

도시공동체를 키우자 : 도시공동체의 역사적 경험과 미래의 도전

- 최근 도시정책은 시장중심적 흐름(market-led urban policy)이 지배적으로 되면서, 오히려 장소성(placeness)을 보호할 수 있는 공동체에 대한 중요성이 증대됨
 - 국가는 다원화된 도시의 삶의 방식과 주민들의 생활상의 욕구에 효율적으로 대응하지 못하며,
 - 시장은 소비자로서의 주민의 힘은 반영하지만 생활자로서 주민의 욕구는 반영하지 못하는 한계를 지님
- 한국의 경우 도시공동체가 정부주도로 조직되어 주민동원수단으로 가능한 경험이 있으나, 최근에는 효율성만을 중시하는 시장의 힘에 대항하는 ‘운동’의 형태로 다양한 공동체들이 등장함
 - 주거공동체운동, 환경공동체운동, 도시환경조성운동 등
- 현재의 공동체운동을 향후 지속가능한 도시공동체로 성장·확대시키기 위한 정책적 노력이 필요함
 - 생활세계와 관련된 공적인 이슈의 체계적 개발: 기존의 ‘운동’적 성격에서 일상생활적 실천 프로그램으로 확대
 - 장소적 실천과 비장소적 실천의 연대: 초장소적 NGO 및 타 지역과의 연대
 - 지방자치와의 결합: 지방정부의 의사결정과정에 참여통로로서의 기능 활성화
 - ‘차이의 공동체’, ‘결연적 공동체’로 발전: 구성원의 다원성, 차별성을 인정

1. 도시정책에서 공동체의 의미

- 지난 수십년간 세계적으로 도시정책은 시장중심적 흐름(market-led urban policy)이 지배적이었으나 동시에 이에 대한 반작용으로 공동체에 대한 중요성도 증대되고 있음
 - 낙후된 도심이나 저발전지역의 경우, 시장중심적 접근이나 중앙정부의 단순지원으로는 발전의 효과가 적다는 것이 분명해짐
 - 반면에 시민들이 도시에 애정을 갖고 있는 경우, 정책효과가 매우 크게 나타남
 - 이에 따라 도시공동체의 활성화를 통한 삶의 질 제고가 도시정책의 주요한 쟁점으로 등장함
- 한국의 경우, 급속한 도시화 과정을 거치면서 농촌적 공동체는 대부분 해체되었고 도시적 공동체의 형성은 아직 미흡한 상태임
 - 주민들의 사회적, 문화적, 환경적 지속가능성에 대한 욕구를 도시환경이 적절히 반영하지 못하고 획일적인 도시문화와 도시경관을 초래하게 됨
 - 많은 지방도시들은 ‘서울 따라가기’를 도시의 목표로 하고 있으며, 도시고유의 장소성, 입지, 규모의 특성을 살리지 못함
- 미래의 도시는 고착적인 속성에서 벗어나 다양성이 더욱 중요해질 것이며 공존하는 여러 가치들 중에서 선택하고 상호관계를 설정하는 것이 중요한 과제가 될 것임
 - 전통사회가 마을공동체의 자율적인 역량에 기초하여 발전해 왔듯이 미래의 도시도 궁극적으로 시민이 선택하고 참여하는 공동체가 기반이 될 것임

2. 한국의 도시공동체 역사

- 우리의 경우 급속한 공업화와 함께 단기간에 도시가 팽창함에 따라 자생적 도시공동체가 형성되지 못함
 - 일제강점기 및 한국전쟁을 거치면서 도시공동체가 역사적 전통과 단절되었으며, 급격한 사회변화로 인해 뿌리내리지 못하였음
 - 자생적 공동체가 성장하지 못한 반면에 일제강점기 및 권위주의 시대에 도시공동체

가 정부에 의해 인위적으로 조직되어 주민동원수단으로 기능함

- 한국 전통도시에서의 주민공동체에 대해서는 알려진 바가 많지 않으나 자치적 현안 처리를 위한 주민조직이 형성되어 있었으며 조선후기에는 행정조직으로 통합되었던 것으로 추정됨
 - 한성부의 경우 ‘오부방계(五部坊契)’의 하위조직 구성 중 ‘방’과 ‘계’는 자치적 주민 조직에 해당함
 - 이러한 자생적 주민조직은 식민지 시기와 근대화 과정을 거치면서 급속하게 해체됨
- 일제강점기 ‘정동(町洞)’제도와 ‘정동회(町洞會)’라는 조직이 관변적 도시공동체의 모태를 형성함
 - 정동회(町洞會)는 일본의 정내회(町內會)를 본 따 일제당국이 설치한 것으로, ‘자치기관’의 형식을 갖추었으나 실질적으로는 하부행정기관으로 기능함
 - 도시민들의 일상적인 민원사항을 해결하며, 나아가 주민들을 교육하고, 동원하는 역할을 함
- 해방 이후 권위주의 시대에 들어서면서 정동회는 반상회와 새마을운동조직 등 새로운 주민조직으로 탈바꿈하여 유사한 기능을 수행함
 - 반상회는 한때 전국적으로 50만여 개에 이르렀으며 그 중 80%는 도시주민조직이었음
- 1990년대 이후 민주화의 진전과 시민의식의 성숙에 따라 관주도적 도시공동체는 급속히 쇠퇴함
 - 1991년 지방의회, 1995년 지방선거의 부활에 따라 조례에 의해 반상회를 폐지하는 지자체가 등장
 - 1999년 정부는 ‘읍면동 기능전환’을 통해 기존의 하위행정기관이었던 읍면동을 주민 자치센터로 전환
- 관주도적 도시공동체가 해체된 반면, 1980년대 이후 생활상의 문제를 해결하기 위해 새로운 형태의 다양한 공동체들이 등장함
 - 주거문제를 중심으로 한 세입자운동, 아파트공동체운동, 환경문제를 중심으로 한 생

활협동조합, 녹색아파트운동, 도시환경을 중심으로 한 마을만들기운동 등

- 최근의 도시공동체는 도시주민들이 일상적으로 경험하는 교통, 주거, 환경, 교육, 치안 등의 문제가 국가 혹은 시장의 힘만으로는 해결될 수 없다는 인식에 기반함
 - 국가는 다원화하는 도시의 삶의 방식과 주민들의 생활상의 욕구에 대응하지 못하며, 시장은 소비자로서의 주민의 힘은 반영하지만 생활자로서 주민의 욕구는 반영하지 못하는 한계를 지님
 - 이에 따라 새로운 공동체는 기존의 정부와 시장의 실패에 대처하는 시민운동의 형태를 띠고 있음

3. 새로운 도시공동체의 몇 가지 사례

■ 주거공동체운동

- 주거공동체운동은 1960년부터 시작된 도시빈민운동에서 출발하여 최근 중산층 중심의 아파트공동체운동에까지 이룸
 - 철거반대운동 및 세입자운동은 한국의 도시운동의 가장 초기적 형태에 해당
 - 최근 아파트공동체운동은 효율적이고 투명한 아파트관리를 목적으로 하며, 다양한 문화적 욕구를 충족시킬 수 있는 문화교실, 교양강좌, 독서토론큐교실 등도 개최
- 주거공동체운동은 최근 협동조합구성과 같은 주민생활 전반을 공동체로 이끌어가는 운동으로 발전하고 있음

■ 환경공동체운동

- 환경공동체운동은 80년대 이후 소각장입지반대운동과 같은 소위 NIMBY운동으로부터 시작되었으나 최근 환경의식을 중심으로 주민들의 일상생활을 견인하는 운동으로 발전함

- 소극적 형태인 동네환경개선사업에서부터 적극적으로 주민의 삶의 태도와 의식을 바꾸는 운동까지 스펙트럼이 다양함
 - 녹색아파트만들기 운동은 주민들이 스스로 친환경적 단지를 조성하고, 음식물쓰레기 줄이기, 승용차 함께 타기, 환경교육사업 등을 전개
 - 생태마을운동은 도시인근지역과 농촌지역을 중심으로 생태친화적인 주거시설을 만들고, 친환경적으로 농사를 지으며, 생태적 감수성을 바탕으로 일상 관계를 실천하는 사업들을 추진

■ 도시환경조성운동

- 도시계획의 입안과정에 실질적인 주민참여는 아직 매우 부진한 상황이나 소규모의 도시환경조성에서의 주민참여는 활발하게 나타나고 있음
 - 담장을 없애고, 주차공간을 확충하고, 공용시설의 이용도를 높이는 활동 등
 - 시민단체를 중심으로 상가시설물(간판)의 정비나 ‘한평공원만들기’ 등 주거시설을 벗어나 상업시설이나 거리공공시설에까지 확대
- 최근 도시환경조성운동은 지방정부의 지원을 받아 물리적인 마을만들기뿐만 아니라 지역축제의 활성화, 지역문화이벤트 개최 등에도 참여

4. 향후의 도시사회 변화와 도시공동체 전망

- 최근 한국의 도시공동체의 모습은 관주도적 공동체의 쇠퇴와 ‘운동’ 형태의 새로운 공동체의 성장으로 특징지을 수 있음
 - 새롭게 출현하고 있는 도시공동체는 특정 사안을 중심으로 연합해 있다는 점
 - NGO와의 관련성이 깊고 운동의 성격을 띠는 점
 - 많은 경우 지역성을 초월하고 있다는 점 등을 특징으로 함
- 미래의 도시사회에서는 세계시장의 힘(global market force)이 지속적으로 증대할 것으로 장소성을 보호하기 위한 도시공동체의 협동적 실천이 더욱 중요해질 것으로 전망됨

- 시장의 힘에 압도당할 때, 개개인은 ‘공간의 소비자’가 되며 점차 공간에 대한 정체성과 ‘존재론적 안정성(ontological security)’을 상실하게 됨
 - 따라서 공간정체성을 확보하고 유지하기 위해서는, 소지역 차원에서 ‘공적인 영역’을 확대할 수 있는 자생적 활동의 활성화와 이들간의 상호연대가 필요함
 - 미래의 도시공동체는 전통적 공동체와 달리 도시주체들의 다양한 생활양식, 가치관, 이해관계가 느슨하게 연계되는 ‘차이의 공동체(community of difference)’ 혹은 ‘결연적 공동체(associational community)’가 되어야 함
- 한국의 도시공동체 경우, 일부 도시지역의 국지적, 한시적 운동차원에 머무르고 있어 이를 더욱 폭넓은 포괄적, 일상적 실천활동으로 정착시키는 노력이 필요함
 - 특정한 이해관계를 갖는 쟁점을 일반적인 생활세계적 쟁점으로 바꾸어 도시민들의 일상적인 삶과 연계되도록 할 필요가 있음
 - 현재의 공동체운동을 향후 안정적인 도시공동체로 성장·확대시키기 위해서는 다음과 같은 요건이 필요할 것으로 판단됨
 - 생활세계와 관련된 공적인 이슈의 체계적 개발: 기존의 특정한 이해관계를 중심으로 한 운동적 성격에서 탈피하고 도시민들의 일상적 삶과 연계된 다양한 공적인 이슈를 체계적으로 개발할 필요가 있음
 - 장소적 실천과 비장소적 실천의 연대: 공동체의 많은 현안들이 장소성에 기반하고 있는 반면, 유사한 쟁점을 공유하고 있는 장소간의 협력 필요성이 증대하고 있으므로, 초장소적 NGO 및 타 지역과의 연대를 통한 실천이 필요함
 - 지방자치와의 결합: 도시공동체의 형성은 궁극적으로 참된 지방자치의 실현과 결합되어야 함. 즉 도시정부의 의사결정과정에 효과적으로 참여할 수 있는 통로역할을 해야 하며 정부도 이를 지원해야 함

국토연구원 김현식 선임연구위원 (hskim@krihs.re.kr, 031-380-0300)

국토연구원 박세훈 책임연구위원 (shpark@krihs.re.kr, 031-380-0158)