

## 「강경(江景) 되살리기 운동」과 지역사회 참여\*

송 두 범  
(宋斗範)

충남발전연구원  
지역개발부 연구원



- I. 머리말
- II. 지역사회 만들기와 참여의 필요성
- III. 일본의 지역사회 만들기
- IV. 강경 되살리기 운동의 참여주체와 역할
- V. 내생적 강경 되살리기 운동의 지향
- VI. 맺음말

### I. 머리말

소도읍 재생(revitalization, regeneration)은 망각되었거나 미처 개발하지 않은 소도읍이 가진 잠재

력 또는 역할을 재정립함으로써 활성화하는 것을 의미한다.

소도읍의 발전은 다양한 요인을 통해 이루어져 왔기 때문에 간단하게 설명할 수 없다. 따라서 소도읍을 재생하기 위한 소도읍 개발도 일률적일 수 없으며 소도읍이 가진 지역특성을 고려하여 접근 방법도 달라야 한다(김홍석, 1995, p.186).

강경읍도 1931년 읍으로 승격한 이래 1970년 25,100명에 달하던 인구가 산업화와 도시화 현상을 겪으면서 1997년 현재 14,685(충청남도, 1998)명에 불과할 정도로 급격한 인구감소 현상을 보이고 있다.

인구의 급격한 감소는 사회경제적 차원 뿐만 아니라 사회심리적인 차원에서도 심대한 영향을 미치게 된다. 다시 말해서 지역사회의 인간관계에도 그 영향을 미쳐 사람들간의 연대감이 상실되고, 지역사회를 지탱해온 공동체적인 질서가 붕괴되어, 제반 조직활동이나 공동의 가치 감정 규범에 기초한 지역사회문화가 상실됨으로써 지역사회 통

\* 이 글은 1998년 2월 26일 개최한 「강경 되살리기 정책토론회」 주제발표 원고를 수정 보완한 것임.

합을 위한 기초적인 조건을 유지할 수 없게 된다.

결국 사람들은 고립화·분산화되어 지역에 대한 애착이나 정체성(identity)을 상실하게 되어 지역 그 자체가 붕괴하는 현상에 이르게 되는 것이다(운근섭·최낙필, 1995, pp.87~90).

지역사회의 과소화 현상은 소도읍도 예외는 아니어서 소도읍의 자생력을 잃게 하고, 농촌-도시 연결기능을 상실케 하는 결과를 초래하였다.

이러한 맥락에서 최근 강경을 되살리자는 주민과 자치단체의 목소리는 과거 전국 3대 시장으로서 명성을 날리던 시대에 대한 감상적인 회귀가 아니라, 강경을 진정으로 사랑하고 후손들에게 자랑스럽게 물려주고자 하는 “스스로 생각하고 스스로 행동하는 내생적 지역살리기 운동”의 출발점이라고 볼 수 있다.

이 글에서는 현재 지역주민과 자치단체에서 적극적으로 추진중인 강경 되살리기 운동의 주체는 누구이고, 각 주체들이 담당해야 할 역할은 무엇인가? 또 어떤 방법으로 이 운동에 참여해야 하는가? 이 운동의 지향점은 어디인가? 이러한 물음에 대한 대답으로 우리 나라보다 참여가 일상화된 일본의 지역사회 만들기는 어떻게 추진되고 있는가를 개괄적으로 검토함으로써 참여를 통한 내생적 강경 되살리기 운동의 도입가능성에 대해 살펴보고자 한다.

## II. 지역사회 만들기와 참여의 필요성

### 1. 지역사회 만들기란 무엇인가?

전통적 지역공동체의 쇠퇴와 고령화, 정보화 등

의 진전으로 과거와 같이 종적이고 개별적 수단으로 대응하기 어려운 문제들이 계속 증가할 것이다. 이러한 문제들을 효과적으로 해결하기 위해서는 자치단체와 주민 그리고 민간부문이 유기적으로 협력해야 할 것이며, 이 경우 공공, 주민, 민간이 각자의 입장이 다르다 하더라도 지역사회라는 무대를 공유하고 함께 계획하고 실행해야 한다는 인식이 바로 「지역사회 만들기」 배경이라고 볼 수 있다.

「지역사회 만들기」는 “지역에 살고 있는 모든 사람들” 즉, 주민을 비롯하여 자치단체와 기업을 포함하여 지역사회와 관계를 맺고 있는 모든 사람들이 참가하여 지역의 미래상을 공유하고 그 실현을 향하여 함께 행동하며 나아가는 것이라고 정의할 수 있다(高田昇, 1993, p.182)

「지역사회 만들기」란 말을 사용할 때 그것은 이미 지역의 어느 한 구석을 개조하는 것을 의미하는 것은 아니며 주민 모두가 주체적으로 참가하여 명확한 목표를 가지고 살기 좋은 「지역사회 만들기」 작업을 종합적으로 진행하는 것이라는 의미이다.

「지역사회 만들기」 활동은 주민들 스스로 「조직」과 「기업」 및 「자치단체」와 협력하여 자신들이 살고 있는 지역의 모습을 지키고, 원하는 방향으로 변화시켜 나가는 데 중심적인 역할을 담당하는데 있다.

여기서 주민들이 관여할 수 있는 것은 하드웨어적인 환경(도로와 건물과 같은 물리적인 구조물) 뿐만 아니라 주민의 건강, 복지, 교육, 녹지대 확대

나 보존운동, 공동체 형성 등과 같은 직접적인 생활주변의 문제에 이르기까지 매우 다양하다. 이와 같은 주민의 주체화 과정과, 기업 자치단체 주민의 협력관계(partnership) 형성은 한정된 자원과 자원, 인력을 가지고 지역발전을 추진해야 하는 “강경 되살리기 운동”의 기본적인 토대가 되어야 한다.

## 2. 참여는 왜 필요한가?

1981년 5월에 발간된 UNICEF의 자료에 의하면 지역사회 참여란 “지역사회로 하여금 그들의 공통 문제와 욕구 및 자원을 인식하도록 하고 그들의 공통욕구와 그 우선 순위 및 가장 긴박한 것을 확인 할 수 있도록 능력을 부여하고 대비시키며, 외부의 지원여부를 막론하고 그들의 노력으로 그러한 욕구들을 해결하기 위한 서비스를 계획·설계 할 수 있도록 하기 위해 지역사회를 조직화시키는 과정이다(UNICEF, 1981, p.8)”라고 하여 주민들의 욕구 및 문제해결에 대한 자조적 노력을 중시하고 있다.

이를 통해 볼 때 참여란 지역사회 스스로 문제와 욕구를 규명하고 그 우선 순위를 결정하며 이를 해결하기 위한 전략을 계획 실행하고 그 과정 및 결과를 평가하는데 참여하며 이렇게 하여 얻은 이득을 지역사회가 공유하는 일련의 과정이라고

정의할 수 있다.

지역사회 참여에는 지역사회에 대한 애착심과 정서적 일체감에 기초한 어떤 지역의 주민이라는 자각(공동체 의식으로서의 지역사회 의식) 뿐만 아니라, 시민사회의 일원으로서의 자기주체성에 기인하여 자기의 생활을 개선해 가기 위해 주위 사람들과 협력해서 지역사회문제를 처리해 나가려는 태도(시민의식)가 필요하다(오재일, 1992, pp.132~133).

이를 위해 주민들은 행정 의존적 사고에서 벗어나야 하고, 행정의 일방적 수혜자나 방관자에서 탈피해야 한다.<sup>1)</sup>

지역사회 참여는 주민의 의식을 바꾸어 놓을 수 있다. 현재 살고 있는 지역사회에 대한 관심이나 귀속의식도 없이 최소한의 자치의식도 찾아보기 어려운 ‘무관심형 주민’을 자기 자신이 지역사회의 주체라는 자각 하에 지역사회의 문제해결 과정에 참여하려 할 뿐 아니라, 이러한 권리를 행사하기 위해 지역사회의 일거리나 자치단체의 행정활동에 적극적으로 협조할 마음의 준비가 되어 있는 ‘자치형 주민’으로 의식을 바꾸어 놓을 수 있다.

Alastair T. White는 지역사회 참여가 필요한 이유를 다음과 같이 설명하고 있다.

첫째, 성과가 크다. 이것은 지역사회의 자립활동 조직이 기관의 업무수행을 뒷받침하기 때문이다.

1) 지방자치제가 정착된 미국에서도 많은 주민들이 자신들 생활에 직접 영향을 미치는 중요한 결정에 대해서조차도 아무 말도, 어떤 행동도 하지 않는 경향을 보인다고 한다(유재원, 지방자치의 정착을 위한 주민참여의 활성화 방안. 서울:한국행정연구원, 1995, p.10).

둘째, 적은 비용으로 서비스 제공이 가능하다. 이것은 주로 서비스 시행기관에서 본 입장이기 때문에 지역사회에 대해서는 실질적으로 인적 물적 자원 면에서 부담을 늘려주는 셈이 되는 것으로 해석할 수 있다.

셋째, 참여자 측에 대해 내적 가치를 지닌다. 참여를 통해 상호작용이 빈번해지면서 갈등의 소지도 있으나, 전반적으로 협동적 분위기를 통해 지역사회의 결속을 강하게 하고 각자의 내적 만족도를 높일 수 있다.

넷째, 발전을 위한 앞으로의 노력을 촉진하게 된다. 기존의 사업을 통한 경험에서 비롯된 열의가 새로운 노력을 위한 수단이자 유인이 될 수 있다.

다섯째, 사업에 대한 책임의식을 불러일으킨다. 참여자 모두 자기 것으로 인식하고 책임감 및 자신감을 가지며 이를 발휘하고자 노력한다.

여섯째, 주민들이 느끼는 욕구가 관련되어 있다는 확신을 갖게 해 준다. 이러한 확신은 지역사회 전체가 외부 기관과의 협력 하에 사업에 기여·참여하겠다고 동의함으로써 비롯될 수 있다.

일곱째, 참여를 통해 일의 해결이 정당한 방법으로 이루어지고 있음을 확인할 수 있게 된다. 이해자들이 직접 계획과정에 참여하고, 전문가들과 협의를 함으로써 활동내용을 보다 쉽게 이해할 수 있다.

여덟째, 지역사회 주민들의 지식과 능력을 활용할 수 있다.

아홉째, 전문가에 대한 신뢰감을 불식할 수 있다. 특히 전문가란 희소할 뿐 아니라, 이들을 양성하기 위해서는 장기투자를 해야 하기 때문에 긴박한 지역사회의 욕구에 대처하기가 곤란할 때가 있다. 더욱이 전문가에 의존하는 경우 그들의 독단적인 결정을 제지하기란 힘들다.

열째, 주민을 의식화하게 된다. 참여의 경험을 통해서 주민들은 그들의 처한 문제를 해결하는 데 장애가 되는 요인이 무엇인가를 알게 되고 정부에 대해 보다 효과적으로 청구하는 방법도 배우게 되며, 어려운 상황을 변화시키는 새로운 해결책도 찾게 되는 것이다(Alastair White T., pp.20~33).

### III. 일본의 지역사회 만들기

일본의 지역사회 만들기<sup>2)</sup>는 그 내용과 규모 면에서 매우 다양하여 「동경도 임해부도심건설계획」이나 「관서 문화학술 연구도시계획」, 「가와사키 신시대 2010플랜」과 같은 대규모 프로젝트 등이 있는가 하면 「역사적인 경관이나 거리풍경 보존운동」, 「일촌일품운동」과 같은 「무라 오코시」운동, 상업가의 활성화 등을 중심으로 하는 「마찌즈꾸리」운동, 축제나 생애학습운동에 의한 「커뮤니티즈꾸리」운동, 고향창생운동으로 일컫는 「후루사토즈꾸리」 등이 있다. 주민참가의 범위도 다양하여 처음부터 끝까지 주민들 스스로의 운동으로 진행되는 경우가 있는가 하면, 자치체 정부의 주도로 진행되고 그다지 주민의 호응을 얻지 못하거나 혹

2) 일본에서는 「마찌즈꾸리」라고 쓰고 있으나 본 글에서는 「지역사회 만들기」로 번역하였음.

은 주민들의 반대운동에 부딪쳐 무산되는 사례들도 있다.

그러나 일본에 있어서 지역사회 만들기라는 것은 도시 전체에 걸쳐 도로 및 하천 등과 같은 광역인프라 정비, 대규모 개발, 물적 계획(하드) 중심으로 된 「도시계획」에 대한 반대 개념으로 사용되고 있다. 즉 가까운 생활환경 및 거주환경 정비, 가구(街區) 등 작은 규모의 지구(地區)계획, 그리고 사회계획(소프트)이 주요한 내용이라 할 수 있다.

「지역사회 만들기」의 주체도 국가 및 광역자치단체가 아닌 기초자치단체와 주민이 중심이고, 그 추진방법도 하향식(top down)이 아니라 시민발의의 상향식(bottom up) 참가에 의해 추진된다.

참가를 통한 지역사회 만들기가 처음 시작된 것은 1960년대에 전개된 지방도시의 역사적인 가로 보전 운동이다. 이것은 소위 행정계획에 대한 시민참가라는 좁은 의미의 참가가 아니고 시민이 주체적으로 활동하는 지역사회 만들기로써 굳이 참가라는 용어를 사용한다면 「시민의 지역사회에 참가」라고 할 수 있다.

고도경제성장을 겪으면서 귀중한 지역의 역사적 건물이 급격히 감소하고 있는 것을 인정하고 지역사회 주민이 자발적으로 하거나, 건축전문가가 지원하는 것으로 확대되고 있다. 처음에는 공공건축물을 보존하는데 머물렀지만, 전통적 건축물 보전지구 제도 등에 의해 우선 순위를 정해 도로 연접부 거리 및 가구, 지구를 대상으로 하는 지역사회 만들기로 발전하고 있다(卯月盛夫, 1997, pp.42~45).

지방도시에서는 1970년대부터 지역사회 만들기(町づくり, 村づくり)라고 불리는 운동을 활발히 전개해 왔다. 대도시로의 인구유출에 의한 과소화를 계기로 지역사회 자원 및 매력을 재발견하고, 지역산업구조를 재구축 하는 지역사회 만들기 운동은 시민의 내발적인 힘(energy)에 의한 「참가형 지역사회 만들기」이다.

지역사회 만들기의 최종목표는 「지역사회 자립」에 있지만, 이를 위해 지역사회는 먼저 지방분권을 수용하기 위한 기반을 조성하는데 중점을 두고 있다. 지방분권은 국가로부터 도, 도부터 시나 읍과 같은 자치단체간의 권한이양 뿐만 아니라, 지역의 일은 지역에서 생각하고, 지역에서 해결할 수 있는 「지역자치」혹은 「시민자치」를 의미하고 있다.

21세기는「지역사회가 얼마만큼 자치의 힘을 가지고 있는가」를 묻는 시대이다. 더욱이 이 「지역사회의 힘」이라는 것은 자치단체의 정책입안과 대외협상능력 및 시민의 책임분담 능력에 달려 있다. 자치단체는 이러한 시대의 흐름을 충분히 인식하고, 새로운 「지역사회 만들기」제도 및 계획을 전략전술적으로 활용하면서 여러 가지 능력배양에 노력해야 한다. 이러한 것을 시도하는 운동이 일본형 「참가를 통한 지역사회 만들기」이다.

현대사회는 도시계획뿐만 아니라 다양한 분야에서 「참가」가 핵심단어가 되고 있다. 예를 들면 병원에서 의사와 환자, 학교에서 교사와 학생, 기업에서 경영자와 노동자. 더욱이 상품생산자와 소비자 관계 등은 본래 서비스를 제공하는 자와 수

익자라고 하는 관계임에도 불구하고 평등관계가 아닌 강자와 약자라는 구도로 작용하고 있다. 그것에 의해 실제 다양한 사회문제가 발생함은 말할 필요도 없다.

그러나 현재는 환자의 의사를 존중하는 Informed Consent(수술시 환자의 동의), 학생이 스스로 행하는 이지메(집단학대) 상담, 노동자 대표도 참가하는 경영회의, 또 소비자의 목소리가 반영되는 직접판매 및 생활협동조합 등이 일반화되고 있다.

종래의 이분법적인 구도가 다양한 여러 가지 모습으로 허물어지고, 양자가 수평 평등의 입장으로 부터 공동의 장으로 의사결정 함으로써 공동책임을 지는 새로운 분담형 협조시스템, partnership, 공동 생산적 참여가 모색되기 시작하고 있다.

이러한 새로운 사회 시스템이야말로 「시민사회」라는 것이다. 그래서 시민 개인이 자신의 가치관으로 사회에 대해 발언하고 행동하는 것으로부터 시작해야만 한다는 것이다. 특히 회사 학교 상점 병원, 자치회 사친회(PTA : Parent Teacher Association) 등 가까운 지역사회에 참여하는 기존의 가치관을 조금씩이라도 개혁하지 않고서는 「시민사회」실현을 위한 길은 없다고 인식되고 있

다. 이를 위해서는 개인의 존재가 서비스를 받기만 하는 「객체」로부터, 서비스 시스템 및 내용에도 책임을 지는 「주체」로 전환하는 것을 중요시하고 있다.

「참가형 지역사회 만들기」라는 것은 이러한 「시민사회」를 지향하는 시민과 행정이 공동 결정하고 공동 실시하면서, 「도시」라고 하는 최대 규모의 예술작품을 만들어 가는 대규모의 실험 또는 사회운동이라고 할 수 있다.

#### Ⅳ. 강경 되살리기 운동의 참여주체와 역할

##### 1. 참여주체

강경 되살리기 운동은 주민모두가 주체가 되어 추진해야 한다. 지역사회는 여러 사람과 조직 및 자치단체의 집합체이므로 특정인만이 주민이 아니다. 원칙적으로 누구나 다 당사자이며 책임자요, 수혜자라고 할 수 있다.

그렇다면 누가 주민인가? 지역에 사는 농민, 상공인 등 일반 주민들만이 주민인가? 그렇지 않다. 지역사회 내에 거주하고 일하는 사람은 누구나 다 주민인 것이다.

그러나 이 운동을 실질적으로 추진하는데는 어

〈표 1〉 강경 되살리기 운동 추진 주체

주 민	농민, 어민, 직장인, 공무원, 교사, 의료인, 종교인, 지도자, 일반상인
연 령	어린이, 학생, 청년, 청장년, 노인
성 별	남자, 여자
기 관 단 체	관공서, 각종 위원회와 주민조직, 사업체, 학교, 교회, 사찰 등

는 정도의 책임과 조직이 필요한데 이것을 나누어 보면 다음과 같다.

강경 되살리기는

① 주민이 실시한다. ② 주민조직(기업체포함)이 운영한다. ③자치단체가 지원하고 협조한다.

주민모두가 참여하고 실시해야 하나 이 운동을 실질적으로 계획 실시하기 위해서는 주민의 기간조직이 주도적으로 노력해야 하며, 자치단체가 효과적으로 지원 협조해야 한다.

강경 되살리기 운동을 주민조직 특히 자생적 주민조직이 주도해야 하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 주민조직은 개인의 이익이나 특정집단의

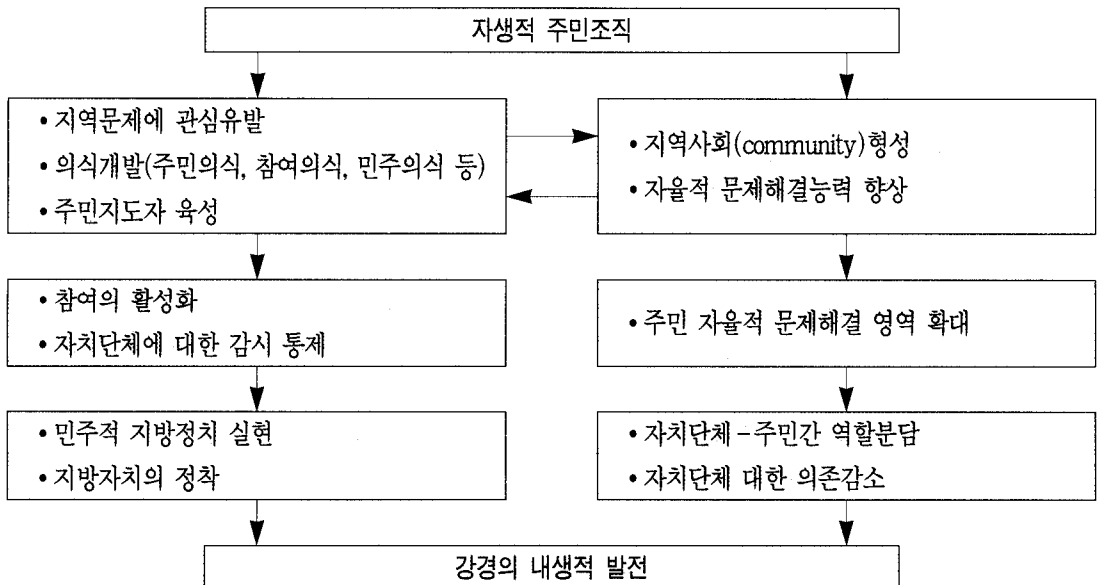
이해관계를 대변하는 것이 아니라 지역사회 전체의 이익, 즉 공익을 대변하며, 특정이념으로 무장하기보다는 보통시민들의 보편적인 정의감과 공통의 관심에 입각해 있고,

둘째, 회원이 소수의 특정 직업집단에 한정되지 않고 대다수 시민에게 개방되어 있으며,

셋째, 시민이 스스로 조직하고 자발적 참여로 운영하며,

넷째, 지역정치 행정에 직 간접으로 영향을 미치고 있거나 미치려고 노력하고 있기 때문이다(유재원, 1992, pp.26~27).

이와 같이 주민조직을 통한 주민참여의 활성화가 강경 되살리기 운동에 미칠 수 있는 효과를 보면 <그림 1>과 같다.



<그림 1> 주민참여를 통한 강경 되살리기 운동의 효과

주민조직이 강경 되살리기의 주체가 되어야 한다는 의지는 자치단체 스스로도 인정하고 있다(논산시, 1998, p.3). 즉 “시민들의 자율적인 참여 속에 효과성이 증가되는 사업은 민간단체 중심으로 참여를 유도”, “유관기관 단체 대표자로 구성된 추진협의회를 구성 운영하여 주민들의 관심제고와 동참유도” 등이 그것이다.

더욱 더 중요한 것은 시민의 자율적인 참여사업을 “깨끗한 시가지 조성, 강경천 살리기 운동, 옛 상권 회복운동, 내지역 상품 사주기 운동, 강경에서 식사하기 운동, 강경 시민으로서의 주민의식 함양 및 자긍심 고취”로 정하고 있는데, 숙원사업 해결이나 대규모사업의 유치보다는 이와 같이 주민생활과 밀접한 환경 애향심 고취 내고장 사랑하기 등에서부터 출발하여 지역사회에 매력을 만들어 나가는 것이 강경 되살리기가 진정으로 운동으로 승화할 수 있는 길이다.

강경 되살리기는 곧 마음 되살리기이다. 강경에 살고있는 사람과 강경 되살리기를 도와주는 자치단체, 주민과 주민, 주민과 물리적 환경이 결합하는데서부터 시작되는 것이다.

## 2. 참여주체의 역할

강경 되살리기 운동은 다음과 같은 성격을 지닌다. 강경 되살리기 운동의 성격을 이와 같이 정리한다면 강경 되살리기 운동에서 참여 주체들이 담당해야 할 역할은 무엇인가? 이를 위해서는 우선 사업추진의 중요도에 따라 역할범위를 결정하는 것이 첫 번째로 해야 할 일이다.

강경 되살리기 운동에 포함되어 있는 사업에는 개인이 할 수 있는 역할, 이웃간에 의논해서 할 수 있는 역할, 청년회, 부녀회, 개발위원회, 번영회, 상인조합, 새마을조직 등 주민조직이 할 수 있는 역할, 농협 개발위원회 JC 등 단체가 할 수 있는 역

- 강경 주민 전체를 위한 운동이다.

특정 개인이나 지역, 단체를 위한 사업이 아니다.

- 장기적인 목표로 추진해야 한다.

한 사업 또는 일년만에 완성할 수 있는 사업도 있지만, 지역의 매력 만들기를 목표로 비전을 가지고, 장기적으로 추진해야 하는 운동이다. 따라서 주민들은 사업의 효과가 당장 나타나지 않는다고 조급한 마음을 가져서는 안된다.

- 정신적인 면과 물적인 면이 균형발전을 이룰 수 있도록 추진해야 한다.

물적인 발전이 우선이라는 의식을 버리고 정신적인 것과 물적인 것이 균형을 이룰때 진정한 지역사회발전을 기대할 수 있다는 의식을 가져야 한다.

- 지역사회 내 개인이나 기관단체의 협조와 참여가 필수적이다.

개인이나 가정, 조직 및 기관단체가 적극적으로 참여하고 협조해야 성공할 수 있다.

할, 기업체나 동업조합 등의 업체가 할 수 있는 역할, 자치단체가 협조해서 할 수 있는 역할, 그리고 교회, 사찰 등에서 할 수 있는 역할 등도 있다.

예를 들어 “맑은 물이 흐르는 江景만들기”<sup>3)</sup>라는 목표를 설정하고 개인, 주민조직과 자치단체, 전문가, 기업이 담당해야 할 역할을 살펴보자.

#### 가. 개 인

- 개인은 지역사회의 일원이라는 귀속의식을 가지고 강경이 맑은 물이 흐르는 고장으로 거듭나게 하기 위해 할 수 있는 일이 무엇인가를 생각해 본다.
- 개인은 각자가 생활하고 있는 환경을 지키고, 보다 좋은 일에 주체적으로 관계하며, 자신의 입장에서 깨끗한 강 만들기에 노력해야 한다.
- 가정에서 강을 오염시킬 수 있는 삼푸나 세탁세제 대신에 가능한 한 비누사용을 실천하고 자녀들에게도 비누사용을 습관화시킨다.
- 가정에서 세차하지 않는 습관을 키운다.

나. 주민조직 및 단체(청년회, 부녀회, 개발위원회, 번영회, 상인조합, 새마을조직 등)

- 주민조직이 주축이 되어 “맑은 물이 흐르는 강경 만들기 현장”을 제정하여 하천을 되살리기 위한 목표를 제시해야 한다.
- “현장”에 제시된 사항을 실천하기 위한 주민과

주민조직, 자치단체, 기업체들이 생활 속에서 실천해야 할 구체적인 행동지침을 마련한다.

- 주민이 버리는 물이 어떻게 논산천, 강경천, 대홍천으로 유입되는지를 밝히는 “배수로 지도”를 작성한다.
- 강경천, 대홍천을 살리기 위한 주민들의 의견을 공모하여 채택된 안에 대해서는 시상한다.
- 학교에서는 강경천, 대홍천에서 살고 있는 물고기 조사, 물고기 방류, 수생식물 조사, 오염원 조사 등에 대한 교육을 실시한다.
- 어린이나 주민들을 대상으로 하천오염 실태에 대한 글짓기, 그림 그리기, 사진촬영 등의 행사를 개최하여 강과 환경에 대한 중요성을 일깨운다.
- 어린이들을 대상으로 “맑은 물이 흐르는 강경 만들기 캠프”를 마련하여 다양한 프로그램을 개설함으로써 어릴 때부터 물과 친숙하게 해준다.
- 반상회나 주민회의 시 하천오염 방지를 위해 가정에서 실천하고 있는 사례에 대해 발표하도록 한다.

#### 다. 자치단체

- 자치단체는 맑은 물이 흐르는 쾌적한 경관 형성을 도모하기 위해 종합적인 정책을 수립하고, 이를 실천할 수 있도록 지원한다. 실천에 있어서는 시민의 의견, 요망 등이 충분히 반영될 수 있도록 노력한다.

3) 江景이라는 지명이 강에서 연유했다면, 강경 되살리기는 江되살리기에서부터 시작해야 하는 것이 지역이미지와와의 조화를 생각할 때 가장 이상적일 수 있다. 이와 같이 강을 소재로 한 「마을만들기」 사례는 일본에도 있다.

三木和郎, 「都市の川」, 동산어촌 문화협회, 1984.

光岡明, 「柳川の水よ, よみがえれ」, 講談社, 1985.

- “맑은 물이 흐르는 강경 만들기”를 위해 기존 제도나 규칙이 가지고 있는 한계를 뛰어넘는 조례나 규칙을 제정하여 주민조직들이 실질적으로 활동할 수 있는 제도적 장치를 마련해 준다.
- “맑은 물이 흐르는 강경 만들기”를 위해 활발한 활동을 하고 가시적인 성과를 얻는 개인 주민조직 단체 기업 등에 대해서는 재정적인 보조 또는 표창한다.
- 국·내외 하천 살리기 사례를 수집하고 자료를 발간하여 하천 살리기 방향을 제시한다.
- 하천별 환경오염 수치를 표시하는 ‘하천오염 상황판’을 설치하여 주민들이 하천오염의 중요성을 인식하도록 한다.

#### 라. 전문가

- 전문가는 하천오염이 어느 정도 수준인가? 또 오염이 주민생활에 어떠한 영향을 미치는지에 대해 과학적인 조사를 실시한다.
- 자치단체나 주민, 기업체 등에 대해 수질오염을 예방할 수 있는 방법에 대해 지도 조언 교육한다.
- 맑은 물이 흐르는 강을 만들기 위해 강을 어떻게 개발해야 하는지에 대한 비전을 제시한다.
- 맑은 물이 흐르는 도시 강경을 만들기 위한 다양한 프로그램과 상품화와 연계할 수 있는 방안을 마련한다.

#### 마. 사업체

- 사업자는 자신의 활동이 매력 있는 지역의 개성을 창출하는데 있어서 중요한 구성요소라는 것

을 인식하고, 자신의 입장에서 “맑은 물이 흐르는 도시 강경 만들기”를 위해 노력해야 한다.

- 뿐만 아니라 맑은 물이 흐르는 강을 만들기 위해서 오염을 최소화하려는 노력을 하고, 지역사회의 발전 없이는 사업체의 발전도 없다는 공동체 의식을 가져야 한다.

이상에서 살펴본 것은 단편적인 예이지만 살기에 바쁜 강경 주민들에게 이상이고 배부른 소리로 들릴 수도 있다. 그러나 지금까지의 우리 나라 개발관행은 지역규모와 관계없이 항상 행정 주도적이었고 주민은 수동적인 입장이었다.

따라서 주민들이 거대한 사업과 물리적인 사업을 바람직한 것으로 여기고 주민들이 직접 참여해서 만들어 가고, 단기간에 가시적인 효과가 나타나지 않는 사업에 대해서는 큰 의미를 두지 않았다. 또한 개발결과를 지나치게 중시한 나머지 개발과정은 경시되어 왔다.

지역사회 참여에서 주민의 역할은 작은 데서 찾아야 한다. 개인이 할 수 있는 것, 주민조직이나 단체가 할 수 있는 것, 자치단체나 기업체가 할 수 있는 것이 무엇인가를 생각해보고 이들간의 연계를 통해 시너지 효과를 창출해야 한다.

## V. 내생적 강경 되살리기 운동의 지향

### 1. 내생적 강경 되살리기 운동의 의의

강경 되살리기 운동은 어떤 방향으로 추진되어야 하는가? 한마디로, 강경 되살리기는 내생적 개발을 지향해야 할 것이다. 내생적 개발이란 지역

사회가 보유하고 있는 각종 인적, 물적 제도적 자원과 능력을 주도적으로 발굴 개발하여, 지역사회 전체의 상향적 변화를 창출하는 것을 말한다. 강경이 보유하고 있는 개략적인 지역자원은 <표 2>와 같다.

이러한 지역자원을 이용하여 내생적 개발을 도모하기 위한 사례는 선진외국에서도 볼 수 있다. 일본 구마모토시 가와시리(川尻) 마을은 지역자원

인 강을 통한 “가와시리 되살리기 운동”을 이미 1980년대에 추진하여 마을발전을 도모할 뿐 아니라, 수많은 관광객도 유치하고 있다.

따라서 강경 되살리기 운동은 강이나 젓갈시장 등을 활용한 내생적 개발을 통해 추진되어야 하며, 가와시리 되살리기 운동에서 보는 바와 같이 이 운동은 반드시 주민조직이나 단체가 주도적인 역할을 해야 성공할 수 있다는 점이다.

〈표 2〉 강경이 보유하고 있는 개략적인 지역자원

영역	개 별 자 원
자연자원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 금강, 강경천, 논산천, 대흥천, 수변, 서식동식물</li> <li>· 공원, 옥녀봉, 채운산, 보호수,</li> <li>· 마을경관, 낚시터</li> </ul>
역사·문화자원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 팔괘정, 임이정, 전통가옥, 사찰 등 각종문화재, 문화시설</li> <li>· 문화행사 및 축제, 마을공동행사, 전통관습 및 제도</li> </ul>
산업자원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농업, 임업, 축산업, 어업, 석재공장</li> <li>· 특화음식 : 황복, 위어</li> <li>· 상업·서비스업, 젓갈시장 등 상점가</li> </ul>
인적자원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 학교, 인재육성</li> <li>· 지역사회자원</li> </ul>
지역사회자원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대도시와의 접근성</li> <li>· 출향인사, 번영회 등 주민조직 및 단체</li> <li>· 지역유선방송</li> </ul>
지역이미지	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 물과 강, 평야를 배후로 한 전원도시</li> <li>· 젓갈시장의 특화이미지</li> <li>· 과거 상권의 중심지로서의 명성</li> </ul>

강경(江景)과 가와시리(川尻)는 그 지명이 강에서 유래한 점과, 과거 쌀집산지로 명성을 누렸으나, 최근 쇠퇴했다는 점 등에서 유사하며, 이렇게

본다면 강경 되살리기 운동도 가와시리 되살리기 운동을 참고할 만하다. 江景과 가와시리(川尻)의 지역사회 만들기를 비교하면 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 江景과 가와시리(川尻)의 지역사회 만들기 비교

지 명	川尻(강끝이라는 의미)	江景(강풍경이라는 의미)
강	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 간선하천 : 가세이가와</li> <li>· 지천 : 무다가와, 기배가와</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 간선하천 : 금강</li> <li>· 지천 : 논산천, 강경천, 대흥천</li> </ul>
과 거	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 쌀집산지, 주운중심지, 선착장, 사원, 신사</li> <li>· 역사, 전통상설</li> <li>· 전통산업(칼, 나무통제작) 쇠퇴</li> <li>· 인구감소, 상가침체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 수산물 쌀집산지, 수운, 팔패정, 임이정, 채운산, 옥녀봉, 선착장</li> <li>· 역사, 전통상설</li> <li>· 전통산업 쇠퇴</li> <li>· 인구감소, 상가침체</li> </ul>
현 재	<ul style="list-style-type: none"> <li>· “가와시리 되살리기 운동” 실시</li> <li>· 마을만들기 이벤트 활성화</li> <li>· 가와시리 워킹</li> <li>· 패론경주</li> <li>· 정령주 흘러보내기</li> <li>· 자연친화형 하천개수</li> <li>· 해마다 수만명 관광객</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· “강경 되살리기 운동” 도입단계</li> <li>· 젓갈관광열차 운행</li> <li>· 시내를 흐르는 하천은 오염</li> <li>· 강을 활용하여 관광객을 유치한다는 생각은 아직 초보 단계</li> </ul>
마 을 만 들 기 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 건축사회 청년부(민간단체) → 행정 마을주민 전체가 협조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자치단체 주민, 번영회 등</li> </ul>
방 향	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가와시리다움(강을 최대한 활용한 가와시리 만들기)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 강경다움(강과 젓갈을 최대한 활용한 강경 되살리기)</li> </ul>
이 미 지	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 강=고향=가와시리 형상화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 젓갈 강=고향=강경 형상화</li> </ul>

그렇다면 내생적 강경 되살리기 운동은 어떠한 것을 말하는가?

첫째, 강경 되살리기 운동은 대기업이나 정부의

사업으로서가 아니라 강경이 가진 자연·기술·산업 문화 등과 같은 지역자원을 바탕으로 해서 지역내의 시장을 주요 대상으로 강경 주민이 스스로

계획하고 경영하는 내생적 개발을 원칙으로 한다.

둘째, 내생적 개발을 원칙으로 하며 강이나 젓갈시장 등 지역자원을 최대한 활용한다.

셋째, 산업개발을 특정업종에 제한하지 않고 다방면에 걸쳐서 부가가치가 모든 단계에서 강경으로 귀속될 수 있도록 도모한다.

넷째, 주민참가의 제도적 장치를 보장하여, 자치단체가 주민의 의지를 바탕으로 그 계획에 참여할 수 있도록 자본이나 토지이용을 규제할 수 있는 자치권을 보장한다.

강경 되살리기의 주체는 당연히 강경에 살고 있는 지역주민과 자치단체, 기업인이어야 한다. 그러나 강경 되살리기에 있어서 자치단체는 주민참가에 대해 “민원만 일으키는 귀찮은 존재”이고, 주민들은 행정에 대해 “강경 되살리기가 자치단체에서 해야 할 일일 뿐 주민은 수동적이 입장에서 기다리는 존재”라는 생각을 가진다면, 영원히 내생적인 발전을 기대할 수 없다.

지역자원과 여건이 어려운 가운데 내생적 내발적 마을 만들기가 성공하기 위해서는 두 가지 조건이 필요하다.

하나는 배후에 주모자가 있고 관계 주체간에 합의가 이루어졌는가 하는 것이다. 또 하나는 계획 및 사업과정에 안에서 우리나라는 마을 만들기의 논리와 구조가 분명하게 반영되어 있어야 한다는 것이다.

배후주모자는 행정담당자를 의미한다. 내생적 마을 만들기의 기본 원칙은 주민의 각성과 적극적인 참여, 그리고 주민 사이의 합의형성이 중요하다

다는 점은 계속 언급되어 왔지만, 주민이 어떻게 참여하고 합의형성을 해야 할 것인가에 대한 지식이 부족하기 때문에 행정이 보이지 않게 도와주는 일도 중요하다.

결국 내생적 강경 되살기의 요체는 지역주민의 능동적인 참여를 전제로 자기 결정성과 자기 책임성의 원리가 근간이 되어야 하며, 지역주민들의 욕구를 충족시키기 위해 자발적인 수단과 방법을 강구하고 실천에 옮기는 결정과정에 집합적으로 참여할 수 있도록 구성해야 하지만, 행정이 어느 정도로 지원할 수 있는가 하는 점이다.

다시 말해서 내생적 강경 되살리기는 주민 스스로의 자율적 노력에 의해 추진되는 것을 기본적인 속성으로 하고 있기 때문에, 행정주도로 추진되는 것을 가급적 지양하고 되살리기 사업의 계획수립에서부터 추진에 이르기까지 모든 과정에 주민의 참여를 최대화하여 주민들의 다양성을 결합하고 주민들의 자기실현 욕구를 충족시킬 수 있는 기회를 폭넓게 제공하는 것(성영진·김성, 1994, pp. 43~45)을 의미하지만 행정이 운동의 지원을 위해 어느 정도 자리 매김 하느냐에 따라 성패가 달려 있는 것이다.

## 2. 상가 번영회를 통한 내생적 강경 되살리기 예시

지역의 상가단위로 상가 번영회 등이 조직되어 있는 나라는 대만, 일본, 우리 나라 뿐이다. 미국이나 유럽은 동업자 조합, 협동조합, 시 단위의 동종업계 이익단체가 존재하지만 지역단위의 상인조직

은 존재하지 않는다.

이러한 상가조직은 지역공동체를 중시하는 다양적 가치, 공간력과의 관계 등이 복합적으로 작용한 결과일 것이다. 그 구성배경이야 어떠하든 상가조직의 존재가 상인들의 참여를 활성화하는데 큰 기여를 할 수도 있을 것이다.

그러나 우리 나라 상가조직들의 활동은 친목도 모나 상인권의 추구에 국한되어 있을 뿐 지역활성화나 지역사회개발에 참여한 예는 드물다. 다만 상권유지를 위해 축제를 개최하고 이벤트 공간을 만드는 경우는 많이 볼 수 있다. 이 경우에도 대부분 지역상인의 의견수렴과 참여보다는 소수에 의해서 추진, 집행되고 있다.

강경에는 전국적으로 경쟁력이 있는 젓갈시장이 있고 상가 변영회도 조직되어 있다. 젓갈시장이 개인들의 점포로 구성된 장소라 하더라도 이미 강경의 명물, 우리나라의 명물이 된 이상 상가 변영회는 지역사회의 자산이다. 따라서 상가 변영회는 상인의 권익보호활동에 머물지 말고 강경 되살리기의 주체가 되어야 한다.

이를 위해서는 상가 변영회는 강경 되살리기 현장과 협정 만들기를 주도하고, 공동기금을 조성하여 강경 되살리기 운동을 가속화 할 수 있는 다양한 프로그램을 외부 전문가와 상의하여 개발해야 한다.

강경 되살리기는 주민을 배제시킨 채 행정이 주도하는 물리적 환경정비, 즉 공급자 논리로 실현될 수 없다. 지역자산(stock)의 활용, 지역사회개발을 통한 지역활성화, 사회경제적 변화에 대한

탄력적인 대응 등 물리적 환경과 관련된 모든 문제들을 정확하게 풀어 나가기 위해서는 상업공간 정비 개발에 상인들이 참여하고 그 공간을 자주적으로 관리하는 역량이 육성되어야 한다는 것이다 (최정한 외, 1997, pp. 62~64). 이러한 상업공간에 대한 상인들의 역할을 맞추어 행정의 역할과 체질도 개선되어야 함은 당연하다. 상가 변영회를 통한 내생적 강경 되살리기를 도식화하면 <그림 2>와 같다.

## V. 맺음말

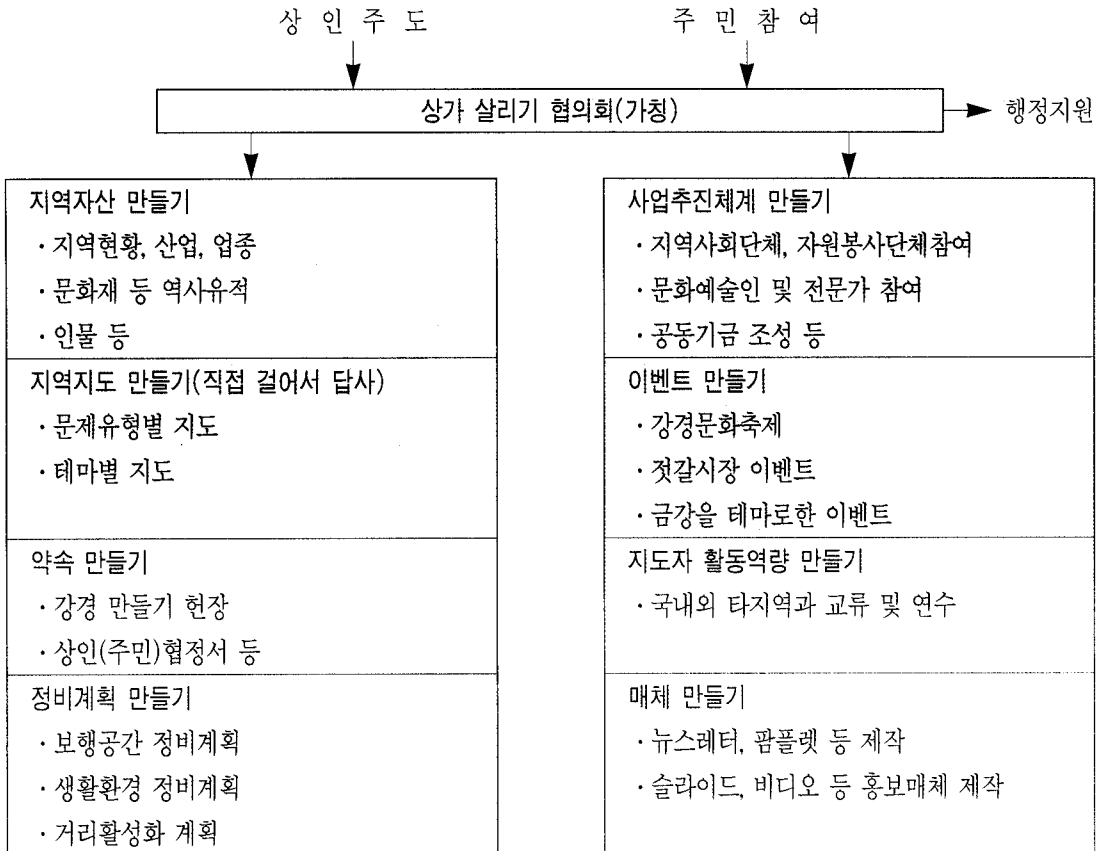
이 글은 강경 되살리기 운동이 주민, 자치단체, 사업체의 자주적 창의적 참여, 나아가서 주체간의 partnership, 네트워크가 이 운동의 성공여부를 결정하는 가장 중요한 요소라는 점에서 시작하였다.

주민참여의 중요성은 새삼 강조할 필요가 없을 정도로 많은 학자들이 언급해 왔지만 참여의 당위성이나, 규범적인 논의에 머물러 왔고 특정 지역을 대상으로 한 실천적인 연구사례는 드물다.

그러나 일본의 지역활성화 사업이나 지역사회 만들기에서 보듯이 그 지역사회에 살고 있는 사람이 어떤 생각을 가지고 살아가느냐가 중요한 시대가 도래하고 있다. 다시 말해 「지역사회 만들기」는 「마음 만들기」로 시작되어야 한다.

지역사회의 문제해결도 「외발적 개발」에서 「내생적·내발적 개발」으로 전환할 것을 요청하는 시대이다.

많은 돈은 투자하여 대규모시설이나 산업단지를 유치하는 등 외부자원에 의한 지역의 재생



〈그림 2〉 상가 번영회를 통한 내생적 강경 되살리기 도식화

은 외부여건 변화에 따라 언제든지 뿌리채 흔들릴 가능성이 있다. 그러나 지역사회의 자연환경과 역사적 사실, 경관, 인적자원 등을 최대한 발굴하고 활용하는 내생적 개발전략은 지역사회 참여를 최대한 보장하고 지역사회 자산의 축적이라는 측면에서 지속성을 가질 수 있기 때문에 외부여건에 따른 지역사회 내부의 동요를 그 만큼 줄일 수 있다.

이러한 측면에서 주민과 지방자치단체가 협력하여 소도읍을 재생하려는 움직임이 충청남도의 작은 소도읍에서 일어났다는 사실은 매우 고무적인 현상이다. 외부자원을 동원한 행정 주도적인 개발논리 속에서 소도읍은 외형상 많은 변화를 겪어 왔지만 내부적으로 건강하지 못한 체질을 그대로 유지해 왔다. 거시적으로 IMF의 소용돌이 속에

서 외부자원을 통한 소도읍 활성화는 한계 상황에 이르렀기 때문에 강경 되살리기와 같이 지역주민과 자치단체가 참여와 협동을 통해 소도읍을 재생하려는 움직임은 보다 더 설득력이 있으며, 타 지역으로 확산될 가능성이 있다.

경험 재정 개발방법이 일천한 소도읍이 과거의 개발관행에서 탈피하여 주민 주도적으로 추진하는 소도읍 재생은 많은 시행착오와 갈등을 반복할 가능성이 있다. 그러나 주민과 행정이 동반자적인 관계에서 협력하여 지역사회를 변화시키려는 시도 그 자체가 하나의 모범이 될 수 있다. **열린충남**

## 참 고 문 헌

- 김홍석, 소도읍 개발론-발전과정과 육성전략, 서울:박문각, 1995.
- 논산시, 강경 되살리기 운동 추진계획, 1998.
- 성영진·김 성, 지방경영시대의 선택, 서울:나남출판, 1994.
- 오재일, “자치시대에 있어서의 주민의 자세와 역할”, 법률행정논문집, 제2집, 광주:전남대학교 법률행정연구소, 1992.
- 유재원, 지방자치의 정착을 위한 주민참여의 활성화 방안, 서울:한국행정연구원, 1995.
- 윤근섭·최낙필, “과소지역의 구조와 사회적 결속에 관한 연구”, 한국사회학, 제28집, 서울:한국사회학회, 1995.
- 최정환 외, 인사동 거리활성화 방향과 과제에대한 조사연구, 서울:걷고 싶은 도시만들기 시민연대 부설 시민교통환경센터, 1997.
- 충청남도, 1997년도 주민등록 인구통계, 1998.
- White, Alastair T., “Why Community Participation?” in *Community Participation : Current Issues and Lessons Learned*, UNICEF, pp.20~33.
- UNICEF, *Report of the Community Participation Workshop*, Agra, May, 1981.
- 高田 昇, “地域づくりの展開にむけて” 福井 英雄, 高田 昇 編, 地域づくりと住民自治, 東京:法津文化社, 1993.
- 卯月盛夫, 「参加のまちづくり」のめざすせね, 造景, No.9, 1997.