

주민주도형 지역 만들기 추진 모형

Community making model initiated by local people

2007. 12.

연구진

김 선 기 (선임연구위원)

이 소 영 (수석연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

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 성장’에 치중한 것이었기에 삶의 질이라는 ‘질적(質的)인 성장’ 측면에서는 미흡할 수밖에 없었다. 선진국에 견주어 볼 때, 서울의 삶의 질이 세계 150개 도시 가운데 89위에 불과하다는 사실이 이를 단적으로 보여주고 있다.

삶의 질이 새로운 성장, 새로운 경쟁력의 중심이 되는 시대가 된 지금, 삶의 질이 높은 지역, 살기 좋은 지역을 만드는 문제가 국가균형발전을 위한 새로운 과제로 대두되었다. 이에 국가균형발전위원회와 행정자치부 등 관련 부처들은 삶의 질을 향상시킬 수 있는 공동체 복원을 목표로 2006년부터 살기 좋은 지역 만들기 정책을 마련, 관련 사업을 시행해오고 있다.

살기좋은 지역 만들기 정책은 추진방식에 있어서 지역사회와 주민들이 주도로 나서서 추진하고 지방자치단체 및 중앙정부와 파트너십을 강조하여 자발적이면서도 협력을 통한 상향적 개발계획을 방침으로 삼고 있음에도 불구하고, 실제 사업들은 중앙부처의 시범지역 공모사업 등으로 추진되어 여전히 과거의 하향식 개발방식을 답습하고 있는 점이 없지 않다.

그러나 한국사회에서도 지역주민이 스스로 자신의 지역의 문제들을 인식, 지역가꾸기를 실천하고 있는 지역 만들기 운동 경험이 축적되어 있어, 이러한 시민과 지역의 역량을 결집시키고 이를 제도적으로 지원할 수 있는 방안이 구축된다면 살기좋은 지역 만들기 정책의 비전과 목표에 부합하는 정책은 실현될 수 있으리라고 본다.

주민주도형 지역 만들기 추진 모형을 수립하고자 한 본 연구는 무엇보다도 주민이 주도할 수 있는 제도의 정착을 위하여 지역 만들기 추진 모형을 단계적으로 모색하고 있으므로, 모쪼록 이 연구가 현 시점에서 적합한 정책적 제언을 제시할 수 있기를 기대하면서 과제를 수행한 연구진의 노고에 감사를 표한다.

2007년 12월

한국지방행정연구원 원장 **김주현**



요약

지역 만들기란 그 의미에서 이미 주민주도형 상향식 개발계획임이 내포되어 있음에도 불구하고, 본 연구에서 특별히 ‘주민주도형’ 지역 만들기를 표방하는 것은 현재 ‘살기좋은 지역 만들기’로 대표되는 한국의 지역 만들기의 정책이 본 정책의 근간이 되는 논의였던 지역 만들기, 즉 ‘지역주민의 자생적 자치활동’을 반영하지 못한 채, 행정 주도의 하향식 사업을 전개하고 있기 때문이다.

따라서 본 연구에서는 지역 만들기를 이 의미 자체가 담고 있는 주민 스스로의 자발적 지역 가꾸기라는 상향식 방식으로 추진하기 위한 모형의 수립을 목표로 하되, 이를 단계적으로 고려하여 계획단계에서의 참여, 즉 주민참가형에서부터 주민의 참여정도가 가장 높은 수준으로서 기획과 집행에서의 책임과 권한이 부여되는 상태, 즉 주민주도형까지 3단계로 단계적 추진모형을 수립하였다.

한국 지역 만들기 실태 분석에서는 두 가지 차원으로 분석을 실시하였는데, 첫째, 제도적 차원으로서, 현재 정부가 지역 만들기 정책 차원에서 추진하고 있는 살기좋은 지역 만들기 정책 현황을 종합 정리하는 한편, 관련 정책을 추진하고 있는 자치단체를 대상으로 실시한 설문조사를 토대로 현 정책이 지니는 문제점을 분석하였다. 둘째, 운동적 차원으로서, 한국의 자생적 지역 만들기 현황을 개괄하고, 이에 대한 심층분석을 위해 세 가지 사례지역에 대한 면밀한 분석으로, 한국형 지역 만들기의 특수성을 밝히고 주민주도형 지역 만들기 추진에 있어 성공요인을 도출할 수 있었다.

또한 주민주도형 지역 만들기 추진모형의 구축을 위한 시사점을 도출하기 위해 일본, 미국, 영국의 관련 제도 및 사례지역 분석을 실시하였고, 이상의 분석들을 토대로 주민주도형 지역 만들기 추진모형을 정립하였다.

즉, 국내 실태분석을 통해 밝혀진 세 가지 문제점으로 다음의 사항이 지적될

수 있는데, 첫째, 본 정책이 가지는 근본적인 문제점은 이 정책이 태동되게 된 배경으로서 한국의 마을 만들기 운동과 현 정책이 괴리되어 있다는 점이다. 이런 정책과 현실의 괴리는 일선 공무원들로 하여금 보다 ‘현실적인 정책의 추진’으로 요구되고 있었다.

둘째, 주민주도형 지역 만들기 추진에 있어 한국의 현실적 문제는 지역 만들기를 추진할 지역의 리더, 즉 한편으로는 지역주민과 또 한편으로는 전문가가 부재하다는 점을 들 수 있다. 지역주민의 역량은 지속적인 교육으로 향상될 수 있는데, 지방에서는 이러한 교육을 담당할 전문가 자체가 부재하다는 것이다.

셋째, 주민주도형 지역 만들기를 구축할 수 있는 지역의 여건이 부재하고 이를 추진하고자 하는 중앙정부의 지원 열의가 과도한 상태에서, 이를 중재할 수 있는 지방정부의 역량 부족도 문제가 된다. 즉 현재와 같은 상황에서는 지방정부가 보다 적극적으로 지역주민들의 인식을 제고시켜, 지역 주도의 지역 만들기를 요구해 나가야 하는데, 상향식 개발계획에 대한 경험부족으로 대부분의 일선 공무원들은 본 사업을 어떻게 추진해나가야 하는지에 대해 무지한 실정인 것이었다.

따라서 이러한 문제점을 극복할 수 있는 주민주도형 지역 만들기의 새로운 추진모형에서는 주도가 아닌 지원체계로서 정비되어야 하는 중앙정부, 실질적인 주체로서 역량이 제고되어야 하는 지역의 리더, 그리고 이 양자를 융화해나갈 수 있는 지방정부의 여건 정비 등이 고려되어야 했다.

본 모형에서는 지역 만들기에 관여하는 다양한 주체들 가운데 특별히, 지역주민, 시민단체 등의 매개집단, 지방정부, 중앙정부의 역할구조에 초점을 맞추어 추진모형을 수립하였다. 이는 각각 첫째, 추진 리더 및 조직의 확립, 둘째, 지방정부 차원의 추진조직 정비 등의 역량강화, 셋째, 중앙정부의 제도적 지원 등의 세 차원의 요소로 구조화될 수 있다.

또한 한국적 현실 여건에 맞는 지역 만들기 추진모형을 개발하기 위하여 지역 만들기 추진에 있어 단계적 접근법을 채택하였는데, 지역사회에서 주민들이 보다 많은 권한을 갖는 적극적 참여는 주민들 입장에서 아직 잘 훈련받지 못하

고 있는 것이 현실이므로, 주민주도형의 지역 만들기라는 상향식 방식의 추진을 목표로 하되, 이를 단계적으로 고려하여 추진모형을 수립한 것이다.

주민주도형 지역 만들기의 단계적 추진모형의 제시에 더해 본 연구에서 제시된 정책 제언은 다음과 같다.

첫째, 현재 살기좋은 지역 만들기 사업은 부처별 시범사업, 종합시범사업 및 지역·민간주도 자체사업 등의 병행으로 지역의 선택권을 확대하고 있으며, 균형 위 및 관계부처를 중심으로 지역발전을 위한 정책을 관장하는 범부처적인 통합적 지원체계 구축·운영하고 있으나, 형식적인 추진체계와 달리 실제에 있어서는 전체적으로 복잡한 구도를 띠는 채, 관련부처가 경쟁적으로 공모사업을 추진하고 있으므로, 이 같은 문제를 해결하고 정책추진 및 지원의 포괄성을 보다 강화하기 위해서는 지역 만들기에 대한 ‘통합적 관리체계’의 구축이 필요하다.

창구의 단일화 방안은 두 가지 측면에서 고려될 수 있다. 첫째, 현재와 같은 공모사업이 지속될 경우, 사업의 선정방식을 단일화하는 방안이다. 즉, 공모사업의 추진은 관련 부처에서 지속하되, 공모사업의 선정과 관련된 평가기준 마련, 사업 선정, 예산 지원 등은 행정자치부로 역할 창구를 단일화하여, 지방정부로 하여금 혼선을 일으키지 않도록 하는 방안이다. 둘째, 현재와 같은 공모사업은 전면 중지하고, 전체 지자체가 살기좋은 지역 만들기 사업을 추진할 수 있도록 하는 것이다. 이후 성과에 대한 적절한 평가기준을 마련하여, 모범사례지역에 대해서는 재정 인센티브를 제공하는 방안을 마련하는 것이다.

둘째, 살기좋은 지역만들기는 기본적으로 ‘중앙-관주도’에서 ‘지역-민주도’의 사업으로 이루어져야 함에도 정책시행의 초기인 탓에 중앙정부 위주, 행정 위주로 정책이 수립되고 계획이 만들어지고 있는 경향이 농후하다. 이는 상향식 지역 만들기에 대한 중앙정부의 인식 전환과 그동안 자생적으로 성장해왔던 민간 부문의 역량에 비해 이 양자를 연계해주는 주체로서 지방자치단체의 역량이 부족했던 것도 한 요인으로 작용했다. 일부 자치단체의 경우 살기좋은 지역만들기 사업과 기존 지역개발과의 근본적인 차별성을 인식하지 못한 채, 기존 사업과 유사한 테마로 사업계획을 수립·집행하고 있었으며, 심지어 해당 지역내 존재하

고 있는 성공적인 마을 만들기의 존재 및 중요성이 주는 함의를 인지하지 못한 채, 자생적인 지역 움직임을 육성·확산하기보다는 무시·제약하고 있기도 하였다.

살기좋은 지역 만들기 정책이 시설위주, 단지조성 측면의 물적 환경조성보다는 공동체 활성화나, 주민의식함양 등의 소프트웨어적 프로그램을 중시함에도 불구하고 여전히 기존 개발방식이 채택되고 있는 것 또한 지자체의 역량 부족에 기인하는 것이다.

따라서 주민주도형 지역 만들기 활성화를 위한 정책적 고려는 무엇보다도 지방정부, 특히 기초자치단체의 역량강화에 초점이 맞추어져야 한다. 이를 위해서는 관련 공무원에 대한 교육, 연수 및 전문가 지원, 매뉴얼 제작 보급 뿐만 아니라, 본 정책과 관련된 실무자급 공무원의 애로사항 등이 청취되고 상호 학습과정이 이루어질 수 있는 워크숍 등이 활성화되어야 할 것이며, 부족한 지방인력의 지원방안으로서 다양한 마을 네트워크 제도의 도입방안도 강구되어야 할 것이다.

목 차

제1장 서 론	1
제1절 연구배경 및 목적	1
제2절 연구범위 및 방법	4
1. 연구범위	4
2. 연구방법	6
 제2장 지역 만들기에 대한 이론적 논의 검토	 10
제1절 지역개발의 패러다임 변화	10
1. 지역개발의 역사적 변천	10
2. 지역개발이론의 연대기적 개관(概觀)	12
3. 지역개발 패러다임의 변화	18
제2절 주민주도형 지역개발의 이론적 논의	21
1. 커뮤니티 개발로서 마을 만들기의 대두	21
2. 마을 만들기의 이론적 논의	22
 제3장 살기좋은 지역 만들기 정책 실태분석	 34
제1절 살기좋은 지역 만들기 정책 현황	34
1. 정책배경 및 추진전략	34
2. 부처별 사업 현황	39
3. 성과 및 한계	52
제2절 살기좋은 지역 만들기 정책 설문분석	54
1. 설문조사의 개요	54
2. 추진체계 분석	55
3. 지원체계 분석	59
4. 시사점	64

제4장 한국의 자생적 지역 만들기 실태 분석	67
제1절 한국의 자생적 지역 만들기 현황	67
1. 자생적 지역 만들기 현황	67
2. 성과 및 한계	73
제2절 한국의 자생적 지역 만들기 사례분석	77
1. 서울 북촌의 한옥마을 만들기 사례	77
2. 인천 부평문화의 거리 사례	88
3. 진안의 으뜸마을가꾸기 사례	94
제5장 해외의 관련 제도 및 사례분석	102
제1절 일본의 관련 제도 및 사례분석	102
1. 일본의 마을 만들기	102
2. 사례 분석	105
제2절 미국의 관련 제도 및 사례분석	115
1. 미국의 근린지구(neighborhood) 관련 제도	115
2. 시애틀의 근린지구 관련 사례분석	117
3. 시사점	124
제3절 영국의 관련 제도 분석	124
1. 마을공동체 재생(Neighbourhood Renewal)정책	124
2. 시사점	127
제6장 주민주도형 지역만들기 추진모형 수립	131
제1절 모형의 구조	131
제2절 추진주체별 역할 정립	133
1. 1단계 지역 만들기 추진체계	133
2. 2단계 지역 만들기 추진체계	138
3. 3단계 지역 만들기 추진체계	142
제3절 단계별 지원체계 수립	144
1. 1단계 지역 만들기 지원체계	144
2. 2단계 지역 만들기 지원체계	148

3. 3단계 지역 만들기 지원체계	151
제7장 요약 및 정책제언	153
제1절 요약	153
제2절 정책제언	155
참고문헌	158
Abstract	168
부 록	170
부록 1: 한국의 자생적 지역 만들기 현황	170
부록 2: 살기좋은 지역만들기 관련 사업 현황	181
부록 3: 살기좋은 지역만들기 실태조사 설문지	190

표 목 차

〈표 2-1〉 지역개발 패러다임의 변화	20
〈표 2-2〉 커뮤니티의 구성요소	24
〈표 2-3〉 참여와 권한의 관계	33
〈표 3-1〉 살기좋은 지역만들기 부처별 공모사업	37
〈표 3-2〉 9대 기본모델 유형	39
〈표 3-3〉 살기좋은 지역 만들기 우수계획 선정 평가기준	40
〈표 3-4〉 살기좋은 지역 만들기 우수계획 선정 현황	41
〈표 3-5〉 참 살기좋은 마을가꾸기 심사기준	44
〈표 3-6〉 살고싶은 도시 만들기 시범사업 공모유형	44
〈표 3-7〉 살고싶은 도시 만들기 시범마을의 선정기준(공통항목)	45
〈표 3-8〉 살고싶은 도시 만들기 시범도시의 선정기준(개별항목)	45
〈표 3-9〉 살고싶은 도시만들기 시범도시 지정 현황	47
〈표 3-10〉 농촌마을종합개발사업의 사업내용	49
〈표 3-11〉 농촌마을종합개발사업 선정기준	50
〈표 3-12〉 농촌마을종합개발사업 선정현황	51
〈표 3-13〉 설문조사항목	54
〈표 3-14〉 살기좋은 지역 만들기 추진과정의 문제점	61
〈표 4-1〉 한국의 지역 만들기 대표사례	68
〈표 4-2〉 한국의 자생적 지역 만들기 현황	70
〈표 4-3〉 한국사회 마을 만들기 운동의 유형	73
〈표 5-1〉 도쿄 세타가야구 마을만들기 지원센터의 보조내용	109
〈표 5-2〉 1999년 세타가야 마치즈쿠리펀드의 보조사업	112
〈표 5-3〉 마을계획과 기존계획의 차이	121
〈표 5-4〉 마을지원기금 운영방식	123
〈표 5-5〉 영국 마을공동체 재생 정책추진팀의 업무분야	126

그림목차

〈그림 1-1〉 연구수행도	9
〈그림 2-1〉 마을 만들기의 구조적 개념	27
〈그림 2-2〉 지역 만들기의 흐름도	29
〈그림 2-3〉 마을 만들기의 참여의 이행단계	30
〈그림 2-4〉 마을 만들기의 전환	31
〈그림 2-5〉 마을 만들기의 추진단계 및 유형	32
〈그림 3-1〉 살기좋은 지역만들기의 정책방향 및 주요과제	35
〈그림 3-2〉 살기좋은 지역만들기 추진절차	36
〈그림 3-3〉 2007년 살기좋은 지역 만들기 사업대상지역 현황	38
〈그림 3-4〉 추진주체별 역할 수준	57
〈그림 3-5〉 관련 기관과의 협력 수준	58
〈그림 3-6〉 타 사업과의 연계 수준	60
〈그림 3-7〉 타 사업과의 연계 필요성	60
〈그림 3-8〉 중앙정부지원 필요부문	63
〈그림 3-9〉 평가지표의 중요정도	64
〈그림 4-1〉 자생적 지역 만들기 분포 현황	70
〈그림 4-2〉 농촌주민들의 살기좋은 지역에 대한 인식	72
〈그림 4-3〉 대구사랑운동시민회의의 구성	76
〈그림 4-4〉 한옥 개보수 전후모습	79
〈그림 4-5〉 가회동 역사탐방로 조성전후 모습	81
〈그림 4-6〉 도시연대의 북촌문화투어 현장모습	83
〈그림 4-7〉 부평문화의 거리 조성 모습	89
〈그림 4-8〉 부평문화의 거리내 한평공원 조성 모습	91
〈그림 4-9〉 진안 으뜸마을가꾸기 대상지구마을 현황	95

〈그림 4-10〉 마을간사의 활동모습	97
〈그림 4-11〉 마을만들기 전국대회	97
〈그림 5-1〉 마을 만들기 기금의 구조와 보조내용	111
〈그림 6-1〉 모형의 구조	133
〈그림 6-2〉 주민주도형으로의 이행과정	134
〈그림 6-3〉 제1단계 지역만들기 추진체계	137
〈그림 6-4〉 제2단계 지역만들기 추진체계	141
〈그림 6-5〉 제3단계 지역만들기 추진체계	144



제1장 서론

제1절 연구배경 및 목적

최근 들어 한국 사회에서 새삼 ‘지역 만들기’에 대한 정책적 관심과 논의가 분분하다. 2006년 대통령 지시(3.26, 국정과제회의)에 따라 국가균형발전위원회가 주축이 되어 범 부처 차원에서 지역 만들기 정책을 추진하면서¹⁾ 각 중앙부처가 앞 다투어 관련 정책을 개발하고 자치단체에 대한 공모제를 통해 경쟁적으로 정책을 시행하는가 하면, 일부 자치단체에서는 자체 시책으로 지역 만들기를 추진하는 사례도 있어 새로운 정책유행(policy fashion)의 모습을 보이고 있다.²⁾

우리 나라는 이미 1970년대에 주민주도형 지역사회개발의 세계적인 성공사례로 일컬어지는 새마을 운동의 경험을 갖고 있으며 민선자치가 실시된 이후부터 시민단체나 NGO를 중심으로 전국에 걸쳐서 자생적인 지역 만들기 사업을 다양하게 추진해 오고 있다. 그럼에도 불구하고 정부가 지역 만들기를 국가균형발전 정책의 일환으로 채택하여 전면적으로 시행하게 된 이면에는 우리의 삶의 질 수준이 절대적, 상대적으로 매우 낙후되어 있다는 절박한 인식이 배경으로 자리하고 있다(김선기, 2006: 95-96).

- 1) 가장 전형적인 주민주도형 지역개발사업인 지역 만들기가 정책형성과정에서 최고 의사결정권자인 대통령의 지시로부터 출발했다는 사실은 그 자체가 아이러니일 뿐 아니라 향후 이 정책이 주민주도형으로 발전하는데 태생적인 한계로 작용할 우려가 없지 않다.
- 2) 예컨대 전남의 경우 정부의 살기좋은 지역만들기 정책과는 별도의 자체 시책으로서 ‘행복마을 가꾸기’ 사업을 추진하고 있으며 이 업무를 전담하기 위하여 도에 행복마을과를 설치 운영하고 있다.

짧은 개발연대의 급속한 도시화와 산업화로 인하여 도시와 농촌을 가릴 것 없이 총체적으로 생활환경과 삶의 질의 수준이 극히 저하되어 있는 것이 오늘의 국토 모습이다. 도시는 끊임없이 밀려드는 유입인구의 집과 일자리를 감당하기에 도 벅찬 형편이어서 제반 환경의 질적 수준 향상에 눈 돌릴 겨를이 없었으며 그 결과 삶의 질 인프라가 현저히 저하되고 모든 도시에 물개성과 획일화를 초래하였다. 반면 농촌은 도시의 과밀화와는 대조적으로 과소화의 폐해에 시달리고 있다. 급격한 인구유출과 고령화의 진전으로 한국 농촌은 지역사회의 유지 자체가 곤란한 지경에 처해있으며 소득수준은 물론 생활환경이 매우 열악하여 한마디로 ‘먹고살기도 어렵고 생활도 불편한 곳’으로 전락한지 오래이다(송미령, 2006: 337-339).

한편 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 지향에서 문화와 환경 지향으로 전환되고 있는가 하면 삶의 가치관도 물질주의적 가치(materialistic value)에서 탈물질주의적 가치(post-materialistic value)로 이동하고 있어(성경룡, 2006: 6) 생활의 양적 조건 못지 않게 질적 조건이 중요시 여겨지고 있다. 여기에 지방자치 발전과 주민의식 신장이 더해지면서 주민의 삶의 질 문제를 주민 스스로의 노력으로 해결하려는 지역 만들기가 관심의 전면부에 부상하고 있다.

본격적인 지방자치가 도입된 지 10여년이 넘어서고 있는 시점에서 지역 만들기는 지방자치의 본연으로서 주민자치를 실질적으로 추구해 볼 수 있는 제도로서 큰 의미를 갖고 있다. 또한 지역 만들기는 지역역량에 기초한 전형적인 내생적 지역개발사업이며 장소(place)보다는 사람(people)의 번영에 초점을 둔 지역발전전략이라 할 수 있는데(Hoover, 1971: 271-272), 이는 바로 지역 만들기의 추진 동력이 주민으로부터 가동되기 때문이다. 지역 만들기는 다름 아닌 ‘주민에 의한, 주민을 위한, 주민의 사업’이며, 지역 만들기가 여타 개발사업과 구별되는 가장 큰 특징적 요체도 주민주도형 추진체계에 있다.

그러나 이러한 지역 만들기의 본질과 특성에도 불구하고 정부의 지역 만들기 정책 추진과정을 보면 정책의 정체성이 모호할 뿐 아니라 추진체계도 정부의 표방과 달리 관 주도방식을 크게 탈피하지 못하고 있다. 지역 만들기 정책의 배경, 개념 및 내용, 특성에 대한 이해가 깊지 않은 상태에서 살기좋은 지역만들기로 대표되는 다양한 지역만들기 정책들이 정부 주도로 추진됨으로써 자치단체뿐만 아니라, 전략의 실질적인 주체인 지역주민들 또한 이 정책을 이해하는데 적잖은 어려움을 겪고 있는 것이 현실이다. 또한 여러 중앙부처에서 지역만들기 사업을 동시 다발적으로 시행함에 따라 부처별 사업의 추진체계나 사업내용을 이해하기에도 어려운 실정이다. 무엇보다도 큰 우려는 지역 만들기가 정부주도의 획일적인 공모제로 시행됨에 따라 이 정책이 생활속의 주민주도형 지역개발사업으로 정착되지 못한 채, 중앙의존형, 행정주도형, 외관중시형의 또 다른 국토가꾸기사업으로 변질될 가능성이 없지 않다는 점이다.

따라서 정책 시행의 초기단계에서 기존의 유사 마을단위 지역개발사업과 차별화되는 지역 만들기 사업의 정체성을 규명하고 주민주도형 추진체계를 구축하는 등 한국적 여건에 부합하는 지역만들기 추진모형의 개발이 매우 시급한 형편이다. 이 연구는 지역 만들기에 관한 이론적 논의와 국내외 사례에 대한 심층적, 체계적 분석을 통하여 주민주도형 지역 만들기의 성공요인과 문제점을 도출하고 정책적 시사점을 토대로 주민주도형 지역 만들기 추진모형을 구축하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 지역 만들기를 주민참여 수준에 따라 주민참가형, 주민기획형, 주민주도형의 세 단계 유형으로 구분하고 각 유형별로 추진체계 및 추진방식에 대한 구체적 정책대안과 주체들의 역할을 모색하는 것에 연구의 초점을 두고 있다.

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구범위

이 연구는 최근 들어 지역개발의 새로운 정책분야로 대두된 지역 만들기에 대하여 한국사회에 적합한 주민주도형 추진모형을 구축하는 연구이다. 연구주제가 연구내용과 일관성을 갖추기 위하여 연구주제를 구성하는 주요 개념에 대해 의미와 범위를 명확히 설정할 필요가 있다.

첫째, 연구의 대상인 ‘지역 만들기’의 의미, 성격 및 범위 등의 설정에 대한 논의가 선행되어야 한다. 지역 만들기가 어떤 사업인지에 대해서는 한마디로 딱 잘라 규정하기가 매우 어렵다. 이러한 어려움은 비단 이 정책을 처음 시작하는 우리 나라에만 직면하는 문제가 아니라 지역만들기의 역사가 오래된 일본의 경우에도 마치즈쿠리의 개념과 성격에 대해 아직도 정확한 정의가 내려지지 않은 채, 다양한 의미가 혼재되어 사용되고 있다(김찬호, 2000: 103-104; 윤병구, 1995: 164-165).³⁾

지역 만들기의 정책범위를 설정하기 위해서는 ‘지역’과 ‘만들기’의 의미를 규정해야 한다. 먼저 지역의 공간적 대상은 마을, 동네, 도시, 지역 등 다양한 공간이 대상이 되지만 중요한 것은 공간의 크기가 아니라 ‘공동체의 유기적인 생활 터전’을 의미하는 공간의 성격이다. 때문에 주민이 ‘우리’라고 인식할 수 있는 범위라면 물리적 크기에 구애받을 필요는 없으며(김선기, 2006: 106), 일본의 경우에도 町(마치), 街(마치), 村(무라), 도시, 지역 등 다양한 용어를 혼용하고 있다. 이 연구에서도 지역과 마을을 특별히 구분하지 않고 사용하기로 한다.⁴⁾ 다

3) 일본에서 마치즈쿠리의 의미와 성격이 단정적이지 못한 것은 오랜 기간 동안 주민들이 일상생활에서 부딪히는 문제의 해결로부터 수많은 형태의 마치즈쿠리의 경험이 축적되는 과정에서 이 사업이 환경과 이념 또는 사상의 변화에 끊임없이 적응하면서 진화해 왔기 때문이다.

음으로 만들기의 의미는 일본의 경험에서 보듯이 어느 특정 분야에 국한하지 않고 인간의 삶과 연관된 거주, 근로, 여가의 모든 요소를 총체적으로 창조 또는 일신(一新)하는 과정을 뜻한다. 요컨대 이 연구에서는 지역 만들기를 ‘지역성, 상호작용, 유대감으로 구성되는 마을을 대상으로 거주, 근로, 여가로 대별될 수 있는 생활공간의 기능을 만드는 과정’으로 정의하고자 한다.⁵⁾

둘째, 지역 만들기의 정책 성격을 규정하는 ‘주민주도’의 의미에 대한 해석이 매우 중요하다. 이 연구에서는 지역 만들기를 전형적인 ‘상향식-주민주도형 정책’으로 규정하면서 종래의 전통적인 지역개발정책의 ‘하향식-정부주도형 정책’의 추진방식과 차별화하고 있다. 때문에 주민주도란 정부주도에 대비되는 용어로서 지역개발사업의 발의에서부터 세부프로그램의 기획을 거쳐 시책의 집행에 이르기까지 모든 과정을 주민이 이니셔티브를 쥐고 추진하는 것을 의미하며 모든 지역 만들기가 궁극적으로는 주민주도형 정책으로 발전하는 것을 지향하고 있다.

일반적으로 지역 만들기는 행정과 주민의 역할배분 관계에서 주민참여의 수준에 따라 주민참가 단계 → 주민기획 단계 → 주민주도 단계로 진화적인 발전 양상을 보인다. 지역만들기의 역사가 일천한 우리의 경험을 보면 모든 지역 만들기가 주민주도 단계에 이른 것은 아니며 각 사례마다 주민참여의 수준에 차이가 있다. 따라서 이 연구에서는 지역 만들기의 추진단계를 주민참가, 주민기획, 주민주도의 3단계로 구분하고 최종적으로는 지역 만들기가 주민주도 단계에 이르는 것을 목표로 하되 그 이전 단계에서도 주민의 역할과 참여를 극대화하는 방안을 모색하고 있다.

셋째, 이 연구는 지역 만들기를 주민주도형 개발사업으로 정착시키기 위한 ‘추진모형’의 틀과 세부방안을 제시하는 것이 목적이다. 따라서 추진모형에서는 지역 만들기를 주민참여의 수준에 따라 주민참가형, 주민기획형, 주민주도형으로 구분하고 각 유형별로 특성, 필요요건, 주체별 역할을 제시하고 있다. 특히

4) 실제 정부의 지역 만들기 정책에서도 실제 사업단위는 마을을 대상으로 하고 있어 인위적인 구분의 실익이 없다.

5) 지역 만들기의 개념에 대한 이론적 논의는 제2장 제2절에서 상세하게 다루고 있다.

이 연구에서는 지역 만들기가 유형별로 변환되는 과정에서 정부(중앙정부, 지방자치단체)와 주민(매개집단, 리더 등)간에 주도권이 어떻게 변화하는지에 초점을 두고 각 주체의 바람직한 역할모형을 제시하고 있다.

한편 연구의 대상인 지역 만들기로는 민선자치 이후의 자생적 지역만들기 사업과 2006년부터 범 정부 차원에서 추진하고 있는 살기좋은 지역만들기 사업을 모두 다루고 있으며 여기에는 행자부를 비롯하여 건교부, 농림부, 문광부 등 각 부처의 관련 사업이 포함되어 있다.

2. 연구방법

1) 주요 연구방법

(1) 문헌조사 및 선행연구 검토

이 연구에서는 선행연구에 대한 문헌조사를 통하여 주민주도형 지역개발의 이론적 논의를 정리하고 있다. 즉 지역 만들기의 추진배경 및 역사, 그리고 마을 만들기의 개념과 특성 등에 대해서 국내외 선행연구를 검토함으로써 연구의 기본 틀을 설정하고 사례조사 및 설문조사의 계획을 수립하는데 필요한 시사점을 도출하고 있다. 또한 미국, 영국, 일본의 마을 만들기 추진과정과 다양한 사례에 대한 문헌조사를 통하여 각 나라의 특징과 시사점을 정리함으로써 주민주도형 추진모형을 구축하는데 참고자료로 활용하고 있다.

(2) 유형별 사례의 심층분석

우리 나라에서 지역 만들기가 어떻게 추진되고 있고 그 과정에서 성공요인과 문제점이 무엇인지를 파악하기 위하여 지역 만들기 사례지역에 대한 현지조사를 통하여 심층면담을 실시하였다. 사례는 도시주거지역, 도시상업지역, 농촌지역으로 구분하여 각각 1개씩 3개 지역을 선정하되 자생적 지역 만들기 사업과 정부의 살기좋은 지역만들기 사업이 모두 포함되고 동시에 주민참여 수준에서

도 단계별 함의를 추론할 수 있도록 사례지역이 포함되도록 고려하여 지역을 선정하였다. 이때 선정된 사례지역은 해당 관련 사업의 공간적 범위에 따라 마을 단위에서부터 시군단위로 다양하게 나타나지만 실제 구체적인 사업이 진행되는 대상은 대체로 마을단위로 구성되어 있는 것이 공통적이다. 선정된 3개 사례조사지역은 다음과 같다.

- ① 서울시 종로구 북촌 : 90년대 이후 한옥보존과 관련된 북촌 가꾸기 사업이 주민주도형 마을 가꾸기의 일환으로 진행되어 온 한국의 대표적 마을 만들기 사례지역 (도시 주거형/ 건교부 살고싶은 도시만들기 시범마을 지정)
- ② 인천시 부평구 문화의 거리 : 90년대 후반 재래상인들이 상권 활성화 및 주민편익제고를 목표로 자발적으로 문화의 거리를 조성한 이후 2000년대 들어 다양한 축제 개최, 한평공원 조성 등 독특한 상업형 마을 만들기 사례 지역 (도시 상업형/자생적 마을 만들기)
- ③ 전라북도 진안군 : 마을간사라는 독특한 운영 시스템을 통해, 전문가와 행정의 긴밀하게 연관되어 지역 만들기 사업을 꾸려나가고 있는 농촌형 지역만들기 사례지역 (농촌형/ 행자부, 농림부 관련 사업 및 자체사업으로서 으뜸마을가꾸기 사업 추진)

(3) 시민단체 및 전문가 면담조사

민선자치 이후 우리 나라에서 추진되어 온 자생적 지역 만들기 사업에서 가장 주도적 역할을 담당해 온 주체로는 시민단체나 지역 리더를 꼽을 수 있다. 그들은 정부의 지역만들기 정책이 추진되기 훨씬 이전부터 다양한 지역 만들기 사업을 이끌면서 지역문제의 인식, 지역 만들기 계획 수립, 세부시책의 집행 등 지역 만들기의 전 과정에 걸쳐 성공요인과 실패요인을 경험으로 체득한 집단이기 때문에 이들의 전문적 견해를 연구에 반영하기 위하여 면담조사를 실시하였다. 도시지역에 대해서는 도시연대 등 시민단체의 활동가와 주민자치센터 강사 등을 면담하였으며, 농촌지역에 대해서는 시민단체 활동가와 영농법인 대표 등을 면담하여 의견을 수렴하였다.

(4) 담당공무원 대상 설문조사

국가균형발전을 위한 질적 발전정책 차원에서 2006년부터 각 중앙부처 주관으로 추진하고 있는 살기좋은 지역만들기 사업의 추진체계와 추진방식 등에 관한 문제점과 개선방향을 도출하기 위하여 설문조사를 실시하였다. 조사는 2007년 7월~8월의 기간에 실시하였으며 초기 단계에 있는 정부의 살기좋은 지역 만들기 추진체계에서 가장 중요한 역할을 하게 될 것으로 여겨지는 기초자치단체를 대상으로 지역 만들기 담당공무원에게 구조화된 설문지를 통해 의견을 취합하는 방식으로 이루어졌다.

이 때 조사대상에는 행자부의 살기좋은 지역 만들기 담당 공무원은 물론이고 균형위의 살기좋은 지역 만들기 정책 하에서 진행되고 있는 타 부처(건교부, 농림부, 해수부, 문광부)의 사업 담당자도 포함하여 전반적인 정부 정책의 추진체계 및 추진방식에 대한 문제점을 진단하였다.

2) 연구의 접근틀

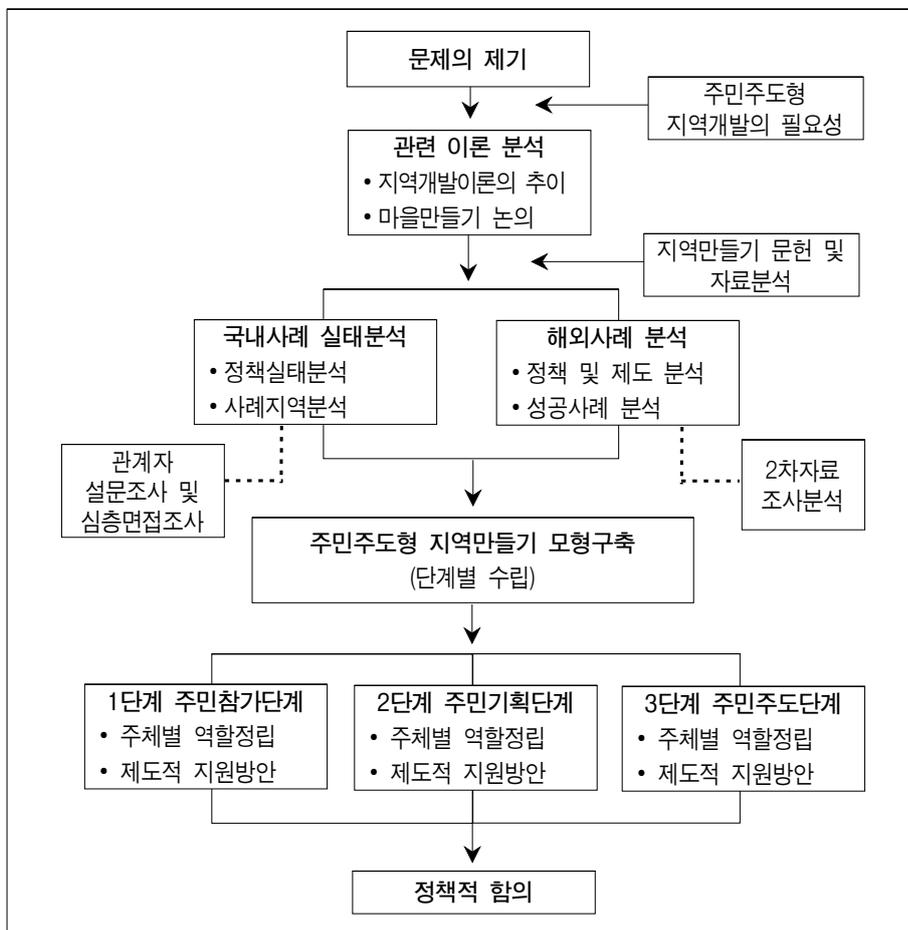
이 연구의 주요 내용은 크게 네 가지 부분으로 구성되어 있다. 먼저 관련 이론 분석에서는 시대별 지역개발론의 검토를 통해 지역개발 패러다임의 변화를 살펴보고 지역 만들기가 전통적인 지역개발과 어떤 특징이 차별화되는지를 정리하였다. 아울러 주민주도형 지역개발의 이론적 토대로서 참여적 지역개발론과 마을 만들기의 기본 개념 및 특성을 살펴보았다.

다음으로 지역 만들기의 현황 및 실태분석에서는 민선자치 이후 우리 나라 지역 만들기 정책의 추진실태를 개략적으로 분석하고 국내 사례와 외국 사례에 대한 심층분석을 통해 지역 만들기의 추진체계 및 추진방식에 대해 주민참여의 관점에서 성공요인과 문제점을 분석하였다. 이 과정에서 정부의 살기좋은 지역 만들기 정책의 문제점을 도출하기 위하여 각 중앙부처 지역만들기정책 담당자에 대한 설문조사를 실시하였다.

이상의 분석과정에서 정리한 시사점을 바탕으로 주민주도형 지역만들기의 추

진모형을 주민참여의 세 가지 유형에 따라 구축하고 있다. 즉 주민참여의 단계에 따라 지역 만들기를 주민참가형, 주민기획형, 주민주도형으로 구별하고 각 단계별 유형에 부합하는 주민참여의 모형을 구체적으로 제시하고 있다. 이어서 향후 지역 만들기 사업이 최종적으로 주민주도형 지역개발사업으로 발전, 정착하는데 필요한 제도적 환경을 조성하기 위하여 다양한 정책대안을 모색하였다. 각 부분의 연구진행과정은 <그림 1-1>과 같다.

<그림 1-1> 연구수행도





제2장 지역 만들기에 대한 이론적 논의 검토

제1절 지역개발의 패러다임 변화 ▮▮

1. 지역개발의 역사적 변천

지역개발론만큼 이론적으로 다양한 분야도 없다. 지역의 양적, 질적 성장을 동시에 고려하면서 공간을 매개로 이루어지는 각양각색(各樣各色)의 인간활동을 포함해야 하는 탓이다. 여기에 지역개발은 국가개입의 과정이다보니 국가 자체의 변화, 혹은 국가 개입을 조건짓는 경제적, 정치적 환경변화에도 직접적인 영향을 받는다. 지역개발 이론이 시대별로 다양한 범주로 조직화되어온 건 이런 연유에서 때문이다.

지역개발의 이론은 다른 어느 분야에 못지않게 역사적 변천에 따라 다양한 형태로 변모해 왔다. 가령 오랫동안 전통적 패러다임을 형성해 온 성장모델과 재분배 모델에서는 국가적 효율성(efficiency)과 지역간 형평성(equality)이 대체(trade-off)관계를 이루고 있었지만(Friedmann, 1960: 44-53; Alonso, 1968: 1-12; Hansen, et al., 1990: 3-4), 오늘날과 같이 도시와 지역의 경쟁력이 국가경쟁력과 동일시되는 경제적 여건에서는 지역적 수준의 경쟁력, 대응력, 잠재력을 활용하는 것이 당면과제가 되었다.

전통적으로 지역개발은 기능적 개발⁶⁾을 중심 논리로 삼아왔다. 공간의 기능

6) 지역개발의 논리는 기능적(functional)/영토적(territorial), 논리(Friedmann & Weaver, 1979)로 대별된다. 기능적 개발이 지역을 국가의 하부 단위로 보아 전체의 일부로 이해하는 것이

적 조직화는 1950년대부터 지속된 ‘하향식 개발패러다임’에 논리적 근거를 제공하며 유지되었다. 허쉬만(Hirschman, 1958)이 제시하는 바 ‘누적효과(trickling-down)’가 ‘분극효과(polarization)’를 앞지를 수 있는 ‘통제된 불균형(controlled imbalance)’ 상태를 전제로 한 기능적 개발은 국가차원의 공간 재조직화를 정당화하기에 충분했다. 하지만 주변지역으로 성장의 결과가 누적 확산되리라는 낙관은 현실로 나타나는 ‘역류효과(back-wash effect)’로 인하여 정치적 공격을 받기에 이른다(김형국, 1991).

하향식/기능적 개발에 따른 공간의 불균형을 거론하지 않더라도 경제의 세계화라는 새로운 국면에 상응하지 못하는 자명하다. 하지만 이미 그 한계는 조절이론에서 주장하는 이른바 포드주의 축적체제의 위기에 맞물려 80년대부터 드러나기 시작한다. 대량생산/대량소비로 특징지어지는 포드주의 축적체제의 위기는 복지국가라는 조절양식의 변화를 강제하게 되었고 이는 지역경제의 위기로 나타나는데, 지역경제의 위기 상황은 국가단위의 거시적 조절체제를 불신하게 만들었고 지역차원의 미시적이고 기민한 조절체제가 등장하는 배경이 되었다(권태준, 1998).

자본유치를 위한 지방정부의 역할이 커지면서 지방정부차원의 새로운 성장전략으로 신산업지구의 모델이 제시되기에 이르며(강현수, 1999), 이후 본격적인 성장 전략이 세계 도처에서 구체화되는데 크게 보아 재조직화, 재산업화, 신산업화 전략으로 요약할 수 있다⁷⁾. 이러한 전략 구사의 기저에 놓인 것이 혁신의

라면 영토적 개발은 그 자체를 하나의 체계로 이해하는 것이다. 이는 각각 외생적(exogenous) 개발/내생적(endogenous) 개발과 유사하다.

- 7) 재조직화 전략은 제 3이태리와 같은 신산업지구에서 뚜렷이 나타나는 전략이다. 이 전략의 핵심적 목표는 자원의 흐름을 효율화하고 시장환경의 변화에 기민하게 대처할 수 있는 조직의 변화에 있다. 재조직화 전략에서 두드러진 특징으로는 하나의 산업부문에서 일어나는 생산자 간 협력 방식의 변화에 있다. 그 변화의 방식은 산업 지구별로 다소 차이가 있으나 소규모 기업의 생산네트워크에서 선도적 대기업을 중심으로 한 수직적 통합까지를 포함하는 것으로 알려져 있다. 재산업화 전략은 생산의 가치망을 따라 부가가치가 높은 단계로 이전해 가는 것을 의미한다. 이를테면 섬유산업을 원사, 직물로부터 최종적인 의류에 이르기까지 많은 생산단계의 결합을 통해 이루어진다. 이 경우 지역의 생산 단계를 원사에서 의류로 바꾸어 가는 것을 재산업화 전략이라 할 수 있다. 재조직화 전략

용기(容器)로서 공간이고 공간의 체계에 특수성을 부여하는 제도적 맥락을 강조하는 경향이다. 지역 경제적 측면의 변화는 최근 창조적 계급(Florida, 2002 ; 2005a ; 2005b) 논의로 이어지면서 지역사회의 어메니티와 사회적 분위기가 창조경제(Howkins, 2000) 시대 새로운 정책 대상으로 주목 받는 데까지 이어진다. 산업에 직접 연계되는 국지화된 제도 자산(institutional asset) 뿐만 아니라 그 지역사회의 삶의 질과 개방적 문화까지도 지역개발의 중요한 고려사항으로 자리잡았다.

주민이 주도하는 지역개발 추진체계를 수립하기 위한 이론적 논의를 검토하기에 앞서, 이하에서는 지역개발의 고전적 패러다임에서부터 최근의 경향까지를 구체적으로 소개하고 지역개발의 패러다임 변화과정을 살펴보도록 하겠다.

2. 지역개발이론의 연대기적 개관(概觀)⁸⁾

주지하다시피 지역개발의 전통적 사고는 물리적 기반시설 구축과 형평성 차원의 지역복지이다. 지역개발이란 일정한 지역을 대상으로 하여 생산기반과 생활기반을 정비한다는 물리적 계획(physical planning)에 근거하며, 나아가서 지역의 경제적 소득증대와 주민의 복지향상을 겨냥하는 경제·사회적 발전(socio-economic development)의 개념을 내포하고 있다(고병호, 1994). 즉, 지역적 차원에서 경제개발과 사회개발을 추구하는 것이다.

오랫동안 지속되어온 이러한 지역개발의 개념은 바킨(Bakin, 1972: 84)이 지적한 바 양적 성장과 구조변화로 요약된다. 시어즈(Seers, 1969)는 이를 경제성장과 소득 불평등 해소를 통한 사회적 혜택의 증대로 이야기한 바 있는데 아직도 그 기조는 흔들리지 않고 있다. 여기서 이른바 성장모델과 재분배 모델의 원형적 사

이나 재산업화 전략이 기존의 산업부문을 활성화거나 고부가가치의 생산단계로 이전하기 위한 것이라면 신산업화 전략은 아예 새로운 것을 이식·육성하는 것과 같다. 따라서 지역이 지녀온 기왕의 산업과는 전혀 다른 산업부문을 도입·육성하는 전략이라 할 수 있다. 통상 신산업화 전략은 첨단산업의 도입을 의미하지만 일반적으로는 지식기반산업, 문화산업, 새로운 형태의 소매업, 관광산업, 건강산업 등의 도입을 포함한다(정병순, 2000: 111; 박삼욱, 1999: 245).

8) 1970년대까지의 지역개발 이론은 고병호(1994)의 내용을 중심으로 요약 정리함

고를 엿볼 수 있다. 그러나 사회의 변천에 따라 지역개발에 대한 논점이 달라지고 새로운 패러다임이 형성되면서 이전 시기 개발 패러다임과 경쟁, 접합하며 진화해 나가는 게 사실이다. 이러한 변화를 연대기적으로 기술해 보면 다음과 같다.

1) 1950-60년대의 지역개발이론

이 시기 지역개발의 사회적 관심은 저개발이었다. 저개발 상태에서 벗어나고자 함이 개발의 최우선적 과제였다. 당시로서는 경제성장모형이 지배적인 패러다임이었으며 슈페터(Schumpeter, 1934)가 그 대표격이었다. 이 모델은 양적 성장을 통한 지역개발의 이론적 근거가 되었다(Seers, 1977: 2-7).

이 이론은 경제적 합리주의(economic rationalism)를 지도 이념으로 하여 효율성(efficiency)을 지향한다. 여기서 서로 상반된 두 가지 입장이 나뉘는데, 개발론과 저성장론이 그것이다. 개발론은 균형성장이론으로서 신고전과 경제성장이론에 근거한다. 이는 성장의 파급효과가 연관산업 및 주변지역으로 파급될 것이라는 낙관적 견해에 해당한다. 로스토우의 경제발전단계설(Rostow, 1961)을 중심으로 한 진화주의이론(evolutionist theory), 프리드만(Friedmann, 1967 :2-6)의 국가발전단계설, 산업화이론, 근대화이론 등이 여기에 속한다. 반면 저개발론은 파급효과보다는 역류효과가 커짐으로써 성장지역과 낙후지역간 불균형이 심화되고 구조적 저개발 상태를 벗어나기 어렵다는 입장으로서 불균형 성장이론이라 불린다. 불균형 성장이론의 관점에 선 이론에는 성장극 이론(Perroux, 1959), 누적성장이론(Myrdal, 1957), 불균형성장의 극화이론(Hirschman, 1958)이 여기에 속한다.

성장모델이 가지고 있는 한계에도 불구하고 총량적 경제성장정책은 50-60년대 당시 지도이념이었으며 지역개발정책이 대도시 중심의 성장거점육성과 하향식 개발을 추구하는 근거가 되었다.

2) 1970년대의 지역개발이론

1970년대의 지역개발은 경제성장보다 사회적 측면에 우선순위를 둔 재분배

모델, 기초수요접근법, 상향식 개발이 초미의 관심사가 되었다. 특히 1973년 석유과동은 전통적인 개발이론에 동요를 일으켰다. 성장보다는 최소한의 생활보장과 사회적 혜택의 증대가 개발정책의 주요 관심사가 되었다. IBRD의 연구태마인 ‘성장을 통한 재분배(redistribution with growth)’가 당시의 개발사조를 상징한다. 즉, 70년대를 통해 제기된 일련의 지역개발이론은 부의 재분배 모델이라 부를 수 있다. 성장을 통한 재분배를 실현하기 위한 국제적 노력은 3단계의 접근법으로 나타났는데 첫째, ILO에 의한 고용지향적 접근방법, 둘째, IBRD가 제안한 최소 소득접근 방법, 셋째 1975년 ILO 국제고용회의가 제시한 기초수요접근법이다.

이러한 재분배 사조를 바탕으로 70년대 후반에 이르러서는 상향식 개발이론이 도입되기 시작하였는데, 기초수요이론을 시발점으로 하여 프리드만(Friedmann and Weaver, 1978: 193-207)의 농도(農都)지구이론(agropolitan), 슈마허(Schmacher, 1977)의 소규모개발론(“small is beautiful”), 시어즈(Seers, 1977)의 ‘자립(self resilience)’을 통한 개발 개념, 그리고 일본의 삼전총(三全總)이 채택한 정주권 구상이 상향식개발을 지향하면서 재분배 모델 발전에 기여했다.

3) 1980년대의 지역개발이론

1980년대에 와서는 세계화와 지방화가 전개되면서 지역의 경쟁력을 높이는 전략이 새로이 등장했다. 지역 중심의 정책이 활발히 펼쳐지면서 지방경영이 중요시 되었다. 상향식 개발전략은 80년대에 있어서도 중요한 개발전략으로 추진되었으며, 특히 이 시기는 70년대까지 이어진 재분배정책이 포디즘의 위기로 좌절되었던 때로 소위 내생적, 혹은 내발적(endogenous) 개발전략이 중시되었다. 즉, 지역 스스로의 자활과 자립이 강조되었고 지역 차원의 자산을 적극 개발하는 움직임이 등장했다(Malecki, 1991: 110-111).

포디즘의 위기는 지역단위의 중소기업에 주목하게 하였고 다품종 소량생산을 특성으로 하는 포스트포디즘으로의 변화를 재촉했다. 소위 유연적 축적체제의 등장은 과거 국가단위의 조절체계가 아니라 도시 및 지역 수준에서 환경변화에

기민하게 대응할 수 있는 조절체계를 요구했으며 이러한 유연성의 원리는 유연적 공간 형성을 지향하도록 했다.

지역개발분야에서 내생적 발전론⁹⁾이 등장하게 된 것은 1970년대 중반 이후 진행된 세계화와 복지국가의 위기에 관련된다(Brenner, 2004). 지역간 불균형에 대한 복지국가의 자동조절(automatic regulation)이 이루어지지 않고, 전통 제조업 지역을 중심으로 한 쇠퇴가 가시화되면서 기존 개발전략과 실천적 접근방법 상의 문제들을 재조명하게 되었다(강인원, 1997). 즉 ① 공간에 대한 기능주의적 고찰방법과 경제에 국한된 공간개념, ② 역사적 부산물로서 공간불균형 인식에 따른 사회, 문화, 역사적 요인들에 대한 이론적 배제, ③ 총량경제성장 차원에서 지역 경제와 기반시설을 수단으로 인식, ④ 외생적인 성장동력과 전이메커니즘에 기초한 종속적 확산지향적 개발 등에 대해 주목하게 된 것이다.

이와 같은 문제의식은 영역적 개발주의(doctrine of territorial development : Weaver, 1978 : 406)에 기초한 개발개념의 재정립, 즉 “경제적 요소 외에 정체성과 관련된 사회, 문화적 요소들을 고려한 조화로운 공간개발”에 대한 인식의 변화를 가져온다. 이와 같은 변화는 기존의 외생적인 지역개발전략에서 지역자원(지역특성)과 지역 자체의 발전역량으로서 “내생적 잠재력(endogenous potentials)”의 발굴로 방향을 선회하는 계기가 되었다(Mettler-Meibom, 1980: 273).

이와 같은 결과는 국가주도의 하향식 개발패러다임에서 지역개발의 대상이자 주체로 지역을 자리매김하는 상향식 개발패러다임으로 전환으로 볼 수 있다. 즉, 하향식의 중앙집권적 개발시각과 기능적 지역개발전략으로부터 “개발체계의 조정”(Ewers, 1985: 14), “자조(self-reliance) 원칙”(Friedmann & Weaver, 1979)에 기초한 지역의 의사결정능력 제고가 정책적 진흥방향으로 제시되는 변화를 말한다.

4) 1990년대 이후 지역개발이론

1990년대 이후의 지역개발은 글로벌 차원에서 이루어지는 도시간 경쟁에 대

9) 내생적 발전전략에 대해서는 강인원(1997) 참조

한 대응으로 요약된다. 소위 자본의 월경(越境)이 본격화되고 그 자본이 재영역화하는 단위가 도시, 혹은 지역 규모로까지 내려가면서 지역개발의 전략은 곧 자본 유치의 전략으로 치환된다(Brenner, 2004). 하향식 개발에서 내생적 개발까지 이어오던 개발의 전략이 자본투자를 유치하기 위한 전략으로 바뀐 셈이다.

내생적 발전전략이 진행된 이후 경제지리학, 혹은 지역경제학에 있었던 르네상스를 한 마디로 표현하자면 “제도적 전향(institutional turn)”이라 할 수 있다(김동완, 2002). 이는 경제 경관의 형태 및 진화가 다양한 사회적 제도에 대한 응답한 관심 없이는 불가능하다는 인식에 기인한다. 이러한 제도적 전향에는 여러 동인이 작용하지만 대표적으로 제기되는 것은 다음과 같다(Martin, 2000).

첫째, 프랑스 조절이론의 확산으로 “능률적인 자본주의적 생산의 필수적인 토대(Storper & Walker, 1989: 5)”로서 사회-제도적 구조에 관심이 증폭되었기 때문이다. 이는 이른바 조절양식이라 불리는 지역의 경제적 생산·소비·축적에 대한 규칙, 관습, 규범의 총체에 주목하게 되었다는 의미이다.

둘째, 지역 경제 내에서 “사회-문화적(socio-cultural)”인 요소가 부상(浮上)한 탓이다. 전통적으로 지역경제에서 중요하게 다루어진 것은 “순수하게 경제적인” 대상이었다¹⁰⁾. 그러나 순수 경제적 이론 구성만으로는 해명할 수 없는 현상이 다수 존재하고 사회 문화적 구성이 중요하다는 인식이 빠르게 확산되고 있다.

마지막으로 지난 20여 년 간 이루어진 자본주의 제도상의 변화에서 기인한다. 2차 대전 이후 토대를 이루고 조절하였던 포디즘적 축적 체제가 포스트 포디즘으로 이행하면서 종래의 제도적 환경이 효능을 상실하는데, 이에 새로운 제도적 형태가 확산하게 되었다. 따라서 변화하는 자본주의적 경관을 이해하고 분석하기 위한 노력이 진행되는 것은 자연스러운 현상이라 할 만하다.

이러한 제도적 전향은 산업지구, 신산업공간, 혁신환경, 지역혁신체계 등으로 구체화된다. 각각의 이론에서 다소간의 차이를 발견할 수는 있으나 기술혁신의

10) 지역경제란 국민경제를 이루는 부분체계이며, 지역은 계정단위로서 국가의 일부분이고, 다른 계정단위인 인접지역과의 상대적 관계에서 그 위상이 결정된다는 것이 전통적 규정이다. 여기서 지역경제활동의 공간적 속성은 인구(노동력), 자본(재화)로 이루어지는 생산 요소의 흐름으로 파악된다(소진광, 1999 : 69)

역할을 중요시하고 혁신의 성과에 있어 지역의 ‘제도적 환경(milieu)’에 주목한다는 점에서는 공통적이다(Martin, 2000). 즉, 기술 혁신이 경제적 성과에 결정적인 변수라는 인식이 확산되면서 혁신을 위한 학습의 토양으로서 지역사회의 제도를 바라보는 것이다.

혁신체계 접근에서 지역이라는 공간적 설정이 의미를 갖게 되는 데에는 암묵적 지식의 역할이 크다. 룬드발(Lundvall, 1996)에 따르면 지식의 종류에는 대상지(know-what), 원리지(know-why), 방법지(know-how), 인맥지(know-who)가 있는데, 이 중 대상지와 원리지는 문자화 할 수 있는 지식인데 반해 방법지와 인맥지의 경우 개인과 그들 간의 관계에 체화된 암묵적 지식이다. 전자의 경우 특정 지역적 경제에 제약받을 필요가 없지만 암묵지의 경우 상호작용적 학습이 누적된 지역을 벗어날 경우 높은 비용을 초래하게 된다는 것이다. 더욱 엄밀히 말해 지역사회에서 발전할 수 있는 누적적 제도를 다른 지역으로 고스란히 베껴 옮기는 것은 사실상 불가능하다는 의미이다.

반면 혁신의 환경으로서 제도는 지역사회에 소요된 자산(asset)으로 이해할 수 있다. 물론 혁신체계 접근에서 제도개념의 대상으로 보는 것과 엄격히 구분되는 것은 아니지만 보다 장소특수한 것으로 설정한다는 특징이 있다. 소위 GREMI(Group de Recherche European sur les Milieus Innocateurs)학파로 대표되는 혁신환경론에서 제시하는 바, 지역의 제도적 풍토(Milieu)는 특정 지리적 영역 내에서 관계들의 집합으로 정의된다(Camagni & Rabellotti, 1997). 여기서는 기업자체에 대한 관심보다는 지역의 혁신환경(milieus innovateurs)이 집합적으로 구성하는 영토적 생산체계(territorial production system)가 주된 고민거리이다. GRMEI의 관점에 따르면 혁신환경에서 성공의 관건은 정보 수집비용과 정보 분배비용을 결정하는 집합적 학습 역량에서 나온다. 네트워크를 통해 얻게 되는 이익은 암묵적 행위정보, 복잡한 메시지의 해석, 생산품과 기술에 대한 공통의 “재현(representation)”과 신뢰의 형성으로 가능한데 그 원천이 환경(milieu)에 있다. 요컨대 혁신환경론에서 제도적 요소는 ① 기업, 연구소, 훈련·교육기관, 지방당국 등의 행위자 집단, ② 행위자 집단간의 개방성과 상호의존성으로 구성되는

조직 논리, ③ 행위자들의 집합적 학습과정을 담보할 수 있는 지역 생산체계의 역량으로 정리해 볼 수 있다.

지금까지 살펴 본 바 지역개발의 이론은 그 방향에 있어 하향식에서 상향식으로, 개발의 주체역시 국가라는 큰 규모에서 지역, 도시, 근린의 작은 규모로 진행되어 왔음을 알 수 있다. 요컨대 지금까지 지역개발이론 변화는 환경변화에 대처하는 조절규모의 변화, 조절방식의 변화라 할만하다.

3. 지역개발 패러다임의 변화

이상에서 간략히 검토한 지역개발이론의 변화 과정을 살펴 보면, 경제성장의 기본적인 공간단위가 달라짐을 알 수 있다. 즉, 균등발전론과 불균등발전론으로 대표되는 성장론 모델의 경우에는 기본적인 경제성장의 단위가 국가이다. 균형이론에서는 국가경제의 균형모델을 공간적으로 적용하여 국가 경제성장에서 나타나는 불균형은 일시적인 것이며 장기적으로는 균형상태로 이행할 것이라 본다. 이에 반해 불균등발전론에서는 국가의 경제성장, 특히 자본주의 체제 하에서 경제성장은 지역간 불균등 발전을 전제로 한다. 두 이론이 지역 불균형의 문제에 대한 근본적인 대답각을 세우고 있음에도 공통적인 것은 경제성장의 단위가 국가 단위라는 것이다. 재분배론의 경우도 불균형론의 연장선상에서 국가의 불균형 해결을 체계화시켜내는 이론틀이라 하겠다.

이에 반해 내생적 발전론(endogenous development theory)과 자본입지경쟁론(capital locational competition theory)의 경우에는 경제성장의 기본단위가 도시, 혹은 한 지역으로 설정된다. 그 이론적 연원은 세계화(globalization) 이후 전지구적으로 진행된 재영역화(reterritorialization), 재규모화(rescaling)에 있다. 그 과정에서 경제성장 전략의 대상을 국가에서 도시 및 지역, 근린, 글로벌 수준으로 다변화(多邊化)시키게 된다.

앞서 언급한 바 기존의 지역개발 모델이 성장거점 방식에 의한 불균등 발전 전략을 채택하고 있었던 것에 비해, 대안적 지역발전 모델은 지역의 다양성과 자

을성을 전제한 지역의 혁신능력에 주목한다(Maillat, 1998). 이러한 논의들은 ‘지역/국가 혁신체제이론(regional/state innovation system theory)’, ‘거버넌스 이론’ 등의 출현으로 이어지고 있다. 그리고 지역의 학습, 혁신 능력에 주목하는 계획분야의 새로운 접근은 1990년대 협력적 계획으로 구체화되고 있다(김두환, 2000a).

협력적 계획의 주체는 직접적 이해당사자들만이 아니라 간접적 이해당사자를 포함한 광범한 이해당사자이다. 우리나라에서도 공공계획과정에 직접적 이해당사자들만 참가하는 것이 아니라는 점은 현실로 받아들여지고 있다. 다양하고 광범한 이해당사자들이 공공정책과정에 참여하는 현실에서 중요한 것은 이해관계가 고정된 것이 아니라는 점을 이해하는 것이다. 이해관계를 고정된 것으로 본다면 서로 다른 이해관계를 가진 사람들은 적대적일 수밖에 없고, 따라서 다양한 이해관계를 가진 주체들의 참여는 갈등을 증폭시킬 뿐이다. 하지만 사람들은 어떤 문제에 관해 올바르게 사고하는 방법을 알지 못할 수도 있으며 그들이 토론을 통해 다르게 사고하는 방법을 배울 수도 있다.

협력적 계획의 과정은 연산과정 또는 통제과정이 아니라, 의사소통과정이며 학습과정이다(Innes and Booher, 1999 :13). 여기서 정책과 행동의 관계는 단선적인 것이라기보다는 서로를 구성하는 것이며, 명령과 통제의 과정이 아니라 권한을 부여하는 과정이다. 이것이 합리적 계획모델의 선형적인 목표-수단 사슬을 대체한다. 그것은 지식과 가치를 행동으로 전환시키는 보다 폭넓게 조정된 전환을 강제하는 힘이다. 이러한 조정은 합리적으로 계산되는 개인들에 의해서가 아니라 공유된 의미들을 통해서 발생한다(Healey, 1997 : 284-285).

요컨대 주민참여를 통한 지역개발의 운영원리로서 협력적 계획을 제시할 수 있는 근거는, 다양한 암묵적 지식이 소통하고 공유되는 과정에서 더욱 창의적인 아이디어가 나타난다는 원리이다. 문자화되고, 정형화되지 않은 국지적 지식의 통합과 새로운 합리성을 구현해내는 원리로서 협력적 계획의 의의를 찾을 수 있다. 나아가 급변하는 세계 경제에서 하나의 지역, 하나의 도시가 유연하게 적응하고 생존해 나가기 위한 제도적 자산, 혹은 제도적 역량은 주민이 참여하는 질서가 지역개발에 투영될 때 나타날 수 있다.

지금까지 지역개발이론에서 제도주의적 전향과 함께 단선적인 지역계획이론의 대안으로서 협력적 계획이론을 살펴보았다. 이 두 가지 논의가 공통적으로 함축하는 바는 다양한 이해당사자가 지역개발계획에 참여할수록, 그 주체들의 지식을 제대로 계획과정에 반영시킬수록, 새로운 지식을 수용하는데 유연할수록 급변하는 세계경제의 흐름에서 살아남을 가능성이 커진다는 점이다.

이상에서 보았듯이 급변하는 경제환경, 세계화, 정부의 변화, 제도의 중요성 등 최근 지역개발의 이론적, 정책적 프레임에서 나타나는 변화의 방향은 계획과정의 개방과 참여, 의사소통이라 하겠다. 그리고 그 계획의 방향은 하향식 개발에서 상향식 개발로의 추세를 이어가고 있다.

이와 유사한 논의로 니시카와 요시아키(西川芳昭, 2006:122)도 개발 패러다임의 변화로서, 지속가능한 학습과정 등을 포함하는 가치의 재발견, 지역에 사는 사람들의 시각·능력을 전제로 한 인간과 환경의 상호관계 지속성 등을 주목하고 있으며, 개발의 주체 또한 국가나 기업이 아니라 한사람 한사람의 인간이며 그 인간이 자발적인 의사로 형성한 공동체여야한다고 주장한다. 이와 같은 시각에서 볼 때, 지역 만들기에서 시민참가의 문제는 불가결한 것으로 보인다(<표 2-1> 참조).

〈표 2-1〉 지역개발 패러다임의 변화

구분	기존 개발 시각	전환된 개발 시각
개발철학	경제적 발전	풍족함 실현
개발목표	지역·국가 개발	인간개발·인간의 안전보장
개발주체	국가·기업	개개인의 인간·공동체
근대화의 개념	직선적 발전	단계적 발전과정의 인식
프로젝트 평가	목표달성	과정 중시
기술의 자리매김	과학기술의 탁월성	지역에 존재하는 전통적 지혜의 탁월성
지역주민	원조·개발의 대상/수익자	개발의 주체·자원/전문가와 공동의 학습자
정보의 소재	외부전문가	지역주민
산업기반	공업	농업(생태계 중시)
환경에 대한 시각	지배의 대상	보전과 공생의 대상

제2절 주민주도형 지역개발의 이론적 논의

1. 커뮤니티 개발로서 마을 만들기의 대두

급속한 산업화와 도시화를 겪으며, 대면적 의사소통과 상호 협력에 기초하여 공유한 가치와 규범, 장소적 정체성을 형성할 수 있었던 공동체적 지역사회의 해체를 초래하였다. 이로 인해 지역사회 삶의 질이 저하되었을 뿐만 아니라, 미래의 사회경제적 발전을 보장할 수 없게 되자, 서구사회에서는 기존의 개인주의적 생활양식을 극복하기 위한 다양한 실천 운동들이나 학문적 개념 모색을 시도하였다.

최근 등장한 대표적 개념이나 이론들로서 신도시주의(new urbanism), 창조적 도시(creative city), 사회적 자본(social capital) 등을 들 수 있는데, 이러한 개념이나 이론들은 명시적 또는 암묵적으로 지역공동체의 실현을 통한 지역발전을 전제로 하고 있다(최병두, 2006).

지역 공동체, 즉 커뮤니티를 통한 지역발전전략으로서 커뮤니티 개발(community-based development)은 커뮤니티를 새롭게 조성하거나 해체 또는 와해된 커뮤니티를 다시 복원하려는 일련의 시도로서 커뮤니티의 구성요소인 지역성, 공동체성, 유기체적 속성을 복원하는 것이다. 즉, 지역주민들의 삶의 질을 지속적으로 향상시킬 목적으로 지역공동체에 관계되는 다양한 행위주체들이 긴밀한 협력체제를 구축해서 주변환경과의 조화 및 균형을 고려하며 생활환경을 개선해 가는 일련의 집단적 활동인 것이다(계기석·천현숙, 2000:22).

커뮤니티 개발은 물리적 환경 전반을 단순히 개선하는 것만이 아니라 지역공동체를 조성하고 활성화한다는 뚜렷한 목표 아래 해당 지역의 기반시설을 건설하고 정비한다는 차별성을 가진다. 또한 관련 주체간의 긴밀한 협력체제를 유지하고 관련된 여러 주체를 참여시키면서 주민들의 의견을 수렴하는 상향식 접근 방법을 취하게 된다. 따라서 행정 및 전문가뿐만 아니라 지역주민의 적극적인

참여가 커뮤니티 개발의 가장 중요한 특징이 되며 주민참여를 통한 사회적 합의를 중요시한다.

한국에서도 최근 다양한 유형의 자생적 공동체 운동들이 여러 지역들에서 이루어지고 있다. 이러한 운동들은 아직 초기단계에 불과하지만, 지역사회의 공유된 가치나 이해관계를 실현하면서 지역사회의 규범과 자치, 공동의 삶의 질 향상 등을 추구하고 있다. 현재 이러한 지역 공동체 복원 운동들은 마을 만들기로 이해되고 있으므로 여기서는 ‘마을 만들기’¹¹⁾의 논의로 보다 자세히 살펴보도록 하겠다.

2. 마을 만들기의 이론적 논의¹²⁾

1) 마을 만들기의 구조적 개념 정립

정립된 이론에 의해 추동되었다기보다는 마을단위의 지역운동의 성격을 띠고 있는 한국의 마을 만들기의 특성을 마을 만들기에 관한 초기 연구자 정석(1999:5)은 다음과 같이 요약하고 있다.

- 11) 일본의 마치즈쿠리를 직역한 느낌이 없지 않은 ‘마을 만들기’는 생활환경에 관심을 갖고 행동하는 주민들의 활동을 지칭하는 말로 그동안 ‘지역 만들기’, ‘동네 가꾸기’, ‘마을 가꾸기’ 등과 혼용되어 왔으나, ‘마을’이 품고있는 공동체적 의미, 가꾸기가 담고 있고 물리적 치장의 의미로 인하여 전문가와 시민운동가들 사이에서 ‘마을 만들기’라는 용어로 자연스럽게 수렴되고 있는 추세이다(정석, 1999: 2-3).
- 12) 이호(2007)는 공간적 차이, 사업내용의 차이를 들어 마을 만들기과 지역 만들기를 구분하여 이해하고 있지만, 이는 현재 진행되고 있는 정부의 ‘살기좋은 지역 만들기’를 비판하고 마을 만들기의 본래적 특성을 보다 강조하기 위해서였다. 초창기 마을단위 지역운동이 진행될 당시에는 마을 만들기과 지역 만들기를 혼용하여 썼듯이 공동체 복원을 위한 풀뿌리 운동이라는 점에서 두 개념은 본질적 의미를 공유하고 있다. 다만, 마을 만들기는 ‘마을’이라는 공간적 단위를, 지역 만들기는 ‘지역’이라는 공간적 단위를 대상으로 하고 있다는 차이가 존재할 수 있으나, 한 조사결과(연세대 도시문제연구소, 2007)에 따르면, 대다수의 주민들은 살기좋은 지역 만들기의 적정 ‘지역’의 범위를 동·리 단위로 이해하고 있어서 공간적 차이로 인한 개념의 차이는 크게 나타나지 않을 것으로 보인다. 한국의 마을 만들기 이론가들은 대체로 현재의 움직임을 ‘마을 만들기’로 이해하고 논의를 하고 있으므로 여기서는 지역 만들기과 같은 궤를 형성하고 있는 ‘마을 만들기’의 논의를 이론의 중심으로 살펴보도록 한다.

첫째, 마을 만들기는 삶터 가꾸기이다. 마을 만들기는 마을 삶터(생활환경)를 주민들(시민, 이용자)이 스스로 나서서 가꾸어 가는 일이다. 생활하는데 고통과 불편을 주는 생활환경의 문제를 스스로 해결하고 개선하며, 주민의 편의를 높이고 삶의 질을 향상시키는데 필요한 공용공간이나 시설, 장소를 만들어 가는 일이다.

둘째, 마을 만들기는 공동체 이루기이다. 마을 만들기는 마을공동체(주민조직)를 이루는 일이다. 공유공간에서 벌어지는 공동의 문제를 함께 해결하고 개선하며 새롭게 만들어 가는 과정을 통해 단절된 이웃과의 관계를 회복하고 의사소통의 경로와 활동체계를 만들며, 주민공동체를 이루어 가는 일이다.

셋째, 마을 만들기는 사람 만들기이다. 마을 만들기는 책임감 있고 자격 있는 건강한 마을사람(주민, 시민)을 기르는 일이다. 개인공간에만 집착하던 개개인들이 공유공간에 관심을 갖고 이웃과 더불어 공동의 문제를 해결하는 과정을 학습하고 체험함으로써 진정한 주민으로, 민주시민으로 새롭게 태어나는 과정이다¹³⁾.

마을 만들기란 대상으로서의 ‘마을’을 ‘만드는’ 과정을 의미한다. 이때 대상으로서 ‘마을’은 물리적인 범주이기보다는 인근한 지역에 거주하는 사람들간의 긴밀한 관계를 주로 의미하게 된다. 그런 점에서 마을은 커뮤니티와 유사한 개념이라 볼 수 있다(이호, 2007).

따라서 대상으로서 ‘마을’의 요소는 ‘커뮤니티’의 요소로부터 추론할 수 있겠다. 커뮤니티의 구성요소를 뽑아 개념 정의를 시도하고 있는 힐러리(Hillery, 1955)는 커뮤니티를 일반형 커뮤니티(*generic community*)와 농촌형 커뮤니티(*rural community*)로 구분하고, 일반형 커뮤니티에는 사회적 상호작용과 생태학적 관계

13) 김현수(2006)는 마을 만들기의 추진체계를 고려하면서, 골목 가꾸기, 단지 가꾸기 등의 마을의 삶터 가꾸기는 행정의 영역, 주민조직 만들기, 규칙 만들기, 주민행사 등의 개최로서 마을 공동체 만들기는 주민의 영역, 주민의식 함양 및 민주시민 육성 등의 사람 만들기는 시민단체와 전문가 집단의 영역으로 분석하고 있다. 물론 각 영역은 중첩되는 기능을 담당하는 것이기는 하나, 이러한 분석은 마을 만들기의 추진 주체의 역할을 보다 분명히 해 주는 측면이 있다(이소영, 2006a).

가 포함되는 것으로 보았다. 그리고 사회적 상호작용 안에는 지리적 영역과 지역 이외 공통특징의 소유, 사회시스템과 개성 등이 포함되는 것으로 보았다.

힐러리(Hillery, 1995)의 커뮤니티 구성요소 분석은 미국 사회학 연구에서 수집된 커뮤니티에 관한 94개의 정의 가운데 2/3 정도가 공통요소로서 일정한 지역(area), 사회적 상호작용(social interaction), 공통의 묶음(common ties)을 포함하고 있다고 보는데, 이를 데이비드와 허버트(Davis and Herbert, 1993)의 커뮤니티 구성요소 분석 내용과 결합시켜 보면 <표 2-2>와 같다(계기석·천현숙, 2000).

표에서 나타나듯이 지역적 영역은 물리적 시설과 지리를, 상호작용은 문제에 대한 대응이나 일상생활, 혹은 정치적 영역에서 드러나는 상호작용을 의미하며, 마지막으로 공통의 묶음이란 전술한 두 가지 요소에 의해 일정한 시간을 두고 구성되는(constructed) 정체감을 뜻한다.

〈표 2-2〉 커뮤니티의 구성요소

구분	주요한 차원	하위영역	공간적 범위
A. 지역적 영역	<ul style="list-style-type: none"> • 영역 • 환경 • 시설 • 형태 • 사회적 다양성 	<ul style="list-style-type: none"> • 크기, 거리, 밀도 • 기후, 토지, 식물 • 오픈스페이스, 상점, 여가, 작업장, 가정, 도로 • 디자인유형, 쇠퇴정도 • 가족지위, 경제적 지위, 인종, 이동성 	<ul style="list-style-type: none"> • 가구 • Block face • 기능적 or 제한된 영역 • 도시의 구분된 영역 • 도시 • 지역 • 국가
B. 사회적 상호작용 (social interaction)	<ul style="list-style-type: none"> • 활동과 시설사용 • 비공식적 상호작용 • 상호적, 비공식적 협동 • 공식조직 • 정치적 참여 • 지원환경 • 경제적 흐름 	<ul style="list-style-type: none"> • 쇼핑, 여가, 작업장 • 근린활동, 이웃, 가족 • 도구적, 정보적 • 커뮤니티, 교회, 축제 • 투표, 회의 • 자선, 정부 	

(표 계속)

구분	주요한 차원	하위영역	공간적 범위	
C. 인지적 정체성 (공통의 묶음)	지각과 인지	<ul style="list-style-type: none"> • 장소적 정체성 • 인지적 지도화 • 정체성 • 상징적 상호작용 	<ul style="list-style-type: none"> • 이름짓기 • 지도화, 경계설정 • 인증, 사투리, 성, 연령, 의복 • 상징적 꾸밈, 영역설정 	<ul style="list-style-type: none"> • 내부자 : 외부자 (거주자 : 근로자)
	정서적 (태도와 동기)	<ul style="list-style-type: none"> • 장소의 상징성 • 감정과 애착 • 평가 • 성가심 • 안전-방어 • 권한부여 • 장소의 외관 • 잠재적 내포/참여 • 정의적 • 공통가치 • 감정이입, 소속감 	<ul style="list-style-type: none"> • 자아의 고양 • 뿌리찾기 • 장소만족감, 평가 • 불만족 • 위협과 공포 • 통제정도 • 사회적 병리, 불만족 • 상호부조에 대한 기대 • 미와 질서 • 사람에 대한 영향과 응집 • 공통의 감정 	

자료 : Hillery(1955)와 Davies and Herbert(1993) 재구성 (계기석·천현숙(2000)에서 인용)

한편, 커뮤니티적 속성의 마을을 대상으로 무엇을 만들어가고자 하는가는 대상이 되는 마을의 기능면에서 유추해볼 수 있을 것이다. 독일의 사회지리학자들은 인간이 생활하는데 필수불가결한 사회적 기능으로 주거, 노동, 구매, 교육, 여가, 공동생활, 그리고 이들 활동을 연결시켜주는 교통 등 7가지의 기본기능(Grundfunktionen) 혹은 존재기본기능(Daseinsgrundfunktionen)을 제시하고 있다(마이어 외, 1998). 또한 근대도시계획현장인 아테네 현장(1933)에 따르면 도시의 기능을 거주·여가·근로와 교통을 주 기능으로 삼고 있다.

따라서 마을 만들기란 지역성, 상호작용, 유대감으로 구성되는 ‘마을’을 대상으로 거주, 근로, 여가로 대별될 수 있는 생활공간의 기능을 ‘만드는 과정’이라고 이해할 수 있겠다.

마을 만들기의 실천적 현장 경험을 바탕으로 일본의 다무라 아키라는 (다무라 아키라, 1995) 마을 만들기를 만들어 가는 대상요소 측면에서, ① 물질적 요

소 만들기, ② 일자리 만들기, ③ 생활 만들기, ④ 시스템 만들기, ⑤ 규칙 만들기, ⑥ 사람 만들기, ⑦ 행사 꾸리기가 할 수 있으며, 마을을 만들어 가는 효과나 의도 측면에서는 ④ 기능 만들기, ⑤ 개성 만들기, ⑥ 매력 만들기, ⑦ 활력 만들기, ⑧ 의식 만들기, ⑨ 이미지 만들기로 이해하고 있다.

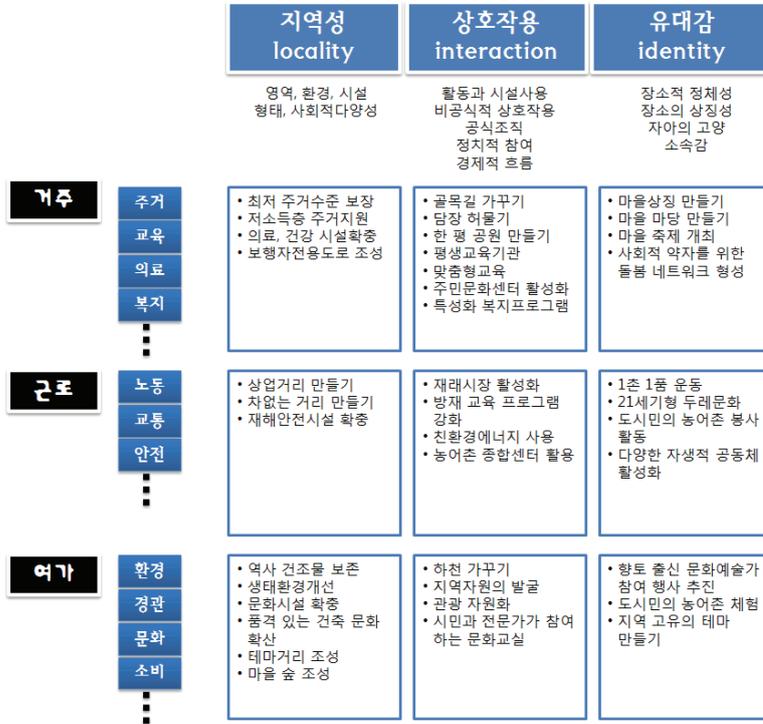
실제에 있어서 각 측면은 여러 가지 방식으로 결합시켜 생각해야 한다고 한다. 예를 들어 ⑥ 시민 의식 만들기를 목표로 한다면 그 중심이 되는 것은 ⑥ 사람 만들기이지만 행사 꾸리기 과정에서도 시민의식은 고양될 수 있으며, 성심을 담아 만드는 물적 요소가 사람의 마음을 자라나게 하는 경우가 있기도 한다는 것이다.

따라서 마을 만들기의 개념을 보다 정밀하게 파악하기 위한 구조적 개념인 <그림 2-1>의 매트릭스도 각 요소와 기능에 1:1로 대응하는 함수로 이해할 것이 아니라, 여러 층위로 중첩될 수 있는 조합으로 이해하여야 한다.

즉, 거주기능에서의 유대감을 형성하기 위해 실천될 수 있는 ‘마을 마당 만들기’는 비단 마을 주민들의 소속감을 높이고 장소적 정체성을 형성시켜주는 역할을 할 뿐만 아니라, 마을 영역내 시설을 확충하며, 이를 통해 마을 주민들간의 상호작용을 북돋우는 효과를 볼 수 있다.

가장 이상적인 마을 만들기의 원형은 각 층위가 모두 충족된 형태이겠지만, 이는 말 그대로 ‘이상형’이며, 실제에 있어서는 각 지역의 여건에 따라 요소별, 기능별로 강조점을 둔 소수의 실천으로 나타날 것이다.

〈그림 2-1〉 마을 만들기의 구조적 개념



2) 마을 만들기의 추진 단계 및 유형

한국보다 먼저 마을 만들기 운동을 경험하였던 일본의 경우, 1950년대 중반이후 고도성장기를 거치면서 대도시문제, 환경문제, 농촌지역 과소문제 등이 심각하게 대두되기 시작하자 이러한 문제들을 해결하기 위한 시민운동의 촉발이 해당 지역의 지속적인 마을 만들기 과정으로 스며들어 갔다.

특히 급격한 산업화로 인한 ‘이타이 이타이병’ 등의 공해문제가 이를 촉발시킨 계기가 되었으며, 이후 시민운동은 점차 ‘유홍시설입지 반대’, ‘야하기(矢作)강의 환경보전’ 등 일상생활의 영역에서 시작하여 ‘구획정리반대운동’ 등 도시정비, 재개발사업, 도시환경정비들과 같은 제도화된 영역에까지 다양한 영역으

로 확대되어 갔다.

이처럼 마을 만들기의 발생 단계를 단계별로 짚어보면, 첫째, 도시 및 농촌지역에서 나타나는 해당 지역의 문제에 대한 인식, 둘째, 문제의 해결을 위한 다양한 아이디어의 제시, 셋째, 마을 주민들과 합의를 통한 마을의 비전과 목표의 수립, 넷째, 수립된 비전과 목표를 향한 구체적인 프로젝트의 확정, 다섯째, 실행 및 피드백의 과정으로 이해될 수 있겠다.

그러나 실제에 있어서 지역주민들에 의한 문제에 대한 인식이 구체적인 프로젝트의 실행으로 성공적으로 이어지기까지는 매우 지난한 시행착오의 과정을 거칠 수밖에 없으며, 실제로 이러한 마을 만들기의 경험이 전무한 지역의 경우, 스스로의 힘으로 무엇부터 실행해야할지 모르는 경우가 다반사이다.

따라서 마을 만들기의 추진단계에 대한 다양한 매뉴얼들이 제시되고 있는데, 김찬호(1997)의 일본 마을 만들기 사례연구를 참조한 도시연대(2000)의 경우, 마을 만들기의 추진 단계를 ① 1단계 최초의 발상, ② 2단계 유지들에 의한 공부모임, ③ 3단계 마을 만들기 연구회 발족 및 활동, ④ 4단계 마을만들기 협의회 발족 및 시로부터 인정, ⑤ 5단계 마을 만들기 구상의 작성 및 제출, ⑥ 마을 만들기 구상의 실현 등의 단계를 제시하고 있다.

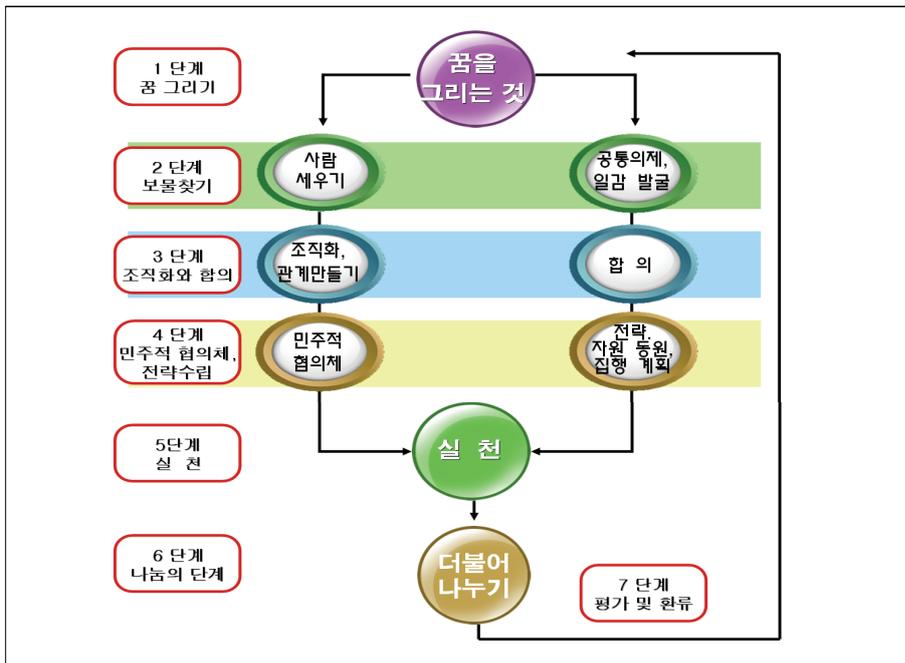
이는 2000년대 초, 한국 마을 만들기 운동이 번지기 시작한 시기에는 적절했는지 모르나, 이미 마을 만들기의 실천과 제도적 틀이 무르익어 있던 일본의 마을 만들기 과정을 자세히 소개한 것이어서, 한국의 현재의 지역 현실과 잘 들어맞지 않는 부분이 있다.

연세대 도시문제연구소(2007)의 경우, 지역 만들기의 흐름을, 1단계 꿈그리기, 2단계 보물찾기(사람 세우기, 공동의제 및 일감 발굴), 3단계 조직화와 합의, 4단계 민주적 합의체 및 전략의 수립, 5단계 실천, 6단계 나눔, 7단계 평가 및 환류로 제시하고 있다(<그림 2-2> 참조).

마을 만들기의 구성하는 요소를 잘 짚어내고 있기는 하나, 이는 하나의 성공모형으로 제시한 것으로서 초기단계에 있는 마을 만들기의 추진체계로 활용되기 어려운 점이 있다. 예컨대, 4단계 민주적 합의체 및 전략의 수립은 마을 만들

기가 성숙되어 가면서 형성되는 것이며, 초기에는 소수의 리더에 의해 추동되는 측면이 많다. 또한 각 단계에서 마을주민의 역할을 제시하고 있기는 하나, 이때의 마을주민은 마을 만들기 과정의 주인이기보다는 동원되는 대상으로 전락되고 있다.

〈그림 2-2〉 지역 만들기의 흐름도



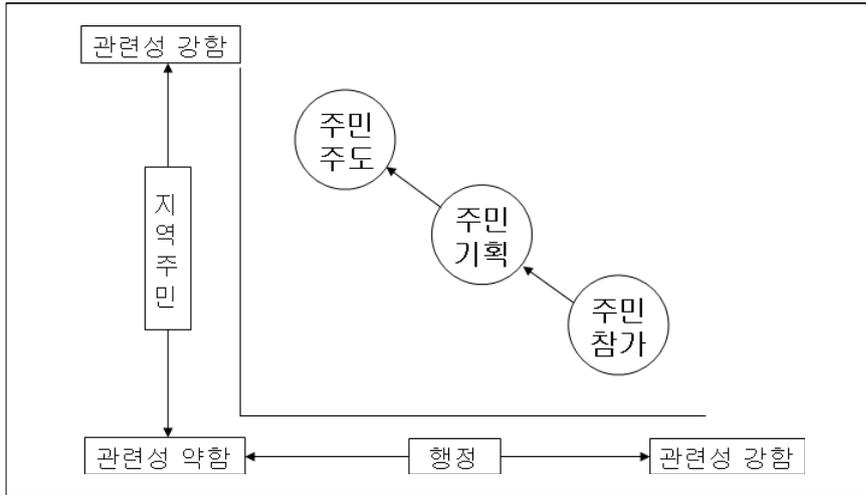
자료: 연세대 도시문제연구소(2007:12)

마을 만들기관 원래 ‘주민이 주도하는’ 자치활동을 일컬음에도 불구하고 ‘주민’의 문제가 다시 제기될 수밖에 없는 것은 마을 만들기의 구체적인 단계에서 나타나는 추진체계의 차이 때문이다.

일본의 행정주도형 마을 만들기 사업을 고려하며, 사토 요시노부(佐藤快信, 2005)는 마을 만들기를 사업이 아니라 운동이라는 시각으로 본다면 마을 만들기 사업은 주민은 참가하였지만 주민참여형이 아니라고 하면서 행정의 지역만들기

사업으로 실시한 것을 주민주도형 마을 만들기로 이행시키기 위한 단계를 제시하였다. 즉, 행정과 주민의 관계에서 본 경우, 이는 ‘참가 → 참획 → 주도’라는 3단계를 거쳐 이행될 것이라고 예견하였다(<그림 2-3> 참조).

<그림 2-3> 마을 만들기의 참여의 이행단계



자료: 사토 요시노부(佐藤快信, 2006) 일부 수정 인용¹⁴⁾

한편, 모리야마(森山奈美, 2001)에 의하면, 리더쉽과 참가에 의해 마을 만들기를 다음의 두 가지 유형으로 분류할 수 있다고 하였다.

① A유형: 리더에 의한 혁신적인 제안 → 찬성하는 시민이 모여들어 실천 (모여들지 않으면 실패)

② B유형: 기존 이해당사자들의 욕구 표명 → 이해당사자 모두 토의 → 전체 합의에 근거한 활동

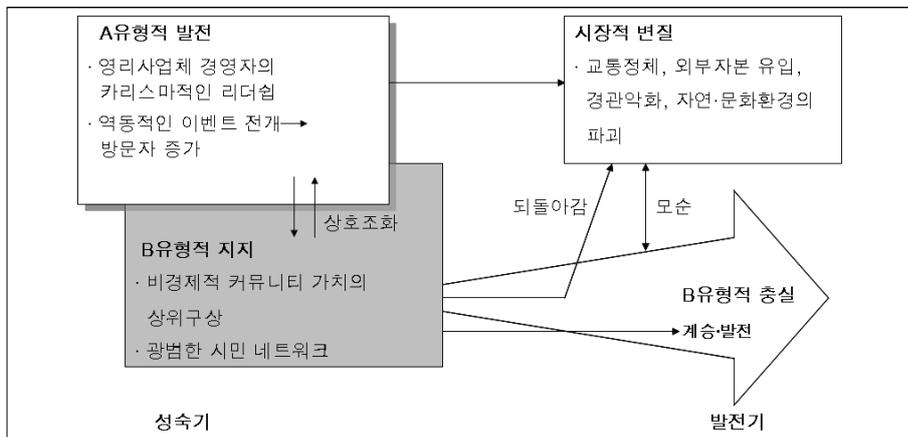
A유형은 처음에는 리더가 주도하고, 일반시민의 활동은 비교적 활발하지 않으며 지시를 실행하는 정도에 그치지만 시민은 누구나 참가할 수 있는 가능성이

14) 원문에는 각각 참가, 참획, 주도로 표현되어 있었으나, 이를 주민참여, 주민기획, 주민주도로 의역하였음

있다. B유형은 기획단계에서부터 일반 시민이 의사결정에 참여하도록 역할이 주어져 있으나, 그 참여 범위는 사업과 관계가 깊은 당사자에게만 국한된다.

마쓰오(松尾匡, 2003)도 모리야마의 이 유형 분류를 수용하면서, 마을 만들기가 초기단계에는 A유형, 즉 리더에 의해 발전되면서, 그 후 점차 B유형 즉 전체 관계자가 공동 합의하는 성숙형으로 이동하는 것이 바람직하며, 실제 일본의 성공적인 마을 만들기 사례를 분석하여 보아도, A유형에서 B유형으로 전환되어 가고 있다고 한다. 즉 발전기에는 A유형이 비교적 잘 드러나도록 하고, 성숙기에는 B유형이 비교적 잘 드러나도록 전환하지 않으면 안된다는 것이다.

〈그림 2-4〉 마을 만들기의 전환



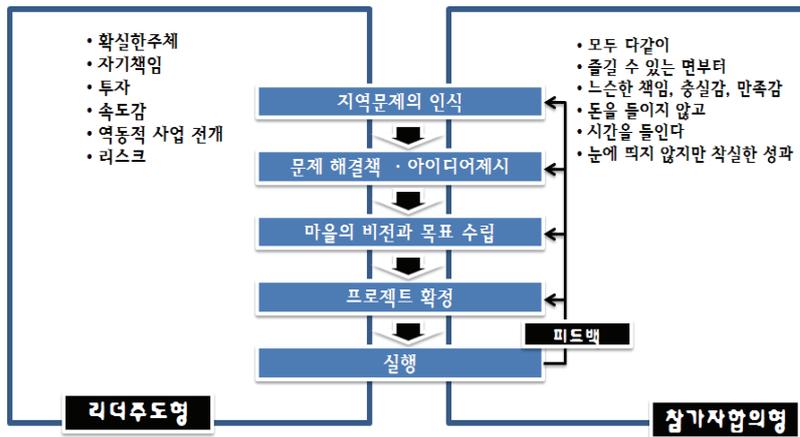
자료: 마쓰오 다다스(松尾匡, 2003)

그러나 B유형으로 전환된다는 것은 조직문화나 가치의 공유가 발전되어 간다는 것을 뜻하므로, 이는 곧 그것에 동화되지 못하는 이질자의 탈락이 포함된다. 이것이 진행되면 동질자만의 폐쇄적인 서클로 바뀌게 되고 외부의 욕구에 대해서는 문을 닫아 버리게 되는, 즉 폐쇄집단화가 진행된다. 이같은 폐쇄집단화가 진행되기 전에 누군가가 A유형으로 새로운 욕구에 대응하는 새로운 사업을 진행하여 한다고 한다. 즉 A유형에서 B유형으로 전환되더라도 A유형과 B유

형은 항상 상호적으로 나타나야 한다는 것이다.

이상의 A유형을 리더주도형이라고 할 수 있으며, B유형은 참가자합의형이라고 볼 수 있으며, 각 유형은 모두 지역문제의 인식에서부터 실행·피드백 과정의 단계를 거치며 마을 만들기 사업이 진행된다고 할 수 있겠다(<그림 2-5> 참조).

<그림 2-5> 마을 만들기의 추진단계 및 유형



한국의 마을 만들기 실체를 마을 만들기 추진 주체 및 방식으로 주민주도형, 주민·외부지원형(전문가, 주민, 시민단체), 행정주도의 주민참여형, 그리고 주민·외부지원·행정결합형으로 유형화한 홍인옥(2003)의 예를 모리야마에 인식에 비추어 보면, 시민단체 또는 전문가, 행정 등이 리더의 역할을 수행하며 여기에 이를 지지하는 주민들이 적극적으로 참가하는 주민·외부지원형, 행정주도의 주민참여형이 A유형인 리더주도형, 주민주도형이 B유형인 참가자합의형에 가깝다고 볼 수 있으며, 이의 상호발전형으로 주민·외부지원·행정결합형을 인식할 수 있다. 즉, 마을 만들기의 성공적인 추진을 위해서는 물론 주민의 주도적인 역할이 가장 중요하겠지만, 전문가 및 시민단체, 행정 등 외부의 지원을 배제할 수 없다는 점이다.

그럼에도 불구하고, 본 연구에서 특별히 ‘주민주도형’ 지역 만들기를 표방하

는 것은 현재 ‘살기좋은 지역 만들기’로 대표되는 한국의 마을 만들기의 정책 사례가 본 정책의 근간이 되는 논의였던 ‘마을 만들기’, 즉 ‘주민의 자생적 자치 활동’을 반영하지 못한 채, 행정 주도의 하향식 사업을 전개하고 있기 때문이다.

국가권력이 시민생활의 모든 부분을 지배하던 경험으로 인해, 지역사회에서 주민들이 보다 많은 권한을 갖는 적극적 참여는 주민들 입장에서 아직 잘 훈련 받지 못한 것이 현실이다(이호, 2007:22).

따라서 본 연구에서는 지역 만들기를 이 의미 자체가 담고 있는 주민 스스로의 자발적 마을 가꾸기라는 상향식 방식으로 추진하기 위한 모형의 수립을 목표로 하되, 이를 단계적으로 고려하여 계획단계에서의 참여, 즉 주민참가형에서부터 주민의 참여정도가 가장 높은 수준으로서 기획과 집행에서의 책임과 권한이 부여되는 상태(<표 2-3> 참조), 즉 주민주도형까지 3단계로 추진모형을 수립하도록 한다.

아래표의 기획과 집행에서의 책임과 권한부여, 의사결정권 소유, 계획단계 참가는 각각 사토 요시노부(佐藤快信, 2006)의 주민참가, 주민기획, 주민주도에 상응하는 단계로 볼 수 있을 것이다.

〈표 2-3〉 참여와 권한의 관계

참여정도	참여자의 권한 정도	주민조직과의 관계
↑ 높음	기획과 집행에서의 책임과 권한부여	지역문제의 분석, 활동계획의 수립과정뿐만 아니라 그 계획의 실행에 있어서도 명확한 책임과 권한을 위임받아 수행
	의사결정권 소유	문제의 분석과 활동계획 등을 수립하는 과정에서부터 참여하여 그 구체적인 계획을 함께 마련
	계획단계 참가	활동계획을 수립할 때부터 참여하여 그 내용을 검토하는 등의 역할을 부여
	자문 담당	활동계획 등에 대해 단순히 그 의사를 문의하고 참고하는 정도의 관계
	조직대상자	어떤 주체에서 계획한 활동에 이해관계나 욕구를 갖고 있는 사람들로 일차적인 동원의 대상
↓ 낮음	단순정보수혜자	어떤 주체에서 계획한 지역활동 계획이나 지역의 문제점 등에 대해 단순히 홍보 등을 통해 소식을 접하는 정도의 관계

자료: 한국도시연구소, 2000, 『현장에서 배우는 주민조직방법론』, p.23 수정인용



제1절 살기좋은 지역 만들기 정책 현황 ▮

1. 정책배경 및 추진전략

1) 정책배경 및 추진방향

더불어 잘사는 균형사회를 이루기 위하여 지역간 불균형 발전 문제 해결을 국정과제로 삼아온 참여정부의 국가균형발전정책은 행정중심복합도시·혁신도시·기업도시 등 이른바 3대 신도시 건설정책으로 추진되어 오다가, 2006년 들어 ‘살기좋은 지역 만들기’라는 새로운 정책을 제시하게 된다.

그간에 추진된 국가균형발전정책들이 결국 내용적으로 양적 발전에 초점을 두어진 것이었음을 직시하고, 삶의 양이 아닌 삶의 질을 중시하는 질적 발전 패러다임으로 정책 전환을 요청한데 부응하고자 한 것이다.

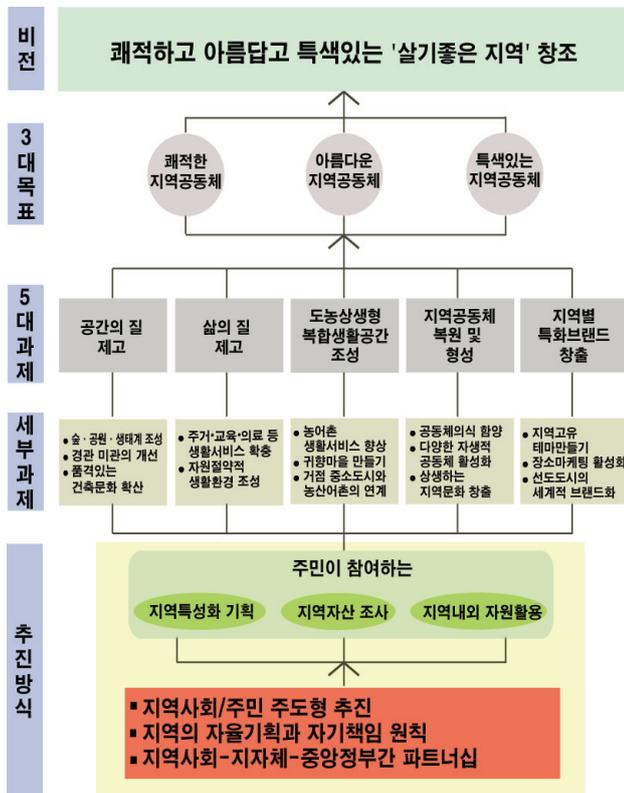
살기좋은 지역 만들기 정책이 함축하는 패러다임의 전환은 양적 발전에서 질적 발전으로, 물리적 요소 투입형 하드웨어 중심의 성장에서 개방적 관용적 문화와 같은 창조적 소프트웨어 프로그램이 중심이 되는 혁신으로, 관과 전문가 주도형에서 시민사회가 주도적으로 참여하는 거버넌스 등 휴먼웨어 중시로, 장기적 광역계획과 거대 인프라 중심에서 미시적 생활공간과 공공적 장소에 대한 강조로 이해된다(김덕현, 2007).

결국 지역 만들기는 지역 스스로의 노력으로 ‘삶의 질’을 업그레이드시켜 매

력있는 지역으로 변환시키자는 접근으로 이해할 수 있으며, 기존 지역개발정책과 가장 큰 차이점은 지역주도, 주민주도의 정책이라는 점이다. 그런 점에서 정책의 기본방향도 지역의 자율과 기획에 의한 자기책임을 중시하고 있다.

정부는 살기좋은 지역 만들기의 목표를 “쾌적한 지역공동체, 아름다운 지역공동체, 특색있는 지역공동체”로 구체화하고 있으며(국가균형발전위원회, 2006), 이를 달성하기 위한 과제로 고품격 생활공간, 경관과 건축문화의 질 제고, 도농상생형 복합생활공간 조성, 지역공동체 복원 및 형성, 지역별 특화브랜드 창출 다섯 가지를 제시하고 있다(<그림 3-1> 참조).

〈그림 3-1〉 살기좋은 지역만들기의 정책방향 및 주요과제



자료: 국가균형발전위원회(2006a)

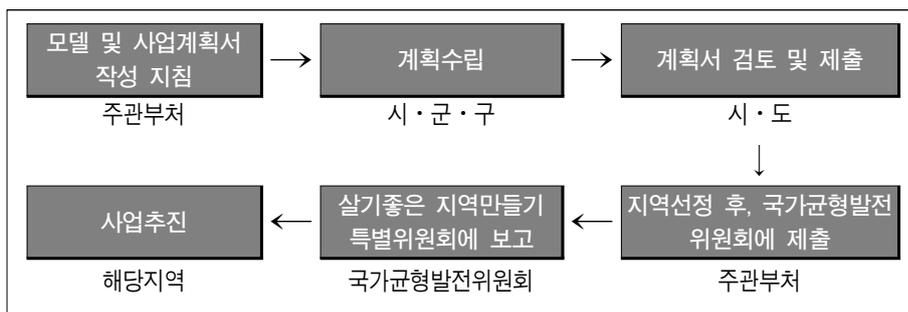
2) 추진전략 및 체계

살기좋은 지역 만들기 정책을 총괄 조정하는 국가균형발전위원회(2006b)에 따르면, 본 정책의 추진전략은 첫째, 지역과 주민이 주도하는 지역 만들기를 원칙으로 하되 정부의 간접지원으로 주민의 참여를 유도하는 것이다. 민간이 주도하는 마을가꾸기와 자치단체의 자율기획·책임시행으로 시행되나 중앙정부는 이론과 체계 정립, 행·제도적 지원 등 간접적이고 우회적인 방식으로 지원한다는 것이다.

둘째, 선택과 집중 방식에 따라 거점지역을 중심으로 한 다양한 시범사업 추진으로 생활여건을 획기적으로 개선시키고 성공모델을 전국적으로 확산·보급하도록 한다. 의지와 여건이 되는 지역을 거점지역으로 선정·지원하고 성공사례를 조기에 가시화하여 자치단체간 공유를 유도한다는 것이다. 이에 따라 도시 및 농산어촌 등 유형별로, 도시지역 주거환경 개선, 농촌으로의 인구 유도, 섬지역의 자립기반 조성 등을 위한 다양한 시범사업을 추진하였다. 이러한 부처별 시범사업, 종합시범사업 및 지역·민간주도 자체사업 등의 병행으로 지역의 선택권을 확대시킬 수 있다는 것이다.

균형위 및 관계부처를 중심으로 지역발전을 위한 정책을 관장하는 범부처적 인 통합적 지원체계를 구축·운영하여, 종래 부처별로 분산 지원되던 지역 생활여건 관련 지원 사업을 선정지역에 예산 및 사업을 패키지로 지원하여 집중하여 줄 수도 있는 것으로 전략을 수립하였다.

〈그림 3-2〉 살기좋은 지역만들기 추진절차



이같은 전략 하에, 사업의 추진은 국가균형발전위원회 및 관계부처가 범정부적으로 추진하는 체계를 갖추고 있다. 형식적으로는 살기좋은 지역만들기 사업이 체계적으로 관리될 수 있도록 국가균형발전위원회와 공모부처가 사업을 통합하여 관리하는 형태를 취하고 있으며, 균형위의 조정 하에 중앙부처들이 사업의 기획·관리·지원의 업무를 분담하고 있다(<그림 3-2> 참조).

이에 따라 2007년부터 실시할 시범사업이나 그 전에 기(既)추진된 사업의 경우에서도 여러 부처가 주관을 달리하여 추진해오고 있다. 행정자치부가 살기좋은 지역만들기 사업을 총괄·지원하면서 시범사업을 추진하고 있으며, 건교부의 살고싶은 도시 만들기, 농림부의 살기좋은 농촌 만들기, 문광부의 가고싶은 섬 만들기 등 각 부처가 각각 살기좋은 지역 만들기 관련 사업을 추진하고 있다.

〈표 3-1〉 살기좋은 지역만들기 부처별 공모사업

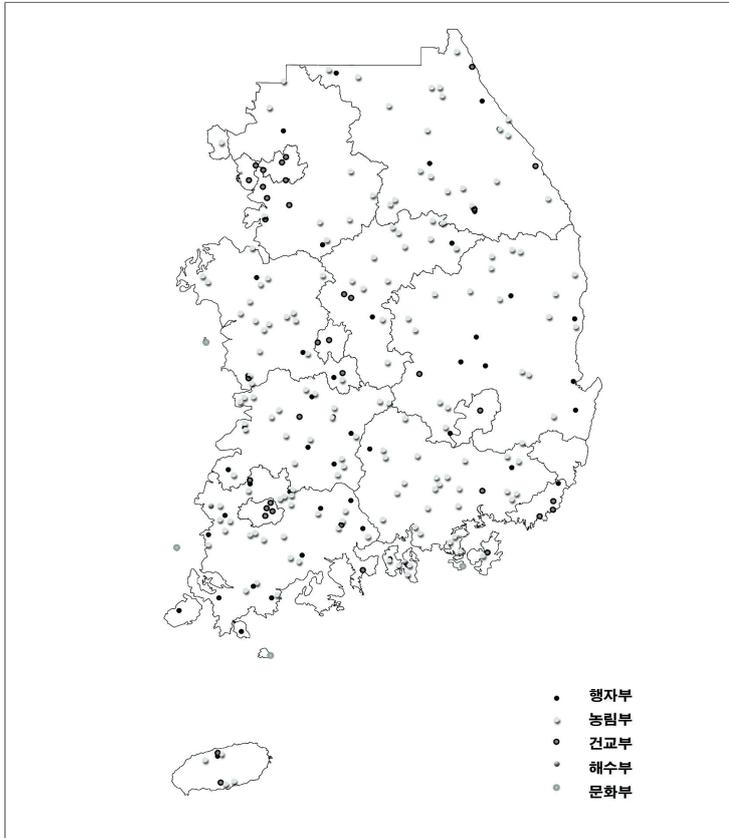
(단위: 백만원)

주관부처	주요내용	2007년 예산	비고
행자부	- 살기좋은 지역만들기 우수계획 선정 및 지원	20,000	30개 지역 선정
농림부	- 전원마을 조성사업	28,829	55개 지역 선정(06) 15개 추가 선정(07)
건교부	- 살고싶은 도시만들기 시범사업	15,000	5개 도시 및 25개 시범마을 선정
문광부	- 가고싶은 섬 시범사업	13,450	4개 섬 선정
해수부	- 휴양어촌마을 만들기	3,544	2개 지역 선정
산자부	- 산업단지 환경정비 시범사업	-	-

자료 : 국가균형발전위원회(2006b)

2007년 현재, 살기좋은 지역만들기 부처별 공모사업 현황을 살펴보면(<표 3-1>), 행자부가 30개 시군, 농림부 70개 마을, 건교부 5개 도시 및 25개 시범마을, 문광부 4개 섬, 해수부 2개 어촌지역 등 총 136개 지역이 살기좋은 지역 만들기 시범사업 대상지역으로 선정되어 있으며, 이를 지도에 표기하여 본 결과, 전국적으로 고른 분포를 보이고 있음을 알 수 있다(<그림 3-3> 참조).

〈그림 3-3〉 2007년 살기좋은 지역 만들기 사업대상지역 현황



자세한 정책 실태는 살기좋은 지역만들기 정책의 경쟁적 주무부서인 행자부, 건교부, 농림부의 부처별 시범사업 실태 분석을 통해서 살펴보도록 한다. 각 부처는 각각 도시 및 농촌을 통합한 지역을 대상으로 하는 우수계획 선정 사업, 도시를 대상으로 한 시범사업, 농촌을 대상으로 한 시범사업을 실시하고 있다.

2. 부처별 사업 현황¹⁵⁾

1) 행자부의 살기좋은 지역 만들기

행자부는 시범사업으로서 ‘살기좋은 지역 만들기 우수계획 선정 및 지원사업’ 뿐만 아니라, 살기좋은 지역 만들기의 국민생활운동화 차원에서 ‘참 살기좋은 마을가꾸기’사업을 살기좋은 지역 만들기 사업으로 추진중에 있다.

(1) 살기좋은 지역 만들기 우수계획 선정 및 지원 사업

살기좋은 지역 만들기 우수계획 선정사업은 먼저 9대 기본모델 유형을 지자체에 제시하고, 자치단체별로 지역주민과 함께, 지역여건을 분석, 기본모델을 참조하여 창의적인 계획을 수립·제출하도록 하였다.

〈표 3-2〉 9대 기본모델 유형

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

주: 지역의 고유한 특성과 창의적인 아이디어 발현을 위해 기타형 추가

15) 이하의 사업내용은 각 부처의 사업계획서와 관련 자료, 해당 담당자들과의 면접조사 결과 등을 토대로 정리함

시군구별로 여건이 부합되는 지역(지구)을 선정하여 교육·의료·복지·문화·환경·주택 등 종합적인 거주여건을 주민참여하에 재설계하는 계획을 작성하되, 사업대상지역의 범위는 1개 마을, 소수의 인접한 마을, 또는 읍·면·동 수준 등에서 자치단체가 자율적으로 결정할 수 있도록 하였으며, 사업기간은 3년(2007년~2009년)을 단위로 수립하도록 하였다.

제출된 자치단체의 사업계획서를 크게 지역의 여건 및 의지와 계획내용을 기준으로 평가, 우수계획으로 선정된 자치단체 대해서는 중앙부처의 관련 정책을 패키지로 지원하고 별도의 재정적 인센티브를 부여하기로 하였다.

〈표 3-3〉 살기좋은 지역 만들기 우수계획 선정 평가기준

항 목		평 가 지 표	배 점		
지역여건 및 의지	여건	■ 대상지역의 특화브랜드 소지정도	3	17	30
		■ 대상지역이 발전에 필요한 기반 구비정도	4		
		■ 대상지역 구성원의 특성	3		
		■ 대상지역의 소득기반 존재 정도	5		
		■ 지역공동체 의식 존재 정도	2		
	의지	■ 시군구 자체 재원확보 정도	6	13	
■ 민간자본 유치정도		4			
■ 시군구 전담조직 정비 및 업무조정 정비		3			
계획내용	목표	■ 비전 및 목표의 적합성	5	5	60
	충실성	■ 계획의 포괄성	7	18	
		■ 재원투자계획의 효율성	6		
		■ 비재정활동의 모색정도	5		
	예술성	■ 품격과 예술성을 갖춘 지역재창조 계획정도	7	7	
	지속 가능성	■ 주민구성원 증가 가능성	4	8	
		■ 지역소득기반 확대 가능성	4		
	실현 가능성	■ 대상지역 범위 선정의 현실성	5	11	
		■ 재원확보 방안의 현실성	3		
		■ 전문가적 지원체계 구비정도	3		
민간 참여	■ 계획의 아이디어 원천발굴과정에 주민참여도	3	11		
	■ 계획수립과정에서의 주민참여도	4			
	■ 지역만들기 시행과정에서의 주민참여방안 반영도	4			

(표 계속)

항 목	평 가 지 표	배 점	
기대 효과	■ 타 지역으로의 파급성	5	10
	■ 지역사회 삶의 질 개선 기여 정도	5	
기타 가점	■ 모델별로 사업계획의 독창적 아이디어 정도에 따라 주관적으로 차등적 가점 부여	5	
총 점		105	

※ 기타 가점 포함 최대 105점 가능

이상의 평가기준에 따라 2007년에는 30개 지역을 선정하였으며, 최종심사에 까지 이른 17개 지역에 대해서는 별도로 도지정 시범지역으로 선정하였다. 국가 지정 시범지역으로 지정된 30개 지역에 대해서는 3년간 평균 20억원의 인센티브 사업비를 지급하기로 하였으며, 해당 지자체에서 요청한 중앙정부 정책에 대한 패키지 지원도 실시하기로 하였다. 도지정 시범지역 17개 지역에 대해서는 도가 주관하여 해당 지자체에서 요청한 중앙정부정책을 패키지로 지원하도록 하며, 3년간 도가 6억원 내외의 인센티브 사업비를 지급하도록 하였다.

〈표 3-4〉 살기좋은 지역 만들기 우수계획 선정 현황

구분	대상지역	사업내용	비고
국가지정 시범지역 (30개)	부산 기장군	예술과 소득의 농촌체험마을	문화형
	경기 안성시	안성마춤 Community Art Town	문화형
	경기 양주시	천생연분 자전거 마을	관광형
	강원 영월군	사랑과 정의 스위트 홈 마을	가족형
	강원 철원군	남대천 쉬리마을	기타형
	강원 화천군	생태형 지역만들기	생태형
	충북 보은군	속리산속 생태관광체험마을	생태형
	충북 단양군	에듀토피아 단양 글로벌 빌리지	교육형
	충남 논산시	햇빛촌 바랑산 마을	가족형
	충남 금산군	수통고을 적벽강 생명마을	생태형
	전북 남원시	춘향이 열이 담긴 건강한 구름다리 마을	건강형

〈표 계속〉

구분	대상지역	사업내용	비고
국가지정 시범지역 (30개)	전북 원주군	대승 천년한지 전원박물관 마을	문화형
	전북 부안군	은빛갈대 서비노을 자전거마을	생태형
	전남 곡성군	자연속 섬진강 기차마을	관광형
	전남 장흥군	인간·자연 공존 우산 Slow World	가족형
	전남 강진군	천년 비색 청자마을	문화형
	전남 무안군	하늘 백련마을 조성	산업형
	전남 함평군	나비연꽃마을	생태형
	전남 완도군	살기좋은 울모래 마을	관광형
	전남 진도군	시서화의 고장 윤림예술촌	전통형
	경북 포항시	다무포 고래해안 생태마을	생태형
	경북 안동시	안동 산약(마)마을	산업형
	경북 군위군	행복 한밤마을	생태형
	경북 의성군	산수유 마을 꽃길	생태형
	경북 영덕군	축산아트 프로방스	관광형
	경북 고령군	대가야 가얏고 마을	문화형
	경남 밀양시	공연예술 메카 밀양만들기	문화형
	경남 남해군	보물섬 남해 참좋은 물건만들기	관광형
	경남 함양군	세대와 문화 이어가는 전통마을	전통형
	제주 제주시	자연과 문화예술의 에코빌리지	생태형
	도지정 시범지역 (17개)	강원 강릉시	살기좋은 해살이 마을
강원 횡성군		수해를 넘어 태어나는 마을	문화형
강원 양양군		누구나 가고픈 송천 자송마을	문화형
충남 서천군		도시와 농촌의 갈숲마을	산업형
충남 예산군		한국 의좋은 마을	문화형
전북 진안군		안천 에듀-휴파크 마을	교육형
전북 장수군		장수무병마을 양약가꾸기	건강형
전북 임실군		한국의 스위스 아펜젤 치즈마을	산업형
전북 고창군		흥덕 복분자 타운	산업형
전남 광양시		웰빙 리버사이드 빌리지	생태형
전남 담양군		역사의 혼이 숨쉬는 전통음식고을	산업형

〈표 계속〉

구분	대상지역	사업내용	비고
도지정 시범지역 (17개)	전남 구례군	지리산 산수유 마을	산업형
	전남 보성군	녹차향이 감도는 다향마을	생태형
	전남 해남군	세계로 향하는 땅끝마을	관광형
	전남 장성군	ASSA 휴마을 그린 포리스트	생태형
	경북 경주시	함박산(천연염색) 꽃피는 마을	산업형
	경북 구미시	휴먼 디지털 산업 커뮤니티	문화형

(2) 참 살기좋은 마을가꾸기 사업

참 살기좋은 마을가꾸기 사업은 시·군·구로 하여금 마을가꾸기 사업수립 지원지침을 자체 수립하도록 하여, 소속 읍·면·동에 2천 만원 내외의 마을가꾸기 사업계획을 공모하도록 하는 사업이다.

마을 리더 및 주민들은 마을 회의 등 자발적 참여를 통해 마을의 생활여건 향상을 위한 계획(안)을 수립한 후 읍·면·동에 제출, 읍·면·동에서는 접수한 계획을 다시 소속 시·군·구에 응모하는 식이다. 이러한 과정에서 지역주민들이 마을가꾸기 사업에 대해 보다 인식하게 하고, 사업의 내용에 대한 이해도 높이게 하겠다는 취지에서이다.

각 시·군·구에서는 각 마을의 사업계획을 심사, 평가하여 10개 내외의 우수계획을 선정하여 재정을 지원하게 된다. 행자부는 사업 심사시 고려사항으로 주민 참여도, 실현가능성, 효과성, 창의성 등을 예시하고 있다. 지원예산액은 시·군·구 실정에 따라 민간보조(민간자본·경상보조) 혹은 시·군·구 예산집행액으로 2억원까지 지원하며(1개 사업당 2천 만원 내외), 사업비는 지원재원을 주된 재원으로 하되, 자체 부담 등에 의해 추가 재원을 확보하도록 하고 있다.

〈표 3-5〉 참 살기좋은 마을가꾸기 심사기준

구분	세부 내용
주민참여도	<ul style="list-style-type: none"> • 계획내용의 아이디어 발굴과정에서 주민의견 반영도 • 사업계획 수립과정에 주민들의 참여정도 • 향후 마을가꾸기 시행과정에서의 주민 참여계획의 구체성 정도
실현가능성	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자체부담 정도 등 주민들의 사업 추진의지 및 역량 • 사업규모, 내용, 자원투자계획 등 사업추진의 용이성 및 타당성
효과성	<ul style="list-style-type: none"> • 사업목적의 적합성·파급성 및 지역생활환경 개선도 • 다수 주민에게 수혜 및 사회적 편익증진에 대한 기여도
창의성	<ul style="list-style-type: none"> • 사업계획, 주제, 재료의 독창성 • 지역자원, 지역의 문화, 지리적 특성의 발굴 및 활용

2) 건교부의 살고싶은 도시 만들기

건교부의 ‘살고싶은 도시만들기’ 시범사업은 ‘주민주도의 마을 만들기 활성화’, ‘도시별 특화발전 추진’을 살고싶은 도시만들기의 핵심 추진전략으로 설정하여, ① 주민주도의 마을만들기 활성화를 위한 「시범마을」 사업과 ② 도시 특화발전을 추진하는 지자체 주도의 「시범도시」 사업으로 분류하여 진행하고 있다.

〈표 3-6〉 살고싶은 도시 만들기 시범사업 공모유형

구분	응모단위	신청자 등
마을만들기	동 또는 그 이하 마을단위	동장, 마을대표, 연합회장, 시민단체 대표 등 (공동신청 가능)
도시만들기	기초자치단체 (시·군·구)	기초자치단체장 (2개 이상의 시·군·구 공동신청 가능)

대상지역을 마을단위와 도시단위로 구분한 것을 제외하고는 공모진행과정은 행자부의 살기좋은 지역만들기 우수계획 선정 방식과 유사하다. 즉 먼저 기본유형으로 ① 생태환경형, ② 경관미관형, ③ 건축문화형, ④ 역사문화형, ⑤ 정보과학형, ⑥ 녹색교통형, ⑦ 관광레저형, ⑧ 방재안전형, ⑨ 교육학습형, ⑩ 도시정

비형 등 10개 유형을 제시한 후, 접수된 계획서를 심사·평가하여 살고싶은 도시 만들기 시범도시 및 시범마을을 선정하는 것이다.

선정기준도 이원화되어, ‘시범마을’ 사업은 주민참여에 중점을 둔 공통항목의 평가지표만으로 심사하고 유형은 나누지 않으며, ‘시범도시’ 사업은 공통항목에 비중을 많이 두되 특화발전유형에 따른 개별항목의 평가지표에 따라서도 심사하였다.¹⁶⁾ 시범마을 및 시범도시의 평가 공통항목의 기준은 합목적성, 지역사회 협력, 실현가능성, 기대효과이며, 시범도시의 경우 세부 항목 및 배점은유형별로 달리하였다.

〈표 3-7〉 살고싶은 도시 만들기 시범마을의 선정기준(공통항목)

구분	평가지표	배점	총점
① 합목적성	사업목표와 시설 및 프로그램 계획의 부합성	8	16
	사업주체 역할분담의 적정성	8	
② 주민참여 및 지역사회 협력	계획 및 사업과정에서의 주민 참여도	10	30
	주민참여를 위한 프로그램 계획	10	
	다양한 마을 구성원, 지자체 등과의 협력계획	10	
③ 실현 가능성	사업추진 협의회의 역량	8	21
	사업 규모 및 단계별 추진방안의 적절성	8	
	예산 확보 및 사용계획의 적절성	5	
④ 기대효과	사업의 시급성	8	13
	사업의 공헌도	5	

〈표 3-8〉 살고싶은 도시 만들기 시범도시의 선정기준(개별항목)

평가부문	평가지표	배점	총점
① 생태·환경형	자연성의 복원·창출, 환경오염 저감 효과	10	30
	자연 생태계의 자원순환을 고려한 조성 노력	10	
	자연생태 및 환경보전을 위한 노력	10	

16) 시범마을(100) = 공통항목(80) + 현지심사(20),
 시범도시(100) = 공통항목(50) + 개별항목(30) + 현지심사(20)

〈표 계속〉

평가부문	평가지표	배점	총점
② 경관·미관형	시각적 아름다움의 제고 효과	10	30
	지역의 경관자원 활용·창출 효과	10	
	주변환경과의 어울림	10	
③ 건축문화형	지역 건축자원(역사자원, 문화자원, 자연자원 등)의 활용·창출	10	30
	지역고유의 이미지 향상에 기여 정도	10	
	조형물의 예술성	10	
④ 역사문화형	역사·문화적 정체성과 다양성 확보 효과	10	30
	지역의 독특한 역사, 예술자원의 확충 효과	10	
	역사·문화보전, 정비를 위한 프로그램의 제공 정도	10	
⑤ 정보·과학형	정보·과학 단지시설의 입지특성 및 지역의 역량	10	30
	정보·과학 콘텐츠의 우수성	10	
	지역기관 및 전문가와의 유기적 협력 정도	10	
⑥ 녹색교통형	보행자·자전거 등 대중지향적 교통체계 구축 정도	10	30
	노약자 및 장애인 등 사회적 약자에 대한 고려 정도	10	
	편리성 및 안전성을 고려한 교통체계의 부합성	10	
⑦ 관광·레저형	지역 관광자원 및 기반시설의 역량	10	30
	독특하고 특색 있는 관광자원 개발 및 차별화 전략의 적절성	10	
	지속가능한 관광 프로그램의 제공 정도	10	
⑧ 방재·안전형	사회적 약자에 대한 배려 정도	10	30
	도시재난 및 안전관리 효과 정도	10	
	재해 및 범죄 방지를 위한 프로그램의 제공 정도	10	
⑨ 교육학습형	교육프로그램의 내실성	10	30
	기존 교육학습시설(교육·문화시설, 청소년시설, 복지시설 등) 및 지역공동체와의 연계성	10	
	지역 교육자원의 창출 효과	10	
⑩ 도시정비형	불량한 환경의 개선 정도	10	30
	생활 및 편의시설의 공급 정도	10	
	개성있고 특색있는 공간(시설)제공 정도	10	

이상의 평가기준에 따라 5개 도시가 시범도시로 선정되었으며, 시범도시로 선정되지 못했지만 사업계획이 우수한 6개 도시에 대해서는 계획비용 지원금을 지원하는 도시로 선정하였다.

〈표 3-9〉 살고싶은 도시만들기 시범도시 지정 현황

도시	내역	유형	예산지원	비고
경기 안산시	광덕로,철도변 테마공원조성사업	경관미관형	20억원	시범도시(1위)
강원 속초시	Sorak Maple Town조성	도시정비형	15억원	시범도시
인천 남구	Robot Complex Zone 첨단 과학문화 도시건설	정보과학형	15억원	시범도시
충남 서천군	봄의 도시 서천 만들기	도시정비형	15억원	시범도시
광주 광산구	맛, 멋의 남도난장 송정골	경관미관형	15억원	시범도시
대전 대덕구	금강변 로하스밸리 조성사업	생태환경형	5억원	계획비용 지원도시
강원 영월군	역사, 문화공원 조성 등	역사문화형	5억원	계획비용 지원도시
충북 청주시	개발과 보전 간 상생의 첫도시	생태환경형	5억원	계획비용 지원도시
충남 금산군	금산의 아주 특별한 School Complex	교육학습형	5억원	계획비용 지원도시
전남 장성군	장성과 함께 하는 풍요로운 삶 - 수(秀) 행복타운	건축문화형	5억원	계획비용 지원도시
경남 창원시	자전거도시 창원발전전략	녹색교통형	5억원	계획비용 지원도시

시범마을로는 경기 5곳, 부산·광주 각 3곳, 서울·전남·제주 각 2곳, 대구·인천·대전·강원·충북·전북·경북·경남 각 1곳씩 선정되었으며, 이들 시범마을에 대해서는 평가결과에 따라 사업별로 1~2억원씩 차등 지원하기로 하였다.

3) 농림부의 관련 사업

국가균형발전위원회의 조정에 따라 살기좋은 지역 만들기 관련 사업으로 추진되고 있는 것은 전원마을 조성사업이나, 농림부에서는 농촌마을종합개발사업¹⁾ 또한 살기좋은 농촌 만들기 사업 일환으로 추진하고 있으므로 여기서는 두 사업 모두를 살펴보도록 하겠다.

(1) 전원마을 조성사업

전원마을 조성사업은 농촌지역에 쾌적하고 다양한 형태의 주거공간을 조성하여 도시민의 농촌유입 촉진 등에 의한 농촌인구유지 및 지역활성화를 도모하기 위해 추진 중에 있다.

사업의 추진방향으로는 ① 다양한 주체가 참여하여 자율적이고 창의적으로 지역특성에 맞는 전원마을 조성, ② 마을과 숲이 조화를 이루고 전통문화가 깃든 품격 있는 농촌마을 조성, ③ 주변경관과 어울리는 단지배치 및 농촌주택 건축 등 유도, ④ 관련부처 및 지자체의 관련사업간 연계를 강화하여 시너지 효과 창출, ⑤ 지역 주민간 공동체 형성을 강화하여 마을의 지속적인 유지·발전 도모, ⑥ 시·군, 한국농촌공사 등 공공기관의 적극적인 참여 유도 등을 제시하고 있다.

사업추진방식으로는 입주자 주도형 사업(20~49가구 규모)과 공공기관 주도형 사업(20가구 이상으로 규모제한 없음)이 있는데, 입주자 주도형 사업은 시·군 또는 농촌공사가 동호회 등 입주예정자가 사업부지를 확보하여 제안한 주택건축 등 사업계획을 전원마을조성계획에 반영하여 추진하는 방식으로서, 동호회 등 입주예정자가 시·군 또는 농촌공사가 수립한 전원마을조성계획 내에서 주택건축 등을 주도적으로 추진하는 방식(마을기반시설 및 단지조성 등은 시·군 또는 농촌공사가 시행)이며, 공공기관 주도형 사업은 시·군 또는 농촌공사가 마을기반시설 및 단지조성, 주택건축 및 분양·임대 등 사업을 일괄하여 추진하는 방식이다.

사업의 내용은 ① 도로, 상·하수도, 공동이용시설, 전기·통신시설 등 마을기반시설 설치 및 단지조성, ② 부지정리, 주택건축 및 분양·임대, ③ 조경 등 경관형성, ④ 농장·농원, 마을회관 등 부대시설 설치, ⑤ 마을 커뮤니티 형성 및 운영 프로그램 개발, ⑥ 인근마을에 대한 기반시설 설치 등 지원 등이다.

보조금 지원 대상지역은 수도권과 광역시를 제외한 농촌의 먼지역이며, 지원

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

대상은 전원마을조성사업 계획수립 소요 비용, 마을기반시설 설치비, 공공성이 있는 사업 등에 해당된다. 보조금 지원 규모는 전원마을조성 규모에 따라 10~30억원 범위내에서 차등지원되며, 보조금 지원한도를 초과하는 사업비는 지방자치단체 또는 입주자가 부담하게 된다. 공공주도형 사업의 경우, 부지매입비는 지방비 또는 농촌공사 자체자금 등으로 부담된다.

전원마을사업은 마을단위의 지역에 대해 2006년 55개 지역이 선정되어 있으며, 2007년에 15개 지역이 추가되었다(<부록> 참조).

(2) 농촌마을종합개발사업

농촌마을종합개발사업은 농촌마을의 경관개선, 생활환경정비 및 주민 소득기반시설 확충 등을 통해 살고 싶고, 찾고 싶은 농촌정주공간을 조성하는 것을 목적으로, ① 생활권·영농권이 같은 발전 잠재력이 있는 3~5개 마을을 상호 연계하여 소권역 단위로 종합개발, ② 주민과 지자체, 지역개발전문가 등이 적극 참여하는 상향식 추진, ③ 농촌다움을 유지·보전할 수 있도록 자연친화적으로 정비, ④ 지역의 잠재자원을 특성있게 활용하여 농가소득증대와 연계, ⑤ 시범사업을 통해 추진체계를 정착시킨 후 단계적으로 확대 추진 등을 사업추진의 기본 방향으로 삼고 있다.

구체적인 사업내용은 마을경관개선, 기초생활시설, 소득기반시설, 인구유치계획, 소프트웨어 관련 사업으로 소권역별 잠재자원을 발굴·활용하여 지역특성에 맞도록 다양한 유형의 농촌공간정비 추진하는 것이다(<표 3-10> 참조).

〈표 3-10〉 농촌마을종합개발사업의 사업내용

구 분	상세 내용
마을경관개선	마을소공원, 담장정비, 마을숲 정비, 빈집 철거 등
기초생활시설	마을내도로, 주차장, 상·하수도, 주택신·개축 등
소득기반시설	농산물가공시설, 공동집하시설 등
인구유치계획	마을재개발·재정비, 빈집 및 주택용지공급계획 등
소프트웨어 관련 사업	마을기획, 컨설팅, 홍보, 주민교육 등

농촌마을종합개발사업으로 선정되기 위한 선정기준은 동일한 생활권, 주민의 지, 농촌 고유의 어메니티 등이며(<표 3-11> 참조), 사업 대상지역으로 선정되면, 권역당 3~5년간 총 70억원 범위내 지원(국고80%, 지방비20%)의 지원을 받을 수 있다. 사업비는 권역의 크기, 가구수, 기본계획상의 사업내용, 유사정책사업 지원실적 등에 따라 차등 지원되며, 불특정 다수주민이 이용하는 마을도로, 주차장 등 기초생활시설, 문화·복지시설 등 공공이용시설은 전액 보조사업으로 시행되나, 수혜가 특정인에게 한정될 수 있는 소득기반시설 확충은 일부 자부담으로서 시행(부지, 시설비의 20%, 5인이상 법인격조직)된다.

〈표 3-11〉 농촌마을종합개발사업 선정기준

구 분	상세 내용
공간 및 법적 기준	- 농어촌정비법에 의한 농어촌 면지역 - 국토의계획및이용에관한법률, 자연환경보전법, 농지법, 산림법, 자연공원법 등 타법에 의하여 개발에 제약요인이 없는 지역
동일한 생활권·영농권	- 지형적으로 임야(능선), 하천, 도로, 행정구역경계 등으로 인해 소규모 권역 구분이 가능한 지역 - 인문 사회적으로 역사·문화적 특성이 같고, 주민간 공동체 활동 등이 활발하게 이루어지고 있어 동질성과 유대감을 갖는 지역
주민 의지	- 지역리더가 육성되어 있거나 앞으로 육성 가능성이 높은 지역 - 주민들의 적극적 참여로 원활한 사업시행이 가능한 지역 - 지역발전을 위해 '마을개발협의회' 를 구성하여 예비계획을 수립하는 등 지자체, 주민의 개발의지가 높은 지역
농촌 고유의 어메니티(쾌적성) 보존·유지가 가능한 지역	- 보전할 가치가 있는 유무형의 유물, 유적, 풍습 등을 간직한 지역 - 친환경농업육성마을이거나 자연생태계가 잘 보전되어 있는 지역 - 농외소득증대사업과 연계시 투자효과가 높을 것으로 예상되는 지역 - 풍부한 자원을 활용하여 특성 있는 마을로 발전 가능성이 높은 지역
파급효과 측면	- 향후 지역발전의 주도적 역할이 예상되는 중심지역으로 인근지역에 파급효과가 큰 지역

2004년부터 2006년까지 총 96개 권역의 대상지역이 농촌마을종합개발사업으로 선정되어 있으며(<표 3-12> 참조), 이상의 사업내용에서 알 수 있듯이 본 사업은 정책내용에 있어서는 살기좋은 지역 만들기의 추진방침과 정합하나, 살기좋은 지역 만들기의 정책보다 앞서 시행된 사업으로서 엄밀하게 살기좋은 지역 만들기 정책 일환으로 추진된 것은 아니다.

〈표 3-12〉 농촌마을종합개발사업 선정현황

도별	계	'04년 선정		'05년 선정			'06년 선정	
		소계	'05 공사착수	소계	'06공사착수	'07이후착수	소계	'07이후착수
계	96	36	36	40	20	20	20	20
인천	1	-					1	강화 선원-
경기	8	4	양평 연수 안성 강촌 연천 초성 이천 석산	4	용인 독성 파주 장마루	여주 하품 용인 독성		
강원	10	4	화천 토고미 홍천 화동성동 철원 지등 인제 용대	3	강릉 꼬까미 평창 물구비	원주 황둔	3	삼척 신선 정선 도전 횡성 공근북부
충북	8	2	단양 가곡 음성 감곡	4	영동 지내 충주 달두루	제천 용두산 증평 상그린	2	괴산 같은 보은 서원
충남	10	5	홍성 문당 부여 반산 공주 양화 청양 서정 예산 둔리	3	서산 양길 서천 길산	태안 신원	2	당진 거문들 논산 황산벌
전북	11	4	고창 선동 부안 우동 김제 광활 남원 혼불문학	4	군산 금강철새 장수 오산	무주 청량 정읍 태산선비	3	임실 박사고을 남원 흥부골 진안 능길

(표 계속)

도별	계	'04년 선정		'05년 선정			'06년 선정	
		소계	'05 공사착수	소계	'06공사착수	'07이후착수	소계	'07이후착수
전남	17	5	장흥 수문 보성 오봉 함평 상곡 장성 황룡 구례 방광	8	강진 송월 담양 창평 무안 예술인촌	영광 두우 곡성 돌실 나주 철야 함평 가덕 화순 운주	4	광양 비평 장흥 덕도 고흥 한동 신안 북룡
경북	16	6	문경 상내 영주 부석사 영덕 도천 영양 원리 예천 회룡포 안동 중가구	7	봉화 서벽 상주 야무진 청송 신촌	고령 진촌 성주 선남 울진 온정 청도 성곡	3	영주 노좌 상주 황령남곡 영천 보현산
경남	13	5	하동 평사 사천 무고 창녕 구계 합천 영전 함양 이전	6	거제 거림 남해 신전 함안 월촌	거창 월성 김해 생철 산청 생초	2	밀양 사연 의령 지굴산
제주	2	1	남제주 감산대평-	1	북제주 판포		-	

3. 성과 및 한계

아직 사업시행 초기이어서 추진성과를 짚어보기에 시기적으로 이른 감이 없지 않으나, 살기좋은 지역 만들기 정책의 추진으로 인하여 양적 지역개발에서 질적 지역개발로 지역개발의 패러다임이 전환되었다는 점은 인정될만하다.

무엇보다 기존의 지역발전전략과 달리 지역주도, 주민주도의 지역발전전략, 지역사회개발적 지역개발전략을 활성화시키는 계기가 되었으며, 특히, 지역개발 사업에 대한 주민참여를 보다 활성화시키는 요인이 되고 있다.

그러나 지금까지의 추진실태에서 나타난 한계는 다음의 몇 가지로 정리할 수 있겠다.

첫째, 형식적인 추진체계와 달리 실제에 있어서는 전체적으로 복잡한 구도를 띠는 채, 경쟁적으로 공모사업이 추진되고 있으며, 부처간에 공간을 기준으로 사업을 분할하고 있는 형태를 취하고 있다. 이는 지방자치단체로 하여금 지역 만들기 테마선정은 물론이고, 계획, 공모 등에 적잖은 혼란을 가져오는 요소가 되었다.

둘째, 살기좋은 지역만들기는 기본적으로 ‘중앙-관주도’에서 ‘지역-민주도’의 사업으로 이루어져야 함에도 정책시행의 초기인 탓에 여전히 중앙정부 위주, 행정위주로 정책이 수립되고 계획이 만들어지고 있는 경향이 농후하다. 이는 상당부분 공모제를 채택하고 이것이 지방자치단체간 경쟁을 유발하는 시스템에 기인한 탓으로 보인다.

셋째, 기존에 추진하던 마을 및 지역단위 지역개발 사업과 접근이 근본적으로 다른 사업이기는 하지만, 사업내용 및 성격 측면에서는 유사, 중복되는 측면도 있다. 현재 다양한 부처나 상당수 지역에서 다수의 지역개발사업 들을 시행, 추진하고 있는데 특히 관광형 모델과 녹색농촌체험마을사업, 문화 및 관광형 모델과 농촌전통테마마을사업, 정보화마을 사업과 정보형 모델 등 상당수 사업이 유사, 중복되고 있다.

또한 자치단체의 계획수립 내용을 면밀히 검토해 보면 공동체 만들기에 대한 인식이 상당히 고양되어 있으나, 시설위주, 단지조성 측면의 물적 환경조성이 계획내용의 상당한 비중을 차지하고 있으며, 지역 만들기에서 강조하고 있는 공동체 활성화나, 주민의식함양 등의 소프트웨어적 프로그램은 상대적으로 적은 비중을 차지하고 있다. 지역만들기 계획수립에 대한 주민의 참여도 상당히 형식적이고 제한적이며, 행정주도적인 계획수립을 추진한 지역의 경우가 여전히 많은 것으로 나타나고 있다. 이같은 이면에는 계획의 단기성으로 인한 합의형성 시간의 부족, 참여채널의 부족 등이 요인이 되기도 하였다.

제2절 살기좋은 지역 만들기 정책 설문분석

1. 설문조사의 개요

각 부처에서 주관·추진하고 있는 살기좋은 지역만들기 사업의 추진체계와 추진방식 등에 관한 문제점과 개선방향을 도출하기 위하여 사업 추진에 있어 가장 중요한 역할을 하게 될 것으로 여겨지는 기초자치단체 관계 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

조사는 2007년 7월~8월의 기간에 실시하였으며 관련 사업의 담당공무원에게 구조화된 설문지를 통해 의견을 취합하는 방식으로 이루어졌다(<표 3-13> 및 부록 참조). 이 때 조사대상에는 행자부의 살기좋은 지역 만들기 담당 공무원은 물론이고 균형위의 살기좋은 지역 만들기 정책 하에서 진행되고 있는 타 부처(건교부, 농림부, 해수부, 문광부)의 사업 담당자도 포함하여 전반적인 정부 정책의 추진체계 및 추진방식에 대한 문제점을 진단하였다.

〈표 3-13〉 설문조사항목

구 분	비 고
살기좋은 지역 만들기 사업 일반현황	- 관련 부처 사업 현황 - 자치단체 내외 추진조직의 구성 현황
사업의 자율성	- 계획수립의 자율성 - 사업집행의 자율성 - 예산편성 및 지출의 자율성
사업의 추진주체 주도 정도	- 중앙정부 - 광역자치단체 - 기초자치단체 - 지역주민(단체) - NGO - 전문가

〈표 계속〉

구 분	비 고
추진체계 현황	<ul style="list-style-type: none"> - 관련 공청회 등 개최 횟수 - 관련 세미나 등 개최 횟수 - 관련 조례 유무 - 마을 만들기 자문단 구성 여부 - 자문회의 개최 횟수
사업평가항목의 중요도	<ul style="list-style-type: none"> - 지역여건 및 의지 - 계획내용 - 기대효과
기타	<ul style="list-style-type: none"> - 관련 주체와의 협력수준 - 타 사업과의 연계정도 및 필요성 - 중앙정부 지원 필요항목

총 140개의 관련 사업 대상 기초자치단체 가운데 61개 기초자치단체로부터 응답결과를 송부받았으며, 이하의 분석내용은 응답받은 설문조사결과를 토대로 작성한 것이다.

61개 응답 기초자치단체의 부처별 사업현황을 살펴보면, 농림부 관련 사업이 37건으로 가장 많은 비중을 차지하는 가운데, 행자부 관련 사업이 25건, 자체추진사업 24건, 건교부 관련 사업 11건, 문광부 관련 사업 2건, 해수부 관련 사업 1건으로 나타났다. 한 자치단체에서 여러 부처의 사업을 진행하는 경우가 있기 때문에 총계가 응답자수와 일치하지는 않는다.

2. 추진체계 분석

1) 추진조직 분석

(1) 추진조직

부처별로 다기화되어 있는 현재의 살기좋은 지역 만들기 정책을 지자체 수준에서라도 통일적으로 운영하기 위해서는 지자체 내에 단일한 전담부서가 정책

을 추진하는 것이 효율적이다. 실제로 지자체내 부서간 협조 부재 등의 문제를 문제점으로 지적하고 있기 때문에, 단일한 전담부서의 구비는 지역주민에 대한 단일한 창구 역할을 할 뿐만 아니라, 부서간 업무 효율을 증진시키는데에도 일조할 것이기 때문이다.

그러나 현재 살기좋은 지역 만들기 정책을 추진하고 있는 지자체들 가운데 응답자의 16.4%만이 본 정책을 추진하는 전담 조직(살기좋은 지역만들기팀 등)을 구성하고 있으며, 대부분의 경우 기존에 존재하고 있는 조직내에 본 사업의 담당자들이 사업을 진행시키고 있었다.

한편, 본 정책의 또 다른 주도 조직으로서 지자체 외부의 지역주민조직이 구성되어 있는가에 대한 질문에는 응답자의 37.7%만이 지역주민조직을 인식하고 있었다. 본 사업이 지역주민이 주도하는 상향식 개발계획으로 추진되어야 함에도 불구하고, 사업의 실질적인 주체로 자리매김 되어야 하는 지역주민의 참여가 형식적으로밖에는 이루어지지 않았거나, 또는 실제로 존재하는 다양한 주민조직들에 대해 담당 공무원이 제대로 인지하고 있지 못한 형편인 것이다.

(2) 지역의 자율성 정도

여기서 자율성이란 중앙정부 및 용역기관 등 외부의 지원없이 자치단체 및 지역주민의 자체 역량에 의해 사업이 추진된 정도를 일컫는다.

자율성이 매우 강한 정도를 10으로 파악하였을 때 (매우강함: 10, 강함: 8, 보통: 6, 약함: 4, 매우 약함: 2) 평균 6.51로 나타나 보통을 상회하는 수준이나, 본 사업의 특징이 주민주도형 지역개발사업임을 감안할 때 정책목표를 달성하는 수준은 안된다.

세부적으로 살펴보면, 계획수립의 자율성은 6.85로 비교적 높게 나타나고 있으나, 예산편성 및 지출의 자율성은 6.14에 머물러, 시범사업의 지정 및 이에 대한 중앙정부 지원의 형태로 운영되고 있는 현 살기좋은 지역 만들기 사업 방식이 지역의 자율성을 북돋기 보다는 제약하고 있는 실정임을 알 수 있다.

살기좋은 지역 만들기 사업의 개선 방안을 위한 담당 공무원들의 기타 의견

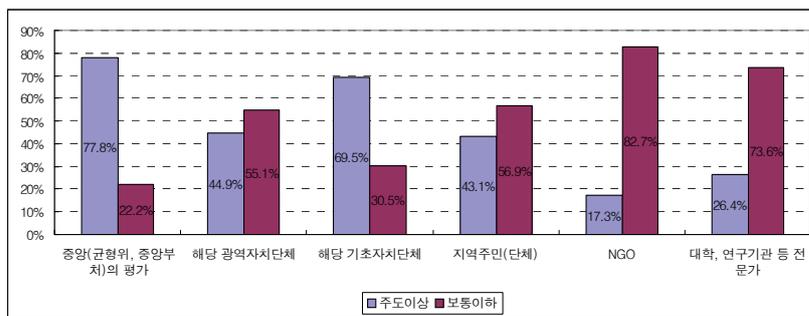
을 살펴보아도 지역주민과 지자체의 자율적 운영을 존중하라는 의견이 매우 많아 본 사업이 지역만들기 추진 목표 및 취지에 걸맞지 않게 운영되고 있다.

2) 연계조직 분석

(1) 추진주체별 역할 수준

현재 기초자치단체별로 진행되고 있는 살기좋은 지역 만들기 관련 사업 전체를 종합적으로 고려하였을 때, 사업 추진을 주도하는 수준을 각 주체별로 살펴보면 다음과 같다.

〈그림 3-4〉 추진주체별 역할 수준



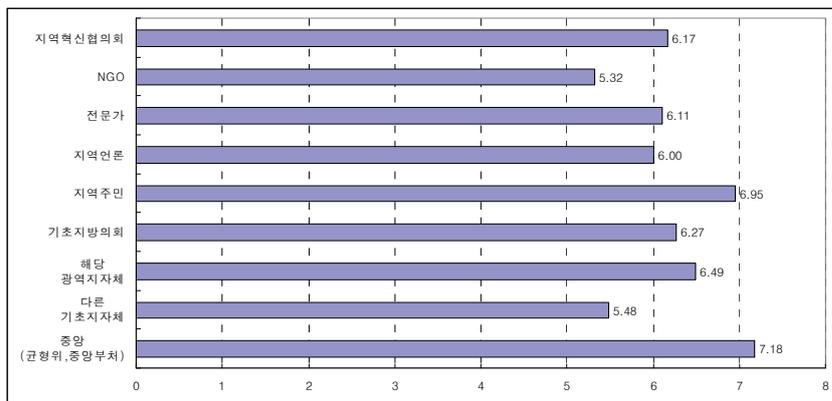
사업을 주도 및 매우 주도하는 것으로 나타나고 있는 주체는 중앙정부 및 해당 기초자치단체인 것으로 나타나고 있으며, 해당 광역자치단체와 지역주민의 경우 보통 이하가 다소 많게 나타나고 있어, 본 사업이 지방정부 및 중앙정부에 의해, 특히 중앙정부에 의해 주도되고 있는 실정임을 알 수 있다.

지역 만들기에 있어 주요한 역할을 수행하는 것으로 제시되고 있는 NGO나 전문가가 지역 만들기를 주도하는 경우는 적은 수에 불과한 것으로 나타났다. 이에 대해서는 현재 지역 수준에서 활용 가능한 시민단체와 전문가의 인력이 많이 부족하기 때문이라고 관련 공무원들은 지적하고 있다.

(2) 관련 주체와의 협력 수준

살기좋은 지역만들기 사업을 추진함에 있어서, 해당 기초자치단체가 중앙정부, 지방정부, 지역주민 및 전문가 등과 협력하는 정도를 살펴본 결과, 가장 활성화된 경우를 10으로 파악하였을 때 <그림 3-5>와 같은 결과를 나타내었다.

〈그림 3-5〉 관련 기관과의 협력 수준



본 사업을 가장 주도적으로 추진하는 것으로 나타난 중앙정부와의 협력 정도가 가장 높게 나타나고 있으며, 지역주민과의 협력 정도도 비교적 높게 나타나 본 사업이 주민주도 사업으로 진행되고 있지는 않지만, 주민과 긴밀한 협력하에 추진되고 있음을 알 수 있다.

그러나 NGO와의 협력은 매우 낮은 수준을 보이고 있는데, 이는 NGO들의 비판적 기능의 특성상, 시민단체와 지방정부는 너무 긴밀한 체계를 유지하기보다는 상호 견제, 비판적 기능을 수행하도록 하는 것이 보다 생산적일 수 있다.

3. 지원체계 분석

1) 지방정부의 제도적 지원

주민주도의 지역 만들기를 추진하기 위하여 지방정부가 실행할 수 있는 제도적 지원은 관련 조례의 제정, 자문단의 조성, 인적역량 향상을 위한 교육실시 등이 있다.

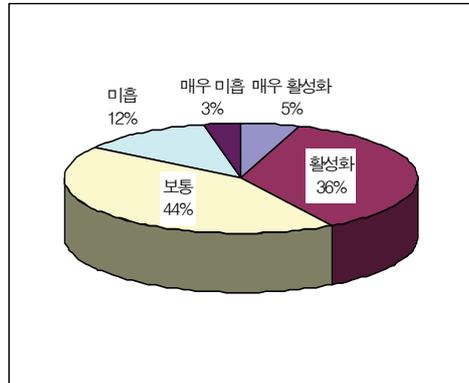
먼저, 살기좋은 지역만들기 사업추진 관련, ‘마을 만들기’ 또는 ‘지역 만들기’ 관련 조례가 제정되어 있는지를 살펴본 결과, 응답자의 3.3%만이 조례를 제정하고 있다고 응답하여, 본 사업의 추진을 위한 지방자치단체의 제도적 수준은 매우 낮은 것으로 나타났다.

한편, 살기좋은 지역 만들기 사업 추진과 관련, 지자체내 ‘마을만들기 자문단’을 구성·운영 여부를 살펴본 결과, 응답자의 32.8%가 자문단을 구성하고 있는 것으로 나타났다. 자문단이 구성되어 있는 경우에도 지난 1년간 자문단의 자문회의 개최에 대해서는 26.2%만이 개최한 것으로 응답하고 있어 (평균 개최횟수 3.8회) 자문단의 구성·운영 정도 또한 매우 저조한 실태를 보이고 있음을 알 수 있다.

지난 1년간 살기좋은 지역 만들기 관련 인적자원의 능력향상을 위한 워크숍, 포럼 및 세미나 등 관련 교육의 개최여부를 살펴본 결과, 응답자의 41%정도가 관련 교육을 실시하고 있는 것으로 나타났다. 지역 만들기의 성공적 추진을 위해서 전문가 및 일선 공무원들이 가장 중요하게 여기는 것이 지역의 인적역량 향상을 위한 교육의 실시인데, 지방정부 수준에서 관련 교육을 자체적으로 실시하는 사례는 비교적 많지 않음을 알 수 있다. 관련 교육을 실시한 경우, 개최 횟수는 평균 8.48회인 것으로 나타났다.

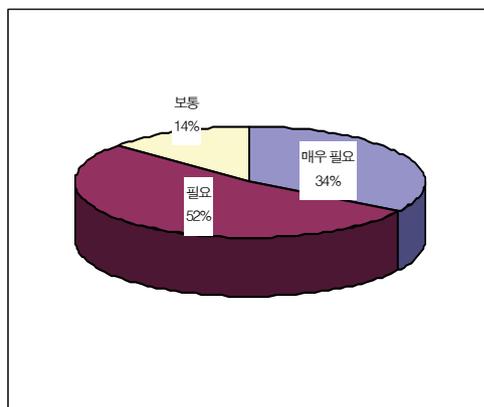
살기좋은 지역 만들기 계획수립시 의견수렴을 위한 주민설명회, 공청회 및 토론회 등의 개최 횟수를 살펴본 결과, 평균 4.9회의 의견수렴의 장을 연 것으로 나타나, 형식적으로나마 주민참여의 노력은 보이고 있음을 알 수 있다.

〈그림 3-6〉 타 사업과의 연계 수준



한편, 살기좋은 지역 만들기 사업을 추진함에 있어 지역내 다른 사업과의 연계 정도를 살펴본 결과, 연계가 활성화되어 있다는 응답이 41%로 비교적 높게 나타나고 있었다. 또한 지역내 다른 사업과의 연계 필요성을 살펴본 결과, 대다수의 응답자(86%)가 필요하다고 인식하고 있으며, 불필요하다고 인식한 경우는 0%로 나타나고 있어, 기초지방자치단체 관련자들은 살기좋은 지역 만들기 사업을 다른 지역개발사업과 연계될 필요가 있는 사업으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

〈그림 3-7〉 타 사업과의 연계 필요성



이에 대한 함의는 현재 중앙정부 수준에서 경쟁적으로 추진되고 있는 살기좋은 지역 만들기 사업이 지방정부의 수준에서는 상호 연계되어 추진될 수 있음을 나타내며, 한편으로는 ‘주민 주도’라는 본 사업의 기본 취지는 지역 수준에서 진행되고 있는 다양한 지역개발사업에 자연스럽게 연계될 수 있을 뿐만 아니라 연계되어야 한다는 인식을 나타내주기도 하는 것이다. (보다 구체적인 실태는 다음 장의 지역사례분석을 참조할 것)

2) 중앙정부의 제도적 지원

지방주도의 지역 만들기 사업추진을 위하여, 중앙정부가 집중 지원해야 할 부문으로 가장 높게 인식한 부문은 인센티브 사업비 예산편성 및 정책패키지 지원 등의 재정적 기반 확보(47%)였다. 이는 설문조사가 진행될 7-8월 당시에조차 2007년 관련 사업비가 확보되지 않아, 사업추진 자체에 애로사항이 많다는 기타 의견을 참조하건데, 다분히 시기적 의견이 많이 반영된 것으로 보인다.

한편 재정지원과 관련된 기타 의견으로, 본 사업의 취지를 살리기 위해서는 현재와 같은 시범사업 선정방식보다는 소액이더라도 전체 지자체에 균등하게 예산을 배분하고, 이 가운데에 성공사례라 할 만한 곳에 인센티브 재정지원을 실시하는 것이 더 바람직하다는 의견이 제시되기도 하였다.

〈표 3-14〉 살기좋은 지역 만들기 추진과정의 문제점

구분	문제점	건수
행정 및 제도적 측면	• 전담부서 부재 및 부처간 협조 미비	19
	• 촉박한 사업기간	11
	• 사업 집행 및 운영의 자율성 확대를 위한 규제완화 필요	10
	• 사업이해가 어려움(구체적 지침시달이나 틀 제공필요)	7
	• 사업이 광범위해 각 분야의 전문성 있는 계획수립 및 실행이 어려움	4
	• 단기적 성과평가 중심 탈피	4
	• 중앙부처간 중복 선정의 탈피 및 사업추진의 일관성 유지 필요	2

(표 계속)

구분	문제점	건수
행정 및 제도적 측면	• 사업과 관련된 시기(공모, 심사, 선정등)를 고정적인 날로 지정·운영하는 것이 효율적일 것임	2
	소 계	59
재정적 측면	• 중앙정부의 열악한 재정지원 및 지원의 지연	11
	• 패키지 사업지원의 불활실성 및 지원 미비	6
	• 선정 탈락시 인력 및 용역비의 2중납비 우려	3
	소 계	20
사회적 측면	• 주민참여의지 및 공담대 형성 미비(주민의식고양 필요)	12
	• 컨설팅 가능한 전문가그룹의 부재와 협조 미비	6
	소 계	18
기타	• 단순한 전시행정, 예산확보, 관 주도의 사업진행 경향으로 진정한 지역만들기 추진 목표 및 취지의 퇴색 우려	2
	• 재정력 차이로 인해 지자체간 빈익빈 부익부 현상 심화 우려	2
	• 선정된 마을과 그렇지 못한 마을간의 형평성 문제 발생 가능성	1
	• 기타	11
	소 계	16
총 계		113

중앙정부가 지방주도의 지역 만들기 사업추진을 위하여 다음으로 집중 지원해야 할 부문으로는 중앙단위의 마을 만들기 전문 자문단 구성 등의 전문가 인력 지원(18%)이었다. 대다수의 지방은 전문가 인력이 부족한 것으로 나타나고 있어, 현 여건상 취할 수 있는 제도적 지원으로서 인력 지원을 가장 높게 요구하고 있는 것이다.

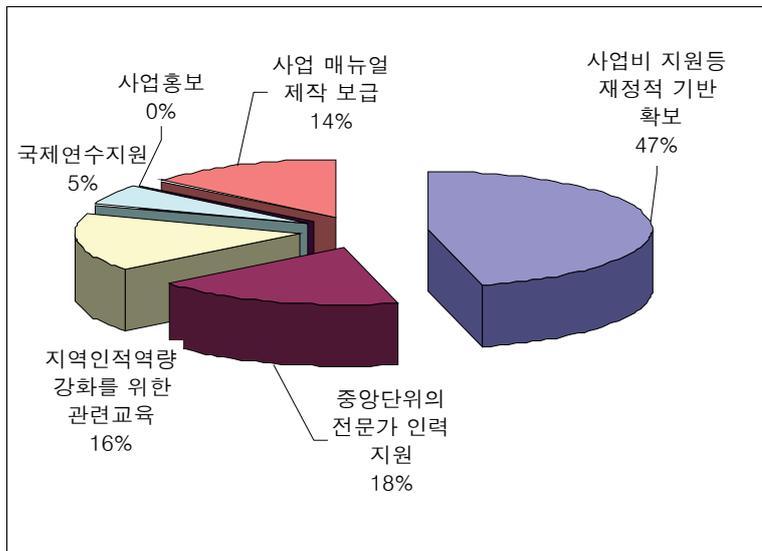
또한 지방공무원, 주민 등의 역량강화를 위한 관련 교육의 실시(16%)에 대해서도 지원이 필요한 것으로 인식하고 있었으며, 각종 가이드 라인 매뉴얼 제작 보급(14%)에 대한 필요성도 비교적 높게 나타났다.

현재 중앙부처에서 실시하고 있는 해외 성공사례 벤치마킹을 위한 국제연수 지원은 5%로 매우 낮게 나타나고 있는데, 이에 대한 심층면접조사를 실시한 결과, 실제로 해외연수가 필요한 대상은 지방의 일선 공무원들인데, 연수를 받는

공무원들은 해당 조직의 국·과장급이어서 연수 효과가 낮다는 점을 들고 있다.

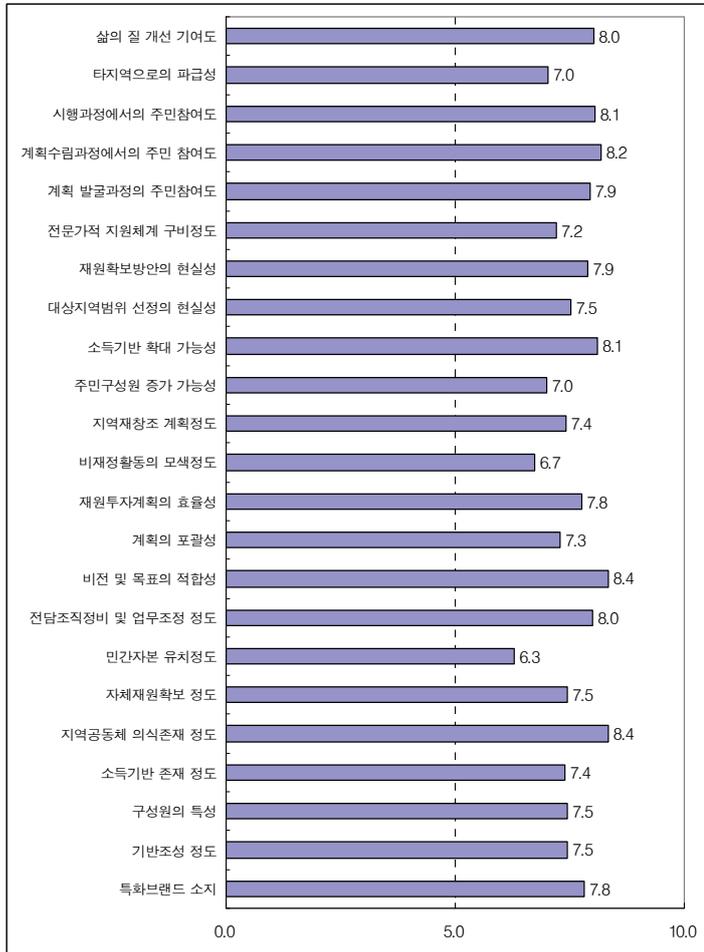
또한 각종 홍보 이벤트 개최 등으로 사업의 공감대 확산에 대해서는 단 한 명도 필요성을 지적하고 있지 않아(0%) 본 사업을 추진하는 중앙정부의 역할로서 이벤트 등의 개최는 불필요한 것으로 인식하고 있다.

〈그림 3-8〉 중앙정부지원 필요부문



한편, 시범사업 선정시 평가기준에 대한 문제도 지적되었는데, 사업 담당자들을 대상으로 각 평가항목에 대한 중요도를 조사한 결과, 비전 및 목표의 적합성, 지역공동체 의식 존재 정도 등은 중요한 정도로 여겨졌으나, 민간자본 유치정도와 비재정활동의 모색정도 등의 경우 매우 낮게 평가되고 있어 향후 평가지표 선정시 고려되어야 할 것으로 여겨진다(<그림 3-9> 참조).

〈그림 3-9〉 평가지표의 중요정도



4. 시사점

현재 살기좋은 지역 만들기 관련 사업들을 추진하고 있는 기초지방자치단체들의 관련 공무원을 대상으로 본 정책의 실태조사를 실시한 결과, 주민과 지역이 주도하는 지역 만들기라는 사업의 취지와 목표와는 다르게 중앙정부의 주도

하에 사업이 추진되고 있음을 알 수 있었다.

중앙정부의 시범사업 추진에 따라 관련 사업들을 추진하고 있는 기초지방자치단체들의 관련 공무원들은 사업의 취지조차 이해하지 못한 채¹⁸⁾, ‘업무과약을 위한 표준지침 및 용역지침’등을 요구하기도 하였고, ‘2~3천 만원 정도의 시군구사업으로는 사업의 효과를 달성할 수 없다’며 본 사업을 기존 지역개발사업의 연장선상에서 이해하기도 하였다.

사업의 취지를 잘 이해하고 있는 경우에도, 관련 사업의 중앙부처의 창구 다원화, 지자체 내 부서간 협조 부재 등으로 사업추진에 애로점이 많은 것으로 나타났다. 이를 위해서 지자체 내에서만이라도 본 사업 추진을 위한 단일한 조직이 구성되어야 하나, 대부분의 지방자치단체들이 도시, 농촌, 총무 등 관련과에서 해당 사업을 추진하고 있었다.

사업의 공동 주체인 지역주민단체 등의 주민조직의 경우도 마찬가지였다. 대부분의 공무원들이 본 사업을 함께 추진해야 하는 주도적 주민조직의 존재 여부를 파악조차 하지 못하고 있었고, 제시되고 있는 주민조직이 있는 경우에도 기존 사업추진에 있어 협조를 구하던 주민조직의 경우가 다반사였다. 창조적 역량을 지닌 조직으로 재구성된 예는 보기 드물었다. 주민의 참여는 그저 공청회 등에서 의견을 수렴한 것으로 같음되었다는 것을 여실히 드러내고 있는 것이다.

사업의 주도적 추진주체인 지방정부와 지역주민의 추진실태가 이러하니, 또 다른 주체인 전문가나 시민단체 등의 역할 분담이 제대로 수행되었을리 없다. 그러나 이에 대해서는 ‘지방의 인적 역량 부족’에 대한 문제점을 많이 지적하고 있다. 즉 지역이 주도적으로 사업을 추진하려고 하는 경우에 있어서도 해당 지역주민의 인식이 저조하고, 전문가 등의 인재의 부족으로 지방정부가 협력하여 사업을 추진할 수 있는 여건이 마련되어 있지 않다는 것이다.

각 지역마다 처한 여건이 다양하므로, 선부른 일반화를 할 수는 없겠지만, 살기좋은 지역 만들기와 추진에 있어서 지역에서 나타나는 문제는 다음과 같다.

18) 기타 의견 분석결과

첫째, 본 정책이 가지는 근본적인 문제점은 이 정책이 태동되게 된 배경으로서 한국의 마을 만들기 운동과 현 정책이 괴리되어 있다는 점이다. 즉 지역주민이 주도하는 상향식 개발계획을 목표로 하는 살기좋은 지역 만들기가 채택되었을 당시, 마을 만들기의 실천적 경험을 갖고 있던 지역들은 본 정책이 기존의 마을 만들기 운동에 제도적 지원을 담보해 줄 것으로 기대하였다.

그러나 본 정책의 목표와 달리, 추진전략을 살펴보면 기존의 마을 만들기 사례지역들을 지원해주기보다는 새로운 시범지역에 관련 부처들이 경쟁적으로 새로운 사업을 시행하는 양상을 보이고 있다. 물론, 기존의 마을 운동기 사례 지역과 시범지역이 동일한 경우도 존재하지만 이 경우에도 실제 마을 만들기와 행정 지원은 이원화되어 있는 경향을 보였던 것이다. 이런 정책과 현실의 괴리는 일선 공무원들로 하여금 보다 ‘현실적인 정책의 추진’으로 요구되고 있는 것이다.

둘째, 주민주도형 지역 만들기 추진에 있어 한국의 현실적 문제는 지역 만들기를 추진할 지역의 리더, 즉 한편으로는 지역주민과 또 한편으로는 전문가가 부재하다는 점을 들 수 있다. 지역주민의 역량은 지속적인 교육으로 향상될 수 있는데, 지방에서는 이러한 교육을 담당할 전문가 자체가 부재하다는 것이다.

셋째, 주민주도형 지역 만들기를 구축할 수 있는 지역의 여건이 부재하고 이를 추진하고자 하는 중앙정부의 지원 열의가 과도한 상태에서, 이를 중재할 수 있는 지방정부의 역량 부족도 문제가 된다. 즉 현재와 같은 상황에서는 지방정부가 보다 적극적으로 지역주민들의 인식을 제고시켜, 지역 주도의 지역 만들기를 요구해 나가야 하는데, 상향식 개발계획에 대한 경험부족으로 대부분의 일선 공무원들은 본 사업을 어떻게 추진해나가야 하는지에 대해 무지한 실정이다.

따라서 이러한 문제점을 극복할 수 있는 주민주도형 지역 만들기의 새로운 추진모형에서는 주도가 아닌 지원체계로서 정비되어야 하는 중앙정부, 실질적인 주체로서 역량이 제고되어야 하는 지역의 리더, 그리고 이 양자를 융화해나갈 수 있는 지방정부의 여건 정비 등이 고려되어야 할 것이다.



제 4 장 한국의 자생적 지역 만들기 실태 분석

제1절 한국의 자생적 지역 만들기 현황

1. 자생적 지역 만들기 현황

한국에서도 최근 다양한 유형의 자생적 공동체 운동들이 여러 지역들에서 이루어지고 있다. 이러한 운동들은 아직 초기단계에 불과하지만, 지역사회의 공유된 가치나 이해관계를 실현하면서 지역사회의 규범과 자치, 공동의 삶의 질 향상 등을 추구하고 있다.

한국에서 이러한 움직임이 확산되기 시작한 것은 1990년대에 들어서면서부터이다.¹⁹⁾ 참여연대가 주도해온 ‘아파트 공동체 운동’을 비롯하여, 각 지역 YMCA가 주민들과 함께 전개하고 있는 ‘아름다운 마을 만들기 운동’과 ‘마을학교 개최’, 녹색연합의 ‘생태마을 학교’, 도시연대의 ‘원서동 한평공원 만들기’, ‘인사동 작은가게 살리기’ 등 다양한 활동들이 곳곳에서 진행되어 왔다.

19) 한국에서 지역 만들기 또는 지역운동이란 말은 1990년대 초반부터 사용되었다. 당시 YMCA가 ‘21세기 지역 만들기 운동’을 전개하면서 사람들의 입에 오르내리기 시작한 ‘지역 만들기’란 말에는 지방자치시대를 맞아 그동안 광역적이고, 전국적인 차원의 정치투쟁 위주의 시민운동에서 벗어나 지방과 지역으로 시민운동의 방향과 내용을 선회하자는 뜻이 담겨 있었다. 그러나 이때의 지역은 ‘전국’ 또는 ‘중앙’의 상대개념으로 쓰이기는 하나, 때로는 ‘도시’보다도 더 큰 공간범위를 의미하는 경우가 있어 일상 생활환경의 문제를 다루는 주민활동을 지칭하는 마을 만들기의 의미와는 완전히 일치하는 개념은 아니다(정석, 1999:3). 그러나 여기서는 하향식 개발계획의 상대개념인 상향식 개발계획으로서 ‘중앙’에 의한 것이 아닌 ‘지방’, ‘내 고장’, ‘내 마을’의 의해 주도된다는 의미에서 지역 만들기라는 용어로 통칭하도록 하겠다.

한국의 대표적 지역 만들기 사례들을 살펴보면(<표 4-1> 및 <부록> 참조), 대체로 도시지역의 주거환경개선 및 공동체 회복 운동과 관련된 사례들이 주종을 이루고 있는데, 이는 한국의 초기 지역운동들이 대체로 시민단체에 의해 촉발되었기 때문이다. 즉 환경문제, 교통문제 등 각종 도시문제에 대응하여 지역의 문제를 인식, 이를 이슈화해나갔던 주체가 시민단체였으며, 이에 참여하던 시민, 전문가, 공무원 등이 마을 만들기 운동을 전파해나갔던 것이다.

물론, 시민단체를 거치지 않고 자신의 지역의 문제를 스스로 해결해나가고자 한 지역주민의 움직임도 있었는데, 이는 대체로 아파트·주택 등 주거지역에서 주차문제, 쓰레기 처리문제, 청소년 문제 등을 해결하기 위하여 시도된 것들이었다.

<표 4-1> 한국의 지역 만들기 대표사례

구분	지역	활동 사례
골목가꾸기	동대문구 용두1동 종로구 가회동 대구시 삼덕동	꽃길골목 만들기 장미골목 만들기 담장허물기(대구사랑운동시민회의)
푸른마을가꾸기	서울 은평구 진관내동 수원 전주 관악구 사당3동 마포구 성남 분당	한평공원 만들기(도시연대) 한양주택 생물타리조성 수원천 하천가꾸기(수원환경운동센터) 전주천 자연형 하천복원(공동협의회) 양지공원 조성·관리 성미산 살리기(성미산 지키기모임) 맹산 살리기(분당 환경시민의 모임)
역사문화보전	서울 북촌 서울 인사동 전주 교동 아산 외암리마을	한옥마을 가꾸기(주민, 서울시) 작은가게 살리기(도시연대) 한옥마을내 마을축제 개최(전통문화사랑모임) 외암민속마을보존(주민, 아산YMCA)
주차장·보행환경 개선	강북구, 강서구, 용산구 불광2동 정릉, 전농동 은평구 녹번동	주택내 내주차장 갖기 안전한 통학로 만들기(도시연대) 차없는 골목 어린이통학로 개선

〈표 계속〉

구분	지역	활동 사례
사회·문화시설 조성	부산 금샘마을 전주시 신일강변아파트 성남시 분당 동아아파트 인천동 미아3동	마을잔치(금샘사랑방) 문화공간 마련, 마을축제 도서관 운영 어린이도서관 운영 놀이터 가꾸기(열린사회시민복지회)
음식물쓰레기 처리·마을유지관리	서울시 목동아파트 서울시 중계주공아파트 사당2동 동작구 송파구	음식물쓰레기 자원화 음식물 재활용사업 양지공원주민관리(주민자율관리위원회) 뒷골목청소, 재활용품수거(녹색봉사단) 청소, 골목관리(골목관리지원봉사단)
재래시장·상권 살리기	서울 경동시장 대구 남성로 서울 명동 서울 광진구 로데오거리 인천시 부평	약령시장 정비(상인조합) 약령시장 정비(보존위원회) 서울 중앙로정비 기성시까지 환경개선을 위한 가로정비 문화의거리 조성추진협의회(상인조합)
농촌마을만들기	홍성 문당리 화천 토고미 화천 용호리	친환경 농법을 통한 도농교류 친환경 오리농법을 통한 농가소득창출 새농어촌건설운동을 계기로 민관협력

현재 한국사회에서 마을 만들기의 경향을 주로 이웃공동체 회복, 생활환경·삶터 가꾸기로 이해하는데에는(정석, 1999; 도시연대, 2000, 김현수, 2006, 진영환, 2006 등) 이런 연유에서 근거한다²⁰⁾. 따라서 2차 자료를 통해 조사된 한국의 자생적 지역 만들기 분포 또한 도시지역에 밀집되어 있는 것으로 나타나고 있다(<그림 4-1> 참조).

20) 사실 한국의 마을 만들기 어원의 근원지인 일본의 경우에서도 좁은 의미의 해석할 때 마을 만들기는 주거환경개선사업을 지칭하는 경우가 많다.

〈그림 4-1〉 자생적 지역 만들기 분포 현황



도시지역에 비해 사례수가 적기는 하지만, 농촌지역에서도 자생적 지역 만들기 움직임은 나타나고 있다(<표 4-2> 참조).

〈표 4-2〉 한국의 자생적 지역 만들기 현황

구분	아파트 지역	주택 지역	상업 지역	역사문화 보전지역	환경보존 지역	농어촌 지역	기타	합계
강원도	-	-	-	-	1	3	-	4
경기도	23	5	1	-	3	2	3	37
충청남도	-	-	-	1	-	3	-	4

(표 계속)

구분	아파트 지역	주택 지역	상업 지역	역사문화 보전지역	환경보존 지역	농어촌 지역	기타	합계
충청북도	-	2	-	-	-	-	1	3
경상북도	-	-	-	-	-	-	-	0
경상남도	1	-	-	1	-	1	1	4
전라남도	-	-	-	-	-	1	-	1
전라북도	1	-	1	1	2	4	-	9
제주도	1	-	-	-	-	-	-	1
서울특별시	28	33	7	4	6	-	8	86
인천광역시	3	2	2	-	-	1	1	9
부산광역시	1	2	-	-	-	-	-	3
대구광역시	-	1	1	-	-	-	-	2
대전광역시	1	-	-	-	-	-	1	2
광주광역시	-	2	-	-	-	-	-	2
울산광역시	-	-	-	-	-	-	-	0
합계	59	47	12	7	12	15	15	167

주: 관련 선행연구와 인터넷 자료들을 참조하여 현재 한국의 마을 만들기 사례로 제시되어 있는 지역을 선별함 (세부 지역에 대한 소개는 부록 참조)

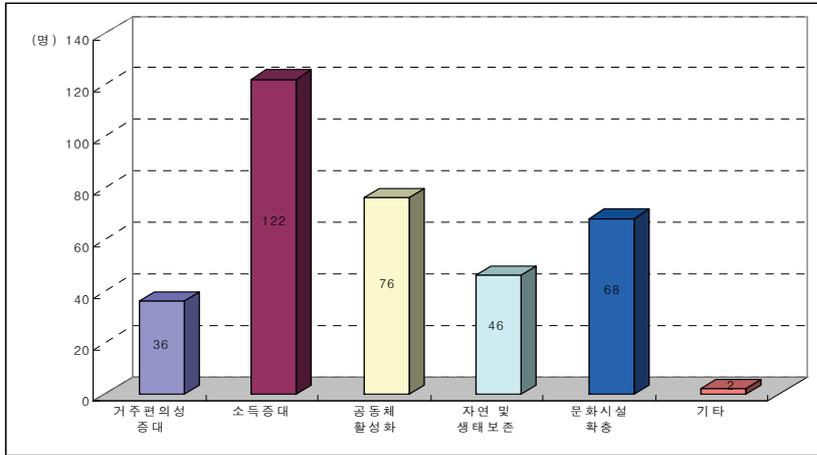
주2: 정부의 마을 만들기 정책인 살기좋은 지역 만들기 시범지역은 본 현황에서 제외하였으며, 제3장을 참조할 것

도시지역의 지역 만들기가 도시문제에 대응한 지역운동이었다면, 농촌지역의 지역 만들기는 농촌문제에 대응한 것일 수밖에 없으므로, 운동의 배경, 내용, 주체에 있어서 도시지역의 지역 만들기와는 다른 양상을 보이고 있다.

농촌지역은 인구유출 문제, 고령화 문제, 농가소득 증대 문제 등 다방면의 사안들에 대응하여, 주로 소득증대를 목표로 하는 마을 만들기가 주종을 이루고 있다. 한 조사결과에 따르면(<그림 4-2> 참조), 농촌 주민들이 살기좋은 지역 만들기를 인식하는데 있어서도 소득증대를 가장 중요한 특징으로 손꼽고 있었다.²¹⁾

21) 미시적 수준에 있어서 가장 시급한 과제로 교통(113), 정보(78), 보건(57), 교육(36), 치안

〈그림 4-2〉 농촌주민들의 살기좋은 지역에 대한 인식



자료출처: 연세대 도시문제연구소(2007:35)

도시의 지역 만들기에서는 주요한 활동사례를 보이고 있는 이웃공동체 회복, 생활환경·삶터 가꾸기 등은 소득증대라는 주요한 목표에 비해 다소 부차적인 요소로 취급되고 있는 것이다.

소득증대를 목표로 한 지역주민의 자생적 노력들을 굳이 지역운동의 차원인 지역 만들기로 파악할 수 있는가에 대한 의구심이 들 수도 있겠지만²²⁾, 현재 농촌지역에서는 외국인 여성 노동자 문제 등이 새롭게 대두되어 공동체 활성화에 대한 노력이 필요한 실정이므로, 농촌지역의 지역 만들기 또한 의미있는 모색이 될 수 있다.

송미령(2006)도 최근의 농촌 마을 만들기에 대한 정책적 논의는 살기좋은 지역 만들기 정책 추진과 맞물려 2005년에서야 시작된 것이긴 하나, 각종 마을개

(10)의 순으로 나타나고 있으며, 거시적 수준에 있어서는 경제활성화(182), 문화환경 및 시설 개선(122)이 높은 답변수치를 보이고 있으며, 공동체회복(53)과 자연 및 생태환경 개선(51)은 비교적 시급함이 덜하다고 응답하고 있다(연세대 도시문제연구소, 2007:44).

22) 사실 일본에서는 농촌의 지역가꾸기에 대해서는 특별히 무라오코시(村おこし)라 하여 농촌 살리기 운동으로 이해하고 있다.

발사업에서 주민참여에 대한 중요성을 제기하는 논의는 기존에도 활성화되어 있었으며, 주민이 주도적으로 지역 만들기를 실천한 사례²³⁾ 또한 이전부터 존재하고 있었다고 한다.

이상의 도시 및 농촌지역에서의 지역 만들기 운동의 유형을 다음 표와 같이 정리해볼 수도 있을 것이다.

〈표 4-3〉 한국사회 마을 만들기 운동의 유형

구 분	도 시 지 역	비 도 시 지 역
내 용	이웃공동체 회복, 생활환경의 쾌적성	지역경제적 활로 개척
마을만들기 운동 통한 기대효과	경제적 차원 ↓ 이웃공동체 활성화	이웃공동체 활성화 ↓ 경제적 차원
계획단계의 주된 주체	시민단체와 일부 적극적 지자체	뚜렷한 경향성은 없으나 시민단체가 적극적으로 개입하는 경우는 적음

자료출처: 연세대학교 도시문제연구소(2007.:51)

2. 성과 및 한계

어린이의 안전한 통학로 정비, 골목가꾸기, 차없는 거리 등 주민이 스스로 가꾸어 나간 생활환경·삶터 가꾸기를 통해 주거환경개선이라는 가시적 성과를 얻었을 뿐만 아니라, 무엇보다도 일상영역에서의 사회적, 문화적, 환경적 질을 제고하여 우리 사회에 삶의 질에 대한 인식을 높이는 계기를 마련해 주었다.

물리적 생활환경 개선의 측면보다 더 의미있는 성과는 지역사회의 공유된 가치나 이해관계를 실현하면서 지역사회의 규범과 자치, 공동의 삶의 질 향상 등

23) 구체적인 사례로 보성군, 함양군, 장수군 등 농업 소득을 높이기 위한 시도, 토고미 마을, 부래미 마을 등 도농교류를 촉진하기 위한 시도, 금산군, 안성의료생협 등 생활환경의 질을 향상하기 위한 시도를 들고 있다(송미령, 2006).

을 추구하며, 현대 사회에서 와해되어가고 있는 공동체 복원에 크게 기여하였다는 점이다.

도시지역에서는 소원했던 이웃간의 공동체를 복원하였으며, 농촌지역에서는 고령화, 인구유출 등으로 와해되어 가고 있는 공동체를 재활성화시키는 계기를 마련해주었다.

또한 주민의 자발적 자치활동들을 통하여 풀뿌리 민주주의 기초를 다질 수 있으며, 지방자치의 본연인 주민자치를 실현하여 주민들로 하여금 일상생활 한 가운데에서 지방자치에 있어 의미있는 경험들을 누릴 수 있도록 함으로써, 지방자치 실현에 한걸음 더 가까이 다가갈 수 있게 하였다.

물론 아직 초기단계에 불과하여 마을 만들기 운동에도 한계는 있다.

이론적 논의에서도 살펴보았듯이, 마을 만들기 추진에서 가장 중요한 요소는 운동의 주체가 되는 주민, 특히 촉발단계에서 적극적으로 관여하는 마을리더의 역량이다. 마을 만들기의 리더는 스스로가 마을의 문제에 대해 인식하고, 이를 해결하기 위한 아이디어를 제시할 뿐만 아니라, 수동적인 면모를 보이는 마을 주민들을 설득, 마을 만들기에 참여하도록 유도하며, 이 가운데에서 이해관계에 따라 대립할 수 있는 마을 만들기의 갈등과정의 조정자 역할도 수행해야 한다.

그러나 한국의 경우 마을 만들기의 촉발자는 대체로 시민단체, 학계, 일부 마을 만들기의 선구적 활동가였으며, 마을 만들기에 참여하는 마을지도자의 리더십은 매우 부족한 실정이다.²⁴⁾ 행정 및 시민단체의 앞서가는 아이디어를 뒷받침해줄 마을 인재가 부족하며 마을지도자의 리더십이 부재한 상황에서는 마을 만들기를 책임감 있게 이끌어 갈 수가 없다.

이는 도시와 농촌의 공통된 현상인데, 도시지역이 현대인의 소외와 무관심에서 비롯되었다고 한다면, 농촌지역은 고령화의 심화로 실질적으로 마을리더의 역할을 할 수 있는 청장년층이 절대적으로 부족하기 때문에 나타나는 현상이다.

마을 리더의 부재와 연관되어 있는 것이기도 하겠지만, 현재 한국사회의 마

24) 행정자치부·연세대 도시문제연구소(2007)가 마을 만들기 활동가들을 대상으로 실시한 설문결과 참조

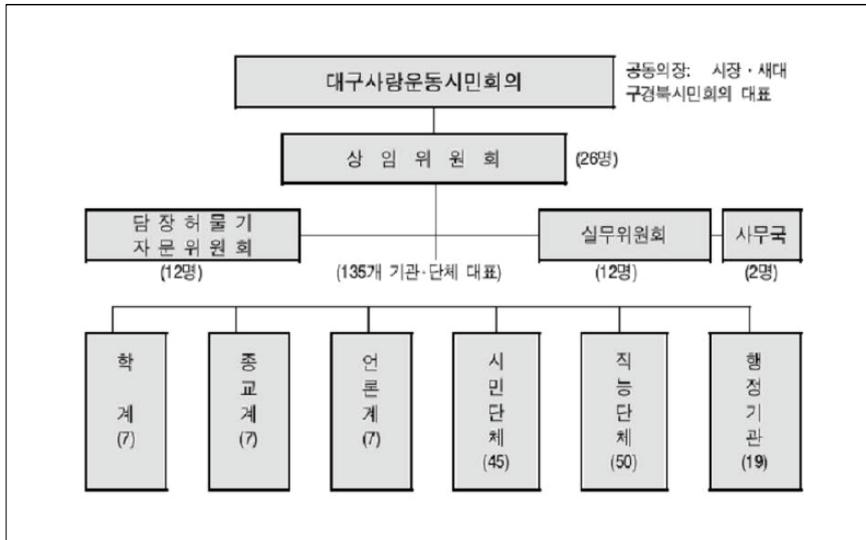
을 만들기는 운동의 지속성이 부족한 것도 문제점이라 하겠다. 시민단체, 학계, 활동가가 촉발한 마을 만들기 운동이 마을 리더에 의해 승계되어 마을 리더 중심으로 지속적으로 추진하지 않는 이상, 운동의 촉발자가 해당 지역 마을 만들기 운동에서 빠지게 되면 마을 만들기는 추동력을 잃고 지속되지 못한다. 일본의 경험에서도 나타나듯이, 마을 만들기는 자칫 마을의 이해관계를 기반으로 한 배타적 공동체를 형성하게 될 위험이 있는 것이다.

이러한 편가르기식 관계만들기는 한국의 마을 만들기 과정에서도 일부 나타나, 마을 만들기 과정에 해당 지역주민을 제외한 외부의 주민, 전문가, 시민단체 등의 참여를 꺼리고 배제하는 경향들이 나타나고 있다. 성공적인 마을 만들기를 위해서는 지역의 인적자원을 상호 연계하여 인적자원 활용시너지 효과를 극대화하는 것이 요청되는데, 이른바 ‘구별 짓기’로 인해 각 주체간의 상호 연계가 차단되고 있는 실정인 것이다.

한국에서도 일부 마을 만들기의 성공 사례들이 나타나기 시작하면서부터, 해당 사례들이 타 마을로 전파되어 가며 운동의 본질을 왜곡시키고 일부 사례들은 공동체 복원이라는 마을 만들기의 목표를 상실한 채, 사업화되어 가고 있는 경향을 보인다.

도시연대가 추진하던 한평공원 만들기와 대구의 한 시민운동가가 실시한 담장허물기를 사례로 들 수 있는데, 두 사례 모두 이웃간의 공동체 복원을 위해 추진된 마을 만들기 사례이나, 이 사례가 성공사례로 소개되면서부터, 마을 만들기 과정에 담겨져 있던 주민참여는 사라진 채, 단순하게 공원 조성, 담장 파쇄 또는 벽화그리기 등의 물적 환경 조성사업으로 변형, 알맹이는 없고 껍데기만 남은 사업이 되어 버렸다.

〈그림 4-3〉 대구사랑운동시민회의의 구성



대구시의 담장허물기는 1999년 대구광역시와 대구사랑운동시민사회가 공동으로 추진하는 중점과제로 채택되어, 지역내 학계·종교계·시민단체·행정기관 등 135개 기관·단체가 참여하는 민주적 협의체를 구성하게 되었지만, 담장허물기 의제 실천을 위한 이 상시적 협의체계의 가동으로 인하여, 담장허물기라는 프로그램을 통해 구현되어야 할 마을주민의 참여와 그로인한 공동체 복원은 퇴색된 채, 담장허물기 라는 물적 사업만이 남게 되어 버렸다.

제2절 한국의 자생적 지역 만들기 사례분석

1. 서울 북촌의 한옥마을 만들기 사례

1) 추진배경

1980년대 군사정권에 의한 강제적 한옥보존제도가 실시된 이후로²⁵⁾, 북촌지역의 주민들은 한옥에 대한 강력한 규제에 대한 반발감이 높아지고 있었다. 서울시가 전통문화지대 복원정비 실시계획(안)을 수립했던 시기인 1990년에 들어 이러한 주민의 반발은 더욱 심화되었고, ‘가회동 한옥보존지구 지정해제 추진위원회’를 결성하여 조직적인 규제 반대운동을 전개하기 시작하였다.

때마침 1990년 여름의 호우로 인하여, 정책 규제로 보수를 하지 못한 낡은 한옥의 지붕이 무너져내려 한 가족이 몰살당하는 사건이 일어나자, 이 사건이 도화선이 되어 주민들의 보존지구 지정 해제운동을 촉발시키게 되었다. 1991년 주민들은 ‘가회동 한옥보존지구 해제추진위원회’를 체계적으로 정비하여 30여명의 이사를 중심으로 ‘사단법인 종로북촌가꾸기회’를 설립하여 조직적인 저항운동을 벌이게 된다.

주민들의 조직적인 반발에 부딪치게 되어, 서울시는 한옥보존 원칙에서 다소 후퇴하여 지역환경의 보호와 개선에 중점을 두고, 1991년 제4종 미관지구내 건축기준 가운데 주택의 경우 1층으로 규제하던 건물높이를 10미터 이하, 즉 3층 이하로 완화하게 되는데, 이는 북촌지역의 다세대·다가구 주택의 신축을 열어주는 계기가 되었다(정석, 2000:21)²⁶⁾.

25) 1983년 서울시는 한국 고유의 건축양식의 보전 및 주거생활환경의 미관유지를 목적으로 북촌 전역을 제4종 집단미관지구로 지정하였고, 1984년 미관지구내 ‘특정구역 안의 건축제한’ 규정에 근거하여 제정된 별도의 건축기준에 따라 북촌지역내 건축물의 규모, 양식에 대한 규제를 시행하면서 본격적인 한옥보존제도를 실시하게 된다(김근영, 2003).

26) 이후 지방자치제도가 실시되면서 일부 건축물의 허가와 신고 등에 대한 내용이 서울시에

이후 북촌지역은 1,500여동에 이르던 한옥이 900여동 남짓으로 급격히 감소한 가운데, 한옥 대신 건설된 다세대 주택들이 동네의 모습을 흉하게 만들고, 주거환경 또한 악화시키게 되었다. 또한 이러한 다세대 주택건설이 IMF 금융위기와 맞물리면서 주택건설로 인한 개발이익의 기대는 실현되지 않아, 일부 주민들은 북촌의 미래와 자산 가치 상승을 위해서는 오히려 한옥을 잘 지키고 살리는 것이 동네의 품격을 높이는데 일조하리라는 생각을 가지게 되었다.

이에, 1999년 한옥보존정책에 반대하던 주민으로 결성되었던 ‘사단법인 종로 북촌가꾸기회’가 오히려 ‘서울시장과의 토요일테이트’라는 대화 창구를 통해 북촌 마을 현안 해결 및 보존대책 수립을 공식적으로 요청하기에 이른다. 이러한 요청은 2002년 월드컵을 앞두고 2000년 새롭게 마련된 ‘서울시 도심부 관리 기본계획’에서의 북촌의 운치있는 도심주거지역 정비정책과 일치함으로써 서울시의 북촌가꾸기 정책의 계기를 마련해주게 되었다.

2) 추진내용

(1) 서울시의 북촌가꾸기 사업

이후 주민설명회의 과정을 거치면서 2000년 10월, 북촌 가꾸기 종합대책이 시장 방침으로 최종 확정되게 되었으나, 북촌 가꾸기 자체를 반대하는 주민들의 반발로 인해 적지 않은 진통을 겪게 된다. 대표적 한옥밀집지역인 가회동 31번지와 11번지 일대 주민들로 구성된 반대위²⁷⁾는 두 번에 걸쳐 주민설명회 개최를

서 종로구로 이관되어, 1994년부터 한옥보존제도는 종로구에서 전담하게 되었다. 북촌지역의 높이제한이 10미터에서 16미터로 다시 완화된 것도 이 시기였다(조준범, 2003).

- 27) ‘사적지 건축물 보전지정 결사반대 투쟁위원회’, ‘사적지 건축물 지정 반대 위원회’, ‘가회동 마을가꾸기 주민자치회’, ‘가회동 지역 한옥보존 반대위원회’ 등의 이름으로 활동하던 당시 주민들의 주장의 요지는 ‘한옥의 집 값 하락이 우려되니 아무런 규제도 하지 말라’는 것이었으며, 반대운동을 주도하던 리더격인 정의철씨의 경우, ‘최근 평당 1천만원에 집을 내놓았다가 약 800만원 선에서 거래가 이루어지려는 순간, 서울시 북촌 가꾸기 사업 소식 때문에 거래가 이루어지지 못했다’며 원망하기도 하는 등, 북촌 가꾸기 정책을 예전의 동결식 한옥보존정책과 동일한 것으로 여겨, 정책이 실행되기 이전에 이를 막으려는 움직임을 보인 것이다(정석, 2000).

무산시키며 극심한 반대운동을 펼쳤다. 이들은 북촌의 한옥이 대부분 낡고 변형되어 보전가치가 없으므로 주민들이 자유롭게 개발할 수 있도록 규제를 전면 해제할 것을 요구하였고, 한옥에 대한 지원과 공공투자를 통한 지역의 가치 상승에 대해서도 상당한 불신감을 드러내었다.

이러한 상황에서 당초 한옥의 보전과 재생을 유도하기 위한 각종 지원조치와 한옥의 멸실과 난개발을 방지하기 위한 최소한의 규제조치를 병행하는 것을 골간으로 했던 북촌 가꾸기 종합대책은 그 내용이 다소 바뀌어 ‘한옥등록제’의 도입과 서울시의 ‘한옥매입’을 근간으로 한 정책으로 수립하게 된다(서울시, 2001:7-8).

2001년부터 2006년까지의 사업기간동안 실시된 북촌가꾸기 사업은 첫째, 한옥보전을 위하여 한옥등록제를 시행, 등록된 한옥에 대하여는 개·보수비용의 일부를 보조 또는 용자해주며, 한옥으로 신·개축할 경우에도 비용의 일부를 용자하는 등 전통주거문화를 보전·계승할 수 있도록 하며²⁸⁾, 둘째, 주차장 정비, 쓰레기 수거시설 정비, 전신주 지중화 등 생활환경을 정비하고 북촌 역사문화탐방로의 조성 등으로 살고 싶은 북촌, 찾고 싶은 북촌마을 가꾸기에 사업의 초점을 두고 있다.

〈그림 4-4〉 한옥 개보수 전후모습



자료출처: 서울시 내부자료, 2004

28) 2004년, 924동의 한옥 가운데, 318동의 한옥이 등록되었으며, 총 24개동의 한옥이 서울시 및 에스에이치(SH)공사에 의해 매입되었으며, 등록한옥에 대해서 한옥 개보수를 하는 집주인에게 3000만원까지 공사비를 지원해주는 사업 프로그램에 의해 186채의 한옥이 리모델링되었다 (서울시 내부자료, 2004)

‘살고 싶은 북촌 만들기’ 사업이 북촌 지역의 주민들을 대상으로 생활환경을 개선하는 사업이라면 ‘찾고 싶은 북촌 만들기’ 사업은 외부의 주민들, 즉 관광객 및 각종 방문객을 위한 역사문화환경 조성 사업이었다. 즉 외부의 사람들이 찾고 싶은 북촌을 만들기 위해서 서울시는 북촌 지역에 위치하고 있는 역사적 유적과 주요 한옥들, 문화예술 관련 시설 등의 다양한 역사문화자원을 발굴하고 이를 체계적으로 엮기 위한 역사문화탐방로 조성을 계획·실시하였다. 이에 따라 가회동 골목길(700m)와 북촌길(830m), 계동길(420m), 화동길(450m), 풍문여고길(480m) 약 3km 구간이 역사문화탐방로로 조성되었다. 2003년 말 정비를 끝낸 가회동 일부 지역의 골목길의 경우, 황토색 포장재를 덮어 흙길과 같은 느낌이 들도록 하였으며, 전신주와 공중의 전선을 지중화함으로써 한옥의 풍광을 살리고, 한옥 180여 채도 리모델링을 거쳐 외벽과 지붕 처마선을 살려 내는 등 한옥과 골목길의 인위적인 외관 조성에 노력을 기울였다.

한편 북촌 가꾸기 사업을 통해 서울시에 의해 매입·보존된 한옥 및 서울시로부터 보수지원을 받은 개방한옥들이 일반인들에게 공개되면서 북촌 한옥의 관광상품화도 진행되었다. 서울시에 의해 매입된 한옥 24개동 중, 철거되어 주차장 및 공원화되는 5개동을 제외한 19개동은 모두 개방되어 한옥체험관 및 전시장, 공방 등으로 활용되었으며²⁹⁾, 개방형 한옥의 조건으로 최대 6천 만 원까지 보수지원을 받은 개인 소유 한옥들도 한옥체험관, 전시장, 공방, 다도장 등으로 개방되었다. 이상과 같은 북촌의 관광상품화 전략을 수행하기 위해 그동안 주택국 도시정비반 소관이었으며 2006년까지 추진될 예정인 북촌 가꾸기 사업의 예산을 2003년부터 문화관광국 소관으로 편성하였으며, 북촌 매입 한옥의 활용방안 등 이후의 사업 관장과를 관광과로 이관하였다(이소영, 2006b).

29) 서울시는 매입된 한옥을 보존·활용하기 위해 매입한옥에 대한 위탁운영자를 선정하고 있다. 선정된 운영자는 한옥을 한옥체험관, 소규모박물관, 전통공방(전통문화작업실)으로 운영하여야 하며, 신청자격은 각각 게스트하우스 또는 민박 운영 경험자, 한국 고유의 전통생활문화와 관련된 기능을 가진 자(무형문화재, 민족고유기능 전승자, 명장으로 선정된 자, 국내기능경기대회 상위 입상자), 한국 고유의 전통생활문화와 관련된 예술품, 생활용품을 소장하고 있는 자이다. 위탁운영자는 북촌한옥 위탁운영자 선정위원회에서 심의후 결정된다. (서울시 공고 제2004-656호 참조)

〈그림 4-5〉 가회동 역사탐방로 조성전후 모습



(2) 주민과 시민단체의 마을 만들기 운동

사업 초기 당시의 극심했던 주민 반발은 자체적으로 해산되거나 이합 집산하여 2002년 가회동 지역주민이 중심이 되어 ‘한옥마을지킴이연대(약칭 한지연)’라는 주민자치조직을 결성하게 되었으며, 가회동 일대의 전통한옥마을 경관 유지를 위한 감시 및 개선활동을 펼치게 되었다. 이후 북촌 가꾸기 사업에 대한 주민 반발은 사업 자체에 대한 반발이기보다는 사업 추진의 구체적인 사안에 대한 반발의 형태를 띠게 되었다.

사업 초기 당시, 서울시의 새로운 한옥보전정책으로 인해 재산권 침해 등을 우려했던 주민들은 북촌 가꾸기 사업으로 주거환경이 개선되며 오히려 집값이 상승³⁰⁾하는 것을 목도하게 되어 북촌 가꾸기 사업 자체에 대한 반발은 감소하였으나 서울시장이 바뀐 이후 북촌 가꾸기 사업에 대한 추진 의욕이 감소하여 한옥 매입에 대한 예산이 삭감되고³¹⁾ 소관 부서가 이관되는 등 사업의 기조 변경에 대한 주민들의 불만이 고조되었다.

30) 가회부동산 사장은 ‘경기 침체로 줄기는 했지만, 한달 평균 15~16건 정도 한옥을 사고 싶다면 문의하는 전화가 온다. 집값도 뛰어 2-3년 전만 해도 평당 400-500만원 하던 한옥 값이 최근에는 1000만원-1500만원이나 한다’고 한다. (조선일보 2004년8월16일자 참조)

31) 종로북촌가꾸기회 이형술 회장은 ‘2002년 시장이 바뀐 뒤, 서울시가 청계천 복원에만 주력하느라 북촌 문제를 소홀히 하고 있다’며 예산 집행 계획이 2년 연장된 것이 그 증거라고 주장하고 있다. (동아일보 2003년3월24일자 참조)

이러한 북촌 지역의 관광자원화에 대하여 가장 반발하였던 것은 ‘한지연’을 중심으로 한 지역주민과 북촌의 일상생활문화가 저급한 관광문화로 변질될 것을 우려하는 시민단체들이었다. 한지연은 종로북촌가꾸기회가 제안하며 추진하고 있는 사업 가운데, 대형 공동주차장 건설, 계동길 확장 등의 생활환경 정비는 주거지역인 북촌을 한정식촌으로 변질시킬 위험성이 있는 사업으로 파악하며 북촌의 관광지화에 반대하였다.

북촌지역의 문화예술인들로 구성된 북촌문화포럼은 북촌을 한옥민속마을로 바라보는 시각은 주거공동체인 북촌을 저급한 관광상품화로 만들 우려가 있다며, 관찰자 시각에서 벗어나 내부생활자 중심의 일상문화 형성을 통해 마을 공동체라는 정체성을 살려나갈 필요가 있음을 지적하였으며(이주연, 2003), 공간문화센터 또한 서울시의 북촌 가꾸기 사업이 외부관광객을 위한 관광활성화 방향으로 수정되고 있는 경향에 대해 주민이 북촌문화를 삶 속으로 내부화할 수 있는 프로그램이 우선되어야 하며 관광은 그것을 머물면서 체험할 수 있도록 기획·관리될 수 있어야 한다고 지적하였다(최정환, 2003).

유사한 의견으로 도시연대도 서울시의 북촌지역 관광자원화 방안이 마을 공동체에 대한 고려 없이 단순히 외부에 보여지기 위한 방안만을 고려하여, 지역 내발적인 마을문화를 만들어나가기보다는 인위적인 관광마을 조성에 주안점을 두고 있는 것이 아닌지를 우려하였으며³²⁾, 전통문화의 관광자원화를 제안하였던 한옥을 사랑하는 사람들의 모임(한사모)의 박인숙 회장도 초기 제안과 달리 과도하게 관광지화되어 가는 북촌지역에 대해 우려를 표하였다³³⁾.

32) 예전대 서울시의 매입한옥 위탁사업자 공모 운영의 경우, 인위적으로 문화예술인촌을 형성하려는 경향이 있어, 자연스럽게 형성되어 있는 북촌의 기존 문화예술인들의 삶을 오히려 굴절시킬 수 있다 한다. (도시연대 사무국장 심충면접조사결과) 실제로 서울시의 매입한옥 위탁사업에 대해 상업적 운영을 초래할 우려가 있음이 지적되고 있다. 시의 운영자로 선정되면 한옥체험관의 경우 1,800여만원, 소규모 박물관이 2,000여만원, 공방이 700여만원에 해당하는 1년치 월세를 한꺼번에 내야하는데, ‘1년치 월세를 한꺼번에 낼 돈도 없는데, 그 돈을 내려면 공방을 상업적으로 운영할 수 밖에’ 없다고 한 공방 관계자는 실토하고 있다. (한겨레신문 2004년9월2일자)

33) ‘자꾸 과대포장이 된다는 생각이 들어요. 뭐든 지나치면 안좋잖아요. 실제의 모습을 잃을까봐 걱정이 되기도 해요. 투기 대상이 되고, 관광지화 되고. 매스컴의 관심이 어떤 중요

이에 같은 고민을 하게 된 주민단체와 시민단체가 뜻을 함께 해 북촌지역의 정체성을 살린 마을 만들기를 기획·운영하기도 하였다. 공간문화센터는 2002년 11월 23일 한사모와 공동으로 ‘북촌 문화의 날’을 개최, 북촌문화의 맥을 잇고 있는 장인들과 문화예술인들이 참여하는 ‘북촌문화체험 및 투어’ 등의 프로그램을 진행하고 지역주민들이 어울릴 수 있는 북촌마을잔치를 개최하였으며, 도시연대의 북촌문화체험 투어 프로그램과 한사모의 북촌마을잔치 개최에 있어서도 상호 협력하고 있다.

특히 이들의 문화 프로그램은 관광객에게 보여지기 위한 문화이기에 앞서, 북촌의 마을 문화 공동체 조성을 위해 기획된 것이었다. 즉 외부의 관광객을 위한 문화 프로그램 제공의 성격보다는 내부의 장인, 지역주민들의 결속을 위해 마련된 것이므로 이 기획에서 마을잔치는 매우 중요한 역할을 한다. 공간문화센터와 한사모가 공동으로 기획·운영하던 ‘북촌 문화의 날’ 행사는 한사모를 중심으로 한 지역주민들의 북촌마을잔치로 바뀌어 운영되어 오고 있으며, 북촌문화체험 및 투어 프로그램은 2001년부터 북촌문화투어 프로그램을 진행해오고 있는 도시연대가 2003년부터 프로그램을 정례화하여 가회동 주민자치센터와 공동으로 북촌문화학교를 운영하고 있다

〈그림 4-6〉 도시연대의 북촌문화투어 현장모습



한 것을 변질시키고 있다는 생각도 들고요. 자꾸 '꺼리'가 된다는 느낌도 들고. 사람사는 것이 보여지기 위한 것은 아니잖아요. 그냥 사는 거죠' (LG그룹사보, 「디지털라이프 LG」, 2003. 10., vol.304)

현재, 북촌의 마을 만들기에 대한 이러한 경험을 인정받아, 북촌 한옥마을은 건교부의 ‘살고 싶은 도시 만들기’의 시범마을지역으로 지정되어 ‘한평공원에서 마을로 살고 싶은 북촌 만들기’라는 사업을 새롭게 추진하고 있다.

3) 추진체계

일상 생활환경의 문제를 다루는 주민자치운동으로서 북촌의 마을 만들기는 1990년 가회동 한옥보존지구 지정해제 추진위원회에서부터 시작되었다고 볼 수 있을 것이다. 이는 폭압적 보존 규제에 대한 지역주민의 권리를 주장한 것으로 다분히 지역주민의 이해에 기반해 있던 주민반대운동이었으나 이후 한옥지구 보존을 둘러싼 행정당국과의 작용·반작용으로 북촌의 한옥 보존대책에 대한 대안을 제시해가며 지역문제를 해결해가려는 자율적 자치운동으로 발전해나갈 수 있게 되었다.

1999년 그간의 반대운동을 주도해오던 지역주민들을 중심으로 종로북촌가꾸기회를 결성, 북촌의 현안 해결 및 보전 대책 수립 등을 시에 요구하였고, 지역주민으로부터 정책 수요를 받아들여 2001년 서울시는 북촌 가꾸기 사업이라는 제도화된 마을 만들기 사업을 시작하게 되었다.

그러나 이는 북촌 마을 만들기 과정의 시작에 불과한 것이다. 약 5년간의 사업이 진행되는 과정에서 사업을 주도하던 서울시, 애초에 이를 요구하였던 지역주민간에도 다양한 갈등양상이 나타나게 되었고, 서로의 이해관계가 상반된 경우 지역주민 상호간에도 이견을 보이게 되었다. 예컨대, 살고 싶은 북촌 가꾸기 사업의 하나로써 주차장 정비의 경우, 북촌가꾸기회는 대형 공동주차장 건립을 주장한데 반해, 한옥지킴이연대는 소형 주차장 건립을 주장하는 등 사안별로 대립하는 경향을 띠게 되었다.

북촌이라는 공유공간에서 벌어지는 공동의 문제, 즉 한옥보존이라는 문제를 함께 해결하고 개선하며 새롭게 만들어 가는 과정을 통해 종로북촌가꾸기회(1999), 한사모(2000), 한지연(2002) 등의 주민조직을 결성, 마을 공동체를 형성해

갔고 규제 위주의 한옥보존제도에서 한옥매입·활용 등을 중심으로 하는 북촌가꾸기 사업으로 서울시의 한옥정책을 진화시켜나갔지만, 사업 추진과정에서 마을 공동체는 이해관계의 차이로 점차 와해되기 시작하였다.

관련 집단의 상반된 주장을 상호간의 토론과 협의를 통해 합의점을 찾아가고 서울시 북촌가꾸기 사업에 적절히 반영될 수 있도록, 2003년 공간문화센터가 주도하여 ‘북촌지역단체협의회’를 구성³⁴⁾, 서울시 공무원, 전문가, 지역주민, 관련 단체가 함께 북촌 관련 이슈에 대한 논의와 협의를 할 수 있는 장을 마련하였지만, 종로북촌가꾸기회는 두 차례 모임에 참석한 이후 협의회에서 탈퇴하고 만다.

북촌의 사례에서 보여지듯이, 주민단체는 마을 만들기 사업을 발의하고 행정으로 하여금 이를 추진하게 할 수 있지만, 마을 만들기를 단순히 거리 조성사업이나 미화사업 이상의 지역 공동체 형성 과정으로 승화시켜 이를 지속시켜 나가게 하는 것은 시민단체의 사람 만들기에 의해서였다. 시민단체는 보존문제 등을 이슈화하여 개인공간에만 집착하던 개개인들을 공유공간에 관심을 갖게 하고 이웃과 더불어 공동의 문제를 해결하는 과정을 학습하고 체험하게 함으로써 진정한 주민으로, 책임감 있고 자격 있는 마을 사람을 양성해나갔다.

한편으로는 자기 이해에, 또 한편으로는 지역 공동의 문제를 해결하고자 하는 일면 야누스와 같은 지역주민이 진정한 지역의 주인으로 자리매김할 수 있도록 끊임없이 격려, 견제, 통제해주고 있는 것이다. 즉 도시연대, 공간문화포럼, 한사모, 북촌문화포럼 등의 시민단체들은 북촌의 한옥보존운동이 방향성을 상실하지 않도록 지속적으로 보존 이슈를 제기하는 한편, 다양한 이해집단과 관련 단체간의 이견을 조율해가는데 주도적인 역할을 하고 있다.

4) 시사점

북촌 한옥마을 만들기는 한옥보존지구 지정 및 해제를 둘러싼 지난한 갈등과

34) 공간문화센터, 도시연대, 북촌문화포럼, 한옥마을지킴이연대, 한옥사랑시민모임, (사)종로북촌가꾸기회 등의 단체가 참여함(이소영, 2006b: 266)

정을 거치고 난 뒤, 주민에 의해 새롭게 인식된 한옥보존정책을 주민이 발의하고 행정의 이를 추진하게 된 전형적인 마을 만들기 운동 양상을 보이는 사례이다. 처음에는 반대 위주의 저항운동만을 하던 주민들이 운동만으로는 자신의 지역을 위한 생산적인 결과가 이어지지 않는 것을 인식하게 되어, 점차 일상생활에 필요한 공간 만들기에 관심을 가지고 주민 스스로 대안을 찾아 마을을 만들어 나가는데 관심을 가지기 시작했던 것이다. 즉, 행정에 반대하기보다는 행정과 함께 마을 만들기에 동참하고자 하는 자세를 갖게 되었다.

지역주민단체는 마을 만들기 사업을 발의하고 행정으로 하여금 이를 추진하게 할 수 있기는 하지만, 실제 사업이 추진되는 과정에서는 자신의 이해관계로부터 자유롭지 못하여 지역 공동의 문제를 해결하는데 있어 한계를 보이게 되었다. 이 경우 와해된 지역 공동체를 재형성하여 마을 만들기를 지속시켜 나가는 역할을 시민단체에서 수행할 수 있다.

북촌의 예에서 보듯이, 시민단체들은 해당 지역의 문제를 이슈화하여 개인공간에만 집착하던 개개인들을 공유공간에 관심을 갖게 하고 이웃과 더불어 공동의 문제를 해결하는 과정을 학습하고 체험하게 하며, 다양한 이해집단과 관련단체간의 이견을 조율해가는데 주도적인 역할을 하는 것이다. 즉, 마을 만들기 과정에서 가장 중요한 사람 만들기에 핵심적인 역할을 수행하고 있다.

그러나 마을 만들기 과정에 관여하는 시민단체 가운데에서 지역의 정체성을 고려하지 않은 활동으로 지역주민들로부터 외면을 받고 있는 단체 또한 있다³⁵⁾.

35) 특히 북촌 지역주민들에게 있어 한아모의 한옥 매입활동은 외지인의 한옥 사재기 정도로 폄하되고 있기도 하다. 외지인들이 원주민들의 주거용 한옥을 사들여 보존용이나 별장용으로 바꿔 쓰면서 북촌한옥마을의 큰 특징이었던 사람사는 마을 구조가 깨지게 된다는 것이다. 지역주민은 ‘가회동 11번지 일대에서도 외지인이 산 뒤 텅빈 채로 있는 한옥이 서너채 된다’며 ‘살지도 않을 집을 왜 자꾸 사들이는지 모르겠다’며 불멘 소리를 하기도 한다. (중략) 80여 명의 회원이 활동하고 있는 한아모는 앞으로 한옥을 100채 정도까지 매입할 계획이라고 한다. 그러나 주거용으로 활용되지 않은 보존은 죽은 보존이라며, 이들의 활동을 꺾이기 보존에만 연연하는 것으로 비판하는 단체도 있다(한겨레신문 2004년 9월1일자). 실제로 2001년 당시 한아모의 회원인 박모씨는 ‘북촌마을 한옥의 아름다움에 빠져 한 채를 사 개보수를 하고 있다’며 ‘월드컵을 전후해서는 민박용으로 내놓을 생각’이라고 말해(동아일보 2001년12월10일자), 이들의 보존활동과 부동산 재테크는 전혀 무관한 관계는 아닌 듯 하다.

또한 시민단체는 대체로 지역외부의 단체이므로 활동의 지속성을 담보할 수 없다는 한계도 있다. 문제가 발생하였을 때 이를 사회적으로 이슈화하는데에는 탁월한 능력을 보이고 있지만, 해당 지역에 대한 문제를 지속적인 관심을 가지고 관여해나가는 단체는 드물다.

따라서 마을 만들기 과정에서 주요한 주체로 시민단체의 개입을 고려하는 경우, 지역주민과 행정을 매개하는 매개집단으로서 자격 요건을 갖춘 시민단체를 적절히 선별하여야 할 것이다. 즉, 첫째 지속적인 실천력을 갖고 있는가, 둘째, 정치적·경제적 영향면에서 자유로운가, 셋째, 지역주민, 시민 등 문제의 당사자로부터 신뢰를 획득하고 있는가 등을 고려하여야 한다.

한편 북촌 한옥마을 만들기 과정에서 주목할 만한 것은 행정의 역할이다. 서울시는 지역주민의 의견을 수렴하여 북촌 가꾸기 사업을 추진하였을 뿐만 아니라, 사업을 추진하면서 지속되는 주민과의 갈등과정을 해결하고, 보다 나은 대안을 모색하기 위하여 북촌지역내에 현장사무소를 설치, 주민들의 민원을 원스톱으로 해결해주기 위한 장치를 마련하는 등 주민들의 마을 만들기 과정을 적극 지원해주고 있다. 주민들은 이 현장사무소에서 마을 만들기 과정에서 필요한 정보를 입수하였으며, 전문가·공무원뿐만 아니라 주민 상호간의 의사소통과정을 가질 수 있었다. 즉, 마을 만들기 과정에서 중요한 것은 요시노부(佐藤快信, 2006:56)도 지적하였듯이 해당 지역 거점에 주체들이 의사소통할 수 있는 공유 공간을 마련하는 것이다.

그러나 현재, 북촌 현장사무소는 북촌문화센터로 전환, 마을주민들의 공유공간으로 활용되기보다는 외부 방문객의 북촌안내센터 또는 문화강좌교실로 이용되고 있어 초기의 공유 공간으로서의 기능이 퇴색되어가고 있다.

이와 관련된 시사점은 행정의 지원 중에서 무엇보다도 중요한 것은 원스톱 지원체계의 마련일 것인데, 이는 거점에 자리잡은 공유 공간의 제공으로서 실현될 수 있다. 다만, 이 경우 행정은 그 공간에서 최대한 지역주민이 활용가능한 공간이 되게 하도록 노력해야 하며, 이 역할을 수행하게 되는 기관은 지방정부가 될 것이다.

2. 인천 부평문화의 거리 사례

1) 추진배경

부평문화의 거리는 인천광역시 북동쪽에 위치한 부평구 부평역 부근 대단위 재래시장 한가운데에 위치하고 있다. 1990년대 들어 대규모 아파트 단지건설과 1996년 유통시장개방, 소비패턴의 변화 등에 따라 부평지역에도 백화점과 대형 할인점이 속속 들어서 재래시장은 큰 위기에 처하게 되었다.

이 같은 상권의 변화에 따라 위기감을 느낀 상인들은 쾌적한 시장환경을 조성하여 상권의 활성화를 도모하고자 ‘부평시장 번영회 산하 문화의 거리 추진위원회’를 조직하여 부평시장 중앙로를 ‘부평문화의 거리’로 조성하기로 결의하였다. 그리고 1996년 7월 그 사항을 청원서를 통해 부평구청에 제출하고 공식적인 지원을 요청하였다³⁶⁾ 그러나 부평구청은 이 민원서류에 대한 분명한 입장을 밝히지 못한 채, 통상적인 답신의 수준으로 관계기관과 상의 후 조치하겠다는 의견을 내놓았다.

부평시장 상인들이 청원서를 제출할 당시에는 ‘1 자치구 1 문화의 거리’ 조성 움직임으로 지방자치단체들이 주민보다 먼저 나서서 문화의 거리를 조성하고 있던 차인데, 행정의 이 같은 유보적 반응은 중앙로 안에 위치하고 있던 100여 개의 노점상에 대한 처리문제 때문이었다.

따라서 번영회는 여론수렴을 위하여 노점상연합회와 수차례 간담회를 실시하여 문화의 거리 조성을 위한 협의를 하는 한편, 부평구 의회에 청원서를 제출하는 등 다각적인 노력을 전개하게 되었으며, 부평구청 또한 결국 이를 수용, 1997년 2월 부평문화의 거리조성계획을 확정하였으며, 10월 기공하여 다음해인 1998년 3월에 문화의 거리를 완공하였다.

36) 청원서에는 부평시장을 문화의 거리로 만들어 달라는 것, 부평시장을 차없는 거리로 만들고 부평시장의 소방도로를 확보해 달라는 것, 그리고 부평시장에서의 일체의 불법주차를 근절하고 노점상을 철거해 달라는 것 등의 내용이 실려 있었다(홍인옥, 2000:43)

2) 추진내용

단순한 거리조성의 측면에서만 본다면, 이 사업은 실패일지 모른다. ‘시민에게 휴식공간을 제공하고 도시생활의 질을 향상시켜 사회적 편익을 제공함을 물론, 주변 재래시장 상권의 구심적 역할과 그 파급효과로 부평의 경제활성화 및 지역경제 창출 등의 부가적 효과를 높인다’는 거리조성의 목표는 전혀 충족되지 않았기 때문이다.

〈그림 4-7〉 부평문화의 거리 조성 모습



거리조성이 완료되자 행정당국은 완전히 철수하였고, 문화의 거리에는 여기저기 깨진 벽돌과 차량진입 금지석, 쓰레기 더미만 덩그러니 남게 되었으며, 문제가 되었던 노점상들이 다시 버젓이 거리를 점령한 채 공공공간을 훼손하고 있었다.

당초 부평문화의 거리 조성을 제안하였던 번영회의 조성 목적은 경제적 측면에서 재래시장의 활성화도 염두에 두고 있었지만, 또 하나의 중요한 측면으로 시장의 공공적 의미의 구축도 고려했었다(인태연, 2001:58). 즉, 소박한 형태로나마 상가지역에서도 지역공동체를 형성하여 시장공간을 상인의 사적영역의 대상으로 삼지 않고 지역주민에게 되돌려 시장의 공공성을 확보하자는 것이었다.

그러나 이러한 지역공동체 형성의 노력은 거리조성 이후 거둬들인 노점상의 합의사항 불이행과 행정당국의 무관심, 문화의 거리를 주도적으로 추진해왔던 상

인들간의 이해관계 대립 등으로 난항을 겪게 된다.

여느 상업지역과 마찬가지로 부평재래시장의 경우도 노점상과 상인간에 오랜 갈등이 있어 왔다. 문화의 거리 조성과 관련된 가장 큰 갈등의 요인은 조성후 노점상의 재입지 여부였다. 당연히 상인들은 노점의 완전철거를, 노점상들은 전원 재배치를 요구하였다. 행정당국은 정치적인 문제로 영세민에 해당되리라 여겼던 노점상들에 대한 완전철거를 받아들이지 않았고, 이에 상인들은 재입지 관련하여 합리적인 기준으로 노점상의 자격을 심사할 것을 제안하였다³⁷⁾.

심사결과, 약 100여 명의 노점상들 가운데 60명이 재입지할 수 있는 노점상으로 선정되었으며, 이들에 대해서는 지정 가로판매대의 사용 및 야간 철거, 가로판매대 대여 및 매매 금지 등의 협약을 체결하였으나, 노점상들이 약속을 이행하지 않아 갈등이 지속되어 갔다. 저녁이 되면 문화의 거리에는 수 십대의 노점판매대가 검은 비닐커버에 쌓인 채 방치되었으며, 문화의 거리 역시 사람들이 외면하는 장소가 되었다.

상인들은 조성된 문화의 거리를 재활성화시키기 위해 조직을 재정비, 1999년 ‘문화의거리 발전추진협의회’를 발족시키고, 노점상들과 수차례 협의를 통해, 야간에 흉물이 되는 가로판매대를 고정식에서 이동식으로 바꾸는 한편, 영업이 끝난 후에는 인근 주차장으로 이동보관하기로 협의하였다. 물론 이 협약의 이행 또한 지난한 과정을 거쳤다. 야간주차공간이 부족하여 행정의 지원을 요청하였으나, 수락되지 않았고 이 과정에서 노점상은 다시 가로판매대를 방치하는 등 끊임없는 갈등요소가 내재되어 있었던 것이다.

2007년, 문화의 거리가 조성된 지 10년이 지난 지금, 부평문화의 거리의 갈등은 지속되고 있다. 그러나 부평문화의 거리의 사례는 상인 주도의 마을 만들기

37) 노점상이 영세민들일 것이라는 일반적인 생각과 달리, 가까이서 노점상들의 영업활동을 지켜본 상인들의 경우 일부 노점상은 상인들보다 훨씬 부유하다는 것을 알고 있었다. 그리하여 첫째, 재산정도, 둘째, 노점을 하는 사람이 본인인지의 여부, 그리고 셋째, 합의사항 준수 여부 등을 기준으로 입점 노점상의 자격을 제한하자는 의견을 제시하였으며, 번영회의 집요한 요구로 구청도 재산세를 기준으로 한 노점상 실태조사를 실시하게 된다. 조사결과 상당수의 노점상들이 매우 높은 액수의 재산세를 내고 있었으며, 이 결과치를 토대로 구청은 재산세 납부액 20만원을 재입지 기준으로 정하였다.

또는 상인 주도의 재래시장 활성화의 성공사례로 각종 토론회, 워크숍 등에서 소개되고 있다. 무엇보다도 한국 상업지역에서 가장 큰 문제점으로 제기되곤 하는 노점상 문제를 상인들 스스로 해결하였다는 점뿐만 아니라³⁸⁾, 마을 만들기는 어떤 물리적 시설의 조성으로 끝나는 것이 아니라 지속되는 과정이라는 점을 가장 잘 보여주고 있는 사례이기 때문이다.

〈그림 4-8〉 부평문화의 거리내 한평공원 조성 모습



상권 재활성화를 넘어, 이제 상가 공동체의 활성화, 즉 소통의 활성화를 위해 노력하고 있는 부평 지역상인들을 위해 2007년 8월, 도시연대는 단체의 18번째 한평공원을 부평문화의 거리에 조성하기로 결정하였고, 이 3일간의 조성 모습은 한 공중파 방송에 의해 다큐멘터리로 제작, 방송되기도 하였다³⁹⁾.

3) 추진체계

부평문화의 거리에서의 마을 만들기는 조성 전부터 이후 10여 년 동안 상인 번영회의 한 상인에 의해 주도되었다. 현재 문화의 거리 발전추진위원회의 부회

38) 2007년 현재, 60개에 달하던 노점상수는 20여개로 줄어들었을 뿐만 아니라, 건물주,임차 상인, 노점상들이 3자 협의체를 조직하여 상가활성화를 위해 노력하고 있다. 문화의거리 노점상들은 부평구에 등록되어 개인간 거래가 일절 금지되어 있고, 합법적으로 등록된 만큼 도로점용료를 매년 납부하고 있다. (한국경제신문 2007년10월9일자 신문 참조)

39) KBS 1TV, <10년의 약속, 부평시장 '한평공원' 만들기> 2007년 8월 2일 밤 10시

장을 맡고 있는 인태연 사장은 이해관계가 다양한 중앙로 상인들을 규합하여, 복지부동하는 행정당국을 설득, 문화의 거리 조성을 추진하였을 뿐만 아니라, 조성 이후 나타나는 노점상과의 첨예한 갈등 상황 속에서도 끊임없는 협의과정을 통해 현재의 3자 협의체를 구성, 문화의 거리 발전을 위한 길을 모색하고 있다.

문화의 거리 조성이 실패라는 여론이 만연했던 1999년, 관련 시민단체 및 전문가들의 조언을 구하며, 스스로 각종 토론회에서 문화의 거리에서 나타나는 문제와 노점상과의 갈등 등을 이슈화하여 조성 이후 문화의 거리 발전방안에 관한 해결방안을 찾아 나갔다. 지역상인인 관계로 초기에는 그도 노점상에 대해서는 완전철거를 주장하였으나, 협의과정에서 노점상과 공존할 수밖에 없다는 것을 인식하게 되었고, 공존의 길을 모색하기 위해 지역상인과 노점상 양자를 설득하는 지난한 과정을 가졌다.

시민단체와 전문가는 이 지역리더를 지원해주기 위하여, 필요한 자문과 이슈화를 위한 조사 및 토론회를 개최해주었으며, 부평구청에도 필요한 지원을 요청하는 등의 압력을 행사하기도 하였다. 여론의 여세에 힘입어, 부평구도 문화의 거리 활성화를 위한 각종 거리축제, 이벤트 등을 개최, 지역상인들의 노력을 지원해주게 되었다.

4) 시사점

부평문화의 거리 사례가 주는 가장 큰 시사점은 마을 만들기는 결과로서의 성과가 아닌 과정의 노력에 따라 성공 여부가 결정된다는 것이다. 문화의 거리라는 물리적 공간이 조성된 이후, 결과로서의 문화의 거리는 실패로 나타났었다. 그러나 이후 상인들의 지속적인 노력으로 인하여 10년이 지난 지금, 부평문화의 거리는 성공적인 노점상 관리, 성공적인 갈등해결, 성공적인 마을 만들기 사례로 호평받고 있다. 이는 단순히 100개이던 노점이 20개로 줄고, 상인들로만 구성되던 발전추진위원회가 노점상을 포함시켰다는 결과치로 평가받는 것이 아니라, 그들의 노력을 10년간 지켜본 전문가, 시민단체, 그리고 언론매체가 10년

간 지속한 그들의 과정을 높이 평가한 것이었다.

과정의 중요성과 연관되는 것이기도 하겠지만, 물리적 조성으로서의 마을 만들기는 한계를 보일 수밖에 없다는 점을 부평사례는 보여주고 있다. 문화의 거리가 조성되면 상가가 활성화되리라고 예견하였던 상인들은 조성후에 나타나던 수많은 문제로 인해 많은 갈등을 겪었다. 그 갈등을 스스로 해결하며, 노점들을 정리, 점점 시민들에게 시민의 공간을 확보해주고, 상가내 공동체 회복을 위하여 시작한 한평공원이 다시 거리의 경관과 편의성을 높이는 계기가 마련되어 갔다. 즉 물리적으로 조성된 문화의 거리는 상가활성화에 아무런 영향을 끼칠 수 없었지만, 이후 상인들 스스로 마련해낸 이 열린 공간들에서 자생적으로 다양한 거리축제와 공연들이 개최되어 자연스럽게 지역을 활성화시키는 계기를 마련해 주게 된 것이다. 마을 만들기가 공동체 회복을 목표로 해야 한다는 점은 바로 이러한 점을 강조한 것이다.

한편, 마을 만들기가 지속·발전되기 위해서는 무엇보다도 초기 리더의 역할이 중요하며, 리더에 의해 주도되던 마을 만들기는 점차 지역주민 모두에게 확산되어야 보다 지속될 수 있다는 것을 부평사례는 보여주고 있다. 즉 인태연 사장 개인의 노력은 상가번영회, 노점을 포함한 협의회로 확산되어 갔고, 이러한 네트워킹은 점차 전문가, 시민단체, 행정으로 연계되어 갔다.

또한 부평문화의 거리는 ‘살기좋은 지역 만들기’ 정책의 어떠한 제도적 지원 없이도 자생적 지역 만들기를 성취해낸 사례이다. 그렇다고 행정의 지원이 전혀 필요없었던 것은 아니다. 문화의 거리 조성, 노점상 실태조사, 가로판매대 주차를 위한 주차공간의 확보 등 지역상인들은 끊임없이 해당 기초자치단체에 지원을 요청했었다. 마을 만들기의 성공을 위해서는 지방정부의 이해 촉구, 긴밀한 협조, 그리고 적절한 지원 또한 필요함을 부평사례는 알려주고 있다.

3. 진안의 으뜸마을가꾸기 사례

1) 추진배경

1990년대 약 57조원의 대규모 투자가 이루어졌음에도 불구하고 농가부채는 지속되어 왔고, 농가단위 지원의 구조적 문제 등 주민요구와 단절된 기존의 하향식 농촌개발방식에 대해서 한계를 느끼게 진안군은 전국 최초로 주민주도의 상향식 마을개발사업이라고 할 수 있는 으뜸마을가꾸기 사업을 추진하게 되었다(구자인, 2007a; 구자인, 2007b).

으뜸마을 가꾸기 사업은 2006년 퇴임한 임수진 전 군수(3선)의 야심찬 프로젝트였다. 자신이 농민운동가로 활동한 경험을 살려 지역 마을들의 재생을 꿈꾸면서, 관 주도가 아닌 마을 사람 자신의 힘을 길러야 한다는 것을 깨달았기 때문이다. 그는 기존의 공무원 중에서 인재를 발탁하고, 동시에 외부 인재를 등용하기 위하여 전임계약직 제도를 활용하여, 이들로 하여금 으뜸마을 가꾸기의 이론과 실천 방안을 마련하도록 하였다⁴⁰⁾.

2001년 ‘읍면지역개발계획’이라는 이름으로 첫 시행된 이 사업은 11개 읍면에서 발전가능성이 높은 모델마을을 자체적으로 선정하여 진안군에 신청하면 진안군이 이에 대한 예산과 제도로 지원하는 형식을 취하고 있다⁴¹⁾. 2003년 사업명칭을 현재의 으뜸마을가꾸기사업으로 변경하고, 관련 조례(진안군으뜸마을가꾸기에관한조례) 등을 제정하며 본격적으로 사업을 추진하기 시작하였다.

2003년 12월 자체 홈페이지(<http://jinan.jeonbuk.kr/top/>)를 제작하는 등 사업을 적극적으로 추진하다가, 이후 전임계약직의 공석으로 1년간 사업의 지체를 보이게 되었으나, 2004년 12월 사업담당자로 구자인 박사를 새롭게 전임계약직으로 채용한 이후 현재까지 활발한 사업의 추진을 보이고 있다.

40) 중앙일보 2006년 7월 21일자 참조

41) 2000년 12월 사업의 시행을 위해 전임계약직 경제학 박사를 채용함 (구자인, 2007b)

2) 추진내용

현재 으뜸마을가꾸기의 대상지구가 되는 마을은 각 읍면에서 1개 지구씩 총 11개 마을로 구성되어 있다(<그림 4-9> 참조). 앞서 언급하였듯이 각 대상지구는 해당 읍면에서 자체적으로 선정한 것인데, 선정기준은 조례로서 진안군청이 제시하고 있다⁴²⁾.

<그림 4-9> 진안 으뜸마을가꾸기 대상지구마을 현황



자료: <http://jinan.jeonbuk.kr/top/>

- 42) 선정기준은 다음과 같다. ① 젊고 의욕적인 마을지도자를 중심으로 단합이 잘 되는 마을 ② 독자적인 유통망(직거래장터 등)을 갖고 있는 마을 ③ 도시소비자들과 교류가 이루어지고 있는 마을 ④ 작목반이 실질적으로 잘 운영되는 마을 ⑤ 마을추진위원회가 구성되어 잘 운영되는 마을 단, 마을추진위원회는 7인 이상으로 구성하고 운영회칙이 있어야 함 ⑥ 기타 군정시책에 적극적인 마을(진안군 으뜸마을가꾸기에 관한 조례 제9조)

지구별로 추진되는 마을공동사업은 주민들이 마을회의를 통해 합의, 제출한 소득사업(혹은 소득기반정비사업)이 중심이 된다. 예를 들어, 2005년에는 마을민박 설치나, 가공체험시설, 야생화단지, 감나무단지 등 33개의 개별사업이 있었고, 이외에 마을별 공동사업으로 주민교육과 마을 컨설팅, 마을안내판 제작 등이 있었다. 재원은 국비 특별교부세 10억원으로 추진하였으며, 마을당 평균 9천만원 정도 지원되었다. 2006년에는 도비 5억원의 지원을 받아 전년도에 추진하지 못하였던 보완사업 중심으로 진행하였다. 마을별로 지원되는 예산 총액은 많지 않았지만, 마을에서 꼭 필요로 하는 사업 위주로 선정되었기 때문에 주민들이 느끼는 효과는 컸다(구자인, 2007a:60).

이 사업은 특히 주민교육에 많은 투자를 하고 있다. 교육과 개별사업을 반드시 병행한다는 점을 사업의 가장 큰 특징으로 삼는다. 새로운 것을 자주 보고, 듣고, 또 자주 모여 토론하면서 주민 사이에 의욕이 생기고 리더가 나타나고 공동의 힘이 만들어진다는 생각에서이다.

각 대상지구가 사업 경험을 기반으로 각종 국비 지원사업을 유치하였다는 것 이외에⁴³⁾, 본 사업의 추진으로 명확한 가시적 성과가 나타난 바는 아직 없다. 다만 이러한 상향식 개발 방식의 추진으로 주민들 스스로가 희망의 단초를 찾아가고 있다. 마을 공동사업의 중요성에 눈뜨게 되었고 합심하여 열심히 하면 행정이 적극 도와준다는 사실을 주민 스스로 인식하게 되었다. 마을 간에도 ‘열심히 하기’ 경쟁의식이 확산되어 마을단위 공동활동이 점차 늘어나고 있다.

진안군의 또 다른 특징은 ‘마을간사제’이다. 풀뿌리 마을 기반을 강화하기 위해 가장 중요한 것은 지역 인재를 확보하는 것인데, 진안군도 대다수의 농촌마을과 마찬가지로 농촌 인재 확보에 어려움을 겪고 있었다. 따라서 구자인 박사가 제안한 마을간사제의 도입을 적극 검토하여 진안군은 2006년 3월부터 마을 개발사업이 활발한 곳에 귀농인 중심의 마을간사를 배치하는 제도를 시행하고 있다. 마을활동을 도와줄 젊고 전문성을 갖춘 인재가 필요하다는 점, 귀농자의

43) 11개 지구 중에서 7개 마을이 국비 지원을 받고 있으며, 총계 약 122억원 규모에 달한다(구자인, 2007b)

실패 사례를 참고삼아 지역 정착을 경제적으로 지원할 필요성이 있다는 점 등이 도입취지였다.

마을간사의 선발은 지역주민과 의원, 마을대표, 외부전문가 등 총 9명으로 구성된 심사위원들에 의해 진행되었으며, 마을간사의 채용조건은 귀농을 꿈꾸는 젊은이로서 꼭 마을은 아니어도 인근지역에 살아야 한다는 것이었다. 최종합격자는 총 12명으로 전원이 대졸 학력을 지닌 남자였으며 평균 연령은 39세였다. 최고령자로는 대기업 그룹 계열사에서 농산물유통을 담당했던 상무이사도 있었으며 서울대 출신도 2명이나 되었다. 1인당 매월 90만원 내외를 지급받으며, 2006년 이들에 대한 약 1억 2천만원의 예산은 국비인 신활력사업에 의해 지급되었다.

각 마을에 배치된 마을간사들은 마을위원장인 이장을 도와 문서작성, 회계, 서류정리 등을 하고 인터넷을 통해 다양한 정보를 취합한다. 귀농인들이 실패해 돌아가지 않으면서 도시에서 배운 전문성을 활용할 수 있도록 만들어준 것이다. 이들은 매주 월요일 정기회의 개최 및 마을 방문 등으로 주민들의 어려움을 적극 청취하고, 마을간사협의회를 구성하는 등 자발적으로 문제해결 능력을 키워나가고 있다.

〈그림 4-10〉 마을간사의 활동모습



자료: <http://cafe.daum.net/jinan4u>

〈그림 4-11〉 마을만들기 전국대회



자료: <http://cafe.daum.net/jinan4u>

이밖에도 진안군에서는 ‘(사)생명의 숲’이 백운면을 대상으로 전국 최초로 실시하는 시범사업인 마을조사단에 의한 마을조사사업⁴⁴⁾을 추진하였으며, (사)전국귀농운동본부가 동향면 학선리의 약7만평 부지에 귀농인을 위한 생태마을과 학습장을 마련하는 계획 또한 추진 중에 있는데, 이는 농림부의 전원마을조성사업과 결합되어 추진 중이다.

2007년 4월, 진안군은 전국에서 유일하게 독자적으로 추진하고 있는 ‘으뜸마을가꾸기’사업을 대외적으로 알리고, 한국의 마을 만들기 현 수준을 점검, 중장기적인 발전 방향을 모색하고자 ‘마을만들기 전국네트워크’와 공동으로 제1회 마을만들기 전국대회를 개최하기도 하였다.

3) 추진체계

진안군의 으뜸마을가꾸기는 한때는 농민운동가였던 군수의 진두지휘 하에서, 전문계약직으로 임용된 마을가꾸기팀의 전문가에 의해 주도적으로 추진되었기 때문에 행정주도형이라고 판단될 수도 있겠지만, 이를 자생적 마을 만들기의 사례로 인식하였던 것은 행정에 의해 지도·지원되었기는 했지만 일반 공무원이 아닌 전문계약직, 마을간사 등 새로운 제도에 의해 수행된 것이었으며, 사업의 내용면에서도 이는 분명히 지역주민이 주도한 상향식 개발이었기 때문이다.

초기 리더로서 마을가꾸기팀장인 구자인 박사의 역할이 무엇보다도 중요하였다는 것은, 현재 구자인 박사가 맡고 있던 전문계약직 자리가 공석이었던 2003년 12월부터 2004년 12월 약 1년간 사업이 지체되었었다는 점만으로도 설명될 수 있다. 전문가로서 그는 진안군의 현실에 적합한 마을 만들기 모델을 개발하였을 뿐만 아니라, 3일에 한번 꼴로 지역주민들과 만나며 주민과 행정을 연결하

44) 2006년 약 9개월동안 약 5명의 조사원이 지역에 상주하면서 29개 행정리 마을에 대한 전수조사를 실시하여, 이를 통해 마을의 역사문화자원, 마을숲과 같은 자연환경, 전설과 설화 등이 종합적으로 조사되고 입체적으로 정리될 예정이다. 농촌전통마을의 문화와 환경이 얼마나 소중한지, 이를 통해 얼마나 큰 부가가치를 생산할 수 있을지 보여주자는 취지에서이다. (구자인, 2007a:63)

는 네트워크로서의 역할을 수행하기도 하였다. 즉 농민운동가였던 군수의 아이디어를 이론적으로 받아내고 실무적으로 집행하였던 실질적 리더로서 한 전문가의 소명이 없었다면 진안군의 마을 만들기는 가능하지 않았기에, 진안군의 사례는 한편에서는 전문가 주도형의 마을 만들기로 바라볼 수도 있을 것이다.

한편, 한 전문가의 역량을 뒷받침해주던 행정조직으로서 담당공무원의 역할도 주요했다. 2007년 현재 ‘마을가꾸기팀’에는 구자인 박사 이외에도 2명의 팀원이 ‘삼총사’를 이루고 마을 만들기를 추진하고 있다⁴⁵⁾. 특히 곽동원씨는 구자인 박사가 오기 전부터 전임자와 더불어 5년째 이 일에 매달리고 있을 뿐만 아니라, 외지인 구자인 박사와 마을주민들을 연결해주는 연결고리로서 역할을 톡톡히 하고 있다. 사실 폐쇄적인 농촌사회에서 외지 전문가가 풀뿌리식 사업을 한다는 것은 쉽지 않은 일이다. 시쳇말로 ‘굴러온 돌’에 대한 토박이 주민들의 반발이 적지 않은 것이 사실이기 때문이다. 그러나 현지주민과 외지 전문가 사이의 또 다른 네트워크로서 현지 공무원의 열정이 진안군 마을가꾸기의 성공에 숨은 요인이었다⁴⁶⁾.

마을가꾸기팀의 현장 밀착적 업무방식에도 불구하고 이들 3명의 팀원이 11개의 대상지구를 일일이 접촉하는 것은 쉽지 않은 일이었다. 따라서 다시 이들 행정과 마을주민을 연결해줄 또 다른 네트워크의 존재가 필요했고, 진안군은 마을간사 제도의 도입으로서 돌파구를 찾았다. 현재 12명의 마을간사들은 각 마을에

45) 진안군청 마을만들기팀. 서울대 출신으로 일본에서 박사 학위를 받은 뒤 농촌 공동체를 살리겠다며 연고도 없는 진안군에 와 계약직 공무원으로 일하고 있는 구자인 박사, 진급의 불이익을 감수하면서 5년째 이 일에 매달리고 있는 곽동원씨, 마을만들기를 통해 공직 생활의 보람을 더욱 크게 느낀다는 이호율씨. 이들 ‘삼총사’는 농촌을 사람 냄새撲撲한 공동체 마을로 되살리는 데 두 팔을 걷고 나섰다. 이들의 열정과 외침은 진안의 농촌 마을을 깨워 ‘나도 있다’며 큰 소리로 화답하는 이들이 이 마을 저 골짜기에서 나타나기 시작했다. 중략. 군청이 나서자 숨어있던 ‘사람들’도 속속 나타났다. 능길마을 대표 박천창씨, 백운동장 추진위원장 정경교씨, 와룡마을 추진위원장 강주현씨, 마을조사단장 이현배씨 등등. 고향 마을로 귀농해 녹색농촌 체험마을 사업을 이끌고 있는 박천창 대표는 “93년 귀농해 친환경농업을 시작했으나 희망이 보이지 않아 도시로 떠날 마음도 먹었다”며 “마을만들기가 시작된 뒤 고향 마을을 다시 살릴 수 있다는 희망을 갖게 됐다”고 말했다.(한겨레신문 2007년5월28일자 참조)

46) 시민단체(도시연대) 김은희 사무국장 심층면접조사결과

서의 추진위원장을 보좌할 뿐만 아니라, 마을간사협의회를 통해 상호간의 학습 과정도 거치고, 군청의 마을간사주간회의 등을 통해 행정과 해당 마을을 이어주는 역할을 수행하고 있다.

4) 시사점

으뜸마을 가꾸기의 기본정신은 주민과 마을공동체가 모든 사업의 주체로 나서는 것이다. 행정에서 사업내용까지 미리 다 결정한 뒤 주민들에게 시행을 요구하는 중앙 주도, 관 주도의 개발방식에서 탈피하여, 우선 주민이 마을회의를 통해 마을 발전을 위한 계획을 스스로 수립하도록 하였다. 단계별로 필요한 우선사업도 주민 스스로 선택하도록 하였으며, 사업추진 과정도 주민이 참여하고, 그 결과도 마을에서 공동으로 책임지도록 하였다. 군은 사업 자체의 타당성 검토는 분명히 하지만 일방적으로 사업을 하라 말라 결정하지는 않는다.

진안군의 모델은 현재 이원화되어 있는 한국의 자생적 마을 만들기 운동과 정부의 살기좋은 지역 만들기 정책을 재구성할 수 있는데에 적절한 시사점을 제시해주고 있다. 지역사회내 주민역량 등은 부족한데, 중앙정부는 너무 앞서 지원할 준비를 갖추고 있는 상황에서, 지역내생적 개발전략으로서 지역 만들기가 정착되기 위해서는 지방정부의 역할이 매우 중요함을 보여준다. 또한 해당 지방정부의 역량이 부족할 경우에는 외부 전문가, 귀농인 등 외부 인력 수혈을 통해서라도 인적역량을 확보해야만 지역 만들기가 성공할 수 있음을 보여준다.

물론 지역사회가 받아들일 준비가 되어 있지 않은데 성급히 외부 인력을 투입할 경우에는 오히려 지역사회와 외부인간의 마찰만을 야기시킬 수 있다. 진안군의 마을간사제도가 진안군의 실정에서는 매우 우수한 사례이나 이 제도를 다른 지역에 도입했을 시에는 오히려 갈등요인이 될 수도 있다는 것이다. 진안군의 경우 2001년 이후부터 본 사업을 준비·시행해왔고, 사업과 더불어 함께 했던 담당 공무원이 있었으며, 그리고 그들에게 어떠한 인력이 더 필요한지를 오랜 사업경험을 통해 알고 있었기 때문에 그에 맞는 제도로서 마을간사라는 네트워크

커를 택했던 것이다. 마을간사는 한편으로는 귀농인이었기 때문에 지역사회내에서 큰 거부감없이 안착될 수 있었다. 즉 마을간사가 일방적으로 주민을 계도하는 것이 아니라 마을간사 또한 주민들에게 귀농에 필요한 정보를 수급받는 식의 쌍방간 상호학습이 가능하였기 때문에 신뢰도 더 빨리 형성될 수 있었다고 보여진다.

한편, 진안군의 마을 만들기에서는 특히 주민교육을 통한 역량 강화가 사업과정 내내 강조되었다. 마을 만들기는 사람 만들기라는 대명제 때문이기도 하겠지만, 농촌지역의 경우 특히 인적역량이 부족한 것이 현실이기 때문이다. 농촌 주민들은 항상 당장 눈앞의 ‘현금’ 수입에 목말라 있고, 아무리 환경파괴적, 공동체 파괴적이라고 해도 넓은 도로와 골프장, 간척, 기업도시 등을 선호한다. 발전은 조금 느릴 지라도, 지역사회의 문화·자연환경을 보존하면서 지역공동체를 지키면서 소득창출을 위한 노력을 하는 것이 장기적으로 더 큰 부가가치를 낳는 것을 인식하지 못한다. 따라서 주민들에게 사업의 근본적인 목표를 이해시키기 위해, 끊임없는 교육을 진행하였다. 전문용어를 쏟아내며 시시콜콜 가르치려 든 것이 아니라 묵묵히 지켜보며 최소한의 조언을 하는 방식을 택했던 것이다⁴⁷⁾. 주민역량제고를 위한 교육이란 이처럼 현장에 밀착된 ‘현장형’ 학습방식이어야 함을 진안군의 사례는 시사해준다.

47) 구 박사는 “성패는 사람에게 달려 있다”고 거듭 힘주어 말했다. 올바른 생각과 원칙을 갖고 헌신적으로 일하는 사람이 없으면 돈을 자루로 쏟아부어도 마을은 살아나기 힘들다고 생각하기 때문이다. 마을만들기의 시작은 그래서 교육이다. 구 박사 팀은 그동안 11개 권역별로 세 차례씩 마을을 찾아가 교육을 했다. 교육 내용은 단순하다. 뭉치면 산다. 교육에는 컨설팅도 포함된다. 교육과 컨설팅을 받은 뒤 주민들은 스스로 고민하고 논의해 사업을 정한다. “주민들은 함께 사업을 추진하면서 배웁니다. 2005년에 마을 단위로 평균 8천만원을 지원했습니다. 큰돈은 아니지만 주민들은 머리를 맞대고 무엇을 할 것인지 논의하고 때로는 다투기도 하면서 마을만들기에 참여하게 됩니다.” 곽동원씨의 말이다. 실제 농산물가공체험장, 민박집, 팜스테이, 휴게소를 겸한 농산물 판매장 등 진안군의 마을 만들기 사업은 대부분 주민들의 머리에서 나왔다. 이 과정에서 마을만들기팀은 늘 곁에서 지켜본다. 입안이 마르고 속이 타지만 안을 만들어 던지는 것보다 주민들 스스로 만들어내는 게 중요하기 때문이다. 조언은 ‘해가 바뀌어도 같은 사업을 계속하는 게 좋겠다’는 정도로 최소한으로 그친다. (한겨레신문 2007년5월28일자)



제1절 일본의 관련 제도 및 사례분석 ▮

1. 일본의 마을 만들기

마을(町;まち)이라는 명사형과 만들기(づくり)라는 명사형 동사가 결합된 복합어인 마치즈쿠리(まちづくり)라는 말이 어떤 특정의 의미를 담아서 이용하게 된 것은 일본에서도 전후부터일 것이라고 추정하고 있다. 그 하나의 경로가 전후 연합군사령부 점령하에서, 미국의 지역사회 조직화(Community Organizing)의 번역어로 마치즈쿠리가 이용되었을 것이라는 추정이다. 당시 일본의 사회학자를 중심으로 주민 스스로에 의한 지역사회 형성이라는 의미로 마치즈쿠리라는 용어를 사용한 예가 빈번하게 발견되고 있으며, 부락 만들기(村づくり);무라즈쿠리) 등 전후의 지역운동들도 민주화의 흐름에서 주민자치를 운동론적으로 전개하려고 한 것이었다(渡辺俊一, 小泉 秀樹, 1997).

한편 운동으로서의 마을 만들기도 1950년대 후반부터 이미 존재하였고, 현재 다양하게 전개되고 있는 마을 만들기 활동의 몇 개의 유형도 1960년대부터 70년대에 존재하고 있었다. 일본은 1950년대 중반이후 고도성장기를 거치면서 대도시문제, 환경문제, 농촌지역 과소문제 등이 심각하게 대두되기 시작하였다. 특히 급격한 산업화로 인한 ‘이타이 이타이병’ 등의 공해문제는 시민운동을 촉발시킨 계기가 되었으며, 이후 시민운동은 점차 ‘유형시설입지 반대’, ‘야하기(矢作) 강의 환경보전’ 등 일상생활의 영역에서 시작하여 ‘구획정리반대운동’ 등 도시정

비, 재개발사업, 도시환경정비들과 같은 제도화된 영역에까지 다양한 영역으로 확대되어 왔다.

1960년대 후반을 거쳐 1970년대에 들어오면서 니시야마 우조우(西山 卯三)의 연구 그룹을 중심으로 고베시를 중심으로 한 관서 지역의 주민에 의한 주거환경정비를 지향한 마을 만들기(まちづくり)가 아닌 거리만들기(街づくり);마치즈쿠리가 실천되었다. 이 연구그룹의 일원이었던 히로하라(廣原, 1973)는 마치즈쿠리에 처음으로 이론적 정의를 준 인물로, 마치즈쿠리를 ‘과학에 의거하여 주민 스스로에 의한 자발적이며 지속적인 주거환경개선운동’이라고 정의하고 있으며, 이러한 이론의 실증적 실험장소였던 고베시의 마노(眞野)지구는 지진 등의 재해를 거쳐 현재까지도 마치즈쿠리의 표본적 사례로 여겨지고 있다(小泉 秀樹, 2006).

이후 1980년대 주거환경정비, 시가지정비를 지향하는 마치즈쿠리는 주민 스스로가 아닌 오히려 행정이 발의하면서도 주민과 전문가의 협조적인 활동을 얻는 사업으로 전개되었다⁴⁸⁾. 관동지방의 예를 들면, 동경의 세타가야구(世田谷区), 사이타마(埼玉)현의 아게오시(上尾市) 등지에서 시가지 정비를 중심으로 다양한 주거환경정비 사업 등이 진행되었으며, 마치즈쿠리를 목적으로 하는 NPO의 수가 동경만해도 1,500개를 넘어서게 되었다. 활동 목적 또한 주거환경개선은 물론 녹지 및 하천 보전, 고령자가 살기좋은 마을 만들기, 아티스트가 살 수 있는 마을 만들기, 노숙자의 주택확보 및 생활재건, 방재대책 등 다양한 영역에서 이루어지고 있다(小泉 秀樹, 2006).

1970년대 마치즈쿠리라는 이름으로 시작되어 온 일본의 마을 만들기 운동은 이후 행정이 주도하는 주민참여형 마을 만들기 형태로 일본 전역에 확산되어가

48) 1983년 나카소네 내각은 민간의 활력을 토대로 여유와 활력있는 지역사회 형성을 내세우며 주로 교통사고 예방, 환경보호, 공해추방, 건축물관리 등과 같이 공공부문에서 접근하기 어려운 사업을 주민이 참여하는 마찌쯔꾸리로 해결하고자 하였으며, 이를 계기로 마찌쯔꾸리 운동도 본격적인 궤도에 올랐다. (진영환, 2006, “살고 싶은 국토 만들기란 무엇인가”, 살고 싶은 국토, 새국토연구협의회 2006년 워크샵 자료집, 한국지역학회 발행, p.30)

기 시작하였다. 1975년 세타가야구의 ‘방재 마을 만들기’, ‘건축협정’, ‘가로건축물 현장’ 등을 비롯하여 일본의 마을 만들기 지원행정은 1980년대 들어서면서 조금씩 틀을 갖추기 시작하였다. 이 시기에 전국의 지자체들은 ‘도시디자인실’이나 ‘마을 만들기과’ 등의 마을 만들기 지원을 담당하는 부서를 신설하고, 이를 중심으로 주민참여를 유도하는 한편 다양한 마을 만들기의 대상과 참여수법을 개발하기 시작하였다. 또한 1981년의 고베시 마노지구의 ‘마을 만들기 협정에 관한 조례’와 1982년 세타가야구의 ‘가로 만들기 조례’에서 볼 수 있는 것처럼 마을 만들기를 체계적으로 추진하기 위한 제도들이 등장하기 시작하였다(정석, 1999:139).

이렇듯 일본의 마을 만들기란 전후 급격한 산업화로 인한 공해문제 등의 각종 지역문제에 대응한 주민자치운동을 지칭하다가 점차 도시기본계획에서 주민참여, 주민에 의한 주거환경개선운동 등 제도화된 영역에서의 주민참여 문제를 일컫게 되었으며, 정책 영역 또한 주거환경개선에서부터 점차, 문화, 환경, 복지, 방재 등 정책의 전 영역에서의 주민참여 문제로 확대되어 가고 있다.

한국에서 흔히 마을 만들기를 지역사회 형성을 강조하는 주민자치운동 또는 주민에 의한 주거환경개선운동이라는 두 가지 측면으로 이해하고 있는 것은 일본의 마을 만들기의 논의에서 비롯된 것이라고 볼 수 있다(이소영, 2006a). 이하의 사례분석에서는 논의를 보다 분명히 하기 위하여 두 가지 측면, 즉 운동으로서 마을 만들기과 제도로서 마을 만들기에서 대표되는 사례를 각각 살펴보도록 하겠다.

2. 사례 분석

1) 이다(飯田)의 사과나무 가로수

(1) 추진배경 및 내용⁴⁹⁾

1947년 일본 나가노(長野)현의 한 도시인 이다시 거리 한쪽에서 발생한 화재가 때아닌 강풍으로 번져 나가 시가지 4분의 3에 해당되는 부분을 태워버린 일이 발생하였다. 이를 복구하는 과정에는 당시 시는 시를 관통하는 도로 중앙에 녹지대를 마련하는 형태로 방화도로를 건설했다.

1952년 이다히가시(飯田東) 중학교의 교장이 때마침 홋카이도의 삿포로에서 열린 학교장회의에 참석하고 난 뒤, 그곳의 울창한 가로수길을 보고 탄복, 돌아온 조희 단상에서 학생들에게 홋카이도의 거리에 대해 이야기하였다. 자연스럽게 주제는 화재로 더럽혀진 이다의 거리에 대해서도 언급하게 되었고, 유럽에 있다는 사과나무 가로수 길로까지 이야기가 이어졌다.

이 이야기가 계기가 되어 학생회에서는 ‘우리 손으로 사과나무 가로수를 만들자’는 논의가 일었고, 이에 교직원들이 학생을 지원하여 이다 시청에 중앙도로에 가로수로 사과나무를 심을 것을 건의하게 되었다. 그러나 ‘사과나무는 자라기 어렵다’, ‘사과열매 도둑질로 도시에 범죄자를 양성하게 된다’는 등의 이유로 이 제안은 쉽게 수락되지 않았다.

그러나 학생들은 포기하지 않고, 다시 논의를 진전시켜, 재차 사과나무 가로수에 대한 건의를 올렸고, 때마침 당국의 부시장이 교체되어 새로운 부시장에 의해 본 안건이 수락, 묘목은 시에 마련하고 실행은 학생들의 손으로 넘어갔다.

1953년 9월 전교생 1,500명이 묘목을 심기 시작한 것이 11월에서야 겨우 40그루의 묘목을 심을 수 있었다. 사과가로수를 관리하기 위해 학생회 안에 녹화부가 설치되었으며, 그룹을 나누어 가지치기, 땅고르기, 물주기, 비료주기, 소독, 청소, 꽃따기, 수확 등의 작업을 담당하였다. 이렇게 시작된 학생들의 사과관리

49) 이다의 사례는 다무라 아키라(田村明, 2005)의 연구를 참조하여 정리함

는 전문가가 소독을 담당하는 것 이외에는 지금까지도 지속되고 있다.

물론 추진과정의 애로사항도 많았다. 처음 심은 나무 40그루중 19그루는 이듬해 곧 시들어 버려, 시민에게 기증받아 새로 심게 되었고, 당초 걱정대로 시민들이 모처럼 열린 첫 사과를 따가 버려 학생들은 겨우 남겨진 사과 4개로 쓸쓸한 수확을 맞기도 하였다. 그런데 이 내용이 아사히신문에 실려 전국에 알려지면서 학생들의 작업에 격려편지를 날아들게도 하였다.

보다 근본적인 문제는 1968년에 일어났다. 주차장 문제가 극심했던 터라, 상가 등지에서 ‘사과가로수를 줄여 주차장을 만들라’는 의견이 높아져, 시의 자문기관인 주차장문제연구협의회에서 녹지대 양측을 줄여 주차장을 만들 것을 제안했던 것이다. 사과나무가 심겨진 공간은 확보될 수 있다는 주장이었으나, 주차장으로 인한 배기가스가 사과나무를 상하게 할 것이라고 학부모회, 로터리클럽 등 8개 단체로 구성된 사과나무 가로수 후원회가 이를 반대하여 주차장 건설을 저지시킬 수 있었다.

이후 이 일대는 ‘사과나무 가로수 마을’이라고 불리며 도로표지에도 ‘사과나무 가로수’라 표시되는 등 관광명소가 되었을 뿐만 아니라, 오랜 기간 지속해온 학교측의 활동에 다양한 상이 수상되기도 하였다.

이따의 사과나무는 일본에서도 성공사례로 손꼽혀 1974년 삿포로시의 미소노 지구에도 노인들의 손으로 만든 사과나무 가로수가 만들어졌으며, 사과나무 가로수가 맺어준 인연으로 삿포로와 이다 사이에는 노인과 중학생의 교류도 시작되었다.

(2) 추진체계 및 시사점

마을 만들기 활동가이자 전문가로 알려진 다무라 아키라(田村明, 2005)가 직접 소개한 이 이다시의 사과나무 가로수 사례가 주는 시사점은 간단하다. 마을 만들기란 거창한 이념이나 프로젝트로 실행되는 것이 아니라, ‘함께’, ‘지속해 나가는 것’이라는 점이다. 일견 단순해보는 사과나무 가로수 식재였지만, 이를 통해 학교 공동체, 마을 공동체, 지역 공동체가 성립할 수 있었고, 지자체간 교

류활동으로까지 이어질 수 있었다.

또한 마을 만들기란 단순히 마을의 주거환경을 개선하기 위해 물리적 환경을 개선하는 일이 아니라, 물리적 환경을 둘러싼 여러 가지 갈등 요인을 해결하는 과정에서 공동체를 형성해나가는 일이라는 점을 강조할 수 있겠다. 단순히 보여지기 위한 것이었다면 사과나무 가로수는 썩 훌륭한 대안은 아니었다. 담당 공무원들이 난색을 표했듯이, 사과나무란 원래 가로수에 적합한 식재가 아니었다. 그러나 시들고 병들고 노쇠하고 도둑질 당하는 시련이 있었기 때문에 사과나무를 심고 가꾸는 공동체는 더욱 합심하고 새로운 나무를 심는 과정을 가질 수 있게 되었다. 즉 물리적 환경을 위한 요소로는 훌륭한 성과가 아니었지만, 공동체 회복을 위한 요소로 사과나무는 매우 훌륭한 소재였다.

한편, 사과나무 식재를 주도했던 이다히가시 중학교라는 주도 조직의 지속적인 활동과 더불어, 이들의 활동에 관심을 보이며 필요한 경우 스스로 또 다른 시민운동을 일으켰던 언론과 지역주민, 그리고 멀리 떨어진 홋카이도의 이웃주민들까지 이 마을 만들기가 확대되어갔다는 점 또한 중요하다. 마을 만들기의 지속성을 위해서는 초기 리더와 주도 세력의 활동이 무엇보다 중요하긴 하지만 이들의 노력이 외연으로 확산되어가는 과정이 중요하다는 것이다.

행정 또한 처음에는 무지한 시민의 발상 정도로 치부하다가, 학생들의 열의에 힘입어 묘목지원, 시민의견조사 실시, 도로 녹지대 보존 등 행정이 지원할 수 있는 부분을 최대한 지원해주었다.

즉 이다시의 사과나무 가로수는 초기 리더의 발상, 초기 주도세력의 주도적 노력, 마을 만들기 활동의 외연 확산, 행정의 지원이라는 마을 만들기의 성공적 추진체계의 공식을 잘 보여주고 있다.

2) 도쿄 세타가야구(世田谷區)의 마을 만들기

도쿄의 세타가야구는 누구도 이의를 제기하지 않는 마을 만들기의 대표적 사례로 일본 뿐만 아니라 한국에서도 이미 알려진 사례이다. 마을 만들기 조례, 마을 만들기과, 마을 만들기 센터, 마을 만들기 펀드 등 다양하고 안정된 마을 만

들기 지원행정을 정비하여, 마을 만들기 정책을 추진하고자 하는 행정의 입장에서 배울 점이 많은 선진 사례이기도 하다.

세타가야구에서는 1970년대 중반부터 방재를 목적으로 지역현황조사를 실시하여왔고, 그 결과에 의해 타이시도(太子堂)지구를 비롯하여 도로 및 기반시설의 정비가 되어 있지 않은 지역의 정비가 많이 이루어졌다. 이 과정은 주민참가형, 수복형의 두 가지 중요한 틀에 의해 이루어져 왔다.

세타가야구는 이 일을 도시디자인실과 마을 만들기과에서 추진하였는데, 도시디자인실에서 전체적인 기획과 종합적인 접근을 시도하였고, 마을 만들기과에서는 지역의 마을 만들기를 지원하는 활동을 하였으며, 이 두 개의 흐름이 합쳐져서 주민참가형 주거환경개선이 정착되었다. 당초 마을 만들기가 처음으로 실시될 무렵 가장 중요한 목적은 방재였으나, 지금은 방재뿐만 아니라 다양한 목적의 주민활동을 지원하고 있다.

세타가야구의 마을 만들기는 잘 정비된 제도에 의해 실행되고 있는 것이므로 여기서는 마을 만들기 관련 제도를 중심으로 살펴보도록 하겠다⁵⁰⁾.

(1) 마을 만들기 지원행정 조직

구청 차원의 마을 만들기 지원행정은 기획부 아래 1983년에 설치된 ‘도시 디자인실’과 도시정비부의 ‘지역정비 담당과’에서 담당하고 있으며, 각 총합지소에는 ‘마을 만들기과’를 설치하여 운영하고 있다. 자치구는 기본계획의 마련, 예산편성, 중요시책 결정 등을 담당하고 행정 서비스, 지역정보 수집 및 마을 만들기의 추진은 각 지역사무소가 담당하고 있는데, 세타가야구에는 지역별로 5개의 총합지소가 별도로 나뉘어져 있으며, 각각의 총합지소에서는 지역의 개성화사업, 지역간담회, 지역회의 등을 통하여 주민의 행정 참여를 유도하고 출장소를 설치하여 빠른 서비스를 제공하고 있다.

한편, 1993년 주민·행정·기업간의 파트너십을 형성함으로써 주민주도의 마을

50) 이하의 내용은 정석(1999)과 천현숙(2000)의 연구를 참조하여 정리

만들기 활동을 지원하기 위하여 ‘마을 만들기 센터’를 설치하였다. 이는 행정조직과는 별도로 구가 100% 출자하여 설립한 세타가야도시정비공사내에 설치한 것으로서, 마을 만들기 기금이라는 독자적인 기금을 조성하여 마을 만들기 활동을 보조하고 있다.

마을 만들기 센터는 구계획을 수립하는데 있어 주민과 행정의 중간에 서서 양자의 거리를 조정하고 좁히는 역할을 담당하며 주된 업무는 주민의 마을 만들기 활동 지원, 마을 만들기 정보의 수집과 제공, 마을 만들기 학습기회의 제공, 구의 주민참여형 주거환경개선사업의 지원, 마을 만들기 연구조사 등이다.

이 가운데에서도 주민의 마을 만들기 활동에 대한 보조가 가장 중요한 활동이며, 이는 크게 마을 만들기 시작부문에 대한 보조, 마을 만들기 활동보조, 마을만들기하우스의 설치·운영보조, 마을 만들기 교류 보조 등의 4개 부문으로 구성되어 있다(<표 5-1> 참조).

〈표 5-1〉 도쿄 세타가야구 마을만들기 지원센터의 보조내용

구분	지원내용	보조금
마을만들기 시작부문	<ul style="list-style-type: none"> • 새로운 마을 만들기를 시작하는 경우나 기존에 이미 시작한 활동의 방침이나 기획이 아직 모색상태에 있는 조직의 활동을 보조 • 외부강사를 초청하여 마을 만들기에 대한 교육, 활동의 방향과 내용을 구체화하기 위한 학습, 견학학습, 활동을 위한 예비조사, 조직만들기 또는 활동의 범위를 넓히기 위한 이벤트 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 신청조직에 대한 한 건당 5만엔까지 보조
마을만들기 활동부문	<ul style="list-style-type: none"> • 주민조직이 이미 만들어져 본격적인 마을 만들기를 하고자 하는 조직에 대한 보조라는 점이 시작부문의 보조와 차이 • 마을 만들기에 관한 기초조사, 워크샵, 공공시설계획의 제안, 각종 마을가꾸기 사업 등 구체적인 마을 만들기 활동 등에 지원 • 보조내용은 활동에 필요한 재료비, 기자재구입비, 통신비 및 외부강사 초청비 등이 포함 	<ul style="list-style-type: none"> • 원칙적으로 3년까지 보조가 가능 • 한 건당 5~50만 엔이 보조

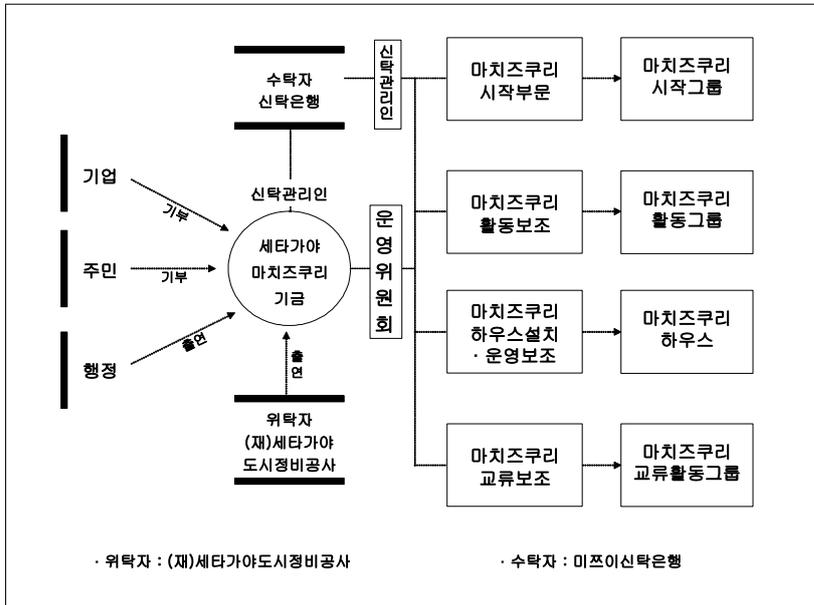
〈표 계속〉

구분	지원내용	보조금
마을만들기 하우스부문	<ul style="list-style-type: none"> • 마을만들기하우스는 지역에 근거를 두면서 특정 테마에 대한 전문기술이나 경험을 살려 주민의 마을 만들기를 지속적으로 지원하고 실천하는 비영리조직 • 이 조직의 설치준비와 운영을 하는 조직 및 개인에 대해서 3년까지 지원 • 활동사례는 주민의 마을 만들기 활동에 대한 상담, 정보제공, 기술적 지원, 계획 만들기과 시설 만들기에 대한 주민 참가의 조정, 지역 만들기의 범위를 넓히는 활동, 주민의 마을 만들기를 지원하는 전문가, 기업, 행정 등 각 분야의 네트워크 만들기, 환경개선을 추구하는 공익활동의 실시, 인재육성이나 학습회의 실시, 특정 마을 만들기 테마의 보급과 조사연구 활동 등 • 보조내용은 활동에 필요한 실비와 조직유지비용 및 운영비, 전임자를 두기 위한 인건비 등을 보조 	<ul style="list-style-type: none"> • 한 건당 100만 엔을 상한 • 원칙적으로 3년까지 보조가 가능 • 인건비보조는 마을만들기하우스 부문에 대해서만 가능
마을만들기 교류부문	<ul style="list-style-type: none"> • 주민의 마을만들기 활동이 이뤄지고 있는 조직 상호간 정보교환과 네트워크형성의 기회와 장을 만들어 상호교류활동을 보조하는 것 • 활동사례는 자녀들의 놀이방, 노인생활, 상점가의 활성화 등 특정한 영역내 그룹간 교류기회를 만드는 것, 서로 다른 영역의 활동그룹간 교류기회를 만드는 것, 지역내 혹은 지역간 활동그룹의 교류기회를 만드는 것 등 • 정기적인 회합 개최비용, 교류를 통해 활동을 홍보하고 네트워크를 넓히기 위해 필요한 비용, 소식지의 발간비용, 정보교환을 위해 필요한 학습이나 워크숍, 심포지엄 개최비용 	<ul style="list-style-type: none"> • 한 건당 100만엔까지 보조 • 원칙적으로 3년까지 보조가 가능

(2) 마을 만들기 지원기금

세타가야구의 마을 만들기센터가 주민들의 마을 만들기에 대한 재정적으로 지원할 수 있는 중요한 토대는 1992년 형성된 마을 만들기 기금을 통해서이다. 마을 만들기센터의 독자적인 운영기금이 만들어짐으로써 구의 금전적 지원과 상관없이 자율적으로 일할 수 있게 되었던 것이다.

〈그림 5-1〉 마을 만들기 기금의 구조와 보조내용



마을 만들기 기금은 주민·기업·행정 세 군데로부터 지원되어 초기에는 300만 엔으로 시작되었으나 현재는 1억 3,000만 엔의 규모로 성장⁵¹⁾, 이는 신탁은행에 의해 공익신탁기금으로 행정과 주민의 파트너십에 의해 운영된다.

공익신탁은 신탁법에 의거하여 수탁자와 신탁계약에 기초하여 일정한 재산을 수탁자(신탁은행)에게 예치하고, 수탁자인 신탁은행은 그 운영이익을 공익성이 높은 주민활동에 지원하는 것이다. 공익신탁기금의 운영은 기금의 사무국인 신탁은행이 운영위원회의 조언에 따라 결정한다. 운영위원회는 학식과 경험이 풍부한 사람들로 조직되고, 독립적이고 전문적인 입장에서 보조결정에 관여한다.

보조의 결정은 운영위원회가 중심이 되어 결정하지만, 기금의 운영에 있어 구민에게 열린 운영을 지향하며 운영위원회를 지원하기 위한 운영협력위원을

51) 지난 1998년까지의 기금현황을 보면 개인적 기부 860만 엔, 법인 기부 1,600만 엔으로 민간에 의해 조성된 기금총액이 2,460만 엔이고, 1억540만엔의 정부지원을 받아 총액은 1억 3,000만 엔에 달함(천현숙, 2000:64).

공모하여, 협력위원회에서 운영위원, 마을 만들기센터 직원과 함께 기금운영상의 문제점을 토의하기도 하고, 기금모집을 위한 이벤트를 개최하기도 한다.

기금의 보조는 1년에 총 500만 엔을 보조금으로 정하고 있으며, 계속사업일 경우에도 매년 사업계획을 제출하여 보조여부를 결정한다. 보조가 결정된 후 1개월 내에 보조금이 지급되며 사업이 중간에 중단되는 경우는 이미 지급된 금액을 상환해야 한다.

보조의 결정은 응모자들이 참가한 가운데 세타가야구 마을 만들기 기금 운영위원회가 공개심사회를 열어 응모안들을 평가한다. 심사회에는 응모자가 자신들의 활동에 대한 기획안을 발표하고, 위원회는 ‘각 부문의 논점에 입각한 활동, 살기좋은 환경의 지역을 만들기 위한 활동, 마을 만들기 활동에 대한 열의가 있고 활동을 발전시키기 위한 보조의 효과가 높은 활동, 활동의 실현성이 높을 것, 새로운 관점에서 마을 만들기 활동을 제안하는 것, 계속 신청하는 경우에는 활동의 필요성이 높은 것’을 심사기준으로 보조여부를 정한다. 운영위원회의 심사결과를 기금수탁자인 신타은행에 조언하고, 수탁자인 은행이 이를 받아들여 최종적으로 보조대상자를 결정한다. 1999년 보조를 받은 대상사업은 <표 5-2>와 같다.

<표 5-2> 1999년 세타가야 마츠즈쿠리펀드의 보조사업

구분	신청그룹명	주제	신청금액	선정결과	
마츠즈쿠리 시작부문	1	이야기랜드	그림책의 즐거움을 전한다	5	5
	2	후다코클럽	후따꼬다움을 찾자	5	5
	3	그룹Ms	물과 푸르름의 풍경을 남기고 활용하는 마을 만들기	5	5
	4	세이쥬오(成城) 자원봉사자모임	장애자의 시점에서 거리 체험하기	5	5
	5	세타가야부자체조연맹	부모와 자식이 함께하는 체조를 통한 지역사회참가	5	5
	6	기누따미나미 플레이파 크만들기 모임	지역 내에 자녀들의 놀이와 이것을 축으로 하는 지역연대	5	5
	7	세타가야자녀키우기 모임	유모차와 자녀들을 배려한 거리 만들기	5	5
		소계		35	35

〈표 계속〉

구분	신청그룹명	주제	신청 금액	선정 결과	
마치즈쿠리 활동부문	1	세타(瀬田)포럼모임	마치즈쿠리 학습회와 커뮤니티의 형성	45	34
	2	다마가와 리더쉽모임	레프팅을 중심으로 한 마치즈쿠리와 마치즈쿠리의 교류	30	13
	3	로까공원 꽃언덕 모임	지역을 활성화시키기 위한 꽃언덕과 꽃길 만들기	50	16
	4	일본테마리모임	일본전통놀이인 테마리를 마치즈쿠리	30	0
	5	멍멍모임	개와 생활하는 거리 만들기를 생각하는 모임	19.39	11
	6	미슈쿠(三宿)의 푸르름을 지키는 모임	미슈쿠(三宿)의 자연회복을 지향하는 마치즈쿠리 활동	47	27
	7	세타가야에 콜렉티브하우스를 실현하는 모임	집합적 생활을 세타가야에서 실현하는 활동	28	15
	8	구혼부쓰(九品仏)지역 모임	구혼부쓰의 자연소재와 거기서 나오는 물품들의 지도 만들기	50	10
	9	히가시후까자와(東深澤) 마치즈쿠리모임	어린이, 고령자, 장애인들이 살기 좋은 주거환경을 지키고 가꾸는 모임	18	13
	10	가리쓰야마(鳥山)의 마음을 잇는 음악회	음악을 매개로 인간관계의 범위를 넓혀 상호 교류하는 마치즈쿠리모임	25.96	21
	11	고마자와달모임	자녀를 가진 아버지들의 교류와 정보교환의 장을 만들기	12	8
	12	가리쓰야마(鳥山)플레이파크만들기모임	지역 내에 어린이들이 자유로이 놀 수 있는 놀이터와 노는 환경 만들기	50	32
	13	삶의 터전을 만드는 것을 생각하는 모임	공생을 위한 글로벌한 장소 만들기	50	29
	14	세타가야마찌나미 재생·보전회	근대건축 및 그 주변환경의 보전과 재생	30	23
	15	시금치클럽	자녀를 키우는 어머니의 관점에서 지역지도 만들기과 워크숍	43	25
	16	훙과 푸르름을 지키는 모임	친근한 환경을 지키고 보전하기 위한 조직을 만들기	34.7	17
	17	세타가야 그린맵	세타가야 그린맵의 제작	50	18

〈표 계속〉

구분	신청그룹명		주제	신청 금액	선정 결과
마치즈쿠리 활동부문	18	세타가야 마치즈쿠리포 럼	참가형의 주거환경만들기와 도시환 경만들기 네트워크	50	13
	19	엔무스비99	공원으로 연결되는 마치즈쿠리	13	11
	20	후따고다마가와하이브리 드 파크시티 연구회	생활환경과 거주환경에 있어서 장 래의 지속가능한 살기좋은 환경만 들기		11
	소계			72506.5	347
마치즈쿠리 하우스설치, 운영부문	1	장벽을 없애는 마치즈쿠 리 하우스	21세기 장벽없는 사회의 실현을 위 한 모임	75	60
	2	에콜로지주택시민학교	시민참가에 의한 생태적인 주거만 들기와 가로만들기	80.5	46
	소계			155.5	106
마치즈쿠리 교류조성 부문	1	생애학습센터	생애학습의 장과 기회만들기를 주 제로 한 가로활성화 사업	100	0
	2	TEAM ASPARAGUS	거리를 아스파라거스로 채우기	100	사퇴
	3	어머니 자전거회	자녀를 위한 안전한 마을만들기	15.74	12
	소계			215.74	12
-	32건		-	1132.83	500

(3) 시사점

도쿄 세타가야구의 마을 만들기 지원제도는 지난 30여년간의 마을 만들기의 경험에서 축적된 노하우가 제도로 형성된 것이어서, 제도 운영방식 등이 매우 정지(精緻)하다.

제도의 중심에 있는 마을 만들기센터는 주민들이 마을 만들기에 대해 배우는 학교의 역할을 담당할 뿐만 아니라 지역주민들의 네트워크 조직 형성을 지원하고, 다른 지자체의 마을 만들기 담당자들에 대한 교육연수 등도 실시하고 있으며, 마을 만들기센터에서 가장 중요하게 고려하는 것은 많은 사람들이 공익신탁 기금과 마을 만들기에 대한 관심을 가질 수 있는 기회를 가지게 하는 것이었다.

특히 마을 만들기 활동의 지원사업에 공익신탁제도를 채용한 것은 이 제도가 행정이나 기업 등의 특정한 입장에 좌우되지 않고 중립적 입장에서 주민주도의 마을 만들기 활동을 재정적, 기술적으로 지원하는 기금의 취지에 부합했기 때문이다. 기금보조 신청과정에서 발생할 수 있는 각종 비리사건을 사전에 차단할 수 있도록 이종·삼중의 감시·감독의 인력을 적절하게 배치하였고, 이 가운데에서도 주민참여의 원칙을 배제하지 않았다.

사실 세타가야구의 마을 만들기 지원제도는 너무 정교하여, 후발주자들이 선불리 모방하였다가는 시행착오를 일으킬 여지가 매우 높다. 다만 마을 만들기에 대한 지원제도를 모색할 경우, 제도가 활동을 제약하지 않도록 충분히 마을 만들기 제반 여건들을 고려해야 한다는 것, 이러한 마을 만들기 활동에 대한 선행 고려없는 마을 만들기 제도, 즉 조례 제정, 조직 정비, 재정 마련 등은 공허한 공염불(空念佛)에 불과할 것이라는 것을 오히려 세타가야구의 사례의 정치(精緻)한 제도에서 엿볼 수 있다.

제2절 미국의 관련 제도 및 사례분석

1. 미국의 근린지구(neighborhood) 관련 제도

미국의 근린참여제도는 자유주의와 공동체주의의 영향을 받은 바 크다⁵²⁾. 본디 극단적 자유주의는 정치적 영역과 경제적 영역은 엄격하게 분리되어야 하며, 경제적 영역에 정치논리인 참여의 원리가 침범해서 효율성을 저해해서는 안된다고 주장한다(Schumpeter, 1946 ; Huntington, 1968). 이들은 참여를 많이 할수록 정치비용이 발생한다고 믿고 시민참여는 최소한의 수준으로 유지하는 것이 좋다는 견해를 피력한다.

52) 미국의 공동체주의와 자유주의에 입각한 근린참여에 대해서는 한상일(2003) 참조

그러나 이러한 극단적 자유주의는 1960년대의 혁신적 사회운동을 경험한 후 재정비 된다. 그리고 '80-90년대 공동체주의와의 치열한 논쟁을 거친 후 자유주의자들의 논리는 더 성숙하여 최소한이 아닌 적절한 참여의 필요성은 인정한다(Buchanan&Tullock, 1962 ; Dahl & Tufte, 1973). 이들에게 적절한 참여란 참여자가 그들의 이념을 확인하고 선호를 시현하여 불확실성과 정보의 비대칭성을 줄이고 정치체제의 효율화에 기여하는 정도이다(Denzau & Munger, 1986). 따라서 근린참여도 그러한 수준에서 행정관료제를 효율적으로 운영하도록 하는 자문과심의 기능을 수행하면 충분하다는 점을 분명히 한다.

공동체주의자들은 개인의 경제적 가치보다 전체 공동체의 이익을 중시하며 정치는 공동선을 실현하는 과정이라고 본다(Etzioni, 1988). 그래서 민주주의가 시민들의 삶속에서 공고화되어 민주적 소양이 행태를 규율하며 그 시민들이 참여에 대한 도덕적인 책무를 느끼도록 하는 실질적인 의미의 참여가 중요하다고 주장하는 것이다(Bellah et al., 1985).

공동체주의자들에게 적절한 참여의 수준은 단지 의사결정의 불확실성을 줄이는 수준을 넘어서 시민들의 삶에 영향을 주는 정책을 시민들이 스스로 결정할 수 있는 단계이다. 따라서 공동체주의 이론은 가급적이면 동질적인 단위로 공동체를 구성하고 그 공동체의 이익을 대표하는 공동체 비영리조직들(communitiy nonprofit organizations)을 활성화하여 그 조직들을 중심으로 매우 깊은 수준의 참여 즉 주요 의사결정과정 및 구체적인 수준의 자문기능 등이 필요하다고 한다. 마을 만들기와 관련된 주민참여의 논의 수준은 후자, 즉 공동체주의적 주민참여와 관계가 깊다.

1960년대 이후 미국사회 전반을 혼란스럽게 했던 주민참여의 표출은 주로 빈민구제, 사회복지, 인종문제를 비롯해 각종 도시문제들이 그 중심적인 원인을 제공하였다. 당연히 지방 커뮤니티의 자주성을 전제로 하는 지방적 사업, 즉 도시개조사업, 모델도시사업, 커뮤니티 활동사업 등이 주요 대상이었고 실제 참여대상도 이해관계를 수반하는 다양한 계층의 자발적인 참여였다(김수신, 1986: 16).

지방정부의 입장에서도 제도적·법적 장치 마련에 나섰으며, 이러한 대안 마

런 가운데 하나가 근린의회 설치였다. 지방정부의 공식적인 제도적 뒷받침에 의해 이루어졌기 때문에 주민 요구의 제도적 수렴이라 볼 수 있다. 이런 조직들은 특정지역을 단위로 조직되는데 대체로 지방정부가 공식적으로 인정하고 있는 편이다.

근린의회의 법적 근거는 다음의 네 가지 경우가 일반적이다(고종국, 2005). 첫째, 주법에 의한 승인, 둘째, 시헌장에 의한 근린의회 설치, 셋째, 지방정부의 조례 또는 결의에 의한 근린의회 승인, 넷째, 지방정부의 행정규칙 또는 행정명령에 의한 근린의회 승인의 경우이다.

이상의 다양한 법적 근거는 각 주마다 시마다 다른 이름의 근린의회를 갖게 하였으나 주민참여와 협력적 계획(collaborative planning)이라는 틀에서 함께 볼 수 있을 것이다. 그 연장선상에서 구성과 기능 역시 유사한데 근린의회는 지역 주민들을 대표하는 조직으로 그 구성은 지역주민들의 선거를 통해 이루어지게 일반적이다(한상일, 2003). 그리고 임기를 정하고 무보수로 일하는 경우가 많다. 단일 목적으로 조직되기 보다는 다양한 지역문제를 처리하는데 근린 공동체의 이익 주장, 주민책임의식 함양, 지방정부 감시 등의 역할을 한다.

이하에서는 미국의 마을 만들기 사례로 잘 알려진 미국의 시애틀의 사례에서 구체적인 근린의회의 역할과 더불어, 행정 차원에서의 지원조직과 프로그램은 어떻게 마련되고 있는지에 대해 보다 자세히 살펴보도록 하겠다.

2. 시애틀의 근린지구 관련 사례분석⁵³⁾

인구 58만의 도시로서 많은 소규모 커뮤니티가 다양하게 활동하고 있는 시애틀은 100 여개의 자연적 경계로 나뉘는 근린공동체를 지니고 있다. 각 공동체에는 업무지구, 학교·도서관과 같은 공공시설, 소방서, 레크리에이션 센터, 공원 등이 있으며, 자연적 환경과 아울러 근린공동체는 건물의 스타일과 거주민의 특

53) 시애틀의 근린지구 관련제도는 Jim Diers(2006)과 정석(1999)의 연구를 참조하여 정리함

성에 따라 분류할 수도 있다.

주민들 간 교류와 지방정부와의 관계 유지는 근린공동체 수준에서 주로 이루어지고 있는데, 모든 근린공동체에는 커뮤니티 의회가 있으며, 의회 구성은 모든 주민에게 개방되어 민주적으로 이루어진다. 기업협회가 근린공동체를 대표하는 형태가 대부분이며, 모든 근린공동체에는 교육, 환경, 레크리에이션, 종교, 역사, 예술, 범죄방지, 커뮤니티 서비스 등과 같이 특정 분야에 관심이 있는 협회가 자발적으로 조직되어 있다.

근린공동체 연합은 시정부와는 관련이 없는 별도의 조직이며, 어떤 권력이나 자금지원도 없다. 근린공동체의 정체성은 오직 커뮤니티 구성원으로부터 나오는 것이다. 실제로 시민운동가들과 시정부는 상호 반대되는 의견을 자주내었다. 커뮤니티 의회는 시정부의 활동에 반대할 때 가장 왕성한 활동을 보이게 되는데, 일례로 1980년대 성장을 위해 근린공동체 고유의 특성을 희생할 것을 요구하는 용도구역 변화에 대해 투쟁한 바 있으며, 시정부가 폭력과 마약에 미온적 태도를 보일 때 강력하게 항의하기도 했다.

시애틀 근린협의회의 시작은 1990년 워싱턴주가 성장관리법안을 통과시키면서부터다. 1995년 시애틀은 주법안에 호응하여 기존 도시구조를 재편성하는 작업에 돌입한다. 시애틀 시정부는 새로운 상업지구 및 가족 위락 지구로 부상하고 있던 도시 핵심부를 다가구 주택을 중심으로 한 공동체 중심적 개발 대상으로 삼는다. 이를 위해 최초의 흑인시장인 Norman Rice가 이끄는 시정부는 몇몇 지역에 대한 조닝 변경을 추진하였다. 그는 몇 개의 도시형 마을(Urban Village)를 만들어 인구밀도를 높이고 보행자 중심적인 개발사업을 계획하였는데, 그러자 부유한 단일가구 중심의 지역에서 도시 정책에 반발하게 되며 불만을 표출하였다. 이러한 과정에서 근린참여를 위한 공동체 조직이 발생하며 참여 욕구가 분출되는 과정에서 근린참여가 활성화되었다.

요컨대 참여제도를 형성한 주된 행위자는 시장과 공동체 조직이었고 시의회는 이를 승인하는 역할을 하였다. 참여의 동기가 님비(NIMBY)라는 뜻하지 않은 사건과 가치관이었지만 참여과정이 확대 재생산되는 과정에서 저소득 지역에

대한 개발프로그램과 매칭펀드 사업이 활성화되어 각 지역의회가 자조적 (self-help)에 의한 공동체 개발에 매진하게 되었다.

이하에서는 이러한 근린참여의 활성화를 위해 시애틀시가 어떠한 행정지원체계를 갖추었는지에 대해서 살펴보도록 하겠다.

1) 마을 만들기 지원 행정조직

시애틀시는 도시계획이나 건축업무를 전담하는 부서와는 별도로 마을 만들기를 전담하는 부서가 분리되어 있다. 마을 만들기를 전담하는 부서로 ‘마을과 (Dept. of Neighborhoods)’가 있고, 이 부서 아래에 ‘마을 서비스센터(Neighborhood Service Center)’를 설치하여 주민들과 가장 가까운 곳에서 주민들이 필요로 하는 서비스를 제공할 수 있도록 하고 있다.

이와 별도로 마을 단위의 도시계획 수립과 같은 특별한 프로젝트를 수행하기 위한 목적으로 1995년에 ‘마을계획실(NPO: Neighborhood Planning Office)’를 설치하여 1998년까지 4년간 운영하였다.

(1) 마을과(Dept. of Neighborhoods)

1990년 기존의 ‘마을계(the Office of Neighborhoods)’, ‘마을 서비스 센터’, ‘시민봉사국(Citizens Service Bureau)’ 등을 통합하여 단위과로 신설한 과로 신설된 이후 마을과의 기능과 역할은 점차 확대 재편되어 왔다.

그 과정을 보면, 1992년 도시보존과 관련된 업무가 ‘마을과’에 통합되었고, 1997년에는 커뮤니티 공원의 조성을 지원하기 위한 프로그램(P-Patch Program) 역시 통합 운영되었다. 1998년에는 1995년부터 한시적으로 운영되어 왔던 ‘마을계획실(Neighborhood Planning Office)’의 업무까지 흡수 통합하였으며, 마을계획의 실현을 위한 지원금(Neighborhood Matching Fund)의 규모 또한 1980년대의 연간 150만 달러에서 1998년에는 3백만 달러로 증가하는 등 점차적으로 기능 및 재원이 확대되어 갔다.

현재 마을과에서 담당하고 있는 주요 업무로는 역사보존, 마을 서비스센터 운영, 마을 만들기 지원기금 운영 및 마을계획의 시행과 관련된 다양한 업무 이외에도 주민들의 일상생활환경과 관련된 많은 사안들을 다루고 있다. 주택가에 놀이터를 조성하거나 마을에 나무를 심는 일을 비롯하여 공공예술작품의 창작 활동, 그리고 200개 이상의 마을에서 다채롭게 벌어지는 주민주도의 마을 만들기 활동을 유도하고 적극적으로 지원하고 있다.

마을과 산하의 마을 서비스센터에는 공공요금의 납부에서부터 마을 주민들의 모임 참석에 이르기까지 다양한 목적으로 방문하는 시민의 숫자가 연인원 25만 명에 이르고 있다.

(2) 마을 서비스센터

‘마을 서비스센터’는 ‘작은 시청 운동(Little City Halls)’에 따라 1972년 당시 시장이었던 웨스 울만(Wes Uhlman)의 주민과 가까운 행정 구현 의지에 따른 것이었다. 주민들이 현안으로 인식하고 있는 문제들을 해결하면서 안정된 마을을 이루기 위한 새로운 시책으로, 마을 단위의 행정사무소인 ‘마을 서비스센터’를 설치하게 된 것이다. 설립당시의 명칭은 ‘모델도시사무소(Model Cities Office)’였고, 시민봉사국 산하에 조직되었다. 초기에는 6개 지역 센터에 6명의 실무자가 배치되어 이들이 사무실과 현장을 오고가면서 지역의 특수성과 현안문제를 익히고 배우면서 업무를 수행한 결과, 수많은 문제들을 해결할 수 있었다.

이후, 1974년 ‘커뮤니티 서비스센터’로 개칭, 소속도 사회개발과로 변경되었다가, 1991년 다시 ‘마을 서비스센터’로 변경되고, 소속 또한 마을과로 변경하였으며, 13개 지역에 센터를 개소하여 현재와 같은 체계를 이루고 있다.

마을 서비스센터의 주요 업무는 첫째, 시청과 주민을 가깝게 연결해주는 중재자의 역할을 수행하며, 둘째, 마을계획의 수립과 시행을 비롯해 치안, 방범 등 주민들의 일상생활과 직결된 행정 서비스들을 직접 주민들에게 제공해주고 있으며, 셋째, 주민조직에서 주도하는 마을환경개선 활동 등 다양한 마을 만들기 활동을 현장에서 직접 지원하고 필요한 도움을 제공하며, 넷째, 저소득층에 대

한 무료급식, 직업훈련, 보건, 교육 등 다양한 사회복지 서비스를 제공해주는 역할을 하고 있다.

2) 마을 만들기 지원 프로그램

(1) 마을계획의 수립(Neighborhood Planning Program)

1995년 시작된 마을계획 수립 프로그램은 향후 20년을 내다보는 장기적인 시애틀의 마을 만들기를 목적으로 시작된 것으로, 주민들의 적극적인 참여와 주도하에 ‘마을단위 도시계획’을 수립하도록 행정의 지원이 이루어지는 형태로 진행되고 있다.

계획수립을 위한 위원회는 마을의 미래에 대해 관심을 가지고 자신들이 원하는 마을로 계획하기 위해 모임 주민조직이나 개인들로 구성되었고, 실제로 마을계획의 수립과정에는 수 천명의 주민이 참여하여 지역의 문제를 설명하고 의견을 제시하고, 행정은 이들의 계획수립과정을 지원해주고 있다.

이와 같은 마을단위 계획이 지니는 의미는 시애틀만의 독자적이고 개성있는 커뮤니티를 보존하고 보호하는 수단이 되는 시애틀 기본계획의 기초가 된다는 것이다. 도시기본계획 또한 향후 20년 후까지의 살기좋은 마을을 위한 마을계획을 포함하고 있으며, 이 과정에서 마을 하나 하나가 어떻게 도시와 지역의 한 부분이 되는지 설명해주고 있다.

〈표 5-3〉 마을계획과 기존계획의 차이

구분	마을계획	기존계획
계획과정	<ul style="list-style-type: none"> 커뮤니티 주도 정확한 목표 설정 	<ul style="list-style-type: none"> 시가 주도 커뮤니티에서 계획목표를 미인식
계획구역	<ul style="list-style-type: none"> 커뮤니티 의회에서 정한 구역 	<ul style="list-style-type: none"> 센서스에 따른 지역구분
계획범위	<ul style="list-style-type: none"> 구성원들에 의한 계획 경제개발, 공공안전, 서비스, 여가, 공지, 교통, 주택, 교육, 역사, 예술, 문화 등 다양 	<ul style="list-style-type: none"> 부서별 계획 토지이용, 교통 등

〈표 계속〉

구분	마을계획	기존계획
계획주체	• 지속적으로 사업추진하는 계획가	•전문적 계획가
참여범위	•자원봉사자 등 계획과정에서 구성원 참여 •계획에 대한 책임	•전문가, 계획가

자료: Diers(2006)

(2) 마을지원기금(Neighborhood Matching Fund)

주민주도로 마을계획을 수립하고, 마을의 현안문제를 해결하거나 새로운 시설을 조성하는 등의 주민활동을 실질적으로 지원하기 위해서는 시정부로부터 예산지원이 필요할 것이다.

시애틀시는 이러한 마을 만들기 예산지원을 위해 1988년부터 ‘마을지원기금’ 프로그램을 운영하고 있다. 매칭펀드는 매우 성공적이어서 1989년 15만 불로 시작하여 매년 450만 불이 증가하였다. 초기 17년 동안 300개 이상의 프로젝트를 지원했고, 커뮤니티들은 공원, 학교, 오픈 녹지조성, 가로수 조성, 커뮤니티 가든 조성, 수변공간 정비, 벽화, 시 상징물(banner), 조각물, 키오스크 설치, 컴퓨터 센터 설립, 시설 리노베이션, 교차로, 시범 커뮤니티 학교 프로그램, 커뮤니티 역사 자료 정리, 근린공동체 계획, 새로운 그룹 조직 등의 일을 수행하였다.

마을지원기금을 받을 수 있는 조건으로는 공익성이 있는 사업일 것, 계획과 시행과정에 주민들이 참여할 수 있는 사업일 것, 시정책이나 도시기본계획에 위배되지 않아야 할 것 등이 있고, 마을지원기금을 받아 계획되고 완성된 사업의 사후유지 및 관리에 관한 지원은 하지 않고 있다.

마을지원기금의 지원방식을 보면 ‘단기사업 지원(Semi-Annual Fund)’, ‘소규모 사업 지원(Small and Simple Projects Fund)’, ‘주민참여 및 마을지도자 육성(Neighborhood Membership Recruitment and Leadership Development)’, ‘기타 지원기금(Involving All Neighbors Fund)’ 등 네 가지로 구분된다.

시민들은 이 기금으로 프로젝트를 시작, 실행할 뿐 아니라 기금을 관리까지

하게 된다. 근린공동체의 대표들은 지원 받을 프로그램을 추천하고, 시장과 시의회에서는 이를 계속하여 지원하는 식인데, 이는 상향식 접근법으로 시민들이 필요한 사업을 추진하고 행정적 지원을 받게 되는 것이다.

〈표 5-4〉 마을지원기금 운영방식

구분	마을계획
단기사업 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 사업기간: 1년 이내 • 사업비: 1만 달러~10만 달러
소규모 사업 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 사업기간: 6개월 이하 • 사업비: 1만달러 이내
주민참여 및 마을지도자 육성	<ul style="list-style-type: none"> • 주민참여를 유도하고 주민조직을 형성하는데 소요되는 기금 • 사업비: 최대 750달러까지 지원
기타 지원기금	<ul style="list-style-type: none"> • 저소득층 주민의 생활개선과 참여를 장려하는데 소요 • 사업비: 500~2,000달러 지원

자료: 정석(1999) 참조하여 재구성

마을지원기금의 조성으로 인하여 가장 크게 기여한 점은 커뮤니티 소속감 의 증대이다. 커뮤니티 소속감을 만드는 세 요소로 첫째, 공통의 정체성을 들 수 있다. Fremont Troll, International District에 있는 드라곤 폴(그림 참조), West Seattle의 역사적 벽화, Columbia City 업무지구, 베트남 구전 역사 프로젝트, 근린관문들은 커뮤니티를 하나로 묶어 정체성을 형성한 예들이다. 둘째, 만남의 장소를 조성해야 한다. 커뮤니티 구성원들이 만날 수 있는 장소를 조성하여 의견교환을 할 수 있어야 한다. 셋째, 공통의 상품을 위한 협력이다. 마을지원기금을 통해 특별한 만남이 없이도 협력하는 기회가 제공되고 있다. 이 기금은 기간이 정해져 있는 프로젝트 지원에 있어 단기 위임을 받게 되고, 참여자들은 그 성과 달성을 위해 참여하고 결과를 관찰하게 되므로, 이 과정 속에서 주변인의 참여가 유도되는 것이다.

3. 시사점

첫째, 지방정부가 마을 만들기 지원업무를 전담하는 행정조직을 마련하여 주민주도의 마을 만들기를 적극 지원하고 있다는 점, 둘째, 마을 만들기에 필요한 예산을 지원하기 위한 마을 만들기 지원기금을 운영하고 있다는 점 등은 일본의 마을 만들기 사례와 유사한 면모를 보이고 있다.

미국 시애틀의 사례에서 특수한 점은 주민들이 주도하여 마을계획을 세우는 일을 돕기 위한 ‘마을계획 프로그램’을 운영하고 있다는 점이다. 마을계획 수립을 지원하기 위해 ‘마을계획실’과 같은 행정지원조직을 갖추기도 하였으며, 이와 같이 주민주도로 수립된 마을단위의 마을계획을 도시 전체를 대상으로 하는 도시기본계획에서 담아내고 있다는 점 역시 특수하다.

시애틀의 사례 또한 1970년대 이래로 축적된 주민참여의 경험을 기반으로 하고 있기 때문에 관련 제도는 매우 정교한 모습을 띠고 있으므로, 한국처럼 지방자치 및 주민자치의 경험이 비교적 짧은 경우, 시애틀과 같은 마을 만들기 관련 제도의 도입을 고려하는 경우 한국적 여건에 맞는 운영방식을 채택해야 할 것이다.

제3절 영국의 관련 제도 분석

1. 마을공동체 재생(Neighbourhood Renewal)정책

대처수상의 보수당정부가 들어설 당시인 1979년 가구당 평균소득의 50%를 벌지 못하는 사람들이 영국 전 인구의 9%인 500만에서 1993/94년에 인구의 25%인 1400만으로 늘어나면서 저소득층의 확대가 큰 사회적 문제로 대두되었다(Walker A./Walker C., 1997). 빈곤의 확대로 인해 실업, 굶는 청소년과 학력저하, 무주택과 열악한 주거환경, 만성질환자의 확산, 자살율과 범죄율의 증가 등의 부작용이 심각해지며 사회문제화 되었다(Social Exclusion Unit, 2001:14).

그러나 정부는 소외된 지역들에서 서로 얽혀 발생하는 문제들의 복잡성을 정확하게 이해하지 못한 채, 단편적이었고 산발적인 정책만을 제시하였다. 그 결과 정책효과는 미약하고 사회적 파급력도 떨어져 변화를 조직화내지 못하였고 지역내부의 힘을 이끌어내지도 못하였다.

토니 블레어 정부는 이러한 흐름을 전환시키고자 과거의 실패한 조치들로부터 교훈을 끌어내 마을공동체 재생정책을 제시하게 되었고, 이에 따라 종합적이며 체계화된 정책과 제도를 고안하고자 하였다. 과거의 정책사례들과 제도들 중에서 성공한 경험들을 모으고 과거에 실패한 정책들을 분석하여 데이터베이스를 구축하여 관련 수단들을 체계화하고 각 수단들에 대하여 재정지원을 대폭 확대하고자 하였다.

과거의 정책실패원인들을 조사한 결과, 지역경제의 문제에 초점을 맞추지 못하고, 안정적인 공동체를 형성해내지 못했으며, 건강 및 교육과 같은 핵심공공서비스가 너무 빈약했고, 지역사회의 주민들을 끌어들이지 못했으며 리더십이나 협력적 활동도 부족했고 관련정보도 부족하고 활용되지도 못했다고 판단되었다.

특히, 과거의 정책들은 정책과 제도들이 연계되지 못했고 충분한 재정지원이 없었으며 지역민간조직이나 지역주민들은 당해 지역문제에 관한 한 전문가임에도 불구하고 그들을 전문가로서 인정하지 않아 주체로서 참여시키지 못한 점이 큰 실패원인으로 분석되었다. 그리하여 영국정부의 마을공동체 재생정책은 민관파트너십을 강화하고 특히 소외된 지구의 수요를 정확하게 파악하여 그것을 충족시키는데 장애가 되는 요인들을 제거하기 위한 목적으로 1997년 출현하게 되었다(Hull, 2001).

영국의 마을공동체 재생정책의 주요내용은 세 부분으로 구성되어 있다.

첫째, 10년에서 20년 동안 장기적이고 안정적으로 소외지역을 지원하기 위하여 총리실에 소외(낙후)지역지원기구(the Social Exclusion Unit : SEU)를 설립하였는데, 마을재생을 위한 국가전략(National Strategy for Neighbourhood Renewal)을 해마다 발표하여 홈페이지에 게재하고 있다. 이 기구는 실업, 낮은 기술수준,

저소득, 주택부족과 낡은 주택, 높은 범죄율, 취약한 건강과 질병의 만연, 가족붕괴 등 소외지역의 고질적 문제들을 정면으로 극복하고자 하는 목표를 추구하고 있다.

이러한 정책의제들을 다루기 위해 정부부처에서 파견된 사람들과 민간전문가들로 구성된 400여명의 전문가들이 18개의 정책추진팀(Policy Action Team)을 결성하였고, 18개의 정책팀들은 ‘결합된 문제들에 결합된 해결책(joined up solutions to joined up problems)’을 표어로 낙후된 지역의 복잡하게 얽힌 문제들에 대해 그 지역의 상황에 맞는 종합적인 정책을 개발하고, 여기서 개발된 정책들은 마을공동체재생을 위한 장기적인 국가정책이 되었다. 18개 정책팀들이 추구하는 전략의 주요내용은 지역경제활성화, 지역공동체의 활성화, 결핍된 공공서비스의 보장, 리더십과 발전에너지의 네트워킹 등 4대 분야이다.

〈표 5-5〉 영국 마을공동체 재생 정책추진팀의 업무분야

팀	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
업무 분야	직업	기술	사업	이웃 관리	주택	인근 주민 보호	빈집 관리	반사회적 행동	자원 봉사	예술과 스포츠	과외 학습	청소년	상점	재정 문제	정보 기술	사례학습과 반성	지역네트워킹	정보공개

자료: Social Exclusion Unit(1998: 58-59)

둘째, 정부의 재생정책지원금은 가장 낙후된 지구에 더 확실하게 초점을 맞추고 있고, 과거의 어떤 정책보다 더 지역적으로 작은 지구들, 즉, 마을과 거리들의 집중적인 재생을 훨씬 더 강조하고 있다. 각 지구의 특수사정들에 초점을 맞추되 활력을 회복할 때까지 장기적이고 포괄적으로 접근하기위해 마을재생예산의 거의 5-6할을 심각한 낙후지역에 투입하고 마을 스스로 우선순위와 해결책들을 제시하기 위해 다양한 주체들이 참여하도록 하였다. 이를 위한 프로그램이 가장 낙후된 지구에 설치된 17개의 개척기관이 추진하고 있는 ‘공동체와의 새로운 거래(New Deal for Communities)’이다. 이 프로그램은 1998년 9월에 시작하였는데 지역상인집단, 지역비영리조직과 주민들의 네트워킹을 통해 파트너십을

통한 지역재생을 강조하고 있다.

셋째, 낙후지역과 관련하여 각 행정부서들이나 지역비영리조직이 여러 단기 정책들을 추진하면서 거의 협력적이지 못했던 것을 반성하여, 마을공동체재생 정책은 관련 기관이나 단체들 사이에 고객중심적으로 일련의 단기프로그램들을 밀접하게 결합시켜 추진한다는 특색을 갖고 있다. 지원지구로 선정된 지구에 대하여 고용이나 교육 또는 건강 등 필요한 서비스들이 모두 통합되어있는 종합 프로그램을 통하여 지원하고, 이 프로그램의 집행상황에 대해서 조사하고 평가하는 것이다. 해당 자치단체들은 여러 종류의 서비스들을 효율적으로 결합시켜 전달하기 위해 노력해야 하며, 따라서 마을공동체의 민관합동추진기구도 적극 장려되었다. 또한 기업들과 주민들의 상이한 참여의지에 맞추어 다양한 방식으로 참여를 촉진할 수 있는 프로그램도 필수적이라고 할 수 있겠다.

2. 시사점

영국의 마을공동체재생정책에 있어 지역비영리조직과 주민들은 매우 중요한 위치를 차지한다. 공동체재생정책은 지역네트워크위원회에서 추진되고 그들의 열의를 이용하며 해당 지역의 역사적 맥락을 존중하여 추진되며(Cattel V. & Evans M., 1999), 따라서 지역사회내부로부터 길과 해답을 발견하려 노력하였다. 이를 위해서는 지역비영리조직과 주민들을 해당 마을에 대한 전문가로서 인정하고 주체적 지위를 부여하여 그들에게 적합한 방식(시간, 장소, 비용)으로 그리고 그들의 사회적 조직화를 촉진시키기 위해 노력하고 있다.

또한 그 동안 중앙정부와 자치단체들이 서로 독립적으로 추진해왔던 여러 정책들을 통합시키고 체계화시키기 위하여 해당 지구에 필요한 여러 조치들을 추진할 통일적인 단일추진기구를 구성하였다. 지역사회에서 자원봉사자들과 기업들, 비영리조직들 그리고 자치단체와 같은 여러 행위주체들을 함께 묶어 지역의 전략적 파트너십(Local Strategic Partnerships) 네트워크기구를 창설했고, 마을단위에서의 추진기구로서 ‘마을관리’(Neighbourhood Management)팀을 결성하였다.

마을관리팀은 3000-4000명의 주민들을 대상으로 하는 마을공동체 발전프로젝트들을 통일적으로 집행하는데, 서비스를 필요로 하는 주민들의 라이프 단계들에 맞추어서 직업훈련과 같은 서비스를 제공하되 현재의 교육수준이나 기술수준 그리고 그들의 교통환경 등 수요자의 요구에 철저하게 맞추는 수요자중심형 서비스를 시행하였다. 나아가 지역의 노동시장에도 개입하여 사회협약을 추진하고 고용을 촉진시키기 위한 조치들을 실행하였다.

마을공동체 재생정책의 추진에 있어 금기사항은 단기적으로 성과를 보려는 태도이다. 그래서 재생정책이 우선 주택지주변의 쓰레기치우기, 낙서지우기, 폐차와 불법 주차차된 자동차의 정돈, 노후화된 주택의 개량과 같이 거주지주변의 생활환경문제부터 해결하는 것에서 시작하지만 이것은 단기적이고 가시적인 성과를 위해서가 아니라 주민들에게 공동체가 살아 있다는 것을 인식시키고 변화에 대한 기대를 갖게 하려 하는 것이다. 따라서 장기적으로 주민들의 수요를 조사하고 그에 적합한 맞춤형프로그램을 개발하고 성과를 얻기에 시간이 소요된다는 사실을 인정한다. 헌신적인 전문인력들의 도움을 받아도 낙후된 지역의 주민들이 지역혁신과 공동체 재생을 위한 신뢰할 수 있는 자원봉사자, 공공서비스의 조력자, 지역발전의 주체가 되도록 훈련시키고 교육시키는데 최소한 5년은 걸린다고 보고 있는 것이다.

영국의 마을공동체발전정책을 추진함에 있어 필요한 자금은 대부분 중앙정부가 지원하고 자치단체와 지역사회는 실행프로그램을 설계하고 집행한다. 자치단체도 자체 프로그램을 세우고 자금을 지원할 수 있으나 상대적으로 소액에 불과하여 소기의 성과를 거두기 어렵다고 할 수 있다. 특히 낙후된 지역의 경우 재생에 15-20년이 걸릴 수 있는 것으로 보고, 장기간 동안 다양한 마을재생프로그램들이 서로 연결되고 연계되어 단절없이 운용될 수 있도록 하기 위해서 충분한 자금을 안정적으로 확보할 수 있도록 노력하였다. 이를 위하여 중앙정부와 자치단체가 발주하는 프로젝트들이 상호 조화될 수 있도록 하고 효율적인 프로젝트제안 평가시스템과 사후점검시스템의 건설을 위해 노력하고 있다.

영국에서는 중앙부처들의 마을공동체 발전정책들을 지원하고 감시하며 지방

의 마을공동체추진과정을 감시하고 시민단체들과의 협력을 강화하며 정책의 전체적 성과를 관리하기 위하여 마을재생기구(Neighbourhood Renewal Unit : NRU)를 발족시켰으며, 마을공동체재생펀드(Neighbourhood Renewal Fund)등 여러 개의 정책기금을 조성하였다. 단편적으로 살펴볼 때, 중앙정부는 주택건축과 주택개량에 16억파운드 이상을 투자했고, 교육 및 노동부(DfEE)는 실업인력들의 재교육과 취업을 위한 프로그램을 제시하고 3년동안 일자리창출을 위해 32개의 행동팀을 결성해 4000만 파운드를 투입하였다. 다른 중앙행정부처도 낙후지역에서 중소기업이 창업되도록 9600만 파운드를 투입하였다. 한편, 2002년부터 88개의 낙후지역에서 마을재생을 위해 정부는 8억파운드를 지원하여 마을관리팀(Neighbourhood Management)과 같은 지방의 민관파트너십기구(Local Strategic Partnerships)들이 이용하도록 하고 있다. 또한 지역 비영리조직들의 시민사업을 지원하기 위하여 다른 기금항목(Community Chests)으로 5000만 파운드를 3년 동안 지원할 예정이기도 하다. 마을공동체재생정책을 통해, 영국에서는 1997년 이래 2000년까지 107만개의 새로운 일자리가 생겨나고, 청년실업이 절반이하로 줄었으며, 마약과 범죄도 크게 줄어들었고 교육프로그램이 추진된 지역(Education Action Zones)에서는 많은 학교들이 협력적으로 참여하면서 시행전보다 수학적이나 영어성적 등에 있어 두 배 이상의 향상효과를 낳았다고 한다(Social Exclusion Unit, 2001: 23). 이 정책의 성과는 가장 낙후된 지역에서 새로 생겨난 일자리와 실업감소율, 교육환경과 수준의 개선, 범죄감소율과 건강개선을 등의 수치를 통해 평가되고 있다.

중앙정부가 대부분의 재정을 지원함에도 불구하고 프로젝트와 자금의 운용에 있어 마을관리팀은 철저하게 자율성을 보장받고 있으며, 행정기관들과 자주 대화하며 협력한다. 자체 사무실과 자문집단이 있으며 교육훈련프로그램 등을 갖추고 있다. 이를 위해 중앙정부는 3년 동안 주민들의 모임주선, 의견조사나 주민교육 등 마을관리팀의 운영을 위해 88개지구 각각의 마을관리팀((Neighbourhood Management)에 40만 파운드를 지원할 예정이다.

마을재생기구의 조직, 마을공동체재생펀드의 운영 등 영국의 마을공동체 재

생정책은 미국의 관련 제도와 상당히 유사한 면모를 보이고 있다. 다른 점이 있다면 미국과 달리 대부분의 재정은 중앙정부가 지원하고 있다는 것이다. 중앙정부의 재정지원에 의하지만 마을관리팀은 프로젝트와 자금의 운용에 있어서 철저하게 자율성을 보장받고 있어, 한국의 마을 만들기에 주는 시사점은 높다. 즉, 한국의 경우에서도 중앙정부의 재정지원을 고려할 수밖에 없다면 최대한 지방의 자율성을 보장할 수 있는 선에서 제도가 운영될 수 있도록 시스템을 만들어 가야 한다.



제6장 주민주도형 지역만들기 추진모형 수립

제1절 모형의 구조

현 정부의 살기좋은 지역만들기 관련 정책실태분석 및 한국의 자생적 지역만들기의 심층사례분석 등을 통해 살펴본 결과, 현재 한국의 주민주도형 지역만들기 관련 제도와 주민주도형 지역만들기의 사회적 경험은 서로 상응하며 시너지 효과를 창출하고 있는 것이 아니라, 정책과 실체가 괴리되어 상호 대치하는 모습을 띠고 있음을 알 수 있다.

한국에서도 이미 주민이 주도하는 자생적 지역 만들기 경험이 축적되어 가고 있고, 이에 대한 대응으로서 정부 또한 정책적으로 이를 지원해주려는 목적을 가지고 살기좋은 지역 만들기 정책을 본격적으로 시행하였으나, 본 정책의 목표에 걸맞지 않게 사업이 운영됨으로써 정책의 취지를 퇴색시키고 있는 것이다.

따라서 주민주도형 지역만들기 관련 제도가 주민주도형 지역 만들기를 실질적으로 지원하고 다양한 지역 만들기 활동을 육성·지원하여 한국형 지역 만들기 제도의 정착을 이루도록 다음과 같은 모형개발을 설정하고자 한다.

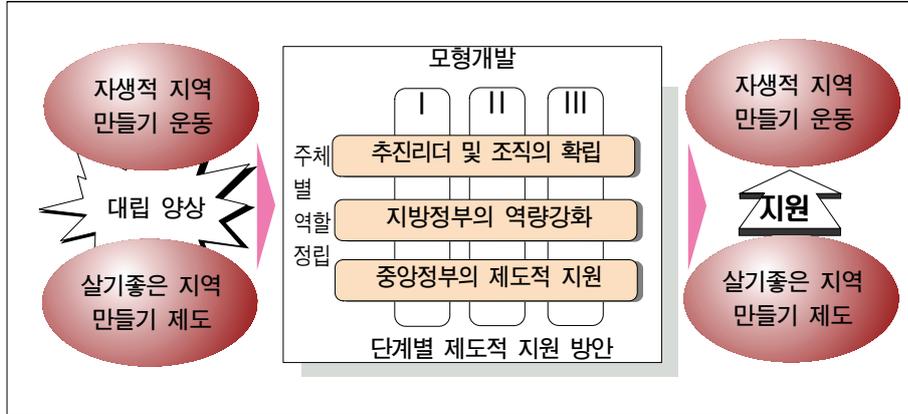
국내외 관련 사례분석을 통해 주민주도형 지역 만들기가 성공하기 위해서는 추진 리더 및 조직의 확립, 전문가 및 시민단체의 적절한 관여, 행정의 지원 등이 중요한 요인임을 알 수 있었다. 특히 한국에서는 아래로부터의 민의를 수렴하고 위로부터의 지원을 중재해야 할 지방정부의 역량 부족이 제도 정착의 장애요인으로 작용하였으므로, 현 시점에서는 특별히 지방정부의 역량 강화에 초점을 맞추어 대안이 모색되어야 할 필요성이 있다.

따라서 본 모형에서는 지역만들기에 관여하는 다양한 주체들 가운데 특별히, 지역주민, 시민단체 등의 매개집단, 지방정부, 중앙정부의 역할구조에 초점을 맞추어 추진모형을 수립하도록 한다. 이는 각각 첫째, 추진 리더 및 조직의 확립, 둘째, 지방정부 차원의 추진조직 정비 등의 역량강화, 셋째, 중앙정부의 제도적 지원 등의 세 차원의 요소로 구조화될 수 있다.

한편 이론적 논의 및 심층사례분석에서 살펴보았듯이, 지역 만들기의 추진은 단번에 각 주체들이 화합하여 이루어지는 것이 아니라, 초기 리더에 의한 아이디어 발의, 마을의 비전과 목표 수립, 구체적인 프로그램 기획·실행, 평가 및 환류 등의 일련의 과정을 거치는 과정에서 무수한 갈등 요소들이 내재하고 있고 이를 해결하는 과정에서 초기 주도세력에서 점차 참가자 집단이 확산되는 외연화 과정을 거치는 것을 알 수 있으며, 마을 만들기가 보다 발전적으로 전개되기 위해서도 이러한 이행과정을 거쳐야 하는 것으로 보고 있다. 이를 마쓰오(2003)는 리더주도형에서 참가자합의형으로 전환되어 가는 것으로, 사토(2006)는 주민참가→주민기획→주민주도로 단계별로 이행하는 것으로 인식하고 있다.

본 연구에서도 한국적 현실 여건에 맞는 지역 만들기 추진모형을 개발하기 위하여 지역 만들기 추진에 있어 단계적 접근법을 채택하도록 한다. 지역사회에서 주민들이 보다 많은 권한을 갖는 적극적 참여는 주민들 입장에서 아직 잘 훈련받지 못하고 있는 것이 현실이므로, 주민주도형의 지역 만들기라는 상향식 방식의 추진을 목표로 하되, 이를 단계적으로 고려하여 일반주민들의 입장에서 보았을 때, 계획단계에서의 참가, 즉 주민참가형에서부터 주민의 참여정도가 가장 높은 수준으로서 기획과 집행에서의 책임과 권한이 부여되는 상태, 즉 주민주도형까지 3단계로 이행하는 과정을 모형의 구조로 삼도록 한다.

〈그림 6-1〉 모형의 구조



제2절 추진주체별 역할 정립

1. 1단계 지역 만들기 추진체계

1) 주민참가단계의 특성 및 요건

(1) 주민참가단계의 특성

1단계 지역 만들기는 주민참가단계의 특성을 보이는 것이다. 지역 만들기에 서 주민참가단계라 함은 주민이 지역 만들기 활동계획을 수립할 때부터 참여하여 그 내용을 검토하는 등의 계획단계에서의 적극적인 참여를 수행하는 것을 말한다. 이 때, 지역 만들기는 그 자체로 주민의 자주적 자치활동을 전제로 하는 것이기 때문에, 단순한 의견수렴, 정보제공 등의 활동으로 동원 대상으로 전락되는 소극적 주민참여는 그 대상으로 삼지 않는다.

현재 각 부처에 의해 시행되는 있는 살기좋은 지역 만들기 사업의 경우, 주민참여는 주로 공청회 등에서 주민의견을 수렴하는 소극적 참여로 갈음되곤 하여 문제

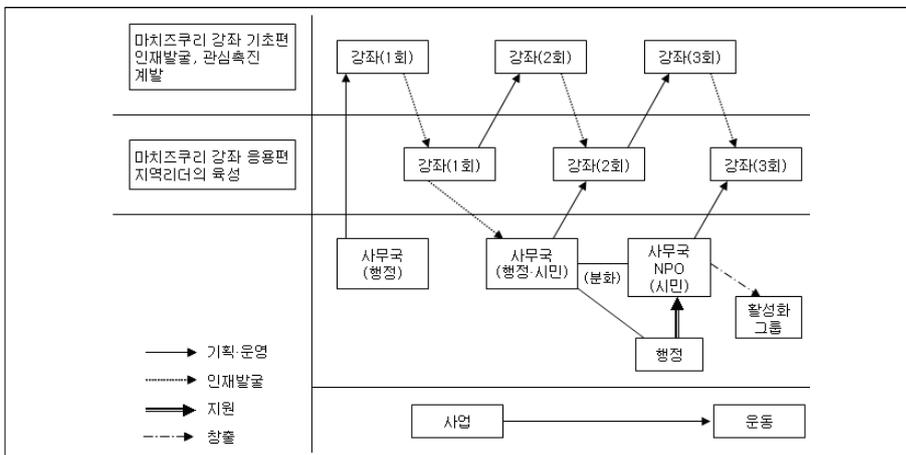
점으로 제기되기도 하지만, 주민참여의 토대가 전무한 지역여건을 고려하건데, 제1 단계로서 주민참가단계의 추진체계를 모색하는 것은 현실에 맞는 정책적 함의를 가질 것이다. 이 단계의 모형은 현재적, 단기적 추진모형으로 활용될 수 있을 것이다.

(2) 주민참가단계의 필요요건

주민참가단계에서의 관건은 참가자인 주민들을 보다 적극적인 마을 만들기의 주체로 육성하는 것이다. 이 단계에서는 주민들이 지역 만들기에 보다 많은 관심을 가지게 하고, 작업이나 학습이 즐겁다고 인식하게 하는 일이 중요하다. 이런 의미에서 이 단계의 지역 만들기 프로그램은 계발적 요소가 크다고 할 수 있으며 다음 단계로 이어지는 리더적 인재를 발굴하는 장이라고 할 수 있겠다.

따라서 이 단계에서 이루어지는 지역만들기 프로그램은 마을 만들기 기초강좌로서 현장조사(field work), 조사결과 발표, 참가자의 과거 학습을 활용하는 것들이 주로 이루어질 수 있다. 사토 요시노부(佐勝快信, 2006:53)는 이러한 학습과정들 통해 마을 주민들의 관심을 촉진, 마을 인재를 육성할 수 있으며, 나아가 지역리더를 발굴·육성할 수 있다고 보고 있다.

〈그림 6-2〉 주민주도형으로의 이행과정



자료: 사토 요시노부(佐勝快信), 2006:53

2) 주체별 역할 정립

<그림 6-2>는 행정주도형 마을 만들기로 비판을 받던 일본의 마을 만들기 과정에 대해 학습과정을 통해 행정주도형 마을 만들기가 어떻게 주민주도형 마을 만들기로 이행해갈 수 있는지를 보여주는 개념도이다.

마을 만들기의 초기 단계에서 무관심한 주민들의 관심을 유도하고, 지역의 인재를 발굴·육성한다는 점에서 이러한 학습과정의 중요성은 동감하나, 학습의 주체가 꼭 행정에서 시민사회로 이행하는 것은 현실적이지 않다. 초기학습의 주체는 행정이 될 수도 있고, 또 다른 매개집단이 될 수도 있기 때문이다.

많은 연구자들이 지역 만들기의 요체인 사람 만들기의 역할 주체로서 시민단체의 역할을 강조하고 있는바(정석, 1999; 김현수, 2006; 이소영, 2006a), 마을 만들기의 초기 학습과정에서는 행정뿐만 아니라 시민단체의 역할이 중요할 것이다.

한 조사결과(연세대 도시문제 연구소, 2007)에 따르면, 농촌지역의 경우 주민들은 시민단체의 역할을 크게 기대하고 있지 않는데, 이는 농촌지역의 경우 작목반 등 주민모임 이외의 외부집단으로는 단위농협협동조합 등의 매개집단의 역할이 보다 더 중요하기 때문이라고 한다.

그러나 농촌지역 주민들도 가장 시급해 해결해야 할 문제로는 교통사고 등의 교통문제를 꼽고 있으므로(연세대 도시문제연구소, 2007), 시민단체들이 주도적으로 추진하였던 어린이 통학로 정비 등의 도시형 마을 만들기의 경험은 농촌 현실에 적합하게 적용될 수 있어야 한다. 또한 이를 위한 기초학습과정, 즉 사람 만들기의 교육의 주체로서 시민단체 등의 매개집단의 역할은 여전히 중요하며 필요할 것이다.

공공부문의 경우, 특별히 기초자치단체의 역할이 강조되어야 하는데, 현재 한국의 살기좋은 지역 만들기 정책실태 분석결과, 기초자치단체의 관련 공무원들의 지역 만들기에 대한 이해도가 매우 낮은 수준이어서, 지방정부 관련 담당자 또한 학습의 대상자가 될 필요성이 있기 때문이다.

이를 위해 주민, 지방정부 공무원을 대상으로 하는 현장조사(field work)는 지

속적으로 수행되어야 한다. 화천 토고미 마을, 홍성 문당리 마을 등 한국의 마을 리더들뿐만 아니라, 일본의 가나자와시의 마을 만들기 리더들 또한 해외선진사례 시찰 이후 지역문제에 대해 보다 관심을 기울이고 적극적으로 마을 만들기 운동을 이끌어간 사례로 보아 현장조사의 중요성은 강조될 필요가 있다.

한편, 관련 공무원을 대상으로 한 심층면접조사결과에 따르면, 현재 단계에서 지역 만들기의 문제점 및 추진에로사항에 대한 관련 담당 공무원간의 워크샵을 통해 서로의 경험을 공유, 문제 해결을 위한 공동의 장이 필요하다는 의견이 제시되고 있는데, 실제로 지방정부 관련 담당자를 대상으로 하는 마을 만들기의 기초학습은 전문가의 일방적 강의에 의해 진행되기보다는 관련자의 상호학습과정에 의해서 보다 더 이해를 높일 수 있다.

이를 위해서는 2007년 마을만들기 전국네트워크와 진안군의 주최로 실시된 '제1회 마을 만들기 전국대회'와 같은 워크샵도 의미있는 행사이며, 굳이 전국 단위가 아니더라도 유사한 경험을 공유할 수 있는 인근의 지역 공무원들간의 소규모 워크샵 등이 정례적으로 개최되어야 한다.

홍인옥(2003)의 경우, 초기 마을 만들기의 리더로서 시민단체, 행정뿐만 아니라 전문가의 역할을 제시하고 있기는 하나, 전문가의 경우 대개 시민단체의 일원으로서 활동을 하는 것이어서, 지역 만들기 과정에서 독자적인 역할을 수행하기보다는 전문적 지식으로서 시민단체 또는 행정을 보조하는 역할을 수행하게 마련이다. 물론 성미산 살리기 등 전문가의 역할이 두드러지는 마을 만들기 사례 또한 존재하지만, 이때의 전문가 또한 주민의 입장에서 자신이 살고 있는 지역 만들기에 대한 관심으로 표출되는 것이므로, 전문가의 독자적인 행보로 볼 수는 없다. 물론 소수의 의식있는 전문가들이 시민단체와 주민단체를 매개로 하지 않고 스스로 마을 만들기의 리더의 역할을 수행하는 경우도 있으나, 이때의 전문가는 이미 마을 만들기 활동가로서 전문적 지식을 가진 전문가이기보다는 시민 활동가, 즉 시민단체로 분류될 수 있는 성격의 주체이다.

중앙정부의 경우, 현재와 같은 경쟁적 시범사업의 실시보다는 지원기관으로서 역할을 충실히 수행하도록 해야 한다. 중앙정부의 시범사업 추진은 정책목표

와는 전혀 상반된 하향식 개발사업으로 추진되어 지방정부의 역할을 오히려 제약시키는 역할을 하고 있기 때문이다. 또한 여러 중앙부처에서 공간을 기준으로 분할하여 시행하고 있는 현 시범사업의 추진은 지역주민으로 하여금 혼란만 가중시키고 있으므로, 지역 만들기 사업을 총괄 지원할 수 있는 단일한 부처의 원스톱(One-stop) 행정 지원체계가 마련되어야 한다.

이상의 마을 만들기 초기단계, 즉 1단계 주민참가단계에 있어 각 주체별 역할을 도시(圖示)한 그림은 다음과 같다.

〈그림 6-3〉 제1단계 지역만들기 추진체계



2. 2단계 지역 만들기 추진체계

1) 주민기획단계의 특성 및 요건

(1) 주민기획단계의 특성

2단계 지역 만들기는 주민기획단계의 특성을 보이는 것이다. 지역 만들기에 서 주민기획단계라 함은 주민이 문제의 분석과 활동계획 등을 수립하는 과정에서부터 참여하여 그 구체적인 계획을 함께 마련하는 단계를 일컫는다.

역시 계획단계에서의 참여를 전제하는 주민참가단계와의 차이점은 주민참가 단계에서 주민은 그저 계획수립에 의견을 게재하는 정도로 계획수립에 ‘참여’할 뿐이지만, 주민기획단계에서는 주민이 계획에 대한 의사결정권을 소유하게 된다는 것이다.

따라서 이때의 주민은 창의적 아이디어와 기획력을 소유하여 계획 수립에 적극적으로 개입, 마을 만들기 계획을 직접 수립하게 된다. 대부분의 한국의 마을 만들기 운동 사례에서 볼 수 있는 단계이며, 이 단계에 있어 또 다른 참가자(counterpart)는 대체로 전문가, 시민단체가 수행하고 있다. 즉, 주민이 계획수립에 적극적인 개입은 하되, 그 구체적 실행에 있어서는 외부의 다른 마을 만들기 리더들에 의존하는 경우가 많다.

(2) 주민기획단계의 필요요건

주민기획단계에서는 주민참가단계에서 발굴된 인재를 보다 나은 지역리더로 육성하는 것이 중심이 되고, 지역 만들기에 관한 기초지식학습과 참가자의 네트워크 형성의 장이 되는 단계이다. 이 단계에서 육성 대상이 되는 지역리더는 워크숍의 촉진자(facilitator)를 지칭한다고 보아도 무방할 것이다.

촉진자는 참여자인 지역주민의 학습을 촉진하고 학습을 용이하게 하는 역할을 하는데, ‘지역 만들기=사람 만들기’라는 측면에서 보면, 이 촉진자가 주민으로부터 나와 다음 단계를 리드해 간다면, 주민주도형 지역 만들기는 거의 완성

되었다고 할 수 있을 것이다.

따라서 이 단계의 프로그램은 기초정보 공유화, 그룹 제안 만들기, 전체 평가로 구성되는 것이 좋다(사토 요시노부(佐藤快信), 2006:51). 기초정보 공유화란 전 주민이 마을 만들기에 대한 정보를 공유하며 지금까지의 성과를 확인하고 목적을 재확인하는 것 등을 말하며, 그룹 제안 만들기는 가치관의 공유와 인간관계형성이 이루어지는 것, 전체 평가는 객관적·다면적 시각에서 평가할 수 있는 것, 전체가 공유해 온 생각의 재확인, 앞으로의 진행방법의 확인 등이 해당된다.

2) 주체별 역할 정립

주민기획단계에서 구체적인 계획수립의 의사결정권을 갖게 되는 주체는 지역의 리더, 즉 지역주민 가운데에서 적극적으로 지역 만들기에 관여하게 되는 일단의 지도자들이다. 이들 지역리더들이 초기 지역 만들기의 리더들, 즉 행정 또는 시민단체들과 상호 협력하에 지역 만들기의 구체적인 계획을 수립하고, 지역 만들기에 대한 비전과 의의를 지역주민들에게 알려나가고 참여를 독려한다.

이들 리더들은 이장, 통·반장, 새마을 지도자 등 기존에 존재하던 마을의 지도자들일 수도 있고, 자신의 지역문제에 관심을 가지고 이의 해결을 위해 열심히 활동하는 전문가 또는 코디네이터들일 수도 있다. 한국의 마을 만들기 운동 경험에 의하면, 농촌지역의 경우 이장, 새마을 지도자, 조합장 등 기존 마을 리더들이 지역 만들기의 리더로 역할하는 경우가 많고, 도시주거지역의 경우는 통반장, 도시상업지역의 경우는 상가번영회장, 문화 및 환경보존 등 전문지식을 필요로 하는 경우는 전문가 또는 코디네이터들이 이 역할을 수행하는 경우가 많다.

이들의 주요한 역할중의 하나는 초기 리더들과 관계를 유지하고, 지역주민들과 교류하며 지역 만들기의 가치관을 공유하는 새로운 주민 참가자를 지역 만들기 과정에 참여시키는 것이다. 이 때 지역주민의 활동을 촉진할 뿐만 아니라, 지역주민들로부터 지역 만들기에 대한 전반적인 평가를 받아 비전과 목표를 확립하고 구체적인 계획에 환류하는 역할을 담당하게 된다.

그러나 현실에 있어서 지역 만들기의 초기 리더들과 마을 리더들간의 상호협력관계가 정착되는데는 지난한 과정을 거친다. 처음 지역 만들기에 대한 이슈를 제기하고 지역 만들기의 방향을 잡아가던 초기 리더들은 불가피하게 마을 리더들과의 협력을 필요로 하지만, 리더쉽을 갖추고 문제의식을 가진 마을 리더들의 존재가 모든 마을에 존재하는 것은 아니기 때문이다. 상호학습과정을 통해 마을 리더들을 육성하였다 하더라도, 지역 만들기에 새롭게 개입하게 되는 마을 리더들이 초기 활동가들과 원만하게 사업을 추진하게 되는 것도 아니다. 각자의 이해관계, 정치권력, 사회적 관계에 따라 마을 리더들간, 초기 리더와 마을 리더들간 끊임없는 갈등이 표출될 수 있으며, 갈등이 심각하게 표출되는 경우 지역 만들기 자체가 불가능해지는 경우도 있다.

따라서 지역 만들기를 주도해나가는 리더 그룹을 중재, 조정하는 일단의 매개집단의 역할이 요구되는데, 이는 대체로 전문가 및 시민단체 등이 수행하게 된다. 이들 매개집단과 지역 만들기의 리더 그룹, 그리고 지역주민들간의 느슨한 참가자 네트워크가 형성되기 시작하여, 주민기획단계에서는 이 네트워크 안에서 상호소통, 상호학습, 상호조정, 상호교류 등 상호연계망을 형성하게 된다.

이 과정에서 주민참가단계에서 강력한 역할을 수행했던 초기 리더들은 점차 마을 리더들로 대체되어 가며, 마을 리더들의 역할이 부각되는 가운데 전체적으로는 느슨한 네트워크 구조로 지역 만들기가 추동된다.

주민참가단계에서 주요한 역할을 수행하는 지방정부, 즉 기초자치단체의 역할 또한 점차 줄어들며, 마을 주민과 보다 긴밀하게 연계될 수 있는 면사무소·동사무소의 현지 공무원의 역할이 보다 중요해진다. 이들 현지 공무원들은 일종의 마을 간사의 역할을 수행하여, 마을 리더들과 기초자치단체의 지방공무원들을 연계하는 역할을 수행할 수도 있다.

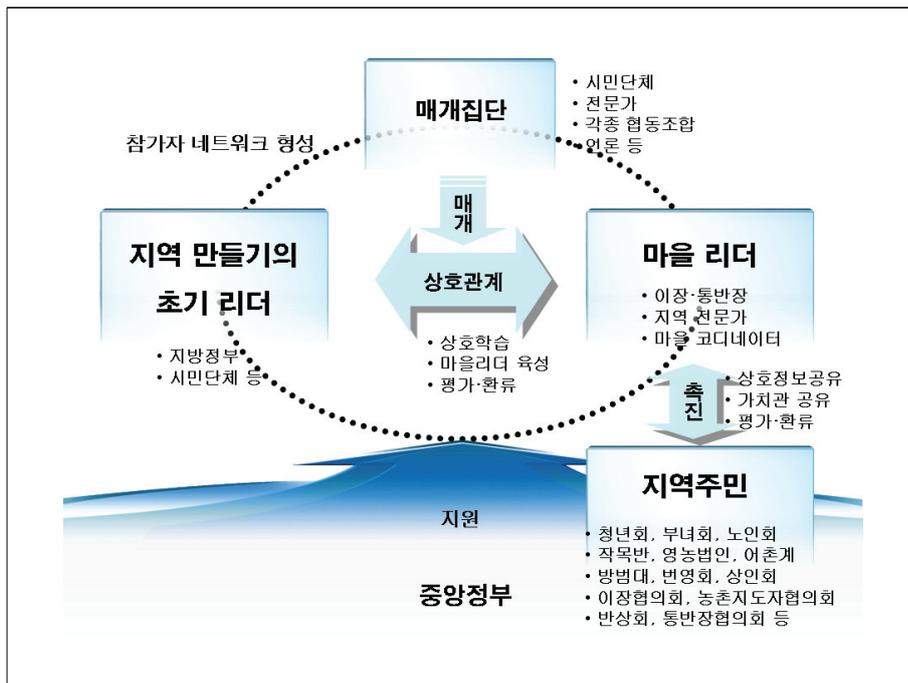
진안군의 경우, 이러한 마을 간사 기능을 군청내 전문직 공무원으로 제도화 하였는데, 마을간사제도의 경우 지역의 특수성에 따라 어떤 인력을 활용할 것인지 판단할 필요가 있다. 심층면접조사결과에 의하면, 성공사례로 제시되고 있는 진안군의 마을간사제도의 경우, ‘외부’ 인력의 현장 투입으로 마을 주민들과 지

방공무원들 사이의 긴밀한 네트워크 형성이 어렵다는 점이 전문가들 사이에 지적되고 있기 때문이다.

주민참가단계와 마찬가지로, 주민기획단계에서도 중앙정부는 지원 기능에 충실해야 한다. 제2단계에서 형성되어 가기 시작하는 참가자간 네트워크를 활성화시킬 수 있는 제도적 방안을 강구하는 한편, 주민참가단계에서 집중 육성하였던 기초자치단체 지방공무원의 교육대상을 현지 공무원으로 전환하여, 워크샵, 현장연수 등의 학습과정에 현지 주민들과 보다 밀착된 동사무소, 면사무소 근무 공무원을 투입, 새로운 마을 리더로서 적극 육성해나가야 할 것이다.

이상의 제2단계 마을 만들기 단계, 즉 주민기획단계에 있어 각 주체별 역할을 도시(圖示)한 추진체계는 다음과 같다.

〈그림 6-4〉 제2단계 지역만들기 추진체계



3. 3단계 지역 만들기 추진체계

1) 주민주도단계의 특성 및 요건

(1) 주민주도단계의 특성

3단계 지역 만들기는 주민주도단계의 특성을 보이는 것이다. 지역 만들기에서 주민주도단계라 함은 주민이 지역문제의 분석, 활동계획의 수립과정뿐만 아니라, 그 계획의 실행에 있어서도 명확한 책임과 권한을 가지고 수행하는 단계를 일컫는다.

마을 만들기의 기획과 집행에 책임을 지게 되는 것이므로, 시행된 기획 프로그램에 대한 평가와 피드백과정 또한 주민이 수행하게 된다. 한국의 마을 만들기 사례에 있어서는 인천 부평 문화의 거리의 지역상인들이 이 역할을 수행하는 단계에까지 와 있다고 볼 수 있다.

(2) 주민주도단계의 필요요건

참여자 학습, 리더의 발굴·육성·촉진 등의 지금까지의 과정에서 형성된 네트워크 위에서 주민들이 주체적으로 지역 만들기를 주도하는 주민주도단계에서 중요한 것은 마을 만들기의 지속 여부이다.

따라서 기획 운영한 프로그램을 시뮬레이션하고, 참가하는 시민의 시각에서 기획을 확인하는 작업을 거치는 것과 프로그램 실시 후 리뷰하여 다음 프로그램 실시를 위해 피드백하는 작업이 가장 중요한 요건이 된다.

이러한 작업에 대한 인지, 평가, 행동은 참가자에게 요구되는 것인데, 이렇게 함으로써 프로그램은 심화되고 보다 많은 참가자들을 참가시키며, 차기 지역 리더 육성으로 이어질 수 있으며, 참가자들간의 네트워크 또한 비로소 완결되게 형성될 수 있다.

2) 주체별 역할 정립

점차적으로 발굴·육성된 지역의 리더와 지역 주민이 상호협력하에 지역 만들기를 실행하는 주민주도단계에서 모든 지역 만들기의 사업추진은 지역주민에 의해 수행되기 때문에 가장 주요한 역할은 모두 지역주민들에게 부여된다. 즉 지역 만들기 계획의 수립뿐만 아니라, 사업의 집행, 평가 및 환류 작업들을 마을 주민들이 공동으로 수행하게 되는 것이다.

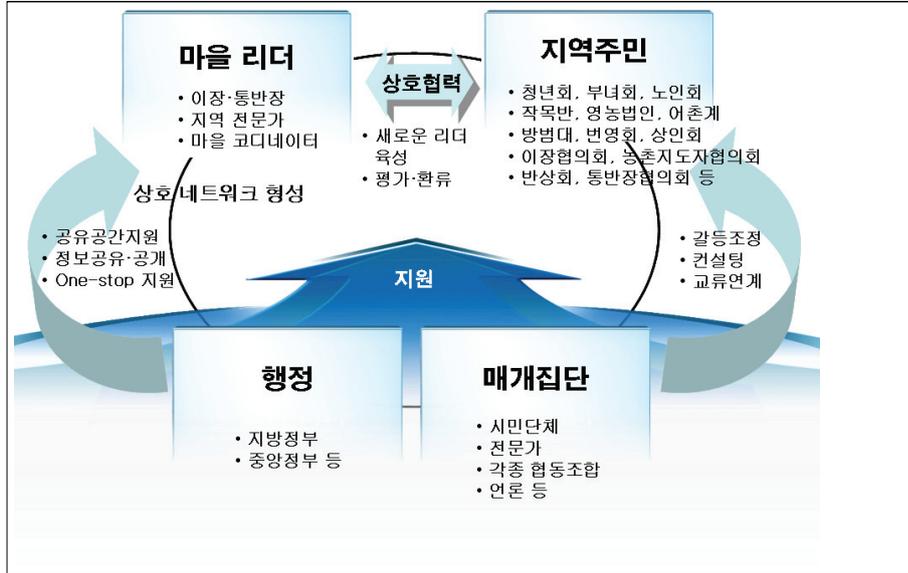
이는 일종의 참가자 합의형 지역 만들기 유형으로 이 단계에서는 적극적으로 개입하는 지역주민들이 나타날 뿐만 아니라, 반면에 관심을 가지고 지켜 보았던 지역주민들이 점차 과정에서 이탈하게 되어 폐쇄적인 주민조직화 경향을 보일 수도 있다. 또한 사업이 지속됨에 따라 이들 내부간 또는 지역주민과 외부의 주체간 갈등이 심화될 우려도 있다.

지역 만들기가 지속되는 과정에서 나타나는 다양한 지역주민들간 갈등의 조정자 역할을 수행하고, 지역주민들만으로는 해결할 수 없는 문제에 대한 자문가로서 시민단체와 전문가 등의 매개집단의 역할도 여전히 중요하다. 이들 매개집단들은 또한 해당 지역 만들기의 지역주민집단과 타 지역의 지역주민, 또는 지역주민과 행정기관을 연계해주는 교류자로서의 역할을 수행할 수도 있으며, 또한 이들의 역할로 인하여 자칫 폐쇄집단화 될 수 있는 지역 만들기의 주민조직에 새로운 조직화의 계기를 마련하여, 마쓰오(松尾匡, 2003)가 주장한 A유형에서 B유형으로의 마을 만들기의 전환을 꾀할 수 있다.

주민주도단계에 있어서 지방정부 및 중앙정부의 역할은 최소화될 수 있으며, 최소화되어야 한다.

이상의 제3단계 마을 만들기 단계, 즉 주민주도단계에 있어 각 주체별 역할을 도시(圖示)한 추진체계는 다음과 같다.

〈그림 6-5〉 제3단계 지역만들기 추진체계



제3절 단계별 지원체계 수립

1. 1단계 지역 만들기 지원체계

1) 추진리더 및 조직의 확립

1단계에서 주요한 요건은 참가자인 주민들을 보다 적극적인 지역 만들기의 주체로 육성시켜나가기 위한 마을 인재 육성이 가장 중요하다 하였다. 이를 위해서 주민들을 대상으로 한 지역 만들기 홍보와 이들의 관심 유도가 주요할 것인데, 이에 대한 역할은 초기 리더들, 즉 행정 또는 시민단체 등의 매개집단에 의해 수행될 수 있다고 하였다.

현재 추진 중인 살기 좋은 지역 만들기 관련 정책들 또한 마을 만들기에 대한

인식 제고 및 관심 유도를 위한 다양한 사례집 발간, 지침서 개발, 정책 포럼 개최 등 주민들을 대상으로 하는 홍보를 강화하고 있다. 즉 지역 만들기 추진에 있어 마을인재 육성의 중요성을 인식하고 있을 뿐만 아니라, 지역의 인적역량을 강화하기 위한 다양한 교육 프로그램들을 개발하고 있기도 하다.

그러나 주민교육에 대한 노하우가 부족하다. 1단계 주민인식 제고 및 관심 및 이해도 증진을 위해서는 주민교육도 찾아가는 맞춤형 현장 서비스가 필요하다. 관심 자체가 없는 주민들이 애써 찾아와 관련 교육강좌를 청취할리 만무하며, 실제로 관심이 있다 하더라도 생업에 종사하고 있는 경우 이를 위한 시간을 할애하기는 쉽지 않기 때문이다.

따라서 이러한 마을 만들기에 관한 기초강좌는 마을 단위, 지역 단위로 실시되어야 할 뿐만 아니라, 이동식 도서관, 이동식 박물관과 같이 ‘이동식 지역 만들기 교육 시스템’을 구축해야 한다. 해당 강사 및 전문가가 일일이 현장을 찾아갈 수 없다면, 국내외 모범사례가 담긴 동영상 등을 제작하여 주민자치센터나 마을정보센터에서 상영하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

이러한 교육강좌는 꼭 행정 뿐만 아니라 시민단체, 연구소, 언론 등 다양한 매개집단에 의해서 주도될 수 있다.

2) 지방정부의 역량강화

지역 만들기의 초기단계에서 지역 만들기의 주도적 추진 리더는 지방정부, 특히 기초자치단체의 공무원들의 적극적인 역할에 의해 수행될 수도 있다. 자칫 한국의 지역 만들기가 일본식의 행정주도형 지역 만들기로 격하될 수 있다는 우려 때문에, 지방정부의 이러한 역할에 대해서 조심스러운 시각도 있기는 하지만, 한국의 지역여건을 고려하건데, 현실적인 대안은 지방 공무원의 역량 강화이다.

마을 인재, 전문가 등 모든 인력자원이 일천한 지방의 현실 속에서 그나마 주도적 추진 주체가 될 수 있는 것이 지방의 공무원이기 때문이다. 다만, 현재 지방 공무원의 지역 만들기에 대한 인식 수준이 매우 낮아, 지역주민 추진조직의

확립차원과 마찬가지로 이들을 대상으로 하는 초기 교육 또한 실시되어야 한다.

지역주민과는 달리, 지방 공무원들의 경우 중앙정부에 의해 각종 지침서, 관련 사례집 등에 대한 정보를 손쉽게 제공받을 수 있으며, 관련 강좌, 정책 포럼 등의 참여기회 또한 높아 교육 프로그램에 대한 접근성은 높은 편이나, 교육의 질적 측면에서 보완되어야 할 사항이 많다. 관련 공무원 심층면접조사결과에 따르면, 현재 제공받을 수 있는 모든 책자와 강좌 등을 접했음에도 불구하고 살기 좋은 지역 만들기의 추진방안을 잘 이해할 수 없으며, 보다 구체적인 정보가 제공되어야 한다고 지적하고 있다.

사실 관련 공무원들을 대상으로 실시되고 있는 해외연수들도 해당 담당자보다는 담당조직의 과장 등이 참석하고 있는 실정이어서 해외현장조사가 실제 담당 공무원의 업무 추진에 실질적인 도움을 주지 못하고 있으며, 강연회 등이 개최되는 경우에는 중앙정부에 의해 동원식으로 진행되고 있어, 교육의 내실을 기하지 못하고 있는 형편이기 때문이다.

일본 이다시의 사과나무 가로수 사례처럼 지역 만들기관 저 멀리 있는 무언가가 아닌, 바로 내 손에 잡힐 수 있는 가까운 곳의 활동이라는 점을 지방 공무원들에게 인식시키기 위해서는, 교육 프로그램 또한 현장 위주로 진행되어야 한다. 이는 꼭 주입식 강좌 위주로 진행될 필요도 없으며, 관계 공무원간의 워크샵, 토론회 등의 개최를 통해서 상호학습과정에 의해 더 큰 교육효과를 야기할 수 있다.

워크샵의 개최는 작게는 마을 워크샵에서부터 시작하여 지역 워크샵, 전국 워크샵 등으로 대상별로 운영할 수 있을 것이며, 이러한 관계 공무원간 상호학습과정은 현장조사(field work)를 통해서 보다 강화될 수 있으므로, 워크샵 개최 시 인근의 모범사례지역에 대한 현장학습도 함께 진행될 수 있도록 프로그램이 기획되어야 한다. 또한 현재 해외연수 위주로 진행되고 있는 현장조사와 병행하여 국내 사례지역 현장학습도 내실있게 기획될 필요성이 있다.

한편, 진안군의 마을 가꾸기팀의 예에서 보듯이, 지역 만들기와 관련된 정보를 제공하고 체계적이고 지속적인 상담을 해주기 위한 공식적인 창구가 필요한

데, 장기적으로는 해외사례에서 보여지는 바와 같이 마을 만들기 지원업무를 전담하는 부서가 설치되는 것이 바람직할 것이나, 단기적으로는 소규모 인원으로 구성된 ‘지역 만들기 지원팀(반)’을 두어 정보제공 및 상담업무를 전담하게 할 필요가 있다.

설문조사결과에 따르면, 현재 한국의 기초자치단체내에 지역 만들기를 전담하여 추진하는 조직이 구성된 예는 소수에 불과하며, 개별 담당자가 지역 만들기를 전담하는 경우, 관련 부서의 협조 부재로 인하여 업무 추진에 애로사항이 많으므로, 한편으로는 대민 서비스를 제고하기 위해 또 한편으로는 자치단체내 부서간 원활한 협조체계를 구축하기 위하여서도 전담조직은 구성되어야 한다. 전담조직은 지역 만들기 관련 부서에서 소수의 공무원들을 선발, 단기적으로는 태스크포스팀으로 운영하는 방안 등을 활용할 수 있을 것이며, 소수의 인력으로도 업무를 효율적으로 추진하기 위해 상담창구 등은 인터넷 온라인 민원창구 등을 활용하는 방안을 강구할 수 있을 것이다.

3) 중앙정부의 제도적 지원방안

이상의 추진리더 및 조직의 확립, 지방정부의 역량강화를 위해 중앙정부는 무엇보다도 기초교육에 역점을 두어, 현재 실시하고 있는 교육 프로그램들을 이상의 기획내용에 따라 전면 재조정해야 할 것이다.

또한 현재와 같은 다기화된 부처간 경쟁적 공모사업방식은 지양하고, 새로운 지역 만들기 정책체계를 갖추어야 할 것인데, 이를 위해서는 첫째, 중앙정부 차원에서도 단일한 창구가 마련되어야 한다. 형식적으로는 행정자치부가 살기좋은 지역 만들기의 단일 창구 역할을 하도록 지정되어 있으나, 부처간 사업경쟁으로 행정자치부가 창구 역할을 하기보다는 또 다른 공모사업의 진행으로 타 부처와 동일선상에서 일부 사업을 추진하는 체계가 되고 말았다.

창구의 단일화 방안은 두 가지 측면에서 고려될 수 있다. 첫째, 현재와 같은 공모사업이 지속될 경우, 사업의 선정방식을 단일화하는 방안이다. 즉, 공모사업의 추진은 관련 부처에서 지속하되, 공모사업의 선정과 관련된 평가기준 마련,

사업 선정, 예산 지원 등은 행정자치부로 역할 창구를 단일화하여, 지방정부로 하여금 혼선을 일으키지 않도록 하는 방안이다. 둘째, 현재와 같은 공모사업은 전면 중지하고, 전체 지자체가 살기좋은 지역 만들기 사업을 추진할 수 있도록 하는 것이다. 이후 성과에 대한 적절한 평가기준을 마련하여, 모범사례지역에 대해서는 재정 인센티브를 제공하는 방안을 마련하는 것이다.

다음으로 재정 지원 방안을 고려할 수 있을 것이다. 설문조사결과에 따르면, 대다수의 관련 공무원들이 중앙정부의 제도적 지원에 대해서는 재정 지원을 요구하고 있는 바, 주민주도형 지역만들기 사업추진을 위해 적절한 사업예산을 확보·배정하는 방안이 강구되어야 한다. 이에 대해서는 현재와 같은 공모사업에 대한 예산 배정이 아닌, 소액이라도 전체 자치단체가 고르게 예산을 배정받을 수 있도록 하여, 주민주도형 지역만들기에 대한 다양한 사업 아이템이 개발될 수 있도록 하여야 한다.

주민주도형 지역 만들기의 추진이 아직은 지방공무원과 지역주민 모두에게 낯선 방식일 수 있으므로, 지역 만들기 자체에 대한 경험을 보다 축적할 수 있도록 다양한 시범사례들이 발굴·육성되어야 하기 때문이다.

2. 2단계 지역 만들기 지원체계

1) 추진리더 및 조직의 확립

2단계는 지역 만들기의 초기단계에서 주민주도형의 완성단계로 넘어가기 위한 중간단계로서 초기단계에서 주도적인 역할을 수행한 초기 리더들로부터 마을 리더들로 주도권이 넘어가는 이행단계의 의미를 띠는 것으로서, 단계별 추진 체계를 모색하는 단계에서 이념형으로 제시할 수는 있겠지만, 현실에서는 리더 주도형의 초기단계와 참가자합의형의 성숙단계의 중간단계로 1단계 및 3단계의 중첩적 의미를 가진다고 볼 수 있다.

이 단계에서 비로소 마을 리더의 적극적인 참가가 이루어지며, 마을 리더의 활동에 의해 지역주민의 참가가 유도, 참가자 합의형으로 갈 수 있는 느슨한 네

트위크가 형성되기 시작한다는 것이 중요한 요건이 된다. 초기단계에서 지역 만들기 추진을 주도하였던 시민단체나 지방정부의 역할은 줄어들면서 마을 리더와 주민들의 활동이 서서히 시작되는데, 이때 중요한 추진체계는 초기 리더의 마을 리더를 연계해줄 수 있는 네트워크의 존재이다.

이 네트워크는 세 차원에서 존재할 수 있는데, 첫째, 마을의 인적역량이 구비되어 있는 경우, 마을 인재로부터 코디네이터가 양성될 수 있으며, 둘째, 지역주민이 아닌 지방 공무원, 즉 행정 차원에서 이 역할을 수행하는 공무원이 존재할 수 있으며, 셋째, 마을의 인적역량이 부재할 때 외부 인력으로서 전문가, 시민단체 등 매개집단에 의해 네트워크의 역할이 수행될 수 있다. 사례지역분석에 의하면, 부평문화의 거리는 마을 인재, 즉 상인으로부터 이 역할이 수행되었으며, 북촌의 경우는 전문가 및 시민단체 등 매개집단에 의해, 진안으뜸마을가꾸기의 경우, 진안군의 마을 간사제도에 의해 각각 이 기능이 수행되었다. 어떤 유형의 네트워크가 채택되는지는 각 지역의 여건에 따라 다양할 수 있으므로 지역 만들기 추진에 있어 마을 네트워크의 역할은 다양한 유형별로 제도화될 수 있어야 한다.

2) 지방정부의 역량강화

2단계에서 기초자치단체의 주도적 역할은 축소되나, 지원체계는 보다 정비되어야 한다. 지역 만들기 지원팀 등 소수 정예 공무원으로 추진되던 지원전담조직은 임시조직으로 운영하던 결과를 바탕으로 본격적인 지역 만들기 지원행정을 펼쳐 나가는 주체의 역할을 수행할 ‘전담부서’를 행정직제상에 설치할 필요가 있다. 전담부서의 설치에 지금까지 각 기능부서별로 흩어져 있던 지역 만들기 관련 업무의 처리창구를 일원화함으로써 지역 만들기와 관련된 주민 요구에 신속하게 대응하여 처리할 수 있도록 하는데 의미가 있다. 따라서 지역 만들기 관련 부서들과 긴밀한 상호협조가 이루어질 수 있고, 마을단위에서 발생하는 각종 관련사항들을 검토하고 조정할 수 있는 권한이 부여될 수 있도록 전담부서의 위상이 갖추어질 필요가 있다. 일본의 경우 이 직제는 상호조정 권한이 부여될

수 있도록 여타 부서보다 격상된 조직이어야 함을 권고하기도 한다(觀光まちづくり研究会編, 2000).

기초자치단체의 수준에서는 행정직제 등을 정비하여 주도체계에서 지원체제로 이행하겠지만, 여전히 지방정부 차원에서 강조되어야 할 역할이 있는데, 이는 동사무소, 면사무소 등의 현지 공무원의 역할이다. 지역주민 차원에서 이미 지역 만들기에 대한 관심이 증대하고, 참여의 폭도 확대되어 가고 있기 때문에, 지역 만들기 추진에 있어서도 다양한 문제제기와 정보제공이 주민으로부터 요구될 것이므로, 해당 지역과 긴밀한 연계를 지닐 수 있는 현지 공무원의 역할이 증대될 것이다. 이러한 기능 확대에 수반하여, 자치단체의 전담지원조직의 산하기구로서 지역 만들기 현장사무소가 마련될 필요가 있다. 이는 일본 도쿄 세타가야구의 총합지소 또는 서울 북촌지역의 북촌문화센터의 전신이었던 북촌현장사무소의 기능과 유사한 것이다.

3) 중앙정부의 제도적 지원방안

중앙정부의 제도적 지원방안은 1단계의 지원체계를 지속시키되, 인력양성을 위한 교육 프로그램의 경우, 대상자를 기초자치단체의 관련 공무원에서 면사무소, 동사무소의 현지 공무원으로 확대해나갈 필요성이 있을 것이다. 기초교육과정을 이수한 기존 대상자에 대해서는 지역 만들기를 보다 전략적으로 접근할 수 있는 기획중심의 교육프로그램이 제공될 수 있어야 한다.

한편, 제2단계에서 형성되어 가기 시작하는 참가자간 네트워크를 활성화시키는 측면에서, 주민기획단계에 필요한 지원체계로는 지역 만들기의 공유 공간 마련을 들 수 있다. 즉, 지역 만들기의 관련 주체간 상호학습과정이 원활히 진행될 수 있도록, (가칭)지역 만들기 지원센터 등을 마련해볼 수 있는 것인데, 이 지원센터는 일본의 마을 만들기 지원센터와는 다르게, 순수한 공유 공간으로서 활용될 수 있는 것이다.

즉, 마을 주민들이 지역 만들기를 위한 회의, 학습 모임을 위해 활용할 수도 있으며, 상호정보교류를 기반으로 한 지역 만들기 촉매제로서 역할할 수도 있는

것이다. 이 지원센터는 새롭게 조성될 수도 있겠지만, 기존의 주민자치센터, 마을정보센터를 활용하는 방안, 그리고 지역 만들기의 거점에 지역주민들이 스스로 공유 공간을 마련한 경우, 이에 대해 지원금을 지원하는 방안 등을 고려할 수 있을 것이다.

또한, 자치단체에서 마을 네티워커의 육성을 위해, 마을 코디네이터, 전문가 파견, 일본의 마치즈쿠리하우스와 같은 비영리조직 활성화 제도를 구축하고자 하는 경우, 이에 대한 예산 지원도 지역 만들기 관련 예산 지원으로 고려하여야 할 것이다.

3. 3단계 지역 만들기 지원체계

1) 추진리더 및 조직의 확립

단계별로 육성된 주민들의 역량강화로 제3단계에 이르러서 비로소 주민주도형 지역 만들기가 완성되며, 지역주민들에 의해 지역 만들기의 전 과정을 주도된다.

다양한 지역 만들기 경험들이 축적되어, 지역주민들이 스스로 성과를 평가하고 미비점을 환류하며 새로운 지역 만들기 활동들을 모색해가게 된다. 이 과정에서 새로운 추진 리더 및 조직들이 양산되기도 하고, 기존의 추진조직 또는 다른 지역의 지역 만들기 추진조직들과 연계하여 교류활동을 증진시키기도 한다.

이러한 다양한 조직들에 의한 다양한 지역 만들기의 추진으로 지원체계 또한 재정비될 필요성이 제기되는 것이다.

2) 지방정부의 역량강화

지역주민들의 추진조직 정비, 지역 만들기 활동 다기화에 따라 지방정부의 지역 만들기 지원조직 또한 재편될 필요성이 있는데, 2단계에서 구축된 현장 사무소의 역할을 승격시켜, 시애틀의 마을서비스센터나 도쿄 세타가야구의 마을 만들

기 지원센터와 같은 지역 만들기 지원센터의 구성을 고려해볼 수 있을 것이다.

지역 만들기 지원센터의 구성은 도교의 경우에서처럼 제3섹터 형식으로 구성될 수도 있을 것이며, 시애틀의 경우에서처럼 마을단위 행정사무소의 기능으로 구성될 수도 있을 것이다. 각 지역의 여건에 부합하는 조직을 자치단체의 관련 조례의 제정으로 구성하면 된다.

설문조사결과에 따르면, 현재도 일부 지자체들의 경우 지역 만들기 관련 조례를 제정하고 있는데, 진안군으뜸마을가꾸기에 관한 조례처럼 구체적인 자체 사업의 추진을 위해 조례를 제정한 예도 있지만, 대부분의 경우 지역 만들기 추진에 대한 선언적 내용을 담고 있지 구체적인 관련 조직의 구성이나 예산지원방식 등을 상세히 규정하고 있지는 않다. 이는 조례 제정의 필요성이 제기되기 이전 단계인 초기단계에서 성급하게 제도화되어 내실을 기하지 못했기 때문이다.

한편, 주민주도단계에 이르러서는 지방정부 수준에서의 자율적 재정 운영의 일환으로 지역 만들기 기금의 운영을 모색해볼 만하며, 지역 만들기 활동에 대한 기금의 보조 운영방식은 미국과 일본의 사례에서처럼 지역 만들기의 활동유형별로 상세한 운영원칙을 수립하여야 한다.

3) 중앙정부의 제도적 지원방안

제3단계에 이르러서는 주민주도의 지역 만들기를 위한 행정적 지원체계는 지방정부 수준에 의해서 완비될 수 있으므로, 중앙정부 차원의 제도적 지원방안은 지방정부의 지원체계에 상응하여 마련되어야 한다.

즉, 자치단체가 지역 만들기의 재원 마련을 위해 지역 만들기 기금 등을 설치·운영하고자 하는 경우, 이를 위한 법적 체계, 즉 지방자치단체 기금관리기본법 등에 의한 제도적 지원체계를 마련하며, 기금과 별도로 지원될 수 있는 관련 예산 항목등을 정비, 지역 만들기 활동의 지속성을 위하여 지역 만들기 사업 프로그램 뿐만 아니라, 마을 코디네이터 제도, 마을 간사제도, 전문가 파견제도 등 지역 만들기 관련 인적 역량강화를 위해, 인건비 항목의 지원 방안 등 구체적 예산지원방안이 모색되어야 할 것이다.



제 7 장 요약 및 정책제언

제1절 요약

지역 만들기란 그 의미에서 이미 주민주도형 상향식 개발계획임이 내포되어 있음에도 불구하고, 본 연구에서 특별히 ‘주민주도형’ 지역 만들기를 표방하는 것은 현재 ‘살기좋은 지역 만들기’로 대표되는 한국의 지역 만들기의 정책이 본 정책의 근간이 되는 논의였던 지역 만들기, 즉 ‘지역주민의 자생적 자치활동’을 반영하지 못한 채, 행정 주도의 하향식 사업을 전개하고 있기 때문이다.

따라서 본 연구에서는 지역 만들기를 이 의미 자체가 담고 있는 주민 스스로의 자발적 지역 가꾸기라는 상향식 방식으로 추진하기 위한 모형의 수립을 목표로 하되, 이를 단계적으로 고려하여 계획단계에서의 참여, 즉 주민참가형에서부터 주민의 참여정도가 가장 높은 수준으로서 기획과 집행에서의 책임과 권한이 부여되는 상태, 즉 주민주도형까지 3단계로 추진모형을 수립하였다.

이를 위해 제2장에서 지역개발이론의 검토를 통해 지역개발 패러다임의 변화를 살펴보고 지역 만들기가 전통적인 지역개발과 어떤 특징이 차별화되는지를 정리하는 한편, 주민주도형 지역개발의 이론적 토대로서 지역 만들기에 관한 다양한 논의들을 분석, 단계별 추진모형의 성립의 이론적 토대를 구축하였다.

다음으로 한국의 지역 만들기 실태를 분석하기 위하여 두 가지 차원으로 분석을 시행하였는데, 첫째, 제도적 차원으로서, 현재 정부가 지역 만들기 정책 차원에서 추진하고 있는 살기좋은 지역 만들기 정책 현황을 종합 정리하는 한편, 관련 정책을 추진하고 있는 자치단체를 대상으로 실시한 설문조사를 토대로 현

정책이 지니는 문제점을 분석하였다. 이에 대한 내용이 제3장을 구성하고 있다. 둘째, 운동적 차원으로서, 한국의 자생적 지역 만들기 현황을 개괄하고, 이에 대한 심층분석을 위해 세 가지 사례지역에 대한 면밀한 분석으로, 한국형 지역 만들기의 특수성을 밝히고 주민주도형 지역 만들기 추진에 있어 성공요인을 도출할 수 있었다. 이는 제4장에서 정리되었다.

제5장에서는 주민주도형 지역 만들기 추진모형의 구축을 위한 시사점을 도출하기 위해 일본, 미국, 영국의 관련 제도 및 사례지역 분석을 실시하였고, 이상의 분석들을 토대로 제6장에서 주민주도형 지역 만들기 추진모형을 정립하였다.

즉, 국내 실태분석을 통해 밝혀진 세 가지 문제점으로 다음의 사항이 지적될 수 있는데, 첫째, 본 정책이 가지는 근본적인 문제점은 이 정책이 태동되게 된 배경으로서 한국의 마을 만들기 운동과 현 정책이 괴리되어 있다는 점이다. 이런 정책과 현실의 괴리는 일선 공무원들로 하여금 보다 ‘현실적인 정책의 추진’으로 요구되고 있었다.

둘째, 주민주도형 지역 만들기 추진에 있어 한국의 현실적 문제는 지역 만들기를 추진할 지역의 리더, 즉 한편으로는 지역주민과 또 한편으로는 전문가 부재하다는 점을 들 수 있다. 지역주민의 역량은 지속적인 교육으로 향상될 수 있는데, 지방에서는 이러한 교육을 담당할 전문가 자체가 부재하다는 것이다.

셋째, 주민주도형 지역 만들기를 구축할 수 있는 지역의 여건이 부재하고 이를 추진하고자 하는 중앙정부의 지원 열의가 과도한 상태에서, 이를 중재할 수 있는 지방정부의 역량 부족도 문제가 된다. 즉 현재와 같은 상황에서는 지방정부가 보다 적극적으로 지역주민들의 인식을 제고시켜, 지역 주도의 지역 만들기를 요구해 나가야 하는데, 상향식 개발계획에 대한 경험부족으로 대부분의 일선 공무원들은 본 사업을 어떻게 추진해나가야 하는지에 대해 무지한 실정인 것이었다.

따라서 이러한 문제점을 극복할 수 있는 주민주도형 지역 만들기의 새로운 추진모형에서는 주도가 아닌 지원체계로서 정비되어야 하는 중앙정부, 실질적인 주체로서 역량이 제고되어야 하는 지역의 리더, 그리고 이 양자를 융화해나

갈 수 있는 지방정부의 여건 정비 등이 고려되어야 했다.

본 모형에서는 지역 만들기에 관여하는 다양한 주체들 가운데 특별히, 지역 주민, 시민단체 등의 매개집단, 지방정부, 중앙정부의 역할구조에 초점을 맞추어 추진모형을 수립하였다. 이는 각각 첫째, 추진 리더 및 조직의 확립, 둘째, 지방정부 차원의 추진조직 정비 등의 역량강화, 셋째, 중앙정부의 제도적 지원 등의 세 차원의 요소로 구조화될 수 있다.

또한 한국적 현실 여건에 맞는 지역 만들기 추진모형을 개발하기 위하여 지역 만들기 추진에 있어 단계적 접근법을 채택하였는데, 지역사회에서 주민들이 보다 많은 권한을 갖는 적극적 참여는 주민들 입장에서 아직 잘 훈련받지 못하고 있는 것이 현실이므로, 주민주도형의 지역 만들기라는 상향식 방식의 추진을 목표로 하되, 이를 단계적으로 고려하여 추진모형을 수립한 것이다.

제2절 정책제언

1. 주민주도형 지역만들기 추진을 위한 단계적 접근 필요

살기좋은 지역 만들기는 무엇보다도 지역과 주민이 주도하는 지역 만들기를 원칙으로 하되 정부의 간접지원으로 주민의 참여를 유도하는 것을 주된 정책목표였다. 즉 민간이 주도하는 마을가꾸기와 자치단체의 자율기획·책임시행으로 시행되나 중앙정부는 이론과 체계 정립, 행·제도적 지원 등 간접적이고 우회적인 방식으로 지원하는 것을 원칙으로 삼은 것이다.

그러나 지역 만들기의 사업집행 뿐만 아니라 계획수립에 대한 주민의 참여도 상당히 형식적이고 제한적이며, 행정주도적인 계획수립을 추진한 지역의 경우가 여전히 많아, 정책의 기본 취지를 살리고 있지 못했다.

이러한 정책적 한계에도 불구하고, 한국의 자생적 지역 만들기 사례를 살펴보면, 행정의 특별한 지원 없이도 주민, 전문가, NGO 등이 주도하여 성공적으로

주민주도형 지역 만들기 과정을 이끌어낸 경우가 있다.

현재의 살기좋은 지역 만들기 정책은 한국의 이러한 자생적 경험을 충분히 고려하지 못하여, 상향식 계획을 표방하였으나 결국 중앙정부 주도의 하향식 사업 운영으로 귀결되고만 한계에 봉착한 것이다.

따라서 주민주도형 지역 만들기는 살기좋은 지역 만들기 정책뿐만 아니라 자생적 마을 만들기의 성공 및 실패 요인이 주는 함의를 고려하여, 근본적으로 정책틀을 달리하여 단계적으로 추진될 필요가 있으며, 본 연구에서는 이를 위하여 주민참여형, 주민기획형, 주민주도형 3단계의 단계적 추진모형을 제시하고 있다.

2. 부처 이기주의를 극복한 중앙정부 수준의 단일한 지원체계 구축

현재 살기좋은 지역 만들기 사업은 부처별 시범사업, 종합시범사업 및 지역·민간주도 자체사업 등의 병행으로 지역의 선택권을 확대하고 있으며, 균형위 및 관계부처를 중심으로 지역발전을 위한 정책을 관장하는 범부처적인 통합적 지원체계 구축·운영하고 있으나, 형식적인 추진체계와 달리 실제에 있어서는 전체적으로 복잡한 구도를 띠는 채, 관련부처가 경쟁적으로 공모사업을 추진하고 있다. 즉 부처간에 공간을 기준으로 사업을 분할하고 있는 형태를 취하고 있어, 지방자치단체로 하여금 계획, 공모, 사업집행 등에 적잖은 혼란을 가져오는 요소가 되었다.

이 같은 문제를 해결하고 정책추진 및 지원의 포괄성을 보다 강화하기 위해서는 지역 만들기에 대한 ‘통합적 관리체계’의 구축이 필요하다.

창구의 단일화 방안은 두 가지 측면에서 고려될 수 있다. 첫째, 현재와 같은 공모사업이 지속될 경우, 사업의 선정방식을 단일화하는 방안이다. 즉, 공모사업의 추진은 관련 부처에서 지속하되, 공모사업의 선정과 관련된 평가기준 마련, 사업 선정, 예산 지원 등은 행정자치부로 역할 창구를 단일화하여, 지방정부로 하여금 혼선을 일으키지 않도록 하는 방안이다. 둘째, 현재와 같은 공모사업은

전면 중지하고, 전체 지자체가 살기좋은 지역 만들기 사업을 추진할 수 있도록 하는 것이다. 이후 성과에 대한 적절한 평가기준을 마련하여, 모범사례지역에 대해서는 재정 인센티브를 제공하는 방안을 마련하는 것이다.

3. 지방정부 역량강화를 위한 제도적 정비

살기좋은 지역만들기는 기본적으로 ‘중앙-관주도’에서 ‘지역-민주도’의 사업으로 이루어져야 함에도 정책시행의 초기인 탓에 중앙정부 위주, 행정 위주로 정책이 수립되고 계획이 만들어지고 있는 경향이 농후하다.

이는 상향식 지역 만들기에 대한 중앙정부의 인식 전환과 그동안 자생적으로 성장해왔던 민간부문의 역량에 비해 이 양자를 연계해주는 주체로서 지방자치단체의 역량이 부족했던 것도 한 요인으로 작용했다.

일부 자치단체의 경우 살기좋은 지역만들기 사업과 기존 지역개발과의 근본적인 차별성을 인식하지 못한 채, 기존 사업과 유사한 테마로 사업계획을 수립·집행하고 있었으며, 심지어 해당 지역내 존재하고 있는 성공적인 마을 만들기의 존재 및 중요성이 주는 함의를 인지하지 못한 채, 자생적인 지역 움직임을 육성·확산하기보다는 무시·제약하고 있기도 하였다.

살기좋은 지역 만들기 정책이 시설위주, 단지조성 측면의 물적 환경조성보다는 공동체 활성화나, 주민의식함양 등의 소프트웨어적 프로그램을 중시함에도 불구하고 여전히 기존 개발방식이 채택되고 있는 것 또한 지자체의 역량 부족에 기인하는 것이다.

따라서 주민주도형 지역 만들기 활성화를 위한 정책적 고려는 무엇보다도 지방정부, 특히 기초자치단체의 역량강화에 초점이 맞추어져야 한다. 이를 위해서는 관련 공무원에 대한 교육, 연수 및 전문가 지원, 매뉴얼 제작 보급 뿐만 아니라, 본 정책과 관련된 실무자급 공무원의 애로사항 등이 청취되고 상호 학습과정이 이루어질 수 있는 워크숍 등이 활성화되어야 할 것이며, 부족한 지방인력의 지원방안으로서 다양한 마을 네트워크 제도의 도입방안도 강구되어야 할 것이다.



참고 문헌

- 강인원, 1997, “내생적 개발과 지역정책에 관한 연구”, 『지역사회발전연구』, Vol.22, No.w, pp. 7-24.
- 강현수, 1999, “유연적 생산체제와 지역변화”, 권태준 외, 『도시·지역과 산업』, 서울대학교 출판부.
- 계기석·천현숙, 2000, 『커뮤니티 중심의 주거환경 정비 연구』, 국토연구원
- 고병호, 1994, 지역개발이론의 체계적 접근과 새로운 패러다임의 형성에 관한 연구, 『한국지역개발학회지』, Vol.6, No.2, pp. 87-124.
- 고종국, 2005, 『정책결정과 주민참여에 대한 연구』, 서강대 석사학위논문.
- 구자인a, 2007, “주민주도 상향식의 농촌 마을 만들기-전라북도 진안군의 경험”, 『도시와 빈곤』, 2007.02 (통권 84호)
- 구자인b, 2007, “진안군 으뜸마을가꾸기 추진사례”, 『제1회 마을 만들기 전국대회 자료집』, 진안군·마을만들기 전국네트워크
- 국가균형발전위원회(편), 2006a, 『살기좋은 지역 만들기』, 제이플러스
- 국가균형발전위원회, 2006b, 『살기좋은 지역 만들기 기본계획』
- 권태준, 1998, “경제의 세계화에 대응한 정치의 지방화”, 한국공간환경학회 엮음, 『현대 도시이론의 전환』, 한울아카데미.
- 김광선, 2000, 『동대문시장지역의 학습지역화에 관한 연구 : 패션의류산업 집적지를 사례로』, 서울대학교 석사학위 논문
- 김근영, 2003, 『현대 도시에서 한옥의 의미-서울 북초의 사례 연구』, 서울대 인류학과 석사학위논문
- 김동완, 2002, 『중소도시 신산업화 전략에서 제도적 역량의 형성과 그 역할에 관

- 한 연구』서울대학교 석사학위 논문.
- 김두환, 2000a, 『사회적 학습과정으로서 협력적 계획모형의 적용 : 합의회의를 사례로』, 서울대학교 석사학위 논문.
- 김두환, 2000b, “공공계획의 두 가지 이행경로: 시장 또는 협력적 통치”, 『공간과 사회』, Vol. 14.
- 김덕현, 2007, “중소도시의 지역만들기 방향-진수시를 사례로”, 『한국지역지리학회지』, 제13권제1호
- 김륜희, 2006, 『한국 지역혁신체계의 제도화 과정과 특성』, 서울대학교 박사학위 논문.
- 김선기, 2006, “주민주도형 지역발전전략: 살기좋은 지역 만들기”, 『민선4기 출범과 지방자치의 새로운 도전』, 한국지방행정연구원 학술세미나 자료집
- 김성민, 2006, 『살기좋은 농촌 만들기』, 한국농촌경제연구원
- 김수신, 1986, 『한국의 도시행정과정에 있어서 참여계획에 관한 연구』, 동국대 박사학위논문
- 김양주, 2004, 『축제의 역동성과 현대일본사회-시만토강 유역사회와 ‘마츠리’의 인류학』, 서울대학교출판부
- 김찬호, 2000, “일본의 도시화 과정에서 마을만들기의 전개와 주민참여”, 『도시행정학보』, Vol. 13, No. 1, pp. 95-115
- 김현수, 2006, “살고싶은 도시만들기의 사례와 추진체계”, 『살고싶은 도시만들기의 필요성과 정책과제 세미나 자료집』, (사)대한국토·도시계획학회 주관, 지방의제21전국협의회, 마을만들기네트워크 주최
- 김형국, 1991, “미래산업의 선택에 영향을 미칠 국토와 환경의 제약”, 서울대학교 환경대학원, 『환경논총』, 제 20권.
- 니시카와 요시아키(西川芳昭), “참가형 개발의 이념·수법과 과제”, 마쓰오 다다스 등 엮음, 진영환 등 옮김, 2006, 『시민이 참가하는 마치즈쿠리: 전략편』, 한울아카데미, pp121-140
- 니시카와 요시아키 등 엮음, 진영환 등 옮김, 2006, 『시민이 참가하는 마치즈쿠

- 리: 사례편』, 한울아카데미
- 다무라 아키라, 강혜정 옮김, 2005, 『마을만들기의 발상』, 한림신서 일본학총서 81, 서울:도서출판 소화
- 도시연대, 2000, 『마을만들기의 새로운 도전, 마을헌장제정운동』
- 마쓰나가 야스미쓰 지음, 진영환 등 옮김, 2006, 『도시계획의 신조류』, 한울아카데미
- 마쓰오 다다스 등 엮음, 진영환 등 옮김, 2006, 『시민이 참가하는 마치즈쿠리: 전략편』, 한울아카데미
- 마이어, J.외 지음/박영한 안영진 옮김, 1998, 『사회지리학』, 법문사(Maier, Jörg, Reinhard Paesler, Karl Ruppert and Franz Schaffer, 1977, Sozial-geographie, Westermann.
- 박광순외 공저, 2004, 『일본 산촌의 지역경제와 사회정책』, 경인문화사, 2001
- 박삼욱, 1999, 『현대경제지리학』, 아르케.
- 박시현·박병오, 1999, 『주민 자율적 농촌마을 재개발사업의 효율적 추진방안』, 한국농촌경제연구원
- 배웅규, 2007, “도시계획·개발과정에서 주민참여 시스템으로서 뉴욕시 커뮤니티 보드의 운영특성 및 시사점 연구”, 『서울도시연구』, 제 8권, 제 2호, pp. 1-18.
- 변동건, 1992, “현대행정에 있어서 주민참여의 의의와 가능성”, 『법정논단』, Vol.9, No.1, pp. 151-190
- 사토 시게루·신마치즈쿠리연구회 저, 신중진·최성태 역, 2004, 『뉴타운 개발에 필요한 새로운 마치즈쿠리』, 도서출판 세진사
- 사토 요시노부(佐藤快信), 2006, “시민이 참가하는 마치즈쿠리-참가, 참획, 주도”, 『시민이 참가하는 마치즈쿠리: 전략편』, 한울아카데미
- 서울시, 2001, 『북촌 가꾸기 기본계획』
- 송미령, 2006, 『살고 싶은 농촌 만들기』, 한국농촌경제연구원
- 송미령·성주인, 2004, 『주민참여형 마을개발사업의 평가와 모형 정립』, 한국농

촌경제연구원

- 안동규 외, 2006, 『마을창조』, 서울: 도서출판 소화
- 윤병구, 1995, “도시활성화 방책으로서 일본의 마찌즈꾸리에 관한 연구”, 『국토 계획』, 제30권 제6호
- 이건호, 2004, 『시민들이 참여하는 마을 만들기』, 목원대학교출판부
- 이명규, 2004, 『도시농어촌 활성화를 위한 주민주도형 마을만들기 사례연구』, 광주전남발전연구원
- 이소영, 2006a, “마을 만들기에서 시민단체의 역할 - 서울시 북촌 지역을 사례로”, 『한국의 산업화와 민주화 과정의 평가와 과제』, 2006년 한국공간환경학회 정기학술대회
- 이소영, 2006b, “서울시 북촌 지역의 장소관측 전략과정 연구”, 김형국 외 공저, 『한국의 장소관측』, 서울:박영사
- 이승중, 1997, “미국 지방정부 정책과정에서의 주민참여기제”, 『한국정치학보』, Vol. 31, No. 4, pp. 249-269
- 이주연, 2003, “주민의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 북촌가꾸기 방안”, 『북촌가꾸기의 새로운 전망수립을 위한 주민·행정·전문가 워크샵 자료집』, 주최: 북촌지역단체협의회
- 이호, 2007, “살기좋은 지역만들기 : 지역만들기에 있어 민간 파트너쉽”, 『도시와 빈곤』, Vol. 84, pp. 18-29.
- 인태연, 2001, “부평 문화의 거리에 관한 상인의 입장”, 『부평 문화의 거리, 새로운 출발을 향하여』, 부평 문화의 거리 활성화를 위한 워크샵 자료집 (2000.10.7), 도시연대
- 장병구, 2004, 『일본의 지방분권과 주민자치』, 북피디닷컴
- 정병순, 2000, 『지역경제체계의 위기에 대응하는 지방통치체제의 작동양식에 관한 연구』, 서울대학교 박사학위 논문
- 정석, 1999, 『마을단위 도시계획 실현 기본방향(1)-주민참여형 마을 만들기 사례연구』, 서울시정개발연구원

- 정석, 2000, 『마을단위 도시계획 실현 기본방향(II)-북촌가꾸기 사례연구』, 서울
시정개발연구원
- 진안군·마을만들기 전국네트워크, 2007, 『제1회 마을 만들기 전국대회 자료집』
- 진영환, 2006, “살고 싶은 국토 만들기관 무엇인가”, 『살고 싶은 국토- 새국토연
구협의회 2006년 워크샵 자료집』, 한국지역학회 발행, pp.21~44
- 천현숙, 2000, “세타가야 마치즈쿠리센터-주민·행정·기업의 파트너십 마치즈쿠
리”, 『국토』, Vol. 223, 국토연구원
- 최막중, 2006, “살고 싶은 도시만들기의 필요성과 개념”, 『살고싶은 도시만들기
의 필요성과 정책과제 세미나』, 대한국토도시계획학회
- 최병두, 2002, “자본주의 사회에서 장소성의 상실과 복원”, 『도시연구』, Vol. 8,
pp. 253-278.
- 최병두, 2006, “살기좋은 도시를 위한 지역 공동체 복원방안”, 『지리학연구』
Vol.40, No.4. pp. 513-528.
- 최정환, 2003, “주민이 함께하는 북촌문화 활성화방안에 대하여”, 『북촌가꾸기의
새로운 전망수립을 위한 주민·행정·전문가 워크샵 자료집』, 주최: 북촌
지역단체협의회
- 한국도시연구소, 2000, 『현장에서 배우는 주민조직방법론』
- 한상일, 2003, “미국 근린참여제도의 유형별 분석과 한국의 주민참여에 대한 함
의”, 『한국행정학보』, 제 37권, 제 3호, pp. 159-180.
- 행정자치부·연세대학교 도시문제연구소, 2007, 『살기좋은 지역 만들기 성공 매
뉴얼 개발 연구』
- 홍인욱, 2000, “점포상인, 노점상, 그리고 행정이 함께 풀어가는 노점상 문제 -
부평문화의 거리를 중심으로”, 『도시와 빈곤』, 2000.12. 통권47호
- 홍인욱, 2001, “주민참여형 도시개발 방안으로서 마을만들기”, 『대한지리학회
2001년 추계학술대회 논문집』, pp. 91-95.
- 渡辺俊一·小泉 秀樹, 1997, “用語 ‘まちづくり’に関する文献研究”, 『日本都市計

- 画学会論文集』, No.32, pp.43~48
- 木谷弘司, 2003, “保全と開発の調和を目指した条例によるまちづくり” 地方都市研究会, 『中心市街地再生と持続可能なまちづくり』, 学芸出版社
- 木原 啓吉, 2001, “住民と自治体による歴史的町並みの保存と再生”, 『都市問題』, 92(6)
- 米澤 修一, 2004, “人づくりと心づくり-老舗と文学の町からのまちづくり”, 『地域開発』 2004.2., vol.473
- 小泉 秀樹, 2006, “まちづくりと都市の計画システム”, 『살기좋은 도시 만들기 국제 세미나』, 주최: 국토연구원, pp.21~40
- 延藤安弘, 1997, 『まちづくり讀本』, 晶文社, 1990, 김찬호 옮김, 『이런 마을에서 살고 싶다』, 황금가지
- 全国町並み保存連盟, 1999, 『新・町並み時代—まちづくりへの提案』, 学芸出版社
- 川上光彦, 2003, “地方都市における中心市街地をめぐる状況と再生の課題” 地方都市研究会, 『中心市街地再生と持続可能なまちづくり』, 学芸出版社
- 観光まちづくり研究会編, 2000, 『観光まちづくりガイドブック』, (財)アジア太平洋観光交流センター
- Barton H., Grant M., & Guise R., 2003, *Shaping neighbourhoods: a guide for health, sustainability and vitality*, London: Spon Press
- Brugger, E. A., 1984, *Endogene Entwicklung-Ein Konzept zwischen Utopie und Realität*, in *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 1/2
- Buchanan, J. M. & Tyllock, G., 1962, *The Calculus of Consent*. Ann Arbor, MI : The University of Michigan Press.
- Camagni, R., Rabelotti, R., 1997, “Footwear Production System in Italy : A dynamic Comparative Analysis”, in Ratti, et al. (eds), *The Dynamics of Innovative Regions : The GREMI Approach*, pp. 139~163.
- Cattel V./Evans M., 1999, *Neighbourhood Images in Est London. - social capital and*

social networks on two Est London Estates

- Cooke & Morgan K., 1998, *The Associational Economy : Firms, Regions, and Innovation*, Oxford Univ. Press.
- Cooke, P., Uranga, M. G. & Etxebarria, G. 1997, "Regional Innovation System : Institutional and Organizational Dimensions", *Research Policy* 26, pp. 475~491.
- Dalum, B., Fagerberg, J., & Jørgensen, U., 1988, "Small Open Economies in the World Market for Electronics : The Case of the Nordic Countries", in Freeman C., and Lundvall, B-Å, (eds), *Small Countries Facing the Technological Revolution*, London and New York, Printer Publisher.
- Davies, W.K.D. and Herbert, D., 1993, *Communities Within Cities : An Urban Social Geography*, Belhaven.
- Denzau, A. & Munger, M. C., 1986, "Legislatures and Interest Groups : How Unorganized Interests Get Represented", *American Political Science Review*, Vol. 80 : 89-116.
- Diers, J., 2006, "Seattle's Department of Neighborhoods: Empowering Communities to Make a Livable City", 『살기좋은 도시 만들기 국제 세미나』, 주최: 국토연구원
- Ewers, H. J., 1985, *Die Nedeutung der lokalen Ebene Für Innovationsstrategien*, in : *NIW(Hrsg.), NIW-Workshop, Lokaler Entwicklungsstrategien-Neue Perspektiven für die regionale Wirtschaftspolitik?*
- Florida, R., 2002, *The Rise of the Creative Class*, 이길태 옮김, 2002, 『Creative Class 창조적 변화를 주도하는 사람들』, 전자신문사
- _____, 2005a, *Cities and the Creative Class*, Routledge.
- _____, 2005b, *The Flight of the Creative Class*, HarperBusiness
- Friedmann, J., 1986, Regional Development in Industrialized Countries-Endogenous or Self-Reliant?, in Bassand, M. et al.(Hsrg), *Self-Reliant Development in Europa - Theory, Problems, Actions*, Alderhot, Brookfield.

- Friedmann, J. & Weaver, C., 1979, *Territory and Function : the Evolution of Regional Planning*, CA : University of California Press.
- Guindani, S. & Bassnad, M., 1982, *Regionale Identität und Entwicklungsmentalität, in informationen zur Raumentwicklung*, Heft 6/7, Bonn
- Hall, K.B. & Porterfield G.A., 2001, *Community by design: new urbanism for suburbs and small communities*, New York: McGraw-Hill
- Healey, P., 1997, *Collaborative Planning*, UBC Press.
- Hillery, 1955, Definitions of Community: Areas of Agreement, *Rural sociology*, Vol. 20, pp. 111-122
- Hirschmann, A. O., 1958, *The Strategy of Economic Development*. New Haven : Yale Univ. Press.
- Howkins, J., 2002, *The Creative Economy : how people make money from ideas*, London : Penguin Books.
- Hull, A., 2001, Neighbourhood Renewal : A toolkit for regeneration, *GeoJournal* 51, pp.301-310
- Huntington, S. P., 1968, *Political Order in Changing Societies*. New Haven, CT : Yale University Press.
- Johnson, B., 1992, "Institutional Learning" in Lundvall, B-Å(ed.), *National Systems of Innovation*, Pinter Press, pp. 23~44.
- Lundvall, B-Å., 1992, *National System of Innovation : Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Pinter
- Lundvall, B-Å., 1996, "The Social Dimension of The Learning Economy", *DRUID working paper* no.1~96.
- Maclver, R.M., 1917, *Community : A Sociological Study*.
- Malecki, E.J., 1991, *Technology and Economic Development : The Dynamics of Local, Regional and National Change*. New York : John Wiley & Sons.
- Maillat & Kebir, L., 1998, "The Learning Region and Territorial Production System",

- IRER Working paper* No. 9802b.
- Martens, D., 1980, *Grundsätze und Voraussetzungen einer regionalen Regionalpolitik, in Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 5.
- Martin, R., 2000, "Institutional Approaches in Economic Geography", Sheppard, E. & Barnes, T. J.(eds), *A Companion to Economic Geography*, Blackwell Publishers.
- Nelson & Rosenberg, N., 1993, "Technical innovation and national systems" in Nelson, R.R(eds). *National Innovation Systems : a comparative analysis*, New York : Oxford University Press.
- Pavitt, K. & Patel, P., 1988, "The International Distribution and Determinants of Technological Activities", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 4, No. 4.
- Roger Behrens and Vanessa Watson, 1999, *Making Urban Places - Principles and Guidelines for Layout Planning*, Urban Problems Research Unit, University of Cape Town
- Pecorella, R. F., 1994, *Community Power in a Postreform City : Politics in New York City*, New York : M.E. Sharpe.
- Schumpeter, J., 1946, *Capitalism, Socialism and Democracy*. London : Allen and Urwin.
- Social Exclusion Unit, 2001, *A New Commitment to Neighbourhood Renewal, National Strategy Action Plan*
- Storper, M. & Walker, R. 1989, *The Capitalist Imperative : Territory , Technology, and industrial Growth*, Oxford : Blackwell.
- Sucher D., 2003, *City comforts: how to build an urban village*, Seattle: City comforts
- Thoss, R., 1984, *Potentialfaktoren als Chance selbstverantworteter Entwicklung der Regionen, in Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 1/2
- Vieritti, J. P., 1989, "The Tradition of Municipal Reform." *Proceedings of the Academy of Political Science* Vol. 37, No. 3, pp. 16-30.

- Walker A./Walker C., 1997, *Britain divided : The Growth of social exclusion in the 1980s and 1990s*
- Wheeler, S.M., 2004, *Planning for sustainability: creating livable, equitable and ecological communities*, Abingdon:Routledge
- Wignaraja P. & Sirivardana S. eds, 2004, *Pro-poor growth and governance in South Asia: decentralization and participatory development*, New Delhi: Sage Publications
- World Bank, 2004, *Urban environment and infrastructure: toward livable cities*, Washington: World Bank

Abstract

Community making model initiated by local people

Roh Moo-Hyun government as the Participatory Government promotes the livable community or region making as a new regionally balanced development policy since 2006. The livable community making is to build a local community as a beautiful, delightful(community with the amenity), and distinctive community. This community building effort is initiated by local people under local autonomy to upgrade both quality of space and life.

It is widely appreciated that this policy is essential and also timely in terms of the qualitative growth of Korean society. However, this policy is not successful in an initiative effort of local people. Considering this limitation of policy, this study attempts to set up an implementation model to improve the livable community making project focusing on local people's initiatives.

In this study, following the introduction, chapter 2 deals with theoretic discussions and explains the concepts and types of the region making and features of its components.

Chapter 3 examines and analyzes policy implementations of the livable community making projects by MOCT(Ministry of Construction and Transportation) and MAF(Ministry of Agriculture and Forestry) as well as by MOGAHA(Ministry of government administration and home affairs).

In Chapter 4, we review Korean state and trend of the regional making movements in decades and do case studies with three communities: North village in

Seoul, Bupyung market in Incheon, and agricultural villages in Jinan. Each case represents a typical type of community making in residential area, in commercial area and in agricultural area.

Chapter 5 focuses on the institutions and experiences of the overseas cases of community making in Japan, USA and UK understanding their success factors and policy considerations. In particular, Setagaya in Tokyo, a Japanese case gives us significant implications.

In Chapter 6, we set up an implementation model of region making to improve the livable community making. To put the model into practice, we propose promoting strategies according to development stages. Above all, the role of city governments are important in that city governments have more information about their region and residents than any other level of governments.

Finally, this implementation model will be useful to enhance the initiative of local people and in that sense, this study contributes for future policy making by recommending several alternatives of livable community making project.



부록 1: 한국의 자생적 지역 만들기 현황

시도	대상지역		주요내용	관련주체
강원도	평창군	봉평면	효석문화마을, 환경부 자연생태우수마을	주민, 전문가 (대학연구소)
강원도	화천군	간동면 옹호리	강원도 새농어촌 건설운동	주민, 전문가
강원도	화천시	토고미 마을	친환경농업특성화 시범마을	주민, 행정 (강원도)
강원도	화천군	상서면 신대리	강원도 새농어촌 건설운동	주민, 전문가
경기도	고양시	일산구 문촌마을 동아아파트	초등생을 위한 한문교실 운영과 단지내 꽃나 무식재 등의 활동	주민
경기도	고양시	일산구 백마마을 3단지	관리사무소 지하에 에어로빅시설 설치 운영	주민
경기도	고양시	일산구 백마마을 삼성아파트	부녀회에서 '뜨락축재' (먹거리장, 재활용품교 환등 행사) 개최, 꽃길가꾸기, 삼성문고 등을 운영	주민
경기도	고양시	일산구 문촌마을 4단지 삼익아파트	관리사무소 지하에 에어로빅교실과 헬스장 설치 운영	주민
경기도	고양시	일산구 소만마을 성원아파트	관리사무소동에 헬스장 설치운영	주민
경기도	고양시	일산구 유원삼환아파트	도서실 설치운영, 단지내 꽃길가꾸기 활동	주민
경기도	고양시	일산구 후곡마을 11,12단지	부녀회에서 마을문고 운영	주민
경기도	고양시	일산구 1052,1053 후곡마을	시유지 1,766㎡에 체육시설 설치를 고양시에 건의	주민
경기도	고양시	능곡 햇빛마을 주공아파트	주택공사가 단지내 어린이놀이터의 벽면을 입주자 어린이들 그림으로 장식함.	시공자 (대한주택공사)

〈표 계속〉

시도	대상지역		주요내용	관련주체
경기도	고양시	일산구 대화동 대진고등학교 건너편 3층 주상복합건물	신도시에 부족한 어린이 전문 도서관 설치 운영(전문책도서관, 주부들 공부방 모임운영)	개인(심금숙)
경기도	고양시	일산구 강촌마을	단지내 꽃길조성	주민
경기도	고양시	화정2동 아파트단지	주민교류를 위한 지역답사단체를 조직(꽃우물)함	주민
경기도	고양시	일산구 마두동 정발산역 부근	녹색가계운영(녹색센터를 일산구에서 건립하고 고양YMCA와 새마을 부녀회에서 위탁운영)	행정, 시민단체, 주민조직
경기도	고양시	일산구 금호현대아파트	부족한 주민 복지공간확보(관리사무소 지하의 입주자대표회의 공간을 에어로빅장으로 전환하여 회의공간과 병행하여 운영함)	주민
경기도	남양주시	덕소아파트	품앗이 놀이방 운영	주민(5명)
경기도	남양주시	별내면	소각장 설치 무효화	주민
경기도	성남시	분당구 효자동 동아아파트	가족도서관, 어린이 도서관 등을 설치 운영	주민
경기도	성남시	분당구 서현동 시범단지	단지내 꽃길조성	주민
경기도	성남시	분당구 장안타운 건영아파트	단지내 관리비 인상감시	주민
경기도	성남시	분당구 야탑동 선경아파트	단지내 관리비 인상감시	주민
경기도	성남시	분당구	맹산 살리기(분당 환경시민의 모임)	시민단체
경기도	성남시	분당구 효자촌 임광아파트	아파트 관리비 절감을 위해 지하주차장 사용 제한 및 경비원 수 절감, 용역계약의 견적서류 및 부녀회 접수익까지 공해하여 잡음을 없앴	주민
경기도	수원시	권선구 성지아파트	주민의견을 모아 수원시에 주민공간시설 설치 요구, 이에 수원시는 헬스장, 유아놀이시장, 볼풀장 등 설치함. 운영은 관리사무소 전담	주민
경기도	수원시	삼환아파트	동대표회의실에서 열린문화교실 운영(일본어, 장구,단전호흡 등의 강좌개최)	주민

(표 계속)

시도	대상지역		주요내용	관련주체
경기도	수원시		수원천 하천가꾸기	시민단체
경기도	시흥시	목음자리마을	철거주민의 집단이주, 주민자체 시공건설	주민, 자선단체
경기도	시흥시	복음자리마을	주민들이 자체 시공하여 주택건설	주민, 종교단체
경기도	시흥시	한독마을	주민들이 건설비를 부담함	주민, 종교단체
경기도	시흥시	목화마을	주민들이 정부의 용지를 받아 택지를 구입하고 시공사에 주택을 건설함	주민, 종교단체, 행정
경기도	안성시	관내	주민 보건의료환경 향상을 위한 “안성의료생협” 활동	주민, 행정
경기도	안양시		참여와 자치를 위한 동네 한바퀴 생활의견함 운동	시민단체 (안양YMCA)
경기도	양평군	서증면 명달리	자연생태우수마을, 양평군 지원 생태산촌만들기 운동	주민, 시민단체, 전문가
경기도	의왕시	왕곡동 세울아파트	관리비 절감 및 감사청구 등의 용이를 위해 두개 단지를 통합관리	주민
경기도	의정부시	장암주공아파트	아파트 환경가꾸기	주민
경기도	이천시	부래미마을	도농교류 확대를 위한 녹색농촌체험마을	주민, 행정
경기도	평택시	서정동 주공 2단지 아파트	‘우리마을 담장꾸미기’ 행사 개최	평택아버지 재단
경기도	화성시	가시리	친환경 농촌마을 만들기 활동(도시민들 체험 활동, 마을축제 등의 행사개최)	주민, 시민단체 (YMCA)
경상남도			경남지역 파출소를 주민 쉼터로 활용하려는 운동	경남지방 경찰청
경상남도	산청군	남사마을	농촌전통테마마을	주민, 행정
경상남도	창원시	무궁화아파트	단지 내 옹벽의 벽화그리기	주민
경상남도	함양군	관내	농업소득향상을 위한 “함양군 100+100 혁신 운동”	주민, 행정
광주광역시	북구	오치1동	아름다운 마을만들기	주민(주민자치 위원회), 행정

〈표 계속〉

시도	대상지역		주요내용	관련주체
광주광역시	북구	문화동	아름다운 마을만들기(시화가 있는 마을)	주민(주민자치위원회), 행정
대구광역시	중구	남성로	약령시장 정비	주민(보존위원회), 행정
대구광역시	중구	삼덕동 3가	담장헐기, 꾸러기 환경그림대회, 녹색가게, 병뚜껍벽화만들기, 주차선지우기	주민(김경민)
대전광역시	대덕구	대덕연구단지 한울아파트	청소년 공부방 설치, 가로등 교체, 수목식재 등의 활동 전개	주민
대전광역시	동구	나눔의집 자활센터	저소득층 주민들의 자활에 도움을 줌(집수리 사업, 간병인 사업, 영세기업체 및 협동조합 사업장 지원사업, 도농직거래 사업, 지역조사 사업 실시)	지역 실직자
부산광역시	금정구	구서동 금샘마을	주민 문화공동체 형성위해 금샘사랑문화클럽 창립(마을단오단치, 문학의 밤, 주민포럼, 주민교양강좌, 청소년 삼담교실, 독서토론교실, 주민취미교실 등 운영)	주민
부산광역시	연제구	연산2동	물만골공동체	마을협동회
부산광역시	영도구	동삼동 국제 마미아파트	'아파트 한가족 운동' 결의대회 이후 살기좋은 아파트 만들기 노력, 화단조성, 체육대회 및 노래자랑 개최 등의 활동을 함	주민
서울특별시			한평 공원 만들기	시민단체 (도시연대)
서울특별시			서울 Green Parking	행정(서울시)
서울특별시	강남구	개포동 현대2차아파트	작은 공동체 실현을 위한 초록공간마련(3000여 권의 책을 비치하고 필요로 하는 주민에 대출)	개인(김재숙)
서울특별시	강남구	압구정동 패화도가	패화도가의 정비계획수립, 다양한 축제 개최	주민, 용역업체
서울특별시	강동구	명일동 257 주공아파트	생울타리 조성	주민
서울특별시	강동구	천호2동 461-135	화분, 장미넝쿨 조성, 벽화그리기	주민

〈표 계속〉

시도	대상지역		주요내용	관련주체
서울 특별시	강동구	천호2동 337	마을공지 꽃밭조성	주민
서울 특별시	강북구	수유6동 553-61 극동 아파트	녹색아파트 만들기 추진(녹색아파트 교실, 알뜰수선수리센터, 녹색아파트 자료집 제작 등의 활동)	주민
서울 특별시	강북구	관내	주민이 담장을 헐고 주차장을 설치할 경우 구청에서 설치비용지원(약200여개소 조성)	주민, 행정
서울 특별시	강북구		1동 1개 자연학습장 조성운동	강북구
서울 특별시	강북구	미아3동	가고싶은 놀이터가꾸기	시민단체(열린 사회시민복부회)
서울 특별시	강서구	관내	단독주택 및 공동주택 주민이 대문개조, 담장 등 개조하여 주차장 설치할 경우 구청에서 설치비용지원	주민, 행정
서울 특별시	관악구	관내	지역주민운동으로 시작하여 90년대 이후, 재개발사업에 대응하는 활동 전개	주민, 시민단체
서울 특별시	관악구		공동체 형성노력(지역화폐운동)	주민3인(확대 중)
서울 특별시	관악구	봉천3동 현대아파트	부족한 주민 복지공간확보(지하주차장 일부에 주민문화공간 설치, 운영비는 재활용품수익과 이용료로 운영됨)	주민
서울 특별시	관악구	신림2동 1694 현대아파트	꽃밭조성	주민
서울 특별시	관악구	봉천동 산116	마을뒷산 자율녹화	주민
서울 특별시	관악구	봉천3동	철거촌 아이들의 방과후 공부방 조성(꽃망울 공부방 조성)	주민
서울 특별시	관악구	신림7동	난초골 공동체 조성	주민
서울 특별시	광진구		노유 로데오거리	시민단체(도시연대), 행정
서울 특별시	광진구	현대아파트	사교육비 절감을 위해 관리사무소1층에 미술과 한문교실 설치 운영	주민

(표 계속)

시도	대상지역		주요내용	관련주체
서울 특별시	광진구	극동아파트	사교육비 절감을 위해 관리사무소 지하에 에어로빅교실과 국악교실 설치 운영	주민
서울 특별시	광진구	구의2동 16-9	벽면녹화	주민
서울 특별시	구로구	구로동 현대상선아파트	부족한 주민 복지공간확보(입주자대표회의실 공간을 도서실 및 노인정으로 설치운영)	주민
서울 특별시	구로구	구로초등학교 주변	안전한 통학로 만들기	학부모회, 시민단체(녹색교통운동)
서울 특별시	구로구	고척2동	생태계복원활동개최(새집달아주기등)	주민, 행정
서울 특별시	노원구	중계동 주공4단지 아파트	녹색아파트 만들기 추진(녹색아파트 강좌, 어린이 환경학교, 현장견학, 음식물쓰레기 퇴비화 등의 활동)	주민, 시민단체
서울 특별시	노원구	중계4동 샷갯봉 공원	샷갯봉 공원 한마당 축제 개최 (상계어머니학교)	주민
서울 특별시	노원구	중계 주공9단지 아파트	주민 공동체형성노력, 화단가꾸기, 아파트 주변 청소 등	주민, 관리사무소직원
서울 특별시	노원구	상계3동	파출소에 미니동물원 조성	주민, 파출소 경찰관
서울 특별시	도봉구	방학3동 731 한화성원아파트	꽃밭조성	주민
서울 특별시	동대문구	용두1동	주민이 골목에 화분이나 꽃나무 식재	주민
서울 특별시	동대문구	전농1동	골목길(약80m)을 일정시간(매달15일 오후 1시부터)에 차없는 골목행사 실시	행정, 어린이들
서울 특별시	동대문구	제기동 경동약령시장	상점가 활성화를 위한 정비계획 수립	주민조직
서울 특별시	동작구	사당3동	마을마당조성과정에 주민이 참여함, 시공과정에서도 주민감독관으로 참여	주민, 행정, 전문가
서울 특별시	동작구	관내	녹색환경 봉사단을 조직하여 골목 청소, 재활용품 수거 등의 활동 전개	주민, 행정

〈표 계속〉

시도	대상지역		주요내용	관련주체
서울 특별시	동작구	사당2동사무소	주민공간 확보 및 운영	주민, 행정
서울 특별시	동작구	사당2동	양지공원주민관리(주민자율관리위원회)	주민, 행정
서울 특별시	마포구		성미산살리기	성미산지킴기 모임
서울 특별시	마포구	홍익대앞(서교동, 동교동, 상수동)	홍대앞 놀이터 프로젝트	주민, 전문가 행정, 시민단체
서울 특별시	마포구	성산동	맞벌이 부부들이 공동육아를 위해 조합결성 및 운영(조합에서 단독주택 2층을 빌려 유아와 어린이들을 돌볼 수 있는 공간 마련)	주민, 시민단체
서울 특별시	마포구	성산동 595외 15개소	꽃밭조성	주민
서울 특별시	마포구	성산동 시영아파트	품앗이 과외실시	주민(15명)
서울 특별시	마포구	신촌	신촌문화거리만들기	주민
서울 특별시	마포구	연남동 259-1	꽃밭조성	주민
서울 특별시	마포구	연남동375-116	마을공지 꽃밭조성	주민
서울 특별시	서대문구	무악1 재개발지구	가이주단지(송학마을)를 건립하여 공부방 생산협동조합 등 운영	주민조직
서울 특별시	서초구	반포2동 16-1 반포미주아파트	주동 지하에 독서실 설치 운영	주민
서울 특별시	서초구	반포3동 239-1 반포우성아파트	주동 지하에 에어로빅교실과 독서실 설치 운영	주민
서울 특별시	서초구	서초동 1312 서초삼익아파트	주동 지하에 독서실 설치 운영	주민
서울 특별시	서초구	신반포 미도2차아파트	주동 지하공간을 미술실 설치 운영	주민

〈표 계속〉

시도	대상지역		주요내용	관련주체
서울 특별시	서초구	잠원동 59-10 잠원한신21아파트	주동 지하에 독서실 설치 운영	주민
서울 특별시	서초구	잠원동 62-4 잠원한신26차아파트	주동 지하에 에어로빅장 설치 운영	주민
서울 특별시	서초구	방배4동 산17-15	담장 및 꽃밭조성	주민
서울 특별시	성동구	자양동 695-2 한양아파트	주동 지하에 에어로빅교실 설치 운영	주민
서울 특별시	성동구	금호동, 행당동, 하왕동 2-1일대, 금호1-6, 금호6 재배갈지구 가이주단지(송학마을)	가이주단지(송학마을)의 친환경 마을 만들기 진행(벽화그리기, 마을만들기 프로그램 운영 등의 다양한 공동체활동진행)	주민, 행정
서울 특별시	성북구	정릉1동 16	주민들이 구청에 어린이 놀이공간 설치건의, 성북경찰서 반대로 무산	주민
서울 특별시	성북구	전릉동	차업은골목 만들기	
서울 특별시	송파구	올림픽선수촌아파트	부족한 주민복지공간확보(A상가 지하공간을 개조하여 에어로빅,차밍디스코, 단전호흡, 가 요교실등으로 이용)	주민, 행정
서울 특별시	송파구	잠실5동 주공아파트 516호	벽면녹화	주민
서울 특별시	송파구	풍납2동 현대아파트	생울타리 조성	주민
서울 특별시	송파구	신천동	어린이 도서관 운영	주민
서울 특별시	송파구	관내	골목관리자원봉사자를 모집하여 골목청소 및 도로관리 등의 활동 전개	행정, 주민
서울 특별시	송파구	잠실7동 우성아파트	주변환경 개선(공터에 꽃과 묘목식재)	주민
서울 특별시	송파구	잠실3동	파출소 벽화그리기	행정(파출소), 개인 (송미숙)

(표 계속)

시도	대상지역		주요내용	관련주체
서울 특별시	송파구	거여6단지 아파트	어린이 놀이터 개선	도시개발공사
서울 특별시	양천구		백제문화관 건립운동	시민단체(열린 사회시민회의)
서울 특별시	양천구	목5동 904번지 목동 4 단지아파트	부족한 주민 복지공간 확보(문화공간 조성, 헌 옷 판매대금 등으로 운영)	주민
서울 특별시	양천구	목동아파트	음식물쓰레기 자원화	주민
서울 특별시	영등포구	도림2동 270-2	담장녹화(장미길)	주민
서울 특별시	용산구	관내	대문개조, 담장등 개조하여 주차장 설치할 경우 구청에서 설치비용 지원	주민, 행정
서울 특별시	용산구	동부이촌동 한강복지아파트	쾌적한 주거환경 조성을 위해 재건축밀도를 낮춤	주민
서울 특별시	용산구	동부이촌동 완공아파트	5층 250가구를 280%의 용적률로 재건축하려 하였으나 진행되지 못함	주민
서울 특별시	은평구	갈현1동 436-14 갈골리공원 주변	갈곡리공원 제모습찾기 운동	주민, 시민단체(열린사회 은평시민회)
서울 특별시	은평구	녹번 종합사회복지관 주변		주민, 시민단체
서울 특별시	은평구	진관내동 한양주택	주택별호 생울타리 조성	주민
서울 특별시	은평구	녹번초등학교 주변	교통안전지도 만들기, 신문제작, 초등학교 주변문제 개선건의	시민단체, 어머니회, 학생
서울 특별시	은평구	녹번초등학교 주변	안전한 통학로 만들기	시민단체(녹번YMCA)
서울 특별시	은평구	불광2동	안전한 통학로 만들기	시민단체(도시연대)
서울 특별시	종로구	가회동 1번지	골목에 장미넝쿨 식재 및 장미골목 풋말 설치	주민
서울 특별시	종로구	인사동	지역의 가치재발견 노력(인사동 주변에 산재한 역사문화재와 각종중요시설물을 탐사함)	시민단체

〈표 계속〉

시도	대상지역		주요내용	관련주체
서울 특별시	종로구	인사동	작은가게살리기	주민, 행정, 시민단체 (도시연대)
서울 특별시	중구		북촌 한옥가꾸기	(사)종로북촌 가꾸기회
서울 특별시	중구	명동	중앙로와 명동로를 중심으로 보도 및 차도포장, 가로시설물, 건물외관 등의 정비와 다양한 축제개최	행정, 주민조직
서울 특별시	중구	명동	명동축제개최(명동상권활성화위해)	지역상인, 이벤트기획사 및 기업체
서울 특별시	종량구	면목7동 청운빌라	아카시아 축제 개최(마을 축제로서 광대놀이패, 농악놀이, 노래자랑등의 행사개최)	주민
인천 광역시	강화군	화도면 장화리	주민참여가 활성화된 환경마을	주민, 시민단체
인천 광역시	부평구		문화의거리 조성	행정, 추진협의회
인천 광역시	부평구	부평동 부개1동	조합원들의 무료건강검진활동에서 지역사회 의 건강증진을 위한 보건활동	주민, 시민단체
인천 광역시	부평구	부평동 부평시장	구청에서 부평시장 중앙로에 가로시설물을 정비하고, 주민들은 분수대 설치함.	행정, 주민조직
인천 광역시	서구	불로동 현대아파트	커뮤니티 공간만들기	주민
인천 광역시	서구	불로동 신명아파트	관리실 2층에 문화센터 설치운영, 아름다운 벽화만들기	주민
인천 광역시	서구	가좌2동	아름다운 마을공동체 만들기 활동(마을의제 선정, 작은 음악회 개최등의 활동)	주민, 시민단체
인천 광역시	연수구	연수2동 634번지	주민자치센터의 공부방 운영을 계기로 지역 청소년을 위한 활동 전개	행정, 주민
인천 광역시	연수구	아파트지역	입주자 대표 연합회 구성, 주민 윌레토론회개최, 아파트 생활시민교실운영	주민
전라남도	보성군	관내 녹차생산단지일원	농업소득 향상을 위한 주민협의체 구성	주민, 행정

〈표 계속〉

시도	대상지역		주요내용	관련주체
전라북도	무주군	안성면	자발적 생태마을	주민, 시민단체
전라북도	장수군	관내	농업소득 향상을 위한 지역순환농업 전개	주민, 행정
전라북도	전주시	완산구 교동,전동,풍남동 3가 일대	전주 한옥마을 가꾸기	시민단체(다문), 전문가
전라북도	전주시	신일강변아파트	문화공간마련, 마을축제	주민
전라북도	전주시		전주천 자연형 하천복원	공동협의회
전라북도	전주시		동문문화거리만들기	동문포럼
전라북도	진안군	용담면 신외룡마을	농촌공동체 복원을 위한 활동과 마을별 특화 사업발굴 및 육성 등을 위한 활동을 전개함	주민, 행정(진안군)
전라북도	진안군	능금리,학선리등 7개 마을	능길마을 만들기	주민, 행정(진안군)
전라북도	진안군		생명의숲 지역살리기 운동	주민, 행정(진안군)
제주도	제주시	화북 주공아파트	입주당시 피해문제 해결과 이후 단지간의 공동체의식형성을 위한 각종문화행사 개최	주민
충청북도	단양군	단양읍사무소	담장없는 읍사무소 개설(주민 휴식처 제공 및 유치원생 등의 지역학습장으로 이용)	행정(단양읍사무소)
충청북도	청주시		모충초등학교 통학로 개선	주민, 행정
충청북도	청주시	관내	주민과 함께 만든 친환경도시계획	시민단체(청주경실련, 충북참여시민연대), 행정
충청남도	금산군	금성면 양전리	지역주민의 문화 및 복지 향상을 위한 “금산다락원” 건립 및 운영	행정
충청남도	서천군	마서면 합전	농림부 팜스테이, 행정자치부 아름마을	주민
충청남도	아산시	송악면 외암리1구	외암 민속마을보존	주민, 시민단체(YMCA)
충청남도	홍성군	홍동면 문당리	농림부 환경농업시범마을, 환경부 자연생태 우수마을	주민, 시민단체, 전문가

부록 2: 살기좋은 지역만들기 관련 사업 현황

구분	대상지역	사업내용	비고	
살기좋은 지역 만들기 (행자부)	국가지정 시범지역 (30개)	부산 기장군	예술과 소득의 농촌체험마을	문화형
		경기 안성시	안성마춤 Community Art Town	문화형
		경기 양주시	천생연분 자전거 마을	관광형
		강원 영월군	사랑과 정의 스위트 홈 마을	가족형
		강원 철원군	남대천 쉬리마을	기타형
		강원 화천군	생태형 지역만들기	생태형
		충북 보은군	속리산속 생태관광체험마을	생태형
		충북 단양군	에듀토피아 단양 글로벌 빌리지	교육형
		충남 논산시	햇빛촌 비랑산 마을	가족형
		충남 금산군	수통고을 적벽강 생명마을	생태형
		전북 남원시	춘향이 열이 담긴 건강한 구름다리 마을	건강형
		전북 완주군	대승 천년한지 전원박물관 마을	문화형
		전북 부안군	은빛갈대 서비노을 자전거마을	생태형
		전남 곡성군	자연속 섬진강 기차마을	관광형
		전남 장흥군	인간·자연 공존 우산 Slow World	가족형
		전남 강진군	천년 비색 청자마을	문화형
		전남 무안군	하늘 백련마을 조성	산업형
		전남 함평군	나비연꽃마을	생태형
		전남 완도군	살기좋은 울모래 마을	관광형
		전남 진도군	시서화의 고장 윤림예술촌	전통형
		경북 포항시	다무포 고래해안 생태마을	생태형
		경북 안동시	안동 산약(마)마을	산업형
		경북 군위군	행복 한밤마을	생태형
		경북 의성군	산수유 마을 꽃길	생태형
		경북 영덕군	축산아트 프로방스	관광형
		경북 고령군	대가야 가얏고 마을	문화형
		경남 밀양시	공연예술 메카 밀양만들기	문화형
		경남 남해군	보물섬 남해 참좋은 물건만들기	관광형
		경남 함양군	세대와 문화 이어가는 전통마을	전통형
		제주 제주시	자연과 문화예술의 에코빌리지	생태형

〈표 계속〉

구분	대상지역	사업내용	비고	
살기좋은 지역 만들기 (행자부)	도지정 시범지역 (17개)	강원 강릉시	살기좋은 해살이 마을	관광형
		강원 횡성군	수해를 넘어 태어나는 마을	문화형
		강원 양양군	누구나 가고픈 송천 자송마을	문화형
		충남 서천군	도시와 농촌의 갈숲마을	산업형
		충남 예산군	한국 의좋은 마을	문화형
		전북 진안군	안천 에듀-휴파크 마을	교육형
		전북 장수군	장수무병마을 양약가꾸기	건강형
		전북 임실군	한국의 스위스 아펜젤 치즈마을	산업형
		전북 고창군	흥덕 복분자 타운	산업형
		전남 광양시	웰빙 리버사이드 빌리지	생태형
		전남 담양군	역사의 혼이 숨쉬는 전통음식고을	산업형
		전남 구례군	지리산 산수유 마을	산업형
		전남 보성군	녹차향이 감도는 다향마을	생태형
		전남 해남군	세계로 향하는 땅끝마을	관광형
		전남 장성군	ASSA 휴마을 그린 포리스트	생태형
		경북 경주시	함박산(천연염색) 꽃피는 마을	산업형
		경북 구미시	휴먼 디지털 산업 커뮤니티	문화형
살고싶은 도시 만들기 (건교부)	시범도시 (5개)	경기 안산시	광덕로 철도변 테마공원 조성사업	경관미관형
		강원 속초시	Sorak Maple Town 조성	도시정비형
		인천 남구	Robot Complex Zone 첨단 과학도시건설	정보과학형
		충남 서천군	봄의 도시 서천 만들기	도시정비형
		광주 광산구	맛·멋의 남도난장 송정골	경관미관형
	계획비용 지원금 지급도시 (6개)	대전 대덕구	금강변 로하스밸리 조성사업	생태환경형
		강원 영월군	역사문화 공원 조성 등	역사문화형
		충북 청주시	개발과 보전간 상생의 첫 도시	생태환경형
		충남 금산군	금산의 아주 특별한 School Complex	교육학습형
		전남 장성군	장성과 함께 하는 풍요로운 삶秀행복타운	건축문화형
		경남 창원시	자전거도시 창원발전전략	녹색교통형

〈표 계속〉

구분	대상지역	사업내용	비고	
살고싶은 도시 만들기 (건교부)	시범마을 (25개)	서울 종로구	한평공원에서 마을로 살고싶은 북촌 만들기	
		서울 마포구	돌봄 네트워크 활용을 통한 성미산 만들기	
		부산 북구	도심속 청정 생태 학습장 조성	
		부산 해운대	「반송을 세우자」마을만들기	
		부산 남구	공동묘지의 소공원화(도시숲) 조성	
		대구 중구	“꼬불꼬불 이야기 있는 골목길 따라”	
		인천 계양구	살고싶은 농촌귀향도시 조성	
		광주 북구	詩畵 문화마을	
		광주 서구	풍암저수지 웰빙테마파크	
		광주 남구	1천 개의 이야기가 있는 마을	
		대전 서구	증촌 꽃마을 조성사업	
		경기 부천시	펼벽문화마을 가꾸기 사업	
		경기 시흥시	상쾌한 마을 '정왕2동 만들기	
		경기 수원시	푸른행복이 있는 초록생태마을 송죽 만들기	
		경기 과천시	전통줄타기의 본향 살고싶은 갈현동 만들기	
		경기 화성시	창문예술마을 만들기	
		강원 동해시	“약천 남구만” 시조마을 만들기	
		충북 청주시	청주 평동 전통떡 마을조성사업	
		전북 전주시	전통 향교마을 가꾸기 사업	
		전남 순천시	주민과 함께 가꾸어 나가는 희망의 순천만	
		전남 여수시	만성 블랙샌드큐어(Black Sand Cure) 만 들기	
		경북 김천시	남산 시범마을 사업	
		경남 거제시	외국인과 함께 하는 지역만들기	
		제주 서귀포	살고싶은 예래 생태마을만들기	
		제주 제주시	관광도시 활성화를 위한 연동상가 개선사업	
가고 싶은섬 (문광부)	시범사업 대상지역 (4개)	충남 보령시	외연도	
		전남 완도군	청산도	
		전남 신안군	홍도	
		경남 통영시	매물도	

〈표 계속〉

구분	대상지역	사업내용	비고	
살기좋은 농촌마을 가꾸기 (농림부)	농촌마을 종합개발 사업 대상지역	경기 양평군	연수	
		경기 이천시	석산	
		경기 안성시	강촌	
		경기 연천군	초성	
		강원 화천군	토고미	
		강원 인제군	용대	
		강원 홍천군	회동성동	
		강원 철원군	자등	
		충북 음성군	감곡	
살기좋은 농촌마을 가꾸기 (농림부)	농촌마을 종합개발 사업 대상지역 (04 계획 , 05 착수 (36개))	충북 단양군	가곡	
		충남 홍성군	문당	
		충남 예산군	둔리	
		충남 청양군	서정	
		충남 부여군	반산	
		충남 공주시	양화	
		전북 남원시	흔불문학	
		전북 고창군	선동	
		전북 김제시	광활	
		전북 부안군	우동	
		전남 장흥군	수문	
		전남 구례군	방광	
		전남 함평군	상곡	
		전남 보성군	오봉	
		전남 장성군	황룡	
		경북 문경시	상내	
		경북 안동시	중기구	
		경북 영양군	원리	
		경북 영주시	부석사	
		경북 영덕군	도천	
경북 예천군	회룡포			

〈표 계속〉

구분	대상지역	사업내용	비고
	경남 하동군	평사	
	경남 함양군	이전	
	경남 합천군	영전	
	경남 사천시	무고	
	경남 창녕군	구계	
	제주 서귀포	감산대평	
농촌마을 종합개발 사업 대상지역 (05 계획 , 06 착수) (20개)	경기 화성시	고정	
	경기 파주시	장마루	
	강원 평창군	물구비	
	강원 강릉시	꼬까미	
	충북 영동군	지내	
	충북 충주시	달두루	
	충남 서산시	팔봉산	
	충남 서천군	길산	
	전북 장수군	오산	
	전북 군산시	금강철새	
	전남 무안군	월선	
	전남 강진군	송월	
	전남 담양군	창평	
	경북 봉화군	서벽	
	경북 청송군	신촌	
	경북 상주시	야무진	
	경남 남해군	신전	
	경남 거제시	거림	
	경남 함안군	월촌	
	제주 제주시	판포	

〈표 계속〉

구분	대상지역	사업내용	비고	
살기좋은 농촌마을 가꾸기 (농림부)	농촌마을 종합개발 사업 대상지역 (' 05 계획 ' 07 착수) (20개)	경기 여주군	하품	
		경기 용인시	독성	
		강원 원주시	황둔	
		충북 제천시	용두산	
		충북 증평	상그린	
		충남 태안군	별주부	
		전북 무주군	청량	
		전북 정읍시	태산선비	
		전남 곡성군	돌실	
		전남 나주시	철야	
		전남 영광군	두우	
		전남 함평군	가덕	
		전남 화순군	윤주	
		경북 고령군	진촌	
		경북 성주군	선남	
		경북 울진군	온정	
		경북 청도군	성곡	
		경남 거창군	월성	
		경남 김해시	생철	
		경남 산청군	생초	
농촌마을 종합개발 사업 대상지역 (' 06 계획 ' 07 착수) (20개)	인천 강화군	선원		
	강원 삼척시	신선		
	강원 정선군	도전		
	강원 횡성군	공근북부		
	충북 괴산군	같은		
	충북 보은군	서원		
	충남 당진군	거문들		
	충남 논산시	황산벌		
	전북 임실군	박사고을		
	전북 남원시	흥부골		
전북 진안군	능길			

〈표 계속〉

구분	대상지역	사업내용	비고	
살기좋은 농촌마을 가꾸기 (농림부)	농촌마을 종합개발 사업 대상지역 (' 06 계획 ' 07 착수) (20개)	전남 광양시	비평	
		전남 장흥군	덕도	
		전남 고흥군	한동	
		전남 신안군	복룡	
		경북 영주시	노좌	
		경북 상주시	황령남곡	
		경북 영천군	보현산	
		경남 밀양시	사연	
	경남 의령군	자굴산		
	전원마을 조성지구 (55개소)	강원 원주시	관부 후리사지구	' 05
		강원 강릉시	성산 산북지구	' 05
		강원 영월군	주천 도천지구	' 05
		강원 인제군	북 한계지구	' 05
		강원 강릉시	연곡 연곡지구	' 06
		강원 횡성군	둔내 둔내지구	' 06
		강원 인제군	남 정자지구	' 06
		강원 춘천시	사북 송암지구	' 06
		충북 충주시	양성 양성지구	' 05
		충북 제천시	송학 송학지구	' 05
		충북 제천시	백운 애련지구	' 06
충남 서천군		판교 등고지구	' 06	
충남 천안시	수신 장산지구	' 06		
충남 예산군	덕산 대동지구	' 06		
충남 홍성군	장곡 지정지구	' 06		
충남 청양군	대치 작천지구	' 06		
충남 공주시	반포 봉곡지구	' 06		
충남 공주시	우성 한천지구	' 06		
전북 군산시	옥산 옥산지구	' 05		
전북 완주군	구이 이성지구	' 05		
전북 완주군	구이 덕천지구	' 05		

〈표 계속〉

구분	대상지역	사업내용	비고	
살기좋은 농촌마을 가꾸기 (농림부)	전원마을 조성지구 (55개소)	전북 부안군	변산 운산지구	' 05
		전북 김제시	하 하동지구	' 06
		전북 순창군	금과 금과지구	' 06
		전북 진안군	동향 학선지구	' 06
		전남 담양군	수북 수북지구	' 04
		전남 순천시	상사 마륜지구	' 05
		전남 나주시	봉황 만봉지구	' 05
		전남 나주시	다시 신광지구	' 05
		전남 담양군	창평 유천지구	' 05
		전남 보성군	득량 비봉지구	' 05
		전남 함평군	해보 금덕지구	' 05
		전남 순천시	서면 서면지구	' 06
		전남 광양시	옥곡 묵백지구	' 06
		전남 담양군	금성 대성지구	' 06
		전남 담양군	창평 용수지구	' 06
		경북 성주군	벽진 벽진지구	' 05
		경남 의령군	칠곡 양천지구	' 04
		경남 진주시	금산 갈전지구	' 05
		경남 통영시	용남 양촌지구	' 05
		경남 사천시	정동 대곡지구	' 05
		경남 김해시	생림 생림지구	' 05
		경남 밀양시	초동 초동지구	' 05
		경남 함안군	산인 모곡지구	' 05
		경남 고성군	동해 내산지구	' 05
		경남 산청군	단성 석대지구	' 05
		경남 남해군	이동 용소지구	' 05
		경남 김해시	상동 여차지구	' 06
		경남 의령군	화정 공모지구	' 06
		경남 의령군	정곡 백곡지구	' 06
		경남 남해군	남면 향촌지구	' 06
경남 고성군	동해 장기지구	' 06		

〈표 계속〉

구분	대상지역	사업내용	비고	
살기좋은 농촌마을 가꾸기 (농림부)	전원마을 조성지구 (55개소)	경남 함양군	지곡 보산지구	' 06
		제주 북제주	한경 저지지구	' 05
		제주 남제주	표선 성읍지구	' 05
휴양바다 마을 (해수부)	시범사업 대상지역 (2개)	전남 영광군		
		경남 남해군		

부록 3: 살기좋은 지역만들기 실태조사 설문지

안녕하십니까?

저희 연구원은 행정자치부와 공동으로 살기좋은 지역 만들기 사업의 문제점 파악과 개선방안 마련을 위해 살기좋은 지역 만들기 사업 실태조사를 실시하고 있습니다.

여러분께서 주시는 고견은 정책개발을 위한 기초통계자료로만 사용될 것입니다. 설문에 성실히 응답해 주시면 큰 도움이 되겠습니다.

감사합니다.

〈문의처〉

한국지방행정연구원 김선기 02-3488-7342
이소영 02-3488-7328

※ 해당되는 항목에 체크(✓) 하거나 내용을 괄호 () 안에 기입해 주시기 바랍니다.

1. 귀 기관에서 현재 추진하고 있는 살기좋은 지역만들기 사업에 대한 일반사항을 기입해 주십시오.

관련부처	사업명(또는 사업지구명)	총사업비 (2007년)
행정자치부 살기좋은 지역만들기		()백만원
건설교통부 살고싶은 도시만들기		()백만원
농림부 농촌마을종합개발사업		()백만원
농림부 전원마을조성사업		()백만원
문화관광부 가고싶은 섬		()백만원
해양수산부 휴양바다마을		()백만원
자체추진사업		()백만원

☞ 사업명(또는 사업지구명) 예시 : 별첨자료

2. 살기좋은 지역 만들기 사업을 추진하기 위한 전담조직이 있습니까? 있다면 구성은 어떻게 됩니까?

〈총괄 조직〉

구 분	자치단체 내	자치단체 외
유, 무	유 () 무 ()	유 () 무 ()
조직명칭	()	()
조직구성	()	()

〈단위사업별 전담조직 1(건교부 살고싶은 도시 만들기 사업)〉

구 분	자치단체 내	자치단체 외
유, 무	유 () 무 ()	유 () 무 ()
조직명칭	()	()
조직구성	()	()

〈단위사업별 전담조직 2(농림부 관련 사업)〉

구 분	자치단체 내	자치단체 외
유, 무	유 () 무 ()	유 () 무 ()
조직명칭	()	()
조직구성	()	()

〈단위사업별 전담조직 3(기타 사업)〉

구 분	자치단체 내	자치단체 외
유, 무	유 () 무 ()	유 () 무 ()
조직명칭	()	()
조직구성	()	()

☞ 조직구성의 경우, 자치단체의 경우 주무부서 등(지역개발과, 건설과, 혁신기획과 등)을 표기하고, 자치단체 외의 경우는 조직을 구성하는 관련단체나 조직, 사람 등(영농조합법인, 00작목반 등)을 표기해 주십시오.

☞ 관련 사업별로 주무부서 및 외부 단체가 상이한 경우 <단위사업별 전담조직>란에 기입하여 주십시오.

3. 살기 좋은 지역 만들기 담당 공무원의 현재 보직기간은 평균 얼마입니까?
 ()년 ()월

4. 살기좋은 지역 만들기 사업 관련 다음에 대한 자율성은 어느 정도입니까?

구분	매우 강함	강함	보통	약함	매우 약함
계획수립	()	()	()	()	()
사업집행	()	()	()	()	()
예산편성 및 지출	()	()	()	()	()

5. 살기좋은 지역 만들기 관련 계획은 어떤 방법으로 수립하였습니까? 해당 관련 계획에 대해 체크해 주십시오. (대상지역으로 선정되지 않은 지자체의 경우도 기입바랍니다)

구분	행자부 살기좋은 지역 만들기 계획	건교부 살고싶은 도시만들기 계획	농림부 관련 계획	기타 계획 ()
① 자치단체 자체수립	()	()	()	()
② 외부용역 수립	()	()	()	()
③ 기타	()	()	()	()

6. 살기좋은 지역 만들기 계획수립시 의견수렴을 위한 주민설명회, 공청회 및 토론회 등은 몇 번 개최하였습니까? 해당 관련 계획별로 횟수를 기입하여 주십시오

행자부 살기좋은 지역 만들기 계획	건교부 살고싶은 도시만들기 계획	농림부 관련 계획	기타 계획 ()
()회	()회	()회	()회

7. 지난 1년간 살기좋은 지역 만들기 인적자원의 능력향상을 위한 워크샵, 포럼 및 세미나, 교육 개최회수는 얼마입니까?
 총 () 회

8. 살기좋은 지역 만들기의 사업 추진을 주도하는 수준은 각 주체별로 어떻습니까?

구분	매우 주도	주도	보통	미흡	매우 미흡
중앙(균형위, 중앙부처)	()	()	()	()	()
해당 광역자치단체	()	()	()	()	()
해당 기초자치단체	()	()	()	()	()
지역주민(단체)	()	()	()	()	()
NGO	()	()	()	()	()
대학, 연구기관 등 전문가	()	()	()	()	()

9. 살기좋은 지역만들기의 추진과 관련, 해당 지방자치단체와 중앙, 지방, 의회, 주민 등과의 협력수준은 어떻습니까?

구분	매우 활성화	활성화	보통	미흡	매우 미흡
중앙(균형위, 중앙부처)	()	()	()	()	()
타 기초자치단체	()	()	()	()	()
해당 광역자치단체	()	()	()	()	()
기초지방의회	()	()	()	()	()
지역주민	()	()	()	()	()
지역언론	()	()	()	()	()
대학, 연구기관 등 전문가	()	()	()	()	()
NGO	()	()	()	()	()
지역혁신협의회	()	()	()	()	()
지역협력단	()	()	()	()	()

10. 살기좋은 지역만들기 사업을 추진함에 있어 지역내 다른 사업과의 연계는 어떻습니까? 또한 다른 사업과의 연계의 필요성은 어떻습니까?

연계 수준	매우 활성화	활성화	보통	미흡	매우 미흡
지역내 다른 사업	()	()	()	()	()

연계 필요성	매우 필요	필요	보통	불필요	전혀 불필요
지역내 다른 사업	()	()	()	()	()

11. 살기좋은 지역만들기 사업 추진과 관련, ‘마을 만들기’ 또는 ‘지역 만들기’ 관련 조례가 제정되어 있습니까?

① 조례 유 () (조례명칭:) 제정시기: ()

② 무 ()

12. 살기좋은 지역만들기 사업 추진과 관련, ‘마을만들기 자문단’을 구성·운영하고 있습니까?

① 구성하고 있음 () (명칭:) 구성시기: ()

② 구성하고 있지 않음 ()

12-1. 마을 만들기 자문단이 구성되어 있는 경우, 자문단의 자문회의는 지난 1년간 총 몇 회나 개최하였습니까?

총 () 회

13. 살기좋은 지역 만들기 사업계획서 및 사업집행 평가시 다음의 각 항목은 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?

항 목		평 가 지 표	매우 중요	중요	보통	중요하 지않음	전혀중 요하지 않음
지역 여건 및 의지	여건	■ 대상지역의 특화브랜드 소지정도					
		■ 대상지역이 발전에 필요한 기반 구비 정도					
		■ 대상지역 구성원의 특성					
		■ 대상지역의 소득기반 존재 정도					
		■ 지역공동체 의식 존재 정도					
	의지	■ 시군구 자체 재원확보 정도					
		■ 민간자본 유치정도					
■ 시군구 전담조직 정비 및 업무조정 정비							

항 목	평 가 지 표	매우 중요	중요	보통	중요하 지않음	전혀중 요하지 않음
계획 내용	목표	■ 비전 및 목표의 적합성				
	총실성	■ 계획의 포괄성				
		■ 자원투자계획의 효율성				
		■ 비재정활동의 모색정도				
	예술성	■ 품격과 예술성을 갖춘 지역재창조 계획정도				
	지속 가능성	■ 주민구성원 증가 가능성				
		■ 지역소득기반 확대 가능성				
실현 가능성	■ 대상지역 범위 선정의 현실성					
	■ 재원확보 방안의 현실성					
	■ 전문가적 지원체계 구비정도					
민간 참여	■ 계획의 아이디어 원천발굴과정에 주민 참여도					
	■ 계획수립과정에서의 주민참여도					
	■ 지역만들기 시행과정에서의 주민참여 방안 반영도					
기대 효과	■ 타 지역으로의 파급성					
	■ 지역사회 삶의 질 개선 기여 정도					

14. 지방주도의 지역만들기 사업의 추진을 위하여, 중앙정부가 집중 지원하여야 할 부분은 무엇이라고 생각하십니까? 중요한 것 순으로 세 가지만 1,2,3으로 기입하여 주십시오.

- ① 인센티브 사업비 예산편성 및 정책패키지 지원 등의 재정적 기반 확보
- ② 중앙 단위의 마을 만들기 전문 자문단 구성 등의 전문가 인력 지원
- ③ 지방공무원, 주민 등의 역량강화를 위한 관련 교육의 실시
- ④ 해외 성공사례 벤치마킹을 위한 국제 연수 지원
- ⑤ 각종 홍보 이벤트 개최 등으로 사업의 공감대 확산
- ⑥ 마을공공 디자인 설계 등의 각종 가이드 라인 매뉴얼 제작 보급
- ⑦ 기타 ()

15. 살기좋은 지역 만들기의 개선에 대한 기타 의견을 자유롭게 적어 주십시오.

주민주도형 지역 만들기 추진 모형

발행일 : 2007년 12월 31일

발행인 : 김 주 현

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel : 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : 크리홍보주식회사

Tel. 02)737-5377

*출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-309-1