



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학 석사 학위논문

지역활성화사업에
영향을 미치는 요인 분석

- 로컬거버넌스 관점에서 -

2014 년 8 월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

유 희 준

행정학 석사 학위논문

지역활성화사업에
영향을 미치는 요인 분석
- 로컬거버넌스 관점에서 -

2014 년 8 월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

유 희 준

지역활성화사업에
영향을 미치는 요인 분석
-로컬거버넌스 관점에서-

지도교수 김 준 기

이 논문을 행정학 석사학위논문으로 제출함

2014년 7월

서울대학교 행정대학원
행정학과 정책학전공
유 희 준

유희준의 행정학 석사학위논문을 인준함

2014년 7월

위 원 장 최 종 원 (인)

부 위 원 장 금 현 섭 (인)

위 원 김 준 기 (인)



국문초록

본 연구의 목적은 오늘날 활발하게 시행되고 있는 지역활성화사업에 긍정적인 영향을 미치는 요인을 정부의 역할에 중점을 두어 분석해보고자 한다. 기존의 연구들은 지역활성화사업에 있어 적극적인 주민참여가 중요한 요인임을 강조해왔다. 하지만 본 연구자는 지역활성화사업에 있어 주민참여의 중요성에 대해 충분히 인지되고 있음에도, 실제로 주민참여가 제대로 이루어지지 않는 원인을 지역활성화사업 초기단계에서 정부가 주민들이 참여할 수 있는 통로를 확보하고 지속될 수 있는 기반을 마련하지 않았기 때문이라고 본다. 즉, 지역활성화사업에 있어 사업의 초기 단계에 정부에게 기대되는 역할은 무엇인지 알아보하고자 한다.

연구 문제에 답하기 위해 비슷한 시기에 형성되었으나 2014년 현재, 지속과 중단이라는 결과적 차이를 가져온 두 지역의 지역활성화사업을 비교사례대상으로 선정하여 분석해보고자 한다. 우선 이론 연구를 통해 국내외의 거버넌스 및 로컬거버넌스, 지역활성화사업에 대한 선행연구들을 분석하고, 본 연구의 분석 기준이 될 로컬거버넌스 성과에 영향을 미친 요인에 대해 조사하였다. 로컬거버넌스 성과에 영향을 미친 요인을 기준을 분석틀로 설정하여 사례분석을 하는 데 보다 객관적이고 명확한 결과를 나타내고자 하였다. 본 연구의 비교대상인 부산 감춘문화마을과 신수동 행복마을 주식회사의 추진배경, 집행과정, 참여자, 특성 등에 대해 사례 조사를 하기 위해 심도있는 문헌조사와 심층면접 및 현장답사를 통해 연구분석을 진행하였다.

지역활성화사업에서 정부에게 기대되는 역할에 관한 연구의 결과는 다음과 같다. 첫째, 지속사례의 경우 사업의 본격적인 시행에 앞서 파일럿시험과 유사하게 마을미술프로젝트를 통해 사업 참여자들에게 사업의 내용 숙지 및 사업 목표에 대한 충분한 합의를 이끌어 낼 수 있었다. 또한 정부는 다양한 교육 및 자문 기회를 제공하여 민간구성원과 정부와의 목표와 참여자 간 이해도를 향상시키며 정부 외 참여자들이 자립적으로

활동할 수 있는 기반을 구축해 나아가고 있다. 반면에 중단사례는 사업의 내용 숙지 및 공통된 목표의 합의에 실패하였으며, 교육 및 자문의 기회가 주어졌음에도 민간구성원들의 참여율 저조로 사업 이해도 증진 및 단일한 목표 형성에 보탬이 되지 못 하였다.

둘째로, 지속사례는 정부가 법적·제도적 지원, 교육·자문 지원, 재정적 지원 등 다방면에서 사업에 적극적인 지원함에 따라 정부 외 참여자들의 의지 독려 및 책임성을 부여하며 참여자들이 사업에 대한 주인의식을 지닐 수 있도록 시스템을 구축해 나아가고 있다. 중단사례의 경우 법적인 제재 및 제도적 지원의 부족으로 사업에 타격을 주며 정부 외 참여자들이 주인의식을 지니고 자발적인 참여를 할 수 있는 환경 조성에 실패하였다.

본 연구는 지역활성화사업의 발전을 위해 다음과 같은 방안을 제시하고자 한다. 첫째, 지역활성화사업 초기단계에서는 정부주도형으로 사업을 진행해야 할 필요가 있다. 이는 기존의 관주도형 집행과는 다른 의미로, 행정 및 경영 측면에서 타 사업 참여자에 비해 전문적인 정부가 사업초기단계에서 보다 주도적으로 사업을 집행하여 다른 사업 참여자들의 능력을 양성하여 후에 자립적인 주체로서 사업에 적극적으로 참여할 수 있는 기반을 장려해야한다는 것을 의미한다. 둘째, 지역 특성을 이해한 지역활성화사업이 시행되어야 한다. 주민들이 거주하는 지역을 대상으로 하는 사업이기에 지역 특성에 대한 깊이있는 이해는 사업의 대상인 지역과 지역주민들과의 상호협력을 하는 데 매우 긍정적인 역할을 한다. 셋째로, 장기적인 관점에서 지역활성화사업을 시행해야한다. 지역활성화사업에서뿐만 아니라 대부분의 급진적인 사업 진행은 갈등을 초래하고 만족도를 저하시키게 된다. 여러 지역주민들이 참여하며 그들의 다양한 의견이 반영된 사업을 시행하기 위해서는 장기적인 관점에서 지역활성화사업을 진행해야 한다.

주요어: 지역활성화사업, 로컬거버넌스, 거버넌스

학 번: 2012-21997

< 목 차 >

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 배경 및 필요성	1
제 2 절 연구의 목적	3
제 2 장 이론적 논의와 선행연구의 검토	5
제 1 절 거버넌스 이론	5
1. 거버넌스의 배경 및 정의	5
2. 거버넌스의 유형	7
제 2 절 로컬거버넌스	9
1. 로컬거버넌스의 배경 및 정의	9
2. 로컬거버넌스의 유형	12
제 3 절 로컬거버넌스에 영향을 미치는 요인	17
제 4 절 로컬거버넌스와 지역활성화사업	20
제 3 장 연구문제 및 연구의 분석틀	24
제 1 절 연구문제	24
제 2 절 연구대상과 연구방법	25
1. 연구대상	26
2. 연구방법	27
제 3 절 변수의 정의 및 분석방법	28
1. 외부 요인	28
1) 지역 특성	28
2) 법·제도	29

2. 내부 요인	29
1) 정부와의 관계	29
(1) 정부의 목표 설정	30
(2) 정부의 관리 역할	30
2) 민간구성원과의 협력관계	31
(1) 민간구성원간의 상호협력	32
(2) 민간구성원간의 공동목표	32
(3) 사회자본(공동체)	33
제 4 절 연구의 분석틀	35

제 4 장 지역활성화사업 지속사례 분석 -----37

제 1 절 지역활성화사업 지속사례 개요	37
1. 부산 감천문화마을사업	37
2. 부산 감천문화마을 참여주체	39
제 2 절 지역활성화사업 지속사례 분석	43
1. 외부 요인	43
1) 지역 특성	43
2) 법·제도	45
2. 내부 요인	46
1) 정부와의 관계	46
(1) 정부의 목표 설정	46
(2) 정부의 관리 역할	49
2) 민간구성원과의 협력관계	55
(1) 민간구성원간의 상호협력	55
(2) 민간구성원간의 공동목표	60
(3) 사회자본(공동체)	61

제 5 장 지역활성화사업 중단사례 분석66

제 1 절 지역활성화사업 중단사례 개요 66

- 1. 신수동 행복마을 주식회사 66
- 2. 신수동 행복마을 주식회사 참여주체 67

제 2 절 지역활성화사업 중단사례 분석 69

- 1. 외부 요인 69
 - 1) 지역 특성 69
 - 2) 법·제도 70
- 2. 내부 요인 74
 - 1) 정부와의 관계 74
 - (1) 정부의 목표 설정 74
 - (2) 정부의 관리 역할 75
 - 2) 민간구성원과의 협력관계 78
 - (1) 민간구성원 간의 상호협력 78
 - (2) 민간구성원 간의 공동목표 82
 - (3) 사회자본(공동체) 83

제 6 장 분석의 결과85

제 1 절 지역활성화사업의 외부 요인 분석 85

- 1. 지역 특성 85
- 2. 법·제도 86

제 2 절 지역활성화사업의 내부 요인 분석 86

- 1. 정부와의 관계 86
 - 1) 정부의 목표 설정 86
 - 2) 정부의 관리 역할 88

2. 민간구성원과의 협력관계	90
1) 민간구성원 간의 상호협력	90
2) 민간구성원 간의 공동목표	91
3) 사회자본(공동체)	92
제 7 장 결론	93
제 1 절 연구결과의 요약	93
제 2 절 연구결과의 의의 및 정책적 시사점	97
1. 연구결과의 의의	97
2. 정책적 시사점	98
제 3 절 연구의 한계 및 향후과제	100
참고문헌	102

< 표 목 차 >

<표 1> 로컬거버넌스에 대한 개념 정의	11
<표 2> 피에르의 로컬거버넌스 모형	13
<표 3> 로컬거버넌스의 규범적 모형	16
<표 4> 로컬거버넌스에 영향을 미치는 요인	19
<표 5> 변수목록 및 개념적 정의	34
<표 6> 감천문화마을 수상 경력	38
<표 7> 산복도로 르네상스 2차년도 사업('12 ∞ ' 13) 내용	46
<표 8> 창조도시기획단 조직과 업무	50
<표 9> 신수동 행복마을 주식회사 갈등 유형	79
<표 10> 신수동 행복마을 주식회사 주요 일시	82
<표 11> 연구결과의 분석	93

< 그림 목 차 >

<그림 1> 연구의 분석틀	36
<그림 2> 감천문화마을 관광객 수	39
<그림 3> 사하구청 조직도	40
<그림 4> 감천문화마을주민협의회 조직도	42
<그림 5> 65세 이상 인구 비율	44
<그림 6> 2009년도 제1차 서울시 지정 예비사회적기업 지원계획 ..	73

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 필요성

현대 사회는 갈등이 심화되고 복잡해짐에 따라 한가지의 사회문제에도 다양한 이해관계자들이 발생한다. 각기 다른 목표와 동기를 지닌 만큼 각 주체들에게 적절한 대응을 제공하지 못할 경우 사회구성원들인 이 주체들의 사회에 대한 불만 및 정부의 불신이 증대되고 이는 더 심각한 사회적 문제를 야기할 것이다. 해방 이후 정부와 기업, 국민 등 여러 정책참여자들은 경제성장이라는 단일 목표를 달성하기 위해 정부를 중심으로 하향식 중앙집권체제의 집행방식을 통해 사회적·경제적 목표를 달성하고자 하였다. 하지만 하향식 중앙집권체제는 과거에 비해 복잡다변해진 현대 사회에서 여러 참여자들의 정책만족도를 증대시키고 사회적 발전을 도모하기에는 비효율적이라는 비판을 받기 시작하였다. 이에 많은 이해관계자들의 정책만족도를 증대시키기 위해 다양한 방식의 해결 대안이 제시되었다. 거버넌스 체제는 정책참여자들의 만족도를 향상시키고 정부 및 시장 실패의 비효율성을 제고하기 위해 제안된 체제 중 하나이다. 거버넌스 체제는 정부의 일방적인 주도 하에 추진되어오던 정책집행 방식에서 벗어나 정부 이외에도 기업, 비영리단체, 시민사회 등 정책에 다양한 주체들이 참여하여 공통의 사회문제를 해결하고자 적재적소에서 각기의 역할을 다하며 문제해결의 효율성을 증대시키는 체제이다. 단일한 정책주체가 아닌 여러 정책주체들의 참여와 이들의 영향력 확대로 인해 거버넌스 체제는 수직적인 체제에서 벗어나 정책참여자 및 이해관계자들 간 수평적 체제로 정책참여자간 신뢰를 구축한다. 지방정부의 정책은 중앙정부보다 정책의 규모가 작고, 정책에 영향을 받는 여러 이해관계자들의 직접적인 접촉이 용이하기에 지역단위 사업에서 거버넌스 체제는 보다 활발히 발생한다.

정부 또한 급증하는 지역단위별 사업에 있어 정부가 제공하는 공공 서비스에 대한 지역주민들의 만족도를 향상시키기 위해 지역주민들과 신뢰 관계를 바탕으로 다자간 참여 정책이 집행되어야 한다고 주장한다. 즉, 정책에 참여하는 다양한 이해관계자들의 만족도를 높이기 위해 공공 부문과 민간부문 모두 공급자와 소비자 간의 정보적 공유 및 이해가 중요해진 것이다. 일방적 강요가 아니라 정책에 이해가 관련된 참여자들이 직간접적으로 의사결정에 참여하여 서로의 의견을 교환하고 그러한 다양한 의견들이 반영된 정책이 집행될 경우 정책참여자들의 만족도는 당연히 향상될 것이기 때문이다.

최근 각 지방정부 및 자치단체에서는 낙후된 지역의 개발을 통해 지역주민들의 삶의 질을 높이고 거주만족도를 높이기 위한 노력을 많이 하고 있다. 하지만 지역활성화사업이 공공부문과 시행자 중심으로 추진될 경우 정부가 의도했던 것과는 반대로 지역주민들의 불만만 증가하는 현상이 발생하기도 한다. 따라서 이러한 문제를 사전에 예방하고 낙후된 지역의 성공적인 발전을 도모하기 위해서는 이해관계가 걸린 다양한 주체들이 직간접적으로 참여하는 지역활성화사업의 필요성에 대한 공감대가 확산되고 있다. 거주주민들의 재산권과 환경권 등에 큰 영향을 주는 지역활성화 과정에서 주민참여를 기반으로 하는 참여자 간 이해관계의 조정은 필수불가결하다. 많은 기존의 연구에서도 보다 만족도가 높은 지역활성화사업을 위해서는 지역주민의 적극적인 참여가 필수적인 성공요인임을 언급하고 있다. 그러나 효율적이고 적극적인 지역주민참여가 발생하기 위한 전제조건에 대해서는 그 논의가 미흡하다. 본 연구자는 지역활성화사업의 성공요인으로 꼽히는 지역주민의 참여를 증진시키기 위해서는 지역활성화사업 초기단계에서 정부의 역할이 중요시 된다고 주장한다. 이는 기존의 하향식 중앙집권체제를 유지해야함을 의미하는 것이 아니다. 지역활성화사업 초기단계에서 정부는 다양한 참여자의 특성을 잘 파악하여 능동적인 참여가 이루어질 수 있도록 제도적 체계를 구축해 준 뒤, 사업의 진행에 따라 거버넌스 체제로 사업의 집행체제를 구축해

나아가야 한다고 본다.

이러한 측면에서 본 연구는 지역활성화사업의 초기단계에서 정부의 역할에 차이가 존재했던 부산 감춘문화마을과 신수동 행복마을 주식회사를 사례로 선정하여 지역활성화사업의 형성배경부터 사업참여자 간 협력 과정에 있어 정부의 역할을 중점적으로 분석해보고자 한다. 실제로 사업 초기단계에 정부가 적극적으로 주도했던 부산 감춘문화마을은 오늘날에도 활발히 사업이 지속되고 있는 반면, 부산 감춘문화마을과 비슷한 시기에 시작된 신수동 행복마을 주식회사는 사업 초기단계에 정부보다 지역주민들이 주도적으로 사업을 진행하였으나 2013년 8월부터 사업이 중단되는 결과적 차이를 보였다.

지금까지 대부분의 연구는 지역활성화사업이 지속되고 성공하기 위해서 주민들의 적극적인 참여를 강조해왔다. 하지만 본 연구는 지역주민들의 적극적인 참여를 증진시키기 위한 전제조건으로 사업 초기단계의 정부 역할의 중요성에 주목하여, 지역활성화사업의 지속을 위해 정부에게 어떠한 역할이 기대되어지는지 지속사례와 중단사례를 비교하여 분석해보고자 한다.

제 2 절 연구의 목적

본 연구에서는 오늘날 활발하게 시행되고 있는 지역활성화사업에 긍정적인 영향을 미치는 요인을 분석해보고자 한다. 기존의 많은 연구들은 지역활성화사업에 있어 적극적인 주민참여가 성공실패의 여부를 나누는 중요한 요인임을 강조해왔다. 실제로도 지역활성화사업에서 지역 주민들의 참여를 독려하는 현상을 많이 목격할 수 있다. 하지만 충분한 사전조사와 여론의 합의는 부재한 채, 주먹구구식으로 집행된 지역활성화사업에서의 주민참여는 참된 의미의 주민참여라기보다는 전시행정적 주민참여에 그치는 경우가 많았으며, 결과적으로 중단된 지역활성화사업인 경

우가 다수이다. 본 연구자는 지역활성화사업에 있어 주민참여의 중요성에 대해 충분히 인지되고 있음에도, 실제로 주민참여가 제대로 이루어지지 않는 원인은 지역활성화사업 초기단계에서 정부가 주민들이 참여할 수 있는 통로를 확보하고 지속될 수 있는 기반을 마련하지 않았기 때문이라고 판단된다.

이에 본 연구에서는 비슷한 시기에 형성된 두 지역의 활성화사업에 있어 2014년 현재, 지속과 중단이라는 결과적 차이를 가져온 독립변수로 사업 초기단계의 정부의 역할에 주목하여 살펴보고자 한다. 지역활성화사업에서 정부에게 기대되는 역할로는 다양한 구성원이 직간접적으로 참여하는 만큼 구성원들과의 관계에 있어 사업목표를 명확히 설정해주고, 여러 참여자들이 참여하는 기반을 구축 및 관리해주는 것이다. 또한 사업을 지속해나가기 위한 민간구성원 간의 상호협력이 이루어지는 공식제도의 유무와 이 제도에 주민들의 적극적인 참여를 위해 정부가 어떠한 역할을 하는지 살펴보고자 한다. 마지막으로 지역의 사회자본(공동체) 요인이 지역활성화사업에 미치는 영향요인을 분석해보고자 한다. 이는 지역과 그 지역에 거주하는 지역주민을 대상으로 시행하는 지역활성화사업에 있어 정부가 앞으로 지역활성화사업을 집행해 나아갈 때 사업의 지속 및 성공을 위해 고려해야하는 요인이 무엇이며 정부에게 기대되어지는 역할이 무엇인지 파악해보고자 한다.

제 2 장 이론적 논의와 선행연구의 검토

제 1 절 거버넌스 이론

1. 거버넌스의 배경 및 정의

거버넌스 이론은 기존의 전통적 관료제의 한계가 인식되고, 산업화 과정에서 발생한 정부 및 시장의 실패를 극복하기 위한 이론으로 논의되기 시작하였다. 정부가 주도하여 문제를 해결하는 하향식 중앙집권체제에서 벗어나 정부, 시장, 비영리단체, 시민사회 등과 같이 여러 정책참여자들이 함께 사회문제를 해결해나가는 개념으로 다차원성과 다접근성을 지닌다. 미국과 영국에서는 일찍이 정부 관료제에 대한 회의적인 시각이 대두되며 1970년대부터 Ostrom과 Osborne & Gaebler 등의 학자들은 정부의 정책과정에 정부 이외에도 사회문제 해결과 관련있는 이해관계자들의 “참여”를 강조하였다(문영훈, 2012).

Dixon 등(2006)은 거버넌스가 등장한 배경에 대해 다음과 같은 네 가지 이유로 설명하였다. 첫째, 정부만이 주요 사회문제를 해결할 수 있는 유일한 행위자가 아니라는 인식의 증대, 둘째, 국가와 사회 간 쌍방향적 상호작용의 인식의 증대, 셋째, 거버닝 장치와 메커니즘의 분야에 따른 다양화의 필요성 제기, 넷째, 여러 거버넌스 이슈들 간 상호의존성과 연계성의 증대로 인해 거버넌스에 대한 논의가 활발해졌다고 보고 있다.

위와 같은 사회적인 배경과 더불어 여러 학자들로부터 전통적 관료제의 한계를 극복하기 위한 대안으로서 거버넌스에 대한 필요성이 증대되었지만 거버넌스의 개념에 대한 합의는 쉽게 이루어지지 않았다. Pierre & Peters(2000)는 거버넌스(governance)의 개념이 시대, 장소, 학자들에 따라서 다양하게 인식되고 정의되며 명확한 합의 없이 사용되고

있다고 하였다. 우리나라의 경우도 협치(協治), 공치(共治), 치리(治理), 국정관리(國政管理), 국가경영(國家經營) 등으로 표현되나 김석준 외(2011)는 모든 개념이 governance가 지니는 본래의 의미를 살리지 못한다 판단하여 거버넌스로 표현하는 것이 적합하다고 보았다.

Kooiman(1994)은 신거버넌스를 정부와 사회 간에 있어 일방적인 관계에서 서로 상호작용하는 관계로 발전해나가는 것으로 정의하며 역동성, 복잡성, 다양성을 중요 개념으로 보고 있다. 또한 시스템적 측면에서 사회 및 정치적 거버넌스에 관해 공동경영, 방향설정, 공동지침과 같이 거버넌스를 보다 구체화하기 위한 조건, 특성, 기회 등으로 표현하고 있다(최영출 외, 2006).

거버넌스를 체계적으로 정리한 Rhodes(1996)는 거버넌스(Governance)에 대해 근대사회 이후 정부가 시장의 우위에서 시장과 지역 문제를 중재했던 역할에서 나아가 정부, 시장 및 시민사회가 주체적이고 자발적으로 협조하여 보다 효율적이고 민주적으로 국가를 운영하고자 하는 새로운 패러다임이라고 언급하였다(최항순, 2006). 또한 거버넌스와 관련된 연구들이 국가의 한계를 검토하고 국가의 권한과 그 행사에 대한 좀 더 다양한 관점들을 제시하려는 움직임이라고 하였는데 이때의 거버넌스는 단지 국가의 기업적 관리나 시장화를 지칭하는 것뿐만 아니라 정부의 성격 변화와 더불어 어떻게 이러한 변화를 이해해야 하는 것도 포함한다고 하였다. 즉, 거버넌스란 국가의 새로운 통치(governing) 운영 패러다임이라고 할 수 있다. 그러나 Rhodes의 정의는 다소 광범위한 범위 규정으로 거버넌스를 구체적으로 설명하지 못한다는 한계점이 지적되고 있다고 한다(최항순, 2006).

Pierre & Peters(2000)도 Rhodes와 같이 거버넌스의 개념적 범위를 상당히 넓게 해석하고 있는데 거버넌스를 사회체제의 ‘조정(coordination)’과 관련된 것으로 파악하면서 이러한 조정 과정에서의 정부의 역할에 관한 것으로 정의한다. Pierre & Peters(2000)의 연구에서는 사회체제의 조정 과정에서 정부가 주도적인 역할을 하는가, 아니면 정부와 시민사회 간의 과

트너쉽 및 네트워크가 주도적인 역할을 하는가에 따라 구거버넌스와 신거버넌스로 구분하였다. 즉, 정부가 주도적인 역할을 할 경우 구거버넌스로, 시민사회가 주도적인 역할을 할 경우 신거버넌스로 정의하였다.

Williams(2001) & Wrihy(2000)는 거버넌스를 사회전체적 차원에서의 방향 제시(Steering)와 지도(Directing)라고 정의하였는데 이러한 방향의 제시와 지도의 주체가 시민사회나 네트워크가 아닌 정부라는 측면에서 Pierre의 구거버넌스에 가깝다고 볼 수 있으며 중앙정부의 조직을 배제하고 조직적인 네트워크 시스템을 중요시하는 Rhodes의 입장과는 다르다고 할 수 있다.

광범위한 차원에서의 거버넌스에 대한 정의는 대부분 거버넌스가 어떠한 조직, 절차, 관리 기법인지에 대한 논의보다는 이명석(2002)는 “공통의 문제 해결을 위한 사회적 조정 방법”이라는 차원에서 논의 하고 있으며 이때 문제 해결에 정부가 주도적으로 이끌 수도 있고 시민 및 단체, 파트너십, 네트워크가 주체가 되어 이끌 수도 있음을 설명하였다.

2. 거버넌스의 유형

거버넌스의 유형은 거버넌스 개념에 대한 정의가 다양한 것과 같이 여러 학자들에 의해 다양한 기준으로 유형화되고 있다. 거버넌스 유형분류는 크게 지역 수준에 따라서 또는 정부의 행정행위 관여 정도에 따라 나누어 볼 수 있다.

먼저 Stocker(2004)는 글로벌 거버넌스(Global governance), 내셔널 거버넌스(National governance), 리저널 거버넌스(Regional governance), 로컬 거버넌스(Local governance)와 같이 분석범위에 따라 거버넌스를 네 가지로 분류하였다. 글로벌 거버넌스는 세계화의 발전과 더불어 개별 국가 차원에서 해결할 수 없는 전 세계적인 수준의 문제들이 증가함에 따라 이에 대한 관심도 함께 증대되었다. 초국가적 수준의 문제들을 효과적으로 해결하기 위해 국가들 간 협력뿐만 아니라 다양한 세력들이 구

축한 자발적 상호협조 체제를 의미한다. 리저널 거버넌스는 지리적으로 인접한 국가들 간 혹은 공동된 이슈에 대해 이해관계를 같이하는 국가들 간의 거버넌스 활동을 뜻한다. 내셔널 거버넌스는 지역 및 국가발전을 위해 중앙정부, 지방자치단체, 시민사회 등이 상호협력하여 정책을 형성해 가는 활동이다. 로컬 거버넌스는 정부 중심의 통치방식에서 벗어나 정부, 기업, 시민사회 등 다양한 이해관계자가 함께 지역 정책의 주체로서 협력하며 지역 발전을 도모하는 시스템이다. 각 이해관계자 간 지속적인 상호작용과 네트워크가 로컬 거버넌스의 핵심 개념이다(최영출 외, 2006).

Peters(2000)는 정부의 행정행위의 관여 정도를 기준으로 시장모형 거버넌스, 참여모형 거버넌스, 신축모형 거버넌스, 탈규제모형 거버넌스로 분류하였다. 시장모형 거버넌스는 기존의 계층적인 관료제에 대한 불신과 새로운 시장의 효율성을 바탕으로 정책의 결정과 집행에 있어서 민간 조직의 참여를 활용하는 것이다. 둘째, 참여모형 거버넌스는 계층적인 조직구조에서 소외된 사람들의 참여를 독려하는 모형으로 정부의 활동에 시민의 의견이 적극적으로 반영되도록 국민 참여지향적인 행정위임 국가의 모습을 제시하였다. 셋째, 신축모형 거버넌스는 정부 조직의 구조적 개혁을 바탕으로 변화하는 시대적 흐름에 맞춰 국가가 생존을 위해 효과적으로 대응하는 것을 의미한다. 넷째, 탈규제모형 거버넌스는 정부의 내적관리 수준에서 공공 관료제의 내부 문제인 관료제의 역기능을 규제하는 것이다. 이러한 Peters의 유형 분류는 정책 목표, 조직 구조, 조직의 관리방식, 정책결정의 기저, 국민의 관심 여부에 의해 분류된다.

이 외에도 Rhodes(2000)은 거버넌스 유형을 기업관리 방식으로서의 거버넌스, 신공공관리로서의 거버넌스, 좋은 통치로서의 거버넌스, 국제적 상호의존성으로서의 거버넌스, 사회-사이버네틱 체제로서의 거버넌스, 신정치경제로서의 거버넌스, 네트워크로서의 거버넌스 등 일곱 가지로 분류하기도 하였다.

본 연구에서 다루는 부산 감천문화마을과 신수동 행복마을 주식회사

는 지역활성화를 위해 정부와 시민사회가 협력하여 시작된 정책으로 지역사회에 대한 의사결정권한을 공유하며, 시민참여를 통해 공공재를 개발하는 로컬 거버넌스의 사례로 분류할 수 있다. 따라서 로컬거버넌스의 개념을 보다 명확히 할 필요가 있다.

제 2 절 로컬거버넌스

1. 로컬거버넌스의 배경 및 정의

점차 사회가 다양해지고 복잡해짐에 따라 기존의 정부체제로는 사회 문제에 효율적으로 대응하기 어려워지게 되었다. Stocker(1998)은 복잡다변한 이해관계 속에서 다양한 주체들이 참여할 수 있는 기반을 마련하는 것이 정부의 역할이라고 규정하였다. 이에 점차 획일화된 정책 구조에서 벗어나 여러 수준의 정부, 시장, 시민사회, 비영리단체 등이 발생하는 여러 사회문제에 대해 책임성을 공유하며 상호협력하며 문제해결을 도모하고자 한다.

우리나라 또한 해방 이후 경제개발이라는 공통의 목적을 지니고 정부가 주도하여 하향식 중앙집권체제의 개발정책이 주요 매커니즘으로 작동해왔다. 하지만 시민의식의 발전과 더불어 시민사회가 활성화됨에 따라 다양한 정치사회문제 해결에 있어 기업과 시민사회, 지역주민 등 다양한 이해관계자들이 주체로서 함께 협력하는 로컬거버넌스의 중요성이 점차 증대되고 있다.

이은구 외(2003)는 로컬거버넌스에서 지역은 단순히 지리적 공간 단위만을 의미하는 것을 아니기에 지역적으로 한정하는 것은 그 의미를 왜곡시킬 수 있다고 지적한다. 따라서 로컬거버넌스는 지역의 개념을 행위 주체들 간의 상호연계 및 협력이 지역적으로 나타나는 것으로 이해해야

한다고 본다. Orr(1998)은 학문적 관점에서는 주로 지역적 상호협력관계의 증대, 정부와 시민사회의 상호연대, 권력 등의 개념이 강조되며, 규범적·처방적 관점에서는 시민참여를 보다 우선시하고 있다(이은구 외, 2003). 또한 소순창·유재원(2005)는 로컬거버넌스를 지방정부가 가지는 공통의 문제를 해결하기 위한 사회적 조정장치의 한 유형으로 정의한다. 여기에서 로컬거버넌스는 지역을 기반으로 한 지방자치단체에서 발전되며, 이해관계집단 규모가 한정적이고, 주민 또는 NGO단체와의 접촉성이 비교적 높은 것이 특징이라고 하였다. 한승준(2004)은 지역과 관련된 여러 문제해결이나 정책수립에 있어 중앙정부, 지방정부, 기업, 민간단체, 지역주민 등이 그 권한을 공유하고, 공통된 합의를 도출할 수 있는 규칙을 형성하는 것이 매우 중요해졌다고 주장하면서 이를 현실화할 수 있는 방안 중 하나가 바로 로컬거버넌스라고 주장하였다.

Stoker(1998)에 따르면 로컬거버넌스는 정부부문과 비정부부문 간에 지속적인 상호작용이 전제되어야 한다. 이들 간 공유된 목적과 가치체계를 바탕으로 지역에서 발생하는 다양한 사회적 문제를 해결하려는 특징을 지니고 있다. 한편 미국의 지역사회 수준의 거버넌스를 연구한 Box(1998)는 지역사회 거버넌스를 지역사회에서 시민, 선출직 대표, 공공전문관리들이 정책결정 및 집행을 하는 광범위한 활동이라고 정의하였다. 더불어 공공정책의 창출 및 집행에 대한 시민들의 통제가 점차 증가해감에 따라 지방정부의 권한이 시민단체에 분산되어야한다고 주장한다. 그는 또한 로컬거버넌스의 네 가지 원칙으로 규모, 민주성, 합리성, 책임성을 제시하고 있다.

〈표1〉 로컬거버넌스에 대한 개념 정의

연구자	로컬거버넌스의 개념
Box (1998)	시민들, 선출직 대표자들, 공공 전문관리들이 지역사회에서 정책을 결정하고 집행하는 광범위한 활동
Orr (1998)	학문적 관점에서는 주로 지역적 상호협력관계의 증대, 정부와 시민사회의 상호연대, 권력 등의 개념이 강조되며, 규범적·처방적 관점에서는 시민참여를 우선시 함
Stoker (1998)	정부부문과 비정부부문 간에 지속적인 상호작용이라는 전제 하에 이들 간 공유된 목적과 가치체계를 바탕으로 지역에서 발생하는 다양한 사회적 문제를 해결하려는 활동
이은구 외 (2003)	지역의 개념을 물리적인 개념이 아닌 행위주체들 간의 상호연계 및 협력이 지역적으로 나타나는 것으로 이해해야함
한승준 (2004)	지역과 관련된 각종 문제의 해결이나 정책의 수립에 있어서 중앙정부, 지방정부, 민간단체, 기업, 지역주민 등이 권한을 공유하고, 공통된 합의를 도출할 수 있는 새로운 규칙의 형성하는 방안
소순창·유재원 (2005)	지방정부가 갖는 공통의 문제의 해결하기 위한 사회적 조정장치의 한 유형

2. 로컬거버넌스의 유형

1) 정치경제적 유형에 따른 로컬거버넌스

피에르(Pierre, 1999)는 다른 형태의 거버넌스 과정은 다른 형태의 정책참여와 영향력을 가져오므로, 로컬거버넌스 연구에서는 그 과정에 함축된 정치경제적·이념적 분석이 선택되어야 한다고 주장하고 있다(배유일, 2003). 이러한 가치체계가 로컬거버넌스의 제도적 틀을 구성한다. 피에르는 각 국가의 제도적 맥락과 정치경제적 모형에 따라 각기 달리 적용될 수 있는 로컬거버넌스 모형을 제시하는데, 이는 관리적 거버넌스(managerial governance), 조합주의적 거버넌스(corporatist governance), 성장지향적 거버넌스(progrowth governance), 그리고 복지 거버넌스(welfare governance)로 볼 수 있다.

관리적 거버넌스는 시장경제 원리에 입각하여 공사 간 구분이 없어지며, 선거직 정치인의 역할이 미약한 거버넌스 형태로 공공 서비스의 효율성 제고를 주된 목표로 삼는다.

조합주의적 거버넌스는 도시정치 과정에서 많은 사회단체와 조직적이입집단의 참여가 이루어지는 형태로 정책참여집단들의 서비스 분배정책 형성에 초점이 맞추어져 있다.

성장지향적 거버넌스는 지방경제를 부흥시키기 위한 시정부와 지방기업 간의 구조화된 협력 체제로서의 형태로 토지 이용 및 소규모 지식기반기업을 통한 지역경제 부흥을 목표로 하고 있다.

복지 거버넌스는 민간 영역의 영향을 최소화하고 국가로부터 오는 재정적 지원을 통해 복지 향상을 꾀하는 거버넌스 형태로 단기적으로는 국가의 재정적 지원을 통한 지역경제 및 복지의 향상을 추구하고 있다.

〈표2〉 피에르의 로컬거버넌스 모형

거버넌스 모형	형태	정책목표 및 특징	대표적 사례
관리적 거버넌스	시장경제 원리에 입각하여 공사 간 구분 없이, 선거직 정치인의 역할이 미약한 거버넌스 형태	공공서비스의 효율성을 높이는 것이 주된 목표	신공공관리 운동
조합주의적 거버넌스	도시정치 과정에서 많은 사회단체와 조직적 이익집단의 참여가 이루어지는 거버넌스 형태	거버넌스 참여 집단을 위한 서비스 분배 정책 형성에 초점이 있음	서부 유럽 선진국들의 조합주의
성장지향적 거버넌스	지방경제를 부흥시키기 위한 시정부와 지방기업 간의 구조화된 협력 체제로서의 거버넌스 형태	토지 이용 및 소규모 지식기반 기업을 통한 지역경제 부흥	성장기구 및 도시레짐
복지 거버넌스	민간 영역의 영향을 최소화하고 국가로부터 오는 재정적 지원을 통해 복지 향상을 꾀하는 형태의 레짐	단기적으로는 국가의 재정적 지원을 통한 지역경제 및 복지의 향상	영국의 리버풀 등 역사가 오래되고 성장 가능성이 미약한 산업도시

출처: Pierre(1999: 377-389); 배유일(2003: 321-322) 재인용

2) 규범주의모형으로서의 로컬거버넌스

딕슨과 스토키(Miller, Dickson & Stoker, 2000: 28-32)는 로컬거버넌스의 모형을 지역주의모형(localist model), 개별주의모형(individualist model), 동원화모형(mobilization model), 그리고 집권화 모형(centralist model)으로 제시했다(이은구 외, 2003).

지역주의 모형(localist model)은 로컬거버넌스의 주요한 요소를 지역 선택(local choice)으로 보며 지방정부는 지역의 욕구를 해결하기 위해서 무엇보다 지역에 책임감을 가져야 한다. 또한 중앙정부나 상급정부의 욕구보다는 지역주민의 욕구에 부응하여 의사결정할 수 있는 자율성을 충분히 갖추고 있어야 한다고 본다. 지역주의 모형은 지방정부가 모든 서비스를 직접적으로 공급하는 것은 바람직하지 않지만, 지방정부의 직접 공급방식이 존재하지 않는다면 지역의 욕구에 대응할 수 있는 능력을 상실할 수도 있다는 것이다(이은구 외, 2003).

개별주의 모형(individualist model)에 따르면 로컬거버넌스는 지역공동체의 집합적 선택보다는 개별 소비자들이 자신들의 욕구를 스스로 해결할 수 있는 체계를 구축하는 것으로 여겨진다. 더불어 이 모형은 서비스 공급자간의 경쟁을 중시하며 시장중심의 사고방식을 지니고 있다. 즉 소비자의 힘이 보장된다면 공급자는 소비자에게 관심을 기울일 수 밖에 없으며 개인의 욕구에 부합하는 서비스를 공급한다는 것이다.

동원화 모형(mobilization model)은 소외계층을 조직화하고 그들을 정치적 세력으로 연대시킬 수 있는 곳은 중앙수준이 아니라 오히려 지방수준에서 가능하다는 것이다. 이 모형에서의 로컬거버넌스의 정의는 효과적인 대항 정치세력을 육성하는 것으로 주민참여의 다양한 기회가 보장되는 지역정치를 어느 정도 자율적으로 구현할 수 있는가에 초점을 맞추는 것이다.

집권화 모형(centralist model)은 모든 시민은 균등한 서비스혜택을 받을 권리가 있으므로 국가수준의 정책결정이 필요하다는 것이다. 이에

지방의 자율성은 부정되며, 지역의 참여는 가치있는 일이 아니다. 더불어 서비스 전달체계와 관련하여 이 모형은 국가적 수준의 목표를 달성하기 위해서는 지방이 중앙의 통제를 받아야 한다고 언급한다. 즉, 지방도 중요한 역할을 수행할 수 있지만, 지방의 주된 역할은 국가적 목표달성에 기여하는 것이어야 한다고 설명되는 모형이다.

〈표3〉 로컬거버넌스의 규범적 모형

		차 원				
모형	주요목적	지역자율성	참여	서비스전달체계	정치제도	
지역주의모형	지역공동체의 욕구 충족	강력한 선호	인정하지만 대의기구 우선	다기능적 전달 체계	지역선거를 통한 대의정치	
개발주의모형	개인 선택권 보장	선호하지만 개인 선택권 보호를 위한 상급 수준의 개입 필요성 인정	소비자 자문 선호 하지만 대규모적 시민 참여 부정	공급자 간 경쟁	소비자로서의 개인 원리	
동원화모형	사회계층에 대한 대응성	변화 과정으로 강력 선호	강력한 선호	근린집단 분권화 구조	발전적 참여 정치	
집권화모형	국가목표 달성	강력한 반대	제한된 가치	중앙통제를 받는 기관	중앙정부 임명부의 지침·통제	

출처: Miller, Dickson & Stoker(2000: 29); 이은구 외(2003: 10) 재인용

제 3 절 로컬거버넌스에 영향을 미치는 요인

최영출 외(2006)는 거버넌스의 특징으로 자원, 정보, 능력에 대한 상호의존성, 참여자들 간 지속적인 상호작용, 공정한 게임의 규칙 준수, 자율성을 가진 자기조직적인 조직간 네트워크를 언급하였다. 또한 Lasker 등(2001)은 거버넌스의 성과에 영향을 미치는 결정요인들을 다음과 같이 제시하였다. 1) 자원의 세부 요소로 자금, 공간, 재화, 전문지식, 정보, 조직 및 집단에 대한 연계, 소집 능력 등을 제시하고, 2) 파트너의 특징의 세부요소로 이질성 및 관여 수준을 3) 파트너들 간의 신뢰 관계의 세부요소로 신뢰, 존경, 갈등, 권한 차별을 4) 파트너십의 특징의 세부요소로 리더십, 행정 및 관리, 운영 체계, 효율성을, 5) 외부환경의 세부요소로 지역사회 특성, 공공 및 조직 정책을 제시하였다. 이러한 특징들은 로컬 거버넌스에 영향을 미치는 요인들임과 동시에 보다 구체적으로 파악하는데 기본이 되는 요소들이라 여겨진다.

위에서 언급한 거버넌스의 결정 요인들을 환경적 조건으로 파악함과 동시에 외부적인 네트워크 구조화 전략과 내부적인 운영관리전략(최영출 외, 2006)으로 구분해서 로컬 거버넌스에 영향을 미치는 요인에 대해 언급하였다. 로컬거버넌스의 외부적인 네트워크 구조화 전략에 영향을 미치는 요인으로는 네트워크 관리 주체, 이해관계자의 범위, 네트워크의 형태 구성, 책임 소재, 참여 방식, 정책 분야, 참여 단체와 같이 일곱 가지 요인을 분석하였다. 마지막으로 내부 운영의 룰 구성전략에 영향을 미치는 요인으로는 네트워크 활성화, 상호작용 주선, 중개, 상호작용 촉진, 조정과 중재를 꼽았다.

박희봉·김명환(2000)은 서초구와 포천군 주민들에 대한 조사결과에 의거하여 지역사회거버넌스가 지역사회의 문제해결능력에 긍정적 영향을 미친 것으로 보고하고 있다. 이보다 앞서 Stoker(1998)은 로컬 거버넌스의 특징으로 개방성(openness), 참여(participation), 지속적 상호협력 이 세 가지를 제시했다. 개방성은 반대의견을 자유로이 제시하며, 소외계층

등 다양한 참여자에게 참여의 기회를 부여하며, 민주주의 효과성을 향상시키는 특징을 지니고 있다. 참여는 다양한 일반 대중의 참여를 중시여 기며 정책과정에 대한 공개와 토론을 중시여긴다는 특징이다. 그리고 지속적인 상호협력을 개방성과 참여를 전제로 하는 특징이다.

Box(1998)는 규모, 민주성, 책임성, 합리성을 로컬거버넌스의 네 가지 원칙으로 제시했다. 첫째 원칙인 규모는 의사결정의 규모(size)로서 그 규모가 최저 단위, 즉 주민 수준일수록 거버넌스가 충실하게 이루어 지는 것이며, 둘째 원칙은 민주성(democracy)으로서 정책결정과 집행에서 이해관계 주민들의 참여를 위한 공개적인 기회와 그들을 환영하는 기회가 많이 주어질수록 거버넌스에 충실한 것이다. 셋째 원칙은 책임성(accountability)으로서 시민의 소망을 달성하기 위하여 행정서비스와 프로그램을 형성하는 것이고, 넷째 원칙은 합리성(rationality)으로서 의사결정과 집행에서 참여자들(시민, 선출직 대표, 공무원들)이 충분한 시간을 두고 사려깊은 사고를 하며 많은 견해들을 표출시키고 통합하는 것으로 제시하였다. 김명숙(2005)은 Box(1998)가 제시한 네 가지 차원(규모, 민주성, 합리성, 책임성)으로 측정된 로컬거버넌스가 시민참여(지역문제 해결, 공직자 접촉, 항의)에 긍정적 효과를 가져온 것으로 분석하고 있다.

Kickert 외(1999)가 제시한 평가기준을 중심으로 로컬거버넌스의 평가 기준을 제시해보면 행위자 및 자원의 활성화, 상호작용 비용 제한, 공동 목표에 대한 몰입 확보, 상호작용의 질적 수준과 투명성을 들 수 있다(최영출 외, 2006).

〈표4〉 로컬거버넌스에 영향을 미치는 요인

연구자	요 인
Stoker (1998)	개방성, 참여, 지속적인 상호협력
Box (1998)	규모, 민주성, 책임성, 합리성
Kickert 외 (1999)	로컬거버넌스의 평가기준: 행위자 및 자원의 활성화, 상호작용 비용 제한, 공동 목표에 대한 몰입 확보, 상호작용의 질적 수준과 투명성
Lasker 외 (2001)	거버넌스의 결정 요인으로 자원(자금, 공간, 장비, 재화, 기술과 전문지식, 정보, 사람과 조직 및 집단에 대한 연계, 승인, 소집 능력), 파트너의 특징(이질성, 관여수준), 파트너들 간의 신뢰 관계(신뢰, 존경, 갈등, 권한 차별), 파트너십의 특성(리더십, 행정 및 관리, 운영체계, 효율성), 외부환경(지역사회 특성, 공공 및 조직 정책)
박희봉·김명환 (2000)	로컬거버넌스가 지역사회의 문제해결능력에 긍정적 영향을 미침
김명숙 (2005)	로컬거버넌스가 시민참여(지역문제해결, 공직자 접촉, 항의)에 긍정적 효과를 가져옴
최영출 외 (2006)	환경적 조건: Lasker 외(2001)의 거버넌스 결정 요인 외부적인 네트워크 구조화 전략: 네트워크 관리 주체, 이해관계자의 범위, 네트워크의 형태 구성, 책임 소재, 참여 방식, 정책 분야, 참여 단체 내부적인 운영관리전략: 네트워크 활성화, 상호작용 주선, 중개, 상호작용 촉진, 조정과 중재

제 4 절 로컬거버넌스와 지역활성화사업

오늘날 현대사회가 직면하고 있는 사회문제들은 매우 복잡하여 단일한 행위자나 기관이 해결하기에는 어려움이 있기에 다수의 행위자들이 함께 문제를 풀어나가는 노력이 요구되고 있다. 최근 지방정부 및 지역자치단체에서는 도시 및 지역개발을 통해 지역주민들의 삶의 질을 높이고 거주만족도를 높이기 위한 노력들을 많이 하고 있다. 특히 일방향적인 지역개발이 아닌 지역 주민들과의 상호협력을 통해 지역의 특성은 보존하는 동시에 지역이 지닌 자원을 활용하여 지역을 활성화시키는 정책이 활발하다. 이러한 정책에 있어 주민들의 참여와 협력을 중요한 요소로 여기며 로컬 거버넌스가 중요한 정책적 이슈로 주목받고 있다.

낙후된 지역을 살고 싶은 지역으로 탈바꿈하고자 시행되는 지역활성화사업의 경우 지역 주민들만큼 그 지역에 대해 많은 정보를 알고 있는 사람이 없기 때문에 이들의 참여를 배제한 사업 추진이 성과를 거두기란 쉽지 않을 것이다. 지역활성화사업 과정에서 주민참여의 필요성은 이미 오래 전부터 여러 학자들에 의해 강조되어 왔다. 지역활성화사업을 수립하는 과정에서 제도적으로 참여할 수 있는 통로로 공청회와 공람 절차가 있는데, 이러한 제도적 참여절차가 주민참여를 충분히 보장해주기에는 부족하다는 비판도 있었다. 주민들의 참여 하에 사업 전 과정을 추진하면 사업 초기에는 시간이 많이 소요되고, 사업 추진과정도 더 복잡하게 진행된다고 여겨지기도 한다. 그러나 지역활성화 관련 사업 추진 초기부터 주민들과 더불어 다양한 참여자들과 협력 하에 논의를 하다보면 서로의 입장을 이해하고 문제의 본질에 대한 이해의 기반을 넓혀나가면서 공동의 목표의식을 지니는데 보다 용이해진다. 또한 향후 사업을 진행해가면서 다양한 결정 주체들 간의 합의를 증진시키는 기초가 된다. 이러한 경우 후에는 사업이 보다 원활하게 추진되고 계획 및 사업 진행의 결과에 대한 책임성도 공유할 수 있기 때문에 주민과 협력하는 사업이 장기적으로는 더 효과적이고 효율적인 방식이 될 수도 있다고 하겠다(이영아

외, 2008).

Woltijer(2002) & Stough(2001) 등의 연구에서는 공통적으로 살고 싶은 도시와 시민참여는 불가분의 관계에 있음을 언급하고 있다(김도희 외, 2013). 주민들과의 협력적 거버넌스는 지역 내 공동의 문제에 대한 해결을 용이하게 하는 역할을 하고 도시와 지역 발전을 위한 또 다른 동력으로서의 의미를 지니고 있을 뿐 아니라 주민들의 참여를 절차적 민주성과 합리성 확보 차원에서의 도구로서가 아닌 주민참여 그 자체를 목적시하는 형태로 인식이 전환되고 있다. 이러한 현상은 선진국에서만 나타나는 현상이 아니라 해외 다양한 사례조사를 통해서 나타나고 있고, 도시부문의 개혁을 넘어 사회전반에 주민이 주도하는 자발적 참여와 사업추진 전 과정에 주민이 함께하는 로컬거버넌스의 형태로 적용되고 있는 사례를 쉽게 찾아 볼 수 있다(진영환 외, 2007).

관 주도형 지역활성화사업의 부작용을 비판하며 지역주민과 지역성을 기반으로 하는 상향식 접근을 통한 지역활성화사업의 중요성에 대한 긍정적인 입장이 계속하여 늘어나고 있다. 하지만 지역활성화사업에 있어 정부가 어느 정도 개입하지 않는다면 이 또한 실패할 확률이 높다는 것이 다수의 입장이다. 김정후(2012)는 도시창조에는 도시정부의 리더십과 전략이 여전히 중요하고 시민들의 협력이 반드시 수반되어야 함을 보여주는 사례연구들이 확인되고 있다고 주장한다. 1992년 1월 리우회의 이후 5월 29일 공동체협약을 시작으로 생태도시의 명성을 얻은 브라질 제3의 도시인 꾸리찌바시 사례를 들 수 있다. 이는 1979년~1983년과 1988년~1992년에 걸쳐 도시계획가 출신인 레르네르 시장의 창조적이고 헌신적인 노력과 더불어 시민과 함께 하려는 공직자들 그리고 시민들의 능동적인 참여가 만들어낸 작품으로 평가된다(박용남, 2009). 꾸리찌바시의 경우 일반적으로 시장의 하향적 리더십이 핵심역할을 한 것으로 인식되고 있다. 하지만 환경국장인 Mielke(2010)는 행정관청의 개방적인 마인드와 더불어 1979년 이후 활발해진 시민들의 협력이 없었다면 도시창조의 성공적 진행이 어려웠을 것으로 평가했다. 그리고 미국 오리건주의

포틀랜드시는 1960년대 LA의 기형적인 도시발전과정을 타산지석으로 삼아 세계적인 환경도시로 발전해왔는데, 시장보좌관인 Miller(2010) 역시 평등주의 관점에서 시민들이 알아서 아이디어를 제시하도록 하고 시정부는 촉진자(facilitator)역할만 할 경우 실패 가능성이 크다고 했다. 이처럼 지역활성화사업에 있어서 시민참여의 중요성도 중요하지만, 그 이전에 정부의 노력과 지원이 전제조건으로 자리잡고 있어야 한다. 본 연구에서는 지속 사례와 중단 사례에서 정부의 역할이 어떠하였는지 살펴보고, 지역활성화사업에 있어 기대되는 정부의 역할이 무엇인지 알아보하고자 한다.

김도희 외(2013)는 실제 성공적으로 추진된 국내외 사례를 살펴보고 지역활성화사업의 성공요인들을 다음과 같이 제시하였다. 사업추진을 통해 얻고자 하는 바가 민과 관이 일치하느냐(사업의 소망성), 형식적인 주민참여가 아닌 실질적 참여로 철저하게 사업추진의 내용을 함께 공유하고 주민들의 욕구를 반영하고 있느냐(사업정보의 공개성과 실효성 확보), 사업 추진 단계별 민관협력이 제대로 구축되어 추진되었느냐, 이를 통해 민과 관의 신뢰성이 구축되었으며, 주민들의 반응에 신속적으로 대응하였느냐 하는 점 등이 있다.

여러 선행연구에서는 지역활성화사업에 있어 사업형성단계와 집행단계에 있어 로컬거버넌스적 접근을 강조하고 있다. 하지만 앞서 언급했듯이 대부분의 기존 연구들은 지역활성화사업에서 대상집단인 주민들의 적극적인 참여에 대해서만 강조할 뿐, 주민들이 적극적으로 참여할 수 있는 기반을 구축하기 위한 전제조건에 대한 논의는 미미한 실정이다. 본 연구자는 지역활성화사업을 지속시키는 주요 요인으로 꼽히는 주민들의 참여를 이끌어내기 위한 전제조건으로 사업 초기 단계에 있어 정부의 적절한 역할이라 여긴다. 하지만 지역활성화사업에서 정부의 적절한 역할에 대해서는 아직까지 그 논의가 미미하다. 이에 본 연구는 로컬거버넌스 성과에 영향을 미치는 요인들을 기준으로 부산 감천문화마을과 신수동 행복마을 주식회사의 사업형성과정, 집행과정에서 정부의 역할을 중

심으로 지역활성화사업에 미치는 영향요인을 살펴보고자 한다. 이러한 연구는 앞으로 더욱 활발해질 지역활성화사업에서 기대되는 정부의 역할에 대해 파악해보는데 일조할 것으로 여겨진다.

제 3 장 연구문제 및 연구의 분석틀

제 1 절 연구문제

본 연구는 비슷한 시기에 시작한 지역활성화사업이 어떠한 요인으로 인하여 결과적 차이가 발생했는지 사업 초기 단계의 정부 역할과 정부와 다른 참여자 간 관계를 중심으로 로컬거버넌스 관점에서 비교분석해보고자 한다. 따라서 본 연구에서 살펴볼 문제들은 다음과 같다.

- 사업 초기단계에서 정부의 주도적인 관리 및 공동목표의 몰입 확보 역할이 사업의 지속여부에 영향을 미치는가?
- 사업 참여자들이 상호협력을 하기 위한 공식 기구는 지속적인 상호협력 및 신뢰 구축에 어떠한 영향을 미치는가?

첫째, 본 연구는 지역활성화사업에 영향을 미치는 내부요인과 외부요인으로 구분지어 분석해보고자 한다. 내부요인으로 정부와의 관계, 민간구성원과의 (협력)관계, 외부요인으로는 지역 특성 및 법·제도적 측면에서 로컬거버넌스 관점을 통해 다양한 이해관계자들이 참여하는 지역활성화사업의 성과에 영향을 미치는 요인을 알아보하고자 한다.

둘째, 내부요인 중 정부와의 관계는 본 연구에서 가장 중점적으로 살펴보고자 하는 요인으로 지역활성화사업에서 사업 초기단계에 정부의 역할이 어떠한 영향을 미쳤는가 살펴보고자 한다.

셋째, 내부요인 중 민간구성원의 (협력)관계는 공식 기구의 유무 및 그 역할이 상호협력에 어떠한 영향을 미쳤으며 사회자본(공동체) 요인이 지닌 특성이 지역활성화사업의 결과에 영향을 미쳤는지 파악해보고자 한다.

넷째, 외부요인으로 지역 특성 및 법·제도적 측면을 살펴보아 두 사례 간 본질적으로 지니고 있는 차이가 어떠한지 살펴보고자 한다.

본 연구는 비슷한 시기에 시작하여 모범사례로 선정되었던 부산 감천문화마을과 신수동 행복마을 주식회사를 연구의 대상으로 하여 사례분석으로 진행하고자 한다. 비슷한 시기에 집행된 지역활성화사업이지만 현재 부산 감천문화마을은 보다 발전된 성과를 보이며 지속되고 있는 반면, 신수동 행복마을 주식회사는 2013년 8월부로 사업이 중단되었다. 따라서 두 사례를 대상으로 내부요인 및 외부요인으로 분류하여 분석해보면 지역활성화사업의 결과에 차이를 가져온 요인이 무엇인지 파악할 수 있을 것으로 기대된다.

제 2 절 연구대상과 연구방법

1. 연구대상

1) 부산 감천문화마을

감천문화마을은 1950년대 태극도 신앙촌 신도와 6·25 피난민의 집단 거주지로 형성되어 현재에 이르기까지 개발된 적이 없는 낙후된 지역이다. 하지만 2009년 지역예술인들이 문화체육관광부로부터 프로젝트 예산을 지원받아 마을미술 프로젝트를 시작한 것이 오늘날 부산 감천문화마을 지역활성화사업의 시초이다. 초반에는 지역 주민들의 반대에 부딪히고 무관심 속에 진행되었으나, 감천문화마을 담당구청인 사하구청에서도 이에 관심을 가지고 함께 프로젝트에 참여하며 주민들의 참여를 장려했다. 프로젝트를 통해 사업의 효과성을 체감한 주민들과 지역 예술인,

정부 모두 긍정적인 반응을 보였다. 이에 2011년도 낙후된 지역을 그대로 보존하되 본격적으로 활성화시키기 위해 부산시 사하구청은 감촌문화마을을 전담하는 부서를 신설하였다. 사하구청은 지역활성화와 지역의 자생력 강화라는 목표를 지니고, 지역주민들이 참여할 수 있는 주민협의회를 구성하여 이들이 직접 지역 운영에 보다 적극적으로 참여할 수 있는 기반을 제공하였다. 더불어 지역주민, 구청, 예술가, 학계로 이루어진 협의체를 운영하며 사업 진행 시 발생하는 문제점 해결과 의사소통에 보다 수평적인 입장에서 상호작용할 수 있는 통로를 마련하였다. 이러한 결과 방문객의 증가로 인한 일자리 창출과 경제소득이 증대하였고, 주거환경의 개선도 함께 이루어짐에 따라 지역주민들의 삶의 만족도도 향상되었다. 이로 인해 지역에 대한 애착심과 공동체 의식이 향상되었다.

2) 신수동 행복마을 주식회사

신수동 행복마을 주식회사는 2010년 주민들의 자발적인 참여로 마포구청과 협력하여 시작하였다. 신수동 주민센터 공무원, 주민자치위원장, 통반장 등이 주축이 되어 주민센터에 두부를 생산하는 회사를 설립하였다. 지역사회를 대상으로 사업을 하여 지역을 활성화시키겠다는 목적 하에 시행된 사업이다. 이후 신수동 행복마을 주식회사는 서울시 사회적 기업에 선정이 되는 등 지역활성화사업의 모범사례로 소개되기도 하였다. 하지만 주민센터에 있던 두부공장이 불법 시설물 판정을 받으며 주민과 구청 사이에 갈등이 심화되었다. 주민들은 주민센터에서 나와 인근에 식당을 열고 사업을 이어갔으나 또 다시 법적인 문제가 발생하며 정부와 주민 간 갈등은 더욱 심각해졌다. 결국 신수동 행복마을 주식회사는 2013년 8월 주주들에게 투자금을 돌려주고 청산하였다. 우리나라 최초의 사회적 기업 모델로 주목을 받으며 신수동 내 주민들의 경제활성화를 위한 다양한 노력들이 이어지기도 하였지만 결국 주민과 구청 간 갈등을 해결하지 못한 채 3년 만에 사업이 중단되었다.

2. 연구방법

연구 주제인 로컬거버넌스 관점을 중심으로 지역활성화사업에 영향을 미치는 요인을 확인하기 위해 비슷한 시기에 시작한 지역활성화사업들 중 현재도 활발하게 지속되고 있는 사례와 중단된 사례를 대상으로 심층인터뷰와 현장답사를 통한 사례연구를 진행하고자 한다.

우선 이론 연구를 통해 국내외의 거버넌스 및 로컬거버넌스, 지역활성화사업에 대한 선행연구 등을 분석하는 것에서 시작한다. 전반적인 거버넌스의 발생 배경과 정의, 유형에 대해 살펴본 뒤 본 연구의 분석 기준이 될 로컬거버넌스 성과에 영향을 미친 요인에 대해 조사한다.

본 연구의 비교대상인 부산 감천문화마을과 신수동 행복마을 주식회사의 추진배경, 집행과정, 참여자, 특성 등에 대해 사례 조사를 하기 위해 광범위한 자료조사를 실시한다. 이를 위해 각 사례에 대한 연구보고서 및 자료집 등을 수집하고 분석한다. 또한 외부 전문가나 연구기관 등의 관련 연구보고서나 논문, 언론보도 등을 검토하며 분석하였다.

다음으로 각각 2009년, 2010년도에 시작한 두 사례의 시기적 제한으로 인해 심도있는 분석이 아직 활발히 이루어지지 않았기에 문헌연구와 더불어 사업에 참여한 관계자들에 대한 인터뷰를 진행하였다¹⁾. 오늘날도 지속되고 있는 감천문화마을에서는 2009년 마을미술프로젝트 당시 담당 공무원, 현재 감천문화마을 담당 공무원, 지역예술인 대표, 주민협의체 대표와 인터뷰를 실시하였고, 2013년 8월을 기점으로 완전 중단된 신수동 행복마을 주식회사는 당시 담당공무원을 대상으로 인터뷰를 실시하였다.

본 연구에서 문헌연구와 더불어 심층인터뷰 및 현장답사를 택한 것은 단기간 내에 무분별한 지역활성화사업의 도입으로 아직 축적된 데이터가 부족하며, 특히 실패사례의 경우 그 특성상 공식적인 자료가 부족

1) 부산 감천문화마을, 2014년 5월 20일 인터뷰 실시, 총 6시간 소요.
신수동 행복마을 주식회사, 2014년 5월 23일 인터뷰 실시, 총 2시간 소요.

하며 체계적이지 못하고 정보 접근 또한 용이하지 못하기 때문이다. 그러나 대상에 대한 접근의 한계가 있음에도 불구하고, 본 연구가 향후 후속연구를 위한 자료가 될 수 있다는 점에서 연구 방법상의 의의를 찾을 수 있을 것이다.

제 3 절 변수의 정의 및 분석방법

1. 외부 요인

외부 요인은 지역 특성과 법·제도적 특성의 두 가지 측면을 살펴보고자 한다. 즉, 지역 특성으로는 지역이 지닌 경제·사회·정치적 특성으로 인해 지역활성화사업에 영향을 미칠 수 있는 요인을 살펴보고, 법·제도적 특성은 지역활성화사업 시행 이전에 이미 마련되어있는 관련 법률 및 조례와 타 행정기관의 제도적 혜택을 알아보도록 하겠다. 이와 같이 지역활성화사업의 지속성에 영향을 미칠 수 있는 외부 요인에 대해 살펴보고자 한다.

1) 지역 특성

Lasker 외(2001)가 로컬거버넌스의 조건 중 외부환경요인으로 지역 사회 특성, 공공 및 조직 정책을 제시하였듯이, 로컬거버넌스에 있어 지역 특성을 고려하는 것은 필수불가한 요소이다. 지역마다 지니는 역사적 배경과 문화, 정치, 경제 특성이 다르며 이러한 배경은 모든 정책 및 사업의 결과에 영향을 미치게 되어 사업의 결과적 차이를 가져오는 결정적 요인이 될 수 있기 때문이다. 그만큼 지역마다 지니는 고유한 특성은 모두 다르기에 획일화되고 정형화된 방식의 무조건적 적용은 지역활성화사

업의 실패로 이어진다고 볼 수 있다. 그렇다면 두 사례에서 지역활성화 사업의 결과적 차이를 가져올 수 있는 요소가 무엇이 있는지 개괄적인 개념의 사회적·정치적·경제적 측면의 지역 특성을 살펴보고자 한다.

2) 법·제도

외부요인의 법·제도적 특성은 지역활성화사업 시행 이전부터 존재하였던 사업과 연관된 법률 및 조례의 유무와 타 행정기관의 제도적 혜택을 의미한다. 즉, 새로운 지역활성화사업 시행 이전에 관련된 법률 및 조례가 있다면, 이러한 법·제도적 기반이 지역활성화사업에 실질적으로 긍정적인 영향을 미쳤는지 살펴보고자 한다. 또한 타 행정기관과의 법적 제도적 중복 수혜 가능성에 대해 알아보고, 이러한 요인이 지역활성화사업에 미친 영향에 대해 분석해보고자 한다.

2. 내부 요인

본 연구에서는 지역활성화사업의 초기단계에 있어 정부의 역할에 따라 사업의 방향이 어떻게 진행되어 나아갔는지에 대해 중점적으로 보고자 한다. 정부의 역할을 중점적으로 살펴봄과 동시에 내부 요인에서는 정부와의 관계와 민간구성원과의 협력관계 측면으로 구분지어 파악하고자 한다.

1) 정부와의 관계

정부와의 관계는 지역활성화사업 초기에 사업 참여자 간 공통의 목표를 공유하는 기반을 구축하는 데 있어 정부의 역할과 관리자로서의 정부의 역할을 분석해보고자 한다. 지역활성화사업의 초기단계에서 정부에

게 기대되어지는 역할은 참여자들에게 사업의 필요성과 목표에 대한 합의를 이끌어 내고, 사업의 틀을 다지기 위한 법적·제도적, 교육·자문, 재정 지원을 해주는 것으로 판단된다. 이에 다양한 이해관계자가 참여하는 지역활성화사업의 초기단계에서 정부역할에 어떠한 차이가 있는지를 다음과 같은 기준으로 분석해보고자 한다.

(1) 정부의 목표 설정

Kickert 외(1999)가 공동목표에 대한 몰입 확보로, 김도희 외(2013)가 소망성으로 제시한 이 요인은 사업이 시행되기 이전에 이해관계자들 간에 지역활성화의 필요성에 대한 합의가 이루어지고, 단일화된 목표가 명확히 설정되었는지에 관한 요인이다. 여러 이해관계자가 참여하고 특히 지역주민들이 생활을 하는 공간을 대상으로 한다는 점으로 인해 하나의 단일화된 목표 합의를 보는 데 많은 어려움이 있을 것이다. 이렇듯 공동목표에 대한 몰입을 확보하는 것은 지역활성화사업을 지속하는데 가장 큰 난제라고 볼 수 있다. 이때 정부에게 기대되어지는 역할은 다른 구성원들에게 사업 내용을 숙지시키고 사업의 필요성에 대해 이해시킴으로써 다양한 구성원 간에 단일한 사업목표를 일치시키는 것이다. 즉, 초기 단계에서 가장 주도적인 역할이 기대되어지는 정부가 공동목표에 대한 몰입 확보에 어떠한 역할을 했는지 두 사례를 통해 살펴보고, 이것이 지역활성화사업의 성과에 영향을 미쳤는지 알아보려고 한다.

(2) 정부의 관리 역할

사업이 시작되는 초기 단계에서는 수많은 시행착오가 있기 마련이다. 특히 여러 이해관계자들이 함께 참여하는 지역활성화사업의 경우에는 갈등과 충돌이 더욱 빈번하다. 이때 사업 초기단계에 주도적으로 사업을 관리해주는 주체가 있다면, 보다 효율적으로 사업을 정착시킬 것이

다. 더불어 지역활성화사업이라는 특성상 이는 공공사업으로 여겨지기에 초기 단계에서 주도적으로 사업을 운영 관리해주는 주체는 정부가 수행해주는 것이 가장 효과적일 것으로 기대되어진다. 우리나라 기존의 지역활성화사업을 살펴보면 관 주도형 사업이 활발했으나, 일방적인 관 주도형의 부작용에 대한 지적이 증가했다. 이에 지속사례와 중단사례에 있어 사업 초기 단계에 운영관리자로서 정부의 역할이 무엇이었는지를 파악해보고자 한다.

정부의 관리 역할은 법적·제도적 지원, 교육·자문 지원, 재정 지원으로 나누어 살펴본다. Box(1998)는 책임성으로 김도희 외(2013)는 실효성으로 제시한 이 요소는 전담행정부서의 유무, 지속적인 예산지원, 주민조직협의체의 유무와 같이 실질적으로 시민의 소망 달성을 위한 행정서비스 및 프로그램이 형성되었는가에 대한 분석 요소이다. 본 연구에서는 Box(1998) 및 김도희 외(2013)가 제시한 조례제정, 전담행정부서의 유무, 주민조기협의체의 유무, 사업에 대한 교육 및 자문 지원, 지속적인 예산지원 등의 요소를 정부가 지역활성화사업이 지속적으로 시행될 수 있도록 실효성있는 방안을 마련하였는지 분석해보고자 한다.

2) 민간구성원과의 협력관계

로컬거버넌스에서 가장 강조되는 요소 중 하나는 다양한 참여자 간 협력이다. 지역활성화사업은 다양한 주체가 참여하는 사업으로 다른 사업보다도 참여자 간 협력관계가 중시 여겨진다. 지역활성화사업에 참여하는 구성원 간의 협력관계를 파악할 수 있는 요소로 구성원간의 상호협력, 공동목표를 볼 수 있다. 더불어 지역활성화사업의 특성상 민간구성원들에게 큰 영향을 미칠 수 있는 사회자본을 또 하나의 요소로 추가하였다. 이는 지역활성화사업은 단순한 협력이 아닌 신뢰를 바탕으로 하는 협력으로 이루어져야 오래 지속될 수 있는 대표적인 사업이기에 공동체 특성에 따라 어떠한 결과적 차이가 발생하는지 분석해보고자 함에 따른다.

(1) 민간구성원간의 상호협력

Stoker(1998), 최영출(2006) 등 여러 학자들이 로컬거버넌스의 성과 요인으로 제시한 지속적인 상호협력 요인은 상호협력을 위한 공식 기관의 유무 판별에서부터 시작하겠다. 더 나아가 공식기관이 존재한다면 민간구성원간 상호협력을 위해 실질적으로 어떠한 역할을 하는지 알아보고자 한다. 또한 민간구성원 간에 상호협력을 통해 신뢰도가 형성되었는지 살펴봄으로서 민간구성원간의 상호협력이 작용하는지 파악해본다. 지역주민들을 대상으로 하는 사업에 있어서 신뢰를 기반으로 하여 사업이 이루어져야 지역활성화사업이 추구하는 자생력과 경제력 뿐만 아니라 사회자본 측면의 지역의 질적인 발전을 도모할 수 있을 것이다. 이에 다른 주민들에 대한 신뢰, 지역사회 조직에 대한 신뢰, 비영리조직에 대한 신뢰, 지역사회 기관에 대한 신뢰 등과 같이 다차원적인 측면에서의 신뢰관계가 구축되었는지 알아보고자 한다.

(2) 민간구성원간의 공동목표

앞서 정부의 목표 설정에서도 언급하였듯이 지역활성화사업에 있어 다양한 구성원 간에 단일한 목표를 추구하는 것은 성공요인 중 하나이다. 참여 구성원이 다양한 만큼 목표의 합의를 보는 것은 쉽지 않다. 이를 위해서는 Box(1998)가 제시한 원칙 중 합리성(rationality)과 비슷한 맥락에 있다. 합리성(rationality)은 의사결정과 집행에서 참여자들(시민, 선출직 대표, 공무원들)이 충분한 시간을 두고 사려깊은 사고를 하며 많은 견해들을 표출시키고 통합하는가에 관한 요인이다. 즉, 여러 참여자들이 공동목표를 합의하기 위해서는 사업 내용과 그 필요성에 대해 인지하고 충분히 논의해야한다. 이에 민간구성원간의 공동목표 설정을 위해 사업의 내용과 필요성에 대해 충분히 논의하였는가와 그러한 과정을 통하여 사업목표에 대한 일치를 보았는지 파악해보고자 한다.

(3) 사회자본(공동체)

퍼트남(Robert David Putnam)은 사회자본을 사회구성원 상호간의
익을 위해 조정 및 협동을 촉진하는 규범, 신뢰, 네트워크로 정의한다.
사회자본은 생산을 가능케 하는 물리적 자본, 인적 자본과 달리 인간관
계 내에 존재하는 것을 말한다. 사회자본은 또한 물리적 자본, 인적 자본
과 같이 생산활동을 증가시키는 역할을 한다는 점에서 공통점이 있다.
사회자본은 사회구성원들에게 공유된 행동 규범 및 공통적인 문화적 정
체성을 부여함으로써 사회 질서를 가능하게 하는 역할을 하기 때문에 매
우 중요하다(이종수, 2009). 이러한 사회자본은 본 연구에서 공동체로 그
의미를 대체하고자 한다. 마을 내 지역주민들 관계를 통해 형성되는 공
동체는 공식·비공식 제도를 통한 정보 공유의 역할을 맡으며, 개인의 상호작
용으로 인해 구성원들 간의 신뢰를 회복하게 하는 조정 역할을 한다. 이
렇게 사회자본의 두 가지 측면으로 두 사례의 지역 공동체 수준이 구성
원들 간 협력관계에 어떠한 영향을 미치는지 파악해보고자 한다.

〈표5〉 변수목록 및 개념적 정의

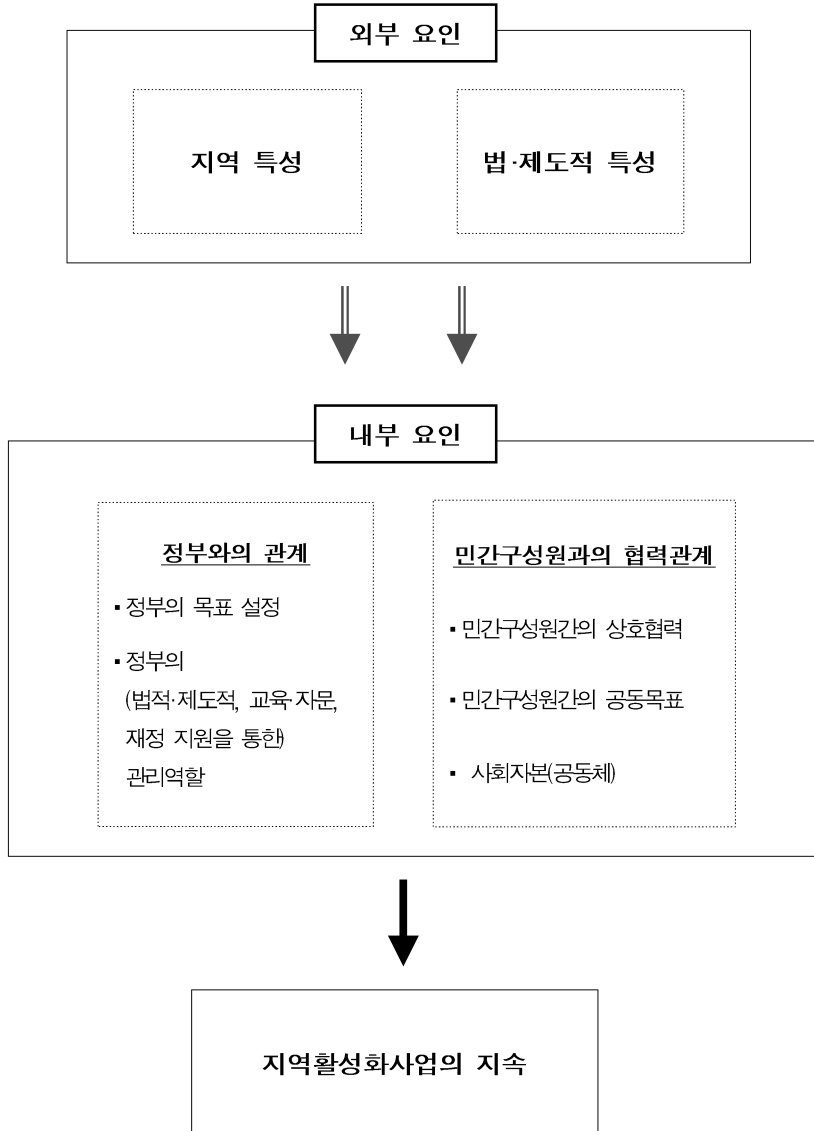
기준	변수	개념적 정의	
외부요인	지역 특성	경제·사회·정치적 지역 특성	
	법·제도	① 사업 이전 마련된 관련 법률 및 조례 ② 타 행정기관의 제도적 혜택	
내부요인	정부와의 관계	정부의 목표 설정	① 사업 내용 및 필요성에 대한 전달 ② 민간구성원과의 목표 일치도
		정부의 관리 역할	① 법적·제도적 지원 ② 교육·자문 지원 ③ 재정 지원
	민간구성원과의 협력 관계	민간구성원간의 상호협력	① 상호협력을 위한 공식 기관의 유무 ② 상호협력을 위한 공식 기관의 역할 ③ 신뢰관계 형성
		민간구성원간의 공동목표	① 사업의 필요성에 대한 충분한 논의 ② 사업목표에 대한 일치
		사회자본 (공동체)	① 공식·비공식 제도를 통한 정보 공유의 역할 ② 개인의 상호작용으로 인해 구성원들 간 신뢰를 회복하게 하는 조정 역할

제 4 절 연구의 분석틀

본 연구는 다양한 이해관계자가 참여하는 지역활성화사업에서 정부의 어떠한 역할이 긍정적인 영향을 미치는지 파악해보고자 한다. 이를 위해 비슷한 시기에 시작하였지만 2014년 현재 활발히 지속되고 있는 사업과 중단된 사업을 비교 대상으로 선정하였다.

연구의 분석틀에 따라 분석하기에 앞서 지역활성화사업이 시행된 배경과 참여하는 구성원에 대해 개괄적인 설명을 해준다. 이후 지역활성화사업이 시행되기 이전에 기존의 지닌 특성으로 지역 특성과 법·제도로 나누어 파악해 본다. 이어서 로컬거버넌스의 성과에 미치는 요인 중 앞서 언급한 요소들을 기준으로 여러 구성원 중 정부의 역할을 파악해보고, 민간구성원과의 협력관계를 통해 구성원 내부에서 발생하는 요인에 대해 분석해본다. 사업의 종속변수는 지역활성화사업이 지속되었는지의 여부로 다음과 같은 연구분석 모형을 제시하였다.

〈그림1〉 연구의 분석틀



제 4 장 지역활성화사업 지속사례 분석

제 1 절 지역활성화사업 지속사례 개요

1. 부산 감천문화마을사업

감천문화마을은 1950년대 태극도 신앙촌 신도와 6·25 피난민의 집단 거주지로 형성되어 2000년대에 이르기까지 개발된 적이 없는 환경적·정치적으로 소외된 지역이다. 부산시의 다른 지역에 비해서 노인비율이 월등히 높은 감천동은 인구유입은 미미하나, 노년층의 사망으로 빈집이 늘어가며 공동화 현상이 더욱 심해져가고 있다. 소외된 지역의 재생을 위해 지역예술인들이 2009년 문화체육관광부에서 주최한 마을미술프로젝트 공모전에 ‘꿈을 꾸는 부산의 마추픽추’라는 주제로 지원하여 당선되었다. 이를 계기로 문화관광부에서 1억 원을 지원받아 시작한 것이 오늘날 부산 감천문화마을 지역활성화사업의 시초이다. 이후 2010년에도 ‘미로미로 골목길 프로젝트’로 연이어 지원받으며 진행하여 지역주민들에게 지역활성화에 대한 개념과 프로젝트에 대한 인식을 널리 알릴 수 있었다. 초반에는 지역 주민들의 반대에 부딪혔지만, 감천문화마을 담당구청인 사하구청에서도 이에 관심을 가지고 함께 프로젝트에 참여하며 주민들의 참여를 장려하였다. 프로젝트를 통해 사업의 효과성을 체감한 주민들과 지역 예술인, 정부 모두 긍정적인 반응을 보였다. 이에 2011년도 낙후된 지역을 그대로 보존하되 본격적으로 활성화시키기 위해 부산시 사하구청은 감천문화마을을 전담하는 부서를 신설하였다. 사하구청은 지역활성화와 지역의 자생력 강화라는 목표를 지니고, 지역주민들이 참여할 수 있는 주민협의회를 구성하여 이들이 직접 지역 운영에 보다 적극적으로 참여할 수 있는 기반을 제공하였다. 더불어 지역주민, 구청, 예술가, 학계로

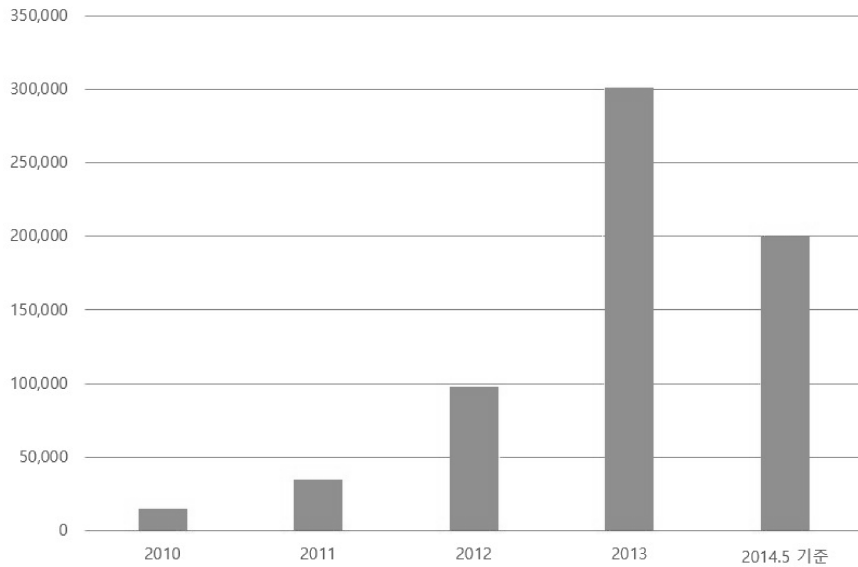
이루어진 협의체를 운영하며 정책 시행 시 발생하는 문제점 해결과 의사소통에 보다 수평적인 입장에서 상호작용할 수 있는 통로를 마련하였다. 이러한 결과 <표4>에서 나타내듯이 다양한 우수사례로 선정되었으며, <그림1>에서 볼 수 있듯이 2010년도 약 15,000명에 불과했던 방문객이 2013년도에 무려 30만 명 넘게 증가하였다. 이러한 방문객의 증가로 인해 일자리 창출과 경제소득이 증대하였고, 주거환경의 개선도 함께 이루어짐에 따라 지역주민들의 삶의 만족도도 향상되었다. 이로 인해 지역에 대한 애착심과 공동체 의식이 향상되었다.

<표6> 감천문화마을 수상 경력

일시	수 상 명
2011.7.5.	2011 전국 기초자치단체장 매니페스토 우수사례 경진대회 공약이행분야 최우수상
2011.10.10.	도시대상 선도사례 국토해양부장관상
2011.11.16.	제1회 지방자치단체 생산성 대상 으뜸행정상
2012.11.13.	2012 지역·전통문화브랜드사업 우수상
2012.11.27.	2012 아시아 도시경관상 대상
2013.7.12.	제1회 도시재생 우수사례 우수상
2013.12.11.	2013 민관협력 우수사례 공모대회 대통령상

출처: 언론사 자료 재구성

〈그림2〉 감천문화마을 관광객 수



출처: 사하구청 관련자 자료 재구성

2. 부산 감천문화마을 참여주체

1) 정부

감천문화마을은 부산시 사하구 감천2동으로 부산시청, 사하구청, 감천2동민센터가 관여한다. 세 개의 연관 행정 기관 중에서 사하구청이 ‘창조도시 사하구’라는 슬로건 하에 가장 중점적으로 감천문화마을사업을 집행해오고 있다. 또한 사하구청은 2011년도에 감천문화마을 및 지역활성화사업을 전담하는 창조도시기획단을 새로이 신설하여 감천문화마을사업을 핵심 사업으로 추진하고 있음을 파악할 수 있다. 창조도시기획단은 창조도시에 관한 업무를 전담하는 총 12명 중 4명이 감천문화마을 만을

전담하여 책임하고 있는 등 감천문화마을사업에 사하구청이 주력하고 있다고 여겨진다.

〈그림3〉 사하구청 조직도



출처: 사하구청 홈페이지 (<http://www.saha.go.kr>)

사하구청과 더불어 부산시에서도 일제강점기에서 한국전쟁 과정 중 형성된 근·현대사의 역사적 산물인 원도심 산복도로 일원 주거지역의 역사·문화·자연경관 등의 기존 자원을 활용한 주민주도 마을 종합재생 프로젝트인 산복도로 르네상스 10개년 사업²⁾을 2010년에 시작하였다. 산복도로 르네상스 사업에서 감천문화마을은 2차 년도 사업계획에 포함되어 2012년도부터 127억 원의 예산을 지원받았다.

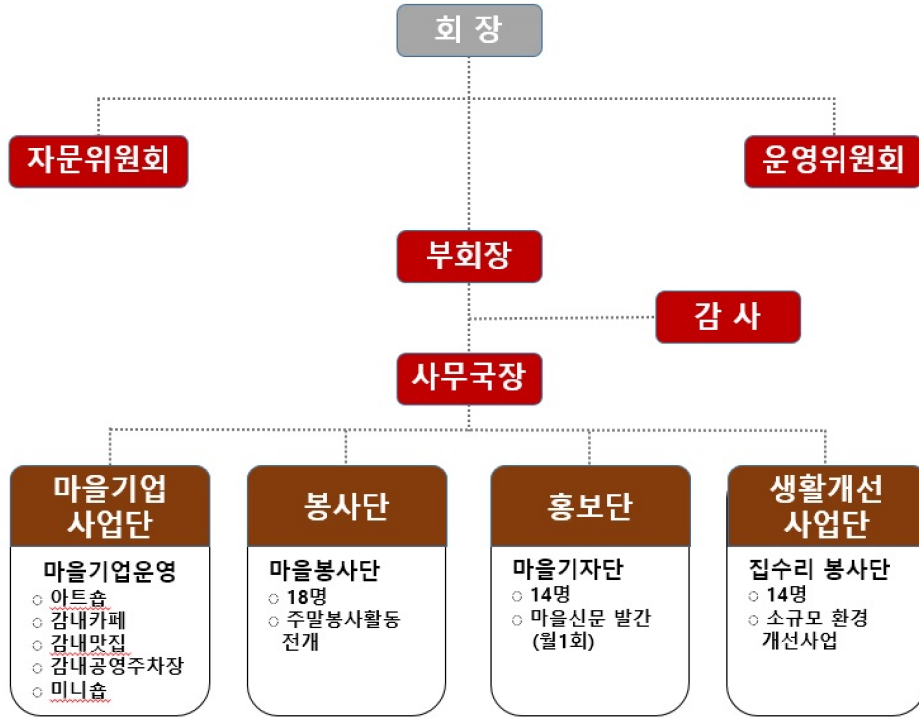
감천2동 주민센터는 타 행정기관에 비해 지역주민들의 접근이 비교적 용이한 행정기관으로 지역주민들의 민원사항을 접수하여 신속히 처리하여 집행하는 역할을 담당하고 있다.

2) 지역주민

2010년 2월 두 번째 마을미술프로젝트를 실시하기 전 주민대표 5명, 예술가 5명, 공무원 2명으로 구성된 마추픽추문화마을운영협의회를 설치함으로써 주민들의 의견을 공유하며 사업에 참여할 수 있는 제도적 기반이 마련되었다. 이어 2010년 11월 감천동 문화마을운영협의회로 명칭이 변경되면서 총 회원이 17명으로 확대되었다. 이후 2011년도 8월에 이르러서는 감천문화마을주민협의회로 명칭이 개정되고, 회원 120명으로 확대되면서 실질적으로 주민의 대표성을 띄는 협의회가 마련이 되었다고 볼 수 있다. 이후 2013년 주민협의회는 사단법인 허가를 받고, 사회적 기업으로 선정됨에 따라 지역주민이 보다 주인의식을 지니고 적극적으로 참여할 수 있는 동기를 제공하였다. 주민협의회 내 조직 개편을 통해 <그림4>과 같은 운영위원단이 자리매김하여 지역주민들을 대표하여 안정적으로 사업을 지속하기 위한 여러 노력을 시행하고 있다. 또한 마을 기업인 아트숍, 감내카페, 감내맛집 등을 개점하여 지역주민들의 일자리를 창출하고 지역사업에 직접 참여할 수 있는 여러 통로를 창출하고 있다.

2) 부산시 홈페이지 참고.

〈그림4〉 감천문화마을주민협의회 조직도



출처: 감천문화마을주민협의회 사무소

3) 지역 예술인

아트팩토리인다대표 대표 및 소속예술인을 중심으로 10명의 예술작가가 2009년도 마을미술프로젝트에 참가하면서 감천문화마을사업이 시작되었다. 예술인 대표는 1988년에 처음으로 감천마을을 방문하고 이후 감천마을 근방 다대포지역에서 예술가 레지던스인 아트팩토리인다대표를 운영하였다. 이후 소속 예술가들과 대중들에게 친절한 예술을 하고자 하는 취지로 커뮤니티아트에 대한 의견을 나누었다. 이에 감천문화마을사업에 참여한 지역예술인들은 문화활동을 통한 지역활성화를 지역주민들에게 제안하고 그 결과 지역주민들과 함께 2009년 마을미술프로젝트를

진행하게 되었다. 이들은 단순히 작품을 만들어주는 예술가이기보다는, 지역주민들과 공동체의식을 공유하며 협력하고자 지역의 역사와 연관이 깊은 태극도에 대해 공부하며 지역적 특수성을 이해하려는 노력을 기울였다. 지역주민들과 오랜 시간 정서를 공유하고 지역에 대해 연구를 한 결과, 감천마을만이 지닌 전통의 공동체 문화를 인식하고 이를 통해 지역주민들이 보다 적극적으로 감천문화마을사업에 참여할 수 있는 기반이 갖춰질 수 있도록 지원하였다.

제 2 절 지역활성화사업 지속사례 분석

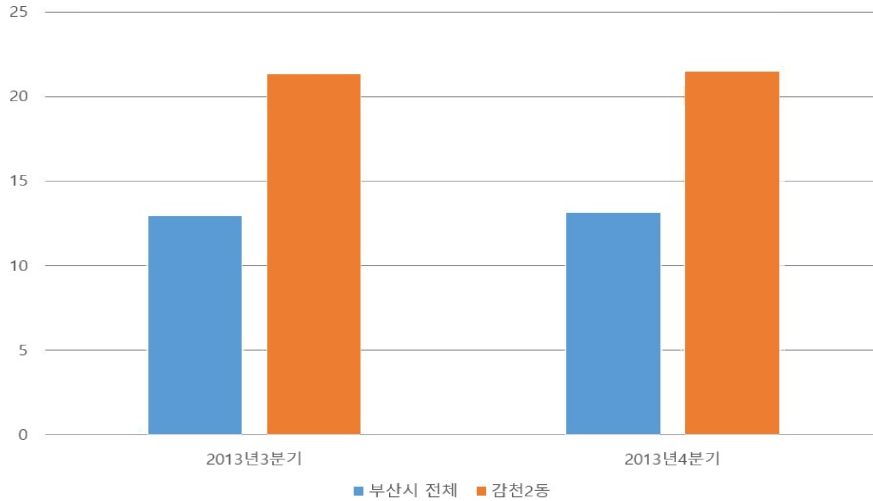
1. 외부 요인

1) 지역 특성

(1) 고령사회

감천문화마을은 65세 이상의 비율이 다른 지역에 비해 2배 정도 높은 약 21%에 달하는 높은 비율을 보이고 있다. 고령화사회(aging society)를 넘어 고령사회(aged society)에 진입한 감천2동의 높은 고령 인구 비율 현상은 점차 심화되고 있으며 이는 지역의 경제소득원이 현저히 낮음을 의미한다. 경제노동인구가 줄어들어 따라 지역경제의 침체도 우려되지만, 보다 더 사회적문제로 논의되고 있는 것은 주택의 공동화(空洞化) 현상이다. 새로운 유인 인구비율보다 높은 연령의 사망 비율이 높기에 빈집이 늘어가고 이를 방치시킬 시 폐가로 전락하여 지역의 쇠퇴를 가속화시키는 주요 요인이 될 것으로 염려되고 있다.

〈그림5〉 65세 이상 인구 비율



출처: 통계청 자료 재구성

(2) 소외된 지역

감천문화마을이 속한 감천2동은 정치적으로 오랜 시간 소외된 지역이다. 정부 수립 후 50년 동안 거의 방치된 지역으로, 재개발구역으로 묶여 있어 2009년까지 주도로와 마을금고 인근 외벽을 손본 것 외에는 정부예산이 투입된 적이 없다고 한다(백영제 등, 2011). 화장실이 있는 세대가 흔치 않아 오늘날까지도 공동화장실을 사용하고, 하수정화시설도 제대로 설치되어 있지 않은 지역이라는 데에서 그 증거를 찾아볼 수 있다. 뿐만 아니라 산기슭에 위치한 감천문화마을은 노령층이 다수 거주하는 지역임에도 불구하고 계단이 고르지 못 하고, 부식되어있다. 이러한 재정적·정치적 소외는 경제성장의 기반을 세워주지 못하여 반세기동안 대한민국의 다른 지역이 비약의 발전을 이뤄낼 동안 감천문화마을은 옛날 모습 그대로 유지될 수 밖에 없었다. 하지만 감천문화마을사업을 통해 주목받기 시작하며 시·구청에서 환경개선에도 꾸준히 투자하기 시작

하고, 관광객의 유입으로 경제적 자립도 또한 높아지며 소외된 지역이라는 불명예에서 벗어나고 있다. 다음 인터뷰 내용은 감천문화마을의 소외성을 단편적으로 보여주는 증거이다.

제가 이 지역에 와서 처음 느낀게 ‘아 여기는 환경적으로 정치적으로 소외된 지역이다. 문화소외가 아니고, 단 한 번도 이 지역에 제대로 돈을 쓴 적이 없는 거예요. …(중략)… 그 시기에 우리 부산에 이렇게 열악한 데가 있다는 걸 모든 공무원들이 숨기고 싶어 했어요. 그래서 이제 비엔날레인가 그때 있었는데, 그때 외국친구들을 다 데리고 왔는데 되게 싫어하더라구. 왜 하필 스케줄을 거기를 잡았냐구. 보여주기 싫고 치부예요 치부.’³⁾

2) 법·제도

사하구청 이외 타 행정기관에서 감천문화마을을 지원한 제도로 부산시에서는 2010년에 시작한 산복도로 르네상스 10개년 사업⁴⁾을 볼 수 있다. 이 사업은 한국전쟁 과정 중 형성된 근·현대사의 역사적 산물인 원도심 산복도로 일원 주거지역의 역사·문화·자연경관 등의 기존 자원을 활용한 주민주도 마을 종합재생 프로젝트이다. 산복도로 르네상스 사업에서 감천문화마을은 2차 년도 사업계획에 포함되어 2012년도부터 127억 원의 예산을 지원받았다.

3) 2014년 5월 20일 감천문화마을 지역예술인과의 인터뷰 중 발췌.

4) 부산시 홈페이지 참고.

〈표7〉 산복도로 르네상스 2차년도 사업('12 ∞' 13) 내용

분 야	내 용
기반 및 공공이용시설	주차장 정비, 공동작업장, 마을쉼터 등
지역특화·상징	작은 박물관, 미술관, 담장 가꾸기, 맛집 조성 등
마을 만들기	주민협의체 구성 및 주민 참여형 마을만들기 사업
주민역량강화	찾아가는 의료지원, 국제워크캠프 개최, 야간경관 등

출처: 부산시 홈페이지 자료 재구성

2. 내부 요인

1) 정부와의 관계

(1) 정부의 목표 설정

마을미술프로젝트와 이보다 확대된 감천문화마을사업은 지역을 대상으로 사업이 시행되기에 지역에 거주하는 주민들의 동의와 지지가 우선 시하였다. 주민들의 사업에 대한 동의는 지역활성화사업의 성공을 위한 기틀이라 여겨진다. 주민들의 사업에 대한 동의와 공감대가 형성된 상태를 전제로 해야 사업 진행시 발생할 수 있는 갈등의 조정이 용이하며, 지속될 가능성이 높기 때문이다. 주민들의 사업에 대한 동의는 사업 내용 및 필요성에 대한 숙지 과정을 거친 뒤 생기는 결과이다. 더 나아가 사업 참여구성원들이 사업 내용 및 필요성에 대해 숙지한 뒤 단일한 사업목표에 대해 합의가 사업의 지속을 위해 필수적인 요건이다. 다양한 사업 참여구성원들의 사업 내용 및 필요성에 대한 이해와 단일한 사업목표로의 합의는 결코 쉽지 않은 과정이며 감천문화마을사업의 경우, 이 과정에서 정부의 역할이 컸다고 판단되어진다.

감천문화마을사업의 경우 마을미술프로젝트 시작 당시인 2009년 프로젝트에 대해 많은 주민들이 반대했다. 이러한 부분은 감천문화마을 주민협의체 대표와 감천문화마을 담당공무원, 마을미술프로젝트 당시 담당 공무원과의 인터뷰를 통해 공통적으로 발견된 요소이다.

그 뭐할라고 하노? 뭘 도움 되노? 이랬죠. 거기 쇠붙이 하나 가져다 붙여놓으면 그게 우리하고 뭐가 상관이나, 라면 한 박스나 주지. 이랬죠. 거기에 대해 관심도 없었고 잘 몰랐죠. 그리고 실제 살고 있는 우리들도 우리 동네 경관이 이쁘다는 걸 몰랐었죠.⁵⁾

2009년도 미술프로젝트 당시 주민들이 우리 마을의 변화에 대해 받아들일 수 있는 자세도 안 되어 있었고, 인식조차도 안 되어 있었기 때문에 이런 마을에 미술품 10점을 설치할 하기 위해서 작가들이 시도를 했지만 거기에 대해서 주민들의 반응은 찬바람이었죠. 차라리 그런 돈이면 먹을 거를 주면 좋지 않겠나 그런 냉대함이 주민들의 입장이었죠.⁶⁾

반응이 썩었죠. 안 좋아했습니다. 이런거 하느니 쌀이라도 그냥 달라고. 처음에 그래도 우리는 한번 했기 때문에 조금 덜 했는데 처음에 우리 진 대표님 하실 때는 썩똥맞게 작가들이 왔다갔다 왔다갔다 하면서 이런거 하고 하니까 처음에는 영 안 좋게 봤거든요. 근데 이런 것도 하면서 주민이 다 참여했습니다. ...(중략)... 처음에는 많이 안 좋아 했는데 지금은 너무 좋아하세요. ...(하략)...⁷⁾

5) 2014년 5월 20일 감천문화마을주민협의체 부회장과와의 인터뷰 중 발췌.

6) 2014년 5월 20일 감천문화마을 담당공무원과의 인터뷰 중 발췌.

7) 2014년 5월 20일 마을미술프로젝트 최초 담당공무원과의 인터뷰 중 발췌.

하지만 정부 측은 기존에 있던 희망근로제도를 마을미술프로젝트에 활용해 지역주민들이 직접적인 경제적 혜택을 보며 마을에 감천문화마을 프로젝트에 대한 인지도를 상승시키고 긍정적인 이미지를 제고하였다. 감천문화마을사업은 2009년, 2010년 마을미술프로젝트를 거쳐 본격적으로 시작된 사업인 만큼 사업 참여구성원 모두가 본 사업이 어떠한 사업이며, 그 필요성에 대해 심사숙고할 수 있는 기회를 가질 수 있었다. 이때 정부는 마을미술프로젝트가 원활히 진행될 수 있도록 법적·제도적, 교육·자문, 재정 지원과 같이 다방면에서 물심양면으로 지원을 해주었다. 무엇보다도 경직된 관료주의를 탈피해 지역주민과 소통하며 지역주민의 입장에서 배려하며 헌신했다는 점에서 정부의 역할이 의의가 있다. 또한 이러한 태도는 사업에 대해 가장 이해도가 낮았을 지역주민들이 사업의 내용과 필요성을 수용하는데 긍정적인 영향을 미쳤을 것이다.

주민들이 감천문화마을사업에 대해 인지하고 그 필요성에 대해 동의하는 데에는 담당공무원의 개방적인 소통과 더불어 정부의 교육 및 제도적 지원이 큰 역할을 하였다. 다음 인터뷰에서 볼 수 있듯이 구청에서는 사업 초기에 지역주민들이 자신들이 살고 있는 지역에 대한 애착심을 가질 수 있게 환경을 조정하고자 노력하였다. 교육뿐만 아니라 타지의 모범사례를 소개하고 지역주민들의 자발적인 참여와 책임감을 끌어내기 위한 주민협의회를 조직하였다.

마을에 뭔가 활력을 불어넣을 수 있고 마을주민들이 자기 마을에 대한 애착심도 가질 수 있는 변화를 꾀야하는데 그런 사업을 하면서 저희들이 마을 주민들의 변화를 주기 위해서 많은 교육도 하고, 그 다음에 타지신진사례도 소개하고, 이 마을을 이끌 수 있는 리더를 양성하기 위해서 주민협의회도 구성했죠.⁸⁾

8) 2014년 5월 20일 감천문화마을 담당공무원과의 인터뷰 중 발췌.

이러한 일련의 과정을 통해 정부가 내세운 쇠퇴한 감천2동의 지역재생사업을 통한 지역활성화라는 목표가 지역예술인, 지역주민, 정부 간에 합의가 되어 이를 전담하는 부서가 신설되고 조례가 제정되는 등의 본격적인 사업활동이 시작되었다.

(2) 정부의 관리 역할

2009년도 마을미술프로젝트 당선 조건이 설치미술품 운영 및 사후관리를 지원해줄 관과 함께 진행해야한다 것이었다. 이로 인해 일부 지역주민과 지역예술인들이 시작한 마을미술프로젝트에 관이 참여하게 되는 계기가 된다. 사하구청에서 오랫동안 근무해온 공무원들은 감천2동의 소외된 상황뿐만 아니라 지역적 특성에 대해서도 모두 잘 인지하고 있는 상황이었다. 당시는 사하구청 문화관광과 소속 공무원이 마을미술프로젝트를 맡았다⁹⁾.

○ 범·제도적 지원

· 전담부서 신설

2011년 7월 1일자로 사하구청은 창조도시기획단을 신설하였다. 창조도시기획단은 창조전략부서와 창조산업부서로 나누어져 있다. 창조전략팀에서는 창조전략업무(마스터플랜, 기본계획 등), 산본도로 르네상스사업(감천동 문화마을 조성), 행복마을 만들기, 창조도시 재생 10대 프로젝트 사업 총괄, 녹색성장 업무 총괄, 창의, 실용, 지식관련 업무를 맡고 있으며 창조산업팀은 강동권 개발사업, 투자유치 업무, 마리나 산업 기반조성, 해양레포츠 육성, 도시디자인 및 도시경관개선 사업, 고지대 주거환

9) 2014년 6월 기준 사하구청 문화관광과는 자치행정국의 부속부서로 창조도시기획단보다 하위부서에 위치한다.

경개선 사업, 구 상징물 관리 등을 맡고 있다. 창조도시기획단 소속 공무원 총 12명 중 4명이 다음과 같이 감천문화마을에 대해서만 전담하여 맡고 있다.

〈표8〉 창조도시기획단 조직과 업무

부서명	직책	담당업무
창조도시기획단	단장	창조도시기획단장
창조도시기획단	창조전략	창조전략계장
창조도시기획단	창조전략	산본도로 르네상스, 감천문화마을 조성
창조도시기획단	창조전략	감천문화마을 조성(체험형 주택조성), 감천문화마을 공동체 육성 지원, 마을기업 육성, 의전, 감내어울터 운영
창조도시기획단	창조전략	감천문화마을 조성(관광안내소, 상징조형물), 감천문화마을 축제, 안내표지판 설치, 감천1동 산복도로 마을만들기
창조도시기획단	창조전략	창의지식, 창조도시자문위원회 운영, 녹색생태도시 조성 총괄
창조도시기획단	창조전략	감천문화마을 운영 및 관리, 감천문화마을 미술 조형물 관리, 감천문화마을 홈페이지, 감천문화마을 근무자 관리
창조도시기획단	창조전략	서무, 회계
창조도시기획단	창조산업	창조산업계장
창조도시기획단	창조산업	도시재생, 마을만들기, 커뮤니티 뉴딜, 어메니티, 도시활력증진
창조도시기획단	창조산업	장림포구명소화, 강동권창조도시
창조도시기획단	창조산업	도시 디자인, 상징물 관리, 도시 브랜드, 웹테드시범사업

출처: 사하구청 홈페이지 내용 재구성

· 조례 제정

부산시 사하구는 감천문화마을사업을 지원하기 위해 법적인 제도로 조례를 제정하였다. 제4편 창조도시기획단 중 창조전략 조례로 부산광역시 사하구 창조도시 자문위원회 설치 및 운영 조례와 부산광역시 사하구 감천문화마을 조성 및 마을공동체 지원 등에 관한 조례를 제정하였다. 특히 부산광역시 사하구 감천문화마을 조성 및 공동체 지원 등에 관한 조례에서 제7조, 제8조, 제9조, 제10조는 감천문화마을주민협의체에 대한 조례로 감천문화마을 지역주민의 참여에 대해 사하구청이 적극적으로 지원함을 볼 수 있다.

제1조(목적) 이 조례는 감천2동 천마산과 옥녀봉 사이의 산 비탈면에 계단식으로 형성된 마을의 역사성과 문화·예술적 가치와 특성을 살려 도심 속의 예술·문화마을로 조성하기 위한 마을만들기와 주민들의 창조적인 활동에 대한 지원 등에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. …(중략)…

제3조(구역) 문화마을은 부산광역시 사하구 감천2동 일원으로 한다. 단, 효율적인 사업 추진을 위하여 사업지구를 정할 수 있으며, 사업지구의 결정은 외부용역, 전문가 및 행정기관의 분석자료 등을 참고하여 부산광역시 사하구청장(이하 “구청장”이라 한다)이 정한다.

제7조(주민협의체) 효율적이고 지속 가능한 문화마을 조성과 공동체 활성화를 위하여 감천문화마을주민협의체(이하“주민협의체”라 한다)를 둔다.

제8조(기능) 주민협의체는 다음 각 호의 사항에 대하여 협의하거나 심의·결정한다.

1. 문화마을 조성과 관련한 각종 사업계획에 관한 사항
2. 마을 내 마을기업 등 수익사업에 관한 사항
3. 마을 기금의 수입과 지출에 관한 사항
4. 마을 내 공공시설 운영에 관한 사항
5. 축제 등 주민 공동의 행사 개최에 관한 사항

6. 문화마을 조성과 관련하여 행정기관에서 회의에 부치는 사항
7. 다른 지역에서 수익사업을 위해 문화마을로 입점하는 업소(업체)에 대하여 문화마을 조성 사업에 미치는 영향분석, 입점허용 등에 관한 사항
8. 문화마을의 경관 보존을 위한 방안으로 지역 주민들과 주민협의체간 경관협정 체결에 관한 사항
9. 그 밖에 주민들의 이해관계나 주민협의체가 필요하다고 인정하는 사항

제9조(구성) ① 주민협의체는 자발적으로 참여하는 주민들로 구성하고, 문화마을 조성에 관심과 열정을 가진 학계·예술계·문화계, 행정기관 등의 외부인사들도 특별회원으로 참여할 수 있다.

② 제1항에 따른 외부인사들의 참여는 주민협의체의 정관이나 회칙에 따른다.¹⁰⁾ ... (하략)...

출처: 자치법규정보시스템

○ 교육·자문 지원

2010년 12명으로 시작한 감천문화마을주민협의회가 2014년 현재 100여명이 넘는 지역주민들로 조직되기까지는 정부의 법적·재정적 지원이 큰 역할을 했다. 사하구청은 감천문화마을주민협의회를 단순히 지역주민과의 소통의 장으로 활용하는 것에서 더 나아가 향후 지역주민들로 구성된 이 주민협의회만으로도 감천문화마을 사업을 시행해 나갈 수 있는 것을 지향한다. 지역주민들이 자체적으로 감천문화마을사업을 이끌어가기 위해서는 행정서류처리부터 마을사업의 기획까지 크고 작은 모든 곳에서 주민들의 역량을 적재적소에 효율적으로 발휘할 수 있어야 한다. 사업에 대한 이해도가 전혀 없던 지역주민들이 한 지역의 사업을 자체적으로 책임지기 위해서는 장기간의 시간을 가지고 접근해야한다. 정부는 감천문화마을주민협의회 운영에 대해 전문가들의 자문을 받아, 안정적으로 조직을 운영할 수 있도록 하고, 지역주민들에게 충분한 교육의 기회를 제

10) 부산광역시 사하구 감천문화마을 조성 및 마을공동체 지원 등에 관한 조례(2013.03.08.) 조례 제888호에서 발췌

공하여 수혜자가 아닌 직접적인 책임의 주체가 될 수 있게끔 다양한 교육 또한 지원하고 있다. 이러한 부분은 다음 인터뷰를 통해 감천문화마을의 시초인 마을미술프로젝트에서의 정부의 역할을 명확히 파악할 수 있다.

마을에 뭔가 활력을 불어넣을 수 있고 마을주민들이 자기 마을에 대한 애착심도 가질 수 있는 변화를 줘야하는데 그런 사업을 하면서 저희들이 마을 주민들의 변화를 주기 위해서 많은 교육도 하고, 그 다음에 타지신진사례도 소개하고, 이 마을을 이끌 수 있는 리더를 양성하기 위해서 주민협의회도 구성했죠.

저희들은 교육을 할 때마다 대부분 외부 교수, 전문가분들을 초빙해서 마을에서 교육을 합니다. 그리고 저희가 지원을 받을 수 있는 곳이 부산시 마을만들기지원센터라고 있습니다. 그쪽에서 지원받고, 그리고 사무를 보셔야하는 부분, 행정 부분 교육이 필요한 부분이 많지 않습니까? 이런 부분을 연결을 해서 하고, 저희들 단독으로도 하고 그렇습니다. 우리가 마을 주민들 교육 부분에도 굉장히 신경을 많이 쓰고 있습니다. 그분들이 듣고 눈으로 봐야 바뀌기 때문이죠.¹¹⁾

○ 재정 지원

문화관광부에서 지원한 예산으로는 미술품 설치 사용에도 부족했기에, 당시 행정기관에서 지원하던 희망근로제도나 공공근로제도와 연계하여 지역 주민들이 프로젝트에 참여하는 일자리를 제공하였다. 이러한 방식은 부족한 예산의 재정적 지원을 뒷받침하여 프로젝트의 질적 향상을 도모함과 동시에 지역 내 일자리 창출 효과를 가져왔다. 무엇보다도 프

11) 2014년 5월 20일 감천문화마을 담당공무원과의 인터뷰 중 발췌.

로젝트에 반대하거나 무지했던 지역주민들에게 프로젝트의 긍정적 인식을 제고하고 홍보효과를 가질 수 있었다.

두 번째 프로젝트가 진행될 때 2010년 7월에 새로운 구청장이 부임하면서 본격적으로 감천문화마을사업이 시작된다. ‘창조도시 사하’라는 슬로건을 내세운 신임 구청장은 2011년 7월 창조도시기획단을 신설하고 조례를 제정하는 등 감천문화마을사업에 전폭적인 지원을 한다. 또한 부산시에서는 산복도로 르네상스 사업을 위해 73억여 원의 예산을 책정하여 주택 50여 곳의 개조와 공동화장실 건설, 공영주차장 확충과 마을기업 관리자 채용 등을 통해 기반시설을 지원한다(김창수, 2012).

마을미술프로젝트 할 때 공무원 찾아가서 일 같이 하자고 했을 때 있잖아요. ○○○사무장하고 같이 했어요. ○○○사무장은 거의 저하고 여기에서 살았어요. 새까맣게 타가지고 여름을 사무실에서 안 보내고 땡벌아래에서 보냈어요. …(중략)… 구청일은 계장님이 다 맡아주시면, 공공미술에 대한 모든 노하우를 제가 다 전수해드린다고 했어요. 예산을 쓰다보면 카운트다운 하다보면 혹시 모자랄까봐 나중에 남겨놔야하는 돈이 있어요. 그랬더니 계장님이 “걱정하지 말아라. 혹시 모자라면 내가 끌어오겠다.” 그러니까는 제가 고민해야 될 일만을 덜어준 거예요. 그전에는 구청일이 어려웠죠. 이제 2011년도에 창조도시기획단이 만들어져서 창조도시기획단에서 거의 전담을 하게 되니까는 굉장히 탄력을 받았죠. 우리가 시작한 했지만 구청장님이 결정적인 기폭제 역할을 해줬죠.¹²⁾

(관에서 전담부서가 생기면서 보다 주도적으로 하여 조금 더 많이 체계적으로 바뀌게 되었는데에 관한 질문에 대

12) 2014년 5월 20일 감천문화마을 지역예술인과의 인터뷰 중 발췌.

해) 그렇습니다. 그전까지는 이렇게 지자체에서 예산을 배정해서 하는 상황은 아니었죠. 단순하게 한 개의 프로젝트의 업무를 맡은 담당자가 있었던 거죠. 실제로 저희 부서가 생기면서 여러 가지 사업을 하고, 그 다음에 감천에서 일어나는 사업에 대해서 저희가 중심축이 되어 총괄을 하구요.¹³⁾

이와 같이 마을미술프로젝트를 제안 및 주도적 진행하였던 지역예술인과 현재 감천문화마을 담당공무원의 인터뷰를 통해서 정부 측의 전폭적인 재정적 지원으로 감천문화마을사업이 활발히 진행될 수 있음을 살펴 볼 수 있다.

2) 민간구성원과의 협력관계

(1) 민간구성원간의 상호협력

○ 주민협의체를 통한 상호협력

감천문화마을은 마을미술프로젝트 단계를 거치며 정부(사하구청), 지역예술인, 지역주민의 사업참여자가 보다 유기적으로 협력할 수 있는 구조를 지니게 되었다. 그 핵심에는 주민협의체가 있다. 2010년 2월 두 번째 마을미술프로젝트를 실시하기 전 주민대표 5명, 예술가 5명, 공무원 2명으로 구성된 주민협의체는 주민들의 의견을 공유하며 주민들이 사업에 참여할 수 있는 제도적 기반으로 마련되었다. 주민협의체는 마을미술프로젝트 당시 12명으로 구성된 운영협의회에서 발전하여 예비사회적기업으로 지정되고, 더 나아가 감천문화마을주민협의회라는 명칭의 사단법인으로 자리매김하였다. 이는 회원 120명으로 확대되면서 실질적으로 주민의 대표성을 띄는 협의회가 마련이 되었다고 볼 수 있다.

13) 2014년 5월 20일 감천문화마을 담당공무원과의 인터뷰 중 발췌.

...(상략)... 매달 저희들이 운영회를 한번 열 적에는 구청 담당 행정에서 담당하시는 분들이 같이 나와서 5시 반부터 6시까지 저희 토론하는거 보고, 구에서 전달할 사항을 연결하고, 저희 주민이 필요한 부분도 연결하고, 이렇게 빨리빨리 전환하는거죠. 그런 형태로 지금 가고 있어요.

저희를 보면, 처음에는 행정적으로 주도했지만은 조금 주민이 좀 더디게 가잖아요. 그래도 특특 마을주민한테 던져줘야만 이 마을이 발달할 수 있다는 것. 그냥 행정 쪽에서 그대로 딱 쥐고만 있었다라면, 행정에서 손을 놔버리면 같이 놔버리는데. 우리는 다행히도 행정에서 갖고 있는 주민들이 잡아서 함 해보자. 저희들이 해가지고 잘 이끌어 가니까 구에서도 하나하나 던지는 거죠...(중략)...

또 행정에서도 우리 주민하고 밀착해가지고, 행정은 행정이다 따로 하는게 아니고 같이 주민하고 의논하고, 주민 이야기도 들어주고 앞에서 프로젝트라는 큰 아이템은 구청 행정에서 해주고, 아 이런 것도 해봐야하는데 그림 주민들은 들어보고 아 좋다 이려고 이제 그런 부분들이 그게 좀 잘 된 거죠.¹⁴⁾

다음 인터뷰 내용을 살펴보면 알 수 있듯이, 주민협의체가 존재하는 것 뿐만 아니라 실질적으로 감천문화마을사업에서 그 영향력이 상당함을 알 수 있다. 감천문화마을주민협의회는 감천문화마을사업에 참여하는 관계자들이 한자리에 모여 의견을 공유하고 사업을 구상하는 통로 역할을 한다. 실제로 담당공무원과 지역예술인들 또한 이 주민협의체를 통해 사업에 대한 의견을 나누며, 사업의 목표와 내용을 공유하며 시행해 나아

14) 2014년 5월 20일 감천문화마을주민협의회 부회장과와의 인터뷰 중 발췌.

간다고 한다. 주민협의체는 본래 원활히 작동하기 쉽지 않으나 감천문화마을사업은 지역주민들이 공동체의식과 사업에 대한 주민들의 주인의식을 바탕으로 그 역할을 잘 행해내고 있다고 한다.

○ 신뢰관계 형성

감천문화마을주민협의회라는 공식적인 의사소통 기관을 통해 사업의 참여구성원들이 상호협력하기에 보다 용이한 구조이다. 감천문화마을주민협의회를 통해 여러 구성원들이 서로의 의견을 주고받으면서 형성되는 신뢰관계로 인해 사업은 보다 효과적으로 진행될 수 있다. 서로에 대한 신뢰가 형성됨에 따라 상반될지라도 상대방의 입장을 이해하며 사업을 진행해나가고자 하는 의지가 커진다고 볼 수 있다.

· 정부 - 지역주민

감천2동은 정부 수립 후 50년 동안 거의 방치된 곳으로, 앞서 언급했듯이 재개발구역으로 묶여 있어 마을미술프로젝트가 시행되기 전인 2009년까지 정부예산이 거의 투입된 적이 없다(백영제 등, 2011). 또한 첫 마을미술프로젝트 당시 구청장은 전시행정으로서의 재생사업을 추진하였고 이에 지역주민들은 상당한 분노를 표했다고 한다. 하지만 감천문화마을사업이 진행됨에 따라 상호협력관계가 공고해지며, 지역에도 활기가 생기며 정부 주도로 시작된 감천문화마을사업에 대해 지역주민들은 대체로 긍정적인 반응을 보이고 있다. 더불어 지역주민을 대표하는 감천문화마을주민협의회라는 관과 소통할 수 있는 통로를 지니게 되어 지역주민들의 목소리를 내고, 자신의 의견이 반영되는 과정을 통해 정부(사하구청)와 지역주민 간 신뢰를 구축해 나아가고 있다. 감천문화마을은 지역경제 및 상권의 활성화, 일자리 창출 등과 같이 긍정적인 효과를 가져온 반면 소음, 쓰레기, 교통 등 문제가 심화됨에 따라 이에 대해 대책을 마련해줄 것을 지역주민들은 강력히 항의해왔다. 구청 측은 위와 같

은 문제에 대해 적절한 조치를 취하기 위해 노력을 하고 있고, 이를 상당수의 지역주민들 또한 점차 인지해나아가며 구청의 업무에 협조적으로 태도가 변해가고 있다고 한다.

· 정부 - 지역예술인

감천문화마을사업은 지역예술인들이 제안하여 시행되었고, 정부가 그 사업을 확대시키는데 결정적인 역할을 했다. 이 두 참여집단은 감천2동의 지역재생이라는 공동목표를 지니고 지역에 대한 높은 이해도를 바탕으로 업무를 보았다. 다음과 같이 언급하는 부분을 보면, 담당 공무원들과 지역예술인과의 만남도 잦았으며, 사업에 관해 보다 융통성있는 진행을 위해 서로가 배려하며 협조를 해나아간 것으로 볼 수 있다. 이는 정부와 지역예술인이 서로를 신뢰하는 관계에서 이루어질 수 있는 협조적 관계로 판단되어진다.

마을미술프로젝트 할 때 공무원 찾아가서 일 같이 하자고 했을 때 있잖아요. ...(중략)... 그랬더니 계장님이 “걱정하지 말아라. 혹시 모자라면 내가 끌어오겠다.” 그러니까는 제가 고민해야 될 일 반을 덜어준 거예요. 그전에는 구청일이 어려웠죠. 이제 2011년도에 창조도시기획단이 만들어져서 창조도시기획단에서 거의 전담을 하게 되니까는 굉장히 탄력을 받았죠. 우리가 시작은 했지만 구청장님이 결정적인 기폭제 역할을 해줬죠. 서로 이렇게 조금 마음 열고 서로 준비되어 있었고, 그런거 같아요. 그래서 몇 년 지나니까 공무원들도 훈련이 되어가지고 일을 굉장히 잘해요.

구청장님한테 그런 이야기를 많이 했거든, 공무원이 창의적인 어떤 일을 하려고 하다가 개인에 어떤 사리사욕 때문에 한 거 아니면 청장님이 도와주셔야 합니다. ...(중략)... 그래서 그거를 한번이 아니라 만날 때마다 자주 이야기를 했어요,¹⁵⁾

이와 같은 인터뷰 내용에서 파악할 수 있듯이, 지역예술인과 정부측의 협력적 유대관계는 매우 공고하며, 이를 바탕으로 한 신뢰관계가 사업 진행을 통해 보다 확고히 구축되어 있다고 볼 수 있다.

· 지역예술인 - 지역주민

본 사업에서 가장 먼저 형성된 관계는 지역예술인과 지역주민이다. 무엇보다도 지역예술인이 감천2동을 알게 된 것은 1988년으로 다른 예술인들보다 지역에 대한 이해와 친밀도가 높다고 볼 수 있다. 지역예술가들은 사회를 위한 커뮤니티아트프로젝트의 일환으로 감천문화마을에서 시행하였으며, 그만큼 지역주민 입장에서 프로젝트를 진행하고자 하였다. 그렇기에 지역주민들의 지역예술인에 대한 신뢰도가 상당히 높을 것으로 여겨진다.

분석을 해야할 때 주민들과 회의가 있다면 과연 주민들은 누구예요. 만 명이 사는 동네인데 100명의 사람들과 회의했다고 해서 그게 우리가 주민들과 회의를 한건가 그 실체가. 그것은 주민들하고 어느 정도 밀착도를 갖고 그동안 갖고 있었던 그 근거가 저는 참 중요하다고 생각해요.

15) 2014년 5월 20일 감천문화마을 지역예술인과의 인터뷰 중 발췌.

지칠 때는 별로 없어요. …(중략)… 베이스는 애정이에요. …(중략)… 생각의 틀이 다르고, 생각의 속도도 다르고 크기도 다르고 그걸 기다려주는게. 그리고 내가 여기 싸우러 온 사람 아니잖아요. 안 싸울 수 있는 방법을 생각을 해야되죠.

…(중략)…그거는 마음 노력으로 사람의 문제고, 처음에 제가 이 마을에 왔을 때 전부 다 저보고 진사장이라고 하루 아침에 사장되었어요. 한 1년쯤 지나니까 아무도 진사장이라고 안 불러요. …(중략)… 이 사람은 사업하는 사람은 아니라고 판단을 내린거야. 그러니까 주민들이 빗장을 풀기 시작한 거죠. …(하략)…¹⁶⁾

이와 같이 지역예술인들은 사업을 자신들의 활동영역으로 치부하는 것이 아닌 더 나아가 지역주민들의 입장에서 접근하고자 노력하며, 이러한 태도는 지역주민들과 지역예술인들 간의 공고한 신뢰관계를 구축할 수 있게끔 해주었다.

(2) 민간구성원 간의 공동목표

2009년 10개의 공공미술 프로젝트 중 4개에 주민들이 직접 참여하고, 정부 측은 기존의 희망근로제도를 마을미술프로젝트에 활용해 지역주민들이 직접적인 경제적 혜택을 보며 마을에 감천문화마을프로젝트에 대한 인지도를 상승시키고 긍정적인 이미지를 제고하였다. 이처럼 마을미술프로젝트에 주민들이 2년 동안 직간접적으로 참여하면서 사업의 필요성에 대해 숙고할 수 있는 시간을 충분히 지낼 수 있었다. 즉, 사업이 논의되어 본격적으로 진행되는 과정을 직접 보면서 사업에 대해 이해도를 증진시키고 지역 내 일자리 창출, 관광객 수의 증가로 인한 상권의

16) 2014년 5월 20일 감천문화마을 지역예술인과의 인터뷰 중 발췌.

활성화, 환경개선 등 가시적인 효과를 체험하면서 보다 확대된 프로젝트의 필요성에 동의하게 되었다.

주민들이 감천문화마을사업에 대해 인지하고 그 필요성에 대해 동의하는 데에는 2년이라는 시간 이외에도 정부의 교육 및 제도적 지원이 큰 역할을 하였다. 인터뷰에서 볼 수 있듯이 구청에서는 사업 초기에 지역 주민들이 자신들이 살고 있는 지역에 대한 애착심을 가질 수 있게 환경을 조정하고자 노력하였다. 교육뿐만 아니라 타지의 모범사례를 소개하고 지역주민들의 자발적인 참여와 책임감을 끌어내기 위한 주민협의회를 조직하였다.

(3) 사회자본(공동체)

감천문화마을은 태극도 신자들이 1950년대 6·25 피난처로 터를 잡으면서 시작된 지역이다. 동일한 종교를 믿는 신자들이 한 지역에 오랫동안 머물렀기에 세대가 바뀌어도 오늘날 빠른 시대의 흐름과 달리 지역정서가 쉽게 변하지 않았다. 앞서 보았듯이 감천문화마을 사업 이전에는 부산시 및 사하구와 같이 관련 행정기관에서 환경적·정치적·사회적으로 소외된 지역이었기에 현대사회에서 상실된 공동체의식이라는 개념은 감천문화마을만의 특성으로 지금까지 이어져온다. 공동체의식은 인터뷰 응답자 모두에게서 공동적으로 들을 수 있는 감천문화마을의 특징적인 요소이다.

네, ...(상략)... (태극도) 시잔들은 지금은 많이는 없을텐데 그래도 보이지 않는 영향력이 있고, 그리고 마을 안에 정치적 구조도 있어요. 정당 활동 굉장히 열심히 해요. 그런 것들이 갈등구조가 있고, 여러 가지 갈등 구조가 있는데 마을이 스스로 치유하는 힘이 있다는 것을 알았어요. ...(중략)... 문제가 생겨도 똑같이 이해관계자를 찾아서 그 안에서 해결하는

거죠. 예를 들어서 이런 프로젝트를 끝까지 못하게끔 막는 사람이 있어. 그럼 그 사람이 이 마을에서 오래 살았다면 누가 있어요. 아버지 친구가 있죠. 친구의 아버지도 있고. 마을 사람들도 있고. 그런 사람들이 이것을 정리해주는 치유의 힘이 있는 거예요. 아파트는 그게 없어요. 그래서 여기에서는 공동체라는 느낌이 들어오는 순간 딱 느껴지는 거예요. 아까 저분도 요 밑에 팔집 하시는 분인데 서울에서 왔어요. 다른 동네같으면 이렇게 주민들하고 친해져야겠다 노력 잘 안 하죠. 여기에서는 그렇게 해서 못 삽니다. 장사 절대 못 합니다. 누가 괴롭혀서가 아니고. 마을 환경이 벌써 그렇다는 것을 느끼기 때문에

...(상략)... 우리가 어릴 때는 우리 동네라는게 있었어요. 우리 동네가 개개인보다 더 중요했던 것 같아요. 왜냐하면 내 개인을 욕하면 용서했지만 우리 동네를 욕하면 용서 못했던 그런 어린 시절이 있었죠. 그리고 우리 동네는 아저씨도 있고, 우리 동네 슈퍼도 있고 했었는데 이제는 우리 동네라고 안 하죠. 그래가지고 그런 걸 재생을 해야 되겠다. 마을도 재생하는 거지만 근본적으로 우리가 전통적으로 가지고 있던 거죠. 이 마을은 다른 데보다는 굉장히 잘 보존되어 있는 편이에요. 마을 안에 사람들 간의 유대관계가...(하략)...¹⁷⁾

사하구에서 유일하게 이웃 간 정을 나누고 사는 곳입니다. 물론 자기한테 직접적으로 이익이 안 오고 불편만 준다고 구청까지 와서 이야기하시는 분들도 있습니다. 그럼 저희들이 이 사업을 함으로써 우리 마을 주민들한테 어떤 부분이 돌아가고 있는지, 어떤 부분이 마을 환경이 바뀌고 있는지 설명을 다 드립니다,¹⁸⁾

17) 2014년 5월 20일 감천문화마을 지역예술인과의 인터뷰 중 발췌.

이러한 사회자본(공동체)는 주민협의회라는 공식 제도뿐만 아니라 다양한 비공식적 제도를 통해 많은 구성원들이 올바른 정보를 공유할 수 있도록 한다. 또한 구성원 개인의 상호작용으로 인해 구성원들 간의 신뢰를 회복하게 하는 조정 역할도 이루어진다. 즉, 사회자본(공동체)는 사업 참여자간 상호협력을 지속해 나아가며 발생하는 갈등에 대해서도 유연하게 대처할 수 있게 해주는 요소이다.

실제로, 지역주민들은 다양한 참여 프로그램을 통해 사업에 대한 이해도를 높이며, 정부 측은 이런 활동을 활용해 올바른 정보공유가 극대화될 수 있도록 한다. 또한 감천문화마을은 사업의 규모가 확대되어 새로운 사업이 동시다발적으로 시행되어 참여자 간 의견충돌이 발생할 확률이 높음에도 불구하고 기본적으로 참여자 모두가 잘 되기를 바라는 마음에서 비뚤됨을 인지하고 어떠한 제안이 사업에 장애요소가 된다면 이를 잠시 우선순위에서 미뤄두는 방식 등을 통해 참여자 간의 협력을 최대한 이루고자 한다. 이와 비슷한 사회자본(공동체)의 효과로 지역주민 내 사업에 부정적인 일부에게는 긍정적인 입장의 지역주민들이 다가가 의견을 공유하며 설득하여 정부에서 지원하고자 하는 사업이 수월하게 진행되게끔 도와준다고 한다.

마을만들기 하고, 마을 일을 보면서 느낀 것은 처음에는 저희도 트러블이 많아서 부딪쳤어요. 처음에는 시행착오를 거치는 것이죠. 어느 날 가서는 행정 당신네들이 하느냐 우리가 하느냐 이런 부분도 있었는데 알고 보니까 서로 잘되자고 하는 것 아니냐, 이렇게 소통하면서, 이것은 해주십시오, 이걸 저희가 이렇게 할거예요. 이런 식으로 해나갔죠.¹⁹⁾

18) 2014년 5월 20일 감천문화마을 담당공무원과의 인터뷰 중 발췌.

19) 2014년 5월 20일 감천문화마을주민협의회 부회장과와의 인터뷰 중 발췌

저희들이 보통 사업을 하기 위해서는 설명회를 가집니다. 주민설명회를 안 가지더라도 어떤 사업을 추진하기 위해서 주민협의회 의견을 받습니다. 그 중에서도 주민들끼리 의견이 안 맞는 경우에는 내부적으로 주민들끼리 의견을 조율합니다. 주민협의공동체에서는 하나의 의견을 저희들에게 제시를 합니다. 보통 의견은 여러 가지가 나올 수 있지만 그것을 반영할 수 있는지 여부는 관 쪽에서 결정을 해야 하기 때문에, 그 부분을 반영을 못하게 되면 곤란한 이유를 설명해줍니다. 예산자체는 한정되어있고, 주민들의 모든 부분을 들어주고 싶지만 추진할 수 있는 한계가 있기 때문에, 우선순위를 알려주고 향후라도 본인이 원하는 의견에 대해서 방안이 마련되면 추진하는 것으로 합니다.²⁰⁾

주민협의회와 별개로 지역예술인이 진행하는 공공미술 프로젝트에서도 지역주민들과 다양한 방식으로 교류를 하며, 보다 서로를 잘 이해하며 사업에 대한 신뢰도를 높일 수 있도록 한다. 따라서 단순한 미술작품 설치가 아닌 마을의 역사와 이해를 기반으로 한 미술작품이 전시되고, 이에 대한 지역주민들의 만족도 또한 타 지역에 비해 높게 나타난다. 지역주민들의 만족도는 사업이 지속될 수 있도록 유인을 제공한다. 다음 인터뷰에서 이러한 요소를 살펴볼 수 있다.

애들이 그때부터 학교에서도 프로그램을 되게 많이 했어요. 이만한 풍선같은거 있죠. 우리한테 요만하지만 애들한테는 큰거예요. 한달동안 그림그리는거 가르치고. 뭐가 문제 있으면 프로그램 만들고 교육시키고 시행하고. 학교도 같이 하고 저 밑에 가면 물고기들이 쪽 가는게 있는데, 할아버지들

20) 2014년 5월 20일 감천문화마을 담당공무원과의 인터뷰 중 발췌

한달 동안 만드는 거 가르쳐가지고 하나 완성하고. 아무 프로그램 없이 주민들이 한다고 의미있는거 아니예요. 의미는 있겠지만 보는 사람이 괴로운 거예요. 그런거를 균형을 누가 잡아주냐 하면 기획자가 잡아주는 거예요.²¹⁾

근데 입구에 있는 조형물은 주민들도 같이 한거잖아요, 자기 작품이 있으니까 관심이 가는거죠. 그리고 들어오는 작가분들이 컨셉을 잘 보고 하는거 같아요. 벽화도 타 마을하고 좀 달라요. 우리 마을에 있는 거를, 골목상권 안에 있는 거를 그대로 옮겨놨거든요. 앞에 민들레 작품도 보면 초창기 작품이거든요. 안에 전부 다 보면 자기 손자 이름도 있고, 자기 기원하는 말구도 있고, 옆에 벽화있는게 골목 안에 있던 그림들이랑 연결되어 있는거예요.²²⁾

사회적자본은 인터뷰에서 감천문화마을이 계속해서 지속될 수 있던 주요 요수 중 하나로 계속하여 언급된 요소이다. 이는 지역이 지닌 특수성과 지역주민들의 유대관계 및 밀착도가 지역활성화사업에 있어 큰 유인동기로 작용했다고 판단된다. 지역활성화사업과 같이 다양한 이해관계자들의 갈등이 발생할 수 있으며, 지역주민들을 대상으로 하는 사업은 갈등의 조정 및 중재해주는 역할이 정부보다는 지역주민의 내부적 활동요소로 기대됨을 살펴볼 수 있다.

21) 2014년 5월 20일 감천문화마을 지역예술인과의 인터뷰 중 발췌

22) 2014년 5월 20일 감천문화마을주민협의회 부회장과와의 인터뷰 중 발췌

제 5 장 지역활성화사업 중단사례 분석

제 1 절 지역활성화사업 중단사례 개요

1. 신수동 행복마을 주식회사

신수동 행복마을 주식회사는 2010년 주민들의 자발적인 참여로 마포구청과 협력하여 시작하였다. 신수동 주민센터 공무원, 주민자치위원장, 통반장 등이 주축이 되어 주민센터에 두부와 콩나물을 생산하는 회사를 설립하였다. 회사는 커뮤니티 비즈니스(Community Business)를 지향하여 지역사회를 대상으로 사업을 하여 지역을 활성화시키겠다는 목적 하에 시행된 사업이다. 마을에서 생산하고 소비하고 주민을 고용하며, 이윤을 다시 마을에 재투자하는 형태이다. 지금은 협동조합, 마을공동체 사업으로 CB(Community Business의 준말)라는 개념으로 확장되고 있지만, 당시만 해도 한국에서는 흔치 않은 개념이었다. 참신한 아이디어는 주거지역에 불과했던 신수동 주민들에게 신선하게 다가오고 지역주민들은 열정적으로 사업에 착수하기 시작하였다. 관공서 청사에 주민이 회사를 만들어서 운영한 사례가 없었고, 한달 만에 200~300만원의 매출이 발생하였기에 많은 매체에서 이에 주목하였다. 또한 주민센터 옥상에 도시 텃밭을 만들기도 하였다. 이는 생산량이 많지 않고 시중 농산물보다 품질이 떨어졌기에 판매는 하지 않는 대신에 저소득층 가구에 나뉘으며 수확한 배추로 김치를 담가 독거노인에게 기부하기도 했다.

이후 신수동 행복마을 주식회사는 서울시 사회적 기업에 선정이 되는 등 지역활성화사업의 모범사례로 소개되기도 하였다. 하지만 주민센터에 있던 두부공장이 불법 시설물 판정을 받으며 주민과 구청 사이에 갈등이 심화되었다. 주민센터에서 나와 인근에 식당을 열고 사업을 이어

갔으나 또 다시 법적인 문제가 발생하며 갈등은 더욱 심각해졌다. 결국 신수동 행복마을 주식회사는 2013년 8월 주주들에게 투자금을 돌려주고 청산하였다. 우리나라 최초의 사회적 기업 모델로 주목을 받으며 신수동 내 주민들의 경제활성화를 위한 다양한 노력들이 이어지기도 하였다. 하지만 결국 주민과 구청 간 갈등을 해결하지 못한 채 3년 만에 사업이 중단되었다.

2. 신수동 행복마을 주식회사 참여주체

1) 정부

2010년부터 신수동 주민센터에서 근무하기 시작한 공무원이 지역의 노령화 비율이 비교적 높고, 경제소득원의 창출이 미미한 주거지역인 신수동의 특징에 주목하면서 사업에 대한 논의가 시작되었다. 담당 공무원은 커뮤니티비즈니스에 대한 관심을 신수동에 접목시켜 시행해보고자 하였다. 이에 주민센터에서 자주 주민들과 접하면서 소통 통로를 만들어나갔다. 지역주민들과의 원만한 유대관계가 형성되자, 담당 공무원은 지역주민에게 커뮤니티비즈니스에 대한 개념을 제시하며, 신수동에서 지역주민들이 함께 생산하고 소비하고 그 이익을 지역사회에 환원할 것을 제안하였다. 처음에 담당 공무원이 제안한 지역활성화사업의 취지는 일을 쉬고 있는 노년층과 주부들에게 소일거리를 제공하고 마을 내 커뮤니티를 활성화하는 것과 같이 소소한 부업거리로 개념화하여 제안한 사업이었다. 하지만 담당 공무원을 제외한 주민센터나 구청의 전담부서 신설까지는 이어지지 못했다.

2) 지역주민

신수동 행복마을 주식회사는 주민자치위원장, 동부녀회장이 지역주

민을 대표로 하여 주축으로 하여 신수동 주민 30명이 5만원에서 100만원의 돈을 모아 2000만원의 자본금으로 시작한 사업이다. 이후 신수동 행복마을 주식회사 사업에 위생 관련하여 법적인 제재에 걸리면서 지역주민들은 구청에 불만을 느끼기 시작했다. 지역주민들은 더 이상 정부에게 기대지 않고 스스로 해결책을 찾고자 한다. 두부 기계를 놓을 공간을 마련하기 위해서 10여 명의 지역주민 주주를 추가로 모집하였다. 보증금 3500만원에 월세 80만원으로 주민센터 인근에 식당을 열고 두부 생산을 이어갔으나, 법률상 일반음식점에서 두부를 생산할 수 없는 부분으로 타격을 입었다. 경영마인드가 부족하고 경험이 없던 지역 주민들은 점차 사업에서 이탈해갔다. 결국 2013년 8월 신수동 행복마을 주식회사는 지역 주주들에게 투자금을 돌려주고 사업을 중단하게 되었다²³⁾.

실제 사업에 참여하신 지역주민들은 담당공무원의 사업 취지와 다르게 노년층이라기보다도 주부들이었다. 판매할 장소가 없고 자본은 부족하고 지원은 많기에 활동력이 있는 사람들 위주로 할 수 밖에 없었다는 이유이다. 더불어 마을 앞에 천막을 설치하여 장사를 하였기에 기후에 큰 영향을 받아 노년층은 참여를 못 하고 주부들 위주로 참여하게 되었다.

본래 사업의 취지와 다른 방향으로 진행이 된 점과 더불어 인터뷰를 통해 커뮤니티 비즈니스에 대한 개념의 인식부족을 사업 중단에 영향을 미친 큰 요소로 지적하였다.

사실은 주민분들은 CB라는 것이 생소했고 이해하지 못했죠. 그냥 직장이 생긴다라는 것만 생각을 한거였고, 근데 사실은 이제 나중에도 얘기하겠지만 이 사업이 실패할 수 밖에 없었던 요인 중에 하나예요. 이 사업에 대한 구체적인 이해도가 부족해서, 성미산마을같은 경우는 일정정도 수준이 올

23) 2013년 4월 2일 오마이뉴스 「서울시내 최고였던 '행복마을', 왜 실패했을까」(유성호) 참고.

라와있는 분들이 운영을 하시잖아요. 서교동이라든지 이런 곳은 문화단체들이 많이 있잖아요. 그런데 신수동은 아무것도 없어요. 다만 열정을 가지고 계신거예요.²⁴⁾

신수동 지역주민들의 가장 큰 문제점은 커뮤니티비즈니스의 개념을 제대로 이해하지 못했다는 점이다. 신수동 행복마을 주식회사의 주요 참여자인 지역주민들은 주부로 비경제인구에 속했다. 이들은 신선한 아이디어와 경제적 요인에 동기부여를 받았고, 치밀한 사전 준비 없이 사업에 착수하였다.

제 2 절 지역활성화사업 중단사례 분석

1. 외부 요인

1) 지역 특성

(1) 주거밀집지역

신수동 행복마을 주식회사의 대상 지역이었던 신수동은 평범한 중산층이 사는 지역이다. 기업체나 상가가 없이 주택가만 있는 주거지역으로 마을 주민들에게 경제적 소득 창출은 시급한 문제가 아니었다. 지역활성화사업은 주민 필요에 의해 진행되어야 안정적으로 자리잡을 확률이 높으나 신수동 행복마을 주식회사는 신수동 지역에 있어 절박한 사안이 아니었다는 평가가 많다.

24) 2014년 5월 23일 신수동 행복마을 주식회사 담당공무원과의 인터뷰 중 발췌.

(2) 도시화

신수동은 오늘날의 일반적인 도심지역으로 공동체주의보다는 개인주의적 성향을 띄고 있다. 그렇기에 이웃의 얼굴을 모르는 것이 흔한 도시의 개인주의 성향과 자연스럽게 형성된 유대감의 부재로 인해 지역 주민 간 갈등이 발생하면, 이를 해결하고자 하는 의지는 극히 미약할 것으로 예상된다. 또한 지역주민들이 실제 살고 있는 지역에 직접적으로 개입하면 개인주의에 익숙해져 있는 현대인들에게 큰 마찰이 발생하는 원인이 될 수도 있다.

2) 법·제도

마포구의 조례에서 제5편 제2장 일자리진흥에 서울특별시 마포구 사회적기업 육성 및 지원에 관한 조례와 서울특별시 마포구 사회적기업 육성 및 지원에 관한 조례 시행규칙이 각각 2009년 10월 2010년 4월에 제정되어있다. 2009년 10월에 제정된 서울특별시 마포구 사회적기업 육성 및 지원에 관한 조례를 살펴보면 알 수 있듯이, 마포구청은 사회적기업에 대해 지원을 하기위한 법적인 근거를 마련해놓았다. 이는 신수동 행복마을 주식회사가 시작되기 이전에 제정되었고, 사회적기업에 대한 인식이 널리 퍼지기 전임을 감안하면 신수동 행복마을 주식회사는 법적 근거를 마련하기 위한 노력을 하지 않아도 되었으며, 보다 많은 혜택을 받을 수 있을 것으로 판단되어진다.

제3조(위원회 설치) 구청장은 사회적기업 및 예비사회적기업(이하 “사회적기업 등”이라 한다)의 육성 및 지원에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 서울특별시 마포구 사회적기업육성위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

1. 사회적기업 등의 육성계획에 관한 사항
2. 예비사회적기업의 지정 및 취소에 관한 사항

3. 사회적기업 등의 운영 지원에 관한 사항
4. 그 밖에 사회적기업 등의 육성과 지원을 위하여 구청장이 필요하다고 인정하는 사항

제10조(사회적기업 육성계획) ① 구청장은 사회서비스 확충 및 일자리 창출을 위하여 사회적기업 육성계획을 수립·시행하여야 한다.

② 육성계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 사회적기업 등의 육성 및 지원을 위한 추진방향
2. 사회적기업 등의 활성화를 위한 여건 조성에 관한 사항
3. 사회적기업 등의 운영 지원에 관한 사항
4. 그 밖에 사회적기업 등의 육성 및 지원을 위하여 필요한 사항

제11조(예비사회적기업의 지정 등) ① 구청장은 사회적기업으로 발전 가능한 기업 중에서 법 제8조 및 「사회적기업 육성법 시행령」 제9조의 요건을 완화한 기준을 따로 정하여 예비사회적기업으로 지정하고 사회적기업으로 전환을 유도하는 지원·육성시책을 수립, 시행할 수 있다.

② 제1항의 예비사회적기업의 지정요건, 지정절차 및 지정취소 등에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

제12조(재정지원) ① 구청장은 사회서비스를 제공하는 사회적기업 등에 대하여 예산의 범위에서 재정지원을 할 수 있다.

② 재정지원 대상의 선정요건 및 심사절차 등에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

제13조(시설비 등의 지원) ① 구청장은 사회적기업 등의 설립 또는 운영에 필요한 부지구입비·시설비 등을 지원·융자하거나 공유지를 임대할 수 있다.

② 구청장은 불용물품 등을 사회적기업 등에 무상 양여할 수 있다.

제14조(우선구매의 촉진) 구청장은 사회적기업 등이 생산하는 재화나 서비스의 우선구매 촉진을 위하여 노력하여야 한다.

제15조(조세 감면) 구청장은 사회적기업에 대하여 「지방세법」이 정하는 바에 따라 지방세를 감면할 수 있다.

출처: 자치법규정보시스템

마포구의 조례뿐만 아니라 서울시는 2009년도부터 지정 예비사회적 기업을 모집하기 시작하였다. 이 광고의 목적은 취약계층에게 안정적 일자리를 제공하고 지역주민에게는 양질의 사회서비스를 제공하여 지역경제 활성화를 추구하는 예비사회적기업이 사회적기업으로 인증받고 나아가 지속가능한 기업으로 발전할 수 있도록 지원하고자 서울지역에 소재한 예비사회적기업을 사회적기업을 모집하고자 함이다²⁵⁾. 이러한 행정제도를 통해 받을 수 있는 혜택은 다음 <그림6>과 같다.

하지만 신수동 행복마을 주식회사는 후에 서울시 사회적기업에는 선정되어 회사 내 인건비 지원받지만, 마포구청 측으로부터 법·제도적 측면에서 지원을 받은 사항은 보이지 않는다. 이는 신수동 행복마을 주식회사가 법적인 근거 하에 재정적 지원을 통해 그 기반을 구축하기에 우호적인 환경이지만, 이러한 조건을 적절하게 활용하지 못한 점은 사업의 행정처리 미숙함이 큰 영향을 미쳤다고 판단할 수 있다.

신수동 행복마을 주식회사는 오히려 위생법에 근거하여 기업활동이 제지당하는 등 행정측면의 컨설팅 또는 우호적인 갈등 해결의 행태는 존재하지 않았다. 또한 뒤에서 자세히 언급될 지역주민에게 행정절차에 대한 교육의 부재와 책임소재의 불분명성이 이러한 법적·제도적 비협조적 행태와 더불어 신수동 행복마을 주식회사의 흥망에 큰 타격을 입었다고 볼 수 있다.

25) 서울특별시공고 제2009-1953호 2009년도 제1차 서울시 지정 예비사회적기업 신청 공고 참조.

〈그림6〉 2009년도 제1차 서울시 지정 예비사회적기업 지원계획

○ 지원기간 : 1년(최장 2년)

- 1년 지원을 원칙으로 하되 영업활동을 통한 수입, 사회적목적을 위한 이윤발생 등을 수시 평가하여 발전유망기업(사회적기업 인증 가능 기업)을 최장 2년까지 지원

○ 지원내역

- 일반근로자 인건비 일부(사회보험료 포함) 지원(50명 이내)
 - ▷ 최저임금 수준 및 사업주 부담분 사회보험료액 등을 고려하여 참여근로자 1인당 월 837,000원 및 837,000원의 8.5%지원
- 전문인력 인건비 일부 지원(1명) : 월 150만원(사업주부담 사회보험료 불포함)
 - ※ 단시간 근로인력에 대하여는 참여시간에 비례하여 인건비 등 지원
- 시설비 용자지원(연 2% 금리, 2억원이내)
- 기업설립 및 경영컨설팅 지원
 - ▷ 예비사회적기업 지정 후 노동부 사회적일자리사업에 참여시 일반직원 인건비와 컨설팅지원은 노동부에서 지원하며, 전문인력은 계속 지원하되 추가 1명 확대 지원
 - ▷ 세부적 지원내역은 사회적기업육성위원회 심의시 기업 여건 및 전망 등에 따라 확정

※ 지원내역

지원분야		서울시 지정 예비사회적 기업 (서울시)	노동부 선정 예비사회적 기업 (노동부 + 서울시)	사회적 기업 (노동부)
인건비	일반직원	월 90만원/인 (50명까지)	월 90만원/인 (100명까지) (노동부)	월 90만원/인 (100명까지) ※ 사회적 일자리사업 참여시
	전문인력	월 150만원 (1명까지)	월 150만원 (2명까지) (서울시)	월 150만원 (3명까지)
시설비 용자 지원		2억원 이내 (연2%금리)	2억원 이내 (연2%금리) (서울시)	4억원 이내 (연2%금리)
기업설립 및 경영컨설팅 지원		무상지원 (신용보증재단 등 기존 조직 활용)	연 300만원 (노동부)	연 1,000만원
사업개발비 지원		-	인건비의 20% (노동부)	-
지원 기간		1년 (노동부 인증요건 충족시 최장 2년)	1년 (재정지원은 최장2년, 경영지원 최장3년)	1년 (재정지원은 최장2년, 경영지원 최장3년)

출처: 서울시(예비)사회적기업 홈페이지 참고

2. 내부 요인

1) 정부와의 관계

(1) 정부의 목표 설정

신수동 행복마을 주식회사는 2010년 4월에 사업계획서에 대한 의견이 오가고, 2010년 5월에 회사가 설립되었다. 다음 인터뷰 내용을 살펴보면 알 수 있듯이 신수동 주민센터 공무원은 신수동이 다른 지역에 비해 비교적 연령대가 높다는 점에 주목하여, 노인층에게 소일거리를 제공하며 지역경제에 일조를 하기 위한 마을 기업을 제안하였다. 제안받은 주민들은 바로 주민총회를 열어 두부와 콩나물이라는 품목을 선정하고 바로 사업 착수에 들어갔다. 문제는 공무원이 제안한 커뮤니티 비즈니스라는 개념에 대한 지역주민들의 이해도가 현저히 미흡했다는 점이다. 커뮤니티 비즈니스는 이익을 마을에 환원해야 의미가 있으나, 지역주민들은 일자리 창출의 효과를 얻고, 소득이 발생하며 마을의 활성화에 기여하는 정도의 이해로 그치고 말았다. 또한 본래 취지인 노령층의 일자리 창출은 전혀 이루어지지 않았다고 한다. 즉, 신수동 주민센터 담당공무원은 사전에 커뮤니티 비즈니스 또는 본 사업의 취지를 숙지시키는데 미흡하였기에 사업이 진행되어가는 과정에서 지역주민들에게 본래의 취지와 일치하는 사업을 진행하는 데에는 역부족이었다. 이러한 결과로 정부측과 민간구성원측의 목표에 불일치가 발생한 것이다.

신수동 행복마을 주식회사는 정부의 목표 설정 요소인 사업 내용 및 필요성에 대한 전달이 부재했으며 민간구성원과의 목표가 불일치했다는 점에서 지역활성화사업이 중단된 결과에 영향을 미쳤을 것으로 여겨진다. 이러한 요소는 다음 인터뷰 내용에서 살펴볼 수 있다.

처음에 제가 생각했던게 CB사업이었기 때문에 마을기업을 만들자. 하는데 품목을 농식품쪽을 생각한거죠. 왜냐면 이분들이 연령대가 높으니까 만들어내기 편한거, 두부하고 콩나물. 저는 사실은 도시농업을 연결해서 해보려고 했는데 생산량이 부족해서 힘들었죠. 그랬더니 주민총회에서 두부라는게 아이디어가 나왔어요...(중략)...이를 사회적기업화해서 이익을 마을에 환원하는 걸로 해야지만 의미가 있다. 사실은 주민분들은 CB라는 것이 생소했고 이해하지 못했죠. 그냥 직장이 생긴다라는 것만 생각을 한거였고, 근데 사실은 이제 나중에도 얘기하겠지만 이 사업이 실패할 수 밖에 없었던 요인 중에 하나예요. 이 사업에 대한 구체적인 이해도가 부족해서, ...(중략)... 그런데 신수동은 아무것도 없어요. 이해도가 없어요. 다만 열정을 가지고 계신거예요.²⁶⁾

(2) 정부의 관리 역할

○ 법적·제도적 지원

신수동 행복마을 주식회사는 신수동 주민자치센터와 신수동 주민자치위원회가 뜻을 모아 시작한 지역활성화사업이다. 여기에서 동사무소의 역할은 행정에이전시으로써 공동체 사업의 지지 기반이 되는 일이다. 주민자치위원회를 통해 주민들의 참여를 유도하고, 주민자치사업으로 중년인구와 노년인구를 끌어안는 일은 동사무소의 주요 업무다. 마을 자원조사를 통해 인적, 물적 자원을 찾아내고, 구매층을 파악해 ‘신수동 행복마을’이 그에 맞는 아이템을 개발할 수 있도록 돕는 것이다²⁷⁾.

26) 2014년 5월 23일 신수동 행복마을 주식회사 담당공무원과의 인터뷰 중 발췌.

27) 경향신문 2010년 10월 10일자(김현주) 「서울 안의 행복마을을 꿈꾸는 사회적기업 ‘신수동 주식회사」 중 발췌

하지만 명확한 법적 절차 확인을 거치지 않은 채 신수동 주민센터의 협력으로 시작한 신수동 행복마을 주식회사는 결국 나중에 위생법에 근거하여 마포구청 측으로부터 기업활동이 제지당하며 사업에 큰 타격을 입혔다. 이 과정에서 행정측면에 대한 동사무소의 지원은 역부족이었으며, 이를 해결하기 위한 노력 또한 부족하였다.

○ 교육·자문 지원과 참여율 부족

사업에 참여한 지역주민들은 커뮤니티 비즈니스에 대한 이해가 부족하였기에 담당 공무원은 이를 보완하고자 여러 교육을 제공하고 컨설팅 업체를 연결시켜주었다. 그러나 이러한 담당 공무원의 노력은 기대에 못 미치는 현실이었다.

더불어 당시 대한민국에 커뮤니티 비즈니스가 만들어진 것이 신수동이 처음이었기에 개념에 대한 이해는 더욱 더 부족할 수 밖에 없었다. 따라서 참여 주민들은 사회적 가치가 무엇인지, 자신들이 지금 어떤 일을 하고 있는지 끊임없이 재교육을 받아야 했다. 하지만 다음 인터뷰 내용에서 나타나듯 참여 주민들 대부분이 전업주부로 교육에 할애할 수 있는 시간이 현저히 부족했다.

그게 가장 아쉬운 부분이에요. 그 제가 하는 데까지는 끌어들이었어요. 일본 학자들도 초청하고, 컨설팅하시는 분들도 끌어들이고 했는데, 그럼에도 불구하고 사업의 주도층이 주부이다 보니까 시간을 못 내는 거예요. 가정이 우선이잖아요. 시간을 못 내시더라구요.²⁸⁾

또한 컨설팅업체로부터 사업에 관한 조언을 받기는 하였으나, 기업 전문 컨설팅업체로 지역에 기반한 커뮤니티 또는 공동체에 대한 이해를

28) 2014년 5월 23일 신수동 행복마을 주식회사 담당공무원과의 인터뷰 중 발췌.

배제한 채 사업의 순수한 수익성과 연관한 컨설팅을 제시하였기에 지역 주민들이 수용하는데에 현실적인 괴리가 있었다고 한다.

○ 재정 지원 활용 능력 부족

신수동 행복마을 주식회사는 2010년 9월, 서울시 사회적 기업에 선정돼 회사 내 인건비 지원을 받게 되고, 그해 10월에는 신수동 자치회관이 서울시 최우수 자치회관으로 뽑혀 3000만 원을 지원받았다고 한다. 이는 사업 초기 단계에서 기반을 다지는 데에 큰 도움이 되는 자금임에도 불구하고 행정처리능력의 부재로 결국에는 서울시 사회적 기업에서 스스로 탈퇴했다고 한다.

담당 공무원은 회계처리 및 법적 절차에 관한 행정 처리에 자문을 주었다. 하지만 대부분 전업주부였던 지역주민들과 사업을 진행함에 따라 많은 부분의 회계 및 행정 처리는 담당 공무원이 주로 처리하게 되었다. 이로 인해 담당 공무원이 사업에서 하차하자, 회계 및 행정 처리가 해결이 안 되며 사업은 큰 타격을 받았다.

손을 떼니까 회계처리도 안되지 사람들 간의 결속력도 무너지는 단계지 그러니까 청산절차로 가게 되더라구요.²⁹⁾

지역주민들에 의해 시행되는 사업에서 정부에서 지원해줘야 할 가장 중요한 부분 중 하나는 정부가 사업에서 하차할 때, 지역주민 만으로도 사업이 지속 및 유지될 수 있어야 한다는 점이다. 하지만 신수동 행복마을 주식회사는 다음의 신문 인터뷰 내용에서 파악할 수 있듯이 이러한 측면에서 시스템 구축에 실패했다고 볼 수 있다.

29) 2014년 5월 23일 신수동 행복마을 주식회사 담당공무원과의 인터뷰 중 발췌.

기업가적 마인드, 전문 행정 능력이 떨어졌다는 점이다. 시와 구에서 지원금을 받게 되면서 공금의 영수증 처리와 함께 각종 결과 보고서가 그들을 괴롭혔다. 매달 600만 원의 인건비를 지원했던 서울시 사회적 기업에서 스스로 탈퇴한 것도 이 때문이다. 그는 행정 업무를 맡을 경리직원이 없었다는 것을 후회했다.³⁰⁾

2) 민간구성원과의 협력관계

(1) 민간구성원간의 상호협력

○ 상호협력을 위한 공식기관의 부재

신수동 행복마을 주식회사는 동사무소, 주민자치위원장, 통반장 등을 주축으로 하여 주민총회를 열고, 총회를 통해 사업을 진행시켜 나가는 구조였다. 하지만 이들의 의견을 하나로 통합하고, 중재하는 공식 기관은 존재하지 않았다. 더불어 신수동 행복마을 주식회사는 직접적으로 참여하는 주민보다 주주와 같이 간접적으로 참여하는 주민이 더 많은 구조기에 상호협력이 용이한 환경은 아니라고 볼 수 있다. 간접 참여의 대표적인 예로 남성 주주들을 들 수 있다. 남성 주주들은 낮에 본업에 종사해야 하기에 신수동 행복마을 주식회사에 관심을 기울이는 것이 현실적으로 어려웠다. 직접 참여하는 지역 주민들도 전업주부의 비율이 높아 사업이 우선순위에서 밀리며 사업에 항상 전념할 수 있는 환경이 아니었다. 이러한 저조한 참여율은 참여자 내 갈등을 형성하고, 대화의 장을 단절시켜 갈등이 쉽게 해소되지 못하는 원인이 되었다.

또한 신수동 행복마을 주식회사의 가장 큰 문제점 중 하나는 파벌

30) 2013년 4월 2일 오마이뉴스 「서울시내 최고였던 '행복마을', 왜 실패했을까」(유성호) 중 동부녀회장 언급 발췌

형성이었다. 주부들의 특성상 파벌이 형성되고, 더 나아가 정치적·지역적 이념으로 갈등이 발생이 확대되다보니 지속적인 상호협력은 더 이상 불가능해지는 결과로 나타났다.

〈표9〉 신수동 행복마을 주식회사 갈등 유형

갈등 유형
주부들 간 파벌
정치적 이념
지역적 이념

다음 인터뷰 내용은 지역주민 내 갈등이 발생하였을 당시, 이를 조정 및 중재할 수 있는 기관 즉, 상호협력을 위한 공식기관의 부재로 인해 사업이 중단되기에 이른 결정적인 요소를 나타내고 있다.

신수동도 제가 일을 할 때 상당히 예를 많이 먹었어요. 파벌이 있어서. 이 부분은 혼자서 해결할 수 있는 부분이 아니더라고요. 그래서 그런 부분에서 어려웠고, 그래도 그런 갈등을 처음에는 잘 극복해나갔어요. 왜냐하면 이 사업이 신선했고 신선하다보니까 여기저기서 주목을 많이 받았고, 스포트라이트를 받다보니까 이제 각광효과라고 해야하나, 그런 것도 등장하잖아요. 서로 잘 해보자 상승효과를 발휘하는데 근데 이제 사업이 꺾여지니까 이런 갈등이 본격적으로 드러나더라고요. 갈등이 있을 때는 제가 해결할 수 있는 방법은 그렇게 많지 않았고, 리더하고 이야기를 많이 하던가, 주민분들한테 저를 믿고 좀 따라와달라고 호소를 했어요.

관에서도 어느 정도 봐주긴 했어요. 근데 반대파 주민분이 밀고를 했죠. 민원제기를 해버리니까 봐줄 수가 없는거죠.

...(상략)... 2011년도 하반기 들어가지고 저를 따르던 사람들 몇 분이 하차하더라구요. 그게 결국 이제 대표이사로 내세웠던 부녀회장과 반대파 되시는 분 중에서 주도를 해서 떨어져 나가시더라구요. 동네가 썩악 갈라지는 것을 느꼈어요. 본능적으로. 이걸 어떤 식으로든 일단은 마무리를 해야겠다, 생각했지요.³¹⁾

인터뷰 내용을 살펴보면 알 수 있듯이, 지역활성화사업을 진행하면서 보이지 않던 지역 내 파벌이 가시화되었고, 이를 중재할 수 있는 공식기관의 부재로 인해 그 갈등은 해소되지 않고 점차 심화되었다. 특히, 반대편 지역주민이 사업에 불리한 요소를 법적 대응하여 관에서 사업 구축을 위해 배려해주던 시간적 여유를 줄 수 없는 상황에 이르기까지 하였다. 여러 가지 상호협력이 불가능한 상황 속에 결국 사업에서 정부 측 인사가 하차해야하는 결과를 초래하였다.

○ 신뢰관계 형성

신뢰관계에 있어 신수동 행복마을 주식회사의 문제점은 담당공무원과 지역주민 사이의 신뢰도만 구축되었다는 점이다. 가장 중요한 사업을 이끌어가는 당사자인 지역주민 간의 신뢰는 형성되지 못 하였다. 이는 지나치게 급하게 형성된 사업에서 원인을 찾아볼 수 있다. 2010년 1월에 부임하여 두세 달 정도 뒤 담당공무원과 지역주민 간의 우호적 관계형성과 신뢰도 형성은 완전하다고 볼 수는 없지만 어느 정도는 가능하다고 여겨진다.

31) 2014년 5월 23일 신수동 행복마을 주식회사 담당공무원과의 인터뷰 중 발췌.

주민분들도 처음에 시작할 때에도 관심은 있었어요. 워낙 제가 신수동에 가서 사업을 할 때 사람들을 많이 만났어요. 이거는 사람과의 관계가 형성이 안 되면 못 하는 사업이기 때문에 관계 형성을 많이 해봤어요. 열심히 일했어요. 그래서 신뢰를 쌓고 사업 제안을 하니, 저에 대한 신뢰가 있으니까 하자 호응은 많이 있었어요.

신수동에 간 게 1월 1일자니까, 사업을 제안 한 것은 4월이고 한 석달 정도죠. 각동에 주민센터라고 하죠, 주민센터에는 자치회관이 있어요....(중략)... 담당이 어떻게 하나에 따라서 많이 달라져요. 제가 가서 한 열 개 정도 있는 프로그램을 35개로 늘려봤어요. 그래서 주민들한테 만족감을 주고, 신뢰를 쌓고, 관계가 형성이 되었죠. 그래서 이제 제가 마을만들기를 말할 수 있는 토대가 이루어져 시작을 하게 된 거죠. 그 다음부터는 저를 믿고 하니, 제가 무슨 말을 꺼내도 신뢰를 하고 해보자는 분위기가 형성이 되고, 그래서 이제 사업계획서를 던져주고 해보시라고 하니 주민분들이 주민총회를 열더라구요.³²⁾

비록 짧은 기간이지만 정부 측 공무원과 지역주민 간에 빈번한 접촉 및 밀도높은 만남으로 신뢰도가 어느 정도 형성되었다고 볼 수 있으나, 이는 모든 참여구성원들의 갈등을 중재하거나 주도하기에는 미약했다고 판단된다. 사업에 참여한 지역주민들도 도시의 개인주의적 성향이라는 특성으로 인해 한 마을에서 오며가며 안면정도 겨우 아는 사이였을 것이며, 이들이 사업을 하며 겪을 수많은 갈등을 이겨내기에는 너무나도 부족한 시간이었다. 그러한 결과로 기존에 존재하던 파벌이 심화되고, 작은 균열에도 지역주민들이 탈퇴하는 등 쉽게 사업이 중단되었다.

32) 2014년 5월 23일 신수동 행복마을 주식회사 담당공무원과의 인터뷰 중 발췌.

〈표10〉 신수동 행복마을 주식회사 주요 일시

일시	내용
2010.1.1	담당공무원 신수동주민자치센터 부임
2010.4.	지역주민들에게 사업계획서 제안
2010.5.	회사 설립
2010.10.	서울시 사회적기업 선정

출처: 인터뷰 내용 및 문헌자료 재구성

(2) 민간구성원간의 공동목표

앞서 언급했듯이 신수동 행복마을 주식회사는 2010년 4월에 사업계획서에 대한 의견이 오가고, 2010년 5월에 회사가 설립되었다. 이는 주민들이 정말 절박하게 필요한 사업인지 숙고해보기에는 부족한 시간이었다. 신수동 지역주민들은 경제 및 정치적 측면에서 심하게 낙후된 지역이 아니기에 상대적으로 경제소득원 창출에 대한 갈망이 크지 않았다. 이렇듯 사업의 필요성에 대한 충분한 논의가 부족했다. 무엇보다도 사업에 직간접적으로 참여하는 지역주민 간에 사업목표에 대한 일치도 이루어지지 않았다. 물론 개개인별로 사업의 중요도가 자신의 우선순위에 따라 다르겠지만, 단일한 목표의 일치를 보지 못한 상황에서는 보다 사업에 전념해야하는 동기부여가 매우 적다. 이는 중간에 사업을 탈퇴하는 구성원들이 발생하는 상황을 보면 알 수 있다.

정말 주민이 절실하게 원했던 사업인지 의문이 드네요. 몇 사람이 나서서 주도했다는 느낌도 들어요. 그리고 두부 몇 개 팔리는게 중요한 게 아니라 신수동 전체 주민에게 어떤 공감을 주는지, 그들의 지지가 있었는지 평가하는 과정이 없었죠.³³⁾

투자는 했지만 관심이 부족했어요. 내 일이라는 인식으로 회사에 힘이 돼야 하는데..., 뒷받침이 안 됐어요. 그저 잘 될 거라 낙관했죠.³³⁾

결국 사업목표의 부재는 책임소재를 불분명하게 만들었다. 사업제안은 담당 공무원에서 비롯되었지만 자본을 출자하여 회사를 설립한 것은 지역주민들이다. 하지만 지역주민들의 경험 부족으로 인해 주인의식이 부재하였다고 판단된다. 이러한 상황에서 정부 측은 보다 주인의식을 제고할 수 있는 환경을 지원해줬어야 한다.

(3) 사회자본(공동체)

전언하였듯이 신수동은 오늘날의 일반적인 도심지역으로 개인주의 성향을 띄고 있다. 즉, 다른 사람들과 함께 살아가기 보다는 개인의 공간을 존중해주는 개인주의이 짙은 지역이다. 이러한 생활 요소는 과거 같은 지역주민들 간에는 자연스럽게 유대감이 형성되는 것과 반대로 이웃의 얼굴을 모르는 것이 흔한 환경이다. 이에 지역 주민 간 갈등이 발생하면, 갈등을 평화롭게 해결하고자 하는 의지는 미약하고 보다 방어적 행태를 취하는 사람이 증가하고 있다. 공동체의식이 미미한 지역에서 함께 사업을 시행한다는 것은 더 많은 시간과 노력을 요하는 일이다.

또한 지역주민들이 실제 살고 있는 지역에 서로가 직접적으로 개입하면 개인주의에 익숙해져 있는 현대인들에게 큰 마찰이 발생하는 원인이 될 수도 있다.

지역활성화사업에서 사회자본(공동체)는 공식·비공식 제도를 통한 정보공유의 역할과 개인의 상호작용을 통해 구성원들 간의 신뢰를 회복하

33) 2013년 4월 2일 오마이뉴스 「서울시내 최고였던 '행복마을', 왜 실패했을까」(유성호) 중 담당공무원 언급 발췌

34) 2013년 4월 2일 오마이뉴스 「서울시내 최고였던 '행복마을', 왜 실패했을까」(유성호) 중 동부녀회장 언급 발췌

게 하는 조정 역할을 한다. 따라서 신수동 행복마을 주식회사의 대상 지역인 신수동은 공동체의식의 결여로 인해 사업의 갈등을 보다 심화시키며 구성원의 이탈을 부추기는 것과 같이 사업의 중단에 영향을 미쳤다고 판단할 수 있다.

제 6 장 분석의 결과

제 1 절 지역활성화사업의 외부 요인 분석

1. 지역 특성

감천문화마을사업의 대상 지역은 부산광역시 사하구 감천2동이다. 감천2동의 지역 특성은 크게 고령사회, 소외된 지역, 이로 인한 지역의 쇠퇴로 정리할 수 있다. 감천2동으로의 인구유입은 적고 고령사회로 인해 사망자가 늘어나며 이 지역의 빈집이 늘어나는 공동화(空洞化) 현상이 가장 심각한 문제로 언급되었다. 이는 지역의 완전한 몰락으로 향할 수도 있는 요소였으나 감천2동은 그동안 정치적으로 소외되어왔기에 별다른 대책 없이 방치되고 있었다. 이렇듯 실질적인 경제활동인구가 적고, 그동안 정치적으로 소외되어 열악한 환경에서 살아온 감천2동 주민들은 지역활성화사업으로 인해 거주지역환경이 개선되고, 일자리가 창출되며 상권이 활성화되는 등 가시적이고 체감할 수 있는 사회적·경제적 혜택을 받게 될 확률이 높았다.

신수동 행복마을 주식회사의 대상 지역인 서울특별시 마포구 신수동이다. 신수동은 95%가 거주지로 활용되는 주거밀집지역으로 기업체나 상가가 없는 지역이다. 이 지역주민의 대부분의 경제수준은 중산층으로 감천2동에 비하면 생활환경이 월등히 쾌적하다. 또한 신수동은 오늘날의 도심 거주지역으로 이웃의 얼굴을 모르고 지내는 것이 흔한 개인공간이 우선시 되는 지역이다. 즉, 도시화로 인해 공동체 또는 지역주민 간 유대감보다는 개인주의적 개념이 적합한 지역이라고 볼 수 있다.

이러한 지역 특성은 지역주민들에게 있어 사업의 절실한 필요성과 동기부여를 달리 할 수 있다.

2. 법·제도

감천문화마을사업은 사하구청 이외에 부산시에서 산복도로 르네상스 사업의 일환으로 2010년부터 상당한 규모의 재정적 지원받기 시작하였다. 이는 정부 수립 이후 약 50년 동안인 2009년까지 재개발구역으로 인해 주도로와 마을금소 인근 옹벽 수리가 감천2동 마을에 투자된 전부인 점과 비교하면 상당한 발전이다. 하지만 감천문화마을사업의 기원인 마을미술프로젝트를 공무원 한명이 담당하는 등 사업이 실효성을 발휘하기 위한 법적·제도적 근거는 취약하였다.

하지만 신수동 행복마을 주식회사의 경우, 사업 시행 이전인 2009년에 마포구 조례와 서울시 예비사회적기업 지원사업이 형성되면서 이를 충분히 활용할 경우 보다 탄탄한 토대에서 시작하여 활발한 지역활성화 사업을 운영할 수 있는 기반이 이미 갖추어진 상태였다.

이는 지역활성화사업의 본격적인 시행에 앞서 본 사업을 지원해줄 수 있는 기존 법·제도의 유무와는 별도로, 사업 시행 후 정부의 사업에 대한 의지와 이를 실현해 나아가는 구체적인 실현도가 보다 중요함을 파악할 수 있다.

제 2 절 지역활성화사업의 내부 요인 분석

1. 정부와의 관계

1) 정부의 목표 설정

감천문화마을사업의 경우 마을미술프로젝트 시작 당시인 2009년 프로젝트에 대해 많은 주민들이 반대했다. 하지만 정부 측은 기존에 있던

희망근로제도를 마을미술프로젝트에 활용해 지역주민들이 직접적인 경제적 혜택을 보며 마을에 감천문화마을프로젝트에 대한 인지도를 상승시키고 긍정적인 이미지를 제고하였다. 즉, 감천문화마을사업은 2009년, 2010년 마을미술프로젝트를 거쳐 본격적으로 시작된 사업인 만큼 사업 참여 구성원 모두가 본 사업의 내용과 필요성에 대해 파악할 수 있는 기회를 가질 수 있었다.

이때 정부는 마을미술프로젝트가 원활히 진행될 수 있도록 법적·제도적, 교육·자문, 재정 지원과 같이 다방면에서 물심양면으로 지원을 해주었다. 무엇보다도 경직된 관료주의를 탈피해 지역주민과 소통하며 지역주민의 입장에서 배려하며 헌신했다는 점에서 정부의 역할이 의의가 있다. 또한 이러한 태도는 사업에 대해 가장 이해도가 낮았을 지역주민들이 사업의 내용과 필요성을 수용하는데 긍정적인 영향을 미쳤을 것이다.

이와 같이 지역주민들을 이해시키기 위한 과정을 거치며 감천문화마을사업의 참여구성원인 정부, 지역주민, 지역예술인은 쇠퇴한 감천2동의 지역재생사업을 통한 지역활성화라는 단일한 목표가 설정되었다.

반면, 신수동 행복마을 주식회사는 2010년 4월에 참여구성원 간에 사업계획서에 대한 의견이 오가고, 2010년 5월에 회사가 설립되었다. 신수동 행복마을 주식회사는 커뮤니티 비즈니스를 기반으로 지역활성화를 도모하는 사업이다. 하지만 당시만 해도 커뮤니티 비즈니스라는 개념은 매우 생소했으며 이러한 개념이 주요참여 구성원인 주부층에게는 더욱더 이해하기 어려운 시스템이었다. 그럼에도 불구하고 지역주민들은 사업내용에 대해 철저히 숙지하지 못한 채 사업에 착수하였고, 무엇보다도 사업 착수 시기는 계획서를 제안받은지 한달 만이었다는 점에서 중단된 요인을 파악해볼 수 있다. 충분하지 않은 사업 준비 기간으로 인해 신수동 행복마을 주식회사의 필요성에 대한 심도있는 논의 또한 전무했다. 이러한 상황적 배경으로 인해 정부 측과 민간구성원 측의 목표에 불일치가 발생하였다.

2) 정부의 관리 역할

○ 법·제도적 지원

2011년 7월부로 창조도시기획단이라는 사하구청 소속의 전담부서가 신설이 되어 감천문화마을사업을 전담하게 되었다. 이 부서는 ‘창조도시 사하’라는 슬로건에 따라 사하구의 제1사업으로 여겨지며, 가장 큰 관심과 지원이 제공되는 부서 중 하나이다. 더불어 감천문화마을사업을 지원하기 위한 법적 근거로 조례가 제정되기도 하였다. 이러한 법적·제도적 지원은 감천문화마을사업의 실효성을 높이며 사업의 효율성을 도모하였다.

반면, 신수동 행복마을 주식회사는 동사무소가 행정예이전시로서 공동체 사업의 지지 기반이 되어주기로 하였으나, 지역주민들의 경영 경험 부족으로 법적 절차 확인을 거치지 않는 등 행정상 어려움을 겪을 때 동사무소는 큰 도움이 되지 못 한다.

이는 사업과 관련 있는 기존의 법 또는 조례보다는 사업 시행 이후 본 사업과 관련한 법 또는 제도적 지원에 대해 정부의 적극적인 개입 여부가 사업의 지속·중단을 결정하는 주요 요인이 된다고 이해할 수 있다. 지역활성화사업 초기 단계에서 정부의 적극적인 개입은 사업의 자생력 즉, 정부의 도움없이 주요 참여자인 지역주민들의 참여로만 원활히 지속될 수 있는 기반을 구축하는 필수 요인이다.

○ 교육·자문 지원

2010년 12명으로 시작한 감천문화마을주민협의회가 지역주민들이 중심으로 활동하는 체계적인 조직되기까지는 정부의 법적·재정적 지원도 큰 역할을 하였지만, 지역주민들이 사업 주체로서 역할을 할 수 있도록 끊임없는 교육과 적합한 자문을 지원한 사실이 큰 도움을 주었다. 지역주민의 능동적인 참여를 이끌어내기 위한 지속적인 교육 및 자문의 노력은 2014년 현재 100여명이 넘는 감천문화마을주민협의회로 발전을 거듭

시켰다. 정부는 계속하여 감천문화마을주민협의회 운영에 대한 전문가들의 자문을 받으며 조직을 주민들이 안정적으로 운영할 수 있게끔 하기 위해, 지역주민들에게 충분한 교육의 기회를 제공하고 있다.

신수동 행복마을 주식회사의 경우는 감천문화마을사업과 정반대되는 양상을 보였다. 사업에 참여한 지역주민들은 커뮤니티 비즈니스에 대한 이해가 전혀 없었기에 담당 공무원은 이를 보완하고자 여러 교육을 제공하고 컨설팅 업체를 연결시켜주었으나 그 교육은 한계가 있었으며, 지역주민들의 참여율 또한 매우 저조했다. 뿐만 아니라 외부컨설팅업체를 통해 컨설팅을 받기도 하였으나, 이는 지역공동체에 대한 고려를 하지 않은 조언으로 적합성이 현저히 떨어져 효과적이지 못했다고 한다.

○ 재정 지원

마을미술프로젝트로 시작한 감천문화마을사업은 프로젝트 당시 예산이 총 1억 원에 불과했다. 이는 열 명의 예술인이 나눠 사용하고, 사후관리명목 예산을 따로 분류해놓아야 했기에 지속적인 사업을 펼쳐나가기에는 매우 적은 예산이었다. 하지만 당시 정부는 행정기관에서 시행하던 희망근로제도나 공공근로제도와 연계하여 지역 주민들이 프로젝트에 참여하는 일자리를 제공하였다. 이러한 방식은 프로젝트에 반대하거나 무지했던 지역주민들에게 프로젝트의 긍정적 인식을 제고하고 홍보효과를 가질 수 있었다. 더 나아가 감천문화마을사업을 위해 배정된 별도의 예산이 없던 2009년, 2010년과 달리 2011년도에는 전담부서가 신설됨에 따라 상당한 예산이 감천문화마을사업에 투입되기 시작했다.

신수동 행복마을 주식회사는 2010년 9월, 서울시 사회적 기업에 선정돼 회사 내 인건비 지원을 받게 되고, 그해 10월에는 신수동 자치회관이 서울시 최우수 자치회관으로 뽑혀 3000만 원을 지원받았다. 하지만 신수동 행복마을 주식회사는 행정처리능력의 부재로 서울시 사회적 기업에서 자진하여 탈퇴하고 지원을 받지 않게 되었다.

2. 민간구성원과의 협력관계

1) 민간구성원간의 상호협력

○ 상호협력을 위한 공식 기관의 유무 및 그 역할

감천문화마을은 마을미술프로젝트 단계를 거치며 정부(사하구청), 지역예술인, 지역주민의 사업참여자가 감천문화마을주민협의회를 통해 보다 유기적으로 협력할 수 있는 구조를 지니게 되었다. 주민협의회는 마을미술프로젝트 당시 12명으로 구성된 운영협의회에서 발전하여 예비사회적기업으로 지정되고, 더 나아가 감천문화마을주민협회라는 명칭의 사단법인으로 자리매김하였다. 이는 회원 120명으로 확대되면서 실질적으로 주민의 대표성을 띄는 협의회가 마련이 되었다고 볼 수 있다.

실제로도 감천문화마을사업에서 주민협회의 영향력이 상당하였다. 주민협의회는 본래 원활히 작동하기 쉽지 않으나 감천문화마을사업은 정부의 지속적인 교육과 지역주민들의 주인의식을 바탕으로 바람직한 주민협의회로서의 역할을 해내고 있다

신수동 행복마을 주식회사의 경우, 총회의 형식을 빌려 사업 내 의견의 합의를 보지만 다양한 참여구성원 간 상호협력을 위한 공식 기관은 존재하지 않았다. 또한 모든 사업에 참여자의 참여비율에는 차이가 발생하기 마련이나, 신수동 행복마을 주식회사의 경우 주주로 참여한 간접적 참여 구성원들은 그 책임성과 관심도 또한 현저히 부족해 신수동 행복마을 주식회사가 중단된 데에 큰 영향을 끼쳤다.

신수동 행복마을 주식회사의 가장 큰 문제점 중 하나는 파벌 형성이었다. 주부들의 특성상 파벌이 형성되고, 더 나아가 정치적·지역적 이념으로 갈등 발생이 확대되다보니 지속적인 상호협력은 불가능한 상태에 이르렀다.

○ 신뢰관계 형성

감천문화마을사업은 감천문화마을주민협의회라는 공식적인 상호협력 기관을 통해 각 구성원 간 입장 및 의사를 표현하며, 서로를 이해하고자 노력해왔다. 이러한 과정을 통해 각 대표 참여구성원인 정부, 지역주민, 지역예술인들은 서로에 대한 이해도와 배려를 가지고 사업 시작 이래 신뢰관계를 형성해왔다.

신수동 행복마을 주식회사의 경우 담당공무원과 지역주민 사이에는 비록 짧은 기간 교류하였으나 신뢰가 형성되었다. 하지만 본 사업을 이끄는 협력이 가장 필요시 되는 주체인 지역주민들 간에는 신뢰가 전혀 형성되지 못하였다. 담당공무원과 지역 주민 사이의 신뢰관계가 구축되었으나, 담당공무원이 지역주민 간 갈등을 중재하고 해결하기에는 그 위치적 영향력이 미약하였다. 그결과 기존에 존재하던 파벌이 심화되고, 작은 균열에도 지역주민들이 탈퇴하는 등 쉽게 사업이 중단되었다.

2) 민간구성원간의 공동목표

2009년 마을미술프로젝트 열 개 작품 중 네 개에 주민들이 직접 참여하고, 정부 측은 기존 제도를 활용하여 마을미술프로젝트에 참여한 지역주민들이 이를 통해 체감할 수 있는 경제적 혜택을 얻음과 동시에 마을 전체에 감천문화마을프로젝트에 대한 인지도를 상승시키고 긍정적인 이미지를 제고하고자 하였다. 2년 간 시행된 마을미술프로젝트는 주민들에게 사업의 내용과 그 필요성에 대해 숙고해보기에 충분한 시간이었다. 이를 바탕으로 사업에 참여하는 구성원 간에 동일한 목표에 대한 합의를 볼 수 있었다.

신수동 행복마을 주식회사의 경우 2010년 4월에 사업계획서가 제안되고, 2010년 5월에 회사가 세워졌다. 이는 이 사업이 신수동 지역주민들에게 있어 절실하게 필요한가에 대해 합리적인 판단을 내리기에 매우 부족한 시간이었다. 결과적으로 사업 참여 구성원들은 사업 목표에 대한

일치를 보지 못했으며, 이는 중간에 참여자가 사업을 이탈하는 사태를 초래하였다.

3) 사회자본(공동체)

감천문화마을은 태극도 신자들이 일제 강점기 시대와 6·25 사변을 거쳐 피난지로 자리를 잡은 데서 그 시작을 찾아볼 수 있다. 동일한 종교를 믿는 신자들이 한 지역에 오랫동안 머물며 그 세대가 변해가도 공동체 의식이 타 지역에 비해 현저히 높다고 볼 수 있다. 더군다나 감천2동은 환경적·정치적·사회적으로 소외된 지역이었기에 끈끈한 유대관계를 기반으로 하는 공동체 의식이 보다 크다.

감천문화마을주민협의회 뿐만 아니라 지역주민 대상 참여 프로그램 또는 비공식적 의사소통을 통해 사업에 관한 정보 공유도를 높이며, 서로 간의 신뢰를 구축하기도 한다. 이러한 사회자본(공동체)으로 인해 갈등이 발생하더라도, 문제의 해결은 신뢰를 바탕으로 하는 비공식 의사소통과 같은 방식을 통해 비교적 쉽게 이루어진다.

신수동 행복마을 주식회사의 지역 대상인 신수동은 오늘날 전형적인 도시의 거주지역으로 공동체 의식은 많이 사라지고, 개인주의가 더 강한 성향을 띠고 있다. 자신의 공간을 침해받는 것에 대해 경계를 늦추지 않는 현대 도시인들은 감천문화마을보다 그 갈등 해결이 매우 어렵고 노력을 요하는 일이다. 더군다나 주 생업을 별도로 지닌 대부분의 신수동 행복마을 주식회사 참여자들에게 적극적인 사업 참여 요구는 희생을 요구하는 형태일 수도 있을 것이다.

제 7 장 결론

제 1 절 연구의 요약

〈표11〉 연구결과의 분석

기준	지속사례	중단사례
외부 요인	<p>지역 특성</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 고령사회 <ul style="list-style-type: none"> - 인구 유입이 없고, 고령사회로 지역 내 공동화 현상이 심각한 사회문제로 대두됨 ■ 소외된 지역 <ul style="list-style-type: none"> - 1950년대부터 사업 시행 이전까지 정치·환경적으로 소외된 지역으로 행정적 혜택을 받지 못 하여 쇠퇴한 지역 이미지가 강했음 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 도심 내 주거밀집지역 <ul style="list-style-type: none"> - 오늘날 전형적인 도시의 주거지역으로 거주 지역민 대다수가 중산층임 ■ 도시화 현상으로 인한 개인주의 형성
	<p>법·제도</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 사업 시행 이전 관련 법안 존재하지 않음 ■ 2010년 부산시가 지원하는 산복도로 르네상스 사업의 혜택을 받음 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업 시행 이전 서울시와 마포구 모두 사회적기업 관련 지원 법안 마련됨 <ul style="list-style-type: none"> - 2009년 당시 사회적기업이 도입된 초기로, 비교적 혜택 받기에 용이했음

기준	지속사례	중단사례
<p style="text-align: center;">내부 요인</p>	<p style="text-align: center;">정부의 목표 설정</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 사업의 본격적 시행 이전 타 지원제도를 마을미술 프로젝트와 통합하여 지역 주민들에게 직간접적 참여 기회 제공 ■ 다양한 교육과 자문기회를 통해 정부와 민간구성원 간 목표 일치시킴 <ul style="list-style-type: none"> - 지역재생을 통한 감천문화 마을 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2010년 4월에 사업계획서가 제안되고 2010년 5월에 신수동 행복마을 주식회사가 설립됨 <ul style="list-style-type: none"> - 지역주민들에게 사업에 대한 내용 및 필요성 인지시키지 못함 ■ 지역주민들의 사업에 대한 내용 이해부족으로 정부와 지역주민 간 목표 일치되지 못함
	<p style="text-align: center;">정부와의 관계</p> <p style="text-align: center;">정부의 관리 역할</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 법적·제도적 지원 : <ul style="list-style-type: none"> - 전담부설 신설 및 조례 제정 ■ 교육·자문 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 능동적인 주민참여를 극대화시키기 위해 지속적으로 다양한 교육 및 자문 제공 ■ 재정 지원 : <ul style="list-style-type: none"> - 사업 이전은 다른 제도를 연계하여 예산 지원 - 전담부서 신설 이후 감천문화 마을사업 예산이 따로 배정됨 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 법적·제도적 지원 : <ul style="list-style-type: none"> - 위생법 위반, 두부 공장 건설 위반 등으로 타격을 입음 - 사회적기업을 대상으로 하는 제도적 혜택받음 ■ 교육·자문 지원 : <ul style="list-style-type: none"> - 교육을 제공하였으나 지역 주민들의 참여율 저조 - 지역에 대한 특성 무시한 자문으로 효과보지 못함 ■ 재정 지원 : <ul style="list-style-type: none"> - 행정처리 미숙으로 기존 받던 재정지원 철회

기준	지속사례	중단사례
<p style="text-align: center;">내부 요인</p> <p style="text-align: center;">협력 요인</p>	<p style="text-align: center;">민간구성원 간의 상호협력</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 감천문화마을주민협의회 <ul style="list-style-type: none"> - 상호협력을 위한 공식 기구 - 지역주민들이 주체적으로 운영하는 기구 ■ 감천문화마을주민협의회와 다양한 프로그램 및 잦은 접촉을 통해 다양한 참여 구성원 간 신뢰관계 형성 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주민총회 또는 회의를 활용하여 의사전달을 하나 이는 상호협력을 위한 공식기구가 아님 ■ 담당공무원과 지역주민 간 신뢰도는 형성되었으나, 지역주민 간 파벌이 형성하고, 정치적·지역적 이념 차이로 갈등관계가 심화됨
	<p style="text-align: center;">민간구성원 간의 공동목표</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 마을미술프로젝트를 2009년, 2010년 2년에 걸쳐 시행하면서 지역주민들은 사업 내용에 대해 명확히 이해하고, 사업의 필요성에 대해 논의할 충분한 시간을 가짐 ■ 참여 구성원 간 협력을 통해 낙후된 감천2동의 활성화라는 공통된 목표 일치 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업에 대한 제안 후 약 한 달 후에 시작된 사업으로 인해 사업에 대한 필요성 논의 부족 ■ 사업의 직간접 참여자 간 헌신도 차이로 사업 목표에 대한 불일치가 발생하고 결국 일부 참여자는 사업 불참선언

기준		지속사례	중단사례
내부 요인	사회자본 (공동체)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 역사적 배경으로 사회자본(공동체)이 발달한 감천2동은 주민협의회와 같은 공식 기구와 더불어 프로그램 참여 또는 의사소통과 같은 비공식 제도를 통해 정보 공유도 활발히 함 ■ 개개인의 친밀도가 높은 공동체 의식을 지닌 감천2동은 상호작용을 통해 갈등을 중재하고 다양한 의견의 합의를 보며 신뢰를 회복함 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 도심의 거주밀집지역인 신수동은 사회자본이 매우 취약하여 갈등을 해결하지 못하고, 이는 점점 더 악화됨 ■ 개개인의 상호작용은 파벌이라는 부작용을 발생시켜 일부 참여자들이 사업을 이탈하며 사업에 악영향을 미침

제 2 절 연구결과의 의의 및 정책적 시사점

1. 연구의 의의

본 연구는 지역활성화사업의 주민참여에 초점이 맞춰진 기존의 선행 연구들과 달리 정부의 역할에 주목을 하였다는 점에서 의의가 있다. 기존의 선행연구에서는 주민과 정부 간의 관계에서 누구의 역할이 보다 더 주도적인가에 관해 많이 언급하고 있으나, 본 연구는 시기적 단계에 따른 정부의 역할에 대해 강조하고 있다. 즉, 주민참여가 중요한 영향을 미치는 지역활성화사업은 주체적이고 적극적인 주민참여의 전제조건으로 정부가 사업 초기 단계에 전반적인 관리 및 지원 역할을 해주어야 함과 동시에 이를 통해 주민참여 시스템을 구축해야 함을 주장한다.

주민의 참여를 유도하기 위한 제도적 시스템을 갖춰주기 위해 사업 초반에는 정부가 보다 적극적으로 참여해야 하며, 기존의 관 주도형 사업과 달리 제도적 시스템 구축 후 정부는 사업에 깊이 관여하기 보다는 점차 전반적인 관리 주체로의 그 역할을 달리해가야 한다.

본 연구는 사업 참여자 간 비슷한 시기에 시작하여 현재 지속과 중단이라는 결과적 차이를 보이는 사례를 분석하였다. 두 사업 모두 주민 주도형 기구의 운영이라는 최종적 목표를 지니고, 비슷한 시기부터 지역활성화사업의 모범사례로 주목받기 시작하였다. 하지만 지속사례는 사업 이후 2014년 현재까지도 정부에서 적극적이고 지속적인 지원과 관리를 통해 보다 탄탄하게 지역주민들이 자립할 수 있도록 지원하고 있는 반면, 중단 사례는 체계적인 시스템이 조직되기 이전인 사업 초기 단계에서부터 정부가 지역주민들에게 더 많은 재량권을 할당함에 따라 지역주민들이 사업주체로서의 독립성을 극복하지 못하고 사업이 중단된 점을 보여주었다.

이렇듯 시기적 공통점이 많으나 현재 결과적 차이를 보이는 두 사례

를 분석함에 따라 지역활성화사업에 있어서 정부의 역할을 비교적 명확히 분석하였다고 여겨진다. 주민참여기반형 지역활성화사업은 점점 더 활발해질 분야로 정부가 사업에 개입할 때 어떠한 역할을 취해야 효과적인지 판단하는 데에 본 사례분석이 하나의 대안을 제시한다는 데에서 그 의의를 찾아 볼 수 있겠다.

2. 정책적 시사점

1) 지역활성화사업 초기단계에 있어 정부의 중요성

본 연구에서 가장 중점적으로 알아보고자 한 바는 지역활성화사업의 초기단계에서 정부에게 기대되는 역할은 무엇이며 그 효율성에 대한 분석이다. 두 사례를 분석한 결과, 지역활성화사업 초기단계에서는 사업의 공동목표에 대한 합의와 이를 운영하기 위한 시스템 구축에 있어 정부의 역할이 상당히 중요한 것으로 분석됐다. 행정 및 경영 등 사업에 대한 이해도와 경험이 부족한 주민들이 지역활성화사업의 한 주체로서의 역할을 할 수 있을 때까지는 정부의 적극적인 교육 및 지원이 필수적이다. 다만, 어느 정도 주민이 주체적으로 참여할 수 있는 환경이 조성된 사업의 중기 단계부터는 정부는 지나친 개입보다는 참여 구성원들에 대한 조언 및 총괄적인 관리 역할을 할 것으로 권장된다. 이는 본 연구에서 분석한 지속사례인 감천문화마을사업이 근본적으로 지향하는 목표이기도 하다.

2) 지역 특성을 이해한 지역활성화사업 시행

지역활성화사업에 있어 유의해야 할 점 중 하나는 지역주민 이외 사업참여자들의 지역주민의 입장에서 사업을 논의해보는 등의 지역을 이해하고자 하는 노력이 필요하다는 점이다. 본 연구의 지속 사례인 감천문

화마을사업에 참여한 모든 구성원들은 지역의 역사적 배경 및 특성에 대해 이해하고 지역주민의 의견에 대한 포용도가 상당히 넓었다. 특히 지역예술인은 1988년에 감천문화마을을 처음 방문하여 이후 멀지 않은 지역에 작업실을 가지고 지역주민들과 교류하며 지역에 대한 이해도를 증진시키고자 하였다.

신수동 행복마을 주식회사 사례 역시 담당 공무원이 지역 특성을 이해하고 노령층을 위한 사업을 제시하였으나, 실제 실행된 사업에는 담당 공무원의 취지와 달리 노령층은 전혀 참여하지 않는 상황이 발생했다. 이는 담당 공무원의 3, 4개월이라는 길지 않은 시간 동안의 경험으로 사업을 진행하고자 한 결과라고 판단되어진다.

깊이 있는 지역 특성에 대한 이해는 사업의 대상인 지역과 지역주민들과의 상호협력을 하는 데 매우 긍정적인 역할을 한다고 볼 수 있다.

3) 장기적 관점에서의 지역활성화사업 시행

장기적 관점에서의 지역활성화사업 시행은 우리나라에서 가장 취약한 부분이지만 사업 내용 또는 규모에 상관없이 반드시 고려해보아야 할 요소이다.

중단 사례의 경우 지나치게 빠른 사업의 진행으로 인해 비전문가집단인 지역주민들은 사업 내용에 대해 충분한 숙지가 부족하였으며 사업 참여자 간 단일한 목표의 합의 또한 이루어지지 못한 채 사업이 시행되었다. 지역활성화사업은 다양한 이해관계를 지닌 구성원이 참여하는 만큼 사업 진행에 있어 수많은 갈등과 시행착오를 겪을 것이다. 이러한 문제점을 예방하기 위한 대책으로 장기적 관점에서 모든 사업참여자들의 사업 내용에 대한 높은 이해와 공통된 목표의 일치를 제안할 수 있다. 비록 이러한 과정은 사업 초반에는 시간이 걸릴지라도, 많은 참여자들의 이해와 합의를 바탕으로 진행되어야 보다 다양한 참여자들의 만족도 높은 지역활성화사업이 될 것으로 사려된다.

사업 초기단계뿐만 아니라 사람이 사는 지역을 대상으로 한다는 사업적 특수성으로 인해 급진적인 사업 진행은 갈등을 초래하고 만족도를 저하시키게 된다. 지역을 대표하는 몇몇 주민들 이외의 거주민들의 의견과 불만도 반영하여 최대한의 만족도로 향상시키는 데 필요한 요소는 사업에 대한 이해와 동의를 구하는 기다림의 시간이다. 가시적인 성과만을 보이기 위한 지역활성화사업은 결국 중단되며 반쪽짜리 성공에 지나지 않을 것이기에, 여러 지역주민들이 참여하며 그들의 다양한 의견이 반영된 사업을 시행하기 위해서는 장기적인 관점에서 지역활성화사업을 진행해야 한다.

제 3 절 연구의 한계 및 향후과제

본 연구는 부산 감천문화마을과 신수동 행복마을 주식회사라는 두 가지 지역활성화사업을 사례 분석과 심층 인터뷰 및 현장답사의 질적연구 방식으로 진행되었다.

두 사업 모두 시작된 역사가 그리 길지 않기에 보다 다양한 문헌 조사를 하는 데 한계가 있었다. 특히, 신수동 행복마을 주식회사는 중단된 지 1년이 채 되지 않기에 그에 관해 논의한 연구가 전무하며, 아직까지 그 사업이 중단되고 있다고 여기는 문헌도 더러 발견되었다. 중단 사례의 자료수집의 한계와 중단 사례라는 특성상 인터뷰 대상자 모집의 한계로 인해 단일 심층인터뷰를 통해 분석하고자 함이 본 연구의 가장 큰 한계로 자리한다.

그러나 중단사례에 대한 논의가 아직 전무한 만큼, 본 연구를 시작으로 한 때 사회적기업으로 선정되고 많은 언론의 주목을 받던 신수동 행복마을 주식회사의 중단에 영향을 미친 요인에 대해 더욱 활발한 연구가 지속되기를 기대한다.

더불어 계속하여 승승장구하는 부산 감천문화마을의 경우 미술프로

젝트로 사업이 시작된 특성상, 마을의 디자인 또는 지역 아이덴티티 측면에서의 연구가 주로 이루어져 있다. 본 연구는 부산 감천문화마을의 사업 초기단계에서의 정부 역할에 초점을 맞춰 분석하였으나 앞으로는 부산 감천문화마을이 지속적으로 발전하기 위하여 정부와 더불어 다른 사업참여자들에게도 어떠한 노력이 더욱 요구되는지 행정적 측면에서 분석해보는 것이 필요하다고 여겨진다.

참고문헌

단행본

- 곽진영·김의영·김준기·서창록·이연호(2009). 거버넌스: 확산과 내재화. 대전: 대경.
- 김석준 외(2002). 거버넌스의 이해. 서울:대영문화사.
- 김석준 외(2002). 거버넌스의 정치학. 서울:법문사.
- 김순은(2009). 우리나라 도시 거버넌스의 실태: 한국의 도시 거버넌스. 부산:금정.
- 니시야마 야스오·니시야마 야에코(2009). 영국의 거버넌스형 마을 만들기: 사회적 기업에 의한 도시 재생. 김영훈·김기수·최광복 역. 서울:기문당.
- 박재창·강민아·김명환·김병국·김상묵(2009). 시민참여와 거버넌스. 서울:오름.
- 백영제·김다희·이명희(2011). 감천문화마을 이야기. 도서출판 두손컴.
- 부산광역시 사하구(2011). 창조도시 재생 10대 프로젝트 사업별 우선순위.
- 부산광역시 사하구청 창조도시기획단(2011). 감천문화마을 조성 추진상황.
- 양세훈(2012). (마을기업과 사회적기업의) 거버넌스: 사회적 일자리 정책의 불편한 진실. 파주:이담Books.
- 오수길·은재호(2009). 한국의 협력적 거버넌스. 서울:대영문화사.
- 이영아·변필성·류승한·최병남(2008). 시민참여형 도시정비를 위한 시민역량 강화 방안. 국토연구원.
- 이은구 외(2003). 로컬 거버넌스. 서울:법문사.
- 이종수(2009). 행정학사전. 서울:대영문화사.

- 진영환·류승한·조관기·김진범·권영상·정윤희(2007). 시민이 참여하는 살고 싶은 도시만들기; 사례편. 국토연구원.
- 정용덕 외(2003). 거버넌스, 정치 그리고 국가. 서울:법문사.
- 최영출 외(2006). 지역경쟁력 강화와 로컬 거버넌스. 서울:대영문화사.
- 최향순(2006). 발전행전론. 서울:신원문화사.
- B. Guy Peters(2000). *Institutional Theory: Problems and Prospects*. Institute for Advanced Studies (IHS).
- Box, Richard C(1998). *Citiwen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*. London: Sage Publication.
- John Dixon, Alan Sanderson and Smita Tripathi(2006), *Governance, Strategy and Policy*, in Kakabadse, A. and Kakabadse, N.(ed.). *Ethics, Trust and the Public Interest*. New York: Palgrave Macmillan.
- Jon Pierre and B. Guy Peters(2000). *Governance, Politics, and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Kooiman, J. (1994). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- Miller, W. L., Malcolm Dickson & Gerry Stoker(2000). *Model of Local Governance, Public Opinion and Political Theory in Britain*. Wiltshire, Antony Row Ltd.
- Rhodes, R.A.W.(2000). *Governance and Public Administration*. in John Pierre(ed). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Stoker, Gerry(1997). *Redefining Local Democracy*, in L. Pratchett and D. Wilson. *Local Democracy and Local Government*. Basingstoke. Macmillan.

_____(1998). Public-Private Partnerships and Urban Governance. in
Jon Pierre(ed.). *Partnerships in Urban Governance*. London:
Macmillan Press Ltd.. pp. 34-51.

논문

김도희·하상근(2013). 울산광역시 남구 민관협력거버넌스의 추진실태분석
에 따른 성공요인과 정책적 효과분석:지역재생을 위한 ‘지붕 없
는 미술관’ 신화마을 조성사업을 중심으로. 「지방정부연구」.
17(3): 93-123.

김명숙(2005). 로컬거버넌스와 주민의 정치참여. 「한국사회와 행정연
구」. 16(3): 325-347.

김창수(2012). 도시마을 창조전략: 부산광역시 감청문화마을 재생사례를
중심으로. 「한국비교정부학보」. 16(1): 221-246.

김창수(2012). 부산광역시 사하구 감천문화마을 창조전략. 「한국지방정
부학회」. 1: 1-17.

문영훈(2012). 거버넌스 특성이 커뮤니티 개발정책 성과에 미치는 영향
연구. 서울대학교 행정대학원 박사논문.

민현정(2009). 지역협동 사례를 통해 본 일본 로컬 거버넌스의 성공과
한계요인. 「한국거버넌스학회보」. 16(2): 55-81.

박희봉·김명환(2000). 지역사회 사회자본과 거버넌스 능력: 서울 서초구와
경기 포천군 주민의 의식을 중심으로. 「한국행정학보」. 34(4):
175-196.

배유일(2003). 지방 거버넌스와 제도주의적 시각: 이론, 유형 및 비교연
구. 「정부학연구」.

- 소순창·유재원(2005). 로컬 거버넌스로의 짧은 여행. 「한국사회와 행정 연구」. 15(4): 299-319.
- 윤일성(2006). 지역사회 공동체 재활성화와 민관협력-공동체 중심의 도시 빈곤지역 재활성화. 「한국사회학회 기획학술심포지엄」. pp. 93-109.
- 서순복·함영진(2007). 협력적 지역문화 거버넌스에 관한 연구. 「한국거버넌스학회보」. 15(3)
- 이명석(2002). 거버넌스의 개념화: '사회적 조정'으로서의 거버넌스. 「한국행정학보」. 136(4): 321-388.
- 정송이·이명희(2013). 커뮤니티 아이덴티티를 통한 지역 경관색 연구. 「한국디자인학회」. 5: 88-89.
- 주소균·이명희(2013). 문화체험을 위한 민박 서비스디자인 개발에 관한 연구-감천문화마을 민박 서비스를 중심으로-. 「한국디자인학회」. 5: 174-175.
- 한승준(2004). 분권화 시대의 지역 거버넌스에 관한 연구. 「한국행정학보」. 38(5): 281-302.
- Kickert, W(1997). Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American 'Managerialism'. *Public Administration*. 75: 731-752.
- Lasker, R. D., E. S. Weiss, & R. Miller(2001). Partnership Synergy: A Practical framework for studying and strengthening the collaborative advantage. *The Milbank Quarterly*. 79(2).
- Orr, Kevin(1998). Rethinking the Purpose of Local Government. *Local Governance*. 24(3): 225-236.
- Stough. R(2001). Endogenous Growth Theory and the Role of Institutions in Regional Economic Development. in B. Johansson. C. Karlsson and R. Stough(ed). *Theories of*

Endogenous Regional Growth. Springer: 17-48.

Rhodes, R.A.W.(1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*. 44(4): 652-667.

Woltjer. J(2002). The Public Support Machine: Notions of the Function of Participatory Planning by dutch Infrastructure Planners. *Planning Practice & Research*. 17(4): 437-453

참고 웹사이트

감천2동주민센터 홈페이지(jumin.busan.go.kr/dong/gamcheon2)

마포구청 홈페이지(<http://www.mapo.go.kr/CmsWeb/main.jsp>)

부산시 홈페이지(www.busan.go.kr)

사하구청 홈페이지(www.saha.go.kr)

서울시(예비)사회적기업 (<http://se.seoul.go.kr/index.action>)

자치법규정보시스템(<http://www.elis.go.kr/>)

Abstract

A Study on Influencing Factors about Regional Improvement Business

- From the Perspective of Local Governance-

Yoo, Heejun

Graduate School of Public Administration

Seoul National University

The purpose of this study is to analyze the factors that give positive effects to the brisk regional improvement business while mainly focusing on the government's role. Previous studies have emphasized the role of active participation of community members for regional improvement business. However, yet acknowledging the importance of community members' participation, the reason why this has not been active enough is because the government has not settled a sustainable base or route for community members to be involved in during the early stage of regional improvement business. So this paper will examine the expected role of government during the first period for regional improvement business.

To answer the subject of study, two regions that both started their development in similar periods but eventually revealed different outcomes of 'sustain' and 'cease' were chosen as comparative case studies. As for theoretical research, domestic and international

governance, local governance, and early research of regional improvement business were analyzed, and the factors that gave effects to local governance's outcome, which will also be the analysis criteria for this study, were examined as well. This study fixed the factors that affected local governance's outcome as a standard so to show more objective and clear results. In order to have research on the promotion background, performance process, participants, and characteristics of Busan Gamcheon Culture Village and Sinsudong Hangbock Village, the two case studies, in-depth literature search and interviews along with in situ surveys for made for research analysis.

The expectations for government in regional improvement business are as the following. First, as for the sustainable case, before proceeding into the project participants had thorough agreement and awareness for the business purpose by village art project similar to a test pilot. Furthermore, through various educational and consultation opportunities, the government was able to improve the civilian members and government purpose and understanding between participants while settling a foundation for participants to have independence from the government. Meanwhile, the ceased project was unable to find agreement for a common purpose and understandings for the business. Although there were educational and consultation opportunities low percentage of participation could not lead to high business awareness and was not able to find an agreement for the main purpose.

Secondly, the sustainable case was possible because the government showed active support in legal-institutional, educational-consulting and financial aspects while fixing a system where participants can encourage their will and gain responsibility to

have consciousness of master. In the case of the ceased project, the lack of legal restrictions and institutional support were not able to encourage voluntary involvement or community members' consciousness of master.

This paper suggests the followings for the development of regional improvement business. First, at the early stage business needs to be led by the government. This shows slight difference from the original governmental-led performance where the government should show their active leadership in administration and business aspects, which are more professional than other business participants and so to encourage their engagement afterwards. Second, regional improvement business should be proceeded with full understanding of the region's characteristics. Since the business deals with regions where people reside, it is vital to be aware of the region thoroughly in order to have mutual cooperation with the residents and the region itself. With the government's administrating and financial capabilities, the government should do its best in enabling the participants be trained in being independent subjects. Last but not least, regional improvement business should be conducted in a long-term view. Not only for regional improvement business but also for other rapidly proceeded projects, there have been conflicts and less satisfaction. In order to embrace all community members' opinions and to encourage their participation, regional improvement businesses should be carried out in long-term views.

Key words: regional improvement business, local governance, governance

Student Number: 2012-21997