

한국 도시공동체운동의 전개과정과 협력형 모델의 의미

정규호

모심과살림연구소 연구실장, 행정학 전공
ecosociety@hanmail.net

- I. 머리말
- II. 도시화와 도시공동체운동
- III. 우리나라 도시공동체운동의 흐름과 특성
- IV. 새로운 도시공동체운동과 '협력형' 모델의 등장
- V. 사례를 통해 본 시사점과 과제
- VI. 맺음말

이 연구는 2010년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화 사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행되었음(NRF-2010-330-B00216).

I. 머리말

바야흐로 도시공동체운동의 ‘새로운’ 시대가 도래하고 있다. 그동안 도시를 공동체적으로 만들기 위한 노력이 없었던 바는 아니지만, 작년 10월 26일 재보선을 통해 서울시를 책임지게 된 박원순 서울시장의 등장 이후 도시공동체운동은 도시정책과 도시사회운동에서 핵심적인 과제로 자리 잡아가고 있다. 서울시는 지금 뉴타운과 재개발, 초고층형 재건축을 중심으로 한 기존의 도시계획 및 개발 방식에 대응한 새로운 패러다임으로서 ‘마을공동체 만들기’를 적극 추진하고 있으며, 서울의 각 지역과 마을 단위에서 풀뿌리운동, 주민자치운동, 생활협동운동, 마을만들기운동 등을 펼쳐온 시민사회 영역의 사람들도 이런 변화된 흐름에 관심을 갖고 참여하고 있다.

수위(首位) 도시로서 서울이 가지고 있는 위치와 영향력을 고려할 때 인구 천만의 거대도시¹⁾ 서울에서 시도하고 있는 이런 변화들은 앞으로 우리나라 도시 전반의 정책과 운동영역에 상당한 영향을 미칠 전망이다. 서울시의 도시공동체운동이 서울시만의 경험이 될 수 없는 만큼 시공간적으로 확장된 인식을 가지고 이런 노력들에 담긴 의미와 과제를 찾을 필요가 있다.

본 연구는 이런 현실에 주목해서 우리나라 도시공동체운동의 흐름과 특성들을 사회공간적인 맥락에서 종합적으로 살펴보고, 근래에 새롭게 나타나고 있는 협력형 도시공동체운동이 가지는 의미와 시사점들을 서울시보다 앞서 경험한 경기도 안산시와 수원시의 실천 사례를 통해 살펴보고자 한다.

도시공동체운동에 대한 이와 같은 연구가 가지는 의미는 다음과 같다.

우선, 도시공동체운동과 관련한 기존 연구가 적지는 않으나 대부분 개별 사례들을 분석하고 소개하는 데 그치고 있어 해당 사례가 가지는 사회공간적 맥락들을 충분히 조명하지 못한 한계가 있었다. 이 점에서 이 글에서는 우리나라의 ‘도시화(urbanization)’ 과정과 연계하여 도시공동체운동의 전개과정과 특성들을 살펴보고자 한다. 도시화는 사회경제,

1) 2011년 기준 서울시 인구는 1,052만 명으로 우리나라 총 인구 4,977만 9,000명의 21%를 차지하고 있다.

공간구조, 생활양식 전반의 총체적인 변화를 만들어내며, 이 과정에서 도시민들은 자신들의 삶과 밀착된 환경의 변화에 적응하고 대응하면서 필요를 충족시키고 당면한 과제들을 해결해왔다. 도시공동체운동은 그 대표적인 예라 할 수 있다. 따라서 주체와 맥락의 상호 작용 과정으로서 도시공동체운동의 흐름과 성격을 시대별로 살펴보는 것은 우리나라 도시화 과정이 도시민들의 삶의 양태에 미친 영향을 가능해보는 데 의미가 있을 것이다. 그리고 이런 접근 방식은 도시 문제해결을 위한 대안을 정책관료나 전문가가 아닌 도시 생활인의 눈높이에서 찾아가는 데도 도움을 줄 것이다.

또한 기존 연구에서는 도시공동체운동을 이론적 맥락에서 규범적으로 다루는 경향이 적지 않아 우리나라의 현실적 조건 속에서 등장한 도시공동체운동의 특수성과 실천성을 충분히 드러내지 못했다(조명래, 2003). 이 점에서 본 연구는 우리나라 도시화 과정이 가진 시대적 조건과 과제들이 도시공동체운동의 한국적 특성으로 연결되는 부분을 좀 더 구체적으로 살펴보고자 한다. 기존의 도시화 과정과 문제해결 방식에 대한 반성적 평가를 통해 도시공동체운동이 다시 주목받고 있는 이유와 도시공동체운동의 새로운 유형으로서 협력형 모델이 등장하게 된 배경도 시대적 흐름에 대한 종합적인 진단과정에서 분명히 드러날 수 있을 것이다.

한편, 본 연구에서는 논의의 대상을 전국 단위로 넓히기보다는 도시화가 가장 압축적으로 이루어진 수도권 지역에 맞추고 사회공간적 변화와 도시공동체운동과의 상호 관계와 흐름 및 특성들을 살펴보고자 한다.

II. 도시화와 도시공동체운동

1. ‘도시’와 ‘공동체’의 관계와 도시공동체운동에 대한 관심

근대성의 표상인 ‘도시’와 전근대성을 상징하던 ‘공동체’ 사이에는 개념적으로 적지 않은 긴장이 있다. 근대적 도시를 탄생시킨 도시화 과정은 (전통적) 공동체의 해체와 함께 일차적(자연적, 친족적) 관계를 이차적(공식적, 기능적) 관계로 대체해왔기 때문이다.²⁾

물론 도시화에 따른 관계 변화에 대한 평가는 공동체에 대한 인식의

차이만큼 다양하다. 공동체를 억압적·퇴행적·폐쇄적인 것, 즉 부정적으로 바라보는 입장에서는 도시화로 인한 전통적 관계의 해체와 익명성의 등장이 사람들의 자유로움과 활력을 주는 기반이 된다고 본다. 반면에 소속감·연대감·정착성·공공성 실현의 바탕으로서 공동체를 긍정적으로 바라보는 입장에서는 도시화에 따른 공동체적 가치와 질서의 붕괴는 단절과 소외, 무질서와 갈등 같은 부작용을 낳는다고 보고 있다(김구, 2008: 67). 또한 도시와 공동체의 상관관계와 관련해서 도시화로 인한 높은 인구밀도가 사람들 간의 경쟁과 이기주의를 심화시킨다고 보는 입장이 있는가 하면, 다른 한편에서는 이것이 대면적 접촉의 빈도를 높여서 공동체 형성의 가능성을 높여준다는 주장도 있다(Kasarda and Janowitz, 1974: 329; 최병두, 2008: 234).

관련해서 본 연구에서는 도시공동체운동을 ‘근대적 도시화 과정이 만들어낸 부작용들을 치유하고 극복하기 위한 목적을 가지고 도시화가 만들어낸 조건과 바탕 위에서 공동체적 삶의 원리를 새롭게 재구성하기 위한 의도적 노력’으로 보고 있다. 즉, 전통적 공동체의 단순한 복원이 아니라 시대적 맥락과 조건에 맞는 공동체 모델을 만들어가기 위한 ‘운동’적 의미로서 도시공동체에 주목하고 그 역할과 가능성들을 찾아보려는 것이다.

마침 요즘 들어서 공동체에 대한 이론적 규명이나 공동체운동에 대한 규범적 접근을 넘어서 현실의 도시를 사회공간적으로 재구성하기 위한 실천적 과제로서 도시공동체운동에 대한 관심이 높아지고 있다. 도시공동체운동이 ‘새삼스레’ 주목받는 이유는 삶터와 일터가 분리되고 이웃관계가 단절된 상태에서 거주지를 계속 옮겨 다녀야 하는 표류하는 삶이 도시민들에게 주는 피로감과 불안감이 한계에 이르렀기 때문이다. 지역과 이웃에 정을 붙이고 살아가고자 하는 도시민들의 높아진 열망이 도시공동체에 대한 다양한 기대로 연결되고 있는 것이다.

물론 도시화가 급속하게 진행되던 당시만 해도 도시는 상향식 이동을 위한 기회의 공간이었고, 그만큼 개별적 선택의 폭도 넓어서 영세 서민들의 집단거주 지역을 제외하고는 공동체에 대한 관심이나 기대는 별로

2) 대표적으로 도시사회학자 루이스 워스(Louis Wirth)는 현대 도시를 ‘이질적인 개체들이 조밀하게 모여 사는 곳’으로 보고, 높은 인구밀도로 물리적 접촉은 높아져도 사회적 접촉은 소원해진다고 주장한 바 있다. Louis Wirth, “Urbanism as a Way of Life,” *American Journal of Sociology*, Vol. 44(1938), p. 7.

표1-도시공동체에 대한 다양한 기대들

구분	내용
심리적 측면	안정과 신뢰감 형성
사회적 측면	상호 부조의 연결망 형성
경제적 측면	생활재와 공공재의 공동생산
정치적 측면	참여를 통한 학습과 민주주의 역량 형성

없었다. 도시에서 직장이나 학교, 환경, 투자 등 다양한 이유로 거주지를 선택하고 수시로 이동하는 것은 일반적인 현상이었다. 하지만 시간이 지나면서 도시의 사회경제와 공간적 구조의 변화와 함께 거주지 이동에 따른 선택의 자율성이 점점 줄어들고 비용은 갈수록 높아지기 시작했다. 여기에다 압축적인 도시화 과정에서 경쟁과 속도에 지친 사람들과 함께 개인이나 가족 단위에서 해결하기 어려운 과제들도 늘어나면서 대안으로서 도시공동체에 대한 관심이 높아지기 시작했다. 자신들이 살고 있는 지역에 보다 밀착해서 이웃과 함께 더불어 살아가기 위한 공동체적 모델들을 도시 속에서 찾고 만들어보자는 움직임이 다양하게 나타난 것이다.

2. 우리나라 도시화의 특성과 도시공동체운동

우리나라의 도시화는 정치·경제·사회적으로 거대한 구조 변동 속에서 이루어진 만큼, 도시민들이 당면해야 했던 충격과 부담 또한 더욱 클 수밖에 없었다.

근대 초입단계였던 1910년에서 1950년대까지는 정치사회적 격변기와 맞물려 대규모 인구가 도시로 이동했다. 일제강점기에는 토지조사사업과 일본인 및 친일지주의 토지 강탈 등으로 농촌을 이탈한 농민들(빈농, 소작농)이 도시 주변으로 이주해 움막 또는 토막으로 불리는 거주지를 마련했으며, 광복 후에는 귀환한 해외 동포들과 농촌에서 일자리를 찾아 나선 사람들이 도시로 이주했다. 이후 발생한 한국전쟁으로 삶을 떠난 피난민들은 대규모로 서울을 비롯한 대도시로 이동하여 도심에 판자촌을 형성하기도 했다(정건화, 1986; 윤종주, 1991).

한편 1960년에서 1970년대 사이에는 본격적인 근대화·산업화가 만들어진 경제구조의 급속한 변화과정에서 대규모의 이농(離農) 사태가 발생

하였고³⁾, 이촌향도(離村向都)한 사람들이 도시 변두리의 판자촌(달동네)에 정착하기 시작했다.⁴⁾

이처럼 시간 압축적으로 거대하게 전개된 사회경제적 구조변동 과정에서 발생한 귀환인, 월남민, 이농민들이 한꺼번에 대규모로 유입되면서 전개된 우리의 도시화 과정은 필연적으로 전통사회와의 급격한 단절을 동반할 수밖에 없었고, 도시기반 시설이 미비한 상태에서 도시민들의 삶은 열악할 수밖에 없었다. 이것은 단계적 성장과정을 거쳐 온 영미권 선진 자본주의국가들의 도시화 과정과는 그 규모나 속도 면에서 분명히 차이가 있는 것으로, 우리가 경험한 경제사회, 공간환경, 생활양식의 급격한 변화만큼 그 속에서 살아온 도시민들의 삶의 양태도 역동적일 수밖에 없다. 본 연구에서 도시공동체운동이 가진 의미와 역할을 우리나라 도시화의 성격과 흐름 속에서 연결시켜 살펴보려는 이유도 이 때문이다.

여하튼 우리의 도시화 과정이 만들어낸 전통적 관계의 급속한 해체와 거대한 인구이동을 동반한 구조적 변화들은 도시에서 살아가는 사람들로 하여금 ‘정체성’과 ‘정착성’을 핵심적인 과제로 부각시켰고, 이에 대해 개인적인 차원을 넘어서 집합적 대응을 통해 해결해야 할 필요성 또한 클 수밖에 없었다. 결국 도시화로 인한 관계의 단절과 파편화의 흐름 속에서 도시민들이 당면한 삶의 문제와 필요들을 상호 협력적인 관계 맺음을 통해 해결하고자 하는 의도적인 노력을 도시공동체운동으로 볼 때, 우리나라 도시화 과정이 만들어낸 충격과 변화만큼 도시 속 공동체운동이 가지는 의미와 역할도 클 수밖에 없었다. 다만 도시민들의 공동체적 대응 양식은 도시화가 만들어낸 환경 변화와 그 속에 살아가는 도시민들의 필요에 따라 다양하게 나타나게 된다.

3) 1962년의 경제개발 5개년계획을 통해 본격화된 산업화 과정을 뒷받침하기 위해 정부는 산업노동자들의 임금 인상분을 저곡가 정책과 외국 농축산물 대량 수입 조치로 대체하는 조치를 취했고, 그 결과 농촌의 붕괴는 더욱 가속화되었다. 농촌인구는 1960년대에 전체 인구의 64.2%였던 것이 1980년도에는 절반 수준인 32.6%로 감소했다.

4) 진정한 의미의 도시화는 1960년부터이며, 이때부터 단순한 인구이동의 차원을 넘어 도시 속에 고용기회가 창출되고 도시적 생활양식과 가치관이 나타나기 시작했다. 윤인진, 「한국의 도시와 지역공동체의 변화와 전망」, 『한국사회』 제2집(1999), 207쪽.

III. 우리나라 도시공동체운동의 흐름과 특성

1. ‘적응형’ 도시공동체운동(1960-1970년대)

근대적 의미에서 우리나라 도시공동체의 원형은 이른바 ‘달동네’⁵⁾로 불리는 도시 빈민들의 집단주거지(불량촌)에서 발견할 수 있다.

농촌에서 올라온 사람들과 도심에서 쫓겨난 사람들이 모여 사는 달동네는 이름처럼 산동성이나 산비탈에 위치한 가난한 사람들의 집단거주 지역이다. 도시로의 대규모 인구 유입에 따른 주거 수요가 폭증하는 가운데 상대적으로 경제적 여건이 취약한 사람들이 지가가 저렴한 고지대를 찾아 삶의 거주지를 마련하면서 형성된 곳이다.

그런데 바로 이곳에서 자구적(自救的) 공동체가 등장하였다. 열악한 주거환경 속에서 비슷한 처지의 이웃들과 동질감을 바탕으로 공동체적 관계를 형성함으로써 전통적 관계의 단절이 가져다주는 ‘고독감’과 새로운 환경에 대한 적응에 따른 ‘부담감’을 해결하고자 한 것이다.⁶⁾ 경제적으로 열악한 데다 저학력에 기술력 부족으로 도시 내에서도 비공식부문에서 임시노동에 종사하는 사람들이 많아 상부상조는 생존을 위해서도 필요했다. 따라서 당시의 공동체는 가치나 규범보다는 비공식적 연결망을 통해 생활의 필요를 해결하는 차원에서 이루어졌다(박재규, 1985; 임경수, 2002).

달동네는 삶의 고달픔과 함께 희망이 공존하는 곳이었다. 사람들은 이곳을 삶의 정착지가 아니라 보다 안정된 도시적 삶을 향해 거쳐 가는 정거장으로 생각했다. 높은 교육열에서 보듯이 이곳 사람들은 가난의 대물림을 끊고자 열심히 노력하였다. 이 점에서 달동네로 불리는 우리나라

5) ‘달동네’라는 말의 어원에 대해서는 여러 가지 설이 있다. ‘하늘 가까이 높은 곳에 있어 달을 보기 쉬운 곳’, ‘전기시설이 없어 밤에 달빛이 대신하는 곳’, ‘아침 일찍 일터에 나갔다 달이 뜬 밤중에 집으로 돌아오는 사람들이 모여 사는 곳’이라는 주장에서부터, 성북구 하월곡동을 취재한 외국 기자가 월곡(月谷)을 Moon Valley로 소개한 것이 계기가 되었다는 주장까지 다양하나 달동네라는 말 속에 담아내고자 했던 의미는 큰 차이가 없다.

6) ‘달동네는 전형적인 수평적인 커뮤니티 구조를 가지고 있다. [...] 엄히고실킨 달동네 안에서는 이웃의 경조사가 빠르고도 자연스럽게 전해진다. 그만큼 이웃과의 관계 형성이 쉽고도 깊을 수밖에 없다.’ 유태웅, 「미아리 달동네가 사라지고 있다」, 《오마이뉴스》, 2006년 12월 7일자.

표2-슬럼가와 달동네의 특성 비교

구분	서구 도시의 슬럼가	우리나라 도시의 달동네
내용	<ul style="list-style-type: none"> · 도심에 있는 우량 주거지의 노후화, 불량화 결과로 형성 · 사회적 배제자와 부적응자, 이탈자의 집단 거주지로 변모 	<ul style="list-style-type: none"> · 인구 급증과 도시기반시설 미비로 처음부터 무허가 불량 정착촌 형성 · 높은 성취동기를 가진 사람들이 상호 부조와 공동체적 유대감 형성

라의 불량촌은 사회적 일탈행위나 범죄자가 많은 서구 도시의 슬럼과는 다른 특징을 가지고 있었다(하성규, 1998).

한편 상대적으로 가난한 사람들이 모여서 자구적 공동체를 형성한 곳들을 중심으로 이들의 자활과 자립을 돕기 위한 ‘운동적’ 노력이 나타났다. 많은 사회운동가·종교인·예술가들이 달동네를 도시공동체운동의 근거지로 삼아 주민들을 대상으로 교육·복지·문화·예술 등의 활동을 하였다. 1960년대 말부터 서울 산동네와 하천변 판자촌에서 주민들을 조직하여 도시빈민운동이 시작되었고, 생산공동체운동, 신탁운동 등 다양한 공동체적 실험들이 시도되었다. 사회경제적 약자들이 도시민으로서 살아갈 수 있도록 지원하기 위한 이런 노력들을 ‘적응형’ 도시공동체운동이라 부를 수 있다. 그리고 이런 도시 속 공동체들은 이후 전개되는 도시 재개발 과정에서 주민들이 자신들의 삶을 지키기 위한 저항의 기반으로 작용하게 된다.

2. ‘저항형’ 도시공동체운동(1980년대)

우리나라의 도시화는 대규모로 사람들을 도시로 불러 모았지만 안정적으로 정착할 수 있는 기회나 기반은 만들어 놓지 못했다. 오히려 도시공간 규모의 확장과 공간개발 과정은 경제적 여력이 없는 사람들을 끊임없이 도심에서 도시 바깥으로 떠밀어냈다.

한국전쟁 후 청계천변 등 서울 도심의 판자촌에 모여 살던 사람들은 1960년대부터 시작된 이른바 무허가 불량촌을 철거하는 과정에서 주위 고지대로 이동하였으며, 1970년대부터는 본격적인 도심 재개발 과정에서 봉천동·신림동 등 도심 외곽으로 이동하게 되고, 그 이후에는 대도시 근교 비닐하우스촌이나 성남·부천·원미동 등 도시 외곽으로 밀려나게 되었다. 서울의 경우 도시 빈민 주거지역의 철거 작업은 시작한 지

40년 만인 2004년에 상도동 달동네 철거까지 이어졌으며, 이 과정에서 도시 서민들의 땀과 눈물과 정이 녹아 있던 도시공동체의 초기 원형들은 사라져갔다.⁷⁾

하지만 도시 미화와 주거환경 개선을 명분으로 한 재개발사업에 대해 해당 지역주민들이 그냥 순응하지는 않았다. 1980년대 이후 도시 빈민들의 집단거주 지역에 대한 강제 철거에 대항하여 저항운동이 거세게 일어났다. 특히 기존에 공동체적 이웃관계를 긴밀하게 유지했던 지역들을 중심으로 자신들의 삶을 지키기 위한 적극적인 노력들이 나타났다(신명호, 2000). 거주 생활공간의 강제적 해체과정에서 주거 생존권을 지키기 위한 이런 노력들을 ‘저항형’ 도시공동체운동이라 부를 수 있으며, 1980년대 중반 이후에는 사회민주화 운동의 흐름과 연결되기도 했다.

3. ‘방어형’ 도시공동체운동(1990년대)

1980년대 말에서 1990년대에 이르면서 도시를 둘러싼 정치·경제·사회적 환경에도 상당한 변화들이 나타났다. 1987년 민주화를 통한 시민사회의 폭발적 성장과 1990년대 들어 본격화된 대중소비 사회의 도래, 그리고 지방자치 시대의 등장은 도시민들로 하여금 삶의 질에 대한 관심과 참여에 대한 욕구, 자치에 대한 권리 의식들을 높여주었다.

이 과정에서 도시민들 스스로 자신들의 생활세계를 지키고 가꾸기 위한 생활 밀착형 운동들이 등장하였다. 이른바 ‘방어형’ 도시공동체운동으로서, 비슷한 생활권에서 이해관계를 같이하는 사람들이 중심이 되어, 생활인으로서 권리(생활권)를 스스로 지키고 협력을 통해 해결하려는 노력들이 나타난 것이다.

이것은 도시의 빈민들이 주체가 되어 주거 생존권 문제를 해결하고자 했던 기존의 운동과는 달리 도시의 중산층까지 참여하여 쓰레기나 소음, 교육, 환경 등 삶의 질과 밀접한 생활 속 문제들을 가지고 활동들이 펼쳐졌다. 1990년대 들어 등장한 아파트 공동체운동은 그 대표적인

7) 전면철거 방식의 도시개발은 마을공동체 해체는 물론 도시경관의 획일화, 역사와 문화의 상실 등으로 정체성 없는 도시공간을 만들어버렸다. 이창호, 「마을공동체 만들기 현황과 향후 과제」, 국회입법조사처, 『이슈와 논점』 제436호(2012), 1쪽.

예로서, 주거공간으로서 도시 아파트가 가진 한계를 넘어서 이웃관계의 회복과 생활환경 개선 및 주민 권리 보호를 위한 활동들이 나타났다(임석희 외, 2003). 지방자치시대의 부활과 함께 공공 및 상업시설들의 입지가 주는 부정적 영향으로부터 자신들의 생활환경을 지키기 위한 지역주민들의 조직화된 운동들도 1990년대 들어 다양하게 나타났다. 부천의 담배자판기 철거운동(1992), 서울 상계동의 쓰레기 소각장 건립 반대운동(1993), 일산 지역의 리브호텔 반대운동(1999) 등은 그 대표적인 예이다.

4. ‘창조형’ 도시공동체운동(1990년대 후반)

1990년대 후반에 들어서 세계화에 따른 개방경제 체제의 충격이 도시민들의 삶에 심대한 영향을 주기 시작했다. 1997년 IMF 관리체계를 맞은 경제위기 상황은 도시 서민은 물론 중산층의 삶 자체를 바꿨었다. 결국 부실한 사회경제적 안전망 속에서 도시 중산층의 붕괴는 고용과 복지 같은 삶의 문제를 해결하는 데 도시공동체의 역할을 새롭게 찾게 되었고, 국가의 관료체계나 시장의 자유경제체계와는 다른 가치로 작동하는 대안적 모델을 만들기 위한 ‘창조형’ 도시공동체운동이 주목받기 시작했다. 생활협동조합운동, 지역화폐, 자활공동체운동 등 민간영역에서 시도되어왔던 다양한 노력이 사회적으로 주목받게 된 것도 이때부터다.

한편 이외는 별도로 지역의 구체적인 생활 단위를 공동체적인 방향으로 바꾸고자 하는 창조적 노력들이 이른바 ‘○○만들기’라는 이름으로 나타났다. 1990년대 중반부터 담장허물기 운동, 마을도서관 만들기, 친환경주차장만들기 등이 ‘지역, 마을, 동네’와 같은 생활 현장과 밀착되어 다양하게 펼쳐졌다. 이것은 계획이나 정책 또는 운동의 대안적인 실천영역으로 미시적인 단위들이 주목받게 되었음을 말해주는 것이다. 이후 민간 차원에서 ‘운동’으로 진행되어오던 마을만들기운동은 2000년대 들어 정책과 제도의 뒷받침을 받으면서 구체화된 ‘사업’의 형태로 나타났다.⁸⁾ 지역주민들의 정주의식과 공동체성을 높이기 위해 2004년부터 본격화한 마을만들기 사업은 이후 ‘살기 좋은’이란 수식어를 달고 전국 단위에서

8) 따라서 ‘만들기’라는 말의 의미도 초기에는 주로 운동적 목적의식을 담았었다면 이후에는 제도적인 차원에서 정책과 계획의 특성을 담는 것으로 확장되었다.

도시만들기, 지역만들기를 위한 사업들이 다양하게 진행되었다.

여기에는 기존의 관 주도형 하향식 지역개발, 하드웨어 중심의 물리적 공간개발 방식이 가진 문제점을 극복하기 위한 새로운 모델이 필요하다는 인식들도 중요하게 작용했으며, 따라서 해당 지역에 살고 있는 사람들의 참여를 바탕으로 삶의 질을 높이고 사람과 장소가 균형 있게 발전할 수 있는 방안들을 찾아 다양한 활동이 펼쳐졌다.

이처럼 보다 적극적으로 도시의 생활공간 속에 공동체적 가치와 질서를 새롭게 실현하려는 ‘창조형’ 도시공동체운동은 해당 지역에서 계획을 가지고 부문과 영역의 경계를 넘어 사람과 자원을 조직하여 공동체적 가치와 질서를 실현하고자 한다는 점에서 기존의 주어진 생활공간 단위에서 공동체적 가치를 지키거나 실현하고자 했던 공동체운동 방식과는 차이가 있다. 그러나 새로운 영역을 만들고자 했던 노력들이 성과를 거두기에는 한계도 있었다. 종합적인 전망을 가지고 지역사회와 밀착해서 자원을 조직하고 경제적 대안을 만들어가는 전략들이 필요했다.

한편 국가 중심적 지역개발에서 공동체 중심의 지역발전으로 정책적 전환을 모색하는 차원에서 추진되었던 마을(도시)만들기 사업은 행정의 제도적 관성 극복과 민간의 역량 강화가 충분히 이루어지지 못했다(김재경, 2010: 5). ‘주민참여적 마을(도시)만들기’라는 목표와는 달리 현실에서는 행정과 전문가, 그리고 조직화된 집단들의 역할 비중이 큰 상태에서 해당 지역주민들 각각의 실질적인 참여는 제한적이었고, 그나마도 의사 결정 이후 실행단계에서 이루어지는 경우가 많았다. 도시 문제의 실질적 당사자이자 주체인 지역주민들의 눈높이에서 도시공동체운동을 새롭게 이해하고 접근하는 노력이 필요하다.

IV. 새로운 도시공동체운동과 ‘협력형’ 모델의 등장

1. 도시공동체운동에 대한 새로운 모색

노무현 정부 들어서 다각적으로 추진되었던 ‘만들기’ 사업들은 공동체 형성이라는 목표 설정에도 불구하고 ‘사업’ 중심적인 내용과 ‘성공’ 중심적인 추진 방식으로 인해 한계를 보였다. 결국 현장과 일상 속에서 도시공동

체운동이 뿌리내릴 수 있도록 하기 위해서는 생활인의 눈높이로 ‘사람’과 ‘관계’, ‘과정’을 종합적이면서도 섬세하게 다루는 것이 중요하다는 것을 확인하게 되었다.⁹⁾ 지역에서 살아가는 생활인들이 당사자이자 주체가 되어 생활의 구체적인 필요를 조직하고 관계를 맺어나가기 위해서는 운동과 제도의 양식과 상호 관계에 대한 변화를 통해 도시공동체운동의 새로운 접근이 필요하다는 것이다.

도시공동체운동의 새로운 전망은 각 부문과 영역의 경계를 넘어서 종합적인 노력을 통해 가능하다. 예를 들어 ‘공동체적 가치의 실현’은 지역사회 구성원들 간의 ‘관계의 지속성’을 통해 이루어지며, 이것은 결국 지역주민으로서 ‘삶의 정착성’이 높을 때 가능하다는 점에서, 주거 이동성이 특히 높은 우리나라 현실에서¹⁰⁾ 주민들의 정착성을 높이는 것은 도시공동체의 활성화에 핵심 과제일 수밖에 없다. 정주체계의 불안정성은 곧바로 사회공간적인 상실감으로 연결된다는 점에서, 공간과 사회·경제적인 측면에서 사람들의 ‘생활’과 ‘장소’와 지향하는 ‘가치’가 서로 밀착되도록 하기 위한 종합적이고 새로운 접근이 필요하다.

우선 공간적인 측면에서 거주민들을 몰아내는 전면 철거형 정비사업과 개발 방식은 반드시 개선될 필요가 있다. 즉, 주택의 양적 공급 확대를 통한 시장 안정화에 목표를 두고 사유재산권(소유권)에 기반해서 사업성 위주로 진행해오던 도시개발 방식에 대해 패러다임 차원의 전환이 필요하다. 그리고 이를 위해서는 기존의 제도적 관성으로부터 혁신을 통한 공공영역과 민간영역의 노력이 새롭게 만날 필요가 있다. 이와 관련해서 우리의 도시 현실에서 제도적 혁신의 폭과 깊이는 인사권, 재정권, 각종 인·허가권과 도시계획 관련 권한 등 강력한 권한을 가진 단체장의 관심과 의지에 따라 크게 달라질 수 있다는 점도 중요하다. 2000년대 중반 이후 지방선거를 통해 선출된 단체장과 시민사회 민간영역 간의 협력적 관계가 활발한 곳에서 도시공동체운동에 대한 새로운 모색들이 나타나고 있는 것은 주목해볼 필요가 있다.

9) 일본의 마을공동체 만들기인 ‘마치즈쿠리(まちづくり)’에서도 정부의 거시적이고 피상적인 ‘새의 눈’이 아니라 시민이 생활 속에서 체험하고 느끼는 ‘개미의 눈’이 필요하다고 강조한다. 이창호, 앞의 논문, 3쪽.

10) 우리나라에서 읍·면·동 경계를 넘어서 한 해 동안 이사하는 인구비율(이사율)은 20% 내외로, 유럽(2%)은 물론 일본(4.7-7%), 대만(7%), 미국(12%) 등에 비해서도 매우 높은 편이다. 이종수, 「공동체와 마을만들기」, 이종수 편, 『한국사회와 공동체』(다산출판사, 2008).

한편 공간개발 방식의 변화 못지않게 주민생활의 정착성을 높이기 위한 사회경제적 전략도 중요하다. 이것은 기존의 도시개발이나 도시공동체운동에서 상대적으로 소홀히 다루어졌던 영역으로, 근래에 들어 사회경제적 불안정성과 양극화 문제가 도시민들의 삶을 크게 위협하고 있는 상황에서 주목할 부분이다. 즉, 도시민들이 필요로 하는 사회경제적 과제들을 협동을 통해 해결하거나 공동으로 생산해내는 것이 도시공동체의 역할로서 중요하다는 것이다. 그리고 이와 관련해서 2007년 사회적기업육성법 제정, 2010년 소비자생활협동조합법 개정, 2011년 협동조합기본법 제정 등으로 다양한 방식의 대안경제 모델의 실험이 가능하게 된 점도 도시공동체의 새로운 역할들을 만들어가는 데 영향을 줄 전망이다.¹¹⁾

또한 참여의 조직화와 공동체 형성은 동시에 이루어질 수밖에 없는 밀접한 상관관계를 가지고 있다는 점에서 도시공동체의 실질적 당사자이자 주체인 지역주민들의 자발적이고 적극적인 참여를 위한 세밀한 준비와 기획이 필요하다. 관련해서 지역 생활권 세부 단위별로 다양한 풀뿌리 네트워크들을 조직하고, 이것을 기반으로 다양한 참여과정을 만들어나갈 필요가 있다. 지역주민들이 네트워크 형태로 참여하는 것은 개별 참여로 인한 역량의 한계를 극복할 뿐만 아니라 상호 소통을 통한 의사결정의 질을 높이고 민관 파트너십을 매개하고 촉진하는 데 그 효과성이 높다(정규호, 2007).

결국 도시공동체운동의 새로운 전개는 ‘공간’과 ‘사회’, ‘경제’ 영역을 함께 아우르는 종합적인 접근을 통해 이루어질 필요가 있으며, 이것은 다양한 주체의 협력적 노력을 통해 가능하다(Smock, 1997).

11) 1990년대에도 빈민운동과 노동운동의 새로운 길로서 생산협동조합에 대한 실험들이 있었으나, 기술력과 자본력의 한계로 지속되지 못했다. 한편, 2000년 국민기초생활보장법 시행과 함께 자활공동체운동들이 활발하게 전개되어왔는데, 아직까지는 자립기반이 약하고 지역사회와도 밀착하지 못한 상태다. 이 점에서 최근에 대안경제적 실험이 가능하도록 제도적 기반이 형성되고 있는 점은 도시공동체운동 측면에서도 주목해볼 부분이다.

2. 협력형 모델의 등장과 도시 거버넌스의 경험

도시공동체운동으로서 협력형 모델의 등장이 가지는 의미를 운동과 제도의 상호 관계를 통해 살펴보면 다음과 같다.

먼저 초창기 ‘적응형’ 도시공동체운동의 등장은 제도의 영향력이 운동의 역량을 압도하던 당시 상황을 배경으로 하고 있다. 이후 민간 차원의 운동적 역량이 축적되면서 제도적 억압과 충돌하는 과정에서 ‘저항형’ 도시공동체운동이 나타났으며, 민주화와 지방화를 통해 제도적 양식이 변화하고 민간 자율적 영역이 확장되면서 ‘방어형’ 도시공동체운동이 등장하였고, 이어서 운동영역에서 진행해오던 노력들이 제도영역의 실천적 과제로 채택되면서 ‘창조형’ 도시공동체운동이 등장했다.

그렇다면 새로운 도시공동체운동으로서 ‘협력형’ 모델의 등장은 기존의 제도와 운동영역에 대한 혁신을 통해 상호 관계와 역할을 새롭게 함으로써 도시의 사회·경제·공간 구조 전반을 종합적으로 재구성하고 재조직해야 할 필요성이 현실적으로 그만큼 크다는 것을 의미한다.

하지만 ‘도시’와 ‘공동체’만큼 변화와 역동성을 상징하는 ‘운동’과 안정과 지속성을 의미하는 ‘제도’ 사이에도 의미와 역할에 긴장이 존재한다. 도시공동체운동에서 협력형 모델이 자리를 잡아가는 데 극복해야 할 과제가 적지 않다는 것이다. 따라서 각 부문과 영역의 경계를 넘어서는 협력형 모델이 ‘운동영역의 새로운 확장인지’ 아니면 ‘제도로 결국 포섭되고 말 것인지’, 또 아니면 ‘기존 운동과 제도의 틀을 넘은 혁신으로 새로운 영역을 창출할 것인지’는 계속 고민하고 살펴보아야 할 중요한 물음들이다.

이 점에서 도시관리 영역에서 민관 파트너십으로 거버넌스(governance)를 구성하고 운영해온 기존의 경험들에 대한 평가가 필요한데, 요약해보자면 여러 가지 긍정적인 역할에도 불구하고 우리의 도시 현실에서 거버넌스는 상당히 도구화·형식화된 상태로 구성되고 운영되는 모습을 보여주었다.¹²⁾ 즉, 거버넌스의 핵심 구성요소를 ‘행위자(actor),

12) 우리나라에서 거버넌스의 도시 차원에 대한 적용은 1990년대 중후반부터 ‘지방의제21’을 통해 이루어졌으며, 이후 도시관리 전반으로 확장되어왔다. 민주화로 인한 시민들의 높은 참여 욕구와 경제위기로 인한 재정적 부담을 효과적으로 해소하면서 자신들의 역할을 정당화하고 민간의 자원을 활용하는 데 거버넌스는 중앙정부와 지방정부 모두에게 매력적인 수단으로 인식되어왔다.

‘관계(relationship)’, ‘과정(process)’으로 구분해볼 때, 그동안의 도시 거버넌스는 구성 형식에서 참여 주체들의 균등성은 강조한 반면, 권한과 책임 면에서 관계의 공평성과 운영 방식과 의사결정 과정에서의 민주성 등은 상대적으로 소홀히 다루어졌다. 그러다 보니 거버넌스가 도시의 공적 역할을 축소하고 시민사회의 활력을 제약시키는 ‘덧’으로 작용할 수 있다는 비판이 제기되기도 했다(정규호, 2006). 그런데 도시공동체운동에서 주목해야 할 부분은 그동안 도시 차원에서 이루어졌던 거버넌스에는 행정과 준비된 전문가, 조직화된 시민단체들이 주로 참여함으로써 결과적으로 일반 시민들, 특히 미시적 생활권 단위에서 지역주민들의 참여가 매우 부족했다는 점이다(정규호, 2007).

결국 협력형 도시공동체운동이 자리 잡아가기 위해서는 거버넌스의 ‘미니멀화(minimal-化)와 ‘멀티화(multi-化)가 동시에 이루어질 필요가 있다. 즉, 지역주민들이 참여하는 풀뿌리 차원의 거버넌스가 활성화되고¹³⁾, 나아가 중앙과 지방, 마을 단위를 아우르는 다양한 차원의 거버넌스 영역들이 밀접하게 연계되어 상하좌우의 전방위적 소통과 실천구조를 만들어낼 필요가 있다.

3. 협력형 도시공동체운동을 위한 중간지원조직의 역할

우리나라처럼 저항과 동원의 역사적 경험이 강한 사회에서 협력형 도시공동체운동이 가능하기 위해서는 정부 주도(하향식)와 민간 주도(상향식)의 한계를 극복할 수 있도록 하는 중간지원조직이 필요하다. 그동안의 도시 거버넌스 경험에 대한 평가를 통해 제안된 거버넌스의 미니멀화와 멀티화도 이것을 중간에서 매개하고 촉진하는 ‘중간지원조직’이 있을 때 가능하다.

중간지원조직이란 말 그대로 ‘사이’에서 ‘경계’를 넘어 지속성과 효율성을 가지고 책임 있게 ‘지원’ 역할을 하는 곳으로, 공공영역과 민간영역 간의 소통과 협력을 촉진하고, 광역 단위에서 기초 생활권까지의 수직적 연계와, 경제-사회-공간 영역을 아우르는 수평적 연계를 종합적으로

13) 지역사회 생활권을 중심으로 거버넌스를 ‘풀뿌리 거버넌스(grassroots governance)’, ‘커뮤니티 거버넌스(community governance)’, ‘근린 거버넌스(neighborhood governance)’ 등으로 부른다(Clarke and Stewart, 1998; Chaskin and Abunimah, 1999).

매개하고 조율하는 역할을 하는 것이다.¹⁴⁾ 그만큼 중간지원조직에 기대하는 역할들은 ‘권능강화(empowerment)’, ‘인큐베이팅(incubating)’, ‘코디네이팅(coordinating)’, ‘허브(hub)’ 등 다양하며, 이런 역할들이 실질적으로 이루어지도록 하기 위해서는 다음과 같은 원칙이 잘 지켜질 필요가 있다.

첫째, ‘자율성’의 원칙이다. 중간지원조직의 운영에는 공공기관이 직접 만들어 운영하거나(직영), 민간이 자율적으로 만들어 운영하거나(민영), 또는 공공기관이 만들고 민간이 운영하는 방식(위탁)이 있다. 이 중 민간 스스로 자원을 확보하고 운영할 능력이 있으면 자율성 측면에서 민영 방식이 이상적이나, 공공영역이 가진 자원을 적극 활용하되 실제 운영과정에 민간의 자율성을 최대한 보장하는 방식이 우리 현실에서는 바람직하다(경기복지재단, 2011: 27). 또한 공공영역의 자원 활용에서 예산의 결과와 편성 및 운영구조를 어떻게 마련하고, 또 성과에 대한 평가 방식과 기준은 어떻게 정하느냐가 자율성 측면에서 중요하다.

둘째, ‘지속성’의 원칙이다. 협력형 모델의 활성화를 위한 중간지원조직의 역할이 계획에 따라 안정적으로 이루어질 수 있도록 지원조례 제정과 예산 확보 등 제도적 기반을 만들 필요가 있다. 또한 참여 주체들 간의 파트너십도 공고하게 할 필요가 있는데, 초기의 자원 ‘교환’단계를 넘어 자원을 ‘공유’하고 나아가서는 필요한 자원을 공동으로 ‘생산’하는 관계로 까지 발전할 수 있도록 해야 한다.

셋째, ‘통합성’의 원칙이다. 중간지원조직의 역할과 관련하여 특히 행정의 협력이 중요한데, 지원 역할은 행정 특정 부서의 업무로 제한되기 보다 지자체 행정 전반의 통합적 지원과 참여로 만들 필요가 있다. 이것은 사회, 경제, 공간 등 도시 전반을 아울러서 도시공동체를 만드는 것과도 연결된다. 또한 민간 부문에서도 개별 참여보다는 네트워크를 통한 참여가 가능할 수 있도록 해야 한다.

한편 현실에서 도시공동체의 협력 모델을 활성화하는 측면에서 가능성을 담은 대표적인 예로 ‘마을(공동체)만들기 지원센터’를 들 수 있다. 현재 16개 지자체에서 공동체 마을을 만들기 위한 중간지원조직을 조례에 담아 지원센터를 운영 중이거나 준비 중에 있다.¹⁵⁾

14) 일본 내각부에 따르면, 다원화된 사회에서 공생과 협동을 목표로 지역사회와 NPO의 변화와 요구를 파악하여 필요한 자원(인적, 물적, 정보 등)을 제공하고, 각종 서비스의 수요와 공급을 조율하는 역할을 하는 조직을 ‘중간지원조직(Intermediary)’이라 부른다. 内閣府, 「中間支援組織の現実と課題に関する調査報告書」(第一総合研究所, 2002).

표3-우리나라 도시공동체운동의 흐름과 특성¹⁶⁾

구분	시기	주체	내용	운동과 제도의 관계
적응형	1960-1970년대	도시 저소득층 (도시빈민)	<ul style="list-style-type: none"> 도시생활에 적응하기 위한 자구적 노력 이웃 간 상부상조를 통한 자활과 자립 모색: 도시빈민운동, 생산공동체, 신탁운동 등 	제도의 영향력이 운동의 역량을 압도
저항형	1980년대	도시 저소득층 (도시빈민)	<ul style="list-style-type: none"> 재개발과 강제철거에 대한 주거 생존권 운동 주민교육 및 조직화를 통한 저항운동: 도시빈민운동, 사회민주화 운동과 연계 	축적된 운동적 역량이 제도적 억압에 충돌
방어형	1990년대	도시 중산층 포함(지역주민)	<ul style="list-style-type: none"> 생활세계를 지키고 가꾸는 생활 밀착형 운동 생활 문제를 삶의 질, 참여, 자치에 대한 관심과 연결-아파트공동체운동, 주민자치운동 등 	제도적 환경 변화(민주화, 지방화)와 민간 자율적 영역 확대
창조형	1990년대 후반	행정(중앙, 지방), 민간단체, 전문가	<ul style="list-style-type: none"> 경제위기와 삶의 대안(고용, 복지 등) 모색: 자활공동체, 생활협동조합운동 지역공동체 만들기운동의 제도화와 사업화: 도시(마을)만들기운동 	경제적 대안운동의 필요성, 마을만들기운동의 제도화
협력형	2000년대 후반	행정(지방) + 민간단체 + 전문가 + 지역주민	<ul style="list-style-type: none"> 도시공동체운동의 새로운 모색: 주민주체성, 현장성, 일상성 공간-사회-경제 영역의 종합적 접근과 중간지원조직의 역할 	운동과 제도의 혁신과 새로운 관계 모색

V. 사례를 통해 본 시사점과 과제

도시공동체운동에 협력형 모델이 적용된 경험은 아직 많지 않다. 서울시도 올 상반기 내에 도시공동체운동을 추진하기 위한 지원과 협력체계를 갖추기 위한 준비를 하고 있는 실정이다. 하지만 지난 2010년 지방선거를 전후로 부문과 영역을 넘어선 협력을 통해 마을공동체를

15) 수도권으로는 안산시·수원시·인천 부평구·서울본청·성북구·동대문구(예고)·노원구(예고) 등이며, 지역으로는 창원·진안·완주·전북본청·양양·강릉·울산북구·광주북구·광주본청 등이 있다.

16) 도시공동체운동의 대표적 유형들을 시대별로 구분해본 것으로, 현실에서는 단절적이기 보다는 각각의 유형별 특성들이 다음 시대로 연속되고 중첩되어 나타나고 있다.

만들기 위한 노력에 앞장서온 도시들도 있다. 이번 연구에서는 수도권 지역 도시들 가운데서 도시공동체 만들기에 앞장서고 있는 경기도 안산시와 수원시의 경험을 사례로 하여¹⁷⁾, 도시공동체운동의 협력형 모델로서 역할과 가능성을 살펴보고자 한다.

1. 안산시의 마을만들기 지원센터와 협력구조

안산 지역은 높은 이주율과 낮은 정주성이 특징인 곳으로, 주민들의 정착성을 높이기 위한 공동체 전략으로 마을만들기를 주요 과제로 채택하였다. 안산 지역의 시민단체와 전문가, 행정이 함께하여 아래로부터 주민들이 참여하는 마을만들기 활동들을 통해 건강한 주민 지도력과 주민공동체가 형성될 수 있는 방안을 찾은 것이다.

이 과정에서 등장한 것이 중간지원조직으로서 ‘희망마을만들기지원센터’이다. 센터는 마을만들기와 관련한 교육지원(주민교육), 사업지원(공모사업), 전문가 지원, 정책 및 연구지원(프로그램 개발) 등을 목적으로 2008년에 안산시와 안산마을만들기 시민네트워크¹⁸⁾가 함께하여 설립되었다.

안산 지역에서 마을공동체에 대한 관심과 노력은 2000년 초반부터 있어왔는데, 초기에는 시민단체들이 중심이 되어 환경을 중심으로 한 마을만들기 활동들이 있었고, 2001년에는 지역 108개 단체가 참여하는 안산시민화합추진위원회가 중심이 되어 마을축제와 공동체 마을학교 등의 활동들이 펼쳐졌다. 하지만 이런 민간 차원의 활동들은 제도적인 기반이 부족한 상태에서 단체장이 바뀌면서 지속되지 못했다(유홍번, 2003: 93-99). 그러다가 2000년대 중반부터 안산의제21이 중심이 되어 마을만들기에 대한 논의를 지속해왔고, 그 경험을 바탕으로 2007년에 시와 협의를 통해 마을만들기 지원조례를 만들고 2008년 3월에 마을만들

17) 안산과 수원은 도시공동체로서 마을만들기를 시의 주요 정책과제로 채택하고 중간지원 조직인 지원센터를 만들어 지역사회와 협력기반을 만들어가고 있는 대표적인 곳이다.

18) 네트워크에는 나눔과연대, 아파트문화연대, 안산경실련, 안산녹색소비자연대, 안산민족예술인총연합, 안산의제21, 안산환경운동연합, 안산 YMCA, 안산 YWCA, 풀뿌리환경센터 등 안산 지역의 대표적인 시민단체들은 물론 주민자치위원장협의회, 안산시(자치행정과), 시의회, 안산시건축사회, 한양대학교 등 민관 파트너십의 다양한 주체가 함께하고 있다.

기 지원센터를 열게 되었다.

센터는 “안산 내 동네에서 아래로부터 주민 참여에 의한 마을만들기 활동들이 확산되고 심화될 수 있도록 지원함으로써 주민의 자치 역량을 키우고 주민을 중심으로 행정·전문가·시민단체의 협력 속에 새로운 마을을 함께 만들어가는 것”¹⁹⁾을 목적으로 하고 있어 협력형 도시공동체 운동의 활성화를 위한 중간지원조직으로서 역할을 분명히 하고 있다.

센터의 역할로서 주요하게 이루어지고 있는 것이 마을만들기 공모사업인데, 매년 ‘생활환경 개선’ 및 ‘공동체 형성’과 관련한 마을만들기 사업 10여 개씩을 발굴해서 총 1억 원이 넘는 사업비를 해마다 지원해오고 있다.²⁰⁾ 공모사업은 심사위원회를 구성하여 서류심사 및 현장방문심사를 통해 선정하며, 해당 사업에 대해서는 예산지원 외에도 정책자문단을 구성해 현장 컨설팅을 지원하고 있다.²¹⁾

또한 주민 역량의 향상을 위한 교육사업으로 ‘마을 주민자치대학(초급)’, ‘마을 코디네이터 교육(중급)’, ‘마을 디자인대학(중급 이상)’을 수준별로 나누어 단계적으로 운영하고 있으며, 이 외에도 ‘마을포럼(격월)’과 공공디자인아카데미, 민관협력워크숍, 대학과 함께하는 마을디자인대학 등을 운영하면서 마을공동체 만들기와 관련한 학습의 장을 다양하게 마련하고 있다.

전체적으로 안산시의 마을만들기를 통한 도시공동체운동의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 안산시는 중간지원조직인 마을만들기 지원센터의 자율성을 위해 국내 최초로 센터 운영을 민간인 안산 YMCA에 위탁하고 행정은 지원 역할을 하는 방식을 취했다. 또한 센터 운영을 위해 사무국을 별도로 두고, 주요 내용들은 행정과 시의원, 시민단체, 전문가, 주민자치위원 등이 참여하는 운영위원회에서 다루도록 하고 있다.

또한 활동의 지속성을 위해 조례 제정과 센터 설립 등 제도적 기반을 만들었고, 사업의 진행과정에 전문가들의 컨설팅을 결합시켜 시행착오를

19) 안산시 좋은마을만들기 지원센터 운영규정(2008년).

20) 연도별 선정 사업 수와 지원 규모를 보면, 2008년(12개, 1억 2,500만), 2009년(10개, 1억 3,500만), 2010년(13개, 1억 3,500만), 2011년(8개, 1억 4,000(추경예산 1억 별도)), 2012년(15개, 1억 4,000만)이다.

21) 그 결과 안산시의 마을만들기 사업은 ‘경기도 마을만들기 콘테스트’ 1위(2008년), ‘행정안전부 마을가꾸기 우수 사례’ 대상(2008년), ‘민관협력포럼 민관협력 우수 사례’ 대상(2009년) 등을 통해 그 성과를 평가받은 바 있다.

줄이도록 하였으며, 참여 주체들의 역량을 높이기 위해 다양한 교육과정을 단계별로 운영하고 있다.

한편 마을만들기 과정에 지역사회의 다양한 주체가 서로 연계되어 참여하도록 하여 통합성을 가지도록 한 것도 중요한 특징이다. 마을만들기의 준비와 실행과정에 역할을 했던 ‘안산시민통합추진위원회’, ‘안산의제21’, ‘안산마을만들기 시민네트워크’의 경험이 마을만들기의 협력 모델을 만드는 과정으로 연결되고 있으며, 또한 동 단위 주민자치위원들이 마을만들기의 주요 주체로 참여하면서 이들이 협의회를 만들어 협력의 파트너 역할을 하고 있는 점도 중요한 특징으로 들 수 있다.

2. 수원시의 마을만들기 지원센터와 협력구조

수원시에서 마을만들기를 위한 논의와 준비가 구체적으로 시작된 것은 2010년 지방선거를 통해 민선 5기가 출범하면서부터이다. 마을만들기와 관련한 연구모임 12회, 토론회 4회, 시민단체 간담회 2회, 포럼 1회 등을 통해 마을공동체 운동을 수원시의 주요 정책 과제로 삼고, 도시화와 산업화 과정에서 잃어버렸던 공동체성을 되살리기 위한 사업과 활동들을 ‘마을르네상스’라는 이름으로 펼치기 시작했다(이근호, 2011a).

수원 지역사회에서 마을만들기에 대한 논의가 등장한 것은 2000년 초반부터였다. 수원 지역의 최대 거버넌스 조직인 수원의제21 추진협의회 차원에서 2001년부터 마을 단위에서 의제를 작성하고 주민들과 실천하는 활동 경험들을 축적해왔고, 이것이 지금의 마을공동체 만들기와 연결되고 있다.

수원시는 2010년 말에 마을만들기 지원조례를 만들어 마을만들기 기본계획수립(매년)과 행정지원협의체 및 지원센터 설치 등의 역할을 명확히 하였고, 마을공동체 사업을 효과적으로 추진하기 위해 행정과 지역주민, 그리고 제3그룹(전문가, 지역단체, 지원업체 등)이 함께하는 협력 모델을 구축해서 단계별로 전략에 따라 사업을 추진해오고 있다(유문종, 2011).

또한 수원시는 마을공동체 사업의 효과적인 진행을 위해 안산시처럼 중간지원조직으로서 마을만들기 지원센터, 즉 마을르네상스 센터를 설립해 운영하고 있다. 2011년 6월에 문을 열고 활동을 시작한 마을르네상스

표4-수원시 마을공동체 사업의 단계별 추진 전략

구분	내용
1단계(2011년)	지역형 마을르네상스 (마을 현황 조사, 공모사업 추진, 추진체계 구축)
2단계(2012년)	수원형 마을르네상스 (사례 구축과 사업 확대: 공동체 → 마을재생 → 도시재생)
3단계(2013년-)	한국형 마을르네상스 (도시개발과 재생의 모델 제시, 네트워크 구축, 콘텐츠 보급)

센터는 행정과 지역주민 사이에서 공모사업과 교육사업 등을 통해 마을공동체 회복을 위한 지원활동을 하고 있다.

공모사업은 내용적으로 ‘공동체 프로그램’과 ‘시설 및 환경조성’으로 구분하고 있으며, 2011년에 58개 사업을 선정해 진행했고, 올해 2012년에는 80개 사업으로 확대해 8억 5,000만 원의 예산으로 각각에 대해 500만 원에서 4,000만 원까지 지원하고 있다. 또한 첫 해에 비해 올해 공모사업에서는 주민참여와 현장성을 높이고자 진행 방식에 약간의 변화를 주기도 했다. 사업 방식에 일반 정기공모 외에 수시공모를 추가하고 기획공모도 별도로 만들었으며, 자부담 비율을 줄여 참여의 문턱을 낮췄고²²⁾, 기존의 서류평가, 현장평가 방식에 주민사업 설명에 대한 평가를 새롭게 추가하였다.

센터는 또한 참여 주체들의 역량을 높이기 위한 다양한 교육 프로그램을 운영하고 있는데, 마을만들기 추진 주체 양성을 위한 ‘마을학교’, 주민 스스로 마을계획을 수립할 수 있는 전문가 과정으로 ‘도시대학’이 있고, ‘마을르네상스 포럼’을 통해 온라인과 오프라인 강좌를 진행하고, 공모사업 우수자에 대한 국내외 선진 사례 지역 탐방 등을 실시하고 있다(이근호, 2011b).

한편 수원시에서 이루어지는 도시공동체운동의 특징을 살펴볼 때, 무엇보다 도시 전체 차원에서 다양한 층위의 협력구조를 만들어 종합적이고 체계적으로 운영하고 있음을 들 수 있다. 중간지원조직인 ‘마을르네상스 센터’는 물론이고, 제2부시장 직속 부서로 단장 등 총 7명이 배치된 ‘마을만들기 추진단’을 만들어 마을르네상스 사업을 총괄 기획하고 홍보

22) 1차 연도 마을르네상스 사업에서 자부담 비율이 보조금액의 10% 이상이었다면 2차 연도에는 5% 이상으로 낮췄고, 새롭게 시작하는 도시르네상스의 자부담 비율은 2% 이상으로 정했다.

전략을 수립해 운영하고 있으며, 제2부시장을 위원장으로 하여 시민대표·시민단체·전문가·교수·공무원 등이 참여하는 '좋은마을만들기 위원회'를 만들어 마을르네상스와 관련한 사업 및 운영을 승인하고 지문하는 역할을 하고 있다. 뿐만 아니라 도시계획·환경·주택·교통 등 10여 개 행정부서가 참여하는 '마을르네상스 행정협의체'를 만들어 마을르네상스 사업과 관련한 사업의 타당성 검토와 행정적 지원과 협력 방안을 마련하고 있으며, 각 동과 구청별로 마을만들기 담당자를 지정해 상호 협력체제를 구축하고 기초 단위별로 '마을만들기 추진위원회'를 구성해 운영하고 있다.

이처럼 수원시도 안산시 경우처럼 중간지원조직인 마을르네상스 센터를 민간영역(수원의제21추진협의회)에 위탁하여 운영토록 함으로써 자율성을 보장하였고, 조례제정 및 예산지원과 함께 센터에 5명의 상근 인력을 두어 지속적인 활동구조를 갖추었으며, 추진위원회, 행정협의체 등을 통해 통합적인 조정과 실행체계를 만들어냈다.

3. 사례가 주는 시사점

약 71만의 인구를 가진 안산시는 계획도시로 시작되었으나 산업공단과 높은 인구가동성으로 인한 과제를 안고 있는 반면, 110만의 수원시는 역사문화도시로서 정체성을 유지하면서 교통, 환경, 도시재생의 문제를 해결해야 하는 과제를 안고 있다. 하지만 이들 두 도시는 이런 차이에도 불구하고 시대 변화와 사회적 필요에 부합하는 도시공동체를 만들기 위한 협력형 모델을 현재 선도적으로 만들어가고 있다.

기존의 관 주도 또는 민간 주도의 틀을 넘어서 민간이 가지고 있는 장점(현장성, 다양성, 창조성 등)과 행정이 가진 장점(안정성, 계획성, 지속성 등)을 효과적으로 결합시켜 시너지 효과를 높일 수 있는 협력형 모델에 대한 관심은 점점 커지고 있다. 따라서 안산과 수원에서 진행되고 있는 마을만들기의 경험은 서울시를 비롯해 다른 지자체들에게도 시사하는 바가 크다.

첫째, 안산과 수원 모두 중간지원조직인 마을만들기 지원센터를 민간(안산 YMCA, 수원의제21추진협의회)에 위탁하여 운영의 자율성을 보장하였고, 이것을 통해 민간에서 축적해온 활동 경험들을 적극적으로 활용할

수 있는 여지를 만들었다. 특히 일찍이 민관 파트너십을 통한 거버넌스의 경험을 축적해온 지방의제21 조직들이 마을만들기 과정에 의미 있게 참여하고 있는 것은 주목해볼 부분이다.

둘째, 안산과 수원은 공통적으로 지역사회의 다양한 주체가 참여하는 민간 네트워크를 통해 마을만들기를 위한 준비와 논의를 해왔고, 이것을 행정이 적극적으로 받아들여 조례 제정 등을 통해 제도적 기반을 만들고 예산을 배정하여 사업을 추진하는 과정을 거쳤다. 이것은 하향식 접근에 익숙한 행정과 이에 대한 비판활동을 중심으로 해온 시민운동 영역 모두에게 협력형 모델의 새로운 가능성을 보여주고 있다.

셋째, 마을만들기를 통한 공동체를 형성하기 위해서는 결국 해당 지역 주민들의 관심과 참여가 핵심이다. 이 점에서 공모사업 방식을 통해 지역주민들의 관심과 참여를 이끌어내고, 교육 프로그램과 전문가 컨설팅 과정을 결합시켜 참여 주체들의 자율적 역량을 높이려 한 점은 중요하다.

한편 안산과 수원 두 지역 사이에는 비교되는 점들도 있는데, 특히 안산시보다 조금 늦게 출발한 수원시가 더욱 통합적인 실행체계를 갖추고 사업을 추진하고 있음을 확인할 수 있다. 수원시의 경우 마을공동체에 대한 단체장의 관심과 의지가 높고, 이 분야의 전문가를 행정 제2부시장으로 임명해 해당 사업을 직접 챙기도록 하여, 마을공동체에 대한 종합적인 지원체계를 만들어가고 있는 점이 특징이다. 그러나 마을공동체 만들기 와 관련한 내용들을 살펴보면, 선도적 실천을 하고 있는 안산과 수원도 아직까지는 생활환경 조성과 시설 개선과 관련한 사업들의 비중이 여전히 높아 앞으로 일자리나 복지 같은 사회경제적 필요들을 도시공동체운동과 구체적으로 연결시키는 노력이 더욱 필요하다. 따라서 생협, 사회적 기업, 자활 등 그동안 민간영역에서 대안 경제적 활동을 해온 주체들이 도시공동체운동에 참여할 수 있는 기회와 조건들을 적극적으로 만들 필요가 있다.

VI. 맺음말

공간과 경제, 사회 영역을 아울러 총체적인 변화를 만들어내는 도시화는 그곳에서 살아가는 사람들의 생활양식에도 상당한 영향을 미친다. 특히 근대화 과정에서 거대한 구조적 변동과 대규모 인구 이동을 동반한 우리나라 도시화 과정이 도시민들에게 주었던 부담과 충격은 상당했다. 그만큼 도시민들이 처한 삶의 문제를 개인적인 차원을 넘어서 집합적으로 대응해야 할 필요성도 클 수밖에 없었다. 본 연구에서 다루고 있는 도시공동체운동은 이러한 현실의 문제를 해결하기 위한 실천적 고민 속에서 등장했다.

마침 최근 들어서 도시공동체운동이 도시관리 정책과 운동영역에서 중요한 과제로 주목받고 있다. 이 점에서 이 글에서는 우리나라 도시공동체운동의 전개과정을 도시화로 인한 사회공간적인 맥락의 변화 속에서 살펴보고, 시대별 특성들을 유형화해보았다.

우리나라의 도시공동체 원형은 도시 저소득층이 밀집해서 살아가던 이른바 달동네에서 찾을 수 있다. 전통사회의 급격한 단절에 따른 고독감과 새로운 환경이 주는 부담감을 다양한 공동체적 생활양식을 통해 해결하려는 자구적 공동체들이 나타났다. 그리고 바로 이곳을 중심으로 도시민들의 빈곤을 해결하고 자활과 자립을 돕기 위한 ‘적응형’ 도시공동체운동이 1960-1970년대에 등장했다. 1980년대에 들어서는 도시 속에 공동체적 기반을 가지고 있던 곳을 중심으로 도시 재개발과 강제 철거로부터 자신들의 주거 생존권을 지키려는 ‘저항형’ 도시공동체운동이 나타났다. 1990년대에는 민주화와 지방화에 따른 변화된 환경 속에서 삶의 질과 참여에 대한 시민들의 높아진 관심과 욕구를 바탕으로 각종 개발과 위해시설 입지 등으로부터 자신들의 생활세계를 지키기 위한 ‘방어형’ 도시공동체운동이 등장했다.

그러다가 1990년대 후반에 이르러 IMF 경제위기에 따른 서민 경제의 붕괴와 중산층 몰락의 충격 속에서 경제적 자립을 위한 다양한 대안이 모색되었으며, 2000년대에 들어서는 도시민들의 정주 의식과 공동체성을 높이기 위한 마을만들기운동들이 새롭게 등장했다. 민간과 공공영역을 아울러서 부문과 영역의 경계를 넘어서 도시의 생활공간 속에 공동체적 삶이 가능하도록 하기 위한 ‘창조형’ 도시공동체운동들이 등장한 것이다.

하지만 이러한 시도들은 기존의 제도적 관성으로부터 자유롭지 못했던 공공영역과 지역주민들의 자발적 참여에 기반하지 못했던 민간영역의 한계로 인해 노력에 비해 성과를 만들어내지는 못했다. 생활인의 눈높이로 현장과 일상에 깊이 뿌리내리기 위한 새로운 도시공동체운동에 대한 고민들이 필요했으며, 결국 2000년대 후반에 이르러 민과 관이 가진 장점들을 효과적으로 결합하여 도시의 공간과 경제·사회 영역을 종합적으로 아우르는 새로운 도시공동체운동으로서 ‘협력형’ 모델이 등장하였다.

본 연구에서는 기존의 제도와 운동 방식에 대한 혁신과 새로운 관계 설정을 필요로 하는 ‘협력형’ 도시공동체운동이 가진 시대적 의미를 밝히고, 구체적인 실천 과제들을 도출하기 위해 경기도 안산시와 수원시의 사례를 살펴보았다. 사례 지역들은 공통적으로 부문과 영역의 경계를 넘어서 상호 협력과정을 매개하고 촉진하기 위한 마을만들기 지원센터와 같은 중간지원조직을 만들었으며, 이것이 자율성과 지속성, 통합성의 측면에서 제 기능을 발휘할 수 있도록 조건과 체계들을 비교적 잘 만들어왔다. 특히 공모사업과 교육사업 등을 통해 도시공동체운동의 핵심이라 할 수 있는 지역주민들의 자발적 참여와 이들의 역량을 강화하기 위한 노력들이 활발히 이루어지고 있는 점과, 민간 차원의 네트워크 구성을 통한 참여와 제도영역의 종합적인 지원체계 마련은 주목할 부분이라 할 수 있다.

최근 들어 급속한 사회경제적 변화와 양극화의 확대로 도시민들의 삶은 더욱 불안정해지고 있다. 이런 상황에서 서울시는 마을공동체 만들기를 시의 주요 정책과제로 삼아 지원 조례를 만들고, 오는 6월에는 ‘마을공동체 종합지원센터’도 설치해 운영하고, 올 한 해 동안 총 725억 원의 예산을 관련 사업 부문에 투입할 계획이다. 따라서 이런 시도가 시행착오를 줄이고 기대한 성과를 거둘 수 있도록 하기 위해서라도 본 연구에서 다루고 있는 도시공동체운동의 시대적 흐름과 맥락, 협력형 모델이 가진 특성과 역할에 대해 주목해볼 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 경기복지재단, 『경기도 사회적기업 중간지원조직의 역할 및 운영 방안』. 정책연구보고 (2011-07), 2011.
- 김구, 「지역공동체 역량구축을 위한 정부의 역할」. 이종수 편, 『한국사회와 공동체』, 다산출판사, 2008.
- 김재경, 『문화창조공동체 만들기』. 연구보고서(2010-19), 대구경북연구원, 2010.
- 박재규, 「도시 빈민지역 이주자들의 이주 및 적응과정에 관한 사례연구」. 성균관대학교 석사학위논문, 1985.
- 신명호, 「도시 공동체운동의 현황과 전망」. 『도시연구』 제6호, 2000, 51-81쪽.
- 유문종, 「마을르네상스로 수원이 새롭게 태어납니다」. 마을르네상스포럼자료, 2011.
- 유태웅, 「미아리 달동네가 사라지고 있다」. 《오마이뉴스》, 2006년 12월 7일자.
- 유홍범, 「시민단체·행정·주민이 함께한 안산마을만들기운동」. 『국토』 제262호, 2003, 92-100쪽.
- 윤인진, 「한국의 도시와 지역공동체의 변화와 전망」. 『한국사회』 제2집, 1999, 199-238쪽.
- 윤중주, 「해방 후 인구이동과 도시화」. 『한국의 사회와 문화』 제11집, 1991, 1-67쪽.
- 이근호, 「시민을 주인 되게 하는 마을만들기: 마을르네상스」. 『도시와 빈곤』 제92호, 2011a.
- _____, 「2012 마을르네상스 공모사업설명회」. 설명회자료, 2011b.
- 이종수, 「공동체와 마을만들기」, 이종수 편, 『한국사회와 공동체』, 다산출판사, 2008.
- 이창호, 「마을공동체만들기 현황과 향후 과제」. 국회입법조사처, 『이슈와 논점』 제436호, 2012, 1-4쪽.
- 임경수, 「도시빈곤층의 위기와 공동체 운동」. 『도시행정학보』 제15집 제1호, 2002, 69-86쪽.
- 임석희·이철우·전형수, 「아파트 주거공간에 기초한 지역공동체 형성에 관한 연구」. 『한국지역지리학회지』 제9권 3호, 2003, 314-328쪽.
- 정건화, 「한국 도시빈민의 형성과 존재형태」. 『한국사회연구』 제5집, 1986, 263-267쪽.
- 정규호, 「거버넌스의 '덜'과 시민사회운동의 과제」. 『이음 1』, 풀뿌리자치연구소 재창립 토론회 자료집, 2006.
- _____, 「풀뿌리 거버넌스와 살기 좋은 지역만들기」. 환경사회학회지, 『ECO』 제11권 1호, 2007, 99-131쪽.
- 조명래, 「지역사회에의 도전: 도시공동체운동의 등장과 활성화」. 한국도시연구소 편, 『도시공동체론』, 한울, 2003.
- 최병두, 「도시공동체 회복을 위한 아파트 주민운동」. 이종수 편, 『한국사회와 공동체』, 다산출판사, 2008.

하성규, 「강제첼거와 주거권의 규범적 가치」. 사)한국도시연구소, 『첼거민이 본 첼거: 서울시 첼거민 운동사』, 1998.

内閣府, 「中間支援組織の現実と課題に関する調査報告書」. 第一総合研究所, 2002.

Chaskin, Robert J. and Abunimah, Ali, "A View from the City: Local Government Perspectives on Neighborhood-based Governance in Community-building Initiatives." *Journal of Urban Affairs*, Vol. 21, No. 1, 1999, pp. 57-78.

Clarke, Michael and Stewart, John, *Community Governance, Community Leadership and the New Local Government*. York: Joseph Rowntree Foundation, 1998.

Kasarda, John D. and Janowitz, Morris, "Community Attachment in Mass Society." *American Sociological Review*, Vol. 39, 1974, pp. 328-339.

Smock, K., *Comprehensive Community Initiatives: A New Generation of Urban Revitalization Strategies*. Papers in Community Development Series, Toledo: University of Toledo, 1997.

Wirth, Louis, "Urbanism as a Way of Life." *American Journal of Sociology*, Vol. 44, 1938, pp. 8-20.

국 문 요 약

경제와 사회, 공간의 구조적인 변동과 거대한 인구 이동을 동반하면서 진행된 우리나라의 도시화 과정은 도시민들에게 상당한 부담과 충격을 주었다. 이 글에서 다루고 있는 도시공동체운동은 우리의 도시 현실이 만들어내는 과제들에 대한 실천적 고민 속에서 등장했다. 도시공동체운동의 전개과정과 시대별 특성을 도시화에 따른 사회공간적인 맥락의 변화와 연결시켜보는 이유도 이 때문이다.

우리나라 도시공동체운동의 흐름을 시대별로 유형화해보면 다음과 같다. 1960-1970년대에는 도시민들의 빈곤 해결과 자활과 자립을 돕기 위한 ‘적응형’ 도시공동체운동이 등장했다면, 1980년대에는 도시 재개발과 강제 철거로부터 주거 생존권을 지키려는 ‘저항형’ 도시공동체운동이, 1990년대에는 삶의 질과 참여에 대한 시민들의 높은 관심을 바탕으로 생활세계를 지키기 위한 ‘방어형’ 도시공동체운동이 등장했다. 그러다가 1990년대 후반에 이르러서는 도시민들의 정주 의식과 경제적 자립을 높이기 위한 ‘창조형’ 도시공동체운동들이 나타났다.

이후 생활인의 눈높이로 현장과 일상에 더욱 깊이 뿌리내리기 위한 새로운 도시공동체운동에 대한 고민들이 이어졌으며, 2000년대 후반에 이르러 민과 관이 서로 협력하여 도시의 공간과 경제, 사회 영역을 종합적으로 재구성하기 위한 ‘협력형’ 도시공동체운동이 등장했다.

이 글에서는 ‘협력형’ 도시공동체운동의 대표적인 사례로서 경기도 안산시와 수원시의 마을공동체만들기 경험을 분석을 통해 살펴보았다. 사례 지역이 보여주고 있는 도시공동체를 위한 종합적인 연결망과 지원구조 그리고 참여 주체들의 역량강화를 위한 노력들은 서울시를 비롯해 도시 속에서 마을공동체를 만들고자 하는 여타 도시들이 참고해볼 필요가 있다.

투고일 2012. 4. 30.

수정일 2012. 5. 10.

게재 확정일 2012. 5. 17.

주제어(keyword) 도시화(urbanization), 도시공동체운동(urban community movement), 협력형 모델(collaboration model), 중간지원조직(intermediary), 마을만들기 지원센터(community building support center)