

# 주민참여형 도시개발 방안으로서 마을 만들기

홍인옥

(한국도시연구소 책임연구원).

## 1. 서론

1990년대 후반부터 기존 도시개발사업들에 의해 비롯된 제반 문제를 해결하거나 완화하려는 노력의 일환으로 주민이 나서 생활환경을 개선하고자 하는 새로운 움직임들이 나타나고 있다. 이런 움직임은 일반 주택가나 아파트단지, 심지어는 상가 등 도시 곳곳에서 다양한 형태로 전개되고 있다. 그런데 이들 활동은 그 동기나 사업내용뿐만 아니라 추진주체 등이 워낙 다채로워 과연 무어라 부를 것인지 부심하였다<sup>1)</sup>. 그러다 지금은 대체로 '마을만들기'라는 용어로 모아지고 있으며, 이 마을만들기는 점점 확산되고 있다. 이제 마을만들기는 위로부터의 개발에 대응하는 주민참여에 기초한 아래로부터의 개발방안으로서 자리잡고 있다.

여기서는 마을만들기란 무엇이고, 그 의미는 과연 무엇인지, 그리고 마을만들기에는 어떤 것들이 있는지를 살펴보고자 한다. 나아가 마을만들기가 제대로 추진되기 위해서는 앞으로 어떤 노력이 이루어져야 할 지 등을 제안하고자 한다.

## 2. 주민참여형 도시개발

그 동안 도시개발에서의 주민참여는 '열람', '공청회' 등의 초보적인 수준이었다. 공청회는 열람보다는 적극적인 형태의 주민참여 방안이나 실제로 이것을 통해 이미 마련된 안이 바뀌는 경우는 거의 전무하였다. 그러다보니 주민참여는 거의 이루어지지 않았으며, 개발의 당사자라고 할 수 있는 주민들은 사실상 배제되었다. 그러나 평범한 생활인으로서 주민은 행정이나 전문가 집단이 미처 생각지 못했던 부분을 발견하고 지적해 주는 바로 파수꾼들이다. 이런 점에서 주민들이 지역문제에 대해 문제를 제기하고 또한 함께 대안을 모색할 수 있도록 해야 한다. 장기적으로는 높은 수준의 주민참여 형태인 사업을 추진하는 시작단계에서부터 주민들이 참여할 수 있도록 하는 제도적 장치도 마련되어야 한다<sup>2)</sup>. 실제로 외국의 경우 주민참여의 정도를 측정하는 지표로 도시종합계획수립에서 주민참여가 어느 정도 이루어지고 있는지를 중요하게 고려하고 있다(하성규 외, 2000).

그런데 주민참여는 모든 사람들이 민주주의 중요한 요소로 받아들이고 있으나, 그 구체적인 실행 단계에 이르면 갑자기 현실적으로 실현 불가능한 이상으로 취급해 버린다. 이러한 태도는 주민참여를 제대로 이해하지 못하고 있기 때문에 비롯된다고 하겠다. 도시개발에서 주민참여는 주민들이 살고 싶어하고, 또 이래야 한다고 생각하는 도시를 만들고자 하는 목표를 이룰 수 있는 힘이 주민들

1) 그 동안 '지역만들기', '동네가꾸기', '마을가꾸기', '마을만들기' 등 다양한 명칭으로 불리다가 최근 들어 전문가, 시민운동 및 주민들 사이에서 '마을만들기'라는 용어로 통일되고 있는 추세이다.  
2) Arnstein의 「주민참여의 사다리」에서는 주민이 어느 정도 힘(권력)을 갖느냐에 따라 주민참여를 8단계로 구분하고 있다. 주민참여의 8단계는 여론조작, 치료(주민불만을 무마하는 조작), 정보제공, 표면적 의견청취, 회유책, 파트너십, 권한위임, 그리고 마지막이 주민에 의한 컨트롤로 나누어진다(Peterman, 2000).

에게 부여된 상태일 때 진정한 주민참여에 의한 도시개발이라고 하겠다.

### 3. 마을만들기의 개념과 유형구분

#### 1) 마을만들기의 개념과 필요성

마을만들기는 1990년대 중반 우리 나라에 소개된 일본의 마찌츠클리를 번역한 용어이다. 1960년대 후반부터 본격화된 일본의 마찌츠클리는 당시 일본 사회가 안고 있는 제반 문제 특히 노후하고 과밀한 기성 시가지의 생활환경을 주민들이 나서 개선하려는 일련의 활동으로 田村 明(1987)은 마찌츠클리를 “일정한 지역에 살고 있는 사람들이 자신들의 생활을 지탱하며 편리하고, 보다 인간답게 생활할 수 있도록 공동의 장을 만들어 가는 방법 및 과정”이라고 정의하였다. 그런데 일본의 마찌츠클리는 1970년대 이후 수많은 시행착오를 거치면서 나름대로 시대와 지역에 따라 다양한 형태로 발전해 오고 있으며, 현재는 주택·주환경마찌츠클리, 경관마찌츠클리, 방재마찌츠클리 등 다양한 분야에서 마치 일종의 유행어처럼 사용되고 있다<sup>3)</sup>.

우리나라의 마을만들기도 일본의 마찌츠클리와 마찬가지로 다양한 성격을 지니고 있다. 마을만들기라는 용어를 사용하는 곳의 성격이나, 접근하는 방식에 따라 다양하게 규정하고 있어 층위를 달리하는 서로 다른 논의가 이루어지고 있다<sup>4)</sup>. 다양한 논의를 요약해 보면 마을만들기는 대체로 다음의 세 가지 요소로 요약된다.

첫째, 각각의 지역이나 도시에서 살기 좋고, 활력 있는 환경을 형성함을 목적으로 하여 이를 추진해 나갈 사람들을 모으기 위한 각종의 노력과 운동(주민참여적 관점)

둘째, 환경정비를 추진하기 위한 각종 제도 및 틀의 형성(주민·행정·기업의 역할, 지원·협동 시스템)

셋째, 다양적 물적·사회적 환경을 건설하거나 정비하는 과정 및 이들을 유지·활용해 가기 위한 노력이나 운동(사업의 시행과 운영)

그런데 마을만들기는 그것이 누구에 의해 혹은 어디에서 출발하였든 현재 우리의 도시개발에 중요한 의미를 지닌다. 왜냐하면 이것은 무엇보다 생활공간을 바라보는 관점이 변화하는 것을 보여주기 때문이다. 마을만들기를 통하여 개인과 지역공동체는 자기 확신과 성숙의 기회를 가지게 되며, 이러한 자기 확신과 성숙의 과정을 통해 개인과 지역은 그 동안 잃어버렸던 가치를 재발견하게 된다. 그리고 가치 변화와 사회적 관계변화가 동시에 이루어지게 되며, 궁극적으로는 공동체 회복을 통하여 지역관리시스템으로 기능하게 될 것이다.

3) 처음 마찌츠클리(まちづくり)는 「町づくり」에서 비롯되었으나, 대상이 마을뿐만 아니라 시가지, 상점 등으로 확대되고 내용 또한 물리적 환경을 개선하는 것에서부터 주민조직을 만드는 것에 이르기까지 그 영역이 다양해지면서 마찌츠클리(まちづくり)는 하나의 고유명사로 정착되었다. 그러나 지금도 마찌츠클리(まちづくり)라는 용어이외에 「街づくり」, 「町づくり」 등이 사용되기도 한다(三船康道 外, 1998).

4) 예를 들면 주민운동 측에서는 지역단위에서 주민들을 대상으로 이루어지는 제반 활동이 곧 마을만들기에 해당된다고 주장한다. 여기에 일부에서는 마을만들기의 지나친 광범위함은 목표하는 바를 불명확할 수 있다고 보고 공간환경의 개선문제에 집중하자고 제안하기도 한다(박철수, 1999). 그리고 문승국(1999)도 마을만들기를 “지역계획 및 개발에 있어서 주민참여의 흐름을 일컬어 마을만들기라 하고 주민참여에 의한 도시정비 및 이를 가능케 하는 각종 제도와 틀”이라고 정의하고 있다. 한편 정석(1999)은 ‘마을만들기는 마을 살터를 주민들이 스스로 나서서 가꾸는 일이며, 마을공동체(주민조직)을 이루는 것이며, 그리고 책임감 있고 자격 있는 건강한 마을사람을 기르는 일’이라고 보고 있다.

## 2) 마을만들기의 유형구분

용어가 포괄하는 영역의 광범위함 만큼이나 마을만들기는 그 사례 또한 대상지역의 특성이나 마을만들기의 추진동기, 활동의 성격 및 추진주체 등에 있어 제각기 다른 모습을 지니고 있다. 따라서 마을만들기의 전반적인 흐름을 이해하고, 대안적 도시개발방안으로서 마을만들기의 지원방안을 모색하기 위해서는 관련되는 주요 주체의 구성과 이들의 사업추진방식을 기준으로 구분하여 살펴볼 필요가 있다. 왜냐하면 마을만들기는 다양한 목적을 갖고 출발하나, 그 승패는 결국 참여하는 '사람'과 관련된 '사람'에 의해 좌우되기 때문이다.

추진주체와 방식에 따라 마을만들기를 유형화하면 대체로 주민주도형, 주민·외부지원형(전문가, 주민·시민단체), 행정주도의 주민참여형, 그리고 주민·외부지원·행정결합형으로 구분할 수 있다.

### ① 주민주도형

주민들만에 의해 이루어진 주민주도형에는 한 집에서 대문밖에 화분 하나를 내놓은 것을 계기로 무미건조하고 삭막하기까지 하던 골목길이 꽃길로 바뀐 사례에서부터 자신이 살고 있는 집의 담장을 헐고, 앞마당을 주민들의 휴식공간으로 만든 사례에 이르기까지 다양하다. 일부 주민의 소박한 관심에서부터 비롯된 활동이 주변지역은 물론이고 도시의 생활환경을 향상하는데 기여하고 있다.

### ② 주민·외부지원형

주민과 시민단체 내지는 전문가 등 외부의 지원이 함께 마을만들기를 추진한 경우이다. 주민 혹은 주민단체가 주도하면서 외부의 전문적인 지원을 유도하고 또 활용하는 마을만들기로 체계적인 접근과 활동이 가능하다. 그런데 주민·외부지원형은 시민단체의 사회적 문제제기나 활동의 일환으로 시작되는 경우가 많은데, 여기서는 주민들의 관심을 끌고 또 참여를 유도하느냐가 활동의 관건이 되고 있다.

### ③ 행정주도 주민참여형

많은 경우 마을만들기는 행정의 유연한 대응과 적극적인 지원을 전제로 한다. 이 유형은 행정이 사업을 추진하되 다양한 방법을 동원하여 주민들의 의견을 최대한 반영하거나 주민들과 함께 진행하는 경우이다. 주민들을 위하고 또 주민들을 위한 마을만들기를 추진하기 위해서는 주민들과의 원활한 의사소통이 가능할 수 있도록 행정의 적극적이고 유연한 대응이 요구된다.

### ④ 주민·외부지원·행정결합형

이것은 주민 혹은 전문가나 시민단체에 의해 추진된 활동에 행정적 지원이 이루어지는 방식이다. 행정의 재정적, 제도적 지원은 활동을 확대하고 구체화하는데 결정적인 요인이 되기도 한다. 마을만들기는 민관파트너십이 강력한 힘을 발휘할 수 있는 분야이다. 이를 토대로 실질적인 활동이 이루어지기 위해서는 민(주민)과 관(행정) 모두의 노력이 있어야 한다. 그리고 민관파트너십을 지원하고 조정역할을 담당할 창조적 전문가와 비영리민간단체도 더 많이 요구된다.

## 4. 「가고 싶은 놀이터 만들기」

### 1) 개요

가고싶은 놀이터 만들기는 시민단체인 「열린사회 시민연합」 북부시민회의 삶터가꾸기<sup>5)</sup>의 일환

---

5) 삶터가꾸기는 지역주민의 자치의식을 높이고 지역사회 참여를 높이며, 공동체 의식을 함양하기 위해 지역사회 내 공공시설 또는 동네를 주민들과 함께 가꾸어 가는 사업이다. 이것은 지역생활환경을 개선하려는 시도를 통해 주민들의 참여를 도모하고 실제 생활환경을 개선하고자 추진하고 있다.

으로 지역주민들과 함께 추진하고 있는 주민·외부지원형 마을만들기 사업이다. 2000년부터 시작되었으며, 지금도 활동이 계속되고 있다.

일반 주택이 밀집되어 있는 저소득층 내지는 중산층 주거지역에서 놀이터는 주민들의 소통공간이자 어린이들의 유일한 야외 놀이공간이다. 그런데 대부분의 놀이터들이 제대로 유지·관리가 되지 않아 점점 그 활용도가 떨어지고 있으며, 심지어는 우범지대로 변해 주민들의 기피공간이 되고 있다. 가고싶은 놀이터 만들기는 지역사회의 공공시설인데도 관에 의해 주도되었던 그간의 사업을 주민들의 생각과 주민들의 참여로 지역특성에 맞게 함께 가꾸어 가고자 하는 사업이다.

## 2) 사업내용 및 추진과정

가고싶은 놀이터 만들기는 ‘생명이 있는 놀이터’, ‘안전한 놀이터’, ‘어른과 아이가 아우러지는 놀이터’, ‘잔치가 있는 놀이터’의 네 개 주제를 설정하고 사업을 전개하고 있다.

가고싶은 놀이터 만들기의 내용을 보면 우선 활동을 위한 자원봉사자를 모집하고 이들에 대한 교육을 실시하였다. 그리고 놀이터의 실태를 파악하기 위해 강북구 내 전체 놀이터에 대한 실태조사와 주민을 대상으로 한 설문조사를 실시하였다. 조사결과를 분석하여 현재 놀이터가 안고 있는 문제점과 주민들의 인식들을 파악하고 개선방안들을 구청에 제안하였다.

구체적인 놀이터 환경개선 활동을 추진하기 위해 미아3동의 한빛 놀이터를 시범놀이터로 선정하여 2000년 5월부터 주민들과 함께 단오, 백중에 전통 놀이마당을 개최하였으며, 야외 인형극 공연, 놀이터 벽에 벽화 그리기, 화초심기 등 다양한 사업들을 전개하고 있다. 이 과정에서 주민들의 적극적인 참여를 유도하고 있으며, 실제 여기에 참여한 일부 주부들이 가고싶은 놀이터 만들기의 활동가로 역할을 하고 있다. 그리고 활동내용을 중심으로 행정(구청, 동사무소), 구의원, 전문가, 그리고 주민들이 함께 하는 공청회를 개최하여 활동결과를 평가하고 향후 방향에 대한 자문도 받았다.

가고싶은 놀이터 만들기는 주민들이 주도적으로 지역 내 시설에 대한 활성화 방안을 강구하고 또한 자신들의 생활환경에 대한 조사를 토대로 행정에 대해 개선을 요구하고 또한 더불어 해결할 수 있는 방안들을 제안함으로써 현 단계에서 가장 적극적인 형태의 주민참여의 모습을 보여주고 있다. 다만 앞으로 행정이 어떻게 대응할 지 불확실하나, 지속적인 논의를 통해 지원을 유도해야 할 것으로 보인다. 그리고 주민들의 관심을 유지·확대하는 방안도 중요한 과제라고 하겠다.

## 5. 향후과제

국민소득의 향상과 의식수준의 향상, 그리고 지방자치의 본격화와 같은 시대상황과 맞물려 도시계획에서 다양한 형태의 주민참여는 앞으로도 더욱 늘어날 것으로 예상된다. 그러나 지원하는 행정체계나 소수의 전문가들, 그리고 주민들과 직접 활동하는 시민단체가 상대적으로 적은 상황에서 우리의 주민참여는 그 만큼 많은 시행착오와 시간의 소모가 불가피할 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 이러한 움직임들은 분명 주민들의 의식에 많은 변화를 가져다 줄 것이며, 이것이 결국 사회를 바꾸는 힘이 될 것이다.

이처럼 마을만들기가 주민참여에 의한 대안적 도시개발방안으로 자리잡기 위해서는 앞으로 다음 사항에 대한 지속적인 노력이 이루어져야 할 것이다.

첫째, 우리의 마을만들기를 체계화할 수 있는 이론작업이 이루어져야 한다.

둘째, 다양한 활동을 전개하기 위한 창조적 전문가와 활동가를 적극적으로 육성해야 한다.

셋째, 주민들의 목소리에 귀를 기울이고 또 지속적인 활동을 추진할 수 있는 풀뿌리 주민단체 등 비영리민간단체(NPO)를 지원해야 한다.

마지막으로 제도적인 측면에서의 지원체계가 구축되어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 도시연대, 2000, 마을만들기 2000  
박철수, 2000, “마을만들기, 운동인가? 유희인가? 담론인가?”, 하우진 제3호, 대한주택공사  
서울시정개발연구원, 1999, 마을단위 도시계획 실현 기본방향(I)  
열린사회 북부시민회, 2000, 살맛나는 동네를 찾아서(2000년 가고싶은 놀이터 만들기 자료집)  
하성규 외, 2000, 도시개발의 성찰, 보성각  
Hong, In-ock, 2000, Citizen Participation in Urban Planning of Korea, 2000 ACHR workshop  
Peterman, W., 2000, Neighborhood Planning and Community-Based Development, SAGE Publications  
三船康道 外, 1998, まちづくりキーワード事典, 學藝出版社  
佐藤 滋 編, 2000, まちづくりの科學, 鹿島出版會  
田村 明, 1987, まちづくりの發想, 岩波新書