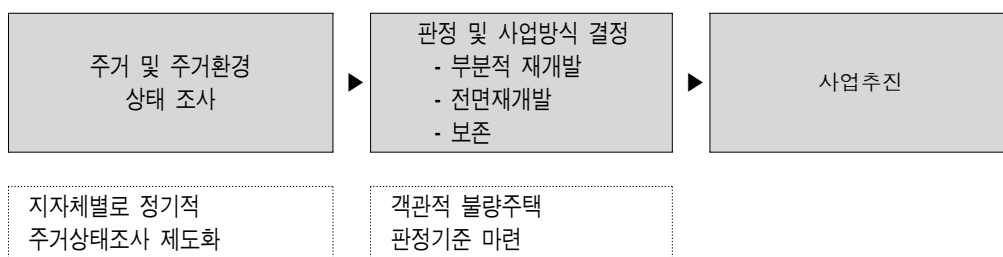


서울시 마을만들기 활성화 방안

- | | |
|---------------------|--------------------|
| 1. 마을만들기의 기능과 역할 | 4. 서울시의 마을만들기 활용방안 |
| 2. 국내 마을만들기 활용사례 | 5. 정책제언 |
| 3. 국내 마을만들기 진단 및 과제 | |

1. 마을만들기의 기능과 역할

- 과거 주택공급 중심의 주택정책에서 인구감소 및 고령화 시대에 대비한 새로운 주택정책으로의 전환이 요구됨.
- 이에 따라 제4차 국토종합계획에서는 주택정책 기초를 내 집 마련에서 「살기 좋은 우리동네」 정책으로 전환하고 공동체단위의 주거단지와 공공시설 확충을 꾀하고 있음.

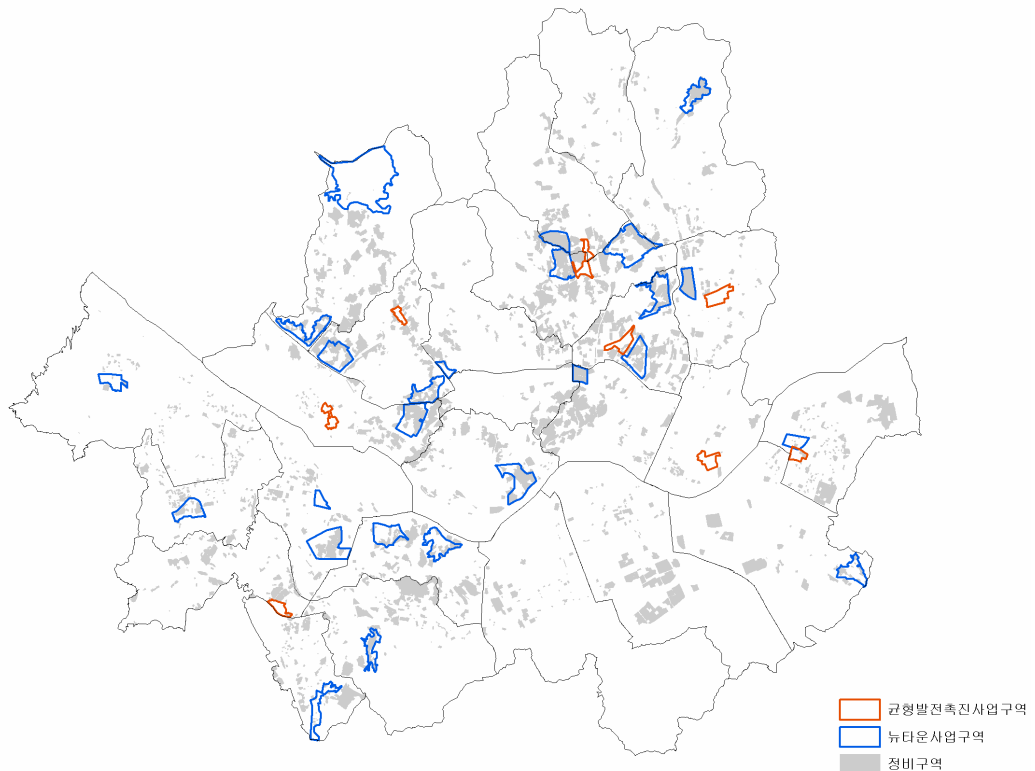


[그림 1] 제4차 국토종합계획에서 주거환경개선 과정

- 반면, 서울시의 주거지 정비의 수법은 「도시 및 주거환경 정비법」에 의한 주거환경정비사업과 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 의한 뉴타운사업 등의 방식이 주로서 지속 가능한 점진적 정비수법은 미흡한 실정임.
- 서울시의 경우, 주거지역 전체면적 305.2km²에서 주거환경정비사업구역으로 지정된 면적은 53.2km²으로서 전체면적의 17.4%에 해당됨. 그리고 이를 주거지역 유형별로 주거환경

개선사업구역 면적 분포를 살펴보면, 전용주거지역 5.2km²에서 정비사업은 0.03km²로서 전체 사업 중 0.06%로 극히 미미하고, 일반주거지역 290.4km²에서 정비사업은 51.7km²로서 전체 사업 중 97.16%(제1종일반주거지역이 11.8%, 제2종일반주거지역이 53.3%, 그리고 제3종 일반주거지역이 34.4%)로서 대다수를 차지하며, 준주거지역 9.6km²에서 정비사업은 1.48km²로서 전체사업 중 2.78%를 차지하고 있음.

- 서울시 뉴타운사업의 경우 현재 지정된 구역 전체면적 23.8km² 중 주거환경정비사업 지역은 8.3km²로서 전체 뉴타운사업으로 지정된 면적 중 65.13%인 15.5km²에 해당하는 지역에서 정비수법이 부재한 실정임.
- 서울의 주거지역에서 마을만들기의 역할과 기능은 현재 주거환경정비사업이나 뉴타운사업 구역 등에 속하지 않은 주거지역과 정비사업에 속하였다고는 하나 계획적 관리지역이나 제척지로 분류되어 사업이 적용되지 않는 지역 등에서 주민참여에 의한 주거지 환경개선을 수행하는 것으로 정의함.



[그림 2] 서울시 뉴타운사업구역 및 균형발전촉진지구내 주거환경정비사업 현황 도면

2. 국내 마을만들기 활용사례

- 마을만들기의 국내 활용사례에 대한 흐름을 크게 3단계로 구분하면 첫 번째는 주거환경개선을 위한 주민모임 전개시기(1990~1994), 두 번째는 주민주도의 주거환경개선 운동시작시기(1995~1997), 세 번째는 지자체 및 정부차원의 다양한 시도기(1998~현재)로 구분할 수 있음.

○ 주거환경개선을 위한 주민 모임 전개시기(1990~1994)

- 1980년대 종로구 가회동 북촌지역에서 제4종 미관지구와 보존지구 지정으로 인한 주거환경개선 제약을 해결하고자 종로북촌가꾸기회가 등장함.
- 종로북촌가꾸기회는 1991년 건설부 산하 정식 법인단체로 등록된 이후 1999년 서울시 건축미관심의제도 폐지와 북촌전통한옥보존 정책을 실시하는 데 큰 역할을 함.



[그림 3] 종로구 가회동 북촌한옥마을

○ 주민주도의 주거환경개선 운동 시작시기(1995~1998)

- 1996년 시민단체인 도시연대에서 '걷고 싶은 서울 만들기 운동'을 시작하고 같은 해 서울시는 푸른마을상 공모를 시작하여 마을공지를 활용해 꽃밭을 조성하는 주민참여와 마을만들기 행정에 대한 관심을 제고함. 그 외에도 '차 없는 거리 조성', '꽃길 골목 가꾸기' 등 작은 공간 단위의 주민주도형 주거환경개선 운동이 시작됨.
- 1998년 대구 삼덕동에서는 담장허물기 운동이 주민 개인의 작은 관심과 배려로 인해 시작되었고 이러한 개인의 노력과 의지가 지역주민이 함께 공감하는 지역 이슈로 확산됨으로써 주민참여 주거지 환경개선에 대한 새로운 가능성을 발견함.

○ 지자체 및 정부차원의 다양한 시도시기(1999~현재)

- 1999년 광주광역시 북구에서는 구청장의 강력한 의지와 실천이 동기가 되어 아름다운 마을만들기 사업을 시작하였으며 이를 통해 조례제정, 행정정비, 아름다운 마을만들기 지원센터 설립과 위원회 구성 등 지속적 마을만들기 사업을 이행하고 있음.
- 2000년에는 지속가능한 발전을 위한 중앙 정부차원의 움직임이 활성화 되면서 지속가능발전자문위원회를 구성하고 지역경제와 사회, 환경의 통합정책 수립, 지속가능한 국토·자연 관리체계 구축, 지속가능한 에너지·산업정책 수립, 국가와 지방의 지속가능발전 이행체계 구축 등 새로운 발전모델을 제시함.
- 2002년부터는 도시연대가 중심이 되어 서울시 녹색서울시민위원회의 재정지원으로 한평짜투리공간을 활용한 '한평공원만들기'가 이행되고 있음.
- 2003년 서울시는 녹색주차마을 사업시행 기본계획을 수립하고 자치구별 전담팀(Task Force Team)을 구성하여 대상지역을 선정하고 2004년부터 사업을 시행하고 있음.
- 2006년 금천구는 지역 환경개선을 위해 '문화마을만들기 사업'을 시책으로 정하고 마을만들기 기본계획과 시범사업 및 중장기 지원계획을 마련 중에 있음.



쓰레기가 방치되었던 자투리 공간 시화조각



담장주변 녹화 및 건강지압 보도설치

[그림 4] 광주광역시 북구 아름다운 마을만들기



차량과 보행공간을 구분하여 생활가로정비



담장허물기 및 CCTV 설치

[그림 5] 관악구 신림4동 녹색주차마을

3. 국내 마을만들기 진단 및 과제

- 국내 마을만들기 활용 사례에 대한 조사 결과, 우리나라의 마을만들기는 1990년대 초 지방자치 시작 이후 주민중심의 환경개선 운동 태동기를 거쳐 2000년대 이후 중앙정부를 비롯한 각 지방자치단체 마다 다양한 마을만들기를 전개하고 있는 도약기를 거치고 있음. 정확한 마을만들기 진단을 위하여 사례 분석관점을 '추진동기', '참여주체', '공공지원' 및 '성과'로 구분하여 진단함.
- 추진동기
 - 현재 마을만들기는 지역 문제 해결 및 주거환경 향상을 위하여 일부 주민 또는 행정중심의 공공사업으로 시도되다 보니 초기 추진주체의 의지에 따른 성과는 있으나 지역문제에 대한 지역사회 전반의 공감을 얻어내는 과정이 미흡하고, 이에 따라 마을만들기 필요성이 전반적으로 공유되고 있지 못함.
- 참여주체
 - 우리나라 마을만들기에 있어서 주민개인이나 시민단체가 주도하는 경우 자발적이고 적극적인 참여의지가 강하게 나타나는 반면, 행정이 주도하는 경우에는 강력한 사업추진과 더불어 관련부서 협력이 지원되는 장점 등이 있음. 그러나 지속적인 관점에서 지역에 대한 문제의식을 공유하기 위해서는 마을만들기를 목적으로 하는 주민협의회에 의한 추진이 필요하며 주민협의회와 행정을 중재하는 역할을 수행하는 지원그룹으로서 마을만들기 전문가 활용이 절대적으로 필요함.
- 공공지원
 - 국내 대부분의 마을만들기가 일시적인 공공지원 사업으로 진행되고 있어 지속적인 차원에서 주민참여 마을만들기를 지원할 수 있는 제도, 행정, 지원방안 등이 마련되어 있지 못함.
- 성과
 - 사업위주의 점적 개발에 의해 물리적 환경개선 장점이 있고 지역의 작은 공간 환경개선을 통해 이웃 커뮤니티를 형성할 수 있는 장점이 있으나 그 과정에서 주민의 참여와 관심을 유도할 수 있는 프로그램이 다양하지 못하고 물리적 환경개선사업과 함께 운영할 수 있는 비물리적 주민참여 프로그램이 취약한 한계가 있음.

<표 1> 마을만들기의 진단과 과제

분석관점	마을만들기 진단		마을만들기 과제
	장 점	단 점	
추진동기	◦ 거주지에 작은 관심 ◦ 문제해결형 사업추진	◦ 지역사회 공감 부족	◦ 마을만들기 필요성 공유 ◦ 분명한 목표 필요
참여주체	◦ 주민 개인 또는 공공시행 방식, 초기 강력한 추진	◦ 주민협의회 등 부재 ◦ 전문가 활용 미흡	◦ 주민조직 구성, 전문가 활용 ◦ 주체간 협력방식 개발
공공지원	◦ 일시적인 공공사업 지원 제도·행정지원 미흡	◦ 주민활동 지원, 공공사업 지원 등 지속적 지원	◦ 행정 및 예산지원 제도 마련 ◦ 전문가파견 및 사업연계 지원
성 과	◦ 물리적 환경개선 ◦ 지역 커뮤니티 자각	◦ 물적 환경 개선 중심 ◦ 비물적 프로그램 취약	◦ 주민참여 계획프로세스 강화 ◦ 커뮤니티 프로그램 보완

4. 서울시의 마을만들기 활용방안

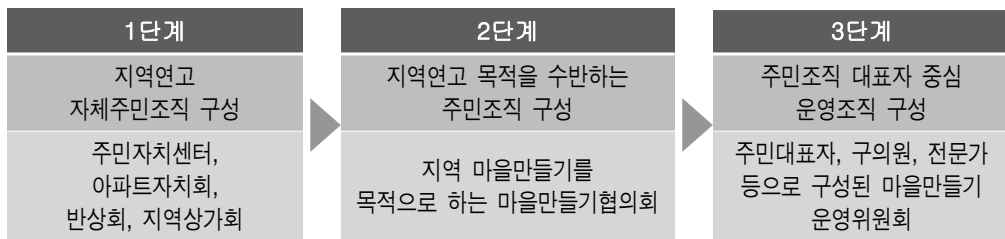
- 서울에서 마을만들기 활용방안은 국내사례에서 진단된 과제로부터 주민참여 주거지 환경 개선 수법으로서 마을만들기 활용을 돕기 위한 가이드라인 형태로 제시하고자 함.
가이드라인은 마을만들기 수행과정에 따라 '마을만들기 시작하기', '마을만들기 조직하기', '마을만들기 지원하기' 그리고 '마을만들기 지속하기' 순으로 구성함.

○ 마을만들기 시작하기

- 현행 개인적 관심이나 행정주도의 공공사업으로 시작한 마을만들기를 지역주민 공감과 참여 속에서 마을만들기를 시작하도록 유도하기 위해 마을만들기를 시작하는 단계에서 「마을환경 진단」 과 「마을만들기 목표와 실천전략」 수법을 제안함.
- 「마을환경 진단」 수법
지역주민과 관련 주체 등이 참여하여 마을환경을 진단하고 기초자료로 활용하는 수법임.
수행방식 : 전문가파견을 통한 주민워크숍 방식, 지역대학과 연계한 스튜디오 방식
수행방법 : 진단활동 준비하기 → 진단활동 수행하기 → 진단활동 내용 정리하기
활 용 : 지역미래상 및 실천전략 수립시 기초자료로 활용.
- 「마을만들기 목표와 실천전략」 수법
마을환경 진단 결과에 기초하여 지역주민이 마을의 장래 이미지를 공유한 후, 마을 환경 비전을 설정하고 이를 실현하기 위해 체계적인 전략을 수립함.

○ 마을만들기 조직하기

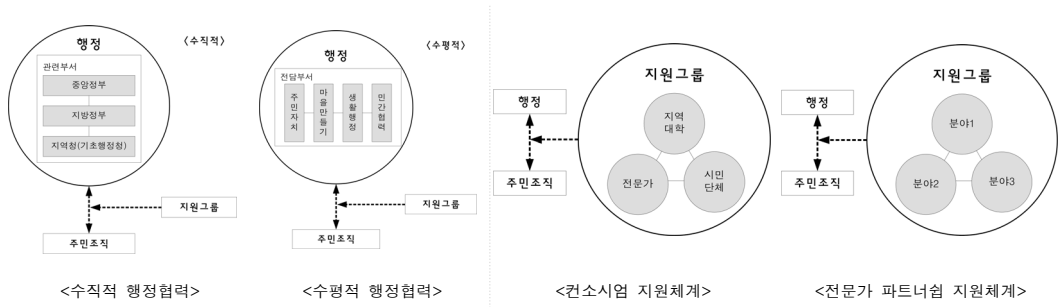
- 마을만들기라는 것은 주민 개인에 의해 만들어지는 것이 아니라 지역에 거주하는 지역주민이 함께 만들어가는 일련의 과정임. 따라서 주민에 의한 마을만들기를 작동시키기 위해 「마을만들기 주민조직 구성」과 「마을만들기 주체간 협력」 수법을 제안함.
- 「마을만들기 주민조직 구성」 수법
마을만들기의 경우, 1단계로 지역 반상회, 상인회, 주민자치회와 같은 자체 조직의 활용이 가능하며, 2단계로 마을만들기를 목적으로 하는 지역 마을만들기협의회의 구성과 활용이 필요함. 마지막 3단계로 다양한 여러 마을만들기주민협의회의 객관성, 민주성, 투명성을 주민 스스로 확보하기 위해 마을만들기 주민대표자, 행정, 전문가, 구의원 등으로 구성된 지역 마을만들기운영위원회를 만드는 것이 필요함.



[그림 6] 마을만들기 주민조직 구성 수법

- 「마을만들기 주체간 협력」 수법
마을만들기 주체간 협력은 마을만들기 주체의 기본구성방식, 행정협력 구성방식, 지원조직 구성방식 등으로 구분하여 제안함.
- 마을만들기 주체의 기본구성방식은 '행정'과 '주민조직' 그리고 '지원그룹'으로 구성되며 주민조직은 주민대표로 구성되어 개별 주민을 대표하고 행정의 카운트 파트너로서 역할을 수행함. 그리고 행정과 주민조직 간의 중재적 위치에 지원그룹이 있어 주민조직과 행정 연계 및 협의를 지원함.
- 행정협력 구성방식은 수직적 협력방식과 수평적 협력방식이 있음. 수직적 협력방식은 중앙정부, 지방정부, 기초행정청 등의 관련부서간의 수직적 협력체계를 통하여 마을만들기를 진행하는 방식(서울시, 녹색주차마을)이며 수평적 협력방식은 지방정부나 자치구내에 전담 부서를 개설하고 그 안에 관련 여러 팀을 구성하여 마을만들기를 수평적 협력체계로 진행하는 방식임(광주 복구, 아름다운 마을만들기).

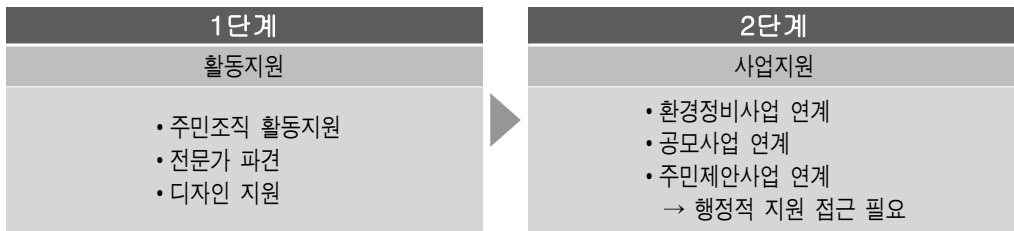
- 지원그룹 구성방식은 컨소시엄 지원체계방안과 전문가 파트너십 지원방식이 있음. 컨소시엄 방식은 지역대학, 전문가, 시민단체 등이 지원팀을 만들어 마을만들기를 지원하는 방식(금천구, 문화마을만들기)이며 전문가 파트너십 지원체계방안은 각기 다른 분야의 전문가들이 협력하여 마을만들기를 지원하는 방식임(서울시, 녹색주차마을).



[그림 7] 행정협력 구성방식 및 지원그룹 구성방식 개념도

○ 마을만들기 지원하기

- 마을만들기의 지원은 크게 주민 및 전문가 「활동지원」과 마을만들기 주민공모사업 및 지자체 환경정비사업 연계와 같은 「사업지원」으로 구분할 수 있음. 지속적인 마을만들기 전개를 위해서는 활동지원 방식이 중심이 되어야 함. 그러나 아직 마을만들기 도약기에 있는 우리 현실과 여건을 감안할 때 사업지원도 함께 적절히 지원될 필요가 있음.



[그림 8] 마을만들기 단계별 지원 개념도

○ 마을만들기 지속하기

- 서울시에서 현재 진행 중인 금천구 문화마을만들기사업, 서울시 녹색주차마을사업, 1마을1공원사업 등 다양한 주민참여 마을만들기사업을 지속적이고 체계적으로 지원 및 연계운영하기 위해 마을만들기조례(가칭)의 제정이 필요함.
- 마을만들기조례는 지방자치법 제15조에 의거 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙제정 등을

제외하고 서울시 자주조례로서 도입할 수 있으며 그 구성은 총칙, 마을만들기 계획, 마을만들기 운영, 마을만들기 지원 등의 내용으로 구성할 수 있음.

5. 정책제언

- 서울시 마을만들기 운영기본계획 수립
 - 서울시는 마을만들기 운영기본계획을 수립하여 현재 다양한 형태로 여러 부서에서 진행되고 있는 마을만들기 관련 사업을 서울시 전체의 종합적 차원에서 중·장기적으로 운영할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있음.
 - 마을만들기 운영기본계획의 역할은 지자체 차원의 주민참여 주거지 환경개선 지원, 사업 및 수법으로서의 그 역할을 하며, 또한 마을만들기 운영기본계획은 물리적 도시관리계획과 비물리적 커뮤니티 형성계획 간의 중간적 위상을 갖도록 수립할 필요가 있음.
- 서울시 마을만들기조례(가칭) 제정
 - 서울의 주민참여 주거지 환경개선 수법으로서 마을만들기 정책의 도입 및 활용에 대한 선언적 의미로서 그리고 서울시의 여러 마을만들기사업간의 연계운영 및 지속적인 공공지원, 지역단위 마을만들기 종합계획 수립 등을 위한 근거로서 서울시 마을만들기조례(가칭)를 제정할 필요가 있음.
- 서울시 마을만들기 가이드라인의 마련 및 활용
 - 서울시 마을만들기 가이드라인을 마련하여 서울시, 자치구 및 주민자치센터의 관련 공무원과 시민단체 및 마을만들기에 참여하는 주민들이 쉽게 참고하여 활용할 수 있도록 할 필요가 있음. 그 구성과 주요 내용은 마을만들기의 전개 순서에 따라 다음과 같이 구성할 수 있음.
 - 마을만들기 전개 초기에 주민참여 주거지 환경개선 필요성에 대한 공동인식을 동기화하기 위해 「마을환경 진단」과 「마을만들기 목표와 실천전략」 수법을 활용함.
 - 마을만들기 추진 주체의 구성은 기본적으로 행정, 주민 및 지원그룹으로 구성하고 이 기본구성에서 행정협력은 지역여건에 따라 수직적·수평적 협력체계를 구성하는 「행정협력 구성방식」을, 지원그룹 구성방안은 컨소시엄 형태 또는 전문가 파트너십 형태의 「지원그룹 구성방식」을 활용함.

- 공공은 마을만들기 촉진을 위해 주민조직에 대한 「활동지원」과 지역 내 타사업과 연계하여 지원할 수 있는 「사업지원」을 적극적으로 모색하여 활용함.
- 주민참여 마을만들기의 지속적인 운영을 위해 행정조직간 협력, 전문성 강화를 위한 행정조직 개선, 마을만들기 지원을 위한 지원조직 및 센터 등의 구성 등 「열린 자치행정」을 이행함.

목정훈 | 서울시정개발연구원 연구위원
02-2149-1047
jhmok@sdi.re.kr