

「살고 싶은 도시만들기」를 위한 지역사회의 역할

The Significance of Participants' Role in Local Community Level for Making Livable City

진미윤*
Jin, Mi-yun

이유미**
Yee, Yu-Mi

조인숙***
Jo, In-Sook

Abstract

This paper attempts to solve the problems what is Making Livable City for and how to implement their scheme in the future. The purpose of this article is two. First, it is a examination of the background and main concept of Making Livable City that was proposed last year end and compare with similar urban development strategies. Second, it is proposed direction and scheme that is workable to implement in local community level, especially, through the participants' role for Making Livable City. It is concluded that is needed to develop indicator for Livable City, reinforcement of administrative capacity, formation of political mood for participation, and enactment of Act of Making Livable City. Implications are discussed for significance of mutual cooperative endeavour and partnerships between participants in decision-making.

Keywords : Making livable city, Quality of life, sustainability, Housing welfare, Community

주요어 : 살고 싶은 도시 만들기, 삶의 질, 지속가능성, 주거복지, 지역사회

1. 서론

1. 연구 배경 및 목적

우리나라 국민의 88% 이상은 도시에 살고 있다. 이러한 도시로의 인구 밀집은 1960년 이후 급속한 산업화와 도시화 과정 속에서 주거, 교육, 일자리 등 보다 더 나은 삶의 여건을 찾아 나선 국민의 선택의 결과라 할 것이다. 그러나 우리의 도시의 모습은 과연 어떠한가? 경제 여건과 생활 전반의 질적 수준은 크게 향상된 반면, 도시에 비해 상대적으로 침체된 농촌, 수도권과 비수도권의 양극화, 도시 간에도 재정 및 도시 인프라 등의 많은 지역격차가 존재하고 있다. 특히 기초생활여건은 물리적 개선과 많은 개발로 양적으로는 충분히 확보되었으나 교육·의료·문화 등 도시의 질적 향상은 상대적으로 크게 개선되지 못하였다. 이러한 도시의 질적 성숙에 대한 강한 필요성과 골고루 잘 살 수 있는 균형된 지역 발전을 통해 새로운 삶의 질에 도전해 보고자 한 정책 실무자와 전문가들의 노력이 2005년 말 새로운 정책 대안으로 채택되었다. 그것은 바로 「살고 싶은 도시 만들기」 정책이다.

살고 싶은 도시 만들기, 이것은 무엇을 뜻하는 것일까?

이는 역설적으로 말한다면 현재 우리의 도시가 살고 싶지 않다는 것이 아닌가 하는 의문을 들게 만든다. 2005년 말 국가균형발전위원회는 그동안의 많은 발전에도 불구하고 우리 도시가 세계 선진도시와 비교할 때 30~50% 수준에 머무름을 인정하고(건설교통부, 2005), 건설 중심의 하드웨어 위주 정책을 지역과 주민이 주인이 되는 생활자적 관점으로 전환하고자 하고 있다. 이러한 인식 뒤에는 수도권 일극 중심의 개발이 가져온 지역 불균형의 문제를 균형 발전의 차원에서 보다 더 체계적으로 접근하고자 하는 의도가 자리 잡고 있다. 이러한 공감대는 급속도로 확산되어 1년도 채 못 되어 농림부, 행정자치부, 건교부 등 정부 부처는 살고 싶은 국토, 살고 싶은 도시, 살고 싶은 지역, 살고 싶은 농촌 정책으로 채택되어, 이를 위한 추진 체계의 틀을 만드는 작업이 진행 중에 있다.

그러나 공감대는 형성되었다고 하더라도 '살고 싶은 도시'라는 말이 실무적으로나 학문적으로 정의되지 못하고 있고 다소 추상적·주관적으로 사용될 우려가 있다는 점에서 이에 대한 보다 체계적인 고민과 연구가 필요한 시점이다. 살고 싶은 도시 만들기 정책이 추진되기 이전에 이러한 정책이 담아야 하는 내용과 법·제도적으로 뒷받침되어야 할 사항, 그리고 행·재정적 추진체계를 갖춘 안정적인 정책이 되기 위해서는 많은 학술적, 실무적 고민이 뒷받침되어야 할 것이다.

본 글은 이러한 맥락에서 과연 살고 싶은 도시 만들

*정회원(주저자), 대한주택공사 주택도시연구원, 수석연구원
**정회원, 상명대학교 소비자주거학과 조교수
***정회원(교신저자), 대한주택공사 혁신정책실 위촉연구원

기가 왜 시작되었으며, 그 내용은 무엇인가, 살고 싶은 도시 만들기가 지금 이 시점에서 왜 많은 사람들에게 공감대를 형성케 하는가 하는 점에서 시도되었다. 연구의 목적은 첫째, 살고 싶은 도시 만들기가 무엇인지 그 개념적 논의를 통해 기존 정책과는 어떤 점에서 차별적인지를 규명하고, 둘째, 살고 싶은 도시 만들기를 법·제도적 틀에서 추진하기 위해서는 어떤 추진체계를 갖추어야 할지를 국내의 방법론적 접근 사례에 근거하여 제안하고자 한다. 이러한 제안은 특히 살고 싶은 도시 만들기가 지역사회 참여를 전제로 한다는 점에서 지역사회 참여를 활성화할 수 있는 각 참여자들의 역할 모델을 중심으로 논의하고자 한다. 연구의 방법은 국내외 연구보고서, 논문 등의 문헌과 정부부처의 공식·비공식적 보고서에 근거한 문헌고찰 방법을 취하였다.

II. 「살고 싶은 도시 만들기」의 추진배경과 주요 개념

1. 추진 배경

1960년 우리의 도시화율은 39.1%에서 2003년 88.4%가 되었다. 도시화율이 세계 최고 수준이라는 점도 특징적이지만, 선진 외국의 장기간 완만한 성장에 비해 단기간 집중된 성장은 많은 부작용을 초래하였다. 도시로 몰려드는 수많은 사람들을 위해 주거공간을 조성하는데 중점을 둔 나머지 자연의 훼손, 인간과 자연의 단절, 환경오염 등과 같은 중대한 문제를 초래하였다(국가균형발전위원회, 2006). 1인당 주거면적, 1인당 공원면적, 교통사고 등에서 선진 외국에 비해 아직 미흡하며, 여가 및 문화 활동 측면도 취약한 여건으로 도서관 및 박물관 1개소 당 인구는 42만명 수준에 불과하다. 급속히 진행된 도시화 과정은 전국에 양적으로 비대화된 도시들의 수만 증가시켰을 뿐 아직 쾌적하고 아름답고 살만한 도시들은 만들어 내지 못한 결과를 초래한 것이다. 사실상 우리의 도시는 양적 기반시설의 확충이 이루어졌으나 21세기 현대도시의 핵심 분야인 환경, 도시미 및 경관, 문화 등 질적인 분야는 아직 초기 단계에 머무르고 있다고 평가할 수 있다¹⁾.

이러한 것은 비단, 정부의 인식 뿐 아니라 학자나 많은 시민단체들에 의해 이미 지적되어 온 문제이기도 하다. 그렇다면, 왜 지금 이 시점에 이르러서 정부는 살고 싶은 도시 만들기를 정책화한 것인가?

살고 싶은 도시 만들기는 지난 2005년 10월 1일 현재

표 1. 국가간 비교(2002)

구분	한국	일본	미국	영국	프랑스
1인당 주거면적(m ²)	20	29	58	44	37
1인당 공원면적(m ²)	5.8 (서울)	4.5 (동경)	14.1 (뉴욕)	24.2 (런던)	10.4 (파리)
차량 1만대당 사망자수	4.6	1.2	1.9	1.2	2.2
도서관 및 박물관 1개소당 지원인구수	42만명 (서울)	7만9천명 (동경)	4만9천명 (뉴욕)	-	2만1천명 (파리)

자료: 건설교통부, 2005 내부 자료

천 새물맛이 행사 축하 중 “균형발전 개념을 보다 확대한 ‘살고 싶은 도시 만들기’ 정책을 추진하여 전국 곳곳을 복지와 문화, 여가, 안정 등을 고루 갖춘 공간으로 재편성해서 국민의 삶의 질을 높여 나가겠다”는 정책 의지에 따라 추진된 중앙정부 차원의 정책이다. 아직 법적 근거는 마련되지 않았으나, 그 세부 추진체계를 갖추기 위해 구체적 방안을 작성 중에 있다. 이러한 과정 중에 있는 살고 싶은 도시 만들기는 지금까지의 국토균형발전 개념인 행정중심복합도시, 기업도시, 혁신도시 등이 선도 프로젝트를 통해 분산, 분권, 혁신형 균형발전의 수단인 반면, 이 개념에 더하여 문화적 측면의 발전 추구, 지방도시 및 농촌의 고유한 특성과 자원을 활용한 지역의 경쟁력과 삶의 질 비전 제시, 전 국민이 공감하고 동참할 수 있는 균형발전이라는 틀 속에서 제시되었다. 즉, 살고 싶은 도시 만들기는 하드웨어적인 건설 정책이 아닌 국민들이 직접 참여하는 국민운동이나 생활개조운동 차원의 정책으로 정책 그 자체보다 주민 의식 개혁 및 참여를 전제로 한다고 볼 수 있다. 특히 상대적으로 소외된 농산어촌 지역은 농촌귀향도시의 개념을 도입, 도시 차원의 살고 싶은 도시 만들기를 농촌의 고유한 특성과 자원을 살릴 수 있도록 접근하고 있다.

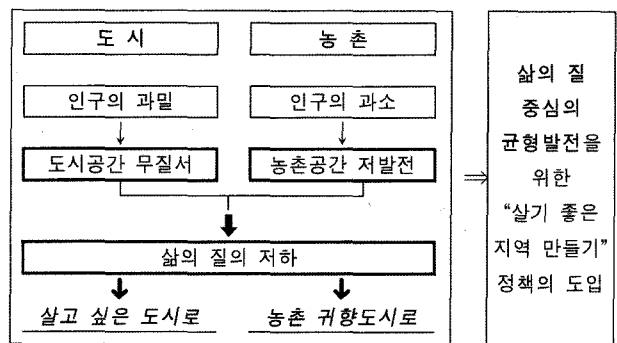


그림 1. 도시와 농촌의 특성을 감안한 만들기 정책
자료: 국가균형발전위원회(2006)

2. 주요 개념과 구성 요소

국가균형발전위원회(2006)의 내부 보고서에 따르면, 살기 좋은 지역 만들기 정책은 ‘공간의 질과 삶의 질을 제고하는 지역의 창조’라는 비전하에 ‘쾌적하고, 아름답고,

1) 2005년 3월 미국의 머서 휴먼 리소스 컨설팅(Mercer Human Resource Consulting)이 세계 215개 도시를 평가한 삶의 질 평가에서 서울은 90위로 평가되었으며, 2005년 2월 홍콩 인력자원공사는 아시아 38개 도시 중 서울을 9위로 평가하였다. 경제전문 조사기관인 ‘이코노미스트 인텔리전스 유닛(EIU)은 세계 127개 도시의 생활여건을 평가한 결과 서울은 생활 여건에서 뉴욕·싱가폴 수준의 55위로 평가하였다.

특색 있는 지역공동체'를 만들고자 하는 정책으로 정의되고 있다. 여기서 '공간의 질'은 특정 공간이나 장소가 지니고 있는 쾌적성과 아름다움, 편안함과 개성 등을 의미하는 것으로서 산, 숲, 하천과 같은 자연적 환경과 도로, 건축물, 광장, 랜드 마크와 같은 인공적 환경의 질을 모두 포함하는 개념이며, '삶의 질'은 특정 공간이나 장소에 살고 있는 사람들의 생활만족도를 의미하는 것으로 주거, 의료, 교육, 문화 등 기본 생활서비스의 제공수준과 상태에 의해 결정되는 개념으로 정의되고 있다.

또한 '살고 싶은 도시'의 정의는 그림 2와 같이, 삶터(Living), 일터(Working), 놀이터(Playing)로서의 기능을 충분히 수행하는 도시로 개념화되고 있다. 즉, '살고 싶은 도시'는 주거, 근로, 여가, 교통에 대한 기초 욕구를 해결해 주면서 도시민의 건강하고 쾌적한 삶을 보장해 주는 '어울려 사는 건강한 도시', 활기찬 경제기반을 갖추어 풍부한 일자리를 제공해 주는 '일하기 좋고 활력 있는 도시', 다양하고 개성 있는 문화와 아름다운 경관을 제공하는 '여유 있고 문화적인 도시'를 지향하는 개념이다(표 2 및 그림 2 참조). 이러한 개념화의 근거는 아테네 헌장(1933)과 메가리드 헌장(1944)에 제시된 도시비전과 도시기능을 바탕으로 논리화된 것이라 볼 수 있다. 근대 도시계획 헌장인 「아테네 헌장」은 거주, 여가, 근로와 이를 통합하는 교통을 도시의 주 기능으로 설정하고 있다. 또한 「메가리드 헌장」 전문에서 '도시는 지역공동체(community)의 이익을 위해 존재해야 하며, 문화적 요소와 환경 생태계 사이의 균형이 존중되어야 한다'고 규정하고 있다. 이러한 도시계획 이념에 따라 '살고 싶은 도시' 역시 도시 본연의 기능인 환경·생태적으로 지속가능하며 사회적으로 통합될 수 있는 개념이 적용된다. 특히 기초생활기반을 확보한 바탕 위에 환경, 문화 등 성숙 요소를 신 성장 동력으로 활용한다는 점에서 프로그램 위주의 소프트웨어, 인적 자원 위주의 휴먼웨어라는 개념을 접목시키고 있다²⁾. 이는 '만들기'라는 것과 함

표 2. 살고 싶은 도시 만들기의 개념 및 구성 요소

살고 싶은 도시의 개념적 정의		3대 목표	9개 전략과제
삶터	어울려 사는 건강한 도시	기초적 생활여건 만들기	· 대중교통과 보행 중심의 녹색교통 · 안심하고 살 수 있는 도시안전 확보 · 건강을 보장하는 의료복지 구현 · 미래 지향적 교육환경 조성 · 주거 복지의 실현
일터	일하기 좋고 활력 있는 도시	일자리 만들기	· 활기찬 경제기반 마련
놀이터	여유 있고 문화적인 도시	환경, 문화, 경관 만들기	· 다양하고 개성 있는 도시문화 창출 · 아름답고 품격 있는 경관 조성 · 자연과 공존하는 환경친화적 도시 관리

자료: 건설교통부, 2005년 내부 자료.

2) '살고 싶은 도시'의 실체가 없는 상태에서 건설교통부의 안은 사실상 매우 추상적이고 개념적이라는 점에서 아직 많은 한계가 있다.



그림 2. 살고 싶은 도시만들기 개념도
자료: 건설교통부(2005)

께 '가꾸기'의 개념도 포함되어 있는 것으로 이전부터 진행되어 온 주민 참여 운동들도 제도적 체계 속에 포함시키고 있다.

3. 기존 정책과의 차별성

살고 싶은 도시 만들기는 지역주민들이 공동체의 회복을 통해 인간답고, 어울려 살고, 일하고, 여유 있는 생활을 위한 도시를 만드는 것을 목표로 하고 있다. 이것은 살고 싶은 도시 만들기의 목표라기보다 우리 사회가 추구하는 공동의 목표인 삶의 질 추구의 목표이기도 하다. 그러나 굳이 살고 싶은 도시 만들기 정책이 그동안 국내에서 추진된 유사 도시 정책과 다른 차별성이라고 한다면 다음의 두 가지 측면에서 특징적이라 할 수 있다. 첫째, 신도시 중심의 도시개발이나 최근의 균형개발차원의 신도시 개발인 행정중심복합도시, 기업도시, 혁신도시가 여전히 하드웨어적 물리적 환경 개선 및 건설 중심의 정책인 반면, 살고 싶은 도시는 사회·문화적 환경 조성을 통한 생활자적 관점의 정책이라 할 수 있다는 점이다. 따라서 기존의 신도시, 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시 뿐 아니라 도시정비사업과 농산어촌에도 다양한 소단위 프로그램 위주의 접목될 수 있는 강점이 있다. 하드웨어적 측면보다는 그 정책의 우선순위에 주민이라는 인적 자원을 중시하는 휴먼웨어적 측면이 강조되어 있고, 지자체, 시민단체, 전문가 등의 다양한 참여자의 활동을 전제로 하고 있다.

두 번째는 전 세계적인 개발 원칙인 지속가능한 개발 원칙 중 경제성과 사회성이 부각된 측면이 있다. 그동안 국내 지속가능한 개발이 물리적 환경 측면을 강화한 것이 비해 보다 사회적 형평성과 사회 통합, 일자리 창출 등 경제적 측면을 강화한 접근이라 할 수 있다. 즉, 계획이 인간의 사회적 행동을 변화시켜 상호간 조화할 수 있다는 사회적 지원성을 넘어서 지역간 균형 발전, 문화유산 보전, 경제 개발, 주민 간 사회 통합을 목표로 하

고 있다는 점이다. 물론 그 방법론에 있어서는 아직 구체화된 것은 없지만, 개념적 정의와 살고 싶은 도시 만들기가 지향해 나가야 할 점이 이러한 점에 초점을 두고 있다는 측면에서 기존의 환경적 지속성에 더하여 경제적 지속성과 사회적 지속성이 이러한 정책으로 한 단계 나아가게 될 것으로 보인다.

다음 절에서는 기존의 국내외 방법론적 접근 사례들을 고찰해 봄으로써 과연 살고 싶은 도시 만들기가 어떻게 추진되어야 할지를 도출하고자 한다. 가장 한국적인 것이 세계적인 것이 될 수 있다는 측면에서 살고 싶은 도시 만들기는 그동안 국외에서 논의되어온 만들기 정책이 한국형의 도시 만들기로 자리 잡을 수 있는 중요한 계기가 되고 있음을 알 수 있다.

III. 살고 싶은 도시 만들기를 위한 국내외 방법론적 접근 사례

1. 삶의 질 추구를 위한 공동의 노력

삶의 질(Quality of Life)에 대한 논의는 생활수준, 복지, 만족도 등으로 우리의 사회생활을 대변하는 중요한 잣대가 되고 있다. 특히 이러한 삶의 질에 대한 논의는 1970년대 이후 21세기 지구환경의 대표 패러다임으로 자리 잡고 있는 지속가능성(sustainability)의 논의와 맥을 같이 하고 있다. 지속가능성은 경제적 풍요에도 불구하고 국가간, 지역간, 계층간 현격한 삶의 질의 불평등을 개선하기 위한 접근으로 환경적, 사회적, 경제적 문제를 극복하고 궁극적으로 삶의 질을 개선코자 하는 종합적인 접근방법이라 할 수 있다. 사회적 지속가능성이란 사회적 통합을 통한 열린 공동체 형성이 유지됨을 의미하며, 이를 통해 국가간, 지역간, 계층간 형평성을 목표로 하고 있다. 경제적 지속가능성이란 각종 고용창출을 위한 경제활동 시설 및 산업의 유치 등을 의미하는 것으로 도시의 경제적 가치를 높이는 것을 목표로 하고 있다. 그리고 환경적 지속가능성은 환경오염의 방지 및 생태적 가치의 증진을 목표로 하고 있다. 이러한 지속가능성의

세 가지 하부 개념의 결합을 통해 삶의 질이 개선되어 나가는 것이라 볼 수 있다.

그러면, 구체적으로 지속가능성, 삶의 질은 어떻게 관찰될 수 있는 것인가? 이는 국내외적으로 이를 평가할 수 있는 지표를 구성하여 그 상태를 점검함으로써 현 상태의 개선 정도를 측정하고 있다. 주로 국가간 경쟁력 평가, 지역간 삶의 질 수준, 지속가능한 도시 선정 등 다양한 도시 활동을 평가하는 형태로 이루어지고 있다. UN의 지속가능성 개념 및 각 기관에서 이루어지는 평가 항목은 표 3과 같다.

지속가능한 개발에 대한 원칙은 1987년 환경과 개발에 관한 세계위원회(WCED : World Commission on Environment Programme)이 발간한 ‘우리의 공동 미래’(Our Common Future) 이후 1992년 리우 UN 환경개발회의에서 채택한 Agenda 21에서 구체적으로 제시된 이후 세계 각국이 이를 이행하는 자국의 Agenda 21을 발표하고 있다. 영국 정부는 *Sustainable Development Strategy for UK: A Better Quality of Life*(DETR, 1999) 및 *Local Quality of Life Counts*(DETR, 2000)를 통해 29개 지표를 설정, 지역의 지속가능성을 평가하고 있다. 최근에는 도시정비 분야 등 자국의 특정사업 분야에 접목하여 지속가능성을 높여 삶의 질을 달성하기 위한 노력을 하고 있다. Hemphill(2004)은 영국의 도시정부사업의 지속가능성 지표로 5개 분야(경제 및 일자리, 자원사용, 건축 및 토지사용, 교통 및 이동성, 의료·문화·오락 등 커뮤니티 편익)를 개발하고, 그 성능을 테스트하기도 하였다.

2000년 이후 지속가능성과 삶의 질에서 강조되는 영역은 도시 경쟁력(urban competitiveness)과 사회적 자본(social capital)에 대한 내용이다. 도시 경쟁력은 20세기 말부터 추진된 세계화 속에서 국가 패러다임이 도시 패러다임으로 전환하는 사회적 변혁 속에서 지역의 경쟁력이 국가의 경쟁력이라는 신지역주의(new regionalism) 이론에 근거하여 강조되고 있는 접근이다. 무엇보다 도시가 지속적으로 살고 싶은 공간이 되기 위해서는 기업과 산업의 유치를 통한 일자리 창출이 매우 중요하기 때문이다. 이러한 측면에서 Maclecki(2000)는 도시경쟁력을 도시의 위계질서(urban hierarchy)를 바꿀 수 있는 중요한 항목으로 경제적 다양성, 숙련 노동, 산업 연관성, 장기의 개발을 수행하는 전략적 역량, 기업이나 조직의 혁신성, 삶의 질이라는 5가지 지표를 제안하고 그 중요성을 강조하고 있다. Taylor 외(2002) 역시 이러한 차원에서 무엇이 세계 도시(world city)가 될 수 있는 것인가를 조명하고 세계 10대 기업이 입지하고 있고 기업간 연계성이 높은 도시가 기업하기 좋은 도시, 주민이 살만한 도시, 세계 도시에 해당한다고 제시하고 있다.

또한 유럽 국가를 중심으로 공동체 유지 및 주거지의 사회적 결속(social cohesion)을 강화하는 차원에서 주민 참여의 중요성을 의미하는 사회적 자본 개념이 등장하고 있다. 사회적 자본(social capital)은 사회적 비용(social

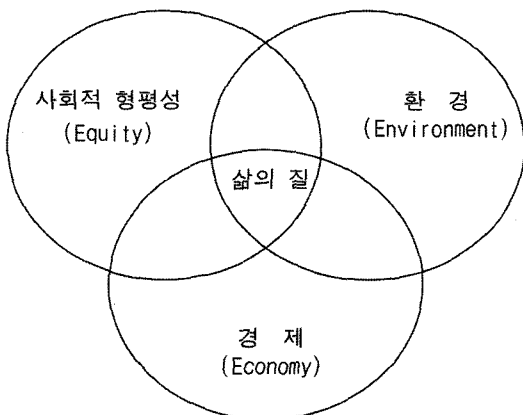


그림 3. 지속가능성과 삶의 질 개념도

표 3. 삶의 질 향상을 위한 지표 체계 도입 및 평가 항목

구분	측면	주관 및 주체	지표 설정	측정 분야
국외	지속가능성	유엔 지속가능위원회 (UNCSD)	지속가능성	환경적 지속가능성, 사회적 지속가능성, 경제적 지속가능성
	삶의 질	지속가능한 시애틀 (비영리 민간단체)	4개 분야 40개 지표	환경, 인구나 자원, 경제, 문화와 사회
		잭슨빌(Jacksonville) (비영리 민간단체)	9개 분야 90개 지표	교육, 경제, 공공안전, 천연자원, 건강, 사회환경, 정부 정책, 문화 및 레크리에이션, 교통접근성
		Mercer Human Resource Consulting	10개 분야 39개 지표	정치 및 사회적 환경, 경제 환경, 사회문화적 환경, 의료 환경, 학교 및 교육, 공공서비스 및 교통, 여가 및 오락, 소비재, 주택, 자연환경
		홍콩 인력자원공사	10개 분야	자연현상, 공기오염, 건강, 언어, 문화, 재화와 서비스, 외부적 독립성, 내부적 독립성, 언론 및 매체, 해외 거주자 공동체, 여가, 주택, 유틸리티, 교육, 개인의 안전성, 사회 정치적 긴장
이코노미스트 인텔리전스 유닛(EIU)	5개 분야	안정성, 의료 서비스, 문화, 교육, 인프라 - 40개 평가기준을 적용하여 생활 불편도(Living Hardship 0~100%로 측정함)		
국내	지속가능한 도시	건설교통부, 경실련, 중앙일보(2000년부터)	6개 분야 54개 지표	① 친환경 : 녹지생태, 경관친수, 자원절약 및 공해방지, 친환경관련 정책 운영) ② 주민참여 : 주민요구에 의한 참여, 지자체에 의한 참여유도 ③ 도시관리 : 경쟁력제고, 도시안전확보, 주민복지제고 ④ 정보화 : 정보화비전과 의지, 정부인프라 구축, 정보서비스 제공) ⑤ 녹색교통 : 자전거이용, 보행환경, 대중교통, 교통안전 ⑥ 문화 : 지역문화의 비전 및 정책, 지역문화시설의 확충 및 이용실적, 지역문화의 프로그램 육성
	주거복지	건설교통부(2004년부터)	3개 분야 34개 지표	주거수준(양적, 질적, 주거안정성), 지방자치단체의 노력 및 서비스(공공임대주택의 효과, 저소득층 지원 노력, 시민정보 서비스, 제도구축), 지방자치단체의 사업(공공부문 임대주택사업실적, 주거환경정비사업 실적, 원활한 사업추진 노력)

cost)과 상반되는 개념으로 지역의 사회적 결속과 지역사회 참여와 협력이 사회적 중요한 자원이 된다는 개념이다. Forrest와 Kearns(2001)은 사회적 자본 개념에서 권한 부여(empowerment), 주민 참여(participation), 공동의 활동과 공동의 목적의식, 지역사회 네트워크와 상호작용 지원, 집단 규범과 가치, 신뢰, 안전, 소속감을 커뮤니티 정책에서 중요시해야 함을 강조하였다.

이러한 논의에 맞추어 국내에서도 삶의 질 향상을 위한 노력이 추진되고 있는데, 현재 정책적으로 추진되고 있는 것은 2000년부터 시행된 '지속가능 도시대상 평가'와 2004년부터 시행된 '지자체 주거복지 평가'가 있다. 물론 정책적 차원이 아닌 주민 주도적, 개별 지역이나 동네, 아파트 단지 차원에서 추진되는 사례도 많으나, 이러한 노력들이 정부 차원에서 취합되거나 잘 홍보가 되지 않아 쉽게 자료화, 체계화하기는 어려운 단계이다.

이와 같이 삶의 질 향상을 위한 국내외의 공동의 노력은 주로 평가 지표의 개발 및 이를 통한 진단, 자체 노력을 통한 목표로의 이행을 '권고', '유도'하는 형태를 보이고 있다. 그러나 살고 싶은 도시 만들기 정책은 이를 평가하는 지표의 개발과 적용만으로서 그 성과를 얻기 어렵다는 점에서 이러한 노력 이상의 추진 체계가 갖추어져야 할 것이다.

2. 일본·미국·영국의 도시 만들기 운동 사례

전 세계적인 이론이나 원칙으로 자리 잡고 있는 공동의 개념으로 20세기 전반을 대표하는 것으로 하워드

진원도시 이념, 페리의 근린주구 이론이 있고, 20세기 후반을 대표하는 것으로 지속가능한 개발 원칙이 있다. 이러한 공통의 적용 원리 외에 도시를 잘 만들기 위한 '운동'(Movement)으로서 추진되는 사례들이 있다. 그것은 '70년대 일본의 마을 만들기', '80년대 미국을 중심으로 한 뉴어머니즘', '90년대 영국의 어번빌리지 운동'이다.

1) 일본의 마을 만들기 사례

일본의 마을 만들기(まちづくり)는 70년대 초 주민의 대규모 아파트 건설에 대한 반대 및 자연환경 보전 운동을 시작하면서 추진된 주민 주도의 도시 운동으로, 통상 주민 참여와 관련된 제도 및 틀을 통칭하는 용어로 사용되고 있다.

마쯔즈꾸리의 목표는(本間義人, 1995; 마쯔즈꾸리의思想, 일본; 有斐閣) 지역마다 지역공간으로서 추구해야 할 목표가 다르므로 지역마다 상이하나, 일반적으로 인권이 보장되어 있는 마을, 지역산업이 주체가 되는 마을, 자연과의 공생, 모방 아닌 개성 있는 마을, 중심가만이 아닌 뒷동네를 더욱 소중이 하는 마을로 규정되고 있다(문승국, 1998). 일본 동경도 미타카시³⁾의 마쯔즈꾸리 운동 실태를 보면, 시는 74년 커뮤니티센터(주민자치회관) 건립에 관한 조례(「미타카시 커뮤니티 센터 조례」)를 제정,

3) 미타카시는 일본 자치성이 전국적으로 추진하는 커뮤니티 모델 도시와는 별도로 미타카시 독자적인 정책으로서 1971년 「미타카시 중기 재정계획」 속에서 「커뮤니티 플랜」을 발표, 전국 자치단체 중에서 가장 먼저 커뮤니티 행정을 도입하여 주민자치 행정을 시행한 도시이다.

표 4. 일본, 미국, 영국의 도시 만들기 운동 사례

도시 만들기 논의		주요 내용	국가
이론 및 대전제	하워드 피리의 근린주구 이론	<ul style="list-style-type: none"> • 교외지역에 신규로 조성되는 신도시 · 위성도시로서 근린주구 중심의 이상도시 • 이러한 개념은 Clarence Perry가 도시는 근린주구 단위로 계획되어야 한다는 근린주구 이론(1923)으로 발전 	영국 미국
	지속가능한 개발(ESSD)	<ul style="list-style-type: none"> • 1970년대부터 사용 • 1987년 환경과 개발에 관한 세계위원회(WCED: World Commission on Environment Programme)에서 지속가능성 정의 <ul style="list-style-type: none"> - '지속가능한 개발이란 미래 세대의 욕구 충족 능력을 저해하지 않는 한도 내에서 현대의 필요를 충족시키는 개념'으로 정의 • 1992년 리우 UN 환경개발회의(UNCED)의 'Agenda 21' 채택으로 지속가능한 개발의 구체적 지침 제시 	UN 등 국제 사회
국가별 사례	마을 만들기 운동 (일명 마쯔즈꾸리 운동)	<ul style="list-style-type: none"> • 1960년대 고도성장에 따른 주민저항운동이 활발해지면서 태동, 1970년대 정착 • 당초 전통 건물 등 역사 보전, 마을 보전에서 시작하여 1980년대부터는 주거지 정비, 지구계획 등에 활발하게 적용되는 주민참여 기법으로 알려져 있음 	일본
	뉴어버니즘 운동 (New Urbanism)	<ul style="list-style-type: none"> • 1980년대 도시의 무분별한 확산에 의한 도시문제(생태계 파괴, 공동체 의식 약화, 지역성 약화, 보행환경 악화, 인종 및 소득계층별 격리 현상 등)를 극복하기 위한 대안으로 시작 • 1996년 뉴어버니즘 헌장(The Charter of the New Urbanism)이 제정 	미국, 캐나다
	어번빌리지 운동 (Urban Village)	<ul style="list-style-type: none"> • 1989년 쾌적하고 인간적인 스케일의 도시환경(liveable urban environments) 계획 	영국

동 센터를 건립하여 지역 주민들의 참여 창구로 활용하고 있다. 또한 조례에 의거, 주민 관리의 조직 모체를 주민협의회라 칭하고 위원 수는 작게는 66인으로부터 많게는 145명에 이르고 있다. 주민협의회는 후생, 환경, 홍보, 문화, 스포츠 등에 걸친 사업을 하고 있다. 일본의 주민 협의회의 성격을 보면, 일본 지방자치법 제 244조 2항(보통 지방공공단체는 공적 시설의 설치 목적을 효과적으로 달성하기 위하여 필요가 있다고 인정될 경우는 이의 관리를 보통지방공공단체가 출자하고 있는 법인으로서, 정령으로 정한 자 또는 공공단체 또는 공공적 단체에 위탁할 수 있도록 하고 있다)에 의한 「공공적 단체」로 인정되며, 시가 결성 신청서를 승인하고 있다. 공공 단체적 성격이므로 법인 신청은 할 수 없고 법인격을 갖지 않는다. 마타카시 커뮤니티 센터 조례 제1조에 의하면 '커뮤니티 활동은 시민자신의 것으로서, 시민 상호간의 연대와 책임 하에 행해지며, 他의 누구로부터도 간섭받지 않는다'고 명시하고 있어 주민협의회의 성격을 규정하고 있다.

또한 이러한 시가 주도하는 주민 참여 창구 이외에도 마쯔즈꾸리 공사, 도시개발공사, 주차장 공사, 도시 활성화 센터, 커뮤니티 센터, 水와 綠 공사, 복지 마쯔즈꾸리 공사 등의 제3섹터를 통한 마쯔즈꾸리 추진도 활발하다. 동경도 세타가야區의 도시정비공사(제3섹터)⁴⁾은 마쯔즈꾸리 센터를 통해 표 5와 같은 활동을 하고 있다.

일본의 마을 만들기가 우리의 살고 싶은 도시 만들기

표 5. 일본 세타가야區의 도시정비공사(제3섹터)의 마쯔즈꾸리 센터에서 하는 일

마쯔즈꾸리 센터 업무	주요 내용
1) 주민 주체의 마쯔즈꾸리 활동 지원	마쯔즈꾸리 사업 추진시 공익신탁기금을 조성하여 이 기금으로 주민의 자주적인 마쯔즈꾸리 활동을 지원. (1) 상담: 개인 및 그룹 상담, 정보 제공 (2) 전문적, 기술적 지원: 현장 안내 및 전문가 강연 등 (3) 장소, 기자재 무료 대여: 장소제공 등
2) 마쯔즈꾸리 기금 지원	마을의 녹화, 공원 조성, 단지의 재건축, 공공시설 등에 대한 계획제안, 심포지움 개최, 어린이 환경 조성, 복지 방안 마련 등에 대해 지원 한도액 500 만엔 수준에서 지원함
3) 전문가의 네트워크 형성을 위한 지원	(1) 마쯔즈꾸리 하우스 (2) 마쯔즈꾸리 교류 그룹 (3) 세타가야 마쯔즈꾸리 볼런티어 ·뱅크
4) 마쯔즈꾸리 정보의 수집과 발신	정보의 수집과 발신에 의한 지원 도서의 편집, 발행에 의한 지원 마쯔즈꾸리 학습 기회의 제공
5) 마쯔즈꾸리 학습 기회의 제공	동기부여와 기술 습득을 유도
6) 區의 주민참여 마쯔즈꾸리 사업에 대한 지원	주민과 기업, 행정측이 참가형 마쯔즈꾸리를 함께 배워나가면서 실천하기 위한 이를 지원 동네의 녹지 조성, 가로경관 조성, 구의 기본계획 작성 등에 주민이 참가하여 자유로이 의견을 제시하거나 제안하는 형태로 구의 각 주관과에서 실시하는 각종 계획 참여
7) 마쯔즈꾸리에 대한 조사	각종 개발사업 관련된 조사 시행 주민 의식 조사 시행을 통한 주민 참여 유도

자료: 문승국(1998)

4) 세타가야구의 경우 1980년에 출연금 4억엔을 출자하여 설립되었으며, 92년 12월 동 공사내에 공익신탁 「세타가야 마쯔즈꾸리 기금」과 「마쯔즈꾸리」 센터를 설립하였다. 공사의 조직은 자문기관(평의원회, 구의회의원, 학식경험자 등 11명), 집행기관(이사장, 사무국), 의사결정 기관(이사회 12명), 내부감사기관(감사 2명), 사무국(4개과의 44명)으로 구성되어 있다(문승국, 1998, 107~113에서 재인용).

에 주는 시시점은 주민과 관이 협력할 수 있는 법 및 행정 체계의 구축, 이를 지원하는 재정 지원, 그리고 주민 스스로의 인식 전환을 위한 교육의 장 마련을 통한 학습 기회의 제공 등이라 할 수 있다. 이는 평가 지표의 개발 이외에도 지자체 행정의 강화를 통한 지역사회 참

여 기반 조성이 얼마나 중요한가를 시사해 주고 있다.

2) 미국의 뉴어버니즘 운동

뉴어버니즘은 1980년대 후반 미국을 중심으로 시작된 도시 운동이다. 이는 교외 신도시 개발로 인한 무분별한 도시 확산을 지양하고 도시 내부의 문제를 커뮤니티 회복이라는 관점에서 해결하는 운동이다. 뉴어버니즘의 목표는 도시 및 건축 계획적 기법을 통해 현대 도시가 안고 있는 교외화, 무분별한 외연적 확산, 심각한 교통 체증, 범죄, 슬럼화, 주거지 분리등과 같은 사회 문제를 치유하고 기존의 경직된 토지이용계획의 한계를 극복하여 도시 중심을 복원하는 것이다.

뉴어버니즘 현장이 1996년 채택되었고 1997년 토론토에서 세계 18개 국가대표들이 모인 대규모 총회를 개최한 이후 뉴어버니즘은 계획가, 개발업자, 공무원, 사회운동가 등이 광범위하게 참여하여 전개되고 있다. 뉴어버니즘의 5가지 핵심 개념은 다양성(diverse), 조밀성(compact), 복합용도(mixed use), 보행자 중심(pedestrian), 통행 친화(transit friendly)로, 단순히 물리적 계획 뿐 아니라 빈곤 분산(deconcentration of poverty)(현장 제7조), 부담 가능한 주택(affordable housing)(현장 제7조), 다양성 증진(promotion of diversity)(다양한 주택유형과 가격 수준, 다양한 연령, 인종, 소득)(현장 제13조), 지속가능 개발(현장 제6조), 모든 계층을 위한 편의 등 사회적 형평성을 중시하고 있다. 이러한 측면은 물리적 계획의 목적 이상의 것으로 계획을 통한 사회 통합을 목표로 한다는 점에서 도시 만들기에서의 계획의 사회적 기여도를 높이고자 함이다. 최근 뉴어버니즘에 대한 몇 가지 비판의 목소리도 있으나⁵⁾ 사회적 통합을 통한 삶의 질 향상이라는 측면에서는 미국이 가진 현재의 도시의 문제를 풀어어나가는 해법이라 할 것이다.

3) 영국의 어번빌리지 운동

영국은 이미 1880년대 중반에 공업도시의 발달로 인한 대기오염과 인구 과밀에 따른 거주환경의 악화를 경험하고 이 문제를 해결하기 위해 하워드(Ebenezer Howard)가 전원도시 이론을 제창하였다. 이러한 전원도시 운동은 영국 이외 많은 국가의 신도시 개발에 지대한 영향을 미친 것으로 평가받고 있으며, 쾌적성을 도시개발의 주요 개념으로 정착시킨 사상적 기반이 되었다.

1989년 영국은 또 한번의 도시 운동을 전개하였다. 어번 빌리지 운동은 ‘지속가능한 도시건축을 위해서는 관련 전문가들의 반성과 변화, 그리고 실천이 필요하다’는 찰스 황태자의 건축 비평서에서 출발하였다. 이는 쾌적하고 인간적인 스케일의 도시환경 계획을 목표로 하고

있다. 1989년 어번빌리지 협회(1993년부터는 어번빌리지 포럼으로 전환됨)를 조직하고, 어번빌리지의 기본 개념과 계획원칙을 구체화시켰다. 기본 개념은 복합적인 토지이용, 도보권내 초등학교 및 공공시설의 배치, 융통성 있는 건물계획, 보행자 우선 계획, 적정 개발 규모, 지역특성을 반영한 고품격 도시 및 건축설계, 다양한 가격 및 규모의 주거유형의 혼합을 통한 경제적, 사회적, 환경적으로 지속가능한 커뮤니티 개발이다. 또한 대중 교통네트워크와 기존 도시와 연계된 개발을 목표로 하며, 교외지역의 녹지 개발보다는 기존 도시의 재정비에 주안점을 두고 있다. 이러한 측면에서 뉴어버니즘과 맥을 함께 하고 있다.

어번빌리지에 대한 평가 역시, 전문가들마다 엇갈리고 있으나⁶⁾ 계획의 사회적 통합 기능의 강화, 삶의 질 지속성 강화는 공통된 사안이라고 볼 수 있다. 또한 도시 만들기에서 핵심 개념으로 뉴어버니즘과 어번빌리지가 복합용도, 다양성, 융통성, 공동체 회복, 주민 중심을 공통의 사안으로 규정하고 있다는 이들 운동 사례는 지속가능성 개념 이후 개별 국가의 개별 상황에 맞는 도시 차원의 만들기 전개 운동이라고 할 수 있다. 일본의 마을 만들기 사례가 주민 주도의 행·재정적 지원 체계, 도시계획 체계의 틀이라고 본다면, 미국과 영국의 사례는 도시 및 건축 계획의 기법으로서의 성격이 강한 도시 만들기 운동으로 물리적 환경 조성 이외 계획의 사회적 목표를 중시한다고 볼 수 있다.

3. 국내 도시 만들기 주민 참여 사례

살고 싶은 도시 만들기가 사회·문화적 환경 조성을 통한 생활자적 관점의 정책이라고 한다면, 그 어떤 측면보다 지역사회의 주민 참여 측면이 강화되어야 할 것이다. 현재에도 주민 참여 제도가 공청회, 공담, 지방의회, 행정정보 공개 청구 등의 형태로 존재하고 있으나, 홍보 미비, 절차상의 요식화, 행정의 소극성으로 미흡한 실정이다. 특히 주민 참여가 행정과 주민의 중간 사이에 있는 개념이라는 점에서 행정 측면에서는 행정정보 공개, 각종 간담회 및 설명회, 공담 및 공고 지방의회 구성을 통한 주민 참여를 참여로 인식하는 반면, 주민 측면에서는 정책의 기획, 결정, 실행에서의 의견 개진 및 참여를 참여로 인식하는 이중성이 있다. 무엇보다 주민 참여에 있어서의 인식 차이는 행정은 제도의 문제로, 주민은 운동의 문제로 인식한다는 점에서 도시 만들기에서의 주민 참여 역시 그 사례를 발굴, 체계적으로 제시하는 것이

5) bRESSI(1994)는 뉴어버니즘은 당초의 목표와 계획적 개념과는 달리 실제 도시확장을 더욱 조장하였으며, 대중교통수단과의 연계가 미흡한 도시를 개발하였다고 평가하였다. 또한 소규모 상점들의 경쟁력 확보나 저렴한 주택공급 가능성에 대해 의문시되며, 뉴어버니즘 디자인 코드들 사용한 설계 방법은 실제 현실을 반영하기 어렵다는 지적이 있다(Alder, 1995).

6) 많은 긍정적인 면이 있음과 함께 다음과 같은 우려의 목소리도 높다. Till(1993)과 Thompson-Fawcett(1998) 등은 어번빌리지가 영국의 전통적인 전원도시 생활과 도시미에 대한 향수에 기인한 낭만주의적이고 과거지향적인 개념이라고 평가하고 있다. Madanipour(2001)은 현대 사회의 높은 이동성 때문에 주민들의 지속적이고 강한 유대감과 소속감 형성이 불가능한 상황에서 주민 참여의 효과와 가능성은 매우 희박하다고 지적하고 있다(김경배, 2005, 87쪽 재인용).

표 6. 도시 만들기에서의 주민 참여 사례

구분	사례	추진 내용
주민 주도형	- 대구시 삼덕동의 '담장 허물기 및 골목 가꾸기'(99년 이후)	- 골목공동체 회복을 위한 한 시민운동가(김경민)의 자발적 노력이 시 차원의 정책으로 확대 추진 중 - 도시녹화, 담장허물기 등으로 대구의 여름 온도가 연평균 2~3°C 하향하는 효과 보임
	- 동작구 사당동 '양지공원' 조성 (98년 이후)	- 주민 발의에 의한 공원 설치, 설계 및 건설, 사후관리에 주민이 직접 참여
	- 청주 모충초교 통학로 개선, 울산 두레마을(공동주택 자치관리), 인천 부평시장(문화거리 만들기), 서울 금호동 송학마을(골목길 가꾸기), 부산 금정구 연제 돌만골(공동체 가꾸기) 등	
시민단체 전문가 주도형	- 도시연대의 한평 공원 만들기(99년 부터)	- 주민 참여형 '한평공원 만들기 운동'을 추진, 현재 9개소 조성 - 주민 옹호, 계획, 시공, 관리 과정에 주도적으로 참여(서울시가 재정지원)
	- 종로 가회동 '북촌마을 가꾸기'	- 서울시정개발연구원 등 전문가 주도로 한옥마을의 역사적 가치를 보전(한옥 개보수, 체험학습, 공원만들기 등)
	- 부천 상동 3단지 '엄마손 밥상'(05년)	- 주거복지연대가 결식아동 점심, 취업소개, 단지축제 등 공동체 주거문화 형성 활동 전개
	- 주거복지연대(임대주택단지 공동체 형성), 지방의제 21(마을 만들기), 녹색교통(안전한 통학로 만들기) 등	
지자체 주도형	- 청주시 주민참여형 도시계획 수립 전국 최초 「주민참여 도시만들기 지원센터」 설립(04)	- 전국 최초로 주민과 함께 도시기본계획 등을 수립, 주민참여 주도 도시계획(00~04), 청주시 경관기본계획(01~02) 수립
	- 광주 북구	- 전국 최초 마을 만들기 조례 제정(04)하여 주민참여를 법적, 제도적으로 지원(주민참여, 의견제시 기회 보장)
주민·지자체 합동형	- 순천시 골목호랑이 할아버지 봉사단 등	- 04년 65세 이상 170명으로 구성된 할아버지들이 동네 순찰 활동 그 외 시정 참여 봉사단으로 꽃사랑 봉사대, 칭찬합시다 도우미 봉사단, 생활민원 콜봉사단, 환경지킴이 봉사단, 동천사랑 봉사단, 사오사오 자원봉사단 등이 있음
	- 파주시 실버경찰대 등	- 05년 6월 60세 이상 남녀 실버경찰대 출범, 파주시 시정 시책 및 자발적 주민활동, 사회봉사 활동 전개 - 포순이 어머니 봉사대를 통한 청소년 학교 주변 환경 정비 참여 등

자료: 건교부 지속가능 도시대상 2000~2005년 주민참여 수범사례 참조, 건설교통부(2005) 내부 자료 참조, 지자체·주민 합동형은 저자가 직접 방문, 실사한 자료임.

매우 어렵다.

그러나 2000년부터 시행되고 있는 지속가능한 도시 대상의 평가 자료에서 제시되고 있는 주민 참여 수범 사례들과 선도적인 시민단체에 의해 그 성과가 가시화되는 주민 참여 사례들을 통해 도시 만들기에서 실제 주민 참여가 어떻게 이루어지고 있고, 그 성과가 지역사회에서 공유되고 있음을 알 수 있다. 표 6의 도시 만들기에서의 주민 참여 사례에서 볼 수 있듯이 어떤 특정의 분야라기보다 친환경, 도시 관리, 경제, 주거복지, 녹색 교통, 문화 등 분야를 망라하여 주민 참여는 다양한 기회와 발의에 의해 추진되고 있다. 도시를 만드는 모든 활동을 포괄할 수 있다는 점에서 주민 참여는 살고 싶은 도시 만들기에서의 지역사회 참여 모델의 근간이 될 수 있을 것이다.

제한적이기는 하지만 표 6은 주민주도형, 시민단체 전문가 주도형, 지자체 주도형, 주민 지자체 행정 합동형태로 추진된 주민 참여 사례이다. 이러한 유형의 구분은 주민 참여가 주민에게 맡겨져 있다기 보다 지역사회를 주도하는 관, 민, 비영리단체, 전문가 등의 협력을 통해 전개될 때 더 큰 효과를 얻을 수 있다는 가능성을 의미하고 있다. 특히 최근 지방자치 민선 3기를 맞이하는 지방화 시대의 주민 참여는 자치단체장의 정책 실현에 그 성과를 좌우하는 만큼, 주민 지자체 합동형의 주민 참여 사례는 향후 크게 증가할 것으로 보인다.

2006년 지속가능 도시대상 주민 참여 수범 사례인 파

주시(2006년 도시대상 대통령상 수상)는 도농통합시, 통일 동산 등이 입지한 도시, 신생 개발도시라는 측면에서 일손이 많은 시 행정에 주민을 적극 참여, 그 성과를 지역이 공유한 사례이다. 특히 고령인구를 행정에 참여시킨 국내 최초의 실버경찰대는 주민과 행정이 함께 발족하여, 주민은 깨끗한 파주 만들기, 기초 생활 질서 지키기 운동, 사회봉사 활동을 전개하고, 행정은 활동자금 지원(2005년 2억 4000만원을 지원), 자원봉사 활동 실적 관리시스템인 실버인력뱅크를 구축하여 실버경찰대의 인적 자원 관리, 활동 실적 관리, 상해보험 지원, 교육 지원을 하고 있다.

일례에 불과하지만, 이러한 행정 혁신이야말로 살고 싶은 도시 만들기에서 제도적으로 강화해 나가야 할 사항으로 도시 만들기에 있어 행정이 다가가고, 주민이 적극적인 동참할 수 있도록 정부 차원에서의 우수 사례 발굴, 모집, 지원 등 인센티브 부여를 통해 활성화시켜 나가야 할 것이다.

IV. 지역사회 참여를 통한 살고 싶은 도시 만들기 방안

1. 살고 싶은 도시 만들기 추진체계에 대한 제안

살고 싶은 도시 만들기는 어떻게 그 추진체계를 확립해 나가야 할 것인가? 지금까지 살펴본 바에 따르면, 우선적으로 살고 싶은 도시가 될 수 있도록 하는 도시평

가의 지표가 새로이 개발되어야 할 것이다. 이때의 평가 지표는 ‘살고 싶은’이라는 목표를 달성할 수 있는 내용이 포함되어야 한다. 이런 측면에서 기존의 지속가능성, 삶의 질 지표가 일부 포함되지만, 지역의 특성이 가미될 수 있는 측면의 보완이 필요하다. 즉, 일반적 공통의 지표와 지역적 특수 상황을 반영할 수 있는 지표 체계를 통해 해당 도시의 고유 자원과 특성이 제대로 반영될 수 있도록 해야 할 것이다. 그것이야 말도 진정한 살고 싶은 도시가 그 지역의 특성에 맞는 행정과 주민의 참여를 이끌어내고 성과화할 수 있으며, 중앙 정부 또한 획일적 틀에서의 평균 점수가 아닌 지역적 특성 자체가 반영된 결과를 얻음으로써 살고 싶은 도시가 그 도시 나름대로의 현실을 반영하고 있다는 지역적 합의를 얻어낼 수 있을 것이다.

두 번째로 갖추어야 하는 추진 체계는 행정력이다. 행정 조직이 아닌 행정력의 의미는 ‘살고 싶은’을 달성하기 위한 별도 조직이 필요하다는 의미가 아닌 현 조직의 강화와 혁신을 통해 자신들의 도시가 한 단계 더 나아갈 수 있도록 하는 자체 행정적 체질의 개선 차원이다. 이러한 체질의 개선은 살고 싶은 도시 만들기만을 위해서라기보다 행정 전반에 대한 일반론적 접근으로 중앙부처 뿐 아니라 관련 단체에 의한 행정 능력의 향상을 위한 다양한 방법을 통해 개선될 수 있을 것이다.

세 번째로 갖추어야 할 추진체계는 다양한 참여자들이 참여할 수 있는 환경의 조성 및 협력 방법을 갖추는 것이다. 이 역시 행정이 먼저 주도하고 주민이 참여하는 방법을 취하든, 주민이 주도하고 이후 행정이 지원하는 방법을 취하든, 현재의 요식적 주민 참여의 한계를 넘어 보다 더 적극적인 참여 기법이 활용되어야 할 것이다.

네 번째로 제안하고자 하는 추진체계는 정책 및 제도적 기반의 조성이다. 즉, 살고 싶은 도시 만들기가 안정적인 정책으로 자리 잡기 위해서는 지자체 조례 뿐 아니라 중앙정부 차원의 관련법 제정이 필요하다. 이를 통해 평가 지표의 적용과 모니터링, 평가 대상 지역, 평가 방법(평가 원칙, 기간, 평가자, 평정방법 등), 평가를 위한 예산 지원의 근거, 포상 및 기타 재정적 인센티브 등이 마련되어야 한다. 법 제도적 차원에서 추진되는 법정 계획은 그것이 비법정 계획으로 추진되는 것보다 이행 측면에서 급격한 차이가 날 것이다. 물론 법을 통해 강제할 수 있는 사항은 아니지만, 살고 싶은 도시가 되고 싶은 지역의 자발적 응모를 전제로 한다면, 안정적인 정책 제도적 기반은 자율성을 기본으로 하되 그 효과는 충분히 공유할 수 있는 것이 될 것이기 때문이다.

이러한 추진체계를 참여주체별 역할 분담 차원에서 보다 구체적으로 제안하면 다음과 같다. 무엇보다 살고 싶은 도시는 행정적, 제도적 기반에 근거하기도 하지만, 일부 사례에서 보듯이 다자간의 참여 및 협력적 공감대가 중요한 만큼, 중앙정부, 지방정부, 전문가, 시민단체, 주민들이 함께 참여하여 만들어 나가도록 구성되어야 할

것이다.

2. 다자간 협력을 전제한 참여주체별 역할 분담

주민 의식, 지역 애착심에 대한 고취는 그것이 장기간에 걸쳐 자생적으로 주민 스스로가 갖게 된다는 점에서 이것을 별도의 방법으로 갖게 만드는 것은 사실상 매우 어려운 과제이다. 특히 자가점유율이 낮고 직장이나 교육으로 인한 주거이동이 많은 국내 여건상 주민 공동체 의식 및 만들기 참여는 단기간에 지역별로 활성화되기는 어렵다. 이러한 측면에서 행정에 의한 주도가 먼저 시도될 필요가 있으며, 교육 지원, 활동 자금 지원 등을 통해 주민 인식 전환 운동을 살고 싶은 도시 만들기 운동과 병행하여 추진하여야 할 것이다. 일부 시범 지역을 선정하여 살고 싶은 도시 만들기를 추진하여, 주민들이 참여할 수 있는 환경의 조성도 이러한 측면에서는 중요한 선도 모델이 될 수 있을 것이다. 또한 주민 참여 수범 사례집의 발간을 통해 교육 자료화하면서, 주민 참여의 중요성을 인지시키고, 사회적 자본을 형성한다는 차원에서 강조해야 할 것이다. 이러한 측면에서 시민단체는 주민과 행정 사이를 교류하고 활동을 강화할 수 있도록 지원하는 자가 되어야 할 것이다. 기업 등 민간부문은 지나친 이익 추구만을 강조하는 이미지에서 탈피하여 지속가능한 윤리 경영을 통해 기업의 사회적 공헌과 지역 조화가 기업의 실질적 이윤 증가에 긍정적 영향을 미칠 수 있음을 간과하지 말아야 할 것이다. 특히 기업의 입지 및 산업 활동이 도시의 경제력에 중요한 영향을 미치는 만큼, 도시와 기업이 상생 발전하는 수단으로 도시 만들기에서 기업 스스로가 지역의 중요한 파트너임을 인식해 나가야 할 것이다.

지자체는 도시 만들기의 최일선 행정 기관이다. 종래의 대규모 개발사업 위주의 가시적이고 개발 파급효과가 큰 사업에서 내실적인 도시 만들기를 도시 경쟁력 차원에서 적극적으로 추진토록 해야 할 것이다. 이를 위한 관련 조례 제정, 우수 주민 발굴 및 포상, 행정 주도의 주민 참여 프로그램 개발, 재정 지원, 전문가 및 시민단

표 7. 참여자별 인식 전환 및 역할

참여 주체	인식 전환 및 역할
주민	인식의 전환, 동네 의식 고취, 주민 발의적 만들기 구상 및 실천, 지역 고유의 자원을 알림, 다양한 주민 조직체를 구성하여 자체 활동을 전개
시민단체 및 전문가 집단	주민과 행정을 교류하는 활동가로서의 역할, 활동 지원 및 도우미로서의 역할 수행
민간 부문	기업 활동 증대가 도시 발전임을 인식, 생활환경 개선 및 도시 만들기의 사회적 파트너임을 인식
지방정부	행정 주도적 발상에 의한 주민 참여 프로그램의 개발, 시민단체 및 전문가와의 도움을 통한 협력적 주민 참여 제도화, 관련 조례 제정 등을 통한 재정 지원 방안 마련
중앙정부	관련 법 제정, 도시 박람회 개최, 지역 전문가 양성을 위한 교육 시행, 도시 포탈 사이트 개발을 통한 홍보와 자료 공유

체와의 파트너십을 지자체 경영의 새로운 기법으로 채택해야 할 것이다. 중앙정부 또한 이러한 모든 다자간의 참여가 가능할 수 있도록 제도적 기반을 구축해야 할 것이다. 구체적 예로 관련 법 제정, 도시 박람회 개최, 지역 전문가 양성을 위한 교육 시행, 도시 포탈 사이트 개발을 통한 홍보와 자료 공유 등의 제도적 지원을 통해 우리의 도시를 보다 질적 성장할 수 있는 발판을 마련해 나가야 할 것이다.

V. 결론 및 제언

본 논문은 살고 싶은 도시 만들기가 무엇이며, 지금 왜 이 시점에서 논의되었는가라는 관점에서 앞으로 어떻게 추진되어야 할지를 논의하였다. 2005년 10월 이후 전개된 살고 싶은 도시 만들기 정책은 공감대가 형성되었을 뿐 아직 그 구체적 추진 방안이 마련되어 있지 않다는 측면에서, 이 논문에서 제안한 몇 가지는 향후 방향 설정에 조금이나마 도움이 될 것으로 보인다. 그러나 정책은 있되 실행 방안이 없는 상황에서 무엇을 어떻게 라는 보다 심도 있는 논의는 제한적일 수 밖에 없다는 한계로 그동안 살고 싶은 도시 만들기를 위한 국내외의 방법론적 접근 방법의 사례들을 통해 접근할 수 밖에 없었다.

살고 싶은 도시 만들기는 분명 지속가능한 개발 이후 국내에서 추진되는 한국형의 도시 만들기라는 점에서 그 정책적 시의성이나 중요성은 충분히 인정하며, 그것의 개념적 정의가 다소 추상적이고 광범위하지만, 우리 도시의 현실을 직시할 때 매우 중요한 사안임은 분명하다. 따라서 향후에는 이제 막 한돌을 넘긴 유아 상태인 살고 싶은 도시 만들기를 위한 본격적인 논의들이 주거학자, 건축학자, 도시계획가, 행정 실무자들을 중심으로 본격적으로 논의되기를 기대하며 본 논문에서 제안한 세부 추진 방안 역시 우선적으로 중앙정부와 지자체가 협력하여 장기적 로드맵 하에서 보다 그 실천 수단들이 제시되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 건설교통부(2005), 살고 싶은 도시 만들기 추진방안.
2. 건설교통부(2005), 지방자치단체 주거복지 평가지표 개발 및 평가를 위한 연구.
3. 건설교통부(2006), 지속가능한 도시대상 평가항목: 시행방안·평가항목·평가지표.
4. 건설교통부·한국건설교통기술평가원(2003), 지속가능한 도시평가 지표 개발에 관한 연구.
5. 경기개발연구원(2002), 지속가능한 발전을 위한 거버넌스: OECD 5개국 사례연구.
6. 국가균형발전위원회(2006), 살기 좋은 지역 만들기: 한국

- 사회의 질적 발전을 위한 구상.
7. 김인(2005), 지속가능한 국토의 개발과 삶의 질, 한올아카데미.
8. 김경배(2005), 지속가능성 제고를 위한 기성시가지 공동주택 개발사업 평가모델 개발 연구, 서울시정개발연구원 연구보고서.
9. 김정곤(2005), 독일의 지속가능성 지표모델의 국내 적용 연구. 대한국토도시계획학회지 국토계획 제40권 제4호.
10. 김찬호(1998), 후기 산업 사회의 도시 재생과 주민 참여에 관한 연구-일본 토요나카시의 '마을만들기' 사례를 중심으로, 연세대학교 대학원 박사학위논문.
11. 김현수 외 5인(2006), 살고 싶은 도시만들기 : 도시부터 마을까지. 도시정보 제292권. 대한국토도시계획학회.
12. 대한주택공사(2000), 지속가능한 주거지개발을 위한 정책 및 제도 연구(III).
13. 문승국(1998), 일본의 주민참여형 도시정비수법에 관한 연구-마찌즈꾸리의 실천사례를 중심으로, 서울시립대학교 박사학위논문.
14. 박재욱 외 1(2000), 로컬 거버넌스와 시장의 리더십. 한국행정학회 2000년도 하계학술발표대회 발표 논문.
15. 안상욱(2006), 살고 싶은 도시 만들기: 도시부터 마을까지, 「도시정보」, 7월호, 대한국토·도시계획학회.
16. 오재일(2003), 분권화 시대, 지방의 준비와 대응방안-로컬 거버넌스를 구축하자. 경제정의실천시민연합. 참여자치지역운동연대 국여성 민우회. 한국 YMCA 전국연맹. 행정개혁시민연합. 지방자치헌장 선포 2주년 기념 시민대토론회 발표문.
17. 이우중(2005), 우리나라 도시가버넌스의 현황과 발전방안. 대한국토도시학회, 「도시정보」, 제279호.
18. 진미윤(2006), 뉴어버니즘을 통한 사회적 혼합-얼마나 가능한가?, 대한국토·도시계획학회, 「도시정보」, 제295호.
19. 진미윤 외(2005), 「도시·지역개발사업의 파트너십 활성화 방안」, 대한주택공사 주택도시연구원 연구보고서.
20. 한효덕(2000), 주거단지 계획사조의 변천에 관한 연구, 한양대학교 대학원 박사학위논문.
21. Forrest, Ray and Kearns, Ade(2001), "Social Cohesionm Social Capital and the Neighbourhood", Urban Studeis, 38(12), pp.2125-2143.
22. Hemphill, Lesley, Jim Berry and Stanley McGreal(2004), An Indicator-based Approach to Measuring Sustainable Urban Regeneration Performance: Part 1. Conceptual Foundations and Methodological Framework.
23. Malecki, Edward J.(2002), "Hard and Soft Networks for Urban Competitiveness" Urban Studies, 39(5), pp.929-945.
24. Lyons, Michal and Simon Snoxell(2005), "Sustainable Urban Livelihoods and Marketplace Social Capital: Crisis and Strategy in Petty Trade", Urban Studeis, 42(8), pp.1301-1320.
25. Taylor, P. J., G. Catalano and D. R. F. Walker(2002), "Mesurement of the World City Network", Urban Studeis, 39(13), pp.2367-2376.

(接受: 2006. 10. 27)