균형발전 정책교본 시리즈

살기좋은 지역만들기

1권 지역혁신체계
2권 신활력사업
3권 살기좋은지역만들기
4권 누리사업
5권 혁신클러스터
6권 국부창출을 위한 新산학협력과 제4세대 R&D
7권 도시정책의 새로운 패러다임과 정책 과제(근간)

국가균형발전위원회가 만든 책

1. 국가균형발전의 비전과 과제 - 국정홍보처
2. 세계의 지역혁신체계 - 한울아카데미
3. 이제는 지역이다 - 도서출판 모브
4. 한국의 지역전략산업 - 폴리테이아
5. 공공기관 지방이전 - 국가균형발전위원회, 건설교통부
6. 혁신주도형 경제도약을 위한 신산학협력 - 폴리테이아
7. 국가균형발전의 비전과 전략 - 동도원
8. 제1차 국가균형발전 5개년계획 - 국가균형발전위원회, 산업자원부
9. 국가균형발전계획에 관한 연차보고서 - 국가균형발전위원회, 산업자원부
10. 수도권 재창조의 비전과 전략 - 동도원
11. 선진국의 혁신클러스터 - 동도원
12. 동북아시대의 한반도 공간구상과 균형발전전략 - 제이플러스애드
13. 대한민국 혁신예보 맑음! - 국가균형발전위원회 외
14. 지역혁신으로 가는 길 - 국가균형발전위원회
15. 살기좋은지역만들기 - 제이플러스애드

비매품
9 788996 006220 93060
ISBN 978-89-960062-2-0

국가균형발전위원회 산업자원부 한국생산성본부

균형발전 정책교본 살기좋은 지역만들기

국가균형발전위원회

균형발전 정책교본

살기좋은 지역만들기

류중석 / 송미령 / 이성은
이왕건 / 이재준

국가균형발전위원회 건설교통부 행정자치부 농림부

대표 집필자
류 중 석 중앙대학교 도시공학과 교수

집필자
송 미 령 한국농촌경제연구원 농촌발전연구센터 연구위원
이 성 은 제주대학교 관광경영학과 강사
이 왕 건 국토연구원 도시연구실 연구위원
이 재 준 협성대학교 도시건축공학부 교수

감수자
최 임 락 국가균형발전위원회 과장
윤 진 호 국가균형발전위원회 사무관

편집위원
강 태 혁 국가균형발전위원회 기획단장
한 동 환 국가균형발전위원회 대외협력실장
진 혁 국가균형발전위원회 교육국장
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

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.

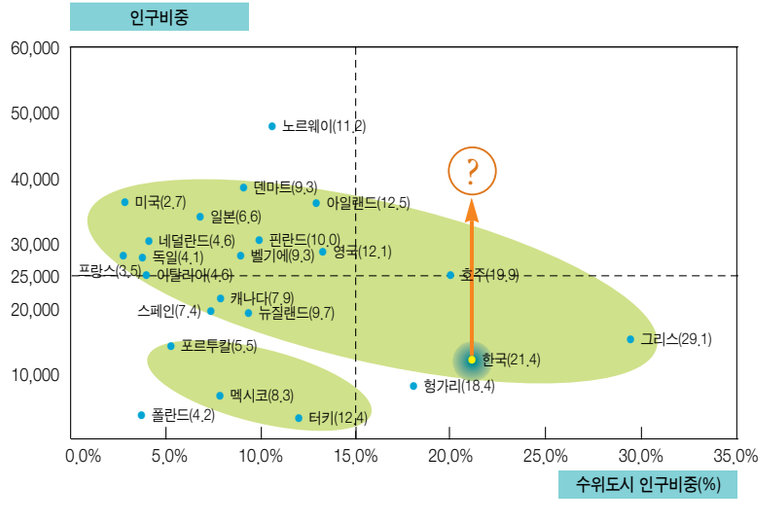
그러나 세계경제는 제조업 위주의 산업구조에서 지식정보 위주의 산업구조로 변화하고 있다. 세계화와 개방화가 진전되어 국경 없는 경쟁시대가 도래하였고, 앞으로는 창조적인 인재가 사회를 이끄는 시대로 변해가고 있다. 미래의 혁신을 주도하는 창조적인 인재와 이들을 고용하고 있는 우수한 기업들은 국가경계를 넘어서 매력있는 정주환경과 문화적 여건을 갖춘 도시로 몰려들고 있다.

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.

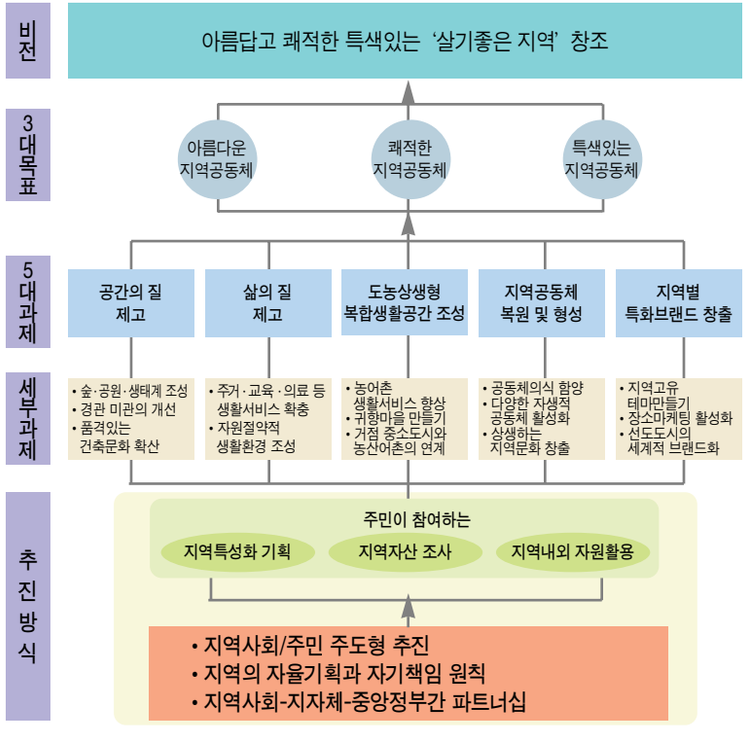
2) 주요 정책 과제

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

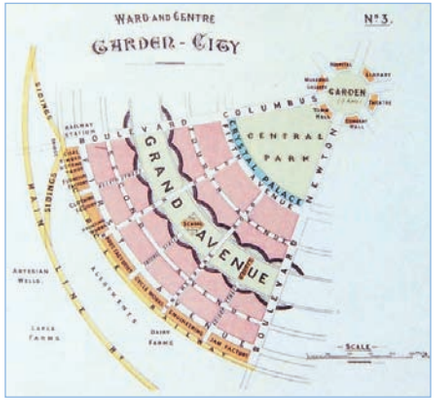
인간의 이상도시에 대한 열망은 이미 성경의 에덴동산이나 불교의 극락세계에 반영되어 있을 정도로 오래된 것이다. 그러나 본격적인 도시계획으로서의 이상도시 계획은 르네상스 시대의 도시에서 그 기원을 찾을 수 있다. 르네상스 시대의 도시계획의 뚜렷한 특징은 바로 전쟁에서 안전하고 적의 공격을 효과적으로 방어할 수 있는 정형화된 방어도시의 구조를 가졌다는 점이다. 형태적인 측면에서 이상도시는 대부분 원이나 정방형의 기하학적인 구조를 가지고 있다. 이러한 이상도시는 비트루비우스, 알베르티, 필라레테 등의 작가들에 의하여 제안되었다. 그러나 르네상스식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

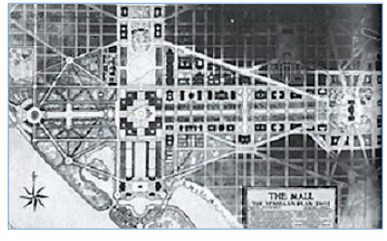
2) 도시 미화운동

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.

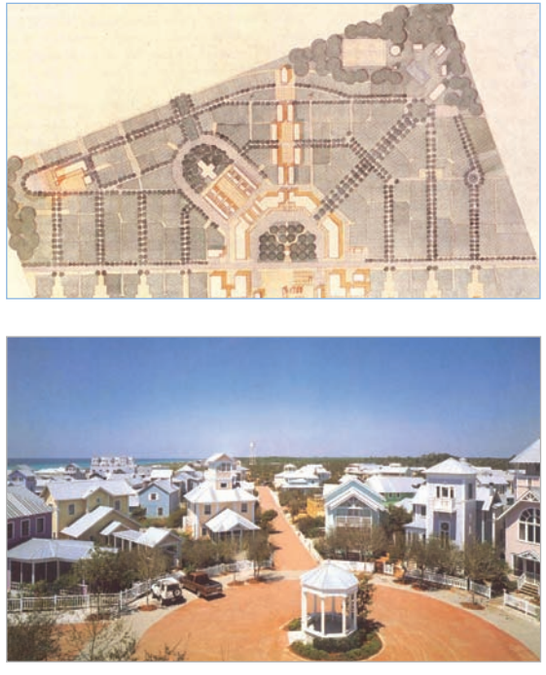
뉴어바니스트들의 도시설계적 관점에서 어바니즘을 정의한다면 두 종류의 어바니즘으로 분류할 수 있다. 하나는 미국내 초기 정착시기부터 20세기 중반까지 설계의 원형이 되었던 근린주구 형태(Neighborhood Pattern)이며 다른 하나는 그 이후부터 성행한 교외화 형태(Suburban Pattern) 이다. 여기서 뉴어바니즘이 추구하는 바는 지난 반세기 도시개발의 형태를 지양하고, 교외화 현상이 시작되기 이전의 인간적인 척도를 지닌 근린주구가 중심인 도시로 회귀하

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

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.

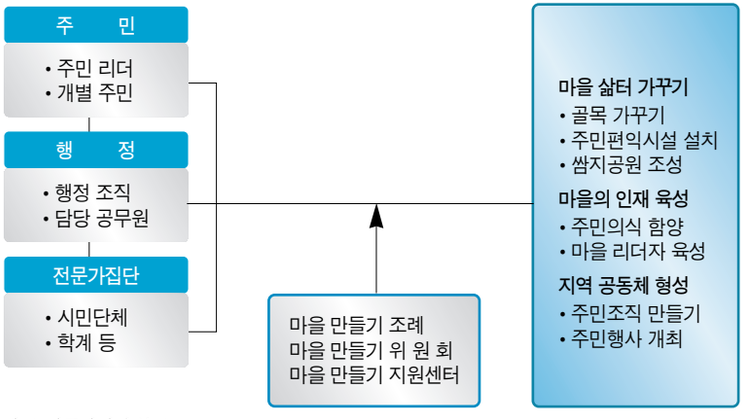
② 추진방법 및 추진체계

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.

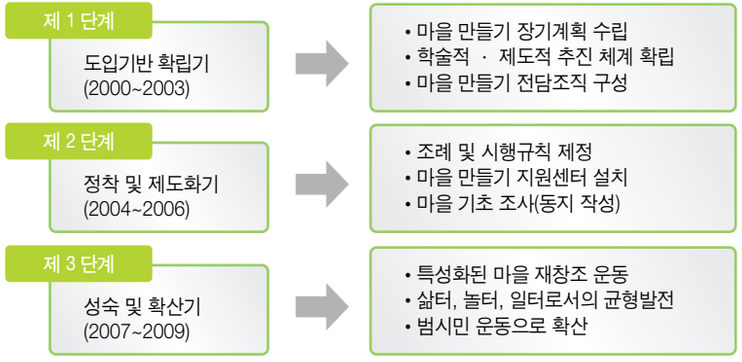
[그림4-3] 광주시 북구의 추진전략



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 골목, 이면도로 꽃길 조성 골목길 모자이크 벽화 조성 등	58
문화예술	시화 마을 조성 경양역 터 찰방비 복원 머구재 가는 길 테마공원 조성 등	37
건강관리	고가도로 밑 건강트랙 조성 어린이공원 발지압보도 설치 공원 체육시설 설치 등	12
주민편익	공동주택 담장 허물기 마을 앞 주민쉼터 조성 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

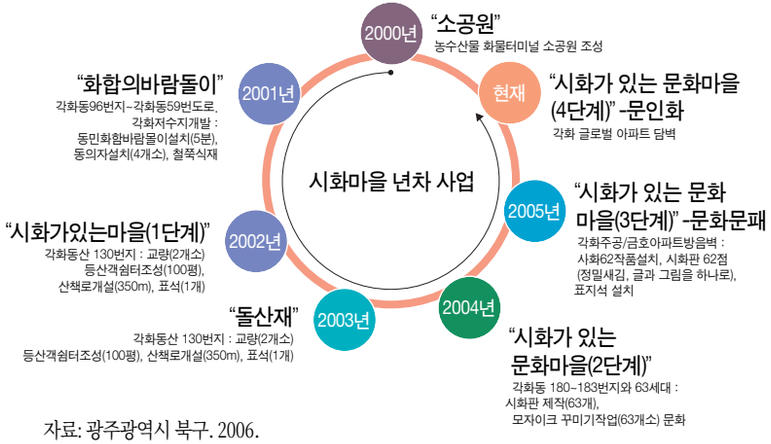
당된다.

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.

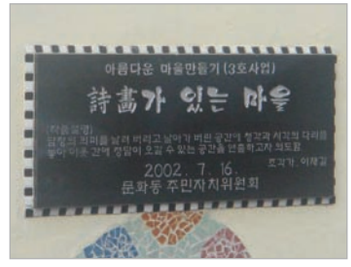
[그림 4-5] 시화가 있는 문화마을 진행단계



자료: 광주광역시 북구. 2006.

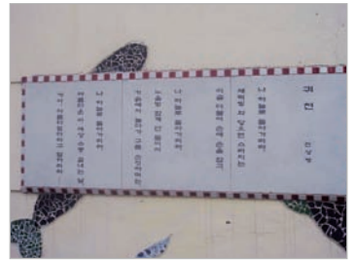
표지석의 제작, 아파트 입구 조경, 아파트 담장에 시화를 제작하여 게시하는 등 다양한 방면으로 활동을 전개한바 있다. 2002년에는 3번째 사업으로 주택가 70여 호를 대상으로 시화가 있는 벽화를 만드는 사업을 진행하였다. 시화는 자치센터에서 추천하는 유명 문인의 친필을 직접 담거나 주민이 직접선택한 시를 설치하는 방식으로 진행되었다.

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 - 목적, 정의, 기본이념 - 주민 · 구청장의 책무 등 제2장 아름다운 마을 만들기 - 기본계획, 지구계획 - 지원계획 수립, 사업시행 등 제3장 아름다운 마을 만들기 위원회 - 설치, 기능, 구성 - 위 · 해촉, 회의 등	제1장 총칙 - 목적, 계획수립 - 사업 신청, 심의, 확정 등 제2장 마을 만들기 지원센터 - 센터의 설치 - 센터의 기능 제3장 위원회 및 연구회 - 위원 위촉, 정기회 - 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

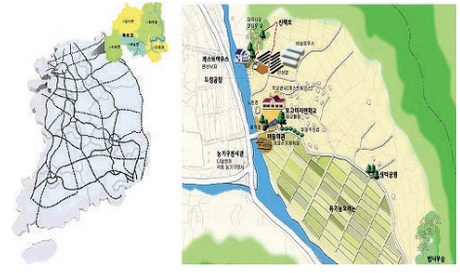
토고미 마을은 강원도 화천군 상서면에 위치한다. 화천군은 서울에서 3시간이 걸리며 휴전선으로부터 30㎞ 남쪽에 위치한 오지로서, 경지면적도 작고 기후적 조건도 좋지 않아 별다른 얼굴상품이 없는 농업지역이다. 그나마 토고미(土雇米)는 그 이름으로 짐작할 수 있듯이 화천군에서는 꽤 큰 경지를 가진 마을이다. 토고미라는 이 마을의 명칭은 예로부터 쌀이 많이 나는 곳이라 품을 팔면 품삯을 쌀로 주었다는 데서 비롯되었다고 한다. 쌀 이외에 마을에서 생산되는 농산물은 호박, 감자, 고구마, 옥수수, 고추, 콩 등 평범한 것들이다. 오랜 역사와 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

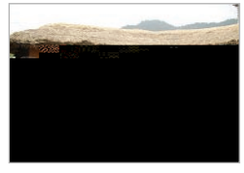
▶ 토고미 공동 펜션

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.

扶이장(상머슴): 마을업무 총괄
扶총무(안머슴): 기획, 운영 및 재무회계
扶부녀회장(이상궁): 공동식당 관리, 단체식사
扶마당쇠: 홍보, 마케팅, 교육 컨설팅 지원
扶벌(판)머슴: 섭외, 지도, 고객관리
扶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.

扶2002년 12월 농림부 지정 녹색농촌체험마을

扶2003년 6월 (주)하이트 고향의 꿈 대잔치 사업 선정

扶2003년 11월 농협중앙회 마을가꾸기 경진대회 장려상

扶2004년 1월 행정자치부 정보화마을 선정

扶2004년 4월 농림부 농촌마을종합개발사업 지구 선정

扶2004년 5월 경기도 슬로우푸드사업 대상 선정(우렁이 요리)

扶2004년 12월 농협중앙회 마을가꾸기 경진대회 우수상

扶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 지역 발전을 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.

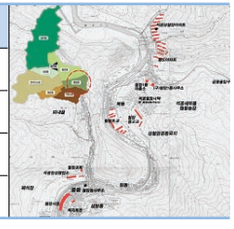
그러나 1989년, 석탄산업의 사양화에 따른 국가의 석탄산업 합리화 조치이후 대부분의 군소탄광들이 정리되고 1993년에는 철암최대

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.

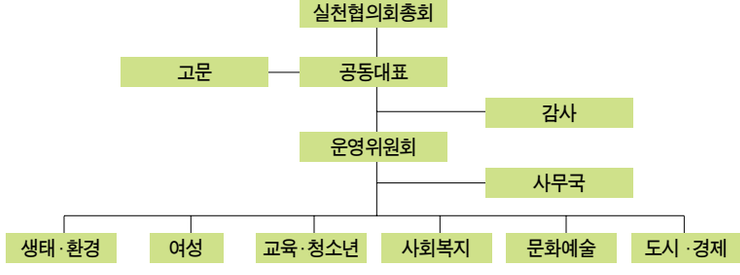
철암마을 풍경

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 돕는 데에 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 • 마을환경정비와 복지여건 개선을 위한 프로그램 신설 - 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 • 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 • 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 • 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 • 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 • 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.

扶2003년 3월 31일 : 마을의제21 추진계획서 작성
扶2003년 8월 21일 : 마을의제21 기획회의 참가 (주최 : 전국협의회, 장소: 경기도청)
扶2003년 9월 : 효성동의제21 준비 위원회 구성논의
扶2003년 10월 3일 : 제6회 효성마을축제 (담 허물고 나무심기, 이웃 간 마음의 담 허물기, 3천여 명 참여)
扶2003년 11월 20일 : 효성동의제21 추진위원회 1차 회의 (총 9명 참석: 추진위 구성함과 추가섭외)
扶2004년 3월 10일 : 효성2동사무소와 녹색가게 추진 (효성2동사무소와 YMCA와 과천녹색가게를 답사)
扶2004년 4월 : 풍산금속 담장그림그리기 추진 (제7회 마을축제의 주제로 기업과의 담 허물기 모색)
扶2004년 6월 24일 : 보람농장 재개발지역 현황조사 (재개발지역인 보람농장을 실태조사)
扶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 • 마을축제, 경로식당, 노인자활후견사업 등
꽃마을분과	• 자연친화적인 환경을 조성하여 아름답고 깨끗한 마을을 만들기 • 담 허물기 운동, 야외주민쉼터, 청소년 문화의 거리, 벚나무길 만들기 등
교육마을분과	• 마을의 2세들을 밝고 건강하게 양육 • 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 • 민예총(전문가) 섭외 • 효성동의제21
9월 12일	담장청소 및 바탕칠	업자하청	• 이끼제거 및 흰 바탕칠
9월 12일	홍보 및 참가자 모집	-	• 신문광고 • 현수막광고 • 포스터광고
9월 19일	도안 밑그림/색지정	그림전문가	• 테마가 있는 그림환경 • 기업과 주민의 화합 • 맑고 푸른 동심이야기 • 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.

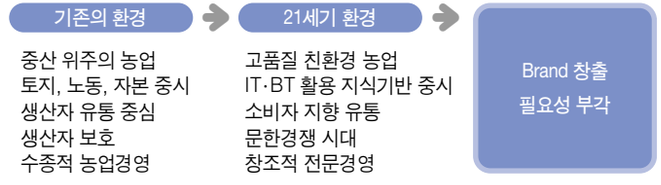
하지만 함평군이 지속적으로 성장하기 위해서는 몇 가지 과제가 남아있다. 함평군의 가장 큰 취약점은 나비축제가 열리는 4월 말부터 5월 초까지 관광객이 집중된다는 것이다. 기존 자원 간의 연계를 통해 4계절 즐길 수 있는 관광 코스를 개발하는 등 새로운 아이디어 모색이 요구된다. 둘째, 함평군 자체적으로 체재형 관광객을 수용할 수 있는 기반이 미흡하다. 셋째, 나비축제는 군 전략사업으로 함평군이 주체가 되어 진행하였으며 지역 주민의 참여는 저조한 편이었다. 생태축제라는 새로운 개념에 대한 인식이 낮았고, 참여할 수 있는 방법이 한정되어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

扶1999. 2. : 쌀, 포도, 배, 인삼, 한우 등 품목으로‘ 안성마춤 ’ 상품출원 등록

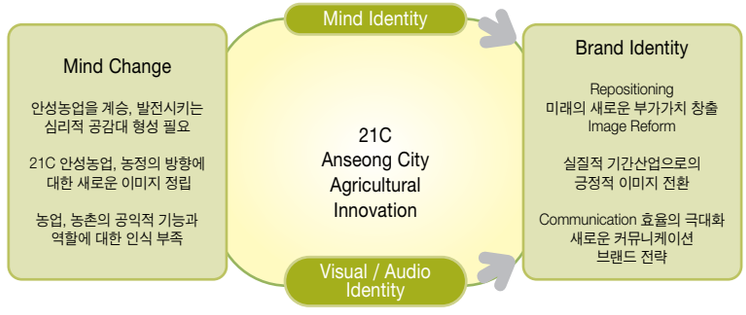
扶2006. 6. : 안성 6개 지역농협과 인접 7개 농협이 연합하여 안성지역농협사업연합 설립

扶2001. 1. :‘ 안성마춤 ’ 상표사용에 관한 조례 제정으로 품질관리시스템 구축

扶2001. 7. : 행정, 농협, 지역주민, 전문가들의 공동 역할분담과 사업연계로 시너지효과를 노린 안성시 지역농업컨설팅 사업 실시

扶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 • 조례에 의거 매년 시책, 농업금융, 마케팅 실행계획 수립 • 농가 및 생산조직, 품질관리 참여 의무 및 권리 명기 • 협동조합의 생산 및 유통기반 조성 기능과 지원에 대한 역할 분담
지역농업 유통 · 정보시스템	• 행정과 조합의 조직력을 활용한 지역농업 정보비스템 구축 • 정책 · 사업 · 마케팅 · 농가참여 전과정의 정보흐름 확보, 공동 활용 • 안성지역포탈사이트 구축 • 정보화 시대의 정보집중 및 분산기능 강화

[표 4-22] 안성마춤 농산물 품목별 기준설정

품 목	기 준
포 도	• 품종 : 거봉 • 당도 : 평균 16°이상 • 송이 무게 : 400 ~ 700g
배	• 품종 : 신고 • 당도 : 평균 13°이상 • 과실의 무게 : 600g 이상
인 삼	• 인삼의 종류 및 연근 : 6년근 수삼 • 상표 사용 농가 기준 : 6년근으로 • 개체당 중량이 100g 이상인 것
쌀	• 품종 : 추청 • 벼 재배 방법 : 계약재배에 의한 품질인증미 • 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 • 연합사업으로 개별 조합의 한계 극복 • 규모화 · 전문화가 필요한 신규 사업을 공동개발 • 안성지역 농협발전계획 수립에 근거하여 각종 정책사업 활용 • 안성마춤’ 브랜드 사업관리 및 보전의 실행
안성지역 농협사업연합 구성조직	• 참여조합 : 안성관내 13개 지역농협 • 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

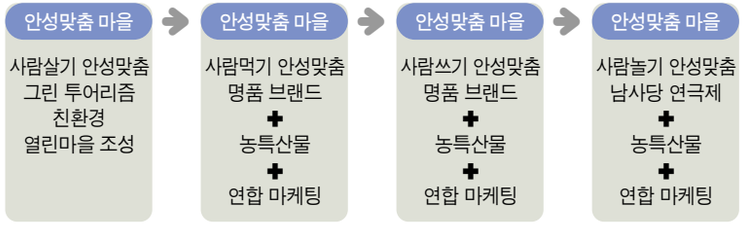
연차별	홍보 대상	홍보 내용
1999-2000	개별 농특산물	안성마춤 농사물에 대한 인식 제고
2001-2002	안성마춤 브랜드	안성마춤 브랜드에 대한 통합적 인지도 제고
2003 이후	안성마춤 문화	지역 문화관광과 연계한 브랜드 홍보

[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 1998 농업시책 최우수상(경기도) 1999 전국 쌀생산 종합대책 우수상 2000~2001 농정업무 종합평가 우수상 1999~2000 전국 쌀품평회 대상 2001 경기미 쌀품평회 대상 2002 경인일보 상반기 히트상품 선정
한우	2000 전국 한우고급육 경진대회 브랜드 최우수상 2000 축산종합시상제 전국 최우수 2001 경인일보 히트상품 선정
배, 포도, 인삼	1998 전국인삼품평회 최우수상 1999, 2001 전국 우수과실품평회 대상 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(豊中庄内南部)
' 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 사업자ㆍ주민의 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, 커뮤니티ㆍ통상ㆍ경제개발부에서 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 - 활기가 넘치는 커뮤니티 - 경제 활력 - 지속가능한 환경 • 살고 싶은 커뮤니티를 지원하기 위한 교통계획은 2가지 요소를 만족 - 효과적인 커뮤니티에 기반을 둔 설계 - 협력적 의사결정과정 • 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 • 해안지역 관리 • 습지 관리
커뮤니티 · 통상 · 경제개발부	• 커뮤니티 서비스 • 안전/범죄희생자에 대한 보호 • 사회취약계층에 대한 보호와 지원 • 고용지원프로그램 • 경제개발 - 경제활동을 유치, 유지, 확장하기 위해 지방정부/조직과의 공동작업 - 도심재생을 촉진하기 위한 커뮤니티 지원 • 에너지 정책 • 중 · 저소득계층 주택(affordable housing) 보급 확대 • 국제통상 • 지방정부 - 성장지원/전략, 성장관리법에 대한 기술적 지원, 문화자원에 대한 기금

자료: 박재길ㆍ이왕건외. 2006. pp205-206

주정부내의 다양한 부서에서도 살기좋은 지역만들기와 관련된 다양한 계획과 정책을 수립하고 있는데, 교통부, 생태부, 커뮤니티ㆍ통상ㆍ경제개발부에서 수립한 계획가운데 관련된 정책내용은 다음과 같다.

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.

扶“ Vision 2020/2040 ”(장기 지역발전계획 및 삶의 질 계획)
扶“ Destination 2030 ”(지역교통계획)
扶“ 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.

扶카운티 전체에 대한 토지이용계획
- 도시성장구역의 결정
- 카운티 내에서 수립되는 도시계획들이 조화될 수 있도록 지침으로 활용
- 비도시지역에 대한 계획
扶교통계획(버스와 경전철)
扶주택 및 커뮤니티개발(중 · 저소득계층을 위한 주택 및 무주택자를 위한 주택에 대한 계획이 포함되도록 제시)
扶경제개발(저소득 노동계층을 위한 기업지원 및 직업훈련)
扶역사보존
扶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.

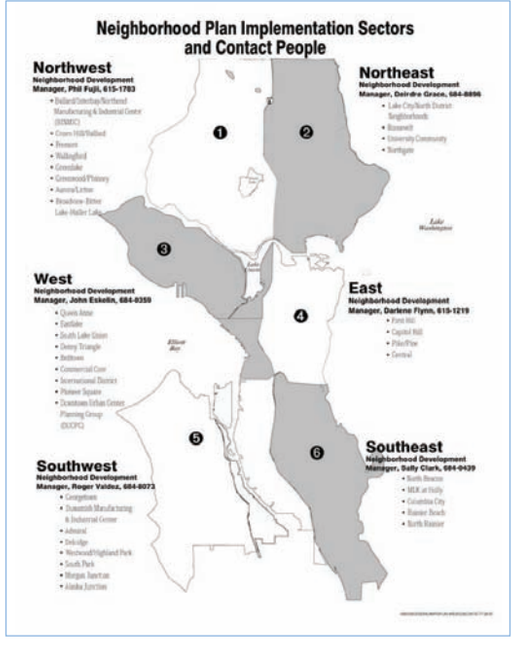
완료된 근린계획을 근거로 계획전문가중심의 장기종합계획(comprehensive plan)과 협력적 모델에 근거한 근린계획과의 관계는 다음과 같이 요약될 수 있다. 근린계획에서 개발용량을 줄이는 조닝의 변경을 시도하지 않았으므로 종합계획에서 제시한 인구와 일자리 창출계획은 수용되었다. 2개 근린만이 종합계획에서 제시한 계획

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

[그림 4-14] 빌바오시 위치도

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.

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 ② 고도 계획 및 운영수법 적용 ③ 내외 연구기관과의 제휴 ④ 국제적인 대도시에 관한 조사연구
재생계획 추진을 위해, 하나로 얻어진 노우하우를 개별 혁신적 프로젝트에 적용	① 협회회원과의 정보교환 ② 홍보위원회 지원
노하우를 적용한 프로젝트를 구체화하기 위해, 회원 및 관계기관이 재생계획 달성에 전력을 투구할 것을 촉진한다.	① 재생프로젝트에 사회적 가치 부여 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 • 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 • 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 • 바스크주정부는 매년 미술관의 운영예산에 보조금을 지출 • 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㎡ • 연상면적 : 24,000㎡ • 전시공간 : 10,560㎡(20실) • 공공공간 : 2,500㎡ • 기타시설 : 도서관, 극장, 사무실, 뮤지엄 스토어, 레스토랑 및 카페
외관 특징	• '상자 모양' 이라는 건물의 고정 관념을 완전히 깨트림 • 건물의 별명은 '메탈 플라워' 로서 건물 전체를 감싸고 있는 티타늄의 금속 패널들과 구불구불하여 춤을 추는 듯 한 자유로운 형태를 보이고 있음 • 전체의 형태는 어느 방향에서 보든지 새로운 모습으로 신선하고 역동적으로 나타나며 실내 공간 또한 그 역동성의 연장으로서, 시각적 체험의 대상으로서 존재
전람회와 입장자 수	• 1997년부터 2002년까지 5개년 간 개최된 전람회수는 소장품전 26회, 기획전 21회에 달함 • 2000년 1일 입장자수 3,000명을 초과한 전람회는 세계에서 27건으로 그중에서 7건이 빌바오 구겐하임 미술관 전람회가 차지하고 있음

레저 및 비즈니스, 문화, 주택지, 녹지, 하안 등이 정비될 예정이지만, 이것은 이전과 같이 도시공간을 분단하는 장벽이 아니라, 도시 전체의 골격으로써 기능하는 것이다. 이 지역은 시의 2가지 중요한 랜드마크인 구겐하임미술관과 Euskalduna 국제회의장, 콘서트홀 사이에 위치하여 네르비온강 하구에 면하여 위치한다.

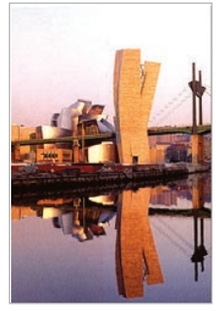
이밖에 Alhondiga 문화스포츠 센터, 빌바오 도서관 등의 문화시설을 건설하여 문화도시로서의 도시재생 프로젝트의 성공적인 성과를 올리게 되었다.

④ 성과

빌바오 구겐하임 미술관의 창설은 빌바오라고 하는 지역환경 속에서 문화적 기반정비가 도시개발과 경제적 활성화 쌍방을 달성하는 전략이 된다고 하는 것에 기초하고 있다. 구겐하임 미술관은 바스크주의 경제활동의 강화에 큰 역할을 낳아 왔다. 미술관 사업에 의해 1997년부터 2001년 사이에 갖게 된 직접지출은 7억 7,500만 유로 이상에 이르고 있으므로, 이것은 미술관개설 당시 투자액의 10배에 해당된다. 1997년 개관 당시부터 2001년 12월 말까지의 구겐하임 미술관 활동의 파급효과는 다음과 같다.

[표 4-32] 빌바오 구겐하임 미술관의 경제파급효과(100만 유로)

	1997	1998	1999	2000	2001*	TOTAL
Direct expenses	40.5	190.4	202.8	192	150	775.7
GDP generation	31.5	148	168.3	157.5	150	655.3
Employment**	832	3,906	4,161	4,415	3,937	4,100
Treasury revenue	5.9	27.5	29.3	27.8	27	117.5


구겐하임 미술관

구겐하임 빌바오 미술관의 경우 개관후 1년간 136만 명이 방문하였으며 99년 추산 관람객은 82만 5,000명으로 나타났다. 빌바오 미술관과 더불어 도시재생사업에 의한 문화도시 여건 조성은 방문객을 끌어들였으며 이들이 쓴 돈은 310억 페세타에 달한다. 구겐하임과 관련된 소비들로 인하여 바스크 지역경제에 1년간 1억 6천만 달러(1,600억 원)를 기여하고 있다.

⑤ 성공요인 및 시사점

빌바오는 구겐하임 미술관의 정비 등 문화전략에 의해 변화를 시도한 사례이다. 미술관만 정비한 것이 아니라 미술관을 중심으로 신공항 및 지하철망, 고속도로망과 같은 교통인프라 정비를 함께 하였으며 도시의 전반적인 공간질서의 재편성을 통해 문화도시로서의 이미지를 자리매김하고, 아울러 방문객의 유도로 인해 지역경제 활성화를 도모하였다. 다양한 분야의 주체가 협력하여 조직을 구성하고 여러 프로젝트를 추진하면서 시너지 효과를 본 것이다.

이러한 빌바오는 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 관련 프로젝트의 연계방안 도모이다. 빌바오는 단일프로젝트가 아닌 빌바오 구겐하임 미술관이라는 하나의 핵심 프로젝트를 중심으로 관련 프로젝트들과 연계시켜 상승효과를 도모하였다. 빌바오의 도시재생정책은 단순히 시설물 위주로 정비하는 것만으로도 하나의 지역을

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

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.

[그림 4-15] 위치도

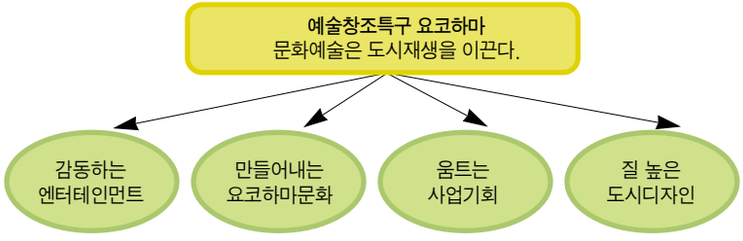
인구는 약 360만 명이며, 면적은 433㎢으로, 약 150만 세대가 거주하고 있다. 요코하마는 부근의 가와사키(川崎)와 함께 게이힌 공업지대의 중심을 이루고 있으며, 화학 · 기계 · 1차금속 · 석유화학 · 자동차 · 조립금속 · 조선 등의 중공업시설이 이 지역에 밀집해 있다. 일본 최대의 요코하마 항에서는 주변 공단지역에 공급되는 원자재 수입품과 다양한 수출품이 선적 · 하역되고 있다. 많은 주요은행과 기업체들이 자리 잡고 있는 요코하마의 상업지구는 항만 주변에 밀집하고 있다. 사쿠라기(木) 역 근처에 있는 상업지구의 북쪽 끝 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 • 역사적 건조물 등을 활용한 예술가의 활동공간만들기
② 엔터테인먼트시설 및 관련 산업 유치	• 미나토미라이21지구 king축 주변에 시설 유치 추진 • 임대 스튜디오 및 연습장, 발표공간 등을 갖는 시설(시민예술촌) 유치 진행
③ 기존 문화예술 자원의 활용	• 미술관, 화랑, 홀 등 기존시설의 네트워크화 도모 • 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.

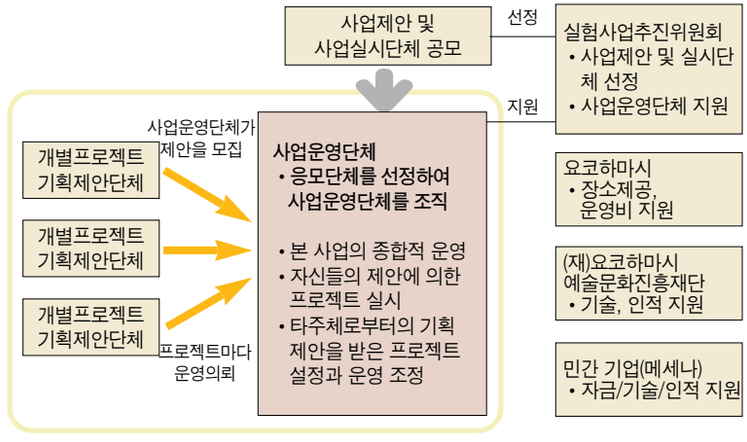
[그림 4-17] 창조성에 의한 도시재생 비전

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.

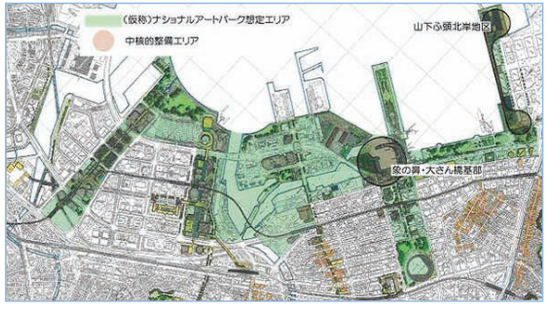
BankART School은 요코하마 및 馬車道에 남아있는 역사적 건조물을 예술문화에 활용한 BankART1929 프로그램의 하나로 2004년 4월에 개교하였다. 다루는 분야는 미술, 연극, 영화, 음악, 건축, 댄스, 사진 등으로 그 범위가 넓으며, 강사는 각 분야의 제1선에서 활약하는 사람들로 구성된다. 은행이었던 장소에서 개최되는‘ 예술학교 ’로서 누구나 기꺼이 참가할 수 있는 예술학교이며, 사회와 예술을 연결하는 학교로서의 역할을 수행한다.

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

문화예술활동 및 거점으로 활용하여 도시의 문화를 재창출하고 이를 통하여 도시재생이라는 것으로 도모한 것이다. 이를 통해 역사적 건축물을 보전하고 활용하는 것은 공간적으로는 도시의 경관수준을 높이는 일이며 살기 좋은 공간으로 만들어가는 하나의 수단이라 할 수 잇다. 이는 지역의 새로운 문화를 창조하여 지역활성화에 연결하고 있을 뿐만 아니라 지역내 역사적 가치가 있는 것을 자원으로 인식하여 지역의 경관형성에 기여하도록 하였다.

둘째, 문화예술 관련 민간단체의 참여이다. 우리나라의 각 자치단체에서 활동하고 있는 문화예술 관련 민간단체를 도시내 유휴 공간 및 유휴시설의 운영 관리 주체로 활용함으로써 도시내 문화수준을 높이는 좋은 수단으로 이용하였다.

셋째, 문화정책으로서의 예술의 진흥은 물론 도시정책으로서의 예술의 진흥도 필요하다. 문화와 예술에서의 창작활동자는 물론, 창작활동의 효과를 보고 싶어하거나 창작활동에 참여해보고 싶어하는 사람들이 모이는 공간을 형성함으로서 해당지역의 활성화 도모가 가능하다.

4) 환경생태도시 사례

(1) 프라이부르그(Freiburg)

① 사례지역 개요

[그림 4-20]
프라이브르그의 지리적 위치

자료 : NADO(2003)

프라이부르그는 독일 남서부에 있는 인구 20만의 대학도시로서 문화 · 관광산업이 발달해 있다. 500년 이상된 프라이부르크 대학을 중심으로 약 3만명의 대학생이 있고, 인근에는 '흑림'(Schwarzwald)이라는 유럽최대의 산림이 있다.

프라이브르그는 1992년 독일연방의 '환경수도'로 선정되었다. 프라이부르그는 행정조직 · 교통 · 에너지 · 폐기물 등에서 매우 우수한 환경정책을 시행하고 있다. 1986년 환경보호국을 설치하고, 1990년에는 환경부시장제를 도입하였다. 환경을 최우선시하는 행정을 펼치고 있는 것이다.

1992년 독일환경 원조재단이 주최한 지방자치단체 경연대회에서 151개 자치단체 가운데서 1위를 차지, 그 해의 "자연 · 환경보호에 있어서 연방 수도"로 선정되었다.

이러한 프라이부르크가 독일의 환경수도로 불리게 된 것은 1974년으로 거슬러 올라간다.

1974년 프라이부르크 인근지역인 빌(Wyhl)이라는 곳에 국책사업

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)소유전력회사인 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 건설한

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. 북구청 내에 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

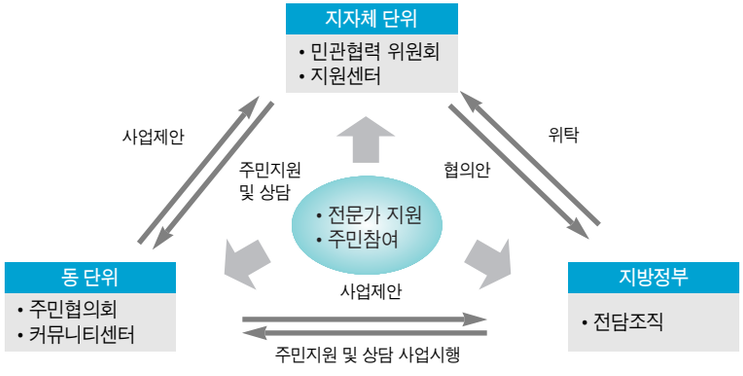
9) 가칭 '지원센터' 의 경우 지자체내에 설치될 수도 있고 별도의 공간을 확보하여 설치될 수 있을 것으로 생각된다.

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 【제1강】 주민자치센터와 마을 만들기 【제2강】 일본의 마을 만들기 사례 연구 【제3강】 무엇을 함께 할까? 【제4강】 식물지식과 화훼 가꾸기 【제5강】 아름답고 표정 있는 마을 만들기 【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(국가균형위ㆍ행정자치부, 2006. pp46-47).

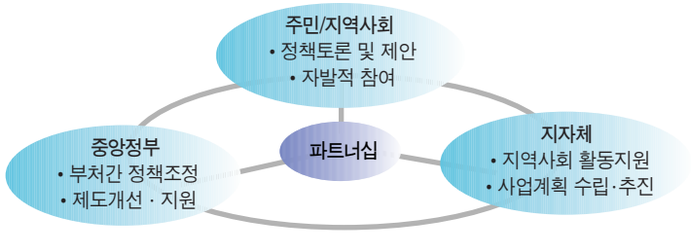
> "살기좋은 지역 만들기는 지역사회(community)와 주민이 주도적으로 추진하도록 하며 지역단체, 주민, 시민단체, 전문가, 지역연고기업, 상공인단체 등이 함께 조직을 결성하는 것이 바람직하다."

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 • 지구단위계획은 기성/신시가지 일부 • 기타계획은 사업성격에 따라 구역경계설정 및 세분	• 상업지역, 아파트단지, 역사문화보존지역, 하천 등 다양한 지역과 주제공간을 범역으로 설정 • 주민들이 인식하는 경계를 기초생활권(마을)으로 설정
계획수립 과정 · 방식	• 시/군/구와 계약 체결한 전문가 집단(전문용역업체)이 계획수립 • 비공개적 방식으로 계획수립 • 전문가집단은 계획수립 후 역할 종료 • 상위계획과 관련계획을 반영하여야 함	• 계획수립의 필요성과 목적을 주민들에게 분명히 제시하여 설득 • 주민조직체가 중심이 되어 수립 • 필요시 전문가의 도움을 받음
계획 내용 · 범위	• 법률, 지침, 조례에 명시된 사항에 근거하여 계획수립 • 구역지정요건과 계획수립내용이 명시되어 있음 • 일반시민들이 이해하기 힘든 전문용어와 수식들이 다수 포함되어 있음	• 주민들이 중요하다고 생각하는 내용을 중심으로 수립 • 도시계획의 일반적인 내용보다 종합적으로 접근 • 주민참여로 대상지의 특성 파악이 용이
주민참여 방식과 형태	• 계획(안)이 완성되면 공청회를 개최하여 의견을 수용 • 지구단위계획은 설문조사와 주민설명회 개최 • 결정고시 후 일반열람	• 계획수립초기부터 주민 참여 • 주민이 계획내용을 이해 • 회의에 직접 참석하여 의견제시
계획심의방식	• 지방의회의견 청취 • 시 · 도 도시계획위원회 심의(광역지자체의 도시기본계획은 중도위 심의)	• 자생주민조직이나 주민조직체에서 심의 • 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."

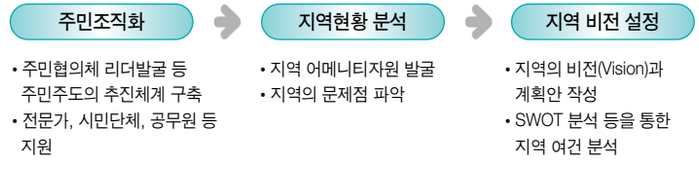
자발적인 주민참여를 활성화시키기 위해서는 사업진행에 다양하고 재미있는 참여방법과 함께 자연스런 주민참여가 유도될 수 있는 성숙된 여건을 마련해야 한다. 일본의 치요 및 요시쓰카 지구와 오사카시 히라노시의 경우는 오리엔티어링이나 흥미로운 마스터플랜의 제시를 통해 살기좋은 지역 만들기 성공의 열쇠라 할 수 있는 주민들의 관심과 참여를 적극적으로 이끌어내었다.

"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.

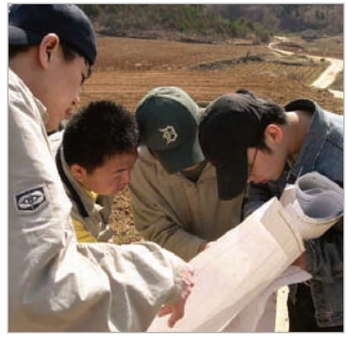
2단계는 지역현황 분석 단계로서 지역이 처한 현재 문제점과 위협요소, 지역 어메니티자원 등 지역의 장점과 기회요소를 찾는 단계이다. 이 단계에서는 우선 지역의 문제가 무엇인지에 관한 명확한 문제인식이 이루어져야 한다. ‘ 참여자 모임(User group) ’등의 방법을 통해 관심 있는 주민들이 모여서 이야기 할 수 있는 자리를 만들어 주민들이 느끼는 문제에 대해 자유롭게 말하고 공감할 수 있어야 한다. 지역 어메니티자원 발굴은 지역의 개성과 앞으로 지역이 나아갈 방향을 설정하는데 있어 매우 중요하다. 지역 어메니티자원을 발굴할 때에는 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.

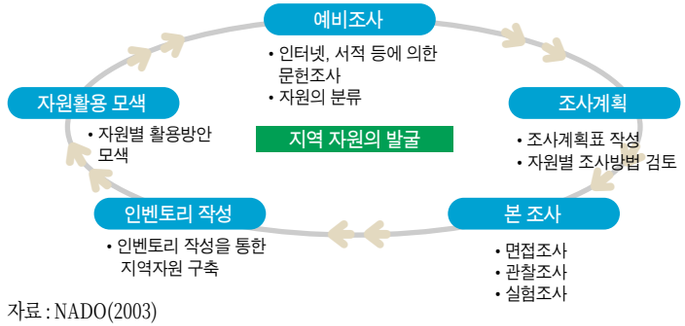
지역자원은 그 지역만의 고유한 특성과 개성이 강조되어 타 지역과의 차별성이 부여된 것이어야 한다. 다른 지역에서 찾아보기 힘든, 사람들의 가치관과 정서에 반향과 감동을 불러일으킬 수 있는 창조적 가치를 지닌 자원이어야 한다. 이러한 자원을 지역을 대표하는 자원으로 발굴해 낸다면, 아무리 작은 도시라도 사람들을 끌어모을 수 있는 강력한 흡인력을 지니는 동시에 지역의 경쟁력도 담보할 수 있다.

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) • 장항읍 송림리에 위치한 모래백사장은 염분과 철분 우라늄 성분이 많아 신경통과 관절염에 좋다고 함 • 매년 여름에는 '모래날' 이라는 행사를 펼치고 있음 • 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 • 앞 : 갯벌(바다), 뒤 : 모래와 송림(산림욕) • 하루 300명이 이 곳을 찾고 있으며, 모래날, 복날은 1일 1000명이나 됨 • 여름에 3개월 정도가 대부분의 방문객이 찾아옴 • 과거에 비해 모래양이 감소하고 있음
어매니티 속성				개발 및 관리방향
• 건강, 맑은 공기 • 자원간 연계성 효과 좋음 • (바다-갯벌-모래-송림-산림욕), 바람 • 경관 (바다, 송림), 낙조 • 산림욕 효용 –〉 피톤치드(phytoncide) : 방향성 물질, 살균, 살충성분, 초여름~가을				• 자연과 건강 테마(모래찜질 또는 해수욕 등) • 바다 먹거리 • 웰빙 산업과의 연계 • 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 • 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 - 다양한 스토리 가운데 영감을 줄 수 있는 스토리는 선택되어 바로 영상물, 소설, 공연물로 기획되어 경제적 부가가치 생산 • 청각자원(조류, 곤충, 물소리 등) - 일본의 경우 다이어트 집중력 향상, 금연지속효과, 숙면, 숙취해소에 효과가 있는 곡을 휴대전화로 다운받을 수 있는 서비스를 제공하고 있음 • 청각자원(경관자원 등) - 자연경관과 지역의 개성 있는 도시경관을 디지털화하여 사진 및 이미지를 제공
관광자원화가 가능한 지역자원	• 지역자원이 분포하고 있는 장소를 상품화 하는 가장 적극적인 방법 • 갯벌, 해수욕장, 휴양림, 체험마을, 철새도래지, 각종 축제 등이 이에 해당됨 • 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 • 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 • 지역의 천연기념물, 지역의 아름다운 건축물 등 또한 이미지 향상에 도움 - 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 • 금상(3개) : 상금 100만원 • 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 - 3년간 평균 20억원의 인센티브 사업비를 지원 - 살기좋은 지역특구 지정 • 도지정 시범지역 - 3년간 도가 6억원 내외의 인센티브 사업비 지급 - 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撰시범사업계획서 작성撰시범사업계획서 서면평가 및 현지실사 평가撰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 숲 공원 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.

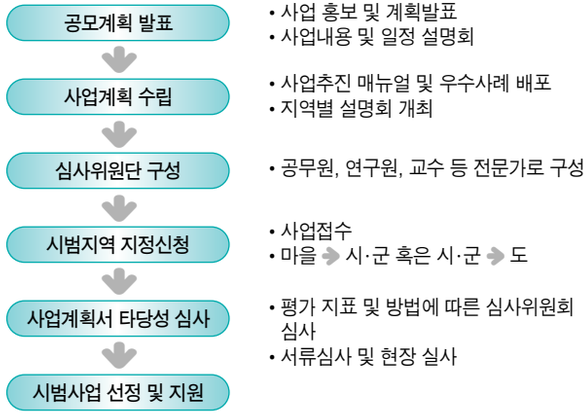
통상적으로 공모사업의 추진의 단계는 보통 다음과 같이‘ 평가체계의 구축 ’,‘ 응모대상 및 범위설정 ’,‘ 지원내용 및 방법 ’,‘ 세부추진 일정 ’ 등으로 이루어진다. 평가체계의 구축에서는 시범사업의 목표와 이에 부합하는 평가지표를 설정하도록 하며 평가기준과 방법을 마련하고 심사위원회를 구성한다. 평가지표는 추진하고자 하는 사업의 목표에 부합하도록 평가분야 및 항목을 포괄적으로 측정할 수 있는 대표성, 공정하게 평가하고 검증할 수 있는 객관성과 신뢰성이 확보되어야 한다. 시범사업의 평가지표 구성은 전문가 브레인스토밍 및 패널토의, 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 사업규모 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.

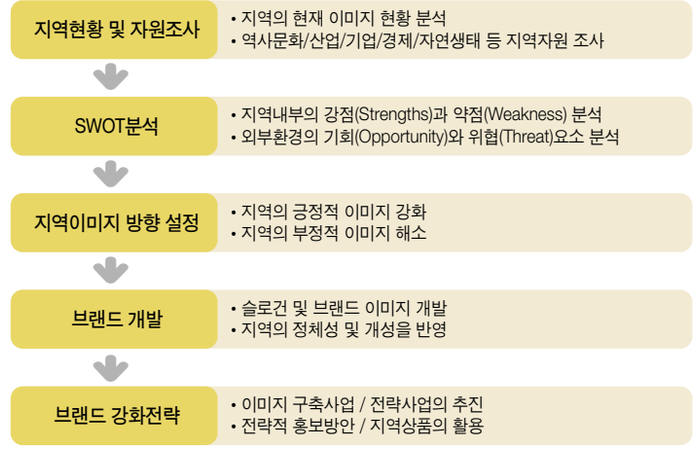
4) 지역 브랜드와 마케팅 전략

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 지역경쟁력을 확보함으로서 방문객과 거주민, 투자자를 해당 도시로 유인하는 효과를 가진다. 이 같은 유인효과는 결국 지역의 경제 · 산업활동으로 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.

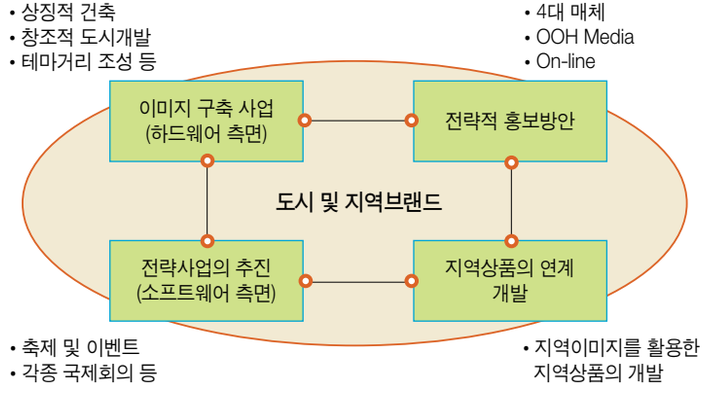
"지역주민의 호응을 통해 개성 있는 지역의 이미지 방향이 설정되면 이에 적합한 슬로건과 캐치프레이즈, 브랜드 이미지를 통해 구체화시키도록 하자."

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.

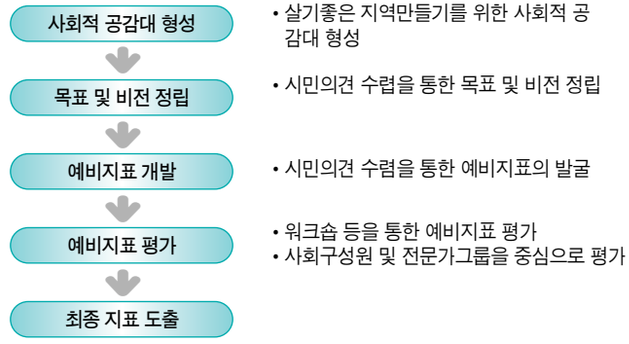
이를 위해서는 우선 주거, 의료, 복지, 안전, 교통에 대한 기초 욕구를 해결해 주면서 건강하고 쾌적하게 살 수 있는 거주환경과 공동체의 확립이 전제되어야 하고, 우수한 인력과 일자리가 풍부하여 경쟁력을 갖춘 지역으로서 활기찬 지역공동체의 창출에 기반하며, 환경적으로 지속가능한 자연환경의 보전과 아름답고 다양한 경관의 창출, 그리고 개성과 매력이 넘치는 문화를 여유 있게 즐길 수 있는 지역 만들기에 목표를 두어야 할 것이다.

"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 평가와 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.

[표 5-10] 시애틀 지표의 예시

부 문	지 표
환경	• 야생 연어의 산란을 위한 지역하천으로의 회귀수 • 보행자 편의기준에 맞는 시애틀 도로의 비율
인구와 자원	• 총 인구수 • 1인당 소비된 물의 양 • 1인당 발생되고 재활용된 고형폐기물의 양 • 1인당 가솔린 소비량과 차량운행 거리 • 1인당 소비된 재생 가능한 에너지와 재생 불가능한 에너지
경제	• 10위내의 고용업체에 집중된 고용비율 • 기본적 필요성 지원을 위해 요구되는 평균임금을 위한 노동시간 • 가난에 직면한 어린이의 비율 • 중간 또는 저소득 세대주의 주택 보유가능성 • 1인당 건강 지출액
문화와 사회	• 저체중으로 태어나는 태아의 비율 • 청소년 범죄율 • 공동체 봉사의 어떠한 형태에라도 참여한 청소년의 비율 • 지역의 일반선거에 투표한 인구비율 • 도서관과 커뮤니티센터 이용률 • 예술에의 참여

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

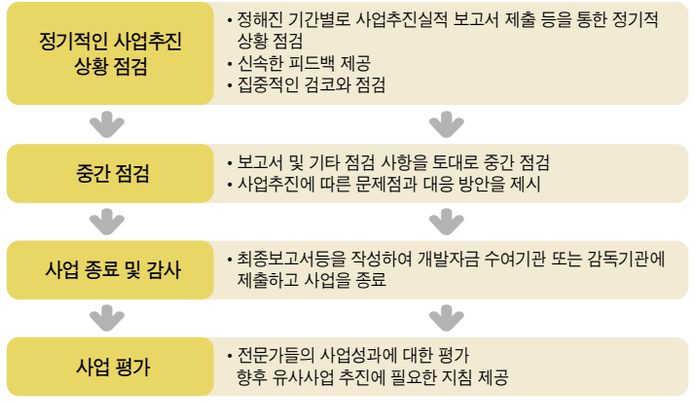
행과정에서 무엇이 일어나고 있으며 실제로 목표를 성취하는 방향으로 진전이 이루어지고 있는가에 대한 일련의 과정으로 이해할 수 있다. 모니터링 과정을 통해 구체적인 정보의 수집이 가능하며, 정책 또는 사업의 추진과 프로그램운영에 대한 개선에 활용이 용이하다는 것이 특징이라 할 수 있다.(노화준, 2006)

"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 지역의 인적 · 물적 자원의 활용성
	사업비 집행의 효율성	사업비 집행의 투명성 투입자원의 관리실태 등
	보고(서)의 신뢰성	월별 · 분기별 사업추진실적 보고 최종보고서의 정확성 · 신뢰성 등
정책 집행	정책의 연계성	상위계획 및 관련계획과의 연관성 행정이나 정책목표와의 연계성 지역의 기존 정책과의 연계성 등
	거버넌스체계의 구축과 활용	시민참여의 정도 민-관-학 협력체계의 구축 시민의견 반영 및 시민의 의사결정력 등
	지자체의 대응노력	대응자금(matching fund) 투입 및 재정노력 사업추진을 위한 인력 및 행정조직 구성 지자체장의 관여정도 등
정책 성과	사업목표의 달성정도	계획지표의 달성정도 계획수립시 사업목표의 달성정도 등
	사업의 효과성	사업결과에 대한 주민 반응 사업비 대비 효과성 사업추진으로 인한 지역여건의 개선효과
	사업의 파급성	사업결과의 타 지자체 파급성 전략추진의 수월성 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.