

2013. 4. 16

읍면소재지 활성화의 주요 이슈와 선진사례 (주민참여를 중심으로)

한상욱(충남발전연구원 지역도시연구부장)



Contents

- 01. 읍면소재지의 기능과 특성**
- 02. 읍면소재지 활성화의 주요 이슈**
- 03. 주민참여 측면의 활성화 사례**
- 04. 주요 시사점**

음면소재지는 어떠한 기능과 역할을
수행하고 있을까?

1.1 읍면소재지의 기능

● 읍면소재지는 도시체계상 최하위의 위계에 위치하고, 복잡 다양한 기능적 변화 경향을 보임

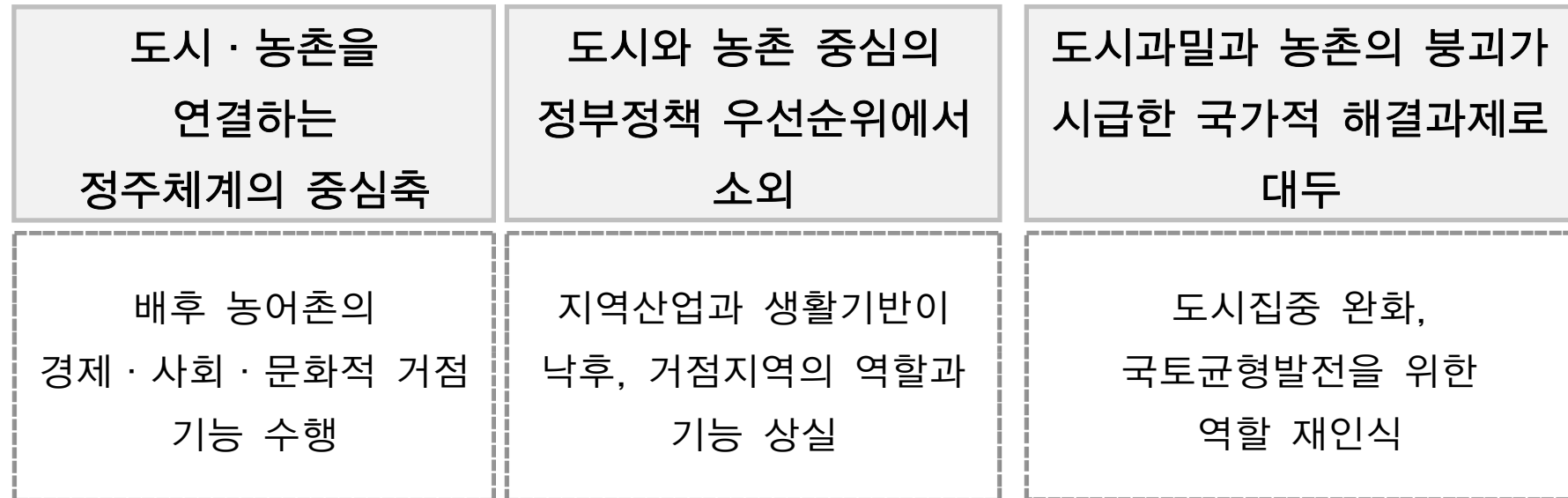
- 1980년대 이전의 읍면소재지는 농어촌지역의 중심지 기능을 수행
- 현재 읍면소재지는 농업침체, 농촌인구 유출, 도시인구 유입, 2·3차 산업의 비중 증가

→ 21세기형 전원적 정주지역, 신산업의 생산기지, 농촌지역의 개발거점

● 읍면소재지에서 나타나는 현상들

- 교통발달에 따른 교통비용의 감소 → 구매자들의 중대도시 선호 경향 → 하위중심지의 잠식
- 간선교통망의 확충·이동 시간의 단축 → 물건 구입·고차의 서비스 혜택을 받기 위해 인근 중대도시로 이동 → 지역내 상권은 위축되는 결과 발생
 - * 대부분의 읍면소재지로부터 고속도로까지 10~20분이면 도달, 대도시까지도 1시간 이내 도달
- 교통발달에 따른 산업입지 증가 → 도시기반시설 개선, 신산업 입지 촉진
- 읍면소재지의 소규모성, 전통문화에 대한 자부심, 근린성과 생활공동체의 문화성은 여전히 강함
 - 도시내의 분화되지 않은 공간 구조(읍면소재지안에 생활에 필요한 1차적인 기능이 밀집)
 - 주변 배후지를 포함한 동질적인 생활공동체 및 전통문화 형성(건강한 공동체 형성의 초석)

1.2 읍면소재지의 특성 및 정책화



**자족적 생산능력을 갖춘 농어촌의 중추소도시로 육성하고,
생활편익과 문화기반·소득이 구비된 이상적 전원도시로 조성**

* 정책적 지원 : 도읍가꾸기(새마을사업 일환, 1972) → 소도읍 가꾸기(90년대)
→ 지방소도읍 육성사업(2003) → 읍면소재지 정비(2009~현재)

음면소재지 활성화 방향은?

2.1 지역개발 패러다임의 변화

구 분	전통적 패러다임	새로운 패러다임
정책목표	<ul style="list-style-type: none"> - 지역간 발전수준 균등화 추구 (지역간 격차 완화) - 지역내 물적기반, 생산규모확대 (지역의 총량적 성장) 	<ul style="list-style-type: none"> - 자립적 지역경제성장기반 강화 (지역경제의 자생력 강화) - 지역고용, 소득 등 생활수준향상 (지역의 복지효과 증진)
대상지역	<ul style="list-style-type: none"> - 수도권외의 지방발전 - 낙후지역 발전 (확정적 행정지역) 	<ul style="list-style-type: none"> - 수도권 포함 전국의 모든 지역 - 다양한 정책지원지역 발전 (가변적 기능지역)
추진전략	<ul style="list-style-type: none"> - 수도권집중억제와 지방이전 (하향적 외부자원 의존적 전략) - 지역물적기반 및 생산규모 확대 (규범성과 비전제시 중시) 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역잠재력, 내부역량강화전략 (상향적 내발적 발전전략) - 경쟁력과 지역경제효과증진전략 (실천가능성과 실효성 중시)
지원시책 및 추진방식	<ul style="list-style-type: none"> - 정부의 직접규제 및 지원중시 - 인프라 확충, 제조업위주지원 - 정치 차원의 형평적 재정지원 - 부문별, 사업별 개별지원방식 (사전적 통제 중시) 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역사회주도위한 간접지원중시 - 문화, 관광 등 지역특화분야지원 - 경제성, 효과성 차원의 재정지원 - 부문별 통합, 일괄지원 방식 (사후평가와 관리 중시)
추진방식 및 체계	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부 주도의 획일적 추진 - 공공기관 주도 추진체계 - 복지행정의 포괄적 수행체계 (포괄적 추진체계) 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역자율의 다원적 추진 촉진 - 정부계층간, 민-관협력추진체제 - 전략부문의 전담수행체제 도입 (전략적 추진체계)
정책효과	<ul style="list-style-type: none"> - 영의 합적 지역간 균등발전 - 물적·총량적 지역성장 촉진 (거시적 지역성장) 	<ul style="list-style-type: none"> - 가치창출적 지역간 상생발전 - 지역잠재력 및 주민복지증진 (주민복지 및 자립성 강화)

자료: 김용웅(1997)21세기 지역개발시책의 새로운 접근, 국토 9월 24-31 보완

2.2 박근혜 정부의 국정과제 패러다임 변화

- 주민의 삶의질 · 행복 등 실질적인 주민체감형의 지역발전 패러다임으로 변화 예상
 - 거시적 접근 → 미시적 접근
 - 대규모 개발위주 → **생활지향적 접근**
 - 개별적 추진 → 통합적 추진
 - 총량적 중심 → **현장밀착형 중심**
 - 외생적 발전 → **내생적, 지역자산활용 중시**
- 지역자원활용과 주민참여에 근거한 ‘일자리 창출 및 복지증진’ 을 추구하는 방향으로 전개 예상
 - 지방중소도시가 겪고 있는 고령화, 인구감소를 완화하기 위하여 개발사업의 범위 확대 예상
 - * 하드웨어적 사업 → 일자리 창출 및 삶의질 향상에 기여하는 모든 사업으로 확대
 - 개발계획의 사업범위 확대에 따라 사업시행주체 범위도 일자리 창출, 서비스 공급에 기여하는 사업을 수행하는 모든 개인, 단체, 법인 등으로 확대
 - * “지역커뮤니티 기반 사회적 경제조직” 이 사업주체가 되도록 함

2.3 읍면소재지 활성화의 기본방향

- 지방·주민 주도성에 의한 주민참여를 통한 개발
 - 지역실정에 부합하는 계획 수립 → 집행 추진력이 담보된 지역주민이 주도하는 개발체제 확립
- 사회경제적 변화와 미래지향성의 중시
 - 읍면소재지가 갖고 있는 정보화, 신산업화, 고령화의 변화를 수용하고, 현실에 부합토록 미래지향적 개발전략 지향
- 지속가능한 추진체계와 순환시스템의 구축
 - 단기적이고 단편적인 개발방식은 지양
 - 중장기적 측면에서 지속가능성을 갖도록 지속적인 개발 추진체계 구축
- 도·농 통합적 접근 및 주민 밀착형의 현실성을 중시
 - 읍면소재지뿐만 아니라 배후 농촌지역까지 개발을 유도하는 통합적 접근 방식
 - 대규모 하드웨어 중심의 대형 프로젝트 중심에서 인구 정착, 문화적 공급 등 주민생활과 밀접한 사업으로의 전환

타지역 주민은 활성화를 위해
무엇을 하였을까?

3.1 주민참여가 안되고, 주민이 주체가 못되는 이유

- 목적: 주민의 삶의 질 향상, 국토의 균형발전, 일자리 창출, 생활편익시설의 확충
- 중앙정부 관련 정책 및 사업의 경직성
 - 중앙정부가 관련 정책의 투입 대비 효과에 대한 관련 지침의 제시
 - 어디서나 보이는 전문가에 의한 하향식처럼 진행되는 계획수립 및 진행
 - 계획수립시 제한된 경험, 편협한 역량, 일률적인 발전계획
- 주민: 생업중심의 생활과 무관심
 - 농사, 장사 등 각기 다른 생업활동
 - 주민참여 방법, 기술 등을 전혀 모르는 상황에서의 무관심
 - 상향식계획 수립의 어려움
 - 사업에 대한 신뢰도, 수혜성에 대한 불신과 주민참여의 이해 부족
 - 의식전환의 어려움
- 주민참여의 속성
 - 진행과정상 공개성, 수평성에 근거한 일련의 장기간의 과정상에서 꾸준한 참여 전제
 - 계획(plan)보다는 계획과정(planning)에서의 가치의 창출(목표에 이르는 과정의 중시)
 - 더불어 살기의 철학에 기초한 사회적 합의

3.2 주민이 주체가 되기 위해서는 어떻게 해야하는가?

① 지역주민의 공통의 관심사를 끌어내어야 한다.

• 주민들에게 절실한 사업의 선정이 우선

- 단순모방, 외부 전문가에 의한 문제인식에서 출발한 사업은 주민의 주도적 참여에 한계

• 주민욕구에 부합하는 다양한 내용의 의견 수렴이 시발점

- 주민의 요구에 부합하는 환경정비는 지속적인 주민의 관심을 유발 가능
- 주민의 뜻을 담은 작은 사업속에서 협동조합, 마을기업, 공동육아 등 공동체 형성이 가능

〈마포 성미산 공동육아〉



육아문제 해결을 위해 맞벌이 부부가 공동육아협동조합 설립(1995)
→ 아이의 성장에 따라 필요서비스를 자급자족
(방과후 학교, 대안학교등 으로 확장하고, 커뮤니티 비즈니스로 발전)

〈대구 삼덕동 담장허물기〉



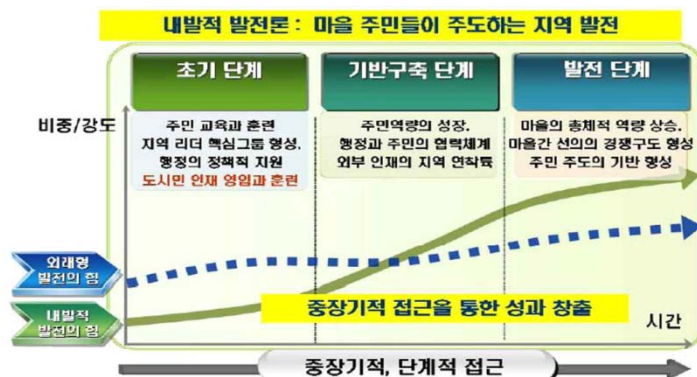
이웃과의 소통을 위해 담장을 허물고, 마을공원 조성
→ 어린이, 주민의 교류의 장소로 활용

3.2 주민이 주체가 되기 위해서는 어떻게 해야하는가?

② 급한 성과위주의 단기간 추진보다는 장기간에 걸친 과정(planning)을 중시한다.

- 주민이 스스로 문제를 해결하는 문제해결 역량의 축적에는 장기간 소요
 - 행정에서는 사업기간중 마감을 위한 성과위주의 추진으로 물리적 환경정비를 선호
 - 단순한 환경정비가 아닌 주민에 의한 가꾸기에는 장기간이 소요
- 주민이 본인을 위한 가꾸기 사업에 지속적으로 참여할 때, 지역에 대한 애착심이 동반
 - 지속적인 참여, 상호학습과 협력, 시행착오를 통해 문제해결 역량이 성숙
 - 행정과 주민의 신뢰관계 회복을 위해서는 훈련과 과정이 중요

〈전북 진안군 으뜸마을만들기〉



“더디가더라도 제대로 가는길”이라는 슬로건 아래 지역내부 역량 키우기에 집중하여 시작 (5개년계획 수립, 지역재단, 마을간사제도, 어른들의 공부방, 로컬푸드, 도농교류센터 등) / 2000년부터 시작하여 10년이상 소요

〈서천 장항의 주민 화합〉



소도읍 육성사업→ 대안사업 유치 → 지역순환경제 구축 노력 등 주민과 행정이 함께 신뢰하는 풍토를 형성하기 까지 8년이 넘게 소요

3.2 주민이 주체가 되기 위해서는 어떻게 해야하는가?

③ 성과위주 · 원칙 고수보다는 상호합의에 의한 합리적인 의사결정이 중요하다.

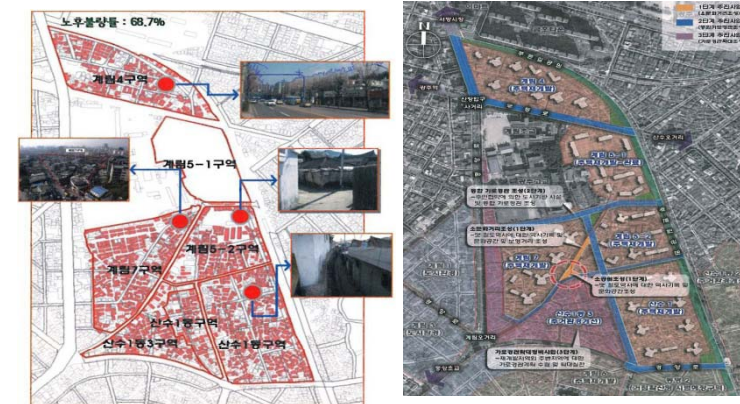
- 원칙만을 강조하고, 법적 · 제도적 규정을 앞세우면 주민의 지속적 관심을 유발하기 어려움
 - 정책 · 사업의 목적, 법적 · 제도적 규정을 우선시 하는 태도는 주민을 단기적 이익에 경도되거나 방관자적 입장으로 내몰게 되고, 이는 합의를 중시하는 주민참여에 악요인으로 작용
- 수혜의 광역성을 근본으로 특정계층 · 집단이 소외되지 않도록 다양한 집단의 이해를 반영
 - 논의의 과정상에서 필연적으로 사업으로 인한 수혜집단과 비수혜집단이 발생
 - 서로의 입장차이에 대해 존중하고, 모두 합의할 수 있는 대안 도출은 필수

〈부평 문화의 거리〉



1998년 이후 노점관리제, 일상의 거리문화, 한평공원등을 추진하면서 지자체, 노점상, 이웃상점가, 차량소통 등에 대한 갈등을 합의에 의해 변화

〈광주 동구 계림재개발〉



공공주도의 주택재개발사업 추진시 다자간 협력적 계획을 추진
근린생활권 계획을 수립하고 자치적인 사업참여 유도

3.2 주민이 주체가 되기 위해서는 어떻게 해야하는가?

④ 지속가능성을 담보하기 위해서는 주민의 조직화 · 리더 육성이 선행되어야 한다.

- 전문가 주도는 ‘만들어주기’ 일 뿐, 주민의 자생적 모임이 바람직
 - 주민참여의 목적은 지역공동체 회복, 향토애, 일체감 형성임
 - 의견제시를 벗어난 기획 · 계획 · 시공 · 운영 · 관리 전영역에 주민이 참여
 - 주민이 과제를 인식하고 스스로 해결방안을 모색하는 워크숍, 능력배양, 사회행동 방법에 대한 학습 프로그램 운영 필요
 - 기존 주민조직과 일반조직간 갈등유발이 되지 않도록 충분한 공감대 형성이 기본

- 체계적 지원을 위해 중간지원 조직 운영(예, 경기 안산, 전북 진안, 충남 서천)
 - 내발적 역량을 키우기 위해서는 행정 · 민간과 연계될 수 있는 핵심거점 확보가 필요
 - 주민연수 및 교류회, 선진사례 견학, 상담 및 컨설팅, 관련 업무 담당
 - 일자리 창출 · 순환경제체제 구축 등 내발적 발전을 위한 중간조직과 결합도 고려

- 주민의 자발성, 역동성을 이끌어낼 수 있는 핵심주체 필요
 - 외부로부터의 지원이 중단되어도 지속적인 주민참여가 진행되기 위한 리더의 역할이 중요
 - 지속적인 교육 · 홍보 프로그램을 통해 주민의 발굴하고 리더로 육성

사례를 요약하면~

- 눈에 보이는 결과보다는 눈에 보이지 않는 과정적 가치가 중요

- 주민과의 소통, 공동체 역량강화, 삶의 질 향상을 위해서는 주민참여 과정을 통해서 얻어지는 공동체에 대한 인식적 변화 등에 대해 관심을 갖는 것이 기본

- 주민의 생각이 담긴, 주민이 누구나 공유할 수 있는 미래비전을 그려야 한다

- 생업활동을 고려하여 시간적 여유를 가지고,
- 주민이 삶을 영위하는 삶의 터에 대해서 진솔하게 고민하고, 교육하며, 생각을 공유함으로써 주민의 삶에 대한 자체 학습효과가 이루어져야 함

- 작은것부터 큰것으로, 관련분야의 협력체계가 중시되어야 한다.

- 참여함으로써 경제적이던, 비경제적이던 “보람” 을 느낄 수 있고,
- 참여함으로써 “재미” 있고, “좋은 일” 을 한다는 명분이 있게 하기 위해서는
- 누구나 필요로 하는 작은것 부터 시작하고, 시간이 지남에 따라 그 덩치를 키워나간다
- 과정이 장기간을 요구하는 속성상 문제해결을 위한 행정 · 전문가 · 시민단체 등의 협력체계가 중요
- “ 주민참여는 최선보다는 상호 합의에 의한 차선의 선택이 중시” 되어야 한다

주체

주민 스스로

목표

우리가 살고 있는 마을을 살기 좋은 곳으로 만들기 위해

내용

경제, 문화, 복지, 환경, 교육 등 전분야를 대상으로

방법

스스로 제안하고, 생각을 공유하고, 함께 고민하면서

방식

문제의 해결을 위해 함께 행동에 옮기는 다양한 활동

감사합니다