

스마트성장 시리즈 ③

마을단위계획을 통한 살고 싶은 도시만들기
- 시애틀의 사례와 시사점 -

- 우리나라 국민들의 삶의 질 제고를 위한 ‘살고 싶은 도시만들기’는 도시 전체와 기능-구조의 관점에서 추진해 온 기존의 하향식 도시만들기 체제를 주민들의 일상적 생활 공간에 대한 주민 주도의 상향식 도시만들기 체제로 보완할 필요가 있음
- 미국에서는 워싱턴 주가 성장관리법(Growth Management Act)을 통해 도시기본계획의 내용 항목으로 마을계획(neighborhood plan elements)을 규정하고 있음
 - 이에 따라 각 도시의 도시기본계획에서 부문계획으로 다루고 있을 뿐 아니라 시애틀 시 등은 이에 덧붙여 마을단위의 계획을 수립·운용하고 있음
- 시애틀 시의 마을과(Dept. of Neighborhoods)는 커뮤니티와 시정부 간의 긴밀한 파트너십 구축에 노력하고 있으며, 13개의 마을 서비스센터, 커뮤니티 정원 프로그램, 매칭펀드 등 다양한 프로그램을 도입하여 마을만들기를 지원함
- 국내에서도 살고 싶은 도시에 대한 관심이 높아지면서 앞으로 주민 주도의 마을만들기를 지원하기 위한 다양한 프로그램의 개발과 운용이 요구됨

1. 상향식 마을만들기로 기존의 도시만들기 체제를 보완

- 1960년대 이후 지금까지 우리나라의 도시계획은 도시 인구 급증과 고도 경제성장에 따른 도시개발의 양적 수요를 맞추는 데 집중해 왔으나, 전 국민의 90%가 도시지역에 모여 살고 소득 및 여가 시간 또한 증대한 가운데, 2000년대 들어와 국민들의 관심은 이미 살고 있는 도시지역에서의 삶의 질을 높이는 데 모아지고 있음
- 도시지역의 삶의 질 제고는 지금까지 도시기능·구조 및 도시 전체 차원의 논리를 강조해 온 기존의 도시만들기 체제를 보완하여, 도시를 주민들의 일상생활이 잘 영위되는 장소로 보전, 정비, 개발하도록 주민 주도의 상향식 체제를 보강함해야 함
- 기존의 도시만들기 체제를 주민 주도의 상향식 체제로 보강한 사례로서 미국 시애틀시를 대상으로 하여 도시기본계획과 마을단위계획의 양자 관계, 마을만들기 집행 프로그램 등을 정리하는 일이 필요함

2. 시애틀의 마을계획 수립부서 조직

● 마을과(Dept. of neighborhoods) 신설

- 마을 사무소(Neighborhoods Office) 설치
 - 1980년대 초 ‘성장’에 관한 의견이 대립되는 상황에서 토지이용위원회 의장을 지낸 시의원 Jim Street가 마을계획 수립을 제안
 - 1987년 7월 도시계획위원회에서 “마을계획과 지원에 관한 제안”을 시장과 시의회에 제출한 후 결의안 승인
 - 1988년 4월 마을 사무소가 업무를 개시하여 커뮤니티 형성 지원을 시작
- 마을과로 조직 통합
 - 1990년 마을 사무소, 마을 서비스센터, 시민 서비스국을 마을과로 조직 통합
 - 1992년 기존 보전지역사무소(Office of Urban Conservation)와 기능 통합
 - 1997년 커뮤니티 정원 프로그램(P-Patch Program)과 기능 통합

- 1998년 마을계획 사무소와 기능 통합
- 마을과의 지원방향
 - 커뮤니티 프로그램의 목적이 구체적이고 즉각 실행할 수 있을 것
 - 커뮤니티 프로그램의 초점이 명확할 것
 - 커뮤니티 스스로가 자생할 수 있도록 자문 및 지원
- 마을과의 역할
 - 4~5개 계획 우선순위를 설정하고 마을계획을 실천하는 데 활용할 자료집을 제공하는 등 마을계획 수립을 지원
 - 자료집을 포함하는 보고서를 만들어 시의 각 과에 배포
 - 이들 각 과는 제안된 사항의 범위를 명확히 하고 프로젝트 매니저를 배치하여 ‘자본증진계획(capital improvement program)’을 통해 사업집행을 보조
 - 매트릭스의 활용
 - 마을과의 전문분야별 매니저가 각 마을계획의 매트릭스 사항을 실천하도록 부문별 작업 프로그램과 중심적인 데이터베이스를 개발
 - 매트릭스 결정: 마을계획을 집행하기 위하여 시애틀 시가 마을계획을 승인하고 세부 작업 프로그램상의 매트릭스를 인정

3. 시애틀의 마을계획 수립

● 시애틀 도시기본계획

- 도시기본계획의 주요 내용
 - 시애틀의 도시기본계획은 지속가능성 원칙을 견지하며, 생활의 질을 높이고 미래 세대를 위해 도시의 자연환경을 개선하되 지속적 성장을 전제로 성장을 수용
 - 계획 수립과정에 시민참여를 광범위하게 실시하여 커뮤니티 보전, 경제적 기회, 사회 형평성, 환경보호의 4가지를 핵심가치로 설정

- 도시기본계획은 시애틀 디자인 위원회(Seattle Design Commission), 시애틀 계획위원회(Seattle Planning Commission), 마을 카운슬(neighborhood district councils)이 주도하되, 시민들의 적극적 참여와 38개 마을계획을 고려하여 수립
- 시애틀 도시기본계획은 도시마을전략(the urban village strategy)을 중심으로 하는 개발패턴을 추진
 - 도시마을전략을 통해 추가 세대 및 고용증가를 계획상의 도시센터(urban centers) 또는 도시마을(urban villages)로 유도
 - 각 도시센터 및 도시마을의 성장목표를 제시하여 도시기본계획 및 마을계획이 추구할 방향을 제시



【그림】 도시센터·마을센터 및 마을계획수립 범위

● 마을계획의 의의 및 수립과정

- 마을계획의 의의
 - 도시기본계획의 정책이 특정 마을 단위에서 조정되어 반영되도록 함
 - 마을계획의 정책이 도시기본계획의 다른 정책과 같은 효과를 지니도록 운용
 - 시애틀 시 당국은 마을계획을 커뮤니티 비전(vision documents)으로 간주함
 - 마을계획 일부분은 도시기본계획에 반영되지만, 모든 내용이 반영되는 것은 아님
- 마을계획의 수립 과정
 - 먼저 마을계획 수립 여부를 결심하여야 하며, 모든 커뮤니티가 계획을 수립하기로 결정
 - 커뮤니티가 1, 2단계 작업을 추진: 1단계로 마을계획 수립의 범위를 공간적으로 설정하여 1만 달러를 지원받으며, 2단계로는 계획수립위원회를 조직하여 실제 계획 수립에 착수
 - 계획수립위원회가 산하위원회 조직 → 산하위원회에서는 보고서 및 대안 전략을

- 마을의 물리적 외관을 개선하는 등의 일에 다양한 계층의 많은 사람들을 참여시켜 소속감을 크게 배양
- 1991년 포드재단과 하버드대학의 정책대학(John F. Kennedy School of Government)에서 미국 지방정부의 프로그램 중 가장 혁신적인 10개 프로그램의 하나로 시애틀 시의 매칭펀드를 언급
- 매칭펀드 프로젝트의 자격기준
 - 마을에 기반을 두어야 함
 - 사업기간이 6개월 내지 1년 내로 제한적이어야 하며 공공의 이익에 기여해야 함
 - 매칭펀드는 봉급이나 건물임대료로 사용할 수 없음
 - 중요한 목적의 하나는 사업에 대한 단순 지원이 아니라 조직이 지속적으로 운영 가능하도록 하는 것임
- 매칭의 형태
 - 시정부의 자금지원과 주민들의 현금, 노동력, 기부된 상품과 서비스 등의 총계
 - 비숙련 노동력은 시간당 12달러, 숙련 노동력은 시장가격에 맞춰 계산
 - 최소 25%는 프로젝트의 혜택을 받는 커뮤니티에서 나와야 하며, 매칭의 형태는 반드시 문서화해야 함
- 운영현황
 - 1989년 40개 프로젝트가 15만 달러 수혜
 - 1990년에는 150만 달러로 10배 증가
 - 2001년 450만 달러로 400개 이상 프로젝트 진행 중
- 마을 서비스센터(Neighborhoods Service Center)
 - 마을과에서 13개의 작은 시청(Little City Hall)을 운영
 - 역할: 개인을 커뮤니티와 연계, 조직간 연계 도모
 - 최초 여섯 개의 작은 시청을 지구별로 설치하였으며, 현재는 이들이 마을 서비스센터로 명명됨

- 연간 27만 5천 명이 센터를 방문하여 공공요금을 지불하고 있으며, 최근에는 여권 발급 업무도 개시

○ 마을 서비스 센터의 기능

- 시민들이 방문시 커뮤니티 조직, 프로젝트, 이벤트 등에 대한 정보 획득
- 센터에는 커뮤니티와 시정부를 연계해주는 의견 종합자인 코디네이터 존재
- 이들은 시의 프로그램과 서비스를 잘 알고 있기 때문에 시가 추진하는 사업내용들을 시민들에게 쉽게 전달하고, 커뮤니티에 대해서도 잘 알고 있어 시정부에 자문
- 마을 매칭펀드 담당 공무원과 파트너가 되어 시민들이 보다 건강하고 안전하며 강한 커뮤니티를 만들어가는 시민 행동에 책임감을 갖도록 풀뿌리 조직을 지원

● 커뮤니티 정원 프로그램 (P-Patch Program)

○ 녹색의 오픈 스페이스를 활용하여 건강한 커뮤니티 조성

- 매년 6천 명 이상의 정원사가 70여 곳의 부지에서 재배하여 10톤 이상의 신선한 농산물을 지역 푸드뱅크에 공급
- 매칭펀드 지원을 받은 정원사들이 커뮤니티 정원을 관리
- 대부분의 자원봉사자들은 1979년 조직된 비영리조직인 'Friends of P-Patch'의 구성원으로 활동하면서 프로그램을 옹호하고 운영

○ 커뮤니티 정원 프로그램 역할

- 환경개선
- 커뮤니티 소속감 증대
- 커뮤니티센터 기능 수행

○ 운영현황

- 1994년 승인된 시애틀 도시기본계획에서 커뮤니티 정원 활성화 명시
- 37개 마을계획 중 20개는 최소 하나 이상의 커뮤니티 정원을 요구
- 2000년 커뮤니티 정원 프로그램을 위한 5개년 전략계획이 시애틀 시의회에서 승인



【사진】 신선한 채소를 받고 만족해하는 시민들

5. 시사점

- 첫째, 우리나라 시·군에서도 중장기적으로 마을계획 수립을 검토
 - 그 전제로 먼저 도시기본계획을 지금 현재와 같은 청사진적 토지이용계획의 수립을 지양하고, 전략 및 정책 중심의 계획으로 수립하여 운용하도록 하며, 내용부문의 ‘생활권 설정 및 인구 배분계획’에 마을계획의 지침을 담도록 발전시켜 감
 - 마을 계획 수립은 지자체의 의욕만으로 되는 것이 아니며, 그 이전에 지역 주민이 자주적으로 마을만들기에 참여하는 토양을 형성하고 그 기반 위에서 마을 계획 수립을 추진함이 바람직
- 둘째, 마을만들기 지원을 위한 매칭펀드의 도입을 검토
 - 특별히 시범사업을 선정하여 지원하는 방법에 앞서서, 마을만들기 지원 원칙으로 마을 매칭펀드를 규정하고 커뮤니티 참여 노력을 금액으로 산정하면서, 그 범위 내에서 지자체가 지원하는 방식을 통해 커뮤니티 형성을 촉진함이 바람직
 - 마을의 공공적 이익과 커뮤니티 형성의 관점에서 지원 대상 프로젝트의 범위와 신청 자격의 기준을 마련
- 셋째, 주민자치센터를 마을만들기 활동의 거점으로 육성
 - 일반 행정서비스 외에도 시청과 커뮤니티를 연결하여 마을만들기 사업의 추진과정에 대하여 조정자 역할을 수행
 - 주민 및 관계자에 필요한 정보를 제공하고, 마을만들기 학습을 통해 공감대를 넓혀가는 센터로서 역할 수행

● 국토연구원 국토·지역연구실 박경현 연구원 (khpark@krihs.re.kr, 031-380-0265)

● 국토연구원 도시연구실 박재길 선임연구위원 (jgpark@krihs.re.kr, 031-380-0398)

「스마트성장」과 관련된 주제는 향후 국토정책브리프 시리즈로 계속 소개될 예정입니다