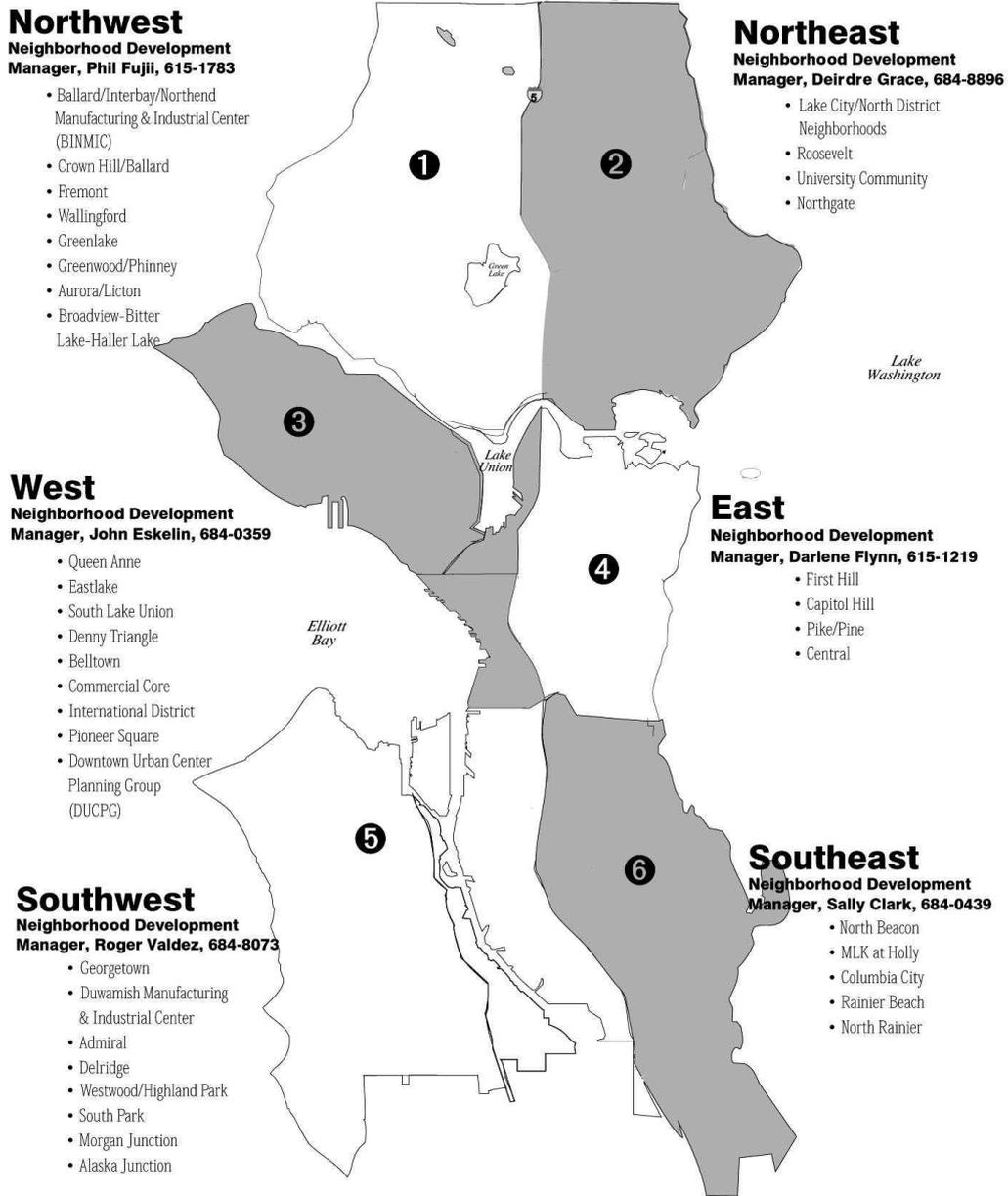
이와 유사하게 1999년 세금징수로 근린공동체계획에서 요청한 9개의 신설커뮤니티센터건립, 2개의 소규모 시청 건립을 추진하기도 하였다. 2000년 세금징수로 100개 이상의 공원·오픈스페이스·녹지 획득, 운동시설 향상, 보행자도로·자전거도로·공원 유지·관리, 청소년·노인층을 위한 레크레이션 프로그램에 자금을 지원하였다. 이러한 채권과 세금을 통해 총 4억 7천만 불이 추가 조성되었는데, 이 중 4억3천만 불은 계획실행에 할당된 것이었다. 저소득가구 세금징수개선은 근린공동체계획에 명시된 프로젝트를 지원하는 것으로, 시공무원들은 시민들이 요구하는 것에 대해서는 스스로 세금을 낸다는 것을 학습하게 되었다.

3단계 실행전략은 1998년과 2001년 사이 근린매칭펀드가 150만 불에서 450만 불로 3배 증가시키는 것이었다. 커뮤니티가 조성한 펀드와 매칭펀드의 절반은 근린계획에서 추천된 프로젝트에 투입하였으며, 매칭펀드는 시민들이 프로젝트에 참여하게 하여 계획 후에도 머물 수 있는 계기를 마련하게 된다.

이러한 세 가지 실행전략은 매우 효과적이었다. 쉘(Schell) 시장이 2001년 퇴임할 때까지 1,220개 계획안이 실행되었거나 실행 중에 있었다. 계획의 실행과 근린매칭펀드는 몇 가지 결점⁸⁵⁾에도 불구하고 현재에도 사용되고 있는 매우 유용한 방법으로 자리 잡고 있다.

85) 그러나 참여자들은 매칭펀드 모델의 문제를 이미 알고 있었다. 첫째, 오직 한 조직에서만 지원을 받고, 이해당사자를 대표할 조직이 없다는 문제가 있었음. 그 결과 계획에 대한 반대가 있을 때 커뮤니티리더들과 장기간 협의를 통해 문제를 해결하는 과정이 따르게 되었음. 둘째, 시의 계획에서 지나치게 독립적이어서 협동이 부족하였다. 이러한 문제를 보완하기 위하여 11명의대표('the gang of 11')를 선출하여 시 계획 협의과정에 참여시키게 됨.

〈그림 3-7〉 시애틀 근린계획의 수립 대상지역



HBIDONGENERALMAPSPPLAN AREAADONCONTACT/7-26-00

(7) 집행재원: 근린지역 지원기금(NMF, neighborhood matching fund)

1988년에 시애틀에서 시작된 근린지역 지원기금(NMF)은 시애틀지역을 중심으로 근린지역

의 주도하에 시행되는 지역개선사업과 조직 및 계획사업에 지원되는 시범사업에 사용되며, 사업의 성공과 더불어 1990년대 이후, 워싱턴주는 물론 로스앤젤레스, 텍사스 등 미국 전역으로 확산되었다.

근린지역 지원사업의 목표는 물리적, 사회적 커뮤니티 건설이다. 시민주도 프로젝트에 시에서 자금을 지원하고, 마을 주민들은 노동력, 아이디어 등 비경제적인 요소를 투입하여 마을의 물리적 환경개선, 커뮤니티 정체성을 고양시켰다.

근린지역 지원사업은 초기 17년 동안 300개 이상의 프로젝트를 지원하였고, 커뮤니티들은 공원, 학교, 오픈녹지 조성, 가로수 조성, 커뮤니티 가든 조성, 수변공간정비, 벽화, 배너(banner), 조각물, 키오스크(kiosk) 설치, 컴퓨터센터 설립, 공공시설 리노베이션(renovation), 교차로, 시범 커뮤니티학교 프로그램, 커뮤니티 역사자료 정리, 근린공동체계획 등의 일을 수행하였다.

이러한 프로젝트를 지원받기 위해서는 해당사업이 근린지역의 공공편익증진사업이며, 사업의 구상, 계획 및 실행에 있어서 지역주민의 참여하는 사업임을 제시해야 한다. 사업지원이 결정되면 사업비에 상응하는 해당지역주민의 직접 참여, 현물, 전문서비스 및 현금 등을 통한 대응투자가 수반되어야 한다.

근린지역 지원사업은 매우 성공적이었는데 1989년 15만 불로 시작하여 2000년에는 \$4,500,000(약 48억)을 지역단체와 지역조직에 지원하였다. 2008년에는 약 \$1,100,000의 사업비를 14개 근린지역에 \$34,750~\$100,000 규모로 지원하였으며, 근린지역에서는 이에 상응하여 약 \$1,700,000의 대응투자를 시행하였다.

이러한 프로젝트들은 시애틀이 살고 싶은 도시가 되도록 하였으며, 또한 커뮤니티의 소속감을 증대시켰다. 이와 같이 형성된 커뮤니티는 사회적 관계에 의해 형성되었으며, 마을단위의 물리적 계획을 넘어서는 의식으로 확장하게 되었다.

4) 시사점

도시형 마을을 만들기 사업을 추진하기 위해서는 우선, 마을만들기에 대한 이론적 접근, 다양한 외국의 경험을 통해 지식과 경험을 공유해야 한다.

일본은 이미 40여년 전부터 마치즈쿠리라는 마을만들기 운동을 통해 도시계획과 연계한 고

유한 방식을 운영해 오고 있고, 미국의 시애틀시에서는 1988년부터 근린계획 방식을 발전시켜 오고 있다. 각 나라마다 특성 있게 발전해 오고 있어 일률적으로 어떻다고 일반화하기는 어렵다. 그러나 도시 전체 차원에서 진행해 온 도시만들기를 시민, 생활자 관점에서 공통적인 몇 가지 동향을 정리해 볼 수 있다.

우선 일본의 마치즈쿠리의 대표적인 사례를 통해 충청남도 마을만들기 사업 추진시에 고려해야 할 몇 가지 시사점은 다음과 같다.

첫째, 일본의 마을만들기는 주민이 주체가 되고, 지자체는 전문가와 함께 주민들의 도시만들기 활동을 지원하고 있다는 점이다. 지자체는 커뮤니티 실태를 진단하여 주민에게 알려 마을만들기에 대한 관심을 촉구하고, 필요시에 공무원과 전문가를 파견하여 지원하고 있다.

둘째, 일본의 마을만들기는 지역주민, 커뮤니티, 마을만들기 단체 등이 원활한 관계를 형성하고 커뮤니티를 활성화시킬 수 있도록 지속적인 행정서비스를 실시하는 등의 제도적인 지원을 하고 있다. 주민자치협의회를 구성하거나 주민자치활동을 촉진시킬 목적으로 시애틀의 마을서비스센터(neighborhood service center)와 유사한 시민활동지원센터를 설치하고 있다.

셋째, 일본의 마을만들기 지원제도는 다양한 형태로 진화하고 있다. 사이카미마치에서의 마을만들기 지원사업의 경우 마치즈쿠리 지원센터의 역할이 중요하게 작용하고 있고 지원편드를 마련하는 방법을 다양화하고 있다. 특히, 마치즈쿠리 지원센터를 구청의 '도시 디자인살', '지역정비 담당 및 마을만들기 추진과'와 같은 행정조직과 별도로 '세타가야 도시정비공사'에 설치하고 있어 사업추진의 효율성을 높여주고 있다.

마지막으로, 일본의 야마카타현 사이카미마치에서는 우리의 마을만들기 사업과 유사한 지역만들기 지원사업(사업비 2/3 이내 보조), 마을만들기 챌린지(challenge)사업(1/2 이내 지원), 커뮤니티 비즈니스 사업을 동시에 추진하고 있다. 마을만들기 챌린지사업은 지방정부나 중앙정부의 지원은 물론 커뮤니티에 거주하는 주민들도 일정액을 부담하기도 하는데, 실적이 우수한 커뮤니티에 대해서는 전년도 평가를 통해 예산지원규모를 차등편성하는 등 인센티브를 제공하고 있다. 또는 수익사업을 올릴 수 있는 주식회사를 설립하거나 비수익사업을 하는 비영리법인을 설립하여 주민들이 출자하고 이익을 커뮤니티에 환원함으로써, 주민들이 커뮤니티의 내생적 발전에 주체적으로 참여할 수 있는 기반을 조성하고 있다.

이에 비하여 미국 시애틀이 도시계획과 근린계획을 실행하면서 도시발전에 기여한 요소는 다음과 같이 확인할 수 있다.

첫째, 미국의 여타 도시와 같이 시애틀에서도 도시계획을 집행해 왔지만 한국의 경우와 같이 시민과 동떨어진 계획에 대한 반성이 일어났고 이는 곧 시민이 계획의 주체가 되어서 도시 계획의 기초를 수립하는 Bottom-up 계획 기법을 제도적으로 수립하였다.

둘째, 지역주민은 더 이상 방관자가 아닌 도시의 주인으로서 경제개발, 공공안전, 서비스, 여가, 공지활용, 교통, 주택, 교육, 역사, 예술, 문화 등 다양하게 지역민의 요구사항을 제시하여 근린계획에 수용함으로써 “계획 주체는 주민이다”라는 것을 확인시켜 주었다.

셋째, 관련조직체계구성에 있어서도 근린계획국(department of neighborhood)을 만들어서 시내부의 다양한 부서와 상호협력을 추진할 수 있는 시스템을 구축함과 동시에 근린서비스센터, 지역협의회, 근린협의회 등을 구성하여 시민과 의사소통 기구를 만들어 조직기구에서도 대화와 소통의 시스템을 구성하였다.

넷째, 계획의 수립과정에서는 컨설턴트를 파견하여 주민의 의견에 대한 실행력을 높였고 프로젝트 매니저를 두어 시정부와 근린계획국과 상호소통할 수 있는 협력 인물을 선정하여 계획의 효율성과 시정책의 일관성을 유지할 수 있도록 하였다.

다섯째, 계획의 수립은 시정부의 일방적인 지시가 아닌 근린지역의 자발적 참여로 이루어지고 이에 대한 평가를 통해 차등적 예산지원시스템을 추진하여 주민참여와 분배체계를 수립하였다.

여섯째, 현금뿐만 아니라 해당주민의 직접참여, 현물, 전문서비스 등의 매칭펀드 제도를 도입하여 지역주민의 소속감을 높이고 계획의 실행력을 높여 초기 17년동안 300개 이상의 프로젝트를 지원하였고 이는 워싱턴 주는 물론 로스앤젤레스, 텍사스 등 미국 전역으로 확산되는 성공적인 결과를 낳았다.

2. 국내사례

도시형 마을만들기의 국내사례는 ①마을만들기의 발전과정, ②마을만들기 사례로 구분하여 검토하였다.

1) 마을만들기 사례개요

마을만들기라는 용어는 지방자치뿐만이 아니라 도시계획이나 설계 등 다양한 분야에서 접하는 용어가 되었다. 일부 전문가들은 마을만들기운동이 1990년대 후반 민선자치와 맞물려서 일본의 마치즈쿠리를 받아들이고, 이것이 전면적으로 확대되었다고도 하는데 한국의 마을만들기운동은 주민참여를 지향하는 시민운동이 확산되는 과정에서 행정이 이를 받아들이고 지원하는 형태로 추진되면서 시민운동의 성격이 강하다고 할 수 있다.

1990년대 후반 일본에서 공부한 전문가들이 주민참여형 환경개선사례로 마치즈쿠리 사례를 소개하거나 일부 마치즈쿠리에서 사용된 주민참여 기법을 도입하여 계획 및 설계과정에 시도함으로써 일본 마치즈쿠리의 영향을 받았음은 사실이나, 실제 주요한 사례들을 살펴보면 그와 관계없이 주민참여의 시작과 생활문제, 도시문제에 대한 대응, 삶의 조건에 대한 필요성 등 문제에 대응하기 위한 움직임에서부터였다.

마을만들기 운동은 1997년 인사동 역사문화거리 만들기, 어린이에게 안전한 통학로 만들기 등의 운동을 진행할 때까지는 '주민참여'라는 용어를 사용하였고, 2000년도에 들어서서 마을만들기라는 용어를 본격적으로 사용하기 시작했다.

(1) 자생적인 마을만들기

① 한국전쟁 후 파괴된 마을의 재건을 위한 주민의 자구노력

한국전쟁 후 파괴된 국토의 재건과정에서 국가 행정력 부재와 부족한 정부자원의 한계를 극복하기 위해 주민 스스로가 삶터 및 일터 재건해 나가는 사례들이 나타났다. 경기도 동두천시 봉암리가 대표적인 사례이다.

학교, 도로, 상하수도 등의 부족한 기반시설을 주민들이 함께 조성해 나가면서 형성된 공동체의식이 치안유지, 자녀교육과 고리채 해결이라는 절박한 문제와 연계되어 의용소방대 및 자율방범대를 조직하고 마을문고와 어린이집을 유치하고 마을금고를 설립하는데 기여하였다.

이처럼 다양한 자치조직을 설립하고 운영하는 과정을 통해 집단적 리더십이 형성되고 재생산되면서 1990년대 이후까지도 약수터 정비 등 건강과 관련된 공동사업을 추진하고 자녀들의 학자금 지원을 위한 장학회를 결성하는 등 50년 이상 마을만들기 활동이 이어져 올 수 있었다.

② 단독주거지의 마을만들기

단독주거지의 마을만들기 사례로 가장 먼저 소개되었던 곳은 바로 서울시 동대문구 용두동과 은평구 한양주택이다.

안정적인 정주성이 보장된 단독주거지에서 마을의 환경을 변화시키기 위한 공동의 노력과 다양한 공동체활동은 우리 사회 주변 어디에서나 쉽게 볼 수 있는 사례였다. 우리의 전통 주거형태가 가능하게 한 마을만들기운동의 한 형태로 외부공간으로 쉽게 연결되는 주거형태, 작고 친밀한 동네규모, 외부공간에서의 놀이나 마을단위의 계모임, 공동부업 등 주민들간에 일상적인 다양한 관계를 형성하였다.

그러나 1970년대 도심재개발부터 공영개발, 합동재개발 등 도시내 재개발사업들이 무분별하게 추진되면서 기존 주택지의 정주환경의 평가에 따른 개발이 아닌 건설주와 주택소유주의 개발이익만을 추구하는 무분별한 도시재개발구역의 지정과 재개발사업을 위한 무차별한 철거가 시행되어 단독주거지에서의 마을만들기가 와해되었다.

③ 주거형태의 변화로 인한 아파트에서의 마을만들기

아파트 일변도의 무분별한 도시재개발의 결과, 한국의 주거형태는 1980년대 후반 들어 급격히 변화하였다. 그러나 아파트라는 새로운 주거형태는 동질한 주거계층이 동일한 경제적 이해관계(아파트가격 상승)를 가지고 있으면서, 공동의 부대시설을 이용하고 부녀회나 입주자관리위원회와 같은 주민조직을 가지고 있다는 점에서 새로운 형태의 공동체활동이 가능할 수 있었다.

특히, 1970~80년대 도시재개발사업 때문에 주거지를 잃고 기존의 삶터와 일터를 빼앗기는 등 정주성을 보장받지 못했던 과거와 달리 재개발사업으로 새로이 형성된 아파트단지들은 어

는 정도 안정된 정주환경을 바탕으로 1980년대 후반부터 획득한 정치적 안정과 그에 따른 시민사회의 문화욕구 증대 등과 맞물려 다양한 형태의 공동체활동이 나타나게 된다.

대표적으로 1990년대 초 부녀회를 중심으로 문화교실이나 문화행사, 축제를 활발하게 시행한 사례는 송파구 올림픽선수촌아파트, 부산 금샘마을, 관악 현대아파트 등이 있으며, 관리비 체계 개선이나 주민들 스스로 아파트벽화그리기나 산책로 조성 등의 환경 개선에 참여하고, 음식물쓰레기재활용과 같은 자원재활용활동도 많은 아파트에서 나타났다. 또한 고양시 풍동성원아파트는 사이버공간에서 공동체를 형성하여 학교를 유치해 내었다. 이외에도 체육시설, 도서관, 공부방 등의 공동공간을 조성하여 공동체활동에 기여하는 등 다양한 사례를 들 수 있다. 그러나 주민참여의 측면에서 아파트공동체활동을 평가할 때에는 마을만들기운동적 성격을 띠고 볼 수 있지만, 당시의 아파트공동체운동은 단지 내부의 이익과 활동, 내부주민에 국한된 폐쇄성을 가진다는 한계를 가지고 있다.

(2) 시민사회의 성장과 시민운동의 확대

① 민주화와 시민사회의 성장

오랜 기간의 독재정권이 끝나면서 반독재운동과 이념적인 성향의 시민운동에 집중되어 있던 한국사회에 1987년 6.29선언을 계기로 비로소 한국사회에 민주화가 실현되고 시민운동에도 변화가 나타났다. 시민사회의 정치적 관심이 증가하고 1987년 이후 시민단체의 수가 폭발적으로 증가하였을 뿐 아니라, 공추련 등 전국 규모의 시민단체가 조직되기에 이르렀다. 특히 1989년 구소련이 붕괴되면서 운동의 탈이념적 성향이 강화되어 환경운동, 여성 교육운동, 소비자 생활운동, 복지관련운동 등 시민운동이 사회 전분야에 관심을 가지게 되었다.

② 지방자치 부활과 참여형 지역만들기 관심 증가

이와 동시에 중산층의 증가를 배경으로 삶의 질에 대한 관심도 증가하고 있었고, 1991년의 지방자치제 부활과 1995년 민선자치단체장 선출을 계기로 시민단체들을 중심으로 주민참여에 대한 관심이 증가하고, 주민들의 직접 참여욕구가 증대된 한편, 지방정부도 주민참여형 사업 추진 및 지역주민의 숙원사업을 정책으로 실현함으로써 지역의 표심을 얻고자 하면서 가시적인 외부공간 개선 위주의 주민참여사업들이 본격적으로 나타나게 되었다.

③ 시민단체에 의한 주민참여 운동의 시작

시민단체에 의해 추진된 주민참여형 사업의 초기 사례는 부천 YMCA가 도시연대와 함께 한 어린이가 안전한 통학로 만들기(1993)가 대표적이다. 그 외 담배자판지 설치금지조례, 쓰레기소각장 설치 반대운동 등 다양한 형태의 요구들이 사회화되기 시작했다. 물론 님비현상에 대한 비판이 없는 것은 아니나 그동안 행정중심적이고 일방적이었던 정책의 실행에 대해 주민들 스스로가 자신의 삶과 동네의 문제로 인식하고 대응해나가기 시작했다는 점은 주민들 스스로가 거칠지만 주민참여가 확산되는 계기를 갖게 했다.

(3) 마을만들기 사례 선정의 배경

국내의 도시 및 마을만들기 사례를 선정하기 위해서는 먼저 도시 및 마을만들기에 대한 개념적인 정의를 하고 이를 바탕으로 선정기준을 제시하여 사례를 분석하는 것이 바람직하다. 그러나 우리나라에서 시작단계에 있는 도시 및 마을만들기에 대한 개념을 규정한다는 것은 현실적으로 어렵고, 다른 한편으로 참여의 범위문제, 공간의 범위 등 정의하기 곤란한 것이 다수이다. 이러한 이유 때문에 마을만들기 사례분석은 본 연구에서 도시형 마을만들기의 목표로 규정하고 있는 4가지 영역에 대하여 개별사례의 특성을 분석하고, 이 중에서 대표적인 사례를 발췌해 세부적으로 검토하기로 한다.

우리나라의 도시형 마을만들기 사례를 중심으로 물리적 환경 개선 부문, 마을공동체 구축성 부문, 순환형 마을경제 활성화 부문, 사람·자연이 공생하는 순환형 시스템 구축 부문에 대하여 평가하였다. 이를 통해 도시에서의 대표적인 마을만들기 사례로 ①서울특별시 견고싶은 도시만들기, ②인천광역시 부평 문화의 거리만들기(이상 물리적 공간 개선 관점), ③대구광역시 삼덕동 마을만들기(지역공동체 구축 관점), ④수원시 못골시장(마을경제 활성화 관점), ⑤청주시 두꺼비 생태마을만들기(사람·자연 공존시스템 구축 관점)를 선정하고 사례가 갖는 사회적 가치를 조사·분석하였다.

〈표 3-10〉 국내의 도시형 마을만들기 사례 특성 분석

사업명	물리적 환경개선	사회적인 관계 형성	마을 경제 활성화	사람 자연공존시스템
서울특별시 견고싶은 거리만들기	1, 2, 3	3		
대구광역시 삼덕동	1, 2, 5	3		
광주광역시 북구	1, 2, 4	2, 4		3
서울특별시 북촌	1, 6			
청주시 원흥지 두꺼비 생태마을		1, 3		5, 3
안산시 좋은 마을만들기	1, 5	2		
안양시 안양천 살리기 운동				5
서울특별시 마포구 성미산마을	1, 2, 5	2, 3, 4	2	5
서울특별시 신수동 행복마을		2	2	
서울특별시 광진구 노유거리		3	3, 1	
수원시 못골시장	6	4	2, 3	
부산광역시 좋은 마을만들기	1, 2, 4	2		
부산광역시 금샘마을		2, 3		
수원시 마을 르네상스	1, 2, 4	1, 2, 3, 4		3
인천광역시 부평구 문화의 거리		3	3, 1	
성남시 '우리동네 문화공동체 만들기'	1	2, 3, 4		
인천광역시 배다리 역사문화, 에코뮤지엄	1	5, 4, 3	3, 2	
전주시 전주한옥마을		5, 4, 3		

1	쾌적한 주거환경확보	인재육성	마을경제 활성화	생활용품 재활용 촉진
2	사회적 약자 시설 확충	공동체형성 촉진 마을센터	마을기업육성과 고용촉진	환경오염 공해방지
3	사회안전망 확보	주민협동 및 연대	상점가 활성화	공지공원 조성
4	여가체육시설 확충	역사문화예술 활성화	소상공인 보호구역 지정	건축물 에너지 효율성 제고
5	소규모 어린이 도서관	오래된 건축물 정비/활용	생활용품 교환장터	자연 생활환경 보전
6	지역랜드마크 만들기			

2) 서울특별시 걷고싶은 도시만들기: 물리적 공간 개선 관점

(1) 걷고싶은 서울만들기 운동: 서울시 보행환경 기본조례

도시는 다양한 사람들이 모여 사는 곳이다. 그렇기 때문에 도시를 형성하는데 중요한 가치 중 하나는 바로 '형평성'이다. 누구나 차별 없이 삶을 영위할 수 있어야 한다. 그러나 우리의 교통은 자동차에만 과도한 혜택을 부여했을 뿐, 보행이나 이동약자에 대한 배려는 매우 인색했다. 보도공간을 축소해서라도 차도를 설치해야 했으며, 차량의 통행 흐름을 위하여 보행자들을 공중으로 지하로 내몰아 버렸다.

서울시청역은 14개의 지하철 출입구가 있었으나 단 한곳의 횡단보도도 찾아볼 수 없었다. 2분이면 도착할 시청은 계단을 오르내리면서 지하도를 돌아야만 도달할 수 있었던 것이 불과 10년 전 서울의 모습이었다.

주민들의 대화나 만남, 어린이들의 놀이공간으로 자리매김 되었던 주택가 골목길 역시 주차나 통과차량으로 이미 '생활도로'의 기능을 상실한 채 자동차 도로로 전락해 버렸다.

이에 1996년 '걷고싶은 서울만들기 운동본부'가 출범하였다. 소식지 발간, 시청앞 보행자 광장 조성 캠페인, 횡단보도 설치운동과 더불어 '서울시 보행환경기본조례' 제정운동까지 1년간 전문가와 서울시의원까지 합세하면서 진행되었다. 그리고 1997년 국내 최초로 '서울시 보행환경 기본조례'가 제정되었다.

걷고싶은 서울만들기 운동은 '길'이 갖고 있는 가치를 되찾아오려는 시도였다. 이는 약자보다는 강자의 논리, 효과보다는 효율의 논리, 배려보다는 배제의 논리, 가꾸기보다는 개발의 논리가 활개 치는 자본중심의 공간전략을 '인간중심의 공간전략'으로 바꾸려는 시도였다.

현재 서울시는 보행조례에 근거하여 보행환경개선을 위한 2차 기본계획을 수립했으며, 보행네트워크 구축을 위한 정책을 시행 중에 있다.

(2) 걷고싶은 거리만들기 조성사업

보행조례 제정이후 서울시는 25개 자치구별로 1개소씩 '걷고싶은 거리 조성 사업'을 시범 실시하게 된다. 서울시의 추진전략은 자치구별로 특색 있고 지역실정에 맞는 시범가로를 선정

하여 설계 및 공사 시행을 통하여 시민의 보행편의에 기여할 수 있는 가로환경을 조성하기 위한 것이다. 이에 따라 서대문구 명물거리 등 24개소의 시범가로 사업이 진행되었다. 위 사업은 서울시가 걷고 싶은 서울을 만들기 위해 의욕적으로 추진한 사업이다. 돈화문로 등 서울에서 추진하는 시범가로 조성사업과 연계하여 각 자치구별로 사업을 시행하게 하면서 걷고 싶은 거리 조성 확산을 꾀하고자 한 것이다. 그러나 초기 의욕과 달리 본 사업은 많은 한계를 보여줬다.

우선 자치구에서는 '걷고 싶은 거리 조성사업'의 의미를 제대로 이해하지 못하고 있었다. 보행환경개선을 위해서는 도로구조와 교통운행을 보행자 위주로 바꾸어야 함에도 차량 통행이나 주차 등 다양한 민원을 의식한 나머지 단기적 실적위주로 추진되어 기본적인 보행환경에 대한 진단과 해결보다는 거리의 특성화나 시설물 디자인, 보도 포장교체 등 치장위주의 사업에 치우치게 된 것이다.

또한 시공과 관리의 부실로 잦은 시설물 파손, 주민들의 무관심으로 인한 쓰레기 투기 등으로 '불필요한 예산 낭비'라는 언론의 집중 포화를 맞기도 했다.

분명 걷고 싶은 거리 시범가로 조성사업은 많은 한계를 갖고 있다. 서울시와 각 자치구와의 긴밀한 소통 부재 및 주민들의 다양한 의견을 조율하면서 대안을 모색해나가는 참여과정의 부재, 과도한 디자인 등이 그것이다. 2차까지 진행된 이 사업은 이후 중단되었지만, 보행자 중심으로 가로환경을 바꿀 수 있다는, 그것이 그 거리의 생명력을 다시 되살릴 수 있다는 의미는 전국으로 확대되면서 다양한 이름의 보행자 거리 사업이 현재도 추진되고 있다.

(3) 어린이에게 안전한 통학로 만들기: 연천초등학교

횡단보도 및 신호등 등 몇가지 시설물 설치에 집중되었던 안전한 통학로만들기 활동들에 대해 반성하면서 2002년부터 통학로라는 면적인 공간을 중심으로 안전한 통학로 사업이 본격화되었다. 또 한편으로는 걷고 싶은 서울만들기 운동을 통해서 진행하고 있던 서울시의 걷고 싶은 거리 조성사업의 한계를 주민참여를 통해 풀어나가기 위함이었다.

① 불광2동 통학로 현황

사업대상지인 연천초등학교 통학로는 다가구 주택과 연립주택이 주를 이루고 있는 약 300m

구간으로, 1100명의 초등학교 어린이뿐만 아니라 불광중학교 학생, 북한산 국립공원 등산객 등 많은 보행자들이 이용하고 있는 구간이다.

8~12m 폭원의 이 도로는 왕복 2차로로, 보도는 일부구간에만 설치되어 있다.

도로주변은 2-3층의 상가주택들이 통학로변에 입지하고 있으며, 1층은 주로 슈퍼, 문방구, 미용실, 떡집, 학원, 우유대리점 등 근린생활시설이, 2층 이상은 주거기능이 다수를 이루고 있으며, 이외에 택배회사, 자동차 정비업소가 입지해 있다.

특히 보도가 없는 구간에는 주차차량과 조업차량-우유대리점, 닭고기 유통점, 택배회사, 자동차 정비업소-으로 보행자는 차도를 이용해서 통행해야하는 실정이다. 보도가 있는 구간의 경우 차량이 개구리식 주차를 해놓아 보도가 없는 구간과 별로 다를 바 없는 모습이며 은평구청에서 주차단속을 하고는 있지만 별 실효성이 없다.

② 진행과정

불광2동 통학로 위험성에 대해 적극적으로 문제를 제기하고, '보행자 우선도로'라는 꿈을 꾸기 시작했던 출발은 바로 은평구의회 의원이었다. 구의원으로서 자신의 지역구 관리 활동은 의원들의 일반적 정치활동이지만, 불광2동 구의원은 보행자가 마음 놓고 편안하게 통행할 수 있는 안전한 도로를 불광2동에서 주민과 함께 실현하고자 했다. 서울시청 별관 옆 덕수궁 돌담길 도로가 왜 동네에서는 실현될 수 없는지, 견고싶은 거리는 도심부만이 아니라 바로 우리들의 생활권에서 이루어져야 한다는, 이를 위해서는 주민참여와 적극적인 지지가 필수라는 인식속에서 사업을 모색하게 된다.

출발은 동사무소와 주민자치센터의 적극적인 동의를 구하는 것에서부터였다. 주민과 가장 밀접한 행정조직인 동사무소가 적극적으로 주민들의 움직임을 지원해주고, 주민자치위원회가 함께 활동해준다면 '지역 커뮤니티 공간'으로 자리매김 할 수 있을 것이라는 판단에서였다. 동네를 변화시키는 것은 행정과의 대립관계에서만이 아니라 바로 행정과 주민이 서로를 인정하고 파트너십을 형성할 때만이 그 가능성은 훨씬 더 크기 때문이다.

자신의 동네에 대한 문제점 및 개선방안에 대해 가장 잘 아는 집단이 바로 그곳에 거주하는 주민이다. 문제는 그러한 의견들을 어떻게 피력하고, 주민간의 의견차이를 어떻게 통합시키며, 어떻게 실천할 것인가에 대한 과정을 해 본 경험이 없었다는 것이다. 연천초등학교 통학로 만들기 사업은 주민들이 자신의 권리와 의무를 인식해 나가는 주민교육 프로그램이었다.

세 번째는 모든 프로그램은 지역주민과 공유한다는 것이다. 실제 맞벌이 부부가 많은 지역에서 주민들이 항상 관심을 가지고 실질적으로 참여한다는 것은 불가능하다. 그러나 어떤 일이 우리 동네에서 벌어지고 있는지, 무엇을 하려고 하는지를 알리는 것은 얼마든지 가능하다. 몇몇 주민만이 지속적인 모임에 참여했지만 거리전시회, 어린이 교통안전기자, 통학로 축제, 250명의 어린이들이 직접 축제 초대장 만들기 등은 직·간접적으로 주민들의 관심을 이끌어 내기 위함이었다.

③ 협력관계

가. 주민자치센터와의 연계

몇몇 주민들이 모임을 구성하고 의견을 모아 행정이나 지역 유지들에게 민원을 제기하는 형태를 벗어나기 위하여 구의원은 우선 주민자치위원회 회의 안건으로 '연천초교 어린이 통학로 개선사업'을 상정하였다. 왜 이런 사업이 필요한지, 1년간 사업계획은 어떠한지 등에 대한 설명 끝에 주민자치위원회 회의에서 2003년 불광2동 사업으로 결정하게 된다. 불광2동 사업으로 결정되었다는 것은 큰 의미를 갖는다. 진행과정에서 주민자치위원들의 실질적인 활동은 미미했지만, 동사무소가 주민모임의 장소를 적극적으로 지원해주고, 담당 공무원의 실무 및 행정협조, 활동을 지원하기 위한 예산배정 등 동사무소와 주민간의 파트너십 형성 가능성을 제시해 준 것이다.

나. 초등학교와의 연계

불광2동 주민자치센터에서 '통학로 사업'이 결정된 후, 구의원은 연천초등학교 학교장을 만나 학교측의 지원을 부탁하게 된다. 그리고 등하교시 때 교통안전 지도를 하던 녹색어머니회 임원을 만나 세부사업에 대한 계획을 설명하고 함께 진행하기를 요청하기에 이른다.

이런 과정 속에서 녹색어머니회 회의에 안전한 통학로 만들기 사업계획이 발표되었다. 3차례에 걸쳐 사업계획 발표, 주민참여란 무엇인가, 어린이 보호구역의 문제점 및 개선 사업계획 등에 관한 교육을 실시한 후 동참의사를 밝힌 녹색어머니회 임원 5명을 연천 어머니 모니터단으로 구성하게 되었다. 이후 진행되는 모든 활동에 있어서 학교측은 적극적인 관심과 지원을 아끼지 않는다.

④ 주민의식변화

가. 연천 어머니 모니터단

연천초등학교 및 녹색어머니회 협조를 통해 '연천 어머니 모니터단'이 구성되었다. 모니터단이 무엇을 할 것인가를 중심으로 3차례의 교육이 진행되었으며, 교육과정을 통하여 어머니 모니터단은 어린이 통학로 활동계획을 하나씩 수립해 나가기 시작했다.

어머니 모니터단은 작은 전시회를 개최하였다. 몇차례의 교육과 회의, 지역조사 등을 통하여 파악된 통학로 문제점을 어떻게 주민들에게 알릴 것인지, 그리고 개선이 가능하다는 것을 어떤 방식으로 보여줄 것인지에 대한 논의 끝에 작은 전시회를 마련한 것이다.

우선 연천초등학교 교장을 만나 전시회 취지를 설명한 후, 학교를 통해서 어린이들이 직접 그림을 그리게 했으며, 모니터단이 작품 선정 및 설치, 철거 등 전 과정을 책임지고 진행함으로써 자그마한 성취감을 맛볼 수 있는 기회를 갖게 된다. '아이들이 꿈꾸는 통학로', '연천 통학로 이것이 문제다', '다른 지역의 보행자 우선도로 살펴보기' 등의 주제로 사진과 그림을 동사무소 마당에 일주일간 설치함으로써 주민들이 자연스럽게 관심을 보이기 시작했다.

연천 어머니 모니터단은 어린이 보호구역내의 표지판에 관심을 갖기 시작했다. 운전자들이 표지판을 제대로 지키는가도 중요하지만, 제대로 지킬 수 있도록 관리상태가 양호할 필요가 있다는 판단에서였다.

교통안전 표지판의 훼손 정도, 시인성 문제 등을 중심으로 조사한 다음, 문제점과 개선방안을 마련하여 은평경찰서에 시정요구 공문을 발송하자, 문제로 지적되었던 교통 표지판이 교체되거나 조정되는 조치가 있었다.

이런 과정 속에서 연천어머니 모니터단은 어린이 보호구역내의 불법 주차차량 이동, 공사장에서 보도위에 쌓아놓은 벽돌을 치워달라는 등의 교통안전을 저해하는 사항들의 개선을 직접 당사자를 만나서 자연스럽게 요구하기 시작했다.

나. 연천사랑 어린이 모니터단

연천사랑 어린이 모니터단을 구성한 이유는 바로 '어린이의 눈으로 동네 안전을 바라보자'라는 취지에서였다. 어린이들이 주로 선호하는 길은 어떤 길인지, 어느 곳이 문제라고 보는지, 무엇을 바꾸었으면 좋겠는지를 중심으로 모니터링하고 이를 반영하기 위함이었다.

모니터단의 역할은 매달 1회 발간하는 은평구청 신문의 일부 지면을 배당받아 지역의 소식

을 취재하고 신는 것에서부터 출발했다.

초기에는 통학로 문제점을 중심으로 매주 1회 모임을 진행했으며, 이후에는 통학로 교통문제에서 벗어나 지역에 대한 어린이들의 요구 및 정보 제공, 이웃 어른 찾아보기 등 다양한 형태로 진행되었다.

⑤ 설명회를 대체한 통학로 축제

주민자치위원의 동의, 동사무소의 지원, 구의원의 활발한 지역활동, 연천어머니 및 연천사랑 어린이 모니터단 활동 등의 성과를 모아 주민들과 함께 '통학로를 어떻게 바꿀 것인가'를 공유하기 위한 축제를 기획하였다.

축제형식을 빌린 이유는 '교통안전'과 관련된 대부분의 지역 모니터링이 설문조사·공청회 등 주민들이 부담스러워한다는 한계를 극복하기 위함이었다. 또한 교통전문가와 행정 관계자가 자연스럽게 직접 축제를 참관하여 해결방안을 모색하는 자리를 마련하자는 의도도 함께 포함되었다.

축제는 연천어머니 모니터단, 도시연대, 불광2동사무소, 연천초등학교의 상호 협조하에 진행되었다. 차량통행 제한은 구의원과 동사무소가 담당하고, 제반 경비 및 행사 관련 물품등을 지원하기로 했다. 연천어머니 모니터단은 도시연대와 함께 전체 프로그램 기획 및 진행을 담당했으며 특히 행사당일 차량통제 및 주차차량 이동에 대한 주민 설득 및 홍보를 훌륭하게 수행했다.

연천어린이 통학로 축제는 어린이들이 원하는 내용을 담아 해바라기 표지판을 만들어 설치도 하고, 임시 보도 설치, 어두운 곳에는 고무공으로 가로등도 매달았다. 반사경이 필요한 곳은 선풍기에 은박지를 입혀 놓았으며 횡단보도 도색이 지워진 곳은 어린이들의 작은 소망을 쓴 복사용지로 대신했다.

⑥ 주민참여를 통한 어린이보호구역 개선사업

지속적인 주민참여를 통한 의견들이 조정되는 과정에 행정은 일방적으로 '어린이보호구역 지정사업'을 추진하고 있었다. 3개월간의 기간동안 용역업체에 설계를 맡기고 5-6명 정도 주민들이 참여하는 형식적인 주민설명회가 전부인 행정의 움직임에 그동안 참여해왔던 주민들은 강하게 행정에 문제를 제기하게 된다. 그리고 행정은 주민들의 의견을 충분히 반영하면서 다

시금 차근차근 주민들과 함께 개선설계안을 마련하게 되었다. 일방통행과 양방통행이라는 대립적인 의견을 해결하기 위해 주민들은 타 지역 사례도 답사하고, 열띤 공방도 벌이면서 하나씩 합의를 이루어냈다. 현재 개선된 통학로는 또 다른 문제를 안고 있다. 일방통행의 필요성이 조심스럽게 나오고도 있으며, 노선버스의 운행으로 안전에 문제를 낳고도 있다. 그럼에도 연천초등학교는 행정과 주민(학부모와 상인), 구의회, 시민단체가 3년간 지속적인 협력속에서 진행한 마을만들기 사례로 의미를 갖는다.

3) 인천광역시 부평 문화의 거리만들기: 물리적 공간 개선 관점

(1) 지역현황

인천광역시 부평구의 중심시장인 부평시장은 1948년도부터 형성된 재래시장으로 부평종합시장, 진흥종합시장, 부평자유시장, 부평깡시장, 부평문화의거리, 해물탕거리 등을 통칭하고 있다. 부평시장은 부평 및 인근 계양지역뿐만 아니라 강화와 김포지역 주민들까지 왕래할 정도로 호황을 이루는 대규모 재래시장이었으나 1980년대 계양, 김포, 강화지역의 개발과 90년대 초반부터 시작된 삼산, 갈산, 작전지구의 대단위 아파트 개발에 따른 신흥상권의 등장은 부평시장의 상권을 점차 축소시키기 시작했다. 또한 부평민자역사 개발 및 지하상가의 현대화, 대형마트 등장 역시 부평시장 상권을 위축시키는 요인으로 작용하고 있다.

그러나 60여년의 역사속에서 전통과 인지도 및 상징성, 40대 이상 계층의 꾸준한 선호, 2000여개가 넘는 점포라는 품목의 다양성, 먹자골목과 연계된 흡입요소, 부평의 주요간선도로망인 부평로에 입지하여 대중교통 및 차량에 의한 접근성 양호 등으로 나름대로 활력을 유지하고 있는 시장이기도 하다.

부평문화의 거리는 부평4동 212-67 일대에 조성된 거리로 명신당입구에서 시장로터리까지를 일컫는다. 폭15m, 길이270m, 면적4,050㎡로 대부분 70년대에 건축된 3~4층의 상가건물이 가로변에 위치하고 있으며 총 점포수는 약 110개로 주요 업종은 의류와 생활잡화들이다.

(2) 문화의 거리 추진 배경

부평경제의 중심지였던 부평시장은 인근 신도시 개발로 상권의 축소와 부평민자역사 입주로 대형마트 등장, 대규모 지하상가의 리모델링 등으로 입지가 줄어들고 있었다.

1995년도부터 부평문화의 거리 상인들은 막연하게나마 상권이 변화될 것이라는 우려를 갖기 시작한다. 백화점 및 대형마트가 곧 입지할 것이라는 예측과 IMF체제가 본격화되기 전이었지만 밑바닥 경제를 가장 먼저 체험하고 있었기에 돌파구를 마련하지 않으면 재래시장이 몰락할 것이라는 위기감을 갖게 된 것이다. 또한 쾌적하고 깨끗한 공간에서 소량구매를 원하는 방식의 소비패턴 변화는 부평문화의 거리에 대한 물리적 환경변화가 필요함을 인식시키는 요인이었다. 당시 부평문화의 거리는 110여개의 노점상과 점포상인들의 보도위 물건적치, 주차차량, 통행차량 등으로 매우 혼란스러운 상태였기에 명신당에서 시장로터리에 입지한 상가 건물주들은 1995년 '부평시장상인변영회'를 결성하게 된다. 그리고 쾌적한 쇼핑공간 확보속에서 부평시장을 재활성시켜야 한다는 인식하게 '차없는 문화의 거리 조성'을 추진하기 시작했다. 상인들이 '차없는 문화의 거리'를 구상했던 이유는 막연하지만 보행자들에게 자유롭고 쾌적한 공간을 부여하면 상권이 다시 살아날 것이라는 기대감과 더불어 노점과 주차차량으로 발생한 무질서가 상권을 위축시키는 요인으로 바라보았기 때문이다.

(3) 부평문화의 거리 조성 과정

1996년 7월, 부평시장상인변영회는 지역상인 156명의 서명과 함께 부평구청에 문화의 거리 지정에 대한 청원서를 제출하였으나 차없는 거리에 대한 이해부족 및 노점상 정비에 대한 부담감으로 부평구청은 문화의 거리 조성에 난색을 표하게 된다. 이에 부평시장 상인변영회의 지속적인 진정서 제출 및 관련기관 면담은 부평구청이 문화의 거리 조성을 수용하게 하는 압력으로 작용했으나 노점상 관리방안에 대한 이견으로 수차례 논의를 거듭하다가 1997년 10월 문화의 거리 착공식을 진행하였다.

① 최초의 노점관리제 시행

부평문화의 거리 조성에 따른 가장 큰 현안은 100여개가 넘는 노점상을 거리 조성후 어떻게 입점시킬 것인가였다. 초기 부평시장상인변영회는 노점상 전면철거를 요구했지만 현실적으로 불가능하다는 판단하에 합리적인 기준에 부합하는 노점이라면 문화의 거리 조성후에 입점시

키는 것이 필요하다는 입장으로 변화되었다. 노점상에 대한 해결책으로 상인들은 초기 노점상 전면 철거에서 '노점상 이전대책 강구, 노점상 좌판규격 축소, 노점상 영업 후 야간 이동, 전매 행위 금지' 등 실현가능한 방안을 제시하였다. 상인들이 요구한 노점입점기준은 재산정도, 노점하는 사람의 본인여부, 합의사항 준수여부였다. 이를 근거로 상인들은 노점의 점유 및 영업 형태, 재산정도에 대한 실태조사를 요구하기 시작했고 부평구청도 상인들의 집요한 요구에 노점상인들의 재산세 납부현황을 조사하기 시작했다. 당시 부평 D아파트 43평형 재산세가 7만원대였는데 조사결과 10만원 이상의 재산세를 납부하는 노점상인이 20%였으며, 5-10만원대가 22%였다. 결과를 토대로 부평구청은 재산세 20만원 이하, 부평구민 여부, 노점영업 기간이 3년 이상인 자를 입주기준으로 정하고 이에 따라 48명의 노점상인이 재입주하게 되었다.

재입주한 노점상은 가판대 점용계약서를 작성함으로써 입점노점의 사유화 금지 (노점의 양도, 매매, 담보제공 금지등 권리설정 행위금지)가 시행되었는데 이는 우리나라 최초의 노점관리제를 의미한다.

② 부평문화의 거리 환경개선 계획 변화과정

노점상 입주에 따른 쟁점이 해소되면서 부평구청은 문화의 거리 기본구상 계획을 발표했다. 주요내용은 ① 부평역 지하상가 및 주변재래시장과 연계발전을 꾀한 부평중심상권으로 개발 ② 차없는 거리를 통한 보행자 위주의 전용도로 확보로 볼거리 제공 ③ 무질서한 노점 부분철거 및 정리를 통한 쾌적한 거리조성이다. 기본구상에 따른 세부설계안은 「바닥포장, 지중화 공사, 거리조형물설치, 공중전화 4개설치, 수목45그루 식재, 3m 높이 가로등 46개 설치, 좌우25점포씩 총 48개소 노점 배치」이며 상인들이 요구한 분수대는 예산부족으로 계획안에서 제외되었다.

이에 상인들은 건물높이를 고려할 때 가로등은 2.2m 높이가 적당하며 예산이 부족하다면 상인들이 기금을 마련하여 분수대를 제작, 기부채납하겠다는 입장을 전달하게 된다. 가장 큰 현안인 노점에 대한 논의는 몇차례 수정을 거듭하면서 최종 결정되었다.

③ 문화의 거리 조성

1년간의 논의끝에 부평문화의 거리는 총 4억6천만원의 예산으로 1998년 2월 완공되었다. 예산부족으로 계획에 제외되었던 분수대는 부평시장상인번영회가 6천만원의 기금을 마련하여

분수대를 제작, 구청에 기부체납함으로써 해결되었다. 또한 상인들은 교통통제 및 거리청소, 각종 행사유치 및 지원 등의 노력을 추진하기로 하였다.

(4) 물리적 시설의 변화

① 노점의 변화

거리 조성 후에도 부평문화의 거리의 가장 큰 갈등요소는 노점이었다. 50개로 숫자는 줄어들었지만 영업종료 후에도 노점을 이동하지 않거나 규모도 초기 약속한 범위를 넘어서는 일이 다반사였다. 노점상과의 갈등을 해소하지 않으면 부평문화의 거리가 제대로 자리잡을 수 없을 거라는 인식을 한 상인들은 다양한 방안을 수립하고 제안하기 시작했다. 우선 인근 주차장을 섭외하여 노점상들에게 영업 후 노점을 주차장으로 이동할 것을 요구했는데 초기에는 잘 지켜졌지만 노점 자체의 무게로 흐지부지 된다. 다시 노점상과의 끊임없는 논의를 진행한 상인들은 노점상인들이 노령화되고 여성이 많다는 것을 인식하면서 2006년 기금 500만원을 모아 노점이동차량을 구입하고 인근 공터를 섭외하여 이동장소를 새롭게 마련했다.

34블럭의 음식노점은 현실적으로 영업종료 후 이동이 불가능한 상황이었으며 시설 노후로 경관상 여러 가지 문제를 갖고 있었다. 2008년 부평상인들은 음식노점을 4블럭으로 집적시키고 부평구청의 환경정비사업계획에 캐노피 설치, 개별 음식노점에 수도 및 하수도 설치를 요청하면서 현재의 모습에 이르게 된다.

환경정비공사가 마무리되자 음식노점상인들도 자비로 싱크대와 냉장고를 공동구매하여 위생적인 영업환경을 마련해나가고 있다.

② 벤치 및 무대 설치

노점 매매금지선 영업에 대한 의사가 없거나 권리금을 받고 노점영업을 이양하려했던 노점상인들의 자연감소로 이어졌다. 노점상인이 떠나간 빈자리에 부평상인들은 다양한 시민편의 시설물을 설치하였는데 상인들이 가장 많이 설치한 시설물은 벤치다. 시민들에게 쉬어갈 수 있는 공간을 조성한다면 부평문화의 거리에 활기가 넘쳐날 것이라는 기대가 전제되었기 때문이다. 벤치가 집중적으로 조성된 2블럭에는 상인들이 구청에 요청하여 타 지역 공사 후 남은 자재로 무대를 설치하였으며 무대 설치 후에는 두 곳에 영화관을 설치하였다. 모두 상인들 자

체 비용으로 설치한 시설물들로 영화관은 4백만원이 소요되었다.

③ 한평공원 조성

부평문화의 거리를 조성했지만 행정은 무관심했고, 지역 단체들은 왜 상인들이 문화의 거리를 만들었는지, 주민참여가 무엇인지 전혀 이해하지 못했기에 문화의 거리 조성 초기 2년간 상인들은 외로이 거리를 지켜내기 위해 혼신의 노력을 다했지만 서서히 지쳐갔다. 1998년 부평상인들을 만난 NGO인 걷고싶은도시만들기시민연대(약칭:도시연대)는 문화의 거리만 조성하면 모든것이 해결될 줄 알았던 상인들의 인식들을 차근차근 재정리하고, 노점상과의 심각한 갈등을 풀기 위해 중재에 나섰다. 상인들의 거친 의견들을 다듬어 계획으로 전환하기도 했고 사안마다 필요한 전문가들의 도움을 받을 수 있도록 연결고리도 만들어줬다. 무관심했던 부평구청이 부평문화의 거리에 관심을 갖고 고민할 수 있는 계기도 마련했다.

가. 화단조성

2006년 노점이 떠나간 빈 공간에 대한 상인들의 요구는 화단을 조성하여 삭막한 거리에 자연을 느끼게 하자는 것이었다. 현장조사 및 상인들과의 간담회, 전문가 회의를 통하여 벤치와 화단을 일체화하는 원형화단 디자인이 제시되었다. 또한 원형화단과 동일한 모양의 디스플레이 공간도 함께 제시되었는데 상가에서 각자 상품을 멋지게 전시할 수 있는 공간으로서의 역할을 고려했기 때문이다. 그러나 관리의 어려움으로 모두 원형화단으로 교체하였으며, 2008년 상인들은 1블럭 빈자리에 스스로가 디자인을 해 낸 한평공원을 만들어낸다.

나. 변전함의 변화

상인들의 화단을 중심으로 하는 한평공원 제안에 대해 '변전함'을 지적하였다. 지중화사업으로 12개의 변전함이 가로 중앙에 위치하고 있지만 낙서 및 광고물 부착, 쓰레기 적치 등으로 변전함은 또 다른 흉물로 자리 잡고 있었는데, 이에 대해 변전함에 폴리카보네이트판으로 싸고 그 안에 조명을 넣어 조명탑이 될 수 있는 디자인이 만들어졌다.

변전함에 대한 새로운 기능을 제시했다는 의의는 있으나 설치 후 조명탑 높이가 예상보다 높아 시야를 차단한다는 문제가 발생하면서 2008년 재시공에 들어가게 되었다. 새로운 디자인 안은 다양한 삶의 방식이 서로 어울려가는 부평문화의 거리를 큐브로 형상화한 것이다. 변전

함을 큐브형태의 조형물로 감싸 조형미와 공공의 기능을 부여하고 여러 가지 색의 조명을 내부에 설치, 조명의 보조역할을 하게 하도록 했다. 또한 큐브 각각의 네모칸에는 문화의 거리 발전사와 지역특성 등을 삽입했다. 공공미술작가인 김종철씨가 디자인 및 시공을 담당했다.

다. 소규모 자전거 보관대

보행자 중심의 부평문화의 거리에서 상인들은 자전거와 유모차, 장애인에게 자유롭고 편리한 거리를 꿈꾸기 시작하면서 자전거활성화를 위한 다양한 활동을 진행 중이다. 상인들의 자전거 활성화 운동을 지원하기 2인용, 4인용 등 소규모 자전거 보관대를 디자인하여 부평문화의 거리 6곳에 설치했다. 소규모 자전거보관대는 공간점유의 최소화, 자전거 보관 편의, 가게 앞과의 접근성 향상 등의 편의를 제공하는데, 이로 인해 부평문화의 거리에는 자전거 이용자들이 눈에 띄게 늘어나고 있다.

라. 경사로

상인들도 일부 자부담을 하여 설치한 경사로는 철판으로 적당히 설치하던 기존의 관행을 깨버리고 동판 마크를 부착한, 미끄럼을 방지하는 재질의 점포블럭으로 시공하였다. 1970년대 건물들로 법적기준에 부합하지는 않지만 전문가들의 자문을 받아 1층에 위치한 14곳의 상가에 경사로를 설치했다.

④ 옆거리로 뻗어가기

상인들의 지속적인 노력으로 부평문화의 거리는 다시 활성화되기 시작하면서 2008년 부평상인들과 시민사회단체는 침체된 옆거리 활성화 방안을 모색하기 시작했다.

모든 상업가로는 단일가로만으로 활성화되지 않는다. 끊임없이 인근과 연계하면서 가로간의 시너지 효과를 얻을 수 있었다.

3블럭과 4블럭 사이에 있는 대상지는 조명이 없어 어둡고 지저분하여 보행자의 통행이 거의 없는 곳이었다. 바닥포장과 가로등 설치 구상을 하던 부평상인과 시민사회단체는 (사)문화도시연구소를 만나면서 옆거리에 대한 본격적인 정비에 나설 수 있었다. 예산은 국토해양부 살고싶은마을만들기 지원사업으로 충당하였다.

옆거리 상가 건물주와 상인들의 동의를 얻는 2달간의 과정을 거쳐 입면교체 및 부평문화의

거리 자전거를 상징한 조명구조물 설치, 바닥포장은 침체된 옆거리에 활력을 불어넣었다. 공사 완료 후 일주일만에 매출이 급신장하였으며 인접한 옆골목 빈점포에는 새로 입주한 상가도 생겨났다. 또한 자전거 및 유모차를 이용한 고객들도 증가하면서 부평문화의 거리가 옆거리로 확대되고 있음을 보여주고 있다.

(5) 주민공동체 형성

① 시설물 관리시스템 마련

우여곡절 끝에 조성된 문화의 거리이지만 구청은 문화의 거리 조성 이후에 발생하는 다양한 문제들-시설물파손, 노점상갈등 등-에 대해 개입하고 싶어 하지 않았기 때문에 관리 및 운영은 온전히 상인들의 몫이었다. 상인들은 내부 조직을 블록단위 담당과 시설담당으로 구분하면서 역할들을 조정해나가기 시작했다. 매달 2회 정기적 거리청소 및 분수대 및 스피커 등 시설물 정비는 상인들이 해결해나가고 있다. 잦은 고장을 일으키는 볼라드도 상인들 스스로가 아이디어 내고 비용을 마련해서 수동식으로 교체한 것이다.

② 재래시장의 가치 공유: '애들아 시장가자'

초기 문화의 거리를 조성하면서 '이벤트 중심의 볼거리'를 문화로 인식했던 상인들에게 시민사회단체는 '거리 자체의 문화'를 제안하게 된다. 2000년 상인들에게 재고품을 기증받아 거리에 매달고 누구나 따 갈수 있게 했으며 시민과 소통하기 위해 '보물찾기' 프로그램도 진행했다. '부평문화의 거리에서 놀자'라는 제목의 거리축제는 상인들에게 아주 적은 비용으로도 얼마든지 시민과 소통할 수 있다는 것을 느끼게 했으며, 시민들도 '이벤트 중심의 볼거리 문화'가 아니라 '상업지의 일상적 문화'를 이해하게 했다. 2007년 시민사회단체는 부평상인들과 함께 재래시장의 가치를 미래세대와 공유하기 위해 '상인들이 가이드를 담당하는 어린이와 함께하는 부평시장 답사', '청소년이 여는 일일 장터', '어린이 벼룩시장' 등의 프로그램을 운영하고 있다. 부평시장의 역사, 오래된 상인과의 만남, 대형마트나 백화점에서는 볼 수 없는 상품들에 대한 소개, 맛보기 등을 통해 재래시장의 사회적 의미를 확대하고 있다.

③ 전국재래시장상인연합회 출범

부평문화의 거리 상인들은 10여년의 과정을 거치면서 '부평문화의 거리'를 넘어서서 전국

재래시장 활성화를 모색하고 있다. 즉 마을만들기는 '우리 마을'에 한정되는 것이 아니라 '건강하고 살기좋은 사회만들기'라는 것을 인식한 결과물이다. 대형마트에 대항해서 재래시장과 동네가게들의 생존을 위해 부평문화의 거리 상인들은 전국을 뛰어 다니면서 '전국재래시장상인 연합회'를 출범시켰고 재래시장 활성화를 위한 서명운동, 성명서발표, 정당과 연석회의 등 다양한 활동을 진행중이다. 그리고 그 중심에는 부평문화의 거리 상인들의 열정과 가치가 존재하고 있다.

4) 대구광역시 삼덕동 마을만들기: 사회적 관계 형성 관점

(1) 배경

IMF체제가 막 시작되면서 사회적으로 해체가정이 늘어났던 1997년 대구YMCA 간사로 있던 김경민씨는 가출청소년 쉼터를 본인이 거주하던 삼덕동에 입지시켰다. 가출청소년들에게 마을이 갖고 있는 정서를 공유하기 위함이었다. 가출청소년들의 일탈적 행위에 마을주민들의 반발이 시작되면서 김경민씨는 본격적인 골목가꾸기에 나서게 된다. 쉼터와 마주보고 있는 자신의 집 담장을 허물면서 동네 주민들의 쉼터와 공원으로 만들어 나간 것이며 또한 담장을 허문 집 마당을 중심으로 다양한 문화프로그램을 진행하게 되었다. 삼덕동 마을만들기는 이러한 배경속에서 시작되었다.

(2) 물리적 환경의 변화

① 담장허물기

골목길에서 가장 먼저 시작한 활동은 담장을 허문 마당을 주민들의 쉼터로 만든 것이다. 두 차례의 마당 공사를 거치면서 자연스럽게 마을 주민들은 그들의 휴식공간으로 사용하기 시작했으며, 이러한 과정이 외부에 소개되면서 자연스럽게 삼덕동 담장허물기는 전국적으로 확산되기 시작했다. 그러나 삼덕동에는 담장을 허문 집은 많지 않다. 삼덕동에서 담장 허물기를 중심

으로 생각한 곳은 개인집이 아니라 경북대병원 등 공공기관의 담장이었다. 대구사랑시민회의의 공식 사업으로 담장허물기가 선정되면서 대구시는 공공기관의 담장을 본격적으로 허물기 시작했으며 서울시는 골목 주차문제를 해결하기 위해 그린파킹사업으로 활용하고 있다.

② 골목벽화

삼덕동에 미술을 전공한 김정희씨가 이사오면서 새로운 변화가 시작된다. 골목에 벽화가 그려진 것이다. 그러나 삼덕동 벽화는 일반적인 페인트벽화가 아니라 톱밥, 계란껍데기, 연탄재, 병뚜껑 등 일상생활에서 쉽게 구하는 재료를 활용한 것이며 벽 수리도 함께 진행했다. 가장 큰 의미는 전문가나 시민단체가 일방적으로 진행한 것이 아니라 주민들의 신청을 받고 하나씩 비용이 마련되면 벽화를 그려나가는 방식이었다. 즉 주민들은 이웃의 벽화가 어떻게 완성되는지를 보면서 자신의 집에는 어떤 재료와 어떤 방식의 벽화가 필요한지를 이해하기 시작한 것이다. 예산도 한 곳 당 20만원을 넘지 않았다. 그럼에도 현재 삼덕동 벽화는 여전히 건재하다. 나름의 세월을 겪으면서도 자연스럽게 벽의 일부분으로, 골목의 일부분으로 자리잡고 있다.

③ 마을정원만들기

삼덕초등학교 담장허물기는 아이들의 안전 및 관리문제로 5년간 학교를 설득하는 과정이 가졌다. 삼덕초등학교 담장허물기는 변변한 공터도 없는 삼덕동에서 마을 주민들이 운동이나 산책을 하기에 가장 좋은 장소만들기와 더불어 학교와 마을간이 유기적인 연계를 꾀했다. 담장을 허물면서 소형무대 설치를 통해 향후 삼덕동 마을축제인 머머리섬 개막장소로 사용되기도 하며 아이들의 생태관찰 학습장으로 사용할 수 있도록 벽화연못도 만들었다. 현재 신천에 스파스에서 근무하는 삼덕동 거주 주민들이 지속 관리를 하고 있다.

④ 공간의 진화: 마고재, 빗 미술관

일제시대 교장관사로 사용했던 적산가옥 한채가 삼덕동에 방치된 상태로 관리가 제대로 안되고 있었는데 김경민씨는 교육청과 학교측을 만나서 지속적인 협의를 계속하면서 2000년부터 사용허락을 받아냈다. 담장을 허물고 건물을 최대한 원형을 살리는 상태로 리모델링을 했는데 수익이 나는 사업은 하지 못하기 때문에 교육 등의 장소로 사용하고 있다. 이후 2006년 재개발에 대응하면서 여러가지 이유로 현재 월세를 내면서 사용하고 있다.

마고재는 오래된 한옥인 삼덕보리밥집이 문을 닫으면서 경매로 나온 건물이다. 김정민씨 개인의 비용으로 구입한 삼덕보리밥집은 담장을 허물고 한옥을 리모델링 하면서 현재 마을주민들의 사랑방과 작업공간 등으로 사용하고 있다. 특히 마고재와 빗슬미술관은 마을축제의 가장 핵심적인 거점공간으로 자리잡았다.

(3) 주민공동체의 변화

① 꾸러기 미술그림대회

담장을 허문 김정민씨 집을 중심으로 하는 꾸러기 미술그림대회는 마을 아이들과 함께 골목문화를 만들어나가는 축제프로그램이다. 매년 정기적으로 진행되었던 꾸러기 미술그림대회는 동네 어른들이 동네 아이들을 공식적으로 칭찬하는 자리이기도 하며, 또 한편으로는 인형극 등과 결합되면서 삼덕동 마을축제의 기반이 된 프로그램이었다.

② 마을잔치

2002년부터 본격적으로 삼덕동에는 1년에 두차례 마을잔치가 벌어진다. 300여명의 주민들이 함께 하는 마을잔치는 커다란 술을 걸어놓고 어르신들이 먼저 음식을 먹고 난 뒤에 젊은이들이 합류한다. 식사와 더불어 마을 주민들은 인형극이나 패션쇼 등 다양한 문화프로그램을 진행하는데 삼덕동이라는 작은 마을에 '문화를 통한 마을만들기'가 시작된다. 주민간의 소통과 참여, 공동체는 이처럼 일상의 편안함과 재미를 통해 차근차근 형성된다.

③ 삼덕동 인형마임축제: 머머리섬

2006년 재개발이라는 광풍이 몰아치면서 삼덕동은 이에 대한 대응을 시작한다. 주민간의 낯선 대립과 재개발 찬반이 팽팽하게 맞붙었지만, 한편으로는 적극적으로 대응하면서 또 한 편으로는 재개발 찬반 주민 모두가 함께 하는 마을축제를 개최한 것이다. 즉 문화를 통한 재개발 대응이다. 삼덕동의 예술가들이 프로그램을 기획하고 삼덕동 주민들은 축제 전반을 지원하는 시스템인데 이에 따라 주민참여의 활성화만이 아니라 축제의 전문성도 매우 강화되고 있다. 삼덕동 머머리섬 축제를 매년 5월 5일 어린이날을 기점으로 3일간 진행된다.

마고재와 빗슬미술관, 마을만들기 센터는 축제의 중요한 공간적 역할을 하고 있으며, 현수

막 등 축제에 필요한 모든 물품은 마을 가게에서 구입하는 것을 원칙으로 하고 있기 때문에 마을의 작은 축제이지만 그 혜택은 고스란히 주민들에게 돌아가고 있다.

삼덕동 인형마임축제가 해를 거듭하면서 매니아층까지 확보할 수 있었던 것은 마을만들기와 주민참여를 이해하는 예술가들이 있었기 때문이다. 항상 삼덕동을 중심에 두고 축제프로그램을 기획하기 때문에 삼덕동 축제는 전문성과 주민참여 모든 지점에서 시사하는 점이 매우 크다. 전국에서 만명의 관람자들이 몰려오는 삼덕동 머머리섬 축제는 문화를 통한 마을만들기의 가능성을 보여줬다.

현재 재개발에 대한 움직임은 주춤한 상태이며, 삼덕동은 여전히 나름의 진화를 모색하고 있다.

삼덕동 마을만들기의 성과라면 한사람의 시작에서부터 현재의 마을만들기 모습까지 지켜왔다는 것이라 할 것이다. 재개발의 폭풍우에 없어졌다면, 마을만들기의 참 모습을 알 수 없었을 것이며 마을만들기의 중요성도 사라져 버렸을 것이다.

삼덕동 마을만들기의 시행착오는 다른 마을의 만들기에 그대로 활용할 수 있을 것이다. 했던 사업만이 아니라 사업의 취지와 접근방법 그리고 위기에 대한 대응에 대해 많은 교훈을 주고 있다.

삼덕동 마을만들기의 교훈은 많이 찾을 수 있을 것이지만, 무엇보다 그 마을에 살고 있는 사람 즉 주민이 중심이 되었다는 것이다. 사람의 마음을 얻는 것, 마음을 같이 하는 것, 그것이 사람 중심의 마을만들기의 핵심이라는 것을 일깨워 주고 있다.

삼덕동 재개발과 같이 마을만들기를 어렵게 하는 요인이 발생하거나 여건이 변화할 때, 이에 대응하기 위한 준비가 없었다는 것이다. 즉, 지금까지의 마을만들기는 그때 그때 필요한 것을 충족시키기 위한 것에 머물고 있다. 앞으로 일어날 수 있는 일에 대한 대비 즉 학습에 대한 아쉬움을 남기고 있다. 또한, 지속가능성을 담보하기 위한 자생력을 갖는데 대한 한계를 어떻게 극복할 것인가에 대한 고민이 남는다.

5) 수원시 못골시장: 사회적 관계 형성 관점

못골시장은 수원시 팔달구 구도심 내에 위치한 골목길형 재래시장이다. 주로 농수산물과 참기름, 두부, 찌뽕, 반찬 등과 같은 1차 가공된 식품을 판매한다. 골목길 안으로 90여개의 노점과 일반상가가 위치하고 있으며, 대부분 부부가 임대하여 운영하는 전형적인 지역시장이다.

지난 2008년 못골시장은 문화로 시장을 활성화하기 위한 취지로 시작된 ‘문전성시프로젝트(문화체육관광부)’의 시범대상지가 되었다. 못골시장의 문전성시프로젝트는 상인중심, 과정중심, 시장다움이라는 전략으로 다양한 커뮤니티 중심의 문화활동 프로그램이 진행되었다.

재래시장의 커뮤니티는 크게 생업을 하는 시장상인들과 소비자인 지역주민들로 구분되어진다. 문전성시프로젝트는 이들 두개의 커뮤니티가 상호 소통하도록 하는 것을 목적으로 하였다. 즉, 문화활동 프로그램으로 참여자들을 조직화하여 커뮤니티를 형성하게 함으로써 우리의 식, 역할의식, 상호의존의식을 공유하고자 하였다. 이로써 시장상인들의 소규모 커뮤니티가 형성되었고, 자연스럽게 시장의 브랜드가 생겨나고 시장에 대해 보다 많은 사람들이 알게 되어 시장을 방문하는 소비자가 늘어났다.

문전성시 과정에서 청년들이 주축이 된 라디오방송팀⁸⁶⁾, 아줌마들로 구성된 아줌마불평합창단⁸⁷⁾, 예쁜 손글씨반, 중년의 아저씨들로 구성된 기자단 등 소모임의 문화 활동 프로그램이 만들어졌고 지금까지도 지속되고 있다. 또한 못골요리교실⁸⁸⁾, 못골신문⁸⁹⁾, 시장음악교실, 어

86) 시장을 외부로 알리게 한 못골시장의 첫 번째 히트상품이었던 온에어 라디오방송이었음. 이 덕에 못골시장은 300편의 언론에 비쳐질 수 있었고 이후의 프로그램도 외부로 많이 알려지게 되었음. 라디오 방송 프로그램은 라디오라는 문화매개체를 통해 문화활동을 하는 것, 그것을 통해 시장을 홍보하는 것만을 목적으로 하지 않았다. 시장에서 열심히 일하는 젊은 상인들이 상인으로 자랑스러운 마음을 가지게 하는 것, 시장상인들이 이야기를 들어주고 전달해주면서 상인들 서로에게 관심을 가지게 하는 것이었고, 시장사람들도 젊은 상인들의 매개 역할에 감사하는 마음을 가지게 하는 것임.

87) 못골시장 여성상인들로 구성된 못골아줌마합창단은 시장을 외부로 알린 중요한 프로그램이었고 이 프로그램은 여성상인에게 공동체 의식을 제공해주는 것을 목적으로 하고 있었음. 여성상인들이 나, 내 가족, 내 점포가 아닌 우리, 함께, 서로 돕는 시장이라는 의식을 가지게 하기 위한 방법으로 그들이 가장 좋아하는 노래를 선택했음. 노래를 통해 공동의 문제를 함께 고민하고 문제가 무엇인지를 인식하게 하고 함께 해결할 과제들을 이야기하게 했음. 시장의 여성상인들이 시장을 함께 변화시키고자 하는 마음을 만들었던 합창단은 그들의 우리의식을 만드는 일이었음. 못골시장은 농수산물의 식자재와 식품을 판매하는 시장임.

88) 못골시장에서 판매되는 좋은 식자재를 알리는 방법이 없을까를 고민하던 중에 ‘못골요리교실’을 열었다. 첫해에는 시장의 농수산물을 소재로 하는 만원의 요리교실로 출발하였음. 첫 단계는 외부 요리강사가 와서 시장 내에서 판매되는 제철 재료로 만드는 요리교실로 지역주민을 대상으로 진행하였음. 그 과정에서 ‘재래시장에서 하는 요리교실’이라는 소재가 시장성이 있는지를 확인하게 되었음. 두 번째 단계에서는 시장 상인들 중 희망자에 한해 요리강사로 훈련시키기 시작하였음. 주로 반찬가게나 식품을 가공해서 판매하는 상인들이 참여하였음. 요리강사가 되고자 하는 상인

린이경제캠프, 5촌1장축제, 야외무대 작은음악회 등 재래시장 소비자들과 함께하는 프로그램이 운영되고 있다. 이런 작은 프로그램은 상인들의 생각을 변화시켰다.

크고 작은 일들이 못골시장안 문전성시 사업으로 기획되고 논의되고 결정되고 운영되고 평가되었다. 그 과정에서 전문가들과 함께하는 시장상인들이 못골문화사랑이란 비영리 단체를 시작했다. 못골문화사랑은 못골시장에서 벌어지는 여러가지 활동을 바탕으로 비즈니스 모델을 기획하고 운영을 지원하는 단체로 지난 2009년에 설립되었다. 요리교실과 아줌마불평합창단을 비롯한 다양한 상인문화활동과 축제, 야외소공연 등의 홍보활동을 기획한다. 이는 문전성시프로젝트 사업 초기에 외부 전문가들로 구성된 PM단에서 기획하고 운영 지원되었던 것이 시장내 젊은 상인들이 주축이 된 못골문화사랑이 이양받게 되었다⁹⁰⁾. 못골문화사랑은 정책 사업으로 시작된 프로그램이 지속적으로 운영되도록 하고 지역 시장의 역할을 확장하고자 다양한 사업아이템을 구상하고 있다. 그 중에서도 2010년부터 시작된 야외소공연⁹¹⁾이 대표적이다.

시장안에서 상인들로 이루어진 소모임 활동이 유지되는 힘은 반복되는 시장상인의 지루함에서 벗어나 서로간의 관계를 형성하고자 하는 내·외부적 의지에 있었다고 볼 수 있다. 유사

들이 기존에 가지고 있던 레시피를 정량화하고, 상인들이 사용하던 식재료 뿐 아니라 식품첨가물들을 개선하는 방법을 배우면서 '상인요리강사'로 거듭나게 되었음.

주말마다 열리는 '상인요리강좌'에는 인근지역에서 장을 보러 나온 가족들이 주로 찾는다. 요리수업의 특성상 한정된 교육생만을 받다보니 인기가 높음. 1인당 1만5천원의 비용중 1만원 정도는 시장에서 판매되는 요리재료 구매로 이어지고 남은 돈은 상인요리강사의 인건비로 책정됨. 요리교실 프로그램은 시장에서 판매되는 농산물과 식품을 외부로 알리기 위한 목표와 재래시장에서 무심코 사용하는 식품첨가물을 개선하고자 하는 의도에서 시작되었음. 이를 통해 또 하나의 소비시장을 창출했고, 요리강사라는 일자리를 만들었음. 또한, 시장에서는 학교와 병원의 급식재료의 유통, 시장이 위치한 구도심의 특성을 고려한 도시락 택배, 환자식 레시피 제공, 손질된 요리재료 판매 등의 비즈니스 가능성도 열고 있음.

89) 못골신문은 리더들의 생각을 바꾸고자 노력했던 프로그램이었음. 시장의 크고 작은 일들을 결정하는 사람들은 오피니언 리더인(opinion leader) 상인회 이사진들이 참여하는 프로그램임. 신문만들기 프로그램에 참여하는 상인회 이사들은 신문을 만들기 위해 시장상인들을 만나가며 직접 취재도 하고, 글도 쓰고, 사진도 찍음. 이사들의 역할은 시장의 미래비전을 세우는 일이고, 비전은 현재의 문제인식에서 시작됨. 시장 곳곳의 다양한 문제들을 보고 정리하고 편집회의를 하면서 이들은 시장의 개선점을 찾음. 스스로 문제를 발견하고 개선점을 찾는 문제의식의 발로는 못골시장이 앞으로 해야 할 일들을 정리하게 하는 일임.

90) 못골문화사랑은 재래시장이 가진 지역성, 역동성을 잠재자원으로 시장의 문화상품을 만들어내고 있다. 이를 통해 상인들의 역할을 확대하여 새로운 일자리를 만들며, 지역의 브랜드를 높이고 지역 내 인근시장과의 연대를 도모하고 있음.

91) 매달 셋째주 토요일에 못골시장과 연결한 미나리깡시장, 영동시장 등과 함께 팔달주차타워 앞에서 소공연을 개최하였음. 주로 수원시의 대학교 동아리와 공무원밴드, 수원시문화단체와 못골상인들로 이루어진 늦바람밴드, 아줌마불평합창단 등이 함께 함. 출연진을 찾아 섭외하고 프로그램을 기획하고 운영을 준비하는 젊은 시장상인들은 그들의 이벤트가 지역재래시장 상권을 활성화할 것이라 믿고 있음. 2010년 5월에 있을 지역축제의 경우도 못골시장만의 축제가 아닌 팔달문 주변 시장 8개 상인회와의 연계를 도모한다는 점에서 기대가 모아지고 있음.

한 상품으로 동일한 공간에 진입하는 소비자들을 대상으로 경쟁적 상업행위를 하고 있는 시장 상인들은 협력적 관계이기보다 경쟁적 관계이며 상호호혜보다 갈등의 관계에 더 가깝다. 그럼에도 상업을 벗어나 소소한 삶의 이야기로 대화를 하고 함께 음식을 나누며 서로 의지한다. 이는 스스로 일상의 관계를 회복하고자 하는 문제개선의 의지가 중요했던 것으로 보인다. 이를 해결하기 위하여 여러 가지 문화 활동 프로그램을 시도하여 상인들에게 공동체의식, 상호의존의식, 역할의식을 가지게 하였다.

〈그림 3-8〉 수원 못골시장 활동



더불어 시장 밖으로 소통하는 프로그램이 유지되는 힘은 문화상품의 아이디어와 차별성에 있었다. 백화점이나 대형유통마트가 아닌 재래시장에서 소비자를 위한 교육, 공연, 전시, 참여 활동 프로그램이 진행되었고, 소비자들에게 즐겁고 유쾌한 시장의 이미지를 만들었고 이는 결국 상인들의 소득에 간접적인 영향을 미쳤다.

다양한 프로그램으로 만들어진 시장이미지를 바탕으로 시장 안에는 크고 작은 비즈니스 모델들이 운영되고 준비되고 있다. 라디오프로그램은 장애우 아이들의 교육프로그램과 연계하여 교육사업을 하고 있고, 못골춤불평합창단은 인근지역 돌봄사업과 연계한 봉사활동을 하고 있다. 못골문화사랑은 매달 축제를 기획하고 개최하면서 동시에 구매상품을 배송하는 사업을 하고 있고 수원화성과 연계하여 시장을 해설하는 문화관광 해설 사업을 준비하고 있다.

6) 청주시 두꺼비 생태마을만들기: 사람 자연 공존시스템 구축 관점

청주 원흥이 마을생태보전운동은 2003년 3월 청주시 택지개발 예정지였던 산남3지구 원흥이방죽 일대의 두꺼비 집단서식지가 발견되면서, 두꺼비서식지 보전을 목적으로 '원흥이생태문화보전시민대책위원회'(03.6.4)를 발족하고, 어머니자원교사들을 중심으로하는 탐방교육 등 자발적인 참여방식에 의한 교육문화운동으로 시작되었다. 이 과정에서 지역 내 시민사회운동 역량 대부분이 합류하였으며, 5월 13일 원흥이대책위원회를 '원흥이생명평화회의'로 확대 개편하여, 2004년 공사를 강행하려는 토지공사에 맞선 시민들의 다양한 활동으로 그 해 토지공사와 두꺼비를 보호할 수 있는 두꺼비생태공원 조성(2004.11월) 상생협약에 이르게 된다.

〈그림 3-9〉 두꺼비친구들 및 산남두꺼비생태마을 추진경위

<p>2003년, 청주시민에게 다가온 원흥이 두꺼비</p>  <p>개발되기 전의 원흥이마을</p> <p>구룡산으로 올라 가는 예기두꺼비</p> <p>생태탐방교육</p> <p>택지개발 예정지였던 산남3지구 원흥이마을에서 수백마리의 두꺼비들이 발견되는 모습과 수백만마리의 세계 두꺼비들이 구룡산으로 이동하는 모습이 언론지상에 보도되면서 도시에 자리한 이곳만은 살리자는 시민들의 마음이 모아졌습니다. 그리고 생태교육 원정탐방이 시작되었습니다.</p> <p>2004년, 치열한 갈등과 대립을 극복하고 상생의 협약 체결</p>  <p>벌목지치</p> <p>용역장태양원 벌목장방</p> <p>양광이착은음악회</p> <p>토지공사 항의방문</p> <p>공사를 강행하려는 토지공사와 이를 막기 위한 시민단체간의 갈등이 깊어졌습니다. 상보일배, 성직자 단식농성, 원흥이방죽개장기, 법원 앞 60만배, 시민총동원마당, 도청앞 단식농성 등 다양한 활동이 이어졌습니다. 그해 11월 현재와 같은 두꺼비생태공원 조성에 대한 상생의 합의가 토지공사와 시민단체 간에 체결되었습니다.</p> <p>2005년, 두꺼비생태공원 설계</p>  <p>시민모니터링</p> <p>두꺼비어항 모니터방</p> <p>원흥이방죽 탐방</p> <p>두꺼비생태공원 설계</p> <p>국내에서는 두꺼비에 대한 연구조사가 전무한 상태입니다. 직접 두꺼비 모니터를 통해 생태적 특성을 공부하면서 생태공원 설계가 진행되었습니다. 빗물침투시설, 풀무더기, 참나무 숲 등 두꺼비서식에 필요한 시설물을 도입하였습니다.</p>	<p>2006년, 전국 최초의 두꺼비생태공원 조성</p>  <p>두꺼비생태공원 안내</p> <p>두꺼비생태공원</p> <p>두꺼비생태문화원을 대형 공원이 이루어지고, 수질 정화를 위한 자연정화공법이 도입되었습니다. 파괴된 두꺼비들의 땅에 생명의 기운을 불어 넣기 위한 생태보전이 진행되었습니다.</p> <p>2007년, 사람과 두꺼비의 공존을 위한 새로운 도전</p>  <p>생명의 굼뜰지기</p> <p>생태공원안내자탐방교육</p> <p>이파브 입주가 시작되면서 신도시가 되었습니다. 산란을 위해 내려오는 두꺼비들은 도로로 인해 치어 질러 죽는 두꺼비들이 나타나고, 풍선처럼 부풀어 오르는 두꺼비 이상증세가 나타났습니다. 앞으로 더 많은 생태계교란요인이 예상됩니다. 도시에 나무를 식재하고, 두꺼비의 서식지인 구룡산을 지켜내야 합니다. 두꺼비생태공원은 사람과 두꺼비의 공존을 위한 녹색실현장이고, 생태도시 청주의 미래를 만들어가는 곳입니다. 그 중심에는 신도시에 살아가는 지역주민이 있습니다.</p> <p>2008년, 생태공원을 중심으로 한 생태마을을 꿈꾸다.</p>  <p>2008두꺼비생태문화원</p> <p>발산기 달은 두꺼비</p> <p>두꺼비추적</p> <p>나무심기</p> <p>두꺼비는만들기</p> <p>두꺼비는생태탐방</p> <p>생태공원생태탐방</p> <p>땅강이</p> <p>땅강이술영이</p> <p>두꺼비살리기 생태환경보전운동은 그 중심에 사람의 문제가 가장 중요한 문제로 남았습니다. 자연과 공존을 위한 배려가 있을 때 두꺼비가 우리와 함께 살아 갈 수 있습니다. 이를 위해 다양한 형태의 교류프로그램과 문화행사를 통해 한지에 흠이 스며들 듯 사람들의 마음속에 두꺼비가 자리매김할 때 우리는 새로운 도시속에서의 생태마을을 꿈꿀 수 있습니다.</p>
---	---

한편, 두꺼비 생태공원 내 택지개발과 주거지 조성으로 두꺼비서식지가 생태교란을 일으키

는 문제를 해결하기 위해 2007년 '(사)두꺼비친구'들이 조직되고 두꺼비와 사람이 공존하는 생태마을만들기를 위한 두꺼비 서식환경복원과 생태공원을 이용을 위한 환경교육, 주민참여를 통한 마을공동체 형성을 목표로 활동을 하고 있다.

청주 원흥이 방죽의 두꺼비를 살리기 위한 (사)두꺼비친구들은 두꺼비서식을 위한 생태환경 복원과 보전활동을 하고 있다. 이들은 2006년 두꺼비 생태 공원 내 택지개발과 주거지 때문에 두꺼비서식지가 생태교란을 일으키는 문제를 해결하기 위해 두꺼비가 공생하는 생태마을 만들기를 위한 두꺼비 서식환경복원과 생태공원을 이용을 위한 환경교육, 주민참여를 통한 마을공동체형성을 목표로 활동을 하고 있다. 지역주민 약 40명이 참여하고 있고 전체 회원 수는 150명 정도 이다. 이들은 마을신문을 매월2회씩 발행하여 공원유지관리를 위한 시니어클럽의 활동을 소개하고 장애인 일자리와 두꺼비안내자 등의 사회적 일자리를 소개한다. 현재는 두꺼비 서식지인 구룡산 트러스트운동을 추진하여 2009년 5월 현재 300여 평의 땅을 매입하였다. 또한 매년 5월 두꺼비축제를 진행 지역 상가를 활성화하는 효과가 있기도 했다. 지역의 생태자원을 보전하기 위한 여러 활동을 하고 있지만 이들 역시 지원금 없이 회원들의 회비와 지역주민의 참여와 지역자원을 활용한 비즈니스모델로 스스로 순환하는 운영모델을 만들어 내지 못하는 한계를 가지고 있다. 또한 생태마을의 물적 기반이 되는 주민들이 일상의 삶을 생태공동체적 삶으로 변화시키는 것은 어려운 과제이다. 실제로 택지개발로 형성된 거주민들의 삶을 바꾸는 것은 오랜 시간 속에서 진행되는 생활자 중심의 논의가 필요한 일인 듯하다.

〈그림 3-10〉원흥이방죽 두꺼비 공원



두꺼비복원 원흥이 방죽



원흥이방죽 두꺼비 공원

7) 시사점

도시형 마을 만들기 사업을 추진하기 위해서는 우선, 마을만들기에 대한 이론적 접근뿐만 아니라 다른 자치단체의 지식과 경험, 그리고 사례가 갖는 사회적 가치를 공유해야 한다.

과거 참여정부의 살기좋은 지역 만들기 프로젝트에서 예시로 제시하는 관광형, 생태형, 산업형 등과 같은 경직된 모델이 아닌 다양하고 복합적이며 창조적인 충청남도 모델을 만들어야 한다. 주민의 적극적인 참여를 이끌 수 있는 마을만들기의 광역자치제 방식을 행정과 전문가, 시민단체, 도민들이 합심해서 도출해 내야한다.

이 장에서는 충청남도 도시지역의 마을만들기의 개념과 추진방안을 정립하기 위하여 도시형 마을만들기 관련 국내 사례를 검토하여, 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 운동으로서의 마을만들기가 지속성을 담보하고 사회적인 가치에 대한 공감대가 형성되어 정책화된 경우를 주목할 필요가 있다. 서울특별시의 걷고싶은 도시만들기 운동을 진행하는 과정에서 『교통약자 이동편의 증진법』이 제정되었고, 이 법에서 보행우선구역이 규정되어 시범사업을 진행 중에 있으며, 최근에는 행정안전부와 국토해양부가 함께 『보행기본법』 제정을 눈앞에 있다. 마을만들기 운동들의 사회적 가치에 대한 공감대가 형성되어 왔고, 보편성을 가지고 이 속에서 지속성이 결합될 수 있었기 때문에 이 정책들이 가능할 수 있었다.

둘째, 부평 문화의 거리가 물리적인 공간(한평공원등)을 개선하는 데에서 출발하여 끊임없이 진화하는 가장 큰 요인은 바로 상인들의 지속적인 활동과 옆 거리와의 공존을 모색하고 시민단체 및 전문가의 지속적인 지원 때문이었다. 주민참여는 주민만의 몫을 의미하는 것이 아니라 주민을 중심으로 한 다양한 지원네트워크의 과정을 의미한다.

셋째, 대구 삼덕동 마을만들기는 대구YMCA 주도의 담당허물기에서 출발하였는데, 이후 전문가그룹·시민단체 등과 연대하고 행정의지가 결합되어 성공한 사례로 잘 알려져 있다. 이 마을만들기 운동은 단순한 오픈공간을 마련하는 것이 아니라 일자리 창출과 마을의 문화와 생활양식까지 함께 변화하는 마을을 디자인하는 등의 시도를 하였다. 특히, 도시재개발에 대응해 고치며 살자는 의식을 공유하는 마을 주민간의 관계 디자인은 주목할만 하다. 이제까지의 마을만들기는 살기 좋은 마을에 한정되는 것이 아니라 살기 좋은 건강한 사회만들기로 가야한다. 이러한 형태와 조금 더 다른 관점에서 최근 '고치며 살자'는 사업이 조금씩 확산되고 있다.

넷째, 수원시 못골시장은 커뮤니티 비즈니스의 대표적인 사례이다. 기존에 정부에서 지원 중인 마을만들기사업이 커뮤니티 비즈니스의 특징인 사업성, 자립성과 지속성 등이 결합되어 있는데, 커뮤니티 비즈니스를 마을만들기 사업의 한계를 극복하기 위한 새로운 형태의 마을만들기로 인식할 필요가 있다. 지역발전정책에 대한 새로운 패러다임의 하나로 커뮤니티 비즈니스를 인식하고, 앞으로의 마을만들기 사업은 커뮤니티 비즈니스를 효과적인 수단으로 활용함으로써 마을경제 활성화에 기여해야 한다.

다섯째, 청주시 두꺼비친구들과 같이 지역의 문화 환경자원을 보전 관리하여 주민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목표로 하는 유형이다. 원흥이방죽은 두꺼비보전뿐 아니라 지역주민들의 생태적 생활환경을 만들었고, 살기좋은 주거지를 만드는 결과를 가져왔다. 마을의 환경자원의 관리가 지역의 자긍심을 심어줄 뿐 아니라 지역주민의 공동체 의식을 강화하는 역할을 하는 것을 알 수 있다. 또한 그들의 활동의 공공적 가치 즉 당위성을 만들어 지속성을 확보하고 다양한 이해관계자들을 형성하게 하고 있다. 그럼에도 불구하고 공공재화관리와 공공서비스 위탁은 활동비에 대한 행정의존도가 높은 한계가 있다. 지속적인 활동을 위한 가치를 이해하는 민간의 펀드를 마련할 수 있는 제도와 사회적공감대 형성이 필요하겠다.

한편, 도시형 마을만들기의 형태를 기준으로 유형화도 가능하다. 도시형 마을만들기는 운동으로서의 마을만들기 뿐만 아니라 사업으로서의 마을만들기와 계획수법(제도)으로서의 마을만들기로 구분할 수 있다.

첫째, 사업으로서의 마을만들기의 경우 실제 주민참여를 적극 주도하여 확산된 사례를 주목해야 한다. 수영 영통 놀이터와 노원구의 놀이터 리모델링사업은 서울시가 상상놀이 조성사업으로 정책화되었는데, 특이한 점은 주민참여의 조건 중에 하나가 반드시 초등학교 4~5학년 아이들의 의견을 받아야 한다는 조건이 있다. 행정이 수원 영통이나 노원구 놀이터 사례를 보면서 이제는 놀이터 리모델링이 달라져야 한다는 정책을 제시했고, 서울시의 모든 놀이터 리모델링은 이러한 형태로 진행하고 있다.

둘째, 도시계획수법으로도 추진되었는데, 계획수립과정에서 주민참여를 강조하여 성공한 사례에 주목할 필요가 있다. 기성시가지의 상업환경 개선을 위한 도시설계 시범사업(서울 노유거리)은 서울시가 예산을 지원하면서도 크게 참견하지 않았고 동장과 주민참여가 적극적이었다. 결국, 바닥을 친 상권이 시범사업을 통해 활성화되어 전국적인 벤치마킹이 사례가 되었는데, 광역 및 기초지자체 전문가 시민단체 주민 등의 역할분담이 잘된 사례라고 할 수 있다.

〈표 3-11〉 정책동향 및 사례분석의 시사점 종합

구분		시사점	연구결과와 적용방안
정부의 도시형 마을만들기 관련정책		<ul style="list-style-type: none"> • 마을만들기 사업의 지속성 확보가 관건 • 급조된 주민참여, 물리적 환경정비에 치중 	<ul style="list-style-type: none"> • 연구의 시사점은 충청남도 사람 중심의 도시형 마을만들기 정책의 목표 (① 물리적 공간 개선, ② 마을공동체 구축, ③ 순환형 마을경제 활성화, ④ 자연과의 공생 위한 자원순환형 시스템 구축)를 설정하는데 반영 • 충청남도 도시형 마을만들기 정책수단으로 ① 마을만들기 지원제도 (조례, 조직 등), ② 마을만들기 추진기구 및 지원센터, ③ 주민역량 강화 기반, ④ 마을만들기 사업(Pilot Project)을 마련하는데 반영
충남 도시지역 마을만들기 관련사업실태		<ul style="list-style-type: none"> • 공모사업의 형식적 추진참여 극복 • 주민의 가치와 사업지구의 정체성 확보 • 문제의식과 사업화에 대한 협력적인 네트워크 구축 	
마을만들기 국외 사례	일본 마치즈 쿠리	<ul style="list-style-type: none"> • 마을만들기지원센터와 행정조직을 연계 • 마을만들기 지원사업과 챌린지사업, 커뮤니티 비즈니스사업을 동시에 추진 • 주민 자부담비율(사업비 1/2) 명시, 평가 통해 지원규모 차등화 	
	미국 시애틀의 근린계획 제도	<ul style="list-style-type: none"> • 주민주도의 마을계획이 도시기본계획에 반영 • 행정조직의 일부를 분리해 마을서비스센터로 연결 • 시민정원을 조성하여 고용창출과 농산물을 공급, 지역경제 활성화 	
마을만들기 국내 사례	마을만들기 사례	<ul style="list-style-type: none"> • 운동으로서의 마을만들기 • 사업으로서의 마을만들기 • 계획수법으로서의 마을만들기 	
	마을만들기 지원제도 사례	<ul style="list-style-type: none"> • 조례제정 필요성 명확화, 조례제정과정의 사회화, 조례제정 목적의 구체화 • 지원조직 운영 및 집행시스템의 명문화, 전담행정조직 설치, 행정의 수평적인 협력 시스템 확보, 마을만들기지원센터 설치 • 마을만들기 지원사업의 다양화, 단계적 사업지원 평가모니터링체계 구축 	

제4장 충남 도시지역의 마을만들기 실천전략 및 정책추진과제

1. 도시형 마을만들기의 개념 및 기본방향

1) 사람 중심의 도시형 마을만들기의 개념

(1) 도시형 마을만들기의 발생배경

지난 40여년 동안 한국은 세계에서 그 유례를 찾아볼 수 없을 정도의 고도성장을 달성하였다. 그러나 이는 전쟁의 폐허 속에서 국가경제 기반을 건설하는 양적(量的)인 성장에 치중한 것이었기에 삶의 질이라는 질적(質的)인 성장 측면에서는 미흡할 수밖에 없었다. 선진국에 견주어 볼 때, 2009년 현재 서울의 삶의 질이 세계 150개 도시 가운데 83위에 불과하다⁹²⁾는 사실이 이를 단적으로 보여주고 있다. 충청남도도 2011년 광역지자체의 지속가능지수평가에서 16개 광역 시도 중 8위를 차지⁹³⁾하였다.

그동안 우리나라는 선진국이 감탄하는 수준의 빠른 성장에도 불구하고 국민들의 행복지수는 개선되었다는 증거는 발견되고 있지 않다. 외국인들이 한국의 경제성장을 부러워하고 있지만, 정작 우리는 스스로 성장을 제대로 인식하지 못하는 이유 중의 하나도 여기에 있다.

92) 다국적 컨설팅 회사 머서(MERCER)가 세계 215개 도시를 대상으로 실시한 2009년 세계 삶의 질 조사에서 서울은 83위를 차지하였음. 이 조사는 정치, 사회, 경제, 환경, 개인안전, 공공서비스 등을 기준으로 삶의 질을 평가, 순위를 매긴 것임.

93) 경향신문이 발표(2011.01.26)한 2011 광역 지자체 지속가능지수에서 충청남도도 경제부문(소득 소비, 고용, 인구, 형평성, 재정, 성장잠재력) 전체 3위, 사회부문(건강, 교육 문화, 주택, 생명 안전, 지역공동체 및 주민참여) 5위, 환경부문(온실가스, 에너지, 물사용, 대기오염, 수질오염, 폐기물, 농업, 산림 및 녹지, 생태계) 15위, 명성부문 4위로써 종합 8위(2,474.47/4,000점)를 차지함. 이 중에서 지역공동체 및 주민참여에 대한 평가는 거주 안정성, 지역친교연결망, 공동체 귀속감, 지역 효능감, 지방자치 선거투표율, 반사회 참여율 등의 지표로 실시되었음.

전문가들은 삶의 질의 개선에 준하는 내용적인 발전이 수반되지 못하는 요인 가운데 공동체의 와해를 주목하고 있다. 공동체의 와해 때문에 지방자치가 제대로 착근되지 못하고 있다는 것이다. 지방자치는 지방과 자치의 합성어이자, '분권'과 '자치'의 합성어인데 분권은 제도적 개혁을 통해 일정 수준 이루어지고 있지만, 자치는 아직 발아(發芽)되지 않고 있다. 그 원인은 무엇보다 공동체의 붕괴에서 찾고 있다. 전통적인 공동체는 붕괴되고, 새로운 공동체는 형성되지 않고 있다는 것이다. 농촌의 정주체계는 무너지고, 도시에서의 삶의 터전은 자리 잡지 못하고 있는 실정이다.

이러한 환경 속에서 충청남도 민선5기의 주요정책 중 하나인 '살기좋은 지역만들기'는 새로운 도시발전정책으로 자리잡게 되었다. 이 정책은 '행복한 변화, 새로운 충남' 시대로 향하는 지방자치를 정착시키기 위한 노력의 일환이며, 현대 도시사회의 문제점을 해결하기 위한 전략적인 노력을 내포하고 있기 때문이다.

〈그림 4-1〉 사람 중심의 도시형 마을만들기의 발생배경



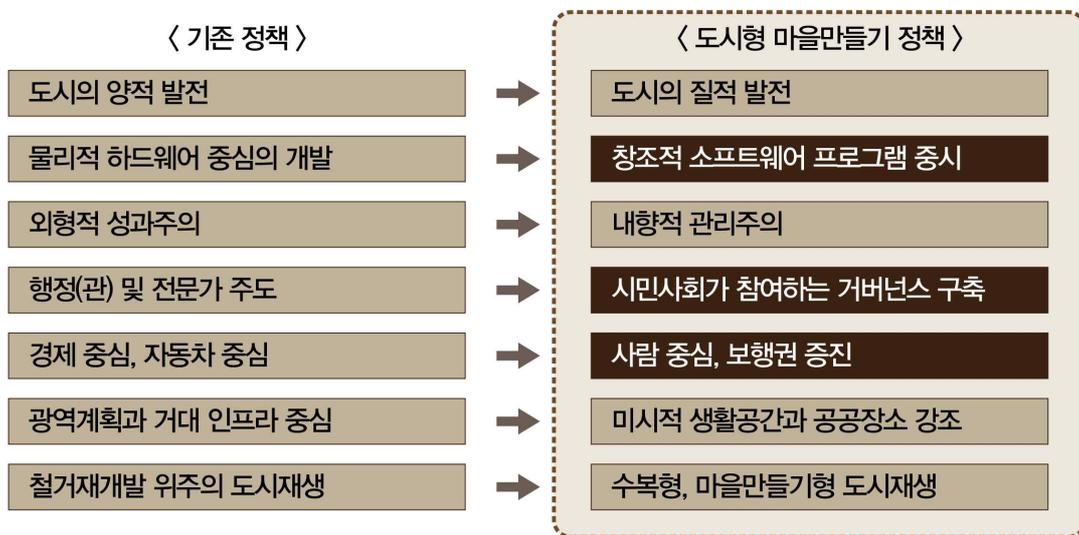
(2) 사람 중심의 도시형 마을만들기 개념 정립의 필요성

이제까지 우리나라의 도시는 사람 중심이 아니었나? 우리나라의 도시는 그동안 양적인 발전에서 질적인 발전으로, 물리적인 요소를 투입하는 하드웨어 중심의 성장에서 개방적이고 관용적인 문화와 같은 창조적인 소프트웨어 프로그램이 중심이 되는 혁신으로, 관(官)과 전문가 주도형에서 시민사회가 주도적으로 참여하는 거버넌스(governance) 등 휴먼웨어(humanware) 중시로, 장기적인 광역계획과 거대한 인프라(infra) 중심에서 미시적인 생활공간과 공공적인 장소에 대한 강조로 변화하고 있다. 그동안 자동차 중심, 경제 중심의 도시에서 탈피하여 사람

이 중심이 되는 인본도시의 개념이 범사회적으로 확산되고 있는 것이다.

사람 중심의 도시형 마을만들기는 이와 같이 산업사회에서 탈산업사회로 이행하는 시대적인 변화추세에 따라 나타난 도시환경의 패러다임을 창출하려는 노력의 산물이라고 할 수 있다. 그동안 대량생산시대의 패러다임이 남긴 우리 도시의 문제점을 극복하고 다품종·소량 생산시대에 걸맞는 새로운 도시환경을 조성하려는 작업이기도 하다. 양적인 성장과정에서 훼손된 자연환경을 복원하고, 상실된 도시의 문화적·역사적인 정체성을 되살리는 등의 시대적인 과제를 해결하기 위한 노력의 하나로도 이해될 필요가 있다

〈그림 4-2〉 도시발전정책의 변화



자료: 윤인숙, 2011, 살고 싶은 도시만들기의 방향과 과제, 충남발전연구원 전략과제 워크숍

특히, 민선 5기에 들어서면서 충청남도는 살기 좋은 지역 만들기를 내생적 발전(endogenous development)의 기본전략으로 내세우고 있다.⁹⁴⁾ 물론 이러한 내생적 발전전략이 실제 사업 수행 과정에서 제대로 구현되고 있다고 보기는 어려운 점이 있지만, 적어도 이러

94) 이재은은 宮本憲一(1989)이 주창한 내생적 발전을 ①대기업과 중앙정부에 의한 개발사업이 아니라 그 지역의 기술·산업·문화를 토대로 해서 지역 내 시장의 발전을 중시하고, 지역의 주민이 학습하고 계획하고 경영하며, ②환경보전의 틀 안에서 개발을 고려하고, 자연의 보전과 아름다운 거리를 만드는 경로를 중시하고 복지와 문화의 향상을 토해 주민생활을 풍요롭게 만드는 종합 목적을 가져야 하며, ③산업발전에 있어서 특정업종에 한정하지 않고 지역 내에 다양한 산업관련구조를 창출하고, 부가가치가 그 지역에 귀속되도록 지역경제의 질적 발전을 도모하며, ④주민참가를 제도화하고 자치단체가 주민의 요구에 기초하여 공공목적을 위해 자본과 토지소유를 규제할 수 있는 강력한 자치권을 형성하는 것으로 정리하고 있음(이재은, 2007: 11).

한 전략의 표방이 과거 관(官) 주도 하에 토목공사 위주로 획일적 양상으로 전개된 지역개발 정책에 대한 성찰을 반영하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

충청남도 차원의 도시형 마을만들기 정책을 추진할 필요가 있느냐에 대한 전문가 의식을 조사한 결과, 응답자의 82.2%가 매우 필요하다고 응답하였다.

사람 중심의 도시형 마을만들기 정책은 현재 도시발전의 패러다임이 변화하고 있고, 충청남도도 살기좋은 지역 만들기라는 새로운 지역발전목표도 설정하고 있기 때문에, 앞으로 구체적인 실천전략이 필요하다는 관점에서 개념을 명확히 정립할 필요가 있다.

(3) 사람 중심의 도시형 마을과 마을만들기의 개념

충청남도가 추진하고자 하는 ‘살기좋은 지역 만들기’ 시책은 농촌형(가칭 ‘희망마을만들기’)과 도시형(가칭 ‘사람 중심의 도시형 마을만들기’)로 구분되며, 본 연구는 도시형 마을(읍 동지역으로서 도시지역)에 한정하고 있다.

그렇다면 사람 중심의 도시형 마을과 만들기의 개념은 무엇인가? 도시형 마을만들기의 최종의 성과물은 물리적인 공간 개선과 사회적 관계(지역공동체)로 구체화될 것이나, 사람 중심의 도시형 마을이란 ‘사람(주민)이 존중받고 사람(주민)의 삶의 가치가 도시의 물리적 환경으로 구현된 마을’이라 정의한다.

이러한 관점에서 사람 중심의 도시형 마을만들기란 ‘주민이 가지고 있는 삶의 가치를 마을의 공유자원(텃밭, 놀이터 등)이나 특정이슈(환경문제, 재개발문제 등)를 토대로 다양한 주체(주민, 행정, 전문가, 시민단체 등)가 참여하여 도시의 물리적인 환경 개선과 함께 주민역량을 강화하는 여러 수단을 통해 지속가능하고 풍요로운 마을공동체를 구축하는 것’이라고 정의한다.

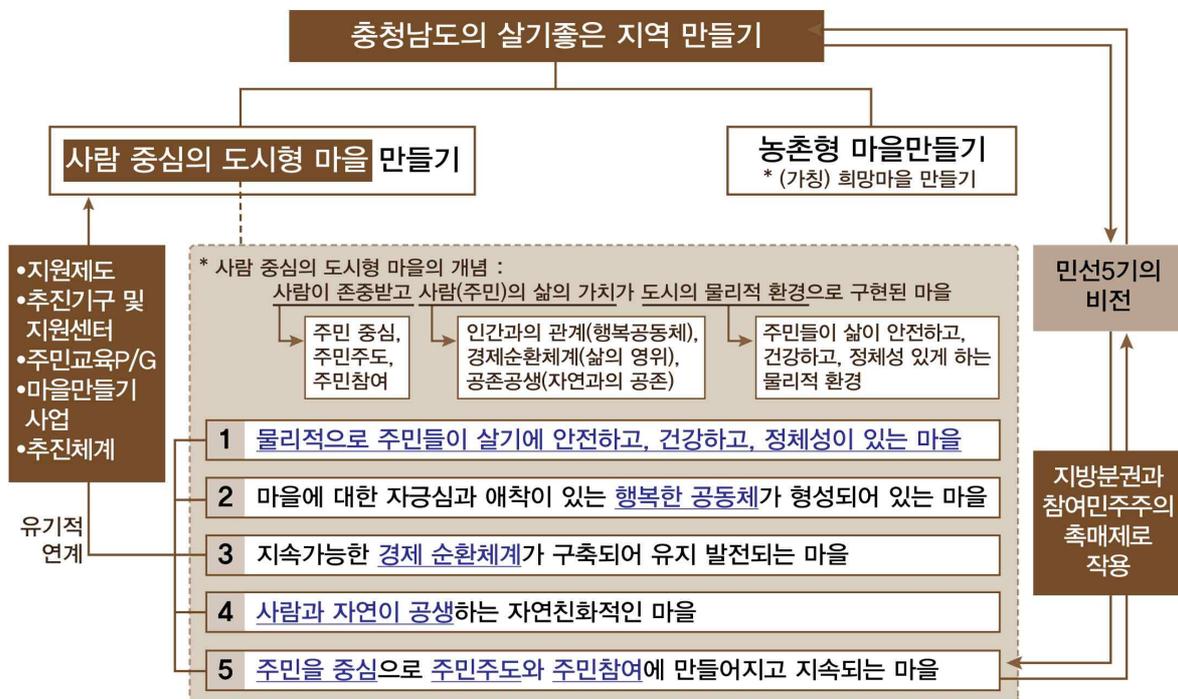
만약, 도시형 마을만들기 정책은 마을만들기가 결과가 아닌 과정으로 이해한다면, 주거지역(단독주택지역, 공동주택지역 등), 상업지역, 공업지역에서의 마을만들기 과정을 충청남도와의 시 군이 제대로 수행할 수 있도록 지원하는 것이라고 정의할 수도 있다. 다만, 충남의 지방소도읍들은 상기의 용도지역과 기능들이 혼재되어 있다는 특성을 감안해야 한다.

충청남도의 도시형 마을은 사람과 자연이 공생하면서 물리적으로 살기좋은 환경이 조성되고, 마을주민 간에 개별화된 관계들을 보듬어가는 과정을 통해 지속가능한 마을공동체를 이루

며, 지역민이 경제적으로 건강하게 살 수 있도록 지속가능한 경제순환체계가 구축되어 유지 발전하는 마을이다. 이러한 마을의 이상적인 모습은 주민이 주도하여 마을계획을 수립하고, 계획과정에서 다양한 주민간의 논의를 통해 우리 스스로 무엇을 하고 싶어 하는지, 무엇이 필요한지를 찾아 법정 도시관리계획에 반영시킴으로써 구체화된다.

주민이 중심이 되는 도시형 마을은 보다 구체적으로 ①물리적인 공간 개선, ②마을공동체 구축(도시공동체 의식 강화), ③순환경 마을경제 활성화, ④사람과 자연의 공생을 위한 순환형 시스템 구축, ⑤주민참여 활성화라는 다섯 가지 요소가 구체적으로 연계되어 있는 마을이다.

〈그림 4-3〉 사람 중심의 도시형 마을과 마을만들기의 개념



첫째, 물리적으로 주민들이 살기에 안전하고, 건강하면서 정체성이 있는 마을을 조성한다. 이에 사람 중심의 도시형 마을만들기는 생활편익시설을 적정 배치하고 커뮤니티 공간을 조성하는 등의 동네 프로젝트와 같이 물리적인 공간 개선을 의미한다. 도시형 마을만들기에 있어서 중요한 것 중에 하나는 사람들의 행복한 삶에 대한 다양한 조건들을 어떻게 충족시킬 것인가에 달려있다. 그 중에서 무엇보다도 중요한 것은 쾌적한 도시환경에서 삶을 영위하고 보다

살고 싶은 도시환경을 창출해 가는 데에 있다. 충청남도의 도시형 마을만들기 사업은 외부공간의 변화와 주민간의 관계 속에서 찾을 수 있다. 그동안 중앙정부의 지역만들기 사업은 외부공간의 예쁜 변화에만 관심을 갖고 있었다. 물론 주민들과의 합의 속에서 방치된 공간을 전문가들의 손을 빌려 가꾸고 정리하는 과정도 중요하다. 벽화 그리기나 화단 조성, 조형물 설치, 거리 조성 등 외부공간 변화에 참여하는 활동은 참여자에게 큰 즐거움을 준다. 그러나 외부공간의 변화가 주민 간 관계의 변화로 전환되려면 마을의 본질에 접근하는 자세가 무엇보다 중요하다. 외부공간의 변화라는 것은 그 자체가 목적이 아니라 수단이다. 화단을 만들고 벤치를 놓는 것 자체가 중요한 것이 아니라 이웃들과 함께 동네를 돌아보면서 서로를 이해하고, 화합하면서 개별화된 관계들을 보듬어가는 과정 자체가 바로 목적이기 때문이다.

둘째, 마을에 대한 자긍심과 애착이 있는 행복한 공동체가 형성되어 있는 마을을 조성한다. 따라서 사람 중심의 도시형 마을만들기는 도시공동체 의식을 강화하는 등의 사회적인 관계를 형성하는 것이다. 도시형 만들기에서 가장 기본적인 핵심 중에 하나는 지역의 공동체 의식을 산업사회 이전으로 회복시키는 것에 있다. 마을공동체 의식은 사람 중심의 도시형 마을만들기의 정신적 요체이고, 도시공동체 의식의 강화는 지역애착과 지역사람들에 대한 이해의 폭을 넓혀 다양한 삶을 수용하는 밑거름이 된다.

셋째, 지속가능한 경제 순환체계가 구축되어 유지 발전되는 마을을 조성한다. 사람 중심의 도시형 마을만들기는 순환형 마을경제를 활성화하는 것이 중요하다. 건강한 커뮤니티를 만들기 위해서는 마을경제의 활력이 매우 중요한 요소이다. 마을경제의 활력은 곧 지역민들이 창출해 내는 것으로서 지역민이 경제적으로 건강하게 살 수 있는 주요한 요인이기 때문이다.

넷째, 사람과 자연이 공생하는 자연친화적인 마을을 조성한다. 이에 사람 중심의 도시형 마을만들기는 사람과 자연이 공생하는 자립순환형 구조를 구축하는 것이다. 사람과 자연의 공존 시스템의 구축은 미래 도시 및 지역환경의 지속가능성을 증대시키고 또한 지역의 정체성과 매력을 증대시켜 살고싶은 도시환경 조성의 핵심적인 사안 중 하나이다.

다섯째, 충청남도의 도시형 마을만들기는 주민을 중심으로 주민주도와 주민참여에 만들어지고 지속되는 마을이다. 마을만들기는 지역주민들이 자율의지를 가지고 자신의 마을이나 지역을 어떻게 만들어 갈지 결정하는 것이다. 사람다운 도시가 되는 것은 도시의 구성원 하나하나가 주인된 의식과 역할을 가지고 도시의 자치에 직접적으로 참여하는 것이 보편화될 때부터이다. 서구의 오랜 자치도시에서 도시거주자, 즉 시민들은 자치의 주체로서 다양한 방식으로

권능화되어 있다. 제도로서, 규범으로서, 정책으로서, 일상관계로서, 시민사회의 활동으로서, 시민들은 시의 주체로서 혹은 시민권자로서 역할과 권리의 보장이 곧 시민권능화의 실제 방법이다(조명래, 2011).

이러한 개념은 기존의 마을 만들기의 내용적인 범주를 포괄하고 있기도 하지만, 충청남도 도시지역의 마을만들기 특성도 충분히 반영할 수 있다. 사람 중심의 도시형 마을만들기 시책은 동네라는 자치단위를 통해 도민의 자율권과 자치권을 구현한다는 점에서 충청남도 민선5기의 비전인 지방분권과 참여민주주의를 실현하는 중요한 촉매제가 될 수 있기 때문이다. 충청남도는 마을만들기라는 사회적인 가치를 확산시키기 위해 마을만들기 사업을 주민참여라는 과정을 통해 추진함으로써 물리적이고 사회적인 변화로 이끌어내야 한다.

다만, 이러한 도시형마을의 4가지 구성요소는 공동체 형성을 제외하고는 기본적으로 사업의 결과라고 판단할 수 있다. 좀 더 근본적인 주민의 의식변화를 수반할 수 있도록 하기 위해서는 다양성에 대하여 존중(respect to diversity)하고 계층적 구분에 의한 심리적 좌절감을 느낄 수 없도록 수평적 관계를 유지(no hierarchy in people's relation)하는 것이 중요하다. 이와 함께 주민의 자발적 봉사 및 협력 마인드를 확충(encouraging volunteership)하고, 경제적 기부(donation)를 포함하여 다양한(시간, 노력 등) 사회봉사의 분위기(donation moods) 구축이 이루어져 한다.

(4) 사람 중심의 도시형 마을만들기의 단위

우리는 일반적으로 마을을 마음 속 고향이자 향수를 불러일으키는 곳으로 여긴다. 마을 단위의 지역공동체 발전과 화합은 지역에 대한 사랑과 관심을 키우게 하며, 도시에서 작은 마을은 '우리 동네'에 대한 관심으로 발전하게 된다. 충청남도 전체에 있어서 공동체와 화합의 시작으로 '우리 마을', '우리 동네'가 출발점이 될 수 있다. 아울러 마을이란 물리적 개념에 국한되지 않고 사회적 자본을 형성하는 일상생활의 네트워크를 구축할 수 있는 터전이라는 복합적인 의미도 내포하고 있다.

이러한 관점에서 사람 중심의 도시형 마을만들기의 최소단위는 무엇인가 고민할 필요가 있다. 사람 중심의 도시형 마을만들기는 마을 단위 이상의 공간적 범위에서 주민 생활자 바로 가까이 있는 공간 또는 장소 만들기를 지칭한다. 따라서 도시형 마을만들기의 공간단위는

휴먼스케일(human scale)에 대한 논란이 있지만, 시민권능화(civic empowerment)와 참여자치제의 기본이념을 반영하고, 도시 내 일차적인 인간관계를 담는 공동체(근린주구, 읍동 단위 등 마을특성에 따라 최소단위 차등화)로 설정할 필요가 있다. 또한, 마을만들기의 공간단위는 일상생활이 영위되는 친숙한 범위로 정해야 한다.

사람 중심의 ‘도시형 마을’ 만들기 사업을 추진 시 규모의 적정성에 대한 전문가 의식을 조사한 결과, 응답자의 64.3%가 주민이 자율적으로 결정하고 지역특성에 따라 차등화해야 한다고 답하였다. 그밖에 마을만들기 주제에 따라 차등화(주제에 따라 주민, 동민, 구민 참여의 이야기로 구분되고, 그에 대한 지역적 범위도 달라야 함)해야 한다는 의견도 제시되었다. 이에 비하여 도민설문조사에서는 마을만들기 사업은 시 군 구로 추진해야 한다는 의견(전체의 36.1%)과 동 리 단위로 추진해야 한다는 의견(전체의 27.3%)이 대부분을 차지하였다.

〈그림 4-4〉 사람 중심의 도시형 마을만들기의 단위



(5) 기존의 마을만들기 관련제도 및 정책과의 차별성

① 마을만들기 계획과 도시계획의 차별성

마을만들기 계획은 선진국의 사례에서 확인할 수 있듯이 이제까지의 도시계획과 차별성을 가지고 개념이 점차 확장되고 있다. 20세기 도시계획의 확고한 이념이었던 물리적 쾌적성(amenity)으로부터 계획의 관점이 환경적 지속성으로 옮겨가고 있다(Blowers and Evans ed. 1997: 63-64). 현대사회는 기존의 하향식 도시계획에서 지역의 마을과 도시를 주민 스스로 가꾸어 나가는 상향식 도시계획체계로의 전환을 요구하고 있다. 앞서 살펴본 미국 시애틀의 근린계

획(neighborhood plan)이 기존 도시계획과 다른 점은 행정보다 커뮤니티가 계획과정을 주도하고, 업무내용과 계획구역을 커뮤니티가 정하도록 되어 있는 점이다.⁹⁵⁾

〈표 4-1〉 미국 시애틀 근린계획과 기존 계획과의 차이점

구분	시애틀 근린계획	기존 도시계획
계획과정	<ul style="list-style-type: none"> • 커뮤니티 주도 - 정확한 목표 설정 	<ul style="list-style-type: none"> • 시가 주도 - 커뮤니티에서 계획목표 미인식
계획구역	<ul style="list-style-type: none"> • 커뮤니티 의회에서 정한 생활공간 	<ul style="list-style-type: none"> • 법정 행정단위
계획범위	<ul style="list-style-type: none"> • 구성원들에 의한 계획으로 경제개발, 공공안전, 서비스, 여가, 공지, 교통, 주택, 교육, 역사, 예술, 문화 등 물적계획과 사회계획 등 다양 	<ul style="list-style-type: none"> • 부서별 계획 - 토지이용, 용도구역 변경 - SOC 시설물, 주택, 교통, 토목 사업
계획주체	<ul style="list-style-type: none"> • 주민으로 구성된 근린조직 - 커뮤니티에서 계획가 고용 	<ul style="list-style-type: none"> • 전문적 계획가, 용역업체
참여범위	<ul style="list-style-type: none"> • 계획과정에 구성원 참여 - 자원봉사자 등 - 계획에 대한 책임 	<ul style="list-style-type: none"> • 전문가 계획가

자료: Jim Diers, 2006, Seattle's Department of Neighborhoods: Empowering Communities to Make a Livable City, 살기좋은도시만들기 국제세미나, 국토연구원

이에 비하여 일본의 묘시(三好庸隆, 1998: 22)는 '마치즈쿠리' 용어의 개념을 도시계획과 대비하여 <표 4-2>과 같이 정리하고 있다.

먼저 도시계획이 '도로·공원·하천, 하수도 등의 도시기반시설 및 공공건축물 계획 등 물적 계획을 중심으로 한정'된 것임에 비추어, 마치즈쿠리는 '도시계획의 내용을 포함하면서도 생활공간 개선 및 사람들 간의 관계도 포함하는 물리적 계획과 사회계획을 포괄'하는 것으로 설명하고 있다. 이는 근대주의의 산물인 도시계획이 분석적이고 획일적이며 효율성과 효과를 강조하는 데 비추어, 마치즈쿠리는 근대주의의 반성에서 출발하여 사람들이 살기좋은 곳을 만들기 위한 종합적, 개성적인 것으로 이미지를 가지고 있다. 도시계획과 확연히 구분되는 또한 가지로는 지금까지의 도시계획이 국가 및 지자체가 주체가 되어 주민에게는 하향적으로 결정되어 내려오는 것이었다고 한다면, 마치즈쿠리는 시민, 주민, NPO(비영리재단법인), 기초

95) 시애틀시(행정)에서는 센서스 지역에 기반하지만, 커뮤니티에서는 neighborhood에 기반하고 있음. 커뮤니티의 업무범위도 시계획은 부서기능(예를 들면 토지이용, 지구단위개발 등)에 초점을 두는 반면, 커뮤니티에서는 경제개발, 공공안전, 서비스, 레크리에이션, 오픈스페이스, 교통, 주택, 교육, 역사, 문화 등 다양함.

지자체가 주체가 되어 상향적으로 결정하는 것으로 보고 있다. 대상의 범위는 생활공간으로 인식하는 범위를 대상으로 하고, 참가형식에 있어서도 주민·시민이 행정과 협력하여 학습하고 제안하는 등 시민활동으로 추진되며 전문가의 주민의 입장을 대변하거나 주민활동을 지원하는 역할을 하게 된다.

〈표 4-2〉 일본의 도시계획과 마치즈쿠리와 차이점

구분	도시계획	마치즈쿠리
용어의 역사	• 1888년 동경시구(東京市區) 개정 조례에서 시작	• 주로 1960년대 이후 사용
이미지	• 강제적, 위압적, 경직적, 정적, 계획가의 얼굴이 없음	• 온화, 유연, 동적, 가변적(계획가나 토론하고 있는 사람들의 얼굴이 보임)
내용	• 도로·공원·하천, 하수도 등의 도시 기반시설 및 공공건축물의 물적 계획 중심(한정적)	• 도시계획 내용을 포함하면서 생활 공간 개선과 사람들 간의 관계를 포함하는 물리적 계획 및 사회계획을 포괄(포괄적)
키워드	• 할거행정, 중앙집권	• 범행정부서, 민관 파트너십, 마치즈쿠리 조직, 워크숍, 네트워크, 합의형성, 지방분권, 자치
	• 분석적, 획일적, 근대주의(모더니즘), 효율성·효과	• 종합적·개성적, 근대주의의 반성(포스트 모더니즘)
주체	• 국가, 광역지자체, 기초지자체	• 시민, 주민, NPO, 기초지자체
의사결정방식	• 하향식	• 상향식
대상범위	• 행정단위, 개발단위, 사업단위	• 주민 혹은 시민이 생활공간으로 인식하는 일정 범위
참가형식	• 형식적 시민참가	• 주민과 행정간의 협력
활동 유형	• 진정 및 청원형, 반대운동	• 학습제안형, 시민운동 또는 활동
전문가 파트너	• 도시계획가, 건축가, 도시계획 컨설턴트	• 마치즈쿠리 코디네이터 마치즈쿠리 컨설턴트

자료 : 국토연구원, 2005, 살고싶은 도시만들기 추진방안 연구

우리나라의 경우 도시개발에 대한 패러다임이 변화하면서 지속가능한 개발이 강조되고 있고, 도시 거주자의 도시행정 및 도시계획에의 참여가 증대함에 따라 주민참여형 또는 주민협력형 도시계획의 필요성이 증대되고 있다. 21세기의 의사결정구조가 중앙집중형에서 지방분권형으로 변화하고 있음을 고려하면 지방분권형 구조를 반영하는 도시계획과 도시정책의 필

요성이 더욱 증대되고 있다. 이에 따른 도시계획과 도시정책의 수립 및 집행 단계에서 지역주민의 참여의 목소리도 커지고 있다.

충청남도의 경우, 도시지역 거주자가 전 도민의 63.9%(2009년 현재) 수준인 시점에서 도시 내에 거주하는 사람들이 진정으로 살고 싶은 도시가 될 수 있도록 정책적으로 뒷받침해주는 제도 마련이 절실하다.

② 기존 마을만들기 정책과의 차별성

사람 중심의 도시형 마을만들기는 기존 마을만들기 정책과 몇 가지 차별성을 가지고 있다.

첫째, 마을만들기는 지난 1970년대의 새마을운동과 비슷한 내용을 가지고 있지만 추진주체가 서로 다르다. 새마을운동은 행정에서 중심이 되어 권위적이고 하향식으로 물리적 환경 개선을 추진하면서 큰 성과를 거두었지만 문제점도 많았다. 이에 비하여 마을만들기는 주민 주도형으로 학습을 중요하게 여기고 공동체 복원과 더불어 주민이 참여하는 하드웨어 및 소프트웨어 복합사업이라 점에서 새마을 운동과 다르다.

둘째, 도시형 마을만들기는 농촌지역의 마을만들기 정책과는 차별화된다. 현재 우리나라에서 마을만들기라고 할 수 있는 움직임들은 주로 이웃공동체 회복, 생활환경·삶터 가꾸기의 경향을 보인다. 농촌지역의 경우에 지역공동체는 이미 형성되어 있고, 주로 지역경제적 활로를 개척하는 것에 힘을 쓰고 있다. 그러나 도시지역의 마을만들기 운동은 다른 양상을 보이고 있다. 무엇보다 도시지역은 이미 경제적으로는 어느 정도 성과를 이룬 상태이기 때문에 거주편의성 증대, 자연과 생태환경 보전 등의 문제에 관심을 가지고 있다⁹⁶⁾. 그러나 농촌형 마을만들기나 도시형 마을만들기는 커뮤니티 형성을 통한 자조적 마을가꾸기라는 점에서는 근본적으로 차이가 없다. 다만, 마을만들기의 대상이 서로 다르고(농촌지역의 경우 주로 자연자원을 활용한 삶의 질 개선이나 지리적 근접성에 기반한 전통적 공동체의 관심사항을 중심으로 발생하나, 도시지역의 경우 다양한 유형의 삶의 공간, 인공적인 조직체가 대상), 자원적인 여건이 달라서 성공의 조건이 다르다는 점이다. 예컨대 농촌지역에서는 마을리더의 유무와 주민들의 인식을 위한 학습과정이 중요한 데 비해, 도시지역은 다양한 유형의 삶의 공간에 거주하는 구

96) 도민설문조사 결과, 사람 중심의 도시형 마을만들기의 중요한 항목으로써 거주편의성 증대(45.0%), 자연순환체계 구축(16.3%), 주민참여기회 확대(16.3%), 공동체 활성화(13.4%) 등의 순으로 중요한 것으로 분석되었음.

성원들이 어떻게 공동의 관심을 갖는 공동체를 형성할 것인가 하는 점이 성공의 관건이다. 특히, 도시지역은 주거지역(단독주택지 공동주택지, 저소득층 밀집주거지) 상업지역 공업지역으로 구성되어 있어 농촌지역의 용도지역과 다르다. 다만, 중소도시의 특성상 상기 용도지역이 특성이 혼재되어 나타나고 있다는 점을 고려해야 한다.

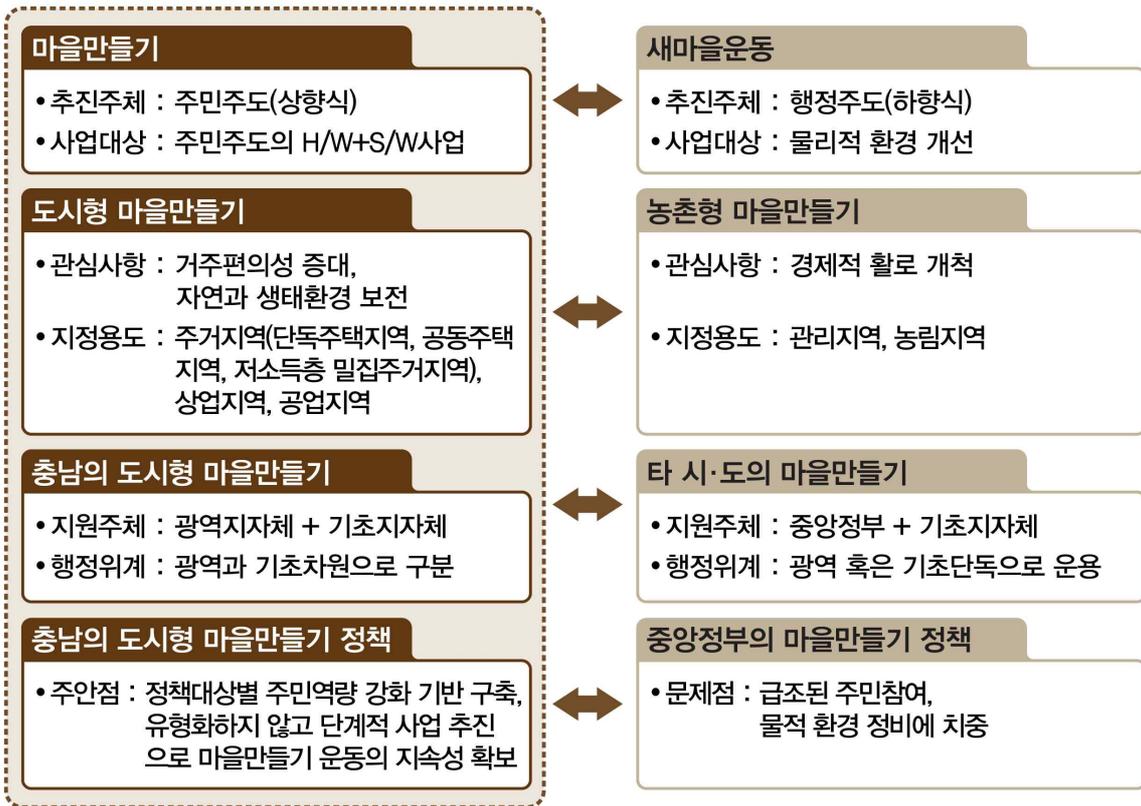
〈표 4-3〉 충청남도 도시형 마을만들기의 대상지역별 핵심시책

공간적 범위	대상지역	도시의 공간적 경제적 사회적 여건에 따른 대상시책	
		양호지역	쇠퇴지역(본 연구의 차별성)
주거 지역	단독주택지역	마을만들기 일반사업	충남 해비타트(habitat)
	공동주택지역	살기좋은 아파트 만들기	살기좋은 아파트 만들기
상업 지역	근린상업지역	마을만들기 일반사업	커뮤니티 비즈니스사업
	중심시가지	마을만들기 일반사업	도시재생사업
	재래시장	-	상권활성화 및 재래시장활성화사업

셋째, 충청남도의 도시형 마을만들기가 다른 지역의 도시 및 마을만들기와 다른 점은 광역 지자체와 기초지자체 입장에서 최소한의 지원범위와 역할을 규정하고 있다는 점이다. 이제까지 우리나라의 마을만들기 정책은 광역시 도 차원의 정책과 사업, 운동은 많지 않았다. 대부분 5,000명이하의 마을로 바로 이야기가 전개된다. 그러면 도시형 마을만들기를 위하여 광역시 도 차원에서 마을만들기 정책을 추진할 필요가 있겠냐는 의구심이 생긴다. 충청남도는 무엇을 해야 하나? 무엇을 할 수가 있나? 물론, 도시위계상 마을이 모이면 읍 면 동이 되고 시 군 구가 되고 광역시 도가 되지만, 충청남도의 고유한 마을만들기 접근방식을 가지고 있다.

넷째, 충청남도의 도시형 마을만들기 정책은 중앙정부의 도시 및 마을만들기 정책과 차별성을 가지고 있다. 정부의 마을만들기 정책의 추진체계, 지원방식, 주민참여의 지속성 유지방안 등이 다르다. 중앙부처 지원사업은 주민들의 자발적인 참여보다는 사업선정을 위해 급조된 참여들이 다수이었고, 마을간 경쟁구도를 조장했으며 물리적 환경정비에 치중한 측면이 강하다. 충청남도의 도시형 마을만들기 정책은 사업비와 상관없이 마을만들기 운동이 시작될 수 있도록 정책대상별(주민, 공무원, 전문가, 주민리더, 선생님, 코디네이터 등)로 주민역량 강화기반을 구축하였다.

〈그림 4-5〉 도시형 마을만들기와 기존 마을만들기 정책과의 차별성



이상과 같이 충청남도의 도시형 마을만들기는 공간적으로 사회적인 약자가 거주하는 도시 쇠퇴지역을 고려하였고, 내용적으로는 커뮤니티 비즈니스와 사회적 자본의 확충방안을 제시하였으며, 절차적으로는 광역지자체와 기초지자체의 역할을 제시했다는 점에서 다른 지역의 마을만들기 정책과 차별성을 갖는다.

충청남도의 도시형 마을만들기는 주민이 요구하고, 스스로 구체적으로 디자인하며, 각 주체의 파트너십에 의해 일을 추진한다는 차별성을 가져야 한다. 동시에 사람 중심의 도시형 마을만들기는 그 특성상 과정주의, 참여주의, 협동주의, 인간주의적 성격을 갖고 있다. 이를 위해 마을만들기에 있어 공공이 어떻게 개입할 것인가를 우선 고민할 필요가 있다. 정부가 만들어 주면 실패라는 관점에서 공공 개입을 최소화(사회적 약자와 도시형 마을만들기 등)하고 관 개입의 한계를 극복하기 위해 주민자발적인 참여중심이 되도록 지원방안을 정교화해야 한다. 정부가 만들어 주면 실패라는 비판이 제기되고 있지만, 실제로 마을만들기는 행정이 주도하기도

하고 NGO가 주도하기도 하고 주민이 주도하기도 한다. 행정이 주도하다 시민이 계속 주도하는 형태가 아니라 계속 순환적인 시스템을 가지고 있다. 따라서 행정주도가 굉장히 심각한 문제인 것처럼 바라보는 것은 다른 방식으로 고민해보아야 한다.

2) 사람 중심의 도시형 마을만들기의 기본방향

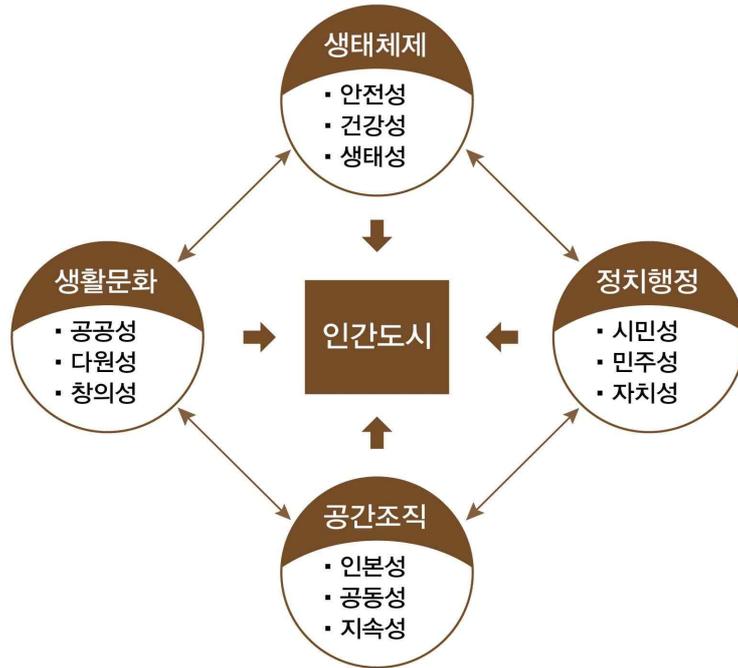
(1) 인간도시의 구성요소와 도시형 마을만들기의 목표

사람의 가치, 사람다움이 되살아나고 중심이 되는 도시를 인간도시(human city)라 한다면, 그 사람다움은 실제 도시에 어떻게 반영되어 구성되어야 할까? 도시를 물리적 공간조직, 일상 사회적 관계, 정치행정조직, 생태체제, 네 차원으로 나누어 본다면, 사람이 중심이 되는 의미와 가치는 이 네 차원에 구체적인 도시적 콘텐츠로 구현되어야 할 것이다. 그러나 네 차원으로 나눈다 해도, 각 차원 내에서 사람다움의 의미와 가치를 구현해내는 세부적인 범주와 내용, 그리고 방법은 달리해야 할 것이다. 즉, 도시의 구성차원인 공간조직, 생활, 정치행정, 생태체제, 각 차원에서 사람다움의 키워드를 구현해내는 방식으로 현실 도시를 재편해 간다면, 이는 곧 '인간도시 만들기' 그 자체가 된다. 조명래(2011)는 인간도시를 구성하는 네 차원(공간조직, 생활문화, 정치행정, 생태체제)에 포함될 키워드를 다음과 같이 12개로 분류하고 있다.

본 연구에서 전문가를 대상으로 인간도시의 구성요소인 다음의 키워드군 중 '사람 중심의 도시형 마을만들기'의 개념을 잘 설명할 수 있는 가치에 대한 적합성을 평가하였다. 사람 중심의 도시형 마을만들기는 시민성과 민주성, 자치성에 기반한 '정치행정'적인 의미(평균 13.29점, 1/4순위)와 인본성, 공동성, 지속성에 기초한 '공간조직'(13.25점, 2/4순위)이 중요한 것으로 조사되었다. 인간도시의 키워드 중에서는 자치성(4.61점, 1/12순위)과 공동성(4.54점, 2/12순위), 인본성(4.39점, 3/12순위)이 중요하게 평가되었다.

인간도시는 도시주체들의 사람다움을 담보할 지방분권에 기초한 도시자치를 실현해야 하는 자치성(autonomy)이 중요하고, 사람답게 삶의 질을 보장하는 생활필수시설이 다양하게 공급되는 공동성(communality)이 도시의 틀이 되어야 한다. 동시에 도시의 물리적 형태와 구조에서 사람중심의 삶이 보장될 수 있는 인본성(humanism)이 전제되어야 한다.

〈그림 4-6〉 인간도시의 구성차원과 요소



이러한 관점에서 사람 중심의 도시형 마을만들기의 주요내용별 실천전략은 ①물리적인 공간 개선, ②마을공동체 형성, ③마을경제 활성화, ④사람과 자연의 공생을 위한 순환형 시스템으로 설정하고자 한다.

본 연구에서 전문가를 대상으로 ‘사람 중심의 도시형 마을만들기’의 구체적인 개념을 조작적으로 정의하고자 항목별 적합성에 대하여 각각 평가하였다. 사람 중심의 도시형 마을만들기의 목표는 주민참여(시민권능화(civic empowerment)와 참여자치제) 활성화(평균 4.61점, 1/4 순위)와 사회적인 관계(지역공동체)의 형성(4.57점, 1/2순위)이 중요한 것으로 분석되었다.

이에 비하여 도민을 대상으로 한 인식조사에서는 조금 상이한 결과가 도출되었는데, 사람 중심의 도시형 마을만들기의 목표로서 응답자의 45.0%가 물리적 공간 개선(거주편의성 증대)이 가장 중요한 것으로 분석⁹⁷⁾되었다.

97) 그 밖에 자연·생태환경 보존(자연순환체계구축) 16.3%(33명), 주민참여기회 확대 15.3%(31명), 공동체 활성화 13.4%(27명), 마을의 소득증대 8.4%(17명) 등의 순으로 나타났음. 문화환경, 교통의 편리성(대중교통 노선과 시간확대), 치안 등이 중요하다는 기타의견도 있었음.

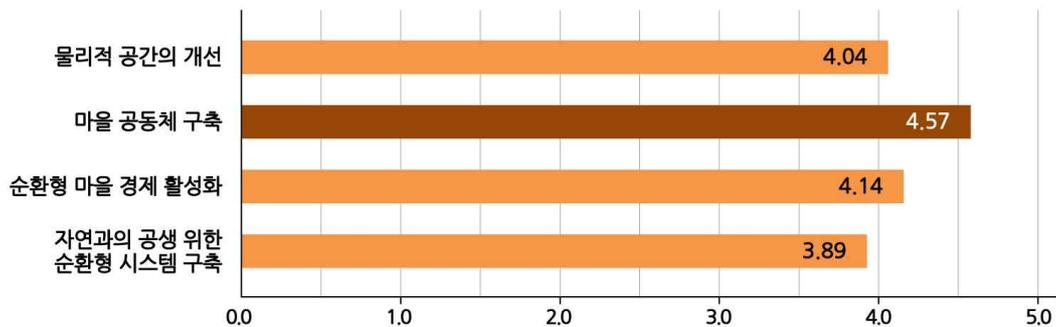
〈표 4-4〉 인간도시의 구성요소의 적합도

(단위: 빈도수, (%))

비 전		평균	비고
공간조직 (13.25, 2/4)	인본성(humanism)	4.39	3/12
	공동성(communality)	4.54	2/12
	지속성(sustainability)	4.32	5/12
생활문화 (12.11, 4/4)	공공성(public)	4.11	9/12
	다원성(diversity)	4.14	8/12
	창의성(creativity)	3.86	12/12
정치행정 (13.29, 1/4)	시민성(civility)	4.36	4/12
	민주성(democracy)	4.32	5/12
	자치성(autonomy)	4.61	1/12
생태체계 (12.25, 3/4)	안정성(stability)	4.00	11/12
	건강성(health)	4.21	7/12
	생태성(ecology)	4.04	10/12

주: 중요도는 5단계 리커트척도로 측정됨

〈그림 4-7〉 도시형 마을만들기의 주요내용별 실천전략 적합성(전문가 의식조사결과)



(2) 도시형 마을만들기의 방향

① 도시형 마을만들기의 주안점

첫째, 충청남도는 도시형 마을만들기를 위한 조례를 제정해야 한다. 도시형 마을만들기 사업이 결국 지자체에서 주민 등 민간주도로 전개된다는 점에서 충청남도가 큰 틀에서 예산지원

등 지원을 위한 최소한도의 근거만 갖추고, 구체적인 사업추진에 관한 사항은 해당 기초지자체에서 조례등의 근거규정을 만들어 추진할 수 있다.

둘째, 도시형 마을만들기를 위한 지원조직을 구성해야 한다. 지역주민, 커뮤니티, 마을만들기 단체 등이 원활한 관계를 형성하고 커뮤니티를 활성화시킬 수 있도록 지속적인 행정서비스를 실시하는 등의 제도적 지원이 필요하다. 이를 위해 마을만들기 운동을 지원하는 마을만들기 지원센터 설립을 우선적으로 검토해야 한다.

셋째, 도시형 마을만들기를 주도할 주민조직을 우선 육성해야 한다. 주민 속에서 주민 스스로 마을만들기의 리더를 키우고 지역의 인재를 발굴 육성하는 것은 매우 중요하다. 도시형 마을만들기는 주민의 역량과 지역적 여건을 감안한 자주적이고 자립적인 사업에 중점을 두어야 한다. 마을만들기 사업의 가장 핵심적 요소는 주민 자치적 특성이므로, 주민의 자발적 노력과 상부상조 협력, 자원봉사와 지역자원의 최대 활용을 통해 이루어져야 한다. 주민의 자생적인 조직을 육성하도록 지원하는 일은 역동적인 마을만들기에 있어서 필수적인 조건이다.

넷째, 사람 중심의 도시형 마을만들기를 위한 선도적인 시범사업(pilot project)을 추진할 필요가 있다. 우리나라의 도시 및 마을만들기 사업은 이제 도입단계를 벗어나 확산단계에 도달하였다. 이를 바탕으로 마을만들기 운동이 뿌리를 내릴 수 있도록 충청남도의 적극적인 지원책이 요구된다. 도시형 마을만들기의 사업은 생활환경에 대한 문제를 주로 다루기 때문에 기존 행정에서 취급하는 분야를 넘어서 사업내용이 다양하다는 특성이 있다. 그러므로 도시형 마을만들기에서는 사업의 내용을 정해 놓지 말고 주민의 의견을 수렴하여 다양한 사업이 도출될 수 있도록 하여야 한다. 참여정부의 도시 및 마을만들기 정책처럼 무슨 사업만이 된다는 경직된 방식보다는 개방되고 유연한 방식을 취하는 것이 중요하다.

② 주민주도형 마을만들기의 과정

다양한 주민참여 방안 중에서도 핵심은 마을만들기 계획에 있다. 마을만들기 계획은 주민의 의견을 어떻게 수렴하고 반영하는가 하는 점이 중요한 과제이기 때문이다.

기존의 도시 및 마을만들기 계획은 일반적으로 행정과 전문가가 주도하고 주민이 느슨하게 참여하는 형태로 마을의 비전과 목표, 전략 등을 정해 사업을 추진하는 과정을 거친다. 이에 비하여 주민주도형 마을만들기란 주민자치 기능을 강화하고 마을공동체의 형성을 도모하기 위하여 주민 스스로 살기 좋은 마을을 만들기 위한 과정을 의미한다.

거버넌스 차원에서는 기존의 계획이 행정의 수립한 계획에 자신들의 의견을 표현하는 소극적인 형태의 거버넌스로 이루어졌다면, 주민 주도형 마을만들기 계획은 주민이 직접적으로 커뮤니티 조직을 구성하여 지역의 계획과 시행을 관장하는 기관에 영향을 미치는 적극적인 거버넌스 체계에 의해 수립된다.

〈표 4-5〉 기존의 도시 및 마을계획과 주민주도형 마을만들기 계획의 차이점

구분	기존의 도시 및 마을계획	주민주도형 마을계획
주체	• 행정과 전문가 주도, 한정된 주민 참여	• 주민주도, 행정 전문가 기업 참여
영역	• 물적환경, 사회 경제 문화 등	• 사회 경제 문화, 물적환경 등
장소 · 공간	• 생활권에서 출발, 도시전체의 통합성 중시	• 동네(생활권), 도시 등 각각 유연한 관심영역이나 '작은 공공', '새로운 공공'에 관심
시간	• 단계별 계획	• 시간 없는 관심영역계획
활동원리	• 법률에 규정된 참여활동	• 시민자발성에 의한 파트너십

주민주도형 마을만들기는 ①문제인식→②제안→③결정→④추진→⑤사후평가 등의 다섯 단계로 추진할 필요가 있다.

첫째, 주민이 마을에 대한 문제를 인식하는 단계이다. 그러나 이 단계에서는 일반적으로 두 가지 문제가 있을 수 있다. 하나는 제안을 만들어 내는 주체로서의 주민이 역량이 부족하거나 혹은 주민조직이 만들어지기 어려울 수 있다⁹⁸⁾. 이 경우에는 마을대학이나 포럼활동, 마을 걷기 등 다양한 참가수법을 적용할 필요가 있다. 두 번째로 제안을 만든다 하더라도 공공정책으로서 논의하기에는 미숙한 점이 많다는 것이다. 이 경우 외부에서 전문가, 시민단체, 행정 등의 기술적 지원을 얻어 제안을 키워가는 것이 필요하다.

둘째, 주민이 마을의 가치자원을 발굴하는 단계이다. 이 단계에서는 지역자원에 대한 아카이브(archive)를 구축하고 제안된 가치자원에 대한 정비와 활용구상에 대해 다각적으로 검토하며 공공정책으로서 실현할 가치가 있는지 결정한다.

98) 근대 도시사회란 익명성을 특징으로 하는, 타인에 무관심한 사회임. 이런 상황에서 이해관계가 얽혀 있는 특정한 사업 지구 등이 아니고는 커뮤니티 조직이 만들어지는 경우가 많지 않음.

셋째, 주민주도의 마을만들기 사업계획을 결정하는 단계이다. 여기서 중요한 관점은 주민간에 마을의 가치자원에 근거한 마을의 비전 설정과 사업계획에 대한 합의가 필요하다는 것이다. 마을만들기 계획은 주민들이 살고 일하는 장소의 형태를 결정하는 과정이다. 따라서 공간형성에 있어 주민의사의 반영이 중요하며 주민들이 계획과정에서 주요한 역할을 할 수 있게 하고, 그 능력을 갖출 수 있게 만드는 것이 필요하다.

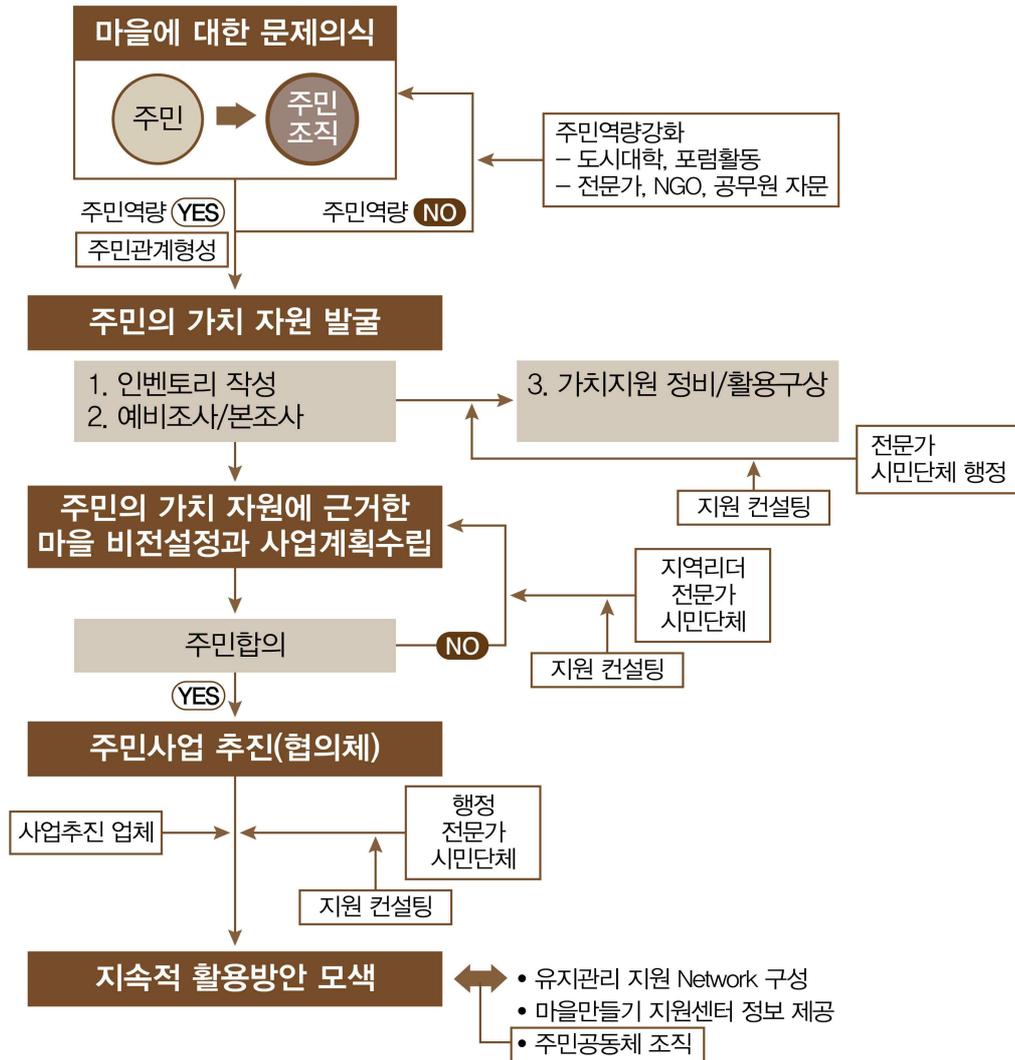
넷째, 사업추진협의체에 의해 사업이 추진되는 단계이다. 마을계획의 주체는 주민 등 민간 혹은 지자체 등 공공이 주도할 수 있다. 민간이 주도하는 경우, 주민들로 구성되는 주민협의체 등에 대한 규정이 필요하며 민간과 기업들로 구성되는 컨소시엄 형태도 가능하다.

마지막으로 실행단계에서는 누가 어떤 자원(자금, 인력 등)⁹⁹⁾을 부담하고 어디서, 언제 실현시킬 것인지에 대한 추진계획이 필요하다. 실행단계에서 중요성이 높음에도 불구하고 아직 제대로 정립되지 못한 영역은 사업의 지속성이다. 이를 위해 마을공동체가 주도하여 마을만들기 네트워크를 구성함으로써 우수한 마을만들기의 사례를 공유하고 사업의 지속적인 활용방안을 모색해야 한다.

마을만들기 과정에서 중요한 것은 도시계획과 연결될 수 있도록 마을만들기 계획의 공간적 범위가 심도 깊게 논의되어야 한다는 점이다. 주민주도형의 마을만들기가 단지 사업별로 진행된다면, 종전의 마을만들기와 전혀 다르지 않다. 마을만들기를 좀 더 조직적으로 진행하고 실효성을 높이기 위해서는 마을계획의 공간적인 범위를 도시계획에서 다룰 수 있는 최소공간단위와 일치시키려는 노력이 필요하다.

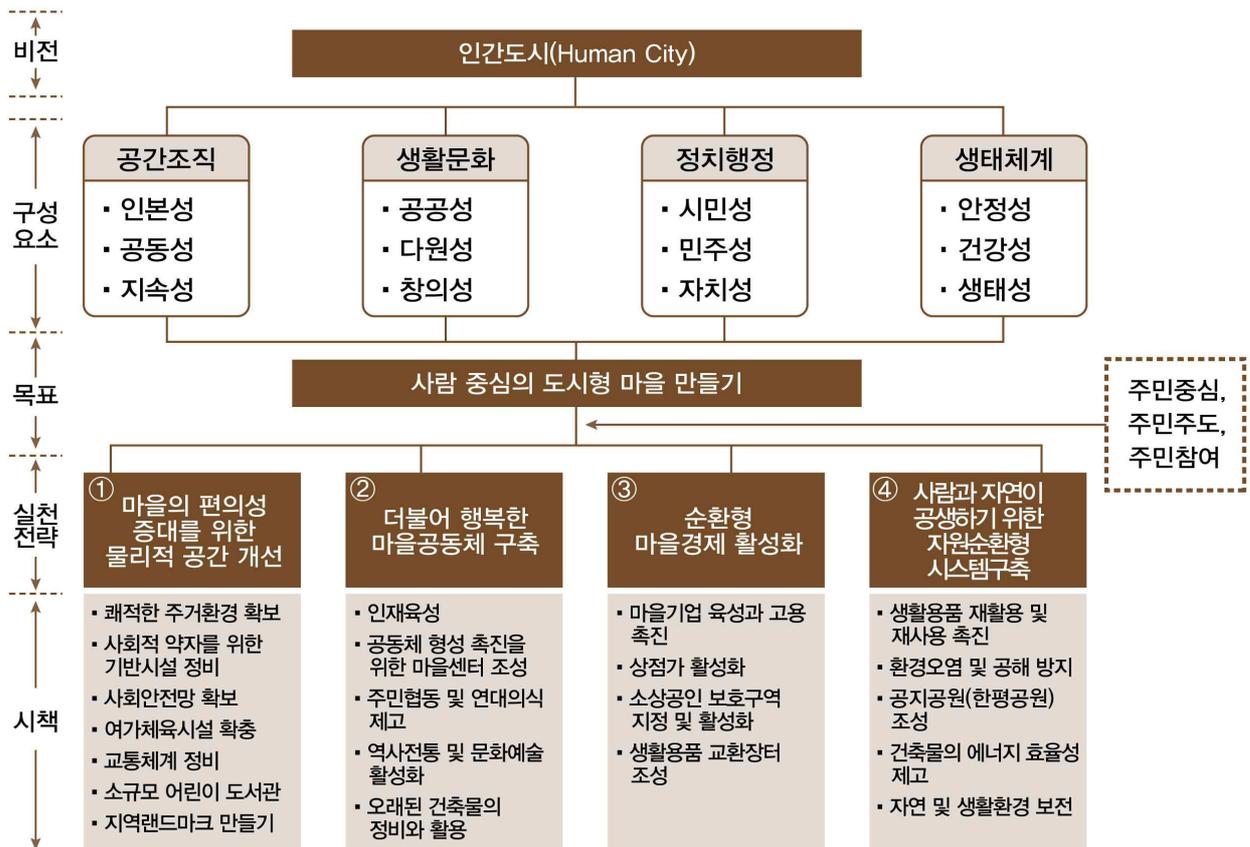
99) 일반적으로 주민조직에게는 인력은 충분하지만 자금이 없는 경우가 대부분임. 여기서 사업예산을 확보하는 방법은 지자체가 자신의 사업으로 수용하여 예산조치를 취하거나 지자체가 별도의 상응자금(matching fund)을 조성할 수 있을 것임.

〈그림 4-8〉 기존계획과 주민주도형 마을만들기의 과정 비교



2. 도시형 마을만들기의 주요내용별 실천전략

〈그림 4-9〉 사람 중심의 도시형 마을만들기 실천전략의 구조



1) 마을의 편의성 증대를 위한 물리적인 공간 개선

(1) 기본방향

도시형 마을만들기에 있어서 중요한 것 중에 하나는 사람들의 행복한 삶에 대한 다양한 물리적 조건들을 어떻게 충족시킬 것인가에 달려있다. 그 중에서 무엇보다도 중요한 것은 쾌적한 도시환경에서 삶을 영위하고 보다 살고 싶은 도시환경을 창출해 가는 데에 있다. 따라서 마을의 편의성 증대를 위한 물리적인 공간 개선은 다음과 같은 관점에서 추진되어야 한다.

첫째, 도시형 마을만들기에서 물리적 공간의 개선은 지역의 정체성을 담는 환경정비여야 한다. 특히, 하나의 영역성을 갖고 있는 마을은 다른 공간단위와 구별되어지면서 개성을 가져야 한다. 이러한 개성은 삶을 꾸미는 방식에 있어서도 차별적으로 드러날 수 있다.

둘째, 다양한 주거유형의 공급과 개선으로 소득과 연령, 능력에 관계없이 주거선택의 가능성과 정주성을 높여야 한다. 도시공간에서 지역민들의 다양한 삶의 방식을 수용하기 위해서는 단독주택, 전원테마주택, 친환경주택, 저층고밀집합주택, 저렴한 주택, 고가의 주택 등 지역적 특성에 따라 다양한 주택유형이 공급되어야 한다.

셋째, 노후불량주택의 시설개선으로 최소주거기준을 확보해야 한다. 저소득층 밀집주거지 내 노후불량주택의 주거환경 개선을 통해 소외계층의 삶에 대한 정주성을 높일 수 있도록 공공부문에서의 지속적인 관심과 노력이 필요하다.

넷째, 대중교통의 활성화를 통해서 주요 거점지역과 주거지역과의 접근성을 높여 에너지 절약적이고 공동체적인 생활방식이 자리잡도록 한다. 개별 교통수단에서 대중교통으로의 전환을 유도하고 효율적인 교통수단을 제공함으로써 도시지역내에서의 접근성을 높인다.

다섯째, 자전거 및 보행 등 친환경 교통수단을 장려한다. 주요 거점지역 내에서의 이동은 보행이나 자전거 등 친환경적인 교통수단의 이용이 편리하도록 하고, 지역민들과 기초지자체의 협력과정을 통해 지속적으로 친환경 교통수단의 인프라를 확충하도록 한다.

여섯째, 접근이 용이한 오픈스페이스를 확충하고 그 기능을 강화한다. 행복한 여가시간을 보낼 수 있는 장소가 얼마나 가까이에 있는가에 따라 지역민의 행복은 달라질 수 있다. 특히, 주민의 행복한 삶을 영위하고 공동체의식을 함양하기 위해서는 다양한 오픈스페이스의 활용을 통해 삶터에 대한 애착과 관심을 증대시키도록 한다.

(2) 주요시책 및 사업

마을의 편의성 증대를 위한 물리적인 공간 개선을 위하여 다음과 같은 시책과 사업을 추진할 필요가 있다.

첫째, 마을 인프라 정비사업이다. 지역적 특성에 따라 다양한 인프라 정비가 필요하다. 도시지역의 마을단위에서는 지역의 공동체 의식 함양을 위해서 담장허물기, 보행우선도로 및 보행 전용도로의 정비, 야간조명설치 등 지역적인 특색에 맞게 인프라를 정비할 수 있다.

대구광역시 삼덕동 담장허물기 사업은 대구광역시 조경관리조례(제16조)에 의거하여 추진한 사례이다. 담장허물기를 하면 조경을 무료로 설계해 주고 원가로 시공(1가구당 300만원 보조금 지급)해 주고 있다.

서울시의 그린파킹(Green Parking)사업도 눈여겨 볼 필요가 있다. 서울시 『주차장법』(제21조), ‘공동주택관리지원조례’(제4조)에 의하여 담장허물기와 주차장 바닥을 조성하였다. 그린파킹사업을 추진하면서 조경식재와 생울타리를 조성하고, CCTV 및 우체통을 설치하여 안전성과 편의성을 제고하였다.

〈그림 4-10〉 물리적 환경 개선사례



담장 허물기(대구 구청)



가림막이를 활용한 야외 사진전시장(서울역사)

동시에 노후 주거환경개선사업을 추진해야 한다. 건축물이 노후화되면서 도시민의 삶터에 대한 정주성이 떨어지고 있다. 이러한 현상을 치유하기 위한 방식은 과거 재개발·재건축 등 대규모의 자본과 사회적 비용이 드는 방식에서 지역주민의 협력적 저비용의 방법으로 전환되어야 한다. 특히, 노후주거환경의 개선은 사업적 차원에서가 아닌 지역 커뮤니티차원에서 정비가 이루어지도록 한다.

[경남 하동군 편안한 집]

저소득층 집수리를 지원하고 있는 경남군 하동군의 편안한집은 자활공동체로 시작하여 2010년 경남 마을기업을 거쳐 현재는 예비사회적기업으로 발돋움하고 있는 사업체이다. 이들은 지역 내 독거노인, 저소득층의 주거복지를 위한 주택개량사업을 전문으로 하고 있다. 또한 사전에너지진단을 통해 수리 또는 신축형의 주택사업을 하고 있고 그중에서 특히 저소득층 집수리를 지원하고 있다. 이들은 수리뿐 아니라 지역주민과 일자리를 공유하기 위해 집수리전문가들을 교육하는 일을 하고 있다.

하동군은 65세 고령인구가 전체의 24%이상을 차지하고 있고 이중 기초생활수급자를 위한

지자체의 집수리 사업 대상가구는 연평균 200여 가구에 이르고 있다. 지역의 노후주택은 에너지 진단 없이 신축 또는 개축되고 있으며 이렇게 조성된 주택은 생활비를 줄여야 하는 저소득층에게 부적합했다. 편안한집은 지역의 저소득층 노후 주택의 에너지를 진단하여 에너지를 적게 쓰고 따뜻하고 시원하게 보낼 수 있는 신축 개축하는 일을 하고 있다. 이들이 하는 일의 유형은 주택안전 진단사업, 저소득 가구 주택무상 에너지 진단과 집수리 지원, 집수리관련 기술 교육 실시, 에너지 진단 전문가 양성, 저소득 가구 대상 에너지 진단 시범 사업 실시, 패시브 빛 제로 하우스 신축공사, 자체교육프로그램으로 집수리 전문가 양성 등이다. 특히 도배, 장판, 부엌개량, 화장실 신축등의 내부 수리자를 양성하는 일은 취약계층에서 안정적인 일자리를 제공하고 있다. 또한 집수리 사업을 통해 수익금의 일부를 취약계층에 대한 주거복지 향상에 지원하고 있다.

편안한집은 저소득층, 독거노인들의 주거지를 개보수하고 관리하는 물리적 공간개선 사업을 하는 예비사회적기업이다. 특히 에너지를 최소화 또는 제로로 하는 패시브건축을 제공하여 좀 더 적은 비용으로 더 편안하고 따뜻하게 살수 있도록 지원하고 있는 사업이다. 지역 고령인구 중 기초생활수급자들의 주거환경의 질이 감소하는 문제를 해결하고 에너지를 최소화 한 저탄소 녹색도시를 만들며 취약계층의 집수리 일자리를 창출하고 있다.

둘째, 사회적 약자를 배려한 건축물 및 가로환경 정비사업도 중요한 시책으로 다루어야 한다. 중소도시의 읍 또는 면 지역은 해당 시 군의 중심적인 커뮤니티 공간이다. 이곳에서는 주기적 또는 상설적으로 많은 사람들이 운집하고 이용하므로 어린이, 노인, 장애인 등 사회적 약자에 대한 배려가 공간적으로 투영되어야 한다. 이를 위해서는 다중이용 건축물의 저층부 공간의 접근성을 향상시키고, 가로환경계획 및 정비에 있어서도 보행약자 및 사회적 약자를 우선적으로 배려하는 공간계획 및 설계가 이루어져야 한다.

셋째, 방법 소방 응급의료 등을 지원할 수 있는 사회안전망 확충사업을 시행한다. 치안 방재 의료 서비스단위를 확충하고 주민과 협력하여 공공서비스 네트워크망을 구축한다.

넷째, 여가 체육시설을 확충하는 사업이다. 삶의 질이 높아짐에 따라 다양한 여가 체육시설 및 레크레이션 시설이 필요하다. 특히, 운동장 체육시설 캠핑시설 등 주민의 이용을 촉진하고 나아가 방문객의 이용을 유도한 소득창출 등 지역의 경제적 활동과 연계하여 여가 체육시설이 공급되도록 한다.

다섯째, 교통체계정비사업이다. 지역의 대중교통수단을 확충하고 대중교통수단의 운영방식을 다양화¹⁰⁰⁾하며 자전거도로 및 보행로의 확대를 통해 에너지 절약적인 도시구조를 만든다.

100) 예를 들면, 전일제의 대중교통 이용이 어려울 경우 오전에는 지역중심지로 이동교통수단과 오후에는 주거지로의 이용교통수단으로 운영할 수 있음.

충청남도는 민선5기 공약으로 3S(Slow, Small, Safe)도로 조성시책을 마련하고 있는데, 교통정온화기법 중 하나인 독일의 템포-30 존(tempo 30-zone) 도입을 적극 검토하여 추진할 필요가 있다. 동시에 대중교통 이용촉진을 통한 자가용 이용률을 저감시키고 또한 친환경적인 교통수단의 도입을 통해 지속가능한 지역 및 커뮤니티 환경을 유지하도록 한다.

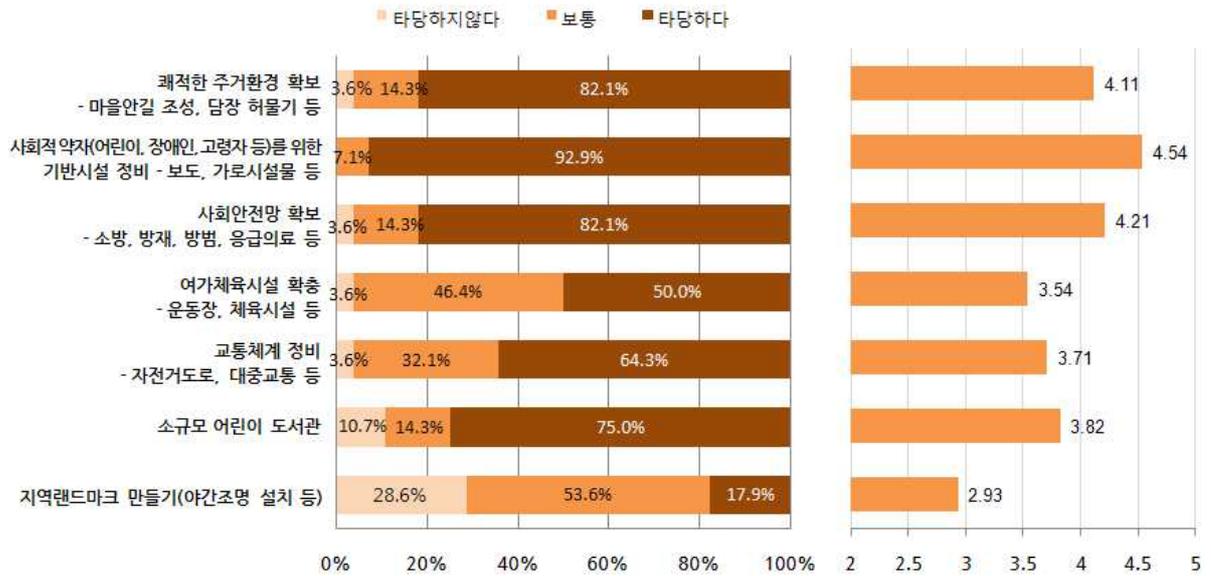
독일의 템포-30 존(tempo 30-zone)은 1980년대부터 실시해 온 교통정온화(Traffic Calming)기법으로써 보행자와 자전거 통행이 많은 지역, 교통사고 위험성이 높은 지역, 쾌적한 환경 및 소음방지가 필요한 시설이 많은 지역, 통과교통이 많은 지역, 주거밀집지역 및 주차시설의 문제가 많은 지역, 도로경관이 나쁜 지역에 대하여 주행속도를 30km로 규제하여 교통량을 감소하고 저속주행을 유도하며 안정성을 확보하고 있다.

여섯째, 커뮤니티 도서관을 설립하거나 확충하는 사업이다. 굳이 대도시에 나갈 필요 없이 커뮤니티 단위로 어린이 도서관, 전자도서관, 평생교육도서관 등 지역적 특성에 맞는 소규모의 다양한 도서관에서 지속적인 교육서비스를 제공받도록 한다.

일곱째, 지역의 문화적인 랜드마크 만들기사업을 추진한다. 지역의 문화적 랜드마크는 주민과 다른 지역민을 구별하게 하는 이야기 요소이다. 따라서 축제나 행사, 지역상품전시회, 운동회 등 다양한 문화행사를 통해 하나의 랜드마크가 되도록 한다.

마을만들기 전문가를 대상으로 물리적인 공간 개선 부문별 시책에 대하여 적합성을 조사한 결과, 사회적 약자(어린이, 장애인, 고령자 등)를 위한 기반시설(보도, 가로시설물 등) 정비(4.54)가 가장 중요한 것으로 나타났다. 그 밖에 사회안전망(소방, 방재, 방범, 응급의료 등) 확보(4.21), 쾌적한 주거환경(마을안길 조성, 담장 허물기 등) 확보(4.11), 소규모 어린이 도서관(3.82), 교통체계(자전거도로, 대중교통 등) 정비(3.71) 등의 순으로 조사되었다.

〈그림 4-11〉 물리적 공간 개선 부문의 시책별 적합성



(3) 실천방안

물리적 환경을 개선하는 것은 실제 실행과정에 있어 도시계획 및 도시재정비사업과 밀접한 관련을 가지고 있다. 이를 위해서는 도시계획시설사업 등과 연계해서 관련된 전문인력을 확충하고, 이를 수행할 수 있는 재원확보계획을 수립하며, 커뮤니티 계획을 도시(군)관리계획과 연계하여 사업을 집행할 수 있어야 한다.

첫째, 물리적 환경개선과 관련해서 확충되어야 할 전문인력을 양성해야 한다. 전문인력은 크게 세 부류로 나눌 수 있다. 먼저 지역의 물리적인 현황을 파악하고 주민들과 함께 합리적인 안을 선정하여 좀 더 효율적인 사업집행을 계획할 수 있는, 물리적 환경계획을 주도할 수 있는 인력이 필요하다. 이와 같은 인력은 지역의 건축사협회, 조경기술사협회 등과 지역의 대학의 전문인력을 활용하면서 앞의 국내외 사례와 같이 지역인력이 바탕이 되어 추진하도록 한다.

다음은 해당 지역사회에서 환경개선과 관련해서 사업을 수립할 때, 지역 주민과 해당 지방자치단체 및 충청남도과 효율적인 재원분담과 사업의 집행을 일관성을 확보하고 이를 매개할 수 있는 인력이 필요하다. 특히 이러한 인력은 해당 지방자치단체에서 이를 관리할 수 있는

전문적인 인력확충과 함께 마을 만들기지원센터를 통한 상설화된 조직을 통해서 정기적으로 지방자치단체와 주민들의 의견을 조정하여 합리적이고 지역과 지방정부의 목표에 부합하는 계획안을 수립할 수 있도록 해야 한다. 마지막으로 사업의 실행력을 높일 수 있는 지역의 재원을 마련할 수 있는 전문가가 필요하다. 이와 관련해서는 단지 지역차원의 재원만 생각하는 것이 아니라 지역내 민간기업의 참여, 지역민의 전문 및 노동력의 제공, 자원봉사자(Volunteer) 활성화 등 지역의 계획안이 조기에 실행력을 높일 수 있는 기금마련전문가(fund raiser)의 역할을 해야 한다. 이와 관련된 인력은 역시 앞에서 설명한 마을 만들기 센터나 도시만들기센터에서 역할을 담당해야 한다.

둘째, 재원확보계획은 물리적 환경개선사업의 실행력을 높이기 위한 것으로 사업의 매칭펀드(matching fund)에 참여하는 주체를 중앙정부와 지자체, 지자체와 주민, 지자체와 민간기업 등으로 다양화해서 추진할 필요가 있다. 일반적으로 많은 경우 도시계획시설사업이 장밋빛 공약에 그쳐 미집행 도시계획시설로 전락하는 경우가 많다. 이는 주민의 일반적인 요구나 관의 일반적인 요구사항만 반영하여 계획을 작성하기 때문에 이와 관련된 사업에 필요한 재원에 대해서는 구체성이 많이 떨어지는 것이 현실이다. 그러나, 성공한 마을만들기 사례에서는 재원을 어떻게 마련하고 이를 어떻게 계획에 실현시켜 나갈 것인가에 다각적인 대안을 마련하는데 시간을 투자하고 있음을 알 수 있다. 이는 실제 많은 사업들이 지방정부 및 중앙정부의 재원으로는 한계가 있다는 것을 인식하고 지역차원에서 재원을 마련하여 집행할 필요성을 느끼기 때문이다.

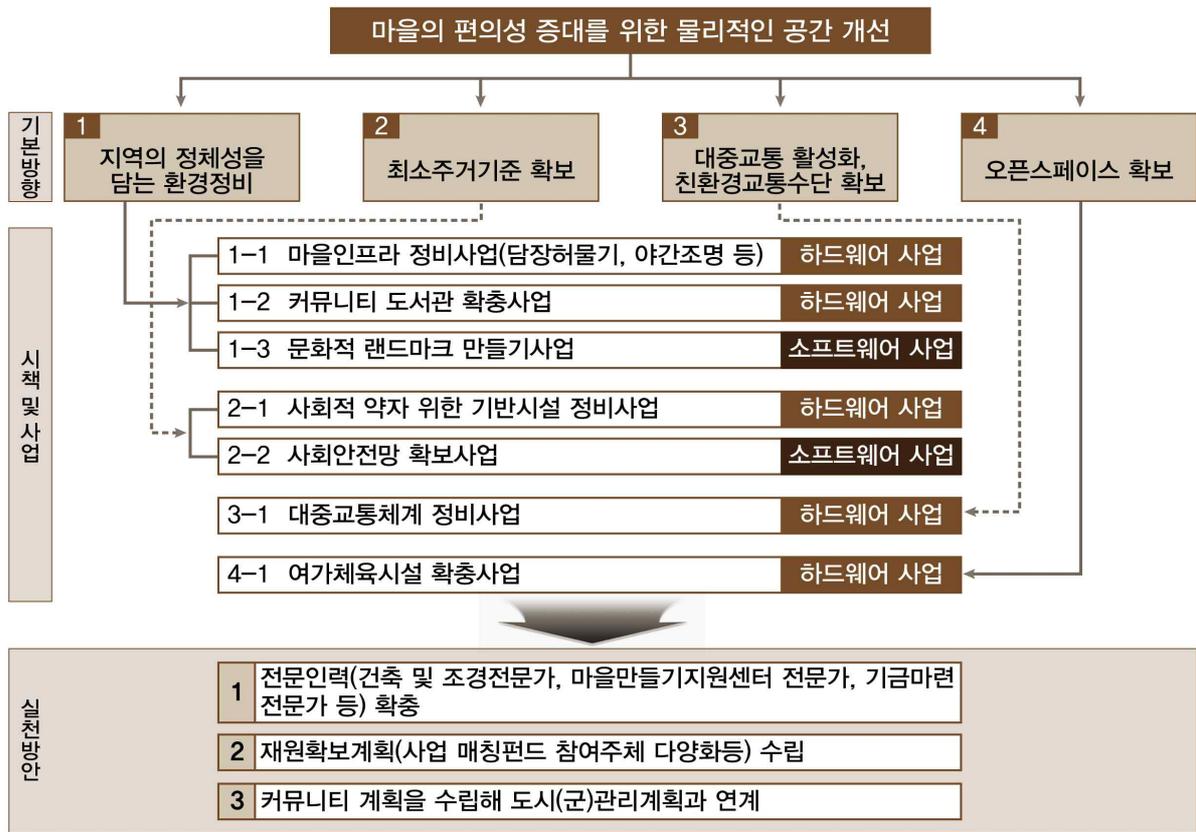
따라서 마을만들기지원센터의 인력이나 지방자치단체의 인력 중에서 재원 마련을 위한 전문가의 고용이 필요하다. 특히, 국내에서처럼 재원이 매우 부족한 상태에서는 지역축제, 재원, 지역 내 민간기업의 참여, 지역민의 전문기능 및 노동력의 제공, 자원봉사자 활성화 등 다양한 방면에서 아이디어를 도출하여 보다 효율적인 사업집행을 할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 지역의 커뮤니티 단위로 마을 계획을 수립하여 사안에 따라 도시(군)기본계획과 도시(군)관리계획에 반영하여 사업의 실행력을 높일 필요가 있다. 커뮤니티 계획은 주민이 전문가와 함께 계획을 직접 수립한 마을계획으로서 단지 지역의 물리적 환경의 개선뿐만이 아닌 소프트웨어에 해당하는 많은 사업을 제안할 수 있다.

그 중에서 물리적 환경개선사업등을 통해 지역의 공간구조를 변경시키거나 도시계획시설사업의 경우에는 상위계획인 도시(군)기본계획과 도시(군)관리계획에 반영하여 주민참여의지를

높이고, 노후된 밀집주거지는 주거환경개선사업지구로 지정하여 제도적으로 관리하도록 한다. 이 중에서 일부사업은 비영리 커뮤니티 비즈니스사업으로 전환하여 지역의 일자리 창출 등 공동체의식을 강화할 수 있도록 추진한다.

〈그림 4-12〉 물리적 공간 개선 부문의 시책 및 사업



2) 더불어 행복한 마을공동체 구축

(1) 기본방향

지속가능한 마을만들기를 위해서는 정부 또는 전문가 주도, 즉 위로부터의 마을만들기 방법으로는 한계가 있으며, 주민들이 중심이 된 커뮤니티(공동체)의 부활이 필수적이다. 따라서 도시형 커뮤니티를 어떻게 활성화할 것인가가 중요한 관점이라 할 수 있다.

공동체는 주민과 지역적 근접성, 유사한 가치관, 공유자원을 보유하는 조직체라는 점을 감안하여 도시지역에서 커뮤니티의 특성을 가질 수 있는 요소를 찾는 노력이 필요하다. 예컨대, 텃밭 가꾸기 모임과 같이, 같은 동네가 아니더라도 공통의 관심사와 공유자원을 가진다면 지속적인 모임이 이루어지고, 텃밭 가꾸기를 넘어 친목과 재활용자원의 교환 등 다양한 유형의 마을만들기도 가능하다.

도시형 마을만들기를 위한 목표 중 하나는 지역의 공동체의식을 산업사회 이전으로 회복시키는 것에 있다. 도시공동체 의식은 마을만들기의 정신적 요체이다. 도시공동체의 의식의 강화는 지역애착과 지역민들에 대한 이해의 폭을 넓혀 다양한 삶을 수용하는 밑거름이 되는데, 이를 위한 기본방향은 다음과 같이 설정할 수 있다.

첫째, 공동체(community) 의식의 강화이다. 산업이전의 사회에서는 적어도 마을단위로는 강한 공동체 의식이 있었지만, 산업사회로 전환되면서 이러한 공동체의식은 약화되었다. 이런 공동체의식의 약화는 많은 사회적 문제¹⁰¹⁾를 야기시키고 있다. 따라서 공동체 의식의 고취는 충청남도의 도시형 마을만들기에 가장 중심적인 사고의식이라고 할 수 있다.

둘째, 커뮤니티의 중심공간을 창출해야 한다. 시 군 구의 단위나 읍 면 동의 단위 등 일정 규모의 커뮤니티가 활동할 수 있는 공간이 필요하다. 이 공간에서는 지역민의 교류와 협력, 친목도모와 회의 등을 주제할 수 있고, 나아가 지역의 대표적인 애착공간으로 작용할 수 있도록 한다.

셋째, 마을 및 지역(지구)의 특성을 강화한다. 커뮤니티를 구별하는 것은 다른 지역과의 차별화를 통해 지역의 특성을 강화하는 것인데, 이러한 차별화는 우위의 개념이 아니라 다양성

101) 제인 제이콥스의 지적뿐만 아니라 실제 국내 도시에서도 폐쇄적 이기주의와 익명성으로 많은 사회적 문제를 유발시키고 있음.

의 개념에서 접근해야 한다.

넷째, 다문화 등 문화적 다양성과 이해를 증대시켜야 한다. 도시의 익명성과 폐쇄적 집단이 기주의는 다른 커뮤니티의 삶의 방식과 이해관계를 이해하는 데 어려움을 야기시키고 반목과 갈등의 원인이 되기도 한다. 따라서 커뮤니티간의 다양성의 인정과 이해는 더 큰 공동체 의식을 구현하는데 중요한 요소로써 교육과 교류, 상호협력을 통해 구현하도록 한다.

다섯째, 지역주민과 함께 하는 레크레이션 및 여가활동공간을 확충한다. 지역의 커뮤니티는 마을 단위로서의 영역성을 확보해야 지역의 애착과 관심이 증대될 수 있다. 특히, 초 중 고의 주 5일제와 함께하여 지역주민의 다양한 여가활동수요를 충족시킬 수 있어야 하고, 지역의 커뮤니티를 이해하고 학습할 수 있는 공간이 제공되고 확충되어야 한다.

(2) 주요시책 및 사업

지역민의 공동체의식을 강화하기 위해서는 커뮤니티의 특성에 따라 다를 수 있지만 다음과 같은 시책과 사업을 추진할 수 있다.

첫째, 지역의 자원에 대한 아카이브(archive)를 구축하는 사업이다. 지역의 공동체의식은 주민의 특성, 물리적 환경 등 다양한 원인에서 형성되지만, 그 중에서도 마을 내 무형의 자원에 대한 인식을 공유함으로써 강화될 수 있다. 지역의 역사 문화적 활동, 주민의 생활방식과 사건 등 다양한 지역적인 특성을 마을자원지도로 흥미있고 재미있게 구축하여, 학교교육 및 주민 학습의 자료로 활용하도록 한다.

〈그림 4-13〉 마을만들기를 위한 마을자원지도 만들기



[부산광역시 동구의 착한지구인은 컴퍼니]

착한지구인은 컴퍼니는 2009년 여성전용 게스트 하우스인 “The Planet”을 운영하며 친구, 가족 같은 분위기와 맞춤형 관광지도, 맛집 그림지도와 같은 서비스를 개발해 부산을 방문하는 나홀로 여성여행객들을 매료시켰다.

부산시 동구는 젊은층의 인구유출, 열악한 생활환경과 문화인프라, 쇠락한 경제기반, 높은 노인인구 비율등의 문제가 있는 지역이다. 착한지구인 컴퍼니는 이러한 지역의 문제를 해결 위해 커뮤니티비즈니스사업¹⁰²⁾을 추진하게 되었다.

할매레스토랑 운영을 원활하게 하기 위해 동구내 지역주민들의 소비만으로 불가능하다고 판단하여 산북도로를 방문하는 관광객들을 대상으로 홍보할수 있는 방법을 모색했다. 관광객은 주민들과 만나고 싶어하고 낙후된 마을의 노인들은 아이들과 사람을 그리워하고 있는 상호관계를 고려하여 이들을 연결시킬 관광상품을 개발하고자 하였다. 그 중 하나가 지역주민, 대학생과 함께 하는 지도공모전이였다. 일반적인 지도 공모전의 방식이 아니라 동네에 중요한 지점을 찾아 표식을 하면 이를 지도로 만들어 내는 여러 참여자가 함께 만들고 정보를 쌍방향으로 공유하는 지도를 만들었다.

그 외에는 동구의 다양한 아이디어를 공유하고 재능기부자의 연계하기 위한 지구인닷컴을 운영하고 있다. 착한지구인컴퍼니는 재개발대상지이지만 재개발이 안어 더욱 침체되는 산북도로의 주거지의 사회적 문제를 해결하기 위해 할머니 할아버지가 운영에 참여하는 작은 식당을 열고 지역주민들의 사회적 관계를 만드는 활동을 하고 있다. 그들은 지역주민뿐 아니라 외부관광객을 지역으로 방문하게 하는 여행코스를 개발 마케팅하여 지역안에 외부인들을 관심을 증대시키고 온라인을 통해 아이디어를 공유하고 재능기부자와 연계하여 다양한 사람들과 사회적 관계를 형성하는 커뮤니티비즈니스를 부산 동구에서 실천하고 있다.

둘째, 커뮤니티 단위의 지역인재육성시스템을 구축하는 사업이다. 인구감소시대에 지역의 인재를 육성하기 위해서는 기존 초·중·고의 시설을 이용한 기숙형 커뮤니티 학원, 방과후 교육, 미술이나 음악 등 창의적 예술분야의 교육 등이 지역적 특성에 따라 운영될 수 있도록 한다. 이와 함께 학교와 연계한 사회봉사(노동력 제공, 재능기부 등)의 기회를 확대하도록 한다.

셋째, 공공프로젝트를 기획하고 실행하는 과정에서 청소년 참여기회를 높일 수 있는 시책을

102) 동구의 독거노인과 지역주민이 함께 식사를 나누고 사회적 관계를 형성하게 하기 위해 착한지구인 컴퍼니를 할매레스토랑을 기획하였음. 할매레스토랑은 부산 동구의 할머니들이 운영하며 집밥과 동네의 정을 나누는 식당이다. 착한지구인 컴퍼니는 동구지역의 사람들을 만나고 자원을 조사하여 식당을 운영하실수 있는 지역주민을 발굴했고 지역주민들이 쉽게 공유할 수 있는 메뉴도 찾게 되었음. 슈퍼를 하시는 주인을 레스토랑 센터장으로 슈퍼공간의 일부를 할매레스토랑 요리 교육장과 식당으로 재구성하여 현재 할매레스토랑은 잔치국수와 주먹밥도시락을 판매하고 있음. 주먹밥은 할배 도시락 딜리버리라는 이름을 붙여 동네 주민들과 산북도로에 오는 관광객에게 판매하는 도시락으로 배달하고 수거하고자 하였으나 현재 수거와 자원재생의 어려움이 있어 식당안에서만 판매 하고 있음.

개발한다. 학생들은 입시위주의 교육에 매몰되면서 지역에 대한 애착이나 공동체의식은 더욱 낮은 상태이다. 현재 학생들이 거주하고 있는 장소에 대한 애착과 공동체의식의 함양을 위해서는 마을 또는 커뮤니티 단위로 청소년들이 공공에서 발주한 프로젝트에 아이디어를 제시하고 참여할 수 있는 기회¹⁰³⁾를 제공하도록 한다. 뿐만 아니라 세대 간 협력을 촉진하는 지역봉사 프로젝트를 발굴하여 지역의 대한 애착과 지역경제의 활성화에 기여하도록 한다. 충청남도 마을만들기 사업의 공론화과정에서 ‘학생공모제’도 검토할 필요가 있다.

셋째, 지역의 평생학습 및 리더교육을 강화하는 사업이다. 도시형 마을만들기는 주민의 지역에 대한 관심을 애착의 단계로 승화시키고, 마을 리더에 대한 충실한 교육을 통해 지역의 정체성과 다양성을 유지하는 시스템을 마련한다.

넷째, 커뮤니티센터 조성사업이다. 앞서 언급한 것처럼 일정 규모의 마을 및 커뮤니티는 다른 커뮤니티와 구별되고 독립적인 시설이 필요하다. 미국 시애틀이나 영국의 커뮤니티센터는 지역의 교육, 레크레이션, 체육, 회의, 주요사안의 의결 등 다양한 커뮤니티 활동이 가능하도록 운영되고 있다. 따라서 지역적 특성에 따라 커뮤니티센터의 선별적인 조성이 가능하도록 지원함으로써 주민협력 및 접촉의 기회를 증대시키도록 한다.

다섯째, 지구중심센터를 강화하는 사업이다. 커뮤니티 단위로 지역을 활성화하고 공동체의식을 함양하기 위해서는 지역중심센터의 지정 및 정비가 필요하다. 앞서 검토한 뉴어바니즘 도시와 어반빌리지는 집중과 선택을 효과적으로 하여 에너지 절약적인 도시공간구조를 형성하고 있다. 따라서 지역 및 마을단위의 커뮤니티 정비를 위해서는 지구중심의 위계를 지정하고 관리하는 것이 필요하다. 이렇게 지정된 지역의 중심상점가는 대중교통시설을 확충하고 자가용 이용자의 편의성을 증대하며, 지역특성을 감안한 도시설계와 디자인 가이드라인을 통해 활성화해야 한다.

여섯째, 공가 및 오래된 건축물을 정비하고 활용하는 사업을 추진한다. 인구감소시대에 있어서 공가나 오래된 건축물은 정비되지 않는 채 방치되고 있는 실정이다. 이러한 공간을 커뮤니티 전자도서관, 회의장소 등으로 효과적으로 정비해서 지역의 공공기능을 부여하고 지역의 랜드마크가 되도록 한다.

103) 이러한 사회적 활동과 참여가 입시에서 사회적 봉사활동과 연계되도록 함.

[일본의 가나자와 창조도시]

내발적 발전의 대명사인 일본의 가나자와는 문화와 경제가 균형있게 발전하는 살기좋은 창조도시이다. 낡은 방적공장의 벽돌의 된 창고를 ‘하루24시간, 일년 365일’ 시민이 자유롭게 예술활동에 참여할 수 있는 획기적인 참여형 문화시설인 시민예술촌으로 바꾸고, 노인들을 태우고 시내의 좁은 도로를 달리는 플랫폼 버스를 운행하여 활기를 잃은 상점가를 활성화시켰다. 또한 도심에 현대미술관을 만들어, 새로운 세기에 맞는 전통문화와 시민문화를 창조하고 있다.

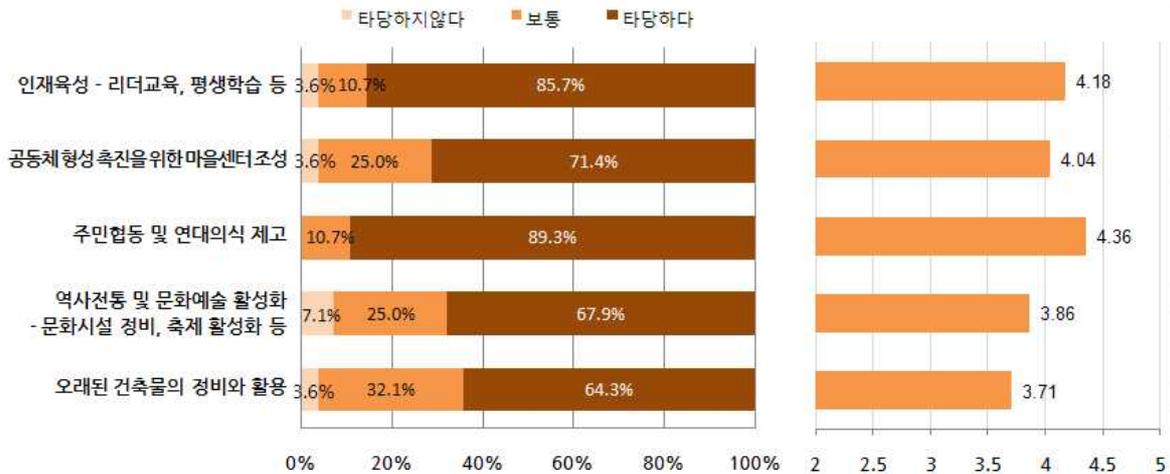
특히 도시경관조례를 제정하여 건축물의 고도, 형태, 색채, 광고물 등 지역에 맞는 경관형성 기준을 설정하여, 전통환경경관의 조화를 적극적으로 추진하고 있다. 21세기를 향하고 있는 내발적 창조도시 가나자와의 주역은 경제계, 시민, 시행정의 조화와 협조에 있다. 특히 가나자와경제동우회는 가나자와 창조도시회를 지속적으로 개최하고 있고, 1995년 6월 야마데 가나자와 시장은 가나자와 세계도시 구상을 제안하고 1996년 장기계획으로 책정한바 있다. 또한 가나자와히가시야마개발협의회, 로망 동우회 등 복지, 의료, 예술문화, 환경보전, 도시정비 등의 분야에 풀뿌리 시민단체들이 전통문화가 살아 숨쉬는 거리를 만들기 위해 활동하고 있다. (宮本憲一, 1999)

일곱째, 자원봉사자의 시간 에너지 물리적 금전 등 투여기회를 확대함으로써 지역의 커뮤니티의 운영이 주민의 지역에 대한 관심과 봉사(volunteerism)¹⁰⁴로 이루어 질 수 있는 토대를 마련하도록 한다.

마을만들기 전문가를 대상으로 사회적인 관계 형성 부문별 시책에 대하여 적합성을 조사한 결과, 주민협동 및 연대의식 제고(4.36)가 가장 중요한 것으로 나타났다. 그 밖에 인재 육성(리더교육, 평생학습 등)(4.18), 공동체 형성 촉진을 위한 마을센터 조성(4.04), 역사전통 및 문화예술 활성화(문화시설 정비, 축제 활성화 등)(3.86), 오래된 건축물의 정비와 활용(3.71) 등의 순으로 조사되었다.

104) 미국 시애틀의 마을계획의 수립과 마을지원사업은 재능기부 형태의 자원봉사자에 의해 주도되고 있다는 점은 시사하는 바가 큼.

〈그림 4-14〉 마을공동체 형성 부문의 시책별 적합성



(3) 실천방안

지역의 공동체의식은 도시화가 진행될수록 많이 약화되고 있다. 이러한 공동체 의식을 살리기 위해서는 지역주민의 공통적 주제와 함께 매개단체(기관)의 설정, 다양한 교육 프로그램, 지역 공동체사업 등이 필요한데, 이를 위해서 다음과 같은 실천방안을 마련해야 한다.

첫째, 매개단체(기관)을 설정한다. 매개기관이라는 것은 다양하게 정의할 수 있는데 지역의 특성에 따라 마을만들기지원센터와 같이 민과 관, 학이 연합하여 만들 수도 있고, '옛건축물 활용보존회' 등과 같이 특정목적을 위해서 만들어진 기구나 조직이 될 수도 있으며, 학교를 중심으로 교사와 부모, 교육청과의 연합이 될 수도 있다. 미국 시애틀에서는 학생이 많은 지역에서 초등학교 및 중·고등학교의 학부모와 교사, 지역 NGO단체의 연합(PTA Association)을 구성해 지역 현안에서 관해 공동으로 계획하고 고민하며 봉사하면서 지역의 공동체의식을 함양시키기도 한다.

지역의 복지센터나 주민자치센터에서도 해당 지역의 의견을 조율하고 공동체의식을 함양시킬 수도 있고, 상업가로나 전통시장과 같은 경우에는 지역의 상인연합회를 중심으로 지역적 특징에 따라 지역의 공동체를 형성시킬 수 있는 매개기관이 필요할 수 있다. 상업지역 같이 지역의 공동상권을 공유하는 경우에는 지역상인연합회를 중심으로 지역의 현안을 고민하고 계획할 수 있다.

다른 한편으로는 지역의 중요한 이슈를 중심으로 임시단체를 만들어 지역의 공동체사업을 추진하는 매개기관으로 활용할 수도 있다. 이를 통해 지역의 자원봉사(volunteer) 시스템을 구축하고 내용을 다양화해서, 학부모와 연계한 자원봉사제, 노년층과 연계한 자원봉사제, 커뮤니티센터와 연계한 자원봉사제 등 지자체 사업과 협력(경제적 보조)하에 진행한다.

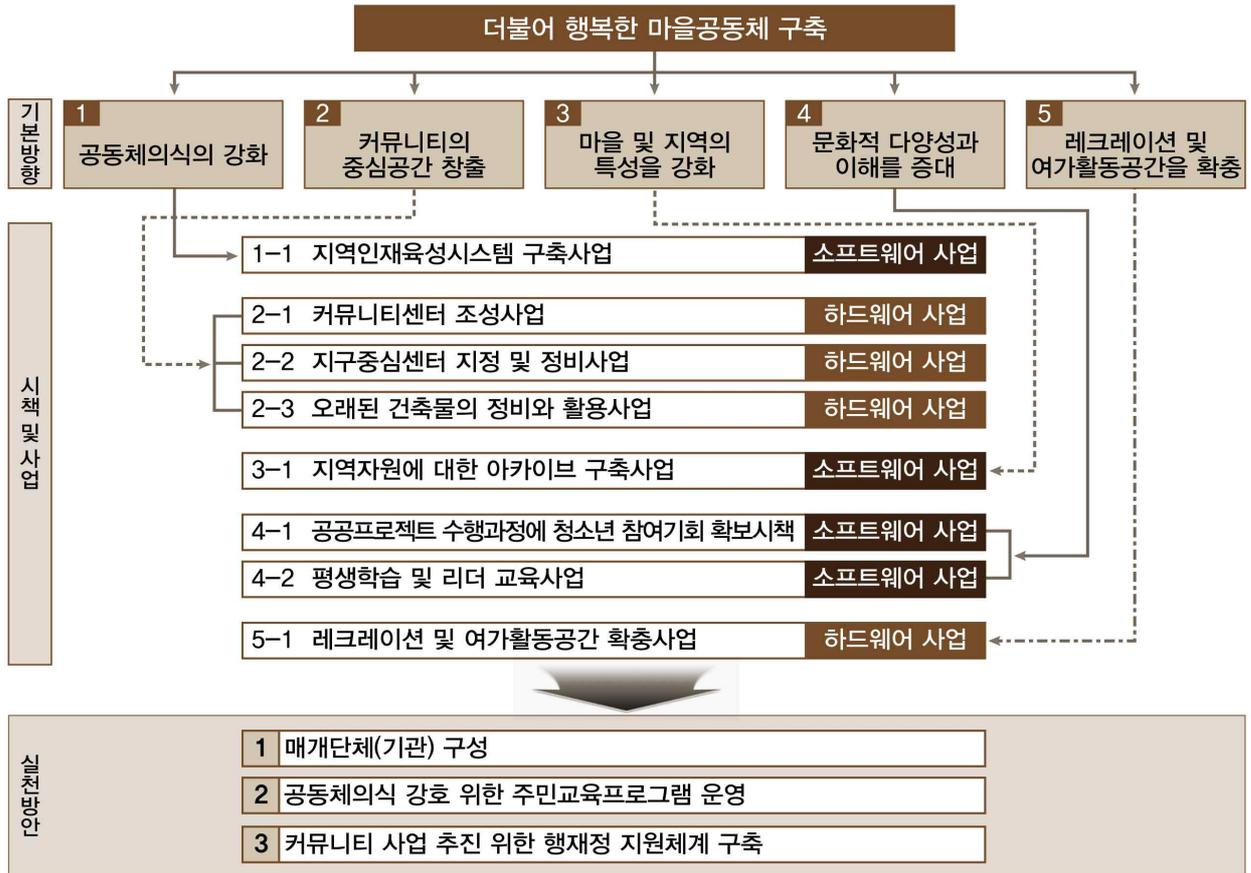
둘째, 주민교육시스템을 마련하는 것은 공동체 의식을 강화하는데 매우 중요하다. 지방자치단체의 교육기관(초 중 고등학교)과 연계하여 커뮤니티 교육프로그램을 마련하고 주요 마을 프로젝트에 대한 학생의 아이디어 제공 및 참여 등 유기적인 협력이 필요하다.

특히, 최근 지역거점별로 지역대학과 지역주민의 협력적 관계형성을 위해서 지역대학이 주체가 된 도시대학의 개설을 통해 그 동안 지역주민의 삶과 공동체에 대해서 인식을 공유하고 논의한 바 있는데, 5주-8주 내외의 도시대학 교육강좌를 통해서 이를 실현할 수 있다. 나아가 대학기관과 연계해서 가칭 “마을 만들기 지도자 과정”을 개설하여 지역의 부족한 인력을 양성하고, 이 사람들을 주축으로 마을 리더를 확대 재생산하는 과정을 거치면서 지역적 인재, 지역의 커뮤니티를 자구적으로 재생하고 해결해 가는 주민조직이 될 수 있도록 한다.

셋째, 지역의 커뮤니티 사업을 계획하고 이를 실천해 나갈 수 있는 행정적 제도적인 틀을 마련한다. 특히 지역의 커뮤니티 사업은 사업의 성격에 따라 다양한 행정적인 지원과 제도적인 틀의 마련이 필요한데, 지역의 축제, 지역의 교육상품의 개발, 오래된 건축물의 창조적 활용을 위해서는 마을 단위의 사업적인 지침과 함께 마을사업을 보다 효율적으로 실행할 수 있는 지자체 차원에서의 예산배분이 필요하다.

대부분 많은 지역사업들이 중앙정부의 지원에 의존하고 있어 예산지원의 한계로 중단되고 있다. 그러나 대구광역시처럼 자치단체 차원에서 예산을 따로 신설하고 배분해서 사업을 실행력과 지속가능성을 높이고 있는 사례도 있다. 따라서 지역차원의 특별예산 편성과 함께 이를 효과적으로 집행할 수 있는 행정지침이 필요하다. 이외에도 지역공동체사업의 실행력을 높이기 위해 사업유형별로 제도적인 지원체계와 거버넌스체계를 마련하여 도시계획시설사업과 커뮤니티 매칭펀드, 민간기업의 참여 등을 유도할 수 있는 지침을 마련하고 특별예산을 편성할 필요가 있다.

〈그림 4-15〉 마을공동체 구축 부문의 시책 및 사업



3) 순환형 마을경제 활성화

(1) 기본방향

지역 및 마을의 경제활성화는 지속가능한 커뮤니티의 유지와 발전에 큰 영향을 주는데, 이와 관련된 기본방향은 다음과 같다.

첫째, 마을 및 지구 경제를 활성화한다. 건강한 커뮤니티를 만들기 위해서는 지역경제의 활력이 매우 중요한 요소이다. 지역경제의 활력은 곧 주민이 창출해 내는 것으로서 지역민의 경제적으로 건강하게 살 수 있는 주요한 요인이다.

둘째, 상업서비스 등을 통한 일자리를 창출한다. 최근 노령화 및 심각한 취업난으로 경쟁력이 부족한 마을에서 주민의 이탈현상이 가속되고 있다. 따라서 마을 주민들이 다양한 수준의 일자리 확대와 창출을 통해 지역경제 활성화를 유도시키도록 한다. 지역 내 튼튼한 자립기반을 마련하는 것은 지역의 지속가능성에 중요한 핵심요인이다.

셋째, 마을 특화요소 및 상품을 강화한다. 지역의 정체성을 높이고 지역민에게 경제적 풍요로움을 줄 수 있도록 지역단위로 특화상품을 개발하여 주민의 소득 창출이 가능하도록 하고 지역특산품을 늘리도록 한다.

넷째, 다변화사회에 적응할 수 있는 인재를 양성한다. 급변하는 도시사회의 정보화와 기술의 발달은 단순한 노동력에서 기술과 지식을 요하는 노동수요를 증대시키고 있다. 따라서 다변화하는 사회에 적응할 수 있도록 재취업교육과 기술교육, 평생학습 등을 통해서 현대사회가 요구하는 인재 양성을 유도한다.

(2) 주요시책 및 사업

순환형 마을경제 활성화를 유도하기 위해서는 커뮤니티의 지역적인 특성과 경제적 특성, 인적자원의 구성실태를 고려하여 다음과 같은 시책 및 사업을 들 수 있다.

첫째, 커뮤니티 비즈니스 창출사업이 중요하다. 커뮤니티 비즈니스는 지역 내 커뮤니티가 주체가 되어 지역이 가진 공동의 문제를 지역민이 지역의 자원을 활용한 상품으로 제공함으로써 지역성과 공공성, 영리성을 함께 추구하면서도 활동이익을 지역에게 환원하는 사업이다.

따라서 다양한 커뮤니티 비즈니스가 이루어질 수 있도록 지자체의 지원이 필요하다. 마을만들기 사업이 커뮤니티 비즈니스의 특징인 사업성, 자립성과 지속성 등이 결합되어 있는데, 커뮤니티 비즈니스를 마을만들기 사업의 한계를 극복하기 위한 새로운 형태의 마을만들기로 인식할 필요가 있다.

[서울특별시 마포구 신수동 행복마을주식회사]

서울시 마포구 신수동은 행복마을 사업의 일환으로 마을만들기 활동을 시작하였고 그 결과로 행복마을주식회사를 설립하였다. 행복마을 주식회사는 지역의 다양한 의제들을 논의하고 그중 일부를 사업조직화 하여 사업체로 성장하도록 지원하고 있다. 행복마을주식회사의 두부가게도 그 중 하나다. 여성들의 손쉽고 가까운 일자리를 제공하는 것을 목적으로 만든 두부가게는 마을주민이 출자하고 마을주민 중 한사람이 책임지고 운영하고 있다. 주로 유기농 두부와 순두부 비지도넛을 제조 판매하고, 지역식당 가판대에서 또는 식당에서 재료로 사용하고 있다. 식당은 지역주민들이 텃밭에서 생산한 유기농 농산물을 전량 구입하여 음식으로 판매하고 있다.

신수동 주민자치위원회와 마을주민 30명이 주주로 참여하여 운영하는 마을주식회사는 이외에도 신수동 주민자치센터 옥상에 텃밭을 만들어 노인일자리, 독거노인 식품제공, 농산물 판매 등의 활동을 하고 있다. 또한 오래된 물건들을 고쳐주는 수리센터와 “수리수리 신수철리 마을장터”를 통해 주민들의 재활용 장터도 운영하고 있다. 장터 축제 오전에는 마을주민들이 동네 청소를 하는 프로그램도 있었다. 이 프로그램에는 신수동의 마을주민들이 지역별로 참여하고 있다. 이 과정에서 주민자치센터의 다양한 동아리활동의 참여자들을 지역별로 재편하여 새로운 봉사활동 단체로 구성하였다. 기존 조직을 재편하는 과정에서 지역의 다양한 모임들이 또 만들어 졌다. 지역내 중학교 봉사활동과 연계하여 지역 청소년들과의 연계하려는 노력도 보여 졌다.

신수동의 주민주식회사 행복마을은 지역자원의 연계가능성을 보여주고 있다. 생산과 가공과 유통을 연계하고 취업과 봉사를 연계하는 과정이 잘 나타나고 있다. 또한 주민들의 다양한 계층이 적극적으로 참여할 수 있는 많은 고리들을 만들려는 노력들이 돋보인다.

둘째, 지역특화상품을 육성하는 사업을 시행한다. 지역의 경쟁력은 지역의 특화상품에 달려 있다고 할 수 있다. 특화상품은 유형일 수 있고 무형의 형태를 가질 수도 있다. 중요한 것은 이러한 특화상품을 외부지역으로 판매하고 전파할 수 있도록 상품의 경쟁력을 강화하고 전문 지식과 판매시스템을 유지할 수 있도록 지역의 교육기관과 유기적으로 협력하도록 한다.

[제주도 간세인형공방조합]

간세인형공방조합은 제주도내 대량생산 대량소비 구조에서 벗어나지 못한 쓰레기들을 처리

해야 할 방안을 모색하며 시작되었다. 특히 재활용되지 못하는 의류며 천들이 매립 또는 소각되면서 발생하는 환경오염과 유해물질이 발생하는 문제의식에 시작하여 관광이외의 산업 기반이 취약한 제주지역의 실업과 여성일자리 마련에 대한 문제의식들을 해결하고자 시작되었다.

간세인형공방조합은 국내 대표 적인 걷기여행을 만든 (사)제주올레의 후원으로 시작되었다. (사)제주올레는 제주지역의 방문객 6백만명의 수익이 지역사회 골고루 퍼지지 못하는 문제점에서 연장하여 그간의 지역내 민박과 음식점을 연계해 왔던 활동에 이어 이번에 제주의 녹색친환경 상품을 개발 유통하는 사업자들을 발굴 지원하게 되었다.

제주지역내 폐기되는 천과 호텔에서 버려지는 수건등을 재활용해 제주 조랑말을 모티브로 제주 올레 로고 마크 인형인 제주 간세인형을 생산하는 여성단체를 구성하게 되는데 이들을 2010년 지경부의 커뮤니티비즈니스 시범사업으로 선정되어 간세인형공방조합으로 활동하게 된다. 이들은 자원을 조사하고 장소를 만들고 간세인형을 만드는 기술을 나누고 생산하고 제작하며 디자인 워크샵을 가졌다. 간세인형의 상품 인지도를 높이기 위해 간세인형 전시회를 개최하기도 한다.

이들은 제주의 여성인력들을 발굴하고 이들에게 새로운 일자리를 제공하는 역할을 하고 있다. 또한 제주지역내 유통되고 버려지는 환경오염의 문제를 개선하기 위한 의류를 재활용 성과를 만들고, 제주의 새로운 관광상품인 간세인형을 만들어 내고 상품화하고 유통시켰다.

제주 간세공방안 레저관광도시인 제주만의 대안적 비즈니스 방안을 모색하고 지역일자리와 동시에 지역의 새로운 브랜드를 만들어내 지역사회 경제를 활성화하는 커뮤니티비즈니스이다.

셋째, 지역의 일자리 연계기능을 강화하는 사업을 추진한다. 지역 서비스업 및 제조업, 농업 등 다양한 일자리를 효과적인 정보수단 및 매체를 이용하여 연계하도록 하여 비자발적인 실업이 최소화 되도록 한다.

넷째, 다변화 사회에 적응이 용이하도록 직업교육을 강화하고 지역대학과 연계하는 사업을 추진한다. 지속적인 과학기술의 발달과 급격한 정보화는 더 이상 단순지식의 노동력을 요구하지 않는다. 현대사회에 적응하기 위해서는 전문적인 기술과 지식의 습득, 재교육이 필요한데, 지역대학과 연계하여 다양한 재취업교육과 기술교육, 평생학습 등을 통해서 인재를 양성하도록 한다.

다섯째, 지자체의 후원을 받은 공공프로젝트에 주민의 참여를 권장한다. 최근 지방자치단체에서 일어나는 다양한 사업들이 주민의 노력과 봉사, 협력을 통해 보다 효과적이고 경제적으로 이루어질 수 있도록 시스템을 만들고, 이를 기반으로 지역민에게 경제적인 수혜가 되돌아갈 수 있도록 한다.

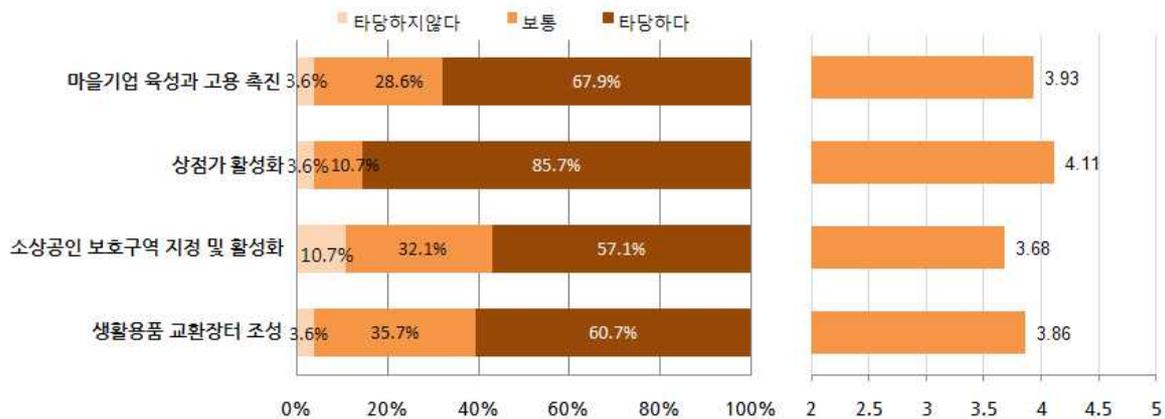
여섯째, 소상공인 보호구역 지정 및 활성화사업을 추진한다. 지역의 소상공인들(small

business)의 인적 구성은 커뮤니티에 기초한 사람들이다. 따라서 지역 소상공인들의 경제적 활성화는 마을경제의 활성화로 연계될 수 있다. 따라서 커뮤니티 차원의 경제활성화를 위해서는 소상공인 보호구역이나 상품권 이벤트 쿠폰 등 소비자와 판매자 모두 윈윈(win-win)하는 전략이 필요하다. 소상공인들은 소비자들의 다양화된 욕구를 충족시킬 수 있도록 지속적인 서비스의 개선 프로그램을 마련해야 한다.

일곱째, 생활용품 교환장터사업을 추진한다. 지역민들의 생활용품을 저렴하게 구입하고 자원을 재활용할 수 있는 벼룩시장 등과 같은 상설화된 시스템을 구축한다.

마을만들기 전문가를 대상으로 마을경제 활성화 부문별 시책에 대하여 적합성을 조사한 결과, 상점가 활성화(4.11)가 가장 중요한 것으로 나타났다. 그 밖에 마을기업 육성과 고용 촉진(3.93), 생활용품 교환장터 조성(3.86), 소상공인 보호구역 지정 및 활성화(3.68) 등의 순으로 조사되었다.

〈그림 4-16〉 마을경제 활성화 부문의 시책별 적합성



(3) 실천방안

순환형 마을경제 활성화를 효과적으로 도모하기 위해서는 지역경제 활성화 전문인력을 양성하고, 해당지역의 특화상품(장소상품, 문화상품, 마을기업 등)을 개발해야 한다.

첫째, 지역의 경제를 활성화할 수 있는 인력의 확충이 필요하다. 최근 도시화율이 증가하면서 지역의 노동력 수준이 대도시에 비해 상대적으로 떨어지고 있다. 이것은 지역의 경쟁력을

떨어지게 할 뿐만 아니라 지역을 존폐위기로까지 몰리게 할 수 있다. 이를 방지하기 위해서는 지역의 특화된 상품을 제조하고나 판매, 유통 등을 책임질 수 있는 전문인력 확충이 필요하다.

이러한 전문인력은 지역의 커뮤니티 차원에서 정보를 제공하고 경험을 공유하며, 상품의 확대 재생산과정을 거치도록 하는 교육이 필요하다. 앞서 언급한 신수동 사례와 같이 지역의 소상공인들은 상품의 경쟁력을 높이기 위해 지역특화상품을 개발할 수 있도록 유도하며, 전문인력을 양성하여 특화된 상품을 개발하고 유통시키도록 해야 한다.

이를 효과적으로 수행하기 위해서는 지역의 연구기관이나 대학과 함께 지역의 경쟁력을 높일 수 있는 상품의 선정, 개발, 후원 및 모니터링 협력체제를 구축할 수 있도록 한다. 이와 함께 지역의 대학들뿐만 아니라 지역 상공인단체, 지역 거점기관과 상호협력관계를 구축하여 지역민의 재취업교육, 기술교육, 평생교육 등을 서비스 받을 수 있도록 프로그램을 마련하여 지속적인 전문인력의 공급과 기술을 특화할 수 있도록 한다.

둘째, 해당지역의 특화상품을 개발해야 한다. 특화상품의 개발은 지역의 공간적 자원을 기반으로 할 수 있는 것이 있고 비물리적인 자원을 기반으로 할 수 있는 것이 있다. 공간적 자원을 기반으로 하는 것은 지역의 특정지역에 대한 활성화를 들 수 있는데, 가령 재래시장의 활성화, 상가거리의 활성화 등을 들 수 있다. 이러한 물리적 환경 개선사업은 미국 시애틀의 어반 빌리지(urban village)나 거점지역처럼 반드시 도시계획에 반영하도록 하여 보다 효율적으로 도시공간의 개발과 관리가 이루어 질 수 있도록 한다. 또한, 지역 거점지역의 활성화를 지원할 수 있는 가칭 마을조례 제정을 통해 재정확보와 함께 이를 도시(군)기본계획과 도시(군)관리계획의 주요내용으로 반영하는 상향식 도시계획이 되도록 한다. 주요사업에 대해서는 프로젝트 펀드나 지역펀드를 통해 지역민, 지역기업, 지방자치단체, 비영리단체가 참여할 수 있도록 협력형 프로젝트 형태로 추진하도록 한다.

비물리적 상품에 대해서는 그 성격에 따라 일반 비즈니스나 커뮤니티 비즈니스로 창출할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서 지원 조례의 제정과 함께 일정기간 이 사업이 정착할 수 있도록 지방자치단체의 행정적 협력, 지역대학이나 연구기관의 지식 공유, 이를 지역차원으로 확대 재생산이 가능하도록 매개기관의 협력체제 구축이 이루어져야 한다.

또한, 이 과정에서 지역의 주민들이 마을기업과 같이 주체적인 역할을 할 수 있도록 제도적인 지원체계를 마련한다. 이를 지역의 일자리 창출 및 지역의 전문인력 양성, 지역상품축제의 개최 등과 연계할 수 있도록 협력형 순환형 마을경제 활성화시스템을 구축하도록 한다.

〈그림 4-17〉 마을경제 활성화 부문의 시책 및 사업



4) 사람과 자연이 공생하기 위한 자원순환형 시스템 구축

(1) 기본방향

사람과 자연이 공존하기 위한 자원순환형 시스템을 구축하는 것은 미래 도시 및 마을환경의 지속가능성을 증대시키고 지역의 정체성과 매력을 증대시켜 사람 중심의 마을환경을 조성하는 핵심적인 사안 중 하나이다. 환경보전을 우선시하는 관점은 자연자원과 도시적 토지이용의 경쟁으로 나타나는 부정적인 영향을 최소화하는데 노력하는 입장이다. 자연생태와 인간의 건조환경간의 균형과 조화를 위한 기본방향은 다음과 같다.

첫째, 자연환경과 공존하는 성장관리계획을 도입해야 한다. 성장관리계획은 개발의 위치와 시기, 양을 도시기반시설과 연동시켜 도시성장의 경계를 설정함으로써 도시의 무분별한 확장을 막고 자연환경과의 균형을 꾀한다. 따라서, 개발압력이 높은 지역은 성장관리계획을 통해 충분한 인프라 공급이 가능하도록 개발가능지역을 설정하고 자연환경과 공존하는 마을 커뮤니티 환경을 조성한다.

둘째, 기존 자원의 효율적인 활용으로 불필요한 개발을 방지한다. 기존의 도로, 상하수도 등과 같은 도시계획시설을 효과적으로 이용하여 불필요한 에너지 낭비 및 자원낭비를 막을 수 있도록 한다.

셋째, 생태환경을 촉진하는 오픈스페이스의 시스템을 구축한다. 도시지역에서도 생태환경의 다양성을 도시커뮤니티 단위로 접할 수 있도록 점적시설, 선적시설, 면적시설로 연계시키고 생물의 바이오툼 체계가 생성될 수 있도록 유도한다.

(2) 주요시책 및 사업

사람과 자연의 공존시스템을 구축하기 위해서는 다음과 같은 내용을 포함할 수 있다.

첫째, 생활용품 재활용 및 재사용 촉진사업이다. 주민이 이용하지 않고 방치하고 있는 자원(쓰레기로 전락할 수 있는 자원)을 공동으로 이용할 수 있도록 커뮤니티센터에서 공동이용자원 활용프로그램을 운영한다. 주민이 이용하지 않는 생활용품을 기부하고 이를 센터에서 관리(세탁, 수리 등)하며 필요한 주민에게 저렴한 비용으로 이용할 수 있도록 한다.

둘째, 환경오염 및 공해방지사업을 시행한다. 도시지역의 환경오염을 저감하기 위해서 분리수거, 재활용의 장려, 캠페인 등 다양한 환경오염 및 공해 방지를 커뮤니티 단위로 구분하여 장려하도록 한다.

[순천시 에코그린 평생지기]

에코그린 평생지기는 순천시에 위치하고 있는 커뮤니티비즈니스 사업체이다. 이들은 천혜의 자연환경을 기반으로 대한민국의 생태수도를 자처하는 순천의 지역주민들의 일상의 삶은 생태적이지 못한 점에 문제인식을 가지고 시작하였다. 생태적 환경과 생태적 삶의 기반마련의 1차적 목표와 동시에 구도심의 공동화에 따른 지역경제 침체의 새로운 대안으로 커뮤니티비즈니스 사업을 추진하게 되었다.

초기에는 순천시의 행정적 지원 지역 활동이 전개되어 지자체 처음으로 주민이 참여하는 커뮤니티비즈니스의 좋은 사례가 되기도 했다. 그러나 행정적 지원에 의존이 자발성, 지속성이 보장되지 못한 한계를 극복하기 위한 보다 적극적인 참여주체가 필요하게 되었다. 이 과정에서 그간에 봉사활동으로 참여했던 주민들 몇몇이 주축이 되어 에코그린 평생지기라는 이름으로 환경운동과 지역노인들의 일자리 두 가지를 목표로 활동을 시작하게 되었다.

이들은 EM을 활용한 환경운동을 시작하였는데 EM이란 유용한 미생물들로 사람에게 유익한 미생물 수십종을 조합 배양한 것으로 부패방지와 발표촉진의 효과가 있고, 주로 생활환경 일상용품, 농축산업에 활용되고 있다. EM의 긍정적인 효능을 지역에 널리 알리고 지역하천정화와 구도심의 음식물 쓰레기 악취제거의 문제들을 해결하고자 노력하였다. 지역민과 지역청소녀들에게 EM의 효능에 대한 교육과 체험프로그램을 운영함으로써 환경문제에 대한 인식을 증대시켰다. 특히 EM이 하천정화 효과가 높은 것을 착안하여 하천에 EM을 투여하고 모니터링 하는 활동을 지역청소녀와 함께 하였다. 또한 일상생활 속에서 EM을 활용할수 있는 방법으로 비누,세제 등을 개발 판매함으로써 생활 속의 환경활동을 실천하게 하였다.

두 번째의 일은 구도심의 지역여성, 노인의 유희인력의 참여 유도하여 일자리를 창출하고 지역활력의 증진을 도모하고자 하였다. 제품생산과 판매에 필요한 인력을 지역주민들을 고용하여 지역일자리를 창출하였다. EM활성액(녹차, 편백, 연잎활성화), 순천만 갈대비누 EM 황토베개, EM 방향제등의 다양한 상품을 개발 판매하고 동시에 지역주민들과 청소녀들이 수질정화활동에 사용하기 위한 EM 흡공을 개발하여 판매한다. 특히 고용을 유지하기 위해 제품인증과 상품에 대한 인지도 및 소비자 만족도 조사를 위한 품평회등 제품의 품질을 높이기 위한 노력을 하고 있다.

또한 이들은 환경수도 순천의 환경문제를 개선하기 위한 EM을 활용한 하천정화활동을 활발히 추진하고 있으며 지역민과 청소녀를 대상으로 환경체험 행사를 개최함으로써 지역주민의 환경의식을 고양하기 위한 노력을 하고 있다. 이들의 활동은 지역주민의 생태적 삶을 도모하고 생태도시를 만드는데 일조하고 커뮤니티의 환경부문에 공동의제를 도출하고 공익적 활동을 유지하기 위한 경제적 활동이라고 할 수 있다.

셋째, 공지 공원 및 쉼터를 제공한다. 개별 사유지나 활용되고 있지 않는 소규모 국공유지에 한평공원과 같은 쉼터를 제공하고 이를 지역 커뮤니티의 공동체 활성화 장소로 활용함으로써 에너지 절약과 함께 환경개선을 도모한다.

인천광역시부평 문화의 거리에 한평공원 만들기, 청주의 싹지공원(사유지를 공개공지화해 공공이 무상으로 제공한 수목을 식재, 오픈정원으로써 커뮤니티와 공유) 만들기 등이 대표적인 사례이다.

넷째, 도시정원 프로그램을 도입한다. 도시민들도 커뮤니티단위 공지나 빈공간, 옥상정원 등에 공동의 도시정원 프로그램을 도입하여 지역의 커뮤니티 의식을 향상시키고 주요 작물에 대해서 공동 경작 및 텃밭 제공을 통해 지역의 안전먹거리 의식 함양을 위한 기회를 제공하도록 한다.

미국 시애틀에서 소규모 시민정원(Community Garden)으로 피-패치 프로그램(P-patch program)을 추진하면서 녹색 공간을 넓혀 건강한 커뮤니티를 조성하고 있다.

다섯째, 건축물의 에너지 효율성을 제고하는 사업을 추진한다. 지역 커뮤니티 차원에서 건물의 에너지 효율성을 제고하기 위해서 친환경 건축물 인증제도, 자연연료의 사용, 엘리베이터가 없는 저층 고밀중심의 개발을 건물의 에너지 효율성을 높일 수 있도록 커뮤니티의 협정 및 지침을 제정토록 한다. 이와 별도로 충청남도에서 건축물의 에너지 효율을 높여야 하는 곳은 저소득층 노후불량주택¹⁰⁵⁾이라고 할 수 있다. 노후불량주택의 정주성을 높여주는 사업은 마을만들기 운동에 참여하기 어려운 저소득 소외계층을 위해서 공공사업 형태로 추진할 필요가 있다. 이러한 사업이 공적자금 투자에 관한 논란을 불러올 수도 있지만, 충청남도형 집수리(Chungnam's Habitat)사업으로 검토할 필요가 있다. 이 사업은 예를 들면, 100만원 이내에서 생활필수시설(도배, 장판, 싱크대, 보일러 등)을 설치하거나 주택 에너지 효율을 개선하는 서비스라고 할 수 있으며, 사회적 기업(예: 두꺼비 하우스)과 연계도 가능할 것으로 판단된다.

여섯째, 도시지역의 비오톱지도를 구축하여 생물다양성을 증진하고 단절된 녹지공간을 복원하는등 자연 및 생태환경을 보전한다. 도시지역 내 개발압력은 높은 지역이나 잠재적인 성

105) 1980년대 건축물(평균 20.8평, 전기값 약 7만5천원, 가스값 19만원) vs. 2000년대 건축물(평균 21.0평, 전기값 약 5만7천원, 가스값 15만원) → 1980년대 건축물이 약 5만3천원 정도 에너지 비용이 추가소요

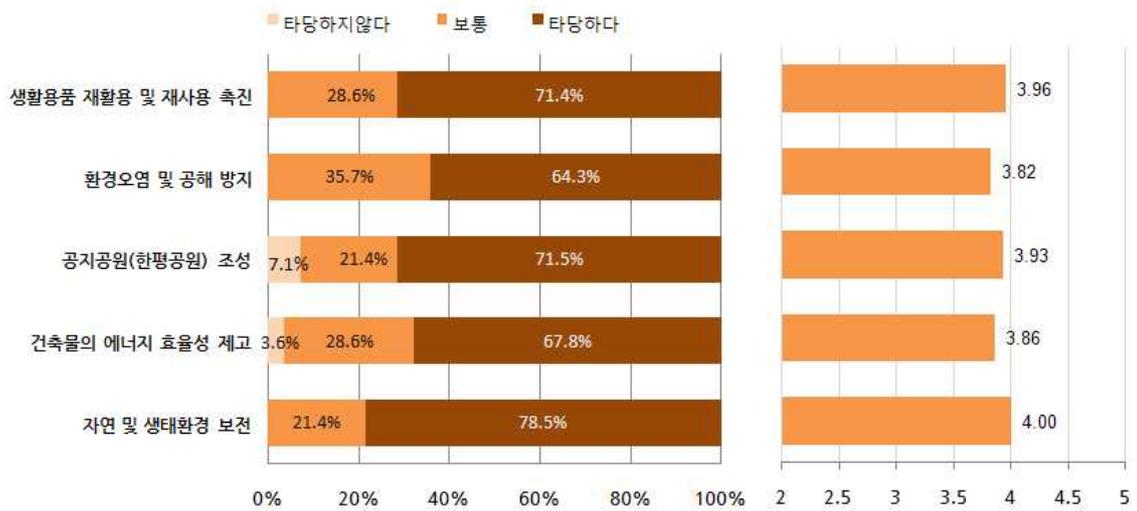
장가능성이 높은 지역은 시단위 및 군단위로 개발가능지를 지정하여 개발과 보전지역을 구분 함으로써 자연환경과 공존을 도모하고, 도시지역의 생태성을 향상하기 위하여 단절된 도시공 간의 생태적인 기능을 연결하고 취약한 생태적인 요소를 강화한다.

〈그림 4-18〉 사람과 자연의 공존시스템 사례



오부세마치 오픈가든(open garden) 베리어프리(barrier-free) 보행로

〈그림 4-19〉 사람-자연 공존시스템 구축 부문의 시책별 적합성



마을만들기 전문가를 대상으로 사람과 자연이 공존하는 시스템 구축 부문의 시책에 대하여 적합성을 조사한 결과, 자연 및 생태환경 보전(4.00)이 가장 중요한 것으로 나타났다. 그 밖에 생활용품 재활용 및 재사용 촉진(3.96), 공지공원(한평공원) 조성(3.93), 건축물의 에너지 효율성 제고(3.86), 환경오염 및 공해 방지(3.82) 등의 순으로 조사되었다.

(3) 실천방안

이와 관련해서는 크게 두 가지로 구분해서 추진할 필요가 있다.

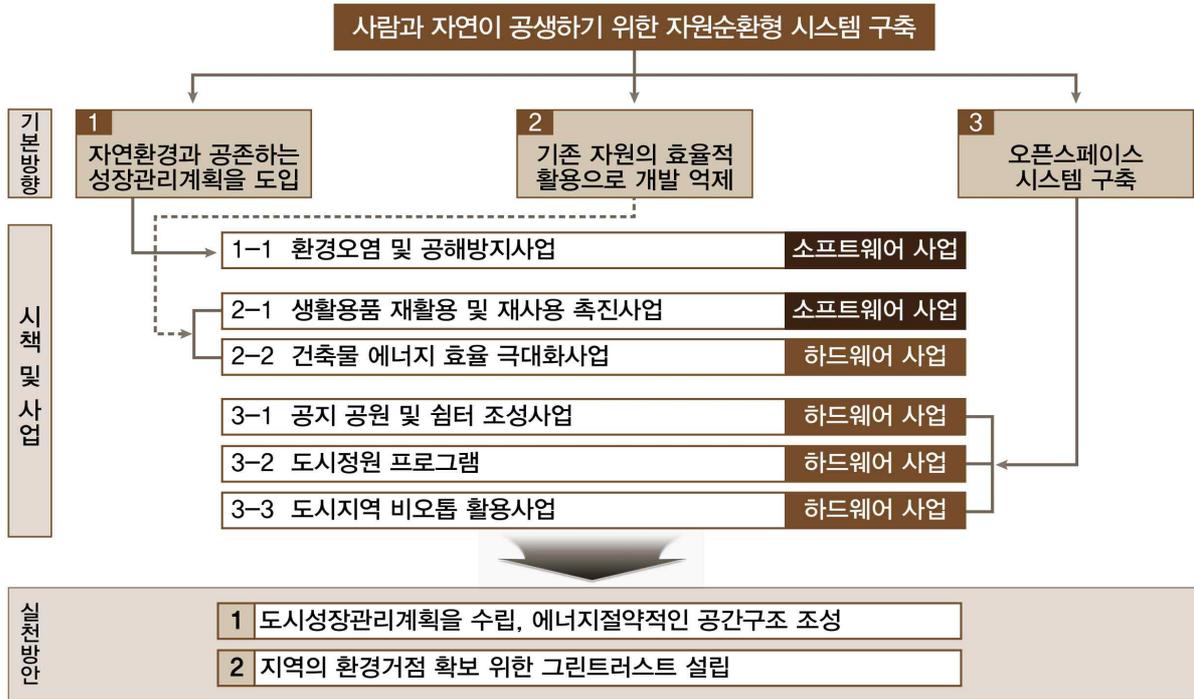
첫째는 관련법령과 제도 내에서 위와 같은 성장관리의 개념과 친환경적 도시환경조성에 대한 지침을 적극적으로 활용하고 법제화하는 것이다. 이와 같은 목표와 내용을 달성하기 위해서는 충청남도 차원의 성장관리계획을 도입하고 주요 개발잠재력이 높은 지역은 환경에 미치는 영향을 평가하여 자연과의 공존을 도모한다. 특히, 마을단위의 관리가 용이하도록 개발가능한 용지를 선정하고 계획적인 지침을 제시하며, 대중교통 활성화를 통해 에너지 절약적인 지역공간구조를 형성토록 유도한다.

또한, 건축물의 지속가능성과 환경친화적으로 조성하기 위해서 에너지 절약적인 시스템을 장려하고 에너지 관련 사업의 특화가 이루어질 수 있도록 사회적 기업을 육성한다. 이 사업은 '그린 커뮤니티 비즈니스 사업'으로 추진할 수 있도록 유도한다.

둘째로는 지역의 친환경 거점공간을 확보를 위해서 지역차원의 그린트러스트(green trust)를 설립한다. 이 그린트러스트는 지역의 도시환경을 좀 더 환경친화적으로 유도할 수 있도록 도시정원수익사업, 한평공원 등의 오픈스페이스화 사업 등을 추진할 수 있도록 하고 지역 공동체가 이를 시행하고자 할 경우에는 멘토링과 기술 제공, 재원조달의 역할을 수행할 수 있도록 사회적 기업성격의 NGO단체를 조성한다.

이 과정에서 한평공원 등과 같이 소규모의 공지를 도시정원화하는 운동으로 추진하기 위해서는 매칭펀드(matching fund)를 마련하여 지역주민의 노동력을 제공하고, 관련 지자체와 민간기업 간의 경제적인 협력이 필요하다. 이를 위해서는 지역 내 오픈스페이스(open space) 네트워크 시스템을 구축할 수 있는 마을 단위의 커뮤니티 계획이 필요하다.

〈그림 4-20〉 자연과의 공생 위한 자원순환형 시스템 구축 부문의 시책 및 사업



3. 도시형 마을만들기의 정책추진과제

1) 지속가능한 마을만들기 지원제도 마련

1995년 민선자치시대의 출범은 행정주도의 사업방식을 주민참여를 통한 상향식 사업방식으로 전환하게 하였고, 지역공동체 활동을 통한 지역이미지 및 정체성 확립의 필요성을 인식하게 했으며, 이로 인해 다양한 마을만들기 사업들이 펼쳐지게 되었다. 마을만들기에 대한 제도¹⁰⁶⁾를 만들어야 한다는 필요성은 2000년대부터 서서히 제기되기 시작했는데, 우리나라의 도시형 마을만들기 조례의 대표적인 사례로 광주광역시 북구와 경기도 안산시 자주조례를 들 수 있다.

광주광역시 북구는 행정과 주민, 전문가간의 파트너십을 형성하여 실천적인 생활자치 운동을 추진하기 위해 2000년부터 다양한 마을만들기 사업을 지원하기 시작했다. 마을만들기 워크숍 및 교육, 공동체 사업지원 등은 주민자치활동에 대한 지원시스템을 구축하는 토대가 되었으며, 이는 주민자치 활성화를 위한 제도적방안(마을만들기 조례)에 대한 사회적 관심을 높이는 계기가 되었다. 이에 2004년 광주광역시 북구는 '아름다운마을만들기 조례'를 제정하게 된다.

경기도 안산시의 경우, 마을만들기 활동의 지속성을 담보할 제도의 필요성이 절실해지면서 2007년 시민단체들이 중심이 되어 행정과 시의회와의 지속적인 협의를 통해 마을만들기 조례를 제정한 사례이다. 행정이나 전문가들의 인식 이전에 시민단체들의 마을만들기 활동이 축적되면서 추진한 안산시 마을만들기 조례 제정은 마을만들기 지원시스템에 대한 공론화를 본격화시킨 계기이기도 했다.

이 시기에 국토부의 살기좋은도시(마을)만들기 사업, 행안부의 살기좋은지역만들기사업 등 중앙부처의 마을만들기 지원사업들이 본격화되기 시작하면서 각 지자체는 마을만들기 조례를 제정하게 되었다. 부평구 살고싶은 도시만들기 지원조례, 청주시 살고싶은 도시 청주만들기 협의체 조례 등이 국토부사업을 수행하기 위해 제정된 조례들이다.

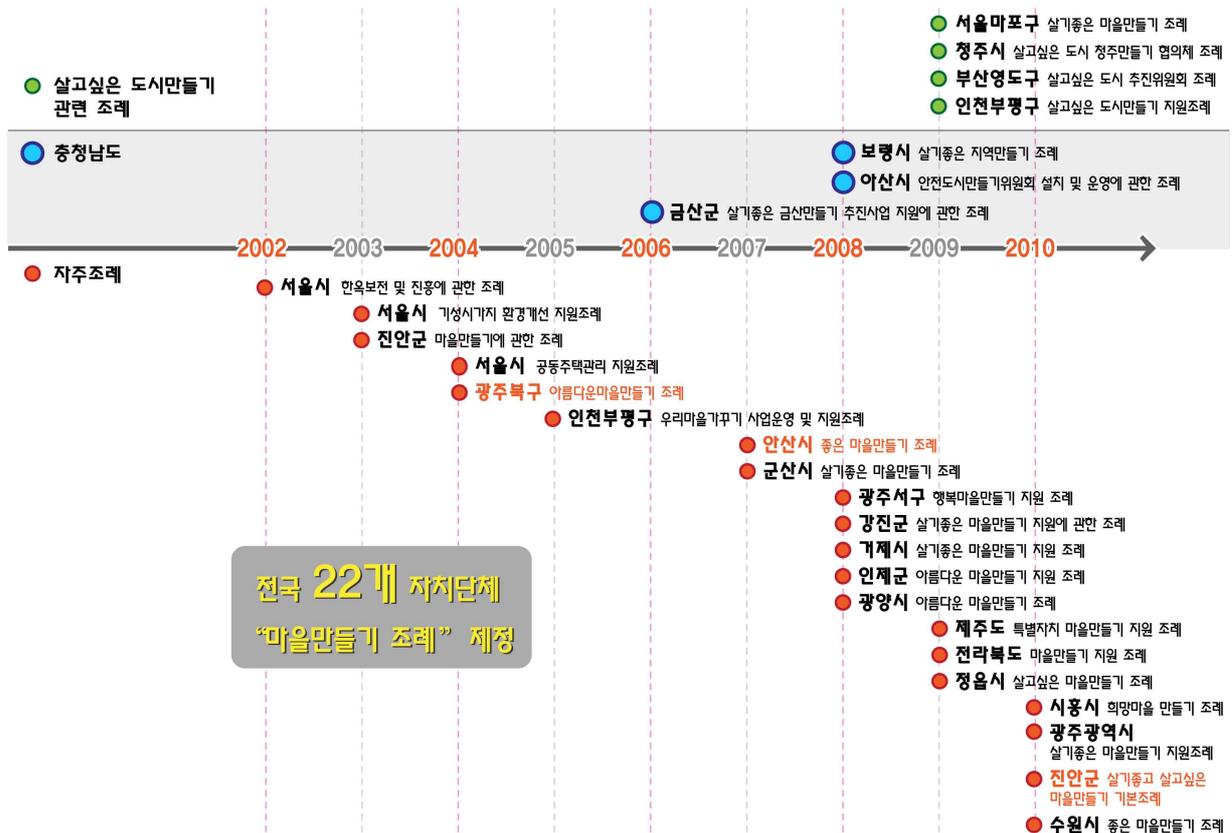
그러나 안산시, 청주시, 광주광역시 북구 등 몇 개의 지역을 제외하면 이후 제정된 많은 조

106) 민선자치의 제도적 시작이 이루어졌지만 마을 자치의 실제 실행사례는 매우 일부지역에 한정적으로 나타났음. 노무현정부에 들어서고 난 후에 이런 저런 사례들이 중앙정부의 펀드를 목적으로 많이 이루어졌고 이러한 한 것들이 실제 마을만들기 운동의 토대가 되었음.

례들은 중앙부처의 사업을 수행하기 위한 방안으로서의 조례제정을 벗어나지 못하고 있으며, 또 한편으로는 주민자치센터의 공모사업 지원조례라는 차원에 머물러 버렸다. 실제로 실효성이 불분명한 조례도 다수 존재하고 있다. 물론 각 조례들은 주민참여 및 마을만들기 활동을 지원하기 위한 법적근거를 마련했다는 점에서는 큰 의미를 가지고 있으나, 마을만들기에 대한 전망과 협력시스템에 대해 고민하지 않아 많은 한계를 갖고 있기도 하다.

전국 22개 자치단체에서 제정한 조례 중 실질적인 지역내부의 전망과 발전방향 속에서 행정과 전문가, 주민간의 협력시스템을 구축하는 과정을 가진 조례는 경기도 '안산시 좋은마을만들기 조례', '충북 청주시 살고싶은 도시 청주 만들기 협의체 조례', '광주광역시 북구 아름다운마을만들기조례', '전북 진안군 살기 좋고 살고싶은 마을만들기 기본조례', '수원시 좋은마을만들기조례' 등이라고 할 수 있다. 충청남도에는 금산군, 보령시, 아산시에서 관련조례를 제정하였는데, 자주적인 조례라고 보기에는 무리가 있다.

〈그림 4-21〉 국내 마을만들기 조례 제정현황



자료: 정석, 2011, "마을만들기 지원제도의 운영실태 및 과제", 충남발전연구원 마을만들기 제6차 워크숍

광역행정단위에서는 아직까지 제주특별자치시와 전라북도, 광주광역시 조례뿐인데, 이 조례에서는 마을만들기계획(마을만들기 기본계획, 마을단위 발전계획 혹은 마을만들기 지구계획, 마을만들기 지원계획)과 전문가 지원방안, 마을만들기 지원센터 등을 포함하고 있다.

제주특별자치시는 2008년 마을발전기본계획을 수립한 후, 이를 토대로 마을만들기 조례를 제정하고 마을발전과를 설치해 운영하고 있다. 마을만들기 사업운영방식은 마을단위별(리단위 2,000~3,000명)로 마을발전계획을 자체적으로 수립하면, 도에서 마을컨설팅을 지원해 주고 공모사업으로 추진한다. 공모사업은 연간 3억원의 예산으로 3개 마을(각 1억원 지원)을 선정해 지원하고 있다.

기초자치단체 중에서는 안산시와 광주광역시 북구가 조례에 근거하여 다양한 마을만들기 사업들이 활성화되고 있는 도시이다. 본 절에서는 지역공동체 활성화를 위해 행정체계의 개편과 지원사업이 활발한 광주광역시 북구, 정주성을 가진 공동체 운동의 필요성에 의해 조례를 제정하면서 실질적인 지원센터를 설치한 안산시를 핵심사례로 검토하였다.

(1) 조례 제정목적의 공론화 및 목적의 구체화

① 조례제정 필요성 명확화

전국적으로 조례가 제대로 작동하고 있는 지역은 조례제정의 필요성이 명확했다. 안산시는 정주성이 떨어지는 문제를 해결하기 위한 방안으로 마을만들기를 제도화하였으며, 광주광역시 북구는 주민자치를 실현하기 위한 방안으로서 마을만들기를 정책화시켰다.

따라서, 충청남도가 마을만들기 지원제도를 마련할 경우에는 주민자치를 위한 것인지, 마을만들기 사업 추진의 지속성을 확보하기 위한 것인지 등 조례제정의 필요성이 명확해야 한다. 그리고 현장밀착형 실천활동을 토대로 하여 조례 제정과정이 공론화되어야 하고, 마을만들기를 통해 무엇을 하고자 하는지 그 목적이 구체적이어야 한다.

충청남도 마을만들기 조례는 공모사업지원형 조례가 아닌 마을만들기 사업의 지속가능성을 위해 추진지구 및 지원조직을 설치하고 주민의 역량강화기반을 갖추어 마을만들기 운동으로 확산시킬 수 있는 제도적인 근거가 되어야 한다.

② 조례제정 과정의 공론화

주민참여는 사업의 시행과정에서만 발현되는 것은 아니다. 주민참여와 관련된 다양한 움직임들에 대한 공감대가 형성되는 과정 역시 주민참여를 이끌어내는 중요한 동력이다. 안산시의 조례제정과정은 조례제정 자체에 치중되는 것이 아니라 조례제정의 필요성을 공론화하기 위한 다양한 실천적 사업이 전제되면서 이 속에서 행정과의 우호적인 관계, 주민자치위원 및 시의원과의 협력이 형성될 수 있었다. 가치 및 필요성의 사회화는 광범위한 전체 주민을 대상으로 확대하기보다는 이와 관련한 주체들의 지속적인 논의와 노력과정이 일차적이며, 이를 공개하고 공론화하는 과정이 수반되어야 한다. 공론화는 논의만을 의미하지 않는다. 지속적인 현장 밀착형 실천 활동들의 토대를 구축하면서 논의와 실천을 연계시키는 것이 바로 사회화과정이다.

③ 목적의 구체화

마을만들기조례는 지역적인 특성을 중심으로 가치지향을 분명히 하면서 장 단기 목표설정이 서로 연계되어야 한다. 현재 자치단체의 현실을 어떻게 극복할 것인지, 마을만들기가 그것의 대안이 될 수 있는지에 대해서 구체적이고 명료하게 제시되어야 한다.

광주광역시 북구와 안산시 마을만들기 조례에서는 모두 마을에 대한 정의를 공간적인 개념과 사회적인 개념이 포함되어 있다. 이는 마을이라는 단어가 우리에게 공간적인 형태는 물론, 공동체(커뮤니티)의식을 담을 수 있는 형태로 받아들이기 때문이다.

광주 북구의 경우 '주민스스로'라는 주민주도의 상향식 도시계획접근방식이 주목할 만하다. 이러한 상향식 도시계획을 하는 주체에 대해서는 두 곳 모두 자발적인 주민조직(민간단체)로 설명하였다.

충청남도의 마을만들기 조례는 마을만들기의 최소단위와 마을만들기의 주체를 명확히 하여 마을만들기의 개념을 실현할 수 있도록 작성되어야 한다. 본 연구에서 충청남도의 마을만들기는 주민이 존중받고 주민의 삶의 가치가 도시의 물리적인 환경으로 구현되는 마을으로 정의한다. 이러한 마을만들기를 위한 최소단위는 도시내 일차적인 인관관계를 담는 공동체형 단위(근린주구, 읍 동 단위 등 마을특성에 따라 최소단위 차등화)로 설정하고, 마을만들기의 주체는 주민과 행정, 전문가, 시민사회간의 거버넌스로 설정하는 것이 바람직하다.

〈표 4-6〉 도시형 마을만들기 조례 비교

구분	충청남도 마을만들기조례	안산시 좋은마을만들기조례	광주광역시 북구 아름다운마을만들기조례
마을	공동체 단위로 마을특성에 따라 최소단위 차등화	공간적 개념 + 사회적 개념	공간적 개념 + 사회적 개념
마을 만들기 개념	주민의 삶의 가치가 다양한 주체에 의해 도시의 물리적 사회적 환경으로 구현되게 하는 것	좋은마을이란 고품격 환경과 문화가 고루 갖추어져 더불어 살아가는 주민의 정주의식이 높은 마을	주민 스스로가 마을의 주인으로 거듭나고 주민간에 마음과 마음을 이어주어 주민이 더불어 살아가는 지역공동체를 창조하기 위한 모든 활동
주체	주민 행정-전문가-시민사회간 거버넌스	관내 행정기관 외 마을만들기를 추진하는 주민의 다양한 모임을 통칭	주민자치위원회, 비영리직능자생단체 등 마을만들기를 시행하는 자발적 주민조직

(2) 행정지위별(광역, 기초) 조례 제정

① 광역단위(충청남도)

충청남도 마을만들기 조례의 역할은 기초지자체가 나름의 도시적인 특성을 살리는 마을만들기를 진행할 수 있도록 다음과 같이 지원하는 틀을 만들어 가는 것이다.

첫째, 충청남도는 기초지자체의 마을만들기 조례제정을 위한 기본조례를 제정해야 한다. 마을만들기 기본조례에는 기초단위 지원 내용 및 체계를 중심으로 광역단위 추진기구 설립을 의무화하고, 기초단위 추진기구 설립이 가능하도록 명시하는 것이 바람직하다.

둘째, 마을만들기지원센터 등 도시적 차원의 거버넌스를 조직하거나 사업을 체계적으로 진행할 수 있는 제도적 근거를 만들어야 한다. 동시에 지자체 단위의 거버넌스에 대한 지원과 공모 등 사업시행의 준거를 통해 충남도의 각 지역의 지역적 문화적 경제적 특성에 적합한 조직을 갖추는 일도 중요하다. 이를 위해 부처간 이해의 정도가 다른 상황에서 부처간 업무를 통합적으로 운용할 수 있는 제도적 틀이 반드시 필요하다. 예를 들어 해역을 포함하고 있는 서해안 7개 지자체의 경우, 산재한 각 어촌계별 특징적 마을만들기 사업을 추진할 때 지원부서와 더불어 경제부서와 시설부서의 참여가 선행되어야 한다. 광역적 접근이라 함은 이러한 지자체의 부서간 협력과 더불어 하나의 바다라는 점을 감안하여 지자체간 협의 협력이 가능토

록 하는 조정자의 역할까지를 포함한다.

셋째, 충청남도는 마을만들기 지원조례를 도시계획 관련조례(도시계획조례, 재래시장 육성을 위한 조례 등)와 연동시켜 사업의 실효성을 제고해야 한다. 향후 도시재생지구 또는 종합적인 마을만들기 지구 지정을 위한 충청남도 도시계획조례 개정을 통해 시 군 단위 도시계획조례가 개정이 가능하도록 제정할 필요가 있다. 아울러 재래시장육성을 위한 조례를 제정하여 상권활성화구역의 확대(참여업종 및 범위의 확대) 등 지역 내 외의 여건변화도 반영할 필요도 있다.

마지막으로, 마을만들기 사업이 결국 각 지자체에서 주민 등 민간주도로 전개되고 있음에 비추어 충청남도는 큰 틀에서 예산지원 등 지원을 위한 최소한도의 근거만 갖추고 구체적인 사업추진에 관한 사항은 조례 등 해당 지자체에서 근거규정을 만들어 추진하는 것이 바람직하다. 단, 지자체에서 주민주도의 마을만들기 사업을 지원할 수 있도록 충청남도 차원의 예산 및 컨설팅 등의 지원이 필요하고, 주민협의체 및 주민단체의 지위를 제도적으로 지원해 줄 수 있는 방안은 모색되어야 한다.

② 기초단위(시 군)

기초단위의 마을만들기 지원조례는 충청남도 마을만들기가 추구하는 발전방향에 맞추어 제정하도록 하되, 마을만들기 사업의 확산에 대한 준비와 도시재생 관련제도와 어떻게 연계할 것이지도 포함되어야 한다.

첫째, 마을만들기 사업의 확대 및 확산에 대한 준비가 필요하다. 앞으로 시 군 마을만들기 지원제도는 마을만들기 사업의 확산에 따라 마을만들기 지구계획을 수립(전라북도, 제주도)하게 하거나 전문가 지원(또는 마을간사), 포상(시상) 등의 항목 및 내용 검토, 전문홈페이지 개설을 통한 청소년층의 참여를 유도(광주광역시 북구), 단계적 사업지원 등의 방안이 마련되어야 한다.

둘째, 국토해양부가 조만간 도시재생 관련제도(가칭 '도시재생법')를 확정해 발표할 것을 감안하여 도시재생 관련제도와 연계방안을 마련해야 한다. 향후에는 주민 스스로의 자력수복형 도시재생에 관한 많은 사업들이 도출될 것이 예상되기 때문에 마을만들기 사업을 도시재생관련제도와 연계 추진할 필요가 있다.

〈표 4-7〉 행정위계별 마을만들기 조례 비교

구분	충청남도 마을만들기조례(안)		시 군 마을만들기조례(안)	
	제1조(목적)	조례제정의 목적	제1조(목적)	조례제정의 목적
제2조(정의)	마을, 충청남도 마을만들기의 정의	제2조(정의)	마을, 마을만들기, 자원의 정의	
제3조(기본이념)	공간조직(인본성 공동성 지속성), 생활문화(공공성 다원성 창의성), 정치행정(시민성 민주성 자치성), 생태체계(안정성 건강성 생태성)	-	-	
제4조(주체별 역할)	주민, 행정, 전문가, 시민사회별 역할	제3조(시장 군수, 주민, 추진주체의 역할)	시장 군수, 주민, 추진주체의 책무	
제5조(기본계획 수립)	충청남도 마을만들기 기본계획 수립	제4조(기본계획 수립)	시 군별 마을만들기 기본계획 수립	
제6조(연도별 지원계획 수립)	마을만들기에 대한 연차별 지원계획 수립	-	-	
제7조(마을계획 수립)	마을단위(근린단위) 발전 계획 수립	제5조(마을계획 수립)	마을계획 수립	
제8조(추진기구 구성)	추진 조직체 구성 운영	제6조(전담부서 지정)	마을만들기 전담부서 지정	
제9조(운영위원회 등)	마을만들기 운영위원회 구성	제7조(마을만들기 위원회)	마을만들기 위원회 설치 및 기능	
제10조(광역지원센터 설치 및 운영)	마을만들기 광역지원센터 설치	제8조(기초지원센터 설치 및 운영)	마을만들기 기초단위지원센터 설치	
제11조(주민역량강화 기반 구축)	주민역량 강화프로그램 운영, 마을만들기 네트워크 구축	제9조(교육지원)	마을만들기 교육 지원	
제12조(마을만들기 사업 지원)	우수마을 지원 및 평가 포상, 보조금 신청절차 등	제10조(마을만들기 사업 추진)	추진주체 구성, 지원대상, 지원신청 및 결정 등	
필수항목	추진기구 및 지원센터 설치, 주민역량강화 기반 구축, 마을만들기 사업 지원, 마을만들기 기본계획 및 연도별 지원계획 수립, 마을계획 수립 지원	전담부서 지정, 마을만들기 위원회 구성, 교육 지원, 마을만들기 사업 추진, 마을계획 수립		

(3) 지속가능한 마을만들기 정책을 유도하는 조례 제정

충청남도의 마을만들기 조례에는 마을만들기 사업에 필요한 지원조직(추진기구, 마을만들기 지원센터 등), 주민교육(학습프로그램, 세미나, 워크숍 등), 관련사업(단계별 마을만들기 사업 추진), 예산(사업비 확보 또는 지원) 등을 수용해야 한다. 특히, 충청남도의 마을만들기 정책이 지속가능성을 확보하기 위해서는 주민과 관이 협력할 수 있는 제도적 기반과 행정체계를 구축하고 이를 지원하는 재정을 마련하며, 주민역량 강화기반을 구축하는 것이 핵심이라 하겠다.

우리나라 전국 22개 자치단체의 마을만들기 관련조례에는 마을만들기 기본계획, 마을만들기 지구계획, 마을만들기 지원계획, 마을만들기 사업, 마을만들기 위원회, 마을만들기 예산, 전문가 지원, 포상(시상), 지원센터 등이 포함되어 있다. 상당수의 조례들이 일부 항목만을 포함하고 있는데 비해, 광주광역시 북구의 경우는 마을만들기 조직, 마을만들기 지원센터, 마을만들기 주요사업에 대한 지원 및 추진방향을 비교적 충실하게 제시하고 있다.

〈그림 4-22〉 국내 마을만들기 조례항목 분석

	마을만들기 기본계획	마을만들기 지구계획	지원계획 수립	지원대상 및 범위	사업신청	마을만들기 위원회	예산반영 및 지원	전문가 지원	포상 (시상)	지원센터 설치
2003 진안군 으뜸마을마무기에 관한 조례				●		●	●			
2004 광주 북구 아름다운마을만들기 조례	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
인천 부평구 우리마을가꾸기 사업운영 및 지원조례				●	●	●	●		●	
2007 안산시 좋은마을만들기 조례		부재				●		부재		●
군산시 살기좋은 마을만들기 조례	●		●	●	부재	●	●	●	●	
2008 강진군 살기좋은 마을만들기 지원에 관한 조례	●	●	●	●	부재	●	●	●	●	
거제시 살기좋은 마을만들기 지원조례			●		●	●	●	●		
인제군 아름다운 마을만들기 지원조례			●				●			부재
광양시 아름다운 마을만들기 조례	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
광주 서구 행복마을만들기 지원조례				●	●	●		●		
2009 제주도 특별자치 마을만들기 지원조례	●	●	●					●		
2010 수원시 좋은 마을만들기 조례	●		●	●	●	●	●	●		●

자료: 정석, 2011, “마을만들기 지원제도의 운영실태 및 과제”, 충남발전연구원 마을만들기 제6차 워크숍

① 마을만들기 지원조직

가. 전담행정조직 설치

주민참여 마을만들기는 주민을 중심에 두고 다양한 지원체계나 제도가 긴밀한 네트워크를 형성하는 것이다. 특히 행정은 관련 정보 및 예산, 집행력 등 유리한 조건을 갖추고 있기 때문에 전담행정조직 설치의 마을만들기 협력시스템 구축의 기본이다. 또한 전담행정조직은 마을만들기에 대한 행정의 전문성과 지속성을 확보한다는 측면에서도 그 필요성은 매우 크다.

나. 운영 및 집행시스템의 명문화

조례는 마을만들기를 제도화한다는 측면에서 그 의미가 있지만, 한편으로는 자치단체장의 의지에 따라 기능이 현저하게 축소될 수 있다는 한계도 동시에 갖고 있다. 따라서 시민사회와 행정과의 긴장된 균형관계 속에서 끊임없이 조례를 작동시킬 방안도 함께 모색해야 한다. 이를 작동시킬 최소한의 장치는 바로 운영 및 집행시스템의 명문화이다. 형식적인 운영시스템에서 벗어나 실질적인 운영시스템으로 전환하기 위한 방안이 필요하다.

진안군의 정책협의회나 행정전담팀, 지원센터 및 마을축제 등은 운영과 집행에 있어서 책임성을 부여했다는 평가를 받고 있다.

다. 지원조직 설치

마을만들기에 대한 지원조직은 매우 다양하다. 전문가를 중심으로 하는 연구조직, 민간영역을 지원하는 지원센터, 지역 특성에 맞는 사업발굴을 위한 TF팀 등 일상적이거나 또는 사안을 중심으로 한시적으로 운영하는 조직 등이 설치될 수 있다. 무엇보다 중요한 것은 마을만들기를 추진하기 위한 지역 특성에 걸맞은 조직을 상설화시켜야 한다는 점이다.

안산시가 마을만들기 지원센터를 명확하게 규정한 이유는 민간영역에서의 마을만들기에 대한 활동을 지속적으로 지원함으로써 주민역량을 강화하기 위함이다.

라. 행정의 수평적 협력 시스템 확보

마을만들기는 하나의 행정부서에서만 진행되는 사업이 아니라 마을을 중심에 두고 다양한 사업들이 유기적으로 연계되는 것이다. 조례의 조항에 의한 협조보다 각 부서간의 수평적 협

력을 확보하기 위해서는 전담행정부서의 적극적인 노력과 역량이 전제되어야 하지만, 칸막이 행정이라는 고질적인 병폐를 극복하기 위한 방안은 반드시 모색되어야 한다.

현재 광주 북구나 안산시의 경우, 행정부서간의 긴밀한 협력체계가 원활하지 못함으로써 단순공모사업에 머물러 버리는 현상이 나타나고 있다.

② 주민역량 기반 구축

마을 만들기의 프로그램 유형이나 수법은 외국의 사례이든 국내의 것이든 이미 알려질 만큼은 알려져 있어서 새로운 방법론을 찾아내는 것이 목적이 될 수는 없다. 사례가 갖는 사회적 가치를 공유하고 마을의 현실적인 과제와 비교하여 버릴 것은 버리면서 주민의 생각을 다시 모아나가는 구체적 수단과 합의형성 방법을 모색하는 것이 관건이다. 그 실천의 중심에 주민이 있다면, 주민 자신과 마을 만들기 관련 그룹들이 우선 주민에 대해 알 필요가 있는 것이다.

③ 마을만들기 관련사업

가. 지원사업의 다양화

대다수 마을만들기조례는 공모사업을 지원하기 위한 도구로서 작동하고 있는데 사례지역이 공모사업외에도 지속적인 주민교육과 컨설팅, 워크숍, 사례분석 등을 추진하는 이유는 바로 단순공모사업이라는 형식을 극복하기 위함이다.

안산시는 공모사업에 선정된 지역을 중심으로 교육과 컨설팅, 정보제공 등 다양한 지원을 아끼지 않음으로써 일회적 사업이 아닌 지속적으로 지역의 역량을 강화시키는 형태로 전환하고 있다.

나. 마을만들기 사업 지원

마을만들기 활동이 일회적인 물리적 환경개선 형태를 벗어나기 위해서는 단계적인 지원이 지속될 필요가 있다. 예를 들면 계획과정에 대한 지원 후 이에 대한 평가 속에서 실행사업에 대한 지원의 연계 등 다양한 방안을 모색할 수 있다.

진안군의 5단계 지원사업 체계는 농촌이라는 특성을 고려한 방식으로 도시에서 바로 적용하기에는 무리가 있으나 마을만들기 활동의 연속성이라는 측면에서는 단계별 지원체계를 마련할 필요가 있다.

그리고 마을만들기 지원사업은 다양화해야 한다. 기존의 대다수 마을만들기 조례는 공모사업을 지원하기 위한 도구로서 작동하고 있다. 단순공모사업이라는 형식을 극복하기 위해서는 지속적인 주민교육과 컨설팅, 워크숍, 사례분석 등을 추진해야 한다.

다. 평가모니터링 구축

사업에 대한 평가모니터링은 사업의 성과를 따지는 것이 아니라 사업 과정에 대한 문제점과 마을의 고충, 지원방안을 모색하기 위한 것이다. 이 과정에서 마을과 행정, 지원조직간의 협력 시스템은 발전될 수 있다. 따라서 평가모니터링은 사업 종료 후에 진행되는 것이 아니라 사업 전과정 속에서 유연하게 진행되어야 하며, 현장의 고충을 제대로 파악하여 지원시스템을 새롭게 구축하여야 한다.

③ 마을만들기 예산

충청남도가 마을 만들기 사업을 추진하기 위해서는 시애틀 시에서 운용하듯이 소규모, 대규모 사업을 구분하여 운용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

미국 시애틀의 도시만들기는 시민주도의 마을을 재정적으로 지원하는 마을지원기금(Neighborhood Matching Fund)을 운영한다는 특징을 가지고 있다. 이 기금은 그동안 어린이 놀이터 조성, 마을공원 조성, 수목 식재 등 다양한 마을 만들기 사업에 지원되었다. 즉, 주민들이 마을의 문제와 의제를 발굴하여 이를 개선하고 실천하는 마을단위 도시계획 체계를 확립함으로써 도시계획이 주민과 상관없는 추상적·장기적인 비전을 제시하는 것이 아닌, 주민들의 현재의 생활 문제를 해결하는 역할을 수행한다는 점에서 고무적이라 할 수 있겠다.

일본의 주민주도형 마을만들기 사례도 우리에게 큰 시사점을 보여주고 있다. 반공공, 반민간 기구인 마을만들기센터나, 재정적 지원을 위해 설치된 마을만들기펀드와 같은 제도적 장치는 마을만들기 초기 단계인 충청남도가 벤치마킹하기에 매우 적절하다.

따라서, 충청남도의 마을만들기 예산은 주민주도의 마을계획을 수립하거나 마을만들기 사업을 추진하기 위해 조성된 준독립된 성격의 펀드제도의 성격이 바람직할 것으로 판단된다. 기금의 분배는 충청남도 및 시 군간 매칭펀드로 조성하며, 시 군별로 특성에 따라 비율과 산정 방법을 조정하도록 한다.

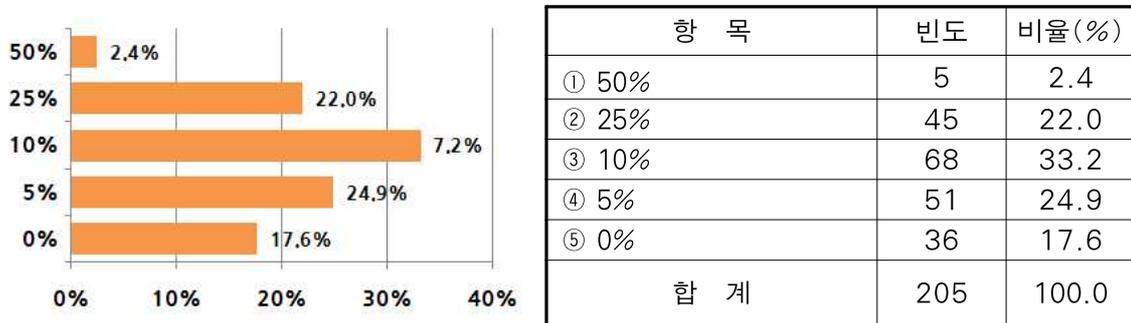
충청남도는 마을만들기 정책을 추진하는데 필요한 기금 마련에 관한 가이드라인을 제시하

여 시 군에서 주민참여형 마을만들기 관련예산을 확보할 수 있도록 유도해야 한다.

충청남도 예산에 대응하여 시 군의 대응자금도 지속적으로 운영하고, 이와 더불어 해당 마을도 일정부분 부담(재정부담, 인력부담)하게 하는 체계를 마련해야 한다. 예산에 따른 책임을 부여한다는 측면에서 예산체계가 이루어져야 한다. 마을만들기 사업을 추진할 때 전체 사업비 중 주민이 부담해야하는 부담비율을 묻는 도민설문조사에서 전체응답자의 33.2%가 전체 사업비의 10% 정도가 적정하다고 답하였다.

예산체계는 중앙정부의 마을만들기 관련사업 예산과 적극적으로 연계한 광특회계 광역계정, 지역계정 뿐 아니라 충청남도 균형발전 특별회계¹⁰⁷⁾의 지원대상으로 규정할 필요가 있다. 사업의 성격상 도시재생사업 지원비와도 연계가 가능할 것으로 판단된다.

〈표 4-8〉 마을만들기 사업비의 주민부담비율 설문조사결과



(4) 마을만들기 조례와 주민참여 도시계획조례를 연동화

충청남도에서 검토가능한 마을 만들기 관련조례는 크게 마을만들기 지원조례(마을만들기 지원센터, 마을만들기 사업, 주민역량강화사업 등)와 주민참여 도시계획조례로 구분할 수 있

107) 충청남도 균형발전 특별회계는 충남 지역균형발전 지원에 관한조례(‘07.03)에 근거하여 균형발전 개발계획을 재정적으로 지원하기 위한 재원 마련을 목적으로 2008년도에 설치하였음. 운영재원은 충청남도 보통세 징수액의 5% 이내 일반회계 전입금, 국가균형발전특별법 제34조의 규정에 의한 지역개발계정의 충청남도 배정분의 10%이내 보조금, 지방채 및 기타 수입금 등임. 지원대상은 시·군별 발전수준 분석을 통하여 균형발전 지원대상 시·군으로 선정(2007. 5. 10)된 8개 시·군을 대상으로 함. 대상지역은 시지역(3개시: 공주시, 보령시, 논산시), 군지역(5개군: 금산군, 부여군, 서천군, 청양군, 태안군)이고, 균형발전사업 개발계획 사업비는 매년 국가균특지원 사업 및 도비 지원사업으로 시지역은 60억원, 군지역은 80억원을 지원을 추진하고 있음. 균형발전사업은 국가균형발전특별회계에서 지원 가능한 국가균특 지원 대상사업 과 국가균특 지원 없이 도비만으로 추진하는 도비 지원 대상사업 으로 구분하여 추진하고 있음.

다. 최근 충청남도에서는 지방분권적인 도시계획제도와 주민참여제도를 마련하는 분위기가 확산되고 있는데, 이중 하나가 충청남도 건설교통항만국에서 추진하고 있는 주민참여형 도시 계획조례이다.

주민참여형 도시계획은 계획단계에서부터 다양한 주민참여수단을 통해 주민의향을 계획(안)에 반영하고, 계획확정단계에서는 주민과 협의해 바람직한 계획을 도출할 수 있도록 하며, 계획이 완성된 이후에도 계획에 대한 주민평가가 이루어져 지자체와 주민간 피드백이 이루어지는 주민참여 계획수법을 의미한다¹⁰⁸⁾. 주민참여형 도시계획과정은 주민참여에 의해 주민이 가치를 발견하고 참여의 유효성을 인지하며 참여의 만족감을 얻을 수 있도록 하는 일련의 과정을 의미한다.

앞서 검토한 광주광역시 북구나 안산시 마을만들기 조례에서는 마을만들기의 개념을 마을에 대한 사회적인 부분뿐 아니라 공간적인 개념까지 포괄하여 정의하고 있다. 특히, 주민주도의 상향식 도시계획 접근방식에 주목하고 있다. 이에 비하여 외국의 주민참여 도시계획사례는 독일의 줄링겐시¹⁰⁹⁾, 일본의 세타가야구¹¹⁰⁾, 미국의 시애틀시¹¹¹⁾ 등이 대표적이다.

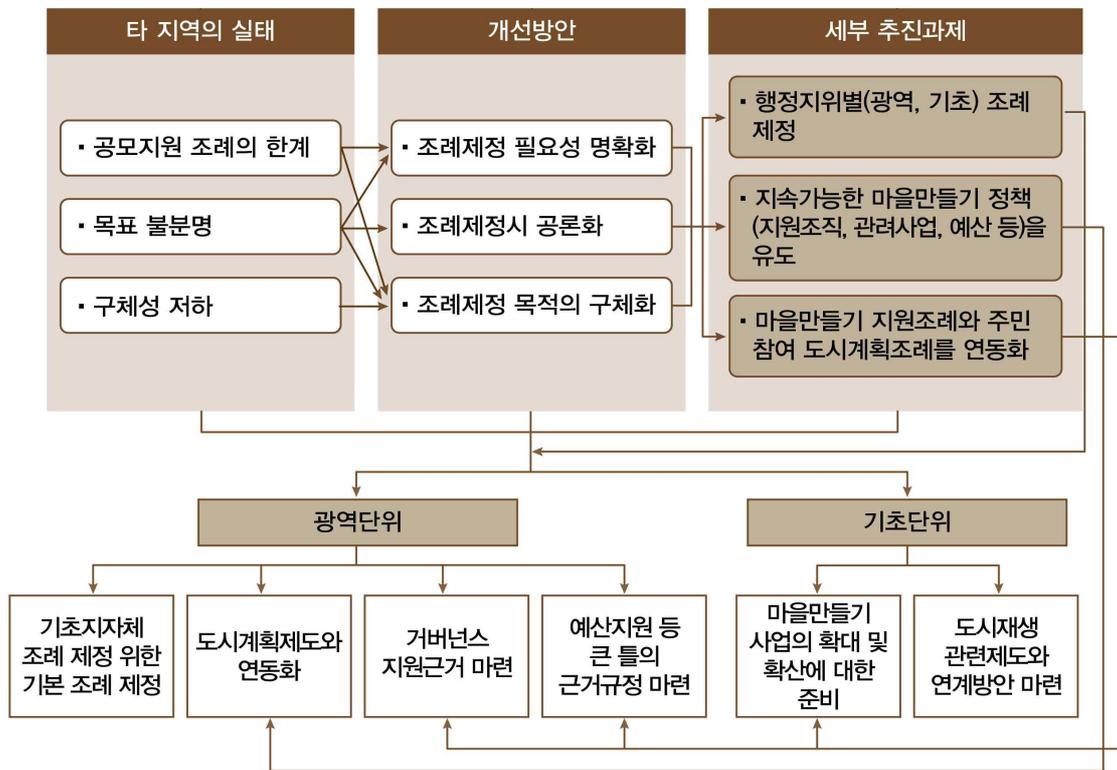
108) 종래의 중앙집권적이고 관 주도적으로 획일화된 도시계획과 관리에서 벗어나, 도시주민이 주체적으로 살고싶은 도시를 위한 미래비전과 계획, 실제 집행에도 주민 스스로가 참여하여 주민욕구를 다양하게 담을 수 있는 지방분권적 도시계획방법이라고 할 수 있음.

109) 독일 줄링겐시는 형식적인 도시계획제도를 지양하고 주민들이 도시계획에 직접 참여하여 수립하는 도시계획세포제도를 도입한 것이 특징임. 줄링겐시는 독일 도시계획법(B-Plan)에 의한 주민 의견표명 및 공청회 등이 형식적인 것이라고 판단하여 보다 실질적인 주민주도 도시계획제도를 고안하였음. 새로 도입된 도시계획세포제도(Planungszelle)는 주민을 무작위로 뽑고 그 주민에게 계획 작성을 요청하는 1단계, 교육·세미나·현장방문·토론 등을 거친 주민들이 계획초안을 작성하여 관청에 제출하는 2단계, 제출된 보고서를 바탕으로 계획을 수립하는 3단계의 과정을 거침. 독일 줄링겐시의 도시계획세포제도는 도시계획에 대한 권한과 책임이 주민들에게 부여 됐다는 점에서 많은 시사점을 줌. 비록 법에서 주민주도 도시계획제도를 보장하고 있지 않더라도, 지자체가 조례 제정 등을 통하여 실행한 좋은 사례라 여겨짐.

110) 현재 일본에서는 약 370개 지방자치단체에서 마을만들기 조례를 제정·운영 중임. 마을만들기 조례의 유형은 지역여건 및 도시특성에 따라 자연환경, 생활환경 등의 보전을 목적으로 하는 환경형 조례(약 60~80여개), 토지이용 적정화, 재해방지, 토지 개발 및 보전 등을 목적으로 하는 토지이용조정형 조례(약 60~80여개), 경관형성이나 역사경관보전 등이 주된 경관형 조례(약 110개), 이러한 성격을 복합적으로 가지고 있는 복합형 조례(약 30여개)로 구분할 수 있음. 조례의 제도형태는 크게 상위 도시계획법에서 위임된 사항(풍치지구, 특별용도지구, 미관지구, 지구계획 등)에 대한 개별적인 위임조례 형태를 가지는 것과 이를 포함한 전반적인 도시행정수요에 대응하는 복합적인 조례로서의 자주조례의 성격을 띠는 것으로 대별됨. 그 중에서 일본 도쿄의 세타가야구는 주민들의 대규모 아파트 건설 반대 및 자연환경 보전운동을 효시로 하여 마을만들기(마찌쯔꾸리) 운동을 시작한 대표적인 도시임. ‘마을만들기조례’ 제정, 구청 내 ‘도시디자인실’ 및 ‘마을만들기추진과’ 설치 등을 통하여 세타가야구의 마을만들기 사업이 본격적으로 추진되었고, 제)세타가야구도시정비공사에 ‘마을만들기지원센터’를 설립함으로써 오늘날 마을만들기의 기본 토대를 이루게 되었음. 세타가야구의 시민활동은 자원봉사·환경·복지 등 관심이 있는 분야를 중심으로 주민들의 자주적인 활동이 지속적으로 늘어나고 있는데 특히, 공익적인 시민활동(NPO)이 활성화되어 NPO법인을 취득한 단체도 점점 증가 추세를 보이고 있음. 세타가야구 마을만들기의 성공 요인은 주민이 주체가 되고 행정은 이를 뒷받침하는

이러한 관점에서 충청남도는 국내 최초로 기존의 관 주도의 도시계획수립에서 벗어나 도시 계획 수립과정(계획수립단계, 계획결정단계, 계획집행단계)에서 주민참여를 의무화하고 지방 정부 차원의 지원방안(추진 및 지원체계, 주민교육, 마을만들기사업 등)을 제시하는 조례를 제 정하고 있다. 충청남도의 주민참여형 도시계획조례의 중요한 특징이 마을별로 근린계획을 수 립하게 유도한다는 점에서 마을만들기 지원조례와 내용적 특성이나 계획단계별 주민참여형태 가 긴밀하게 연계되어야 한다.

〈그림 4-23〉 마을만들기 지원조례 세부 추진과제



역할관계가 잘 정립되어 있다는 점임. 세타가야구 공무원과 민간인 그리고 자원봉사자 등으로 구성되는 마을만들기 지원센터가 행정과 주민 사이에 중간 역할을 담당하여 주민활동의 지원활동을 맞는 등, 주민 주도아래 행정이 잘 지지해 준 사례임.

111) 미국 시애틀시는 울만(W. Uhlman)시장이 1972년 '주민과 가까운 행정'을 주창한 이래, 미국에서 가장 모범적인 시민 주도 도시만들기를 추진하고 있는 도시임. 주민들이 주도적으로 마을단위 도시계획을 수립하고 이를 도시기본계획에 반영하는 혁신적인 프로그램을 운영하고 있으며, 이를 전담하는 행정조직(Dept. of Neighborhood)이 설립되어 운영되고 있음.

2) 마을만들기 추진기구 구성 및 지원센터 설치

(1) 마을만들기 추진기구 구성

마을만들기는 민간과 행정간의 긴밀한 협력을 전제로 진행해야 하기 때문에 행정조직은 단순한 관리감독에서 벗어나 파트너로서의 역할을 수행해야 한다. 따라서 마을만들기와 관련된 전담행정조직의 설치는 행정의 전문성 확보와 민관협력시스템 구축의 기본 전제이다. 자치단체장이 바뀌면서 마을만들기에 대한 역할이나 의미가 축소될 수 있기 때문에 전담부서의 규정은 마을만들기의 지속성을 확보하는 데에도 필요하다.

① 추진기구의 구성형태

첫째, 충청남도 기획관리실에 마을만들기 전담과(주민참여담당관)를 설치하고, 시 군 기획실에 마을만들기과를 설치하도록 유도한다. 이때 마을만들기과는 도시형 마을과 농촌형 마을만들기를 통합 추진하는 전담행정조직이어야 한다.

② 추진기구의 사업내용

둘째, 행정부서를 위한 마을만들기 가이드북(guide book)을 제작한다. 일반적인 마을만들기 안내서가 아닌 행정부서의 마을만들기를 위한 지침제시적인 성격과 부서별로 자발적인 사업 발굴을 돕는 자료를 작성할 필요가 있다.

셋째, 공무원 마을만들기 스튜디오를 운영해야 한다. 마을만들기 사업의 발굴과 효율적인 운영에 관한 공무원 계획안에 대한 학습을 진행하고, 우수작을 선정해 시상하며 도정 및 시군정에 반영하는 시스템을 구축해야 한다.

③ 추진기구의 운영방식

넷째, 전 행정부서로 마을만들기 사업개념을 확대할 수 있는 체계를 구축해야 한다. 전 부서의 사업을 마을만들기와 주민참여의 틀에서 재해석하고, 각 부서 고유사업의 계획, 시행, 모니터링, 관리운영단계별로 마을만들기 관점에서 판단하여 시행하도록 해야 한다. 마을만들기는

단위사업 하나로 실현할 수 있는 것이 아니기 때문에 다른 부서와의 협력은 필수적이다. 마을 만들기 추진기구는 전담부서를 중심으로 타 부서와의 긴밀한 협력을 도모하기 위한 회의체이고, 분기별 1회 이상 회의 개최를 명시해야 한다. 그러나 현실적으로 행정간 협조는 쉽지 않은 사안이기 때문에 협력방안을 명시하더라도 전담부서의 역량과 다양한 마을만들기 활동의 축적이 이루어지기 전까지는 실질적인 성과를 거두기 어려울 것으로 판단된다.

마지막으로, 마을만들기 운영 및 집행시스템을 명문화하여야 한다. 마을만들기를 제도화한다는 측면에서 조례는 의미가 있지만, 한편으로는 자치단체장의 의지에 따라 기능이 현저하게 축소될 수 있다는 한계도 동시에 갖고 있다. 따라서 시민사회와 행정과의 긴장된 균형관계 속에서 끊임없이 조례를 작동시킬 방안도 함께 모색해야 한다. 이를 작동시킬 최소한의 장치는 바로 운영 및 집행시스템의 명문화이다. 형식적인 운영시스템에서 벗어나 실질적인 운영시스템으로 전환하기 위한 방안이 필요한데, 정책협의회나 행정전담팀, 지원센터 및 마을축제 등을 통해 마을만들기 운영과 집행에 있어서 책임성을 부여하는 방안을 모색해야 한다.

(2) 마을만들기 지원센터(광역, 기초) 설치

마을만들기 지원센터는 마을만들기계획을 지원하고 주민지원사업을 총괄하는 기관으로 마을만들기에 대한 정보의 발신지로서의 기능, 각 주체들의 모임 장소로서의 기능, 교육 및 홍보의 장소로서의 기능 등 마을만들기를 위한 다양한 활동을 수행할 수 있는 공간이다¹¹²⁾.

마을만들기와 관련해서 행정의 역할은 예산을 수립하고 집행 조율하는 기능을 담당하며, 마을만들기 지원센터는 민간을 총괄하며 주요기능은 연구와 조사, 컨설팅이다. 이때 마을만들기 지원센터를 위탁 운영하는 기관은 마을만들기 사업에 대한 대표성을 인정받아야 한다.

마을만들기 사업의 지속적인 추진을 위해서는 충청남도 차원에서 주민 행정 기업간의 파트너십 형성을 통해 주민주도의 마을만들기 활동을 지원하는 마을만들기 광역지원센터를 설치해야 한다. 동시에 시 군별(권역별) 마을만들기 지원센터(기초단위지원센터) 설치도 검토해야

112) 주민참여 마을만들기는 일본의 세타가야구 사례에서 찾아볼 수 있음. 일본 세타가야구는 마치즈쿠리 센터를 설치하여 주민·행정·기업 간의 파트너십을 형성해 주민 주도의 마치즈쿠리 활동을 원활하게 지원하고 있음. 마치즈쿠리 센터는 관련 정보와 기술지원, 학습기회 제공, 정보의 수집과 홍보 등의 역할을 담당함. 목조주택재정비사업의 경우, 계획의 입안부터 사업의 완공까지 사업의 모든과정에서 주민들의 창의적인 계획을 수용하고, 전문가를 보내 지원하였으며, 주민참여 과정을 법제화하여 주민의 참여를 보장하였음.

한다.

도시형 마을만들기 사업을 추진하기 위해 필요한 지원조직에 대하여 전문가 의식을 조사한 결과, 기초지자체내 마을만들기 지원센터 설치(50.1%)와 충청남도 마을만들기 지원센터 설치(42.3%) 필요성이 높은 것으로 분석되었다. 다만, 마을만들기 지원조직이 필요하지 않다고 응답한 전문가도 상당수이었는데, 마을만들기를 담당할 신규 조직보다는 기존 마을조직을 활용하거나 이를 적극적으로 담당할 사람을 발굴하여 사업을 추진하는 것이 더욱 실질적이라는 이유¹¹³⁾ 때문이었다.

〈표 4-9〉 마을만들기 지원센터 현황 비교

구분		설치근거	운영	주요역할
충청남도 (안)	광역 단위	제10조 광역지원센터 설치 및 운영	의제 활용 또는 센터 신설(민간위탁 가능)	기초단위지원센터 지원, 실무추진기능 부여
	기초 단위	제8조 기초단위지원센터 설치 및 운영	센터 신설(민간위탁 가능)	참여주체간 가교 역할, 전문가 인력 풀 구성 운영, 자체 주민역량 강화 프로그램 운영
안산시		좋은마을만들기 지원 센터(6조)	민간위탁운영: 협의회, 법인, 단체, 3년 간 위탁, 재위탁 가능, 운영비, 사업비 지원	연도별 사업계획 수립 및 집행, 분석평가연구보고, 계획수립 및 집행 지원 등
광주 광역시 북구		아름다운마을만들 기지원센터(규칙 6조)	센터 내 상근전문인력을 배치 근무	자료수집 및 전문가 네트워크, 강좌, 교육, 전문홈페이지 개설 운영, 연구 및 분석, 평가 등

① 광역단위(충청남도)

마을만들기 광역지원센터는 우선 마을만들기 총괄(통합)업무를 수행해야 한다. 광역지원센터는 주민참여의 기회를 보장하고, 마을만들기 기초단위지원센터를 지원하며 예산 확보 등 마을만들기에 대한 전반적인 업무를 수행하게 된다. 동시에 기초단위지원센터의 마을만들기 활

113) 마을만들기 추진기구나 지원센터는 예산지원에 실시될 경우 종종 갈등의 원인이 되고 있으며, 예산지원의 종료와 더불어 유명무실해지는 경향이 많다는 지적도 있었음. 이에 새로운 마을만들기 조직을 만들도록 유도하기 보다는 기존의 마을 조직을 활용하는 것이 효과적이고 주민들의 내생적 역량을 높일 수 있는 학습효과를 가질 수 있다는 것이었음.

동 지원, 마을만들기 정보 수집과 제공 등의 역할도 수행해야 한다.

마을만들기 광역지원센터의 방향은 광역지원센터의 구성과 기초단위지원센터 지원이라는 두 가지 관점에서 설정할 수 있다.

첫째, 광역지원센터 설치에 충청남도 지방의제21을 활동하거나 센터를 신설하는 방안을 검토할 수 있다. 광역지원센터의 구성은 기초단위지원센터장, 광역시민사회단체장 등이 참여하는 것이 바람직하다. 광역지원센터의 역할은 기초단위지원센터 구성을 지원하고 모니터링하며 조례(마을만들기, 도시재생 등) 제정을 지원하고, 충청남도 마을만들기 시범사업을 기획하며 마을만들기 정책을 개발하는 것이다.

둘째, 광역지원센터는 기초단위지원센터를 지원하는 기능을 가져야 한다. 충청남도 마을만들기의 개념을 전파하고 적용하도록 하며, 기초단위지원센터에 대한 지속적인 카운슬링과 행정과의 연계를 지원한다. 마을만들기 사례의 사회적 가치를 전파하기 위해 연간 사례집, 활동보고서(백서) 발간을 추진하고, 정기적인 주민만족도와 주민의식 조사를 수행해야 한다. 기초단위지원센터를 지원하기 위해서 마을만들기 사업 이후 주민보고대회, 컨테스트 시행, 우선사업 선정, 사업실행화 지원(예산등) 등이 중요한 핵심과제로 다뤄져야 한다.

셋째, 광역지원센터는 의결사항에 대해서 실천할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 광역단위 거버넌스에서 협의하고 의결된 사항에 대해서는 실무적으로 추진하도록 하는 기능을 부여해야 한다. 정부가 추진했던 살고싶은 도시만들기 정책의 직·간접적인 영향으로 설치된 지원센터의 운영 사례를 통해 볼 때, 사업의 진행보다 행정처리가 더 취약한 것으로 나타난다. 즉, 발굴된 사업에 대한 행정과의 이해의 차이로 애초의 기획의도와 다르게 사업이 시행되는 경우가 많다는 것이다. 행정의 실무단위 참여를 통해 민간과의 업무를 명확히 구분하여 진행할 수 있어야 한다. 특히, 광역지원센터는 독립적인 위상을 확보하기 위해 광역지원센터에서 마을만들기 광역추진협의회를 직접 운영하는 것이 바람직하다.

넷째, 주민참여 마을만들기 매뉴얼을 작성해야 한다. 마을만들기 사업(운동, 계획)을 추진할 때 단순히 주민참여를 의무화하는 것이 아니라, 주민참여 마을만들기의 원칙 방법 과정 등을 고려하여 계획적으로 이끌어 내기 위한 매뉴얼을 작성한다.

② 기초단위(시 군)

시 군은 구체적인 마을단위 사업이 이루어지는 단위이다. 기초자치단체에서는 지역여건과

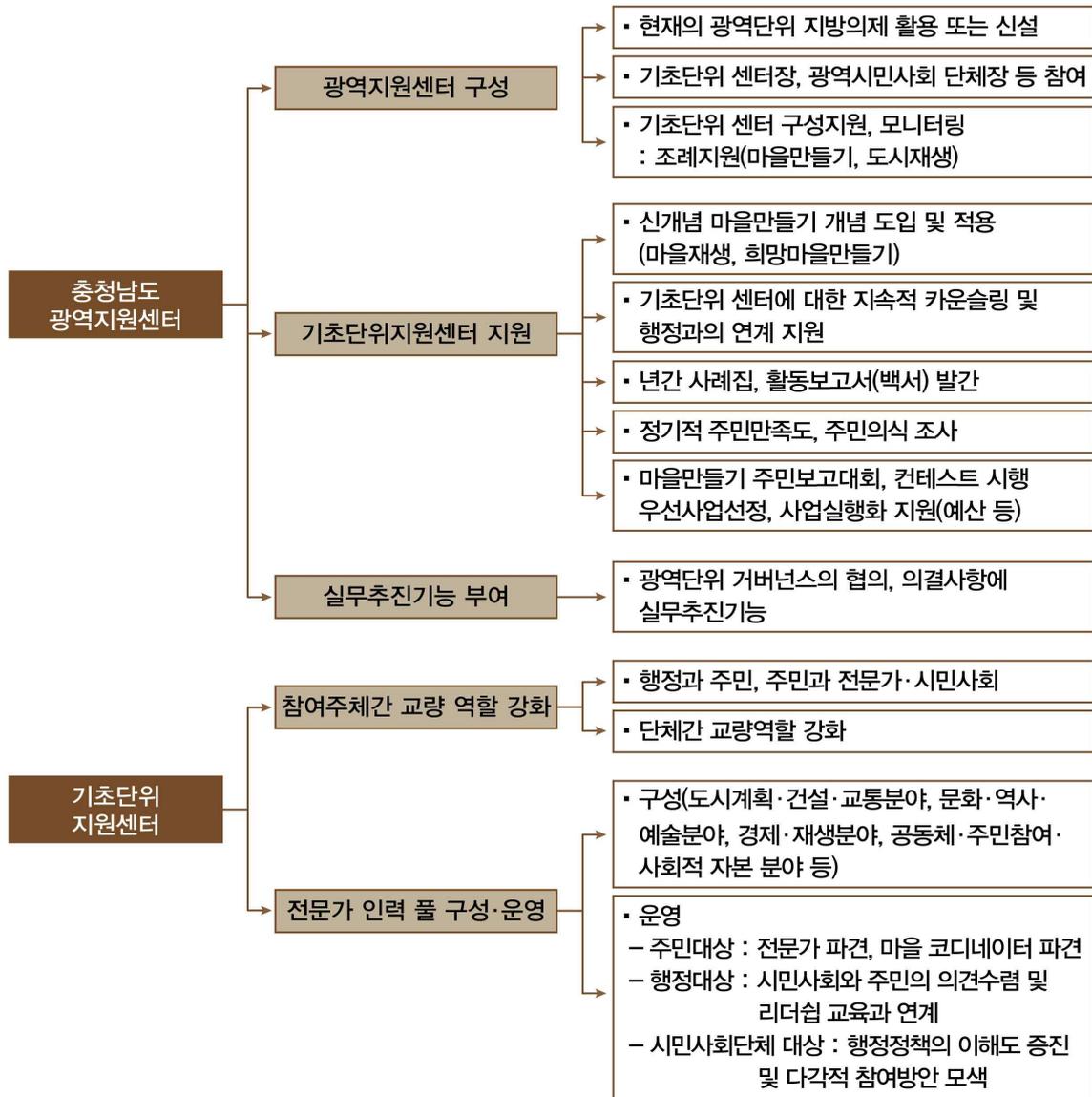
주민수요 등을 종합적으로 고려하여 실질적인 마을만들기 지원이 가능하도록 권역별 혹은 시군별 마을만들기 지원센터 설치를 검토해야 한다. 기초단위지원센터는 다음과 같이 광역지원센터와 차별화된 기능과 역할을 수행하여야 한다.

첫째, 기초단위지원센터는 마을만들기 참여주체간에 교량 역할을 수행해야 한다. 마을만들기 계획을 수립하는데 주민과 행정간의 중간 입장에서 조정자 역할을 하는등 행정과 주민, 주민과 전문가 시민사회단체와의 가교 역할을 잘 수행하는 것이 중요한 과제이다.

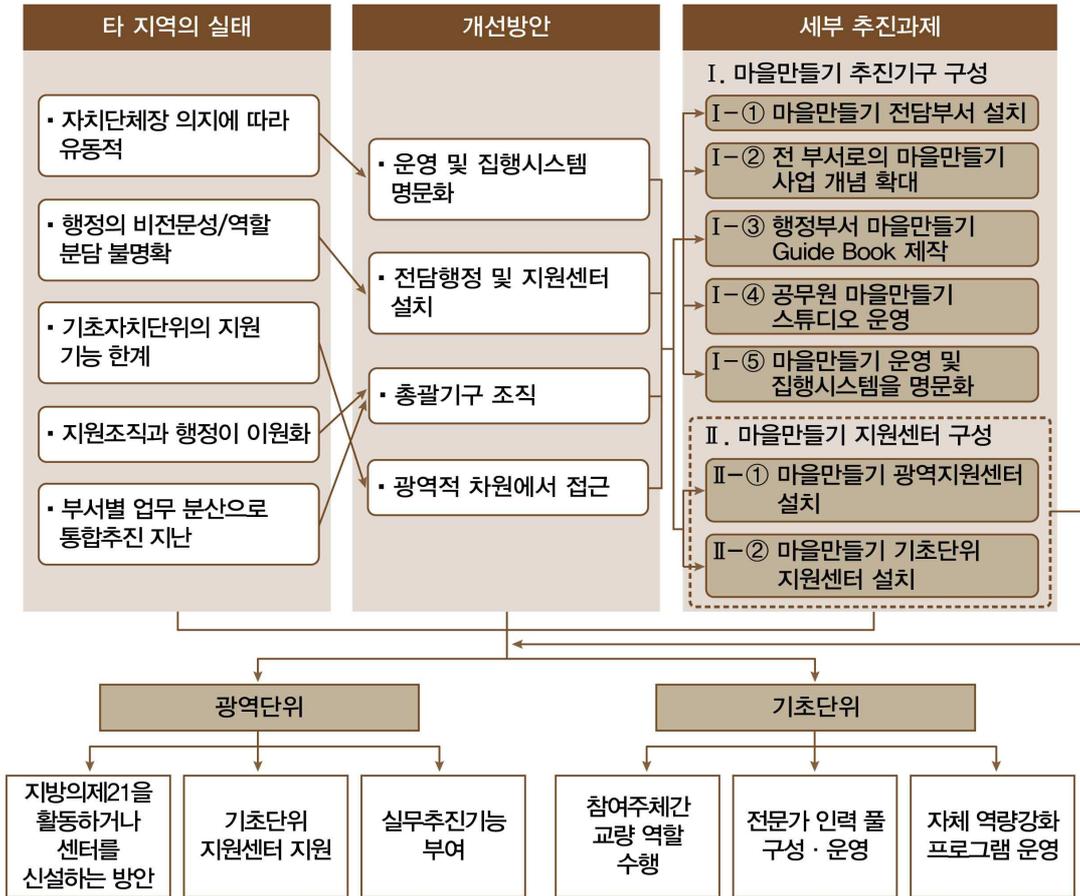
둘째, 자체적인 주민역량강화 프로그램을 운영해야 한다. 마을 코디네이터로서의 역량을 강화하고, 전국 단위의 네트워크 및 파트너십 활동을 강화해야 한다.

셋째, 전문가 인력 풀(pool)을 구성하여 운영해야 한다. 전문가 인력 풀은 도시계획 건설 교통 분야, 문화 역사 예술분야, 경제 산업 분야, 공동체 주민참여 사회적 자본 분야 등으로 구성할 수 있다. 전문가 인력 풀은 주민을 대상으로 전문가와 마을 코디네이터를 파견하고, 행정을 대상으로는 시민사회와 주민의 의견 수렴 및 리더쉽 교육과 연계하며, 시민사회단체를 대상으로는 행정정책의 이해도를 증진하고 다각적인 참여방안을 모색하도록 운영하는 것이 바람직하다.

〈그림 4-24〉 마을만들기 지원센터의 기능



〈그림 4-25〉 마을만들기 추진 및 지원기구 세부 추진과제



3) 주민역량 강화기반 구축

마을만들기의 역량을 강화하기 위한 프로그램에 앞서 마을만들기의 역량이 존재하는지에 대한 기초적인 필요조건의 검토가 필요하다. 도시형 마을만들기의 핵심은 마을만들기를 주도할 리더를 중심으로 한 토론구조의 형성이 우선적으로 필요하며, 성공의 관건이다. 이러한 점에서 마을만들기의 역량(마을만들기 지도자, 토론구조 등)이 존재하는가에 대한 현실 평가가 실천 아젠다로서 중요하다. 이런 면에서 마을만들기 지도자 양성과 토론구조의 형성은 도시형 마을만들기의 핵심이다. 도시형 마을만들기는 농촌형 마을만들기와 달리 서로 다른 직업 등으로 라이프스타일이 다르고 관심사가 다를 가능성이 존재하기 때문이다.

(1) 주민역량 강화프로그램 마련

사람 중심의 도시형 마을만들기의 핵심은 주민역량을 강화하는 것이다. 마을만들기정책은 상향식 모델의 장점을 살린 정책으로서 정책의 최종 수혜자가 되는 주체들로부터 아이디어가 나오고 구체화될 수 있도록 주민역량을 강화해야 한다.

이를 위해서는 무엇보다 마을만들기의 목표와 중요성에 대한 합의와 인식을 확산시켜야 한다. 마을만들기에 대한 이론적 접근, 다양한 외국의 경험, 다른 자치단체의 사례를 통해 간접적으로나마 경험과 지식을 축적하고, 현재 추진하고 있는 지역의 사례를 통해 지식과 경험을 공유할 수 있도록 충청남도(광역차원, 기초차원 공동)의 주민역량강화사업의 세부추진과제는 다음과 같다.

첫째, 대상별 맞춤형 교육프로그램을 운영하여 다양한 마을만들기 코디네이터¹¹⁴⁾를 양성해야 한다. 전문가는 마을만들기 전문가와 분야별 전문가로 구분하여 워크숍이나 세미나 형태로 교육을 추진할 필요가 있다. 공무원은 완주군의 사례처럼 마을 호민관(好民官) 제도를 활용하거나 주민생활 속의 공무원 양성을 목표로 교육을 할 수 있다. 주민리더¹¹⁵⁾는 진안군의 마을간사 제도로 육성할 수 있고, 공교육을 통한 우리지역에 대한 의식고취를 위한 선생님 교육도 필요하다. 충청남도가 마을만들기의 후발주자인 만큼 진화론적 관점에서 문화코디네이터와 공동체 기업 코디네이터 양성도 적극 모색해야 한다. 문화코디네이터에게는 지킴이, 홍보, 교육, 시설제언 등의 역할을 부여하고, 공동체 기업 코디네이터는 충청남도 사회적기업지원센터와 연계하여 육성함으로써 지역특성에 기반한 마을기업을 육성하거나 중기청 프로그램을 연계해 창업을 지원하는 역할을 수행하도록 한다.

둘째, 마을만들기의 공간적 내용적 확대를 통한 다양한 계층의 참여를 유도해야 한다. 기존의 마을만들기가 가지고 있는 한계 중 하나가 마을만들기에 참여할 수 있는 시간적인 여유를

114) 지역·마을의 독특한 물리적·사회적 환경인 지역성에 밝은 지역전문가를 발굴하여 양성함으로써 주민들이 의제를 발굴하고 전문가를 섭외하는 등 마을만들기에 능동적으로 참여하고 주민과 행정의 가교역할을 수행할 수 있도록 함.

115) 주민참여는 교실에서 이루어지지 않음. 사례를 많이 알고 있는 주민이 지역의 리더가 되는 것도 아니다. 자신이 살고 있는 곳에서 이웃과 소통할 줄 아는 주민이 바로 리더임. 주민들이 자신의 경험을 이야기하게 하고, 그것에 대해 또 다른 주민들이 의견을 제시하면서 전문가와 시민단체가 적절히 결합되는 방식으로 전환되어야 함. 또한 사진적이고 지도에 붙이는, 장소만 바라보는 교육이 아니라 그 장소에 벌어지는 이웃들의 행위를 바라볼 줄 아는 '사회적 관계'를 고민하는 교육으로 바뀌어야 함.

가진 중산층만이 참여하는 그들만의 잔치라는 점이다. 따라서 충청남도 마을만들기는 도시 저소득층 주거지역 주민의 참여방안을 적극 모색해야 한다. 내용적으로는 노인을 대상으로 한 마을만들기 교육이나 공동체 기업 설립 운영 프로그램을 진행하고, 현재 추진중인 충청남도 살기좋은 아파트 시책과 연계한 공동주택 공동체 프로그램을 개발하여 타 지역 마을만들기 주민역량강화사업과의 차별성을 확보한다.

셋째, 주민교육은 마을에 대한 이해와 정체성을 확인하고 공감대를 형성시킬 수 있는 방향으로 이루어져야 한다. 이를 위하여 마을만들기 상담창구를 개설하고 마을 주민들이 쉽게 만날 수 있는 주민자치센터를 복합문화공간으로 활용해 만남의 공간 및 기회를 마련하도록 한다. 또한 그림그리기, 사진찍기, 토론회 등 주민의 직접 참여를 통하여 마을의 정체성 및 마을의 문제점을 공통으로 인식토록 하는 정체성 학습기회도 꾸준히 마련해야 한다. 최근에 정책소통의 중요한 수단인 가상공간과 SNS(Social Networking Service)를 적극 활용할 필요가 있다. 도시민들은 아침 일찍 출근하여 밤늦게 돌아오는 등 서로 만나 토론할 공간과 시간의 절대적으로 부족한 상황이다. 이런 상황에서 마을지도자를 뽑고 토론을 주도해나가는 것은 오프라인(Off Line)에서는 한계가 있기 때문이다.

넷째, 마을만들기 스튜디오를 운영한다. 지역별 스튜디오를 개설하여 전문가를 지원하고, 현장실험실(site lab)을 시범적으로 운영할 필요가 있다. 스튜디오는 주민역량이 어느정도 갖춰진 마을에 대하여 준비된 주민을 위한 마을디자인대학 프로그램¹¹⁶⁾을 마련하고, 일종의 디자인 스튜디오(Studio) 작업이 가능하도록 권역별 지역단위 지도력을 육성하는 것을 목표로 운영하는 것이 바람직하다. 주민의 역량강화를 위한 교육 프로그램 및 주민 지도자 양성 프로그램을 개발하여 활발한 주민주도의 마을만들기가 정착될 수 있도록 유도하는 것이 중요하기 때문이다. 주민의 자생적 조직육성 지원은 역동적 마을만들기에 필수적 조건¹¹⁷⁾이다.

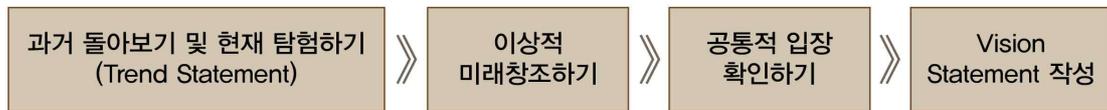
116) 마을디자인대학은 교육의 실천과정으로서 마을만들기 의제 등을 발굴 적극지원하며 교육 수료 후에는 각 마을별로 구체적인 마을만들기 사업에 행정, 시민단체, 전문가의 조력 등을 통해 적극적으로 지원하도록 역할을 부여함.

117) 주민학습은 이러한 주체들의 역량을 증진시키는 사회적 자본으로서 지역 거버넌스의 기초 형성요소로 도시재생이나 마을 만들기 과정에서 발생할 수 있는 주민 및 각 주체들 간의 갈등을 내부적으로 중재할 수 있는 역할의 필요함.

〈표 4-10〉 마을만들기 사업을 위한 주민교육 프로그램 수요(도민설문조사)

항 목	빈도	비율(%)
① 마을만들기 상담창구 개설	93	25.8
② 각종 매체를 이용한 교육	98	27.2
③ 세미나 및 워크숍 개최	62	17.2
④ 마을 대학(학교) 운영	71	19.7
⑤ 사이버 교육	35	9.7
⑥ 기타	1	0.3

〈그림 4-26〉 마을의 미래비전을 설정하는 과정



다섯째, 주민역량 강화프로그램은 마을만들기 지원사업과 연동화하여 단계적인 지원시스템을 구축한다. 마을만들기의 단계별 사업에 맞춰 마을학교(1단계), 마을의제 발굴 및 마을계획 수립(2단계), 마을디자인대학(3단계)으로 과정특성이나 수강생 수준에 맞추어 커리큘럼을 차별화한다.

여섯째, 마을만들기 학교 설립¹¹⁸⁾을 추진한다. 빈 건물, 폐교 등을 활용하여 마을만들기 학교를 설립하고, 운영위원회 조직 등 지속적인 교육운영시스템을 구축한다. 다양한 계층에 대한 풍부한 교육프로그램을 지속적으로 생산하고, 상시적으로 운영하는 체제를 갖추는 것이 중요할 것으로 판단된다. 동시에 마을만들기 학교는 주민의 눈높이에 맞춰 동네 현장을 파악하는 형식으로 주민을 찾아가는 학교(맞춤식 강좌, 찾아가는 강의)로 차별화해 운영하는 방안도 검토할 필요가 있다.

118) 국토해양부에서 살고싶은 도시만들기 정책을 추진하면서 도시대학을 운영하였고, 경기도도 '푸른21 도시대학'을 자체적으로 운영한 바 있음. 마을만들기 사업을 추진하기 위한 학습화에 적절한 수단에 대해 조사한 결과, 전문가들은 도시(마을)대학 운영(82.1%), 포럼 운영(7.1%) 순으로 응답하였음.

〈그림 4-27〉 마을만들기 학교 매뉴얼

마을걷기
<ul style="list-style-type: none"> • 사전준비: 관찰지역 및 관찰장소 설정, 참가자 정하기 • 결과정리 및 적용시 유의사항
마을인지지도 만들기
<ul style="list-style-type: none"> • 사전준비: 참가자 모집, 지도만들기 리더 선출, 마을지도의 범위와 조사내용 결정, 스케줄 결정, 지도작성에 필요한 준비 • 결과정리 및 적용시 유의사항 • 마을인지지도 만들기 실시: On-line 지도만들기 작업 시행 등 • 주민워크숍 기법, 이미지맵(image map) 작성도구

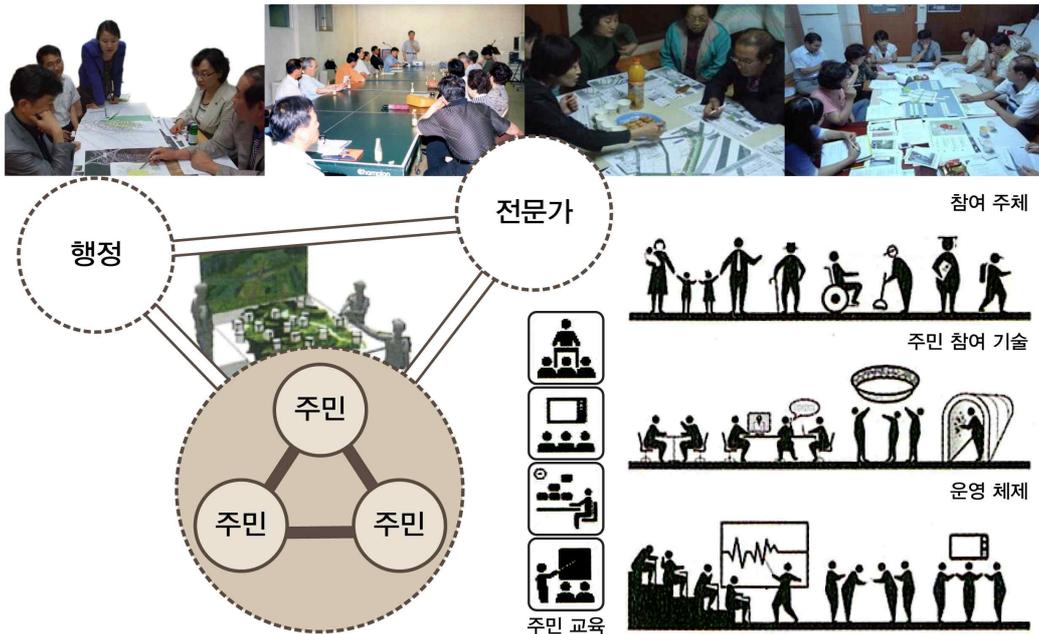
일곱째, 충청남도는 마을만들기 정책에 대한 이해 및 공감대 형성에 주력해야 한다. 이를 위해 마을만들기 소식지, 신문 발행, 방송 등을 통하여 충청남도의 마을만들기 정책을 지속적으로 홍보하고 주민참여를 유도할 필요가 있다. 1단계는 관보의 일정지면을 할애하거나 소식지 형태로 추진하는 것으로 비용을 절감할 수 있다. 2단계는 마을만들기 방송캠페인(마을만들기의 의미, 국내사례의 시사점 등을 영상으로 연출)을 제작하여 충청권역에 TV공중파로 송출하는 방안도 모색한다. 그리고 3단계는 마을만들기 소식지를 독자적으로 발행하는 방안을 검토한다.

여덟째, 미래 세대인 청소년이 살고싶은 마을만들기를 실천할 수 있도록 초·중등학생의 교과과정에 내 고장 도시알기 프로그램을 마련하여 교육보조재를 작성·보급하고, 어린이와 마을주민을 대상으로 마을과 도시형성 과정에 대한 내 고장 알기 교육프로그램을 적극 운영토록 한다. 아울러 마을만들기 프로그램 실행자나 전문가의 젊은 세대 확보가 필요하다. 대학에서 건축이나 도시계획, 조경, 주민자치 행정을 전공한 학생들의 참여가 차세대의 마을 만들기에 참여하는 전문가 그룹을 이루게 된다고 볼 때, 어떻게 그들이 참여할 수 있는 계기를 만들고 지속성을 갖게 하는가는 중요한 과제 중 하나이다.

마지막으로 충청남도가 사람 중심의 마을만들기를 위해서는 자발적 자원봉사와 이를 장려할 수 있는 시스템을 구축해야 한다. 주민참여는 대가가 아닌 의무이자 권리이다. 그러므로 지역봉사가 곧 주민의 행복으로 자리매김 할 수 있도록 다양한 자원봉사 프로그램을 우선 개

발해야 한다. 세계적으로 살기좋은 도시의 모범으로 평가되고 있는 미국 시애틀(seattle)시의 마을계획(neighborhood plan) 수립과 지원사업은 주민운동가와 재능기부 형태의 자원봉사자가 주도하고 있다.

〈그림 4-28〉 주민역량강화 프로그램의 형태



(2) 마을만들기 네트워크 구축

① 마을주민 사회관계망 분석

성공적인 마을만들기를 위해서는 마을의 주요인적자원을 파악하는 사회관계 네트워크를 분석할 필요가 있다. 주민리더가 발의한 특정대안에 대하여 찬반의견에 대한 연결망을 파악함으로써 마을 내 의사결정 및 정보전달과정에 있어 주요인물이 누구인가를 파악하는 것이다. 이를 통해 지역주민 설득 및 합의 형성에 소요되는 행정노력과 소요시간을 절감하고, 행정서비스에 대한 주민만족도를 증가시킬 수 있다.

② 지역간 마을만들기 네트워크 구축

마을만들기 사업이 아직 초기단계인 점을 감안하여 인접한 마을 간에 사업을 공동으로 추진

하고, 유사한 사업을 기획하고 있는 마을간에 공동회의체를 구성하여 정보를 교환하며 공동으로 추진하도록 한다. 또한 전국적으로 활동하고 있는 마을·도시만들기 운동의 주체들을 네트워크로 연결하여 자긍심을 심어주고 서로가 학습할 수 있는 지원시스템이 필요하다. 왜냐하면, 그래도 마을만들기가 잘 되고 있다고 평가를 받고 있는 사업들을 들여다보면, 대부분 학습 프로그램이 지속적으로 진행되었고 또한 외부 전문가나 답사 등 실질적으로 도움이 될 수 있는 프로그램을 운영하였음을 알 수 있다. 현재 교육프로그램이라고 하여 추진되는 사업을 보면 현실과 괴리가 있거나, 아니면 일방적인 교육이 진행되어 참가자들이 외면하거나 관심을 멀리하게 되는 경우도 발생하고 있기 때문이다.

〈그림 4-29〉 주민역량 강화 프로그램 세부 추진과제



4) 충청남도 도시형 마을만들기 사업의 단계적 추진

(1) 전문가 지원시스템 구축

마을만들기 사업을 전개해 나가기 위해서는 각 단계에서 전문가에 의한 기술적 지원이 필요하다. 왜냐하면 마을만들기가 지속적으로 진전되려면 기술력이 중요하나, 이것이 시민참여의 현장에서만 나온다고 볼 수는 없기 때문이다. 오히려 뛰어난 선진사례를 소개한다던가, 이론적 시사점이라는 형태로 마을만들기 현장 밖에서 투입될 필요가 있다. 이를 가능하게 하는 것이 전문가이다. 밖에서의 자극과 현장의 구체적 문제가 화학반응을 일으킬 때, 마을만들기 활동은 크게 진전될 수 있다. 이러한 의미에서 전문가의 존재는 필수불가결하며, 전문가들을 참여시키는 것이 결정적으로 중요하다.

마을현실에 맞는 마을만들기 사업진행을 위하여 전문가 파견제도를 활용하여 지역전문가와 주민리더를 양성하고, 이들이 스스로 사업을 추진할 수 있는 자생력을 높여야 한다. 사업(마을)단위로 현장에 파견된 전문가와 주민들이 함께 배우고 실천하는 과정에서 주민리더가 양성되고, 이들이 중심이 되어 사업을 지속할 수 있는 것이다. 마을단위에서 이루어지는 사업은 외부의 힘에 의한 피동적인 사업추진으로는 지속성이 없으므로 내부의 역량이 증대될 수 있도록 내부 리더를 양성하고, 필요한 부분에 대해 외부전문가의 지원을 받는 형식으로 이루어져야 한다.

전문가 풀(pool)을 구축하고 지원하는 단계는 크게 4단계로 인력풀 구축, 전문가 교육, 전문가 신청, 전문가 파견으로 구분할 수 있다. 마을만들기 지원센터 내에 마을만들기 전문가 풀을 마련하고, 이 중에서 주민이 자유롭게 전공을 선택하여 요청하면 지원센터에서 해당전공의 전문가를 파견하는 방식이 바람직하다.

전문가 인력풀은 전문적 지식을 주민과 함께 공유하고 현실화 시켜나가려는 변화의 가능성을 인정하는 전문가로 구성한다. 이를 위해 계획가 뿐 아니라 활동가도 포함하고, 활동가도 문화, 복지 등 다양한 분야에서 발굴하여 기존 유사정책과의 차별성을 확보하도록 한다.

〈그림 4-30〉 단계별 전문가 지원시스템



(2) 단계적 공모 및 지원시스템 구축

① 마을만들기 사업의 기본방향

충청남도의 마을만들기는 모든 시 군을 똑같이 만드는 것이 아니라, 서로 다르게 만드는데 초점을 맞추어야 한다. 이러한 점에서 마을만들기 사업을 추진하는데 있어 지역특성에 대한 유형화 작업은 피해야 한다¹¹⁹⁾. 마을만들기 사업의 기본방향은 다음과 같이 세부적인 사항을 고려하여 설정해야 한다.

첫째, 도시형 마을만들기에서는 사업의 내용을 정해 놓지 말고 주민의 의견을 수렴하여 다양한 사업이 도출될 수 있도록 지원하는 것이 바람직하다. 다른 지역처럼 무슨 사업만이 된다는 경직된 방식보다는 개방되고 유연한 방식을 취하는 것이 중요하다. 그리고 자기마을에 맞는 특성화된 마을만들기 유형과 운동의 방향을 설정해야 한다. 각 마을마다 주민의 특성과 거주형태, 소득수준과 지리적 문화적 조건이 상이하므로 주민스스로 자기마을의 특성과 장점, 문제점을 발견하는 것이 첫 번째 단계이다¹²⁰⁾. 이를 바탕으로 다양한 마을만들기 유형 중 우리 마을에 맞는 유형과 사례를 선택하고 우선순위를 정하여 추진하여야 한다. 곧, 독자적이고 특성화되며, 주민에게 가장 절실한 마을만들기 사업의 선정과 개발은 사업의 성과를 좌우한다.

둘째, 하드웨어적 사업과 소프트웨어적 사업을 동시에 추진해야 한다. 물리적인 사업 못지 않게 비 물리적인 사업에 관심을 기울일 필요가 있다. 국내의 경우 마을만들기 사업을 물리적인 개선사업으로 받아들이는 경향이 있다. 그러나 동네단위의 현안문제들 가운데는 물리적 사

119) 충청남도가 사람 중심의 도시형 마을만들기 사업을 추진한다면, 시범사업의 유형을 사전에 정해 제시할 필요인가에 대해 묻는 질문에는 '필요 있다'가 50.0%로 더 높게 나타났으나, '필요 없다'는 의견 또한 전체의 42.9%가 응답하였음.

120) 국토해양부의 도시활력증진지역 개발사업의 유형은 2010년 도시활력재생, 마을활력재생, 기반시설 정비 등 3가지 카테고리로 나누었고, 2011년에는 주거지 재생, 중심시가지재생, 기초생활기반시설 확충, 지역역량 강화 등으로 구분됨. 국토해양부는 이렇게 유형을 구분하는 이유를 정책의 핵심이 무엇인지, 정책에서 무엇을 하고 싶은지 나타내기 위함이라고 설명하고 있음.

안보다 비 물리적인 사안이 훨씬 더 시급한 경우가 많다. 마을만들기 사업은 생활환경에 대한 문제를 주로 다루기 때문에 기존 행정에서 취급하는 분야를 넘어서 사업내용이 다양하다는 특성이 있다. 그러므로 마을만들기에서는 사업의 내용을 정해 놓지 말고 주민의 의견을 수렴하여 다양한 사업이 도출될 수 있도록 하여야 한다. 특히 주거환경정비사업은 비용과 시간, 노력이 많이 필요하기 때문에 지역 활성화를 위한 사업과 동시에 추진하여야만 효과를 더할 수 있다. 역사와 문화만들기 사업은 주민들의 마을에 대한 애착심과 자긍심, 마을의 관심과 이해를 촉발할 수 있으므로 하드웨어적 사업을 추진하기 이전에 착수하면 사업의 시너지 효과를 높일 수 있다.

셋째, 마을만들기 사업은 작은 사업부터 시작해야 한다. 마을만들기 사업을 하는데 가장 중요한 것은 주민들의 공동체 의식이다. 주민들 사이에 공동체 의식과 개념이 확산되어야 마을만들기는 성공할 수 있다. 주민들의 공동체 의식을 형성하기 위해서는 큰 사업보다는 작은 사업부터 시작하는 것이 필요하다. 일상생활과 밀접한 관련성이 있어야 주민들이 관심을 갖고 참여하기 때문이다.

마지막으로, 충청남도의 모든 시 군을 유사한 특성을 가진 도시끼리 묶어 유형화하는 것은 행정적 측면에서 편리할 수 있다. 이러한 차원에서 마을만들기 사업의 유형을 구분하는 방법은 ①기준에 추진되었던 관련정책을 토대로 사전에 유형화하여 공모하는 방안, ②유형을 제시하지 않고 1단계에서 사업수요를 제안 받은 후 그 사업을 유형화하는 방안, ③마을주민들을 대상으로 무엇이 필요한지, 무엇을 원하는지 수요조사(설문조사 등)를 통해 사업을 유형화하는 방안으로 구분할 수 있다. 그러나 근본적으로 도시의 유형은 도시마다 다르다. 전국에 100개의 서로 다른 도시 유형이 존재하는 것이 가장 바람직하다는 사실을 인정할 필요가 있다.

② 단계별 사업 추진

마을만들기 활동이 일회적인 물리적 환경개선 형태를 벗어나기 위해서는 단계적인 지원이 지속될 필요가 있다. 진안군의 5단계 지원사업 체계¹²¹⁾는 농촌이라는 특성을 고려한 방식으로 도시에서 바로 적용하기에는 무리가 있으나 마을만들기 활동의 연속성이라는 측면에서는 단

121) 이전 단계의 사업을 정상적으로 마무리 해야만 다음 단계의 사업으로 전환이 가능, 1~3단계까지는 진안군 자체 사업이며 4~5단계는 전북도 및 중앙부처 사업과 연계시켜주기 위한 사업, 한 마을당 최소 7명의 마을추진위원회가 구성되어야만 마을만들기 사업에 지원 가능

계별 지원체계를 참고할 필요가 있다. 마을만들기 사업의 단계별 추진에 대하여 전문가의 78.5%가 적정하다고 응답하였다.

기존에 정부가 추진해 오던 도시 및 마을만들기 시범사업은 역량을 갖춘 마을만이 선정되고 정작 역량배양이 필요한 지역은 소외되어 왔다. 형식적인 마을 가꾸기 혹은 급조된 주민조직화로 사업선정에만 초점을 두고, 오히려 선정 이전보다 소극적인 마을로 변하는 경우도 적지 않았다. 이런 문제를 극복하려면 자립여건이 성숙되지 않은 도시형 마을¹²²⁾을 대상으로 단계별 사업을 아래와 같이 추진하되, 마을별 특성에 따라 유연하게 적용할 필요가 있다. 단, 마을의 상태를 제대로 진단하고, 이에 맞는 처방전을 제시하는 것이 중요하다.

우선 1단계 사업으로 지역주민, 유관기관·단체들이 공동으로 파트너십을 구성하여 소규모 사업을 기획하거나 조직을 구성하는 경우, 기획비와 활동비를 보조하는 사업설계 및 주민조직 사업을 먼저 추진해야 한다. 1단계에서는 계획안을 마련하기 위한 계획수립비용을 실비로 지원하도록 한다.

다음 2단계는 이를 통해 발굴된 아이디어와 소규모 마을만들기 사업을 추진한다. 2단계 사업은 주민 중심의 소규모 마을만들기 사업으로 중간지원 및 사업지원조직과 연계하여 추진하도록 한다. 2단계 사업 중에서 다시 중규모 사업으로 선별하여 수년간 연속적으로 지원하는 3단계 사업을 펼치는 것이 바람직하다. 다만, 마을리더의 존재에 따라 사업성공의 여부가 크게

단계	사업명	사업내용	지원방식
1단계	그린빌리지 사업	마을회관과 진입로주변 등 마을 경관 개선사업	매년 30개 내외 지원/200만원 내외
2단계	참살기좋은 마을가꾸기 사업	행정안전부 참살기좋은마을 가꾸기 사업 지침준용	그린빌리지 사업의 우수마을 대상 매년 10개 내외 지원/1천만원 내외
3단계	으뜸마을 가꾸기 사업	마을경관개선 및 소득향상을 목적으로 한 소규모 공동사업	공동학습과 토론 결과 → 마을회의 통해 결정·신청
4단계	소규모 국도비 지원사업	정보화마을, 녹색농촌체험마을, 건강장수마을 등	으뜸마을가꾸기사업의 우수마을 대상 1억~3억 내외 지원/4천만원 내외
5단계	중대규모 국도비 지원사업	마을종합개발사업, 산촌생태마을 등	소규모 국도비 지원사업의 우수마을 대상 3억원 이상 초과하는 국도비지원사업 선정될 수 있도록 지원

122) 도시형 마을만들기 사업을 추진 시, 자립여건에 따라 차등화 할 필요성이 있는지에 대해 전문가의 67.9%가 자립여건이 성숙되지 않은 마을(현행 정부 공모형 사업에서 배제된 지역)과 자립 구축단계 및 발전 마을(기존 정부 공모 사업 실시 지역)을 차등화 할 필요가 있다고 응답하였음.

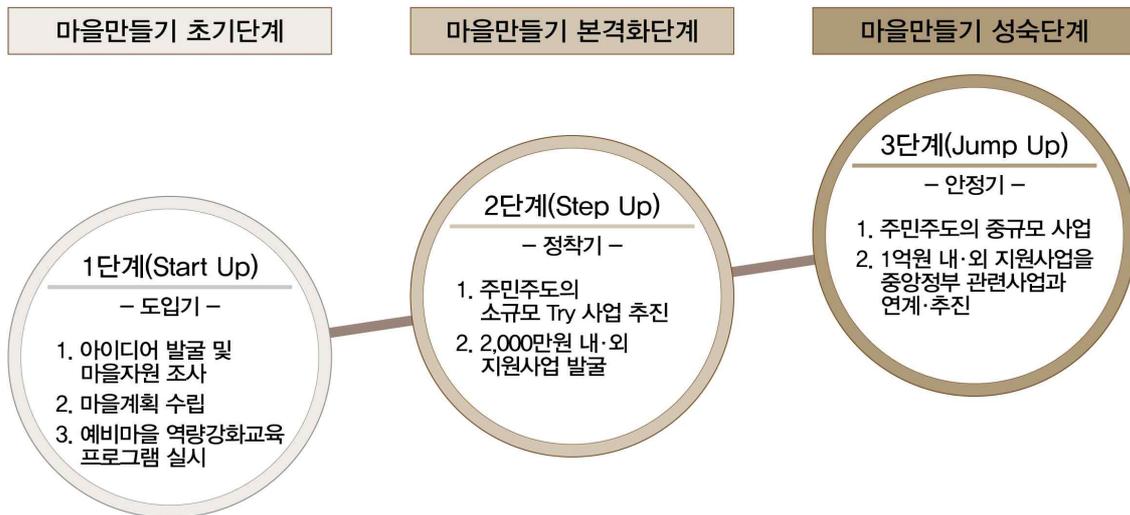
좌우되므로 읍 동 단위로 민주적 절차를 거쳐 마을리더를 추천받아 마을만들기 교육을 실시한다. 마을만들기를 주도할 마을의 리더와 주민들간의 소통이 중요한 성공요인이기 때문이다.

단계별 사업은 마을별로 상황이 다르기 때문에 일률적으로 적용하기 보다는 1단계에서 마을에 따라 다양한 사업을 제안하도록 하고 제안된 사업의 성격에 맞춰 2·3단계 사업 지원방안을 추진하도록 하는등 다양화할 필요도 있다. 단계별 지원시스템을 구축하고 3단계 이후에는 사업추진 평가와 모니터링 뿐 아니라 사업 유지 및 관리 지원방안도 검토해야 한다.

〈표 4-11〉 사람 중심의 도시형 마을만들기 사업 추진단계(안)

<p>① 1단계 사업(Start Up) : 아이디어 발굴 및 마을자원조사, 마을 계획 수립 사업, 마을 당 200만원 내외 지원 (예비마을 역량 강화교육과 병행하여 진행) → 사랑방 모임과 같은 형태의 마을만들기 교육프로그램을 실시</p>
<p>② 2단계 사업(Step Up) : 주민 주도의 소규모 Try 사업, 2,000만원 내 외 지원(마을 경관사업, 인근 마을간 연대협력사업, 커뮤니티 활성화 지원사업 등)</p>
<p>③ 3단계 사업(Jump Up) : 주민주도 중규모 사업, 마을당 1억 내 외 지원, 3단계 사업은 중앙정부의 관련사업과 연계해 추진하도록 유도</p>

〈그림 4-31〉 도시형 마을만들기의 단계별 발전 프로세스



(3) 향후 일반사업으로의 전환 준비

이제까지 중앙부처가 지원한 도시 및 마을만들기 사업은 마을만들기에 대한 행정, 전문가, 시민단체의 인식을 변화시켰고 마을만들기 운동이 정책으로 전환되면서 지속성을 확보할 수 있었던 반면, 관련예산 지원이 중단된 사업은 지속되지 못하는 경우가 많았다. 엄밀하게는 주민들의 자발적인 참여보다는 사업선정을 위해 급조된 참여들이 다수였기 때문이다. 사업비와 상관없이 마을만들기 운동으로 시작된 곳들은 사업비가 들어올 때 적절히 활용할 수 있었는데, 중앙부처의 마을 만들기 사업으로 시작된 곳은 사업비가 중단되면서 지속되지 못하는 상황이 발생하고 있는 것이다.

마을만들기 공모사업의 추진은 사람중심의 도시형 마을만들기 정책이념을 구현하도록 정책중심적(Policy-Based)으로 추진하며, 시범사업의 성과가 도시성장에 기여하도록 성과지향적(Performance-Oriented)으로 추진하여 성공모델(Best Practice)을 육성·발굴하는데 역량을 집중해야 한다. 그래야만 향후 마을만들기 공모사업이 일반사업으로 전환될 수 있다.

마을만들기 사업을 추진하고 지원할 틀을 만들고, 정책화에 대한 방안을 모색하며 추상적인 정책이 아니라 일반정책으로 전환할 수 있도록 준비¹²³⁾를 병행해야 한다.

공모사업의 방식을 향후 일반사업으로 전환하기 위해서는 우선 상시적인 사업을 주민요구나 지자체 수요, 마을만들기 지원센터 제안사업 등을 통해 발굴해야 한다. 전문가 지원하에 계획서를 작성하고 실행화하는 방안도 동시에 검토해야 한다. 특히, 마을만들기 사업의 지속가능성을 위해서는 중앙부처 공모 및 부처사업과 연계하여 검토함으로써 마을만들기 사업의 실행화방안을 적극적으로 마련해야 한다.

(4) 주민참여형 마을계획 수립 지원

충청남도가 주민참여를 확대하는 방안 중에서 핵심은 마을¹²⁴⁾계획 제도를 도입하는데 있다.

123) 충청남도가 만들기 사업 지원을 위해 적합한 방법에 대해 전문가 의식을 조사한 결과, '전문가 파견'을 통한 지원이 32.1%로 높게 나타났고, '제도적 기반 구축'(21.4%), '중앙부처별 유사사업 통합 및 지원부서 일원화'(14.3%), '지자체 실무자간 네트워크 구축'(14.3%), '마을만들기 정보 제공'(7.1%), '빠른 예산 지원'(3.6%) 순으로 조사되었음.

124) 마을이란 물리적 개념에 국한되지 않고 사회자본을 형성하는 일상생활의 네트워크를 형성하는 터전이라는 복합적 의미를 내포하고 있음.

마을계획은 주민참여형 도시계획제도를 실현시킬 수 있는 핵심개념이다. 주민참여형 도시계획은 계획단계에서부터 다양한 주민참여수단을 통해 주민의향을 계획에 반영하고, 계획확정 단계에서는 주민과 협의해 바람직한 계획을 도출할 수 있도록 하며, 계획이 완성된 이후에도 계획에 대한 주민평가가 이루어져 지자체와 주민간 피드백이 이루어지는 주민참여 계획수법을 의미한다.

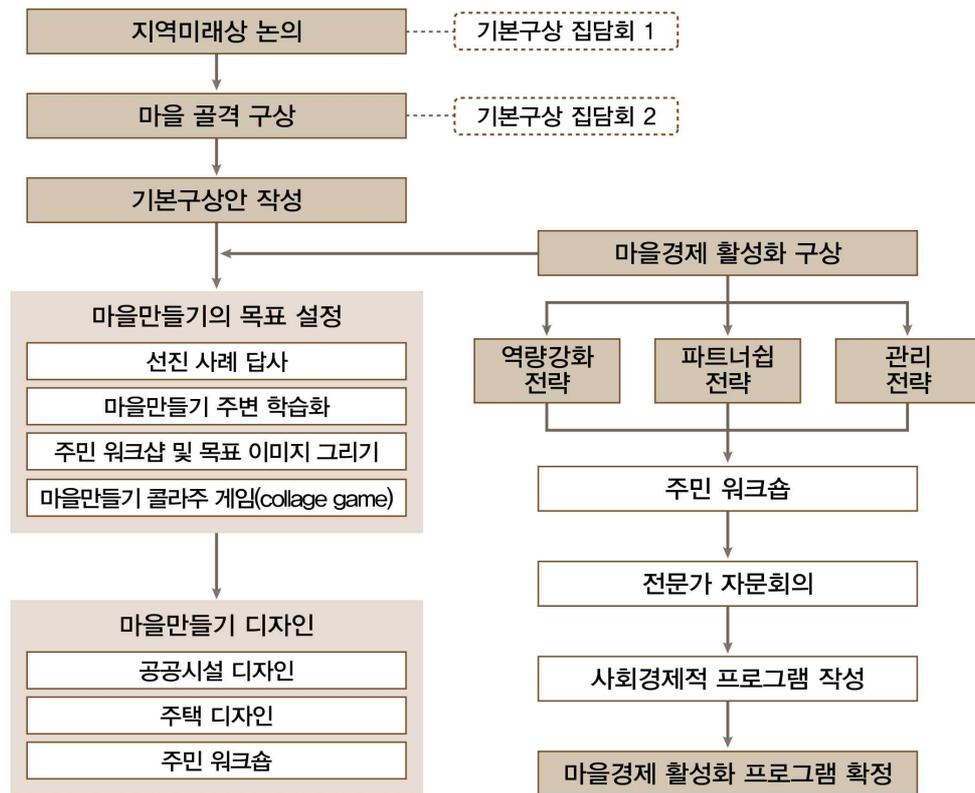
이러한 관점에서 마을계획은 마을만들기 사업 추진을 위한 마을계획과 근린단위(마을단위) 도시계획으로 구분할 수 있다.

첫째, 마을만들기 사업을 위한 마을계획을 수립하도록 한다. 전문가 과견에 의한 주민계획안 발표대회를 통하여 마을계획을 주민이 발표하고, 사업시행의 우선순위를 부여하는 방식으로 운용할 수 있다. 이러한 방식은 마을만들기 계획이 가지고 있는 사회적 가치를 도출하고 전파하는 과정이 될 수 있다.

도시형 마을만들기 계획단계는 크게 3단계로 구분할 수 있는데, 기본구상안을 작성하는 1단계를 거쳐 학습과 콜라주게임 등을 통해 마을만들기 목표를 결정(2단계)하고, 마을만들기 디자인 단계를 거치게 된다. 마을만들기 과정 중에는 물리적 정비 뿐 아니라 사회경제적인 프로그램을 통해 순환형 마을경제 활성화방안을 모색해야 된다.

둘째, 현재 추진 중인 충청남도의 주민참여형 도시계획 제도와 연계하여 마을계획(근린계획)이라는 새로운 계획방식을 도입해야 한다. 주민참여형 도시계획은 종래의 중앙집권적이고 관 주도적으로 획일화된 도시계획과 관리에서 벗어나, 도시주민이 주체적으로 살고싶은 도시를 위한 미래비전과 계획, 실제 집행에도 주민 스스로가 참여하여 주민욕구를 다양하게 수용할 수 있는 지방분권적 도시계획방법이라고 할 수 있다. 이에 비하여 주민주도형 마을만들기 계획이란 주민자치 기능을 강화하고 마을공동체의 형성을 도모하기 위하여 주민 스스로 살기 좋은 마을을 만들기 위한 계획이라고 정의할 수 있다. 마을만들기계획이 실효성을 갖기 위해서는 기존 도시계획에 반영되어 있지 않은 시설이나 사업 또는 도시계획시설이 아닌 시설에 대해서도 주민들이 스스로 계획을 세워 설치할 수 있는 제도적인 지원방안이 마련되어야 한다. 또한 마을만들기계획에 의한 시설에 대한 소유와 관리를 마을의 자치활동의 하나로 법적으로 인정하고 권리를 부여해야 한다.

〈그림 4-32〉 도시형 마을만들기 계획의 작성단계(안)



주민주도형 마을만들기계획의 대상은 주민들의 일상생활공간을 개선하거나 소규모로 새롭게 만들어 가는 사업이다. 예를 들면 소공원가꾸기, 텃밭가꾸기, 6m 이하의 소도로 개설 및 정비, 임시건축물의 건축, 나무심기, 기존 도로의 포장이나 정비 등과 같은 사업이다. 충청남도는 기존 도시계획에 반영되어 있지 않은 시설이나 사업에 대해 주민들이 스스로 만들어 갈 수 있는 법적 권리를 부여하는 획기적인 방안(예: 사회적기업 활용 등)을 마련할 필요가 있다. 이때 마을계획은 도시관리계획의 틀 속에서 결정되도록 하여, 기존계획과의 상충을 방지해야 한다. 기존의 용도지역과 도시계획시설 결정을 존중하되, 필요시 협정을 통하여 변경하도록 함으로써 유연성을 확보해야 한다. 마을계획은 주민협의체나 혹은 시장 군수에 의하여 제안되며, 의회의견 청취와 도시계획위원회의 자문을 거치도록 규정한다.

이러한 방식은 국토이용체계 개편에 따라 도시관리계획의 성격이 바뀔 가능성이 높고 한정된 예산 내에서 도시계획시설을 설치해야 하는 지방자치단체의 입장을 생각하면, 이러한 마

을계획이라는 생활밀착형 도시계획의 실현가능성은 매우 높다고 할 수 있다. 충청남도가 마을 계획을 도시관리계획에 느슨하게라도 반영할 수 있다면, 우리나라 도시계획사(都市計劃史)에 새로운 전기를 마련할 수 있을 것으로 판단된다.

다만, 마을계획이 법정계획인 도시관리계획과 연계하기 위한 전제조건으로 주민참여형 도시계획조례와 같이 제도적인 기반을 마련하고, 주민참여형 도시계획수립 매뉴얼이나 관련교육 등을 통해 공무원 인식을 제고(추가업무 수행 등)하며 주민참여형 도시계획 거버넌스(주민참여형 도시계획수립협의회 구성과 총괄계획가 위촉 등) 구축이 필요하다.

마을만들기계획은 도시관리계획 결정에 의한 방식 이외에 향후 도시재생사업¹²⁵⁾의 틀 속에서 추진하는 방안도 검토할 필요가 있다.

〈표 4-12〉 도시형 마을계획의 추진체계

구분	주요내용	쟁점
주체	<ul style="list-style-type: none"> • 민간주도: 주민, 주민협의체, 민간컨소시움 • 공공주도: 지자체, 민관컨소시움 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민, 주민협의체 규정 필요
대상	<ul style="list-style-type: none"> • 도시지역(주거, 상업, 공업, 녹지지역) 	<ul style="list-style-type: none"> • 비도시지역 포함여부
범역	<ul style="list-style-type: none"> • 마을단위(협의체)등 융통 규정 - 최소단위규정 필요(예: 20호이상 등) 	<ul style="list-style-type: none"> • 행정구역과의 정합 여부
절차	<ul style="list-style-type: none"> • 제안 <ul style="list-style-type: none"> - 주민협의체, 지자체 등 발의 및 제안 • 의견수렴 <ul style="list-style-type: none"> - 의회의견 청취, 도시계획위원회 자문 • 결정 <ul style="list-style-type: none"> - 시장·군수 결정 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민, 주민협의체의 전문성
방식	<ul style="list-style-type: none"> • 협정 <ul style="list-style-type: none"> - 도시관리계획의 틀 속에서 유연한 건축 협정제 등 도입 	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 도시계획과 충돌시 조정 필요 • 협정의 구속력 범위
지원	<ul style="list-style-type: none"> • 마을만들기 센터 설립 	<ul style="list-style-type: none"> • 성격 및 예산확보
사업	<ul style="list-style-type: none"> • 시범마을 결정시 마을계획에 의한 도시 계획사업에 대한 행·재정, 인력지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 시범사업과의 연동 제도화

125) 도시재생사업단에서 연구한 “사회통합형 커뮤니티 재생사업”은 충남 중소도시의 적용성이 크다고 판단됨.

(5) 마을계획 평가 및 사업모니터링 시스템 구축

① 마을계획 평가기준 마련

우수 마을계획에 대한 선정기준을 마련해야 한다. 이를 위해 우수 마을계획 평가 및 선정의 객관성, 공정성, 전문성을 확보하기 위해 우수 마을계획 선정위원회를 구성 운영해야 한다. 평가기준은 마을여건, 지역의지, 마을계획의 목표, 계획내용의 충실성, 계획내용의 창의성, 계획내용의 지속가능성, 계획의 실현가능성, 계획의 주민참여 정도, 기대효과 등으로 구성할 수 있다.

② 마을만들기 사업모니터링 시스템 구축

마을만들기 사업에 대한 지속적인 모니터링¹²⁶⁾이 필요하다. 충청남도는 시 군 단위 마을만들기를 일관된 기준으로 지원하고, 사업에 대한 사전평가체계(사업제안서 평가 등)뿐 아니라 사후모니터링 및 평가시스템을 구축할 필요가 있다. 마을만들기 사업 모니터링¹²⁷⁾의 주요내용은 시범사업의 목표(시범사업의 추진 목표의 명확성, 시범사업을 통한 마을발전전략의 관련성), 시범사업 추진현황(사업계획 내용과의 부합성, 사업추진 일정대로 진행 여부), 사업추진체계(사업추진조직 혹은 추진체계 구축 여부, 주민참여 및 거버넌스 구축의 적절성) 등으로 한다. 다만, 예산지원과 모니터링이 당해연도에 동시에 발생하AM로 모니터링과 사후평가를 동시에 실시하기 어렵다. 따라서 해당사업에 대한 모니터링은 사업추진에 대한 과정평가(process monitoring)를 중심으로 진행할 필요가 있다.

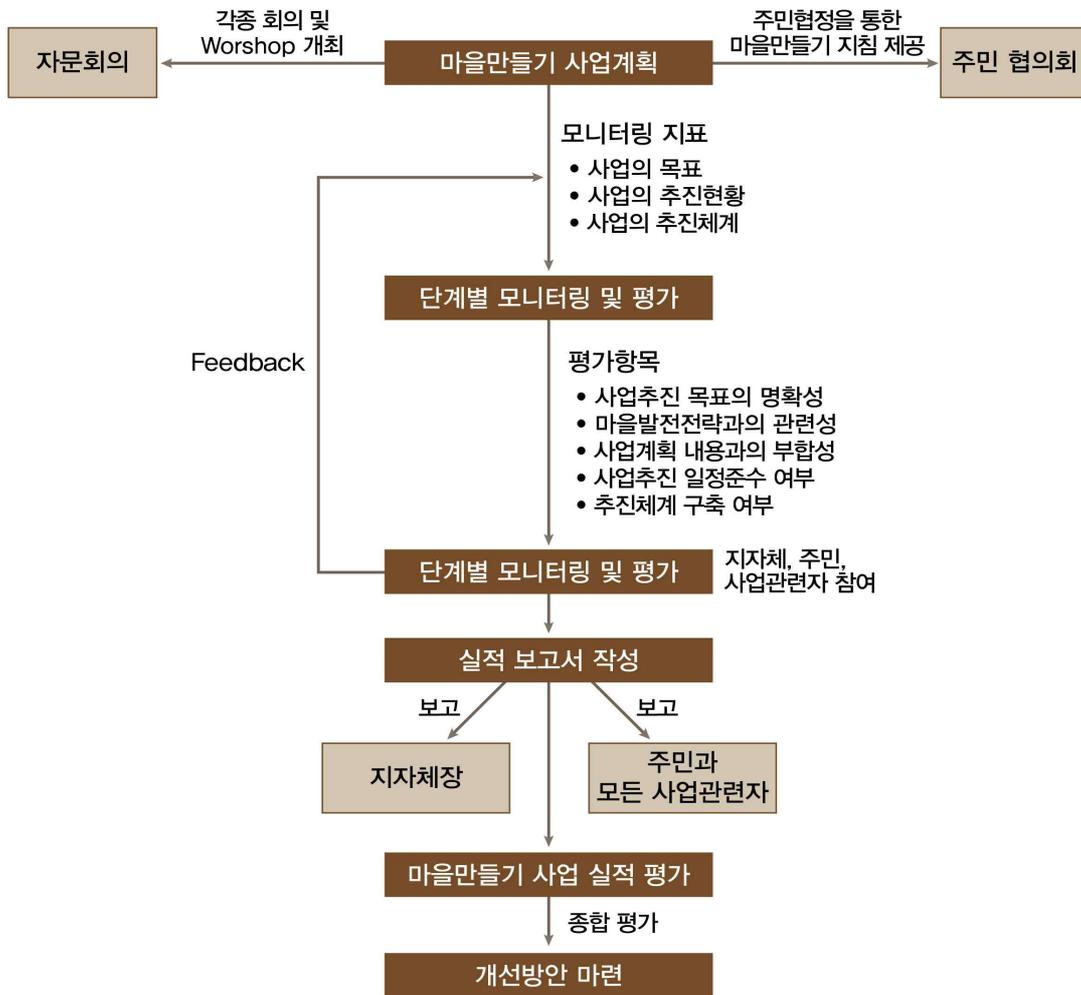
마을만들기 사업추진과정에서 발생하게 될 문제점을 극복하기 위해서는 과정마다 평가를 체계화시켜야 한다. 평가는 점수를 매기고 공과를 논하기 위함이 아니라 문제점과 한계점을 짚어내고, 이를 해결할 수 있는 지원체계를 구축하기 위함이다. 이 과정에서 충청남도의 역할

126) 모니터링이란 프로그램이나 사업 및 정책에 대한 과정평가의 하나로서 사업추진 과정에서 무엇이 일어나고 있으며, 실제로 목표를 성취하는 방향으로 진전이 이루어지고 있는가에 대한 구체적인 정보를 수집하고, 이들을 사업추진의 개선에 활용하는 것임(노화준, 2006). 따라서 따라서 모니터링은 평가의 한 형태로 이해되며 사업 추진과정에서 수행되는 것이 일반적이며 사업계획과 사업기능을 향상시키기 위한 목적으로 가지고 있음(WorldBank, 1986).

127) 시범사업 모니터링의 효과로는 ①모니터링을 통해 시범사업에 대한 다양한 정보를 피드백시켜 사업의 목적을 달성하는데 기여할 수 있고, ②시범사업의 모니터링을 통해 정책의 문제점을 찾아내고 시범사업의 개선방안 등을 제시할 수 있으며, ③사업주체의 사업추진에 대한 follow-up을 통해 사업의 일관성 및 정책의 효율적 추진을 조장할 수 있음.

과 시 군의 역할, 전문가 및 주민의 역할 등이 구체화될 수 있다. 그래서 평가는 반드시 지역에서 주민과 함께 이루어져야 한다. 작성한 서류를 중심으로 지역의 구체적인 변화나 상황에 대해 이해하지 못하는 전문가나 시민단체들이 한 두 번의 현장방문으로 평가하는 방식을 탈피해야 한다. 평가모니터링은 사업 종료 후에 진행되는 것이 아니라 사업 전 과정 속에서 유연하게 진행되어야 하며, 현장의 고충을 제대로 파악하여 지원시스템을 구축하여야 한다.

〈그림 4-33〉 마을만들기 사업의 평가 및 사후관리 프로세스



〈그림 4-34〉 마을만들기 사업의 세부 추진과제



5) 마을만들기 추진체계 구축

(1) 주민-전문가-시민사회-행정간 거버넌스체계

마을만들기 운동을 활성화하기 위해서는 주민과 행정, 그리고 전문가 및 시민사회가 삼위일체(三位一體)가 되어 역할분담체계 속에서 협력할 수 있어야 한다. 이러한 활성화체계를 구축하는데 있어서 가장 중요한 것은 주민이다. 주민이 마을·도시만들기의 주체가 되기 위해서는 주민조직의 활성화, 주민리더의 육성이 무엇보다 필요하다. 그리고 새로운 도시환경을 창출하는 일은 많은 전문적인 지식을 필요로 하기 때문에 다양한 분야에서 전문가의 참여와 협조가 요구된다.

둘째, 마을만들기는 목표보다는 과정이 더 중요하므로 그 과정에 어떻게 다양한 주체들을 참여시키고 협력체계를 만들어 갈 것인가에 대해 유연하게 대응해야 한다. 활동주체들은 여하히 참여시켜 함께 만들어 간다는 마을의 자세가 중요하다. 현재와 같이 주어진 기간의 공람이나 각본이 정해진 대로 추진되는 공청회 같은 방식을 염두에 둔다면 마을만들기의 목표를 달성하기는 어려울 것이다.

셋째, 마을만들기 거버넌스는 기존 거버넌스와 유연하게 통합할 수 있는 추진체계를 가져야 한다. 지역사회에 따라 새로운 추진기구를 설치할 수도 있겠지만, 기존 지역발전협의회, 분과협의회, 지방의제21추진협의회 등의 기존 기구를 활용하는 방안도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

마지막으로, 마을만들기에 있어 공공은 어떻게 개입할 것인가에 관한 문제이다. 공공 개입은 최소화(사회적 약자를 위한 마을만들기 등)하고 관 개입의 한계를 극복하기 위해 주민자발적 참여중심이 되도록 지원하며 지원방안을 정교화해야 한다. 이를 통해 충청남도 도시 고유의 특성과 자원에 기초하여 스스로 자생적(自生的), 내생적(內生的) 도시 발전을 추구할 수 있는 충청남도형 마을 만들기를 구현할 수 있다.

(2) 농촌형 마을만들기와의 통합추진체계

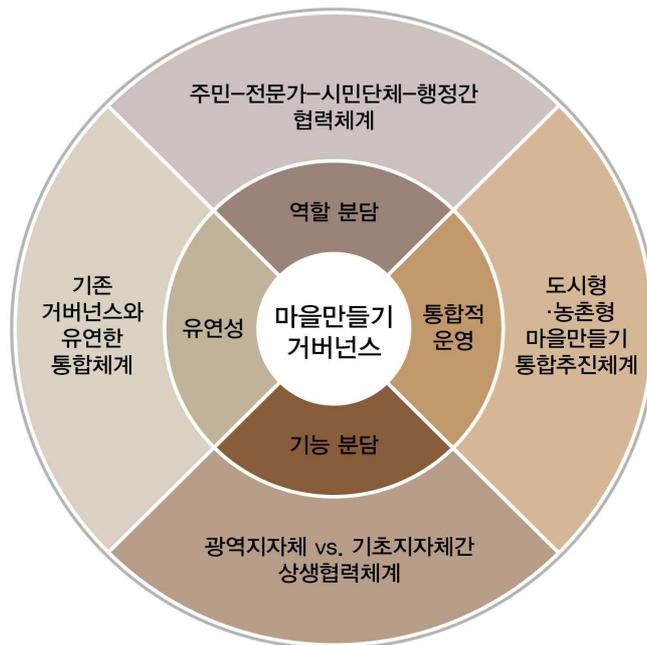
도시형 마을만들기는 농촌형 마을만들기와 통합된 하나의 추진체계로 운용되어야 한다. 마

을만들기 정책이 아직 초기단계인 점을 감안하여 농촌형 마을 만들기 사업과 공동으로 추진할 수 있는 추진체계를 구축하는 일은 어렵지 않을 것이다. 다만, 도시지역과 농촌지역은 이질성이 높고 복합적인 문제를 안고 있기 때문에 마을만들기 총괄추진지구(기획관리실 산하)를 설치하고, 하위 추진기구(건축도시과, 농촌개발과)의 활동을 조정하는 것이 바람직하다.

(3) 광역지자체와 기초지자체간 상생협력체계

현실적으로 지방정치의 역학구조를 고려할 때 시장, 군수 등 일선행정의 책임을 지고 있는 지방자치단체의 장이 의지를 갖고 정책의 우선권을 부여하지 않으면 궁극적으로 도시형 마을 만들기는 성공하기가 어렵다. 따라서, 마을만들기 정책의 성공적인 정착을 위해서는 충청남도 와 16개 시 군간 유기적인 협력체계를 구축해야 한다. 이러한 상생협력체계는 충청남도가 마을만들기 기본계획 마련, 예산 편성, 중요시책 결정 등을 담당하고, 시 군이 행정서비스, 지역 정보 수집 및 마을만들기 추진사업을 담당하도록 하는 역할분담에서부터 출발할 수 있다.

〈그림 4-35〉 마을만들기 거버넌스의 체계



제5장 결론 및 정책제언

1. 요약 및 정책제언

미국과 영국에서 뉴어바니즘(New Urbanism) 운동과 어반빌리지(Urban Village) 운동이 벌어지고 있다. 이 운동은 기계론적 가치관을 좇다 망가진 기존 도시를 인간적이고 활기찬 지역 공동체로 재창조하는 데 목적을 두고 있다.

일본에서도 일찍부터 지역공동체 환경개선운동이 있었다. 이른바 마을만들기(마치츠쿠리) 운동이 그것이다. 이 운동은 1960년대 후반부터 시작돼 지금은 전국적으로 활발하게 추진되고 있다. 이 운동을 계기로 일본의 도시·농촌마을은 과거의 어지럽던 모습을 크게 바꾸었다.

왜 이렇게 잘사는 나라들이 구태여 지역공동체 개조운동에 나서고 있는 것일까? 기존 도시가 주민들의 욕구를 제대로 충족시키지 못하고 있는 까닭이다. 지난 시대의 기능주의, 대량생산주의, 기술만능주의가 빚어낸 도시공간은 환경파괴, 인간소외, 전통상실 등의 부작용을 초래했다. 이것을 극복해서 도시를 다시 살기좋은 공간으로 바꾸고자 하는 것이다.

우리나라에서도 이런 운동이 없었던 것은 아니다. 1970년대 초에 이미 새마을운동이 있었다. 그러나 이 운동은 정부가 주도한 가난탈출 사업이었다는 점에서 환경개선에는 한계가 있었다. 그러다가 1990년대 말부터 일부 시민사회단체, 주민협의체, 기초자치단체를 중심으로 공동체 생활환경 개선사업이 자발적으로, 그러나 간헐적으로 시행되었다.

우리나라는 급속한 경제성장을 이루어냈지만, 국민들의 행복지수가 개선되어 왔다는 증거가 어디에서도 발견되지 않고 있다. 외국인들이 한국의 경제성장을 부러워하는 와중에도 정작 우리 스스로는 성장을 제대로 인식하지 못하는 이유 중의 하나도 여기에 있다.

전문가들은 국민의 삶의 질 개선이 이루어지지 않는 요인 가운데 우리가 살고 있는 지역공동체의 와해에 주목한다. 공동체의 와해 때문에 지방자치가 제대로 착근(着根)되지 못하고 있다는 것이다. 지방자치는 분권(分權)과 자치(自治)의 결합을 뜻하는데, 분권은 제도개혁을 통

해 일정 수준 이루어지고 있지만, 자치는 아직 발아(發芽)되지 않고 있다. 전통적인 공동체는 붕괴되고, 새로운 공동체마저 형성되고 있지 않기 때문이다.

이러한 환경 속에서 충청남도 민선5기의 주요정책 중 하나인 '충남형 살기좋은 지역만들기'는 새로운 도시발전정책으로 자리잡고 있다. 충청남도가 지역 만들기 정책을 추진하게 된 이유는 지역만들기가 지역역량에 기초한 전형적인 내발적 지역개발사업으로서 지역만들기의 추진동력이 주민으로부터 발현된다고 믿고 있기 때문이다.

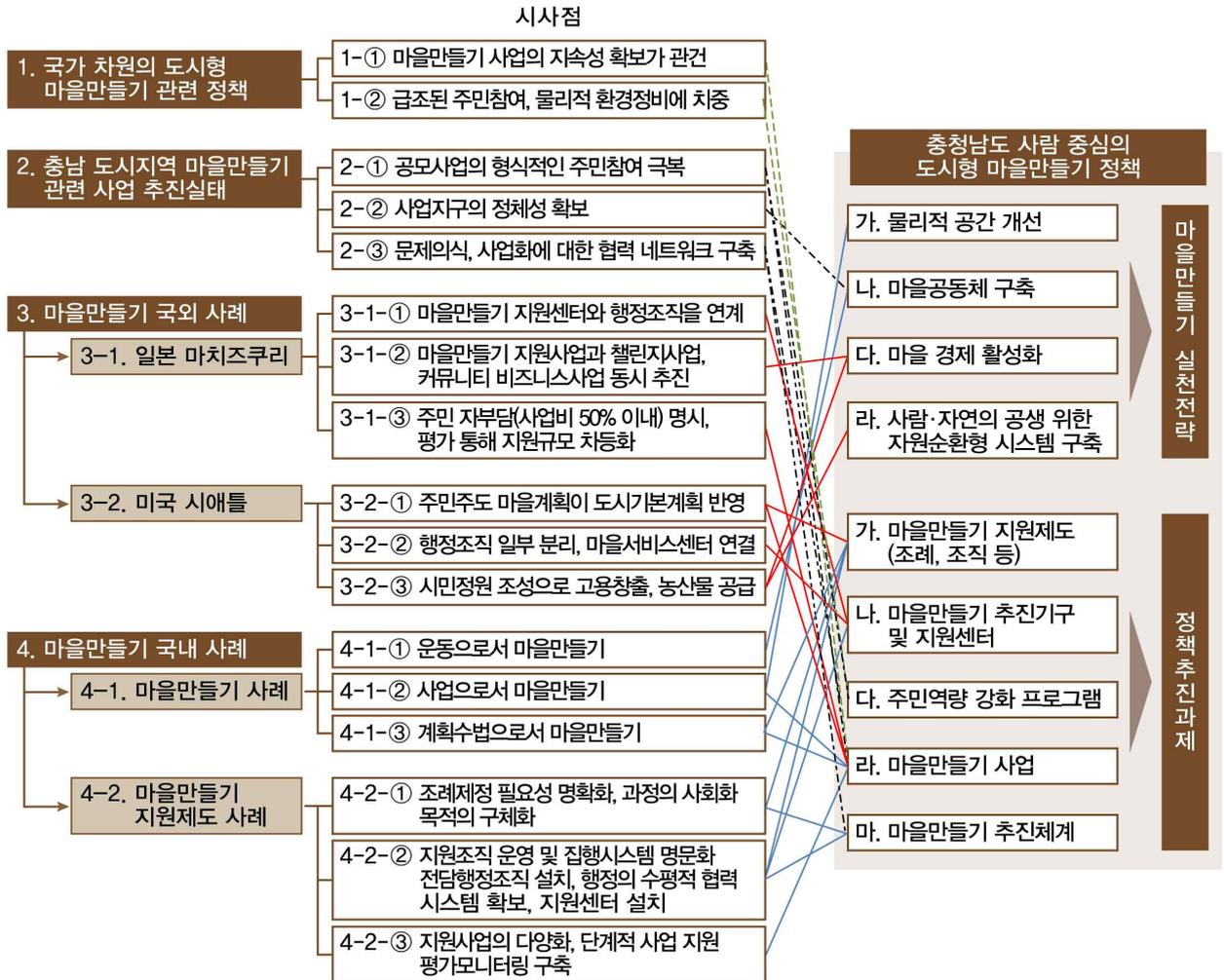
우리나라에서도 적지 않은 수의 지역 만들기 사례가 민간주도로 전개되어 왔다. 서울특별시 견고싶은 도시만들기, 인천광역시 부평 문화의 거리 만들기, 대구광역시 삼덕동에서 시작된 마을만들기 운동 등이 대표적인 사례이다. 이러한 국내 외 사례가 가지고 있는 사회적 가치를 따져볼 때, 충남형 살기좋은 지역만들기가 성공하기 위해서는 무엇보다 주민참여가 관건이다.

충남형 살기좋은 지역만들기는 계획과정에서의 주민참여가 중요하다. 계획단계부터 주민참여가 가능하려면 사업공모와 관계없이 차근차근 추진하고자 하는 문제인식 공유와 계획수립 과정이 필요하다.

충남형 살기좋은 지역만들기 사업은 외부공간의 변화와 주민간의 관계 속에서 찾아야 한다. 그동안 중앙정부의 지역만들기 사업은 외부공간의 예쁜 변화에만 관심을 갖고 있었다. 물론 주민들과의 합의 속에서 방치된 공간을 전문가들의 손을 빌려 가꾸고 정리하는 과정도 중요하다. 벽화 그리기나 화단 조성, 조형물 설치, 거리 조성 등 외부공간 변화에 참여하는 활동은 참여자에게 큰 즐거움을 준다. 그러나 외부공간의 변화가 주민 간 관계의 변화로 전환되려면 마을의 본질에 접근하는 자세가 무엇보다 중요하다. 외부공간의 변화라는 것은 그 자체가 목적이 아니라 수단이다. 화단을 만들고 벤치를 놓는 것 자체가 중요한 것이 아니라 이웃들과 함께 동네를 돌아보면서 서로를 이해하고, 화합 하면서 개별화된 관계들을 보듬어가는 과정 자체가 바로 목적이기 때문이다. 대구 삼덕동 마을만들기는 대구YMCA 주도로 담장 허물기부터 출발하였다. 이는 단순히 공간적 개방만을 위한 것이 아니라 일자리 창출, 마을의 문화와 생활양식까지 함께 변화시키기 위해서였다. 특히, 도시재개발에 대응해 고치며 살자는 인식을 공유하는 마을 주민간의 관계 디자인은 주목할 만하다.

본 연구는 정책결정자 뿐 아니라 마을만들기에 직 간접적으로 영향을 미칠 행정과 전문가, 그리고 도민에게 마을만들기 사례가 갖는 사회적 가치를 소개하기 위해 접근하였다.

〈그림 5-1〉 정부정책, 국내 외 사례, 지역실태조사의 시사점과 마을만들기 정책간의 관계도



마을만들기는 충청도가 역점을 두고 있는, 주민들에게 실질적으로 도움이 되는 내발적 지역 개발의 대표적인 접근방법이라는 점을 감안할 때 도민들의 삶의 질을 높이는 지속가능한 사업이다. 지속가능한 마을만들기를 위해서는 정부 또는 전문가 주도의 위로부터 마을만들기의 방법으로는 한계가 있으며, 주민들이 중심이 된 커뮤니티(공동체)의 부활이 필수적이다. 따라서 도시형 커뮤니티를 어떻게 부활할 것인가가 이 연구의 중요한 관점이 되었다. 다양한 삶의 유형을 가지고 있는 도시형 마을공동체를 어떻게 복원할 것인지 시책을 제시하였고, 그 중에는 공동체의 대상을 근린지역 중심 뿐 아니라 같은 지역에 거주하지 않더라도 공동체의 특성을 보이는 기능형(도시형) 공동체(예컨대, 다른 곳에 거주하더라도 동일한 지역을 중심으로 모여

공동체 역할을 하는 텃밭 가꾸기 모임 등)의 가능성도 검토하였다.

이러한 관점에서 도시형 마을이란 익명성을 기초로 인간적 관계가 결여된 도시환경 속에서 지역사회 구성원 상호간 신뢰와 연대감을 지니고 공동의 문제해결에 자율적으로 참여하고 협력하는 공동체를 의미한다. 다만, 도시형 마을은 농촌형 마을과 달리 다양한 형태와 기능을 지니고 있기 때문에 획일적으로 규정하여 전략을 마련하기 어려운 특성이 있다. 공동체의 유형에 따라 지역사회구성원을 위한 물적 사회 경제적 환경개선 내용과 전략이 달라 질 수 있기 때문이다. 이에 비하여 사람중심 도시형 마을 만들기관 도시 내 지역사회구성원 간 공동체 의식을 바탕으로 집단적 참여와 협력을 통하여 주민의 삶의 질, 복지 및 문화 증진을 위해 도시의 물적 사회 경제적 시설과 환경을 만드는 것이다. 도시 건설의 목적이 지역사회 구성원의 행복과 삶의 질을 위한 것이고, 건설의 주체가 지역사회 구성원이 되어야 하며, 도시환경이 지역사회 구성원에 의하여 관리 통제 될 수 있도록 하는 것이다.

마지막으로, 지속가능한 충남형 도시마을 만들기를 위해 충남도의 역할과 추진체계와 지원 방법 등의 정책추진과제는 지원제도, 추진조직 및 지원센터, 주민교육, 마을만들기 사업 등 4가지로 요약할 수 있다.

첫째, 마을만들기를 위한 조례를 제정해야 한다. 주민 등 민간주도로 전개된다는 점에서 충청남도는 큰 틀에서 예산지원 등 지원을 위한 최소한의 근거만 갖추고, 구체적인 사업추진에 관한 사항은 해당 기초지자체에서 조례등의 근거규정을 만들어 추진하는 것이 바람직하다.

둘째, 마을만들기를 위한 추진조직과 지원센터를 설치해야 한다. 마을만들기 정책을 실행하기 위한 제도적인 장치로서 전담행정조직과 마을만들기지원센터 설립을 우선 검토해야 한다. 마을만들기지원센터는 광역지원센터와 기초단위지원센터로 구분하여 설치하되, 역할을 분담할 필요가 있다.

셋째, 마을만들기를 주도할 주민조직을 육성해야 한다. 마을만들기의 사회적 가치를 확산하고 주민의 자생적인 조직을 육성하도록 지원하는 일은 역동적인 마을만들기에 있어서 필수 조건이다. 이를 위해서는 주민역량강화 프로그램 마련하여 추진하는 것이 바람직하다. 충청남도에서 의해 일방적으로 이식된 마을만들기는 그 생명력이 오랫동안 지속되기가 어렵다. 향후에 충청남도의 관심이나 지원이 없다면 자생력을 갖기 어렵기 때문이다. 사람 중심의 도시형 마을은 그 도시에 살고 있는 사람들에 의해 만들어져야 한다. 무엇보다 지역 주민 스스로 살고 싶은 도시를 만드는데 관심을 갖고 자발적으로 참여하여야 한다.

넷째, 마을만들기를 위한 선도적인 시범사업(pilot project)을 추진해야 한다. 마을만들기 운동이 뿌리내릴 수 있도록 적극적 지원책으로 단계별 사업 추진체계를 구축할 필요가 있다. 도시형 마을만들기의 사업은 생활환경에 대한 문제를 주로 다루기 때문에 기존 행정에서 취급하는 분야를 넘어서 사업내용이 다양하다는 특성을 보유하고 있기 때문에 사업의 내용을 정해 놓지 말고 주민의 의견을 수렴하여 다양한 사업을 도출하는 것이 바람직하다. 생활권 중심의 마을만들기 계획을 상향식 도시계획의 한 유형으로 충남도 조례를 통해 제도화하는 방안도 검토하였다.

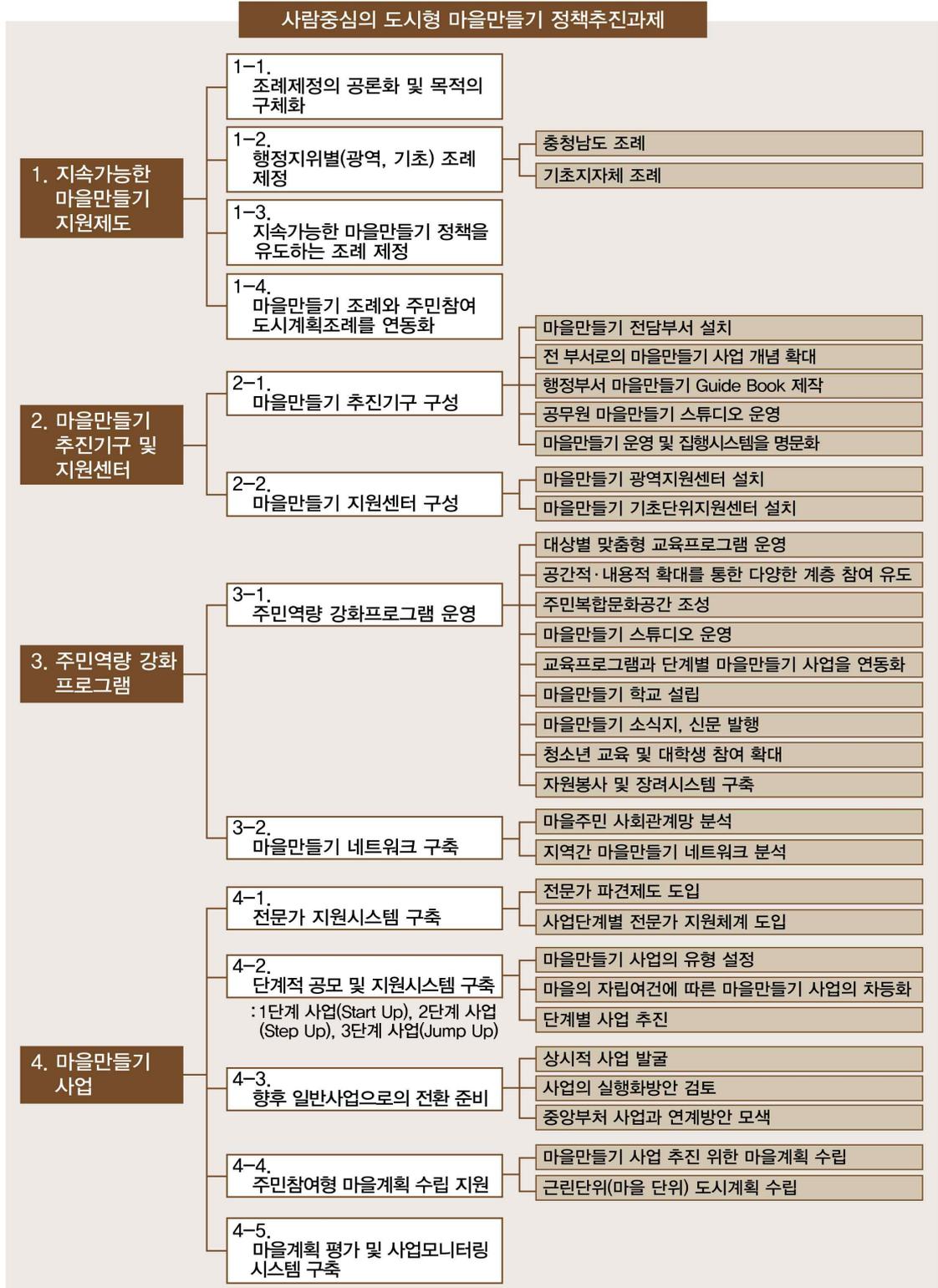
마지막으로, 충청남도가 마을만들기를 위한 제도적인 기반을 구축한 상태에서 사업의 실효성을 제고하기 위해서는 마을만들기 거버넌스 구축이 필수적이다. 이 거버넌스는 마을만들기 모니터링 및 평가기능과 마을만들기 지원기능을 갖도록 하고, 일정 기간(1~2년) 운영 후 대학·기업단위·시민사회단체 등의 기관단위 참여로 확대 개편할 필요가 있다. 또한, 마을만들기 거버넌스는 충청남도과 시 군간의 행정체계, 주민-전문가-시민사회-공무원간 협력체계, 기존 거버넌스와의 유연한 통합추진체계 등을 감안한 굿거버넌스(good-local-governance)이어야 한다.

살기좋은 지역만들기를 위해서는 자발적 자원봉사와 이를 장려할 수 있는 시스템을 구축해야 한다. 주민참여는 대가가 아닌 의무이자 권리이다. 그러므로 지역봉사가 곧 주민의 행복으로 자리매김 할 수 있도록 다양한 자원봉사 프로그램을 우선 개발해야 한다. 세계적으로 살기 좋은 도시의 모범으로 평가되고 있는 미국 시애틀(seattle)시의 마을계획(neighborhood plan) 수립과 지원사업은 주민운동가와 재능기부 형태의 자원봉사자가 주도하고 있다.

이러한 성공적인 지역만들기에 있어 주민참여는 민주주의를 실현하는 중요한 잣대일뿐더러, 민선5기의 정책목표(분권과 참여민주주의)를 지역에 뿌리내리는 이념적 기제로 작용하여 행복한 충남공동체를 실현하는 역할을 할 것이다.

마을만들기는 사람 중심의 마을만들기에 한정되는 것이 아니라 살기좋은, 건강한 사회만들기로 나아가야 하고, 자본에 의해 규정되는 도시를 삶의 가치로 전환시켜 나가는 것이다. 한마디로 말해서 사람 중심의 도시형 마을 만들기는 내발적 발전을 기본 전략으로 내세우고 있다. 물론 이러한 내발적 발전 전략이 실제 사업 수행 과정에서 제대로 구현되고 있다고 보기는 어려운 점이 있지만, 적어도 이러한 전략의 표방이 과거 관 주도하에 토목공사 위주로 획일적 양상으로 전개된 지역개발정책에 대한 성찰을 반영하고 있다는 점에서 주목할 가치가 있다.

〈그림 5-2〉 사람 중심의 도시형 마을만들기의 정책추진과제 종합



2. 연구의 한계와 향후 연구과제

본 연구는 종합적 시각 속에서 마을만들기의 관련이론, 정책 및 실천 사례에 대한 철저한 검토와 분석을 바탕으로 충남의 “사람중심의 도시형 만들기” 정책의 이론적 기반과 세부적 실천방안과 전략을 제시하고 있다. 기존 연구는 대부분 주민참여를 하는 방식에 대한 고민이나 마을만들기의 필수요소가 무엇인지에 대해 개별적으로 접근하고 있다. 그러나, 본 연구는 마을만들기 사업 구성요소부터 주민참여, 추진체계 등을 함께 다루고 있다 보니 복잡한 논리 전개로 핵심내용이 부각되기 어려워 백화점식 나열이라는 비판을 받을 수 있다. 또한, 마을만들기 정책의 차별성을 확보하기 위해서는 충남의 중소도시와 소도읍의 공간적 사회적 경제적 문화적 특성을 분석하고, 그것이 다른 중소도시 및 대도시와 어떻게 다른지를 해석하여 정책의 우선순위를 제시해야 하는데 그러하지 못했다.

이러한 관점에서 향후 마을만들기 연구는 다음과 같은 관점에서 추진될 필요가 있다. 첫째, 도시지역에서 가장 분명한 방향은 도시재생사업이다. 도시재생사업은 주로 재개발, 재건축의 재정비 부분으로 여겨지지만, 넓은 의미에서는 마을 만들기까지 포함하고 있다. 전문가들은 도시재생사업은 앞으로 도시를 계획하는데 가야할 방향이고 국토관리의 중점이 도시재생으로 갈 것이라고 전망한다. 앞으로 도시형 마을 만들기는 도시재생의 큰 틀 속에서 연구해 나가는 것이 현실적이라고 판단한다.

둘째, 마을만들기는 운동으로서의 마을만들기와 사업으로서의 마을만들기, 도시계획수법(제도)으로서의 마을만들기 등에 대해 검토하였다. 그렇다면 여기에 어떤 형태로 결합할 것인가에 대한 내용을 앞으로 고민해야 한다. 그리고 기존 정부의 마을만들기 관련사업과 충청남도 마을만들기 사업 간의 융 복합 지원방향을 심도 있게 검토하여 구체적인 복합화모델과 추진체계를 구축하고 로드맵 작성이 필요하다.

셋째, 충청남도 마을만들기 기본계획을 수립해야 한다. 마을만들기 기본계획 수립을 통해 마을만들기 조례, 추진기구 및 지원조직, 마을만들기 사업, 주민교육 프로그램 등에 대하여 구체적인 구성요소와 방식, 소요비용, 운영방안 등을 면밀히 파악해 마을만들기 정책의 조기 정착을 유도해야 한다.

넷째, 마을만들기 시범사업과 테스트베드(testbed) 연구도 필요하다. 마을만들기 정책의 실제 적용을 위해서는 연구에서 고려되지 못했던 현장의 목소리를 종합하여 물리적인 변화 속에

서 구현되도록 과제를 도출하고, 주민참여의 과정을 통해 풀어가는 보다 정교한 제도로 정착 시켜야 한다.

다섯째, 사람중심 도시형 마을 만들기의 핵심은 공동체 형성, 주민의 집단적 참여와 협력에 있으며, 공동체 형성과 집단적 참여와 협력의 성공과 실패의 가장 핵심적인 요인을 지역사회 구성원의 자각과 의지, 그리고 공동체 리더십으로 알려지고 있다. 따라서 사람 중심의 도시형 마을 만들기를 활성화하기 위해서는 지역사회 구성원의 자각과 동기 부여, 교육훈련을 위한 변화요원(change agents)의 활용, 그리고 자생적 지역사회 지도자의 발굴과 육성 및 지원체계에 대한 고려가 필요하다.

여섯째, 이 연구에서 사람 중심의 도시형 마을 만들기 실천전략을 제시하고 있으나, 이는 보편적 조건이 아니라 구체적 실천전략 사례의 하나로 이해할 필요가 있다. 왜냐하면 마을이나 공동체 형태마다 특성과 요구가 다르기 때문에 실천 전략 역시 각각 달라질 수 있기 때문이다.

마지막으로, 마을만들기는 성공한 사례지가 무엇인지 중요한 것이 아니라, 충청남도 마을만들기는 천천히 준비해야 하고, 사회가 수용할 수 있는 준비가 되어 있어야 하며, 이를 위해 공동체 형성이 필수적이며 마을만들기 '사업'이 아닌 '운동'으로 전개해 확산시킬 필요가 있다.

참고문헌

- 국토연구원, 2005, 살고싶은 도시만들기 추진방안 연구
- 국토연구원, 2006, 살고싶은 도시만들기와 도시계획의 역할에 관한 연구
- 국토연구원, 2009, 도시재생을 위한 커뮤니티 비즈니스 지원방안 연구
- 김은희, 김경민, 2010, 그들이 허문것이 담장뿐이었을까, 한울출판사
- 김진범, 2008, 일본 마노지구의 마치즈쿠리 전개과정과 교훈, 국토연구원
- 김향집, 2010, 도시계획 차원의 사람중심 도시만들기 정책방안, 충남발전연구원 워크숍 자료
- 김향집, 2011, 인간적인 도시만들기의 계획요소와 적용방안, 사람중심의 도시형 마을만들기 전략과 제 제3차 워크숍 자료집, 충남발전연구원
- 김현수외, 2006, 살고싶은 도시만들기: 도시부터 마을까지, 대한국토·도시계획학회, 「도시정보」 통권 제292호
- 대한국토 도시계획학회, 2009, 도시 경쟁력 강화를 위한 살고싶은 도시정책의 발전방안 연구
- 대한주택공사, 2006, 살고싶은 도시만들기 국내외 사례조사
- 도시연대, 1999, 문화의 거리 조성의 문제점과 발전방향에 대하여
- 도시연대, 1999, 제1회 전국워크숍 '걷고싶은 도시만들기와 주민참여에 대하여'
- 도시연대, 2000, 부평문화의 거리, 새로운 출발을 향하여
- 도시연대, 2008, 걷고싶은도시 2011년 7, 8월호
- 도시연대, 2011, 걷고싶은도시 2011년 9,10월호
- 박재길, 2006, 살기 좋은 도시 만들기의 전망과 과제, 제4회 수도권발전연구소 세미나 자료집
- 박진도, 2011, 순환과 공생의 지역만들기 -농촌지역의 내발적 발전의 이론과 실제
- 양도식, 2011, Jane Jacobs의 외침의 공간적 투영, 사람중심의 도시형 마을만들기 전략과제 제5차 워크숍 자료집, 충남발전연구원
- 연세대학교 도시문제연구소, 2007, 살기좋은 지역만들기 성공매뉴얼 개발 연구

요코하마시 마치즈쿠리 지원제도요강

요코하마시 마치즈쿠리 추진조례

윤인숙, 2011, 살고 싶은 도시만들기의 방향과 과제, 충남발전연구원 전략과제 워크숍

이소영, 2009, 꿈꾸는 상인들의 마을만들기, READ&CHANCE

이재은, 2007, 지속가능한 균형발전정책의 방향과 과제, 「지속가능한 국가균형발전의 방향과 과제」
(제4회 대한민국 지역혁신박람회 심포지움 자료집:6-23)

정석, 2010, 서울시 마을만들기 지원제도 연구, 서울시정개발연구원

조명래, 2011, 사람 중심의 도시만들기란 무엇인가: 의미와 추진방안, 충남발전연구원 특강자료

최병두, 2006, 살기 좋은 도시를 위한 지역공동체 복원방안

최일홍·이창호, 2005, 일본의 마치즈쿠리 사례와 시사점, 「국토」, 국토연구원

최정한, 김은희, 2009, 인사동에서 마을만들기를 배우다, READ&CHANCE

충남발전연구원, 1998, 21세기 충남의 도시발전 구상-인본도시를 위한 시론

충남발전연구원, 2011, 사람중심의 도시형 마을만들기 전략과제 제2차 워크숍 자료집

충남발전연구원, 2011, 사람중심의 도시형 마을만들기 전략과제 제4차 워크숍 자료집

충남발전연구원, 2011, 사람중심의 도시형 마을만들기 전략과제 제6차 워크숍 자료집

한국도시지리학회, 2008, 살고싶은도시 정책관련 선진국의 법령 및 제도 조사·분석 연구, 국토해양부

한국정책과학학회, 2009, 최근 패러다임 변화에 따른 지역발전정책의 새로운 접근방향 모색

한국정책분석평가학회, 2007, 지역공동체 복원 및 형성에 관한 연구

한국토지주택공사, 2009, 2009년 도시대학 운영연구

한국토지주택공사, 2010, 도시활력증진지역 개발사업 효율성 제고를 위한 운영 관리

행정자치부, 2006, 살기좋은 지역만들기모델 유형화 및 공모방안 수립연구

宮西、地域力を高めることができるまちづくり：住民の力と市街地整備、都市計画 143.

吉川仁, 2001, まちづくり協議會讀本

蓑原 敬, 2002, 街づくりとリーダーシップ

砂川亞里沙, 2007, まちづくりセンターの活動特性と據点となる空間に関する研究, 동경대학교 석사논문

山口邦雄 他3人, 2002, 市民のためのまちづくりガイド, 學芸出版社

山田晴義 編, 2006, コミュニティの自立と經營, ぎょうせい, 東京.

伊藤 滋, 1999, まちづくりの科学, 鹿島出版社

伊藤 滋, 2000, 市民社会とまちづくり

日本建築学会, 2004, まちづくり学習, 丸善株式会社

住民の主体的なまちづくり活動を支援するまちづくりセンターに関する考察, 卯月盛夫, 日本建築学会
會계획계 논문집, 1995년 4월

国土交通省都市・地域整備局 まちづくり推進課都市総合事業推進室, 2010. 3, 都市再生整備計画を
活用したまちづくり実例集

丸善株式会社, 2005, 日本建築学会

三好庸隆, 1998, まちづくり新発想: その可能性と18の視点. 建築資料研究社

<http://machi.hitomachi-kyoto.jp/index.html>

Jim Diers, 2006, Seattle's Department of Neighborhoods: Empowering

Communities to Make a Livable City, 살기좋은도시만들기 국제세미나, 국토연구원

부 록

1. 전문가 의식조사지

2. 도민 설문조사지

※ 부록 1. 전문가 의식조사지

「사람 중심의 도시형 마을만들기」
전문가 의식조사

안녕하십니까?

바쁘신 시간 중에 귀한 시간을 내어 설문조사에 응해 주신 전문가 여러분께 진심으로 감사드립니다. 충남발전연구원은 지방자치단체의 중장기 정책개발과 도민의 삶의 질을 향상시키기 위한 연구를 수행하기 위하여 충청남도과 16개 시 군이 출연하여 설립한 공익연구기관입니다.

본원에서는 ‘**사람 중심의 도시형 마을만들기의 정책과제 및 추진전략**’에 관한 **전략과제**를 수행하고 있습니다. 본 연구는 민선5기 정책목표 중 하나인 사람친화적 삶의 공간을 조성하는 정책대안을 마련하는데 목적이 있습니다.

이번 조사는 **도시형 마을만들기의 개념을 정립하고 지원체계와 시범사업 추진방안을 마련하기 위한 목적으로** 이 분야의 전문가들을 대상으로 2회에 걸쳐 설문조사를 실시할 예정입니다. **본 조사지는 6월 10일(금)까지 메일(yjuno@cdi.re.kr)이나 팩스(041-840-1159)로 전송하여 주시면 고맙겠습니다.** 제2차 설문조사는 10월경에 실시할 예정입니다. 바쁘시더라도 본 조사의 취지를 이해하시어 응답을 부탁드립니다. 감사합니다.

2011년 6월

충남발전연구원장

본 조사와 관련하여 문의사항이 있으면 아래로 연락하여 주십시오.

- 충남발전연구원 지역 도시연구부 오용준, 박철희 / 전화 041-840-1142, 1144
/ 팩스 041-840-1159

■ 충청남도가 추진하고자 하는 ‘살기좋은 지역만들기’ 시책은 농촌형(가칭 ‘희망 마을만들기’)과 도시형(가칭 ‘사람 중심의 도시형 마을만들기’)로 구분되는데, **본 연구는 도시형 마을(읍 동지역으로서 도시지역)에 한정**하고 있음.

→ **사람 중심의 도시형 마을만들기**란 ‘주민이 존중받고 주민들의 삶의 가치가 다양한 주체에 의해 도시의 물리적, 사회적인 환경으로 구현되게 하는 것’으로 보다 구체적으로는 다음과 같이 정의할 수 있음

- ① 물리적 공간의 개선(생활편의시설 적정 배치, 거주공간의 편의성 증대, 커뮤니티 공간 조성 등의 동네 프로젝트)
- ② 사회적인 관계(지역공동체)의 형성
- ③ 마을 경제 활성화(커뮤니티 비즈니스, 일자리 창출)
- ④ 주민참여(시민권능화(Civic Empowerment)와 참여자치제) 활성화
- ⑤ 사람과 자연이 공생하는 자립순환형 구조 구축

■ 다음의 문항을 읽어보시고 해당하는 번호에 √표 해주시기 바랍니다.

I. 사람 중심의 도시형 마을만들기 정책의 필요성

1. 귀하가 생각하시기에 충청남도 차원의 ‘도시형 마을만들기’ 정책추진의 필요성은? ()

매우 불필요	<-----	보통	----->	매우 필요
①	②	③	④	⑤

2. 정부의 기존 유사정책(살고싶은 도시만들기, 살기좋은 지역만들기 등)을 추진하는데 있어 가장 큰 문제점은? ()

- ① 지자체 추진의지 부족
- ② 예산 지원 중단시 사업의 연속성 문제
- ③ 급조된 주민참여
- ④ 법 제도적 지원기반 미비
- ⑤ 공공의 지나친 개입
- ⑥ 기타 _____

II. 마을만들기 규모 및 개념 설정

목표	매우 타당 하지 않다	타 당 하 지 않 다	보 통	타 당 하 다	매우 타 당 하 다
물리적 공간의 개선(생활편익시설 적정 배치, 커뮤니티 공간 조성 등의 동네 프로젝트)					
사회적인 관계(지역공동체)의 형성					
마을 경제(커뮤니티 비즈니스, 일자리 창출) 활성화					
주민참여(시민권능화(Civic Empowerment)와 참여자치제) 활성화					
사람과 자연이 공생하는 자립순환형 구조 구축					
기타(_____)					

6. 사람이 중심이 되는 살기 좋은 마을로 만들기 위한 시책별 적합성에 대하여 각각 평가(√)해 주십시오.

목표	시책	매우 타당 하지 않 다	타 당 하 지 않 다	보 통	타 당 하 다	매우 타 당 하 다
물리적 공간의 개선	① 쾌적한 주거환경 확보 - 마을안길 조성, 담장 허물기 등					
	② 사회적 약자(어린이, 장애인, 고령자 등)를 위한 기반시설 정비 - 보도, 가로시설물 등					
	③ 사회안전망 확보 - 소방, 방재, 방범, 응급의료 등					
	④ 여가체육시설 확충 - 운동장, 체육시설 등					
	⑤ 교통체계 정비 - 자전거도로, 대중교통 등					
	⑥ 소규모 어린이 도서관					
	⑦ 지역랜드마크 만들기(야간조명 설치 등)					
사회적 관계 (마을)	⑧ 인재육성 - 리더교육, 평생학습 등					
	⑨ 공동체 형성 촉진을 위한 마을센터 조성					

공동체) 형성	⑩주민협동 및 연대의식 제고						
	⑪역사전통 및 문화예술 활성화 - 문화시설 정비, 축제 활성화 등						
	⑫오래된 건축물의 정비와 활용						
마을 경제 활성화	⑬마을기업 육성과 고용 촉진						
	⑭상점가 활성화						
	⑮소상공인 보호구역 지정 및 활성화						
	⑯생활용품 교환장터 조성						
주민 참여	⑰도시계획 수립시 주민참여의 법제화						
	⑱마을만들기를 도시계획조례로 제도화						
사람 자연 공존 시스템 구축	⑲생활용품 재활용 및 재사용 촉진						
	⑳환경오염 및 공해 방지						
	㉑공지공원(한평공원) 조성						
	㉒건축물의 에너지 효율성 제고						
	㉓자연 및 생태환경 보전						

II. 추진주체 및 지원제도

7. 사람 중심의 도시형 마을만들기 사업에서 ‘사업을 추진하는 주체’와 ‘지원하는 주체’가 어떠한 집단이 가장 적당하다고 생각하십니까? 추진주체와 지원주체를 각각 표시(√)해 주십시오.

주체	추진주체	지원주체
① 마을주민		
② 행정조직(충청남도, 시 군청)		
③ 시민단체		
④ 전문가(대학, 연구원)		
⑤ 지역내 민간기업		
⑥ 행정~민간이 공동참여하는 중간조직		

※ 사람 중심의 도시형 마을만들기 사업은 충청남도가 일정부분 사업비를 지원하
 되, 주민이 아이디어를 발굴해 계획을 수립하고 주민이 주도하는 동네프로젝트

8. 다음은 사람 중심의 도시형 마을만들기 사업에 필요한 지원제도입니다. 제도별로 어느 정도 필요하다고 생각하십니까? 필요성에 대하여 각각 표시(√)해 주십시오.

구 분	전 혀 필 요 하 지 않 다	필 요 하 지 않 다	보 통	필 요 하 다	매 우 필 요 하 다
① 사업예산(사업비 확보 또는 지원)					
② 지원제도(관련법 조례 등)					
③ 지원조직(마을만들기 지원센터, 조직설립 등)					
④ 주민교육(학습프로그램, 세미나, 워크숍 등)					
기타(_____)					

9. 충청남도가 사람 중심의 도시형 마을만들기 사업을 추진하기 위한 공론화에 적절
 한 수단은 무엇이라고 생각하십니까? ()

- ① 토론회, 워크숍, 세미나
- ② 방송, 광고(캠페인) 제작
- ③ 언론기획기사
- ④ 도민 공모
- ⑤ 기타 _____

10. 충청남도가 사람 중심의 도시형 마을만들기 사업을 추진하기 위한 학습화에 적절한 수단은 무엇이라고 생각하십니까? ()

- ① 도시(마을)대학 운영
- ② 포럼 운영
- ③ 사례집 발간
- ④ 청소년 교육교재 발간
- ⑤ 기타 _____

11. 충청남도가 사람 중심의 도시형 마을만들기 사업을 추진하기 위한 지원조직에 적절한 수단은 무엇이라고 생각하십니까? 중복선택가능 (,)

- ① 충청남도 마을만들기 지원센터 설치
- ② 기초지자체내 마을만들기 지원센터 설치
- ③ 기타 _____

※ 현재 충청남도에는 기획관리실 지역개발부서에 지역만들기 전담공무원이 배치되었고, 시·군 단위의 전담조직 구성도 검토 중에 있음

Ⅲ. 도시형 마을만들기 시범사업 추진방안

12. 충청남도가 사람 중심의 도시형 ‘마을’ 만들기 사업을 추진한다면, 시범사업의 유형을 사전에 정해 제시할 필요가 있다고 생각하십니까? ()

- ① 있다
- ② 없다
- ③ 기타 _____

13. 사람 중심의 도시형 ‘마을’ 만들기 사업을 추진한다면, 자립 여건이 성숙되지 않은 마을(현행 정부 공모형 사업에서 배제된 지역)과 자립 구축단계 및 발전 마을(기존 정부 공모사업 실시 지역)을 차등화할 필요가 있다고 생각하십니까? ()

- ① 있다
- ② 없다

③ 기타 _____

14. 충청남도는 자립 여건이 성숙되지 않은 도시형 마을을 대상으로 단계별 사업을 아래와 같이 추진하고자 경우, 적정성에 대해 평가해 주십시오. ()
그리고 사업 추진시 고려해야 할 사항에 대해 고견을 꼭 제시해 주시길 바랍니다.

[사람 중심의 도시형 만들기 사업 추진단계(안): 미정]

① 1단계 사업(Start Up)

: 아이디어 발굴 및 마을 계획 수립 사업, 마을 당 200만원 내외 지원(예비마을 역량강화교육과 병행하여 진행)

② 2단계 사업(Step Up)

: 주민 주도의 소규모 Try 사업, 2,000만원 내외 지원(마을 경관사업, 인근 마을간 연대협력사업, 커뮤니티 활성화 지원사업 등)

③ 3단계 사업(Jump Up)

: 주민주도 중규모 사업, 마을당 4억 내외 지원

매우 부적합 <----- 보통 -----> 매우 적합
① ② ③ ④ ⑤

자문의견:

15. 충청남도가 사람 중심의 도시형 만들기 시범사업(Pilot Project) 지원을 위해 적합한 방법은 무엇이라고 생각하십니까? ()

- ① 마을만들기 정보 제공 ② 전문가 파견을 통한 지원
- ③ 제도적 기반 구축 ④ 빠른 예산 지원
- ⑤ 중앙부처별 유사사업 통폐합, 지원부서 일원화
- ⑥ 지자체, 실무자간 네트워크 구축

⑦ 기타 _____

IV. 연구자문

16. 사람 중심의 도시형 마을만들기를 위해 반드시 필요한 것(또는 바람직한 방법)은 무엇이라고 생각하십니까? 자유롭게 적어주십시오.

♣ 끝까지 응답해 주셔서 대단히 감사합니다 ♣

※ 부록 2. 도민 설문조사지

「사람 중심의 도시형 마을만들기」
도민의식조사

안녕하십니까?

바쁘신 시간 중에 귀한 시간을 내어 설문조사에 응해 주신 도민 여러분께 진심으로 감사드립니다.

충남발전연구원은 지방자치단체의 중장기 정책개발과 도민의 삶의 질을 향상시키기 위한 연구를 수행하기 위하여 **충청남도**와 **16개 시 군**이 **출연하여 설립한 공익연구기관**입니다.

본원에서는 ‘**사람 중심의 도시형 마을만들기의 정책과제 및 추진전략**’에 관한 전략과제를 수행하고 있으며, 보다 많은 **도민의견을 반영**하고자 설문 조사를 실시하고 있습니다.

본 연구는 **민선5기 정책목표** 중 하나인 **사람친화적인 삶의 공간을 조성**하기 위한 정책대안을 마련하는데 목적이 있습니다.

바쁘시더라도 본 조사에 **적극 협조해 주시면 대단히 감사하겠습니다.**

본 조사의 결과는 **연구목적 이외에는 사용되지 않음**을 알려드립니다.

감사합니다.

2011년 6월

충남발전연구원장

본 조사와 관련하여 문의사항이 있으면 아래로 연락하여 주십시오.

- 충남발전연구원 지역 도시연구부 오웅준, 박철희 / 전화 041-840-1142, 1144
/ 팩스 041-840-1159
/ 이메일 yjuno@cdi.re.kr

■ **읍 동부에 거주하시는 도민께서만 설문 참여를 부탁드립니다. 확인차 주소를 기재해 주시면 감사하겠습니다.**

성명 :

주소 : 충청남도 ()시 군 ()읍 동

■ 충청남도가 추진하고자 하는 ‘살기좋은 지역만들기’ 시책은 농촌형(가칭 ‘희망마을만들기’)과 도시형(가칭 ‘사람 중심의 도시형 마을만들기’)로 구분되며, **본 연구는 도시형 마을(읍 동지역으로서 도시지역)에 한정**하고 있음

→ **사람 중심의 도시형 마을만들기**란 ‘주민이 존중받고 주민들의 삶의 가치가 다양한 주체에 의해 도시의 물리적, 사회적인 환경으로 구현되게 하는 것’으로 보다 구체적으로는 다음과 같이 정의할 수 있음

- ① 주민이 살고 계신 마을의 편의성을 증대시키기
- ② 지역의 발전을 위해 주민이 함께 하는 공동체 형성하기
- ③ 마을의 소득 증대를 위한 지역경제 활성화하기
- ④ 지역과 관련된 일에 주민이 함께 하도록 주민참여 활성화하기
- ⑤ 사람과 자연이 공생하는 자원순환형 마을만들기 등

■ 다음의 문항을 읽어보시고 해당하는 번호에 √표 해주시기 바랍니다.

I. 마을만들기 시책에 대한 인지도

1. 국가나 충청남도 및 시 군에서 추진해 온 도시 및 마을만들기 정책 또는 관련 사업에 대해 알고 계십니까? ()

- ① 알고 있다
- ② 모른다

II. 생활만족도

2. 귀하는 현재 지역에서 생활하는데 어느 정도 만족하고 계십니까? ()

- ① 매우 만족한다
- ② 만족하는 편이다
- ③ 그저 그렇다
- ④ 불만족하는 편이다
- ⑤ 매우 불만족하다

3. 귀하의 거주지역(시, 군 단위)에 대한 만족도를 알고자 합니다. 다음과 같은 생활여건에 얼마나 만족하십니까? 해당란에 표시(√)해 주십시오.

구 분	매우 불만	약간 불만	그저 그렇다	약간 만족	매우 만족
	-2	-1	0	1	2
가. 주택·주거 여건					
나. 도로 교통 여건					
나. 취업기회					
다. 소득경제여건					
라. 자녀교육여건					
마. 여가 및 문화여건					
바. 보건의료					
사. 사회복지여건					
아. 환경 수준					
자. 치안 및 안전여건					

III. 사람 중심의 도시형 마을만들기의 개념

4. 귀하가 생각하시기에 ‘사람 중심의 도시형 마을만들기’에 있어 다음 항목 중 어느 것이 가장 중요하다고 생각하십니까? ()

- ① 거주편의성 증대
- ② 공동체 활성화
- ③ 마을의 소득 증대
- ④ 주민참여기회 확대
- ⑤ 자연 생태환경 보존 (자연순환체계 구축)
- ⑥ 기타 _____

5. ‘사람 중심의 도시형 마을만들기’ 사업을 추진한다면, 지역의 규모(크기)는 어느 정도가 적정하다고 생각하십니까? ()

- ① 시/군/구
- ② 읍/면
- ③ 동/리
- ④ 동/리 이하 (_____)가구
- ⑤ 지역특성에 따라 차등화(주민이 자율적 결정)

※ 사람 중심의 도시형 마을만들기 사업은 충청남도가 일정부분 사업비를 지원하
 되, 주민이 아이디어를 제안해 계획을 수립하고 주민이 주도하는 동네프로젝트

IV. 사람 중심의 도시형 마을만들기 추진전략

6. 사람 중심의 도시형 마을만들기 사업에서 ‘사업을 추진하는 주체’와 ‘지원하는 주체’가 어떠한 집단이어야 한다고 생각하십니까? 추진주체와 지원주체를 각각

표시(√)해 주십시오(지원주체는 중복체크 가능).

주체	추진주체	지원주체
가. 마을주민		
나. 행정조직(충청남도, 시 군청)		
다. 시민단체		
라. 전문가(대학, 연구원)		
마. 지역내 민간기업		

7. 다음은 사람 중심의 도시형 만들기 사업에 필요한 지원제도입니다. 지원제도별로 어느 정도 필요하다고 생각하십니까? 필요성에 대하여 각각 표시(√)해 주십시오.

구 분	전혀 필요 없다	필요 없다	보통	약간 필요 하다	매우 필요 하다.
	-2	-1	0	1	2
가. 사업예산 (사업비 확보 또는 지원)					
나. 지원제도 (관련법 조례 등)					
다. 지원조직 (마을만들기 지원센터, 조직설립 등)					
라. 주민교육 (학습프로그램, 세미나, 워크숍 등)					
마. 기타()					

V. 사람 중심의 도시형 마을만들기에 대한 주민 참여의지, 예산 및 교육지원

8. 귀하는 ‘사람 중심의 도시형 마을만들기’ 사업이 추진된다면, 참여하실 의향이 있으십니까? ()

- ① 적극적으로
참여하겠다
- ② 참여할
의향이 있다
- ③ 잘
모르겠다
- ④ 없다

9. 충청남도가 귀하가 살고 계신 마을에 ‘사람 중심의 도시형 마을만들기’ 사업을 추진한다면, 전체 사업비 중 마을주민이 부담해야 하는 비율은 어느 정도가 적정하다고 생각하십니까? ()

- ① 50%
- ② 25%
- ③ 10%
- ④ 5%
- ⑤ 0%

10. 충청남도가 ‘사람 중심의 도시형 마을만들기’ 사업을 추진하기 위해 주민교육프로그램을 마련한다면, 어떻게 하는 것이 좋다고 생각하십니까?

중복선택가능 (,)

- ① (마을만들기 상담창구 개설) 마을 문제와 환경개선을 위해 자유롭게 토론할 수 있는 창구 개설
- ② (각종 매체를 이용한 교육) 마을만들기에 필요성과 공감대 형성을 위한 각종 매체를 통한 교육
- ③ (세미나 및 워크숍 개최) 마을만들기 관련하여 주민이 참여할 수 있는 세미나 및 워크숍을 정기적 또는 비정기적 개최
- ④ (마을 대학 운영) 대학 및 연구기관 등의 관련 전문가를 통한 마을만들기 교육프로그램을 운영
- ⑤ (사이버 교육) 홈페이지를 구축하여 관련 교육 및 홍보 실시
- ⑥ 기타 (_____)

VI. 사람 중심의 도시형 마을만들기에 대한 과제

11. 귀하의 마을을 사람이 중심이 되는 살기 좋은 마을로 만들기 위한 단기, 장기 과제는 무엇이라고 생각하십니까?

(전체 23개 과제 중에서 단기과제와 장기과제를 각각 3개 과제씩 선정하시고, 그 중에서 1순위, 2순위, 3순위를 정해 우선순위(1, 2, 3)를 적어 주십시오. 단기 과제이면서 장기과제로 중복응답도 가능합니다)

과제 항목 및 내용	단기 과제	장기 과제	부문
① 쾌적한 주거환경 확보 - 마을안길 조성, 담장 허물기 등			거주 공간 편의성 증대
② 사회적약자(어린이, 장애인, 고령자 등)를 위한 기반시설 정비 - 보도, 가로시설물 등			
③ 사회안전망 확보 - 소방, 방재, 방범, 응급 의료 등			
④ 여가체육시설 확충 - 운동장, 체육시설 등			
⑤ 교통체계 정비 - 자전거도로, 대중교통 등			
⑥ 소규모 어린이 도서관			
⑦ 지역랜드마크 만들기(야간조명 설치 등)			
⑧ 인재육성 - 리더교육, 평생학습 등			사회적 관계 (마을 공동체) 형성
⑨ 공동체 형성 촉진을 위한 마을센터 조성			
⑩ 주민협동 및 연대의식 제고			
⑪ 역사전통 및 문화예술 활성화 - 문화시설 정비, 축제 활성화 등			
⑫ 오래된 건축물의 정비와 활용			마을 경제 활성화
⑬ 마을기업 육성과 고용 촉진			
⑭ 상점가 활성화			
⑮ 소상공인 보호구역 지정 및 활성화			주민 참여
⑯ 생활용품 교환장터 조성			
⑰ 도시계획 수립시 주민참여의 법제화			사람 자연 공존 시스템 구축
⑱ 생활용품 재활용 및 재사용 촉진			
⑳ 환경오염 및 공해 방지			
㉑ 공지공원(한평공원) 조성			
㉒ 건축물의 에너지 효율성 제고			
㉓ 자연 및 생태환경 보전			

12. 사람 중심의 도시형 마을을 만들기 위해 반드시 필요한 것(또는 바람직한 방법)은 무엇이라고 생각하십니까? 자유롭게 적어주십시오.

