3권 [illegible]

4권 누리사업

[illegible]혁신클러스

[illegible]

한국생산성본부

위원회

국가균형발전위원회 건설교통부 행정자치부 농림부

진 혁 국가균형발전위원회 [illegible]

이 경 문 국가균형발전위원회 과장

안 진 권 국가균형발전위원회 전문위원

허 영 숙 한국생산성본부 팀장

균형발전 핵심 정책

# 살기좋은 지역만들기

지역혁신

균형발전 핵심 정책

# 살기좋은 지역만들기

균형발전 정책교본
**살기좋은 지역만들기**

**발행** 국가균형발전위원회 / 산업자원부 / 한국생산성본부

**저자** 류중석 / 송미령 / 이성은 / 이왕건 / 이재준

**인쇄** 고려프린테크

ⓒ국가균형발전위원회
2007 Printed in Korea

서울시 종로구 적선동 122-1 생산성빌딩 3F
Tel : 02)2100-8234
Fax : 02)3210-4811
www.balance.go.kr

# 발간사

우리나라는 지난 60년대 초부터 강력한 중앙집권체제를 바탕으로, 선택과 집중의 논리에 따라 수도권을 중심으로 한 불균형 성장정책을 추진해왔습니다. 그리하여 단기간에 고도 경제성장이라는 열매를 맺을 수 있었습니다.

그러나 이러한 정책으로 인해 우리나라는 지역간 불균형이 심화되어 수도권은 인구의 과잉집중에 따른 부동산가격 상승과 환경오염 등 많은 사회적 · 환경적 고통을 받고 있고, 지방은 지방대로 계속 사람들이 빠져나가며 활력을 잃는 악순환이 지속되고 있습니다.

이러한 악순환 구조는 지역간 불균형과 계층간 불균형을 심화시켜 국민통합을 위협하고 있고, 다른 한편으로 지방의 쇠퇴에 따라 국가 전체의 성장 잠재력마저 떨어뜨려 대한민국이 선진국의 문턱을 넘어서는 것을 어렵게 만들고 있습니다.

이런 문제의식에 입각하여 참여정부는 출범 초기부터 국가균형발전정책을 핵심 국정과제로 설정하였으며, "전국이 고루 잘사는 균형사회의 건설"이라는 비전 아래 지금까지 혁신주도형 지역발전을 적극적으로 추진해왔습니다.

이에 따라 참여정부는 전국의 각 지역들이 기나긴 중앙의존성에서 벗어나 혁신역량을 확충하고 산학연관 협동체계를 구축하여 스스로 자립할 수 있도록 여러 가지 지원을 해오고 있습니다.

특히 참여정부는 지역 내에서 인재-기술-산업의 선순환 고리가 형성되도록 하는 데 정책적 노력을 집중해왔습니다. 이를 위해 지방대학혁신역량강화사업(NURI)을 통해 지역의 산업발전을 주도할 수 있는 전문인력을 양성하고 있습니다. 2003년 전체 R&D 예산의 27%에 불과하던 지역 R&D 예산을 2007년도에는 40%까지 증가하여 지역의 기술개발 역량을 강화하고 있습니다. 전국 각 지역마다 4개씩의 전략산업을 선정하도록 하여 지역의 자립적 산업발전을 뒷받침하고 있습니다. 대덕연구개발특구와 7개의 산업클러스터(반월 · 시화, 원주, 구미, 울산, 창원, 광주, 군산)는 인재-기술-산업이 가장 긴밀하게 결합된 지역의 신성장거점으로 발전하고 있습니다.

이러한 노력과 함께 참여정부는 균형발전을 촉진하기 위해 49개의 중앙행정기관과 178개의 공공기관을 전국에 분산 배치하는 매우 강도 높은 정책을 추진해오고 있습니다. 행정중심복합도시 건설과 10개의 혁신도시 건설 사업은 모두 이런 정책적 결단의 산물입니다. 그 외에 6개의 기업도시가 건설되고 2단계 국가균형발전정책으로 기업의 지역투자가 가시화되면 정체된 지역에도 새로운 발전의 에너지가 샘솟게 될 것입니다.

최근에 접어들어 참여정부가 추진해온 많은 정책들이 조금씩 성과를 보이고 있는 것은 나라의 장래를 위해 참으로 다행스러운 일입니다. 지역에서도 여러 지방자치단체와 지역혁신리더들이 함께 노력하여 의미있는 변화들이 곳곳에서 나타나고 있습니다. 이에 대해 국내는 물론 해외에서도 관심이 고조되고 있습니다. 특히 아일랜드, 프랑스, 알제리, 중국, 일본, 미국 등 여러 나라에서 한국의 균형발전에 대해 많은 관심을 표명하고 있습니다.

이런 점을 감안하여 국가균형발전위원회에서는 보다 많은 사람들이 지역혁신의 경험을 공유하고 상호학습을 하는데 표준이 되는 책자 발간의 필요성을 느껴, 그간 우리 모두가 함께 노력하여 기획하고 실천에 옮긴 대한민국의 국가균형발전의 이론과 역사를 '정책교본'이라는 이름에 담고자 합니다.

여기에는 참여정부가 추진해온 국가균형발전정책의 비전과 전략은 물론 현장에서의 실천 과정과 성과를 최대한 자세히 기록하였습니다. 나아가 지금까지의 경험을 토대로 차기정부에서 새로운 정책과 사업을 기획할 때 활용할 수 있는 '사업지침'도 제시하였습니다.

우리의 헌법 제123조 2항은 "국가는 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 갖는다"고 규정하고 있습니다. 따라서 균형발전 정책은 어느 정부든 지속적으로 실천해야 하는 국가의 소중한 의무입니다. 그래야만 국민통합과 국가발전 잠재력을 모두 확충할 수 있게 될 것입니다.

이번에 출간하는 7권의 정책교본 시리즈는 미래의 정부 관계자, 지자체 관계자, 지역혁신리더, 지역주민들이 국가균형발전의 성스러운 의무를 실행에 옮기고자 할 때 항상 꺼내보고 활용할 수 있는 나침반이자 충실한 가이드북이 될 것입니다.

이제 한국은 '함께 번영하는 균형발전정책'을 통해 공동체 사회의 이상을 실현하면서 국가의 발전 잠재력도 더욱 키우는 새로운 단계로 접어들고 있습니다. 정부가 바뀌고, 시대가 바뀌더라도 참여정부가 추구해온 균형발전 사회의 비전은 변함없이 계승되어야 할 것입니다. 이 정책교본들이 우리의 비전을 다음 시대로 연결하는 징검다리가 되기를 희망합니다.

마지막으로 이 책의 집필을 위해 수고해주신 전문가 여러분께 감사드리고, 이 책을 읽고 우리의 꿈을 더 높고 더 크게 실현해줄 미래의 지도자들께도 미리 감사의 말씀을 드립니다.

2007년 2월

국가균형발전위원회 위원장 성 경 륭

# 목 차


## 1장 정책 개관

1. 추진배경 … 12
 1) 도시화의 진전에 따른 삶의 질 저하 … 12
 2) 국토불균형의 실상과 문제점 (수도권 집중) … 14
 3) 새로운 패러다임의 모색과 살기 좋은 지역 만들기 … 15
2. 정책목표와 과제 … 18
 1) 비전과 목표 … 18
 2) 주요 정책 과제 … 19
3. 종전의 지역개발정책과의 차별성 … 22

## 제2장 이론적 배경과 정책 모델

1. 관련 이론 및 정책 고찰 … 26
 1) 이상도시 및 전원도시 이론 … 26
 2) 도시 미화운동 … 30
 3) 뉴 어버니즘(New Urbanism) … 32
 4) 스마트 성장 … 36
 5) 유럽연합의 농촌경제발전 정책(LEADER PLUS) … 38
 6) 유럽의 섬 개발 전략 … 50
2. 정책적 시사점과 한국형 모델의 모색 … 63
 1) 정책적 시사점 … 63
 2) 한국형 모델의 모색 … 64

## 제3장 정책 설계 및 사업 성공요소

1. 사업의 기본 틀과 추진 전략 … 68
 1) 사업추진의 기본 원칙 … 68
 2) 사업 유형 선정 및 기획 … 69
 3) 사업의 추진 및 관리 … 72
 4) 재원의 조달 및 운영 … 73
2. 사업의 추진체계 및 추진현황 … 75
 1) 제도적 기반 및 지원체계 구축 … 75
 2) 지역별(도시 · 농촌 · 섬) 사업 유형 … 93
 3) 부처별 추진 현황 … 118
3. 사업 성공 요건과 성과 제고방안 … 137
 1) 개념 정립과 공론화 … 137
 2) 주민 의식 개혁과 공동체 기능 회복 … 140
 3) 참여 극대화 및 거버넌스 체제 … 142

## 제4장 국내외 사례

1. 국내 사례 … 148
 1) 공간의 질 제고 … 148
  (1) 안양천 살리기 … 148
  (2) 서울시 광진구 노유거리 … 156
 2) 삶의 질 향상 … 163
  (1) 대구광역시 삼덕동 문화마을 … 163

# 목 차


(2) 광주광역시 북구 문화동 … 172
3) 도농상생의 복합생활공간 조성 … 182
(1) 강원도 화천군 토고미 마을 … 182
(2) 도농교류의 새로운 모델 - 이천시 부래미마을 … 191
4) 지역공동체 형성 및 복원 … 201
(1) 강원도 태백시 철암마을 … 201
(2) 인천시 계양구 효성동 마을공동체 만들기 … 209
5) 지역별 특화브랜드 창출 … 215
(1) 곤충을 지역브랜드화한 함평군 … 215
(2) 안성시 '안성마춤' 브랜드 … 225
2. 외국사례 … 235
1) 일본의 마찌즈꾸리 운동 … 235
2) 미국의 Livable Community운동 … 249
3) 문화예술도시 사례 … 266
(1) 빌바오(Bilbao) … 266
(2) 요코하마(Yokohama) … 274
4) 환경생태도시 사례 … 283
(1) 프라이부르그(Freiburg) … 283
(2) 꾸리찌바(Curitiba) … 293

제5장 실무 기획 지침
1. 지역 여건 확인 및 잠재력 조사 … 304
1) 자발적 주민의식과 공감대 형성 … 304
2) 사업추진팀 구성 … 307
2. 주체별 역량 강화와 시너지 제고 … 312
1) 리더의 발굴과 양성 … 312
2) 교육, 연수 및 평생학습체제 … 315
3) 전문가 역할과 컨설팅 … 318
4) 주체별 역할정립 및 기관간 네트워크 구축 … 320
3. 민관 협력 파트너쉽과 상향식 접근 … 322
1) 민관 협력 파트너쉽 모델과 적용 … 322
2) 주민 자율적 주도와 상향식 모형 … 324
4. 계획 수립과 주민 참여 … 327
1) 사업 구상, 기획 및 목표 설정 … 327
2) 지역 자원 발굴 및 사례 조사 … 333
3) 사업계획서 작성과 공모 신청 … 339
4) 지역 브랜드와 마케팅 전략 … 346
5. 사업 운영 및 관리 체계 … 355
1) 목표 관리와 평가 지표 작성 … 355
2) 모니터링과 성과 평가 … 359
3) 사후 관리와 인센티브 … 361

참고문헌 … 364

제 1 장

# 정책 개관

# 제1장 정책 개관

## 1. 추진배경

### 1) 도시화의 진전에 따른 삶의 질 저하

우리 나라는 1960년대 이후 반세기에 걸친 경제개발 과정에서 급속한 산업화와 도시화를 경험하였다. 그 결과 우리의 도시환경은 기반시설의 절대부족 속에 인구증가에 따른 토지문제, 주택문제, 환경문제 등이 대두되었다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 주택건설, 도로신설 및 확장, 상하수도 설비공급 등 도시의 물리적 기반시설을 확충하는데 모든 노력을 기울여왔다.

경제성장에 따라 절대빈곤에서 벗어나기는 했지만 양적인 수요를 채우는데 급급하였던 도시개발 정책으로 인하여 비록 양적인 지표상으로는 어느 정도 도시의 틀을 갖추었지만 도시에 사는 시민들의 삶은 질은 양적인 팽창에 비해서 높아지지 못했다. 급속한 개발은 필연적으로 자연환경의 파괴를 가져왔다. 하천은 오염되고 해안의 갯벌은 매립되었으며, 대기환경은 날이 갈수록 악화되었다. 주거단지를 개발하기 위해서 산이 파헤쳐졌고 도시의 하천은 복개되어 도로를 확장하는데 이용되었다.

대량생산을 위주로 한 물량공급의 피해는 도시환경의 악화로 나타났다. 우선 쾌적한 도시환경을 나타내는 가장 중요한 지표인 도시민 1인당 공원면적에 있어서 우리나라는 6.9㎡로 파리 10.4㎡, 뉴욕 14.1㎡, 런던 24.2㎡에 비해서 크게 부족하다. 이러한 양적인 지표 이외에도 생활주변에서 쉽게 이용할 수 있는 공원의 이용편리성 측면에서도 외국의 주요 도시들과 비교할 때 큰 차이가 난다. 또한 주거환경의 가장 중요한 요소인 주택을 살펴보면 우후죽순처럼 세워진 판상형의 아파트 단지는 비바람을 막는 최소한의 거주지로서의 역할은 담당할 수 있지만, 삶의 활력이 피어나는 정주지로서의 역할은 담당하지 못하고 있다. 고층아파트에 거주하는 인구가 전체의 절반을 넘어서고 있지만 아파트 단지는 개발이윤을 극대화하기 위해서 높은 용적률로 개발되고 있다. 아파트 위주의 주거문화는 획일적인 주거유형을 불러왔고 주택을 거주의 개념에서 투자나 투기의 개념으로 바꾸어 놓았다. 도시기반시설에 해당하는 도서관, 학교, 박물관 등 교육 · 문화 관련 시설은 대도시의 경우도 선진국에 비해서 열악하지만 지방도시의 경우는 태부족인 실정이다.

이러한 삶의 질 저하는 미구의 다국적 컨설팅 업체인 머서 휴먼 리소스 컨설팅(MHRC)이 발표한 삶의질 평가보고서에 잘 나타나 있다. 2007년에 발표된 삶의 질 평가에서 전세계 215개 도시가운데 서울은 87위, 울산은 113위를 기록하였다. 우리나라가 세계 10대 경제대국인 것을 감안하면 OECD국가 중에서 우리나라의 삶의 질은 최하위권에

속한다.

삶의 질 저하는 비단 도시만의 문제는 아니다. 급속한 도시화로 인하여 농촌과 어촌은 상대적으로 인구를 도시로 빼앗겨 공동화 현상이 심화되었으며, 젊은 노동력의 도시유출로 인하여 농촌인구의 고령화 현상이 나타났다.

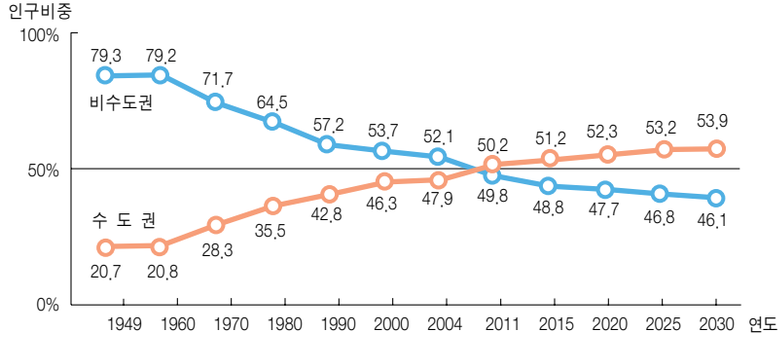
## 2) 국토불균형의 실상과 문제점(수도권 집중)

이러한 삶의 질 저하와 함께 우리나라의 국토공간정책에 있어서 심각한 문제중의 하나가 바로 국토불균형의 문제이다. 우리나라의 수도권은 경제개발에 따른 급속안 인구집중으로 인하여 세계적으로도 유례가 없는 과밀화가 진행되어 이로 인한 혼잡비용 등 비경제 효과가 날로 심각해지고 있다. 2004년 기준으로 수도권에는 전체 인구의 47.9%가 거주하고 있으며 2010년경에는 수도권과 지방의 거주인구비율이 역전되어 수도권이 50%를 넘어설 전망이다. 반면에 농어촌을 비롯한 낙후지역은 2000년 20%에서 2013년 17.2%로 인구감소 추세가 더욱 심화될 것으로 예상된다. 인구집중으로 인한 수도권의 혼잡비용은 1991년 2.9조원에서 2002년에 12.4조원으로 상승하여 우리경제를 위협하는 요소가 되고 있다.

수도권에는 중앙행정기관의 100%, 주요 공공기관의 85%, 100대 대기업의 91%가 집중해 있어서 인구를 흡인하는 블랙홀로 작용하고 있으며 (성경륭, 2007, p.4) 이러한 인구구조의 불균형은 지방도시와 농촌지역을 몰락시키는 중요한 요인이 되고 있다.

지방인구의 대도시 및 수도권 집중현상은 우리나라의 경제를 고비용-저효율의 구조로 만들어 물류비용을 증가시키며, 부동산 가격의 상승을 가져와 공장 건설비용이 증가하는 등 기업의 생산성을 악화시키고 있다.

[그림 1-1] 수도권 인구집중 추계




자료 : 통계청 (2005. 4)

## 3) 새로운 패러다임의 모색과 살기 좋은 지역 만들기

### (1) 여건의 변화

세계경제의 발전을 주도하는 패러다임은 과거의 물량투입 위주의 요소투입형 경제에서 지식과 기술, 정보, 인재가 경쟁력이 되는 혁신주도형 경제로 변화하고 있다. 이러한 변화를 가져온 원인으로는 대체로 다음과 같은 세 가지를 들 수 있다. 우선 국민소득 향상으로 인하여 국민들의 웰빙 지향의 가치관이 형성되고 있다는 점이다. 웰빙 지향의 가치관은 건강을 중시하는 먹거리 문화를 진작시키고, 쾌적한 주거환경을 선호하는 양상으로 나타나고 있다. 둘째로는 주 5일 근무제가 보편화됨에 따라서 취미 및 여가활동 시간이 증가되고 있

다는 점이다. 이러한 취미 및 여가활동 시간의 증가는 문화, 스포츠 관련산업의 성장을 가져오고 오픈 스페이스의 확충과 위락시설의 성장을 동반하게 된다. 셋째로는 출산율의 지속적인 감소와 평균수명의 증가로 인구의 고령화가 급속도로 진전되고 있다는 점이다.

### (2) 지식 창조형 사회의 도래와 삶의 질의 문제

1960년대 이전 우리 사회는 농업을 기반으로 한 사회였다. 농업 및 어업 등 1차산업을 위주로 한 우리의 경제는 일제강점기를 지나 한국전쟁을 겪으면서 매우 취약한 구조를 가지고 있었다. 그러나 1960년대를 지나면서 우리나라는 경제개발 5개년 계획의 추진으로 농업사회에서 산업사회로 전환하는 격변기를 맞이하게 된다. 한국의 산업화 사회를 이끈 정책은 요소투입형 성장정책이다. 그 결과 자동차산업, 조선산업 등이 우리경제의 핵심산업으로 자리잡아 국민소득 2만 달러 시대를 열어가고 있다.

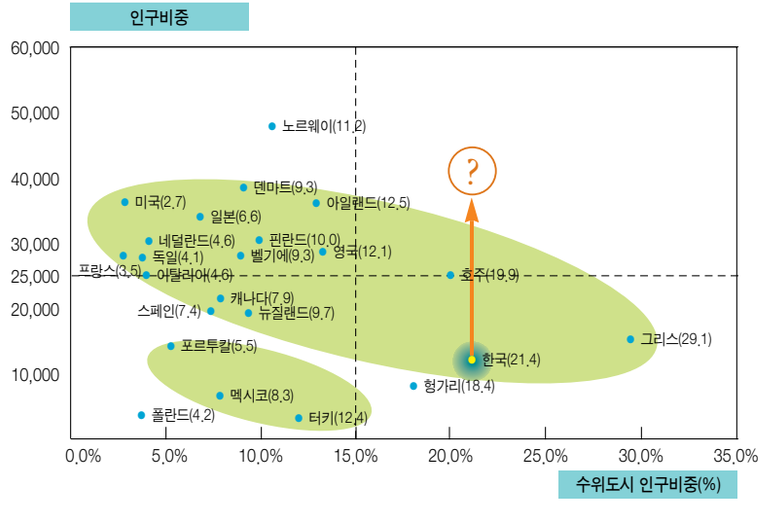
그러나 세계경제는 제조업 위주의 산업구조에서 지식정보 위주의 산업구조로 변화하고 있다. 세계화와 개방화가 진전되어 국경 없는 경쟁시대가 도래하였고, 앞으로는 창조적인 인재가 사회를 이끄는 시대로 변해가고 있다. 미래의 혁신을 주도하는 창조적인 인재와 이들을 고용하고 있는 우수한 기업들은 국가경계를 넘어서 매력있는 정주환경과 문화적 여건을 갖춘 도시로 몰려들고 있다.

소득향상은 필연적으로 삶의 질에 대한 요구를 동반한다. 이미 사회적인 현상으로 나타나고 있듯이 주 5일 근무제 실시에 따른 취미 및 여가활동 시간이 증가되고 건강, 여가, 스포츠, 휴양 등 웰빙에 대한 관심과 지출이 크게 증가하고 있다. 인구구조에 있어서도 고령화 사회로 접어들어 65세 이상의 인구비중이 2000년 7.2%에서 2026년에는 20.8%로 증가할 것으로 전망되며, 출산률은 1.19%로 이미 선진국보다 더 낮은 수준으로 떨어졌다. 따라서 앞으로의 도시개발은 지금처럼 양적인 물량공급 위주의 도시개발이 아니라 문화적으로 품격있고 쾌적한 삶의 질이 보장되는 도시개발로 전환하여야 한다.

### (3) 신성장 동력 창출을 위한 균형발전의 필요성

국가의 입장에서는 요수투입형 불균형 성장전략의 한계를 극복하고 지식기반형 선진경제로 진입하기 위해서 혁신주도형 발전전략이 필요하다.

[그림 1-2] 주요국 수위도시 인구비중과 1인당 GDP 국제비교




현재와 같이 수도권 일극집중형 국토구조를 내버려 둘 경우 새로운 국부 창출의 근원이 되는 지식창조형 산업을 수용하기가 어렵기 때문에 지역혁신 체계를 통하여 지역인재를 양성하고 지역기술을 혁

신하여 지역산업을 진흥하는 선순환 구조를 확립할 필요가 있다. OECD국가중에서 1인당 국민소득 25,000달러 이상의 국가들은 대부분 수위도시의 인구비중이 높지 않으며, 다극구조로 국토의 균형적인 개발이 이루어지고 있다는 점을 감안할 때 지방이 혁신을 통하여 신성장 엔진을 창출하고 새로운 국부창출의 근원이 될 수 있도록 일극집중형 국토구조를 다극분산형으로 재편하는 국토의 균형발전을 추진하는 것은 시대적 과제라고 할 수 있다.

## 2. 정책목표와 과제

### 1) 비전과 목표

살고싶은 지역만들기는 정주환경을 구성하는 공간의 질과 삶의 질을 동시에 제고하는 새로운 지역의 창조라는 말로 그 비전을 대변할 수 있다. 공간의 질은 주거, 녹지, 기업 등 일터, 삶터, 놀터가 쾌적하고 경쟁력 있는 공간으로 변화되는 것을 의미하며, 삶의 질은 이러한 공간을 이용하는 시민들이 풍부한 문화생활을 누릴 수 있는 환경을 의미한다. 이러한 환경을 조성하기 위해서는 무엇보다 지금까지 산업화 과정에서 파괴되었던 공동체를 복원하는 것이 시급한 과제로 대두된다. 따라서 살고싶은 지역만들기의 3대 목표를 “아름다운 지역공동체”, “쾌적한 지역공동체”, “특색있는 지역공동체”로 설정하여 삶의 질을 향상시킬 수 있는 공동체 복원을 우선적으로 추진하고자 하였다.

주요 추진과제로는 주거, 의료, 교육 등 생활서비스를 확충하여 삶의 질을 제고하고, 품격있는 건축문화의 확산을 통하여 공간의 질을 제고하며, 도시와 농촌이 고루 잘 살 수 있는 도농상생형 복합생활공간을 조성하고, 지역공동체를 복원하며, 장소마케팅 등을 통하여 지역별 특화브랜드를 창출하는 5가지 과제를 설정하여 공간의 질 향상과 삶의 질 향상을 동시에 추진할 수 있도록 하였다. 추진방식에 있어서는 지역사회와 주민들이 주도적으로 나서서 추진하되 지방자치단체 및 중앙정부와의 파트너십을 강조하여 자발적이면서도 협력을 통한 시너지 효과를 극대화할 수 있도록 하였다.

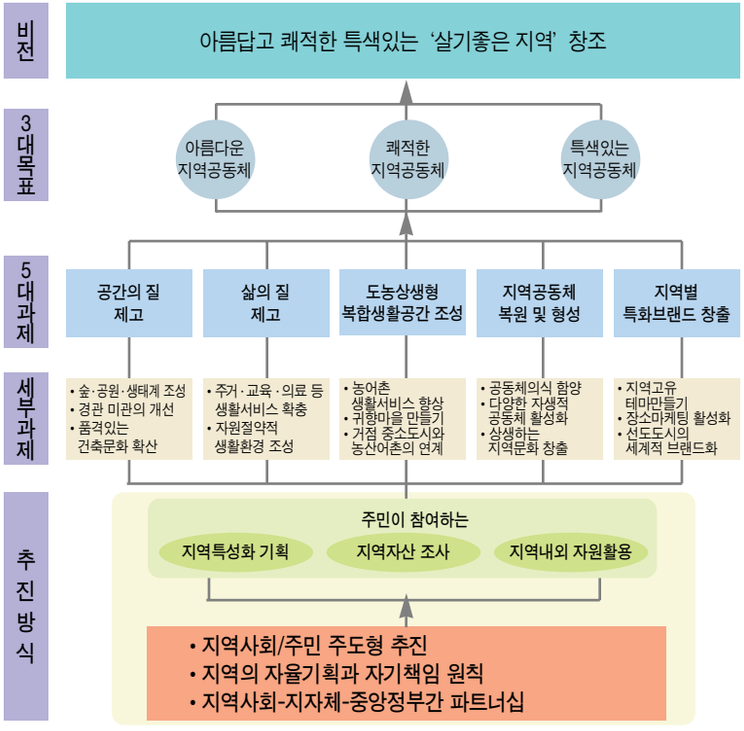
### 2) 주요 정책 과제

앞에서 제시된 5가지 주요정책과제를 보다 상세하게 설명하면 다음과 같다.

**(1) 공간의 질 제고**

아파트 개발로 인한 획일적인 도시경관을 지향하고 수준 높은 건축물들이 건설될 수 있도록 환경을 조성하여 건축문화를 한 단계 높인다. 도시경관 계획을 수립하여 시가지 경관, 하천변 경관, 산악경관 등을 보전하고 미술관, 박물관, 공연장 등 문화시설을 확충하여 문화예술 활동을 진작시킨다.

[그림 1-3] 살기좋은 지역만들기의 비전과 목표




### (2) 삶의 질 제고

급속한 도시화과정에서 훼손되었던 자연환경을 복원하여 거주지 주변에 충분한 공원 및 녹지를 확충하고 생태계를 복원하여 친환경 생활환경을 조성하는데 중점을 둔다. 특히 주거, 교육, 의료, 교통 등 생활서비스 수준을 향상시키기 위하여 최저주거수준을 보장하고 주거수요에 부응하는 다양한 주택을 공급하며, 미래지향적인 교육환경을 조성하고 의료, 건강, 복지서비스를 확대하도록 하며, 무엇보다도 지역단위의 문화공간 창출에 역점을 두어 품격있는 생활이 가능하도록 한다.

### (3) 도농상생형 복합생활공간 조성

현재와 같이 인구가 도시로 몰려 도시는 집중으로 인한 경쟁력을 상실하고 농촌은 인구감소로 쇠퇴해가는 악순환 구조에서 농촌지역의 정주환경을 정비하여 대도시의 인구집중을 완화하면서도 농촌이 나름대로 살아갈 수 있는 선순환 구조로 변화시켜야 한다. 이러한 변화가 가능하기 위해서는 농촌의 교육, 의료, 문화서비스를 우선적으로 향상시키고 복합생활공간을 조성하여 생활의 질을 높일 수 있는 여건을 조성해 나가야 한다.

### (4) 지역공동체 형성 및 복원

급속한 산업화 과정에서 파괴되었던 지역공동체를 복원하기 위해서 다양한 마을 행사를 지원하고 지역 내에서 주민들간의 교류를 활성화하기 위해서 자원봉사프로그램을 만들며, 사회적 약자들을 돌보기 위한 공공지원을 확충하도록 한다.

### (5) 지역별 특화브랜드 창출

살기좋은 지역이 되기 위해서는 각 지역별로 독특한 문화가 바탕이 되는 지역특화 브랜드를 창출하여 이를 도시마케팅의 자원으로 활용해야 한다. 지역고유의 브랜드는 지역산업에도 적용하여 도시의 가치를 높이고 주민소득 향상에도 기여할 수 있도록 한다.아울러 오늘날의 급속한 경제 · 사회 · 지식의 변화 속도와 지역사회의 인재부족현상을 감안할 때 사업의 구상과 기획단계에서부터 전문지식과 경험을 갖춘 지역내외 전문가들의 참여가 필수적이다. 이러한 점을 고

려하여 신활력사업은 각 지역의 사업기획 · 실행 · 평가과정에 상시적으로 참여하며 교육과 컨설팅을 담당하는 지역혁신자문관(Family Doctor, FD)을 위촉하여 활용할 것을 권장해왔다. 지역혁신자문관(FD)은 각 지역의 실정에 맞는 지역혁신체계를 형성하고 지역 활성화를 위한 선도프로그램이 제대로 정착될 수 있도록 조언하고 협력하는 중간매개자(mediator), 촉진자(facilitator), 조정자(coordinator)라는 복합적 역할을 담당한다. 지역혁신자문관은 또한 지역내외의 여건을 두루 고려하여 지역사회의 발전을 위해 필요한 외부의 자금 · 인력 및 지식이 적시 적소에 결합될 수 있도록 조언함으로써 지역사회과 외부와도 원활하게 소통하는 것을 돕는다. 이를 통해 지역혁신시스템이 지역의 내재적 역량에 기반을 두면서도 개방적인 시스템으로 구축될 수 있도록 하는 데 지역혁신자문관 제도의 목적이 있다고 할 수 있다.

## 3. 종전의 지역개발정책과의 차별성

정부가 그동안 추진해왔던 가장 대표적인 지역개발 정책은 새마을 운동이다.1970년 당시 박정희 대통령의 지시로 시작된 이 운동은 공업화 우선정책으로 농촌이 낙후되는 것을 방지하기 위해서 시작되었다. 초기의 새마을 운동은 겨울철 농한기를 이용하여 마을환경개선사업을 중심으로 전개되었으며, 점차 영농기반조성사업과 소득증대사업을 병행하여 추진하였다. 이 운동은 자립적이고 민간주도적으로 추진하고자 하였으나 추진과정에 있어서 가시적인 성과를 달성하기 위하여 관주도형으로 전개되었다. 그 결과 의사결정은 하향식이 될 수밖에 없었고 지역의 다양한 잠재력을 살리기 보다는 획일화된 사업강행으로 오히려 특색없는 농촌지역을 만드는 결과를 가져왔다.

새마을 운동 이후 지역개발 정책은 국가경제의 효율성을 위한 거점개발 정책이었다. 이는 1970년대의 제1차 국토종합개발계획 수립 이후 제2차 및 제3차 국토종합개발계획 수립에 이르기 까지 명목적으로는 국토의 균형개발과 형평성의 논리를 내세우고 있었으나 실제는 경제적 효율성과 개발 위주의 정책을 추진하여 왔다. 그 결과 대도시 중심의 성장거점은 발전하였으나 주변지역은 상대적으로 낙후되어 국토의 심각한 불균형을 초래하게 되었던 것이다.

살기좋은 지역만들기 정책은 이러한 관점에서 실질적인 균형발전 정책으로서 개별 개발사업 위주의 종전의 지역개발정책과는 추진전략 및 추진방식에 있어서 다음과 같은 큰 차별성이 있다. 우선 추진전략에 있어서 각 지역이 세계적인 도시들과 경쟁할 수 있도록 지역혁신을 기반으로 한 개발전략을 수립하도록 하였다는 점이다. 따라서 해당 지역별로 지역혁신을 주도할 수 있는 산업이 무엇인지에 대한 분석을 실시하고, 이러한 분석결과에 따라 자체의 혁신역량을 판단하고 투입요소를 결정할 수 있게 되어 지역개발의 효율성이 과거의 정책보다 훨씬 향상되었다는 점이다. 또한 과거의 물량위주의 투입보다 혁신역량을 강화하는 정책을 추진함으로써 투입된 재원의 효용성을 극대화하여 궁극적으로는 자생적인 지역발전 체계를 갖출 수 있다는 것이 큰 차이점이라고 할 수 있다.

추진방식에 있어서의 차이점은 지역사회와 주민들이 주체가 되어 추진한다는 점에서 상향식 추진방식을 원칙으로 하고 있으며, 해당

지역에서 필요로 하는 사업들을 자율적으로 기획하고 자기책임의 원칙하에서 추진함으로써 보다 책임감 있는 사업추진을 기대할 수 있다는 점이다.

제 2 장

# 이론적 배경과 정책 모델

# 제2장 이론적 배경과 정책 모델

## 1. 관련 이론 및 정책 고찰

### 1) 이상도시 및 전원도시 이론

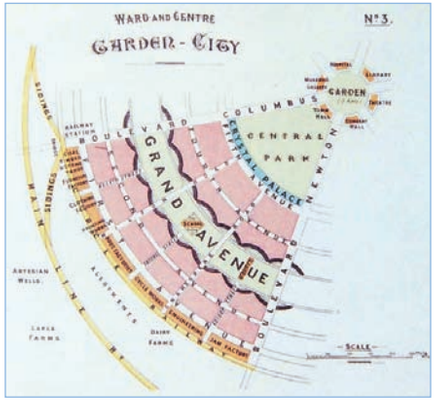
인간의 이상도시에 대한 열망은 이미 성경의 에덴동산이나 불교의 극락세계에 반영되어 있을 정도로 오래된 것이다. 그러나 본격적인 도시계획으로서의 이상도시 계획은 르네상스 시대의 도시에서 그 기원을 찾을 수 있다. 르네상스 시대의 도시계획의 뚜렷한 특징은 바로 전쟁에서 안전하고 적의 공격을 효과적으로 방어할 수 있는 정형화된 방어도시의 구조를 가졌다는 점이다. 형태적인 측면에서 이상도시는 대부분 원이나 정방형의 기하학적인 구조를 가지고 있다. 이러한 이상도시는 비트루비우스, 알베르티, 필라레테 등의 작가들에 의하여 제안되었다. 그러나 르네상스식 이상도시는 산업화를 지향하는 근대도시에는 적응하기가 어렵다는 결론에 도달하면서 형식보다는 기능적인 효율성이 강조되는 이상도시로 발전해 나간다.

증기기관의 발명으로 촉발된 산업혁명은 영국의 수도 런던을 중심으로 급격한 인구증가, 공해 등의 문제를 낳았다. 이 시작된 화는 영국에서 시작되었으며, 수도 런던의 급격한 인구증가, 공해 등의 문제를 가져와 이러한 문제를 해결하기 위하여 1898년 영국의 도시계획가인 에베네저 하워드(Ebenezer Howard, 1850-1928)에 의해서 전원도시 이론이 제창되었다.

당시 영국은 산업혁명으로 인한 급속한 도시화로 수많은 노동자들이 대도시로 몰려들었고 따라서 그들의 주거환경은 매우 열악하였다. 이러한 시대적 상황에서 하워드는 도시생활의 편리함과 전원생활의 이로움을 함께 지닌 전원도시를 구상하였고, "미래: 진정한 개혁에 이르는 평화의 길(Tomorrow: A Peaceful Path to Real Reform)" 이라는 제목의 책을 출간함으로써 전원도시의 개념을 정립하였다.

하워드의 전원도시 개념은 독창적이었다. 모든 도시문제의 근원은 급속한 인구팽창에 있다고 보았기 때문에 도시의 물리적인 확장을 제한하기 위하여 전원도시 외곽에 농업용 토지를 배치하였고, 모든 토지의 사유를 인정하지 않았으며, 도시개발의 이익은 지역사회에 환원한다는 기본 원칙이 세워졌다.인구 5만 8천명의 중심도시를 인구 3만2천명의 작은 전원도시 6개를 원형으로 둘러싸는 형태로 배치하고 중심도시와 전원도시는 철도와 도로로 연결하여 총 인구가 25만명이 거주할 수 있는 이론적인 전원도시의 모형이 제안되었다. 전원도시의 중심부에는 중앙공원을 배치하고 이 공원에서 방사선으로 뻗은 도로와 도우넛 형태의 가로수길을 따라서 주택과 정원이 들어서고 외곽지역은 경작지와 농장을 배치하였다.

[그림 2-1] 하워드의 전원도시 모형도




이러한 전원도시의 개념에 따라 1903년 런던에서 북쪽으로 약 56km 떨어진 레치워스(Letchworth)라는 곳에 세계에서 최초로 전원도시가 건설되었다. 하워드의 개념을 직접 도면으로 옮겨서 레치워스를 설계한 사람은 레이몬드 언윈(Raymond Unwin)과 배리 파커(Barry Parker)였다.그들은 총 인구를 3만 5천명으로 하고 공장은 동쪽에 배치하여 서쪽에서 불어오는 바람에 의한 피해가 없도록 계획하였다. 도시건설에 필요한 자금은 전원도시 주식회사를 설립하여 채권을 발행하여 조달하였다.

레치워스의 도시구조는 오늘날의 일반적인 도시구조와는 매우 다른 형태를 띠고 있다. 도심은 접근성이 좋게 때문에 가장 높은 지가를 지불할 수 있는 용도인 상업기능이 입지하는 것이 일반적이나 영국의 전원도시에서는 이 개념이 오히려 역설적으로 적용된다. 접근성이 좋게 때문에 오히려 모든 사람들이 혜택을 볼 수 있는 공원과 녹지축으로 활용하는 것이다. 레치워스의 도로에서는 차량보다 보행자가 주인이다.대부분의 간선도로에서는 보차분리가 엄격하게 적용되며 보행자를 위주로 도로가 설계되어 있다. 인구규모에 걸맞게 신호등에 의한 교차로 보다는 라운드어바웃(roundabout)이라는 로터리식의 교차로로 설계되어 교통의 흐름을 차단하지 않고 합리적으로 처리한다. 모든 도로는 인위적인 지형변화를 꾀하지 않고 자연지형에 맞게 곡선으로 설계되었다.

레치워스의 도로구조

레치워스의 중심 상점가

레치워스가 건설되었던 초기인 1910년에서 1914년 사이에 지어진 노동자를 위한 주거지역의 주택들은 여러 채의 주택이 서로 벽을 공유하면서 길게 붙어 있는 영국의 전형적인 타운하우스(town house)의 형태를 보여주고 있다. 주택의 전면에는 조그만 장식용의 정원이 있고 주택의 뒷면에는 큰 정원이 숨어 있는 구조이다.

세계에서 두 번째로 세워진 웰윈(Welwyn)전원도시는 역시 런던에서 북쪽으로 약 30km의 거리에 건설되었으며 하워드는 1920년 직접 웰윈으로 이사하여 1928년 세상을 떠날 때까지 거주하면서 직접 전원도시 건설에 참여하였다. 웰윈 전원도시는 루이 드 스와송(Louis de Soissons)이 설계에 참여하였는데 레치워스와 마찬가지로 도심 한복판의 광장과 여기에서 외곽으로 뻗은 녹지축의 개념은 그대로 도입되었다. 레치워스에서 적용되었던 보차분리개념이 웰윈에서는

쿨데삭(cul-de-sac)이라고 하는 다양한 형태의 막다른 골목으로 적용되는데, 막다른 골목에는 꽤 넓은 잔디밭이 있고 그 주변을 따라 원형으로 도로가 나 있으며 그 바깥으로 주택이 배치되어 있다.

하워드의 전원도시 이론은 영국정부가 제2차 세계대전 이후 도시성장의 제어수단으로 추진하였던 신도시계획에 지대한 영향을 미쳤으며, 미국으로 건너가 클라렌스 페리(Clarence Perry)의 근린주구 단위개념을 비롯한 공간계획이론 형성의 모태가 되었다.

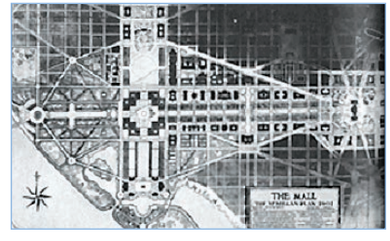
## 2) 도시 미화운동

미국에서의 도시개발은 1893년 시카고 만국박람회를 계기로 도시에 대한 새로운 공간이미지와 바람직한 도시개발의 방향을 제시하려는 도시미화운동(city beautiful movement)을 통하여 구체화되었다. 급격한 공업화를 겪고 있던 당시의 미국으로서는 도시팽창에 따른 여러 가지 모순을 극복하고 도심의 상업기능을 개선하면서 주변의 슬럼화를 방지하는 차원에서 도시를 개조하려는 움직임이 생겨났다. 당시 미국의 인구는 1860년에 3,140만에서 1910년에 9,190만으로 급격하게 증가했을 뿐 아니라 도시에 거주하는 인구의 비율도 1910년에 46%를 기록하여 범죄, 빈곤, 슬럼화의 주요 원인이 되었다.

이러한 도시문제를 해결하기 위하여 다니엘 번햄(Daniel Burnham)이 주도한 것이 도시미화운동이다. 이 운동은 도시의 물리적 환경을 개선하여 도시에 대한 애착심을 키워 사회적 병리현상을 없애고, 유럽의 경쟁도시에 비해서 문화적으로 열세에 놓여 있던 미국의 도시에 보자르(Beaux-Arts)식의 문화적 자긍심을 도입하며, 도심을 활성화하여 중상류계층들이 도심지역에서 거주하고 소비하도록 하는 것이 주된 내용이다. 이러한 도시미화운동은 1893년 여름 시카고에서 열린 만국박람회를 준비하면서 구체적으로 실천되었다. 다니엘 번햄은 보자르 스타일의 기념비적인 건축물을 도입하여 2,700만 관람객들에게 선보였고 흰색의 위엄있는 건축물과 함께 풍부한 녹지를 설계하여 박람회 기간동안 시카고 도심의 어둡고 위험한 분위기와는 달리 폭력이나 범죄가 없는 깨끗한 환경을 조성하였다. 시카고 박람회에서의 이러한 시도는 그 이후 오랫동안 미국 도시계획의 모범사례로 인식되어 1901년에 수립된 워싱톤 D.C.의 도시계획에 큰 영향을 미쳤다.

워싱톤 D.C.의 도시계획은 원래 삐에르 랑팡(Pierre L' Enfant)에 의해서 수립되었으나 제대로 실현되지 못하였기 때문에 의회에서는 다니엘 번햄과 조경가인 프리데릭 옴스테드(Frederick L. Olmsted) 등을 포함한 위원회를 조직하여 워싱톤 D.C.의 새로운 도시계획을 의뢰하였다. 이 위원회의 위원들은 유럽의 위대한 도시로 일컬어지는 비엔나, 파리 등지를 시찰하였고, 도시미화운동의 정신을 계승하여 기념비적인 중심부와 공공보행 몰을 위주로 하는 워싱톤 D.C.의 새로운 도시계획안을 수립하였다.

[그림 2-2] 워싱톤 D.C.의 도시계획도 (1901년)



워싱톤 D.C.의 중심축과 기념비적 건물

이 안의 핵심은 중심광장을 기념비적인 여러 개의 의회 및 법원 건물로 둘러싸고 강력한 축을 부여하여 도시의 상징성을 높이는 것이었다.

워싱톤 D.C.의 1901년 도시계획은 도시미화운동이 구체적으로 실현된 첫 사례였으며 도시의 경제적 개혁을 상징적으로 나타내어 시민들에게 긍지와 자부심을 갖게한 성공적인 운동으로 평가받고 있다.

### 3) 뉴 어버니즘(New Urbanism)

뉴어바니즘은 제 2차 세계대전 이전에 미국에서 성행했던 정주형태와 함께 간직하며 살아 왔던 생활양식에 주요한 가치를 두고 있다. 이는 현대적 생활요소들(주택, 직장, 쇼핑, 여가공간 등)을 설계적으로 재편성하여 전통적 생활양식으로 회귀하고자 하는 신전통주의(Neotraditional Planning) 운동이다. 1980년대 말부터 시작된 이 운동은 도시환경을 진보적으로 재편성하는데 관심을 갖고 각종 도시



적 병인을 진단하고 있다.먼저, 뉴어바니스트들은 20세기 중반부터 시작된 교외화라는 패러다임이 다음 세대에까지 지속될 수 없다고 전제하고 있다. 따라서 현재와 같은 무질서 한 시가지 확산보다는 생활요소들을 집중시키는 도시개발과 중심지 재개발을 대안으로 하며, 근린주구에는 쇼핑이나 직장을 근접시키는 등 복합용도 (용도의 복합뿐만 아니라, 다양한 연령층, 인종과 소득계층의 복합)로 설계하며, 보행자 중심의 도시, 그리고 광역적 오픈 스페이스 체계에 부합되는 근린주구 설계를 강조하고 있다. 그들의 교외화 현상 및 도시에 대한 시각은 쇼핑 몰과 주택지역, 박스형태로 개발된 산업공원내의 직장 등이 구분되어 있는 것과 같이 토지이용에 있어서 상호 기능간에 상당한 거리를 두고 분리되어 있어자동차 우위의 도시가 되었고, 이로 인한 통행발생의 증가, 사적 공간의 발달과 공공 공간의 위축, 분절된 녹지공간으로 인해 생활양식의 변화를 가져왔고 이는 미국적 가치의 혼란을 야기 시켰다고 보고 있다. 이러한 관점과 인식을 같이 하는 운동이 1991년 요세미티 국립공원의 아와니 호텔(Ahwahnee Hotel)에서 제창된 아와니 원칙(The Ahwahnee Principles)으로 태동하게 되었고, 1993년에는 뉴어바니즘 학술대회(Congress for the New Urbanism)를 결성하여 500인 이상의 학자들이 활동하고 있다.

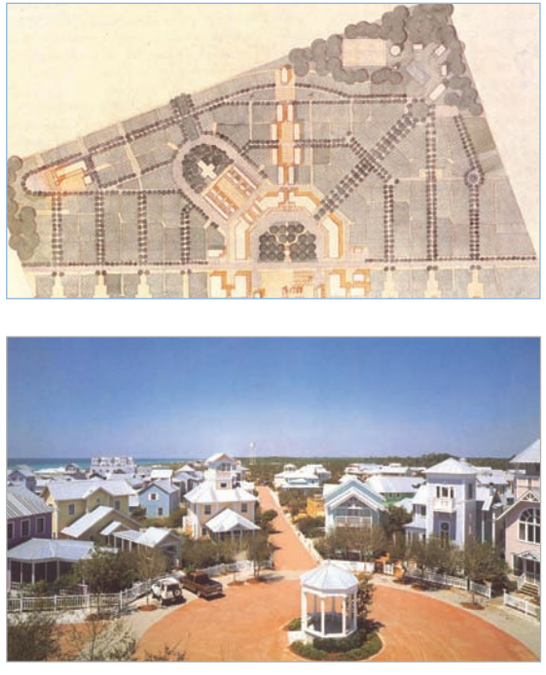
뉴어바니스트들의 도시설계적 관점에서 어바니즘을 정의한다면 두 종류의 어바니즘으로 분류할 수 있다. 하나는 미국내 초기 정착시기부터 20세기 중반까지 설계의 원형이 되었던 근린주구 형태(Neighborhood Pattern)이며 다른 하나는 그 이후부터 성행한 교외화 형태(Suburban Pattern) 이다. 여기서 뉴어바니즘이 추구하는 바는 지난 반세기 도시개발의 형태를 지양하고, 교외화 현상이 시작되기 이전의 인간적인 척도를 지닌 근린주구가 중심인 도시로 회귀하

자는 것이다. 뉴어바니즘은 아직까지 태동기에 있으며 그 설계적 전통은 주로 도시미화운동과 전원도시운동에 뿌리를 두고 있다.즉 도시미화운동에서는 프랑스 건축예술학교(Ecole de Beaux Arts)의 영향을 받은 양식, 즉 도시 중심건물의 예술성, 광장과 조경이 훌륭한 공원에 그 초점을 두고 설계된 양식을 중시하고 있다.또한 대중교통수단이 연결되는 교외화 지역(streetcar suburbs), 격자형 가로경관과 이에 어울리는 시각통로(corridors), 공공 공간의 중시 등의 설계요소들을 이어 받고 있다. 전원도시 운동으로부터는 장소성(sense of place)의 창조와 전원적 생활방식을 도시에 접목시킨다는 점과 교외지역에서의 녹지의 중요성과 공원, 산책로가 안전하게 갖추어진 근린주구의 형성이라는 특징을 이어 받는다.

뉴어바니즘의 원칙을 적용한 대표적인 사례로서 미국 플로리다주 월톤카운티(Walton County)에 건설되고 있는 씨싸이드(Seaside)를 들 수 있다. 이 도시는 1981년부터 개발을 시작하여 지금은 중심부로부터 도시의 동쪽 단지에는 주택군의 건설이 끝난 상태이며 서쪽 단지 건설만 남아 있다.인구 2000명을 수용하는 작은 도시(80에이커)에 지나지 않으며 주택규모로 볼 때 350여개의 단독주택군으로 이루어져 있다. 각종 신문과 방송의 극찬을 받았던 이 작은 휴양도시는 미국인의 교외지역 생활패턴을 전통적인 가치관과 인간성을 회복할 수 있는 이상적인 도시로 평가하고 있다. 안드레 두아니(Andres Duany)와 플라터자이버크(Elizabeth Plater-Zyberk)가 주책임 설계자로, 이 도시의 특징은 기존도시와 다르게 공공공간의 중요성이 부각된 설계로 평가받고 있다. 도시중심에 설계된 뚜페로 써클(Tupelo Circle)은 시각통로의 중심이 되며, 중심으로부터 뻗어 나가는 가장자리에는 시각적 초점을 이룰 수 있는 전망대를 설치하여 해변가와 도시전체를 조망할 수 있게 했다. 가로는 격자형이 기본이며 주택의 형태는 씨싸이드의 조례로서 다양하게 제공되고 있는 주택유형의 카다로그 안에서 선정하여 자신의 집의 형태를 결정할 수 있게 하고 있다. 이 휴양도시가 갖는 특색은 기존의 도시와는 다르게 전면과 후면에 위치하는 정원 또는 사적인 공간의 크기가 매우 작은 반면 도시 전체의 공공공간이 넓게 설계되어 있다는 점이며, 옆 건물과의 거리 또한 좁게 설계되어 있다.

뉴어바니즘은 우리에게 궁극적으로 지향해야 할 세 가지 선례를 보여주고 있다는 점에서 의미가 있다.

[그림 2-3] 씨싸이드(Seaside)의 주거단지 배치도



씨싸이드 뚜페로 서클(Tupelo Circle)지역의 전경

첫째, 시간이 지나고 문명이 발달하였다 하더라도 변하지 않는 주거단지설계 목표중의 하나가 '인간적인 척도' 를 구현하고자 하였다는 점이다. 나아가 전통적인 '동네의식' 을 근린주구내에서 실현하기 위한 설계방법과 실현방안을 제시하였으며 이러한 노력이 좋은 호응을 받고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 둘째, 도시를 구성하는 주거지 설계에 있어서 권장 가능한 다양한 주택의 형태, 공공공간의 중요성에 따른 건축선의 지정, 신축적인 용적률의 적용 등 개별 필지에 대한 다양한 선택의 여지를 주고 있다는 점이다. 셋째, 뉴어바니즘의 도시는 환경친화적 도시의 모범적인 사례로 의미가 있다. 자연환경적인 설계요소 즉 습지, 호수와 기존 경관을 보존하며 자연녹지의 네트워크를 형성하고, 쇼핑몰을 근린주구내로 끌어들이려는 노력과 직장을 근린주구 가까이 입지시켜 경전철 체계의 활성화와 함께 자동차이용을 감소시키고자 한 점은 환경친화적 도시를 만들기 위한 모범적인 사례라고 할 수 있다.

### 4) 스마트 성장

미국에서는 1990년대 후반부터 스마트 성장(Smart growth)개념이 도시의 성장을 계획적으로 관리하기 위한 새로운 패러다임으로 자리잡고 있다. 스마트성장은 스마트한 방법, 즉 환경을 파괴하지 않고 경제성장을 지속하면서 상호협력을 통한 의사결정방식에 의해 삶의 질을 높이는 개발개념이라고 할 수 있다. 스마트 성장의 도입은 개인 교통수단인 승용차와 고속도로를 중심으로 한 도시개발패턴으로 평가될 수 있는 과거의 계획기법을 통해서는 미국의 도시환경을 개선하는 것이 불가능하게 되었다는 사실을 반증하는 것이다.

스마트성장의 기본원리에 대해서는 지금까지 다른 입장을 고수해 온 토지개발업자, 환경보호주의자들, 시민, 공무원 등의 다양한 사회계층이 바람직한 미래의 도시개발형태라는데 동의하고 있다. 그러나 스마트 성장의 원리는 자신이 속한 특정조직이나 사회계층의 관심사에 따라 달라진다. 예를 들어 환경보호주의자들은 도시개발과정에서 오프스페이스와 자연자원의 보호를 강조한다. 그러나 시민운동가들은 이외에도 미래의 도시개발에 영향을 미칠 의사결정과정에서 스마트 성장을 통해 시민참여의 폭을 확대하기를 바라고 있다.

스마트 성장이 추구하는 핵심적 원리는 토지자원을 효율적으로 이용하고 시민들에게는 선택의 다양성을 제공하며 다양한 성장과 개발주체들의 이해와 협력관계를 통해 지역의 현안을 이해하고 개발의 방향을 설정하는 의사결정과정이라고 할 수 있다.

토지자원을 효율적으로 이용하기 위해 스마트성장은 기반시설이 갖추어진 기성시가지를 대상으로 고밀도의 복합용도 재개발, 나대지나 저이용토지의 활용, 기개발지와 인접한 지역의 개발에 우선순위를 두고 있다. 이를 통해 성장을 수용할 오픈스페이스에 대한 개발수요와 기반시설의 추가건설에 따른 경제적 부담도 줄이고자 한다.

스마트성장은 다양한 사회계층의 복합적 개발수요를 효과적으로 충족시키고자 한다. 과거 미국의 대표적인 사회계층은 개인승용차를 이용하고 소수의 자녀를 둔 중산층 부부가 교외의 단독주택에 거주하는 집단이었다. 그러나 이러한 표준적인 사회계층의 비율은 상대적으로 줄어드는 반면 자녀가 없는 세대나 단독세대수의 증가, 시민들의 라이프 사이클과 고용구조의 다양화와 같은 변화를 경험하게 되면서 사람들은 활동과 선택의 폭이 확대되기를 바라고 있다. 이러

한 요구를 주택 및 도시개발과 연관시켜 볼 때 다양한 유형과 가격대의 주택공급, 주거 소유형태의 다양화, 특성화된 커뮤니티 건설, 교통수단의 다양화 등으로 나타나게 된다.

스마트성장은 다양한 이해관계를 가진 집단들이 건설적 협력과정을 통해 지역별로 차별화된 구체적인 성장 및 개발계획을 수립할 것을 요구한다. 이러한 계획수립과정에는 다양한 주체, 즉 공공과 민간부문 뿐만 아니라 인접한 자치단체들간의 상호학습, 토론, 협상, 공감대 형성 등의 과정을 필요로 한다.

최근 미국의 주(State)와 지방자치단체들에서 미래의 도시개발과 관련하여 정책으로 채택하고 있는 개발목표들은 스마트성장에서 제시한 기본원리들과 유사하다. 또한 스마트성장의 원리 및 적용사례를 조사한 다수의 연구결과물에서 언급하고 있는 스마트 성장의 기본원리 또는 원칙들도 서로 비슷한 실정이다. 국제도시/카운티관리협회(ICMA)가 2002년 출간한 "Getting to Smart Growth"에는 스마트성장이 추구하는 10개의 기본원리들과 각 원리별로 10개의 실행수단 또는 적용사례들이 제시되어 있다. 스마트 성장의 기본원칙들은 토지용도간 혼합, 고밀건축 설계방식 적용, 주거기회 및 선택의 다양성 제공, 보행에 편리한 커뮤니티 조성, 오픈스페이스, 농지, 자연경관 및 환경적으로 중요한 지역의 보전 등이다

### 5) 유럽연합의 농촌경제발전 정책(LEADER PLUS)[1]

유럽연합은 농촌개발 정책 프로그램으로서 LEADER(Liasons Entre Actions de Development de l' Economie Rurale, "농촌경제발전을 위한 행동연대")를 추진하고 있다. LEADER 프로그램의 탄생은 농업생산성 증대에서 농촌에 대한 관심으로 농촌정책의 기조 변화를 상징한다. LEADER 프로그램은 지역(territorial), 다부문(multi-sectoral), 참여적 접근(participatory approach)이라고 하는 내생적(endogenous) 농촌개발 전략을 새로운 접근방법으로 한다.

유럽연합은 1991년부터 LEADER 프로그램을 시작하였다. LEADER I, II 프로그램을 10여 년 동안 진행하였고, 현재는 LEADER + 프로그램을 추진 중이다. 유럽 사회는 LEADER 프로그램의 진행과정과 성과를 매우 긍정적으로 평가하였고, 그러한 평가에 힘입어 LEADER 프로그램의 규모를 지속적으로 확대해왔다. LEADER 프로그램이 추구했던 '새로운 접근방법' 은 그 초기 단계인 LEADER I에서는 소수 농촌지역에만 적용되는 특수한 실험적 처방이었으나, 이제는 일반화 가능한 대안적 농촌개발 전략으로 인정받고 있다.

#### (1) 추진 배경

새로운 농촌개발 정책에 대한 필요는 유럽 농촌이 맞이했던 전환기적 상황과 관련된다. 가령, 농촌공간에 대한 사회적 요구 변화, 농촌지역의 인구사회학적 재구성, 지구적 차원의 정치경제 환경 변화 등이다. 그 결과 지역성, 다부문, 참여를 강조하는 LEADER 프로그램이 기획되었다.

첫째, 지역성에 대한 강조는 농촌공간에 대한 사회적 요구 변화에 부응하기 위한 대안으로 선택된 것이다. 그간 농업생산성 증대라는

1) 이 부분은 김정섭(2002)을 수정한 것임.

목표를 추구해 왔던 유럽 농촌은 새로운 압력에 직면했다. 즉, 어메니티(amenity), 환경보호, 고품질 식품 등에 대한 소비자들의 관심이 증대하고 다양해진 것이다. 이러한 새로운 농촌에 대한 관심은 질 높은 농산물과 농산물이 아닌 것들도 포함하는 농촌 자체에 존재하는 다양한 자원에 대한 재발견 활동을 고무시켰다. 특히 이는 대부분 지역적 고유성을 지니는 것들에 대한 활용과 연계되었다.

둘째, 유럽 농촌의 인구구성이 변화하면서 지역자원들을 다양한 방식으로 활용하고 개발할 수 있는 여건들이 조성되었다. 1970년대 후반부터 시작된 농촌에서 도시로의 인구이동은 점차 둔화되어 1980년대 후반에는 정체국면에 접어들었고, 곳에 따라서는 이것이 역전되기도 했다. 그 결과 농촌지역의 다양한 인적, 사회적 자본들이 소진되지 않고 남았다. 이것은 또한 비농업 부문 종사자들의 구성비 증가라는 질적 변화를 동반한 것이었다. 따라서 다양한 농촌 구성원들이 농촌개발 전략에 있어 다부문 접근을 할 수 있는 유리한 상황이 되었다.

셋째, 유럽 국민국가들의 약화와 탈집중화는 아래로부터의 정책참여 강화와 새로운 형태의 연대를 요구하는 분위기를 조성시켰다. 국가 시설의 민영화, 국가와의 계약 하에 공적 서비스를 민간기구에 위임하는 사례들의 증가, 지방 행정기구 및 지역사회 등이 스스로의 후생에 대해 책임을 져야 한다는 새로운 강조와 '중심'에 의한 관리방식을 수정해야 한다는 요청이 그러한 분위기의 골간을 이루었다. 이는 정치적 다원주의와 지역경제활동 기회에 대한 지역주민 참여를 강화시키는 동력이 되었다.



### (2) LEADER의 추진 및 전개

1980년대 후반, 유럽연합은 구조정책자금 개혁을 단행했다. 그 내용의 핵심은 유럽연합 구조정책자금이 "조건불리지역의 낙후성과 여러 지역들간의 발전 격차를 감소시키는 데 목적을 두어야 한다" 것이었다. 그리고 1988년 유럽공동체 집행위원회는 'Future of Rural Society' 를 통해 앞으로 새로운 원칙에 따라 정책 프로그램을 수행할 대상이 낙후지역과 농촌지역이 될 것이라고 발표하였다. 이는 구체적인 요구를 지니는 농촌지역의 특수성에 대한 긴밀한 관심으로부터 농촌개발 프로그램이 출발해야 한다는 관점 전환을 의미하는 것이었다. 그리고 유럽공동체는 1991년부터 그러한 실험적 구상을 실현할 구체적인 수단으로 LEADER I 프로그램을 시작했다.

유럽연합은 LEADER I(1991-1993), LEADER II(1994-1999)를 거쳐 세 번째 프로그램인 LEADER +가 진행되고 있는 지금까지 그 규모와 내용 면에서 계속적인 수정보완 작업을 해왔다. 처음에 실험적인 의도에서 출발했던 LEADER I은 3년이라는 상대적으로 짧은 기간 동안 여러 농촌지역에서 성공을 거두었다. 이 시기의 LEADER 프로그램이 거둔 성과를 통해서 유럽연합이 추구하는 새로운 농촌개발 접근방법은 '지역성', '다부문', '참여' 라는 세 가지 개념으로 정리될 수 있었다.

LEADER II는 LEADER I의 접근방법을 더욱 광범위하게 적용시키는 단계였으며, 특히 개별 프로젝트들의 혁신적인 측면을 강조했다. 그러나 LEADER II가 진행되는 동안 몇몇 유럽연합 회원국가들에서 정책지원 수혜자 선정작업 지연과 그에 따른 프로그램 개시의 지연, 참여자들의 역할규정이 모호함으로 인한 파트너십의 불안정성, 진행과정의 불투명성 누적, 매우 많은 수의 사업단위 지원에 따

른 재정자원의 분산 등으로 인해 정책의 효과성이 떨어지고 있다는 비판이 제기되기도 했다(European Commission, 2000). 그러한 몇 가지 문제점이 있었지만, LEADER 프로그램이 보여준 대단히 긍정적인 이미지와 이 프로그램이 지속되고 심화되어야 한다는 신념에 힘입어, 유럽연합은 2000년부터는 LEADER +를 시작했다. LEADER +에 이르러서는 대상 지역이 유럽연합의 모든 농촌지역으로까지 확대되었고, 예산 규모나 비중도 계속적으로 확대되었다. 이는 LEADER 프로그램이 제시하는 모델이 이제 실험적인 성격을 뛰어넘어 유럽연합의 대안적인 농촌개발 전략으로서의 위상을 가지게 되었음을 의미한다.

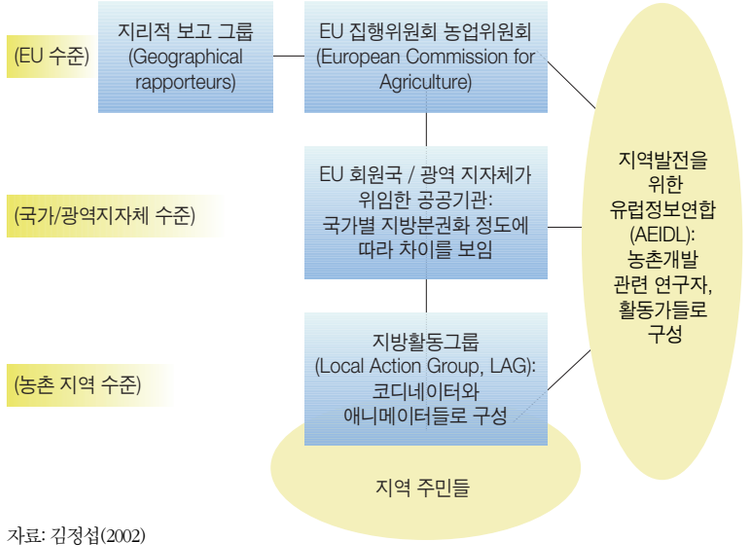
### (3) LEADER 프로그램의 추진체계

LEADER 프로그램은 수직적으로는 지방활동그룹(Local Action Group, LAG), 국가나 지방정부가 위임한 중간조직(Intermediary Body, IO), EU 집행위원회 농업위원회의 세 층위에 걸친 파트너십을 유지하고 있다. 수평적으로는 사업들의 진행상황을 모니터링하고 정보를 공유하기 위한 네트워크가 형성되어 있다.

#### ① 지방활동그룹(LAG: Local Action Group)

지방활동그룹은 농촌 현장에서 프로젝트 추진을 위해 구성되는 잠정적 조직들을 통칭하는 것으로 LEADER 프로그램의 가장 기본적인 단위이다. 지역의 공공 및 민간부문 인사들 간의 파트너십을 기초로 조직된다. 그 실무진은 조직활동과 운영을 담당하는 코디네이터(co-ordinator)와 지역주민들의 적극적인 참여를 확보하고 현장 정보를 수집하는 역할을 맡은 애니메이터(animator)들로 구성된다. 지방활동그룹은 지역성을 토대로 한 개발활동을 사업계획서로 만들어 제출한다. EU 집행위원회가 사업계획서를 승인하면, LEADER 프로그램이 제공하는 재정 및 활동상의 지원을 받게 된다.

[그림 2-4] LEADER 프로그램 추진체계




자료: 김정섭(2002)

#### ② 중간조직(Intermediary Body)

지방활동그룹이 속한 EU 회원국 중앙정부나 광역 지방자치단체는 당국의 입장을 대변할 공공기관, 즉 중간조직을 선정하여 관련 사무를 위임한다. 이 중간조직이 반드시 회원국 중앙정부 기관일 필요는 없다. EU 회원국들마다 상이한 지방분권화 정도와 국가별 법체계가 규정하고 있는 지방활동그룹의 법률적 지위에 따라 중간조직의 유형은 달라진다. 예컨대, 덴마크, 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 포

르투갈, 스페인에서는 농업을 담당하는 장관급 부서(농림부)가 중간 조직이 되지만, 네덜란드나 영국은 광역 지방자치단체 내 유관 부서가 중간조직이다. 한편, 프랑스나 벨기에는 농촌개발과 관련하여 이미 설립되어 있던 별도의 공공기관에 LEADER 관련 업무를 위임하고 있다. 중간조직은 관련 정보 수집과 분석, 지방활동그룹들 간의 네트워크 활성화, 선진지역의 경험과 정보의 교류 촉진, 지역이나 국가간 협조활동을 위한 기술적 지원 등의 역할을 맡는다. 그리고 EU 집행위원회가 사업계획을 승인하기 위해 진행하는 사전 검토작업에도 참여하며, 소요되는 재정을 분담하고, EU 집행위원회로부터 지원되는 자금의 지출이나 관리에 부분적으로 참여한다.

### ③ EU 집행위원회 농업위원회

LEADER의 총괄 책임을 지는 EU 농업위원회는 사업계획의 검토와 승인, 재정지원, 사업 진행의 모니터링과 평가, LAG 활동에 대한 기술적 지원, 지역이나 국가간 네트워크 구축의 역할을 맡는다. 이 중 사업계획의 검토와 승인, 재정 지원을 제외한 여러 기능들은 상대적으로 자율적인 외부 기구에 위탁한다.

### ④ 수직적 파트너십의 특징

LEADER 추진체계의 수직적 파트너십이 지니는 특징은 자율성과 유연성을 보장하는 제도적 구조를 창출하고 있다는 점이다. 농촌 현장의 기본활동단위인 지방활동그룹이 자율적으로 사업계획을 수립하고 진행의 전 과정을 책임지며 상층부의 추진단위(중앙 및 지방정부와 유럽연합 집행위원회)는 사업승인과 지원에만 그 기능을 국한시키고 있다. 따라서 국민국가 수준에서 저마다 형성되어 있던 기존의 획일화된 농촌개발정책 메커니즘의 통제와 간섭을 덜 받고 농촌지역 고유의 상황에 적절한 사업들을 창의적으로 계획할 수 있었다. 한편 수직적 파트너십의 중간단계에 위치한 중간조직은 EU 회원국들의 고유한 행정적 전통과 제도적 구조에 따라 유연하게 구성하고 운용할 수 있도록 하였다. 국가에 따라서는 기존의 주류 농촌개발정책 추진체계와는 별도로 LEADER 프로그램을 위한 제도적 구조를 갖추기도 하였다.

유럽의 방대한 지역에서 동시에 수많은 개별 사업들을 추진했던 LEADER의 추진체계가 지니는 강점 중의 하나는 수평적 네트워크를 창출하여 지방활동그룹들 간의 경험이나 정보 교류, 조정을 할 수 있었다는 점이다. 유럽연합 집행위원회는 이러한 기능을 담당할 조직을 민간에 위탁하였다. '지역개발을 위한 유럽 정보 연합(Association Europeene d' Information sur le Development Local, AEIDL)' 이 창설되어 LEADER에 참여하는 모든 기구, 조직들 간 네트워크의 중심에 위치하고, 프로젝트의 실질적인 지원과 조정 기능을 수행했다. 이러한 수평적 네트워크는 개별 지방활동그룹들이 고립감을 느끼지 않도록 격려하였으며, 그들에게 풍부한 기술적, 조직적 지식들을 제공할 수 있는 매우 인상적인 '전문가 풀' 형성을 가능케 하였다. EU 농업위원회는 AEIDL 외에도 별도의 '지리적 보고그룹(Geographical rapporteurs)' 을 두어 LAG와 기타 행정기구들이 요청하는 자문에 대한 기술적 지원과 프로젝트들에 대한 모니터링을 하고 있다.

## (4) LEADER 프로그램의 재정 집행

LEADER 프로그램에서는 필요한 시기에 실질적으로 재정을 지원

함으로써 그 효과를 극대화시키려 노력한 흔적이 드러난다. 회원국 정부 또는 EU 집행위원회와 같은 공공부문은 계획 추진에 필요한 투자액의 일부를 부담한다

지방활동그룹의 사업계획이 중간조직의 검토를 거쳐 EU 농업위원회에 제출되면 1)지역, 2)사업계획의 타당성, 3)지방활동그룹 구성상태라는 세 기준에 따라 재정지원 여부가 결정된다. 최종 승인 절차가 끝나면, EU 농업위원회는 구조정책자금 중 LEADER 사업예산의 지출 승인을 중간조직에 통보한다. 중간조직은 재정 관리와 조정을 책임진다.

LEADER의 지원금은 세 차례로 나뉘어 지방활동그룹에 지급된다. 1차 지원금은 전체 지원금액의 40% 정도를 차지하며, 사업계획 승인 직후에 지급된다. 2차 지원금은 1, 2차 지급액의 합계가 전체 지원금액의 80%를 넘지 않는 범위 내에서 지급된다. 모든 프로젝트들이 2차 지원금을 지급 받는 것은 아니다. 2차 지급을 받기 위해서 지방활동그룹은 해당 IO에 1차 경과보고서를 제출한다. 1차 지급액의 지출명세를 포함한 이 보고서로, 사업추진이 계획대로 진행되고 있음을 인정받아야 한다. EU 농업위원회로부터 2차 지급을 승인 받기 위해서는 1차 지원금이 정상적으로 지출되었음을 중간조직이 입증해야 한다. 2차 지원금의 지급 결정은 구조정책자금의 각 기금들의 집행지침에 따라 독립적으로 이루어진다. 3차 지원은 EU 공동재정의 국가간 균형을 맞추기 위해 이루어지는 것이다. 3차 지급을 받기 위해서는 중간조직이 담당하고 있는 모든 지방활동그룹에 대한 최종 보고, 각 지방활동그룹의 지출명세를 농업위원회에 제출해야 한다. LEADER 지원금의 지급과 관련하여 3단계의 지급 절차를 두는 등 세밀한 규정을 마련한 것은 사업 추진의 투명성, 효과성, 유연성을 확보하기 위한 것이다.

하지만 단일한 관리체계 안에서 재정이 집행될 경우, 이러한 절차의 복잡성은 비효율을 초래할 여지가 있다. 이를 방지하기 위해, EU와 중간조직들은 전체 재정을 관장하는 통합적인 관리체계는 두지 않기로 협약했다. 재정과 관련된 각각의 책임 기관들은 독자적인 규정에 의해 움직인다. 어떤 경우에는 하나의 LAG가 상이한 여러 기관으로부터 재정적 통제를 받기도 한다. 하지만 기관간의 재무감사는 이루어지지 않는다.

LEADER 재정사무의 특징은 '간소화의 원칙(simplification principle)' 과 '유연성의 원칙(flexibility principle)' 으로 정리할 수 있다. 전자는 절차의 단순성을 보장함으로써 가능한 한 가장 효율적이고 직접적인 방식으로 지방활동그룹을 지원하려는 것이다. 후자는 이미 계획된 사업추진 일정에만 근거하기보다는 서로 다른 프로젝트들의 실제 진행 상황에 맞추어 자금을 유연하게 배분하기 위한 것이다. 이러한 형태의 재정집행은, EU에서 조성된 자금을 외부의 간섭 없이 중간조직에 직접 전달하고 이 지원금을 여러 해 동안 유연하게 농촌현장에서의 구체적 필요에 맞게 지급할 수 있다는 장점을 지닌다.

### (5) LEADER 프로그램의 성공요인과 시사점

유럽연합의 LEADER 프로그램은 혁신적이면서도 매우 성공적인 농촌개발 전략으로 인정받고 있다. 그 주요 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 농촌 현장에서의 민간-공공 부문의 파트너십에 기초하여 자율적으로 마련된 혁신적 사업계획을 지원 대상으로 하고 있다. 둘째, 사업 추진체계 안에 자율적인 수평적 네트워크를 창출함으로써 지방활동그룹들 간의 경험 및 정보 교류, 전문가 풀에 의한 적

극적인 활동 지원을 가능하게 하였다. 셋째, 특정 농촌지역의 차별적 속성을 강화하려는 지역 접근방법을 통해 적소시장 창출에 성공할 수 있었다. 넷째, 통합주제 하에 농촌지역 내 다양한 부문의 경제활동들을 네트워크로 엮음으로써 지역수준에서 범위의 경제 효과를 거둘 수 있었다. 다섯째, 진단-계획-실천에 이르는 개발사업 전 과정에 농촌 지역사회의 다양한 행위자들을 적극적으로 참여시킴으로써 사회적 자본 활용을 극대화할 수 있었다. 요약하자면 LEADER 프로그램의 성공요인은 '혁신' 과 '파트너십' 에 있다.

LEADER 프로그램의 접근방법이 이론적으로는 우리의 농촌개발에 전혀 생소한 것만은 아니다. LEADER를 통해 시도되었던 여러 접근방법들과 유사한 노력이 여러 차례 있었다. 예를 들면, 지역 접근방법은 일본의 일촌일품 운동과 비슷한 아이디어이며, 우리도 그러한 접근방법을 배운 바 있다. 그리고 농촌 지방자치단체마다 작성해 두고 있는 지역 중장기발전계획에는 지역의 모든 경제부문이 망라되어 개발계획이 '종합적으로' 작성되어 있다. 지역주민 참여는 이미 우리에게 낯익은 화두이다. 하지만 EU의 LEADER 프로그램을 좀더 면밀히 고찰해볼 때 다음과 같은 새로운 시사점을 몇 가지 얻을 수 있다.

첫째는 농촌개발활동에 있어서 혁신적인 아이디어 실현을 보장하기 위한 제도적 구조에 관한 것이다. LEADER 프로그램은 지방자치단체가 아니라 구체적인 사업계획을 수립하고 실천하는 농촌현장의 지방활동그룹에 정책자금을 지원하고 있다. 그리고 지방활동그룹을 조직할 때 민간부문과 공공부문의 파트너십을 의무화하고 있다는 점이 매우 중요하다. 농촌개발활동의 계획과 실천에서의 민간 참여가 단지 공청회나 계획 심의에의 참여 정도 수준에서 머무는 것으로는 부족할 것이다. 민간부문의 정책수혜자가 직접 계획하고 추진할 수 있는 자율성을 더욱 보장함으로써 혁신적인 사업을 촉진시킬 수 있을 것이다.

둘째는 경험과 정보의 교류를 촉진하는 네트워크에 관한 것이다. 혁신적인 농촌개발활동이 성공을 거둘 경우 그 효과가 크겠지만, 혁신에는 그만큼 리스크가 따른다. LEADER 프로그램이 그러한 리스크를 크게 줄이고 전반적인 성공을 거둘 수 있었던 중요한 요인으로는, 지방활동그룹들 간의 경험과 정보를 충분히 공유하고 기술 및 조직에 관한 실질적인 지식을 지원하는 전문가 풀을 활용할 수 있는 수평적 네트워크를 창출했었다는 점을 들 수 있다. 여러 농촌지역들의 개발활동에 관한 동시적이면서도 차별적인 경험들을 공유하고 여러 차원의 혁신적 지식들을 효율적으로 전파할 수 있는 공식적인 틀을 마련해야 할 것이다. 그러한 틀 안에서, 타 지역의 경험을 파편적으로 모방하는 결과에 그치고 마는 우리 지방자치단체들의 제도적 동형화 양상을 중단시키고 리스크를 줄이면서도 더욱 창의적인 기획과 실천을 이루어낼 수 있을 것이다.

셋째는 농촌지역에서의 사회적 자본 활용에 관한 것이다. LEADER 프로그램이 EU 회원국들의 주류 농촌개발정책들보다 상대적으로 적은 정책자금으로 큰 부가가치를 생산할 수 있었던 직접적인 원인은, 농촌 지역사회의 다양한 경제부문간의 협력을 성공적으로 유인함으로써 사회적 자본 활용을 극대화시킬 수 있었다는 점이다. 우리의 농촌개발에 있어 비가시적인 부분으로 간과되어 오거나 문화적 토대의 빈곤으로 인한 불치병으로 여겨져 왔던 농촌지역 수준에서의 협력과 조직의 문제를 새롭게 진단하고 출구를 모색하기 위한 노력이 매우 긴요하다.

## 6) 유럽의 섬 개발 전략

### (1) 그리스의 섬 개발정책

#### ① 해운업과 관광의 연계

그리스는 세계 최고수준의 높은 일조 조건, 유럽최고의 문명 유적, 초기 기독교 문화유적, 에게해와 이오니아해 등 세계적으로 유명한 청정한 바다 등 천혜의 관광자원을 가지고 있다. 그리스의 바다와 섬은 온화한 지중해성 기후와 어울리면서 아름다운 모습을 간직하고 있다. 섬이 3천개 이상으로 많아서 이들 섬을 연결한 전체 국경의 길이는 미국 전체 국경 길이보다 길다. 그럼에도 불구하고, 그리스는 도시 환경오염, 지저분한 도시 분위기 등으로 외국의 고급관광객을 유치하는데 어려움을 겪어왔다.

그러나 올림픽 유치를 전후로 하여 2005년에는 1400만명의 해외 관광객이 방문하였고, 현재 관광산업이 GDP의 18-20%, 약 70만명이 고용(전체고용인구의 19%)을 담당하며 그리스의 중심 산업으로 자리잡고 있다. 그리스 관광 산업관련 정부기관으로는 1950년 그리스 관광청이 설립되어 주로 호텔건립과 해외광고를 중심으로 이루어졌으며, 2004.3 신민당정부에서 관광부가 독립부처로 출범하였다.

그리스 정부는 온천, 쇼핑센터, 요트 및 스포츠시설, 고급호텔 등을 포함하는 새로운 관광단지의 건설을 통해 관광의 고급화와 함께 신규고용증진을 목표로 하고 있고, 이에 대한 투자는 유럽개발은행의 자금과 민간자본을 활용하는 형식으로 추진되고 있다. 그리스의 기존 주된 관광형태인 유적지 중심의 관광이 종교, 문화, 산과 바다, 스포츠 관광 등을 총괄적으로 아울러 관광시즌의 기간을 확대하고, 관광활동의 범위를 확대하는 적극적 방향으로 전개되고 있다.

"Captain Corelli's Mandoline"(2001년 제작, Nicolas Cage, Penelope Cruz주연)의 히트로 동 영화의 제작지인 그리스 서부 이오니아 해 Kefalonis 섬의 관광객이 70% 이상 증가함. 최근 영화 "트로이", "알렉산더 대왕" 등도 관련이 있다. 요트여행, 에게해 크루즈 여행 등 해양관광 활성화를 추진하고, 관광 촉진을 위해 각종 법적 기반 마련 및 관광관련 투자 유치를 저해하는 관료적 경직성을 제거하고 있다.

세계적 연주자 야니가 '산토리니' 라는 곡을 만들도록 영감을 불러낸 산토리니의 키클라데스 제도, 사도 요한의 파트모스가 속한 도데카네스 제도, 미노스 문명의 흔적이 뚜렷이 남아 있는 크레타 섬, 그 외에도 많은 이야기들을 안고 사는 에게 해의 섬이 그리스의 주요 섬 관광지들이다.

[그림 2-5] 그리스 섬 분포와 산토리니 섬

이런 그리스 섬 관광의 활성화는 세계 일등 해양운송산업 국가를 추구하는 그리스의 해운산업 정책의 영향이 크다고 볼 수 있다. 그리스의 2004년 선박 수입액은 총 19억 6200만달러이며, 한국으로부터

수입은 그 중 55.79%이다. 2004년 그리스 선박구매액 총액은 19억 6천100만유로, 해양운송으로부터 벌어들인 수익은 134억 유로 수준으로 선박구매 비용의 7배의 수익을 올리고 있음. 한국은 배를 만들어 주고 배를 이용한 해양운송에 따른 부가가치 창출과 그 이익은 그리스가 벌어들이고 있는 것이다.

### ② 섬 담당 정부부처

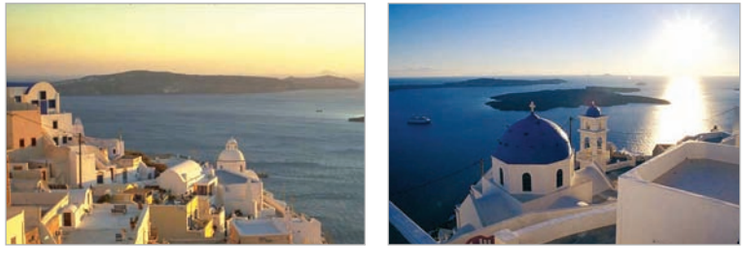
그리스의 섬 지원 정책은 그리스 정부가 섬에게 쏟는 노력과 정성을 느끼게 한다. 그리스의 다도해가 펼쳐지는 에게(Aegea)해 주변 섬을 관장하기 위해 '에게해 · 섬정책부(Ministry for the Aegean & Island Policy, 문화부, 관광부 등 유관부처와 별도의 국가 행정부처)' 조직을 1985년에 신설하고 각종 제도적 지원을 위해 국회 내 에게해 담당 위원회를 별도로 구성하고 있다.

### ③ 정주여건 개선 중심의 섬 개발

그리스의 섬 관련 정책은 대규모 숙박시설을 조성하는 등의 관광객을 위한 관광개발여건 조성을 중심으로 섬의 발전전략을 진행하기보다, 사람이 상주할 수 있는 생활 인프라를 조성하는 데에 초점을 가지고 주민의 정주여건과 휴양객의 휴양여건을 동시에 개선하는 방향으로 정책을 진행해 왔다. 그리스 지방활성화조치법으로 섬을 A-D 등급으로 구분하여 섬 유형에 따라 지원을 차별적으로 시도하고 있다. 1983년부터 정부지원에 따라 훼리운영기관을 지원하는데 봄부터 가을에 대규모 관광지가 되고 있는 섬들 간 항로 운임을 전액지원하며 무료화하고 있으며, 겨울철에 운영하는 호텔에 대해서는 보조금을 지급하고 있다.



대표적인 그리스 섬 관광지인 산토리니섬은 국내에서는 CF 광고 촬영지로 알려졌고, 7~8월 휴가철에 방문객이 많으나 4월~10월까지 장기간에 걸쳐 섬 관광이 이루어지고 있고, 반나절 또는 하루 등의 단기관광을 비롯하여 길게는 한 달 동안의 체류형 관광이 이루어지고 있다.



산토리니 섬의 아름다운 전경

자료 : 문광부(2006). 가고 싶은 섬 시범사업 기본계획(안) 연구, p.52.

산토리니는 섬의 환경과 주민들의 주거환경이 조화를 이루는 것을 최선으로 추진하면서 그런 조화로운 경관의 아름다움을 추구하고 있으며 여기에는 주민들의 노력이 뒷받침되어 있다. 건축물의 경우 흰색을 사용하도록 되어 있으며 건축물, 높이, 색상, 창문의 모양 등에 대하여 규정하고 유지되어 섬만의 독특한 경관을 만들어냄으로서 건축물의 군집 즉, 마을이 하나의 어메니티(amenity)가 되고 있다. 특히 건축물은 지중해의 코발트 빛 바다와 하늘에 어울리는 파란색과 흰색을 사용하여 아름다운 경관을 연출하고 있다.

### ④ 그리스 섬 개발의 시사점

그리스의 섬과 관련한 정책이 주는 시사점은 다음과 같이 몇 가지로 고려해 볼 수 있다. 우선 그리스의 중심산업 중 하나인 해운산업의

육성과 관광정책이 맞물리면서 섬 관광의 기본적 인프라를 구축했으며 그 기반 하에서 그리스의 에게해 섬들은 관광사업을 중심으로 지역의 활성화를 추진하고 있는 것이다. 또한 지속적으로 접근성 체계를 개선한 점, 자연경관을 잘 보전해 왔다는 점, 역사문화 유적을 체계적으로 보전하고 현재 활용과 관리를 잘하고 있다는 점, 섬 지역마다의 독특성을 유지하며 관광개발을 진행시켜 왔다는 점 등이 그리스 섬 정책이 시사하는 바이다.

### (2) 이탈리아의 섬 개발정책

#### ① 특정 섬 지역 중점개발과 전폭적 국가지원

이탈리아는 섬 지역이 많은 남부의 개발을 위하여 1986년 이탈리아 남부지역산업진흥공단으로 조직을 개편하면서 섬 정책을 일반적인 사회기반시설 정비, 천연자원의 효과적 이용 및 환경보전, 기존 및 신규 개발지역의 시설정비, 지역생산품의 가격안정, 중소기업 공동화 추진 및 기술자금 지원 등과 같은 맥락에서 추진하고 있다.

섬 지역의 관광진흥을 위하여 특정지역을 선정하고 선정된 섬 지역을 중점 개발하고 있으며, 기업유치를 위해 설비투자 보조, 저리융자, 세제 우대 등과 같은 정책지원을 하고 있으며, 섬 지역 내 수도요금을 육지부와 동일하게 책정하고 비용 차액을 섬에 따라서 99%까지 국가가 부담하고 있다.

#### ② 자연과 휴양의 최적 결합 : 카프리와 이츠키아

이탈리아에서 가장 유명한 섬 중 하나가 바로 카프리 섬이다. 이 섬은 나폴리에서 20마일 정도 떨어진 곳(페리로 소렌토에서 40분, 나폴리에서 80분, 나폴리에서 고속정을 탈 경우 50분)에 위치하고 있으며, 온화한 기후조건 속에서 로마시대부터 황족과 예술가들의 휴양지로 각광받아 왔다. 아름다운 경관과 해양생물의 보고이면서 많은 종류의 텃새의 서식지이기도 하다.

카프리의 풍경은 자연과 주택이 어우러지면서 아름다움을 더하고 있으며 역사적인 별장이나 대저택, 유적, 패션가게와 같은 고가상점 등도 곳곳에 분포하고 있다. 너비가 1.6km, 길이가 2km로 도보로 여행이 가능하며 거주지와 관광명소를 연결하는 미니버스를 이용해도 그리 비싸지 않다. 카프리 섬은 카프리(Capri)와 아나카프리(Anacapri)와 같은 두 개의 타운이 있으며, 약 8천명이 카프리에, 약 7천명은 아나카프리에 거주하고 있다.

카프리 섬과 함께 각광을 받고 있는 섬은 이츠키아 섬이다. 이츠키아 섬은 이탈리아 남부 나폴리만과 가에타만 사이 티레니아해에 있는 화산섬으로서 면적은 47㎢이고 인구는 약 1만 6천명이다.

이 섬은 화산온천과 천연해변으로 인해 고대부터 지금까지 최고의 요양지로 유명해졌다. 5월부터 11월까지 해수욕이 가능할 정도로 수온이 높고, 바닷물이 깨끗하여 해수욕 및 일광욕을 즐기는 휴양객이 늘고 있다. 요트, 낚시 등 해상스포츠를 즐기는 사람들이 증가하고 있고, 인근 섬이나 나폴리 지역의 어부들까지 참여하는 성대한 지역축제가 열리고 있다. 섬 내부 자치구역인 코뮌별로 크고 작은 축제가 지속적으로 행해지고 있는 것이다. 섬 지역 내에서 구매할 수 있는 지역 공예인 세라믹은 이츠키아의 대표적인 지연산업 중 하나이다.

이츠키아 섬

자료 : 문광부(2006), 가고 싶은 섬 시범사업 기본계획(안) 연구, p.54.

섬 자원을 적극적으로 활용한 것이 특징적으로 이츠키아 시의 구시가지는 중세시대 섬의 번성했던 문화와 생활사를 보여주는 등 섬 전체에서 그리스 문화에서부터 현대까지 다양한 층위의 문화사를 찾을 수 있다.

여름휴가철에는 주민 5~6만 명이상 증가할 정도로 나폴리 시민의 주말주택이 많으며 도시생활과 비교하여 손색없을 정도로 인프라 구축이 잘 되어 있다. 전통적으로 어업이 발달하였으나 현재의 해양스포츠(요트 등), 관광객을 대상으로 낚시배 운영으로 인하여 감소되고 있다. 최근 요트, 낚시 등 해상스포츠를 즐기는 사람들이 증가하면서 해양형 관광활동이 중심을 이루는 휴양지로 발전하고 있다.

이츠키아 6개의 코뮌별로 차별화된 자원과 생활환경을 보유하고 있으나 경관관리를 위한 특별한 법이나 제도는 없다. 다만 현재 섬에서 신축은 불가능하나 증축이 아닌 개보수에 대한 제한이 없다. 색채나 외관 형태에 대한 규제는 없으나 지역 특성에 맞게 주민들이 자연스럽게 외벽이나 창문색, 옥외광고물, 번지표지판 등을 통일하여 깔끔한 인상을 줌으로써 도시 경관이 정돈되어 있다. 자연유산과 관련하여 개발 등을 엄격하게 규제하고 있으며 보존관리 또한 철저하게 이루어졌다. 쓰레기 문제는 15톤 컨테이너를 이용하여 나폴리까지 운반하여 처리하고 있다.

### (3) 프랑스의 해안개발 정책

#### ① 정부의 철저한 계획과 통제

랑독 루시옹 지역 내 리조트 지구인 뽀르 까마르그(Port Camargue)는 해안 관광개발을 어떻게 해야 하는지 국내 섬지역과 어촌지역에 시사하는 점이 많다.

뽀르 까마르그는 지중해 최대규모의 마리나 시설을 갖춘 휴양도시로 유명하며 프랑스 정부가 30여 년간에 걸쳐 추진한 랑독 · 루시옹 해안 개발계획에 따라 조성된 6개 리조트 지구 중 그랑모뜨(La Grande Motte) 지구에 포함된 곳이다.

그랑모뜨 지구 해변 풍경

자료 : www.vincent-formica.com/Languedoc.htm

소와 말, 양 등이 사육됐던 일부 지역을 제외하곤 28만 평에 이르는 대부분의 땅이 늪으로 덮여있던 까마르그는 프랑스 정부의 적극적인 지원을 받아 지난 1965년부터 본격적인 개발의 길에 들어섰다.

랑독 · 루시옹 지역 개발을 전담한 '해양관광개발본부'는 늪지대가 대부분인 까마르그 지역의 땅을 1평당 150원 정도에 매입, 사업부지를 확보하였다.

개발대상 구역이 쓸모없는 늪지대였던 데다, 프랑스 정부와 해양관광개발본부가 까마르그 일대를 자연보호구역으로 지정하는 등 개발계획을 철저히 비밀에 부침으로써 싼값 매입이 가능하였다. 사업 초기에는 정부가 나서 상 · 하수도와 전기 시설 등 기반시설을 구축했으며, 나중에는 기반시설이 완비된 부지를 부동산 업자에게 매각한 돈으로 항구건설 비용을 충당함. 특히 인근 강과 호수를 준설해 마련한 흙과 모래로 까마르그 전체를 2m이상 성토하였다.

까마르그 일대의 모든 건물과 조경은 철저한 계획과 통제에 따라 조성된 것이다. 특히 생활의 질과 밀접한 관련이 있는 환경분야에 많은 신경을 써서 상 · 하수도와 전기 등 각종 기반시설이 완비된 부지에는 건물을 짓기 전 나무부터 심어, 온 도시가 공원처럼 쾌적한 환경을 유지할 수 있도록 하였다.

**② 주변 해안 휴양지와 차별화 : 까마르그의 상류층을 겨냥한 요트 휴양지화**

단순히 요트항 위주로 건설된 그랑모뜨와는 달리 '주택과 요트 정박지가 함께 붙어있는' 마리나 위주로 건설되었다. 그랑모뜨가 요트를 소유하지 않은 중 · 하층 관광객들을 상대로 개발된 휴양지라면, 까마르그는 요트를 소유한 비교적 상류층을 겨냥해 개발된 휴양지인 것이다.

지중해 최대규모인 5천 척의 요트를 수용할 수 있는 까마르그는 특이하게도 깊이 4m의 물 위에 떠있는 수십 개의 인공섬으로 이뤄졌다.

까마르그의 요트 휴양지화
자료 : www.vincent-formica.com/Languedoc.htm

까마르그 지역 내 마리나 시설들은 개인이 소유하고 있는 일반 주택지와는 달리 35년간 씩 임대하는 형식으로 사용되는데 이는 마리나 시설이 해안선으로 무분별하게 확장되는 '난개발'을 사전에 막기 위한 조치이다.

요트 소유자들로부터 한 척 당 500만 원 안팎의 정박료를 받아 항구 관리 및 유지비용으로 충당하고 있고, 5천 척의 요트를 수용할 수 있는 국제적 요트항답게 까마르그 항이 지난 2005년 한 해 동안 요트 정박료와 수리비 등으로 얻은 직접수입은 533억 원 규모이다.

까마르그는 인공섬으로 이뤄진 항구가 오염되는 것을 막기 위해 '클린포트(Clean Port) 정책을 펼치고 있으며, 호텔 22곳을 비롯해 캠핑장과 리조트맨션 등 각종 숙박시설을 갖추고 있다. 요트클럽 10곳과 볼링장, 배구장, 승마장, 골프장, 도서관, 극장 등 스포츠와 문화를 즐길 수 있는 다양한 시설도 마련하였다.

개발이 완료된 이후 연간 337만여 명의 관광객이 몰려들고 있고,

경제발전과 더불어 항구에 들어오려는 요트는 갈수록 늘고 있지만, 항구시설은 한정되어 있는 만큼 요트를 정박해 둘 장소가 갈수록 부족해지면서 몇 년 전부터 요트 수용능력에 한계를 느끼고 있다. 이에 따라 까마르그는 제트스키와 윈드서핑 등 또 다른 레포츠 분야에 관심을 돌리며 새로운 휴양시장을 개척하는데 노력 중이다(광주일보, 2007년 3월 9일).

### (4) 덴마크의 섬 정책

#### ① 덴마크 섬의 현황

덴마크는 406개의 섬으로 구성되어 있는데 대부분의 섬은 무인도로 수도인 코펜하겐은 가장 큰 섬인 셀란(Sealand)에 위치해 있다. 덴마크는 영토가 한반도의 1/5에 불과한 작은 나라로 유틀란드 반도 남쪽 국경은 독일과 접하고 있으며 서쪽으로 북해, 동쪽으로 발트해와 접해 있으며 북으로는 스카게락(Skagerrak)해협과 카테가트(Kattegat)해협을 사이에 두고 노르웨이, 스웨덴과 마주보고 있다.

[그림 2-6] 덴마크의 지정학적 위치

덴마크의 중심에는 퓌넨(Funen)섬이 있는데 '덴마크의 정원'라고 부를 정도로 수많은 관목이 우거져 있다. 역사적인 항구도시 오덴세(Odense)는 퓌넨섬의 수도로 세계적인 동화작가 안데르센이 1805년에 태어난 곳이다.

셀란섬 남부의 있는 3개의 섬인 뫈(Møn), 롤란드(Lolland), 팔스터(Falster)중 롤란드 섬은 북유럽에서 가장 훌륭한 경관을 자랑하는 쿤텐보그 성(Knuthenborg Castle)이 있는 곳으로 유명하다. 그린란드(Greenland)와 파로 군도(Faroe Islands)는 덴마크에서 수천마일 떨어진 북대서양에 위치해 있고, 두 곳 모두 덴마크령이나 제한적으로 지방 자치제를 시행하고 있다. 그린란드는 세계에서 가장 큰 섬으로 풍부한 문화유산을 보유하고 있으며 다양한 어드벤처를 제공하고 있다.

덴마크의 해협은 피오르드성(性)의 해협으로, 반도 동안 및 도서부의 해안은 굴곡이 심한 해안지형을 이루어 천연의 양항이 많이 발달되어 있으나, 외레순, 스토레벨트, 릴레벨트 등의 해협은 겨울에 결빙하여 교통에 저해되는 일이 있다. 반도와 섬, 섬과 섬 사이는 교량 및 철도로 연결되어 있고, 선박교통에 의해서만 연결되는 해협은 셀란섬과 핀섬 사이의 스토레벨트뿐이다.

#### ② 섬 발전을 위한 제도적 지원 : 정주환경 개선과 관광 정책의 접목

덴마크의 섬 관련 조직으로「섬 위원회」가 있는데 이 이위원회는 1979년 환경부 국토계획국에 설치되었고, 주로 섬 주민의 의견을 중앙정부에 전달하는 의견수렴 창구 역할을 수행하고 있다. 덴마크는 섬 지역의 지원을 위해 지역진흥법과 소도진흥법을 마련하여 각각의 대상지역을 선정하여 해당 지방자치단체에 지원금을 교부하고있다. 이때 본토 측 지방자치단체에 속하지 않고 독립되어 있는 섬 자치단체에는 보조금을 우대하여 지원하고 있다.

덴마크 지역진흥법(1958) 상의 대상도서는 EU 기금을 활용하여 훼리항로 적자보전을 위한 지원금, 훼리 구입지원금, 섬 진흥 프로젝

트에 관한 경제지원 등 제도적 지원을 받고 있다. 20명 내지 100명 규모의 주민이 거주하는 소규모 섬은 소도진흥법(1983)에 의거하여 섬 주민 생활수준 향상을 위한 경제지원과 교통개선사업 등을 추진하고 있다.

발틱해에 위치한 볼른호름(Bornholm) 섬인 경우는 주민의 삶의 질 향상과 친환경적 개발정책을 근간으로 삼고 있으면서, 주민의 편리한 삶을 가능하게 하는 환경을 조성하기 위하여 본토화의 교통수단 해결, 직업창출, 인구유출방지대책 등에 역점을 두고 섬 정책을 추진하고 있다. 급수는 지하수를 이용하고 전기는 인근 스웨덴에서 해저케이블을 이용하여 공급(풍력발전은 약 10% 정도) 받고 있다. 또한 자연경관을 활용한 도예산업, 레저산업 등 지역산업 육성에 노력하고 있다.

관광활성화를 위하여 낙후된 어촌을 마리나 시설 및 썬 빌리지 등으로 개선하여 고용창출 및 관광객 유치를 하고 있으며, 1960년대 폐쇄된 철도부지를 자전거 하이킹 코스로 개발하여 각광받고 있다. 운영이 어려운 호텔을 보른홀름 시에서 인수하여 관광객들이 많이 찾는 향토박물관으로 리모델링하는 등의 관광정책을 추진하고 있다.



## 2. 정책적 시사점과 한국형 모델의 모색

### 1) 정책적 시사점

지금까지 살펴본 이론적 배경과 정책모델에서의 시사점을 도출하면 다음과 같다. 우선 살기좋은 도시관련 이론 중에서 뉴어바니즘 운동은 도시와 농촌을 보다 살기좋은 환경으로 만들기 위한 전문가와 시민들의 협력적 모델을 제시해 주고 있다. 지금까지 에너지 낭비와 환경오염의 주범이었던 자동차 교통 위주의 도시교통 체계에서 과감하게 대중교통과 보행 및 자전거 위주의 교통체계를 지향하는 뉴어바니즘 운동의 기본 정신은 환경친화적이고 지속가능한 지역만들기의 좋은 모범을 보여주고 있다.

도시지역의 경우 스마트성장 이론은 한정된 토지자원을 효율적으로 이용하고 시민들에게는 선택의 다양성을 제공하며, 다양한 개발주체들간의 이해와 협력관계를 통하여 지역의 현안을 이해하고 올바른 개발방향을 제시하는 의사결정과정의 원형을 제시해주고 있다. 특히 우리나라와 같이 토지자원이 제한된 나라에서는 토지자원을 효율적으로 이용하기 위한 전략이 필요한데 스마트성장 이론에서는 기반시설이 갖추어진 기성시가지는 고밀도 복합용도 재개발을 통하여 도시의 경쟁력을 확보하고 나대지나 저이용 토지의 적극적 활용을 통하여 토지이용의 효율성을 극대화하는 방안을 제시하고 있다. 그리고 보행에 편리한 커뮤니티를 건설하고 강한 장소성을 가진 차별화되고 매력적인 커뮤니티를 조성하며, 오픈 스페이스, 농지, 자연경관 등 환경적으로 중요한 지역자원을 보전하는 등 스마트 성장의 기본원칙은 살기좋은 지역을 만들기 위해서 반드시 고려해야 하는 원

칙이라고 할 수 있다.

농촌지역의 살기좋은 지역만들기에 적용가능한 유럽연합의 Leader Plus 정책의 경우에는 농촌의 개발과 관련하여 혁신적인 아이디어를 보장하는 제도적인 장치에 대한 중요한 시사점을 얻을 수 있다. 즉 지방자치단체보다는 구체적인 사업계획을 수립하고 실천하는 농촌의 지방활동 그룹에게 정책자금을 지원하고 민간과 공공부문의 정책 파트너쉽을 의무화하여 민간부문의 정책수혜자에게 자율성을 최대한 보장한다는 점이 성공요인으로 지적할 수 있으며 우리나라의 농촌개발에 있어서 시사하는 바가 크다. 또한 경험과 정보교류를 촉진하는 네트워크의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 특히 지방활동 그룹들간의 경험과 정보공유를 통하여 수평적 네트워크를 형성한 것이 유럽의 농촌지역 활성화에 큰 기여를 하였다는 점을 감안하여 지역혁신을 위한 지식을 공유하고 전파할 수 있는 공식적인 틀을 마련하는 것이 우리에게 중요한 과제이다.

### 2) 한국형 모델의 모색

이러한 시사점을 바탕으로 살기좋은 지역만들기의 성공적인 추진을 위해서 필요한 요소와 추진방향을 모색해보기로 하자. 우선 정부와 지자체 그리고 국민간에 공감대 형성이 필요하다. 살기좋은 지역이란 어떤 지역을 의미하는 가에 대한 국민적 공감대가 없으면 이 정책은 성공할 수 없다. 살기좋은 지역만들기에 참여하는 다양한 주체들 (주민, 시민단체, 지방자치단체, 기업 등)의 협력적 파트너쉽 역시 이러한 공감대를 바탕으로 이루어질 수 있다.

각 주체별 역할에 있어서 우선 중앙정부는 비전과 정책제시를 통하여 다양한 주체들이 나아가야 할 방향을 제시하고 사업의 중복 등을 방지하고 국가 전체 차원에서 경쟁력 강화를 위한 협의 및 조정역할을 담당해야 한다. 지방자치단체는 각 지역의 현황을 감안하여 시민단체, 기업 등 지역의 활동주체들이 파트너쉽을 발휘할 수 있는 여건을 마련하고 필요시 예산을 지원하도록 한다. 이러한 역할분담은 법적, 제도적으로 명확하게 규정되어야 하며, 주민과 시민단체가 참여할 수 있는 절차를 제도적으로 마련하여 비공식적이 아닌 공식적 참여가 활성화 되도록 여건을 조성해야 한다. 현재 부분적으로 시도되고 있는 마을만들기 운동이 전국적 규모의 살기좋은 지역만들기 운동으로 확대, 승화되기 위해서는 초기단계에 중앙정부가 법제도적인 지원장치를 마련하고 시범사업 등을 통하여 비전을 전파해야 한다. 그러나 장기적으로는 주민이나 시민단체가 주도적인 역할을 할 수 있어야 이 정책이 성공할 수 있으므로 여건이 성숙되면 정부의 역할을 줄이고 주민이나 시민단체가 주도적인 역할을 담당할 수 있는 체제로 전환해야 할 것이다.

제 3 장

# 정책 설계 및 사업 성공요소

# 제3장 정책 설계 및 사업 성공요소

## 1. 사업의 기본 틀과 추진 전략

### 1) 사업추진의 기본 원칙

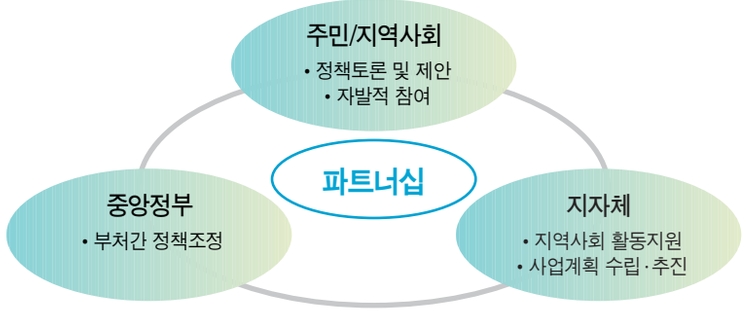
살기좋은 지역만들기 사업 추진은 각 참여주체인 중앙정부, 지자체, 그리고 지역사회가 상호 역할을 분담하면서 협력적 파트너쉽을 구축하는 것을 기본원칙으로 하고 있다. 이는 지역의 자율기획과 자기책임원칙하에 지역이 주도적으로 사업을 추진함을 의미한다. 중앙정부는 지원자로서, 지역의 사업추진을 제도적 · 행정적으로 지원하고, 부처간 정책조정 및 협력체계를 구축 · 운영하는 역할을 담당한다. 정부는 지역유형별로 지원정책의 내용과 선도사례를 제시하여 지역이 사업기획에 활동하도록 지원하고 기존에 추진중인 사업예산을 살기좋은 지역만들기의 새로운 정책기조에 맞게 재조정하는 역할을 담당한다.



지자체는 지역여건에 맞는 사업을 주민참여를 통해 기획 · 추진하면서, 마을만들기센터 설립 및 운영, 조례정비 등 지역사회활동을 지원하는 역할을 담당하도록 한다. 재정부담의 경우 지역여건에 맞게 지자체가 부담하되 사업성격에 따라 관련주체간(중앙,지자체,주민 등) 적정한 재원분담을 할 수 있도록 한다.

지역사회 · 주민은 지역생활의 개선사항을 제안하고 지역사업의 기획과 추진에 적극적으로 참여하는 역할을 담당한다. 이는 지역주민의 주도적 참여하에 주민의 제안과 요구사항을 반영함으로써, 지자체 특성과 여건에 맞는 사업을 기획 · 집행 하는 데 있어서 중요한 관건이 된다.

[그림 3-1] 각 주체간의 역할분담 원칙




### 2) 사업 유형 선정 및 기획

살기좋은 지역만들기 사업은 교육부, 행자부, 건교부, 해수부, 농림부, 문화부, 환경부, 보건복지부 등 정부 8개 부처에서 총96개의 지원과제를 1차적으로 발굴하였으며 이중 예산사업이 71개 비예산

사업이 25개에 달한다. 유형별로는 도시가 26개, 농촌이 39개, 섬이 1개, 공통과제가 30개로 구분된다.

### [표 3-1] 5대 과제별 주요 지원정책과제

| 5대 과제분야 | 주요 지원정책과제 |
|---|---|
| ○공간의 질 제고 | · 건축문화 선진화, 농어촌 경관보존과 어메니티 자원화 등 6개 과제 |
| ○삶의 질 제고 | · 생활친화적 문화공간 조성, 건강도시, 지역 문화서비스센터 등 31개 과제 |
| ○도농상생형 복합생활공간 조성 | · 도시민 이주단계별 지원체계 정비, 다양한 수요맞춤형 정주공간 조성 등 36개 과제 |
| ○지역공동체 형성 및 복원 | · 주민참여형 자치센터 활성화, 방과후 학교 공동체 형성 등 11개 과제 |
| ○지역별특화브랜드 창출 | · 시군단위 공동마케팅조직 육성, 자연자산 생태관광자원화 등 12개 과제 |

### [표 3-2] 지역유형별 지원정책과제 분포현황

| | | 도시 | 농촌 | 섬 | 공통 |
|---|---|---|---|---|---|
| ○공간의 질 제고 | 6 | 2 | 2 | - | 2 |
| ○삶의 질 제고 | 31 | 17 | 1 | - | 13 |
| ○도농상생형 복합생활공간 | 36 | 2 | 30 | - | 4 |
| ○지역공동체 형성 및 복원 | 11 | 3 | 1 | - | 7 |
| ○지역별특화브랜드 창출 | 12 | 2 | 5 | 1 | 4 |
| 계 | 96 | 26 | 39 | 1 | 30 |

### [표 3-3] 부처별 지원정책과제 현황

| 부처 | 기 존 과 제 | 신 규 과 제 |
|---|---|---|
| 교육부 (6) | · 방과후학교를 통한 학교공동체 형성유도<br>· 평생학습도시 조성<br>· 학교와 지역사회 연계 문화예술교육 시범사업 | 2<br>30<br>39 |
| 교육부 (6) | · 농어촌 교육여건 개선<br>· 교육기회확대 위한 원격교육용 콘텐츠 개발보급'<br>· 교육복지투자우선지역 지원사업 | |
| 행자부 (4) | · 빈집 정비사업<br>· 아름다운 공중화장실 조성<br>· 친환경 자전거 도로망 구축<br>· 어린이 보호구역 개선사업 | |
| 문화부 (8) | · 문화역사마을 가꾸기'<br>· 공공미술 프로젝트 추진<br>· 생활친화적 문화공간 조성'<br>· '지역문화 서비스 센터' 설치 · 운영<br>· '생활공간 문화적 개선사업' 기획 · 컨설팅<br>· 협력적 관광개발 모델 창출<br>· 가고 싶은 해양생활문화 휴양공간 조성 | · 공공디자인 시범도시 지정 · 조성 |
| 농림부 (31) | · 지역별녹색브랜드마크창출특수조림 사업<br>· 우리지역 나눔의 숲 만들기<br>· 웰빙시대에 걸맞는 산림휴양공간 조성<br>· 생활속 산림생태공간 조성<br>· 녹색과그늘의학교숲,마을숲초록지역사회 만들기'<br>· 마을주변의 숲가꾸기 및 경관조성'<br>· 농어촌의 경관보전과 어메니티 자원화<br>· 노인공경 노인복지 증진<br>· 농어촌정보화 인프라구축, 컨텐츠 개발 및 '정보화 교육강화<br>· 농어촌에도 맑은 물 서비스를 위한 마을상수도 등 '기초생활여건의 획기적 개선<br>· 농업인 건강증진을 위한 건강관리시설 기반확충<br>· 농어촌 사회안전망확충<br>· 농어촌 영유아 및 여성복지지원 강화<br>· 농어촌 학생 교육에 따른 부담경감<br>· 상향식 농촌지역개발을 주도할 지역역량 강화<br>· 도시민 수요를 반영한 맞춤형 정주공간조성<br>· 농도상생을 위한 도농교류 활성화<br>· 농어촌 체험 · 휴양기반 구축 및 활성화<br>· 지리적 표시 등록제'<br>· 전통식품 계승을 위한 전품식품명인 활용강화<br>· 시군단위 공동마케팅 조직 육성 | · 생활 속에 활력을 주는 국민의 숲 운영'<br>· 마을상수도 서비스 품질의 획기적 개선<br>· 도시민의 농어촌 이주단계별 지원체계 정비'<br>· 지자체의 도시민 유치지원<br>· 농어촌 중심면의 교육 · 복지 · 문화 서비스 기능 강화<br>· 도시민 유치 박람회<br>· 농어촌 복합생활공간 조성 협약제도 도입'<br>· 농촌형 임대주택 건설<br>· 농업 · 농촌 테마공원조성<br>· 원예작물 브랜드육성 |
| 환경부 (20) | · 지방의제21의 추진<br>· 에코시티 조성(친환경도시조성)<br>· 하천복원을 통한 자연 · 생태하천 만들기<br>· 하수처리수(장)를 활용한 도심친수공간 조성<br>· 농어촌지역 위생적 하수처리체계 구축<br>· 폐기물처리시설정비 및 주민편의시설 설치 | · 자연환경국민신탁법인 지원'<br>· 환경친화적 자전거 마을(문화정착)<br>· Clean House 시스템 구축'<br>· 생태면적율제도 도입 · 확산<br>· 환경테마 복합단지 조성<br>· Cool-City 조성 |

| | | |
|---|---|---|
| 환경부 (20) | · 도시내 생태네트워크 구축 및 관리<br>· 친환경자동차 보급 · 자연경관영향협의 제도<br>· 자연생태우수마을 및 복원우수마을 선정<br>· 지역고유 자연자산을 생태관광 자원화<br>· 국토생태탐방로 조성<br>· 폐비닐과 빈농약병이 없는 농촌환경 조성'<br>· 참여 활성화를 통한 유역공동체 구축 | |
| 건교부 (16) | · 국토공간의 체계적 관리(경관법 제정)<br>· U-City 추진(유비쿼터스 인프라 구축)<br>· 대중교통우선 교통체계 구축'<br>· 임대주택 커뮤니티 활성화 | · 걷고싶은 도시 만들기'<br>· 도시혁신기반 구축<br>· 사람과 자연이 함께 하는 공원 만들기<br>· 친환경 웰빙도시 만들기 · 도시 친수공간 조성<br>· 에너지절약형 친환경건축연구 및 제도개선'<br>· 건설기술건축문화 선진화방안<br>· 지속가능한 마을 만들기<br>· 안전하고 함께 하는 도시 만들기<br>· 주민참여형 도시 만들기<br>· 도시 아이덴티티(Identity) 만들기<br>· 주민정착형 도시개발사업 추진 |
| 복지부 (6) | · 건강도시 만들기<br>· 원격의료진료를 통한 의료서비스 제공<br>· 응급의료센터 상시 진료체계 구축<br>· 노인주택 개량지원 등 노인주거 개선<br>· 지방의료원 및 적십자 병원 기능 강화<br>· 사회복지분야 자원봉사 활성화 | |
| 해수부 (5) | · 어촌관광 활성화 사업'<br>· 어촌체험마을 조성사업 · 어촌종합개발사업<br>· 등대시설 개발사업 · 연안여객선 관리 | |

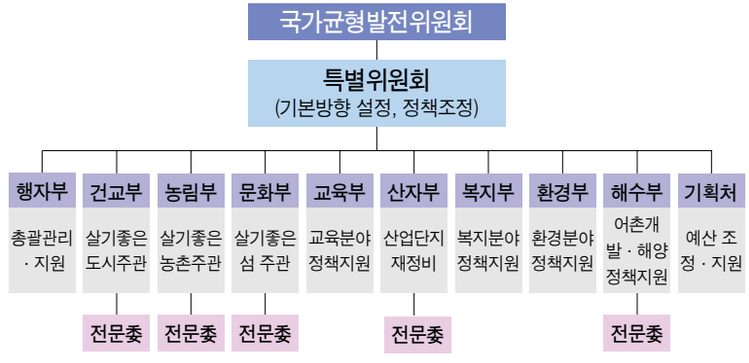
### 3) 사업의 추진 및 관리

이와 같이 선정된 과제를 효율적으로 추진하기 위하여 정부는 다음과 같은 지원체계를 수립하였다. 우선 2006년 6월 16일 국가균형발전위원회의 규정을 개정하여 「살기좋은지역만들기특별위원회」설치규정을 마련하였다. 이 규정에 의하면 위원회는 관계 장관 및 위원장 14인, 연구원장 6인, 민간위원 10인 등 총 31명으로 구성하며 실무지원단으로 행자부에 지역균형발전지원본부를 설치하도록 하였다. 또한 각 부처에는 기존사업정책 조정 및 지원을 위한 실무위원회가 구성되었다.

### 4) 재원의 조달 및 운영

살기좋은 지역만들기 사업추진에 필요한 재원을 조달하기 위하여 국가균형발전위원회는 국가균형발전특별회계를 신설하여 균형발전사업을 체계적으로 지원하고 지원규모를 지속적으로 확대할 수 있는 기반을 마련하였다. 2007년 국가균형발전 시행계획의 재원구성을 보면 부문별 시행계획의 추진을 위한 총 투자비는 16조 6,495억 원으로 국비가 약 10조 3,934억 원(전체투자금액의 62.4%), 지방비3조 4,967억 원(21%), 민자 2조7,594억 원(16.6%)으로 구성되어 있다.

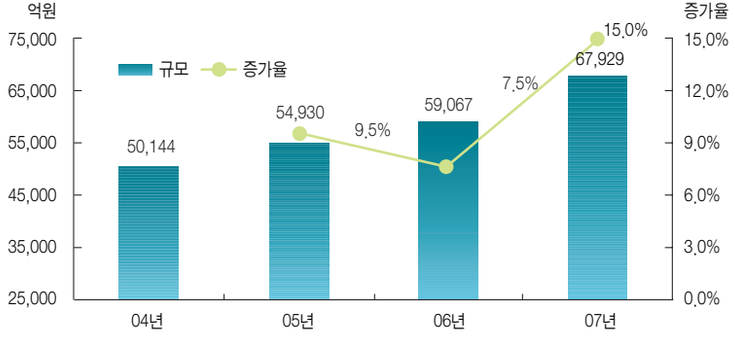
[그림 3-2] 살기좋은 지역만들기 특별위원회의 조직구성도




한편 지역혁신발전 5개년 계획의 2007년도 시행을 위한 총 투자금액은 12조 2,059억 원이며 그 구성비는 국비가 6조 3,132억 원

(51.7%), 지방비 3조 9,328억 원(32.2%), 민자 1조 9,599억 원(16.1%)로 구성되어 있다. 부문별 계획과 지역혁신발전 시행계획의 중복부분을 제외하면 2007년 총 투자계획금액은 약 18조 4천억원에 달한다.

[그림 3-3] 균형발전특별회계 예산 규모 및 증가율




자료 : 기획예산처 국가재정운용계획안(2005)

[표 3-4] 2007년도 국가균형발전 부문별 시행계획 예산 현황 (단위: 억원, %)

| 부 문 | 국 비 | | | | | | | 지방비 | 민 자 | 합 계 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 일 반 회 계 | 균형발전특별회계 | | | | 기 타 | 소 계 | | | 금액 | 증가율 |
| | | 개 발 | 혁 신 | 제 주 | 소 계 | | | | | | |
| 혁신주도형 발전기반 구축 | 3,827 | 5,969 | 14,308 | 279 | 20,556 | 3,745 | 28,128 | 14,114 | 4,217 | 46,459 (27.9) | 5.9 |
| 낙후지역 자립기반 조성 | | 27,309 | 740 | 1,157 | 29,206 | 2,129 | 31,335 | 10,996 | 980 | 43,311 (26.0) | 9.7 |
| 수도권 질적 발전 추구 | 88 | | 290 | | 290 | 2,820 | 3,198 | 290 | 2,567 | 6,055 (3.6) | 9.9 |
| 네트워크형 국토구조 형성 | 2,286 | 15,836 | 0 | 2,040 | 17,877 | 21,111 | 41,273 | 9,567 | 19,830 | 70,671 (42.4) | 5.2 |
| 합 계 | 6,200 | 49,114 | 15,338 | 3,476 | 67,929 | 29,805 | 103,934 | 34,967 | 27,594 | 166,495 (100) | 6.7 |



## 2. 사업의 추진체계 및 추진현황

### 1) 제도적 기반 및 지원체계 구축

#### (1) 살고싶은 도시만들기

도시부문의 주관부처로 선정된 건설교통부의 추진계획(2006. 11)에 따르면, 살고싶은 도시만들기는 「공론화」, 「주민주도의 삶터 가꾸기 활성화」, 「도시별 특화발전」, 「시범사업」, 「정책기반 구축 및 지원체계 제도화」 등 5개 부문으로 나누어 도시정책팀을 중심으로 추진되고 있다.

##### ① 공론화

건설교통부에서는 살고싶은 도시만들기를 단계적이고 체계적으로 홍보함으로써 국민과 지자체의 자발적인 참여를 유도하고 전국적인 시민사회운동으로 발전시키기 위해 활동의 초기단계부터 공론화에 힘쓰고 있다. 관련학회, 환경단체, 시민단체 등 사회여론 선도층이 주최하는 세미나 · 토론회 · 포럼 등을 적극 지원하여 정책에 대한 공감대를 확산시키고자 하였으며 주택공사, 토지공사 등 정부투자기관이 TV, 신문 등 대중매체를 통해 이미지광고를 시행할 때 살고싶은 도시만들기를 간접적으로 홍보하기도 하였다.

향후에도 홍보효과가 큰 시범사업을 지속적으로 발굴하고 정부투자기관과 지자체간의 협약체결 등의 방식으로 시범사업을 시행함으로써 국민적 관심을 제고할 예정이다. 또한 현재 운영되고 있는 「지속가능도시대상」을 「살고싶은도시대상」으로 확대 개편하고 도시박람회를 지속적으로 개최하며, 국내 · 외의 살고싶은 도시사례와 도시운

동사례를 지속적으로 발굴하고 전파시켜 공론화에 기여할 예정이다.

### ② 주민주도의 삶터 가꾸기 활성화

살고싶은 도시만들기가 소규모 마을단위에서 추진될 경우 주민이 주도하여 마을단위의 도시계획을 수립하며 마을단위의 삶터를 가꾸고 만들어감으로써 급격한 산업화와 도시화과정에서 약화된 소규모 지역공동체가 가진 본래기능을 회복하도록 노력해야 한다. 이를 위해서는 주민이 주도하여 기초생활권 단위의 주민협의체를 구성하고 면밀한 현황분석을 통해 우선순위가 높은 사업을 발굴하여야 하며 계획수립뿐만 아니라 사업시행에 있어서 주민협의체가 주도적인 역할을 담당하여야 한다. 제도적 기반을 확보하기 위해서는 지자체별로 주민협의체의 구성과 역할, 의무사항 등을 포함하는 관련조례를 제정하여 운영할 필요성이 크다.

한편 주민과 시민단체의 역량을 강화하기 위해서는 상호학습화와 지원체계의 구축도 중요하다. 중앙부처에서는 이미 국내외 마을만들기 사례집을 발간하여 학습 자료로 배포한바 있다(국가균형발전위원회 · 국토연구원 · 한국지방행정연구원, 2006). 현재 진행되고 있는 시범 마을만들기 사업을 통해 의제 발굴 및 공감대 형성, 모형 만들기, 의제실천에 대한 역량배양 등을 추진하고 있다.

향후에는 주민협의체에 파견할 지역전문가 양성프로그램을 개발하고 주민협의체에 대한 행정, 재정적 지원뿐만 아니라 지역전문가 파견기능을 담당할 '주민참여지원센터' 를 설치하여 운영할 예정이다. 지원센터는 전문가 · NGO · 공무원 등으로 구성되는 반민 반관의 조직으로 운영될 것이다. 또한 마을단위의 도시계획에 대한 제도적 기반을 구축하기 위해 2008년부터 주민의 일상생활과 밀접한 도시계획시설에 대해서는 주민들에게 준자치권을 부여하고 마을단위의 도시계획이 현실적으로 가능하도록 관련법령의 정비를 추진할 예정이다.

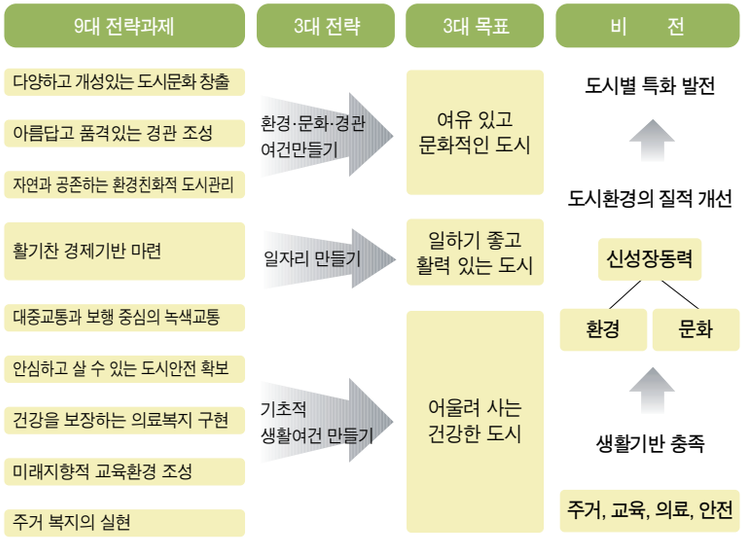
### ③ 도시별 특화발전 추진

개별 도시단위에서는 지자체가 중심이 되어 일터와 놀이터로서의 기능회복 및 삶의 질 향상을 위한 특화발전계획을 수립하도록 유도할 예정이다. 도시별로 성장배경, 역사성, 도시규모, 문화 · 환경 · 경관, 산업 등 부존자원을 종합적으로 평가하여 경쟁력이 높은 요소를 발굴하며 공공연구기관, 대학 · 연구소, 시민단체와 주민이 공동으로 참여하는 거버넌스체계를 구축하여 계획을 수립하도록 추진하고 있다. 또한 기초지자체에는 도시만들기 조직의 신설 또는 지정, 광역지자체에 대해서는 살고싶은 도시만들기와 관련된 시 · 군 · 구 협의회의 구성 및 운영을 유도하고 있다.

도시별 특화발전 전략과 관련해서는 도시별 특성을 고려한 다양하고 개성있는 도시문화 창출, 아름답고 품격있는 경관조성 등을 포함한 9대 전략과제를 도출한바 있으며 환경 · 문화 · 경관여건 만들기, 일자리 만들기, 기초적 생활여건 만들기를 3대 전략으로 선정하여 추진하고 있다.

제도적 차원에서는 2008년부터 도시기본계획을 대상으로 살고싶은 도시만들기와 관련된 내용을 도시별 장기발전방향에 포함시키도록 의무화함으로써 살고싶은 도시만들기가 하나의 도시계획제도로서 정착될 수 있도록 유도할 예정이다.

[그림 3-4] 도시별 특화발전 전략개념도




자료: 건교부, 2006.11, p17

### ④ 시범사업 추진

건설교통부에서는 마을만들기와 도시특화발전에 대한 주민과 지자체의 관심을 유도하고 사업을 조기에 정착시킬 수 있도록 「살고싶은 도시만들기」와 관련된 시범마을 · 시범도시 사업을 진행하고 있다.

주민주도의 마을만들기 활성화를 위한 시범마을 사업의 경우 추진주체의 구성 · 역량, 전문기관의 협력 등 추진체계를 중점 평가대상으로 선정하였으며, 지자체의 지원 조례 · 조직 등 지원체계의 구축을 유도함으로써 마을만들기 사업이 지속적으로 이루어질 수 있도록 하는 체계구축을 유도하는데 그 목적을 두고 있다.

한편 도시특화발전을 위한 시범도시 사업의 경우 주민, 공공연구기관, 대학 · 연구소, 시민단체 등과의 거버넌스 체계를 구축하고 참여 활성화를 통해 특화발전계획의 수립이 정착되도록 유도한다는 것이다. 선정된 시범사업에 대해서는 평가 총점에 따라 인센티브 예산을 차등적으로 지원하고, 관계부처와 협의하여 종합적 지원방안을 마련하도록 하였다.

시범사업 추진을 지원하기 위해 국내외 우수사례집을 발간, 배포하였고(건설교통부 · 대한주택공사, 2006.9), 2006년 9월에는 지자체공무원을 초빙하여 "살고싶은 도시만들기 정책설명회"를 개최하였다. 또한 2006년 11월에는 제출서류 양식이 포함된 "살고싶은 도시만들기 추진계획"을 제공하였고, 같은 해 11월 24일에는 국가균형발전위원회, 행정자치부, 농림부, 문화관광부, 산업자원부, 건설교통부, 해양수산부와 공동으로 「살기좋은 지역만들기」 '07년도 공모사업 추진 공동지침을 발표하였다. 공모사업의 성과를 바탕으로 2008년에는 시범마을 · 시범도시 사업을 제도화하는 방안을 마련할 예정이다. 또한 행정도시, 혁신도시, 기업도시 등 공영개발사업의 경우 계획수립 단계부터 "살고싶은 도시" 개념을 체계적으로 도입하도록 추진할 예정이다.

### ⑤ 정책기반 구축 및 지원체계 제도화 추진

제도적 기반과 지원체계의 구축과 관련하여 우선 정책기반을 구축하기 위한 연구와 방안을 마련하는데 중점을 두었다. 2006년 하반기부터 주민 · 시민단체 · 전문가 · 공기업 · 공무원 등 다양한 마을만들기 주체들이 참여하는 포럼을 구성하여 운영하고 있다.

2007년의 경우 살고싶은 도시만들기와 관련된 시스템을 구축하여 운영하고 다양한 행사를 시행하는데 초점을 두고 있다. 대표적인 사

항으로는 첫째, 국내 · 외의 도시만들기와 관련된 지식 · 정보의 통합 관리 및 제공 등을 위한 도시포털사이트의 구축 및 운영이다.[2] 현재 건설교통부 도시정책팀을 중심으로 "살고싶은도시(http://살고싶은도시.kr/)"라는 타이틀로 인터넷포털사이트를 운영하고 있는데, 주요내용은 기본개념에 대한 소개, 정책자료, 시범사업, 자료실, 행사일정, 게시판 등으로 구성되어 있다.

둘째, 도시의 경쟁력, 삶의 질 등에 대한 평가를 통해 도시간 경쟁유도 및 보완기준 제시를 위한 도시평가시스템의 구축 및 운영, 셋째, 도시와 관련성이 깊은 날을 '도시의 날'로 지정하고 도시박람회 개최, 우수도시에 대해 살고싶은 도시대상을 시상하는 방안을 검토하고 있다.

2008년부터는 지원체계의 제도화를 추진할 예정이다. 첫째, 지방의제 21 · 도시연대 등 살고 싶은 도시만들기와 직 · 간접적으로 관련된 다양한 시민단체를 대상으로 전국적인 네트워크 형성을 지원할 예정이다. 둘째, 살기좋은 지역만들기 추진체계와 연계하여 살고싶은 도시만들기를 위한 전담조직 · 위원회 · 시도협의회를 구성하여 운영할 예정인데 전담조직에는 건설교통부, 관련학회와 연구원, 공기업을 참여시키고 전문가 양성과 사업지원 및 자문기능을 수행하는 '도시만들기지원센터'로 확대시킬 것을 검토하고 있다. 셋째, 주민협의체의 구성 · 운영 및 재정적 지원을 위한 재단의 설립뿐만 아니라 기금(Fund)의 조성에 대한 조례제정을 추진할 예정이다.

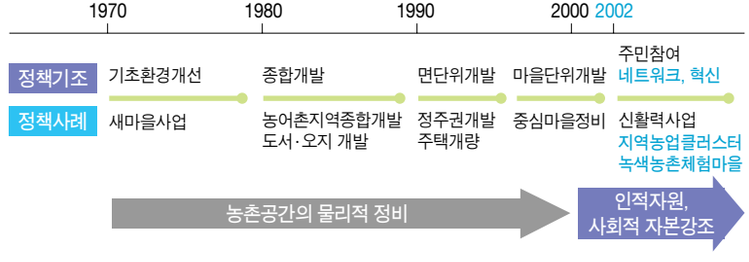
2) 현재 건설교통부 도시정책팀을 중심으로 '살고싶은도시(http://살고싶은 도시.kr/)' 라는 타이틀로 인터넷포탈사이트를 운영하고 있는데, 주요내용은 기본개념에 대한 소개, 정책자료, 시범사업, 자료실, 행사일정, 게시판 등으로 구성되어 있다.



### (2) 살기 좋은 농촌 만들기

살기 좋은 농촌을 만들기 위한 노력은 최근의 일이 아니다. 이미 1950년대 후반부터 우리 농촌의 낙후를 벗기 위한 다양한 시도가 이루어졌다. 초기에는 농촌의 물리적인 정주기반을 마련하는 일이 가장 중요한 정책 기조였던 반면, 2000년을 전후해서는 소프트웨어, 주민참여 등에 대한 중요성이 인식되었다. 아무리 좋은 시설이 만들어진다고 해도 그것을 채울 컨텐츠와 운영할 사람이 없다면 그 시설이 무용지물이라는 점이 입증되었기 때문이다.

[그림 3-5] 농촌정책의 변화 추세




살기 좋은 농촌 만들기 정책은 2005년부터 시행된 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법(이하 삶의 질 향상 특별법)」에 의해 추진되는 사업들과 2006년 기획된 〈농어촌 복합생활공간 조성 정책〉에 의한 사업을 통칭한 것이라고 할 수 있다. 농산어촌 주민의 삶의 질 향상과 도시에 비해 상대적으로 낙후된 농산어촌의 활력 증진을 위해 「삶의 질 향상 특별법」을 제정하고 그 1단계로 5개년 계획('05-'09)을 수립하여 추진 중인 사업들은 복지, 교육, 지역개발, 복합산업 활성화 등의 4개 영역으로 나뉘어진다.

이와 같이 「삶의 질 향상 특별법」에 의해 추진되고 있는 각종 사업

은 지자체 수요를 반영하여 5년 단위의 기본계획 및 매년 시행계획을 수립하여 국무총리를 위원장으로 하고 15개 부처 장관 및 민간위원 9명이 참여하는 '삶의질향상위원회'의 논의를 통해 확정된다. 이에 따라 시·군은 5년간의 시·군 계획을 수립하여 각종 사업을 추진하게 된다.

[그림 3-6] 살기 좋은 농촌 만들기 전략

### ① 농촌 복지기반 확충

농촌의 복지기반 확충을 위해서는 농어업인의 국민건강보험료 지원, 공공보건·의료 기반 확충, 건강관리실 시설 및 장비 확충 등 건강·의료에 대한 혜택을 늘리고 있다. 특히 농작업 재해 보상 지원제도를 통해 농업인이 농작업과 농기계 사고로 인해 재해를 당하는 경우 신체나 재산에 대한 피해를 보상토록 함으로써 안정적 농업경영 여건을 조성하고 있다. 또한 국공립 보육시설 확대, 농어업인 영유아 양육 지원제도, 여성 농어업인센터 설치사업, 농어가 도우미 지원사업 등을 통해 사각지대로 남아있던 농촌의 현실을 감안한 복지기반 확충 사업을 벌이고 있다. 더불어 국민연금보험료 지원, 재가노인 복지센터 설치, 농어촌 건강 장수마을 육성 등을 추진함으로써 농촌 주민의 대다수를 구성하는 여성 및 노인 인구를 대상으로 하는 복지기반 확충에 보다 섬세한 배려를 하고 있다.

### ② 농촌 교육여건 개선

농촌의 교육여건 개선을 위해서 학생, 학부모, 학교에 대한 삼위일체적 지원을 하고 있다. 유치원부터 대학교까지 학자금 지원 등 학생의 질 높은 교육기회 보장을 위한 사업을 추진 중이다. 유치원의 경우, 저소득 가구의 3-5세 유치원생의 유아교육비를 지원하며, 초등학교의 경우 면지역 이하 초등학생에게 도시문화 체험학습 운영비를 지원한다. 중고등학교의 경우, 소규모학교의 무조건적 폐교 조치가 아니라 작은 학교의 특성을 살려 운영 활성화를 도모할 수 있도록 하고 '1군 1우수고교 육성'과 같이 농촌 어디에서든 아니 농촌이기 때문에 오히려 질 높은 교육을 보장할 수 있도록 하고 있다. 대학입학시 농촌지역 고등학교 졸업자에 대한 특별전형을 확대하였으며, 초중고등학생 급식비 지원 및 고교생 자녀 학자금 지원 등을 통해 학부모의 과도한 교육비 부담을 경감시키고 있다. 그밖에 교육기회와 여건 개선을 위해 학교 시설 지원, 우수교사 처우 개선, 취미·특기·여가활동 프로그램 및 강사 지원 등을 통해 교육 환경을 획기적으로 개선해 나아가고 있다.

### ③ 농촌 지역개발 촉진

살기 좋은 농촌 만들기를 위해 가장 역점을 두어야 할 부분이 생활환경 기반 향상일 것이다. 가장 기초적인 생활환경 기반 향상을 위해

불량주택 개량, 상·하수도 정비, 도로·공원·조경·편익시설 등의 정비사업 등을 지속적으로 추진하고 있다. 농촌의 주택, 상·하수, 도로 및 교통, 과학·문화·예술·복지시설 및 정보화 서비스 등을 보다 확충하여 농촌의 정주여건이 도시에 비해 상대적으로 열악하지 않도록 하기 위한 단위사업뿐만 아니라 동일한 생활권·영농권·어메니티자원권 등 동질성이 있고 발전 잠재력이 있는 마을들을 연계하여 소규모 권역단위의 종합개발을 추진하는 방식을 강화하고 있다. 농촌마을종합개발사업이나 소도읍육성사업 등을 대표적인 사업으로 들 수 있다. 무엇보다 지역개발을 이끌어갈 인적자원을 개발하는 일이 급선무이다. 따라서 각종 교육과 훈련을 통해 농촌 내부의 현장리더 등 유형별 맞춤형 인재 육성을 진행하는 한편, 마을 사무장 및 1인1촌 전문가 지원제도 등 외부의 지원 인력에 대한 저변 확대 및 농촌과의 연계 체계를 확보할 수 있는 사업들도 추진하고 있다.

#### ④ 농촌형 복합산업 활성화

농촌의 농업 이외에 향토산업 활성화를 위해 향토자원발굴 및 육성사업, 농공단지 조성사업 등을 추진하고 있다. 또한 도시민들의 수요를 농촌에서 흡수함으로써 도농교류를 활성화하기 위한 기반 조성을 위해 녹색농촌체험마을 조성사업, 농촌전통테마마을 육성사업, 어촌체험마을 조성사업, 산림휴양공간 조성 및 수목원 조성사업 등을 추진하고 있다. 그밖에 향토 문화관광 축제 지원사업 및 경관보전직불제도 운영을 통해 도농교류의 기반을 조성하기 위한 사업을 지원하고 있다. 기업과 농촌마을 또는 농업분야와 비농업분야가 협력적인 연대 관계를 맺고 교류함으로써 농촌을 활성화하는 한편 기업은 사회적 공헌을 통해 이미지를 제고할 수 있도록 추진하기 시작한 1사1촌운동은 이제 한국 사회의 큰 자랑거리로 자리잡아 가고 있다.

#### ⑤ 농촌 복합생활공간 조성

그러나 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법」을 통한 각종 대책은 현재의 농촌 주민만을 주요 대상으로 한다는 한계가 있다. 따라서 명실상부하게 도농 공동체 공간으로서 국민 모두에게 농촌을 살고 싶은 곳으로 만들기 위해서는 추가적인 대책이 필요하다. 특히 농촌에 있어 가장 절실한 문제가 인구의 과소화, 고령화에 있는 만큼 도시로부터의 인구 유입을 촉진할 수 있는 방안이 현실화되어야 한다. 이러한 취지에서 복합생활공간 조성 정책이 대두되었다. 이는 도시민의 농촌 이주를 촉진하여 도농 공동체 공간으로서 살기 좋은 농촌을 만들기 위해, 도시민에게도 열린 다양한 물리적 주거공간 조성 확대, 소프트한 측면에서의 이주 지원 프로그램 실행, 물리적 주거공간 조성과 소프트한 지원 프로그램이 잘 가동하기 위한 정책의 추진 체계 정비 등을 계획하고 있다.

우선, 도시민의 기호에 맞는 다양한 주거공간 조성이 필요하다. 전원마을조성사업, 마을종합개발사업 등을 활용하여 주택, 기초 생활환경 시설이 잘 구비된 다양한 유형의 단지를 확대 조성하는 동시에 공급 방식도 다양화함으로써 맞춤형 주거공간으로서 도시민의 수요에 부흥하도록 기존 사업을 개선한다. 또한 주거공간 주변의 쾌적한 경관 정비도 고려해야 한다. 마을 주변의 숲을 활용하여 숲가꾸기 사업 등을 벌여 나가고 숲탐방로, 등산로, 생태숲, 산악레포츠 등 숲의 휴양휴식 기능도 강화할 필요가 있다. 또한 국민의 숲 등을 확충하여 숲이 소득원으로 기능할 수 있도록 프로그램화할 필요도 있다. 숲을 포함하여 보다 폭넓은 의미의 농촌 경관 보전을 위해서는 특히 경관

보전, 관리를 강화할 수 있는 다양한 제도적 장치를 마련해야 한다.

한편 농촌 생활에서의 중심지 기능을 담당하는 거점은 읍 · 면 소재지이다. 따라서 읍 · 면 소재지 기능을 대폭 강화할 필요가 있는 바, 읍의 경우는 소도읍육성사업의 지속적 추진을 통해서 면의 경우는 군당 2~3개의 중심면을 대상으로 하는 면 소재지 기능 강화사업을 통해서 대응하는 것이 필요하다. 그러나 읍 · 면 소재지가 제공하기 어려운 보다 고차의 서비스는 이웃한 거점도시에서 특성화된 기능을 중심으로 '찾아오는 서비스' 연계 프로그램을 실행해야 할 것이다.

둘째, 아무리 좋은 주거공간이 농촌 도처에 조성되어 있다 하더라도 도시민이 그 정보를 알지 못하면 소용이 없는 일이 될 것이다. 통상 사람들이 주거지를 옮기는 단계를 단순하게는 준비하는 단계, 실행하는 단계, 정착하는 단계로 나누어볼 수가 있다. 이러한 단계에 따라 적합한 지원 프로그램 운영이 차별화될 필요가 있다.

일단 준비단계에서는 농촌과 관련한 종합적 정보제공 및 사전교육이 중요하다. 이는 농촌 종합정보망(www.nongchon.or.kr)을 통해서 기초적 정보를 제공하는 한편 본인에게 필요한 맞춤형 정보까지 함께 제공하는 체계가 구축되어 가고 있으므로 이를 통해 대응하고, 농촌을 미리 경험할 수 있는 다양한 사전답사 프로그램을 운영하며, 전원생활에 필요한 교육 프로그램도 운영할 필요가 있다. 또한 어느 시 · 군이든 전담 상담원이 친절하게 지역에 대한 정보, 귀촌에 대한 정보 등을 제공, 안내할 수 있는 오프라인 체계도 구축하여야 한다.

실행단계에는 일자리 알선 및 자금 지원이 주요할 것이다. 농촌 주민에게 주어지는 주택개량자금 지원 조건을 개선하고 그 지원 대상을 도시민까지 확대하며, 영농을 목적으로 농촌에 이주하는 도시민에게는 영농정착자금 지원을 고려할 필요가 있다. 더불어 반드시 경제적 소득원으로서가 아니라 보람 있는 농촌 생활을 위해 지역사회 봉사활동 등에 대한 정보를 제공하고 필요한 지역과 연계시키는 공적인 지원 체계가 확충되어야 한다.

정착단계에서는 이주한 도시민이 지역사회에 적극적으로 참여하는 한편 농촌 주민과 그야말로 공동체의 일원으로서 융화될 수 있도록 지원하는 프로그램이 요구된다. 가령, 이주 도시민이 농촌 주민과 혁신 동반자로 참여할 수 있도록 출향인사, 지역대학 등과 네트워크를 구축할 수 있도록 한다거나 이주 도시민 후견인(멘토) 제도를 운영하는 등의 방안을 고려할 수 있을 것이다.

그런데 이러한 방안들이 잘 작동할 수 있기 위해서는 추진 체계 정비와 역할 분담 등이 수반되어야 한다. 복합생활공간 조성을 위해서는 교육, 복지, 문화 서비스 등 광범위한 관련 사업의 연계가 중요한 만큼 관련되는 중앙정부, 지방자치단체, 주민 등이 상호 협약 체결 등의 방식으로 지역에 적합한 계획을 수립하고 실행해 나아가는 틀이 제도화되어야 한다. 즉, 일명 '복합생활공간 조성 협약제도'를 도입함으로써 주민협의체는 적합한 계획을 구상하고 발의함으로써 계획 수립 등에 적극적으로 참여하도록 하고, 지방자치단체는 주도적으로 계획 수립을 지원하면서 집행을 담당하며, 중앙정부는 이를 위한 재원 확보, 부처간 정책 조정, 시범사업 등을 추진하는 것이다.

이와 관련하여 2007년부터는 지방자치단체가 도시민의 유치를 위해 체재형 주말농원 조성, 지역문화 홍보 및 이해 교육 실행, 이주 도시민 후견인제도 운영, 이주 도시민과 농어촌 주민간의 커뮤니케이션 및 마을발전계획 수립 등과 같이 타당성 있는 대책을 구상하였다면 이를 실현할 수 있도록 중앙정부가 적극적으로 지원하는 내용으

로 사업을 신설한다. '지자체 도시민 농촌유치프로그램 지원사업' 이 그것이다.

### (3) 살고싶은 어촌/섬 만들기

우리나라의 어촌은 수입수산물이 급증하고 어획량이 감소하면서 어촌에 거주하는 인구가 줄어들고 어업소득이 감소하는 현상을 공통적으로 나타내고 있으며,' WTO/FTA 체제에 따른 국제간 무역경쟁의 심화로 어촌을 포함하여 수산업 부문 전반에 걸쳐 어려움이 가중되고 있다. 이러한 어려움을 극복하고 어민들의 삶의 터전인 어촌을 지키기 위해 '가고픈 바다, 살고픈 어촌, 다시 찾는 관광어촌' 을 모토로 2004년부터 '어촌관광진흥종합대책' 을 수립하여 추진하고 있다.

해양수산부는『어촌관광진흥종합대책(2004)』에서 어촌관광의 차원에서 '살고 싶은 어촌 만들기' 를 추진하고 있다. 어촌관광진흥종합대책은 어촌을 생산 · 주거 · 관광이 어우러진 종합공간으로 조성하고, 어촌관광의 활성화를 통한 어가소득 증대 및 일자리 창출을 도모하고자 지역특성에 맞게 어촌을 개발하고 국내 관광수요를 어촌으로 끌어들여 어촌 발전의 원동력으로 삼고자 하고 있다. 2013년까지 112개 지역을 어촌체험마을로 조성하여 가족단위의 도시 관광객을 유치함으로써 어촌의 전반적 활성화를 추진하고 있다.

이 계획의 기본적인 추진방향을 살펴보면「생산기반 위주의 사업지원을 관광기반 중심으로의 전면적인 재편」,「지역별 · 해역별 특성에 맞는 어촌관광수요 창출」,「어업인 중심의 어촌관광 활성화로 어촌소득 증대 및 일자리 창출 도모」,' 「지속가능한 어촌관광 확산을 위한 어업인의 의식전환 유도」와 같다.

이 계획에 따르면, 2009년까지 전국 24개소 어촌관광 거점을 개발하고, 거점 틈새전략으로 어촌종합개발 사업과 어촌체험마을을 조성하며, 어촌과 관련된 컨텐츠 및 관광상품을 개발함으로써 어촌지역의 전반적 발전이 가능하다. 이 밖에 해양수산부가 주도적으로 추진하고 있는 '살고 싶은 어촌 만들기' 와 관련한 주요사업과 지원체계는 다음 표와 같다.

[표 3-5] 살고 싶은 어촌 만들기 주요 사업내용

| 주요사업 | 지 원 내 용 |
|---|---|
| 어촌종합개발사업 | 생산기반시설 확충 및 어촌의 생활환경시설을 개선하여 어업인의 삶의 질 향상(어촌종합개발 : 1994 ~ 2013) |
| 어촌 · 어항법 제정 | 종합적, 체계적인 계획 하에 경쟁력 있고 살기 좋은 어촌으로 건설할 수 있도록 통합적인 어촌지역 개발 근거를 마련 |
| 어촌체험마을 | 관광기반시설(관광안내소, 체험어장 지원시설, 낚시잔교, 주차장, 세족장, 산책로 등) |
| 아름다운어촌 | "아름다운어촌100곳" 안내서 발간, "이 달의 어촌" 포스터 제작 등 |

자료: 해양수산부(2005). 주요정책과제 자체평가 보고서

그리고 해양수산가족 100사 100촌 자매결연협약을 체결한 것을 계기로 하여 2005년도 자매결연협약을 200사 200촌으로 확대하면서 교류활동을 전개함으로써 도 · 어 교류의 초석을 마련하였다. 또한' "아름다운 어촌 찾아가기(한국어촌어항협회 주관으로 진행, 참가자에게 비용의 50%를 정부에서 지원)" 및 "여름철 휴가 어촌에서 보내기" 등 다양한 행사를 실시하고, 어촌관광포털사이트 구축운영 및 언론매체를 활용하여 적극적 홍보활동을 전개 어촌관광에 대한 국민적 관심 제고 및 활성화 계기를 마련하고 있다.

### ① 살고 싶은 섬 만들기

국내의 섬 지역은 오지(399개 면, 116개 시 · 군), 접경지역(410개 도서, 37개 시 · 군), 개발촉진지구(31개 지구, 49개 시 · 군)와 함께 낙후지역으로 구분되고 있다. 도서개발촉진법에 근거하여 행정자치부는 육지와 연결되지 않은 37개 시, 군, 구의 410개 도서지역을 대상으로 도서종합개발계획을 주관하고 있다.

지난 1998년부터 제2차 도서종합개발 10개년(1998~2007, 행정자치부 주관) 계획을 수립하여 추진 중에 있는 행정자치부는 섬 지역의 생활기반시설, 정주여건개선 등 지역 간 격차 해소와 삶의 질 향상, 소득증대와 주민생활문화수준 향상을 통해 섬 주민의 소득증대와 복지향상을 목표로 설정하여 관련 계획을 추진하고 있다. 올해 10개년 사업이 마무리되면서 행정자치부의 도서종합개발사업은 도로 · 전기 · 급수시설과 소규모 선착장, 방파제 시설 등 영세 섬 주민들의 숙원사업 해결 위주로 이에 따라 섬 지역의 기초 생활환경 개선과 어민 소득증대에는 기여를 해왔으나, 도서 사업비가 소규모로 지원되면서 높은 파급효과를 얻는 데는 한계를 나타냈다. 따라서 투자효과 감안, 섬 마다의 특성 고려, 거점도서 지원과 주변 섬으로의 파급효과 창출 등을 체계적으로 고려하여 제3차 도서종합개발계획(2008~2017년) 수립에 반영할 것을 검토하고 있다.

제1차 도서종합개발사업('88~'97) 추진실적은 449개 섬을 대상으로 생활 · 생산기반시설, 환경복지시설 등 3,106건을 위해 9,706억 원을 투자하였다. 그리고 제2차 도서종합개발사업('98~2007)에서는 410개의 섬을 대상으로 2조 683억 원(국비 14,368억, 지방비 5,652억, 민 · 융자 663억)을 투자하여 사업을 시행하고 있다.

그리고 현재 정부는 지금까지 발전에서 소외되어온 섬 지역에 대한 본격적인 발전의 초기단계로 「가고 싶은 섬 시범사업」을 통해 사업의 가능성을 탐색하고 이를 토대로 중장기적으로 우리나라 섬의 지속가능한 발전을 위한 사업으로 확장하여 실시하고자 하고 있다. 기존의 섬 개발은 단기적 성과를 목표로 하는 시설개발사업 위주였고, 정부투자의 영세성으로 개발의 효과 면에서 낮은 성과를 보였다. 이런 문제를 고려하여 「가고 싶은 섬 시범사업」은 보다 구체적이며 발전 효과가 지역경제 활성화를 제고하도록 집중적 투자방식을 따르되, 섬의 자연환경을 보존하는 방침을 따르고 있다.

그러나 「가고 싶은 섬 시범사업」의 궁극적 목표는 섬지역이 「살고 싶은 섬」이 되어 역외인구가 유입되고 이들을 통해 지역이 활성화되는 것이다. 「살고 싶은 섬」을 달성하기 위해 전 단계로 「가고 싶은 섬」시범사업의 추진 목적은 관광 및 휴양 목적을 가진 방문객이 지역에 정착할 확률을 높이려는 전략으로 볼 수 있다.

「가고 싶은 섬 시범사업」은 「살기좋은 지역만들기 사업」을 범 정부적으로 추진함에 따라 문화관광부 주관으로 섬 관련 시범사업을 추진하고 단계적으로 성과를 확산해 나가기 위해서 추진되고 있다. 국내 섬의 환경 · 문화 · 경관 등 고유성과 매력성을 최대한 보존하면서 소프트웨어사업, 관광기반시설 등의 시범사업을 추진하여 성공모델을 만들고 이를 단계적으로 확산시켜 나가는 것이 주요 목적이다. 그리고 대규모 개발 · 건립사업을 지양하고 섬 지역의 인문 · 자연환경에 대한 보전방안 마련 및 콘텐츠 중심의 사업을 추진하고, 외부충격에 민감한 섬의 생태환경 보존을 우선적으로 추진하며, 관광편의시설 등 필요 최소한의 개발을 추진하여 방문객들에게 매력적이고 쾌적한 휴양공간을 제공하도록 하는 것이다.

이와 같은 시범사업이 성공적으로 진행되기 위해서는 단기적인 성

과보다는 지속 가능한 섬의 고품격 관광자원화를 시도해야 한다. 그리고 시범사업이 끝나는 시기에는 섬 지역이 주도가 되어 향후 사업을 진행할 수 있는 역량을 만들고, 우수한 외부 전문가 영입과 민간 전문가, 지자체, 지역주민간의 지속적인 협력 시스템을 구축하여야 한다. 이런 성공적인 시범사업의 수행은 3개소 내외로 선정될 시범사업의 파급효과를 확산하고, 다른 지역 섬의 발전 모델로서 기여하며 각 지자체로의 능동적 확산을 가능하도록 할 것이다.

향후 시범사업의 성공과 함께 '살고 싶은 섬 만들기' 정책은 섬 지역이 안고 있는 직접적인 문제인 접근성과 생활여건 개선을 해결하는 방식을 지금까지의 간헐적이고 소규모 직접 투자지원이 아니라 섬 지역사회, 관심있는 민간기업, 관련 전문가, 정부가 네트워크를 형성하면서 관광자원화의 기획과 집행을 공분함으로써 자생적으로 발전할 수 있는 토대를 마련해야 한다.

[표 3-6] 지역별 인구수 및 비중

○ 향후 추진방안
- 「가고 싶은 섬 시범사업」 기간은 총 3년을 예정으로 함
- 도입기 : 1년차인 2007년도부터 정부 주도로 사업을 추진함
- 정착기 : 2년차부터 3년차까지로 섬 지역사회의 시범사업에 대한 공감대가 형성되면서 지역이 주도하는 방향으로 추진되도록 함
- 성숙기 : 4년-7년차까지 지방자치단체와 민간에서 자체적으로 사업 진행

○ 평가 및 선정
- 선정위원회 구성 : 가고 싶은 섬 선정위원회를 구성함
- 평가방법 : 시 · 군 · 구가 시 · 도를 경유하여 제출한 계획서를 1차 서면평가를 통하여 선정대상지역 수의 2~3배수를 선정
- 2차 평가결과를 토대로 3개소 내외의 사업대상지를 최종 선정

○ 현재 일정
- 가고 싶은 섬 시범사업 지자체 공고 : '06. 12. 22
- 지자체 계획 접수 완료 : '07. 2. 28
- 1차 서류심사, 2차 발표심사 및 최종 선정 : '07. 3월중

자료: 문화관광부(2006)

[표 3-7] 「가고 싶은 섬 시범사업」 관련 주요 내용

○ 예산관련 계획(안)
- 07년도 국비 67억 원 확보 예정(지방비 포함시 총 134억 원)
- 기반시설, 친환경 편의시설 정비 등 : 63억 원(지자체 자본보조)
- 섬 관광자원화를 위한 콘텐츠, 프로그램 지원 등 : 4억 원(지자체 경상보조)
- 국비 : 지방비를 1:1로 매칭하는' 조건으로 지원(특별한 사정이 없는 한 관광자원 개발사업 국고지원의 일반적 원칙을 준용
- 1개소당 평균 22.3억 원을 지원하되(총 3개소 내외 지원), 사업내용에 따라 30~40% 가감하여 지원 가능

○ 시범사업 대상지 선정
- 선정 기본 틀 : 공모를 통한 우수사업 선정
- 우리나라 3,170개의 섬 중 무인도와 연육화된 섬을 제외한 413개 섬에 해당되는 기초 지자체가 「가고 싶은 섬」시범사업에 공모
- 시범사업의 유형별(예: 자연활용형, 정주휴양형)로 일정 인구 및 면적 기준에 적합한 섬만이 공모에 신청
- 자연활용형은 소규모 방문객의 관광에 주안점을 두고 있음으로 정주휴양형 보다 적은 규모와 적은 인구 기준을 요구
- 정주휴양형은 방문객의 휴양 및 체류에 주안점을 두고 일정 규모의 면적과 인구 필요(방문객 1일 500명 기준, 정주인구 1,000명 이상)

## 2) 지역별(도시 · 농촌 · 섬) 사업 유형

### (1) 살고 싶은 도시 만들기

#### ① 개요

건설교통부에서 추진하는 시범사업의 경우 기초생활 기반과 환경 · 문화적 취약점을 개선하고 개별 마을과 도시가 가진 특성과 장점을 최대한 활용하여 살고 싶은 도시를 만들 수 있도록 시범사업을 발굴하고 지원하기 위한 것이다. 건설교통부에서는 「주민주도의 마을만들기 활성화」와 「도시별 특화발전 추진」을 살고 싶은 도시만들기

시범사업의 2대 핵심 추진전략으로 설정한 바 있다. 이러한 추진전략에 근거하여 시범사업의 유형은 주민주도의 마을만들기 활성화를 위한 「시범마을」사업과 도시별 특화발전을 추진하기 위한「시범도시」사업으로 나뉘어 진행되고 있다.「시범마을」사업과 「시범도시」사업은 계획주체, 계획범위, 계획성격, 응모의 공간적 단위, 사업유형, 평가의 주안점 등에 있어서 각각 차별성을 띤다.

### ② 주민주도의 시범마을 사업

시범마을이란 주민주도의 소규모 마을단위 사업을 말하는데 주민들의 삶과 밀접한 관련성이 있는 마을공간이나 시설물 문제를 개선하고 마을의 자원을 발견함으로써 미래상을 실현해 갈수 있도록 하는데 주안점을 두고 있다. 즉, 주민, 마을단위의 소규모 연합회, 시민단체 등이 계획의 주체로서 주도적으로 참여하여 마을가꾸기 및 만들기를 진행함으로써 마을에 대한 관심과 교육 · 학습기회를 증진시키기 위한 것이다.

시범사업에 대한 평가기준에 따르면 시범마을 사업은 사업주체의 구성 및 역량, 전문기관과의 협력 등 추진체계, 사업의 실현가능성 등을 중점 평가하게 된다. 사업목적은 마을만들기 사업을 활성화하기 위한 지자체의 조례제정, 지원조직 마련 등 지원체계의 구축을 유도하기 위한 것이다.

시범마을 사업의 경우 시지역이나 도농복합시의 동지역이 응모를 위한 사업단위가 된다. 또한 동장, 마을대표, 연합회장, 시민단체 대표 등이 사업신청의 주체로 공모를 신청할 수 있으며, 여러 사업주체가 공동으로도 사업신청이 가능하다. 시범마을 사업의 경우 특별한 사업유형을 명시하지 않아 자유롭게 공모가 가능하였다.

[표 3-8] 시범마을과 시범도시의 개념 및 특성비교

| 구 분 | 시범마을 | 시범도시 |
|---|---|---|
| 계획주체 | 주민주도 | 지자체 주도(주민포함) |
| 계획범위 | 소규모 마을단위(생활환경) | 중 · 대규모 지역단위(시 · 군 · 구) |
| 계획성격 | 생활환경 개선 | 특화발전계획 수립, 비전제시 |
| 응모단위 | 동 또는 그 이하 마을단위 | 기초자치단체(시 · 군 · 구) |
| 신 청 자 | 동장, 마을대표, 연합회장, 시민단체 대표 등(공동신청 가능) | 기초자치단체장(2개 이상의 시 · 군 · 구 공동신청 가능) |

자료: 건설교통부, 2006.11

### ③ 지자체 주도의 시범도시 사업

지자체와 주민의 참여로 진행되는 시범도시 사업의 경우 시 · 군 · 구 단위의 사업을 지원하기 위한 것으로서 도시의 특성과 장점을 발전시켜 살고싶은 도시를 만들어가는 중 · 대규모의 사업이다. 각 도시별 성장배경, 역사성, 규모, 문화 등의 부존자원을 평가하여 도시의 발전저해요인을 개선하고 도시의 경쟁요소를 특화시킴으로써 도시민의 삶의 질 향상과 지속가능한 발전을 도모하기 위한 것이다.

도시별 특화발전을 위해서는 주민, 공공연구기관, 지방대학 · 연구소, 시민단체간 원활한 네트워크의 구축이 필수적이며 거버넌스 체계를 강화하여야 한다. 도시별 특화발전계획의 수립 및 정착을 유도하고 도시내 부존자원의 분석 및 평가를 통해 특화 발전시키기 위한 핵심적인 추진전략의 수립을 유도하는 것이 중요하다.

시범도시는 시 · 군 · 구 행정구역의 전역 또는 일부지역을 사업단위로 설정하여야 하며, 사업주체로서는 시장 · 군수 또는 구청장이 공공연구기관, 지방대학 · 연구소, 시민단체와 주민이 참여하는 거버넌스 체계를 구축하여 사업을 추진하도록 요구하고 있다.

### ④ 시범도시사업의 유형화

도시내 부존자원의 특화발전 또는 개선사업을 목적으로 하는 시범도시의 경우 「국토의계획및이용에관한법률」제 127조 시범도시의 지정 · 지원과 관련하여 '국토의계획및이용에관한법률' 제127조 ①항에서 건설교통부장관은 도시의 경제 · 사회 · 문화적인 특성을 살려 개성있고 지속가능한 발전을 촉진하기 위하여 필요한 때에는 직접 또는 관계 중앙행정기관의 장이나 시 · 도지사의 요청에 의하여 경관 · 생태 · 정보통신 · 과학 · 문화 · 관광 그 밖에 대통령령이 정하는 분야별로 시범도시(시범지구 또는 시범단지를 포함한다)를 지정할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 ②항에서는 건설교통부장관, 관계중앙행정기관의 장 또는 시 · 도지사는 제 ①항의 규정에 의하여 지정된 시범도시에 대하여 예산 · 인력 등 필요한 지원을 할 수 있도록 규정하고 있다.

건설교통부는 특화발전유형별로 시범도시를 유형화하였다. 시범도시의 경우 생태 · 환경형, 경관 · 미관형, 건축문화형, 역사문화형, 정보 · 과학형, 녹색교통형, 관광 · 레저형, 방재 · 안전형, 교육 · 학습형, 도시정비형의 10가지 유형으로 대상사업을 분류하고 있다. 구체적 적용대상은 다음의 표와 같다.

[표 3-9] 시범도시의 사업유형

| 유 형 | 구체적 적용대상 |
|---|---|
| 생태 · 환경형 | • 도시나 지역이 가진 생태 · 환경자원을 활용하여 지역발전을 기할 수 있는 생태 · 환경개발사업<br>• 생태 · 환경자원을 계획적으로 보전 · 관리하기 위해 추진하는 사업<br>• 환경개선, 에너지 및 자원절약, 자연순환형 사회를 만들기 위해 추진된 에너지 및 자원관련사업<br>• 환경오염을 저감하고 지역의 환경상태를 개선하기 위해 실시한 환경사업 |
| 경관 · 미관형 | • 도시나 지역의 불량한 경관을 개선하기 위해 실시한 개선사업 혹은 미관을 증진시킬 목적으로 실시한 개선사업<br>• 경관이나 미관의 기능을 향상시키기 위해 경관 · 미관에 관련된 시설물 및 녹지를 조성하거나 개량하는 사업 |
| 건축 · 문화형 | • 기능 및 디자인에서 우수한 건축물 또는 특색 있는 건축물을 설치하거나 기존의 건축물들에 대한 체계적인 개량을 통해 도시나 지역의 이미지를 향상시키는 사업<br>• 지역특성, 사업특성에 맞는 건물을 건축하거나 기반시설을 건설하여 도시나 지역의 랜드마크나 명소로 기능하도록 하는 사업 |
| 역사 · 문화형 | • 도시나 지역이 가지고 있는 역사와 전통, 문화를 계승 발전시키기 위해 추진하는 사업 혹은 관련된 프로그램<br>• 지역역사 · 문화자원을 지역발전에 활용하고자 추진한, 역사문화장소판촉의 성격을 가지고 있는 사업이나 활동 등을 주요 사업으로 추진 |
| 정보 · 과학형 | • 주민편의를 고양시키거나 평생 주민교육의 일환으로 추진한 지역의 정보 · 통신분야 사업<br>• 행정의 효율성과 주민들이 필요로 하는 지역정보 및 행정정보를 신속 정확하게 전달하기 위한 사업 |
| 녹색 · 교통형 | • 에너지 및 자원절약에 기여하고 환경오염을 저감할 목적으로 교통 및 수송분야에서 추진한 녹색교통 관련사업<br>• 녹색교통(도보, 자전거)의 활성화를 위해 시행된 각종 사업과 자동차이용을 억제하고 대중교통을 활성화시키기 위해 추진된 사업 |
| 관광 · 레저형 | • 지역의 생태 · 환경자원 혹은 역사 · 문화자원, 기타 지역자원을 이용하여 관광레저산업을 육성시키고 이를 통해 주민의 소득향상과 지역발전을 도모하기 위해 추진한 사업<br>• 관광레저산업의 발전을 위해 기반시설이나 시설물을 설치하는 경우 외에도 관광레저인구의 유입을 목적으로 관광레저에 관련된 각종 프로그램을 만들어서 사업을 추진하는 경우 |
| 방재 · 안전형 | • 도시나 지역의 방재나 안전을 위해 특정시설을 설치하였거나 프로그램을 만들어서 해당 지역주민들의 방재안전에 기여하거나 교육에 활용하는 사업<br>• 사회적 약자들을 고려하여 추진된 사회 · 경제 · 의료 · 보건 · 복지 등과 관련된 시설의 설치 혹은 프로그램에 관련된 것 등을 주요사업으로 추진 |
| 교육 · 학습형 | • 지역의 교육 특성화 및 경쟁력을 강화하거나 지역특성에 맞는 교육여건개선사업 또는 특별 교육프로그램<br>• 학교교육의 양적 · 질적 개선을 위해 추진한 사업 또는 지역주민들의 평생교육과 민주시민으로서의 공동체 교육 등에 필요한 교육여건의 개선 및 확충, 이에 관련된 프로그램 등을 주요사업으로 추진 |
| 도시 정비형 | • 주민들의 주거환경 여건을 개선하고 도시의 양호하지 못한 환경 · 경관 · 미관을 개선하기 위해 추진한 사업 또는 도심정비사업을 통해 침체된 도심의 기능을 회복하거나 활성화시키기 위한 사업<br>• 도시의 생활여건, 환경여건을 개선하여 주민들의 삶의 질을 높이는 동시에 도시의 환경성, 기능성, 안전성, 경제성 등을 향상시켜 도시의 경쟁력을 높이고 지속가능한 도시발전에 기여할 수 있는 사업 등을 추진 |

### (2) 살기 좋은 농촌 만들기

'살기 좋은 농촌 만들기' 를 위한 제도적 기반으로서 「삶의 질 향상 특별법」이 제정되고 총리를 위원장으로 하는 위원회와 농림부를 사무국으로 하는 지원체계도 구축되어 있다. 이에 따라 4가지 분야별로 100여 개에 육박하는 정책 사업 지원이 이루어지고 있는 상태이다. 또한 기존 「삶의 질 향상 특별법」에서 포함시키지 못했으나 사회적 여건 변화에 따라 확충되어야 할 사업으로서 "지자체 도시민 유치 프로그램 지원사업" 을 위시한 농촌 복합생활공간 조성사업이 본격화될 예정이다. 이 중 농림부를 중심으로 실행되고 있는 몇 가지 주요한 사업들을 살펴보면 다음과 같다.

#### ① 도농교류 활성화 사업

도농교류사업이란 1사1촌자매결연운동, 농산어촌체험마을조성, 도시자본의 농촌투자유치 등 도시와 농촌의 다양한 교류활동을 촉진하여 농촌의 소득증대 및 활성화를 이루고 나아가 국가균형발전을 목표로 하는 사업을 통칭한다. 이의 일환으로 농림부에서는 1개의 농촌마을과 1개의 기업 또는 단체가 결연을 맺고 결연마을 방문 및 회사 견학, 농산물 직거래 등을 펼치는 1사1촌자매결연운동을 추진해 오고 있다. 이미 2006년도에 결연 실적이 10,000건을 넘어섰으며 새로운 질적 발전을 위한 지원책 마련을 위해 노력하고 있다.

그밖에 도농교류에 대한 국민적 이해를 돕고 붐을 조성하고자 여름휴가 농산어촌고향에서 보내기 캠페인을 펼치고 있으며, 매년 도농교류 활성화에 기여도가 큰 도시민, 단체, 기업을 선정하여 포상함으로써 자긍심 고취 및 도농교류에 대한 관심을 증대시키고 있다. 또한 농촌마을 가꾸기 경진대회를 개최하여 도농교류 촉진에 기여하고 있는 마을을 격려하는 동시에 우수마을을 도시민에게 홍보하는 기회로 삼고 있다.

#### ② 농촌체험관광 활성화 사업

녹색농촌체험마을 조성사업을 통해 마을당 2억원의 사업비를 조성함으로써 주민 합의에 따라 마련된 사업계획이 실현되어 도시방문객 유치를 할 수 있도록 지원하고 있다. 이 사업으로는 농촌체험기반시설, 생활편의시설, 마을경관조성과 같은 하드웨어 사업 및 컨설팅, 주민교육 등 소프트웨어 사업을 추진할 수 있다. 2005년까지 123개 마을이 조성된 바 있다. 특히 강원도 화천군 토고미마을, 경기도 이천시 부래미마을, 경북 의성군 교촌마을, 충북 단양군 한드미마을 등은 이 사업을 통해 기반을 닦은 대표적인 체험관광 마을이다.

체험관광 마을들이 다양한 사업을 추진하는데 있어 발생할 수 있는 안전사고와 음식물로 인한 질병사고에 대비한 '농산어촌체험마을 보험가입 지원사업' 은 마을당 최대 100만원까지 이루어지며 2006년도에는 65개 마을에 지원된 바 있다. 또한 체험마을들이 내실 있는 사업 운영을 위해 수시로 전문가의 자문을 얻을 수 있도록 '1인1촌 전문가 자문지원시스템' 도 운영하고 있다.

#### ③ 농촌지역개발인력 육성사업

주민이 참여하는 상향식의 살기 좋은 농촌 만들기를 위해서는 그것을 주도적으로 추진할 지역의 인재가 양성되어야 한다. 이에 따라 2005년 14개 과정, 2006년 21개 과정으로 나누어 다양한 농촌지역 개발 전문교육 프로그램을 운영하였으며, 표준교재 개발 및 보급도 병행하였다. 또한 체험마을을 중심으로 프로그램을 현장에서 운영하

고 마을 사무관리 등을 추진할 '마을사무장 제도'를 2006년부터 도입하여 운영 중에 있다. 2006년에는 100개 마을을 대상으로 마을사무장을 채용할 수 있도록 하고 월 100만원의 인건비 중 국고에서 50%의 지원을 한 바 있다.

### ④ 농촌마을종합개발사업

농촌마을종합개발사업은 생활권이 동일한 3-5개 법정리를 소권역으로 하여 지역특성에 적합한 5개년 계획을 수립하여 기초 생활환경 정비, 경관개선, 소득기반 확충, 지역사회 유지를 위한 인구 유치 및 지역혁신을 위한 주민역량 강화 등의 사업을 추진하는 것이다. 권역당 3-5년간 70억원의 범위에서 지원이 이루어지며 국고에서 80%를 부담한다.

농촌마을종합개발사업의 개발 유형은 농촌관광형, 소득기반형, 생활환경형, 복합형 등으로 다양하다. 2004년에 선정된 36개 권역에서 사업이 추진되고 있으며 2005년 선정된 40개 권역은 기본계획을 수립하고 세부 설계를 마쳤다. 2006년에 선정된 20개 권역은 기본계획을 수립 중에 있다.

시군을 통해 마을에서 주민들이 작성한 예비계획서를 작성하여 사업을 신청하면 한국농촌공사, 전문가 등이 예비 타당성 조사를 거쳐 농림부에서 대상지역을 확정하게 된다. 대상지역의 기본계획, 시행계획 수립을 통해 사업이 시행되는 방식이다. 특히 사회 각 분야의 전문가들로 구성된 자문위원회를 두어 매 사업 추진 단계별 의견을 수렴하고 있다.

### ⑤ 경관보전직불제

농촌의 경관을 아름답게 가꾸기 위해 지방자치단체와 마을간 협약을 체결하고, 농지에 일반작물 대신에 유채, 메밀, 코스모스, 해바라기, 목화, 야생화 등 경관작물을 재배하는 경우 당해 농업인에게 소득손실액을 지급하는 경관보전직불제가 시범사업으로 추진되고 있다. 1ha당 170만원을 지원하며 70%의 국고 보조가 이루어지는데, 2006년에는 총 470ha에 대해 5억6천만원이 지원이 이루어졌다. 2007년까지 시범사업을 통해 사업에 대한 충분한 모니터링이 이루어지고 나면 2008년부터는 본 사업으로 확대 추진할 계획이다.

### ⑥ 농촌 생활환경 정비사업

농촌을 전원주거, 휴양, 관광 등의 기능을 갖춘 복합생활공간으로 만들기 위해서는 지속적으로 기초 생활환경 개선을 통해 주민의 삶의 질을 높여야 한다. 이에 따라 도로, 상·하수도 등 기초 생활기반 시설을 종합적으로 정비하고자 '농촌 정주기반 확충사업'을 추진해 오고 있다. 이는 전국 1,209개 면 중 오지면과 도서면을 제외한 785개 면과 15개 광역 자치구를 대상으로 면당 30억원 범위 내에서 SOC 정비를 위한 보조금을 지원하는 사업이다.

도시의 편의성과 자연속의 쾌적함을 갖춘 정주공간을 조성해 이주 도시민과 지역주민이 더불어 살아가는 활력있는 복합공간 조성을 목적으로 하는 '전원마을 조성사업'도 추진 중에 있다. 맞춤형 전원주거, 체재형 주말농원, 은퇴농장 조성 등으로 사업 유형을 구분하고 단지규모에 따라 진입도로, 전기통신시설, 상·하수도, 주차장 등을 정비할 수 있도록 10-20억 원을 차등 지원한다.

### (3) 살고 싶은 어촌(섬) 만들기

#### ① 살고 싶은 어촌

지금까지 어촌 활성화 사업은 어항을 중심으로 한 생산기반시설 위주로 투자되었으나, 실질적으로 어촌 주민의 정주여건이 개선되는 효과를 얻지 못하고 이촌현상을 막지 못하였다. 그래서 가고 싶은 어촌은 어업 위주의 산업공간에서 벗어나 친환경적인 리모델링을 통해 어촌이 지닌 어메니티(amenity)를 증진시킴으로써, 보다 쾌적하고 깨끗한 이미지로 도시민의 방문을 촉진시켜 어촌사회와의 교류를 활성화시키는 한편, 바다를 직접 체험할 수 있는 관광·문화의 공간으로 탈바꿈해야 한다.

그리고 '살고 싶은 어촌' 으로 조성되기 위해서는 몇 가지 공통적인 전제조건이 필요하다. 첫째, 생산기반 위주의 사업지원을 관광기반 중심으로 전면적으로 재편되어야 한다. 둘째, 지역별·해역별 특성에 맞는 어촌관광수요를 창출해야 한다. 셋째, 어업인 중심의 어촌관광 활성화로 어촌소득 증대 및 일자리 창출을 도모해야 한다. 넷째, 지속가능한 어촌관광 확산을 위한 어업인의 의식전환을 유도해야 한다.

이처럼 '살고 싶은 어촌' 이 조성되기 위해서는 기존의 어항개발사업 통합모델을 개발하는 등 다각적인 어촌관광 활성화 정책이 복합적으로 추진되어야 하며, 전국의 수많은 어촌 마을 중 잠재력과 가능성 높은 곳을 우선 지원함으로써 "선택과 집중" 을 통한 체계적인 어촌개발을 도모하고 파급효과를 인근 어촌 및 국내 어촌으로 확대시켜 나가야 한다. 그 구체적인 사업유형은 다음과 같은 세 가지 모델로 설명될 수 있다.

[표 3-10] '살고 싶은 어촌' 사업모델의 유형과 주요내용

| 유 형 | 주 요 내 용 |
|---|---|
| 어촌·어항 복합공간 (Ⅰ모델) | 개 념 : 배후어촌과 연계되는 국가어항을 대상으로 어촌과 어항의 특색을 연계하여 통합 개발<br>예 산 : 2009년까지 7개소에 총 1,079억원(개소당 150억원, 기본·실시설계비 29억원)의 사업비 지원<br>주요시설 : 어항권역에는 수산시장, Sea food 센타, Fisherina, 녹지공원(소규모 공연장 포함), 어업인복지회관, 주차장 등 조성<br>기 타 : 어촌권역에는 마을 정비, 어촌민속관, 민박시설, 생태체험장(갯벌, 어업, 조류 등), 낚시터(잔교), 해수욕장, 경관전망대 등 기반시설 구축 |
| 다기능 어항 (Ⅱ모델) | 개 념 : 배후어촌이 없어 어항과 어촌의 연계성은 낮으나, 어항자체만으로 관광잠재력이 큰 국가어항을 대상으로 집중 개발<br>예 산 : 2009년까지 6년 동안 총 2,957억원(개소당 500억원, 기본·실시설계비 85억원)을 지원하여 6개소 개발<br>주요시설 : 수산시장, Sea food 센타, Fisherina, 클럽하우스, Cruise 터미널, 숙박시설, 해양연수시설, 어업인복지회관, 수산관련단지, 낚시시설, 해수욕장, 공원, 해안산책로, 주차장 등 |
| 어촌 관광단지 (Ⅲ모델) | 개 념 : 어항과 연계 없이 어촌 자체만으로 관광잠재력(뛰어난 자연경관, 갯벌중심 어촌관광테마 특화 등)이 높은 지역 집중개발<br>예 산 : 2009년까지 6개 동안 696억원(개소당 60억원, 기본설계·홍보비 등 36억원)을 지원하여 11개소 개발<br>주요시설 : 어촌마을 정비, 관광안내센타, 민박시설, 청소년야영장, 생태체험장(갯벌, 어업, 조류), 낚시터, 해수욕장, 경관전망대, 담수생태공원, 휴양림, 해안산책로, 해안자전거도로, 주차장 등 |

자료: 어촌관광진흥종합대책(2004)

현재 이와 같은 어촌관광기반구축사업( Ⅰ, Ⅱ, Ⅲ 모델)은 정책추진 초기 단계임을 감안할 때 가시적 정책효과가 나타나는 것은 다소 무리가 있으나 어촌관광 모델거점개발 24개소 및 어촌체험마을 17개소 사업이 최종 완료되는 2009년 이후에는 가시적인 효과가 있을 것으로 기대되고 있다.

그리고 이러한 3종 모델 외에도 '살기 좋은 어촌' 의 성공적인 추진을 위해서는 지역계획 수립단계부터 어업인의 의견을 적극 반영하는 것이 무엇보다 중요하다. 어업인의 실질적인 소득향상을 도모할

수 있는 경영 가능한 모델이 제시되어야 하고, 현장 중심의 교육 실시와 도시 · 어촌 자매결연 및 회원제 도입 등을 통해 어업인 스스로 마을을 운영할 수 있는 지원체제가 필요하다. 물론 현재 추진하고 있는 아름다운 어촌 100선, 드라마 · 영화세트장의 어촌지역 유치 등 다양한 사업을 더욱 효과적으로 추진하는 것은 기본적인 사항이다. 이렇게 현재 추진 중인 사업과 향후 계획은 도시민의 관심을 끌도록 해야 하고, '주 5일근무제' 확산 및 각종 교통망 확충 등 점증하고 있는 관광수요를 특화된 어촌으로 흡수함으로써, 어촌 주민에게는 새로운 어가소득원 개발을, 어촌을 찾는 일반 국민들에게는 어촌과 바다를 즐기며 휴양할 수 있는 기회를 제공해야 할 것이다.

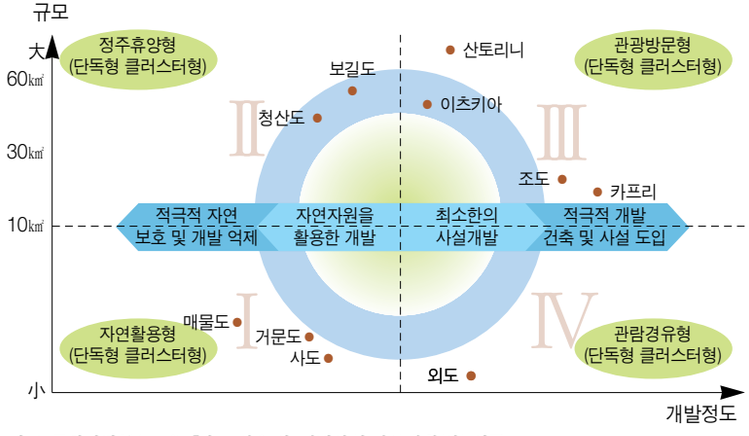
### ② 「가고 싶은 섬」시범사업의 사업유형

1986년 「도서개발촉진법」이 제정된 이후, 현재 2차 도서종합개발계획(행정자치부 주관), 남해안관광벨트사업(문화관광부 주관) 등의 시책이 추진 중에 있고, 2003년 제정된 「국가균형발전특별법」에서도 낙후지역 및 농어촌 · 산촌의 개발 차원에서 섬 지역의 발전에 주목하고 있다. 그러나, 섬 지역에 대한 개발을 섬의 정주환경이나 산업을 기반으로 한 지역개발이 아닌 항구정비, 도로, 전망대 및 기념탑 등 개별시설개발사업 중심으로 이루어짐으로 인하여 개발로 인한 파급효과가 크지 않았다. 국내 섬 지역 개발은 관련시설에 대한 정부 지원규모의 영세성으로 인해 파급효과가 저조하거나 개발대상 도서의 과다한 선정 등의 문제를 야기하는 한계가 있었다. 따라서 섬지역이 보유한 자원 여건을 활용하여 살기 좋은 지역 만들기를 위한 섬 지역의 중장기 발전 정책모색이 요구되고 있다.

섬 지역에 대한 정책은 일반적인 내륙의 농어촌 · 산촌 지역개발 전략이나 낙후지역 발전전략과는 다른 세심한 접근이 요구됨으로 섬의 특징에 기반을 두어 정책을 수립해야 한다. 시범사업의 유형을 제시해야 함으로 가능한 한 섬의 특성에 따라 개별 섬에 적용 가능할 수 있는 일반적인 정책요소가 반영되어야 한다. 섬의 유형화는 자칫 섬의 독특성을 존중하지 않는 일반화시킨다는 지적을 받을 수도 있다. 이에 지방자치단체는 섬의 다양한 특성과 고유한 자원을 활용하여 새로운 유형을 제시할 수 있으며, 기존 유형을 혼합하여 대상 섬에 적합한 방향을 설정할 수 있음을 전제해야 한다.

섬의 유형 분류 방법은 자원화 유형에 대한 고려에서 출발할 수 있다. 섬의 규모, 인구, 기반시설, 교통 등 섬의 조건에 따라 다양한 유형으로 구분될 수 있으나 섬의 규모, 자원화 정도(자연성, 인공성), 자원화 특성(시설보완형, 콘텐츠형), 섬의 구성 여부(독자 섬, 클러스터 섬) 등의 기준을 이용한 구분이 시도되어 왔다.

[그림 3-7] 「가고 싶은 섬」시범사업의 섬 유형 구분




자료: 문화관광부(2006), 「가고 싶은 섬」시범사업 기본계획(안) 연구

상기의 유형 중 섬 자원화를 추진하는데 기본적 기준 요인이라 할 수 있는 섬의 규모와 자원화 정도, 그리고 클러스터 여부에 의하여 유형을 구분하여 「가고 싶은 섬」 시범사업에서는 관광방문형, 정주휴양형, 자연활용형, 관람형 등 4가지 유형에 단독형, 클러스터형으로 구분하여 총 8가지로 설정이 가능하다.

i) 유형 Ⅰ : 자연 그대로의 매력 요소를 활용한 '자연활용형' 섬

- 섬의 규모가 10㎢ 미만으로 비교적 작아 대규모 방문객의 수용이 불가능한 곳. 섬의 독특한 자연자원의 활용으로 소규모이지만 고급스러운 경관 연출로 관광명소화가 될 수 있는 섬
- 따라서 본 사업에서는 자연활용형의 경우, 주변 섬과의 연계발전이 가능한 클러스터 형에 대하여 우선적으로 고려하도록 함
- 섬이 보유한 특징을 발굴하여 자연 및 인문자원의 매력화를 통하여 방문하고 싶은 섬으로 가꾸고, 자연체험 프로그램 등의 도입으로 즐길 거리가 있는 섬
- 단독섬의 기능을 가진 자연활용형 섬은 인근 섬 지역 및 속한 지방자치단체의 이미지와 심볼 역할을 하여 방문객을 끌어들이는 관광매력물로 자원화할 수 있음. 이를테면 매물도와 사도, 한산도 등이 그 사례가 될 수 있음

ii) 유형 Ⅱ : 쾌적한 정주여건이 조성된 '정주휴양형' 섬

- 섬 면적이 중규모 이상(10㎢ 이상)으로 주민거주가 가능 생활시설, 산업기반시설을 보유한 지역, 안정적이고 편리한 정주 및 휴양 여건 조성이 가능한 섬
- 인공적인 시설물의 도입보다 섬의 고유한 자원의 독특성을 유지하고 보존함으로써 자연 친화적인 곳으로 체류 · 휴양이 가능한 섬
- 정주휴양형은 단독 섬으로 보유자원을 최대한 활용하여 자립기반을 마련하여 발전할 수 있으며, 클러스터형으로 발전할 경우 주변 섬들과의 인적 · 물적교류를 통하여 상생의 효과를 이룩할 수 있음
- 정주휴양형의 단독 섬은 보길도가 대표적이며 꾸준히 많은 관광객들이 찾고 있음. 또한, 보유한 윤선도 유적 등을 활용하여 테마를 구축하고 홍보를 하고 있고 전통적으로 양식업을 통해 산업기반을 구축하고 있음
- 클러스터가 가능한 정주휴양형은 자립기반을 어느 정도 갖춘 채 그와 유사한 조건을 가진 섬들과의 교류를 통해 섬 지역간의 발전효과를 높이고, 나아가 정주인구를 늘려 살기 좋은 섬으로 발전시켜나갈 수 있음

iii) 유형 Ⅲ : 관광시설 확충에 주안점을 둔 '관광방문형' 섬

- 어느 정도의 기반시설이 확립이 되어 있으며 다양한 활동이 가능한 중규모 이상의 섬으로써 건축 및 시설 도입을 통하여 대량관광이 가능한 지역
- 섬이 지닌 자연, 문화를 적극적으로 활용하여 방문하고 싶은 섬이 되도록 관광편의시설에 주안점을 두고 개발한 섬으로써 개발의 적극적인 투자 및 지원이 요구되는 매스투어리즘이 가능한 섬
- 관광방문형은 다시 단독형과 클러스터형으로 분류가 가능함. 관광방문형이면서 단독형의 사례는 울릉도와 같은 경우로, 섬

단독으로 자족기능을 가지면서 기반산업이 확고하게 자리 잡고 있어 거점도시와의 관계 속에서 장기적인 발전을 꾀할 수 있는 형태임

- 한편, 관광방문형이면서 클러스터를 통해 발전하고 있는 대표적 사례는 완도군이라 하겠음. 관광방문형인 완도(체도)를 중심으로 인근의 비교적 큰 규모의 보길도, 청산도, 소안도, 노화도 등이 비교적 원활한 교류와 지원을 통해 상호발전하고 있음

iii) **유형 IV : '관람경유형' 섬**

- 섬의 규모가 비교적 작은 곳으로 친환경적인 관광시설 개발을 통해 섬 생태 환경과 조화된 자연친화적인 관광명소로 개발이 가능한 곳으로서 단기간의 관람, 체험 등이 가능한 섬
- 적극적 투자를 통하여 일정 수준의 관광객 유치가 가능한 섬으로 민간투자를 통한 섬 자원화가 용이한 섬
- 단독섬은 섬의 명소화를 통해 그 섬의 방문객 유치를 목적으로 하는데 반해, 클러스터형은 단독섬의 명소화하여 주변의 아름다운 경관을 가진 섬들과의 여객선 관람 · 체험을 연계시킨다는 특징을 가지고 있음
- 클러스터형으로 발전하고 있는 사례로 조도는 자원화의 수위를 높여 많은 수의 방문객을 유치하는 동시에 주변의 섬들을 여객선을 통해 관람할 수 있도록 하고 있음. 단독섬의 형태로 발전한 사례로 국내의 외도를 들 수 있으며, 민간 사업자에 의해 개발된 성공사례임

이들 4가지 유형(관광방문형, 정주휴양형, 자연활용형, 관람경유형)은 각각 단독형 혹은 클러스터형으로 다시 구분되어져 8개 형태를 보일 수 있고, 다시 시설보완형이냐 콘텐츠형이냐에 따라서 16개의 자원화 유형으로 구분되어 질 수 있다. 콘텐츠형의 경우는 섬을 단순한 휴양 · 경관 대상에서 벗어난 개념으로 체험활동의 목적을 유발할 수 있는 환경을 제공할 수 있어서 섬이 가지고 있는 빼어난 해안절경 이외에도 '민속놀이', '전해 내려오는 풍습', '전설', '축제' 등의 콘텐츠를 발굴할 수 있는 유형이다.

현실적으로 정책추진이 가능한 범위는 유형 1인 '자연활용형' 과 유형 2 '정주휴양형' 으로서, 섬의 구성형태는 '단독형' 및 '클러스터형' 으로 나누어서 추진이 가능하다. 그리고 이 유형에 해당되지 않는 제3의 유형으로 해당 지역의 여건과 잠재력을 토대로 창의적인 콘텐츠 내지 독창적인 테마를 중심으로 하는 새로운 유형의 사업계획도 가능하다. 요약하면, 제1유형(자연활용형, 클러스터형 중심), 제2유형(정주휴양형, 단독형인지 클러스터형 중에서 선택), 제3유형(기타 유형으로서 창의적 콘텐츠 내지 독창적인 테마 등을 중심으로 새로운 섬의 유형을 창출하여 제안할 수 있음)으로 사업유형 구분이 가능하다.

### ③ 「가고 싶은 섬」 시범사업의 진행상황

문화관광부는 '국가균형발전위원회' 에서 범정부적으로 추진하는 살기 좋은 지역만들기' 사업의 일환으로 추진하는 '가고 싶은 섬' 시범사업의 대상지를 2007년 4월에 충남 보령 외연도, 전남 완도 청산도, 전남 신안 홍도, 경남 통영 매물도 등 총 4개 지역으로 선정하였다. 시범사업 대상지로 선정된 4개 섬에는 섬 특성과 문화 발굴, 보존 및 관광콘텐츠화와 경관 및 건축 관리 등을 위해 총 67억이 지원될 것

이다.

'가고 싶은 섬' 사업은 섬 관광자원화의 성공모델을 제시하기 위한 시범사업으로 섬의 고유 경관, 환경, 역사 · 문화 자원 등 고유성과 매력성을 최대한 보존하면서 추진한다는 것과, 지역주민과 관련 전문가 등이 힘을 합쳐 지역주도로 사업을 추진하여 지속가능성을 확보한다는 것이 기본 방침이다.

### i) 충남 보령시 외연도

외연도는 '가고 싶은 섬' 시범사업의 유형으로 제시된 4개 유형 중 '자연활용형' 섬으로서 지원하여 선정되었다. 이곳은 자연이 잘 보전되어 있고 특히 천연기념물로 지정된 상록수림, 원형이 보존된 마을 경관, 주변의 12개 무인도 등 자연경관이 빼어나고 지역의 의지가 강하다는 점이 특징이다.

외연도는 보령시에 속해 있는 78개의 섬들 중 대천항에서 40.6㎞, 소요시간 1시간 30분이며, 무인도 15개를 거느리며 열도로 이루어진 육지에서 가장 먼 거리에 위치해 있는 서해의 고도이다. 새하얀 해무가 섬을 감쌀 때가 많아 연기에 가린 듯하다는 의미로 외연도라고 불리워지게 되었으며 짙은 해무로 좀처럼 모습을 드러내지 않다가 갑자기 하늘로 솟아오른 듯 한 세 개의 산봉우리와 함께 멋진 경관을 펼치며 주위의 자그마한 섬들을 호위하듯 거느리고 불쑥 나타나 신비함을 더해준다.

천연기념물인 상록수림이 원형으로 잘 보존되어 있으며, 두 그루의 동백나무가 서로 얽히여 아름다운 사랑을 나누는 것 같다는 사랑나무가 특이하다. 아름다운 신비로움을 간직한 외연열도, 그리고 조그만 몽돌해수욕장 등 천혜의 해양자원을 보유하고 있고, 외연도(서해 도서지방)의 풍어당제가 전통적인 제례의 절차를 그대로 보전하고 있어 자연활용형 관광자원화가 가능하여 이에 지역주민의 실질적인 소득증대와 지속적인 고용창출 효과를 극대화 할 수 있는 대체산업으로 경쟁력 있는 생태체험관광지 조성을 '가고 싶은 섬' 시범사업 선정을 계기로 추진 중에 있다.

외연도 전경

외연도 상록수림과 사랑나무

### ii) 전남 완도군 청산도

전라남도 완도군에 속해 있는 청산도는 황톳빛 길을 중심으로 한 보리밭과 유채꽃, 주변 산과 바다 등 자연경관이 수려하고 각종 인문(지석묘, 초분, 구들장)자원

청산도 돌담길

이 풍부하여 가족 방문.휴양형의 '정주휴양형' 섬으로서 '가고 싶은 섬' 시범사업 대상지로서 우수한 평가를 받았다.

청산도는 나무가 무성하여 이 명칭으로 불렸으며 완도에서 18㎞ 떨어진 지점에 위치하고 있다(뱃길로 45분 정도 소요). 현재 1,412세대 인구수 3,090명(남 1,507명, 여 1,583명, 2003년)로 대부분의 주민들이 반농·반어로 생계유지를 하고 있다. 청산도는 둥근 소라형 모양이며 주변에 5개의 유인도와 9개의 무인도를 거느리고 있다.

청산도 중앙에 부흥리가 위치하며, 200m가 넘는 산들이 섬 중앙을 중심으로 병풍처럼 둘러싸고 있으며 수계를 4㎞에 달하는 중흥천이 대표적이다. 산림은 난대림에 속하고, 구들장논과 돌담이 다른 지방과 독특한 형태이며, 자연적인 특징 및 주요 관광자원은 〈표 3-9〉와 같다.

[표 3-11] 청산도의 자연적인 특징 및 주요 관광자원

| 관광특성 | 주요 관광자원 |
|---|---|
| ○14개의 유무인도<br>○청정해역으로 갯바위, 스킨스쿠버의 최적지<br>○전지역 다도해해상 국립공원 지역<br>○아름다운 자연경관<br>○문화자원보유<br>○교육관련 유적지 중심의 관광자원<br>○풍부한 수산자원<br>○보리밭, 유채밭 | ○대모도, 여서도 등 청정해역 도서 자원<br>○갯바위 낚시터<br>○지리, 신흥, 화랑포, 진산 해수욕장<br>○부흥리 구들장논<br>○고인돌, 하마비, 청산진터<br>○서편지 촬영지<br>○백연사 |

청산도는 농업의존도가 다른 도에 비하여 훨씬 높고, 자급자족형태이며 김과 전복양식이 많이 이루어지고 초어단지로 문어잡이와 주낙도 많이 이뤄지고 있다. 섬의 북쪽 국화리는 멸치의 주산지이고, 해녀들은 자연산 전복과 소라를 채취하고 일부 주민들은 농사에 의존하는데 해풍을 받고 자란 마늘과 유자가 특산물이다.



[표 3-12] 청산도의 진행 · 예정 · 신규사업

| 진행사업 | 예정사업 | 신규사업 |
|---|---|---|
| ○갯바위 낚시터<br>○도서 탐방로 조성 | ○지리해수욕장 개발<br>○서편제 영화 촬영장 개발<br>(서편제 마을조성)<br>○신흥해수욕장 확 · 포장공사<br>○스킨스쿠버 다이빙장(여서도) | ○청산건강바다음식축제<br>○도청항 관광미항개발<br>○바다목장의 관광자원화(장기)<br>○야생들국화 군락지 조성<br>○풍차시범단지 조성<br>○폐열이용 해수탕개발<br>○백련사 사찰체험프로그램개발<br>○매봉산 낙조대 설치<br>○수중 관광 잠수함<br>○녹색체험 관광상품 개발<br>○다양한 체험 프로그램 개발<br>○청산도 자전거 순환도로개설 |

iii) 전남 신안군 홍도

홍도는 섬 전체가 천연기념물로 지정될 만큼 해안과 부속 섬들의 기암괴석과 노송, 동굴의 절경이 뛰어나 세계적으로 가치가 있는 섬으로 기존 마을의 정비 및 관리를 통해 더욱 매력적인 섬이 될 수 있다는 평가를 받았다.

홍도의 면적은 6.47㎢이고, 인구 478명(2001년)이다. 해안선길이 36.8㎞이다. 목포항에서 서남쪽 115㎞ 지점에 있다. 해질 무렵이면 섬 전체가 붉게 물들어 홍도라는 이름이 붙었다고 한다. 이 섬에는 270여 종의 상록수와 170여 종의 동물이 서식하고 있어 자연 그대로의 모습을 보존하기 위해 1965년에 홍도천연보호구역(천연기념물 170)으로 지정되었으며, 1981년에는 다도해해상국립공원으로 지정되었다.

최고봉은 깃대봉(368m)이며, 남서쪽으로 양산봉(231m)이 솟아 있고, 섬 전체가 비교적 기복이 큰 산지로 이루어져 있다. 해안선은 드나듦이 심한 편으로 남쪽과 북쪽이 깊게 만입되어 있다. 해안은 대부분 암석해안으로 해식애가 잘 발달되어 있으며, 해식동, 시 아치

(sea arch), 시 스택(sea stack) 등의 해안지형이 발달하여 뛰어난 경관을 이루고 있다.

주민들은 주로 어업에 종사하나, 관광객을 대상으로 한 수입이 더 많아 주소득원이 되고 있다. 농산물로 고구마 · 보리 · 콩 · 마늘 등이 생산된다. 근해에서는 우럭 · 붕장어 · 농어 등이 잡히며, 전복 · 김 등이 채취된다. 취락은 남쪽 죽항마을과 북쪽 석촌마을에 밀집해 있다.

전남 신안군 홍도

주요관광자원은 남문바위, 시루떡바위, 물개굴, 석화굴, 기둥바위, 탑바위, 원숭이바위, 주전자바위, 독립문바위, 홍어굴, 병풍바위 등이 있다. 섬 내에 원시림처럼 잘 보존되어 있는 당산림은 예로부터 주민의 신앙생활 중심지로 되어 있어 해마다 음력 섣달 그믐이면 풍어제를 지내기도 한다.

### ⅳ) 경남 통영시 매물도

대매물도.소매물도.등대도 세개의 섬을 합한 '매물도'는 경관이 아주 뛰어나나 상대적으로 관광인프라가 미흡하여 '가고 싶은 섬' 사업으로 효과가 날 수 있는 것이 주요 특징이다. 매물도는 경상남도 통영시 한산면에 소속되어 있으며, 통영항으로부터 28㎞ 떨어져 있으며 3개마을 87가구에 195명의 주민들이 살고 있다. 면적은 2.4㎢, 해안선 길이 5.5㎞로 매물도는 북쪽에 어유도, 남서쪽에 소매물도가 있으며, 멀리 북쪽 해상 일대는 한려해상국립공원이다. 1810년경 고성에서 주민들이 들어와 정착하기 시작하여, 섬의 모양이 군마의 형상을 하고 있어 '마미도'라 불렀는데, 경상도 사람들이 'ㅏ'가 'ㅐ'로 발음되는 경향으로 인해 매물도가 되었다고 한다.

아직까지 식수 및 전력 등 열악한 정주여건이 가고 싶은 섬으로 변모하는데 가장 큰 걸림돌이 되고 있다. 또한 방치된 군사시설.곳곳의 폐가들이 섬 발전의 장애요소로 남아 있지만 풍부한 어패류와 동백나무.곰솔.억새군락 등 독특한 섬문화 발굴과 숙박시설, 수려한 자연경관을 살린다면 관광지로서의 잠재가능성이 큰 것으로 볼 수 있다. 이런 큰 잠재가능성을 바탕으로 민가 리모델링을 통한 숙박시설 확충, 폐교를 활용한 문학관, 등대박물관 신축, 흙.돌계단을 활용한 등산로.탐방로 개척이 향후 '가고 싶은 섬' 시범사업 대상지로 선정된 이후에 진행될 사업들이다.

그리고 매물도 관광이 활성화 되기 위해서는 미륵도(벚꽃축제, 등산). 한산도(쏙잡기, 갯바위 낚시). 오곡도(봄나물, 야생화). 비진도(섬과 섬사이 해수욕장). 욕지도(섬문화축제, 모밀잣밤나무숲) 등 인근 다른 섬들과의 연계도 필요하다.

많은 사람들이 한려해상국립공원의 아름다움에 대미를 장식하는 섬으로 소매물도를 꼽고 있다. 주민들은 한 두집을 제외하고 민박을 하고 있는데 22년전에 국유지에서 개인에게 매각이 되어 민박 수입의 반을 임대료로 지불하다가 월세를 지불하기도 하였으며, 최근 무료로 거주를 하고 있다.

매물도에는 당금, 대항 선착장이 있고 통영에서 1일 2~3회 여객선을 운항하고 있으며 매물도페리호로 약 90분 소요된다. 피서철인 7,8월에는 정기여객선외에 비정기선이 추가로 투입되어 운항하고 있으나 여객선의 증편과 노후여객선의 현대화가 필요하다. 매물도는 바다와 접하여 어업에 비해 농업성장에 불리한 자연적 조건을 가지고 있고 태풍, 해일, 적조, 해난사고 등 자연재해 및 인위적인 재해로 수확량 예측이 불확실하다.

그리고 해안은 서쪽 해안을 제외하면 대부분 암석해안을 이루어 곳곳에 해식애가 발달하였다. 1월 평균기온 2.1℃ 내외, 8월 평균기온 27.3℃ 내외, 연강수량 1,405㎜ 정도이며 온난한 기후로 아열대성 식물이 자라며, 풍란이 자생하고 있다. 소매물도에서 낚시용 선박을 이용하여 홍도괭이갈매기 서식지를 볼 수 있으며 천연기념물 제335호로 1982.11.4일자로 지정되었다. 관광시기는 5월~6월이며 입장료는 무료, 섬전체가 괭이갈매기 번식처로 지정되어 있는데 섬 주위는 깍아지른 암벽이고 동백나무가 자생하고 있다. 매물도는 물때에 따라 해중기암괴석 절경, 갯바위 낚시터로 돔 낚시가 유명하며 인근 해역은 바다관광지로 유망 받음. 일출 · 일몰 또한 그 조망이 일품이다.

매물도 지역의 문화자원으로는 민요 만선이 전해지며, 대항마을과 당금마을의 동제가 지속되고 있다. 관광자원으로는 맷돌바위를 비롯한 기암 4개소와 ,몽돌밭, 낚시터 등이 있고, 인근해역은 청정해역으로 돌미역이 많이 나와 높은 소득을 올리고 있다. 또, 미인도(일명 젖꼭지섬), 글씽이굴 근처의 용바위, 촛대바위, 병풍바위 등 바다한 가운데 떠있는 다양한 모양의 기암들을 볼 수 있다.

취락은 서쪽과 서북부 해안에 집중되어 있고, 주민들은 대부분 농업과 어업을 겸함. 주요농산물로는 콩 · 고구마 · 마늘 · 쌀, 보리 · 양파 등이 생산된다. 근해에서는 가자미 · 도미 등이 잡히며, 자연산 김 · 미역, 조개류 등이 채취된다. 매물도는 바다낚시로 잘 알려져 있으며 주요어종은 삼치, 도미, 뿔락어, 감성돔이며 돌미역, 갯바위 또한 유명하다.

[표 3-13] 매몰도의 '가고 싶은 섬' 의 여건과 과제

| 구 분 | 내 용 |
|---|---|
| 섬의 매력화 | • 정주형 휴양 관광도시로 쾌적한 해양공원을 제공함.<br>• 바다자원(김, 미역, 조개 등)과 천연기념물 서식지 등 생태관광과 밀접함.<br>• 기암괴석 절경, 갯바위 낚시터로 돔 낚시가 유명하며 일출 · 일몰 또한 그 조망이 일품. |
| 편리한 휴양여건 | • 통영시에서부터 선박으로 단시간내에 도착할 수 있으며, 낚시 및 경관감상지로서 충분함. |
| 안정적 정주여건 | • 휴양 목적의 관광객에게 안정된 분위기를 조성과 천혜의 자연환경의 제공으로 장기간 체제형으로 발전가능.<br>• 기본적인 기반시설이 미흡하나 면단위의 정주권에 설정되어 있어 해안도로 건설 및 선박의 운항수 증편, 숙박시설 조성 추진중임. |
| 지 속 화 | • 식수 및 전략과 같은 기본적인 정주에 필요한 시설이 안정적이고 지속적으로 공급되어야 하며 보다 편리한 해상교통시설이 요구됨. |

한산도, 욕지도, 사량도를 중심으로 해양관광, 휴양, 연안어업 등의 주요 기능을 부과시키고 있다. 그러나 기본적인 도로, 상하수도 등 기반시설 미흡하고 유통체계 및 접근 교통 체계의 불리로 수익성이 내륙지역에 비해 적음. 청장년층 및 노동력 감소로 농 · 수산업 종사자도 감소하고 있다. 급수는 개별상수도(욕지, 한산, 산양등), 공동지하수, 급수선에 의존하고 있는 실정으로 상시 상수공급이 가능토록 시설 개발이 절실히 요구된다.

소매물도는 2006년 여행작가들이 뽑은 최고의 섬으로 선정되었

고, 대매물도 정상 장군봉에 폐허로 방치된 군사시설을 관광객 숙박 시설로 개발하기 위해 국방부와 협의 중이다.

소매물도 전경

### 3) 부처별 추진 현황

#### (1) 건설교통부

##### ① 전체 추진일정

살고싶은 도시만들기를 위한 건설교통부의 5개 부문 추진계획은 시기별로는 3단계로 나뉘어 단계적으로 추진되고 있는데 2006년 말까지를 1단계, 2007년을 2단계, 2008년 이후를 3단계로 설정하였다. 추진체계로서는 지자체, 도시관련 연구원 · 관련학회 · 시민단체뿐만 아니라 주택공사, 토지공사 등 정부투자기관 등과 협력 및 역할분담체계를 구축하여 체계적으로 추진할 예정이다.

[표 3-14] 건설교통부의 살고싶은 도시만들기 추진계획 및 일정

| 구 분 | ~'06년 | '07년 | '08년~ |
|---|---|---|---|
| 공론화 (Communi-cation) | • 정책토론회 개최<br>• 시민단체의 공론화지원<br>• 이미지 광고<br>• 분양광고 활용<br>• 기획 프로그램 | • 시범사업 홍보 | • 토론회 등 공론화 지속 |
| 학습화 (Learning) | • 사례집 발간 · 배포<br>• 주민 · 시민단체의 마을 만들기 역량 배양 | • 전문가 · 코디네이터 양성<br>• 주민학습을 위한 전문가 파견<br>• 청소년 도시교육프로그램 운영<br>• 마을 · 도시형성 학습 프로그램 운영 | • 사례 · 체험 발표<br>• 학습프로그램 지속운영 |
| 시범사업 (Project) | • 시범사업연구용역 시행<br>• 시범사업 추진계획 발표 및 공모<br>• 특화발전 기반마련 | • 시범사업 응모 (특화발전계획 수립)<br>• 시범사업 선정 · 지정<br>• 시범사업 협력네트워크 구축 | • 시범사업 추진<br>• 우수사례집 발간<br>• 시범도시 제도화 및 도시만들기사업 확산 |
| 정책기반 구축 (Infra-structure) | • 6대 정책기반 구축방안 마련<br>• 정책기반 구축연구 수행<br>• 마을만들기포럼 구성 · 운영 | • 도시포털 사이트 구축 및 운영<br>• 도시평가시스템 구축 및 운영<br>• 도시박람회 및 도시의 날 개최 | • 도시전문도서관 건립 · 운영<br>• 도시박물관 건립 및 운영<br>• 정책기반 운영 제도 및 지속 운영 |
| 지원체계 (System) | • 전문가 · 시민단체의 유관 조직 체계화<br>• 중앙행정 운영체계 구성<br>• 광역 · 기초 지자체 지원체계 마련 | • 살고싶은도시대상<br>• 도시만들기 지원센터 (주민참여지원센터) 구성 및 운영<br>• 마을만들기재단 및 펀드 구성 | • 법적 · 제도적 정비<br>• 제도개선 발굴 및 지속 추진 |

자료: 건설교통부, 2006.11, p20

□ 시범사업 지정현황

건설교통부는

시범도시 사업과 관련해서 경기 안산시(광덕로 · 철도변 테마공원 조성사업, 경관미관형), 강원 속초시(Sorak Maple Town조성, 도시정비형), 인천 남구(Robot Complex Zone 첨단 · 과학문화 도시건설, 정보과학형), 충남 서천군(봄의 도시 서천 만들기, 도시정비형), 광주 광산구(맛 · 멋의 남도난장 송정골, 경관미관형) 등 5개 도시가 선정되었다.

이들 5개 도시에 대해서는 평가결과 1위인 안산시에는 20억 원을, 나머지 2~5위까지는 사업별로 15억 원씩 총 80억 원이 지원된다.

또한, 시범도시로 선정되지 못했지만 사업계획이 우수한 6개 도시에 대해서는 시범도시의 경쟁률이 높았던 점을 감안하여 이들 사업들이 성공적으로 추진될 수 있도록 지원하는 차원에서 계획비용 지원금을 사업별로 5억 원씩 총 30억 원을 지급하기로 했다.

32억 원의 예산을 배정한 시범마을사업의 경우 총 49개 사업이 응모되었으며, 25개 사업이 선정되어 32억 원이 지원된다. 이들 시범마을에 대해서는 평가결과에 따라 사업별로 1~2억 원씩 차등적으로 지원된다. 심사결과 경기도가 5곳, 부산 · 광주 각 3곳씩, 서울 · 전남 · 제주 각 2곳씩, 대구 · 인천 · 대전 · 강원 · 충북 · 전북 · 경북 · 경남 각 1곳씩 선정되었다.

□ 사업별 기획내용

[표 3-18] 시범도시사업 기획내용

| 사 업 명 | 사 업 개 요 |
|---|---|
| 광덕로 · 철도변 테마공원 조성사업 | • 신도시 중심가로인 광덕로 변 1.6㎞ 구간과 전철4호선(중앙동-고잔역) 철로변 완충녹지 1㎞구간에 테마공간을 조성<br>• 시청에서 신도시방향 전철교각 하단부에 시민의 광장을 재조성 |
| 「Sorak Maple Town」 조성 | • 중앙로를 문화 · 관광 · 강원 쇼핑의 거리로 조성하여 관광산업 진흥과 지역경제 활성화를 도모<br>• 볼거리, 즐길거리, 먹거리가 있는 테마거리 조성, 설악권 주민과 관광객을 도심으로 유인하는 문화 · 관광거리 조성사업 |
| Robot complex Zone 첨단 · 과학문화 도시건설 | • 지능형 로봇산업을 지역의 특화산업으로 육성하기 위해 로봇 컴플랙스 존을 조성하여 문화과학도시로 발전을 도모<br>• 주민참여와 삶의 질 향상을 위한 상설 로봇체험 · 전시관, 로봇 교육장 운영 |
| 봄의 도시 서천만들기 | • 서천읍 구시장부지(후적지)에 대한 재정비사업 및 경제활성화<br>• 오염된 하천을 생태하천으로 되살리겠다는 환경사업 |
| 맛 · 멋의 남도난장 송정골 | • 송정골 상가의 거리경관을 환경친화적으로 개선하고 남도의 고유 음식문화를 계승하여 지역문화를 특화시키는 계획<br>• 지역주민이 주도하는 프로그램을 개발하고 디자인하는 시스템 구축 |

자료: 건설교통부, 2007.3 살고싶은 도시만들기 시범사업 지정 및 지원(안)

[표 3-19] 시범도시사업 기획내용

| 사 업 명 | 사 업 개 요 |
|---|---|
| 시화 문화마을 | • 시화로 정감이 오가는 마을 만들기를 위한 추진사업<br>• 숲으로 이웃을 잇는 마을 만들기를 위한 추진사업<br>• 광주의 문화 오아시스가 되는 마을만들기를 위한 사업 |
| "꼬불꼬불 이야기 있는 골목길 따라" | • 삼덕동 살기좋은 마을만들기 추진협의회 발족, 센터 개소, 민 · 관 · 전문가 협력 네트워크 구축<br>• 마을단위 주민참여형 대안적 개발계획 수립 및 시행 |
| 펄벅문화마을 가꾸기 사업 | • 심곡본동에 펄벅여사 기념관을 건립하여 펄벅문화사업을 본격화<br>• 공공디자인으로 가로환경정비사업을 통한 펄벅문화거리를 조성 |
| 살고싶은 예래 생태마을만들기 | • 주민주도로 생태관광 아이디어 도출, 계획 수립 및 추진<br>• 행정기관과 전문가의 후방지원시스템을 구축 운영함<br>• 지역의 생태자원 및 문화자원을 적절히 이용한 계획추진 |
| 도심속 청정 생태 학습장 조성 | • 오염되고 황폐화된 하천을 복원하여 정주여건을 개선<br>• 하천옹벽을 생태학습 전시장으로 변모시켜 친수공간 마련<br>• 대천천 탐방 산책로를 조성하여 여가장소와 놀이공간 창출 |

| | |
|---|---|
| "약천 남구만" 시조마을 만들기 | • 생태연목 및 마을길 돌담 정비<br>• 약천사에 대한 전통조경 및 시조전문학교 건립, 농촌 민박 활성화 등 |
| 상쾌한 마을 정왕2동 만들기 | • 마을만들기센터 및 생태형 아크로폴리스 조성 및 운영<br>• 마을 어린이, 청소년, 주민을 환경 준전문가로 양성하기 위한 환경교육<br>• 아파트별 꽃길 가꾸기, 건물녹화사업, 생태형 아파트 만들기 추진<br>• 마을문화 콘텐츠를 결합한 차 없는 거리 만들기 등 |
| 푸른 행복이 있는 초록생태마을 송죽 만들기 | • 옛 전통시설을 복원하고 되살리는 회복의 마을길 만들기<br>• 수원화성만의 정체성이 반영된 개성 있는 특화마을 만들기<br>• 전통과 현대 이미지가 조화되는 공존의 마을만들기 등의 사업을 추진 |
| 전통 향교마을 가꾸기 사업 | • 향교길 가로조성사업 및 한옥마을 주민참여 거버넌스 형성을 추진<br>• 가로변 꽃길조성, 정원 및 마당꾸미기, 전통음식박람회, 김장축제, 한옥마을해설사, 한옥마을 오픈하우스 등의 주민지원사업<br>• 향교앞 전동광장 조성, 학인당 주변거점정비, 맛촌 조성 등 |
| 풍암저수지 웰빙테마파크 | • 생태 탐방로 및 습지원 조성 1개소(1ha)<br>• 걷고싶은 거리조성: 원형목책 1000m 및 식재<br>• 주민자치 시민대학 등 6개의 주민참여 프로그램 운영 |
| 청주 평동 전통떡 마을조성사업 | • 지역자원인 떡 및 전통음식을 중심으로 마을산업을 육성<br>• 종합체험학습시설, 민박시설, 전통떡 만들기 체험시설, 떡만들기 축제, 벼도정 가공시설 및 장류 체험장 설치 등 |
| 남산 시범마을 사업 | • 옥외간판 및 거리정비, 공가정비 및 마을주차장 설치<br>• 어린이안전보행거리 조성 및 주택담장 허물기 |
| 1천개의 이야기가 있는 마을 | • 경전선 철도이설로 확보된 폐선부지를 푸른길공원으로 조성<br>• 학교숲 가꾸기, 주택 생울타리 조성, 은행, 교회 등 담 허물기 사업 |
| 관광도시 활성화를 위한 연동상가 개선사업 | • 제주문화의 거리: 보행환경 개선, 상징조형물, 업소 리모델링<br>• 야외공연장 건설, 차없는 거리 및 공영주차장 조성<br>• 거리축제 및 다국적 문화의 거리조성<br>• 전신주 지중화사업 |
| 반송을 세우자 마을 만들기 | • 마을의 상징인 반송을 지역발전의 상징으로 삼아 나무심기운동을 전개하고, 주민자치센터를 체계적으로 운영<br>• 친환경 웰빙마을을 조성하고 재래시장의 활성화를 도모하며, 마을환경을 개선 |
| 한평공원에서 마을로 살고싶은 북촌 만들기 | • 북촌주민의 삶터로서 주민스스로 동네의 역사 · 문화적 가치를 파악하고 가꾸어나가는 민관협력형 마을만들기 추진<br>• 한옥자체의 보전정책에서 주민, 전문가, 행정의 협력속에서 '살고싶은 북촌만들기 근린계획' 수립 및 추진 |
| 공동묘지의 소공원화 (도시숲) 조성 | • 지역인사 및 주민대표들이 공동묘지의 소공원 조성 추진협의회 결성<br>• 공동묘지지역 정비와 더불어 도시숲을 조성하여 공동묘지를 공원화하고 지역의 주거환경을 개선하는 사업을 추진 |
| 전통줄타기의 본향 살고싶은 갈현동 만들기 | • 전통문화체험장과 상설공연장을 설치하여 전통문화기반시설 확충<br>• 줄타기 보존회를 유치하고 전수자를 육성<br>• 캐릭터 개발, 전통문화 판매, 체험학습 운영 등을 통한 재원마련<br>• 워크샵 개최, 주민참여교육을 통한 자치역량 강화 |
| 돌봄 네트워크 활용을 통한 성미산 만들기 | • 방과후 학습과 평생교육시설 운영 및 지원 등 교육활동<br>• 공동육아 지역네트워크, 찾아가는 저소득층 노인결연사업 등 복지지원<br>• 자원재활용 녹색가게 만들기 지원, 마을기업창업을 위한 시스템 지원<br>• 지역내 다양한 문화발굴 보급 및 생태적 환경 조성 등 |
| 주민과 함께 가꾸어 나가는 희망의 순천만 | • 세계 5대 연안습지로 람사협약에 등록된 순천만 자연생태 보존 추진<br>• 마을 하수도를 설치하여 수질 개선 및 갯벌을 보존<br>• 생태계 파괴를 막기 위한 습지관찰용 자전거도로개설을 위한 민관협력 |
| 창문예술마을 만들기 | • 예술마을 기반조성을 위한 창문아트센터 리모델링, 잔디공원 및 야외공연장 조성, 전시장<br>• 생태친수공간 조성, 방문객을 위한 농산물판매대, 방문자센터<br>• 마을조경 및 환경정비(꽃길 조성, 주차공간확보), 마을공공시설 정비(생태농사 체험장 확대 등) |
| 만성 블랙샌드 큐어 (Black Sand Cure) 만들기 | • 국내유일의 검은 모래 해수욕장의 위상을 확보하기 위한 치료 휴양중심의 리조트 기능부여<br>• 마을 환경정비 및 해양레포츠 관련 프로그램의 운영으로 소득 확충<br>• 홈페이지 운영, 관광서비스 교육, 펜션 설치로 관광인프라 구축 |
| 증촌 꽃마을 조성사업 | • 증촌마을을 꽃단지로 가꾸고 꽃마을 축제를 개최하여 청정한, 건강한, 푸르고 친근감이 있는 마을로 조성<br>• 갑천을 활용한 영화세트장을 유치하여 볼거리 명소 조성 |
| 살고싶은 농촌귀향도시 조성 | • 농촌도로망 체계 개선 및 하천정비로 기반시설 개선<br>• 공동주차장 및 농기계 보관창고 건설<br>• 농촌공원 및 꽃길조성을 통한 주민생활편의시설 개선 |
| 외국인과 함께 하는 지역만들기 | • 외국인의 지역사회 조기정착 및 적응 유도, 지역사랑 및 애착심 창출, 귀국후 지속적 교류실시 및 재방문 유도, 지역 이미지를 국외에 홍보하여 민간외교 사절화<br>• 옥포 국제학교 학생 및 관내 학생 야영대회 등 개최<br>• 외국인과 함께 명정보내기 및 이웃외국인 알고지내기 캠페인 실시 |

자료: 건설교통부. 2007.3 살고싶은 도시만들기 시범사업 지정 및 지원(안)

### (2) 농림부

농림부에서는 기존에 추진해 오던 「삶의 질 향상 특별법」의 일환으로 추진하는 많은 사업들과 복합생활공간 조성 정책을 포괄하여 살기 좋은 농촌 만들기 전략으로 삼고 있다. 따라서 살기 좋은 농촌 만들기라는 주제로 별도 사업을 새로 기획하고 있지는 않다. 즉, 기존에 추진해오던 사업들을 지속적으로 잘 추진하는 것이 살기 좋은 농촌 만들기를 위한 보다 중요하다고 보기 때문이다.

그러나 그간 「삶의 질 향상 특별법」에서는 큰 비중을 갖고 다루지 않았던 새로운 영역으로서 도농상생형 복합생활공간 조성에 대한 새로운 기획과 사업을 추진할 예정으로 있다. 도시민의 여가 및 노후생활에 대비하여 새로운 주거공간을 농촌에 조성하도록 하고, 동시에 농촌 주민들의 삶의 질 제고를 위해 농어촌과 인근 중소도시에 양질의 서비스를 제공하며, 또한 귀향 도시민들이 자신의 전문성을 살려 농어촌 지역의 발전을 위한 다양한 봉사활동에 참여하도록 하고 농어촌 주민들과 함께 어울리는 기회를 많이 만들자는 것이다.

복합생활공간 조성 정책의 일환으로 기획된 도시민 농촌유치 계획 속에는 농촌 정주지원을 위한 토탈서비스와 지자체 도시민 유치 프로그램 지원사업 등이 포함되어 있다. 특히 도시민 유치프로그램 지원사업은 인구감소로 지역사회 유지에 어려움을 겪고 있고 이를 타개하고자 도시민 유치를 위해 스스로 노력하는 수도권 지역 이외 시·군을 대상으로 스스로 마련한 계획을 실현할 수 있도록 농림부에서 지원한다는 아이디어에 기반하고 있다. 특히 가급적 전원마을 조성사업 및 지자체 또는 민간 자체 추진 도시민 주거단지 조성사업과 연계하여 추진함으로써 소프트웨어적 프로그램에 중점 지원할 계획이다.

**지원대상 도시민 유치 프로그램 범위**

◈ **시·군/읍·면** : 출향인사 파악·관리·홍보, 귀향의 날 등 행사, 전원마을조성관련 컨설팅·대상지역조사·입주수요조사·홍보, 전문인력(지역개발, 유통, 예술인) 등에게 지급하는 컨설팅 비용, 이주도시민 지역사회기자원봉사 참여 프로그램 운영
* 전문가 컨설팅비용은 3년간 1억원 범위내에서 집행하고 1년에 1인당 1천만원 범위내에서 지원

◈ **인구유치마을** : 빈집 등 주거정보·농지정보 제공 및 갱신, 이주예정 도시민 사전 교류·초청행사, 이주도시민 후견인 지정·운영

◈ **지역사회단체·농협** : 이주도시민의 일자리 알선·교육·홍보

◈ **지역교육기관** : 전원생활체험·지역이해 교육프로그램 등 기획·운영

※ 상기 사업에 포함되지 않는 도시민 유치프로그램은 시·군에서 자체적으로 예산을 편성하여 10억원 한도 외에서 추진할 수 있으며, 도시민 농촌유치계획에 포함가능

### (3) 행정자치부

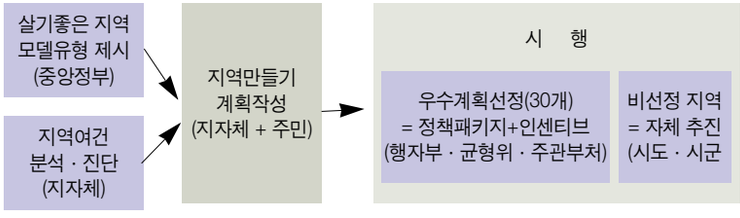
#### ① 살기 좋은 지역 만들기 정책의 추진 과정 및 내용

행정자치부에서는 2006년 말부터 '살기 좋은 지역 만들기 사업'을 추진하기 시작했다. 이는 쾌적한 지역공동체, 아름다운 지역공동체, 특색있는 지역공동체라는 목표 달성을 위해 5개 과제를 설정하고 그에 따른 관련 사업을 추진하고자 하는 내용이다. 살기 좋은 지역 만들기의 모든 사업은 지역주도·주민주도의 원칙과 지역의 자율기획·자기책임 원칙을 견지하여야 한다.

살기 좋은 지역 만들기는 과거 중앙집권체제 하의 관주도와 주민동원형 개발방식에서 벗어나 지역이 사업을 주도하되, 지역주민도 적극 참여하도록 하는 원칙 하에 추진된다. 즉, 살기 좋은 지역 만들기 계획 수립도 각 지역의 지자체와 주민이 협력하여 자율적으로 기획하고 지자체 책임 하에 사업이 수행되어야 한다. 그리고 이러한 원

칙 하에서도 이 정책이 보다 효과적으로 추진되기 위해서는 중앙정부의 제도적 및 재정적 지원이 불가피하므로, 기본적으로 이 정책사업의 추진방식은 지방자치단체, 지역사회(주민과 NGO), 중앙정부 사이의 협력적 파트너십 구조, 즉 협치 방식(governance)의 큰 틀 속에서 수행되어야 한다.

[그림 3-8] 살기 좋은 지역 만들기 지자체 우수계획 선정 틀




자료: 이재하(2006). 「살기좋은 지역 만들기 정책과 그 개선 방향」

2006년 3월 28일 국정과제회의에서 국가균형발전위원회가 살기 좋은 지역 만들기 비전과 과제 등 정책구상을 발표한 이래 행정자치부에서 2006년 8월 8일 살기 좋은 지역 만들기 추진계획을 확정하였고, 같은 해 10월 2일에 읍면을 포함한 지방자치단체를 대상으로 공모했다. 행정자치부가 발표한 '살기 좋은 지역 만들기 지자체 우수계획 선정 계획' 에 따르면, 먼저 중앙정부에서 살기 좋은 지역 모델을 지자체에 제시하고, 지자체는 해당지역의 여건을 분석하여 지역을 선정한다. 그리고 지자체와 주민이 지역(마을)을 대상으로 제시된 모델을 창의적으로 발전시켜 계획을 수립하여 행정자치부에 제출한다. 제출된 계획 가운데 행자부와 국가균형발전위원회는 우수계획 30개를 선정 발표한다.

[표 3-20] 살기좋은 지역 모델

| 기본모델 | 주요 내용 | 특화형 예시 |
|---|---|---|
| ① 산업형 | • 지역소재 산업 지원을 통한 마을 조성 · 발전<br>• 지역고유산업, 기술, 인력이 소재한 지역 | 향토산업형<br>외부기업유치형 등 |
| ② 교육형 | • 교육특화를 통한 커뮤니티 강화<br>• 교육기관과 지역사회의 유대관계가 구축된 지역 | 학교교육형<br>평생학습형 등 |
| ③ 정보형 | • 정보서비스를 활용한 정보형 마을 조성<br>• 정보 인프라가 구축되고 정보컨텐츠가 풍부한 지역 | 정보화마을형<br>U-village형 등 |
| ④ 생태형 | • 양질의 환경 및 생태를 자원으로 정주여건 조성<br>• 생태 환경적 요소를 보유한 지역 | 수변공간형<br>녹색교통형 등 |
| ⑤ 전통형 | • 고유한 전통과 역사를 보존하고 활용한 공간창조<br>• 역사적 자원을 구비한 지역 | 전통마을형<br>전통시장형 등 |
| ⑥ 문화형 | • 문화예술 진흥을 통한 지역의 특화 발전<br>• 다양한 문화, 인물, 시설 등이 풍부한 지역 | 문화예술지향형<br>문화산업창출형 등 |
| ⑦ 관광형 | • 관광자원 개발을 통한 주민복리 증진<br>• 독특한 관광자원과 매력이 소재한 지역 | 스포츠형<br>가족리조트형 등 |
| ⑧ 건강형 | • 건강시설 및 문화조성을 통한 지역재창조<br>• 운동, 영양, 휴식을 충족시킬 수 있는 지역 | 건강장수형<br>휴양형 등 |
| ⑨ 가족형 | • 보육, 요양, 돌봄 등을 중심으로 한 여건조성<br>• 가족친화시설 확보가 용이한 지역 | 돌봄네트워크형 등 |

자료: 이재하(2006). 「살기좋은 지역 만들기 정책과 그 개선 방향」

중앙정부는 우수계획에 대해 정책 패키지로 지원하고, 추가적인 재정 인센티브를 제공하는 한편, 선정되지 못한 지역은 시 · 도와의 협력을 통해 시 · 군 · 구가 자체 추진하도록 한다. 중앙정부에서 제시한 살기좋은 지역의 9개 모델(산업형, 교육형, 정보형, 생태형, 전통형, 문화형, 관광형, 건강형, 가족형)은 한국지방행정연구원에서 행정자치부의 의뢰를 받아 개발한 것으로 〈표 3-20〉과 같다.

살기 좋은 지역 만들기 계획의 작성과 선정에 관한 추가적인 사항은 다음과 같다. 첫째, 지역 만들기 계획은 시 · 군 · 구가 원칙적으로

작성하고, 계획지역의 범위는 1개 마을에서 읍 · 면 · 동까지 확대할 수 있다. 시 · 군 · 구는 관할지역 중에서 여건이 되는 지역을 엄선하여 지역 만들기 계획을 작성하고, 시 · 도를 경유하여 행정자치부에 제출하면 된다. 시 · 군 · 구별로 몇 개의 작성 · 제출할 것인가에 대한 제한은 없으나, 가급적 최적의 지역 1곳을 선정하여 역량을 집중하는 것이 좋다. 그리고 지역적 범위는 1개 마을, 또는 인근의 몇 개 마을을 묶어서 하던지, 읍 · 면 · 동까지 확대할 것인지는 당해 지방자치단체장의 결정에 따른다. 그러나 공간적 범위를 정할 때는 실현가능성과 투자재원의 효율성 등을 고려하여야 한다.

둘째, 계획에 담을 내용은 해당지역에 따라 달라질 수 있다. 그렇지만 공통적으로 필요한 사항은 해당지역의 지리적 · 사회적인 여건, 계획이 추구하는 비전과 목표, 계획의 실행방식 및 기대효과 등이다.

셋째, 우수계획은 [표 3-21]의 평가기준에 따른다. 우수계획 선정을 위한 평가기준은 크게 ① 여건과 기준, ② 계획의 내용, ③ 기대효과 등의 3항목으로 나누고, 각 항목별 세부 평가기준별 배점에 따라 평가한다. 여건과 의지 항목에는 대상지역의 특화 브랜드 소지여부, 구성원의 특성, 지역민을 위한 소득기반 존재여부 등과 지역 스스로 확보한 자체 재원 등이 중요한 요소가 된다. 계획의 내용은 목표의 적합성, 예술성, 실현가능성, 지속성, 재원투자의 효율성 및 주민참여도 등이 중요 평가사항이다. 기대효과는 계획 완료 후, 당해 주민들의 삶의 질 향상에 기여정도와 타 지역으로의 파급효과를 평가한다.

마지막으로 우수계획은 선정위원회에서 선정하며, 선정된 지역은 중앙정부의 집중지원을 받게 된다. 우수계획 선정 과정은 먼저 9개 기본모델별로 관계부처 국장급 공무원이 참여하는 모델별 선정분과를 구성하여 1차 평가(서면심사)를 하고, 1차 평가를 통해 추천된 2~3배수 계획을 대상으로 민관 15인 이하로 구성된 선정위원회에서 현지실사와 브리핑 심사를 통하여 최종 30개 지역을 선정하게 된다. 선정된 지역에 대해서는 중앙정부에서 관련 정책을 패키지로 지원해 주고, 행정자치부가 추가적인 재정 인센티브를 부여한다.

[표 3-21] 우수계획 평가기준

| 항 목 | | 평가지표 | 배 점 | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 지역여건 및 의지 | 여건 | • 대상지역의 특화브랜드 소지정도 | 3 | 17 | 30 |
| | | • 대상지역의 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 유치 정도 | 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 확대가능성 | 4 | | |
| | 지속 가능성 | • 대상지역 범위 선정의 현실성 | 5 | 11 | |
| | | • 재원확보 방안의 현실성 | 3 | | |
| | | • 전문가적 지원체계 구비정도 | 3 | | |
| | 민간 참여 | • 계획의 아이디어 원천발굴과정에 주민 참여도 | 3 | 11 | |
| | | • 계획수립과정에서의 주민참여도 | 4 | | |
| | | • 지역만들기 시행과정에서의 주민참여방안 반영도 | 4 | | |
| 기대효과 | | • 타 지역으로의 파급성<br>• 지역사회 삶의 질 개선 기여 정도 | 5<br>5 | 10 | |
| 기타가점 | | • 모델별로 사업계획의 독창적 아이디어 정도에 따라 주관적으로 차등적 가점 부여 | 5 | | |
| 총 점 | | | 105 | | |

자료: 이재하(2006). 「살기좋은 지역 만들기 정책과 그 개선 방향」

이상의 과정을 거쳐 행정자치부는 2007년 2월 1일 '살기좋은 지역만들기' 사업의 대상지역으로, 국가가 지정한 30곳과 도(道)가 지정한 17곳 등 모두 47곳을 선정했다. 이 사업에는 전국 126개 지자체가 응모하였으며, 47곳이 최종 선정됐다. 국가지정 30곳은 3년간 20억원이 지원되고, 도가 지정한 17곳은 사업에 따라 수백억 원이 지원된다. 지역별로는 도 차원에서 '행복마을과'를 만들어 전체 시·군이 총력전을 펼친 전남이 13곳(국가 지정 7곳, 도지정 6곳)으로 가장 많았고, 경북 8곳(국가 6,도2), 전북 7곳(국가 3, 도 4), 강원 6곳(국가 3, 도 3) 등의 분포를 나타냈다. 반면 경남은 3개, 경기, 충북, 충남은 각각 2개에 그쳤다. 모델별로는 생태형이 13곳으로 가장 많았고, 문화형 10곳, 산업형 8곳, 관광형 7곳, 가족형 3곳, 교육·건강형 2곳, 기타 평화형 1곳 등의 순이다.

국가지정 시범지역으로 지정된 지역에는 3년간('07~' 09) 다음과 같은 지원이 주어진다. 첫째, 해당 지자체에서 요청한 중앙정부 정책을 묶어서 패키지로 지원한다. 예를 들어 ○○군 △△마을의 경우 원예촌 조성 및 예술축제에 문화관광부에서 1억원을 지원하고, 정보화마을 사업으로 행정자치부가 3억원, 학교 잔디운동장 조성 사업에 교육인적자원부가 2억 5천만원, 봉수로 정비에 해양수산부가 4억원, 아름다운 화장실 사업에 행정자치부가 1억 6천만원, 하수처리정비사업에 환경부가 1억원을 지원한다. 둘째, 3년간 평균 20억원의 인센티브 사업비를 지급한다. '07년 5억원, '08년은 전년도 사업성과를 평가하여 차등해서 지급하되 평균 10억원, '09년도 같은 방식으로 평균 5억원을 지원한다. 또한, 재경부 등 관계부처와 협의를 거쳐 살기좋은 지역특구로 지정할 계획이다. 살기좋은 지역특구 지정시 공립학교 설립·운영 및 외국인의 교원 및 강사임용이 가능해지고, 농지전용 및 산지전용 등에 있어서 특례를 적용받는 등 다양한 규제가 해소된다. 한편 도지정 시범지역에는 먼저, 해당지역으로부터 지역발전에 장애가 되는 각종 규제나 제도 등을 접수하여 행자부에서 원스톱으로 해소해 준다. 둘째, 도가 주관하여 균특회계, 일반회계내에서 해당 지자체에서 요청한 중앙정부 정책을 묶어서 패키지로 지원한다. 또한, 3년간 도가 6억원 내외의 인센티브 사업비를 지급하고, 금년말에 행자부가 성과를 평가하여 특별교부세로 인센티브를 추가 제공할 계획이다.

### (4) 해양수산부

#### ① 해양수산부의 섬 관련 추진 사업

해양수산부는 해양 및 어촌에 관한 정책에서 섬 지역이 포함되어 있어, 특별히 섬만을 위한 정책보다는 주로 어촌의 소득 향상과 삶의 질 개선에 중점을 두어 사업들을 추진하고 있다. 해양수산부의 해양관광진흥 기본계획에 따르면 연안친수·문화 공간 조성, 어촌관광의 진흥, 해상관광기반시설 확충 등의 분야로 추진하고 있고, 이 중 어촌관광의 진흥 분야에 어촌종합개발사업이 계획되어 추진 중에 있다.

어촌종합개발사업의 내용은 어촌의 부족한 생산기반시설 확충과 어업소득원을 개발하여 어가소득을 도시근로자 수준으로 향상하고 낙후된 어촌의 생활환경 개선 및 부업·복지·관광시설의 확충으로 주민 삶의 질을 향상하고 생산, 관광, 문화가 공존하는 돌아오는 어촌건설 등을 목적으로 하고 있다. 2009년까지 전국 24개소 어촌관광거점을 개발하고, 거점 틈새전략으로 어촌종합개발 사업과 어촌체험마을 조성과 어촌유형 개발, 상품콘텐츠 개발 등 어촌·어항관광 정

보 제공의 지속적 추진을 계획하고 있다.

해양수산부의 해상교통관련 사업은 해양관광진흥 기본계획에 따라 해상관광 기반시설의 확충 분야에서 추진하는 사업의 하나로 시행 중에 있다.' 연안여객선 활성화를 위해 여객선사에 대한 서비스 경쟁체제 도입, 내항여객운송사업의 정보화 확대 추진으로 여객편의 증진, 해양관광포털사이트 구축 등 웹기반 정보제공 및 홍보 강화, 여객터미널 신축 및 시설현대화 등 쾌적한 해상관광 기반 조성, 연안여객선에 대한 면세유 지급 유지, 도서민 여객선운임 국고보조 추진 등을 지속적으로 추진하고 있다.

### ② 섬 관련 부처별 정책

섬 관련 정책은 행정자치부, 해양 및 어촌 정책은 해양수산부가 주무부처이지만, 문화관광부, 환경부, 문화재청 등이 각기 관련 사업을 시행 중에 있다. 부처별 핵심적인 내용은 다음과 같다.

행정자치부는 1988년부터 10년 단위의 도서종합개발사업을 시작하여 현재 2차 사업 중으로, 과거 섬 지역민들의 숙원사업 위주의 사업방향에서 섬의 특성과 투자효과를 감안한 모도(母島) 중심의 발전방식으로 전환하였다.

해양수산부는 해양 및 섬 전반에 관한 정책을 수립 · 시행하면서, 근년에 들어 해양관광, 어촌관광 기본계획, 종합대책이란 이름으로 어촌기반시설 설치, 어민들의 소득 제고, 어촌관광활성화 등을 주요 사업으로 추진하고 있다.

문화관광부는 남해안 관광벨트 개발사업과 서해안 관광벨트사업을 추진하고 있으며, 섬의 연계발전을 도모하고 지역관광개발을 국가차원에서 재조명한데 의의가 있고, 환경부는 해상국립공원 관리사업으로 자연생태계 및 자연문화경관의 조사연구, 무인도서 자연환경조사와 생태계 모니터링 및 순찰, 사유지 매입, 불법행위 단속 등 특정도서를 지정하여 시행하고 있다.

[표 3-22] 부처별 섬 관련 정책사업 현황

| 부 처 | 사 업 명 | 사업기간 | 사 업 내 용 |
|---|---|---|---|
| 행정자치부 | 도서종합 개발사업 | 1차: 1988년-1997년<br>2차: 1998년-2007년 | - 410개 도서를 대상으로 생활기반시설, 생산기반시설, 환경 · 복지시설 확충, 정비 |
| 해양수산부 | 어촌지역 소득증대사업 | 1994년-2013년 | - 어촌 생산기반시설 확충, 어업소득원개발, 낙후된 어촌생활 개선 |
| | 해상교통 관련 사업 | 2005년-현재 | - 여객편 증진, 섬 지역민 여객선운임국고보조 |
| 해양수산부 | 남해안관광 벨트사업 | 2000년-2009년 | - 남해안 일주도로 등 기반시설과 관광객편의시설 등을 대상으로 하지만 일부 섬에 해당됨 |
| | 서해안관광벨트사업 | 2006-2015년 | - 서해안 섬들을 연결하는 크루즈개발, 테마가 있는 교통수단 정비, 다기능어항개발 등으로 일부 섬에 해당됨 |
| 환경부 | 해상국립공원 관리사업 | 2006년-2015년 | - 자연생태계 및 자연문화경관의 조사연구, 보호복원, 불법행위 단속, 무인도서 자연환경조사실시, 사유지 매입, 생태계 모니터링 및 순찰 |
| 문화재청 | 문화재 보존관리 및 활용 | 2002년-2006년 | - 남해안 섬 일원의 천연기념물, 문화재, 수려한 경관 등 자연자원을 난개발로부터 보호하는 활용 프로그램 개발 |

자료: 문화관광부(2006). 「가고 싶은 섬」 시범사업 기본계획(안) 연구

섬 관련 정책들은 전체 국토공간의 관점에서 섬의 자원을 활용하고 정주 · 휴양공간을 조성하기 위한 체계성이 결여되어 있다는 지적을 받고 있다. 그 이유는 해양생활 문화 공간 조성에 대한 정책 지원이 부족하고, 물량위주의 시설물 설치에 사업비가 중점 투자되고 있어 소프트웨어에 대한 투자가 빈약하였기 때문이다. 앞으로 정책수행에 있어 주민의 지지와 참여를 유도할 수 있는 지역사회와의 협력적 연계 수단을 강화하여 현재의 문제를 극복해야 할 것이다.

### (5) 문화관광부

문화관광부는 남해안 관광벨트 개발사업으로 섬 관련 사업을 시작하였고, 현재 추진 중인 사업은 남해안 관광벨트 개발사업과 서해안 관광벨트 개발사업이다. 남해안 관광벨트 개발사업에서 섬 관광개발의 내용은 인접한 섬을 연계하는 관광·휴양공간을 제공하는 소위 '다도해 Satellite Resort'를 자원화하는 모델을 제시하고 있다. 서해안 관광벨트 개발사업은 서해안과 접한 경기, 충남, 전남, 전북의 20개 시·군에 대해 권역별 거점 관광지 및 주변 소규모 연계관광지를 자원화함에 있어 접근성 제고와 인프라 정비를 방향으로 잡고 있다.

남해안 관광벨트 개발사업은 2000년부터 2009년까지 부산~목포간 남해안 일원 23개 시·군 64개 사업을 추진하며, 아래의 표와 같이 부산 도시권, 해양레저스포츠권, 종합휴양권, 역사·문화권 등 4개 권역으로 구분하여 추진하고 있다. 소요예산은 4조 1,455억원(국고 5,188, 지방비 6,609, 민자 2조 9,658억)이 투입되며, 현재까지 총 64개 사업 중 목포 자연사박물관 건립사업 등 6개 사업이 완료, 부산 을숙도 생태공원, 남해 하모니 리조트 등 35개 사업이 추진되고 있다.

해안 관광벨트 개발사업은 서해안의 해당 시·군의 접근성 제고, 인프라정비를 통한 관광지의 활성화를 도모하며 해양레포츠 상품개발, 갯벌, 도서지역의 생태·녹색관광체험 프로그램을 개발하고자 추진 중에 있다. 2005년 개발계획 연구용역은 완료했고, 관광거점을 조성하기 위해 충청남도권, 전라북도권, 전라남도권의 3개 권역으로 개발할 계획단계에 있다.

[표 3-23] 남해안 관광벨트 사업 권역 및 대표사업

| 구 분 | 계 | 부산도시 관광권 | 해양레저 스포츠관광권 | 종합휴양권 | 역사·문화 관광권 |
|---|---|---|---|---|---|
| 사업수 | 64 | 8 | 13 | 20 | 23 |
| 거점지역 | - | 부산 | 통영 | 여수, 남해 | 해남 |
| 대표사업 | - | 동부산 그린시티 | 통영항지구 | 하모니리조트 보성만지구 | 해남화원 관광단지 |

자료: 문화관광부(2006), 정책자료, www.mct.go.kr

## 3. 사업 성공 요건과 성과 제고방안

### 1) 개념 정립과 공론화

#### (1) 한국형 살기좋은 지역만들기 방식의 정립

우리보다 먼저 산업화와 도시화과정을 경험한 선진국에서는 도시의 평면적 확산, 기성시가지의 쇠퇴, 교통 혼잡, 환경오염, 소득수준의 양극화, 소득계층에 따른 공간적 격리, 인구저성장과 노령화, 녹지공간의 훼손과 같은 다양한 국토공간상의 문제를 경험한바 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 선진국에서는 도시와 농촌의 지속가능성을 높이고 주민들의 삶의 질과 생활공간의 질을 제고하기 위한 다양한 공간정책과 도시계획 및 설계기법을 개발하여 적용하고 있다. 가까운 일본의 경우 지금으로부터 약 40년 전인 1960년대 중반부터 일부 의식있는 주민, 전문가, 지자체에 의해 「마찌즈꾸리」 운동이 전개되기 시작되었으며 현재 상당한 성과를 거두고 있는 실정이다. 미국의 경우에도 1980년대 후반부터 「스마트성장(Smart Growth)」과

「뉴 어버니즘(New Urbanism)」 운동이 논의되기 시작하였으며, 1990년대 후반부터는 도시계획 및 설계의 중심이론으로 자리 잡게 되었다.

우리의 도시와 농촌은 선진국과는 다른 문화, 역사적 발전과정을 통해 변화하여 왔으며 변화의 속도도 급격하였기 때문에 선진국에서 정립한 이론과 집행방식을 그대로 적용하기에는 현실적으로 무리가 있다. 따라서 우리의 현실에 맞는 살기좋은 지역만들기를 위한 다양한 연구와 지속적인 노력이 필요하다. 우리나라의 경우 1990년대 후반부터 일부지역에서 다양한 이름의 '살기좋은 지역만들기' 운동이 자발적으로 또는 관주도로 전개되기 시작하였다. 또한 중앙정부차원에서도 살기좋은 지역만들기를 위한 정책논의가 진행되면서 국가균형발전위원회를 중심으로 기본방향과 과제에 대한 제시가 이루어진바 있다. 그러나 아직 우리의 현실에 적합한 살기좋은 지역만들기를 위한 구체적인 방법론을 체계적으로 정립하지는 못하고 있는 실정이다.

선진국의 경험과 원리를 참고하되 우리의 도시와 농촌, 지역공동체가 가진 고유의 특성과 문화전통, 주민정서 등이 존중되는 방식으로 도시별, 농촌별, 지역공동체별 활동이 추진되고 개념이 정립되어야 한다. 향후 구체적 실천과 상호학습과정을 통해 우리의 현실에 맞는 한국형 살기좋은 지역만들기에 대한 개념이 정립될 수 있을 것이다.

### (2) 공론화 형성 및 확산

선진국의 경우 신도시나 신시가지 등 신개발방식보다 낙후된 기성시가지를 우선적으로 정비하고 가꾸어 감으로써 주민의 생활환경을 질적으로 개선하는데 도시정책과 계획의 초점을 두고 있으며 이를 통해 도시의 경쟁력과 지속가능성을 강화하는 방식을 취하고 있다. 또한 전문가집단을 중심으로 이러한 도시개발의 방식에 공론화가 시도되어 국민적 공감대가 형성되어 있는 실정이다. 향후 우리의 도시정책과 도시계획도 이와 유사한 방향으로 전환될 것으로 예상되므로 현 단계에서 국민적 공감대를 형성하여 살기좋은 지역만들기방식으로 전환할 경우 소요되는 시간과 노력을 단축시키는 효과가 있을 것으로 생각된다.

우리의 경우 중앙정부나 지자체, 지역차원의 다양한 노력에도 불구하고 아직까지는 살기좋은 지역만들기의 필요성이나 의미, 중요성에 대해 공론화가 표면화되지 못하고 있으며, 국민적인 공감대도 충분히 형성되어 있지 못한 실정이다.

일반국민들이 가지는 대표적인 의문사항으로는

i) 살기좋은 지역만들기란 도대체 무엇인가?

ii) 지금까지 정부에서 추진해온 사업이 살기좋은 지역만들기가 아닌가?

iii) 현재의 시점에서 살기좋은 지역만들기가 중요한 이유는 무엇인가?

iv) 살기좋은 지역만들기를 위해 무엇을, 어떻게 실천해가야 하는가?

v) 과거에 농촌지역을 중심으로 시행되어온 새마을운동과의 차이는 무엇인가? 등 이다.

이러한 의문에 답하기 위해서는 기존 도시 및 농촌 생활환경의 문제점, 향후의 경제 · 사회적 여건 변화, 국내외의 우수 성공사례 등을 조사하고 학습하여 국민들에게 체계적으로 소개함으로써 살기좋은 지역만들기의 중요성을 충분히 인식시켜야 한다. 또한 활동의 초기단계라는 현실적 여건을 감안해 볼 때 지자체공무원, 지역단체, 시민

운동가, 지역주민 등 다양한 관련주체들간의 상호정보교류와 학습을 강화하는 것도 중요하다.

## 2) 주민 의식 개혁과 공동체 기능 회복

### (1) 주민의식 개혁

살기 좋은 지역만들기가 성공하기 위해서는 「주민의, 주민에 의한, 주민을 위한」 프로젝트로서 살기 좋은 지역만들기 활동이 진행되어야 한다(국가균형발전위원회 · 행정자치부, 2006, p46). 즉, 지역주민이 살기좋은 지역만들기 활동을 위해 문제제기, 정책제안, 기획, 집행 등의 전 단계에 걸쳐 주체적으로 참여하여야 한다. 그러나 우리나라 국민들은 선진국에 비해 아직 공공의 선을 실현하기 위한 주민참여에 대한 열의와 인식이 부족하고 주민이 주체가 되어야 한다는 의식도 미흡한 실정이다.

이러한 의식은 도시계획과 같은 공공사업의 경우 관이 주도해야 한다는 인식과 하향식 정책추진과 계획집행체제, 관에 대한 기대심리, 지역이기주의, 무관심 등이 복합적으로 작용한 것으로 생각된다. 도시단위의 일부지역공동체는 혐오시설에 대한 반대운동, 아파트 가격담합, 재건축 · 재개발사업의 용적률 상향조정 요구 등 부정적이고 지역이기주의적인 주민의식 성향이 강하게 남아 있다. 또한 농촌지역에서도 물질만능주의와 정부지원이나 보상에 지나치게 의존하려는 주민의식이 남아 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 계획수립과 집행과정에 주민이 주체적으로 참여할 수 있도록 지자체, 전문가, 시민단체, 지역리더에 의한 주민의 의식개혁이 필요하다.



정보공개, 주민설명회, 행사개최 등을 통해 주민을 살기좋은 지역만들기의 주체로서 양성하고 육성하기 위한 지속적 노력을 전개해나가야 한다.

### (2) 지역공동체(Community)의 기능 회복

급격한 도시화, 산업화과정을 거치면서 특히 도시지역에서는 장소(place)나 공간(space)에 근거한 전통적인 공동체개념은 많이 약화되었다. 사회 · 경제적 요인에 의한 잦은 인구이동, 아파트라는 주거양식의 폐쇄성, 학연 · 직장 중심의 사회적 교류 등이 주된 요인으로 작용한 것으로 생각된다.

그러나 사회가 복잡하고 고도화될수록 그리고 개인 간의 경쟁이 치열해질수록 장소나 공간에 근거한 지역공동체의 중요성이 강조될 것이다. 지역공동체는 각박한 도시생활에서 개인의 소속감과 정체성을 확인할 수 있는 거의 유일한 공간이기 때문이다. 선진국에서도 '살기 좋은 도시 만들기' 보다 '살기 좋은 커뮤니티 만들기' 에 보다 치중하고 있는 사실에 주목할 필요가 있다.

궁극적으로 살기 좋은 지역 만들기의 공간단위는 주민들이 일상생활을 영위하는데 있어서 가장 중요한 기초단위인 지역공동체를 중심으로 추진되어야 한다. 이러한 지역공동체는 주민참여와 주민자치를 실현할 수 있으며 주민들이 피부로 느끼는 삶의 질과 공간의 질 개선에 기여할 수 있는 가장 효과적인 공간단위이기 때문이다.

### 3) 참여 극대화 및 거버넌스 체제

#### (1) 참여 극대화

참여의 극대화를 위해서는 첫째, 다양한 이해당사자들의 적극적인 참여를 유도하는 것이 중요하다. 도시, 농촌, 지역사회(Community)에 존재하는 다양한 이해당사자(Stakeholders)는 공동체에 대한 이해와 경험을 바탕으로 다양한 문제를 종합적으로 명확히 진단하고 공통의 지향점에 대해 합의를 도출할 수 있는 중요한 대상이 된다. 참여과정에서 일부계층이 소외되지 않도록 배려하는 것이 중요하다. 현재까지의 사업진행은 시민운동가나 부녀회, 시민단체, 지역단체 등 특정개인이나 집단이 주도하여 실행되는 경향이 있었다. 그러나 보다 바람직한 방향은 지역공동체 내 소속원이 고르게 혜택을 볼 수 있도록 다양한 사회계층간 형평성이 고려되어야 한다. 이러한 작업은 많은 시간과 노력이 소요되는 어려운 작업이지만 사업의 실천성과 지역공동체의 지속적인 변화를 유도할 수 있는 중요한 토대가 될 수 있다. 직접참여가 힘들 경우 설문조사, 특정계층의 대표자 면담, 방문면담, 인터넷을 통한 조사 등 다양한 방식을 통해 참여를 유도하여야 한다. 현실적으로 일부 집단은 시간적인 제약으로 인해 참여가 불가능하거나 참여를 꺼리는 경향이 있으므로 참여자의 입장을 감안하여 편리한 시간과 장소를 할애하는 노력도 아끼지 않아야 한다.

둘째, 최종성과물보다 과정에 대한 검토 및 이해가 중시되어야 한다. 살기좋은 지역만들기는 지금까지 진행된 전문가중심의 하향식 접근방식이 아니라 지역공동체의 이해당사자가 활동의 주체가 되어 진행하는 상향적이며 교류적인 과정(process)중심의 활동방식이다. 따라서 이해당사자의 상호협력과 조정이 중요하다. 국내외 사례조사의 경우에도 활동의 배경, 이해당사자의 역할과 노력, 목표설정 · 방식 · 합의도출 · 후속사업선정방식 등 진행과정에 초점을 맞추어 검토되어야 한다. 이러한 성과물은 사업추진을 원하는 도시나 지역공동체에서 중요한 참고자료로 활용될 수 있을 것이다.

셋째, 하드웨어와 소프트웨어의 종합적 개선이 고려되어야 한다. 살고싶은 지역만들기의 성공은 소프트웨어 측면의 여건조성을 전제로 한다. 기존의 도시개발방식이 전문가와 공무원을 중심으로 정해진 기준에 따라 물리적 환경을 개선하는데 치중하는 방식이라고 한다면, 살기좋은 지역만들기는 지역주민들이 주인의식을 가지고 지역공동체의 문제해결에 적극적으로 참여하는 분위기를 조성하는 것이 중요하다. 또한 운영조직, 재원확보방안, 협력체계 구축방안, 법률정비 등 소프트한 측면의 시스템이 구축되어야 한다. 이러한 소프트한 시스템의 구축은 도로, 공원, 주택 등 물리적 생활환경의 질적 개선과 연결되어야 한다.

넷째, 장기적인 관점에서 접근하여야 한다. 살기좋은 지역만들기는 지자체, 관련분야전문가, 지역주민 등이 지역공동체나 도시에 대해 추구하는 궁극적이며 최종적인 달성목표라고 할 수 있으나 도시, 농촌, 지역공동체의 모습은 개인의 선호도나 시대의 변화 속에서 계속 바뀌게 된다. 살기좋은 지역만들기가 성공을 하기 위해서는 단기적인 목표달성에 치중하여 조급히 서두르는 기존의 개발관행에서 벗어나야 한다. 공동체가 공감하는 장기적인 비전을 설정하고 전체적인 목표 속에서 하나하나의 활동을 단계적이고 지속적으로 진행시켜 나가는 것이 중요하다. 따라서 활동주체들간의 상호이해와 협력이 필요하다.

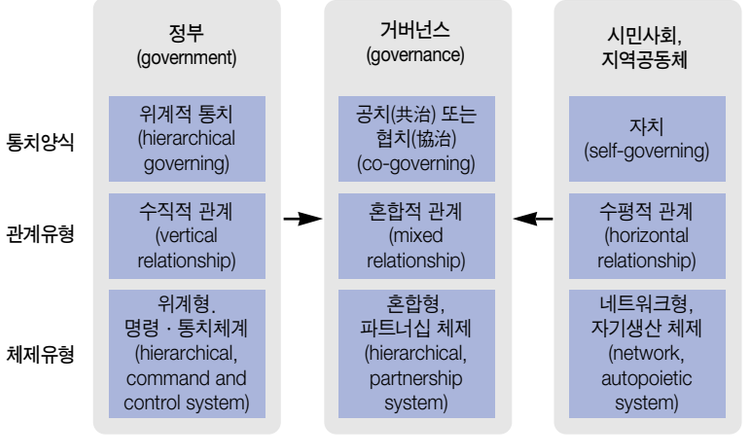
### (2) 거버넌스 체제의 구축

거버넌스(governance)란 현실 지배적인 통치유형인 중앙 또는 지방정부 주도의 관료적이고 위계적인 통치양식과 시민사회나 지역공동체 내에서 특히 근린생활권 또는 공동체단위를 중심으로 제기되는 자치양식(self-governing mode)의 접합 영역에 존재하고 있다(박용남, 2006, p450). 따라서 거버넌스는 다양한 이해관계를 가진 행위자는 물론 정부와 시민단체, 지역공동체를 구성하는 다양한 제도들이 공존하는 특성을 가지고 있어 효과적인 운용을 위해서는 이해당사자들의 상호협력적 의사결정방식을 필요로 한다.

살기좋은 지역만들기와 관련하여 거버넌스 체제의 구축필요성은 절대적이며, 거버넌스체제가 구축되기 위해서는 다양한 이해당사자들의 역할정립과 상호협력이 필요하다. 특히 정책의 토론, 제안, 기획, 집행의 전 과정에 걸쳐 주민참여를 극대화하는 주민주도형, 국민참여형 정책의 추진에 중점을 두어야 한다.

이러한 모델은 주민참여형 살기좋은 지역만들기를 실천한 경험이 있는 선진국에서 쉽게 확인할 수 있다. 일본 세다가야구의 경우 다수의 NPO단체들이 네트워크를 형성하여 행정기관에 제안하거나 행정기관과 합동으로 사업을 추진하는 등 살기좋은 지역만들기에 중요한 역할을 담당하였다. 주민협의체를 인적, 기술적으로 지원하는 행정지원체계는 전문적인 조언과 아이디어 제공 등의 방식으로 살기좋은 지역만들기가 체계적으로 추진될 수 있도록 하여야 한다.(국가균형발전위원회 · 국토연구원 · 한국지방행정연구원, 2006, pp20-21).

[그림 3-9] 협력적 통치 양식으로서 거버넌스의 특징




자료: 박용남, 2006, p450

제 4 장

# 국내외 사례

# 제4장 국내외 사례

## 1. 국내 사례

### 1) 공간의 질 제고

#### (1) 안양천 살리기

① 현황 및 활동배경

안양천은 경기도 의왕시 백운산 자락에서 발원하여 한강으로 유입되는 국가하천으로서 하천길이가 32.5km, 유역면적은 286㎢이다. 하천유역 내에는 과천, 의왕, 군포, 안양, 광명, 시흥, 부천 등 경기도의 7개시와 서울시의 7개 기초자치단체가 산재해 있으며 상주인구가 약 350만 명에 달하는 우리나라의 대표적인 도시하천중 하나이다.

생물 화학적 산소량(BOD)을 기준으로 2002년 안양천의 수질을 분석해 보면 안양천 상류(구군포교) 3.9㎎/ℓ, 중류(비산대교) 3.5㎎/ℓ, 하류(연현중) 10.0㎎/ℓ, 구로구(고척교) 10.9㎎/ℓ, 강서구(양화교) 9.5 ㎎/ℓ로 한강과 합류하는 하류로 갈수록 수질오염도가 높아지고 있는 실정이다. 그러나 지천인 학의천은 1.9 ㎎/ℓ, 수암천 1.1 ㎎/ℓ, 삼성천 1.0 ㎎/ℓ로서 상당히 깨끗한 편이다(환경부, 2003).

과거 안양천은 급격한 도시화로 인구가 집중되면서 수질오염이 지속적으로 심화된 경험이 있다. 또한 침투량이 감소하여 하천이 건천화(乾川化)되는 문제가 발생하였으며, 수질악화로 어떠한 생물도 살지 못하는 죽음의 하천으로 바뀌면서 전국에서 가장 오염된 하천이라는 오명을 얻기도 하였다. 1970년대 많은 섬유, 염색, 제지공장이 안양천변에 생겨나면서 1984년을 기준으로 수질오염은 BOD 193㎎/ℓ까지 악화되기도 하였다. 안양천은 개발시대에는 홍수를 신속히 처리하기 위한 정비수단으로 사용되었는데 1978년 안양천 수계 하천정비기본계획에 근거하여 하천정비가 이루어짐으로써 현재의 직선형 하천형태를 이루게 되었다.

② 추진방법 및 추진체계

안양천 살리기 운동은 관이 주도하고 다수의 시민단체가 참여하는 형태로 도시차원에서 진행된 공간의 질 제고사례라고 할 수 있다. 즉 공조직인 안양시의 '안양천 살리기 기획단'을 중심으로 '안양YMCA'가 문제를 촉발하고, 민간조직인 '안양천 살리기 네트워크'가 운동을 지원하는 형태로 추진되었다. 안양천 살리기와 관련하여 과거부터 미약하지만 시민단체차원에서 지속적인 여론 환기과정이 있었는데 1990년대 중반부터 안양YMCA에서는 안양천을 생태하천으로 되돌리기 위해 지속적으로 안양천 생태탐사를 벌인 바 있다. 또

한 1995년과 2002년 안양시 박달하수처리장과 석수하수처리장이 준공되어 안양천의 수질이 대폭 개선된 것도 운동을 위한 여건조성에 큰 몫을 했다.

안양시는 안양천의 생태하천 복원을 시정의 중요시책으로 설정한 후 1998년 '안양천 살리기 기획단' 을 구성하였으며 대규모로 공공재원을 마련하기 시작하였다. '버들치가 돌아오는 건강한 안양천을 만들자는 '모토' 를 제시하면서 1980년대 오염하천의 대명사였던 안양천을 되살리는 작업에 착수하게 되었다. 또한 2001년 4월 안양천을 시민이 접근할 수 있고, 생물이 서식할 수 있는 공간으로 바꾸기 위한 사업으로 추진하기 위해 종합계획을 수립하기도 하였다. 안양천 살리기의 목적은 수생태계 회복을 위한 수질개선, 건천화를 막기 위한 수량확보, 생태복원 등이라고 할 수 있다.

- 수질개선사업 : 하수처리장, 수질정화시설 설치
- 수량확보사업 : 저수지, 지하철용수, 하수처리수 활용
- 생태복원사업 : 자연형 하천정비로 생물서식 환경 개선
- 시민과 함께하는 안양천 살리기 사업

안양천 살리기 운동의 실천은 다양한 지역시민단체와 주민들의 참여를 통해 이루어졌다. 특히, 1999년 환경과 공해연구회, 안양 · 군포 · 의왕 환경운동연합 등 안양천 유역의 21개 민간단체가 모여 구성한 '안양천 살리기 민간단체 네트워크' 가 구성되면서 다양한 활동이 본격화되기 시작하였다. 또한 과거 2년간의 활동경험을 바탕으로 보다 견실한 네트워크를 구성하기 위하여 2001년도부터는 안양시, 군포시, 의왕시, 광명시 등의 지방의제 추진기구를 참관단체로 하여 사업을 확대하기도 하였다.

민간지원단체로서 안양천 살리기 네트워크는 안양천 유역에 있는 사회단체, 기업 등 26개 단체가 공동으로 참여하여 환경교육, 하천오염 감시, 생태복원, 탐사활동 등의 역할을 수행하였다. 특히 민간기업체의 참여를 적극 유도한 것이 활동의 특징이라고 할 수 있는데 유한킴벌리, LG전선 등 지역에 소재한 8개의 민간기업체에서는 안양천의 담당구역을 정하여 주기적으로 정화활동을 실시하고 있다.

[표 4-1] 안양천 살리기와 관련된 초기활동 현황

| 연 도 | 활 동 상 황 |
|---|---|
| 1999년 | • 안개선 양천 살리기 민간단체 네트워크 구성<br>(환경과 공해연구회, 안양 · 군포 · 의왕 환경운동연합 등 안양천 유역의 21개 민간단체가 모여 구성)<br>• 안양천 전체유역 조사<br>(시민참여를 통한 안양천 유역 수질 · 환경지도 제작, 배포)<br>• 11월 안양천 살리기 민간단체 네트워크 토론회(구로구청 회의실)<br>• 1999년부터 현재까지 안양천 유역 환경탐사활동 |
| 2001년 | • 6월 안양천 살리기 광역계획 수립을 위한 워크숍, 심포지엄<br>• 9월 안양천 유역 환경대탐사(청계사천에서 광명까지)<br>• 11월 안양천 살리기 민간단체 네트워크 토론회 (구로구청 회의실)<br>• 12월 안양천 환경 · 생태 탐사 지도, 지침서 제작 및 발간 |

자료: 안양천 살리기 네트워크(http://www.anyangriver.or.kr/html/01-2.htm)

민간의 활동에 자극받은 안양천 유역의 11개 지자체에서는 '안양천 수질개선대책협의회' 를 발족하여 수질개선과 생태복원을 위한 공동노력을 하였다.[3)]

'늘푸른안양21' 은 안양천 물고기 탐사 및 방사, 환경투어, 하천정화, 문화가 있는 안양천을 주제로 한 음악회 개최, 그림그리기, 안양

3) 2001년 13개 기초지자체로 확대되었다.

천대보름축제 등을 기획하고 추진하였다.

안양천 살리기 네트워크는 매년 주기적으로 하천감시 및 정화활동을 하며, 어린이 및 청소년을 대상으로 하천생태계에 대한 조사 및 교육활동을 하였다. 특히, 물의 날, 지구의 날, 환경의 날 등에는 다양한 이벤트를 실시하였다.

[표 4-2] 안양천 살리기 네트워크 참가단체

| 구 분 | 참 가 단 체 |
|---|---|
| 의왕시 | 의왕시민모임, 21세기 녹색의왕 만들기 실천협의회 |
| 군포시 | 군포환경복지시민기구, 군포YMCA, 군포환경자치시민회, 푸른희망군포21 |
| 안양시 | 안양 · 의왕경실련, 안양시민대학, 안양 · 군포 · 의왕 환경운동연합, 안양지역시민연대, 안양YMCA, 안양YWCA, 늘푸른안양21 |
| 광명시 | 광명YMCA, 광명경실련, 광명의제21 |
| 시흥시 | 시흥환경운동연합 |
| 서울시 | 강서 · 양천 환경운동연합, 서울환경운동연합, 구로시민센터, 도림천살리기 시민모임 |
| 기업체 | 유한킴벌리, LG전선, (주)디피아이, 해태제과, 오뚜기, 효성T&C, 삼아알미늄, 동화약품 |

자료: 안양천 살리기 네트워크(http://www.anyangriver.or.kr/html/01-5.htm)

구체적인 주요활동을 살펴보면 첫째, 안양천 살리기 모니터활동을 들 수 있다. 안양천 유역의 시민들이 안양천에 애정과 관심을 가지고 안양천을 찾아가 관찰하는 모니터 활동을 진행하였다. 각 지역별로 30명 이상의 모니터요원이 참가하여 안양천 구석구석의 상태를 홈페이지를 통해 유역의 시민에게 알리고 있다.

둘째, 안양천 살리기 인터넷 신문의 발행이 있다. 안양천 살리기 네트워크에 참가하고 있는 25개 시민사회단체의 회원과 모니터링 요원에게 인터넷 신문을 발송하여 안양천 살리기에 대한 관심을 높이고 있다.

안양천 지천 생태모니터링

안양천 생태 환경교육

하천조성에 대한 정책제안

안양천을 주제로 한 문화활동

안양천 살리기 활동현황

셋째,『안양천을 살릴 수 있습니다!』라는 청소년 교육용 비디오교재를 제작하여 배포하였다. 아직도 많은 물고기와 새의 보금자리로 살아 있는 안양천의 아름다운 모습을 영상물로 제작하여 안양천을 살릴 수 있다는 희망을 청소년들에게 전하고 있다.

넷째, 안양천 생태교육과 환경교육 진행을 들 수 있다. 참가단체별로 다양한 안양천 환경교육과 생태교육을 진행하여 시민의 참여를 높이고 있다.

다섯째, 안양천 감시활동과 정책제안 활동을 진행하였다.『안양천 살리기 유역계획 수립을 위한 연구용역』에 적극적으로 의견을 제출하여 자연과 인간이 하나가 되는 안양천을 만들기 위한 정책제안을 하였다. 또한 각종 오염행위를 감시하여 안양천의 오염을 줄이기 위해 노력을 하고 있다.

### ③ 성과와 향후 과제

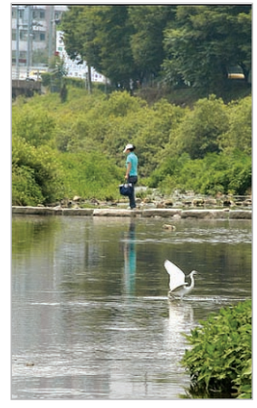
사업의 성과는 2002년 이후부터 구체적으로 나타나기 시작하였다. 2002년부터 피라미, 얼룩동사리, 붕어, 잉어, 메기, 미꾸라지 등 18종의 어류가 돌아왔으며, 2003년에는 안양천 상류인 안양대교 부근에 버들치까지 서식하고 있는 것으로 확인되었다. 물고기가 돌아오자 새들도 오기 시작하였는데, 흰빰검둥오리, 쇠오리, 물총새, 백로, 왜가리 등 철새 13종을 포함해 2,000여 마리가 먹이를 찾기 위해 안양천으로 오고 있다. 또한 여뀌, 망초, 소리쟁이 등 수많은 식물들이 하천변에 군락을 이루게 되었다.

안양천 살리기 사업의 전과 후

안양천 살리기 운동이 순탄하게 진행된 것은 아니었다. 안양천의 도로를 철거하고 복원하는 문제에 대해 인접지역의 시민들은 교통체증을 우려하여 반대하는 등 갈등이 있었다. 반대하는 주민 때문에 사업이 2개월간 지연되었으며, 주민에 대한 설득작업이 진행된 이후 사업을 시행할 수 있었다.



안양천 살리기 운동은 안양천 유역 내에 있는 14개 자치단체가 공동의 이해를 가지고 있는 자원인 안양천을 대상으로 도시의 어메니티(amenity) 요소를 개선하기 위한 일종의 물리적 환경개선사업이라고 할 수 있다. 안양천 살리기 네트워크 활동의 영향으로 이제 마을단위의 주민단체가 생겨나게 되었는데 대표적인 것으로는 학의천 살리기



지류인 학의천 전경

운동단체이다. 이 단체는 학의천 지킴이를 표방하고 있으며, 자전거도로 가꾸기, 야생초화류 심기, 어류 복원 등의 활동을 하고 있다.

안양천 가꾸기 사업이 10년 넘게 진행되어 왔지만 아직까지도 현재 진행형이며 주민의 협조를 통해 향후 해결되어야할 몇 가지 과제가 있다(주간한국. 2005년 6월 30일자). 첫째, 우 · 오수를 근본적으로 차단하여 수질을 개선하여야 한다. 최근 지어진 아파트단지는 오수관과 우수관이 구별되어 있지만 기존의 아파트는 오수, 특히 세탁한 물을 걸러낼 방법이 없는 형편이다. 둘째, 수량문제이다. 안양천의 경우 의왕시 백운저수지와 지하철 용수를 끌어오고 있지만 여전히 물이 부족한 실정이다. 주변공단에서 지하수를 과도하게 사용하는 문제를 해결하기 위한 제도적 장치와 기업의 협조가 필요한 실정이다. 셋째, 자연형 하천의 조성이다. 상류 복개하천인 산본천의 물이 중하류로 흘러들면서 안양천의 수질개선에 걸림돌이 되고 있다. 그러나 산본천의 복개도로 철거는 차로 감소에 따른 주민의 교통 불편으로 반발이 심할 것으로 예상된다.

## (2) 서울시 광진구 노유거리

### ① 현황 및 활동배경

서울시 광진구 노유1동에 소재한 '노유거리' 는 도시철도 2호선과 7호선 환승역사인 건대입구 전철역 주변지역에 위치해 있다. 시민들에게 '로데오 거리' 로도 알려져 있는데 주로 대학생 위주의 젊은 청년층이 선호하는 거리로서 강북 최고의 최첨단 주상건물인 스타시티와 함께 부상하는 의류 · 패션상가거리이다.

노유거리 일반현황

노유거리는 서울시 광진구에서 기성상업지 환경개선을 위한 시범가로로서 건대입구 패션 상설거리를 신청하여 서울시로부터 선정된 지역이기도하다. 따라서 주민보다는 행정주도의 성격이 짙은 지역이라 할 수 있다. 서울시에서는 기성상업지 환경개선을 위한 시범가로조성사업을 추진하였는데, 자치구간 유치경쟁을 통해 5개의 시범가로 대상후보지를 선정하고자 하였다.

[표 4-3] 노유거리 일반현황

| 구 분 | 내 용 | |
|---|---|---|
| 대상위치 | 서울 광진구 노유1동 1-2호외 33필지 | |
| 면적 | 약 8,085㎡(2단계 4,875㎡ 추후 추진예정) | |
| 가로의 길이 | 245m (2단계 : 145m 추후 추진예정) | |
| 건축물의 수 | 32개동 (약 68개 점포 산재함) | |
| 점포업종분포 | 패션의류상가 | |
| 사업준공일 | 2002. 12. 26 | |
| 총 소요기간 | 약 2년 10개월 (순수공사기간은 10개월) | |
| 소요사업비 | 15억 원(서울시비) | |

광진구에서는 건대입구 패션 상설거리를 신청하게 되었는데 서울시로부터 대상후보지로 선정되었다.

### ② 추진방법 및 추진체계

노유거리는 관이 주도하여 주민참여를 실현하는 방식으로 공간의 질을 개선하고자하였다. 서울시정개발연구원에서 '주민참여형 도시설계의 실현' 이라는 목표로 접근하여 사업의 기본계획을 수립하였다. 이 과정에서 상인 및 공무원 등의 다양한 의견을 반영하고자 하였으며 서울시정개발연구원은 가로계획을 위한 전문가로서 역할을 담당하였다. 서울시 도시환경개선 사업단이 사업을 추진하고, 광진구의 도시관리국에서 실무적으로 지원하였다. 도시관리국의 건축행정과에서는 실무추진을 총괄하기 위해 태스크포스팀(TFT)을 운영하여 광진구 산하 11개 부서를 참여시켰다.

[표 4-4] 참여형태 및 추진주체

| 참 여 형 태 | 추 진 주 체 |
|---|---|
| 사업기본계획 수립 | 서울시정개발연구원 |
| 사업추진부서 | 서울시 도시환경개선 사업단 |
| 사업추진실무부서 | 광진구 도시관리국(건축행정과) |
| 사업추진협조부서 | 광진구산하 1개동(노유1동사무소), 11개 부서(공원녹지과, 도시개발과, 도로과, 하수과, 건설행정과, 지적과, 민원정보과, 감사담당관실의 민원해결방, 교통행정과, 교통지도과, 기획홍보과) |
| 공사시행 관련 추진부서 | 광진구 공원녹지과 |
| 공사감독 위임기관 | 서울시 시설관리공단(공사3처 1팀) |
| 공사시행 참여 외부기관 | 한전외 7개기관 및 업체(한국통신, 전화국, 유선방송, 인터넷업체 및 관할경찰서교통시설물 담당팀, 인접 지하철 건설본부 시설물 관련팀) |
| 민간단체협의회 구성 | 참여연대, 주민협의회, 상가협의회(패션상가 및 일반상가협의회) |

자료: 김분난. 2006. 민관협력의 새로운 가능성-노유거리 만들기

또한 도시연대는 주민참여, 주민교육(마을학교 진행) 그리고 주민협정안을 준비하는 등의 역할을 담당했으며, 주민협의체인 '노유거리가꾸기 주민위원회' 는 주민대표로서 사업진행의 상당 부분을 맡아 진행하였다.

[표 4-5] 노유거리 만들기 추진경과

| 추 진 일 정 | 추 진 내 용 |
|---|---|
| 1998. 12월 | 서울시정개발연구원에 의한 도시설계기법연구의 하나로 추진 |
| 2000. 2월 | 기성상업지 환경개선 시범가로 조성계획수립(시장방침 제 273호) |
| 1999. 4월 | 해당지역 건축주 및 점포주가 참여한 주민설명회 개최 |
| 2000. 2월 | 기성상업지 환경개선을 위한 시범가로 대상구역 검토 보고<br>(건대입구 패션상설거리 선정) |
| 2000. 3월 | 서울시 대상지역 심사결과 선정통보 |
| 2000. 5월-2001. 3월 | 주민 및 시민단체를 포함한 관계자회의 20회 개최 |
| 2001년 5월 - 11월 | 용역업체를 결정하여 환경개선사업에 대한 기본설계 완료 |
| 2001년 11월 | 전선지중화 및 환경개선공사 실시설계용역 시행 |
| 2002. 2월 | 한국전력공사의 전선 지중화공사를 시작으로 상하수도, 한전관로, 인터넷선로, 전화선로, 기존도로 재정비 포장공사와 가로수 식재, 가로등 설치 및 종합광고안내판, 상징조형물 설치공사의 복합적인 종합환경설계 및 시공이 동시에 진행됨 |
| 2002. 12월 | 사업준공 및 시설물 인수인계 완료<br>(상징조형물 설치공사는 사업 준공이후 별도 발주하여 현상공모후 시공함-게이트 2개소 설치) |

자료: 김분난. 2006. 민관협력의 새로운 가능성-노유거리 만들기

노유거리에서 다양한 이해당사자들의 갈등을 해소하고 협력체계를 구축하기 위해 시행한 추진방식은 다음과 같다. 첫째, 주민들에 대한 동기부여를 위해 기성상업지 환경개선을 위한 주민설명회를 개최하였다. 둘째, 지역주민이 스스로 거리 개선의 상(vision)을 도출할 수 있도록 주민협의체를 구성하였다. 셋째, 주민과 상인들이 조직을 구성하고 전문가가 참여하는 도시설계 기획추진회를 구성하여 운영하였다. 넷째, 거리정비 후 지속적인 유지관리를 위해 주민협의체, 전문가, 행정집단이 참여하는 파트너십을 구성하였다.

공무원과 업무협의 과정

협력 및 추진체계는 민간단체 협의체 구성, 주민협정, 수시 보고회의 등으로 요약될 수 있다. 우선 참여연대, 주민협의회, 상가협의회(패션상가 및 일반상가협의회) 등의 민간단체 참여를 들 수 있다. '노유거리 상가협의회' 는 타 지역에 비해 활성화되어 있었기 때문에 상가협의회와 건축주를 통합하여 '노유거리 가꾸기 추진위원회' 를 결성하였다. 또한 주민협의회는 거리관리의 주체, 약속이행의 유도 및 감독, 동회/구청과 대화창구로서의 역할을 하게 되었다. 이에 따라 상가 활성화에 따른 임대료 상승을 한시적으로 억제하는 것에 대해 건축주들은 긍정적 반응을 나타내게 되었으며, 일반상가와 패션상가의 업종간 갈등이 대부분 해소되었다.

다음으로 주민협정 체결을 들 수 있다. 노유거리 주민협정은 환경관리 규범의 역할을 수행하였는데, 약속의 적용범위는 노유거리에 접하고 있는 상인, 건축주, 주민 등이며, 추후에 주변지역으로 확대 적용할 예정이었다. 구체적 내용은 다음과 같다. 첫째, 내 집 앞 차 안 세우기와 상인들의 자기 점포 앞 주차안하기를 통하여 주정차 금지구역을 지정하도록 하였다. 또한 물품 하역을 12시 이전까지 시행하였으며 꼭 필요한 차량의 통행도 최대한 억제토록 하였다. 둘째, 내 집 앞 깨끗이 하기를 실천하기 위하여 점포 앞 입간판을 세우지 않고 거리를 점유한 좌판을 내세우지 않기로 하였다. 쓰레기는 오후 10시 이후에 배출하도록 하였으며, 정기적인 거리청소와 자기 점포 앞의

쌓인 눈은 스스로 치우기로 합의하였다. 셋째, 특색 있는 거리를 만들기 위하여 간판 교체시 환경개선 지침에 따라 설치하도록 크기, 수량, 위치, 색깔 등에 제약을 두었으며 건물의 외관을 개선할 때에는 환경개선 지침에 따라 재료, 형태, 색깔 등을 어울리도록 하였다.

마지막으로 주민 보고회의를 들 수 있다. 주민 보고회의가 수시로 개최되었으며, 실무추진위원장이 주관하고 외부 각 기관 및 내부 관련부서를 포함한 2개의 태스크포스팀 구성원, 시민단체, 주민 및 상가협의회 등을 총망라하여 참여하는 관계자 확대회의를 개최하였다. 구청에서는 이를 사업의 필요성 및 개발 후 파생효과 등에 대하여 집중적으로 부각시켜 홍보하는 계기로 활용하였다.

[표 4-6] 노유거리 가꾸기 주민약속 내용

| 1. 걷기 좋은 거리 가꾸기 |
|---|
| ▶내 집 앞 차 안 세우기<br>• 노유거리를 주 · 정차 금지구역으로 지정하기<br>• 상인들 자기 점포 앞에 주차 안 하기<br>• 물품하역을 12시 이전까지 시행해 화물차 통행 억제하기<br>• 노유거리 주변에 사는 주민에게는 스티커를 발부해 밤에는 주차를 허용 |
| ▶내 집 앞 깨끗이 하기<br>• 점포 앞 입간판 안 세우기<br>• 좌판 안 내놓기<br>• 쓰레기는 밤 10시 이후에 내놓기(동회 새벽에 수거)<br>• 음식물 그릇 안 내놓기<br>• 눈 올 때 노유거리 가꾸기 주민위원회, 노유 1동 사무소, 광진구청과 협의해 점포 앞 쌓인 눈 치우기<br>• 매달 첫째 주 월요일 10시 거리 청소하기 |
| 2. 특색있는 거리만들기 |
| ▶간판을 새로 제작할 때는 환경개선 지침에 따라 설치하여 지역 이미지 증진에 기여하기<br>• 크기 · 수량 · 위치 · 색깔 등<br>▶건물외관 개선 시 환경개선 지침에 따라 설치해 지역이미지 증진에 기여하기<br>• 재료 · 형태 · 색깔 등 |

자료: 김분난. 2006. 민관협력의 새로운 가능성-노유거리 만들기

주민이 효율적으로 사업에 적극 협조하도록 독려하기 위하여 관할 동장 책임 하에 지엽적이고 경미한 안건에 대해서는 지역적 소규모 주민참여회의를 상시로 개최하였다. 이에 따라 자발적이고 능동적인 주민참여를 유도하는 환경조성이 가능하게 하였다.

### ③ 성과 및 향후과제

깨끗해진 가로 간판

광진구 노유거리에서는 거리를 어지럽게 보이게 하던 고가전선을 한전과 협의하여 지중화하는 사업방식을 통해 물리적 환경을 정비하였다. 지하매설시 공동구를 설치 매입하고 지상의 전주를 없앴으며, 거리의 입구 양쪽에는 로데오거리를 알리는 상징조형물을 설치하였다. 또한 기존 보 · 차도 정비(비관용 보도블록 재포장) 시행, 가로등 및 벤치, 주차방지시설 및 거리 안내판 설치 작업, 노후화된 점포의 외관개선과 간판정비사업을 통한 행정지도를 시행하였다.

[표 4-7] 노유거리 사업추진실적

| 사업유형 | 사 업 내 용 |
|---|---|
| 시설물설치 | - 고가전선 지중화 사업(지하매설을 위해 공동구 설치)<br>· 한전공사비의 1/3을 지방비로 부담<br>- 상징조형물 2개소<br>- 기존 보 · 차도 정비(비관용 보도블록 재포장)<br>- 가로등 및 벤치, 볼바르(boulevard) 및 거리 안내판 설치<br>- 공개공지 조성 : 보도단차 및 장애시설물 제거<br>- 노후점포 외관개선 및 간판정비사업 행정지도 |
| 활성화대책 | - 민간차원에서 간판 등을 자율적으로 정비완료<br>- 인터넷 홍보건을 상인연합회에서 자율적으로 유지관리<br>- 인근 먹자골목 및 스타시티 입주완료시 시너지효과 |

광진구의 노유거리 만들기는 상업가로를 대상으로 공간의 질을 개선하고자 했던 대표적인 사례의 하나로서 유사한 사업을 시행하고자 하는 다른 지자체의 벤치마킹 대상이 되기도 하였다. 그러나 참고할 만한 시사점과 한계도 있는 것으로 분석되었다.

첫째, 서울시의 시범가로조성사업으로 지정된 후 주민참여를 통해 추진하였기 때문에 지역주민은 사업의 주체가 아니라 사업의 진행을 원활하게 하는 조력자로서 역할만을 담당하였다. 그 결과 행정주도의 사업이 종결된 후 노유거리의 많은 상인들은 관의 더 많은 행정지원을 기대하는 결과로 이어졌으며, 이러한 노력들은 행정의존적인 기존행태를 탈피하지 못하게 하였다.

둘째, 노유거리는 행정이 주도하고 시민(상인연합회)이 보조적인 형태로 참여하는 방식으로 시작하였으나, 시민의 활동이 강화되어 거리 만들기 주체로 부각된 사례이다. 그러나 지역의 고유특성을 충분히 감안하지 않는 행정주도의 사업방식은 지속적으로 공공성을 담보하지 못하게 될 수 있음을 경계해야 할 것이다.

셋째, 주민들의 지역만들기에 대한 동기(motive)가 부재한 상태에서 전문가와 행정적 지원이 선행되었기 때문에 지속적이고 장기적인 사업의 추진을 보장할 수 없다. 이와 같이 주민들이 느끼는 지역만들기에 대한 비물적 차원에서의 주민자각에 대한 충분한 고려 없이 가로환경개선과 같은 물적 현실만을 고려할 때에는 기존의 도시개발방식을 답습할 우려가 있다.

정비후 가로전경

넷째, 노유거리 만들기는 행정주도 형태로 사업이 진행되고 부서간 협력을 담보로 한 태스크 포스팀을 구성하는 등 상당한 노력을 기울였다. 그러나 주민의견수렴 과정에서 장기간의 시간이 소요되었다. 또한 한전의 지중화 사업에 많은 자금이 투입되어 성공적인 것으로 평가되고는 있으나, 향후 이와 유사한 사업을 진행시 한전으로부터 동일한 지원을 얻어낼 수 있을지는 재고의 여지가 있다.



## 2) 삶의 질 향상

### (1) 대구광역시 삼덕동 문화마을

#### ① 현황 및 활동배경

대구광역시 중구 삼덕동은 도심과 인접해 있으며, 상업기능이 일부 혼재된 일반 단독주택지이다. 문화마을 만들기 활동이 활발하게 진행되고 있는 삼덕 3가동의 경우 상주인구 규모는 약 5,800여명, 전체면적은 0.64㎢ 수준이다. 과거부터 학교들이 많았고 교사와 교장들이 거주하는 관사도 있었으며, 현재까지도 일제 강점기에 만들어진 일본식 건물과 한옥들이 일부 남아 있는 실정이다.

대구시의 경우 1996년 대구지역을 대표하는 NGO, 학계, 종교계, 언론계, 직능단체 등 123개 단체가 참여한 '대구사랑시민회의'가 출범하면서부터 살기좋은 지역만들기 활동이 공식적으로 시작되었다. 이후 대구 서구청에서 관 주도로 담장 허물기 사업을 시행하였지만, 본격적으로 대구시 차원에서 담장 허물기에 시민들이 관심을 가지게 된 것은 1998년 대구 YMCA 시민사업국장으로 있던 김경민 국장이 자신의 자택담장을 허물면서부터이다(광주광역시 북구, 2002).

시민운동가인 김경민 국장은 1996년 10월 대지 100평 규모의 마당과 상가점포가 딸린 2층 단독주택에 세를 들어 살게 되었다. 장인의 집을 빌려 살던 친구가 김천으로 귀농하게 되자 그 집에 전세로 임대하여 살게 된 것이다. 그는 30평이나 되는 마당이 하루 종일 외부와 단절된 채 방치된 공간으로 사장되고 있는 것을 안타깝게 생각하였고, 많은 사람들이 이용할 수 있도록 하는 방법을 찾게 되었다. 개인의 마당을 동네전체의 마당으로 개방함으로써 동네아이나 주부들이 자연스럽게 모여 쉴 수 있는 공간이 되기를 바라면서 친구 장인의 동의를 얻어 1998년 11월초에 담장을 허물게 되었다. 그는 담장이 있더라도 도둑을 막는 데는 효율적이지 못하다는 사실과 시야가 트여 일단 보기에 좋을 것이라는 막연한 기대감으로 과감하게 담장을 허물게 된 것이다. 그러나 대문만은 남겨 달라는 친구 장인의 부탁으로 대문은 그 위치에 남겨 두었다.

삶의 질을 높이기 위해 다음 단계로 김경민국장이 추진한 사업은 담장 가꾸기였다.

삼덕동 문화마을의 새롭게 꾸며진 대문(전, 후)

청소년 보호시설인 'YMCA 가출 청소년 쉼터'가 김경민국장의 집 앞에 설치되면서 마을주민과의 마찰을 겪게 되었다. 김국장은 주민들이 말하는 소위 혐오시설이 단순히 혐오시설로 남게 되는 것이 싫어서 마을과 주민들을 위해 할 수 있는 일이 무엇인가를 찾다가 시행하게 된 사업이다. 이를 계기로 대구시와 대구사랑시민회의가 협력하여 본격적인 담장 허물기 사업을 진행하게 되었다.

동사무소 담장 허물기

### ② 추진방법 및 추진체계

이후 마을주민들과 협력하여 문화행사와 담장꾸미기사업 등 생활의 만족도를 높이기 위한 문화마을 만들기 운동으로 확대되었다. 삼덕동에서 담을 허문 이후 자연스럽게 이어진 작업은 공원을 가꾸는 일이었다. 벽화 그리기, 나무심기, 의자배치 등의 활동들은 기술적으로 완성도가 높은 설계와 조경방식은 아니지만 동네사람들이 자기 집 앞마당 마냥 드나들기 시작한 계기를 제공하였다. 이로 인해 담 앞에 주차하는 차가 없어졌으며, 대문 앞에 항상 놓여 있던 쓰레기도 없어지게 되었다.

녹색가게 담장변화

이후 공동체의 복원을 위해 다양한 행사들이 기획되었는데, 유아와 초등학생들이 참여한 꾸러기 그림대회, 골목 벽면을

로 꾸몄고 마당은 아이들이 흙장난할 수 있는 놀이터로 만들었다. 김경민국장은 미술관을 등록문화재로 지정하고자 하였으나 주민의 반대로 무산되기도 하였다. 이곳은 현재 마을문화센터로 변화하였다.

이와 함께 마을의 어린이들에게 다양한 교육 및 체험의 기회를 제공하여 삶의 질을 높이고자 하였다. 주민들의 참여를 기반으로 어린이 이동도서관을 마련하여 운영하고 있다. 삼덕동의 이동도서관은 기업으로 부터 중고 대형버스를 기증받아 꾸몄는데 차량내부에 다양한 어린이 도서가 구비되어 있어 마을 어린이들의 쉼터로 자리매김하고 있다.

삼덕동의 이동도서관

이동도서관 내부

삼덕초등학교에 설치된 담장 · 소공원 · 안전펜스

필요할 경우 운전면허가 있는 마을 주민이 직접 운전하여 가까운 지역은 어린이들과 함께 방문하는 등 다양한 활동이 이루어지고 있다.

김경민 국장은 또한 삼덕초등학교를 대상으로 담장 허물기, 소공원 조성, 벽화그리기 사업을 진행하였다. 초등학교의 담장을 허물고 일부를 남겨 벽화로 꾸몄으며 식재를 통해 주민들이 이용할 수 있는 소공원을 조성하기도 하였다. 식재에 필요한 비용은 담장 허물기 사업지원금을 활용하였으며, 벽화사업은 전문가 2명과 자원봉사자 3인의 도움으로 완성하였는데, 총 3천만 원이 소요되었다. 한편 교통사고를 우려하는 학교장의 요청을 받아들여 보도에는 안전펜스를 설치하였다.

### ③ 성과 및 향후과제

원룸주택건설 반대운동

삼덕동은 지역 토박이들이 많이 거주하는 역사가 오래된 주거지역이기 때문에, 삼덕동 내에서도 다양한 이해집단이 존재하고 있다. 다양한 이해집단이 존재한다는 것은 삼덕동을 바라보는 다양한 관점이 있다는 점을 의미할 수 있으며, 그러한 집단들의 이해관계를 조정하는 것이 마을 만들기의 필수요소라 할 수 있을 것이다. 김경민 국장은 자칫 갈등관계로 발전될

수 있는 이해당사자들과 직접 접촉하여 문제를 해결하여 왔으며, 삼덕동을 주민들이 편하게 살기 위한 공간으로 재구성하고자 하였다.

김경민 국장이 지켜내고자 했던 것은 삼덕동의 정체성과 공동체 의식이라 할 수 있다. 삼덕동을 통해 그는 지역의 정체성을 유지하면서 진정한 삶터로 자리매김할 수 있도록 지원함으로써 삶의 질을 높이고자 시도하였다.

삼덕동 문화마을의 담장 허물기는 경북대 병원, 남구청, 서구청, 경상감영공원, 경상여상, 계명대 동산의료원까지 확대되는 성과를 거두었다. 또한 '대구사랑운동시민회의' 의 주요사업으로 채택되었다. 담을 허물겠다고 신청하면 담장을 허무는 과정에서 발생하는 폐기물은 대구시에서 처리해주고 허물고 난 뒤의 조경처리를 위해 조경전문가들을 중심으로 자문위원회도 구성되었다. 식재에 필요한 나무는 대구시 임업연구소에서 일부 제공한다는 원칙도 세워졌고 담장을 허무는데 필요한 인력은 공익근로요원을 배치하여 해결하기도 하였다.

그러나 사업을 추진하는 과정에서 예상치 못한 어려움에 직면하기도 하였다. 2000년 삼덕동 주변에 원룸이 하나둘씩 신축되자 김경민 국장과 마을주민들은 건축주들을 상대로 직접 대화에 나서기도 하였으며, 한편으로 집 앞에 차를 여러 대 주차하여 포클레인이 진입하지 못하도록 하는 등 주민들의 단합된 힘으로 삼덕동의 정체성을 유지하게 된 것이다. 한 군데는 김경민국장이 직접 사재를 털어 매입하기도 하였다. 비록 원룸건축은 주민의 힘으로 막아냈다고 하지만, 지역주민간의 갈등의 요소는 현재에도 여전히 상존하고 있음이 드러나고 있다.

최근 삼덕동 3가 일대가 주거환경개선사업지역 예정지역으로 알려지면서 주민간 갈등도 심화되고 있다. 이와 관련하여 삼덕동 내 유서 깊은 건축물을 문화재로 지정하려는 리더의 노력도 전개되었으나, 문화재 지정으로 재개발이 어려워질 것을 두려워한 주민들의 반대로 무산되기도 하였다. 삼덕동의 마을 만들기 조직체계는 지역주민의 이해관계에 따라서 협력적 혹은 비협력적 형태를 띠고 있다.

삼덕동 문화마을 사업은 민관협력체계가 구축되지 않고 관으로부터 재정지원이 없더라도 마을단위의 헌신적 리더가 있고 장기간에 걸쳐 활동이 지속적으로 추진될 경우 살기좋은 지역만들기가 주민과의 협력관계 속에서 저비용으로 상당부분 활동의 효과를 거둘 수 있다는 사실을 입증하고 있다. 담장 허물기 사업 이외에는 시청이나 구청으로부터 실질적인 예산지원이나 행정협조를 얻지 못하고 독자적으로 실현된 사업이다.

[그림 4-1] 광주시 문화동의 지리적 위치

[그림 4-2] 문화동의 주거형태

그러나 리더의 활동에 지나치게 의존하고 있어 활동의 연속성을 위협받게 되는 다양한 문제가 발생할 수 있다. 우선 리더가 활동을 포기하거나 지역주민의 강한 반발에 직면할 경우 활동이 중단되거나 속도가 느리게

된다. 둘째, 살기좋은 지역만들기를 위한 기초단위라 할 수 있는 소생활권 규모의 공간적 범역, 즉 행정 동 단위로 활동이 확대되지 못하고 있다. 셋째, 외부세력이나 기존주민조직이 경제적 이익을 위해 도시개발사업을 추진할 경우 조직적으로 대처할 수 있는 능력이 약하고 기존의 성과도 무력화될 수 있다. 마지막으로 활동에 필요한 재원 조달을 리더에 과도하게 의존할 경우 주민들이 소극적으로 호응하거나 방관할 수 있으며 사업시행의 다양화에 한계가 발생할 수 있다. 시민운동가 개인의 노력이 지역주민의 화합으로 이어지기는 하였지만 이를 지원할 도시계획적 요소는 존재하지 않고 있으며, 오히려 기존의 도시계획 방식이 삼덕동의 공동체 의식을 약화시키고 있는 실정이다.

또한 기존 주민자생단체와 그동안의 마을 만들기 운동을 통하여 지역주민들과의 신뢰를 구축하고 있음에도 불구하고, 신규 사업진행에 대한 예산이나 자원봉사 등 물질적 도움은 턱없이 부족한 형편이다. 삼덕동은 건교부에서 추진하고 있는 시범사업의 시범마을로 선정된 것을 계기로 새로운 변화를 시도할 것으로 예상된다.

### (2) 광주광역시 북구 문화동

#### ① 현황 및 활동배경

광주광역시 북구 문화동의 상주인구는 약 19,000명 수준이며, 전체면적은 3.17㎢이다. 각화(角化)·평교(平郊)마을을 중심으로 형성된 지역으로서 1980년대 택지개발과 함께 동문로가 확장되어 고속도로와 연결되면서 광주시 동북방면의 관문 역할을 하고 있는 교통의 요충지이다. 화물 터미널, 농산물 도매시장, 대규모 아파트 단지가 들어서면서 급속히 도시화된 지역으로서 각화주공아파트에 기초생활수급자 등 생활이 어려운 이웃이 함께 거주하고 있다. 마을만들기 운동이 활발하게 전개되고 있는 각화동은 법정동으로서 행정동인 문화동(文化洞) 관할 하에 있다.

대구 삼덕동이 개인의 주도로 살기좋은 지역만들기가 실시되었다고 한다면, 광주 문화동은 북구청이 주도하는 관주도의 운동으로 추진되었다는 점에서 차이가 있다. 민선자치 이후 관 주도적 행정체제에서 주민참여의 행정체제로 지방행정의 새로운 패러다임 전환이 이루어짐과 동시에 2000년 동의 기능 전환과 주민자치센터 설립에 따라 지역공동체 형성을 위한 활동의 필요성이 제기되었다. 이에 따라 마을삶터 가꾸기, 마을의 인재육성, 지역공동체 형성이라는 마을만들기 3대 운동이 광주시 북구 차원에서 수행되었다.

이것은 주민, 행정, 시민단체 등이 파트너십을 형성하여 지역을 주민 스스로 보다 아름답고 살기 좋은 공간으로 만들어 나가는 실천적 생활자치운동으로 추진되게 되었다. 지역주민이 주체가 되어 자기 마을을 아름답고 살고 싶은 공간으로 가꾸어 나가는 과정 속에서 지역에 대한 자긍심과 애향심을 고취하고 새로운 이웃관계의 회복과 구축을 통해 '공동체 부활' 의 계기를 마련하기 위한 것이었다.

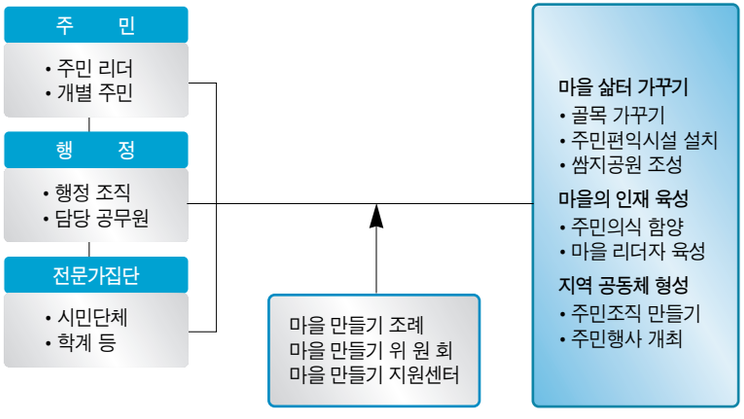
#### ② 추진방법 및 추진체계

살기좋은 지역만들기와 관련된 문화동의 활동범위는 광주시 북구에서 제안한 마을만들기 3대 운동으로 귀결되고 있다. 북구에서는 마을 삶터 가꾸기 운동, 마을의 인재 양성, 지역 공동체 형성을 3대 운동으로 추진하고, 이에 따라 다양한 사업을 전개하였다.

첫째, 마을 삶터 가꾸기 운동은 일상생활의 환경(마을의 삶터, 주

거 환경, 공동의 장소 등) 중 주민들에게 고통과 불편을 주는 문제를 지역주민이 주체가 되어 해결하고 개선하여 아름답고 살기 좋은 공간으로 만들어가기 위한 운동이다. 2000년부터 실시되고 있으며, 골목 가꾸기, 주민편익시설 설치, 쌈지공원 조성 등을 대상으로 하고 있다. 26개동 주민자치위원회가 추진주체가 되어 운동을 전개한 결과 2007년 현재 4개 분야에서 총 169개 사업이 진행되었다.

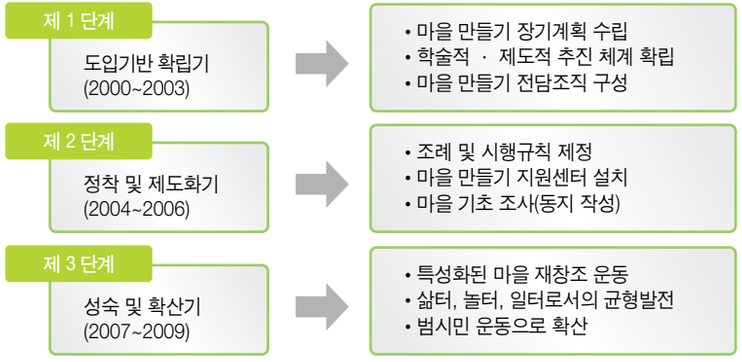
[그림4-3] 광주시 북구의 추진전략




자료: 광주광역시 북구, 2005, p12

현재까지 소요된 전체사업비는 1,510백만 원이며 전체비용의 14.3%는 주민들이 부담하였다.(광주광역시 북구, 2007). 마을 삶터 가꾸기 운동에 대해 구체적으로 살펴보면, 마을가꾸기 분야 58개 사업, 문화예술 분야 37개 사업, 건강관리 분야 12개 사업, 주민편익 분야 62개 사업 등이다.

[그림4-4] 단계별 추진계획




자료: 광주광역시 북구, 2007

[표 4-8] 북구의 마을 삶터 가꾸기 운동의 유형별 수행현황

| 구 분 | 내 용 | 수행건수 |
|---|---|---|
| 마을가꾸기 | 육교 밑 쌈지공원 조성<br>골목, 이면도로 꽃길 조성<br>골목길 모자이크 벽화 조성 등 | 58 |
| 문화예술 | 시화 마을 조성<br>경양역 터 찰방비 복원<br>머구재 가는 길 테마공원 조성 등 | 37 |
| 건강관리 | 고가도로 밑 건강트랙 조성<br>어린이공원 발지압보도 설치<br>공원 체육시설 설치 등 | 12 |
| 주민편익 | 공동주택 담장 허물기<br>마을 앞 주민쉼터 조성<br>승강장 휴게시설 설치 등 | 62 |

자료: 광주광역시 북구, 2007

둘째, 마을 만들기 위원회, 광주YMCA, 전남대 법률연구소 등이 주체가 되어 교육을 실시하는 마을의 인재 양성을 들 수 있다. 주민자치학교, 평생학습주민축제, 토론회, 세미나, 워크숍 등이 여기에 해

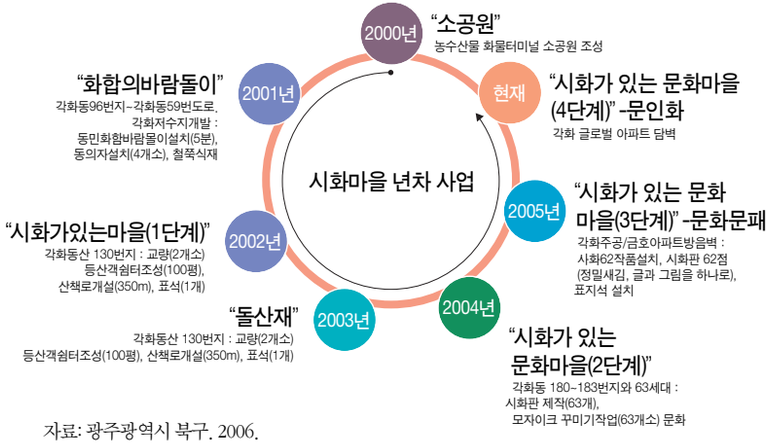
당된다.

셋째, 주거공간별, 자생단체별, 계층별로 공동체 사업을 전개하여 이웃간 단절된 관계를 회복함으로써 마을 공동체를 만들어 나가기 위한 지역공동체 형성을 들 수 있다. 아파트 자치회, 자생공동체, 기타 주민조직 등이 주체가 되어 아파트 시화전, 주민축제, 좋은 책 읽기, 텃밭 가꾸기, 김치 담가 주기, 가로변에 계절별 꽃 심기 등의 활동을 전개하였다.

찾아가는 특별자치강좌

문화동 주민자치위원회가 주관이 되어 다양한 사회계층의 참여를 유도하였으며, 지역미술가의 협조를 바탕으로 상습쓰레기 투기지역에 저렴한 비용으로 시화문화마을을 상징하는 조형물을 제작하여 설치하였다.

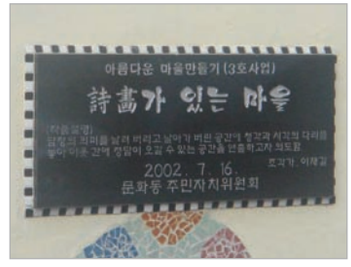
[그림 4-5] 시화가 있는 문화마을 진행단계




자료: 광주광역시 북구. 2006.

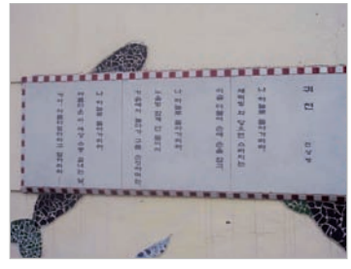
표지석의 제작, 아파트 입구 조경, 아파트 담장에 시화를 제작하여 게시하는 등 다양한 방면으로 활동을 전개한바 있다. 2002년에는 3번째 사업으로 주택가 70여 호를 대상으로 시화가 있는 벽화를 만드는 사업을 진행하였다. 시화는 자치센터에서 추천하는 유명 문인의 친필을 직접 담거나 주민이 직접선택한 시를 설치하는 방식으로 진행되었다.

문화동 마을 상징 조형물



사업설명 벽화

특히 문화동의 문화문패 달기 사업은 각 가구의 명패를 개성있게 주민이 직접 만드는 방식으로 진행하였다. 사업에 필요한 비용은 북구의 지원금을 중심으로 하되 부족한 경우 주민이 스스로 부담하였다. 조형전문가가 자원봉사로 참여하여 주민들에게 직접 문패제작 방법을 전수하였을 뿐 아니라, 다양하고 특색 있는 문패를 직접 제작하여 자기 집에 걸 수 있게 함으로써 주민들의 큰 호응 속에서 진행되었다. 사업시행 후에는 거리 청결과 환경정화에 기여하는 상승효과를 유발하였다.


시화가 있는 담장

문화동도 이러한 북구의 3대 운동의 영향을 받게 된다. 광주광역

시 북구에 소재한 26개 행정동 중의 하나인 문화동은 2000년부터 농수산물 화물터미널 앞에 소공원을 조성하였다. 2001년에는 주민의 화합을 위한 '화합의 바람몰이' 사업을 전개하기 시작하였으며 2002년에 들어서 시화가 있는 마을 1단계 사업을 추진하게 되었다. 당해 연도에는 34개의 화판을 제작하고 34개소에 모자이크 꾸미기 작업을 전개하였다. 2003년에는 들산재 산책로 만들기 사업을 진행하였는데, 이로 인해 100평의 등산객 쉼터가 조성되었으며, 350m의 산책로가 개설되었다. 2004년에는 시화가 있는 문화마을 2단계를 전개하여 63개의 시화판을 제작하고 63개소의 모자이크꾸미기작업을 실시하였다, 2005년에는 시화가 있는 문화마을 3단계 사업을 진행하면서 각화주공아파트, 금호주공아파트 방음벽에 시화 62작품을 설치하고 표지석 등을 제작하게 되었다. 또한 문화문패 달기 사업 등을 전개하여 주민의 참여를 강화하고 있다.

문화동의 독특한 문패

### ③ 성과와 향후과제

광주 북구의 마을만들기 지원체계는 4가지를 통해 구축되었으며 기대이상의 성과를 거두었다. 마을 만들기 전담조직, '광주광역시북구아름다운마을만들기조례' 및 시행규칙의 제정 · 공포, 아름다운 마을 만들기 지원센터의 설치 및 운영, 아름다운 마을 만들기 위원회 구성 및 운영이 그것이다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

우선 광주 북구청에서는 마을 만들기 사업에 대한 체계적인 운영과 지원을 다할 수 있는 전담조직을 구성하여 운영하고 있다. 1997년 7월에 총무과 내에 주민자치팀을 신설하였으며, 2000년 8월에는 3개 팀으로 구성된 주민자치과를 신설하게 되었다. 2003년 12월에는 마을만들기팀을 신설한 바 있으며, 2005년 10월에는 자치정책과로 부서명칭을 변경하는 등 다양한 제도적 기반을 구축하였다.

둘째, 마을 만들기 사업에 대한 주요사항을 조례로 규정함으로써

마을만들기 지원센타

자치정책과 마을만들기팀

행 · 재정적 지원기반을 마련하고 법적 안정성 확보와 원활한 사업추진을 도모하기 위하여 주민, 학계, 시민단체 등 다양한 의견을 수렴하여 전국 최초로 마을 만들기 조례 및 시행규칙을 제정 · 공포하게 되었다. 2003년 11월 학계, 시민단체, 공무원으로 구성된 조례제정위원회를 구성한 후 같은 해 12월 초안을 작성하였다. 2004년 1월에 23일간의 입법예고 기간을 거친 후 주민 공청회를 통한 의견수렴이 이루어졌다. 그 후 동년 3월에는 조례가, 11월에는 시행규칙이 공포되었다. 조례는 3장 30조와 부칙으로 이루어져 있으며, 시행규칙은 3장 15조로 구성되어 있다.

[표 4-9] 마을만들기 조례 · 시행규칙 구성 및 주요내용

| 구 분 | 시행규칙 | 구 성 |
|---|---|---|
| 구 성 | 제3장 제30조, 부칙 | 제3장 제15조, 부칙 |
| 내 용 | 제1장 총칙<br>- 목적, 정의, 기본이념<br>- 주민 · 구청장의 책무 등<br><br>제2장 아름다운 마을 만들기<br>- 기본계획, 지구계획<br>- 지원계획 수립, 사업시행 등<br><br>제3장 아름다운 마을 만들기 위원회<br>- 설치, 기능, 구성<br>- 위 · 해촉, 회의 등 | 제1장 총칙<br>- 목적, 계획수립<br>- 사업 신청, 심의, 확정 등<br><br>제2장 마을 만들기 지원센터<br>- 센터의 설치<br>- 센터의 기능<br><br>제3장 위원회 및 연구회<br>- 위원 위촉, 정기회<br>- 연구회 구성, 운영 등 |

셋째, 마을 삶터 가꾸기, 마을의 인재 육성, 지역 공동체 형성의 마을 만들기 3대 운동 프로그램 개발과 각종 자료를 수집 · 제공하고 지원하기 위하여 2005년 6월 24일 '아름다운 마을 만들기 지원센터' 를 설치하여 운영하고 있다. 마을 만들기 지원센터에서는 마을 만들기 3대 운동 활성화 프로그램 개발 보급, 마을 만들기 사업 설계 및 디자인 지원, 지속 · 반복적인 강좌 등 전문교육을 통하여 혁신적인 지도자 양성, 마을 만들기 체험활동 및 마케팅 활동 전개, 국 · 내외 자료 수집 및 전문단체와 네트워크 형성 등의 기능을 수행하고 있다.

넷째, 마을 만들기를 심의하고 발전 방안을 연구하기 위하여 2005년 2월 '아름다운 마을 만들기 위원회' 를 구성 · 운영하여 사업계획 수립, 분석, 평가 등 각 동의 마을 만들기 사업에 대한 지식 및 정보를 제공하고 있다. 제1기 위원회는 교수 4인, 전문가 4인, 시민단체 3인, 공무원 5인, 구의원 3인 등 총 19명이 위원회 위원으로 구성되었다. 2007년 2월에는 제2기 위원회가 구성되어 운영되고 있다.

상기한 4가지 제도적 기반 외에도 북구청의 지속적 관심을 들 수 있을 것이다. 북구의 26개 동에 구비의 일정부분을 균등하게 배분하여, 주민자치위원회의 위상을 강화시켰으며, 마을 만들기를 최우선으로 지원하기 위하여 마을만들기부서의 실적을 인사에 반영시킴으로써 공무원들의 의욕을 고취시키고 있다. 시차원에서도 그동안의 마을만들기 사업중 우수사례를 발굴하여 다른 구에 전파시키기 위하여 노력하고 있으며, 동에서는 동사무소를 주민자치센터를 위한 활동의 장으로 사용하기 위하여 건물용도의 70퍼센트 이상을 주민자치활동공간으로 사용하고 있다. 광주 북구의 마을만들기 운동이 활발하게 진행되고 있는 이유는 이러한 행정적 지원 때문이다.

그러나 광주광역시 북구처럼 관이 주도하고 지자체 예산에 의존하는 사업은 몇 가지 문제점이 제기될 가능성을 확인하였다. 첫째, 행정 및 공공에 대한 의존성을 심화시킬 우려가 있음은 경계해야 한다. 둘째, 활동의 추진이 민선단체장의 마인드와 적극성에 좌우되는데 교체된 구청장이 사업의 중요성을 충분히 인식하지 못할 경우 행정적 지원이 곤란한 경우가 많다. 지자체의 예산지원이 축소되거나 중단될 경우 사업이 중단될 가능성이 있다. 셋째, 진행되는 사업도 장기적인 입장에서 진행되기보다 전시효과가 큰 단기적인 사업을 중심으로 진행되고 있는 실정이다. 마지막으로 사업이 완료된 이후 시설물의 유지관리가 중요한데, 주민협의체가 구성되어 지속적으로 관리하지 못할 경우 지역의 쾌적성을 유지하지 못하는 문제가 발생할 수 있다.

### 3) 도농상생의 복합생활공간 조성

#### (1) 강원도 화천군 토고미 마을

**① 사례지역 개요**

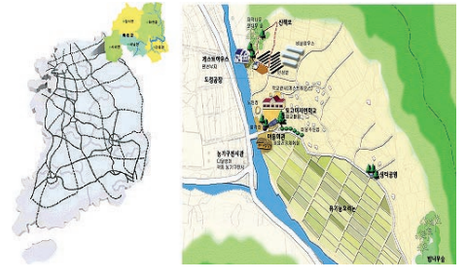
토고미 마을은 강원도 화천군 상서면에 위치한다. 화천군은 서울에서 3시간이 걸리며 휴전선으로부터 30㎞ 남쪽에 위치한 오지로서, 경지면적도 작고 기후적 조건도 좋지 않아 별다른 얼굴상품이 없는 농업지역이다. 그나마 토고미(土雇米)는 그 이름으로 짐작할 수 있듯이 화천군에서는 꽤 큰 경지를 가진 마을이다. 토고미라는 이 마을의 명칭은 예로부터 쌀이 많이 나는 곳이라 품을 팔면 품삯을 쌀로 주었다는 데서 비롯되었다고 한다. 쌀 이외에 마을에서 생산되는 농산물은 호박, 감자, 고구마, 옥수수, 고추, 콩 등 평범한 것들이다. 오랜 역사와 문화를 뽐내는 다른 곳의 농촌 마을과는 달리 토고미 마을에서 주민 전체가 함께 참여하는 전통적 행사는 대보름맞이, 추석노래자랑 정도라고 하니 문화적 토양이 그리 풍부한 곳은 아니라 짐작할 수 있다.

[표 4-10] 토고미 마을의 일반 현황

| 가구(호) | | | 인 구(명) | | | 농경지(ha) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 계 | 농가 | 비농가 | 계 | 남 | 여 | 계 | 전 | 답 |
| 82 | 58 | 24 | 398 | 214 | 184 | 88 | 35 | 53 |

토고미 마을에는 현재 총 82호가 거주하며, 여느 농촌 마을과 마찬가지로 나이 많은 노인들이 다수를 차지한다. 60세 이상의 연령대에 있는 주민이 80명 정도이다. 마을 전체 가구 중에서 농가는 58호인데, 이 중 일부는 독거노인과 겸업농가이라 전업적으로 농업경영을 하는 농가는 30호 정도이다. 농업경영을 하지 않는 나머지 가구는 군인 가족이거나 화천읍으로 출퇴근하는 공무원, 종교인 등이다.그러나 이제 이 작고 평범한 마을은 한국의 농촌관광을 대표하는 부동의 브랜드가 되었다. 연간 어림잡은 평균으로 1만여 명의 도시민이 마을을 직접 방문하고 도시민과의 지속적 교류를 통해 농산물의 안정적 판로를 개척한 주목할 만한 사례이다.

[그림 4-6] 화천군의 위치 및 토고미 마을의 모습



**② 도농교류의 의의와 특성**

농산물 직거래와 같은 물품의 거래라든가 주말농장, 농가민박 등을 통한 사람들간의 왕래, 도시민의 지역축제나 행사 참여를 통한 문화적 접촉 등의 형태로 초보적 단계의 도농교류(都農交流)는 이미 오래전부터 여러 곳에서 시도되었다. 그러나 최근 농정에서 주목하는 도농교류는 농업생산 위주의 농업정책에서 유통, 가공, 서비스까지를 포함하는 새로운 농정의 틀을 구축하고, 관이 주도하는 물량 위주의 사업 방식에서 벗어나 그야말로 주민과 소비자의 협력을 바탕으로 새로운 관계를 형성해야 한다고 강조하는 측면에서 새삼 주목할 만하다. 도농교류란 사람, 물품, 서비스, 정보, 문화 등의 제 측면

에서 도시와 농촌의 상호관계(interaction)를 뜻한다. 그러나 농촌 편에서 보면 효과적 지역개발 수단, 나아가 도시와 농촌 모두에게 대안적 문화 운동의 한 흐름으로서 의의가 있다. 농촌에 내재되어 있는 유무형 부존자원을 활용하여 도시민들의 다양한 욕구를 충족시킬 수 있도록 상품화하고, 주민소득을 높이고 산업구조를 다양화하여 지역활성화의 계기를 마련할 수 있다는 점에서 지역개발의 수단이며, 도시민들에게 도시적 삶의 양식 내지 현대 물질문화 등에 대응한 대안적 삶의 양식과 문화를 경험하고 파급할 수 있는 기회를 제공한다는 점에서 문화 운동의 수단이다. 도농교류는 도시와 농촌간의 양 방향적, 반복적, 지속적 교류가 특징이다. 농촌의 특산물이나 서비스를 일방적으로 그리고 일회적으로 파는 유형은 교류라 할 수 없다. 단순히 생산자와 소비자로서의 관계가 아니라, 인간적인 신뢰를 바탕으로 지속적 네트워크 등을 통해 반복적이고 지속적인 거래가 이루어지는 경우라야 진정한 의미의 교류라 할 수 있다.

### ③ 토고미 나눔의 농사가족 전략의 출발과 전개

○ '토고미 환경농업작목반' 구성

토고미 마을 출신으로 농협에 근무하다가 건강상의 이유로 직장생활을 그만두고 귀농한 한상열씨(토고미 나눔의 농사가족 가장)가 1999년 마을 주민 3명과 '토고미 환경농업작목반'을 구성하여 1ha의 농지에 무농약 오리쌀 재배를 시작하였다. 경작지 조건이 오리농법에 적합하고 오리농법 쌀농사의 수입이 상당하다는 것이 증명되면서 차츰 여러 농가가 참여하여 그 면적이 확대되었다.

○나눔의 농사가족' 전략 채택

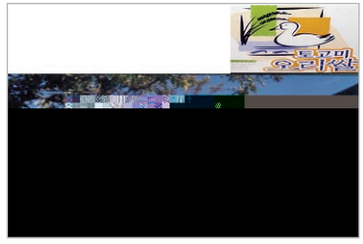
토고미 마을에서는 오리쌀의 효과적 판매를 위하여 '나눔의 농사가족', 즉 도시민 가족회원을 모집하는 방법을 채택하였다. '나눔의 농사가족'이란 도시민 가족회원이 연간 3만5천 원을 내면(새끼오리 15마리에 해당) 추석에 무공해 오리쌀 한 말(8kg)을 보내 주고 마을 농산물 구입시 15% 할인 및 숙박시설 이용시 30% 할인 혜택을 주는 전략이다. 좋은 농산물, 믿을 수 있는 농산물을 생산해 내어도 그것을 믿고 사갈 소비자를 확보하는 것이 필요하였기 때문에 한상렬씨와 화천군 농업기술센터 공무원 최수명씨가 고안해 낸 전략이다.

○ 본격적인 도농교류사업 추진

2001년도 새농어촌건설운동에서 우수마을로 선정되는 것을 목적으로 화천군과 토고미 마을 주민들은 보다 구체적이고 본격적인 도농교류사업을 추진하기로 하였다. 마을의 환경 정비 차원에서 폐가를 전통가옥으로 보수하여 작은 농기구박물관으로 조성하고, 기존의 마을회관을 도시민의 숙박과 체험도 가능한 다목적 시설로 보수하였으며, 마을 홈페이지도 구축하였다. 또한 2001년 6월 6일, 도시민들과 함께 논에 오리를 넣는 마을 축제를 개최하였는데, 이 때 토고미 마을의 나눔의 농사가족으로 참여하게 된 도시민 회원은 150호에 이르게 되었다. 이어 2002년에는 마을을 찾는 많은 사람들에게 다양한 체험활동을 할 수 있는 넓은 공간을 만들 목적으로 마을내의 폐교를 빌려 리모델링하여 '토고미 자연학교'를 운영하기 시작하였다. 운영 초기엔 연간 2백만 원 정도의 적자가 발생하였지만, 주민들은 토고미 오리쌀 전용 마을정미소를 설치하여 보다 품질이 좋은 오리쌀을 만들어내고자 하였다.

2003년에는 새농어촌건설운동 공모 당시에 구축한 마을 홈페이지

를 개편하여 농산물 직거래에 따른 카드결재가 가능토록 하였고, 마을 공동 펜션도 조성하였다. 또한 토고미 자연학교 및 펜션 운영 등과 같이 마을의 농촌관광을 전담할 사무국장을 주민 중에서 고용하였고, 크고 작은 농촌관광 체험활동 프로그램 운영에 참여하는 마을 주민에게는 적당한 임금을 주기로 하였다. 이 때부터는 마을이 외부에 많이 알려지면서 오리쌀의 판매도 급증하고 단체 체험객도 많아져 토고미 자연학교 운영에도 흑자가 발생하기 시작하였다.


토고미 오리쌀 택배전용 포대와 포장재

2004년에는 2천만 원의 연봉계약으로 마을 사무국장의 상근제를 도입하였다. 또한 오리쌀의 자체 등급제(특등, 1등, 2등)를 시행함으로써 자율적 품질 관리를 단행하였다. 등급 당 가격편차는 정곡 80kg을 기준으로 9천원 정도이다. 주민들은 오리쌀 택배 전용 포장재도 자체 개발하고 약 200평 규모의 마을공원도 조성하였다.

그밖에 지속적으로 도시민과 함께 하는 오리입식대회, 소달구지 타기, 새끼 꼬기, 가마니 치기, 떡 만들기, 두부 만들기, 장 담그기, 허수아비 만들기, 염소 젖짜기, 나물 캐기, 물고기 잡기, 소 꼬뚜레 만들기 등 다종다양한 체험 프로그램을 끊임없이 구상하여 적용하고 있다.

2004년 겨울에는 남은 쌀을 이용한 가공품으로서 마을 할머니들이 전통 방식으로 만든 한과가 제작되기도 하였다. 이 한과는 판매용 상품의 다양성을 높이기도 하지만, 한 해 동안 마을에 도움을 준 사람들에게 마을에서 보내는 선물로서도 사용되었다. 2005년 8월, 논두렁 재즈 페스티벌을 기획하여 도농교류의 내용을 한 단계 높이려는 새로운 시도를 한 바 있다. 토고미 마을 주민, 화천군의 다른 마을 주민, 도시민 가족회원 등 350명이 작은 시골 마을에 모여 재즈 뮤지션, 유치원생 어린이 합창단, 국악 동호회원들이 자아내는 아름다운 음악을 만끽한 것이다.

한 여름밤에 열린 논두렁 재즈 페스티벌

**④ 대표 사례 (프로젝트)**

○ '나눔의 농사가족' 모집

'나눔의 농사가족' 이란 도시민 가족회원이 연간 3만5천 원을 내

면(새끼오리 15마리에 해당) 추석에 무공해 오리쌀 한 말(8kg)을 보내 주고 마을 농산물 구입시 15% 할인 및 숙박시설 이용시 30% 할인 혜택을 주는 전략이다. 2001년에 150호이던 토고미 마을의 도시민 가족회원(나눔의 농사가족 회원)은 2005년 8월 현재 1,100호이다. 주민들은 매달 영농일기를 도시민 가족회원들에게 보내 주어 도시민과 농촌주민의 교류를 구체화하고 있다.

○ 농기구 박물관 조성

마을의 환경 정비 차원에서 폐가를 전통가옥으로 보수하여 작은 농기구박물관으로 조성하였다.

▶ 마을의 폐가



▶ 초가흙집(박물관)으로 개보수

▶ 박물관에 전시된 전통 농기구

주민들이 직접 만든 농기구박물관

○ '토고미 자연학교' 운영

마을을 찾는 많은 사람들에게 다양한 체험활동을 할 수 있는 넓은 공간을 만들 목적으로 2002년에는 마을내의 폐교를 빌려 리모델링하여 '토고미 자연학교'를 운영하기 시작하였다.

▶ 토고미 자연학교

▶ 토고미 공동 펜션

토고미 자연학교와 공동 펜션

○ 다양한 체험 프로그램 운영

지속적으로 도시민과 함께 하는 오리입식대회, 소달구지 타기, 새끼 꼬기, 가마니 치기, 떡 만들기, 두부 만들기, 장 담그기, 허수아비 만들기, 염소 젖 짜기, 나물 캐기, 물고기 잡기, 소 꼬뚜레 만들기 등 다종다양한 체험 프로그램을 끊임없이 구상하여 적용하고 있다.

▶ 금줄 만들기 체험 프로그램

▶ 전통 농기구 사용법 체험 프로그램

▶ 오리 입식 체험 프로그램

토고미 마을에서 추진되는 다양한 체험활동 프로그램

## ⑤ 성공요인 및 시사점

토고미 마을 사례는 마을 지도자의 헌신과 노력, 마을 주민들의 지지와 협력, 공무원 등의 협조를 기반으로 도농교류를 통한 지역활성화에 성공한 '주민주도형' 사례이다. 물론 외부 전문가의 측면 지원이나 자치단체와 매스컴 등의 마케팅도 중요한 요인으로 작용하였다. 연간 평균으로 1만여 명의 도시민이 마을을 직접 방문하고 도시

민과의 지속적 교류를 통해 농산물의 안정적 판로를 개척한 주목할 만한 사례이다.

앞에서 살펴본 이러한 여러 가지 활동을 통해 토고미 마을에는 많은 변화가 생겨났다. 우선 경제적 성과로서 마을에서 생산된 농산물의 직거래 판매가 증가하고 마을을 찾아오는 도시민 방문자들이 증가함으로써 전반적으로 마을 소득이 증대되었다. 구체적으로 살펴보면 1999년에는 농산물의 직거래 판매액이 1천만 원에도 미치지 못하였지만 이제는 5억 원을 넘어섰다.

[표 4-11] 토고미 마을의 경제적 성과

| 연도별 | 친환경 농산물 재배면적 | 방문객수 (명) | 나눔의 농사가족 (호) | 소득(천 원) | | | 비고 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 농산물 직거래 판매액 | 기타 (체험, 숙박) | 계 | |
| 1999 | 1 ha | - | - | 9,600 | - | 9,600 | 쌀 |
| 2000 | 3 ha | 150 | - | 30,000 | - | 30,000 | 쌀 |
| 2001 | 15 ha | 1,900 | 150 | 150,000 | 20,000 | 170,000 | 쌀 이외 3 |
| 2002 | 25 ha | 4,500 | 450 | 302,400 | 30,000 | 332,400 | 쌀 이외 5 |
| 2003 | 25 ha | 9,000 | 1,000 | 380,000 | 70,000 | 450,000 | 다품종 |
| 2004 | 25 ha | 10,000 | 1,100 | 500,000 | 150,000 | 650,000 | 다품종 |

이러한 성과를 바탕으로 토고미 마을은 각종 정책사업 및 경진대회에서 마을 발전의 우수사례(best practice)로 소개되고 많은 상을 수상하는 명예를 안게 되었다. 또한 소득증대와 외부의 주목 등이 맞물리면서 주민들은 어느새 자신감과 긍지를 가지게 되었다.

토고미 마을의 도농교류사업은 다음과 같은 몇 가지 중요한 시사점을 제공하고 있다. 우선 신뢰에 기반한 도시민과의 지속적인 교류를 유지하는 일이다. 이는 앞서 도농교류의 의의와 특성에서 언급한 이상적 형태를 그대로 실증하고 있다. 일회성 · 익명성이 아닌 쌍방향의 신뢰에 기반한 반복적, 지속적 교류 관계를 통해 끊임없이 도시민의 재방문이 이어지고 농산물의 거래가 활발하게 이루어졌다.

두 번째 시사점은 인적자원의 중요성이다. 무엇보다 도농교류사업 성공의 기초 역시 '사람' 에 있다. 마을 지도자의 헌신과 노력, 마을 주민들의 지지와 협력, 공무원 등의 협조가 있었기에 가능한 성공이었다. 물론 외부 전문가의 측면 지원이나 자치단체와 매스컴 등의 마케팅도 중요한 요인으로 작용하였다.

세 번째 시사점은 신뢰에 바탕을 둔 농산물 생산과 판매이다. 믿을 수 있는 농산물 생산과 판매가 소득증대의 주 원천이 되었으며 시설정비나 체험활동 프로그램은 단지 마을을 마케팅하는 보조적 수단일 뿐, 소득의 원천은 결국 믿을 수 있는 농산물 생산과 판매였다.

### (2) 도농교류의 새로운 모델 - 이천시 부래미마을

#### ① 사례지역 개요

부래미 마을은 경기도 이천시 율면 석산2리에 위치하며, 안성시 일죽면과 음성군 금용면과 인접해있다. 경기도와 충청북도가 만나는 끝자락에 위치해 있어 수도권임에도 불구하고 전형적인 농촌마을의 형태를 지니고 있다. 중부고속도로 및 국도 38호선과 연결되어 있어 서울 강남권에서 접근하는데 1시간가량 소요된다.

부래미(富來美)라는 마을의 별칭은 불암리(佛岩里)라는 오래된 마을 이름을 음차하고 '풍요로움과 아름다움' 을 지향하는 의미를 더해 만든 새로운 브랜드 네임이다. 마을은 4대째 내려오는 안성이씨의 집성촌으로 주민의 70%이상이 혈연관계에 있다. 이 때문에 마을 행사에서 주민의 단결력 및 협동심이 돋보이며, 마을 어른을 중심으로 혈연적, 종교적 커뮤니티가 형성되어 있다. 현재 마을의 발

전을 위하여 개발위원회, 부녀회, 청년회, 영농회가 조직되어 있고 이들이 마을의 대소사, 회의 등에 자발적으로 참여하여 활발한 활동을 하고 있다.

부래미 마을은 총 28가구 70명이 거주하는 작은 규모이다. 전체 28가구 중 농가가 22가구이며, 총 경지면적은 60.3ha이다. 특히 논이 29ha를 차지하는 벼농사 중심의 고령화된 마을이다. 쌀 이외에 배, 복숭아, 고추, 인삼, 강낭콩 등 고소득 작물을 재배한다. 특히 벼, 배, 복숭아는 저농약으로 재배하여 농협으로 출하하고 있으며, 일부는 부래미 브랜드로 직거래방식을 통해 거래된다. 평범해 보이는 농촌마을이 최근 농촌다움과 문화를 결합한 농촌관광의 모범마을로 부각되고 있다. 도시민이 농촌에서 체험할 거리를 개발, 운영하는 능력이 뛰어나다. 더욱이 부래미 마을의 성공에는 출향민과 귀농한 외지인들이 큰 역할을 하고 있다. 부래미 마을은 2003년 녹색농촌체험마을을 시작으로 2004년 행자부의 정보화마을, 경기도 슬로푸드마을, 팜스테이마을, 그리고 2005년 농촌마을종합개발사업 대상지역으로 선정되어 사업을 추진하였다. 다양한 체험프로그램과 축제 등의 마을 자치 활동을 수행하였고, 도시 어린이와 가족을 대상으로 매월 이벤트를 개최하여 정기적인 방문을 유도한다.

### ② 도농교류의 출발과 전개

부래미 마을은 벼농사 중심의 전형적 농촌마을로서 수도권에 속해 있지만 개발파급이 미치지 않아 다소 낙후된 곳이었다. 2001년, 2002년 즈음 농업을 둘러싼 상황은 향후 농업, 농촌의 전망이 불투명하다는 불안감을 가져왔다. 이러한 문제 인식은 새로운 돌파구가 필요하다는 마을 지도자의 판단으로 이어졌다. 농업소득이 낮고, 농산물의 판매가 더욱 어려워짐에 따라 마을주민들 중 몇몇이 모여 농산물을 제값 받고 팔기 위한 직거래방법을 논의하였다. 부래미 마을이 주목한 돌파구는 농촌관광이었다. 출향 인사 내외의 자극과 적극적 지원이 바탕에 있었다. 먼저 부래미 마을가꾸기 사업을 추진하기로 했다. 주민 대부분이 참여하는 운영위원회를 조직하고 직책과 역할을 분담했다. 무엇보다 주민 모두가 참여하는 공동집행 구조를 갖춰 소수에게만 역할이 집중되는 데서 오는 갈등을 최소화하고자 했다.

2002년 처음 3개월 동안은 전문가들을 초청해 농촌관광에 대한 국내외 사례를 학습했다. 농촌관광의 선진 마을을 견학해 주민들의 인식 전환, 단합과 참여 의지를 이끌어냈다. 처음에는 마을 청소, 꽃 심기 같은 쉬운 일부터 실행했다. 이후 귀농한 화가와의 공동 작업으로 점차 다양한 환경정비까지 해 나갔다. 특히 귀농한 도시민과 주민의 공동작업으로 볼품없던 영농창고 외벽을 미술작품으로 변화시키고 마을안내판도 정비하면서 마을가꾸기, 도농교류 사업이 본격화되었다. 약간의 문화적 작업이 더해짐으로써 농업, 농촌이 훌륭한 문화상품이 될 수 있음을 스스로 확인하는 과정이 되었다.

마을의 문화적 환경 정비

자료: 송미령 등, 2006, 「농촌의 변화를 보다」

대부분의 마을에 주어진 정책적, 제도적 조건은 사실상 전국이 유사하다고 할 수 있다. 마을에서 마을가꾸기를 시작하는데 중요한 계기가 되었던 중앙정부의 정책 사업은 행정자치부의 아름마을가꾸기 사업, 농림부의 녹색농촌체험마을조성사업, 농촌진흥청의 농촌전통테마마을조성사업 등이다. 여기에 더하여 농림부에서 도농교류 발전을 위해 기획한 마을사무장 지원제도와 다양한 지도자 및 주민 교육 프로그램 등이 농촌마을에서 도농교류를 추진하고자 할 때 큰 도움이 되고 있다. 하지만 중앙정부의 정책 사업과 해당 도나 시 · 군 자치단체의 정책적 관심과 배려 못지 않게 중요한 것은 주민 스스로의 참여의지이다. 부래미 마을의 경우는 중앙정부의 정책 및 제도와 더불어 경기도의 슬로우푸드 마을 조성사업과 이천시에 입지해 있는 민간기업인 (주)하이트의 '고향의 꿈 대잔치' 사업 기획이 중요한 지원 역할을 하였다.

부래미 마을은 여러 정책사업 자금을 이용하여 '녹색체험장(green school)' 을 조성하고 농촌관광 사업 추진에 박차를 가하였다. 2004년 봄에는 '농촌풍경그리기 부래미마을 미술대회' 를 성황리에 개최했다. 그 해 여름부터는 포도주 담그기, 천연염색 체험 프로그램 등이 포함된 일명 포도체험캠프 운영을 성공리에 개최해오고 있다. 그 후로도 끊임없는 이벤트 프로그램을 개발, 운영 중이다. 2004년 정보화마을 사업을 계기로 한층 강력해진 마을 홈페이지(www.buraemi.com)는 도농교류의 중요한 채널이 되고 있다. 특히 부래미 마을에서는 마우스 하나로 농장 주인이 될 수 있는 독특한 시스템을 운영하고 있다. 일명 사이버팜이라 칭한다.

쌀농장, 배농장, 포도농장, 주말농장 등 네 분야의 농장이 마련되어 있다. 소비자들은 홈페이지에서 원하는 농장을 선택, 정해진 금액

사이버팜으로 운영되는 배농장

녹색체험장 전경

을 납부하면 배나무 한 그루, 포도나무 한 그루의 주인이 될 수 있다.

2004년 4월 마을 유급사무장 제도를 도입하여 마을의 늘어난 살림살이를 돌보게 하였다. 현 마을 사무장은 전혀 마을에 연고가 없고, 단지 귀농과 마을사업에 관심이 있어 그 분야의 직업을 구하는 도시의 젊은이였다. 유급사무장의 고용은 1년 반 동안 아무런 대가 없이 마을사업과 그에 따른 많은 행정처리를 담당해오던 추진위원장, 총무의 부담을 덜어주었고, 새로운 아이디어를 공급 받을 수 있는 계기가 되었다. 또한 도시의 젊은이에게 사무장 자리를 내어 줌으로써 마을의 일원으로 받아들였다는 데에 큰 의의가 있다. 한편 사무장의 역할을 적정하게 배분함으로써 성공적인 유급사무장 제도를 정착하도록 하였다. 마을에 들어온 지 3년 미만인 젊은 외지인에게 마을의 예약과 행정업무, 그날의 지출과 수입의 결산까지만 맡기고, 마을 주민에게 수익을 나눠주고 마을의 소개하는 일은 마을의 신뢰가 두터운 총무에게 맡겨둔 것은 지금의 다른 마을들에서 발생하고 있는 수익배분 및 지출 결의에 대한 갈등의 소지를 미연에 해결했다.

2006년, 부래미 마을은 이웃한 마을들과 협력하고, 나누고, 상호의 역량을 강화하고 있다. 지역발전을 도모하기 위해 토론하고 학습하는 공부모임을 지속하고 있다. 여기에서 출향인사의 전폭적 지원이 중단된다고 해도 지역 스스로 발전해갈 수 있는 구조로 정착할 가능성을 엿볼 수 있다. 첫 공부모임이 2004년 3월, 16명으로 발족한

이래 지금은 60여명이 매월 마지막 목요일마다 모여 지식과 정보를 교류하고 있다.

### ③ 마을 사업의 추진과 운영 체계

부래미 마을은 공식 법인 형태는 아니지만 마을 대표를 중심으로 주민 전체가 참여하는 운영구조를 갖고 있다. 2002년 무렵 처음 마을 사업을 시작했을 때 1년간 주민 회의만 100회는 개최하였다.

회의가 너무 잦아 오히려 사업의 효율성이 떨어지고 주민들의 농사일에도 피해를 준다고 판단되어, 세부적 업무는 몇몇 주민이 주도해 처리하도록 하였다. 프로그램 진행과 홍보 관련 종사자를 포함해 6명이 마을 일을 이끌어 가고 있다. 하지만 이들만의 사업이 되지 않도록 장치를 마련해 두었다. 분기별로 마을 회의를 하며 사업에 있어 필요한 부분들은 사업건별로 회의를 한다. 또한 1년에 한 번씩 연초에 대동회를 통해 결산을 거친다. 큰 기획 사업을 치룬 경우에는 마을 회의를 거치면서 문제점 등을 논의한다. 출향인사를 중심으로 부래미 사랑모임을 결성하여 마을과 협조체제를 구축하였다.

- 이장(상머슴): 마을업무 총괄
- 총무(안머슴): 기획, 운영 및 재무회계
- 부녀회장(이상궁): 공동식당 관리, 단체식사
- 마당쇠: 홍보, 마케팅, 교육 컨설팅 지원
- 벌(판)머슴: 섭외, 지도, 고객관리
- 사무장: 사무행정, 프로그램 진행 등

부래미 마을의 사업은 크게 공동사업과 체험사업으로 나뉜다. 사업 경영의 큰 원칙은 주민의 적극적 참여 유도, 투명한 회계 관리, 공평한 소득 분배이다. 또한 모든 사업의 최종 이익은 참여 농가에 귀속시킨다. 단체 체험손님의 식사는 공동식당에서 담당하는데 녹색체험장 내의 공동식당 운영수입은 마을의 공동사업비로 편입하고, 인건비는 해당 농가의 소득으로 책정한다. 그 밖의 체험사업 역시 마찬가지 방식으로 운영한다. 마을의 수입은 공동식당 운영 수입, 체험농장을 운영하는 농가수입에 대해 5% 또는 10%의 공통경비(수수료)를 차출한 수입으로 구성된다. 이 수입으로 식자재, 체험용품 및 시설관리비, 사무장 인건비, 홍보, 마케팅, 보험료 등을 충당하고, 남는 수익은 마을기금으로 적립한다.

부래미 마을 사업의 특징은 주민 각각의 역량에 맞는 참여를 유도하는 점이다. 가령 민박이 가능한 농가는 민박을 운영하고, 체험 프로그램을 제공할 여건이 되는 농가는 체험 프로그램에 참여한다. 음식을 만들 줄 아는 부녀자는 음식을 만들도록 하는 등 자신이 가장 잘 할 수 있는 일을 하면서 재미를 느끼고 소득을 올리도록 한다. 부녀자들과 할머니가 중심이 된 '슬로우푸드 사업단', '할머님 사업단' 이 그 좋은 예이다.

### ④ 성과

부래미 마을에서 이제 농촌관광사업은 단순한 농외소득사업이 아니라 농산물을 직거래하게 하고 민박, 체험 등의 서비스와 농산물 유통, 가공, 생산, 판매 등의 광범위한 경제활동을 촉진시키는 중요한 사업으로 자리잡았다. 그 중에서 부래미라는 브랜드는 지역의 핵심 자산이 되었다. 주민 스스로 '부래미' 라는 브랜드를 개발하여 '임금님표 이천쌀', '장호원 복숭아', '율면 포도' 등 마을에서 생산되지 않는 농산물을 부래미 브랜드로 홍보하면서 부래미 농산물의 가치도 더불어 올리게 되었다.경제적 성과도 상당하다. 마을의 연간 방문객

수는 2003년 3,000 명에서 2004년 1만2,000 명, 2005년 1만8,000 명으로 크게 늘어나는 추세이다. 2005년 한 해 동안 부래미 마을을 다녀간 도시민을 대상으로 체험 프로그램 참가비 5천 원~1만 원에 3-4인용 하루 민박비용 3만 원, 식사 한 끼 5,000원을 단순 계산하더라도 마을 전체가 상당한 부대 수익을 올렸음을 짐작할 수 있다. 방문객이 늘면서 농업 이외의 농가 수입도 큰 폭으로 늘었다. 2003년 가구당 평균 100만 원이었던 것이 2004년에는 300만 원, 2005년에는 800만 원으로 집계되었다.

[표 4-12] 마을의 방문객수 및 소득 변화

| 연 도 | 방문객수 (명) | 소득(천원) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 농특산물 판매액 | 민 박 | 식 당 | 프로그램 | 합 계 |
| 2002 | 1,413 | | | | | |
| 2003 | 3,700 | 6,406 | 2,582 | 21,000 | 6,638 | 35,626 |
| 2004 | 11,969 | 50,360 | 8,460 | 49,610 | 105,360 | 213,790 |
| 2005 | 17,541 | 61,000 | 11,500 | 54,300 | 113,000 | 239,800 |

[표 4-13] 참여 가구당 소득 변화

| | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|---|---|---|
| 가구수(참여가구수) | 30(10) | 29(12) | 28(14) |
| 농업 소득 | 2,300만원 | 2,400만원 | 2,000만원 |
| 체험활동 소득 | 200만원 | 500만원 | 800만원 |

그리고 식사제공과 농가민박 등을 통해 유휴 노동력을 활용하여 고용증대에 기여하였다. 과거에 고추를 재배하던 농가는 체험 프로그램에 활용도가 높은 고구마로 재배 품목을 바꾸면서 시간 여유를 얻었고 추가 소득으로 이어졌다. 젊은 사무장 1명을 직접 채용한 효과도 나타났다.



특히 부래미 마을의 성적표는 짧은 기간에 여러 정책 사업과 경진대회의 대상지였던 것에서 명확히 드러난다.

- 2002년 12월 농림부 지정 녹색농촌체험마을
- 2003년 6월 (주)하이트 고향의 꿈 대잔치 사업 선정
- 2003년 11월 농협중앙회 마을가꾸기 경진대회 장려상
- 2004년 1월 행정자치부 정보화마을 선정
- 2004년 4월 농림부 농촌마을종합개발사업 지구 선정
- 2004년 5월 경기도 슬로우푸드사업 대상 선정(우렁이 요리)
- 2004년 12월 농협중앙회 마을가꾸기 경진대회 우수상
- 2005년 경기도 원두막조성사업

주민들의 정보화 마인드를 높인 것은 부수적 효과라 하겠다. 정보화마을 지정 이전까지 이메일을 사용하는 것은 3농가에 불과했다. 지금은 20농가로 확대됐고 농산물 가격조회 및 영농일지 작성 등 정보활용도가 크게 제고됐다. 이전에는 상상하기 어려운 변화이다.

무엇보다 중요한 성과는 지역 문화가 달라진 것이다. 평범한 농촌마을에 많은 도시민들이 찾아와 즐거워하는 것을 보았고, 믿을 수 있는 농산물을 생산한다면 안정적 판로를 형성할 수 있다는 것을 주민 스스로 발견하고 확인했다. 더불어 출향 인사 주도로 끊임없이 지역발전을 위해 토론하고 학습하는 모임도 정착됐다. 이 모임은 특히 주변지역에까지 파급 효과를 나타내어, 작은 마을에서 시작한 운동이 지역 전체에 혁신의 씨앗을 뿌릴 수 있음을 보여주고 있다.

### ⑤ 성공요인 및 시사점

부래미 마을은 농업, 농촌 체험활동에 활력을 불어넣기 위해 문화적 색을 입히는 등 다양한 방향으로 사업을 추진했다. 내용적으로는

문화적 컨텐츠를, 대상으로는 출향인사를, 방식으로는 대중 취향에 부응하는 프로그램 기획과 홍보로 기존의 농촌 관광마을의 사업 영역을 일층 확장하는 면모를 보였다. 특히 8년 전 부래미로 귀농한 남사당 풍물패 전수자 백 강 선생, 조각가인 우당 김영국 선생 등의 존재는 농촌다움에 문화적 색깔을 입히는 결정적 계기로 작용했다.

부래미 마을의 성공요인을 꼽아보면 첫째, 마을 리더의 헌신과 노력, 주민들의 지지와 협력, 출향인사의 조력, 새로 마을의 일원이 된 귀농자 등이 있었다는 점이다. 즉 인적자원이 존재하였다는 것인데, 인적자원을 마을 내부에서만 찾은 것이 아니라 출향인사와 귀농인을 적극 활용하였다는 데에 큰 의의가 있다.

둘째, 문화 상품 개발 및 브랜드화를 적극 추진한 점이다. 평범한 농특산물, 민박, 프로그램에 약간의 문화적 색깔을 더함으로써 그 가치를 높였다. 부래미라는 브랜드 가치를 지키고 향상시키기 위해 품질 관리에도 힘썼다. 정작 마을에서 재배하지 않는 품목이라도 마을에 도움이 될 만한 이천의 쌀, 장호원의 복숭아, 율면의 포도를 공동마케팅함으로써 윈윈 전략으로 삼았다.

셋째, 끊임없이 차별화를 시도했다. 영농창고 외벽을 개조해 부래미만의 아름다움을 만들었을 뿐 아니라 계절별로 다양한 체험 프로그램을 진행했다. 특히 미술대회와 같은 아이디어는 참신했다. 슬로우푸드 사업단이나 할머님 사업단의 조직 역시 그러하다.

넷째, 부래미의 최대 강점은 공부모임을 운영해 마을, 면, 시에 이르기까지 인식의 확산 및 공동의 노력을 끌어내려 한다는 점이다. 사람이 변해야 하고, 변하려면 공부해야 한다는 평범한 원칙을 지키기 위해 주민들 서로 학습 체계를 유지하는 것이 무엇보다 중요하다는 사실을 보여준다.



그러나 부래미의 사례를 보면서 의문도 없지 않다. 마을 변화의 모티브를 제공하고 아이디어를 던져왔던 출향인사가 마을에서 손을 떼어도 현재와 같은 여러 가지 체계가 유지될 것인가 하는 점이다. 이에 대해서는 조금더 추이를 지켜봐야 하겠다. 또한 만약 부래미 마을이 수도권에 위치하지 않았다 하더라도 지금과 같은 성과를 거둘 수 있었을까도 아직 의문이다. 이것은 유사한 사업을 추진하고자 하는 마을들이 꼭 검토해야 할 대목이다.

## 4) 지역공동체 형성 및 복원

### (1) 강원도 태백시 철암마을

#### ① 사례지역 개요

쇠락하고 있는 철암마을

철암마을은 1930년대 말 장성탄광에서 채굴한 석탄의 반출을 위하여 묵호항과 철암을 잇는 철도가 가설되면서 탄광도시로 형성되었으며, 1950년대 내륙으로의 철도가 연결된 이후 강원산업과 그 밖의 많은 군소탄광이 개발되어 70년대의 두 차례 오일쇼크와 함께 석탄 산업이 최대호황을 누리면서 1980년대 중반 도시규모는 정점에 이르렀다.

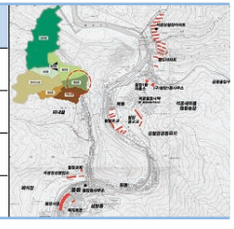
그러나 1989년, 석탄산업의 사양화에 따른 국가의 석탄산업 합리화 조치이후 대부분의 군소탄광들이 정리되고 1993년에는 철암최대

의 탄광이었던 강원산업이 폐광하면서 도시는 점점 졸아들어 전성기 때에는 3~4만 명에 이르던 인구는 현재 4천5백 명이 채 되지 않고 초등학생수가 3천명에서 2백 명으로 감소하는 등 자족이 불가능한 도시로 전락하고 말았다. 경제활동이 죽어버린 철암에 그래도 남아 있는 이들은 철암이 고향이고 정이 들대로 들어 버린 노인들이 대부분이다.

### ② 철암마을 추진계획

상대적으로 열악한 철암지역에서의 청소년들에 대한 교육기회를 넓힘으로써 교육 불평등으로 인한 주민이탈을 막고자 하고 전문영역과 교육영역의 협력을 통하여 더 나은 교육적 대안을 모색하고 그 결과를 확산하고자 사업을 추진하게 되었다. 또한 유료강사 위주의 특기적성교육을 개선하여 자원봉사프로그램을 개발하고자 이 계획을 추진하게 되었다.

[표 4-14] 강원도 태백시 철암마을 일반현황

| 명 칭 | 강원도 태백시 철암마을 |  |
|---|---|---|
| 위치 | 동경 129′ 06″ 동단에 위치 | |
| 면적 | 21.12㎢ | |
| 인구 | 4,377명 | |
| 가구수 | 1,639세대 | |

그 방법으로는 각 분야의 프로그램은 독립적으로 운영되나 학교 측에서 시간을 배정받고 프로그램의 세부내용에 관하여는 학교 측은 물론 교육학 연구자와 함께 결정하여, 연구자로 하여금 정규교육과의 연계성과 사후평가가 가능하도록 한다. 또한 1,2학기 중 그린신태백21실천협의회와 철암세상이 공동으로 철암초등학교 학생들을 대상으로 특정한 분야의 특활 프로그램을 운영하였다. 특별활동 지원교실 개설분야에는 환경(2002학년도 철암초등학교 기 운영), 건축(2002학년도 철암초등학교 기 운영), 사진, 미술(2002학년도 철암초등학교 기 운영)이 있다.

각 분야의 프로그램은 학교 측과 협의하여 시간을 배정받아 광역적 전문가 집단이 주관하여 독립적으로 운영하고 프로그램의 세부내용에 관하여는 학교 측은 물론 교육학 연구자와 함께 결정하여, 연구자로 하여금 정규교육과의 연계성과 사후평가가 가능하도록 하였다.

[표 4-15] 철암마을 교육 관련 프로그램

| 구 분 | 환경분야 | 건축도시분야 | 사진분야 | 미술분야 |
|---|---|---|---|---|
| 주 관 | 태백생명의숲과 그린신태백21실천협의회 공동운영 | 철암지역 건축도시 작업팀 | 철암지역건축도시작업팀,사진문 공동 주관 | 할아텍 |
| 개념 | 생태학교개념으로 산에가서 직접 체험 학습 | 건축을 교육하기 보다는 건축을 통한 조형과 공간에 대한 교육을 목표로 함. 공작지도 통해 창의성 도출하고 도시와 건축물이 만들어지는메커니즘을 이해하도록 교육 | 사진작업의 이해를 통하여 사물과 이미지의 문제를 중점 지도함 | 작업과 현장위주의 교육을 통하여 미술의 일상성을 회복하도록 함. |
| 시간 | 매회 4시간, 학년당 1회 총 9개학년 9회 | 격주로 운영하여 매회 4시간, 학기당 8회 | 격주로 운영하되 매회 4시간, 학기당 8회 | 격주로 운영하되 매회 4시간, 학기당 8회 |
| 운영 | | 건축전공의 지도 선생님 2인과 대학생이나 대학원생 도우미 2인이 한 달에 한 번씩 번갈아 지도하고 홈페이지를 활용하여 원격지도 병행. | 진작가 지도선생님 2인이 한 달에 한번씩 번갈아 지도. 홈페이지를 활용하여 원격지도 병행. | 교실에서의 공작수업과 지역사회 야외 스케치를 번갈아 시행함. |
| 반편성 | 학년 단위로 번갈아서 시행 | 반 단위 한 학기 프로그램으로 운영 | 20명 이내의 특별 활동 반으로 지속적인 동아리 방식이 바람직 | 10명 내외의 동아리 방식 |

교육결과에 대한 보고서를 작성하여 결과의 확산을 모색하는 방법을 통해 계획을 실행하였다.

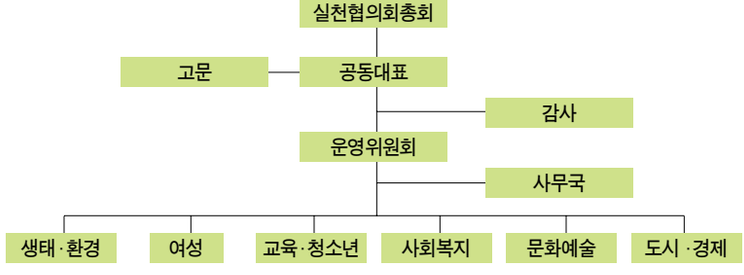
철암마을 풍경

분야별로 환경분야, 건축도시분야, 사진분야, 미술분야로 나뉘는데 건축 목표를 보면 환경분야와 건축분야는 그 분야에 대한 이해나 지식의 습득 보다는 환경이나 건축적인 사고를 통하여 접근함으로써 자연과 인간의 여러 가지 환경에 대하여 이해하도록 돕는데에 목표를 두고 있다.

특히 건축은 그 특성상 문학적 상상력, 사회학적 이해, 과학적 사고, 미술적 감각 등 여러 교과목의 통합적 교육 방법으로 가능할 것으로 기대된다. 또한 사진분야와 미술분야는 최근의 미디어 문화의 영향으로 청소년들이 가장 흥미를 갖는 분야이므로 사물과 사건에 대한 시공간적 접근과 새로운 시각을 열어주는 데에 중점을 두고 있다.

철암마을은 다음과 같이 생태 · 환경, 여성, 교육 · 청소년, 사회복지, 문화예술, 도시 · 경제의 6개 분야로 나누어 관련조직을 구성하여 추진하고 있다.

[그림 4-7] 관련조직 구성






철암마을의 주민은 시민단체, 전문가, 정부지원 등을 통해 마을만들기를 수행해 나가고, 각 사업의 내용을 실질적으로 기획하고 집행하는 역할을 수행해 나갔다. 또한 신그린태백21, 광산지역사회연구소, 태백자활후견기관, 철암세상, 기타 각종 전문단체와 동호회와 철암 마을의제 21을 적극적으로 진행 하였다. 한국디지털영상작가협회, 문화관광부가 스크린설치를 지원했고, 재즈아카데미에선 음악세상 공연기획을 담당하도록 하였다. 또한 사진교육모임과 건축교육모임에 의한 교육프로그램 운영을 책임지고 철암지역 건축도시작업에서 집짓기 지원 사업 보고서를 출간하였다.

철암 어린이 도서관

철암마을의 세부추진사업으로는 '철암영화세상을 위한 스크린대설치사업', '철암어린이 도서관 개관', '철암보고서 [철암세상] 출간', '철암초등학교 교육프로그램운영 및 지원', '철암영화세상 - 인디 영화제 개최', '철암무용세상', '철암음악세상', '제2회 철암지역 집짓기 지원사업', '철암역두선탄장 실측 및 보존 이용방안 연구 지원' 등이 있다.

### ③ 성과

우선 교육내용별 추진성과가 두드러진다. 생태교실에서는 교육을 통해 자연과 생태계의 중요성에 대한 인식이 매우 높아졌으며 특히 지역의 자연환경과 식물 등에 대한 관심과 이해가 높아졌고, 건축교실에서는 건축을 통한 교육은 공간이라고 하는, 인간의 존재론적 근

원과 관련된 것이기 때문에, 공간구축에 대한 어린이들의 잠재적 욕구를 끌어내는 데에 매우 유용한 것으로 확인되었다.

특히 교육이전에 비하여 프로그램이 완료될 시점에서는 방과 후 시간에 아이들이 아지트 만들기와 같은 공간구축행위를 하기 시작하였음을 확인할 수 있었다. 이와 같은 변화는 특히 컴퓨터 게임에만 매달리는 현대의 청소년들에게 놀이적 대안으로서 충분하다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

철암초등학교의 건축교실

철암 어린이도서관

또한 사진교실을 통해서 사물을 새롭게 보려는 질문과 시도가 두드러지며 특히 디지털 사진기에 대한 관심과 관련 디지털프로그램의 습득에 많은 관심을 보인다는 점이 확인되었다. 미술교실에서는 지역사회의 자연환경 및 인공 환경에 대한 관심이 매우 높아졌으며, 단순한 미적 관심을 넘어서 대상에 대한 어린이 특유의 건강한 시선을 회복하는 경향을 보인다. 결과물의 전시 등을 통하여 스스로에 대한 자신감을 보였다.

둘째, 노동과 작업에 대한 관심이 유발되었다. 각 분야에서 교육참여 학생들은 이론적이며 암기적인 수업에서 벗어나 교육공간의 확장에 대하여 매우 즐거워하고 있다. 특히 건축교실의 경우 옥외에서 이루어지는 공간구축작업에서 톱질과 망치질이라고 하는 노동과 작업행위에 매우 깊은 관심을 보이고 있다. 정보화된 사회, 가상현실이 실제현실을 압도하는 현대적 시점에서 청소년들에게 오프라인의 중요성을 일깨우고 가상현실공간과 균형될 수 있는 실제현실공간에서의 행위들을 훈련한다는 점에서 건축교육이 매우 탁월한 가능성이 있음을 보여주는 것이라고 볼 수 있을 것이다.

셋째, 공동체와 지역사회에 대한 이해가 높아졌다. 자연환경에 대한 가족적인 교육과 건축과 도시라고 하는 인공 환경에 관한 학습, 그리고 그것과 관련된 공동체와 지역성이라고 하는 사회학적인 문제는 어린이들로 하여금 지역사회에 대한 이해를 높이고 애착을 가지는 계기로 작용할 수 있는 가능성을 확인하였다. 이는 초등학교에서 사회과목이 주로 교실교육위주로 이루어지고 있음에 비추어 사회과목의 보충학습으로서도 매우 유용하다고 보여 진다.

넷째, 공동 작업을 통한 협동심과 정당한 경쟁원리의 학습이다. 어린이들은 하나의 결과물을 만들어내기 위하여 늘 공동 작업을 하여야 하며, 결과물의 비교가 곧 협동의 비교라는 사실을 알게 되었다. 많은 아이들은 모방을 부끄러워하고 창의성을 존중하였으며 함께 만드는 즐거움을 숨기지 않았다.

마지막으로 창의적인 예술교육(건축/사진/미술)의 성과이다. 기존의 예술교육이 주로 오브제 만들기나 관련 기능의 습득에 치중함으로써 아이들의 예술적 상상력을 석고상처럼 고형화 하여 왔음을 부인하기 어려운 반면, 사물을 새롭게 보고 주변의 사물을 가지고 새로운 조형을 창조해내는 작업과정을 통하여 주변의 아이들을 둘러싼 자연 및 인공 환경과 공간에 대한 매우 구체적인 상상을 통하여 자신

이 상상하는 바를 3차원적으로 표현하는 훈련에 접근하고 있음이 확인되었다.

노인정의 윷놀이 대회

철암 페스티벌

### ④ 성공요인 및 시사점

철암마을의 마을만들기사업의 성공요인은 마을의 경제적 능력 회복과 함께 생활환경을 개선하고자 하였다는데 있다. 각 사업의 내용에 따라 다양한 주체 및 전문 단체들이 참여하여 마을 만들기를 적극적으로 지원함으로서 주민들의 참여가 원활이 이루어지도록 유도했다는 점이 철암 프로그램의 성공요인이라 볼 수 있다. 또한 전문가와 시민단체, 동호회, 정부기관 등 주민과 행정의 다양한 주체의 협력활동으로 지역 주민들이 수혜자가 되도록 최대한 노력하였으며, 폐광지역의 진흥을 위해 재정적 지원이 원활이 이루어졌다. 이러한 다양한 주체의 참여로 인해 주민들의 참여가 더욱 두드러졌으며 마을만들기 과정에서 주민들의 공동체 의식 및 마을에 대한 애착심이 높아져 더욱 시너지 효과를 높인 사례이다.



## (2) 인천시 계양구 효성동 마을공동체 만들기

### ① 도시 현황

준공업지역으로써 거리 및 주거환경이 낙후되고 문화복지시설이 부족한 특징을 가진다. IMF이후 급격한 인구의 증가를 보이면서 값싼 주거환경으로 도시저소득 집단 지역이 산재해 있으며 무허가 건축물들이 밀집되어 도시환경이 굉장히 열악하다. 개발제한구역이 곳곳에 위치하고 있어 도시와 농촌의 복합적인 성격이 강하며 택지개발지역으로서 도시기반시설의 확충이 시급한 지역이다. 계양구 효성동은 수출공단 4단지와 서구 가좌동, 남구 도화동의 수출공단 5 · 6단지에는 다수의 대기업체를 포함하여 267개 업체가 있으며, 주요업종은 기계 · 금속 · 목재 · 전기전자 · 화학 등이다. 이 외에도 구시가지에 분산되어 있던 공장들이 이전해온 남구 도화동의 인천지방공단과 인천기계공단이 있으며, 서구 경서동의 주물공단과 하점지방공단이 있다.

### ② 추진계획 및 현황

추진계획은 다음과 같이 '문화부문', '청소년 교육', '사회봉사부문', '환경부문', '경제부문', '지역개발부문' 으로 나누어 살펴볼 수 있다.

문화부문에서는 해마다 마을 축제를 개최하고 마을 환경정비와 복지 여건 개선을 위한 프로그램을 신설하여 실행중이다.

청소년 교육부문에서는 방과 후 공부방을 개설하여 현직교사와 함께 운영함으로서 마을의 교육여건을 개선하고 유해환경 감시단 활동을 실시하고 있다.

[표 4-16] 효성동 마을의제21 추진계획

| 구 분 | 내 용 |
|---|---|
| 문화부문 | • 해마다 마을 축제를 개최<br>• 마을환경정비와 복지여건 개선을 위한 프로그램 신설<br>- 담 허물기 시연, 마을옛길 걷기대회, 쌀 모아 나누기, 담장 그림 그리기 대회 등 |
| 청소년 교육 | • 방과 후 공부방을 개설하여 현직교사와 함께 운영함으로서 마을의 교육여건 개선<br>• 녹색연합과 협조하여 청소년 유해환경 감시단 활동을 함으로서 마을의 안전과 청소년 선도를 위한 지역 환경 개선 노력 |
| 사회봉사 | • 마을 내 교회에서 연합하여 지역의 사회봉사에 앞장서고 있으며 청소년 위주로 결성된 청소년 자원봉사단과 웨슬리사회봉사단이 이에 동참하고 있어 지역의 사회봉사 부문에서 타 지역의 모범이 되고 있음<br>• 사회복지단체와 협력하여 쪽방상담소, 더불어 사는 집, 소망의 집, 시니어 클럽 등을 운영함으로서 지역 사회발전에 앞장서고 있음 |
| 환경부문 | • 인천시와 협력하여 담을 허물고 나무 심기 운동을 실시하여 지역 녹화를 추진 중<br>• 에너지 시민연대의 절전 100만가구운동에 협약 및 확산운동을 실시함으로써 지역 내 에너지 절약과 환경의 중요성에 대한 교육적 측면에서도 큰 몫을 차지하고 있음 |
| 경제부문 | • 동사무소와 교회 등의 협조에 힘입어 지역 내에서 효성동 녹색가게를 운영함으로써 값싼 물건을 제공함<br>• 물품 재활용 운동이 진행되고 있어 마을 내 환경 분야에도 일조를 하고 있음 |
| 지역개발 | • 시개발 책임자와 주민들이 한자리에 모여 마을의 발전을 토론할 수 있는 신년하례회와 지역개발주민설명회를 개최함<br>• 마을의 발전사항에 마을주민들이 직접 참여하는 참여도가 높으며 지역민들이 지역의 미래에 대한 관심이 높음 |

사회봉사부문에서는 마을 내 교회와 연합하여 지역의 사회봉사에 앞장서고 있으며, 환경부문에서는 담을 허물고 나무 심기 운동을 실시하여 지역녹화를 추진 중이다. 또한 경제부문에서는 효성동 녹색가게 운영 및 물품 재활용 운동을 추진하고 있으며, 지역개발부문에서는 마을의 발전을 토론하는 장을 마련하는 일을 하고 있다.

효성의제21은 2003년 3월 추진계획서를 처음 작성하였으며 9월 준비위원회 구성을 논의하고 10월 제6회 효성마을축제 개최, 2004년 3월 녹색가게 추진 등 지속적으로 사업을 추진 중에 있다.

- 2003년 3월 31일 : 마을의제21 추진계획서 작성
- 2003년 8월 21일 : 마을의제21 기획회의 참가 (주최 : 전국협의회, 장소: 경기도청)
- 2003년 9월 : 효성동의제21 준비 위원회 구성논의
- 2003년 10월 3일 : 제6회 효성마을축제 (담 허물고 나무심기, 이웃 간 마음의 담 허물기, 3천여 명 참여)
- 2003년 11월 20일 : 효성동의제21 추진위원회 1차 회의 (총 9명 참석: 추진위 구성함과 추가섭외)
- 2004년 3월 10일 : 효성2동사무소와 녹색가게 추진 (효성2동사무소와 YMCA와 과천녹색가게를 답사)
- 2004년 4월 : 풍산금속 담장그림그리기 추진 (제7회 마을축제의 주제로 기업과의 담 허물기 모색)
- 2004년 6월 24일 : 보람농장 재개발지역 현황조사 (재개발지역인 보람농장을 실태조사)
- 2004년 10월 3일 : 제7회 효성마을축제 (녹색가게 개소식, 담장그림그리기, 4천여 명 참여)

효성동의제21 추진위원회는 효마을분과, 꽃마을분과, 교육마을분과의 세분과로 구성하여, 각 분과위원장을 중심으로 활동하며 매월 정기모임을 하고 있다. 효마을분과는 마을축제, 경로식당 등 이웃 간 유대가 원만한 마을공동체를 형성하는데 기여한다. 꽃마을분과는 담 허물기 운동, 벚나무길 만들기 등 자연친화적인 환경을 조성하여 아름답고 깨끗한 마을을 만들도록 노력하고 있다. 교육마을분과에서

는 저소득층 공부방, 청소년문화센터, 마을어린이 합창단 등을 통해 마을의 2세들을 밝고 건강하게 양육하고 있다.

[표 4-17] 효성동의제21 추진위원회 활동 내용

| 구 분 | 내 용 |
|---|---|
| 효마을분과 | • 이웃간 그리고 세대간의 유대가 원만한 마을공동체 형성<br>• 마을축제, 경로식당, 노인자활후견사업 등 |
| 꽃마을분과 | • 자연친화적인 환경을 조성하여 아름답고 깨끗한 마을을 만들기<br>• 담 허물기 운동, 야외주민쉼터, 청소년 문화의 거리, 벚나무길 만들기 등 |
| 교육마을분과 | • 마을의 2세들을 밝고 건강하게 양육<br>• 저소득층 공부방, 청소년문화센터, 마을어린이 합창단, 청소년 자원봉사단, 청소년 문화의 거리, 샛별 장학회 등 |

효성동의제21은 다음과 같이 행정, 기업, 시민단체, 사회단체 등 다양한 주체로 구성되어 있으며 주요 구성원은 다음과 같다.

[표 4-18] 효성동의제21의 주체에 따른 분류

| | | |
|---|---|---|
| 행 정 | 6명 | 효성 1,2동장, 시의원, 구의원 2명, 계양경찰서효성동지구대장 |
| 기 업 | 3곳 | (주)풍산금속, 계양신협, 효성동새마을금고 |
| 시민사회 | 7명 | 목사, 아파트주민대표, 웨슬리봉사대장,효성초교체육진흥회장, 새마을부녀회장 |
| 사회단체 | 8곳 | 소망의 집, 내일을 여는 집, 더불어 사는 집, 인천연대계양지부, 인천시니어클럽, 전교조인천지부초등계양지회, 청소년문화센터, 효성녹색가게 |

### ③ 프로젝트 추진사례

공동체 활성화를 위한 추진사례로서 '풍산금속 담장그리기' 사업을 들 수 있다. 풍산금속 담장그리기는 마을 한가운데 있는 긴 담장을 채색함으로서 마을의 환경을 밝게 만들고 주민이 함께 공동의 작품을 만드는 과정을 통해 이웃 간의 담들도 아름답게 가꾼다는 목적아래 시작되었다. 사업의 대상은 풍산금속 효성사거리 담장 13면(130m×3m)으로서 효성동의제21, (주)풍산의 주관으로 실시되었다. 담장그림의 내용은 테마가 있는 그림환경, 기업과 주민의 화합, 맑고 푸른 동심이야기, 고향 같은 마을이미지로 설정하였다. 행사방법은 단체와 개인을 팀으로 신청받아 대회식으로 진행하였으며 팀구성을 4~6명을 한 팀으로 하여 가족팀, 직장팀, 이웃팀 누구나 참여할 수 있도록 하였다.

채색작업

밑그림 된 담장

도색작업

[표 4-19] 사업 추진일정

| | 제 목 | 작 업 인 | 내 용 |
|---|---|---|---|
| 2004년 8월 | 행사기안 | 의제담당자 | • (주)풍산 섭외<br>• 민예총(전문가) 섭외<br>• 효성동의제21 |
| 9월 12일 | 담장청소 및 바탕칠 | 업자하청 | • 이끼제거 및 흰 바탕칠 |
| 9월 12일 | 홍보 및 참가자 모집 | - | • 신문광고<br>• 현수막광고<br>• 포스터광고 |
| 9월 19일 | 도안 밑그림/색지정 | 그림전문가 | • 테마가 있는 그림환경<br>• 기업과 주민의 화합<br>• 맑고 푸른 동심이야기<br>• 녹색환경의 이미지 |
| 10월 3일 | 대회당일 | - | • 채색하기 |
| 10월 3일 | 마감작업 | 그림전문가 | • 마무리 손질 |

### ④ 성과

효성의제 21을 실천하면서 실제로 55m의 담장을 주민이 함께 헐어내고 그 곳에 예쁜 정원과 정자를 배치함으로서 도시미관을 살리

고 주민들의 커뮤니티 공간 형성에도 도움을 주었다. 마을 어른들과 함께 했던 효성동의 옛길 3.5㎞걷기 행사는 마을을 사랑하고 고향의 의미를 되새길 수 있는 좋은 기회가 되었으며 마을 주민들의 벽화그리기 대회 때는 거리환경 개선과 주민들의 참여증대를 통해 커뮤니티 형성에 아주 좋은 영향을 주었다. 사랑의 쌀 모으기 행사나 이웃돕기 바자회는 주민계층간의 담을 내리는 효과를 주었으며 신년 하례회 때는 주민설명회를 통해 주민들로 하여금 지역의 미래에 대한 고민을 같이 함으로써 내 고장의 중요성을 일깨우고 주민들의 참여를 높이는데 효과적인 영향을 주었다.

**⑤ 성공요인 분석**

효성동 마을의제21 공동대표의 인사

사업의 성공요인으로는 소외되고 실패를 경험한 사람들의 은신처로 찾아오는 곳이 효성동을 처음에는 효성중앙교회가 주관했으나 최근부터 마을의 각 자생단체들과 지역 인사들이 합력하여 공동주관하고 주민들의 호응도 점점 좋아져 명실상부한 효성마을로 자리 잡게 되었다. 효성동 마을만들기는 지역구성원간의 협력과 개별사업의 집중을 통한 시너지 효과를 얻게 되었고, 마을운동의 주민참여를 통해 지속가능한 마을의 모범이 되었다.

이웃 간의 유대가 원만한 마을 공동체를 만들기 위해 담장 허물기, 경로식당 무료급식을 체계적으로 하고 아름다운 마을을 꾸미기 위해 소공연장, 벚나무길, 청소년 거리 등을 주민과 각 단체가 힘을 합해 노력함으로써 효성마을은 더욱 더 발전 할 수 있었다.



## 5) 지역별 특화브랜드 창출

### (1) 곤충을 지역브랜드화한 함평군

**① 사례 지역 개요**

함평군은 전라남도 북서부에 위치하며 동으로는 광주광역시, 남으로는 나주시, 무안군과 경계를 이루고 북으로는 장성군, 영광군과 인접하여 있다. 목포-인천 간 서해안고속도로가 개통되어 수도권에서 함평군까지 약 4시간이 소요되며, KTX의 개통과 무안국제공항 개항, 국도 1호선의 통과 등으로 인하여 함평군을 찾는 길이 더욱 편리해졌다. 함평군은 총면적이 392.72㎢으로 전라남도의 3.3%를 차지한다. 1개 읍, 8개 면, 271개 행정리로 이루어져 있으며 총면적의 약 78%가 농경지 및 임야이다. 또한 높은 산이 없고, 수량이 풍부하여 예로부터 쌀농사가 발달해 온 전형적인 평야지역이다. 함평군의 인구는 1965년 141,845명에서 2006년에는 38,956명으로, 1965년 대비 1/3수준에도 못 미친다. 세월이 흘러 기름진 옥토가 지역의 발전에 큰 도움이 못 될뿐더러 시장 개방 등으로 1차 산업 위주의 함평군은 점점 활력을 잃어갔다.

더욱이 함평군은 특별히 이름난 농산물이 생산되는 것도 아니고, 유명 관광자원을 보유하고 있는 것도 아니다. 어찌 보면 개발의 혜택에서 벗어난 지역이라고 볼 수도 있다. 특히나 서울 및 수도권과 멀리 떨어져 있어 방문하는 것이 어려웠을 뿐만 아니라 지역에 와서도 특별히 즐길만한 거리가 없었기 때문에 함평군을 찾는 관광객도 매우 적었다. 그러나 함평군은 나비축제를 개최하기 시작하면서 많은 도시민들이 방문하고, 이를 바탕으로 점점 더 발전하는 성공사례로 손

꼽히고 있다.

### ② 추진 배경

함평군은 평범한 여느 농촌처럼 쌀농사를 중심으로 하는 지역으로서, 지역경제에서 농업이 차지하는 비중이 매우 크다. 그런데 1990년대 농산물 시장개방이 본격화되면서 상황이 절박해졌다. 지역은 더욱 낙후 되어가고 사람들은 점점 외부로 빠져나갔다. 이 시기에 시작된 지방자치제는 '함평 나비축제' 가 탄생하는 결정적인 계기가 되었다.

지역경제의 침체와 인구 감소가 계속되는 악순환을 끊기 위해 함평군이 찾은 활로는 친환경농업이었다. 함평군은 개발에서 소외됐기 때문에 오히려 자연환경이 잘 보전될 수 있었다. 보전된 자연 환경이 오히려 청정 농업을 위한 최적의 기반이 될 수 있다는 판단이 섰다. 함평군은 '전국 제1의 친환경 농업군' 이라는 슬로건을 내걸고 움직이기 시작했다.

1990년 후반에도 농촌은 식량증산을 위한 공간으로 인식되었을 뿐 친환경 또는 유기농법이라는 새로운 농법에 대한 지식이 전무한 상황이었다. 이러한 상황에서 함평군수는 취임직후 주민과 공무원 1,000명을 충청북도 괴산군에 위치한 유기농 학교에 1주일씩 입교시켜 친환경농업의 필요성과 방법, 효과 등을 학습하게 하였다. 또한 친환경농업국제심포지엄을 비롯해 친환경농업시범지구, 친환경농업시범마을, 친환경가족농단지, 청정미 생산단지 등 26개, 243ha의 유기농업지역을 지정하여 친환경농업의 기반을 확대하였다. 또한 함평군에서는 1999년 친환경직불제가 시행되기 이전부터 군 자체적으로 친환경농가에 보조금을 지급해주어 지역 주민들의 친환경농업에

함평나비 철쭉산

자운영 들판

자료: 송미령 등, 2006, 「농촌의 변화를 보다」

대한 관심을 높이는 데 주력하였다.

친환경농업에 대한 주민의식이 변화함에 따라 함평군은 청정한 자연을 활용한 행사 개최를 준비하기 시작하였다. 함평군은 읍내를 가로지르는 함평천을 공공근로사업으로 정비했다. 유채밭 10만 평을 조성하고 그 주변 농경지 24만 평에 환경농업을 상징하는 자운영 꽃단지를 만들었다. 처음에는 유채꽃 축제를 개최하려고 하였으나 이미 다른 지역에서 시행하고 있어 경쟁력이 없다는 판단 하에 함평군수가 나비축제라는 아이디어를 내었다. 함평군수는 친환경과 나비를 결부한 나비축제를 개최해 함평군을 전국적으로 부각시킬 수 있을 것이라고 확신했다. 지역을 알릴 수 있는 좋은 기회라고 적극 호응하는 사람들이 있는 반면 예산낭비라는 비판의 목소리도 들려왔다. 우선 함평군수는 공무원들에게 축제 추진에 대한 자신감과 확신을 심어주기 위해 진취적이고 실무적인 강의와 화순 운주사축제 등의 견학과정을 마련하였다. 또한 군수는 각종 행사나 읍 · 면 순회 시 군수직을 걸고 축제를 성공시키겠다는 의지를 표현하며 유관기관과 사회단체의 참여를 호소하는 노력을 계속했다.

### ③ 추진 과정 및 추진 체계

나비축제에 대한 아이디어가 나왔지만 축제에 사용 될 나비를 축제 기간에 대량으로 확보할 수 있는 방법이 마련되어 있지 않았다. 우선 함평군에서는 나비 수급 문제를 해결하고자 지도기능 위주의 농촌지도소를 시험 · 실습기능을 강화한 농업기술센터로 개편하였다. 이때 매각대상이었던 농촌지도소건물을 활용하였다. 구 농촌지도소의 경우 부지 3,695평, 건물 2동 620평, 유리온실 3동 260평로 구성되어 있어 나비 애벌레가 종류별로 먹는 다양한 식물을 겨울 동안 다량으로 재배 할 수 있는 환경이 마련되어 있어 추가시설투자나 공사기간을 투자하지 않고 나비축제를 위한 나비 수급을 담당할 수 있다. 농업기술센터 내에 곤충연구소를 설립하고 나비와 곤충을 부화시키는 일을 계속했다. 하지만 함평군 내에는 나비사육에 관한 전문가가 전혀 없었기 때문에 한국나비학회 정헌천 씨를 계약직 공무원으로 임용하여 나비축제를 이끌어나갈 기반조직을 마련하였다. 또 한국곤충학회 이승모 박사를 곤충연구소 고문으로 영입하였다. 이로써 나비축제에 필요한 나비수급문제가 해결되었다.

1999년 함평군 나비축제추진위원회조례가 제정됨에 따라 부군수를 위원장으로 한 축제추진위원회를 발족했다. 추진위원회는 축제의 세부계획 수립과 전문기관의 연구용역 심의 등 전체적인 나비축제의 수준향상을 위한 자문과 의결을 담당하였다. 군청공무원을 중심으로 실무작업반을 구성해 나비축제를 추진하였다. 부서별 · 담당별 · 개인별로 시설운영과 진행업무가 주어져 조직적이고 체계적으로 운영되고 있다. 이로써 함평군은 관과 민이 역할을 나누어 우리나라 첫 나비축제를 기획하고 추진했다. 하지만 여전히 주민참여가 충분히 이루어지지는 않았다는 지적도 나온다.

[표 4-20] 함평 나비축제 추진 체계

자료: 송미령 등, 2006, 「농촌 지역혁신 사례」

나비축제를 기획하고 추진하는 과정에서 나비를 테마로 한 상품에 대해 관심을 갖게 된 함평군은 티셔츠, 머리핀, 액세서리 등 약 40여 종류의 나비테마 상품 7,818점을 제1회 축제기간 동안 대행 판매하였다. 이를 위해 함평군에서는 사회경제과에 경영수입담당을 신설하여 나비관련 상품에 대한 전반적인 업무를 담당하게 했다. 1999년 12월 군에서는 브랜드 및 상품디자인 개발비용을 투자하고, 디자인이나 상품개발 업체는 시제품 제작과 판로확보에 대한 비용을 부담하는 민 · 관 공동합작투자 원칙을 제시하고 참여희망업체를 모집하였다. 3개의 업체가 참여하여 사업제안 프레젠테이션을 실시하여, 전국적인 판매망을 가지고 있는 전문디자인 업체 누브티스가 선정되었고 본격적인 디자인 개발을 착수하였다. 이러한 과정을 거쳐 '나르다' 브랜드가 탄생하게 되었다.

나비표본전시관 내부

나비생태관 내부

자료: 송미령 등, 2006, 「농촌의 변화를 보다」

나비축제가 활성화됨에 따라 2001년 함평군내 농가가 모여 함평나비영농조합을 설립하였다. 함평나비영농조합은 나비를 비롯한 곤충의 대량생산판매체계를 구축하였다. 이 과정에서 곤충연구소와 정헌천 소장의 기술 지원이 뒷받침되었다. 함평군은 나비축제에서 요구되는 나비와 곤충의 원활한 공급과 농가의 소득을 증진시키기 위한 목적으로 나비 · 곤충마을을 지정하였다. 선정된 마을에 사육기술을 보급하기 위해 젊은 과학자들로 구성된 『함평군 곤충산업지원 연구회』가 주축이 되어 나비 · 곤충사육기술 매뉴얼을 제작했다. 그리고 곤충연구소에 기술보급 실습장을 설치하여 2회에 걸친 세미나와 6일간의 집중학습과정이 이루어졌다.

### ④ 성과

1999년 제1회 나비축제는 방문객과 지역 주민으로부터 큰 호응을 얻었다. 이후 함평군을 방문하는 관광객의 수가 급증하였다. 2004년을 기준으로 살펴보면, 축제 이전인 1998년 20여 만 명보다 15배 증가한 약 440만 명의 관광객이 다녀간 것으로 집계되었다. 특히 나비축제 기간에 154만 명의 관광객이 집중되었다. 관광객이 증가하면서 관광소득 역시 증가하였다. 함평군의 집계에 따르면, 2003년 나비축제의 직접 수입(행사장 입장료 3억 7400만 원, 관광기념품(나르다 상품) 판매 수입 9100만 원, 군민 참여 소득 4억 7100만 원)은 총 12억 600만 원이었다. 간접 수입도 상당하다. 축제장 인근 식당, 슈퍼, 주유소, 대중교통 등에서 13억 1000만 원을 벌어들였다. 지역을 알리고 이미지를 개선하기 위해 환경농업을 대내외에 홍보한 결과, 지역 농축수산물의 판매가 상승해 77억 1000만 원 정도 되는 것으로 조사됐다. 즉 축제로 얻은 직간접소득은 총 102억 3100만 원에 이른다.

이밖에 나비 축제를 통한 경제 활성화 효과는 다음과 같다. 첫째, 친환경농산물 생산이 확대되었다. 현재 함평군에서 생산되는 거의 모든 농산물에는 '나비상표'가 부착돼 있다. 이는 함평군의 친환경농업 이미지 향상 노력의 결과가 농민들에게 인식됐음을 보여준다. 함평군에서는 친환경농업으로 생산되는 자운영쌀, 나비쌀 등 브랜드

쌀의 비중이 점점 커지고 있다.

둘째, 지자체의 친환경농업 지원이 확대되었다. 나비축제를 통해 형성된 깨끗한 환경 이미지를 농업생산 소득과 연계시켜 실질적인 소득향상으로 이어지도록 다양한 사업을 전개하고 있다. 자운영벼 수매 및 직접지불제 보조금 지급, 청정미 생산단지 확대 조성, 친환경농산물 소비자 촉진 교육, 친환경농산물인증농가 지원 등이다. 특히 친환경농산물 소비자 촉진교육은 나비축제 등을 통해 함평군을 찾는 도시 소비자들에게 함평군의 자연환경과 친환경농산물을 직접 체험하게 하는 것을 주요 내용으로 하고 있어 큰 의미를 갖는다. 함평군 농산물의 우수성을 홍보할 뿐 아니라 지속적 교류와 유대관계를 형성하여 도시소비자들이 제2의 함평군민으로 발전해 그들이 함평을 선전하고 홍보하게 한다는 전략이다.

셋째, 곤충상품을 판매하여 농외소득이 촉진되었다. 축제 기간 동안 누에고치 만드는 과정 등을 소재로 한 상품을 만들어 약 800만 원의 소득을 올린 농민도 있다. 현재 함평천지나비 영농조합법인에서 장수풍뎅이를 사육하고 있는데 표본 한 쌍에 3만 5천 원 정도에 판매되고 있음에도 불구하고 꽤 인기가 많다고 한다.

넷째, 지역투자가 촉진되었다. 나비축제 개최로 전국적으로 쾌적한 이미지가 알려짐으로써 여러 업체들이 투자 문의를 해오고 있다. 떫은 감, 복분자 가공공장 등이 입지해 농업의 2, 3차 산업화의 길을 열었으며, 친환경 기업들과의 MOU체결이 이루어지고 있다. 나비축제의 성공적 개최와 이에 따른 관광객의 증가, 함평에 대한 지역이미지 개선은 많은 친환경기업들을 끌어들이는 동인이다. 이로써 인구 유입효과도 예상된다. 함평 나비축제가 점차 지역 내에서 안정적으로 정착함에 따라 지역 주민들은 이를 발판으로 자신들의 다양한 요구가 성취되길 기대하고 있다.

이상의 경제적 효과 외에 사회 · 문화적으로도 다양한 파급효과가 나타났다. 함평 나비축제가 체험하며 배우는 학습 관광을 표방함에 따라 지역 내에 건전한 지역 정서가 형성되기 시작되었다. 이는 생태조례 제정, 함평경제살리기 시민운동 등의 활동으로 표출되었다. 나비축제의 개최로 함평군은 지역의 도로시설과 미관개선 등에 많은 투자를 하여 이에 따른 효과도 나타나고 있다. 축제장까지의 접근성 개선을 위한 기반시설 조성 및 정비 사업의 진행과 경관조성지역 주변의 주거환경개선사업으로 전체적인 미관을 개선하여 낙후지역의 이미지에서 벗어나 친환경지역이라는 특화이미지를 확보하게 되었다. 함평을 상징할 세계 최대 규모의 나비 철쭉동산 조성, 행사장 주변의 함평교 나비 이미지 통합사업, 나비벽화, 꽃아치와 어우러진 나비조형물 등을 통해 함평군의 자연, 문화적 측면을 대내외에 알렸다. 그리고 함평군의 청정 이미지는 군에서 생산되는 농산물의 가치를 한 단계 끌어올리는 데 기여했다.

지역을 나비와 꽃으로 아름답게 가꾸고, 생활의 편의를 향상시키는 함평군의 노력은 대외적으로도 2000년 환경경영대상, 2001년 국토공원화사업 대통령상, 2002년 지속가능한 도시대상, 2003년 한국경영생산성대상, 2004년 글로벌 경영대상, 제1회 그린시티 선정, 2005년 포브스 경영품질대상 등을 통해 인정을 받게 되었다.

### ⑤ 성공요인 및 시사점

함평 나비축제는 짧은 기간 동안에 생태환경축제의 대표 사례로 자리매김하였다. 그리고 나비축제의 성공은 많은 도시민들을 함평으로 불러들였고, 다양한 파급효과를 가져왔다. 함평군의 성공에 있어

가장 큰 요인은 기발한 아이디어 창출에 있다. 우선 축제의 소재가 참신했으며 나비생태관, 친환경농업관, 자연생태체험장, 세계 최대 나비철쭉산, 곤축사육 체험장 등 다양한 체험학습 공간을 준비했다. 그 결과 지역 내에서는 나비와 곤충을 이용한 소득개발뿐만 아니라 친환경농업과 관련한 벤처사업 투자도 촉진되고 있는 것이다.

그리고 무엇보다 군청 직원들과 주민들의 참신한 아이디어가 바로 실행에 옮겨질 수 있는 평가 시스템과 의사결정구조가 중요하게 작용했다. 지자체단체장과 직원, 그리고 주민간 격의 없는 토론과 대화가 이루어질 수 있었기에 참신한 아이디어를 바로 축제에 적용하는 것이 가능했다.

하지만 함평군이 지속적으로 성장하기 위해서는 몇 가지 과제가 남아있다. 함평군의 가장 큰 취약점은 나비축제가 열리는 4월 말부터 5월 초까지 관광객이 집중된다는 것이다. 기존 자원 간의 연계를 통해 4계절 즐길 수 있는 관광 코스를 개발하는 등 새로운 아이디어 모색이 요구된다. 둘째, 함평군 자체적으로 체재형 관광객을 수용할 수 있는 기반이 미흡하다. 셋째, 나비축제는 군 전략사업으로 함평군이 주체가 되어 진행하였으며 지역 주민의 참여는 저조한 편이었다. 생태축제라는 새로운 개념에 대한 인식이 낮았고, 참여할 수 있는 방법이 한정되어 있었기 때문이다. 그동안 나비축제에서 소외됐던 지역 주민들과 향토 문화를 축제의 중심으로 끌어들일 방안을 모색해야 한다.

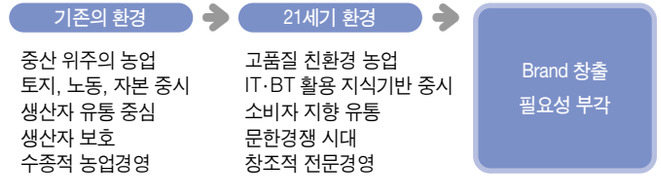


### (2) 안성시 '안성마춤' 브랜드

#### ① 특화브랜드 추진배경

오늘날 세계화, 정보화, 지방화 등 급격한 환경변화에서 지방자치단체는 도시브랜드 판촉과 마케팅을 통한 창의적이고 혁신적인 지역발전을 추구해야 할 자세가 요구되고 있다. 이러한 시점에서 우리나라의 지방자치단체들은 농산물 수입개방과 시장의 다변화, 소비자의 다양화로 지역 산업과 농·특산물의 새로운 마케팅 전략으로서 각 지역별로 지역 특성을 살린 지역의 농·특산물 브랜드 개발에 노력을 기울이고 있다. 안성시는 이러한 시대적 변화의 흐름 속에서 '안성마춤' 이라는 공동브랜드를 개발하여 품질관리 시스템 구축, 홍보 등의 활발한 사업으로 안성 농·특산물 품질의 우수성을 알리고 지역 산업발전의 견인차 역할을 한 사례이다.

[그림 4-8] 21세기의 브랜드 창출의 필요성




경기도 안성시에서 시행하고 있는 '안성마춤' 공동브랜드는 지역적 특성을 잘 활용한 경우이며, 다음과 같은 특징을 살펴볼 수 있다. 공급기한의 제한성에 따른 브랜드 이미지 단절을 방지하기 위해 1품목 1브랜드에서 다품목 1브랜드로 전환(여름철 포도, 가을철 벼, 봄, 가을, 겨울, 인삼, 한우, 쌀)으로 브랜드 연상에 대한 소비자인지도 향상을 꾀하고 있으며, 농산물 품목에 대한 품질관리 시스템을 구축

하여 브랜드 신뢰성 확보와 포장디자인에서 품목별로 독특한 이미지로 공동브랜드에 활력을 불어넣고 있다.

'안성마춤' 브랜드 농산물 연합마케팅을 위한 각종 전후방 사업의 일환으로 안성시에는 지역농업 발전 전략 수립과 협력사업을 제도화하였다. 조례에 의한 품질관리위원회를 구성하여 '안성마춤' 브랜드 관리와 포장지 공급을 제한하였고, 농가에 조직적 관리를 통한 품질관리 참여 브랜드 사용 농가를 지원하였다. 이차보전을 도입하여 농협 유휴자금을 지역농업정책자금화시켜 저리로 농가에 지원하는 등 안성지역농업정보센터를 설치하여 행정 · 농협 공동운영, 지역포털, 전자상거래, 인터넷방송으로 홍보, 판매를 지원하였다.

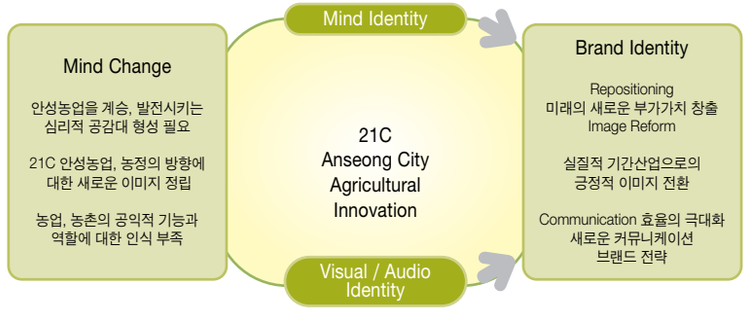
### ② 추진체계

'안성마춤' 은 안성시의 공동브랜드로서, 1997년 안성 지역내 농특산물에 대한 브랜드화를 모색하기 위하여 개발되었다. '안성마춤' 브랜드는 안성시 자체적으로 전략 상품 5개를 선정하고 이를 개별 포장디자인 하는 것으로 시작되었다. 전략상품으로는 포도, 배, 쌀, 인삼, 한우이며 상표등록과 품질관리시스템 구축을 통하여 2002년 '안성마춤' 의 국제통용 브랜드 아이덴터티를 개발하게 되었다.

이러한 '안성마춤' 브랜드 개념과 그 목표는 안성지역의 농업을 발전시키고 마케팅적인 효과를 극대하고자 하는 안성시의 지역농업 발전계획에 근거하고 있다. 안성시 지역농업 발전계획 중 '도전, 창조, 희망' 과 '참가, 연대, 교류' 부분의 구체적이면서 효과적인 실천전략의 하나로서 '안성마춤' 브랜드로 만들어졌다.

- 1999. 2. : 쌀, 포도, 배, 인삼, 한우 등 품목으로 '안성마춤' 상품출원 등록
- 2006. 6. : 안성 6개 지역농협과 인접 7개 농협이 연합하여 안성지역농협사업연합 설립
- 2001. 1. : '안성마춤' 상표사용에 관한 조례 제정으로 품질관리시스템 구축
- 2001. 7. : 행정, 농협, 지역주민, 전문가들의 공동 역할분담과 사업연계로 시너지효과를 노린 안성시 지역농업컨설팅 사업 실시
- 2002. 6. : '안성마춤' 국제통용 브랜드 아이덴티티 개발

[그림 4-9] 안성시의 브랜드 전략




[그림 4-10] 안성마춤 브랜드 개발

'안성마춤' 브랜드는 농산물의 수입개방에 대응하여 세계 최고 수준의 농산물 생산과 차별화 전략으로 브랜드화 하여 대도시 중상류층 소비를 겨냥하고 있다. 품질의 고급화와 단일 품목 브랜

드의 이미지 상승으로 인하여 다른 품목의 인지도가 상승하는 우산 효과를 기대할 수 있다. 안성시는 신농업 발전과 지식 영농 육성, 유통의 정보화, 쾌적한 농업환경 구축 등 농산물 통합관리 시스템의 인프라 구축을 위하여 안성 시민의 이해와 가치적 구심점을 만들기 위한 핵심전략으로서 브랜드 아이덴티티를 완성한 것이다.

[표 4-21] 안성마춤 상표 사용에 관한 조례 내용

| 구 분 | 내 용 |
|---|---|
| 안성마춤 브랜드 및 품질관리 | • 브랜드 및 품질관리를 위한 기구, 지원책, 역할분담 명시<br>• 조례에 의거 매년 시책, 농업금융, 마케팅 실행계획 수립<br>• 농가 및 생산조직, 품질관리 참여 의무 및 권리 명기<br>• 협동조합의 생산 및 유통기반 조성 기능과 지원에 대한 역할 분담 |
| 지역농업 유통 · 정보시스템 | • 행정과 조합의 조직력을 활용한 지역농업 정보비스템 구축<br>• 정책 · 사업 · 마케팅 · 농가참여 전과정의 정보흐름 확보, 공동 활용<br>• 안성지역포탈사이트 구축<br>• 정보화 시대의 정보집중 및 분산기능 강화 |

[표 4-22] 안성마춤 농산물 품목별 기준설정

| 품 목 | 기 준 |
|---|---|
| 포 도 | • 품종 : 거봉<br>• 당도 : 평균 16°이상<br>• 송이 무게 : 400 ~ 700g |
| 배 | • 품종 : 신고<br>• 당도 : 평균 13°이상<br>• 과실의 무게 : 600g 이상 |
| 인 삼 | • 인삼의 종류 및 연근 : 6년근 수삼<br>• 상표 사용 농가 기준 : 6년근으로<br>• 개체당 중량이 100g 이상인 것 |
| 쌀 | • 품종 : 추청<br>• 벼 재배 방법 : 계약재배에 의한 품질인증미<br>• 쌀의 제품형태 : 제현율 12분도 완전립 쌀 |
| 한 우 | • 안성시 고급육 육성 프로그램에 의하여 사육되고 있는 암소 및 거세우로 한정(육질 1등급) |



브랜드의 개발과 함께 중요한 것은 브랜드의 이미지 확보와 유지에 있다. 특히 지역농업 브랜드의 경우, 철저한 품질의 관리가 선행되어야 한다. 안성시는 상표등록과 디자인 개발에 이어 2001년 브랜드 관리를 위하여 '안성마춤 상표 사용에 관한 조례' 를 제정하였다. 이 조례에 따라 생산단계부터 선별 등 품질관리와 적극적 홍보를 시행하고 있다. 안성마춤 상표 사용에 관한 조례에는 '안성마춤 브랜드 및 품질관리' 와 '지역농업 유통 · 정보 시스템' 에 대한 내용이 주로 담겨져 있다.

안성시는 브랜드 관리를 위하여 1999년부터 6개 지역의 '안성지역 농협사업연합' 을 설립하여 운영하였으며, 현재 13개가 운영되고 있다. 이는 안성시 지자체와 함께 자체 사업집단으로서의 브랜드에 대한 동기 부여와 함께 브랜드를 스스로 관리하고 실행하기 위한 방법이다. 이 사업연합을 통해 브랜드의 관리, 유통, 광고 및 홍보의 목표와 전략에 따라 실행하게 된다.

이와 더불어 브랜드 사용농가 사후관리를 실시하고 있다. 농산물 출하 전 검사 및 출하품을 검사를 통해 상품의 품질을 유지하고 사용권한이 없는 농업인 및 상표 사용시에는 과태료 부과 및 고발로서 조치하도록 하고 있다.

[표 4-23] 안성지역 농협사업연합 목표 및 구성조직

| 구 분 | 내 용 |
|---|---|
| 안성지역 농협사업연합 목표 | • 경제사업 중심 조합체질 개선으로 조합원 실익사업 수행<br>• 연합사업으로 개별 조합의 한계 극복<br>• 규모화 · 전문화가 필요한 신규 사업을 공동개발<br>• 안성지역 농협발전계획 수립에 근거하여 각종 정책사업 활용<br>• 안성마춤' 브랜드 사업관리 및 보전의 실행 |
| 안성지역 농협사업연합 구성조직 | • 참여조합 : 안성관내 13개 지역농협<br>• 사업연합 기관 : 운영위원회 |

또한 품질의 유지를 위하여 휴대용 당도 측정기 등 각종 기자재를 지원하고 있다.

안성시는 브랜드 개발뿐 만 아니라 브랜드의 다양한 홍보 전략을 통해서 지역 상품 및 지역의 전체적인 이미지를 고취시키고자 하였다. 지속성 확보 및 이미지 유지를 위하여 포장재 개발, 포장재의 통일화를 통하여 브랜드의 우수성을 알리고자 하였으며 특히 홍보 매체를 활용한 광고를 통해 집중적으로 홍보하였다. 초기에는 안성시에서 생산되는 농특산물을 알리는 데 주력한 고지성 광고를 주로 활용하였으며, 2001년부터 농특산물의 특성상 농산물의 안정성, 고급성 등의 이미지를 강조하고자 '안성마춤' 브랜드의 홍보로 방향을 전환하여 이미지 광고를 실시하였다. 1999년부터 TV CF, 조형물, 지하철 광고, 베스트 숍, 쌀밥집 운영 등의 지속적 광고효과로 인지도가 급격히 상승하였다.

[표 4-24] '안성마춤' 농산물 품목별 기준설정

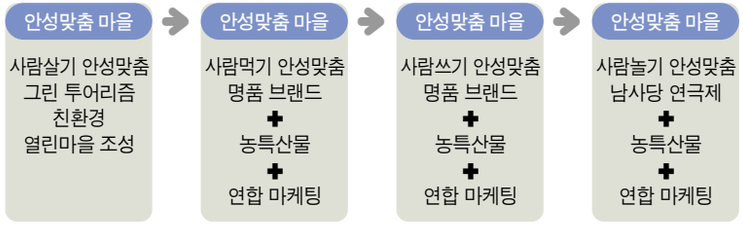
| 연차별 | 홍보 대상 | 홍보 내용 |
|---|---|---|
| 1999-2000 | 개별 농특산물 | 안성마춤 농사물에 대한 인식 제고 |
| 2001-2002 | 안성마춤 브랜드 | 안성마춤 브랜드에 대한 통합적 인지도 제고 |
| 2003 이후 | 안성마춤 문화 | 지역 문화관광과 연계한 브랜드 홍보 |

[그림 4-11] 온라인을 통한 안성마춤 브랜드 상품의 홍보

안성시는 이러한 도시브랜드 관리 및 홍보 뿐 만 아니라 브랜드 시스템 강화와 확대에 주력할 계획이다. 본격적 농산물 수출에 대비한 국제통용 브랜드 체계 마련 및 기능성, 안정성으로 이미지 차별화를 추진하고 농 · 특산물 홍보를 위한 캐릭터를 개발하고자 하고 있다. 또한 낱개 상품 브랜드 표시, 상표 사용권한의 농협 이양, 산지유통센터의 기능 개편 등 브랜드 시스템을 강화하고자 하였다.

또한 안성 농업의 21세기 종합 생명 · 문화 산업화를 이루기 위한 안성지역의 지적자산을 활용한 사업을 본격 추진할 계획이다. 2003년부터 '안성마춤' 브랜드 이미지의 확대와 관광을 기반으로 한 농 · 특산물 홍보와 판매에 주력할 것이다. 각 지자체의 브랜드와 디자인 개발은 지역 특성에 맞는 정체성을 확립하고 지역문화를 발전시키고자 하는 노력의 일환이다. 안성시는 이미 구축된 지역 농특산물 브랜드 이미지와 더불어 안성시가 보유한 '지역 이미지'를 사업화하여 수익을 올릴 수 있는 사업을 계획하고 있다. 안성시의 브랜드는 상품 외의 지적자산, 즉 휴식공간, 체험공간, 관광사업, 각종 인적 교류를 통하여 소비자와 생산자가 이웃으로 어우러지는 교류의 장을 만들어나갈 것이다.

[그림 4-12] '안성마춤'의 지역이미지화 과정




### ③ 성과

'안성마춤'이라는 브랜드는 안성시의 적극적인 브랜드개발 및 품질관리, 브랜드 홍보 전략을 통해 안성시 및 브랜드 인지도가 상승하

였다. '안성마춤' 은 제4회 대한민국 디자인 및 브랜드 대상을 수상하였으며, 2002년 KBC(Korea Brand Conference 2002)브랜드 우수사례 발표업체로 선정되었다. 또한 2002년 실시된 농축산 브랜드 평가결과에서는 각 부분에서 만점을 받았다. 2003년에는 한국브랜드협회(Korea Branding Association)에서 주관하는 고객감동 브랜드로 선정되었으며 fn리서치&컨설팅에서 2003년 3월 전국의 소비자를 대상 조사를 근거로 부문별 1위 브랜드로 선정되어 인증서를 수여받았다.

[표 4-25] '안성마춤' 브랜드의 평가

| 2002. 경기개발연구원 | | 2002. 농축산신문(5점 만점) | |
|---|---|---|---|
| 1위 | 용인 에버랜드 | 브랜드 네임 | ★★★★★ |
| 2위 | 용인 민속촌 | 브랜드 로고 | ★★★★ |
| 3위 | 포천 막걸리 | 상표권 | ★★★★★ |
| 5위 | 이천 도자기 | 사업 트랜드 | ★★★★★ |
| 10위 | 안성마춤 배 | 품질관리 | ★★★★★ |
| 16위 | 안양 SBS 스타스 농구단 | 광고 및 판촉 | ★★★★ |

이러한 브랜드 인지도의 상승은 각 농산품의 수상실적으로 이어지고 있다. 각 품목들이 브랜드 인지도 및 판매율, 품질 등의 전국 규모의 대회에서 많은 수상실적을 보이고 있는 것이다. '안성마춤 인삼' 은 2002년부터 2005년까지 농림부가 실시한 품평회에서 잇따라 1위를 차지하여 전국 유일의 품질인증을 받은 인삼이 되었다. '안성마춤 한우' 는 2003년 농림부에서 주관한 전국축산물 브랜드 경진대회에서 1위를 차지했으며, 2004년과 2005년 연속 한국소비자모임에서 선정한 우수축산물 브랜드로 인증을 받았고, '안성마춤 쌀' 은 2003~2005년 전국소비자단체에서 1등 수상과 전국 최초로 ISO9001 품질인증을 획득했다. 안성마춤 배의 경우 매년 1월 4일 서울 가락동 경매시장에서 이 배의 가격이 결정되기 전까지는 다른 배의 가격이 형성되지 않을 정도로 배 값의 기준이 되고 있다.

[표 4-26] '안성마춤' 품목 별 수상실적 (단위 : 천명, %)

| 구 분 | 내 용 |
|---|---|
| 쌀 | 1998~99 전국 쌀생산 종합대책 우수상<br>1998 농업시책 최우수상(경기도)<br>1999 전국 쌀생산 종합대책 우수상<br>2000~2001 농정업무 종합평가 우수상<br>1999~2000 전국 쌀품평회 대상<br>2001 경기미 쌀품평회 대상<br>2002 경인일보 상반기 히트상품 선정 |
| 한우 | 2000 전국 한우고급육 경진대회 브랜드 최우수상<br>2000 축산종합시상제 전국 최우수<br>2001 경인일보 히트상품 선정 |
| 배, 포도, 인삼 | 1998 전국인삼품평회 최우수상<br>1999, 2001 전국 우수과실품평회 대상<br>2001 경기도 우수과실품평회 대상, 은상 |

### ④ 성공요인 분석

안성시의 '안성마춤' 브랜드를 통한 지역산업 활성화의 성공요인은 다음과 같이 '브랜드의 차별화', '지자체의 적극적 추진의지', '철저한 브랜드 관리', '친환경 · 문화사업의 연계' 의 네 가지로 나누어 살펴볼 수 있다. '안성마춤' 의 성공요인으로서 첫째, 브랜드의 차별화 전략을 들 수 있다. 안성시는 다른 지역 농특산물에서 맛볼 수 없는 국내 최고의 품질을 지향하는 고품격 브랜드의 이미지 전략을 추구하여 경쟁상품과 현격한 차별화를 두고 있다. '안성마춤' 브랜드는 지역 특산물의 명품 브랜드의 혁신과 고품질, 고가격, 고부가가치 전략으로 브랜드 인지도와 함께 평가면에서 좋은 결과를 얻었다.

전국 규모의 대회에서의 많은 수상은 지역특산물의 고급 브랜드로서 인정을 받은 것이다.

둘째, 지자체의 적극적인 추진의지이다. 안성시는 농특산물 브랜드로서는 최초로 지자체가 막대한 예산을 투자하고 각종 정책을 입안하는 등 강하고 지속적으로 추진하였다. 안성시는 고품질, 안전성, 차별성을 기반으로 한 '안성마춤 브랜드 마케팅 5개년 계획' 을 수립하고 관계자들을 대상으로 안성마춤 브랜드 마케팅 혁신위원회 워크숍을 년 1회 이상 개최하고 있다. 또한 상품성 제고를 위해 품질 · 브랜드 관리 분과위원회를 구성해 운영하고 있으며, 전문 유통가들로 구성된 브랜드 아카데미도 운영하고 있다.

셋째, 철저한 브랜드 관리이다. 안성시가 상표권을 소유하고 상표사용권을 자격 농가에 부여한 후 조례에 따라 엄격하고 지속적인 품질관리로 농가의 브랜드 마인드 정착과 브랜드 품질 상승에 큰 기여를 하고 있다. 이러한 철저한 상품 브랜드의 관리로 '안성마춤' 이라는 브랜드는 2002년 대한민국 디자인 및 브랜드 대상 브랜드 부문 농림부장관상을 수여하였다.



## 2. 외국사례

### 1) 일본의 마찌즈꾸리 운동

#### (1) 개요

**① 변화과정**

일본에서는 1950년대 후반부터 마찌즈꾸리(まちづくり)라는 이름으로 마을만들기 운동이 시작되었다. 히로하라(廣原, 1973)는 마찌즈꾸리를 '과학에 근거한 주민 자신의 자발적이고 지속적인 주거환경 개선운동' 이라고 정의한 바 있다(小泉秀樹, 2006). 1970년대 초에는 산업화로 인한 공해문제 해결에 초점을 맞추었으나, 이후 일상생활에 필요한 시설이나 공간 만들기를 비롯하여 지구 차원의 도시정비 또는 재개발 사업 등 제도화된 사업에 이르기까지 다양한 영역으로 확대되었다.

이러한 과정에서 많은 지자체는 마을만들기를 위한 다양한 제도를 정비하였는데, 대표적인 사례로는 마을 만들기를 지원하기 위한 조례의 제정이다. 최근 마을 만들기의 영역과 의미도 확대되면서 마찌즈꾸리는 도시계획, 지구계획, 건축 등 다양한 분야의 제도적 또는 비제도적 영역까지 포함하는 의미로 사용되고 있다. 현재 마찌즈꾸리를 목적으로 하는 비영리단체(NPO) 수가 동경에만 벌써 1,500개가 넘고 그 활동목적도 주거환경개선 뿐만 아니라 시민참가, 녹지 및 농지 보전, 고령자들이 생활하기 쉬운 마을 만들기, 중심시가지 재생, 주택단지 재건축, 도심부의 저렴주택 공급, 노숙자 주거 확보 및 생활재건, 하천유역의 환경보전 및 이용, 광역적 관점에서의 방재대

책 등 넓게는 도시계획에서부터 작게는 마을단위의 마찌즈꾸리에 관한 정책 제언 등 다양한 활동들이 일어나고 있다(小泉秀樹, 2006).

### ② 도시계획제도로서의 마찌즈꾸리 조례

일본의 경우 도시계획관련 법률이나 제도를 수정하기보다 지자체별로 마찌즈꾸리 조례를 제정함으로써 협동적 도시계획시스템을 구축하는 방식으로 활동이 진행되고 있다. 마찌즈꾸리는 기존 도시계획법이나 제도가 가진 과제나 약점을 현장의 시각에서 극복하고 국가와 시장(市場)으로 양분화된 도시계획에 대해 국가나 시장을 통치하는 새로운 도시사회의 통치시스템을 구축하기위해 도입되었다.

협의시스템(대화)의 정착, 도시계획에서 민주적 의사결정 프로세스의 명확화, 종합적이고 일체적인 토지이용 규제시스템, 계획 · 규제에 의한 사전확정성을 보완하고 시가지의 미래상을 명시하기 위한 계획우위의 체계구축 등이 대표적인 특징이다. 이는 법과 제도의 한계를 보완하고 행정상의 수요에 적절히 대응하기 위한 것이며, 국가나 시장이 아니라 시민형 사회나 지역 공동체의 이념이 새로운 도시사회의 통치를 위한 계획시스템으로 발전되도록 하는 것을 목적으로 한다.

1981년 고베시를 시작으로 다음해 세타가야구가 조례를 제정하였는데 '마찌즈꾸리 운동에 기반을 둔 지구(地區)차원의 시가지환경개선' 을 법정 지구계획에 대한 절차조례 도입을 계기로 제도적으로 정착시킨 것이라 할 수 있다. 초기 조례는 법 · 제도적 성격이 아닌 '중간적' 규제제도의 성격이 강하였는데, 세타가야구의 경우 사업적 대응을 위한 사전절차로서의 역할도 수행하였다. 또한 엄격한 도시계획법 체계와는 달리 주민의 자발적인 운동차원이며 변화에 효과적으로 대응하는 융통성 있는 제도였다. 참여대상을 토지소유자에서 주민으로 확대, 계획 제안권 도입, 지구차원의 계획 및 방침에 근거한 협의 등 도시계획법이나 건축기준법에서 부족하거나 도입하기 힘들었던 계획시스템을 지자체의 행정제도로 정착시키는데 조례가 중요한 역할을 하였다.

1980년대 경관관련조례가 널리 보급되면서 조례제정이 정체되기도 하였으나 1990년대 전반 버블경제와 투기적 리조트맨션 건설에 대응하기 위해 활발한 조례제정이 진행되었다. 지자체 차원에서 토지이용계획과 규제를 근거로 개별적인 개발에 대해 협의를 하도록 하였는데, 마쯔루에서는 주변지역 주민들의 의견을 반영하는 제도, 행정지도에 대한 사업자 · 주민의 청원(appeal)제도, 마찌즈꾸리 심의회의 심의, 의회에서의 최종결정 등을 통해 하나의 마찌즈꾸리 제도체계를 만들었다.

1990년대 후반이후 다른 지자체로 급속히 확산되면서 다양한 종류의 조례가 제정되었다. 도요나까(豊中)시에서는 단계적 마찌즈꾸리 지원을 위한 조례를 만들어 성공하였다. 조례를 개정한 세다가야구와 가마꾸라에서는 지구 마찌즈꾸리와 마스터플랜, 개발협의가 정합성을 가진 계획체계를 갖추도록 하는 '종합적인 마찌즈꾸리 조례' 가 제정되었다.

2000년 이후에는 지자체별 표준화, 법정 지구를 마찌즈꾸리 조례에 의한 협의와 연결시켜 협의의 실효성을 높이게 하였으며 절차위반에 대해 형사처분을 부과하는 등 법적으로 강한 구속력을 가진 조례를 만들기도 하였다. 2002년 조사에 의하면 이미 400개 가까운 시정촌에서 마찌즈꾸리 관련조례가 제정되었으며 학습효과에 따른 경쟁과 창조적 시도로 인해 향후에도 다양한 형태의 조례가 지속적으

로 확대 · 보급될 것으로 전망되고 있다.

### (2) 활동의 조직화 과정

#### ① 마찌즈꾸리의 개념변화

고도성장을 이룬 1960년대 중반, 소득증가가 반드시 삶의 질을 보장해주지 않는다는 인식이 확산되자, 물리적 기능개선 위주의 기존 도시계획제도를 마찌즈꾸리 운동으로 보완하고자 하였다. 이시다(石田, 2004)는 마찌즈꾸리와 도시계획과의 관계를 설명하기 위해 마찌즈꾸리 활동이 전개되어 온 양상을 '대항', '병존', '협조'의 단계적 개념을 통해 설명하고 있다(小泉秀樹, 2006). 마찌즈꾸리는 1970년대에 주민운동으로 상징되는 '대항'의 상태를 거쳐, 1980년대는 도시계획의 「틀」이나 관련 시책 내에서 지구계획이나 각종 주거환경정비사업에서 마찌즈꾸리 개념을 적용한 사업수법이 자리 잡게 되었다. 이러한 배경 위에서 1990년대 이후에는 주민이 주체가 되어 도시계획을 수립하는 협조, 협동의 계획시스템에 대한 필요성이 증대되었고 이제는 정착단계에 있다.

#### ② 목적

일본의 경우 살기좋은 지역만들기의 가장 큰 목적은 거버넌스(governance)체제로의 변화에 따른 도시 공공성의 확장으로 볼 수 있다. 1960년대 후반 서구의 전통적 합리주의에 근거한 종합계획이론은 다비도프(Davidoff, 1965) 등의 변호론적 계획(advocacy planning)에 의해 비판을 받았는데, 도시계획은 시민과 전문가간의 대화를 통해 '경험적 지식'과 '전문적 지식'을 상호 제공하는 것이라는 자성의 목소리가 커지게 된다(Friedmann, 1973).

사회 구성원은 막연한 공중(公衆)이 아니라, 공공 주체를 포함하여 다양한 이해단체, 주체들의 집합으로 볼 수 있으며, 이들 주체간 대화를 통해 계획의 종합성, 합리성을 높여가는 것이 필요하게 되었다(Innes, 1996). 이와 같은 패러다임의 전환은 상대성, 순환성, 주관성, 합의성, 불확실성으로 변화하는 공공성의 개념 변화와 거의 일치하고 있다. 또한 공공 공간에서 시민사회가 통치하는 부분이 확장되고 있으며, 이에 따라 계획시스템이 거버넌스(governance) 시스템으로 변화되고 있다. 과거 정부 및 행정 중심의 계획시스템에 영리기업의 거버넌스가 조합되면서 진행되어 온 일본의 도시계획 법 · 제도와 도시재생정책이 존재하는 가운데, 또 다른 한편으로는 점차 시민사회의 영역확대를 목적으로 발달해 온 마찌즈꾸리 조례가 전개되고 있는 실정이다. 즉, 일본의 마찌즈꾸리는 작은 단위인 마을에서 주민참여를 통해 스스로 도시환경을 개선함으로써 공간의 공공성을 높이기 위한 목적으로 추진되고 있다.

#### ③ 활동범위의 확대

마찌즈꾸리라는 용어의 뿌리는 2차 세계대전 후 미군이 일본을 점령할 당시 미국에서의 '커뮤니티 조직화(community organizing)'를 번역한 말로 사용하면서 시작된 것으로 보인다. 당시, 마쓰다 시로(增田四朗)와 같은 사회학자를 중심으로 주민 스스로에 의한 지역사회 형성이라는 의미로 마찌즈꾸리(まちづくり)라는 용어를 사용한 사례가 여러 군데서 발견되고, 또 나미에(浪江) 등의 무라(村)즈꾸리(부락만들기) · 마찌(町)즈꾸리(마을만들기) 운동도 전후 민주화의 흐름에서 주민자치를 운동차원에서 전개하려고 한 것이었다(와

타나베(渡辺) · 코이즈미(小泉) 외, 1997).

1950년대 후반부터 운동적 의미에서 '마찌즈꾸리' 라는 용어가 사용되었으며, 1960년-1970년대에는 지금과 같은 다양한 형태의 마찌즈꾸리 활동이 나타나기 시작하였다. 예를 들면 유흥시설입지반대부터 문교지구 지정(도시계획의 지정)으로 자리 잡은 국립운동이나, 구획정리반대운동으로부터 전환되어 지역 전체의 종합적인 시가지 정비를 주민의 강한 리더십으로 실현하려고 시도한 나고야(名古屋)의 사카에히가시(榮東)지구, 또 와인을 중심으로 한 이케다마치(池田町)의 지역진흥, 야하기(矢作)강 유역의 환경보전, 나가레야마시(流山市)의 참가형 단지 재건축 등 폭넓은 활동이 전개되어 어느 정도 성과도 이루고 있다.

1960년대 후반을 거쳐 1970년대에 들어오면서 니시야마 우조우(西山卯三)의 연구그룹은 고베시를 중심으로 한 관서지방에서 주민에 의한 주거환경정비를 지향한 마찌즈꾸리(町づくり)가 아닌 마찌즈꾸리(街づくり), 즉 거리 만들기가 실천되게 되었는데 이 그룹의 일원인 히로하라(廣原, 1973)는 최초로 '마찌즈꾸리' 에 대한 이론적 정의를 내린 바 있다(小泉秀樹, 2006). 한편 고베시 마노(眞野)지구는 이러한 이론의 실증을 위한 실험의 장이었다.

주거환경정비, 시가지정비를 지향하는 1980년대의 「마찌즈꾸리」는 주민 스스로가 아닌 오히려 행정이 발의하고 주민과 전문가가 협조하는 형태로 활동이 진행되었다. 관동지방의 세타가야구(世田谷區), 스미다구(墨田區), 사이타마현(埼玉縣)의 아게오시(上尾市) 등에서는 밀집시가지의 정비에 초점을 맞춘 각종 실험적인 사업이 진행되었고 1980년대 후반부터는 사토(佐藤) 등을 중심으로 이론화하려는 시도도 있었다.



한신(阪神)대지진 때에는 재해복구적 도시계획의 관점에서 마찌즈꾸리가 행해졌는데 주민참여차원에서 볼 때, 기존 도시계획 의사결정 시스템의 문제가 분명하게 노정되기도 하였다. 그 후 '시정촌 도시계획 마스터플랜' 의 수립이 활발해지면서 전국적인 주민참가가 이루어졌고, NPO법 또한 제정되어 주민의 주체적 활동이 각지에서 다양하게 전개되고 있다.

[표 4-27] 시대별 마찌즈꾸리 활동범위 변화

| 시 기 | 특 징 | 활동범위 |
|---|---|---|
| '60년대 | 고도 경제성장 | 혁신 자치체시대, 주민참가론, 공해 등 반대운동, 요코하마시 아스카다(横浜市飛鳥田) 시정, 마치다시(町田市) 단지백서, 나고야 사카에하가시(名古屋榮東), 고베 마노/마루야마(神戸野/丸山) |
| '70년대 | 집권형 복지국가 | 마찌즈꾸리 조례, 마찌즈꾸리 협의회, 지구계획(안단계 참가제도), 고베/세타가야 · 다이시도(神戸/世田谷 · 太子堂), 토요나카 쇼나이남부(豊中庄內南部) |
| ' 80년대 | 버블 경제 | 마찌즈꾸리 워크숍, 마찌즈꾸리 센터/하우스, 마찌즈꾸리 제안공모방식, 마노(眞野)마찌즈꾸리 25주년제, 워크숍 전국교류회 |
| ' 90년대 | 평성(平成) 대불황 | 한신아와지(阪神淡路)대지진, NPO법, 지방분권일괄법, 개호(介護)보험제도, 마찌즈꾸리 NPO, 커뮤니티 비즈니스, 시민활동추진조례, 자치기본조례, 니세코쵸(ニセコ町) 카나가와 야마토시(神奈川大和市), IT, 협동, 지역통화 |
| 2000년대 | 새로운 공공사회 | 새로운 공공, 시민제안협동방식, 근린자치정부, 커뮤니티 경제(ex. Com Bank), 커뮤니티 운영 지역력(地域力) 개념 |

자료: 林泰義. 2006. p11

### ④ 조직화

마찌즈꾸리 변화과정에서 행정주체는 다양한 방법을 통해 마찌즈꾸리를 확산시키고자 조례와 같은 제도적 지원 장치를 마련하였다. 조례제정의 목적 중 하나는 협동적 도시계획 시스템의 구축으로서, 최초의 조례제정은 1981년 고베시, 다음해에는 세다가야구에서 있

었다. 이들 조례들은 '마찌즈꾸리 운동에 토대를 둔 지구(地區) 차원의 시가지환경개선' 을 법정 지구계획에 대한 절차조례 도입을 계기로 제도적으로 정착시킨 것이다. 이후 제정된 유사 조례들은 '지구의 계획' 을 제안하는 권리와 제안된 계획을 공식적으로 결정하는 과정을 규정하고 있다.

마찌즈꾸리는 운동차원에서 진행되었고 변화에 대응할 수 있는 체계를 마련했다는 점에서 도시계획법 체계와는 크게 다르며, 또 도시계획을 보완하는 의미도 가지고 있다. 또한 토지소유자에서 주민전체로 참여 범위의 확대, 계획 제안권 도입, 지구차원의 계획 및 방침에 근거한 협의 등을 포함시킴으로서 도시계획법 및 건축기준법에는 결여되었던 시스템을 보완하였고, 3차원적 형태를 만들기 힘들었던 도시계획시스템을 새로운 지자체의 행정제도로 자리 잡게 하는데 기여하였다.

1990년대 전반 버블 경제, 투기수요에 따른 과도한 리조트 맨션 입지를 규제하기 위해 마쯔루(眞鶴), 가께가와(掛川) 유후인(湯布院) 등 지방 도시에서 조례제정이 계속 이어졌다. 이들 지역의 공통점은 지자체 단위에서 토지이용계획, 규제를 근거로 하여 개별의 개발협의를 하게끔 되었다는 것이다. 특히, 마쯔루에서는 토지이용규제기준, 미의 기준을 정하여 개발협의의 근거로 활용하였으며 개발협의 및 심의시스템을 매우 정교하게 구축하였다. 주변지역 주민들의 의견을 반영하는 제도나 행정지도에 대한 사업자 · 주민의 어필(appeal) 제도, 마찌즈꾸리 심의회의 심의, 그리고 의회에서의 최종결정 등을 잘 조합한 알기 쉽고 일관된 계획체계를 구축하였다.

그 뒤 센비끼(線引き) 제도, 개발허가제도 등의 미비점이나 제도 밖 사항을 메우는 것을 목적으로 마쯔루나 유후인 등에서 조례가 제정되었다. 새로운 조례는 개발의 개념을 확대하고 보다 대상을 넓혀 개발행위를 정의하고 있다. 또한 센비끼 제도의 대상 밖인 도시계획구역외 지역이나 센비끼를 하지 않은 도시계획구역에 대하여 일정한 규제력을 가지고 제어하고자 하였다.

### (3) 도시계획의 역할구조

#### ① 계획주체

마찌즈꾸리 조례가 급속히 보급된 이유는 '시정촌 도시 마스터플랜' 의 수립과정에서 시민참여가 활성화되었고 그 성과로 마찌즈꾸리 관련 NPO가 많이 생겨났으며 건축기준법의 개악으로 인한 맨션 분쟁 격화 등이 있었기 때문이다. 조례의 확산은 주민참여의 한 형태로서 계획제안이 가능하였기 때문이기도 하다. 西尾(1975)에 따르면, 주민참가는 일반적으로 기관의 계획참가, 교섭, 운동, 자주관리의 형태로 분류가 가능하다. 자주관리란 지구와 관련된 여러 사항에 관한 계획수립, 결정, 실시 등의 권리에 대하여 일정한 권한 위양이 이루어지는 경우를 말한다.[4)]

마찌즈꾸리 조례에 근거한 지구차원의 계획제안 권한의 위양은 이러한 자주관리에 해당하거나 혹은 주민참여형태에 가까운 것으로 보인다.

예를 들어 1960년 중반 나고야시의 구도심지역인 사가에 히가시(榮東)지구를 재개발하는 과정에서 일본 최초로 주민주도형 마을 만들기가 시작되었으며, 고베시 마노(眞野)지구는 1965년부터 현재까

4) 이는 개념적으로 '자치' 에 가까우나, 권한 이양이 일정 범위에 머물고 있는 점, 활동 재원을 행정 등 외부에 의존하는 점 등에서 참가의 범주에 포함된다.

지 활동이 진행되고 있다. 또한 동경도 세타가야구(世田谷區)는 1975년 민선으로 선출된 구청장이 주민참여를 통해 구 행정을 이끌겠다는 확고한 의지를 피력한 후, 거의 모든 행정에 주민참여가 도입되었으며 마을 만들기 센터, 조례, 펀드, 지소 등을 설치하여 마을 만들기에 대해 체계적인 시스템을 구축하였다.

주민참여에 의한 조성된 녹도의 모습 - 세다가야구(世田谷區)

미카타시에서 주민참여에 의해 조성된 역전 상가와 주거지내 공원

유후인마을의 전경과 잘 정비된 가로를 운행하는 관광용 마차

자료: 이명규, 2006

동경도 미타카시(三鷹市)에서는 주민참여를 통해 도시기본계획을 수립하였으며, 오이타현 유후인마을(湯布院町)은 마을 만들기를 통해 일본최고의 생태관광마을로 변신한 대표적 농촌마을이 되었다.



연간 방문객이 5백만 명에 달하며, 도시 마케팅을 성공적으로 실시한 마을로 유명하다. 영화관이 없음에도 영화제를 개최하였고, 볼품없던 마을을 아름답고 편안한 장소로 탈바꿈시켜 일본 내에서도 가고 싶은 마을로 선정된 바 있다.

### ② 계획주제

커뮤니티중심의 계획은 사회적 자본(social capital) 형성을 하나의 척도로 하여 계획 · 프로그램을 조금씩 만들어가는 것이라고 할 수 있다. 인간끼리의 유대를 중시하는 사회적 네트워크야 말로 사회적 자본으로 볼 수 있는데 상호호혜(reciprocity)의 규범이나 시민참여(civic engagement)의 형태로 사회자본을 풍부하게 계승한 사회일수록 자발적 협력이 쉽다(Putnam, 1993). 즉 신뢰, 규범, 네트워크라는 사회조직의 여러 특성이 사회자본이며, 협조적 행동을 촉진함으로써 사회의 효율을 높이는 작용을 하는 것으로 정의할 수 있다. 이러한 개념은 엔도(遠藤) 야스히로의 '마찌 키우기' 및 미야니시(宮西)의 '지역력' 이라는 개념과도 연결된다. 엔도는 R.B. 그라츠의 '도시재생' 에서 '도시의 양육(urban husbandry)' 에 촉발되어 이러한 개념을 제창하였다(박재길 · 이왕건외, 2006). 이와 관련하여 마미야(間宮)는 도시의 양육은 제이콥스의 '도시를 키운다(nourish)' 나 알렉산더의 '도시를 치유한다' 라는 말에 공통적으로 적용되는데 '도시는 도시가 지닌 자연의 성장력을 활용하면서 도시를 형성해야만 한다는 것을 의미하고 있다' 고 주장하고 있다.

커뮤니티 중심계획은 기본적으로는 다양한 주체의 발의에 근거하여 자율적으로 물리적 · 비물리적 환경을 형성하는 활동을 육성하는 일이나, 그것들을 상호 조정하는 일, 그러한 것을 가능하게 하는 사

회적 물적 자본(social capital)을 형성 · 축적하는 일이라고 할 수 있다. 전반적으로 협의와 합의, 관계성의 구축, 주체 형성, 점진성을 확보하기 위한 척도로 평가한다는 점에서는 공통점이 있다.

지구 마찌즈꾸리나 도시 마스터플랜 수립에서 도입한 제안방식은 많은 연구자가 지적하듯이 아직 미숙하지만 다양한 발의를 키우면서 제도적으로 자리매김을 해가고 있으며, 더욱 정착, 발전시킬 필요가 있는 것으로 판단하고 있다. 또 공공권(公共圈) 형성의 관점에서 다양한 활동을 키우기 위해 다양한 지원, 조정절차를 충실히 수행해가는 것도 필요하다고 생각한다. 환경평가, 커뮤니티 회의, 지역내 의견수렴 등 대화와 조정을 가능하게 하는 기법을 발전시킬 필요성이 있는 것으로 주장하고 있다.

또 과거의 커뮤니티 카르테(Karte)를 인터넷 등을 활용해 각 주체로부터의 정보입력(input)이 가능하게 하고, 저장된 정보가 점차 공개되도록 하고 있다. 향후 지역의 현상을 다양한 주체가 모니터하고 그 결과를 수시로 그리고 널리 보여주고 축적하는 기법과 시스템의 개발이 필요하다. 그러한 제도와 계획기법을 근거로 활약하는 전문가를 선정하고 확보하는 것, 전문가를 육성하기 위한 교육 등은 일본 마찌즈꾸리 활동의 남은 과제이다.

### (4) 도시정책방향

1970년대 초반까지 일본에서 커뮤니티에 대한 논의는 1969년 국민생활심의회 커뮤니티 문제 소위원회의 '커뮤니티-생활의 장에서의 인간성의 회복' 측면에서 논의되었다. 구체적으로 말해 '자립한 개인과 가족을 구성주체로 하여 지역성과 각종의 공통목표를 가진 개방적이고 신뢰감 있는 집단으로서의 커뮤니티' 를 향한 '행정과 시민의 협력을 요청한다' 는 것이었다. 즉, 전통적 지역사회와 근대 도시사회는 시대적 요구에 적합하지 않으므로 새로운 근대적 지역공동체로서 커뮤니티를 만들 필요가 있다고 생각한 것이다.

여기서 지역사회의 '지역' 이란, 어디까지나 편의적으로 설정된 지리적 공간범위에 지나지 않으며, 실제로 '연대' 하는 범위는 조직이나 개개인의 네트워크에 의존하므로 일반적인 경계를 설정하기가 어렵다. 일본의 경우 각종 테마 커뮤니티[5]와 정회(町會) 등의 행정구역을 단위로 한 지역조직이 섞여서 복잡하게 존재하고 있는 상황이며 과거의 협회(association)와 커뮤니티라는 이념적 구분이 지역주민 내지 시민의 활동실태를 이해하는데 의미를 잃고 있다. 따라서 일본에서는 커뮤니티 중심의 계획은 현대의 각 지역사회를 구성하고 있거나 있다고 생각하는 시민 · 주민의 다양한 자율적 활동과 이를 받쳐주는 조직 실태나 커뮤니티적인 것의 사회적 기능에 기반을 두어 이루어지고 있다.

일본에서 조례에서 규정된 지원이나 실제 행해진 활동지원정책은 기술적 지원, 활동조성(사업 등의 경비를 포함), 기타 지원(장소 등의 대여)의 세 종류가 있다.

첫째, 기술적 지원이란 직원에 의한 상담(도요나까시), 정보제공(세다가야구, 가마꾸라시), 직원 파견(도요나까시 마찌즈꾸리 지원팀 운용), 컨설턴트 등 전문가 파견 등으로 구성되어 있다. 전문가 파견에 관해서 구체적으로 살펴보면 우선 전문가 선택권을 들 수 있다. 전문가 선택권이란 주민조직과 지자체가 전문가를 선택하는 것으로서, 전자의 예로는 가마꾸라와 도요나까를, 후자의 예로는 세다가야

5) 특정 지역을 단위로 하면서 오히려 특정 테마를 대상으로 하여 공동 활동을 하고 있는 단체

와 가께가와를 들 수 있다. 또한 대표성을 요구하느냐, 요구하지 않느냐에 따른 조성주체에 관한 조건, 성과제출이 의무화되어 있는가에 따른 성과제출 요건 등이 있다.

둘째, 활동조성은 협의회에 대한 활동조성(세다가야구, 도요나까시)과 임의단체(세다가야구, 도요나까시)에 대한 조성이 있다. 그러나 임의단체의 조성에 대해서는 세다가야구에서는 아직 운용되지 않고 있으며, 도요나까시의 사례만 있다. 조성주체에 대한 대표성 여부, 조성액 등도 조례마다 차이를 보이고 있다.

셋째, 그 외 장소지원과 같은 기타지원을 들 수 있다. 일례로 세다가야구에서는 조사・연구, 학습활동(견학회, 공부회), 광고활동(팸플릿 제작 및 배포), 사무운영 등 활동내용별로 각각 조성액의 상한을 30만 엔, 25만 엔, 20만 엔, 10만 엔으로 규정하고 있다.

#### (5) 성공요인과 시사점

일본에서 마찌즈꾸리 활동이 시민운동으로 정착되고 활동영역을 지속적으로 확대함으로써 제도로서, 동시에 시민활동으로 성공할 수 있었던 이유는 다음과 같다. 첫째, 법률이나 제도로서의 도시계획을 보완하고 각 지자체의 고유특성을 반영할 수 있도록 지자체별 조례가 제정되었다는 점이다. 일반적으로 도시계획법이나 관련제도는 엄격성, 경직성, 획일성이라는 고유특성을 가지고 있어, 생활현장에서의 다양한 주민요구를 수용하기에는 한계가 있다. 조례는 이러한 한계를 현장의 관점에서 극복할 수 있다는 제도로서의 장점을 지니고 있다.

둘째, 마찌즈꾸리는 변화하는 주민들의 요구를 적절히 수용할 수 있었다. 시간의 변화에 따라 도시문제도 달라지며 주민들의 요구도 달라진다. 마찌즈꾸리는 주민의 자발적인 참여를 바탕으로 상호대화와 협력을 통해 지역의 특정문제를 진단하고 해결책을 함께 모색해 가는 과정을 중시함으로써 변화에 융통성 있게 대응할 수 있었다.

셋째, 정부와 전문가 중심의 계획시스템에서 시민사회의 역할이 강조되는 거버넌스 시스템으로 변화하는 시대흐름을 수용하고 있다는 점이다. 과거 도시계획이나 설계는 행정기관과 전문가가 주도하고 일반시민들은 수용하거나 저항하는 형태를 취하였다. 이러한 방식은 시민사회가 성숙되면서 민관을 포함하는 다양한 주체가 함께 대화를 통해 계획의 종합성과 합리성을 높이는 방식으로 변화하고 있다. 마찌즈꾸리는 이러한 변화하는 시대흐름을 적절히 수용하고 있다.

넷째, 실질적인 주민참여를 실현할 수 있는 구체적이고 다양한 장치를 확보하고 있었다. 이러한 장치는 주민참여 대상의 확대, 주민에 의한 계획제안권 도입, 지구단위의 계획 및 지침에 근거한 주민협의 장치의 마련 등을 통해 가능하였다.

### 2) 미국의 Livable Community운동

#### (1) 사회적 여건변화와 도시계획의 역할변화

2차 세계대전이후 베이비붐에 따른 급속한 인구증가와 고도경제성장은 젊은 세대를 대상으로 한 주택개발수요를 급증시켰다. 연방정부의 주택공급 확대를 지원하기 위한 금융지원정책, 자동차보급의 일반화, 교외의 저렴하고 풍부한 녹지공간, 전국적인 고속도로망의 건설 등과 상호 맞물려 도시는 외연적 확산을 지속하였고 자동차는

도시의 토지이용과 공간정책을 결정하는 중요한 요인이 되었다. 1950년대 연방정부에서는 사회적, 물리적으로 낙후된 기성시가지의 황폐화를 해소하기 위해 막대한 연방정부의 재정을 투자하는 도시재개발프로그램(renewal program)을 시행하였다. 그러나 재개발 프로그램은 낙후지역의 생활권을 완전히 파괴시키는 효과를 가져왔으며 물리적 생활환경 개선에 초점을 맞춘 시도는 실패로 끝났다.

미국에서 살기좋은 지역만들기와 관련된 학술적 논의와 이론정립은 1960년대부터 시작되었다고 할 수 있다. 1960년대 이전까지 도시계획에 관련된 업무는 지방정부와 전문가집단의 고유영역이라는 인식이 강하였다. 커뮤니티의 참여가 배제된 상태에서 도시계획은 지방정부의 관련부서나 협회 등 전문가집단에 의해 주도되었으며 물리적 개발에 초점을 맞추고 있었다. 한편 소득양극화와 뿌리 깊은 인종차별주의로 인해 사회 · 경제적 불안이 심화되면서 새로운 해결책을 모색하게 되었다. 이러한 과정에서 경제성장, 사회적 평등, 환경보호의 균형을 맞추기 위한 원칙과 이론들이 연구되기 시작하였다.

미국에서 살기좋은 지역만들기와 관련된 도시계획의 패러다임변화는 시대별로 세분될 수 있다.1960년대부터 1980년대까지 진행된 1단계에서는 활력(Vitality)과 가로(Street)의 정주적합성(Livability)이 중심주제로 부각되었다. 제인 제이콥스(Jane Jacobs)는 뉴욕과 보스턴에서의 생활경험과 면밀한 일상관찰을 근거로 전문가 중심의 전통적 접근방식과 물리적 설계에 치중하는 도시재개발이 주민의 관심이나 요구와는 다르게 진행됨으로써 근린을 해체하고 사회적 결손을 심화시킨다고 비판하였다(1961). 그녀는 그리니치마을 가로(Greenwich Village Street)에 대한 개인적 경험을 바탕으로 이상적인 도시근린의 형태는 가로중심의 도시경관을 형성하는 것이라고 주장하면서 도시의 '활력' 을 강조하였다. 활력을 유발하는 4가지 요인으로서 도시사회계층구조와 구성의 다양성, 높은 인구밀도, 근린의 도보접근 가능성, 복합적인 토지이용이라고 주장하였다.

1970-80년대에는 캐빈 린치, 애플야드 등이 대표적인 인물이라고 할 수 있다. 제인 제이콥스가 고밀의 도시근린을 통해 살기좋은 환경을 개념화하는데 초점을 맞추었다면 캐빈 린치는 건조 환경(built environment)에 대한 포괄적인 견해를 반영하고자 하였다. 그는 지속성(sustenance), 안전성(safety), 조화성(consonance)을 인간 정주지의 활력을 측정하기 위한 지표로 활용하였다(1981). 한편 애플야드는 제인 제이콥스의 가로생활(street life)에 대한 생생한 경험에 대한 본질과 캐빈 린치의 활력에 대한 개념을 종합하여 가로의 효과적인 설계에 초점을 맞춤으로써 정주적합성을 동적인 개념으로 발전시키는데 기여하였다. 그는 교통정온화 결정(traffic calming initiatives)과 같은 계획이 성공하기 위해서는 계획과정에 주민이 참여하여야 하며 최종적인 결과물이 주민들이 만족하여야 한다고 주장하였다(1981). 결과적으로 도시계획의 흐름도 정부가 주도하는 이성적, 물리적 도시계획에서 전문가가 근린단위의 주민운동에 적극 참여하는 변호이론(advocacy planning)으로 바뀌게 되었다.

2단계라 할 수 있는 1980년대와 1990년대는 지속가능한 개발(Sustainable Development)이 국가적, 국제적 차원의 주요관심사가 되었다. 주, 도시, 마을차원에서 성장관리(growth management) 방식 가운데 최근 가장 빈번하게 언급되고 있는 스마트 성장(Smart growth)이 대표적인 사례라고 할 수 있다. 미국 환경보호청(EPA)는 스마트성장을 지원하기 위해 10가지 기본원칙을 제시한 바 있다. 한편 도시설계가와 건축가가 중심이 되어 1993년 뉴어버니즘 의회

(Congress for the New Urbanism)가 구성되었는데 기본적인 이념과 지향하는 목표는 뉴어버니즘 헌장에 명시되어 있다. 또한 미국내 도시를 대상으로 다양한 단체에서 독자적인 지표와 기준을 설정하여 살기 좋은 도시에 대한 순위를 발표하고 있다.

3단계라 할 수 있는 90년대 이후에는 클린턴 대통령, 앨 고어 부통령 등 연방정부차원에서 살기좋은 도시 또는 커뮤니티 조성에 대한 관심이 증대되었다.

미국은 연방 국가이기 때문에 도입되는 도시계획제도나 운영방식이 주, 대도시권, 개별도시에 따라 상이하다. 예를 들어 어떤 주는 성장관리법을 제정하여 운영하고 있으나 다른 주는 성장관리법 자체가 없기도 하다. 또한 주차원에서 성장관리법을 도입하지 않더라도 도시차원에서 필요에 따라 도입하기도 한다. 따라서 구체적인 제도의 특성과 운영메커니즘을 일괄적으로 파악하기에는 현실적으로 한계가 있다.특정도시를 선정하여 구체적인 사례분석을 실시하는 것이 보다 운영현황을 파악하고 시사점을 도출하는데 도움이 될 수 있을 것으로 판단되므로 살기좋은 지역만들기를 적극적으로 추진한 경험이 있는 시애틀 시를 사례대상도시로 선정하였다.

### (2) 시애틀

#### ① 개요

미국은 전통적으로 도시 또는 생활권 단위의 다양한 주민조직이 존재하며 자원봉사나 기부같은 사회참여가 활발한 국가로서, 이러한 점에서는 시애틀 시도 예외는 아니다. 각 기초생활권에는 시민들에게 개방적인 시민조직이라 할 수 있는 커뮤니티 의회(community council)와 다수의 자발적인 주민조직이 활성화되어 있어 주민참여에 근거한 살기좋은 지역만들기의 여건이 충분히 갖추어진 상태이다. 커뮤니티 의회는 주민의 일상생활에 영향을 미치는 제반문제에 대해 주민의 입장을 대변하고 있으며 다양한 주민조직은 교육, 환경, 종교, 역사, 범죄예방, 커뮤니티 서비스 등 특정이슈에 관한 문제에 적극적으로 대처하고 있다.

커뮤니티센터 토론회 장면

이러한 탄탄한 주민조직은 시 행정을 견제하는 역할을 담당해 왔는데 시에서 근린공동체의 특성을 파괴할 가능성이 있는 계획이 발표하였을 때 반대하거나 생활환경 개선에 대한 적극적 요구, 도시개발과 관련된 기금의 운영방식에 대한 이의제기 등 다양한 형태로 전개되었다. 1980년대 중반 시정부가 인구증가를 수용하기 위해 근린공동체의 고유특성을 훼손할 수 있는 용도지역(zoning)의 변경을 시도하였을 때 근린연합체를 결성하여 투쟁하였으며, 시가 폭력과 마약류 퇴치에 미온적인 태도를 보일 때에는 강력히 항의하여 시정을 요구하기도 하였다. 또한 다수 시민의 생활환경개선과 직접적인 관련이 없는 대규모 도심재개발프로젝트에 과다한 기금을 배정하거나 근린공동체에 상대적으로 기금배정이 적을 경우 이의를 제기하기도 하였다(Diers, 2006).

시애틀 시에서 추진된 살기좋은 지역만들기는 전문가와 지방정부가 중심이 아니라, 근린생활권의 주민과 커뮤니티 의회(community council), 자발적인 주민조직이 주체가 되어 근린환경을 파괴하는 위협요소들을 제거하고, 커뮤니티의 특성에 맞는 개발을 실천하기

위한 것이다.

또한 시애틀 시에 있어서 살기좋은 지역만들기는 법정 도시계획이 가진 한계를 극복하기 위한 대안으로서의 역할도 수행하였다. 커뮤니티단위의 시민운동가들은 시애틀시의 무질서한 확산(sprawl)에 따른 자연 · 생활환경 파괴를 막기 위해 워싱턴 주정부에 성장관리법(Growth Management Act)의 제정을 요구하여 1990년 이를 관철시킨바 있다. 동 법률에 근거하여 20년 장기종합계획(comprehensive plan)을 수립토록 의무화하였는데, 계획전문가는 2014년까지 5-6만 가구를 추가수용하고 14만개의 일자리를 창출하는 계획안을 완성하였으며, 시는 1994년 이를 승인하였다.

그러나 시민운동가들은 이러한 계획이 근린환경을 파괴하는 위협요소로 작용할 것이라고 주장하고 반대운동을 전개하였다. 계획전문가는 커뮤니티의 특성에 대한 이해가 부족한 상태에서 일반시민들이 생각하는 근린의 공간적 범위와 일치하지 않는 경계, 즉 센서스구역(census tract)을 기준으로 생활권을 설정하였고 계획내용도 일반시민들이 이해하기 힘든 광대한 분량과 내용으로 채워져 있음을 지적하였다.

시애틀 시에서 살기좋은 지역만들기를 추진하기 위한 활동의 기본적인 공간 범위는 평균인구 약 6천명으로 구성된 근린생활권이다. 현재 인구규모가 58만 명수준인 시애틀 시는 언덕, 계곡, 수면과 같은 자연지형요건에 의해 약 100여개의 근린생활권(neighborhood)으로 나눠지고 있다.

근린단위의 강력한 주민조직을 바탕으로 공동체의 리더들은 전문가 중심의 도시계획 수립에 반대하는 투쟁의 단계를 경험하였으며, 시 행정에 적극적으로 참여하는 협력적 거버넌스(governance)를 구축하기위해 상호 협력하기도 하였다. 또한 적극적인 커뮤니티조직과 살기좋은 지역만들기 활동에 우호적인 시장의 협력으로 다양한 주체가 공동으로 참여하는 조직화가 가능하게 되었다.

1988년 찰스 로이어(Charles Royer) 시장은 주민들의 요구를 적극 수용하기 위해 근린부서(Department of Neighborhoods)를 신설하게 되었다. 근린부서는 시정부와 근린 조직간 유기적 협력관계를 유지하는데 필요한 다양한 프로그램을 개발하는 의무가 부여되었다. 초대 부서장으로는 공무원 대신 커뮤니티 활동가인 짐 디어스(Jim Diers)를 고용하였고 13개의 사무실을 커뮤니티에 개설하여 시와의 접촉과 상호교류를 강화하였는데, 현재 75개소로 확대된 상태이다.

시애틀의 경우 기초생활권에 근거한 주민조직의 존재와 적극적인 참여가 살고 싶은 도시 만들기를 성공시키기 위한 핵심요소임을 확인하였다. 시애틀 시에서 살기좋은 지역만들기가 활성화된 것은 기초생활권단위에서 주민조직인 커뮤니티 의회와 다수의 자발적인 주민조직이 활성화되어 있었기 때문이다. 이러한 조직이 시 정부에 대해 '견제와 균형' 장치로서의 역할을 수행하였다. 근린연합체를 결성하여 시 정부의 일방적인 계획수립과 실행을 저지하기도 하고 주정부에 요청하여 성장관리법과 같은 법률의 제정을 요청하고 관철시키기도 하였다. 또한 필요할 경우 시정부와 협력하여 거버넌스를 구축하기도 하였다.

### ② 도시계획의 역할구조

살기좋은 지역만들기와 관련하여 다양한 공간위계의 도시 및 지역계획이 존재하며 위계별 주체의 역할도 다양하다. 공간위계는 주차

원, 지역차원(regional level), 카운티 차원, 도시차원, 근린차원의 5단계로 분류될 수 있다.

워싱턴 주차원에서는 1990년 제정된 워싱턴 주 성장관리법(The Washington State Growth Management Act)에 근거하여 인구 5만 이상인 카운티(county)와 그러한 카운티 내에 있는 도시들은 의무적으로 20년 장기종합계획(comprehensive plan)을 수립하도록 의무화하고 있다. 종합계획에는 토지이용, 주택, 주요시설물(Capital facilities), 공급처리시설, 농업용 토지, 교통, 경제개발, 공원 및 레크리에이션, 공공안전에 관한 부문계획을 포함하도록 요구하고 있다.

주정부내의 다양한 부서에서도 살기좋은 지역만들기와 관련된 다양한 계획과 정책을 수립하고 있는데, 교통부, 생태부, 커뮤니티 · 통상 · 경제개발부에서 수립한 계획가운데 관련된 정책내용은 다음과 같다.

[표 4-28] 워싱턴 주의 부서별 관련정책

| 부서 | 살기좋은 지역만들기와 관련된 정책내용 |
|---|---|
| 교통부 | • 살기좋은 커뮤니티 정책을 주의 교통비전의 중심주제로 설정하였으며 살기좋은 미래에 도달하기 위해 3가지 사회적 목표의 균형을 맞추도록 요구<br>- 활기가 넘치는 커뮤니티<br>- 경제 활력<br>- 지속가능한 환경<br>• 살고 싶은 커뮤니티를 지원하기 위한 교통계획은 2가지 요소를 만족<br>- 효과적인 커뮤니티에 기반을 둔 설계<br>- 협력적 의사결정과정<br>• 살고 싶은 커뮤니티에 대한 정의: 시민참여를 촉진하며 주택, 교통, 교육, 문화적 다양성/풍요를 포함하는 다양한 요소를 대상으로 안전하고 지속가능한 선택이 가능하게 함으로써 장소성을 고양하는 것임 |
| 생태부 | • 대기 질 • 수질<br>• 해안지역 관리 • 습지 관리 |
| 커뮤니티 · 통상 · 경제개발부 | • 커뮤니티 서비스 • 안전/범죄희생자에 대한 보호<br>• 사회취약계층에 대한 보호와 지원 • 고용지원프로그램<br>• 경제개발<br>- 경제활동을 유치, 유지, 확장하기 위해 지방정부/조직과의 공동작업<br>- 도심재생을 촉진하기 위한 커뮤니티 지원<br>• 에너지 정책<br>• 중 · 저소득계층 주택(affordable housing) 보급 확대<br>• 국제통상<br>• 지방정부<br>- 성장지원/전략, 성장관리법에 대한 기술적 지원, 문화자원에 대한 기금 |

자료: 박재길 · 이왕건외, 2006, pp205-206

지역계획차원에서는 푸겟사운드 지역위원회(Puget Sound Regional Council)가 대도시권의 지역계획을 담당하는 중심조직이다. 위원회는 다양한 도시, 카운티, 항만지역, 교통기관, 지역문제와 관련된 주정부의 부서 등의 대표로 구성되어 있으며 주요한 지역문제에 대해 투표를 통해 의사를 결정함으로써 지역계획정책으로 확정하게 된다. 지역위원회에서는 토지이용, 교통, 경제계획에 대한 3가지 계획보고서를 준비하였는데 구체적인 계획은 다음과 같다.

- "Vision 2020/2040" (장기 지역발전계획 및 삶의 질 계획)
- "Destination 2030" (지역교통계획)
- "Prosperity Partnership" (지역경제계획)

지역위원회는 또한 지역차원의 현황자료를 제공하며 경제, 인구, 교통변화에 대한 예측과 감시기능(monitoring)을 하고 있다.

시애틀 대도시권은 4개의 카운티로 구성되어 있으며, 도시와 비도시지역을 포함하는 카운티(county)차원에서도 살기좋은 도시만들기와 관련된 다양한 부문계획을 수립하고 있다. 특히 다음의 부문계획이 적주정합성(livability)과 관련하여 중요한 역할을 수행하는 것으로 평가되고 있다.

• 카운티 전체에 대한 토지이용계획
- 도시성장구역의 결정
- 카운티 내에서 수립되는 도시계획들이 조화될 수 있도록 지침으로 활용
- 비도시지역에 대한 계획
• 교통계획(버스와 경전철)
• 주택 및 커뮤니티개발(중 · 저소득계층을 위한 주택 및 무주택자를 위한 주택에 대한 계획이 포함되도록 제시)
• 경제개발(저소득 노동계층을 위한 기업지원 및 직업훈련)
• 역사보존
• 개발권 양도(Transfer of Development Rights) 프로그램(도시-농촌 파트너십)

성장관리법에 따라 시애틀대도시권에 있는 모든 도시들은 종합계획을 수립하여야 하는데, 수립되는 종합계획은 상위계획이라 할 수 있는 주 정부의 부문계획에서 제시된 요건을 만족시켜야 하며 동시에 개별 도시에서 필요성이 인정되는 많은 사항을 선택적으로 수용하여야 한다. 시애틀 시의 종합계획은 근린계획뿐만 아니라 도시계획가, 설계위원회, 계획위원회, 근린구역위원회와 같은 다양한 이해당사자들이 참여하는 적극적인 공공참여과정을 거쳐 만들어졌다. 또한 수립된 계획은 시의 예산과 연계되도록 의무화함으로써 실행력을 높이게 되었다. 또한 "도심 적주적합성 프로그램(Downtown Livability Program)"과 같은 특정지역을 대상으로 하는 정책프로그램이 수립되기도 한다.

근린차원의 정주적합성계획은 근린별 특성에 따라 다르게 수립되고 있다. 대도시권내 다른 도시와는 달리 시애틀 시에서는 근린이 주체가 되어 독자적인 근린계획을 수립하여 시의 종합계획에 반영시켰다. 근린계획에는 커뮤니티차원에서 중요하다고 판단되는 소규모 프로젝트를 진행시킬 수 있도록 근린매칭펀드(neighborhood matching fund) 프로그램을 실행하기 위한 기금을 조성하였다.[6]

근린매칭펀드를 통해 실행된 프로젝트

자료: Diers, 2006.

시애틀 시에서는 시 정부와 전문가가 주도하는 도시차원의 장기종합계획(comprehensive plan)과 주민, 커뮤니티의회, 주민조직이 주도하는 기초생활권 차원의 근린계획(neighborhood plan)이 상호조화될 수 있는 협력적 모델(Collaborative model)이 구축되었다고

6) 여기서 매칭 펀드란 수익자의 출자지분에 맞춰 시애틀시 정부에서 제공하는 보조금을 말하는데 시에서 제공하는 3,500만 달러를 포함해 총 8,500만 달러가 조성되었다. 1989년 15만 달러로 시작하였으며, 2005년까지 놀이터, 공원, 벽화 등 3천개 이상의 살기좋은 지역만들기 프로젝트를 지원하였다.

할 수 있다. 이를 통해 양자에게 부족한 약점을 상호보완해주는 역할을 하였다.

1991년부터 커뮤니티단위의 계획이 수립되고 실천되었다. 수년간의 노력과 커뮤니티의 지지를 바탕으로 시애틀 남동부지역에 대한 집행계획(Action plan)이 완성되었으며 1991년 시의회의 승인을 거쳐 계획대로 실행되었다. 시에서는 연차보고서를 준비하여 사업진척결과를 보고하는데 동의하였으며, 상인단체와 협력하여 상가전면부 · 차도 · 보도의 정비, 놀이터 · 식재 · 벽화 등 다양한 사업이 실천되었으며, 다른 지역에도 파급되는 효과를 유발하였다.

또한 1994년 승인된 장기종합계획의 문제점을 보완하기 위해 협력적 근린계획을 수립하여 실천하였다. 시장은 근린단위 주민조직의 요구를 수용하여 근린계획을 수립하도록 지시하였다. 회의를 통해 11명의 대표를 선발하여 모델을 개발하는데 참여시켰으며, 근린차원에서 독자적으로 계획전문가를 고용할 수 있도록 450만 달러를 지원하였다.

1995년에는 커뮤니티 계획사무소를 설치하고, 각각 3-4개 근린구역을 담당하는 10명의 프로젝트매니저를 고용하였다. 매니저는 커뮤니티에 계획의 진척상황을 전달하고 계획위원회 조직의 지원, 컨설팅서비스 등 시정부와 커뮤니티를 원활히 연계시키는 역할을 담당하였다. 참여한 37개 커뮤니티에게는 시행여부를 결정하는 권한이 부여되었는데 반대할 경우 종합계획은 자동 연기되었다. 각 커뮤니티에는 계획구역 경계를 설정하고 커뮤니티의 대표로 구성된 계획위원회(planning committee)를 구성하는 의무가 부과되었다. 계획위원회가 설립되면 계획프로세스의 1단계 사업에 착수할 수 있도록 1만 달러를 신청할 자격이 부여되었으며 자금을 확보한 계획위원회는 최대한 다양한 사회계층을 참여시켜 커뮤니티의 관심사항, 비전과 사업의 범위를 설정하기 위한 조사와 공청회를 개최하였다.

1단계가 만족스럽게 완료될 경우 6-10만 달러를 지원받을 수 있는 2단계에 진입하게 되었다. 실행계획인 2단계에서 커뮤니티위원회는 특정이슈에 초점을 맞춘 소위원회를 구성하게 되는데 소위원회는 보고서를 작성하기 위해 컨설턴트와 공동 작업을 하게 되었다. 완성된 보고서는 발표회를 통해 주민들에게 알려지고 다시 의견을 수렴한 후 수정되어 커뮤니티내 가정, 기업, 부동산소유주에게 우편으로 발송되었다. 투표를 통해 추천(안)이 개정되면 최종계획이 시의 전략계획실(Strategic Planning Office)로 송부되었다.

전략계획실은 시에 소속된 각 부서의 동의를 받아 종합계획에 수용할 수 있는 정책으로 바꾸고 필요시 지역지구제(zoning)를 바꿀 수 있는 조례의 초안을 작성하였다. 또한 소요되는 비용을 추계하고, 시와 지자체에서 각각 담당할 책임과 역할을 명시하였다. 시 의회(city council)의 커뮤니티 분과는 개별 근린계획을 검토하며 계획위원회, 커뮤니티, 시가 원만한 합의를 도출하지 못할 경우 계획공청회를 개최하여 의견을 조정하는 역할을 수행하였다. 최종 결정된 계획을 시의회는 도시정책으로 채택하게 되고 필요한 조례를 제정하게 되었다. 1998년과 1999년에 모든 근린계획이 승인되었는데, 통상적으로 계획수립에 2-4년이 소요되었다.

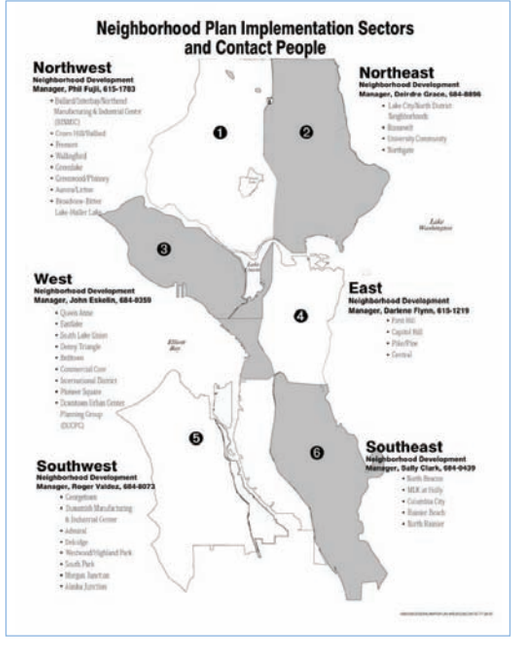
완료된 근린계획을 근거로 계획전문가중심의 장기종합계획(comprehensive plan)과 협력적 모델에 근거한 근린계획과의 관계는 다음과 같이 요약될 수 있다. 근린계획에서 개발용량을 줄이는 조닝의 변경을 시도하지 않았으므로 종합계획에서 제시한 인구와 일자리 창출계획은 수용되었다. 2개 근린만이 종합계획에서 제시한 계획

목표보다 높은 성장목표를 설정하였으며, 37개 근린계획에서 성장을 수용하기 위한 전략을 포함시켰다. 각 커뮤니티는 장기종합계획에 커뮤니티의 독특한 특성을 반영하여 전략을 개발할 수 있는 권한을 부여받게 되었다. 근린공동체단위에서는 성장자체보다 어떻게 성장할 것인지 즉, 성장을 위한 과정이 더욱 중요시되는 계기를 마련하였으며 근린의 특성에 맞는 계획을 수립할 수 있게 되었고 커뮤니티도 책임감 있는 계획수립의 주체로서 활동할 수 있게 되었다.

### ③ 도시정책방향

시애틀 시장은 수립된 근린계획을 3단계에 걸쳐 체계적으로 수행

[그림 4-13] 6개 지역과 지역담당자들(Diers, 2006)




하기 위한 전략을 수립하여 실천함으로써 성공가능성을 높였다.

1단계에서는 시를 6개의 지역으로 세분하고, 시의 행정조직을 이들 지역의 활동을 원활히 지원할 수 있도록 분권화하였으며, 각 지역에는 매니저를 채용하였다.

매니저는 지역 실행계획을 작성하고 부서간 프로젝트를 조정하며 커뮤니티, 개발업자, 재단(foundations), 기타 기관으로부터 나온 차입자본을 이용하였다. 2002년까지 수천만 달러가 조성되어 근린계획에서 제시된 교통시설, 가로등, 주택, 공공예술, 공공안전 등의 시설개선에 투자되었다.

2단계에서는 채권이나 세금징수와 같은 추가적인 재원조달방식을 통해 사업이 진행되었다. 1998년 시장과 시의회는 주민들의 도서관 서비스 향상요구를 수용하여 196백만 달러의 채권발행을 승인하였는데, 27개에 달하는 도서관 분원의 신설, 증설, 확장 및 도심도서관 건설을 위한 비용으로 충당하였다. 1999년 근린계획에서 요구한 9개소의 커뮤니티센터 신 · 증설과 2개소의 시청분소를 건설하기 위해 36백만 달러의 세금이 징수되었다. 2000년에는 100개 이상의 공원과 오픈스페이스를 정비하거나 신설하기 위한 기금을 확보하기 위해 198백만 달러의 세금이 징수되었다. 전체적으로 채권발행과 세금징수를 통해 47천만 달러의 기금이 조성되었으며 사업집행을 위해 43

채권발행을 통한 만들어진 도심도서관(Diers, 2006)

천만 달러가 지출되었다.

시공무원들은 시민들이 요청하는 사업을 추진할 경우 시민 스스로 세금을 낼 의지가 있다는 사실을 확인하는 성과를 거두었다.

3단계 실행전략은 시민들이 주도하는 프로젝트를 지원하기 위해 근린 매칭 펀드(Neighborhood Matching Fund)를 준비하는 것이었다. 매칭 펀드는 커뮤니티의 장소성을 고양하고, 공원과 같은 시민들이 모일 수 있는 장소를 제공하였으며, 공공의 선을 위해 함께 참여하는 계기를 만들었다는 점에서 성공적이었다. 근린매칭펀드는 1998년 1.5백만 달러에서 2001년 4.5백만 달러로 3배 확대되었다. 시에서 조성한 펀드 4.5백만 달러의 절반과 커뮤니티단위에서 조성한 기금은 근린계획에서 제시한 프로젝트를 실행하기 위해 투자되었다. 매칭 펀드는 계획수립이후에도 시민들이 근린단위에서 수행되는 프로젝트에 관심을 가지고 참여할 수 있게 하는 동기를 제공하였다. 기금의 조성과 운용은 시장이 바뀐 후에도 시애틀 시에서 살기 좋은 지역만들기 활동이 지속적으로 추진될 수 있는 중요한 근거가 되고 있다.

### ④ 성공요인과 시사점

미국 시애틀 시에서 살기 좋은 지역 만들기가 성공적으로 추진될 수 있었던 사실은 다음의 몇 가지 요인에 기인한다. 첫째, 기초생활권 단위의 다양한 주민조직과 커뮤니티의회가 일상적인 생활환경 개선에 관심을 가지고 적극 참여하였으며, 필요성이 높다고 판단할 경우 필요한 재원이 확보될 수 있도록 채권발행과 새로운 세금의 신설에도 동의하였다는 점이다.

둘째, 시장이 살기 좋은 도시 만들기의 중요성을 충분히 인식하고 주민들의 요구를 긍정적으로 수용하기 위한 적극적인 자세를 보였다는 점이다. 시장은 근린부서를 신설하여 시정부와 주민조직간 유기적 협력관계를 유지하도록 하였고 시민운동가를 부서책임자로 임명하는 과감한 결정을 내렸다.

셋째, 시애틀시의 종합계획과 근린단위의 프로젝트는 다양한 이해당사자들이 상호견제와 균형, 대화와 타협을 통해 함께 만들었으며 합의된 계획에 대해서는 자치단체장의 교체와 같은 여건변화에도 불구하고 사업이 지속되도록 제도적 기반을 구축함으로써 실현성을 높일 수 있었다.

넷째, 지방정부와 주민이 공동책임을 매칭펀드제도를 통해 필요한 자금을 확보하였다는 점이다. 시애틀에서 기금확보방안으로 도입한 근린매칭펀드의 경우 이익을 받는 주민에게 일정부분 책임을 부담시킴으로써 주민의 참여의욕을 높일 수 있었다는 측면에서 중요한 의미를 갖는다.

다섯째, 시애틀의 도시계획은 도시전체의 발전과 커뮤니티의 발전을 상호 조화시켜 나가는 방식으로 진행되었다는 점이다. 도시차원의 계획은 커뮤니티의 고유특성이나 주민의견을 충분히 반영하지 못하고, 주민의 요구에 치중하는 커뮤니티계획은 도시전체의 발전방향과 일치하지 않거나 장기적이고 종합적인 시각에서 접근하지 못하는 한계를 가지고 있다. 시애틀은 도시차원의 장기종합계획과 근린계획을 적절히 조화시켜 나감으로써 이러한 문제를 해결할 수 있었다.

## 3) 문화예술도시 사례

### (1) 빌바오(Bilbao)

#### ① 사례지역 개요

빌바오는 스페인 북부 바스크 지방 비스카야주(州)의 주도(州都)로써, 비스케이만(灣)에서 10km 정도 내륙으로 들어간 곳에 위치하며, 네르비온강에 면하고 있다. 인구는 약 40만 명에 이르고 있으며, 면적은 41.6㎢이다. 제철과 제강 이외에 금속, 기계, 화학, 유리, 도자기, 담배, 조선 등의 공업이 발달하였다. 빌바오는 스페인에서 가장 중요한 항구로써, 화학공업과 야금업에서 스페인의 최대 중심지이며 금융 중심지로서도 중요한 곳이다. 해양활동으로 어업과 조선업, 선박수리업 등이 이루어지고 있다.

[그림 4-14] 빌바오시 위치도

본래 빌바오는 15세기 이래 제철소와 철광석 광산과 조선소가 있던 우중충한 공업도시이자 항구도시였다. 1980년대 들어서면서 빌바오의 철강산업은 쇠퇴의 길을 걷게 되었을 뿐만 아니라, 바스크 분리주의자들의 테러로 10여년 고통도 받은 시절이 있었다. 1991년 바스크정부는 몰락의 늪에서 벗어날 수 있는 유일한 방법은 문화산업이라고 판단하고 1억 달러(1,000억원)를 들여 구겐하임 미술관을 유치하였다. 조선산업이 빠져나간 빈자리를 구겐하임 미술관과 공연장 등 문화시설이 채워나갔으며, 콘테이너 하치장으로 쓰이던 네르비온강가의 땅이 문화의 요람이 되었다. 1998년 바스크 분리주의자 그룹의 테러 중단 선언도 빌바오가 거듭나기에 견인차가 되어, 창조적 문화도시라고 할 수 있다.

#### ② 문화도시 추진계획 및 추진체계

빌바오의 문화도시 조성을 위한 추진계획으로 'Bilbao Metropoli-30' 과 ' Bilbao RIA 2000' 설립을 들 수 있다. Bilbao Metropoli-30은 빌바오 대도시권 재생과 활성화를 위한 프로젝트의 계획입안, 조사 및 프로모션을 실시하기 위해 1991년 5월에 설립된 협회조직이다. 1991년 6월에 바스크 주정부에 의해 '공공의 이익을 증진하는 조직(Body of Public Utility)으로써 인정됨과 함께, 법률적으로도 재산권적으로도 100%의 독립성을 가진 조직으로써, 1991년 12월에 바스크 정부의 협회등록제도에 등록되어 있다. 빌바오 대도시권에서 전문적인 업무 및 사업을 실시할 수 있는 공적 또는 민간조직이 있다면 협회의 회원이 될 수 있다. Metropoli-30의 구체적인 활동내용은 크게 3가지 프로세스로 구성되어 행해지고 있다.

[표 4-29] 메트로폴리 30의 사업 구조와 내용

| | |
|---|---|
| 협회의 가장 중요한 기능은 재생프로젝트를 추진하기 위해 필요한 지식 및 노우하우를 응용 | ① 빌바오 도시권 재생프로세스를 모델화할 것<br>② 고도 계획 및 운영수법 적용<br>③ 내외 연구기관과의 제휴<br>④ 국제적인 대도시에 관한 조사연구 |
| 재생계획 추진을 위해, 하나로 얻어진 노우하우를 개별 혁신적 프로젝트에 적용 | ① 협회회원과의 정보교환<br>② 홍보위원회 지원 |
| 노하우를 적용한 프로젝트를 구체화하기 위해, 회원 및 관계기관이 재생계획 달성에 전력을 투구할 것을 촉진한다. | ① 재생프로젝트에 사회적 가치 부여<br>② 조정기능 강화 |

Bilbao Metropoli-30은 문화에 의한 도시재생계획을 실행하는 것을 목적으로 1991년에 설립된 협의회로써 지방자치단체, 민간단체 등으로 구성된다.

[표 4-30] Bilbao Metropoli-30의 추진체계

| Bilbao Metropoli-30 | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 공적 기관 | 민간기업 28개 | 미디어 업계 4개 | 대학 4개 | 연구소 3개 | 업계단체 22개 | 준회원 32개 |
| 바스크주, 비스카야현, 빌바오시, 기타 27개 기초자치단체, 바스크주 기초자치단체협회, 빌바오항만국, 빌바오시 · 비스카야현 수도국, 빌바오 국제교역협회, 빌바오시 지하철공사, SPRI, EUSKOTREN, Municipality of Balmaseda Public Bodies | IBM과 같은 국제기업, 금융기관, 통신회사, 컨설턴트회사 등 | 신문사 등 | 바스크 주립대학 등 | | 빌바오상공회의소, 건설업협회, 구시가지상점회, 토목협회, 고업기술협회, 변호사회, 적십자, 건축협회 등 | BBVA재단, 빌바오 미술관, 빌바오 · 구겐하임미술관, 구주, 유럽을 중심으로 한 23개국의 대사관, UNICEF 바스크 협회 등 |

Bilbao RIA 2000은 1992년에 설립된 정부계 공동출자회사로써 공공사업, 경제부와 그 관계기관(공공사업 토지공사(SEPES), 빌바오 항만국, RENFE 철도, FEVE 철도)으로 구성된 중앙정부의 행정기관과 함께, 바스크주의 행정기관(바스크주, 비스카야현, 빌바오시, 바라카르도시)이 대등한 입장에서 설립되었다. RIA 2000은 빌바오시를 재생하기 위한 공공사업에 관하여 중앙정부와 지방정부 사이의 협조 성과라고 할 수 있으며, 국가와 지방이 동등한 입장에서 참여 · 계획을 행하는 조직체이다. RIA 2000의 목적은 빌바오 대도시권의 쇠퇴로 발생하는 황폐한 지역 및 공업지역을 재생하는 것이며, 이 목적을 달성하기 위해 도시계획 및 교통 · 환경 등에 관한 사업계획을 조정하고, 실행에 옮기는 것이다. 행정조직으로부터 전면적인 지원을 받아 실시되며, 실제로 이 조직은 행정기구의 틀을 뛰어넘는 선구적인 기업체로, 관계기관이 만장일치로 지원을 결정하고 실시하는 점이 큰 특징이다. RIA 2000의 경우 이사장은 빌바오 시장이 되며, 부이사장은 국가의 개발부처의 도시기반 및 교통장관으로 된다.

### ③ 대표적 추진사례

대표적인 추진사례로서 '빌바오 구겐하임 미술관 건설 추진', '네르비오 에버뉴(빌바오 중심도시축)', '중심시가지 (Abandoibarra) 지구 재개발' 등을 들 수 있다. 대표적인 추진사례로 우선 구겐하임 미술관 건설의 추진이 있다. 구겐하임 미술관은 빌바오 도시재생 프로젝트의 상징으로서 1997년 10월에 개관한 구겐하임 미술관의 시설 및 운영 · 사업 등의 개요와 개관 후 5년간의 실적 및 경제파급효과에 대해 정리하였다. 빌바오는 현재 유럽의 손꼽히는 문화도시지만 원래 문화와는 거리가 먼 도시였다. 1991년 바스크 정부는 시를 몰락의 늪에서 구해낼 수 있는 한 방법으로 구겐하임 미술관을 유치하고자 하였다. 빌바오시는 1997년 1억 5,000만 달러를 들여 구겐하임 미술관을 완공하였다. 구겐하임 미술관을 건립한 빌바오는 이후 문화도시로의 대변신에 성공하였다. 전 세계에서 수많은 사람들이

미술관을 보려고 이 작은 도시로 모여들었으며, 건축학도들은 물론, 문화 예술이나 관광에 조금이라도 관심이 있는 사람들한테는 꼭 가보고 싶은 곳으로 떠오르게 되었다. 이는 미술관 하나가 도시의 이미지를 바꿔놓은 것이라고 할 수 있다.

네르비오 에버뉴 프로젝트는 네르비온강 하구 좌안의 공업지대를 15년간의 기간과 2억 4천만 유로의 비용으로 추진하는 개발프로젝트이다. 이 프로젝트에 의해 근대적으로 기능적인 위대한 도시축에 변화가 일어날 예정이다. 바스카야현의 핵심도시의 네르비온 하구역의 도시개발에 의해 큰 장애가 되고 있는 하안(河岸)의 재생을 의미하고 있기 때문이다. 이 계획은 1994년 빌바오의 부분적 지역개발 개정안 속에서 처음으로 책정된 것으로 건축적으로는 5개의 시기로 나누어져 실시된다. 이 프로젝트에 의해 지역을 관통하는 대로, 간이철도, 자전거 레인, 보행자도로, 빌바오 국제전시장, 주택, 서비스용 도로, 다리, 여가 및 레크레이션 지역 등등이 정비되어 빌바오에서 엘 아프라항 사이의 하구 좌안에 새로운 도시공간이 생겨날 예정이다.

중심시가지(Abandoibarra) 지구 재개발은 빌바오 대도시권 추진기구인 Bilbao RIA 2000에 의한 가장 상징적인 프로젝트이다. 도시 중심부에 입지하는 이 지구는 약 35만㎡의 넓이를 가지며, 근래까지 항만시설 및 컨테이너용 철도역, 조선소가 입지하고 있던 장소이다.

빌바오 전경

[표 4-31] 구겐하임 미술관 추진의 주요 내용

| 구 분 | 살기좋은 지역만들기와 관련된 정책내용 |
|---|---|
| 위 치 | • 네르비온 강과 접해 있고, 한쪽 면의 끝은 이 도시의 주진입로인 거대한 Puente de La Salve에 관통되어 있음 |
| 전 략 | • 1991년 2월 바스크주 정부가 구겐하임 재단에 빌바오시의 재개발 참가를 요청<br>• 구겐하임 재단의 '세계 각국에서 거점 만들기에 대처하는 것으로, 조화한 세계적 미술관 그룹을 창조한다' 라고 하는 장기계획의 채택으로 인해 빌바오시의 제안을 받아들이고 1991년 말 구겐하임 빌바오 미술관 개발과 프로그램 제공에 관한 기본합의가 체결됨 |
| 설 계 | • 미국 건축가 프랭크 게리의 설계로 지어짐<br>• 후안 카를로스 스페인 국왕으로부터 '20세기 인류가 만든 최고 건물' 이라는 극찬을 얻은 작품임 |
| 건설비 | • 바스크정부가 부담하고, 미술관은 바스크주정부의 소유가 됨 |
| 운영주체 | • 바스크주정부와 Solomon R Guggenheim 재단이 설립한 빌바오 구겐하임 미술관 재단<br>• 바스크주정부는 매년 미술관의 운영예산에 보조금을 지출<br>• 구겐하임재단은 주요 컬렉션 및 프로그램에 더하여, 기획과 운영의 전문적 노하우를 제공하는 것으로 미술관의 운영을 행하고 있음 |
| 규모 및 시설 | • 부지면적 : 32,700㎡ • 건축면적 : 28,000㎡<br>• 연상면적 : 24,000㎡ • 전시공간 : 10,560㎡(20실)<br>• 공공공간 : 2,500㎡<br>• 기타시설 : 도서관, 극장, 사무실, 뮤지엄 스토어, 레스토랑 및 카페 |
| 외관 특징 | • '상자 모양' 이라는 건물의 고정 관념을 완전히 깨트림<br>• 건물의 별명은 '메탈 플라워' 로서 건물 전체를 감싸고 있는 티타늄의 금속 패널들과 구불구불하여 춤을 추는 듯 한 자유로운 형태를 보이고 있음<br>• 전체의 형태는 어느 방향에서 보든지 새로운 모습으로 신선하고 역동적으로 나타나며 실내 공간 또한 그 역동성의 연장으로서, 시각적 체험의 대상으로서 존재<br> |
| 전람회와 입장자 수 | • 1997년부터 2002년까지 5개년 간 개최된 전람회수는 소장품전 26회, 기획전 21회에 달함<br>• 2000년 1일 입장자수 3,000명을 초과한 전람회는 세계에서 27건으로 그중에서 7건이 빌바오 구겐하임 미술관 전람회가 차지하고 있음 |

문화적 수준 판단의 지표로 삼는 우리의 현실과 대비된다.

둘째, 상징적 프로젝트의 추진이다. 대규모 도시기반정비 및 도시재개발사업을 기반으로 구겐하임 미술관과 같은 상징적 프로젝트를 성공적으로 이끌어 서구에서 창조도시의 대표적인 사례가 되었다.

셋째, 지속가능한 측면의 고려가 필요하다. 현재 우리나라 대다수 지방자치단체에서 행하고 있는 양적 · 물리적 측면을 중심으로 하는 도시개발 프로젝트들의 경우 지속가능성 측면을 담보할 수 있는가에 대한 고려가 필요하다. 빌바오의 사례처럼 문화적으로, 사회적으로, 환경적으로 지속가능한 도시로의 추진이 필요하다. 아울러 독자적으로 도시의 가치를 높이고 창조할 수 있는 문화정책 및 행정의 발상 전환이 필요할 것이다.

### (2) 요코하마(Yokohama)

#### ① 사례지역 개요

[그림 4-15] 위치도

요코하마는 일본 가나가와현[神奈川縣]의 현청소재지이며 항구도시이자 일본 최대의 공단 밀집지역인 케이힌공업지대(京浜工業地帶)의 일부에 해당한다. 혼슈[本州]의 태평양 연안에 위치한 도쿄만(東京灣) 서쪽 연안에 자리 잡은 요코하마는 원래 조그만 어촌이었으며, 1859년 이웃한 가나가와가 외국인의 거주와 교역이 가능한 항구로 선정되면서 발전하기 시작하였다. 대외무역 증가와 해운업 발달에 따라 점차 성장했으며, 1868년 메이지 유신(明治維新)으로 완전히 개방되었고, 1889년 가나가와와 요코하마를 합쳐 요코하마시가 탄생하였다. 이후 일본 제2의 도시로 성장했으며, 주요항구이자 산업중심지가 되었다.

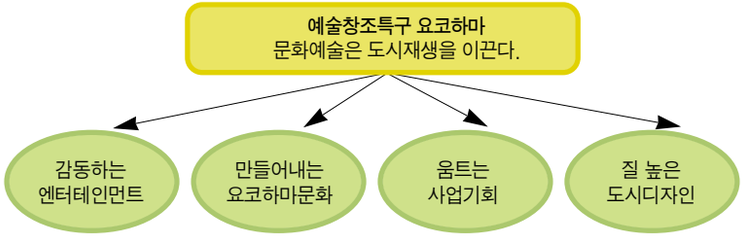
인구는 약 360만 명이며, 면적은 433㎢으로, 약 150만 세대가 거주하고 있다. 요코하마는 부근의 가와사키(川崎)와 함께 게이힌 공업지대의 중심을 이루고 있으며, 화학 · 기계 · 1차금속 · 석유화학 · 자동차 · 조립금속 · 조선 등의 중공업시설이 이 지역에 밀집해 있다. 일본 최대의 요코하마 항에서는 주변 공단지역에 공급되는 원자재 수입품과 다양한 수출품이 선적 · 하역되고 있다. 많은 주요은행과 기업체들이 자리 잡고 있는 요코하마의 상업지구는 항만 주변에 밀집하고 있다. 사쿠라기(木) 역 근처에 있는 상업지구의 북쪽 끝 부분에는 쇼핑 중심지인 이세자키(伊勢佐木) 거리가 있으며, 공장지대는 해안을 따라 보다 북쪽에 위치한다.

19세기 중반에 개국된 이래 무역항구로서 발전을 거듭해온 요코하마는 일본에서 처음으로 철도가 부설되었으며, 그밖에도 견사, 엽차, 해산물을 수출하는 등 외국 문화와의 접점 역할을 수행하였다. 1889년 4월1일 시제(市制)가 시행되었지만, 그 당시 면적은 5.4㎢, 인구는 약 12만8천 명에 불과하였다. 그 후 내륙부를 편입시킴과 아울러 해변지역의 매립을 통해 시역을 확대해 왔지만 1923년의 대지진과 제2차 세계대전의 피해로 인해 큰 타격을 받았다. 지금은 상공업지나 주택지로서 크게 발전하여 도시기반정비도 충실히 진전되어 제 2의 대도시가 되었다. 근대건축물, 미나토미라이21, 차이나타운 등을 비롯한 많은 관광자원이 있는 관광도시로서의 성격도 강하게 나타난다.

### ② 문화도시 추진계획

요코하마시는 문화예술 · 관광진흥에 의한 도심부 활성화를 목적으로, 2003년 3월에 전문가로 구성된 '문화예술 · 관광진흥에 의한 도심부 활성화검토위원회' 에서 '문화예술 · 관광진흥에 의한 도심 재생을 목적으로' 라는 중간보고를 발표하였다. 우선 아래 그림과 같이 문화예술 · 관광을 키워드로 한 요코하마다운 도심 비전을 새로이 구축하고, 도심부의 활성화를 도모하였다.

[그림 4-16] 요코하마 도심 비전




자료 : Art NPO 포럼 · 横浜 포럼 자료(2003)

도심부의 활성화를 위해 '문화예술' 을 선택한 이유는 3가지로 정리될 수 있다. 첫째, 문화예술이 요코하마 도심의 독자적 질을 높이는 것이 가능하며 둘째, 시민과 기업이 도시의 문화예술을 지원하므로 도시 활동이 활발해 질것으로 예상되었기 때문이다. 마지막으로 요코하마 도심부의 역사적 · 문화적 토양을 살리는 것이 가능하기 때문이다.

문화예술에 의한 활성화 효과는 첫째, 문화예술에 가까워지는 환경이 형성됨과 동시에 활동하는 사람들의 자기실현에 연계되는 것, 둘째, 방문객이 증가하고 교류가 일어나 도시 활동이 활발하게 되는 것, 셋째, 관련 산업의 집적 등 새로운 전개를 연쇄적으로 만들어내는 것이 가능할 것으로 예상하였다.

활성화 전략 방침으로는 예술가의 활동공간을 확대하고 엔터테인먼트시설 및 관련 산업을 유치하며 기존 문화예술 자원을 활용하는 것으로 다음과 같이 추진하고 있다.

[표 4-33] 요코하마 도심부 활성화 전략 방침

| | |
|---|---|
| ① 예술가의 활동공간 확대 | • 특히 연습공간, 교류공간을 증대<br>• 역사적 건조물 등을 활용한 예술가의 활동공간만들기 |
| ② 엔터테인먼트시설 및 관련 산업 유치 | • 미나토미라이21지구 king축 주변에 시설 유치 추진<br>• 임대 스튜디오 및 연습장, 발표공간 등을 갖는 시설(시민예술촌) 유치 진행 |
| ③ 기존 문화예술 자원의 활용 | • 미술관, 화랑, 홀 등 기존시설의 네트워크화 도모<br>• 트리엔날레, 영화제 등 문화적 이벤트를 도심부 전체에서 전개 |

또한 활성화 지원 방책은 시민 및 민간단체와의 연계를 중심으로 행정적 지원내용을 나타내고 있다.

[표 4-34] 요코하마 도심부 활성화 지원 방책

| | |
|---|---|
| City Promotion 관광기능 혁신과 전략적 정보발신 | • 시민과의 협동에 의해 (가칭) 요코하마 관광 프로모션 포럼, 정보발신거점의 설치 및 운영 |
| 질 높은 도시공간 창출 | • 전략 zone의 설정, 중점지구에서 조기 사업전개, 도심부에서 양호한 경관 유도 |
| 시민과 연계한 시설운영 및 관리 | • NPO 등에 의한 운영 및 사업실시 추진, 토지활용촉진 아이디어 모집 |

요코하마시는 2004년 1월, '문화예술창조도시 - Creative City YOKOHAMA 형성을 향한 제언[7]' 을 발표하였다. 사람의 창조성을 활용한 마찌즈쿠리[8]로써 시민생활의 질을 높이는 것을 목표로 하는

7) 文化藝術 · 觀光振興による都心部活性化檢討委員會, 2004年1月14日.

8) 마찌즈쿠리(まちづくり)에 관한 개념은 다음 글의 73쪽 참조. 오민근(2003), '마을만들기와 마찌즈쿠리, 그리고 지역활성화' , 문화도시문화복지 Vol. 148, 한국문화관광정책연구원.

요코하마시의 새로운 도시만들기 개념이다. 문화예술은 시민생활에 공헌할 뿐만 아니라 관광과 새로운 산업 등 도시의 활성화를 도모하고, 요코하마시의 국제적 경쟁력을 갖추는 중요한 정책분야로 언급하고 있다. 창조성이 넘치는 감동을 낳는 도시를 목표로, 다음과 같은 4가지 방침을 바탕으로 요코하마시의 도심, 더 나아가서는 도시재생의 비전으로써 '문화예술창조도시 Creative City YOKOHAMA'를 표방하고 있다.

첫째, 요코하마시가 가지고 있는 힘을 활용한다.
둘째, 질 높은 매력적인 공간을 갖춘다.
셋째, 예술 및 창조적인 활동을 만들어 낸다.
넷째, 시민 및 산업의 새로운 활동을 일으킨다.

[그림 4-17] 창조성에 의한 도시재생 비젼

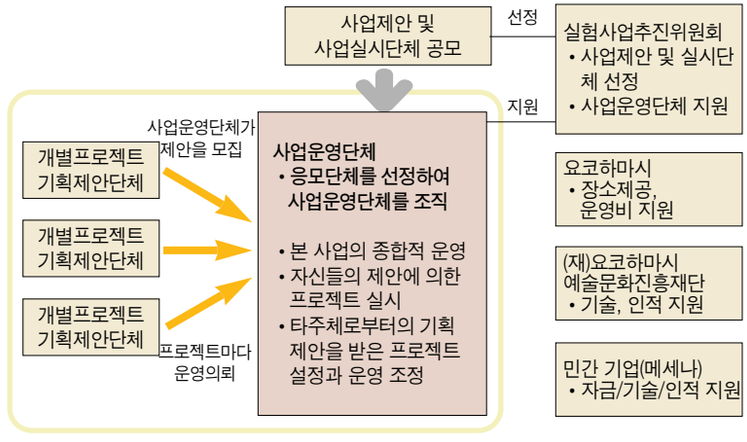
### ③ 대표적 추진사례

대표적인 추진사례로서 '요코하마시의 BankART 1929', '요코하마 도심 역사적 건축물 활용실험사업', 'BankART School', '요코하마 National Art Park', '요코하마 영상문화도시' 등을 들 수 있다.



BankART 1929는 1929년에 원래 은행 건물로 지어진 구 제일은행과 구 후지은행 건물을 예술문화로 이용한다는 의미를 담아 만든 것이다. 요코하마의 도심부 특히 關內지구에는 요코하마의 역사를 상징하는 많은 역사적 건축물이 지금도 남아있어 도시의 개성적인 분위기를 형성하고 있다. 요코하마시는 이러한 역사적 건축물을 문화예술 · 관광진흥의 관점에서 활용하고 도심부의 활성화에 기여하기 위한 방법을 검토하여 구체적 조치로써 향후 문화 · 예술분야에서 활약하는 '시민' 과의 협동과 예술 관련 비영리민간단체(Art NPOs)들의 아이디어, 활동력, 창조성을 활용하고자 하고 있다.

[그림 4-18] 요코하마 도심 역사적 건축물 활용실험사업 운영방안




요코하마는 도심 역사적 건축물 활용실험사업(가칭 : Creative City Center)을 통해 새로운 요코하마 문화를 창조하고 NPO를 중심으로 한 새로운 스타일의 사업운영, 산업 및 마찌즈꾸리에의 전개를 지향하고 있다. 실험사업 추진을 위해서 전문가 등에 의한 위원회를

설치하고 위원회의 역할은 문화예술에 관한 구체적 운영사업의 실험을 행하는 단체(사업운영단체)의 선정, 사업운영단체에 대한 기술적 지원방책의 검토 및 사업 평가를 맡고 있다.

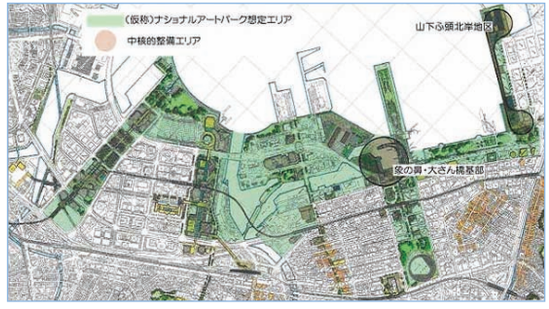
BankART School은 요코하마 및 馬車道에 남아있는 역사적 건조물을 예술문화에 활용한 BankART1929 프로그램의 하나로 2004년 4월에 개교하였다. 다루는 분야는 미술, 연극, 영화, 음악, 건축, 댄스, 사진 등으로 그 범위가 넓으며, 강사는 각 분야의 제1선에서 활약하는 사람들로 구성된다. 은행이었던 장소에서 개최되는 '예술학교'로서 누구나 기꺼이 참가할 수 있는 예술학교이며, 사회와 예술을 연결하는 학교로서의 역할을 수행한다.

구 제일은행 横浜지점

구 후지은행 横浜지점

요코하마에서는 Creative Yokohama 프로젝트의 일환으로 'National Art Park 구상'을 마련하였다. 목표는 도심임해부를 지금보다 더 시민에게 친숙한 공간으로 만들고, 개항도시로서의 역사 및 문화 등의 자원을 살리면서 문화예술활동을 적극적으로 유도하여, 그 창조성을 살린 새로운 산업 육성 및 관광자원을 발굴하는 것이다. 궁극적으로는 도시의 매력을 높이고 도시의 활성화 및 요코하마의 경제발전을 도모하고자 하는 것이다. 또한 馬車道에 있는 옛 후지은행 건물에 요코하마시가 영상문화도시의 일환으로 동경예술대학 대학원 영상연구과를 유치하여 2005년 4월에 개설하였다.

[그림 4-19] 요코하마 National Art Park 대상지




주 : 해변쪽으로 짙은 회색으로 칠해져 있는 부분이 대상지임
자료 : http://www.city.yokohama.jp/me/shimin/geijyutsu/unei/img/mm21map.jpg

### ④ 성공요인 및 시사점

요코하마시는 기존의 관례인 신규시설 설치를 통한 문화예술진흥의 폐단을 극복하고자 도시내 역사문화자원을 활용하여 그 가치를 높이고, 아울러 지역주민과 방문객의 문화예술활동 공간으로 활용한 것이 큰 특징이다. 또한 인접 기존 관광자원인 미나토미라이21, 차이나타운, 야마시타공원, 모토마치몰 등과의 연계를 통한 도심재생 및 관광에의 활용을 위해 내셔널아트파크를 구상하여 효과를 높이려고 하였다. 여기에 문화예술 관련 활동 민간단체를 선정하여 근대건축물이 제공하는 공간을 운영 및 관리하도록 한 것은 기존의 공통 문제였던 운영 관리 주체의 지속성 곤란을 해결할 수 있는 방안이다.

이러한 요코하마시의 성공사례를 바탕으로 국내에서의 적용시사점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 도시내 존재하는 역사적 건축물을

## 4) 환경생태도시 사례

### (1) 프라이부르그(Freiburg)

#### ① 사례지역 개요

프라이부르그는 독일 남서부에 있는 인구 20만의 대학도시로서 문화 · 관광산업이 발달해 있다. 500년 이상된 프라이부르크 대학을 중심으로 약 3만명의 대학생이 있 고 , 인 근 에 는 ‘ 흑 림 ’ (Schwarzwald)이라는 유럽최대의 산림이 있다.

프라이브르그는 유럽최대
의 산림이 있다.
프라이브르그는
있는 인구 20만의 대학도시로서

냥 르그 핑
프라이브르그는 유럽

으로 원자력발전소를 건설하려는 계획이 추진되자 프라이부르크 시민들은 원전건설을 반대하는 강력한 시민운동을 전개하였다. 이 시민운동은 시정부와 시의회의 동조를 얻었고 결국 원전건설계획을 철회시키는 성과를 거두었다.

프라이부르크는 에너지, 쓰레기, 교통부문에서 특색 있는 환경정책을 펴고 있다. 에너지는 원자력발전에서 탈피 '지역자가발전'을 지향하고 있다. 열병합발전시스템을 바탕으로 한 '소비전력 80% 자급계획' 수립, 전력기본요금 폐지 및 대형소비자 우대조치 철폐 등 절전유도 전력요금 제도의 도입추진, 태양에너지 등 재생가능 에너지 개발 및 에너지 절약 건축물 보급 등에 앞장서고 있다.

폐기물정책은 쓰레기 분리수거와 재활용화, 각종 공공행사에서의 일회용품 사용금지 등을 철저히 시행하고 있다. 프라이부르크는 지난 1980년대 말부터 쓰레기 분리수거에 앞장서 독일 전역에 이를 전파하였으며, 재활용되지 않는 쓰레기는 기계 · 생물분해방식을 도입해 처리하는 등 다이옥신을 발생하는 소각처리문제에서 완전 탈피했다고 할 수 있을 정도로 앞서 있다.

교통 정책

교통부문은 대중교통 확대와 자가용 이용 억제 및 도심상가 자동차 진입금지(상품반입만 허용), 자동차소음과 사고 예방을 위한 주택가 속도제한(시속 30km이하) 등 다양한 정책을 시행하고 있다. 자전거 전용도로만도 총 160km가 넘는다.

이러한 프라이부르크를 뒷받침하는 힘은 BUND, 외코메디아, 외코인스티튜트, 국제환경지자체 등 60여개의 환경NGO단체와 시민들에 있다. 이들은 환경문제에 대안을 제시하며 시와 파트너십을 잘 형성하고 있다.

### ② 환경생태도시 추진계획 및 추진체계

프라이부르그 시 의회는 1986년 에너지 자립을 기본으로 한 '시 에너지 공급기본 컨셉'을 만장일치로 통과시켰다. 에너지 공급기본 컨셉을 통해서 프라이부르크의 에너지자립 정책은 크게 3가지로 나눠 볼 수 있다.

첫째, 에너지절약 정책이다. 전기 · 가스 등 에너지소비를 억제하기 위해 시가 '절전형 전구'를 각 가정에 보급하거나 '에너지절약 주택'을 개발 · 보급하는 시책을 펴는 정책이다. 둘째, 에너지효율화 정책으로 천연가스를 이용해 지역발전을 하는 것 등이다. 셋째, 에너지 다양화 정책으로 태양광, 풍력, 수력, 지열 등의 자연에너지를 적극 활용하는 정책을 펴는 것이다.

프라이부르그시는 1992년부터는 아예 시의 공공건물이나 시가 대여하거나 매각하는 토지에 건축되는 모든 건물에 대해 '저에너지 건축'만을 허가하는 조례를 제정, 시행하고 있다. 이를 통하여 태양에너지를 최대한 이용하도록 유도하고 있다. 또한 에너지절약형 '절전형 전구' 보급, 태양광발전, 열병합발전, 천연가스발전, 소수력발전

등을 추진하고 있다.

프라이부르그의 에너지자립정책 중에서 가장 중요한 것이 태양에너지이다. 태양에너지 활용 확대를 시정의 우선 목표로 삼고 있다. 프라이부르그는 태양에너지 보급 확대를 위하여 태양광발전 시설을 설치하는 기업이나 가정에 대해 보조금이나 저리융자를 제공하고 있다.

생산된 태양에너지 가운데 자체수요를 충당하고 남은 에너지는 시(市)소유 전력회사인 FEW(Freiburger Energie und Wasser versorgungs)에서 생산비를 보장하는 수준의 높은 가격으로 사들이고 있다. 한편 지붕이 있는 자가(自家)을 소유하지 못한 사람들을 위하여 태양광발전회사에 소액주주로 참여할 수 있는 방법도 마련해 놓고 있다. 더불어 태양광발전시설 설치에 광범위한 시민참여를 유도하고 있다. 프라이부르그에서는 매년 유럽에서 가장 중요한 국제 태양에너지전시회가 개최되어 태양에너지 보급에 기여하고 있다.

프라이부르그가 태양에너지를 비롯하여 재생가능 에너지를 보급·확대하려는 의도는 기후보호와 환경보호, 에너지수급의 지속가능한 발전을 이루기 위해서이다. 앞으로 재생가능 에너지가 화석연료 및 원자력을 대체할 전망이기 때문에 프라이부르그는 태양에너지를 비롯한 재생가능 에너지 기술개발 보급과 태양에너지 설비의 설치를 확대하고 있는 것이다. 프라이부르크의 이러한 태양에너지 정책은 쿄토의정서 기후변화협약에 대처하기 위한 일환이기도 하다.

### ③ 대표적 추진사례

프라이부르크는 독일내에서 햇빛이 가장 많은 지역이다. 태양에너지에 관한 지식과 기술의 통합에 있어서 프라이부르크는 독일은 물론 유럽의 다른 어떤 도시보다 앞서 있다. 프라이부르크에서 태양광발전시설은 쉽게 볼 수 있다.

1995년 드라이잠축구경기장 서쪽 스탠드 지붕에 대형 태양광발전장치가 설치되었다. 태양광발전장치는 '시민참여형'으로 이루어졌다. 태양에너지 모듈(Module) 설치를 시민들에게 공개모집하는 방식으로 추진되었다. 생산된 전기는 FEW에 되팔고 그 이익을 출자자에게 배당하는 방식을 취했다. 경기장의 태양광발전장치는 연간 2만 5천kW의 전기를 생산하며 이는 경기장 전체 전력사용량의 60%에 해당된다.

드라이잠 축구경기장 태양광발전장치

슐리어베르크의 태양광 연립주택

솔라하우스

프라이부르그 시내에는 '헬리오트롭' (Heliotrop)이라는 유명한 태양주택이 있다. 이 주택은 '태양건축가' 인 롤프 디슈(Rolf Disch)가 설계하여 지은 집이다. 그리이스어로 헬리오트롭은 '태양의 움직임에 따라 회전한다' 라는 뜻으로 이 집은 태양의 움직임에 맞춰 회전한다. 헬리오트롭은 외부지름 11m의 3층짜리 원통형의 집으로 건축재료는 나무를 사용하였다.

[그림 4-21] 프라이부르크 태양에너지 시설 지도(김해창, 2003)

1. 노이에 메세(신 박람회장/태양광 발전)
2. 외코스타치온(생태학습과/태양광 교육센터)
3. 솔라정보센터(태양광 기업 및 태양광 서비스업체)
4. 프라운호프 ISE(솔라에너지 연구소)
5. 대학병원 구내식당(태양광 시설)
6. 대학병원(태양광 냉방)
7. 파밀리엔하임 빌머스되르퍼가(街)(태양광 패널)
8. 리젤펠트(솔라 건축)
9. 외코인스티튜트(응용생태학연구소)
10. 졸라 파브릭(솔라공장 주식회사)
11. 린덴(솔라 건축)
12. 프라이부르크 태양광센터(태양광 패널)
13. 프라이부르크 솔라하우스(솔라 건축 및 태양광 연구)
14. 중앙역 솔라타워(태양광 패널)
15. 빅토리아 호텔(오염물질 무배출 호텔)
16. 상공회의소(솔라에어컨)
17. 쉐펠가(街) 빌라(태양광 재개발 고급주택)
18. 브라우에라이 군터(태양광 발전)
19. 카톨릭 학생기숙사(태양광 패널)
20. 프라이부르크 SWR 스튜디오(태양광 발전)
21. 드라이잠 축구경기장(태양광 발전)
22. 슈트란트바트(해수욕장/태양광 시설)
23. 성 페터 운트 파울(태양광 전기시설)
24. 국제솔라에너지협회 ISES(솔라에너지 세계본부)
25. 보봉 학생기숙사(태양광 시설)
26. 보봉 파시브하우스(솔라 건축)
27. 슐리어베르크 솔라주택단지(솔라 건축 및 통합지붕 태양광 발전)
28. 보봉 솔라주차장(태양광 발전)
29. 헬리오트롭(솔라 건축)
① 졸라레기온 포럼 ⓢ 학교의 태양광 시설



외벽의 절반은 단열유리로, 또 다른 절반은 단열재로 되어 있어서 난방이 필요한 겨울철에는 유리면이 태양을 향하고 여름에는 단열효과가 뛰어난 단열재가 태양을 바라보며 돌아가게 되어 있다. 옥상위에는 태양광발전용 패널이 있는데 이 패널은 집의 방향과는 무관하게 태양의 움직임에 맞춰 방향을 바꾼다. 이 장치로 전력을 생산하며 사용하고 남은 전력은 FEW에 판매하고 있다.

헬리오트롭

태양에너지와 자동차 억제 그리고 시민참여가 조화되어 있는 곳이 생태주거단지인 '보봉' (Vauban)이다. 보봉지역은 도심에서 남쪽으로 3㎞정도 떨어진 곳에 위치하고 있다. 1992년까지 주둔했던 프랑스군이 떠나자 시의회는 이 지역을 재개발하기로 결정하였다. 재개발방안으로 생태마을 조성필요성이 제기되었고 이를 실현하기 위하여 시민들의 자치모임인 '포럼 보봉' 이 형성되었다.

이 포럼은 생태마을 조성원칙으로 태양열을 주에너지원으로 채택하고 자연재료로 건축물을 지으며 주거지역에서 차량통행을 최대한 막고자 하였다. 주차장을 주택단지

보봉(Vauban) 주거단지

에서 멀리 떨어진 곳에 배치하고 단지에 주차대수를 엄격히 제한하였고 편리한 대중교통시스템을 도입하였다. 또한 40여세대의 '파시브주택' 은 필요한 에너지전체를 태양열로 충당하고 에너지절약이 최대화되도록 설계되었다.

보봉마을 건너편 슐리어베르크(Schlierberg)에는 태양광 주택단지가 세워져 있다. 이 주택단지는 약 150여가구로 이루어져 있는데 소비하는 것보다 더 많은 에너지를 생산하기 때문에 잉여에너지 주택이라는 이름이 붙여져 있다.

주택은 태양으로부터 가능한 한 많은 에너지를 얻기 위하여 남쪽을 향해 있고 지붕에는 태양광전지가 설치되어 있으며 벽은 에너지 손실을 최소화하기 위하여 두께 30㎝의 무기질섬유로 뒤덮여 있다. 창문과 환기장치도 열손실이 최소화되도록 설계되어 있다.

잉여에너지의 주택단지 온수는 단지 한쪽에 설치된 태양광 집열판에 의하여 만들어지고 전기는 지붕에 설치된 총면적 500㎡의 태양광 전지판이 담당한다. 여기서 생산되는 전기는 연간 6만kWh에 달한다. 단지내에는 열병합시설을 설치하여 난방열뿐만 아니라 전기도 공급한다. 남는 전기는 전선망을 통하여 판매된다.

프라이부르크는 태양에너지로만 자급자족하는 '솔라하우스' 시험제작 및 보급에도 힘쓰고 있다. 프라운호프 태양에너지연구소에서 세운 이 솔라하우스는 제로에너지하우스라고도 불린다.

이 건축물은 2층짜리 주택으로 최신에너지 절약기술을 이용하여 에너지소비를 최대한 줄이고 태양열과 태양광을 이용하여 난방 · 온수에 필요한 열과 전기를 만들어냄으로써 가스나 기름도 일체 공급받지 않고 에너지를 완전히 자급자족하도록 되어 있다. 이 에너지제로 하우스는 아직까지 가격이 비싸 보급에 다소 어려움을 겪고 있지만 점차 새로운 산업으로 자리잡아가고 있다.

솔라산업의 성공가능성은 솔라공장(Solar Fabrik)과 솔라전력주식회사(SAG)를 통하여 가늠해 볼 수 있다. 솔라공장(Solar Fabrik)은 1996년 태양전지패널을 가능한 저렴하게 생산하고 지역고용 창출을 목적으로 시작되었다. 초기 8명으로 시작하여 2002년에는 70여명으로 늘어나는 등 급속히 성장하고 있다.

솔라공장은 독일전역에서 생산되는 태양광모듈의 1/4을 생산하고 있다. 한편 솔라공장을 설립한 게오르크 잘바모저(Georg Salvamoser)는 1998년 태양광발전에 시민의 투자를 이끌어내기 위하여 솔라전력주식회사(SAG)를 설립하였다. SAG는 필요한 자금을 솔라주식으로 충당하였다. FEW는 SAG가 생산한 연간 6만5천kWh

솔라공장 본사 · 공장건물

의 태양광전력을 매입하였다. 1999년 SAG가 상장되어 빠르게 성장하고 있다.

2000년 4월 재생가능에너지법이 시행돼 솔라전력을 1kWh당 99페니히로 살 수 있도록 함으로써 태양광발전의 시장성이 더욱 높아졌다. 프라이부르크는 솔라산업의 육성을 통하여 지역내 고용창출은 물론 지역소득 향상, 지역발전을 꾀하고, 미래유망산업에의 준비를 철저히 하고 있는 것이다.

### ④ 성과

태양에너지는 프라이부르크 시민들의 높은 환경의식에서 큰 힘을 얻고 있다. 프라이부르크가 1997년 조사한 바에 따르면 프라이부르크 시민 70%가 다소 비싸더라도 솔라전기를 구매할 용의가 있다고 대답하였다.

실제 친환경전기는 34.73페니히이고 일반전기는 31.30페니히로 친환경전기가 3.43페니히 더 비싸지만 FEW에 친환경전기를 사용하고자 하는 신청자는 꾸준히 증가하고 있다.

프라이부르크가 지속적으로 추진하는 에너지 절약운동은 시민들의 주거문화를 크게 바꿔놓고 있다. 새로 지은 집들은 대부분 벽을 두껍게 만들고 남쪽 면에 커다란 창을 내거나 온실을 만든다. 이른바 `자연형태양열주택' 들이다. 이렇게 비교적 간단한 방법으로 난방연료의 50% 이상을 절감할 수 있다.

개조가 어려운 기존 주택들은 지붕에 집열판이나 태양전지를 얹어 물을 데우거나 전기로 적극 활용한다. 이웃한 수 십 채의 집들이 지붕 위에 나란히 검은 집열판이나 태양전지를 얹고 있는 모습은 시내 어디서나 쉽게 볼 수 있는 풍경이다.



### ⑤ 성공요인 및 시사점

프라이부르크가 오늘날 독일의 환경수도가 된 배경에는 시민참여와 환경운동의 영향이 크다. 프라이부르크는 시민과 행정이 서로 유기적인 파트너쉽을 형성하면서 시정을 이끌어가고 있다.

프라이부르크에는 70여개 정도의 환경관련단체 및 연구기관이 있고 500여명의 전문활동가가 있다. ICLEI(국제환경지자체협의회) 유럽사무국, 태양에너지 국제연구조직인 ISES(International Solar Energy Society)본부, 태양에너지연구소인 프라운호퍼연구소, 독일 최대의 환경보호단체인 분트(BUND: 독일환경자연보전연맹)의 바덴뷔르템베르크주지부 등이 있다.

이 중에서도 특히 분트는 초당적인 입장에서 환경정책에 대한 제언과 대안을 내놓는 방식으로 프라이부르크의 정치 · 행정에 영향력을 미친다. 분트는 원전건설반대에서 한걸음 더 나아가 원자력을 대체할 에너지 연구개발을 강조하고 드라이잠축구경기장 옥상에 태양전지 패널을 설치하는 등 태양광발전장치 설치에 앞장서고 있다.

프라이부르크 환경도시의 건설에 시장(市長)의 역할이 매우 컸다. 롤프 뵈메(Rolf Böhme) 전(前)시장은 1982년부터 2002년 6월 재임시까지 '환경최우선' 을 시정의 목표로 삼고 태양에너지 보급 · 확대에 많은 노력을 기울였다. 그결과 프라이부르크는 태양도시가 되었고 1992년 독일연방의 환경수도로 선정될 수 있었다.

## (2) 꾸리찌바(Curitiba)

### ① 사례지역 개요

꾸리찌바시(市)는 리우데자네이루에서 남서쪽으로 약 8백㎞(상파

울로에서 4백㎞) 떨어진 대서양 연안에 위치한 빠라나 주의 주도이다. 평균 고도 908m의 아열대 지방에 자리 잡은 이 도시는 총면적이 432㎢로 서울(총면적 605㎢)과 비교할 때 7/10정도 규모인데, 거대한 숲에 도시가 묻혀 있다는 느낌이 들 정도로 '숲과 사람' 이 공존하고 있다. 꾸리찌바의 2005년 기준 인구는 1,757,904명이다. 꾸리찌바 메트로폴리탄은 26개의 지자체를 가지고 있으며, 2005년 센서스에 따르면 이들 지역의 총인구는 320만 명인 것으로 나타났다.

1842년에 시로 승격되었으며 1853년에 브라질 빠라나 주의 수도로 지정되었다. 이 때부터 인구가 본격적으로 유입되기 시작했다. 제2차 세계대전 후, 꾸리찌바는 주요 도로와 연결되어 있다는 입지적 우위 때문에 서비스업의 중심지가 되었다. 특히 1970년대에 꾸리찌바에서의 인구성장과 면적 확대는 주로 빠라나 주의 농업기계화와 수출작물의 개발 때문이었다. 1950년에 인구 18만 명의 소도시에 불과했던 꾸리찌바는 브라질의 산업성장과 더불어 급격히 성장하여 1995년에는 220만 명(광역대도시권인구)의 대도시로 성장했다. 꾸리찌바의 산업은 서비스업과 제조업이 주축을 이루고 있다. 브라질의 다른 대도시와 비교해 볼 때 산업구조가 비교적 안정적이며, 실업율도 그리 높지 않다.

[그림 4-23] 꾸리찌바 위치

하지만 꾸리찌바는 급속한 인구증가로 제3세계의 대도시들과 유사한 도시문제를 경험하게 되었다. 농업기계화로 밀려난 이주민들이 도시로 몰려들었고, 무허가 정착지가 개발되기 시작했다. 이주민들이 무분별하게 정주하기 시작하면서, 도시지역의 주거환경은 더욱 악화되었다. 강과 하천은 자연적인 배수로에 대한 고려 없이 인공수로로 전환되어 도심지역에 빈번히 홍수를 가져왔다. 또한 급증한 자동차로 인해 극심한 교통 혼잡과 대기오염이 나타났다.

이러한 꾸리찌바의 상황은 1962년 자이메 레르네르 시장이 취임하면서 변하기 시작했다. 시 공무원들은 시민단체와의 협력 속에서 도시문제의 해결책을 찾아나갔다. 이 결과 꾸리찌바는보전 및 시민정신이 도시환경을 개선할 수 있다는 것을 보여준 우수 사례로 손꼽히고 있다. 세계 언론들은 꾸리찌바를 생태환경도시의 모델로 주목하고 있다. 1992년 월드워치연구소가 발간한 지구환경보고서는 꾸리찌바의 경험을 다른 나라에서도 배우도록 권고하였다. 「타임」지는 꾸리찌바를 '지구에서 환경적으로 가장 올바르게 사는 도시' 로 선정했고, 로마클럽은 1995년 세계 12개 모범도시 중 하나로 선정하여 유엔 인간정주회의의 도시발전 대표사례로 주목받았다. 또한 미국 시사주간지 US NEWS and WORLD REPORT(1998년 6월 8일자)로부터 '가장 현명한 도시(Most Smart Cities)' 의 하나라는 찬사를 받았다.

### ② 추진 배경 및 주요 정책

꾸리찌바가 숲의 도시로 거듭나기까지에는 1971년부터 이 도시의 행정을 맡은 자이메 레르네르 시장의 역할이 결정적이었다. 그는 임명제 시장과 3회의 민선시장을 거치며 급속한 인구증가, 환경오염, 교통체증, 문화유적 훼손 등으로 위기에 빠진 시를 탈바꿈 시켰다. 자이메 레르네르 시장의 취임 이후 꾸리찌바 시의 정책 기조는 '환경

을 중시하는 도시정책', '시민을 우선시하는 도시정책', '효율적인 도시정책'이 중심이었다. 그리고 이러한 정책기조를 꾸준히 지켜가며 추진해왔다. 꾸리찌바의 도시환경정책은 '꾸리찌바 종합계획'을 기반으로 한다. 꾸리찌바 종합계획은 시민과 공무원, 그리고 전문가의 협력으로 탄생하였다. 공무원들은 도시문제를 현장에서 확인하고, 주민들과 대화하고, 주요 이슈에 대해 주민들과 지속적으로 토론하였으며, 이를 토대로 도시를 변화시켜 나갔다.

1970년대 초부터 꾸리찌바 시는 환상형 도로시스템을 선형 성장에 역점을 둔 선형 도로시스템으로 개편한 종합계획을 집행하기 시작하였다. 동시에 이러한 성장을 유도하도록 토지이용법률을 제정하였다. 꾸리찌바 종합계획은 간선교통축의 도로를 평형도로로 설계하도록 제안하였다. 이 같은 방식은 많은 토지를 수용할 필요도 없고 꾸리찌바의 경관훼손도 최소화할 수 있다. 또한 꾸리찌바는 도로망계획에서 도로위계의 개념을 잘 활용하였다. 주요 간선교통축을 이루는 '구조적 도로', 이들 구조적 도로를 연결시키는 '교통순위우선도로', 그리고 '집산도로'와 '연결도로' 등으로 구분된 도로 위계 설정은 꾸리찌바의 대중교통체계를 형성하는데 결정적인 기여를 하였다. 개선된 꾸리찌바의 수송체계는 전용차선을 이용하는 급행버스 노선들, 구역 간을 운행하며 급행버스 노선들을 연계시키는 버스 노선들, 한 구역 안에서 빈번하게 운행하며 동네들과 주요 대중교통체계를 연결시키는 버스 노선들로 이루어졌다. 이 체계는 통합된 대중교통망으로서 특히 세계적인 주목을 받았다.

공원녹지정책으로서, 꾸리찌바는 먼저 부족한 녹지를 보충하여 쾌적하고 건강한 도시를 만들고자 17개의 공원을 새로 조성하였다. 공원 확충을 위해 도시 주변의 녹지를 이용하는 것이 아니라 기존 도시지역 내의 토지를 수용하거나 공장이나 공공시설 이전 적지를 공원으로 활용하였다. 이 결과 1970년대 초까지만 해도 1인당 녹지면적이 0.5㎡에 불과했으나 2000년경에는 무려 52㎡에 이르게 되었다. 이 수치는 세계보건기구(WHO) 권고치(9㎡)의 6배에 달하며 서울(2005년 산림청 조사 결과, 5.1㎡)의 10배가 넘는다. 또한 녹지배가 운동의 일환으로 꾸리찌바 중심 외곽에 있는 모든 건물들을 간선도로에서 의무적으로 5m 후퇴하여 건축함으로써 식재공간을 확보하였으며, 주거지 면적의 50%에만 건축할 수 있게 하여 오픈스페이스를 확보하였다. 아울러 꾸리찌바 총면적의 1/3은 저밀도 지구로 지정했고, 도로망을 따라 많은 양의 식재사업을 실시했다. 특히 나무에 대한 애착이 유별나다. 모든 나무는 시에 등록이 되어 있으며 사유지라 하더라도 허가없이 나무를 벨 수 없다. 어길 경우 벌금(미화 300~500 달러)이나 벤 나무의 두 배수 나무를 심어야 한다. 나무관리를 잘 하는 가정이나 건물주에게는 세금까지 감면해 준다.

무질서한 도시성장 과정에서 심각하게 훼손된 하천 역시 꾸리찌바 종합계획을 통해 관리되었다. 하천보호구역을 설정하여 고원으로 개발하거나 하천유역은 나무를 식재하고 각종 법으로 보호하도록 하였다. 꾸리찌바는 심각한 쓰레기 문제를 해결하기 위해 분리배출, 분리수거, 재활용을 적극적으로 추진하였다.

꾸리찌바 산업단지를 보면, 개발과 보전의 조화를 달성할 수 있다는 꾸리찌바의 개발 철학과 환경 마인드를 읽을 수 있다. 공장시설은 특정지역에 집중적으로 입지시켰고 나머지에는 녹지, 주거지, 가로망 및 자전거도로, 서비스시설로 할당하였다. 인근에는 인공호수를 건설하기도 했다.

원통형정류장에 도착한 이중굴절버스

식물원 전경

자료: 박용남(2002), 「꿈의 도시 꾸리찌바」

한편 꾸리찌바 종합계획 외에도 각종 도시계획과 도시개발 과정에 시민이 실질적으로 참여하도록 보장하는 것에 정책 추진의 초점이 두어왔다. 꾸리찌바의 시민 우선 정책은 다양한 모습으로 전개되었다. 대표적인 예가 쓰레기 프로그램이며, 빈민층을 위한 주택프로그램, 대중교통활성화, 보행자 및 자전거도로 등에서 그 예를 찾을 수 있다. 꾸리찌바로 유입되는 빈민들에 대한 대책으로 꾸리찌바 시는 개인 소유의 농장을 매입하여 이곳을 식물원으로 조성했다. 식물원은 단순한 구경장소가 아니라 빈민들이 농업기술을 취득할 수 있는 장소로 만들어졌다. 또한 꾸리찌바 시는 쓰레기를 교환할 수 있는 녹색교환정책을 도입하였다. 빈민들은 쓰레기를 모아 재활용품 수거업체에 주고 돈을 받는다. 기본적인 쓰레기 재활용 정책에 빈민구제책을 연결한 것이다.

꾸리찌바의 성공은 혁신적인 아이디어와 다목적 사업을 활용하여 한정한 도시재원으로 도시정책을 꾸려나가는 저비용 고효율 정책이 있었기에 가능하였다. 가장 대표적인 사업이 간선급행버스(BRT: Bus Rapid Transit) 사업이다. 대규모의 자본투자가 요구되는 중량지하철의 건설을 지양하고 비용 및 효율측면에서 뛰어난 간선급행버스 시스템을 도입하였다. 또한 기존 도시시설의 재활용은 여러 곳에서 볼 수 있다. 쓸모없던 탄약기지를 아름다운 원형극장 형태의 '빠이올 연극관' 으로 개조하여 꾸리찌바 문화혁명의 상징 가운데 하나로 만들었다. 또한 버려진 양초 및 아교공장을 '창조성센터' 로 재활용하여 이곳에서 유아 및 청소년 환경교육프로그램을 진행하고 있다. 그리고 꾸리찌바의 역사가 시작된 3개의 광장을 아케이드로 전환시켰고, '바라웅의 저택' 도 문화센터로 개조하여 시민들이 이용하도록 하였다.

### ③ 추진체계

1954년 꾸리찌바 시청에 도시계획 부서가 만들어지고 꾸리찌바 도시계획위원회(COPLAC)가 설치되었다. 정책 추진 과정에서 공공은 꾸리찌바 도시계획의 수행을 주도하지만 최대한 민간의 협력을 통해 사회적 마찰을 최소화하였다. 꾸리찌바가 속해 있는 빠라나 주의 경우 '꾸리찌바 광역권조정협의회(COMEC)' 를 설치하여 꾸리찌바 내의 14개 지방자치단체간의 갈등을 조정하고 협력을 유도하였다. 특히 공공에서 추진하는 도시계획 사업은 시민 위주로 추진해 나감으로써 시민들로부터 인정받고 호응을 받을 수 있도록 수행해야 한다는 원칙하에 이루어졌다. 이때 민간에서는 사업에 능동적으로 참여하여 의견을 개진하고 대안을 제시하였다.

1964년 아가쉬 도시계획(1943년 수립)을 수정한 예비도시계획이 만들어졌고, 이것이 꾸리찌바 종합계획의 토대가 되었다. 꾸리찌바의 도시계획은 꾸리찌바 종합계획의 입안과정을 조정하기 위해 1966년 창립되었던 '꾸리찌바 연구 및 도시계획자문위원회' 의 후신인 '도시계획연구소(IPPUC)' 가 이끌고 있다. 이 연구소에는 200여 명의 직원이 있는데 그 중 50여 명이 오늘날의 꾸리찌바를 만드는데 결

정적인 역할을 수행하였다. 꾸리찌바의 도시 및 교통관리는 도시공사(URBS)에서 맡고 있다.

꾸리찌바가 환경생태도시로 명성을 날리게 된 데는 토지이용법률도 큰 역할을 하였다. 꾸리찌바 시는 1975년에 토지이용법률에 의한 조례와 시행규칙을 통해 용도지역을 6개(중심, 주거, 공업, 서비스, 농업, 특별지역)로 구분했고 건축밀도 및 층고를 제한하였다. 또한 도시계획연구소의 전문가들로 구성된 용도지역위원회를 두어 경우에 따라 심의를 하고 있다.

### ④ 성과

꾸리찌바는 개발도상국의 도시들이 흔히 겪는 도시문제를 성공적으로 극복하고 높은 삶의 질을 시민들에게 제공하였다. 이러한 성과를 내기위해 창조적인 도시환경정책을 과감하게 도입하였다. 이제 꾸리찌바는 세계적인 환경도시로서의 위상을 굳혀가고 있다. 이것이 꾸리찌바에서 추진한 정책들의 종합적인 성과이다. 딱히 볼 만한 경관이 없어도 꾸리찌바는 국제적인 관광명소로 부상중이다. 일년에 세계 각국에서 수십 개의 연구 및 시찰단이 방문, 도시 행정에 관한 각종 자료와 현장안내를 요청하고 있다.

꾸리찌바가 추진한 환경을 중시하고, 시민을 우선시하며, 효율성을 추구하는 각종 정책들은 당초 정책 목표를 충분히 달성하였다. 특히 개발과 보전의 조화를 달성하였다는 점이 인상적이다. 체계적인 도로체계와 대중교통시스템의 개선으로 꾸리찌바는 교통문제를 상당 부분 해결하였다. 특히 간선급행버스(BRT) 시스템은 기존의 도로체계를 재구성하는 과정에서 아름다운 도시경관의 창출이 가능하고 교각이나 레일, 터널, 지상구조물 등 불필요한 도시시설물을 건설할 필요가 최소화되기 때문에 도시 미관상 유리하다. 또한 천연가스 등의 청정연료를 사용함으로써 대기오염을 획기적으로 개선하였다. 또한 1인당 교통연료 소비량을 30% 절감할 수 있었다. 기존 도시시설의 재활용 정책은 비용의 절감과 함께 역사문화의 보존이라는 정책목표를 동시에 달성하였다.

꾸리찌바의 쓰레기 정책은 빈민복지 정책과도 결합되어 빈민들에게 경제적 편익뿐 아니라 생활의 질 향상과 영양 개선 등을 제공하였다. 그리고 주변 농촌지역에서 채소, 과일 등을 생산하는 소농의 잉여생산량을 흡수하는 데도 상당한 기여를 하였다. 또한 쓰레기 청소 등의 작업에 은퇴자 및 실업자들이 임시로 고용되고, 여기에 지역단체가 작업을 감독하기 위해 동참함으로써 고용창출 효과와 지역사회 단체의 기능을 한층 강화하는 효과를 불러왔다. 이러한 성과에 힘입어 새로운 공동체 정신이 꾸리찌바의 지역사회에서 새롭게 창조되고, 이전의 폐기물 투기지였던 비옥한 채소밭이 급속하게 성장하고 있다.

### ⑤ 성공요인 및 시사점

꾸리찌바의 성공 요인은 첫째, 효과적이고 체계적인 도시계획 및 제도가 존재하였다는 데서 찾을 수 있다. 꾸리찌바는 꾸리찌바 종합계획을 토대로 환경비전을 설정하고, 이를 지속적으로 추진한 결과 장기적이고 체계적인 도시를 만들 수 있었다. 그리고 1975년 토지이용법률 조례를 통해 제도적으로 환경성 확보를 가능하게 하는 제도를 마련하여 환경정책이 도시정책과의 조화될 때 그 효과가 나타난다는 점을 보여주었다. 즉 지속적이고 효과적인 정책을 추진하기 위해서는 장기적 · 종합적인 계획과 제도적 요인이 반드시 요구된다.

둘째, 도시에 관한 발전적이고 일관된 철학을 가진 리더쉽이 존재했다는 점이다. 환경적으로 취약해져만 가는 도시를 새로운 방향으로 유도하고, 그 방향으로 도시를 일관되게 발전시켜왔다. 대개 우리의 도시를 보면 시장 등이 바뀔 때마다 도시정책이 변화되고 도시계획 및 개발이 새로이 진행되는 경우가 많다. 특히 지속성 측면에서 취약성을 드러낸다. 그런데 꾸리찌바에는 '자이메 레르네르' 라고 하는 리더쉽이 강한 시장이 있었기에 도시개발정책을 일관되게 이끌어 올 수 있었다.

셋째, 시민의 적극적 참여와 공공, 민간, 전문가의 효과적인 협력체계이다. 꾸리찌바는 공공, 시민, 전문가가 각각의 역할을 명확히 하면서 합의를 통해 정책을 추진하였다. 이러한 협력체계 하에서 정책이 추진되었기 때문에 오랜 기간에 걸쳐 효과적으로 추진될 수 있었다.

제 5 장

# 실무 기획 지침

# 제5장 실무 기획 지침

## 1. 지역 여건 확인 및 잠재력 조사

### 1) 자발적 주민의식과 공감대 형성

우리보다 먼저 살기좋은 지역 만들기를 실행한 경험이 있는 일본의 다무라 아키라(2005)라는 사람은 살기좋은 지역 만들기를 '사람 만들기' 라는 극단적인 용어를 사용하여 규정하기도 하였다. 즉 아무리 좋은 시스템이 갖추어져 있다 하더라도 주민의 의식변화와 자발성이 뒷받침되지 않을 경우 진정한 의미의 살기좋은 도시, 농촌, 커뮤니티 만들기는 실천될 수도 지속될 수도 없다.

> "주민들은 주체적으로 삶의 방식을 결정하고 자신이 생활하는 정주공간을 스스로 만들어간다는 자아의식을 가져야 한다."

살기좋은 지역 만들기가 자발적 주민의식 속에서 실천되기 위해서는 우선 주민들의 의식구조 자체가 근본적으로 변화되어야 한다. 주민들은 주어진 생활환경속에서 수동적으로 생활하고 필요시 다른 장소로 이동하는 소극적인 실체가 아니라는 사실을 인식하고 자각하여야 한다. 또한 지금처럼 지역개발사업은 공공의 고유 업무로서 행정기관이 주도하여야 하며 주민들은 필요한 사항에 대해 관에 불만을 제기하거나 개선을 요구하면 된다는 의식도 변해야 한다. 주민들은 사회 · 경제적 여건변화를 수용하여 주체적으로 삶의 방식을 결정하고 자신이 생활하는 정주공간은 스스로 만들어간다는 자아의식을 가진 생활인이 되어야 한다.

이러한 의식을 가진 주체가 하나 둘씩 늘어나고 주체들 간에 주체적인 의식과 삶의 방식을 공유하면 할수록 사회적 연대감이 높아질 수 있다. 연대감은 자신이 속한 정주공간에 대한 애착심, 자부심, 소속감 등으로 발전하게 된다. 이러한 의식변화는 구체적이고 실천적인 활동으로 표현될 수 있는데 마을과 같은 소규모 공간단위에서의 마을만들기 활동으로 구체화될 수도 있고 도시, 지역차원의 활동으로 확대되어 전개될 수도 있다. 또한 하천, 공원과 같은 도시나 지역내 특정주제공간을 대상으로 실천될 수도 있다.

일본 히노(日野)시는 시민들이 직접 환경기본계획을 작성하여 살기좋은 지역을 추진한 사례이다. 백지 단계에서부터 공모에 응한 109명의 모든 시민이 참여하여 히노시의 환경기본계획을 만들었으며, 시민들이 만든 계획은 성공적으로 끝나 집행단계를 맞이하고 있다. 이러한 히노시의 사례는 시민들의 자발적인 주민의식이 살기좋은 지역을 만드는데 얼마만큼 중요한 역할을 하는지를 잘 설명해 준다.

"살기좋은 지역 만들기는 특정의 소수나 특정사회계층을 위해 존재하는 것이 아니라 자신이 소속된 도시나 농촌, 마을의 모든 구성원을 위한 활동이라는 사실을 주민 스스로 인식하여야 한다."

살기좋은 지역 만들기는 지역 내 특정의 소수나 특정사회계층을 위해 존재하는 것이 아니다. 자신이 소속된 도시나 농촌, 마을의 모든 구성원을 위한 활동이라는 사실을 주민 스스로 인식하여야 하며, 개별 구성원들은 각자에게 부여된 소임을 충실히 이행되지 않으면 진정한 의미의 살기좋은 지역 만들기는 이루어질 수 없다는 사실을 분명히 인지하여야 한다. 그러나 급격한 산업화와 도시화를 경험한 우리의 경우 정주의식과 공동체적 연대감은 상대적으로 약화되었고, 총량적이고 개인의 경제적 이익에 민감하게 됨으로서 선진국에 비해 자발적이고 주체적인 주민의식과 공감대 형성(consensus building)이 부족한 실정이다. 특히 도시지역에서는 공공의 선을 위해 사회활동에 적극 참여하거나 봉사하고자 하는 시민의식이 상대적으로 부족하며 경험도 많지 않은 실정이다. 이러한 주민의식과 공감대 형성은 단기간에 이루어지기 힘들며 사회적 여건이 성숙되어야 가능하다는 본질적 문제점을 가지고 있다. 따라서 장기적인 관점에서 사회구성원의 인내와 노력을 중심으로 하나씩 문제를 해결해나가야 할 것이다.

"살기좋은 지역 만들기 성공사례에 대한 다양한 홍보와 더불어 전체주민의 관심을 유발하고 쉽게 실천할 수 있는 활동을 적절히 선정하여 우선적으로 실천하는 것이 필요하다."

이러한 현실여건과 한계 내에서 자발적 주민의식과 공감대 형성을 유도할 수 있는 방식의 하나는 주민들이 기꺼이 참여할 수 있도록 유도하는 참여 동기(motive)의 부여이다. 주민참여를 통해 살기좋은 지역 만들기를 성공적으로 이룬 사례를 적극적으로 홍보하고, 지역공동체가 인식하는 현안과제로서 전체주민의 관심을 유발할 수 있고 쉽게 실천할 수 있는 활동을 적절히 선정하여 우선적으로 실천할 경우 주민들의 호응과 적극적 참여를 유발할 가능성이 높다. 이러한 참여를 바탕으로 단기간 내에 구체적이고 가시적인 성과를 주민들에게 제시할 수 있을 경우 성취감을 제공하고 후속사업을 원활히 추진할 수 있는 동력이 될 수 있다.

### 2) 사업추진팀 구성

살기좋은 지역 만들기 활동이 구체적으로 실천되기 위해서는 활동을 체계적으로 운영하고 지원할 수 있는 전담조직을 설치하여 운영하는 것이 중요하다. 지원체계를 구축하기 위한 사업 추진 팀은 특성에 따라 지자체조직, 민간조직, 민관협력조직 등 몇 개의 유형으로 분류가 가능한데, 사업 추진팀들이 상호협력체계를 구축하여 활동을 지속적으로 진행할 경우 시너지(synergy)효과를 얻을 수 있다.

먼저 지자체 차원에서는 살기좋은 지역 만들기에 대한 체계적인 지원과 운영을 담당할 수 있도록 공무원으로 이루어진 전담조직을 구성하여 운영할 필요성이 있다. 이러한 전담조직의 설치 및 운영과 관련된 사항은 다양한 국내외 유사사례에서도 확인되고 있다. 미국 시애틀 시의 경우 1988년 시장의 명령으로 「근린부서(Department of Neighborhoods)」를 설치하여 운영하였으며, 일본 세타가야구에서는 1982년 「도시디자인실」, 1983년 「마을만들기 추진과」가 설

치되어 운영된 바 있다(광주광역시 북구, 2002).

또한 국내사례로서는 광주광역시 북구에서 운영하고 있는 「자치정책과」와 같은 전담조직을 들 수 있다. 광주시 북구청에서는 1997년 7월 공무원조직으로는 전국최초로 「총무과」내에 「주민자치팀」을 신설하였다. 「주민자치팀」은 2000년 8월 「주민자치팀」,「민간협력팀」,「생활행정팀」으로 구성된 「주민자치과」로 확대 개편되었으며, 2003년 12월에는 「주민자치과」내에 「마을만들기팀」이 신설되었다. 또한 2005년 10월에는 「자치정책과」로 부서 명칭이 변경되었다. 「자치정책과」내의 대표적인 전담조직인 「마을만들기팀」은 아름다운 마을만들기 동 특화사업, 마을만들기 지원센터 운영, 아름다운 마을만들기 투어코스 개발 및 보급, 북구 생태문화네트워크 추진, 마을만들기 위원회 운영, 살기좋은 아파트공동체 문화살리기 등의 업무를 수행하고 있다.

[표 5-1] 광주광역시 북구 마을만들기 전담조직 구성사례

| 추진일정 | 추 진 내 용 |
|---|---|
| 1999년 7월 | 「총무과」내 「주민자치팀」 신설 |
| 2000년 8월 | 「주민자치팀」,「민간협력팀」,「생활행정팀」으로 구성된 주민자치과 신설 |
| 2003년 12월 | 「주민자치과」내 「마을만들기팀」 신설 |
| 2005년 10월 | 「자치정책과」로 부서명칭 변경 |

자료: 광주광역시 북구. 2006. p13

"지자체는 지원센터 등의 전담조직을 설치하고 시민단체, 전문가 집단과 유기적으로 협력하여 살기좋은 지역 만들기에 대한 체계적인 지원과 운영을 담당하도록 한다."

주로 시 · 군 · 구와 같은 기초자치단체에 설치되고 있는 이러한 전담조직은 다양한 지방행정조직뿐만 아니라 지역단체, 시민단체, 전문가 집단 등과 유기적 협력관계를 구축하여야 한다. 이를 통해 살기좋은 지역 만들기를 실천하고 유지하기 위해 필요한 조례, 규칙의 제정과 같은 법 · 제도적 기반을 준비하고 필요한 재원을 확보하여 제공하여야 한다. 특히 살기좋은 지역 만들기가 지자체에 소속된 다양한 부처의 종합적 협력을 필요로 한다는 사실을 감안해 볼 때, 기존의 수직적인 지자체의 업무구조를 수평적이고 유기적인 구조로 전환시킬 수 있도록 조직의 운영에 있어서 중요한 기여를 하여야 한다. 따라서 전담조직은 지자체의 각 부서를 횡적으로 연결해 하나의 조직처럼 움직이고 협력관계를 유지할 수 있도록 기획조정, 총괄기능을 담당하여야 한다. 우리가 살기좋은 지역 만들기 활동의 초기단계라는 사실을 감안해 볼 때, 기초지자체를 중심으로 '지원센터' 를 설치, 운영하는 것도 필요할 것으로 생각된다.[9]

일본 세타가야구의 경우 1987년 '마을만들기 지원센터' 를 설립하여 운영하고 있는데 각 소구역별로 활동하고 있는 73개 그룹을 주변 환경, 거리조성, 네트워크, 공공시설 및 교통, 역사문화, 각 연령층별 활동 등 7개 테마로 나누어 관리하고 있다(광주광역시 북구 2002. p116). 광주광역시 북구의 경우에도 다양한 프로그램 개발과 각종 관련 자료의 수집 및 정보제공을 지원하기 위해 2005년 6월 24일 '마을만들기 지원센터' 를 설치하여 현재 운영하고 있다. 북구청내에 설치된 지원센터는 마을만들기 3대 운동 활성화 프로그램 개발 보급, 마을만들기 사업설계 및 디자인 지원, 지속 · 반복적인 강좌 등 전문교육을 통하여 혁신적인 리더 양성, 마을만들기 체험활동 및 마케팅 활동 전개, 국내외 자료수집 및 전문단체와의 네트워크 형성 등

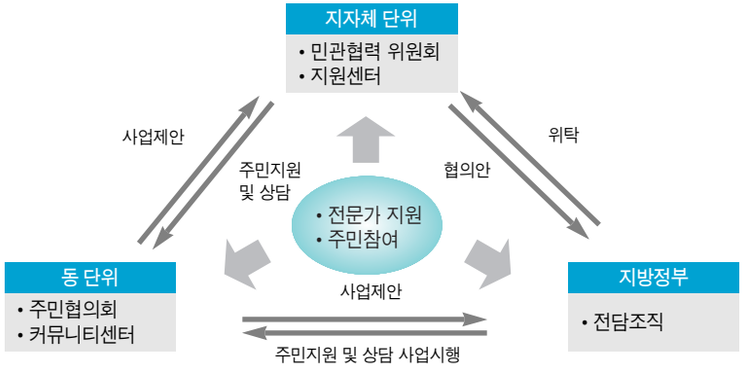
9) 가칭 '지원센터' 의 경우 지자체내에 설치될 수도 있고 별도의 공간을 확보하여 설치될 수 있을 것으로 생각된다.

에 관한 역할을 수행하고 있다.

"마을 내 운영되고 있는 주민자치위원회를 '살기좋은 지역 만들기 위원회 및 센터' 로 개편하여 마을의 공동의 문제를 함께 논의하고 해결책을 찾아가는 중심적인 역할을 수행하도록 한다."

각 행정동 단위에서도 살기좋은 지역 만들기를 위한 위원회를 조직하고 센터를 설치할 필요성이 있다. 우리의 경우 일부 동단위에서 '주민자치위원회' 를 조직하여 운영하고 있으며 동 사무소의 일부공간을 개방하여 주민자치센터로 활용하고 있는데 주로 지역주민을 위한 취미교양, 사회교육 프로그램, 정보화사업 등을 중심으로 운영하고 있는 실정이다.[10)]

[그림 5-1] 사업추진팀 구성형태




자료: 국가균형위 · 국토연 · 지방행정연. 2006. p20 참조하여 재정리

10) 그러나 주민의식이 성숙하지 못하면 행정의 부속기관으로 변질되어 주민자치기구로서의 역할이 유명무실할 가능성이 있다.



이러한 조직을 서구의 커뮤니티센터와 유사한 기능을 수행하는 '살기좋은 지역 만들기 위원회 및 센터' 로 개편하여 발전시킬 필요성이 있다. 미국에서 커뮤니티센터는 주민간의 상호교류를 통해 주민자치를 실현해가는 대표적인 기초생활조직으로서 자리 잡고 있으며 커뮤니티 차원의 문제를 주민과 함께 논의하고 해결책을 찾아가는데 있어서 중심적 역할을 수행하고 있다.

"기초자치단체는 공적 성격을 가진 위원회의 구성 및 운영을 통해 살기좋은 지역 만들기 지원계획을 수립하고, 전문지식과 정보를 제공할 수 있도록 해야 한다.."

살기좋은 지역 만들기를 실천하기 위해서는 공적 성격을 가진 기초지자체 차원의 위원회의 구성 및 운영이 이루어져야 한다. 광주광역시 북구에서는 2001년 6월 15일 결성된 '아름다운 마을만들기 연구회' 를 확대 개편하여 2005년 2월 17일 '아름다운 마을 만들기 위원회' 를 구성하였다. 교수 4인, 전문가 4인, 시민단체 3인, 공무원 5인, 구의원 3인 등 총 19명으로 구성된 위원회에서는 매년 마을만들기 지원계획을 수립하고 동 단위의 주민자치위원회에서 제출한 사업계획서를 심의하여 평가하는 업무를 수행하고 있다. 또한 전문성이 부족한 각 동의 주민자치위원회가 추진하는 마을만들기 사업에 대해 전문지식과 정보를 제공하는 업무를 수행하고 있다. 2005년 말 현재 사업심의와 디자인을 지원하기 위해 120회의 회의를 개최하였고 다양한 워크숍, 세미나, 토론회 등을 개최한 실적이 있다.

## 2. 주체별 역량 강화와 시너지 제고

### 1) 리더의 발굴과 양성

살기좋은 지역 만들기가 활동현장에서 뿌리내리고 성공적으로 추진되기 위해서는 헌신적인 현장리더의 존재유무가 절대적으로 중요하다. 이러한 사실은 공공, 즉 지자체가 중심이 되어 활동을 추진하거나 민간, 즉 시민단체나 지역단체, 개인 활동가가 중심이 되어 추진하거나 민관협력체계를 구축하여 사업을 추진하거나 상관없이 동일하게 적용될 수 있는 중요한 사실이다.

국외의 다양한 사례를 조사 · 분석한 결과에서도 우수사례의 이면에는 반드시 훌륭한 리더가 존재하였다는 사실을 확인할 수 있다. 미국 시애틀 시의 경우 1988년 주민들의 요구를 적극 수용하여 시정에 반영하고자 하는 했던 찰스 로이어(Charles Royer) 시장과 헌신적인 커뮤니티 활동가인 짐 디어스(Jim Diers)와 같은 인물이 리더로서 활동하였기 때문에 활동에 성공할 수 있었다. 일본 동경도 세타가야구(世田谷區)의 경우에도 1975년 민선으로 선출된 구청장이 주민참여를 통해 구 행정을 이끌겠다는 확고한 의지가 있었기에 가능하였다.

국내에서 경우에도 예외가 아니었다. 기초지자체 차원에서 살기좋은 지역 만들기를 추진한 광주시 북구의 경우 민선구청장이 관 주도적 행정체제를 주민참여의 행정체제로 전환하여 지방행정의 패러다임을 바꾸겠다는 강한 의지가 있었다. 또한 마을만들기 3대 운동 제시, 구청내 마을만들기 전담조직의 설치, 조례의 제정, 동별 주민자치센터 설립 및 재정지원 등을 포함한 다양하고 구체적인 실천방법론을 제시하고 행 · 재정적으로 적극 지원함으로써 구차원의 살기좋은 지역 만들기가 가능하였다. 서울시 광진구 노유거리의 경우에도 김분난 전 서울특별시 광진구 도시국장이 실무책임자로 적극 활동하면서 주민설명회 개최, 주민협의체 구성, 도시설계 기획추진회의 구성 및 운영, 주민협의체 · 전문가 · 행정집단이 참여하는 파트너십의 구성에 관여하였고 전선지중화를 위해 한전과 협의를 시도하여 성공적으로 완료하였다.

살기좋은 지역 만들기가 의도하는 주민 자율적이고 주민주도의 상향식 접근방식으로 성공하기 위한 가장 중요한 요인은 봉사형 민간리더를 중심으로 활동이 추진될 수 있도록 만들어가는 것이다. 대구 삼덕동 문화마을 만들기를 실천한 김경민 국장의 경우 지역토박이가 아니었으며 활동초기단계에는 관의 행 · 재정적 지원이나 주민의 호응도 부족한 상태임에도 불구하고 거의 헌신적으로 10여 년 동안 문화마을 만들기 사업을 추진하여 상당한 성과를 거둠으로서 현장리더의 중요성을 입증할 수 있었다. 그러나 아직 살기좋은 지역 만들기 활동이 초기단계라고 할 수 있는 우리의 현실을 감안해 볼 때, 이러한 헌신적인 리더의 지속적인 활동은 상당히 예외적인 사례라고 할 수 있다.

> "리더는 지역에 대해 잘 알고 봉사형 지도력(servant leadership)을 갖추고 있는 존경받는 인격적 인사를 선정하여야 한다. 리더가 선정된 뒤에는 리더 그룹(Group)의 육성, 지자체와의 긴밀한 협조관계 형성, 주변 지역의 리더와의 경험 공유를 통해 살기좋은 지역 만들기를 성공적으로 이끌도록 한다."

우선 살기좋은 지역 만들기를 위한 현장리더가 탄생할 수 있는 사회적 토양을 만들어가는 것이 중요하다(다무라 아키라, 2005). 그러

나 우리의 현실에서는 리더로서의 기본소양을 갖추고 있더라도 지역의 사회적 성숙도가 충분하지 못한 경우가 많기 때문에 현장리더의 활동에 무관심하게 되거나 방해하는 현상이 발생하게 된다. 따라서 이러한 사람들은 리더로서 활동의 전면에 나서는 것을 꺼리게 된다. 현재의 시점을 기준으로 리더를 발굴하고 육성하기위한 접근방법은 다음과 같다.

첫째, 봉사형 지도력(servant leadership)을 갖추고 있으며, 지역에서 장기간 거주하여 지역의 실태를 잘 파악하고 있으며, 지역에서 존경받는 인격적 인사가 현장리더로 선정되어야 한다.

둘째, 특정지역에서 살기좋은 지역 만들기를 위한 현장리더의 발굴이 어려울 경우 굳이 새로운 리더를 발굴하기위해 노력하기보다 그 지역에서 활동하고 있는 다른 분야의 리더를 살기좋은 지역 만들기의 리더로 활용하는 것도 하나의 대안으로 이용될 수 있다.

셋째, 발굴된 리더에 대해서는 지자체와 긴밀한 협조관계를 유지시키고 앞서 살기좋은 지역 만들기를 실천한 경험이 있는 지역을 방문토록 하고 그 지역의 리더와 경험을 공유토록 한다. 광역 또는 기초지자체단위에서 세미나, 워크숍, 토론회 등 다양한 방식의 행사를 개최하여 성과를 공유하고 발전방향을 모색하는 것도 중요하다.

넷째, 활동리더의 발굴과 육성뿐만 아니라 리더의 활동을 전후방에서 지원할 수 있는 리더그룹을 육성하는 것이 중요하다. 현장리더의 경우 초기에는 의욕적으로 활동을 추진하더라도 지역주민의 비협조로 고독감, 좌절감을 느끼게 되어 활동을 포기하게 되는 경우가 발생할 수 있다. 따라서 리더와 호흡을 맞출 수 있는 지역에 거주하는 지원자나 실무진이 있어 현장에서 리더의 활동을 지속적으로 지원하면서 실질적으로 함께 활동하는 리더그룹의 육성이 중요하다. 이들은 리더와 함께 현장 활동을 추진하는 과정에서 장애를 극복할 수 있는 다양한 방법론을 체험하게 되고, 지역에 대한 애착과 자신감도 가지게 되며 좌절과 성취감도 느끼게 된다. 인터뷰 결과 대구 삼덕동 문화마을의 경우 김경민 국장은 부인의 전폭적인 지원을 받았다. 또한 인천 부평 문화의 거리 조성사업의 경우에도 인태연이라는 리더가 있었지만 상가번영회 회장의 전폭적인 지원과 협력이 있었다는 사실을 확인할 수 있었다.

### 2) 교육, 연수 및 평생학습체제

인간은 다양한 방식을 통해 평생 동안 학습이 필요한 존재이며, 이러한 재교육, 평생교육의 필요성은 산업사회가 고도화될수록 증가하고 있다. 살기좋은 지역 만들기를 위한 활동도 평생학습의 대상에서 예외는 아니다. 또한 이러한 학습은 어른, 노인과 같은 성인계층에만 국한되어서는 안 되며, 어린이나 청소년집단, 전문가 집단에 대해서도 확대되어야 한다.

어릴 때부터 자신이 살고 있는 지역에 대한 관심을 가지고 자부심과 애착을 갖도록 하는 것이 향후 성인이 되어 건전한 시민사회를 형성하는데 중요한 토대가 될 수 있다. 미국과 같은 선진국에서는 어린이와 청소년을 대상으로 이해하기 쉬운 다양한 도시계획과 관련된 교육교재를 준비하여 보급하고 있으며 직접 현장교육을 실시하기도 한다. 일본에서도 이시카와 에이요(石川榮耀)같은 유명한 도시계획 실무자는 종전직후인 1948년 어린이들을 대상으로 『우리들의 도시계획 이야기』를 출판하기도 하였다.(다무라 아키라, p.86). 전문가

집단의 경우에도 자신들이 가진 전문지식이나 기술을 활용하여 살기 좋은 지역 만들기에 개인 또는 집단차원에서 적극 참여하는 것이 필요한데 상호학습과 교육이 중요한 기여를 할 수 있다.

"주민들이 마을 및 지역에 대해 애착심과 자긍심을 갖고 함께 정주공간을 만들어 갈 수 있도록 사례 답사, 주민자치학교, 참여강좌, 인재육성 교육 등의 다양한 학습체계를 마련하도록 한다."

아직 일반적인 인식이 부족한 우리의 현실여건을 감안해 볼 때, 살기좋은 지역 만들기를 주민과 함께 정주공간을 만들어간다는 지역사회의 생활개선운동으로 발전시키기 위해서는 다양한 형태의 교육 및 학습체제를 갖추는 것이 중요하다. 구체적인 활동의 형태와 방식은 주민의 성숙도와 참여정도, 지역의 특성에 따라 달라질 수 있다. 주민의식이 성숙되지 않을 경우 지금까지와 같은 일회성 사업이나 행사에 그칠 가능성이 높기 때문이다.

마을만들기 발전 워크숍

제6기 북구 주민자치학교

광주광역시 북구에서 마을의 인재육성을 위해 활용한 구체적이고 다양한 학습활동사례들이 중요한 참고자료로 이용될 수 있을 것이다(광주광역시 북구, 2006). 광주광역시 북구는 1999년부터 마을 만들기 위원회, 광주YMCA, 전남대 법률연구소 등과 공동으로 다양한 활동을 전개하였다. '찾아가는 특별자치강좌' 의 경우 이론위주의 주입식 교육방식에서 탈피하여 사례발표(presentation), 분임토의 등의 방식을 통해 참여식 교육을 실현하였는데, 학계, 시민단체, 전문가 등과 연계하여 동별로 순회교육을 실시하였다. 특별자치강좌는 26개 동을 대상으로 54회가 실시되었으며 3,742명이 참여한 것으로 평가되었다. 또한 주민자치학교 운영, 평생학습 주민축제, 토론회 · 세미나 · 워크숍 개최, 국내외 선진지역 견학 등의 다양한 활동이 추진되었다.

[표 5-2] 인재육성을 위한 광주시 북구의 추진내용

| 구 분 | 내 용 | 실 적 |
|---|---|---|
| 찾아가는 특별자치강좌 | 학계, 시민단체, 전문가 등과 연계 동별 순회교육 실시<br>【제1강】 주민자치센터와 마을 만들기<br>【제2강】 일본의 마을 만들기 사례 연구<br>【제3강】 무엇을 함께 할까?<br>【제4강】 식물지식과 화훼 가꾸기<br>【제5강】 아름답고 표정 있는 마을 만들기<br>【제6강】 우리 마을 풍경 찾아내기 등 | 26개동에 걸쳐 총 54회 개최하였으며 3,742명이 참여 |
| 주민자치학교 | 주민자치 우수사례 발표, 자치의식 함양 강좌 등 | 7회 2,900명 |
| 평생학습주민축제 | 자치사례 발표, 프로그램 경연대회, 작품 발표회 | 6회 9,000명 |
| 토론회, 세미나, 워크숍 | 마을 만들기 활성화 전략, 마을 만들기 프로그램 개발 · 연구 등 | 20회 |
| 국내 · 외 선진지역 견학 | 마을 만들기 벤치마킹 | 일본 2회 16명, 국내 12회 420명 |

자료: 광주광역시 북구. 2007; 2006

### 3) 전문가 역할과 컨설팅

살기좋은 지역 만들기를 마을단위에서 추진하는 경우 활동의 초기 단계에서는 의식 있는 주민과 현장리더의 역할이 가장 중요하다. 담장 허물기, 부족한 주차 공간 확보, 꽃길 가꾸기, 주민문화행사, 벽화그리기와 같은 활동의 경우 현행 법률의 틀 속에서 자유롭게 실천이 가능하기 때문이다. 그러나 보다 세련되고 높은 수준의 마을만들기를 추진하거나 도시차원에서 살기좋은 지역 만들기 활동을 진행할 경우 문제는 복잡하게 되고 다양한 분야에서 전문가의 도움이 필수적이다.

일부전문가들은 살기좋은 지역 만들기의 중요성을 인식하고 주민, 지자체공무원, 지역사회단체 등과 상호 협력하여 활발한 활동을 추진한 경험을 가지고 있으며 전문가로서의 역할을 충실히 수행하기도 하였다. 그러나 대부분의 전문가들은 전반적으로 살기좋은 지역 만들기에 대한 기본적인 인식과 참여가 부족한 상태이다. 또한 자신이 속한 전문분야에 치중함으로써 학제간(Interdisciplinary) 상호협조가 원활히 이루어지지 않고 있으며 종합적이고 전체적인 시각에서 상호역할을 분담하여 협력적으로 활동을 추진하지는 못하고 있는 실정이다.

> "지자체에서는 공무원들의 전문성을 높이고 도시계획 및 개발, 건축, 조경, 미술, 문학 등의 다양한 분야의 전문가를 확보하도록 한다. 전문가는 주민과의 상호학습과정을 통해 살기좋은 지역 만들기에 대한 이해를 높이고 함께 답을 찾아가는 조언자로서 역할을 담당하도록 한다."

이러한 문제를 해결하기 위해서는 살기좋은 지역 만들기에 적합한 전문가의 육성이 이루어져야 한다. 일차적으로 지자체공무원들의 전문성을 높여 준전문가로 육성할 필요성이 있다. 현재 지자체 공무원의 경우 잦은 인사이동과 보직변경으로 전문성을 확보하기 곤란한 구조적인 문제를 가지고 있다. 이러한 문제는 지자체장의 협조와 제도개편을 통해 해결하여야 할 것으로 생각된다.

지자체공무원만으로는 역부족이므로 민간의 싱크탱크와 컨설턴트 중에서 살기좋은 지역 만들기를 체계적으로 지원할 수 있는 전문가를 발굴하고 협조를 받아야 한다. 지역주민과 리더가 활동에 대한 의욕은 가지고 있으나 구체적으로 어떻게 시작하고 진행하여야 할 것인가에 대한 방법론을 몰라 활동을 진행하지 못하는 경우도 있기 때문이다. 지자체 차원에서는 도시계획, 도시개발, 토목, 건축, 조경, 미술, 문학 등 다양한 분야에서 전문성을 갖춘 인물을 중심으로 인력풀(pool)을 확보하는 것이 바람직하다. 또한 계획수립과 사업진행과정에서 주민간, 주민과 지자체간에도 갈등이 발생하여 활동이 지체되거나 중지되는 상황이 발생할 수도 있는데 전문가가 싱크탱크로서 참여하여 갈등을 중재하거나 조정하며 바람직한 방향으로 활동을 유도해 나할 경우 문제해결에 큰 도움이 될 수 있다.

아직 초보단계인 현실적 여건을 감안해 볼 때, 전문가는 주민과의 상호학습과정을 통해 살기좋은 지역 만들기에 대한 이해를 높이고, 사업 구상, 계획수립과 관련된 이슈점검, 전략도출, 계획수립 등과 관련하여 분야별로 전문성을 가지고 충실히 자문하는 역할을 수행하여야 한다. 명심하여야 할 사실은 전문가는 활동의 주체가 아니라 주민과 함께 답을 찾아가는 조언자로서의 역할에 충실하여야 한다는 점이다.

### 4) 주체별 역할정립 및 기관간 네트워크 구축

주민생활환경의 질적 개선을 추구하는 살기좋은 지역 만들기가 성공적으로 추진되기 위해서는 중앙정부, 지자체, 지역시민단체, 지역주민, 전문가 집단 등 다양한 이해당사자의 역할정립과 상호협력이 필수적이다.

초기단계인 현 시점에서는 중앙정부의 역할이 중요하다. 중앙정부는 관련 법률과 제도의 제정 또는 정비, 대국민 홍보, 필요한 기금 조성 및 제공 등을 통해 살기좋은 지역 만들기를 제도적, 행정적, 재정적으로 지원해야 한다. 현재 국가균형발전위원회 주관으로 관계부처 합동 T/F를 구성하여 공모사업을 통합관리하고 있으며 부처간의 역할을 분담하여 공모사업을 진행하고 있는 실정이다. 그러나 중앙정부의 역할은 간접적이고 우회적인 방식으로 살기좋은 지역 만들기를 지원하는 역할에 중점을 두어야 한다.

> "지자체는 전담조직 설치, 전문가 파견 등 각종 행정적, 제도적, 재정적 지원 체계를 마련하고 주민들은 조직을 구성하여 스스로 살기좋은 마을 및 지역을 만들 수 있도록 해야 한다."

지역의 특성에 맞는 살기좋은 지역 만들기를 실천하기 위해서는 지자체의 역할이 중요하며 강화되어야 한다. 지자체는 지역주민과 상호 협력하여 다양한 사업을 발굴하고 성공적으로 추진하기 위한 방법을 찾는데 있어서 핵심적인 역할을 수행해야 한다. 이를 위해서는 기존의 지자체 행정운영시스템이 개선되고 공무원들의 의식도 변화되어야 한다. 일반적으로 지자체공무원들은 중앙정부와 같은 상부기관, 지자체장과 같은 상위직급자의 명령이나 지시에 익숙해져 주민의 입장에서 제시하는 요구는 업무처리의 우선순위에서 뒤지는 경향이 있었다. 또한 주민이 제시하는 일상적인 생활환경 개선에 대한 요구는 종합적이고 전반적인 반면, 지자체의 행정조직은 부서별로 업무가 세분화되어 있고 부서간 업무처리가 원활하지 않은 경우가 많아 종합적인 업무처리에 효과적으로 대처하기 힘든 실정이다. 업무처리를 위해서는 다양한 부서의 업무를 관장할 수 있도록 전담조직을 설치하여 운영하고 이를 위한 전담인력의 확보도 이루어져야 한다.

지자체 행정의 최고책임자로서 지자체장의 관심과 협조가 절대적으로 중요하다. 지자체장의 태도에 따라서 또는 지자체장의 교체에 따라 활동이 심각하게 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 지자체장의 교체와 같은 외부환경변화에도 활동의 연속성을 보장하기 위해서는 조례제정, 지역주민과 지자체간 협정, 예산과의 연계 등 제도적 장치를 마련하여야 한다.

> "전문가는 객관적 입장에서 내부 갈등을 중재하고 주민 스스로 일을 해결해나갈 수 있도록 조언자 역할을 수행하도록 한다."

전문가의 역할도 중요하다. 전문가들이 객관적인 입장에서 내부 갈등을 중재하고 필요한 조언을 할 경우 시행착오와 예산낭비를 줄이고 필요한 시설물을 적시에 필요한 장소에 설치하는 데 도움을 줄 수 있다.

주민주도의 지역만들기가 가능하기 위해서는 주민스스로 자치위원회와 같은 주민협의체를 구성하고 활발히 운영하여야 한다. 이미 결성된 기존의 조직을 최대한 활용하는 것도 하나의 대안이 될 수 있

다. 주민이 적극적으로 참여하는 주민협의체의 도움을 얻을 경우 지역의 현황과 문제점에 대한 정밀진단이 가능하고 주민들이 주도적으로 살기좋은 지역 만들기를 추진할 수 있게 하는 토대가 마련될 수 있다.

## 3. 민관 협력 파트너십과 상향식 접근

### 1) 민관 협력 파트너십 모델과 적용

살기좋은 지역 만들기 만들기에 대한 인식이 부족한 상태에서는 선도적 시민운동가나 시민단체, 지자체 등 특정조직이 주도하여 활동을 추진할 수 있다. 그러나 국내외의 다양한 사례를 종합적으로 검토한 결과 특정조직이나 개인이 중심이 되어 사업을 추진하는 방식은 일회성 사업에 그치거나 주민들의 호응과 파급효과, 지속성이 낮은 경우도 많았다. 활동이 지속적으로 추진되기 위해서는 지역사회, 지자체, 중앙정부가 개방적이고 수평적인 파트너십을 구축하며 역할을 상호 분담할 필요성이 있다(국가균형위 · 행정자치부, 2006. pp46-47).

"살기좋은 지역 만들기는 지역사회(community)와 주민이 주도적으로 추진하도록 하며 지역단체, 주민, 시민단체, 전문가, 지역연고기업, 상공인단체 등이 함께 조직을 결성하는 것이 바람직하다."

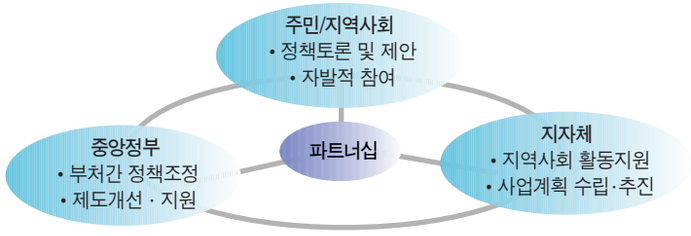


특히 살기좋은 지역 만들기는 지역의 "자율기획과 자기책임원칙" 아래에서 지역주도로 추진하는 것이 바람직하다. 지역사회(community)와 주민이 주도적으로 참여하여 다양한 제안과 요구사항을 반영시키고 지역의 특성과 여건에 맞는 활동을 기획하거나 집행할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 지역단체, 주민, 시민단체, 전문가, 지역연고기업, 상공인단체 등이 함께 참여하는 조직을 결성하는 것이 바람직하다. 특히 지역에 연고가 있는 기업이나 상인단체는 지역민이 필요로 하는 고용을 창출할 수 있으며, 벌어들인 수익의 일부를 지역에 환원할 수 있다는 차원에서 향후 참여의 중요성이 증대될 것이다. 현재 일부 기업은 농촌을 대상으로 1사1촌 운동을 추진하고 있는데 자매결연의 범위를 도시지역으로 확대하는 것도 고려할 만하다.

"지자체는 지역주민, 시민단체, 전문가 등 다양한 조직의 참여를 유도하여 의견을 수렴하고 계획수립에 반영할 수 있도록 커뮤니티의 활동을 지원하도록 한다. 또한 필요한 재정과 법 · 제도 등을 지원하고 시민생활을 위한 행정으로 역할을 수행하도록 체제를 혁신하도록 한다."

지자체는 지역주민, 시민단체, 전문가집단 등 다양한 조직의 참여를 유도하여 의견을 수렴하고 계획수립에 반영할 수 있도록 커뮤니티의 활동을 지원하여야 한다. 또한 필요한 재정을 부담하되 사업의 성격에 따라 관련주체간 적정한 재원부담의 핵심주체로서 역할을 수행하여야 한다. 따라서 국가의 말단 행정기관이라는 관념을 타파하고 오히려 시민생활의 최전선 행정으로 역할을 수행할 수 있도록 체제를 혁신해나가야 한다. 지자체 단체장의 비전과 리더십, 그리고 생활행정기구로서 지자체 공무원들의 의식과 활동에 변화가 필요하다.

[그림 5-2] 참여와 협력을 위한 파트너십 구성방식




자료: 국가균형위원회 · 행정자치부(2006) p.46

중앙정부는 참여적 지원자로서 지역단위의 사업추진을 법 · 제도 · 정책 · 행정적으로 지원하고 관련 부처간 정책조정 및 협력체계구축을 위해 노력을 하여야 한다. 중앙정부에서는 이미 다양한 지역을 도시 · 농촌 · 섬 · 어촌 · 산업단지 등 유형별로 구분하고 부처별로 공모사업을 추진하고 있다. 향후 중앙정부는 제도적 기반을 마련하는데 중점을 두어야 할 것이다.

### 2) 주민 자율적 주도와 상향식 모형

살기좋은 지역만들기 활동이 성공하기 위해서는 과거와 같은 관이 주도하는 하향식 정책 추진 및 집행의 관행에서 탈피하여 주민의 자율적인 주도로 추진되어야 한다. 이를 위해서는 계획수립의 전체 과정, 특히 계획수립의 초기단계부터 지역주민이 참여하는 것이 중요하다. 현재 도시계획에서 주민참여의 중요성이 강조되고 참여를 활성화하기위한 다양한 노력이 진행되고 있으나 일반적으로 전문가집단과 지자체가 중심이 되어 계획안을 수립한 이후 공청회나 단기간 공람을 통해 주민들이 참여하는 형태를 취하고 있다.

"중앙정부는 지역단위의 살고싶은 지역 만들기 사업추진을 법, 제도, 정책, 행정적으로 지원하고, 관련 부처 간 정책조정 및 협력체계 구축을 위해 노력해야 한다.."

주민들의 일상생활에 직접적인 영향을 미칠 지역공동체 차원의 각종 개발 사업에 대해서는 계획수립의 초기단계부터 지역주민을 참여시켜 공동으로 지역단위의 문제점을 도출하고 비전과 실천목표를 설정해나가는 것이 중요하다. 회의준비, 의견조율 등에 과도한 시간과 비용이 소요되고 갈등이 유발될 가능성도 생각할 수 있지만 장기적으로는 불신과 오해에 따른 갈등을 해소하고 사업의 실현가능성을 높일 수 있는 효과적인 방식이 될 것이다.

현행 도시계획제도의 경우 구역경계의 설정이나 변경, 계획수립 및 변경 등에 관한 일차적인 책임은 시장 · 군수 · 구청장 등 관할행정기관의 장이 가지고 있으며 계획에 대한 승인권한도 광역자치단체장 또는 건교부장관 등 차상위단체장이 가지고 있어 관이 계획수립과 승인에 대해 거의 독점적인 권한을 가지고 있다. 그러나 살기좋은 지역 만들기는 생활권 단위의 주민조직체가 중심이 되어 계획구역과 사업대상을 선정하고 주민의 동의를 거쳐 계획을 승인하고 사업을 진행하는 방식으로 활동이 이루어져야 한다. 〈표 5-3〉은 현행 도시계획제도와 살기좋은 지역 만들기가 구역설정, 승인, 공간적 범위, 계획수립과정, 계획내용 및 범위, 계획심의 방식 등 접근방식에 있어서 근본적 차이점이 있다는 사실을 보여주고 있다.

"지역 주민은 관이 주도하는 하향식 정책 추진의 관행에서 탈피하여 계획수립의 초기단계에서부터 참여하는 자율적 주도로 추진하도록 한다."

[표 5-3] 현행 도시계획제도와 살기좋은 지역 만들기 방식의 차이

| 구 분 | 현행 도시계획제도[11] | 살기좋은 지역 만들기 |
|---|---|---|
| 계획구역설정 및 수립주체 | • 자치단체장 | • 마을, 시/군 단위 주민조직체 |
| 승인권자 | • 광역시 · 도지사, 건교부장관 등 상위기관장 | • 마을, 시/군 단위 주민조직체 |
| 공간적 범위 및 생활권과의 관계 | • 도시기본계획, 도시관리계획은 관할행정구역 전체를 대상으로 하며 행정 동 단위를 기초생활권으로 설정<br>• 지구단위계획은 기성/신시가지 일부<br>• 기타계획은 사업성격에 따라 구역경계설정 및 세분 | • 상업지역, 아파트단지, 역사문화보존지역, 하천 등 다양한 지역과 주제공간을 범역으로 설정<br>• 주민들이 인식하는 경계를 기초생활권(마을)으로 설정 |
| 계획수립 과정 · 방식 | • 시/군/구와 계약 체결한 전문가 집단(전문용역업체)이 계획수립<br>• 비공개적 방식으로 계획수립<br>• 전문가집단은 계획수립 후 역할 종료<br>• 상위계획과 관련계획을 반영하여야 함 | • 계획수립의 필요성과 목적을 주민들에게 분명히 제시하여 설득<br>• 주민조직체가 중심이 되어 수립<br>• 필요시 전문가의 도움을 받음 |
| 계획 내용 · 범위 | • 법률, 지침, 조례에 명시된 사항에 근거하여 계획수립<br>• 구역지정요건과 계획수립내용이 명시되어 있음<br>• 일반시민들이 이해하기 힘든 전문용어와 수식들이 다수 포함되어 있음 | • 주민들이 중요하다고 생각하는 내용을 중심으로 수립<br>• 도시계획의 일반적인 내용보다 종합적으로 접근<br>• 주민참여로 대상지의 특성 파악이 용이 |
| 주민참여 방식과 형태 | • 계획(안)이 완성되면 공청회를 개최하여 의견을 수용<br>• 지구단위계획은 설문조사와 주민설명회 개최<br>• 결정고시 후 일반열람 | • 계획수립초기부터 주민 참여<br>• 주민이 계획내용을 이해<br>• 회의에 직접 참석하여 의견제시 |
| 계획심의방식 | • 지방의회의견 청취<br>• 시 · 도 도시계획위원회 심의(광역지자체의 도시기본계획은 중도위 심의) | • 자생주민조직이나 주민조직체에서 심의<br>• 지자체에서 지원하는 사업은 지자체 심의 |

11) 기존 도시계획이라 함은 도시기본계획, 도시관리계획, 도시주거환경정비기본계획, 재정비촉진계획, 지구단위계획을 말함.



## 4. 계획 수립과 주민 참여

### 1) 사업 구상, 기획 및 목표 설정

살기좋은 지역 만들기를 성공적으로 추진하기 위해서는 사업을 구상하고 기획하는 계획의 수립과 실현 가능한 목표를 설정해야 한다. 이는 지역의 미래 모습을 구상하고 실현하기 위한 구체적 실천방안을 모색하는 것으로 지역의 미래상과 비전을 담는 작업이라 할 수 있다. 살기좋은 지역 만들기 사업을 구상하고 기획하며 목표를 설정할 때 가장 중요한 것은 주민들의 적극적인 참여와 지속적인 관심이다. 왜냐하면 지역을 살기좋게 만들어 나가는 작업은 지역의 실질적 구성원으로서 생활자로서 주체이며 수혜자인 주민들이 지역에 대한 애착심과 자부심을 가지고 열정적으로 지역을 스스로 가꾸어 나갈 때 가능하게 되는 것이기 때문이다. 마을 만들기가 오래전부터 시작되어온 일본은 마을 만들기를 행정의 지원과 전문가의 자문을 받아 주민들 스스로 자기가 살고 있는 마을이나 도시를 주도적으로 만들어 가는 시스템으로 인식하고 있다.

살기좋은 지역 만들기는 주민의 적극적이며 자발적인 참여가 성공의 열쇠라 할 수 있다. 일본에서 최초로 마을 만들기를 시도한 나고야시의 사가에 히가시 지구는 주민들 스스로가 주체가 되어 전문가와 함께 사업을 구상하고 기획안을 작성하는 등 현실성과 실현 가능성에 바탕을 두고 마을 만들기를 위한 구체적인 계획안을 작성한 좋은 사례이다. 마을 만들기 계획안 작성에서 주민들 스스로 마을전체에 대한 비전과 구상을 수립하였고 단순한 계획구상을 넘어 디자인과 설계영역까지 확대하여 지역의 고유 특성을 담으려는 노력과 독특한

특색을 고려하려는 노력이 시도되었다. 미국의 시애틀시의 경우는 행정이 주민의 적극적인 참여를 유도하는 시책을 수행하고 있는 사례이다. 근린계획 수립의 두 번째 단계에서 시민참여가 이루어지고 있는 조직위원회가 지역사회의 미래 공동 비전을 만들도록 하고 있다. 지역 주민들에 의해 이루어지는 이러한 직접적인 참여가 지속가능성이 확보된 지역발전과 살기좋은 지역 만들기의 미래비전 설정을 위한 밑그림 구상과 청사진 정립에 크게 기여하게 할 수 있다.

"실제 생활과 밀접한 관심분야를 주제로 살기좋은 지역 만들기를 추진하여 주민들의 적극적이고 자발적인 참여가 이루어질 수 있도록 한다."

적극적인 주민참여와 관심에 기초한 살기좋은 지역 만들기가 실현되기 위해서는 주민들의 생활에서 실질적으로 느낄 수 있는 현실성 있는 사업구상과 기획 등 살기좋은 지역 만들기 계획안 수립이 있어야 한다. 사당동 양지공원의 경우 주차장이 계획되었던 것을 주민들의 반대로 공원화한 사례이다. 조성과정에서 워크숍을 통해 주민의견이 반영되었고, 설계에서 시공까지 주민들의 의사반영과 참여가 이루어졌다. 인사동은 인사동 길 한가운데에 자리 잡은 열 두 가게 부지가 건설회사에 매매 계약됨에 따라, 도시연대와 가게주인들이 작은 가게가 인사동 분위기 형성에 결정적인 역할을 한다는 것을 인식하고 이를 살리고자 '작은 가게 살리기 운동' 을 시작하였다. 또한 미국의 피츠버그와, 클리브랜드, 볼티모어, 영국의 글래스고우는 환경오염과 심각한 경제침체, 마약과 폭력 등 도시의 사회문제를 시민주도의 캠페인 등을 통해서 개선한 사례이다.

"지자체는 사업을 구상할 때에 다양하고 재미있는 참여방법을 통해 주민의 자발적인 참여를 유도하도록 한다."



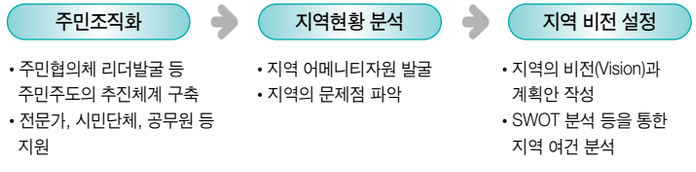
자발적인 주민참여를 활성화시키기 위해서는 사업진행에 다양하고 재미있는 참여방법과 함께 자연스런 주민참여가 유도될 수 있는 성숙된 여건을 마련해야 한다. 일본의 치요 및 요시쓰카 지구와 오사카시 히라노시의 경우는 오리엔티어링이나 흥미로운 마스터플랜의 제시를 통해 살기좋은 지역 만들기 성공의 열쇠라 할 수 있는 주민들의 관심과 참여를 적극적으로 이끌어내었다.

"살기좋은 지역 만들기는 자발적인 참여의식에 기초한 상향식의 주민주도형이 되어야 하며, 주민조직화와 지역현황 분석 과정을 통해 지역의 비전과 계획안을 설정 하도록 한다."

살기좋은 지역 만들기는 기존의 하향식 관주도형이 아닌 '내가 살고 있는 마을을 내 손으로' 라는 주민의 자발적인 참여의식에 기초한 상향식 주민주도형으로 추진되어야 한다. 상향식 주민주도형으로서 살기좋은 지역 만들기 사업구상 및 목표 설정은 다음과 같이 ①주민조직화(주민네트워크 형성), ②지역어메니티 자원 발굴, ③지역비전과 계획안 설정 등의 추진단계를 통해 이루어져야 한다. 각 단계별 다양하고 재미있는 주민참여 방법들은 적극적인 주민참여를 유도할 수 있다.([표 5- 4] 참조)

1단계인 주민조직화는 지역의 주민들이 참여하여 커뮤니티 단위의 주민협의체를 구성하고 역할과 의무 등을 정립하는 단계이다. 주

[그림 5-3] 살기좋은 지역 만들기를 위한 사업구상 단계



민협의체는 해당지역에 필요한 살고싶은 지역 만들기 사업을 발굴 및 시행하고 주민참여지원센터에 필요한 지원을 요청하는 역할을 담당한다. 주민참여지원센터(NPO, Non-Profit Organization)는 전문가와 시민단체, 공무원 등으로 구성된 반민 반관의 조직으로서 행정적 · 재정적 · 기술적 지원을 받을 수 있도록 할 필요가 있다.

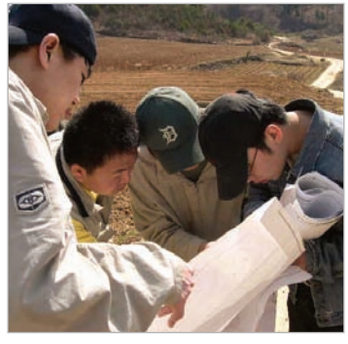
2단계는 지역현황 분석 단계로서 지역이 처한 현재 문제점과 위협요소, 지역 어메니티자원 등 지역의 장점과 기회요소를 찾는 단계이다. 이 단계에서는 우선 지역의 문제가 무엇인지에 관한 명확한 문제인식이 이루어져야 한다. '참여자 모임(User group)' 등의 방법을 통해 관심 있는 주민들이 모여서 이야기 할 수 있는 자리를 만들어 주민들이 느끼는 문제에 대해 자유롭게 말하고 공감할 수 있어야 한다. 지역 어메니티자원 발굴은 지역의 개성과 앞으로 지역이 나아갈 방향을 설정하는데 있어 매우 중요하다. 지역 어메니티자원을 발굴할 때에는 지역주민 만큼 그 지역에 대해 잘 아는 사람이 없으므로 지역주민을 최대한 참여시켜 전문가와 공무원이 같이 지역자원을 발굴하도록 한다. 지역주민이 직접 참여함으로서 지역에 대한 애착심과 자긍심을 고취시킬 수 있다. 또한 지역 어메니티를 발굴하기 위해서는 평범한 것일지라도 활용방법에 따라 매우 큰 영향력을 발휘할 수 있으므로 다양한 시각에서 자원을 바라보는 것이 필요하며, 지역의 청소년 및 대학생 등 젊은 세대와 같이 참여하여 획기적이고 참신한 아이디어를 얻을 수 있는 여건이 마련되어야 한다.

3단계는 지역비전(Vision)과 계획안을 작성하는 단계이다. 지역현황 조사를 통해 SWOT 분석 등을 통해서 지역의 장점과 단점, 위협요소와 기회요소를 파악하고 앞으로 나아갈 방향을 도출해야 한다. 관심 있는 주민들이 모여서 '마을계획포럼(Community planning forum)' '미래연구회의' 등을 통해 지역 문제의 근본적인 원인을 살피고 실현 가능한 해결방법이 무엇인가를 마련하도록 한다.

"행정은 지원 조례를 제정하고 전담조직을 구성하며, 관련 전문가의 전문지식을 활용할 수 있는 방안을 마련하도록 한다. 또한 시민단체 등과의 유기적 협력 속에서 네트워크를 구성하여 타 지역의 정보와 경험을 주민에게 제공하도록 한다.."

살기좋은 지역 만들기를 위해서 사업을 구상하고 기획할 경우 주민들의 적극적인 참여는 필수적이다. 그러나 주민이 직접 사업을 구상하고 기획하는 것은 매우 어려운 일이다. 따라서 이를 도울 수 있는 행정에서의 노력이 요구된다. 행정은 지원 조례를 제정하고 전담조직을 구성하며, 관련 전문가의 전문지식을 적극 활용할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 또한 시민단체들의 참여를 통한 살기좋은 지역 만들기 네트워크 구성을 지원하고 타 지역의 정보와 경험을 주민에게 제공하는 역할을 담당해야 한다.

사진조사(Photo survey)에 의한 지역지도 만들기(Mapping)



지역주민과 전문가들이 함께한 답사여행 (Reconnaissance trip)

[표 5-4] 단계별 활용 가능한 주민참여 방법 예시

| 주민참여 방법 | | 내 용 |
|---|---|---|
| 조직 구성 단계 | 활동주간(Activity week) | 한 주를 지정하여 특정한 주제를 집중적으로 다룸으로써 주민 참여 분위기 조성 및 참여 유도 |
| | 설명 워크숍(Briefing workshop) | 적절한 설명을 통해 사업 방향 설정 및 참여 동기 부여 |
| | 지역 탐구(Community profiling) | 도면화 작업을 통해 마을의 현실 및 문제점 확인 |
| | 마을 계획 사무소 설치 (Neighbourhood planning office) | 전문사항 및 협의장소 등 교류를 위한 장소 제공 공동계획의 요점 제공 |
| | 참여자 모임(User group) | 커뮤니티 계획의 중요 요소이며, 사업에 전개하는 주체인 사용자 그룹의 유지와 관리 |
| 어메니티 자원 발굴 | 다이어그램(Diagrams) | 다이어그램차트를 활용하여 복잡한 이슈 및 방법을 간단하게 표현, 주민의 이해를 쉽게 함 |
| | 전자지도(Electronic map) | 컴퓨터 단말기를 통해 마을관련 의견 제시 및 조사 |
| | 몽타주(Elevation montage) | 사진을 나열하여 이어붙인 것으로 마을건물구조와 현재 상황을 이해하도록 함 |
| | 아이디어 경쟁 (Idea competition) | 아이디어 경쟁을 통해 창조적인 생각을 자극하고 흥미를 유발 |
| | 지역지도 만들기(Mapping) | 주민들이 직접 도구를 활용하여 표현하는 것으로 마을 이해 내용을 알아보는데 효과적임 |
| | 사진조사(Photo survey) | 마을현황파악과 커뮤니티에 대한 조사, 그리고 액션 플랜 수립에 널리 활용될 수 있음 |
| | 답사여행(Reconnaissance trip) | 지역주민과 전문가들이 함께 지역을 조사 |
| | 마을 해설 | 마을을 전문가나 외부인과 함께 돌면서 지역주민이 직접 소개하고 장소를 해설 |
| | 우수자원 주민투표 | 마을의 자원을 나열한 후에 지역주민이 선정하는 우수자원을 투표를 통해 선정 |
| 비전과 계획안 작성 | 모형 만들기(Models) | 모형을 통해 계획과 디자인에 대한 이해와 흥미를 유발하는 방법 |
| | 마을계획포럼 (Community planning forum) | 자유로운 교류를 통해 의견을 교환하는 방법 |
| | 디자인 페스티벌 (Design festival) | 마을을 개발하려는 디자인 팀들이 마을의 미래 모습을 제시하고 전시하는 행사 |
| | 미래연구회의 | 커뮤니티 멤버들과 개발 이해 당사자들이 함께 의견을 나누며 결론을 도출하는 방법 |
| 비전과 계획안 작성 | 세부계획 워크숍 (Design workshop) | 개발계획을 만들거나 거주를 향상시키는 계획 과정의 구체적인 내용에 대한 토의 |
| | 길거리 전시회(Road show) | 전문 워크숍, 전시회, 심포지엄을 결합한 형태 |
| | 길거리 조사(Street small) | 사람들이 많은 거리나 공공장소에 계획 내용을 게시하여 행인의 의견을 수렴하는 방법 |
| | 실내 기획 전시 (Table scheme display) | 기획안의 모형에 주민이 직접 투표를 하는 방법 |

## 2) 지역 자원 발굴 및 사례 조사

살기좋은 지역 만들기를 위해서 어메니티자원 등 지역의 정체성이 녹아있는 지역자원 발굴이 선행되어야 한다. 어메니티란, 지역 고유의 장소에서 나타나는 아름다움, 쾌적함, 즐거움, 건강함, 풍요로움, 친밀감 등 인간에게 긍정적인 감성과 인식을 불러일으키는 환경적 속성을 말한다. 즉 생태적 · 심미적 · 인문적 가치가 농촌의 사회적 상황과 외부적 수요에 의해 외부경제의 형태로 공익(public good)을 제공하거나 내부경제화의 원리에 의해 사익(private good)을 창출하는 유무형의 자원 일체를 지칭한다.[12)]

따라서 어메니티자원의 발굴은 지역의 관광, 경제, 산업 등과 연계하여 지역의 새로운 활로 모색과 지역의 브랜드를 상승시킬 수 있는 중요한 핵심요인이기 때문에 활용 가능한 어메니티 지역자원 발굴은 매우 중요한 사안이다.

"지역자원을 발굴 할 때는 많은 양의 자원과 정보를 구축하기 보다는 다른 지역에서는 찾기 힘든 그 지역만의 고유한 특성을 지닌 자원을 발굴하는 것이 중요하다."

12) "An amenity may be defined as a location-specific good.....first of all an amenity is a good" (Diamond, D.B. & Tolley, G.S., The Economics of Urban Amenity, 1982:5) 해석하면 '특정 장소(땅)에서 얻는 이로움' 이라 할 수 있다.

지역자원은 그 지역만의 고유한 특성과 개성이 강조되어 타 지역과의 차별성이 부여된 것이어야 한다. 다른 지역에서 찾아보기 힘든, 사람들의 가치관과 정서에 반향과 감동을 불러일으킬 수 있는 창조적 가치를 지닌 자원이어야 한다. 이러한 자원을 지역을 대표하는 자원으로 발굴해 낸다면, 아무리 작은 도시라도 사람들을 끌어모을 수 있는 강력한 흡인력을 지니는 동시에 지역의 경쟁력도 담보할 수 있다.

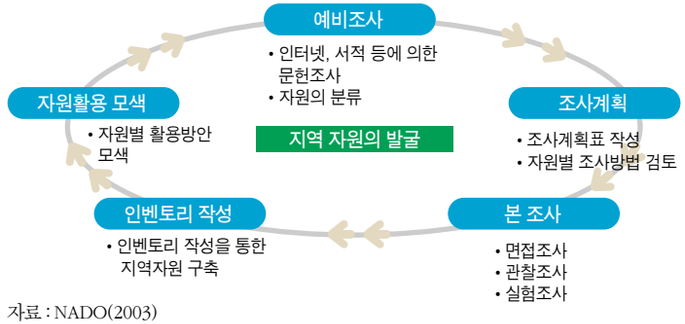
그러나 지역의 정체성을 대표하면서도 개성 있는 자원을 지역자원으로 발굴하기는 그리 쉬운 일이 아니다. 지역의 정체성과 개성은 어느 지역이나 반드시 존재하지만 막연히 보고만 있으면 차이점을 구별하거나 제대로 파악하기 어렵기 때문이다. 또한 정체성과 개성 있는 지역자원과 정보를 아무리 많이 구축했다 하더라도 사람들의 정서와 마음에 공감대가 형성되지 않으면 그 의미와 감동이 퇴색되기 때문일 것이다. 그러나 현재의 가치관에만 얽매이지 않고 다양한 시각에서 바라보고자 한다면 새로운 개성이나 지역만이 보유하고 있는 창조적 가치를 발견할 수 있을 것이다.

지역자원의 발굴은 다음과 같이 '예비조사', '조사계획', '본 조사', ' 인벤토리 작성', ' 자원활용 모색'의 다섯 단계로 이루어진다. 예비조사는 각종 문헌과 인터넷, 전화 인터뷰 등을 통해 지역자원의 체크리스트를 작성하고 이를 각 특성에 맞게 분류하는 단계이다. 조사계획에서는 조사일정과 조사방법 등 구체적인 조사계획을 수립하는 단계로 면접, 관찰, 실험 등을 통한 본격적인 지역자원 조사를 계획한다. 우리나라의 경우 4계절이 뚜렷한 기후를 보이고 있기 때문에 계절별로 달리 자원을 살펴볼 필요가 있다. 본 조사는 조사계획 단계에서 수립된 계획과 방법에 따라 조사를 직접 수행하는 단계이다.



보통 마을을 직접 방문하여 마을사람들과 면담을 통한 면접조사와, 사진 등을 활용한 관찰조사, 음이온 측정, 수질 측정 등의 간단한 실험조사가 주로 이루어진다.

[그림 5-4] 지역자원의 발굴 및 활용 과정




자료 : NADO(2003)

인벤토리 작성 단계는 예비조사, 본 조사 등을 통해 조사된 자원들을 체계적으로 정리하는 단계이다. 그 동안 수집된 자료를 분류체계, 특성, 현황 등으로 나누어 지역자원을 체계적으로 정리한다. 이렇게 구축된 지역자원을 홍보책자 및 인터넷 등을 통해 정보화 하면 지역을 방문한 관광객에게 매우 유용한 자료로 활용될 수 있다. 마지막으로 자원 활용 모색은 지역자원을 어떻게 활용할 것인지에 대한 활용방안을 모색하는 단계이다. 지역자원은 그 특성에 따라 지역의 특산품이나 농산품과 같이 직접 상품화가 가능한 지역자원, 지역의 전설이나 인물이야기 등 영상물이나 소설, 공연물 등의 소재가 될 수 있는 지역자원, 아름다운 자연의 소리와 경관을 활용한 문화컨텐츠로 이용 가능한 지역자원, 각종 축제 및 해수욕장, 휴양림 등 관광자원화로 활용 가능한 지역자원, 새로운 아이디어를 통해 신사업 개발이

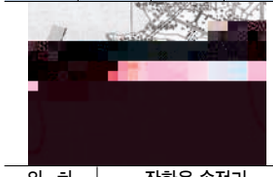
가능한 지역자원 등 지역특성에 맞게 다양한 활용방안을 모색한다.

지역자원의 발굴은 주민참여에 입각하여 지역주민 주도로 이루어져야 한다. 지역의 여건과 상황뿐만이 아니라 특성과 특색 있는 자원, 고유한 정체성과 함께 향유해온 공동체성 등을 가장 잘 알고 있는 주체가 지역에 살고 있는 주민이기 때문이다. 지역주민이 함께하는 지역자원 발굴은 주민들에게 지역에 대한 애향심과 자긍심 고취를 기대할 수 있으며, 정체성을 살린 자원발굴이 효율적으로 이루어질 수 있다. 그러나 지역자원을 발굴함에 있어서 쉽게 간과하는 것 중의 하나가 전문가나 행정이 먼저 지역자원을 규정하고 분류하여 주민들에게 제시하는 경향이다. 행정과 전문가 위주의 획일적이고 복잡하며 어렵게 구성된 지역자원 체크리스트는 오히려 지역주민의 다양한 참여와 참신하고 특색있는 자원발굴을 저해시키는 요인으로 작용할 수 있다.

> "지역의 자원을 조사할 때는 지역을 가장 잘 알고 있는 주민과 함께 발굴하도록 해야 하며, 사전에 주민간담회, 워크숍 등을 통해 지역주민과 대화하는 시간을 갖도록 한다."

지역주민의 참여를 중심으로 전문가와 행정이 함께 지역자원을 발굴하고자 한다면 워크숍이나 주민간담회, 토론회 등 공론화의 과정을 먼저 거쳐야한다. 공론화는 발굴 가능한 지역자원들에 대한 지역주체자들 간의 정보교환과 상호이해의 장이면서 대화와 토론을 통한 합의안을 도출해내기 위한 상생과 상호협력의 과정이다. 공론화 과정은 지역의 현안에 대한 행정의 정책이나 시책 시행에 대하여 지역주민을 교육하거나 선포 또는 홍보하는 자리가 아닌 살기좋은 지역만들기를 공동의 노력으로 실천해가기 위해 지역주민과 함께 대화하고 지역의 장·단점들에 대해서 배우는 자리로 진행되어야 한다. 합의의 과정을 통해 지역자원의 발굴이 이루어지면 발굴된 지역자원들에 대해서 지역주민이 쉽게 이해하며 확인 가능하고 알기 쉽게 체크할 수 있는 체크리스트의 작성과 공공장소의 전시 등과 같이 지역자원 발굴현황을 지역주민들과 공유할 수 있도록 정보를 공개하는 방안이 마련되어야 한다.

[표 5-5] 서천군의 지역자원 인벤토리 작성 사례

| 기 호 | I-1 | 제 목 | 송림리 백사장 | 자원분류 |
|---|---|---|---|---|
| | | | | 자연자원-생태자원-비옥한토양(A-b-d) |
|  | | | | 자원특성(개요)<br>• 장항읍 송림리에 위치한 모래백사장은 염분과 철분 우라늄 성분이 많아 신경통과 관절염에 좋다고 함<br>• 매년 여름에는 '모래날' 이라는 행사를 펼치고 있음<br>• 산림욕장과 함께 면해 있어 천혜의 휴양지 기능을 보이고 있음 |
| 위 치 | 장항읍 송정리 | | | |
| IMAGE | | | | 자원특성(개요) |
| | | | | • 매년 음력 4월20일이 모래날이라 하여 다수의 관광객과 피서객이 찾고 있음<br>• 앞 : 갯벌(바다), 뒤 : 모래와 송림(산림욕)<br>• 하루 300명이 이 곳을 찾고 있으며, 모래날, 복날은 1일 1000명이나 됨<br>• 여름에 3개월 정도가 대부분의 방문객이 찾아옴<br>• 과거에 비해 모래양이 감소하고 있음 |
| 어매니티 속성 | | | | 개발 및 관리방향 |
| • 건강, 맑은 공기<br>• 자원간 연계성 효과 좋음<br>• (바다-갯벌-모래-송림-산림욕), 바람<br>• 경관 (바다, 송림), 낙조<br>• 산림욕 효용 –〉 피톤치드(phytoncide) : 방향성 물질, 살균, 살충성분, 초여름~가을 | | | | • 자연과 건강 테마(모래찜질 또는 해수욕 등)<br>• 바다 먹거리<br>• 웰빙 산업과의 연계<br>• 부가가치 창출 경로 1), 2), 3), 5)의 방법이 가능 |

[표 5-5] 자원특성에 따른 지역자원 활용방안 모색

| 구 분 | 내 용 |
|---|---|
| 직접 상품화가 가능한 지역자원 | • 지역의 농 · 특산물이 주로 해당됨<br>• 보성녹차의 경우 지리적 표시제 등록으로 지역 환경의 비교우위를 최대한 활용하여 고가의 브랜드로 탈바꿈한 사례로 유명함 |
| 문화컨텐츠로 이용 가능한 지역자원 | • 영상물, 소설, 공연물의 소재가 될 수 있는 역사, 인물, 전설 등<br>- 다양한 스토리 가운데 영감을 줄 수 있는 스토리는 선택되어 바로 영상물, 소설, 공연물로 기획되어 경제적 부가가치 생산<br>• 청각자원(조류, 곤충, 물소리 등)<br>- 일본의 경우 다이어트 집중력 향상, 금연지속효과, 숙면, 숙취해소에 효과가 있는 곡을 휴대전화로 다운받을 수 있는 서비스를 제공하고 있음<br>• 청각자원(경관자원 등)<br>- 자연경관과 지역의 개성 있는 도시경관을 디지털화하여 사진 및 이미지를 제공 |
| 관광자원화가 가능한 지역자원 | • 지역자원이 분포하고 있는 장소를 상품화 하는 가장 적극적인 방법<br>• 갯벌, 해수욕장, 휴양림, 체험마을, 철새도래지, 각종 축제 등이 이에 해당됨<br>• 현재 운영 상태와 관리의 문제점을 파악하여 앞으로의 역량을 강화하는 방향 검토 |
| 아이디어 신사업이 가능한 지역자원 | • 지역자원이 생산요소로서 일부 투입되어 새로운 제품을 만들어 내거나 자원의 속성을 활용<br>• 일본 이브스키는 모래찜질의 효과를 밝히고 모래온천을 운영하여 성공한 사례임 |
| 지역 이미지 향상 기여 | • 지역주민들이 직접 참여하여 운영하는 합창단, 봉사단체, 풍물제 등은 지역의 이미지 향상에 큰 역할을 담당<br>• 지역의 천연기념물, 지역의 아름다운 건축물 등 또한 이미지 향상에 도움<br>- 미국 볼티모어의 대단위 야구장인 '오리올 파크'를 과거의 유명 야구장들이 사용하던 전통적 스타일로 조성하여 지역주민의 애착심과 동경심을 불러일으킴 |



### 3) 사업계획서 작성과 공모 신청

"건교부와 행자부 등 중앙정부에서는 살기좋은 지역 만들기를 위한 다양한 정책 사업을 실시하고 있다. 지자체는 이러한 다양한 정책 사업을 파악하여 주민에게 알리고, 주민들이 스스로 사업계획서를 작성하여 공모신청을 할 수 있도록 돕는 도우미 역할을 수행하도록 한다."

살기좋은 지역 만들기를 지원하기 위해서 행자부와 건교부는 각각 '살기좋은 지역 만들기'와 '살고싶은 도시 만들기' 정책을 추진중에 있다. 행자부는 2006년 11월 「제1회 살기좋은 지역 만들기 지역자원 경연대회」를 통해 아름다운 공원, 도로, 숲, 마을, 자연경관 등 8개 분야의 우수한 지역자원을 발굴하는 등 살기좋은 지역 만들기 기반 조성에 기여할 수 있는 방안 마련과 방향을 제시하였으며 나아가 범국민적 운동으로 승화시켜 전국적으로 확산시키고자 노력하고 있다.

지자체와 지역단위 마을을 대상으로 "참 살기좋은 마을가꾸기 추진"과 "살기좋은 지역 만들기 지자체 우수계획 선정사업"의 지원 사업을 추진하고 있다. "참 살기좋은 마을가꾸기 사업"은 전국의 각 지자체가 해당 주민들을 대상으로 꽃밭 · 소하천 가꾸기, 담장허물기, 쉼터 · 녹지조성, 취약지 대청소 등 마을단위 생활여건을 개선할 수 있는 소규모 마을가꾸기 사업계획을 공모하고 우수계획을 선정 · 지원하도록 하여 주민 주도로 직접 사업을 실행할 수 있도록 하는 이른바 주민참여형 사업이다. "살기좋은 지역 만들기 지자체 우수계획 선정사업"은 전국의 지자체를 대상으로 지역개발과 관련된 각 부처의 정책패키지를 포함한 마을재창조 종합계획을 공모하고 30개의 지자체 및 해당마을을 선정하는 중앙정부차원의 지원 사업으로 선정된

지자체와 마을의 주민들이 상호협력 하에 추진하는 행정+주민참여형 사업이다.

[표 5-7] 살기좋은 지역만들기 지원 사업(행자부)

| 사업명 | 사업내용 | 지원내용 |
|---|---|---|
| 제1회 살기좋은 지역만들기 지역자원 경연대회 | • 전국의 아름다운 공원, 도로, 숲, 마을, 자연경관 등 8개 분야의 우수한 지역자원을 발굴 및 활용하여 살기좋은 지역만들기를 위한 기반조성 및 전국 확산 | • 대상(1개) : 상금 200만원<br>• 금상(3개) : 상금 100만원<br>• 은상(6개) : 상금 50만원 |
| 참 살기좋은 마을가꾸기 | • 각 지자체가 주민을 대상으로 공모하고 우수계획을 선정하고 지원하여 주민이 직접 사업을 실행 | • 10개 우수한 사업에 대해 2,000만원 내외의 예산 지원 |
| 살기좋은 지역만들기 지자체 우수계획 선정사업 | • 전국의 지자체를 대상으로 마을재창조 종합계획을 공모하고 30개 지자체 및 해당마을을 선정 | • 국가지정 시범지역<br>- 3년간 평균 20억원의 인센티브 사업비를 지원<br>- 살기좋은 지역특구 지정<br>• 도지정 시범지역<br>- 3년간 도가 6억원 내외의 인센티브 사업비 지급<br>- 각종 규제 및 제도 개선 |

건설교통부는「살고싶은 도시 만들기」시범사업을 추진하고 있다. 시범사업은 지자체와 주민의 관심을 촉발시키고「살고싶은 도시 만들기」정책의 효율적 집행과 조기정착을 유도하기 위해 추진하고 있다.

[표 5-8] 살고싶은 도시만들기 시범사업 지정 및 지원계획(건교부)

| 구 분 | 공모 · 접수현황 | 지정 및 지원계획 | |
|---|---|---|---|
| | | 지 정 | 지 원 |
| 시범마을 | 44개 기초지자체에서 52개 사업 응모 | 32개소 이내 | 5억원 범위내 |
| 시범도시 | 80개 기초지자체에서 89개 사업 응모 | 5개소 이내 | 30억원 범위내 |

자료: 건설교통부 홈페이지(www.moct.go.kr)

시범사업은 주민 주도의 시범마을사업과 기초지방자치단체 주도로 주민과 함께 추진하는 시범도시사업으로 구분하여 시행토록 하고 있다. 시범사업은 사업 공모…→시범사업계획서 작성…→시범사업계획서 서면평가 및 현지실사 평가…→시범사업 선정의 추진과정으로 진행되며 선정된 사업에 한해서는 중앙정부차원의 종합적인 지원을 할 계획[13]에 있다.

[표 5-9] 살기좋은지역만들기 관련 지원 사업 현황

| 구 분 | 시행기관 | 사업 명 |
|---|---|---|
| 도시 차원 | 건설교통부 | 도시대상 평가 |
| | | 기업도시 |
| | | 혁신도시 |
| | 환경부 | 환경관리 우수자치단체(Green City) |
| | 행정자치부 | 신활력 사업 |
| | | 자전거이용시설 정비사업 |
| | | 소도읍 육성사업 |
| | | 지역정보화 지원사업 |
| | 문화관광부 | 콘텐츠융합형 관광개발 시범사업 |
| 마을 차원 | 농림부 | 녹색농촌체험마을 |
| | 농촌진흥청 | 농촌전통테마마을 육성 |
| | 환경부 | 자연생태우수마을 및 복원우수마을 |
| | 해양수산부 | 어촌체험마을 조성사업 |
| | 행정자치부 | 정보화 시범마을 |

"살기좋은 지역을 만들기 위해서 지자체가 직접 나서서 지원 사업을 운영하는 것도 좋은 방법이다."

13) 2007년 시범사업 공모(2006. 11. 24.~2007. 1. 26.) 결과 시범마을부문에 52개 사업, 시범도시부문에 89개 사업이 접수되었고, 접수된 시범사업 계획서를 바탕으로 서면평가와 현지실사(2007년 2~3월)를 거쳐 시범마을사업 16~32개소, 시범도시사업 5개소를 최종 선정코자 하고 있음. 2007년 4월 중 시범사업을 지정하고 인센티브를 예산으로 지원하는 한편, 관계부처와 협력하여 종합적인 지원방안을 마련할 계획이며, 하반기에는 2007년 시범사업 공모기간(2006. 11.~2007. 1.)이 짧아 주민과 지자체에서 시범사업 계획수립에 애로가 있었던 점을 감안하여 공모계획을 조기 발표하고, 2007년 시범사업 우수사례를 발굴하여 전국에 전파할 계획임.

최근 지방자치단체에서도 살기좋은 지역 만들기와 관련하여 지원사업을 추진하고 있다. 충청남도 서천군 '어메니티 마을 가꾸기' 와 경기도 화성시의 '아름다운 우리 마을 만들기' 가 그 대표적인 사례이다.

충청남도 서천군은 '어메니티(Amenity)' 자원을 근거로 한 지역발전 도모와 지역이미지 쇄신을 목적으로 서천군의 어메니티 자원조사와 활용계획에 바탕을 둔 종합계획을 수립한 지역이다. 서천군은 2004년부터 2010년까지 7년간 매년 3개 마을을 선정하여 마을당 1억원씩 총 21억원 규모를 지원하는 어메니티 마을 가꾸기사업을 추진하고 있다. 경기도 화성시는 '아름다운 우리 마을 만들기' 공모사업을 2006년부터 추진하고 있다. ① 지역 고유 브랜드 만들기 ② 숲공원 생태계 조성 ③ 마을 경관 및 미관 개선 등 화성시가 보유한 자원과 장점을 극대화할 수 있는 사업을 지원사업으로 선정하여 추진토록 하고 있다. 사업의 원활한 추진을 위해 5억 원의 자체예산을 편성하였으며, 사업 제안서는 화성시 관내 579개 마을과 민간단체, 화성시 소재 대학이면 누구나 참여와 신청이 가능하도록 하였다. 사업규모에 따라 지원액수를 선정하고 1개 사업당 최대 3억원까지 지원할 계획으로 추진하고 있다. 이와 같이 지방정부차원에서 살기좋은 지역 만들기를 위한 지원사업을 운영하는 사례는 지역특성이 반영된 중앙정부 차원의 지역 가꾸기의 한계를 극복하는 방안으로 효과적일 수 있다.

이 밖에 살기좋은 지역 만들기 조성과 관련하여 도시차원의 유사 관련 사업으로 건설교통부의 '도시대상 평가', '기업도시', '혁신도시', 환경부의 '환경관리 우수자치단체(Green City)', 행정자치부의 '신활력사업', '소도읍육성사업', '자전거이용시설 정비사업', '지역정보화 지원사업' 등이 있다. 마을차원에서는 농림부의 '녹색농촌체험마을조성사업', 농촌진흥청의 '농촌전통테마마을육성사업', 환경부의 '자연생태우수마을 및 복원우수마을 선정', 해양수산부의 '어촌체험마을조성사업', 행정자치부의 '정보화 시범마을사업' 등 다양한 지원사업이 추진 중에 있다.

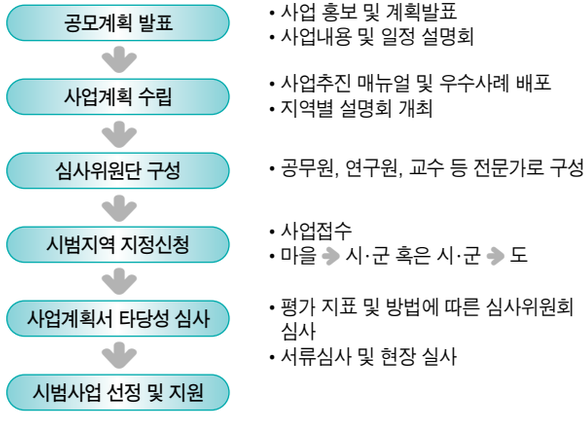
통상적으로 공모사업의 추진의 단계는 보통 다음과 같이 '평가체계의 구축', '응모대상 및 범위설정', '지원내용 및 방법', '세부추진 일정' 등으로 이루어진다. 평가체계의 구축에서는 시범사업의 목표와 이에 부합하는 평가지표를 설정하도록 하며 평가기준과 방법을 마련하고 심사위원회를 구성한다. 평가지표는 추진하고자 하는 사업의 목표에 부합하도록 평가분야 및 항목을 포괄적으로 측정할 수 있는 대표성, 공정하게 평가하고 검증할 수 있는 객관성과 신뢰성이 확보되어야 한다. 시범사업의 평가지표 구성은 전문가 브레인스토밍 및 패널토의, 전문가 자문을 통한 평가지표의 검토 조정을 통해서 이루어진다. 전문가 브레인스토밍 및 패널토의는 평가지표에 대한 특성과 의미를 검토하고 사업을 평가하기 위한 평가지표의 유형과 체계의 구성, 평가기준의 선정과 조정에 관한 사항을 위주로 진행한다. 또한 전문가 자문을 통해 평가지표의 검토와 조정에 대한 타당성을 검토한다. 조정된 평가지표를 대상으로 시범사업 평가지표를 구성하고, 평가지표별 평가방법의 검토와 조정, 이에 대한 타당성 검토를 중심으로 전문가 자문을 진행한다.

응모대상 및 범위설정은 지원을 희망하는 시 · 군 · 자치구 등 전국의 기초자치단체, 읍 · 면 · 동 또는 그 이하 마을 등 중에서 사업취지에 부합하는 대상 및 범위를 설정한다. 또한 시범사업을 추진하기 위해서는 지원내용과 방법이 마련되어야 한다. 선정된 마을 및 지

역에 대한 예산 지원 및 연수 프로그램 등의 지원내용 및 지원방법에 대해 세부적으로 검토하여야 한다.

마지막으로 제출서류 및 절차, 세부 일정을 계획한다. 제출서류는 보통 사업신청서와 사업계획서로 이루어져 있으며, 사업신청은 읍·면·동이나 이하 마을에서 해당지자체(시·군·구)에 신청하는 것으로 이루어진다. 또한 사업을 추진하기 위한 세부일정을 계획하여야 하는데 지방자치단체에서의 사업추진을 위한 절차는 보통 다음과 같이 이루어진다.

[그림 5-5] 시범사업 추진절차




마을 및 지자체가 공모사업에 참여하기 위해서는 사업계획서의 작성이 필수적이다. 사업계획서에는 보통 '사업의 개요', '사업추진 내용', '소요자원 및 예산' 등의 내용이 수록된다. '사업의 개요'에는 사업명, 추진배경 및 필요성, 사업의 목적 및 기본방향, 사업 추진 주체의 소개 등의 내용이 포함된다. '사업추진 내용'에는 지역의 일반적 현황 및 사업관련 현황, 사업의 목표, 주요 추진내용, 추진체계 및 주체별 역할 등이 포함된다. '소요자원 및 예산'에서는 전체 사업 규모 및 기간, 소요예산 및 조달계획, 세부예산 수립 등의 내용이 구체적으로 기술되어야 한다.

사업계획서의 작성은 다음과 같이 '사업의 취지의 명확한 파악', '지역주민의 구체적 참여계획', '추진내용 및 예산의 실현가능성'의 고려 사안이 다루어 져야한다. 첫째, 사업계획서를 작성 시에는 우선 사업의 취지를 명확히 파악하고 사업의 목적과 부합하는 마을의 비전을 찾아야 한다. 아무리 잘 만들어진 사업계획서라 할지라도 사업의 취지와 맞지 않으면 시범지역으로 선정되기가 힘들다. 둘째, 지역주민의 구체적 참여계획이 이루어져야 한다. 공모사업의 취지는 지역의 주민들이 스스로 원하는 지역의 발전을 이루도록 하는 것이다. 이는 주민들의 적극적인 참여와 의지가 매우 중요한 성공요인으로서 대부분의 공모사업에서 주민참여 의지에 대하여 높은 점수를 부여토록 하고 있다. 셋째, 추진내용 및 예산계획에 대하여 실현가능성이 있어야 한다. 사업계획의 목표와 추진내용이 부합하고 있는지, 사업추진을 위한 사업비는 충분하게 책정되었는지 등 사업추진에 따른 사업비 투입계획이 실현가능한 범위에서 작성되어야 한다.

공모를 통한 시범사업은 지역주민들이 사업을 제안하고 전문가 심사를 거쳐 채택된 주민사업에 대해 예산과 제도를 지원하는 방식으로서 살기좋은 지역 만들기를 현실화할 수 있는 수단으로 자발적이며 적극적인 주민참여를 효과적으로 유도하여 정책의 내실화를 도모할 수 있는 방안이다. 그렇기 때문에 살기좋은 지역 만들기 시범사업은 마을이나 지자체에 활력소가 될 수 있다. 따라서 각 마을과 지자체에서는 지역의 여건과 특성에 부합하는 사업을 개발하고 공모신청을 통한 지원사업 추진 의지를 보이는 등 적극적인 자세로 임해야한다.

지자체에서는 이러한 중앙정부차원에서의 지원 사업을 파악하여 지역 주민들에게 적극적으로 알리고 주민들이 참여할 수 있는 제도적, 재정적 여건을 마련해야한다. 또한 주민들은 지역의 자원과 특성에 부합한 경쟁력 있는 사업안 창출과 사업계획서 작성에 의사를 개진하는 등 적극적인 주민참여 방안으로 대응해야 할 것이며, 행정과 전문가는 사업의 원활한 수행과 개성 있는 사업 아이템의 개발, 사업의 실현을 위한 구체적이고 세부적인 정보와 아이디어를 제공해야 한다.

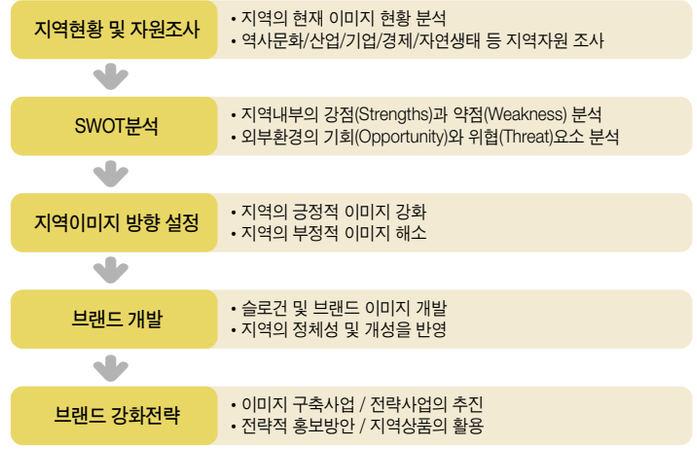
### 4) 지역 브랜드와 마케팅 전략

지방자치화 시대이다. 지자체 시대에는 지방자치단체 스스로 지속가능한 지역의 미래 청사진과 이를 실현하는 최선의 노력이 요구된다. 특히 지속가능하고 살기좋은지역만들기를 위해서는 성장 동력으로 지역의 이미지를 새롭게 개선하고 홍보하여 외부의 자원과 자본을 끌어들여야 한다. 이것이 소위 지역개발수단으로서 지역브랜드를 판촉하고 마케팅 하는 것이다. 세계화, 정보화, 지방화 등 대내외적으로 급격한 환경변화에서 지방자치단체는 이제 지역브랜드 판촉과 마케팅을 통한 창의적이고 혁신적인 지역발전을 추구해야 할 자세가 요구된다.

지역브랜드는 그 지역의 유·무형 자원을 이용하여 여타의 다른 지역과는 차별화된 강력한 지역이미지를 의미한다. 따라서 차별화된 강력한 지역이미지로서의 지역브랜드는 다른 지역과 구별되는 지역 경쟁력을 확보함으로서 방문객과 거주민, 투자자를 해당 도시로 유인하는 효과를 가진다. 이 같은 유인효과는 결국 지역의 경제·산업 활동으로 이어져서 새로운 일자리와 재정수입을 증대시키고 그 지역만이 가지는 독특한 지역문화를 형성하게 하기 때문에, 창조적인 지역개발수단으로서 지역브랜드가 자리 잡을 수 있다.

지역브랜드를 통한 마케팅 전략은 전반적으로 다음과 같이 '지역현황 및 자원조사', 'SWOT 분석(종합분석)', '지역이미지 방향 설정', '브랜드 개발', '브랜드 강화전략' 등 다섯 단계로 나누어 실천할 수 있다.

[그림 5-6] 지역브랜드를 통한 지역마케팅 전략 체계




"지역에 존재하는 역사문화, 산업/기업/경제, 교육, 자연생태 등 다양한 자원들 중 지역의 정체성과 개성을 살릴 수 있는 자원을 찾아 이에 부합하는 지역 이미지를 설정한다."

지역의 브랜드를 활용한 마케팅 전략을 전개하기 위해서는 우선 지역의 현황과 지역자원을 조사하는 것이 중요하다. 지역에는 역사

문화, 산업/기업/경제, 교육/대학, 자연생태, 특산물 등 다양한 어메니티자원이 존재한다. 이러한 자원들 중 특히 지역의 정체성과 개성을 살릴 수 있는 핵심적인 자원을 찾는 것이 매우 중요하다. 또한 설문 및 인터뷰 등을 통하여 지역주민 및 타 지역 주민, 내·외국인 관광객 등이 지역에 대해 어떠한 이미지를 가지고 있는지에 대한 지역의 이미지 현황을 파악해야 한다. 지역의 현황과 자원에 대한 조사는 주변지역에 대한 자원도 함께 조사되어야 한다. 주변지역도 함께 조사함으로서 주변지역에 대한 지역의 경쟁력 분석뿐만 아니라 공동브랜드에 관한 사항을 고려할 수 있다.

지역의 현황과 자원을 조사한 후에는 이러한 조사내용을 토대로 SWOT분석을 통해 지역 내부의 강점(Strength)과 약점(Weakness), 그리고 외부환경의 기회(Opportunity)와 위협(Threat)요소를 분석할 필요가 있다. 이러한 SWOT분석은 지역의 핵심역량과 자원을 평가하는 데 효과적으로 사용되며, 경쟁 환경에서 매우 신속하고 효과적으로 핵심 이슈를 파악하여 지역이 추구해야 할 방향을 설정하는 데 매우 큰 역할을 한다.

> "지역의 이미지 방향을 설정할 때에는 지역의 긍정적인 이미지를 강화시키고, 부정적인 이미지는 해소할 수 있는 방향으로 설정되어야 한다."

지역이미지의 방향설정 단계에서는 SWOT분석을 통해 해당 지역의 개성에 부합하는 이미지를 찾는 것이 중요하다. 즉, 해당 지역이 다른 지역과는 차별화된 그 지역만의 색깔을 부여할 수 있도록 그 지역의 특색 있는 자연, 역사, 문화자원 등의 어메니티 자원을 발굴하여 이를 지역이미지로 최대한 활용하는 것이다. 지역이미지 강화는 크게 '긍정적 이미지 강화'와 '부정적 이미지 해소' 등으로 구분된다. 영국의 도클랜드는 도시 내 7지역의 역사성과 랜드마크 특성을 잘 보전하는 도시재개발을 추진하여 긍정적인 도시이미지를 강화하였다. 영국의 에딘버러는 유네스코로 지정된 역사적인 도시환경을 배경으로 세계적인 문화예술축제를 개최하여 역사문화예술도시로서의 긍정적인 도시이미지를 더욱 강화하고 있다. 국내 경주시와 김해시가 각각 '신라'와 '가야'라는 역사문화적 배경을 바탕으로 긍정적인 도시이미지를 강화하고 있다.

미국의 피츠버그는 과거 철강 산업의 중심지로서 '세계의 대장간', '스모그의 도시' 등의 다양한 부정적 이미지를 지니고 있었다. 그러나 적극적인 도시브랜드 마케팅을 통해 1980년대 중반 이후 '녹에서 꽃이 피다', '굴뚝이 소프트웨어로 탈바꿈하다' 등의 새로운 이미지로 변신하여 1985년 미국에서 가장 살기 좋은 도시 1위로 선정되었다. 또한 1970년대 심각한 경제 침체로 '오하이오의 사생아', '미국의 겨드랑이', '지옥에서 일주일을 보낸 것과 같은 기분을 느껴보려면 클리브랜드에서 하루만 지내보세요' 등의 부정적 이미지를 지녔던 미국의 클리브랜드는 'I ♥ Cleaveland'를 새겨 넣은 범퍼스티커, 머그잔 등의 제작과 '클리브랜드의 전망', '미국은 1990년에도 세계를 이끌 것인가? 클리브랜드는 힘차게 그렇다고 말한다' 등의 광고물 제작 등의 도시이미지 마케팅을 통해 미국 광고협회로부터 대상을 받았다. 또한 미국 볼티모어는 '범죄와 마약의 도시'에서 '믿음 캠페인'과 스포츠 이벤트를 통해 긍정적인 이미지로 전환하였으며, 영국의 글래스고우는 '폭력의 도시', '어둠의 도시'에서 도시이미지 마케팅을 통하여 '친근한 도시', '문화의 도시'로 변모하였다. 아울러 공업도시에서 디자인의 메카로 발전한 독일의 에센

과 공업도시에서 문화예술도시로 발전한 독일의 프랑크푸르트가 부정적인 도시이미지를 긍정적인 도시이미지로 전환한 대표적인 사례들이다.

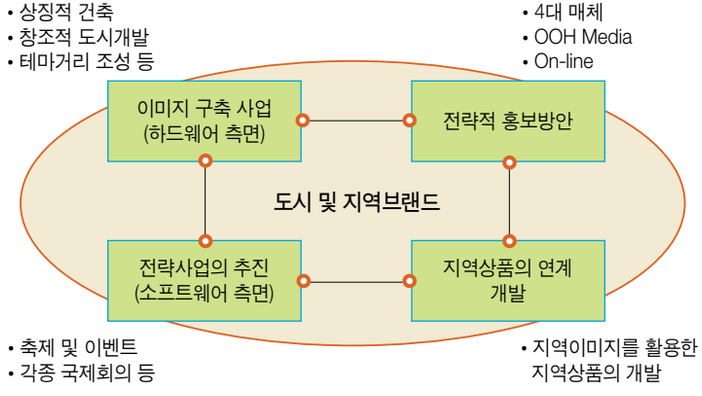
"지역주민의 호응을 통해 개성 있는 지역의 이미지 방향이 설정되면 이에 적합한 슬로건과 캐치프레이즈, 브랜드 이미지를 통해 구체화시키도록 하자."

지역이 앞으로 추구하고자 하는 지역의 이미지 방향이 설정된 후에는 이를 효과적으로 추진할 수 있도록 지역의 브랜드를 개발할 필요가 있다. 브랜드 개발에서는 지역의 향후 이미지 설정 방향을 설정하여 이에 적합한 슬로건 및 캐치프레이즈, 브랜드 이미지를 구축하도록 한다. 지역의 슬로건, 브랜드 이미지는 전문가가 지역의 시민여론 및 행정의 의견수렴을 통해서 개발하도록 하는 것이 일반적이다. 이때 가장 주의할 점은 시민의 여론이다. 아무리 잘 만든 브랜드라 할지라도 시민들의 호응을 얻지 못하면 실패한 것이라 할 수 있다. 각 나라와 지역은 그 고유의 특성을 가지고 있으며, 그 고유의 특성은 지역의 정체성 및 개성을 반영한다. 지역이 가지고 있는 역사적, 문화적 전통과 지리적 조건 등의 독특한 특성을 활용하여 지역의 정체성을 살리도록 하여야 한다.

"도시 브랜드를 강화하기 위해서는 이미지 구축 사업(하드웨어 측면), 전략사업의 추진(소프트웨어 측면), 전략적 홍보, 지역상품의 연계 등의 통합 마케팅 측면에서의 전략을 수립하여 다양하게 접근해야 한다."

단지 슬로건과 지역의 상징이미지를 개발했다고 해서 지역의 이미지가 조성되는 것은 아니다. 도시브랜드 이미지는 도시브랜드를 형성하고 인지시키는데 가장 기본이 되는 분야로서 이미지의 개발과 관리가 곧 브랜드 마케팅의 시작이라 할 수 있다. 도시브랜드는 지역축제 및 이벤트, 지역상품 등과 일맥상통하는 이미지를 구축하여 통합적으로 관리해야 효과적이다. 도시브랜드 강화 전략으로 크게 '이미지 구축 사업(하드웨어 측면)', '전략사업의 추진(소프트웨어 측면)', '전략적 홍보방안', '지역상품의 연계' 등으로 나누어 살펴볼 수 있다. 이러한 다양한 브랜드 강화 전략은 도시브랜드 이미지와 관련된 하나의 통합마케팅(IMC : Integrated Marketing Communication)의 개념으로서 접근되어야 한다.

[그림 5-7] 통합마케팅 측면에서의 도시브랜드 강화전략




첫째, 이미지 구축사업의 추진은 도시브랜드와 관련된 상징적인 건축물이나 가로조성, 창조적인 도시개발을 통하여 지역이미지를 강화하는 것이다. 일반적으로 사람들이 한 도시를 경험하고 기억하는 요소는 그 도시의 외형적인 모습과 그 속에서의 기억에 남는 좋은 체험이라고 할 수 있다. 따라서 도시브랜드 이미지의 강화를 위해서는 도시브랜드로서 상징적인 건축이나 창조적인 도시개발이 적극적으

로 이루어질 필요가 있다.

도시브랜드로서 상징적인 건축물을 통한 지역개발수단의 국내외 선진적인 사례는 아름다운 건축으로 유명한 미국 볼티모어, 유럽의 문화수도로 인식되는 오스트리아 그라츠 등을 대표적으로 들 수 있다. 미국 볼티모어는 쇠퇴한 도시이미지 쇄신을 위해 도심내 항구를 중심으로 국립수족관, 오리올파크 등 문화시설을 집중적으로 건립·재건축 하였다. 특히 오리올파크는 오늘날 사라진 과거의 유명 야구장들이 사용하던 전통적 스타일을 활용한 건축양식으로, 시민들에게 과거의 향수와 오리올파크에 대한 애착과 동경을 불러일으키고 있다. 오스트리아의 그라츠는 빈곤층 밀집 지역인 무어 강 서쪽 지역을 예술도시로 재개발하기 위해 '아트 존' 을 설정하고 그 중심에 우주선처럼 보이는 쿤스트하우스라는 미술관을 건설하여 다양한 현대미술의 실험장으로 운영하고 있다. 이같은 쿤스트하우스는 큰 나무 그늘에 사람들이 모여들 듯 주변에 재즈바, 영화관, 아틀리에, 콘서트홀, 쇼핑센터 등 작은 공연장과 카페가 속속 들어서는 등 주변의 도시공간까지 문화적으로 탈바꿈하였다.

도시브랜드로서 창조적인 도시개발을 통한 지역개발수단의 국내외 선진적인 사례는 유럽풍의 미국 애쉬랜드, 문화관광도시로 발전한 네덜란드 로테르담, 전통문화의 도시인 일본의 가나자와, 디자인 도시인 일본 구마모토, 가야의 고도인 한국의 김해시 등을 대표적으로 들 수 있다. 미국 애쉬랜드는 고급스러운 도시이미지를 조성하기 위하여 미국 대중소비문화의 상징이라 할 수 있는 맥도널드를 도심에 들어오지 못하게 하는 등 다양한 경관관리를 통해 고급문화, 엘리트문화라는 이미지를 형성하고 있다. 네덜란드 로테르담은 '물의 도시'라는 주제를 가지고 광범위한 도심재생계획을 추진하여 해안지역을 어메니티가 활성화되는 장소로 재이용할 뿐 만 아니라 문화·관광도시로서의 이미지를 구축하였다. 또한 일본의 구마모토는 디자인의 도시, 예술의 도시로 승화하기 위하여 아트폴리스라는 프로젝트를 통해 기존의 고 건축물을 보존하고 새로운 예술적 건축물을 기존 전통건축물과 어울리도록 조성하였다. 한국에서는 가야문화의 공간구조로 재정비하기 위해서 마스터플랜은 물론 가야문화의 도시이미지를 제고할 수 있는 도시경관관리방안을 수립한 김해시를 들 수 있다.

둘째, 전략사업의 추진은 다양한 축제 및 이벤트를 통해 지역 이미지를 강화하는 것이다. 문화는 지역이미지를 고급화 시키고 사람들을 단시간에 끌어 모을 수 있는 최고의 매개체이다. 따라서 지역 축제 및 이벤트 등의 다양한 활동들을 활용할 필요가 있다. 유네스코에서 지정한 신·구 도시의 아름다운 역사도시 공간을 지닌 영국 에딘버러는 국제페스티벌을 성공적으로 개최하여, 역사적 도시를 무대로 예술성을 갖춘 국제도시라는 도시이미지 형성에 성공하였다. 현재 에딘버러 국제페스티벌은 50여 개국에서 700여 단체가 참여하여 연극, 뮤지컬, 서커스, 마술, 콘서트, 도시 및 건축물 전시회 등의 1,500여 편의 작품이 공연되거나 전시되고 있다. 또한 프랑스의 앙굴렘은 만화축제를 통해 만화의 수도로 도시 이미지를 변화한 사례이며, 미국 애쉬랜드는 1935년에 시작된 셰익스피어 축제를 통해 유럽의 고급스러운 이미지를 더욱 강화하고 있다.

셋째, 전략적 홍보방안은 대중매체, 인터넷 등 다양한 홍보방법을 통해 지역이미지를 강화하는 것이다. 공간(장소)과 방송, 신문, 잡지 등의 매체분야, 교통 및 옥외광고와 관련되는 OOH Media 분야, 인터넷(On-Line) 분야 등을 활용하여 다양하게 홍보 전략을 수립하도

록 한다. 또한 투자 · 기업, 관광, 정주환경 등 각 분야별로 도시브랜드 전략을 수립할 필요가 있다.

넷째, 지역상품의 연계 개발은 지역의 브랜드 이미지를 다양한 지역 상품과 연계하여 시너지를 높이는 전략이다. 긍정적인 지역의 이미지는 지역의 상품가치를 높일 수 있는 수단이 될 수 있으며, 지역의 상품이 우수할 경우 지역의 이미지가 상승하기도 한다. 지역상품과 지역의 브랜드를 효과적으로 활용한 사례는 경기도 안성시를 들 수 있다. 안성시는 안성 지방에서 나는 유기(鍮器)를 주문하여 만든 것과 같다는 데서 유래된 안성맞춤의 정신을 활용하여 포도, 쌀, 인삼, 배, 한우 등 5개 품목을 '안성마춤' 이라는 독창적인 브랜드로 개발하고 철저한 품질관리를 통해 각종품질 대상 및 브랜드 전략 우수사례로 선정되는 등 성공적인 성과를 이루고 있다. 최근에는 '안성맞춤의 도시, 安城' 이라는 슬로건을 만들어 지역이미지화를 추구하고자 하고 있다.

"지역 주민들은 지역에 대한 애착심과 자부심을 가지고 지역의 다양한 활동에 참여하며, 지자체는 세계적인 경쟁 속에서 생존할 수 있도록 국제적인 수준에서 지역브랜드를 개발하여 투자자, 기업가, 주민 등 다양한 주체들의 인지도 향상을 위해 노력 하는 것이 중요하다."

지방화시대 대내외적으로 급격한 환경변화에 지방자치단체가 잘 적응하기 위해서는 이제 지역의 브랜드를 개발하고 마케팅(Marketing)하는 것이 중요한 시대가 되었다. 그러나 이러한 지역 브랜드 개발과 마케팅을 통해 살기좋은 지역 만들기가 성공하기 위해서는 무엇보다 지역을 사랑하고 아끼는 지역 주민들이 있어야 한다. 미국 뉴욕(I♥NewYork)의 사례와 같이 지역에 대한 애착심과 자부심을 가지고 지역에서 살아가는 것만으로도 그 지역의 브랜드 가치는 상승될 수 있기 때문이다. 이와 더불어 지역 브랜드 개발방안은 특히 세계적인 경쟁속에서 생존할 수 있도록 국제적인 수준에서 개발하는 것이 필요하고, 주민, 투자자, 기업가 등 다양한 주체들의 인지도 향상을 위해 꾸준한 노력이 필요하다는 것을 우리 모두가 충분히 인지하여야 한다.

## 5. 사업 운영 및 관리 체계

### 1) 목표 관리와 평가 지표 작성

살기좋은 지역 만들기의 바람직한 비전은 거주, 근로 여가 등에 대한 지역의 구조와 기능이 환경적으로 건전하고, 문화적으로 다양하며, 지역의 공동체가 확보되어 삶터, 일터, 놀이터로서 공간의 질과 삶의 질이 확보된 모습으로 볼 수 있다. 지역주민이 지역에 대한 애착과 긍지를 느끼며 지속적으로 머물며 살 수 있도록 사회적 제반여건이 우수하게 형성된 장소에 대한 미래상의 구현이 살기좋은 지역만들기의 비전일 것이다.

살기좋은 지역 만들기 미래상 구현에 대한 목표는 상이한 지역의 여건을 고려하고 특성을 반영하여 해당 지역의 미래상에 따라 살기좋은 지역 만들기 실현을 위한 과제들을 분석하여 전략적으로 설정되어야 할 것이다.

이를 위해서는 우선 주거, 의료, 복지, 안전, 교통에 대한 기초 욕구를 해결해 주면서 건강하고 쾌적하게 살 수 있는 거주환경과 공동체의 확립이 전제되어야 하고, 우수한 인력과 일자리가 풍부하여 경쟁력을 갖춘 지역으로서 활기찬 지역공동체의 창출에 기반하며, 환경적으로 지속가능한 자연환경의 보전과 아름답고 다양한 경관의 창출, 그리고 개성과 매력이 넘치는 문화를 여유 있게 즐길 수 있는 지역 만들기에 목표를 두어야 할 것이다.

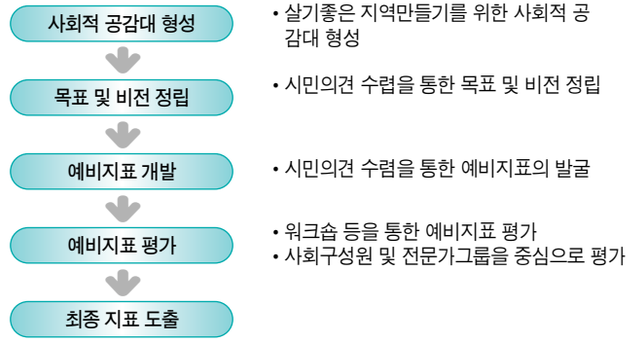
"살기좋은 지역 만들기를 위한 평가지표를 작성하기 위해서는 우선 지역 주민들의 사회적 공감대가 형성되어야 하며, 시민들의 의견을 수렴하여 지역의 목표와 비전을 정립하여야 한다."

삶의 질이 보장되고 향상시키기 위한 목표 실현과 관리를 위해서는 살기좋은 지역 만들기 정책을 조기에 정착시키고 이를 완성하기 위한 미래지향적 평가지표 작성이 매우 중요하다. 살기좋은 지역 만들기 조성을 위해 평가지표를 작성함에 있어서 다음과 같은 과정을 밟아가야 할 필요가 있다. 우선 사회적 공감대의 형성이다. 살기좋은 지역 만들기에 대한 필요성을 인식하고 지역주민들의 사회적 공감대가 우선 형성되어야 한다. 다음으로 목표 및 비전정립이다. 시민들의 의견을 수렴하여 지역의 목표와 비전을 우선 정립하여야 한다. 잭슨빌, 시애틀 및 오레곤 등 지역의 지속가능성, 삶의 질을 개선하고자 하였던 선진 사례를 살펴보면 지역의 비전에 대한 사회적 공감대를 형성하여 이를 유도하고자 하였으며, 시민의견의 수렴을 통해 목표정립과 예비지표를 개발하였다.

살기좋은 지역 만들기의 사회적공감대를 형성하고 시민의견 수렴을 통한 지역의 목표와 비전이 설정되면 다음으로 지역의 살고싶은



[그림 5-8] 살기좋은 지역 만들기를 위한 평가지표 개발 과정




지역 만들기 추진을 위한 평가지표를 개발하는 것이 필요하다.

평가지표 개발과정에 있어서는 먼저 예비지표를 도출하고, 사회구성원 및 전문가그룹을 중심으로 예비지표를 평가하여 최종 지표를 도출하도록 한다. 최종지표는 개별지표에 대한 평가와 수정, 개별지표의 목표 설정 및 우선순위 부여 과정 등을 통해 정책에 직·간접적으로 반영하도록 한다.

이러한 평가지표의 작성은 정부정책의 실현의지를 현실적으로 구현하는 효과적 방안으로 달성하고자 하는 목표를 효율적으로 제어하고 관리하는 역할을 담당할 수 있다. 또한 제시된 실현목표에 대한 안정된 인지를 통하여 살기좋은 지역 만들기를 위한 지역주민들의 자발적 참여를 이끌어 낼 수 있으며 정책집행에 대한 지방자치단체의 행정적 역할 수행에 도움을 줄 수 있다. 물론 평가지표의 작성은 지역의 여건과 특성이 반영되고 고려되어 이루어짐을 전제로 한다.

공간의 질 확보와 삶의 질 향상을 위한 노력의 일환으로 시애틀 환경문제의 심각성과 경각심을 시민들에게 가지도록 하여 시민들의 적극적이며 자발적 참여를 유도하여 개발한 시애틀의 평가지표는 그

좋은 보기라 할 수 있다.

시애틀 지표는 시민네트워크인 비영리 민간단체 '지속가능한 시애틀' 이 지역 내 이해집단과 시민들을 참여시켜 1990년부터 2년에 걸쳐 240여명의 시민이 참여해 1993년 1차 지표를 개발하였으며, 1995년에 20여개 지표를 신규로 개발하여 총 40여개의 지표가 시애틀의 지속가능성을 평가하는 지표로 개발되었다. 환경, 인구, 자원, 경제, 문화, 사회분야 등에 걸쳐서 약 40개의 항목으로 구성된 시애틀 평가지표는 도시계획가, 공학가, 경제학자, 에너지전문가 등으로 구성된 지표개발팀을 구성하여 정기적 토론과 연구를 거쳐 예비지표로서 29개 핵심지표 시안을 마련하였다.

지속가능한 시애틀 시민 패널을 구성하여 지표시안의 대중적 평가

[표 5-10] 시애틀 지표의 예시

| 부 문 | 지 표 |
|---|---|
| 환경 | • 야생 연어의 산란을 위한 지역하천으로의 회귀수<br>• 보행자 편의기준에 맞는 시애틀 도로의 비율 |
| 인구와 자원 | • 총 인구수<br>• 1인당 소비된 물의 양<br>• 1인당 발생되고 재활용된 고형폐기물의 양<br>• 1인당 가솔린 소비량과 차량운행 거리<br>• 1인당 소비된 재생 가능한 에너지와 재생 불가능한 에너지 |
| 경제 | • 10위내의 고용업체에 집중된 고용비율<br>• 기본적 필요성 지원을 위해 요구되는 평균임금을 위한 노동시간<br>• 가난에 직면한 어린이의 비율<br>• 중간 또는 저소득 세대주의 주택 보유가능성<br>• 1인당 건강 지출액 |
| 문화와 사회 | • 저체중으로 태어나는 태아의 비율<br>• 청소년 범죄율<br>• 공동체 봉사의 어떠한 형태에라도 참여한 청소년의 비율<br>• 지역의 일반선거에 투표한 인구비율<br>• 도서관과 커뮤니티센터 이용률<br>• 예술에의 참여 |



와 재검토 과정을 거치고 공개 워크샵을 개최하여 10개영역 99개의 지표시안을 제시하였고 이후 정책결정자나 일반시민들이 인지하고 효과적으로 전달하기에 지표가 지나치게 많아 부적절하다는 평가가 제기되어 재검토 과정을 거쳐 최종지표 20개를 선별하였다. 측정가능성, 자료이용 가능성, 신뢰성 등의 평가기준을 통해 개발된 시애틀 평가지표는 환경, 인구와 자원, 경제, 문화와 사회 4개 항목에 걸쳐 평가지표체계를 구성하고 지속적인 평가를 시행하고 있다.

시애틀 평가지표 개발은 지속가능한 개발이라는 목표에 대한 사회적 공감대 형성에 기초하여 비전의 수립과 목표를 정립하고자 노력하였으며, 지속가능한 개발의 현실적 실현을 유도하고자 적극적인 시민의 참여와 의견 수렴을 통해 객관적 평가지표를 개발한 좋은 예라고 할 수 있다.

### 2) 모니터링과 성과 평가

살기좋은 지역 만들기를 위해서 그 지역의 목표와 비전, 그리고 지표 등의 향후 지역의 미래 방향이 설정이 되면 이를 추진하기 위한 사업이 추진되어야 한다. 현재 행자부 및 건교부에서 실시하고 있는 '살기좋은 지역 만들기', '살고싶은 도시 만들기' 정책 지원사업 뿐 아니라 지자체에서 지원하는 사업을 통해 살고싶은 지역 만들기를 모색할 필요가 있다. 이러한 사업이 향후 지속적으로 이루어지고 성공적인 성과를 거두기 위해서는 사업 진행 사항을 모니터링하고 성과 평가를 통해서 사업을 추진하는 것이 필요하다. 모니터링이란 정책집행 또는 사업시행과 프로그램운영에 대한 과정평가의 하나로 집

행과정에서 무엇이 일어나고 있으며 실제로 목표를 성취하는 방향으로 진전이 이루어지고 있는가에 대한 일련의 과정으로 이해할 수 있다. 모니터링 과정을 통해 구체적인 정보의 수집이 가능하며, 정책 또는 사업의 추진과 프로그램운영에 대한 개선에 활용이 용이하다는 것이 특징이라 할 수 있다.(노화준, 2006)

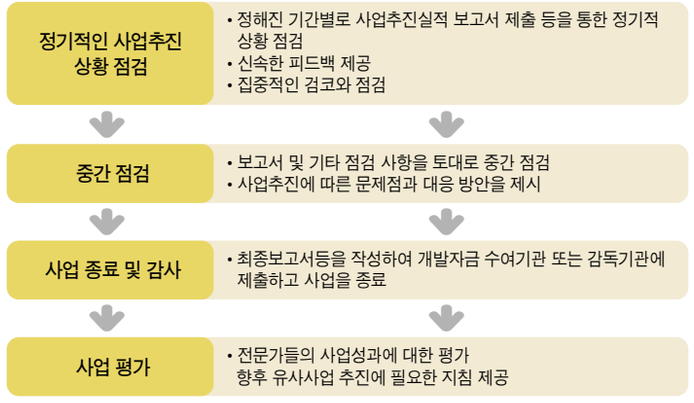
"살기좋은 지역 만들기 사업을 추진할 때에는 분기마다 정기적인 사업추진 상황을 점검하여 사업의 문제점과 대응방안을 체크하는 것이 필요하다."

지역주민의 주도로 살고싶은 지역 만들기를 추진할 경우 모니터링 및 사업 평가는 다음과 같은 과정과 방법을 통해 이루어지는 것이 바람직하다. 우선 정기적인 사업추진 상황을 점검하도록 하여야 한다. 분기 또는 정해진 기간별로 사업추진실적에 대한 보고서를 작성하여 보고서에서 드러난 문제들에 대해 상세한 분석 내용을 제공하고 이를 신속히 사업 진행에 피드백 할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 또한 사업의 중간시점에서 보고서 및 기타 점검 사항을 토대로 종합적으로 정리하고 사업추진에 따른 문제점과 대응방안을 제시하도록 하는 것이 필요하다. 중간평가는 중간보고서의 평가를 위주로 이루어지며, 경우에 따라서는 현장실사도 실시하도록 한다.

사업추진실적보고서와 중간보고서에 대한 평가가 이루어진 후 사업추진과정에 중대한 문제가 있다고 판단될 때에는 사업비를 삭감하는 등의 조치를 취할 수 있다. 아울러 사업추진에 저해가 되는 중대한 문제가 발생했거나 각종 사유로 사업목표의 달성이 불가능하다고 판단될 때는 이에 따른 대응조치를 취해야 한다. 사업이 종료되면 최종보고서 등을 통해 사업 및 정책성과에 대한 평가와 향후 유사사업 추진에 필요한 지침을 추출하도록 한다.



[그림 5-9] 모니터링 및 사업평가 절차 및 방법




자료) A Handbook for Program Managers and Researchers, World Bank, 1986을 수정·보완

"모니터링 과정을 통해 나타난 살기좋은 지역 만들기 추진 상의 문제점을 통해 향후 이를 해결할 수 있는 활용 지침을 마련하도록 해야 한다."

### 3) 사후 관리와 인센티브

살기좋은 지역 만들기의 성공적인 추진을 위해서는 사후 관리 방안의 마련과 인센티브 부여를 통해 지속성을 유지할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 사후관리는 주로 사후평가를 통해 이루어진다. 사후평가는 사업의 결과를 검토하는 것으로 장래 사업계획의 수립과 추진에 필요한 다양한 정보를 알려주는 목적을 가지고 있다.

"정량적, 정성적 방법 등 다양한 평가지표 개발을 통해 살기좋은 지역 만들기 사업을 구체적으로 평가하여 사후관리를 실시하도록 한다."

사후 관리를 위한 평가 방법은 다음과 같이 정량적 평가와 정성적 평가로 나눌 수 있다. 정량적 평가는 필요한 항목을 세부항목까지 작성하고 중요도에 다른 배점을 전문가 평가에 의해 진행할 수 있도록 하는 것이다. 사업의 중요도를 명확한 기준과 원칙에 따라 표시할 수 있다는 특징이 있다. 정성적 평가는 시범사업의 내용을 평가항목에 따라 평가의견서에 기술하는 방식으로 각 항목의 특성에 대해 평가할 수 있으나 주관성이 개입할 소지가 있다. 외국의 평가방법을 살펴보면 일본의 경우 선정과정에서의 평가와 사업종료시점에서 평가로 구분하고 평가방식은 정량적, 정성적 방법을 혼용하고 있다. 미국은 사업의 공정한 보고상황과 행 · 재정적 지원 상황, 고용평가, 회계감사 내용 등에 대한 모니터링에 중점을 두고 평가하고 있다. 유럽은 정책목표와 실제사업과의 일치여부를 주로 평가하며 사후관리에 중점을 두고 있다.

사후관리를 위해서는 선정 당시에 설정한 사업목표의 달성 여부와 사업비의 집행 및 관리가 고려되어야 하며 사업평가의 지표작성이 이루어져야 한다. 사업의 파급효과를 극대화하기 위해서 국토계획, 국토환경계획, 산업발전전략 등 국가적 차원의 공간정책, 특히 각종 국가균형발전정책과의 연계성과 정합성 여부를 살펴볼 필요가 있다. 이와 더불어 해당지역의 각종 발전정책이나 계획, 지역특성을 최대한 활용하여 지역실정에 잘 조화되는지에 대한 사항을 검토하여야 한다. 또한 주민들의 높은 호응이 있었는지 그리고 시범사업의 추진과정에서 주민이 실질적으로 참여하였는지에 대한 평가가 이루어져야 하며 당해 사업 분야에 충분한 경험과 지식을 갖춘 전문가를 확보하고 이들의 활용여부를 살펴보아야 한다.



"사후평가 결과 살기좋은 지역 만들기 사업이 성공적으로 추진된 지역에 대해서는 인센티브를 부여하고 다른 지역에서 벤치마킹(benchmarking)의 사례로 활용하도록 홍보한다. 또한 사업목적을 달성하지 못하였거나 중대한 문제가 발생한 지역에 대해서는 행정적, 재정적 제재나 불이익을 고려토록 한다."

지속가능한 살기좋은지역만들기 사업이 이루어지기 위해서는 사업평가 등을 통한 사후관리 방안마련과 더불어 최종평가에 따른 인센티브 부여가 필요하다. 최종평가의 결과 잘한 응모대상에 대해서는 인센티브를 부여하고, 사업목적을 달성하지 못했거나 중대한 문

[표 5-11] 최종평가 기준 및 지표 예시(건교부의 '살고싶은 도시만들기' 시범사업)

| 구 분 | 기 준 | 지 표 |
|---|---|---|
| 정책 효율 | 지역자원의 활용성 | 지역주민에 대한 홍보 및 여론수렴<br>지역의 인적 · 물적 자원의 활용성 |
| | 사업비 집행의 효율성 | 사업비 집행의 투명성<br>투입자원의 관리실태 등 |
| | 보고(서)의 신뢰성 | 월별 · 분기별 사업추진실적 보고<br>최종보고서의 정확성 · 신뢰성 등 |
| 정책 집행 | 정책의 연계성 | 상위계획 및 관련계획과의 연관성<br>행정이나 정책목표와의 연계성<br>지역의 기존 정책과의 연계성 등 |
| | 거버넌스체계의 구축과 활용 | 시민참여의 정도<br>민-관-학 협력체계의 구축<br>시민의견 반영 및 시민의 의사결정력 등 |
| | 지자체의 대응노력 | 대응자금(matching fund) 투입 및 재정노력<br>사업추진을 위한 인력 및 행정조직 구성<br>지자체장의 관여정도 등 |
| 정책 성과 | 사업목표의 달성정도 | 계획지표의 달성정도<br>계획수립시 사업목표의 달성정도 등 |
| | 사업의 효과성 | 사업결과에 대한 주민 반응<br>사업비 대비 효과성<br>사업추진으로 인한 지역여건의 개선효과 |
| | 사업의 파급성 | 사업결과의 타 지자체 파급성<br>전략추진의 수월성<br>계속적인 사업의 가능성 등 |

제점을 유발시킨 응모단위에 대해서는 제재나 다른 불이익을 주는 방안이 필요하다. 또한 평가결과 발견된 우수사례를 부문별로 선정하여 여타 자치단체가 벤치마킹(benchmarking)자료로 활용하도록 우수사례 보고서를 작성하여 보급하는 것이 평가결과를 활용하는 좋은 방안이 될 수 있다.

사후관리에 필요한 관리기준은 우선 정부가 과제별 자체평가 제도를 운용할 때 활용하는 평가의 기준을 토대로 사업의 특성을 반영하여 새로운 평가 및 관리의 기준을 작성할 필요가 있다.

## 참고문헌


광주광역시 북구, 2007, 주민과 함께하는 아름다운 마을만들기

_____, 2006, 주민과 함께하는 아름다운 마을 만들기 총람(2000-2005)

_____, 2002, 주민자치 활성화를 위한 아름다운 마을 만들기 프로그램 개발연구

건설교통부, 2006, 살고싶은 도시만들기」추진계획

_____, 2007, 살고싶은 도시만들기」 시범사업 지정 및 지원(안)

건설교통부, 대한주택공사, 2006, 살고싶은 도시만들기 국내외 사례연구

건설교통부 도시정책팀, 2007년 2월 1일자 보도자료

국가균형발전위원회,국토연구원 · 한국지방행정연구원, 2006, 살기좋은 지역만들기 -유형별 해외사례

_____, 행정자치부, 2006, 「살기좋은 지역만들기」의 비전과 과제 -한국사회의 질적 발전을 위한 구상-

김분난, 2006, 『민관협력의 새로운 가능성-노유거리 만들기』 살고싶은 도시만들기를 위한 정책토론회, pp.51-59.

김정섭, 2002, "유럽연합의 농촌발전전략", 계간 「농정연구」, 농정연구센터.

김창석 등, 2006, 『살고싶은 도시만들기 국내외 사례연구』 대한주택공사.

다무라 아키라(강혜정 역), 2005,「마을 만들기의 발상」. 한림신서 일본학총서 81.

류중석, 2006, "도시재생사례", 국가균형발전위원회, 『살기좋은 지역만들기: 한국사회의 질적 발전을 위한 구상』 서울: 제이플러스애드.

박영춘, 류중석, 2000, 뉴어바니즘 도시설계의 가능성과 한계성에 관한 연구, 대한건축학회논문집 (16권 5호), pp.77-86

박용남, 2002, 『꿈의 도시 꾸리찌바』 녹색평론사.

_____, 2006, "살기좋은 지역만들기를 위한 자발적 노력: 정부, 지자체, 전문가, 시민의 노력", 국가균형발전위원회, 『살기좋은 지역만들기: 한국사회의 질적 발전을 위한 구상』 서울: 제이플러스 애드.

박재길, 2006, "살기좋은 도시 만들기", 국가균형발전위원회, 『살기좋은 지역만들기: 한국사회의 질적 발전을 위한 구상』. 서울: 제이플러스 애드.

_____, 이왕건 외, 2006, 살고싶은 도시만들기와 도시계획의 역할에 관한 연구, 국토연자 2006-5

성경륭, 2006, "살기좋은 지역만들기 정책의 비전과 과제", 국가균형발전위원회, 『살기좋은 지역만들기: 한국사회의 질적 발전을 위한 구상』. 서울: 제이플러스 애드.

_____, 2007, 참여정부의 국가균형발전정책: 선진국 진입 전략. 국가균형발전위원회 Monograph.

송미령, 2006, "살기좋은 농촌 만들기", 국가균형발전위원회, 『살기좋은 지역만들기: 한국사회의 질적 발전을 위한 구상』. 서울: 제이플러스 애드.

송미령 외, 2006, 「농촌의 변화를 보다」. 한국농촌경제연구원.

_____, 2006, 「농촌 지역혁신 사례」. 한국농촌경제연구원.

안양천 살리기 네트워크(http://www.anyangriver.or.kr/html/01-2.htm).

이명규, 2006, 주민참여 속에 마을 · 도시만들기 국내외 사례와 추진방안, 제3회 대한민국 지역혁신박람회 혁신대회 살기좋은 지역만들기 세미나 발표자료, pp.1-19.

_____, 2006, 주민참여속의 마을 · 도시만들기, 21세기 국토포럼 · 국토연구원 공동주최 어디서나 살기좋은 국토만들기 발표자료, pp.23-74.

이왕건, 2007, 민관협력체계, 어떻게 구축할 것인가? 지방행정 제56권.

_____, 2006, 살고싶은 도시만들기를 위한 방향과 과제, 국토연구원 주최 살고싶은 도시만들기 정책토론회 발표자료, pp.1-12.

_____, 2006, 살기좋은 도시만들기 해외사례, 21세기 국토포럼 · 국토연구원 공동주최 어디서나 살기좋은 국토만들기 발표자료, pp.103-118.

이재준, 2007, 시민참여 도시개혁운동의 변화와 전망, 경사연 2007년 토론회.

_____, 2006, "국내외 어메니티 정책 및 계획사례", 『월간 국토』통권298호 pp.45-59.

이재준 외, 2005, 지역환경계획 수립 및 집행과정에서의 시민참여 활성화 방안

_____, 2003, "지속가능한 농촌발전을 위한 주민참여 요인분석에 관한 연구", 국토계획 제38권-제3호, 대한국토도시계획학회.

_____, 2004, 마을의제21의 효율적인 추진방안 연구, 환경부.

주간한국, 2005년 6월 30일자. [하천, 되살아나다] 이필구 안양천 살리기 네트워크 사무국장 (http://weekly.hankooki.com/lpage/cover/200506/wk2005063019142737040.htm).

환경부, 2003, 2002년도 하천수 수질현황.

小泉秀樹. 2006.『まちづくりと都市の計畫システム』, 국토연구원 주최 살기좋은 도시만들기 국제세미나 발표자료, pp.19-47.
林泰義. 2006.『日本における30年のまちづくりの流れ』, 국토연구원 주최 살기좋은 도시만들기 국제세미나 발표자료, pp.1-18.
小泉・石井・渡辺. 1997. "シアトル市近隣計画プログラムにおける計画公定システムに関する分析一代表性と整合性の確保に着目して一". 都市住宅学. vol.19. pp..33-38.
西尾勝. 1975.「権力と参加」. 東京大学出版会.

Appleyard, D., 1981, Livable Streets. Berkeley, University of California Press.
Davidoff, P., 1965, Advocacy and Pluralism in Planning, Journal of the American Institute of Planners Vol.31, No.4
Diers, J., 2006, Seattle's Department of Neighborhoods: Empowering Communities to Make a Livable City, 국토연구원 주최 살기좋은 도시만들기 국제세미나 발표자료, pp.106-133.
Friedmann, J., 1973, Retracking America : A Theory of Transactive Planning, Anchor Press.
Innes J E., 1996, Planning through consensus building: A new view of the comprehensive planning ideal. Journal of the American Planning Association, 62, pp.460-472.
Jacobs, J., 1961(1984 Edition), The Death and Life of Great American Cities: The Failure of Modern Town Planning. London.
Lynch, K., 1981, A Theory of Good City Form. The MIT Press.
Putnam, R D., 1993, Making Democracy Work: Civil Traditions in Modern Italy, Princeton University Press.