「지방정부연구」 제19권 제4호(2016 겨울): 369-393
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.19 No.4 (2016 Winter)

사적 도시공간의 공적이용에서 사회적 근접성의 영향
: '대구 담장허물기 사업'과 '안산 마을정원 만들기 사업'의 경험*

박 종 화

국문요약

본 연구는 사적 도시공간의 공적이용에 대한 사회적 근접성의 영향을 분석하는 것이다. 시민의 삶의 질적 수준의 토대가 되는 생활인프라의 확충이 도시재생 과정에서 중요한데, 지방정부의 열악한 재정여건상 재정소요액이 큰 생활인프라 관련 사업이나 시설은 필요성과는 별개로 실현성이 낮다. 사적 도시공간의 공적이용이 가능하면, 재정소요액은 미미하면서 시민의 삶의 질적 수준에는 상당한 영향을 미칠 수 있다. 이와 같은 맥락에서, 본 연구는 '대구 담장허물기'와 '안산 마을정원'의 경험을 활용하여 사적 도시공간의 공적이용 과정에서 사회적 근접성의 영향을 어젠더 형성, 조직, 활동, 그리고 성과확산 단계 측면에서 밝힌다. 문헌 및 자료조사 그리고 관계자들에 대한 면담조사 결과, 두 사례 모두 선도적인 개인 또는 집단의 주도적인 노력과 행정기관의 기여 등이 결합된 '민+준공공+관' 협력형태가 어젠더 형성과 조직단계에서 부각되었다. 활동단계에서 갈등문제는 심각한 사안은 아니나, 갈등 완화 내지 해소를 위한 홍보와 교육 등의 중재 내지 조정 노력은 의미있는 것으로 나타났다. 성과확산이 여러 측면에서 나타나고 있지만, 좀 더 장기적인 시각에서 살펴 볼 필요가 있는 것으로 보였다. 이어서, 관련 정책적 함의를 분석단계와 연계하여 지역 공동체 사업에 있어서의 조직 구조적, 실행 관계적, 그리고 성과 확산적 차원에서 제시하였다.

주제어: 도시재생, 생활인프라, 사회적 자본, 담장허물기, 마을정원

Ⅰ. 문제의 제기

헌법 전문은 '안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고'라고 명시하고 있다. 모든 국민의 기본적인 생활서비스의 균등한 이용보장을 선언하고 있다. 생활인프라 공급의 1차적인 책임은 지방정부에 있지만, 지방정부의 재정여건은 '3할 자치'라고 일컬어 질 정도로 매우 열악하다. 생활인프라 공급과정에서 중앙정부의 역할확대 내지 재정소요액이 미미한 새로운 방안모색이 불가피한 상황에 있다(조판기, 2013: 14). 시민의 삶의 질적 수준의 토대가 되는 생활인프라는 지역사회 공동체 속에서 구현되는 것이다. 따라서 생활인프라의 형성 및 활용과정에서 사람들의 행위와 의사결정에 핵심적 변수가 무엇인지를 그리고 어떻게 변화해 가는지를 파악하는 것이 중요

* 익명 심사위원의 구체적이고 적실한 지적에 깊이 감사함.
이 논문은 2014년 정부(교육부)의 지원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2014S1A5A2A01011043).

하다. 사적 도시공간의 공적이용의 형태로 구현되는 생활인프라는 지역주민과 지방자치단체 그리고 다양한 이해관계자가 연계되는 협력적 사업계획의 형태에 속한다. 과거 전통적인 개발사업 중심의 하향적 형태의 청사진적 계획으로는 이러한 사항들을 제대로 수용할 수가 없다. 공급자 중심의 기존 도시계획 방식에 대한 변화가 불가피하며, 고도경제 성장과정에서 강조된 우리 시스템의 하향 경직성을 보완해 갈 필요가 있다(박재길, 2013: 3).

본 연구의 목적은 사적 도시공간의 공적이용 과정에서 사회적 근접성의 영향을 분석하는 것이다. 도시재생 및 사회적 근접성에 대한 관련 이론 및 제도의 검토, 구체적 분석대상 사례인 '대구 담장허물기 사업'과 '안산 마을정원 만들기 사업'에 대한 실태분석, 그리고 관련 이론과 실태분석 결과를 통한 정책적 함의 도출 형태로 진전한다. 실태분석 과정에서는 각종 이차적 자료 및 심층면담조사 결과를 활용하여 개별 사업의 어젠더 형성단계, 조직단계, 활동단계, 성과확산단계별 사회적 근접성의 영향을 분석하고, 관련 정책적 함의를 지역 공동체 사업에 있어서의 조직 구조적, 실행 관계적, 성과 확산적 측면에서 제시한다.

Ⅱ. 이론적·제도적 고찰

'사적 도시공간의 공적 이용성'이 도시행정이나 도시계획에서 매우 중요한 영역인데, 기존 저서나 논문에서 직접적으로 거의 다루어지지 않았던 것은 특이하다. 산업화에 따른 도시계획 및 도시개발 초기단계에서는, 사적 토지수용 관련 정당보상(just compensation) 문제가 미국 수정헌법 5조 이래 주목을 받아 왔다. 그 이후, 보상없이 사적 토지를 사용하기 위해, 사적 소유권의 공적통제 형태로 용도지역지구제(zoning)의 광범위한 활용과 관련 법적 분쟁완화 등이 도시계획 및 개발 관련 주된 연구초점이었다. 우리의 경우 그리 흔하지 않지만, 미국의 경우 널리 퍼져있는 외부 차단형 주거지(gated community)의 경우는 사적 소유권의 철저한 구현사례에 속한다. 그런데, 시민이 자기소유 주택의 담장을 허물고 정원을 아름답게 가꿔서 지역주민들의 소통 및 여가공간을 만들고, 급속한 도시화 과정에 조성된 다가구주택이나 연립주택의 사잇공간을 미니공원과 같이 조성하는 것은 시민들의 의식변화, CCTV와 같은 기술적 장치의 활용성 등이 수반되지 않으면 원천적으로 가능하지 않은 프로젝트들이다. 시민들의 의식변화와 기술적 장치의 발전 등으로 '사적 도시공간의 공적이용'에서 새로운 장이 열린 것으로 판단된다. 본 연구에서는 그와 같은 흐름을 촉발 내지 강화하는 과정에서 핵심적 변수로 부각되는 시민의식 관련 사회적 근접성의 영향분석을 시도한다.

1. 도시재생 패러다임의 변화와 생활인프라

우리나라 도시정책 환경이 급격하게 변화하고 있다. 고령화를 수반한 인구성장 침체, 저성장의 그림자를 드리우는 경제구조, 노후화된 생활인프라와 기존 도시산업의 쇠퇴 및 역외이탈 등은 수도권 일부 도시들을 제외하고 원도심의 쇠퇴 현상을 보여주고 있다. 대도시의 경우 재개발

이나 재건축의 부진 속에 도시 기개발지의 불량화가 빠르게 진행되고 있고, 수도권 이외 소도시의 경우 거의 대부분 지속적인 인구유출을 경험할 정도로 도시쇠퇴가 심각한 상황이다. 따라서 기성시가지에 새롭고 창조적인 생활인프라를 공급하여 높은 삶의 질이 사람들을 다시 끌어 들이는 선순환구조를 창조할 필요가 있다(조판기, 2013: 8).

새로운 도시재생 개념은 낙후된 도시지구의 물리적 재개발만을 의미하지 않는다. 침체하고 있는 도시에 물리적인 측면뿐만 아니라 사회·경제·환경적으로 새로운 기능을 창출하여 침체 흐름을 둔화시키고 새로운 성장과정에 재진입시키는 종합적인 처방과정이 도시재생(regeneration)이다. 이제 도시재생은 주민이 중심이 되어 삶의 질적 수준 제고를 목표로 나아가는 복합적인 활동을 의미한다. 생활공동체로서의 도시공간에서 함께하는 사람, 장소, 제도 등 모든 사회적 상호관계를 포함하는 '도시 공동체 개발'의 중요성이 강조되고 있다. 즉, 그 공간 영역 속에서 발현되는 사회·문화·경제·물리·환경 등 삶의 모든 측면이 도시 공동체 재생의 대상이 된다(이은지·최현선, 2015: 76; 이권희·박종화, 2015: 62-63).

도시재생 정책에서 산업도시화를 지원하는 산업인프라 조성정책에서 삶의 질을 높이는 생활기반시설 확충으로 그 초점이 변화하고 있다. 사람들의 일상생활에 필요한 것들, 예컨대 쉬고 자녀를 양육하고 새로운 에너지를 보충하는데 필요한, 공원, 학교시설, 도서관, 복지시설 등이 생활인프라이다. 이원훈·이창수(2007)는 도시시설의 하위개념으로서 '커뮤니티 시설'을 구분하며, 생활인프라는 기존 도시시설 중 생산활동보다는 주민의 일상생활의 질을 높이는데 필요한 시설임을 강조한다(이영아, 2013).

동네 단위의 삶의 질과 생활기반시설 확충을 위해서는 장소단위의 사업추진과 관리, 사회경제적 활력 창출이 가능한 공동체 활력 프로그램이 필수적이다. 도시재생이 복합적 도시문제를 해결해주는 만능열쇠는 아니지만, 주민들의 자율적 의지에 토대한 민간주도의 공동체 형성 및 마을 만들기 사업 등의 적극적 계기를 만들어 갈 수 있다(배웅규, 2013: 43-46). 도시공동체는 도시영역 속에서 공통 목적 달성을 위하여 서로 상호작용하면서 유대를 맺고 살아가는 사회적 집합체를 말한다. 도시공동체 형성과 공동체성 구현의 장으로서의 '동네(neighborhood)'가 작동하기 위해서는 사회적 신뢰관계로 나타나는 사회적 근접성이 중요한 것으로 보인다(Jacobs, 1961).

2. 근접성 개념의 다의성과 사회적 근접성

근접성(proximity) 관련하여 대표적인 선행연구들은 Torre and Gilly(2000), Boschma(2005), Boschma and Frenken(2010) 등이 두드러진다. Boschma(2005)는 근접성을 인식적, 조직적, 사회적, 제도적, 지리적 근접성 등의 다섯 가지로 분류하면서, 사회적 관계에 토대한 신뢰를 사회적 근접성으로 정의한다. 즉, 사회적 근접성은 이해관계자들 간 사회적으로 착근된 관계 내지 사회적 자본의 한 형태에 해당한다(Uzzi, 1997). 그런데, 근접성은 상호작용적 협력에 기여할 수 있다는 주장과 그렇지 않을 수 있다는 상충적인 주장이 동시에 제기되고 있다. 적절한 근접성은 효과적인 조정과 통제에 기여할 수 있겠지만, 근접성이 지나치면 오히려 유연성과 개방성을 손상하고 고착을 초래할 수 있다는 것이다. 그런데, 본 사례들의 경우는 기대이익 자체가 경제적 수

익성과 거의 상관없는 사안들이어서 근접성 과다로 인한 문제점에 대한 우려는 크지 않을 것으로 보인다. 다만, 기타 도시 및 지역개발 사업수행과정에서 사회적 근접성 과다로 인한 집단이기형태의 님비(NIMBY) 현상이 발생할 개연성은 있다.

Boschma(2005: 63-71)에 의하면, 인식적(cognitive) 근접성은 공유지식을 토대로 효과적인 의사소통을 촉진하고 흡수역량을 높일 수 있다. 조직적(organizational) 근접성은 조직간 뿐만 아니라 조직 내에 있어서 역할주체들 간 상호의존성 및 관련성의 정도를 말한다. 지리적(geographical) 근접성은 절대적 의미이든 상대적 의미이든 역할주체들 간 물리적 거리의 정도를 의미한다. 지식과 정보의 확산은 거리라는 변수에 영향을 받을 것으로 보인다. 사회적(social) 근접성은 신뢰에 토대한 사회적 관계성이며, 사회적 연계나 관계가 상호작용적 협력과 그 성과에 영향을 미친다. 그리고 그 성격상, 사회적 근접성은 시장을 통한 거래가 용이하지 않다. 사회적 근접성은 기회주의적 행태의 위험성을 완전히 제거하지는 못하지만 줄이는 것으로 알려져 있다. Boschma(2005: 67-68)는 제도적(institutional) 근접성 논의에서, 제도는 집합적 행위를 위한 일종의 '접착제'로 기능한다는 점을 강조한다. 왜냐하면, 제도는 불확실성과 거래비용을 감소하기 때문이다. 공식적 제도(가령 법과 규칙) 그리고 비공식적 제도(문화적 규범과 습관 등)는 역할주체와 조직들이 그들의 행위를 조정하는 정도와 방식에 영향을 미친다는 것이다. 담장 허물기나 마을정원 가꾸기가 그 자체로 끝나는 것이 아니고, Coleman(1988)이 언급하는 기능적 공동체를 형성하는 단계로의 연쇄적 발전을 생각할 수 있다. 즉, 여기서의 사회적 근접성은 사회적 신뢰로서 끝나는 것이 아니라, 발전적 과정에서 제도적 근접성, 네트워크 등을 포괄하는 사회적 자본 형태로 진전될 수 있을 것으로 보인다(퍼트넘, 2009; 박종화, 2015). 사회적 근접성 내지 사회적 자본은 참여를 통한 협력형 도시재생 과정에서 유용한 원천이자 분석적 도구가 될 수 있다.

3. 생활밀착형 공공공간에서 사회적 근접성의 의미

원심력과 구심력의 조화와 같이, 한편으로는 글로벌 경제로의 흐름 그리고 또 다른 한편으로는 지방화의 추세가 뒤엉키면서 지역사회 공동체의 중요성이 새롭게 조명 받고 있다. 우리의 경우 대략 1990년대 초중반부터 주거지 정비 및 주거환경 개선을 위한 새로운 접근방식으로 '마을 만들기'가 시도되고 있다. 담장허물기 운동, 작은 도서관 만들기, 친환경 주차장 만들기 등이 '지역사회, 마을, 동네'와 같은 삶의 현장 속에서 삶의 질 향상, 사회적 결속, 문화적 다양성, 환경적 지속가능성 등을 포괄하는 형태로 펼쳐지고 있다. 2006년부터 추진되어 온 행정자치부의 '살기 좋은 지역만들기', 국토교통부의 '살고 싶은 도시 만들기', 서울시의 '마을 공동체 만들기' 등이 전형적인 주민참여형 생활밀착형 공공공간 조성사업 프로그램들이다(이은지·최현선, 2015: 77-79).

도시공동체의 개발은 사실 도시재생의 한 방법이자 새로운 대안의 제시이다. 지역사회의 물리적 개선뿐만 아니라 공동체적 사회관계의 복원 방안으로 이해되고 있다(Jacobs, 1961). James et al.(1989)은 도시공동체 개발을 특정한 지역사회 정체성의 토대위에서 해당 주민들이 그들의 복합적 수요를 충족하기 위한 의도적인 사회적 활동 과정이라고 규정하고 있다. 즉, 도시공동체 개발의 지역사회 정체성, 주민 참여성, 그리고 자발적 사회성 측면을 강조하고 있다. 고도 경제성

장기를 거치면서 우리는 산업 활동의 활성화를 위해 전력, 공업용수도, 공항, 고속도로, 철도 등 생산인프라 공급에 집중하면서 생활인프라 확충에 소홀히 하였던 것이 사실이다. 심지어 시민들의 최소한의 생활편의 및 삶의 질 향상에 직결되어 있는 공원, 도서관, 주차장, 사회복지시설 등의 생활밀착형 공공공간 공급에 관심이 부족하였다는 것을 부인할 수 없다(배웅규, 2013: 37-39).

다양한 생활인프라 가운데 사람들의 일상 삶속에서 가장 가까이 위치하고 있고 따라서 동네사람들 누구나 가장 흔히 접할 수 있는 공공공간을 생활밀착형 공공공간으로 개념화할 수 있다. 이러한 공간은 쌈지공원이나 소공원 같이 도시계획시설로 제도적인 틀 속에서 형성된 것도 있고, 또 도시텃밭이나 골목길 같이 일상적인 삶속에서 자연발생적으로 조성된 것들도 있다. 대규모 개발사업의 경우는 대개 계획적으로 도시공간을 조성하는 과정에서 상당부분 공공공간을 확보하고 있다. 하지만 기존 도시 주거공간의 경우에는 공공공간의 확보가 매우 어려운 상황에 있다. 그런데, 생활밀착형 도시 공공공간 중 제대로 활용되고 있지 않은 공간을 발굴·활용할 수만 있다면, <그림 1>에서 잘 나타나듯이, 보다 많은 사람들에게 저렴한 비용이라는 경제적 가치, 사회적 행복이라는 사회문화적 가치, 공동체에 대한 교육적 가치 등을 제공하고, 궁극적으로는 로컬 정체성 창조에 기여할 수 있을 것으로 보인다. 더욱이, 상대적으로 생활밀착형 공공공간의 공급이 부족한 곳에 관련 공공공간을 확보·공급할 수만 있다면, 형평성의 가치 또한 제고할 수 있다(이상민, 2013: 49-50).

〈그림 1〉 사적 도시공간과 공적 도시공간의 차이

자료: 구자훈(2000: 53)의 내용 수정이용.

사회적 근접성은 개인적 측면과 집단적 측면, 즉 사적 측면과 공적 측면의 두 가지 속성을 갖고 있다. 개인적인 이해관계에 따른 선택은 사적 측면이고, 그 선택이 공동체에 미치는 외부성은 공적 측면이다(퍼트넘, 2009:19-21). 시민적 참여의 네트워크는 배신자의 잠재적 비용을 증가시켜 호혜성과 관련된 강력한 규범을 생성할 수 있다. 참여네트워크에 의해 이해관계자들 간에 의사소통이 원활해지고, 거래 상대방의 신뢰도에 대한 정보흐름이 향상되며, 미래의 협력을 가능하게 하는 사회문화적으로 규정된 지형이 형성될 수 있다(Ostrom, 1990: 206; Knoke, 1990: 68-69; North, 1990: 37). 따라서 다른 조건이 동일하면, 참여자들 사이에 사회적 근접성이 높을수록 상호간에 신뢰가 확장되고 협력이 용이해지며 거래관계의 불확실성을 줄이고 일관성을 확보하는데 기여할 수 있을 것으로 추정할 수 있다.

Ⅲ. 사례의 분석

본 연구사례는 사업의 추진결과 뿐만 아니라 사업의 진행과정에 대한 분석이 중요하다. 사업 진행과정에 대한 파악을 위하여, 행정 내부문서와 언론 보도자료, 기타 관련 선행연구결과 뿐만 아니라 면담조사 결과를 활용한다. 면담조사의 경우, 자유스러운 응답을 기본으로 하지만, 사업시행시기별(어젠더 형성단계, 조직단계, 활동단계, 성과확산단계) 및 사회적 근접성의 영향내용별(촉진, 중재 내지 조정) 관련 분석 자료를 획득하기 위하여 반 구조화된 심층면담방식을 채택한다.

1. 사례의 개요

대구시 자치행정과 내부 자료에 의하면 담장 허물기 사업은 공공기관과 개인주택 등을 대상으로 현재까지 863개소, 총연장 30.7 km에 이를 정도로 거의 시 전역에서 추진되고 있다. 본 연구는 사적 도시공간의 공적이용 측면과 관련 사회적 근접성의 영향분석이 주요 목적이므로, 경과분석 측면에서 시범지구이자 사실상 최초 발상지에 해당하는 중구 삼덕동 개인주택 사례를 대상으로 한다.

〈표 1〉 대구 담장허물기 진척현황

구 분	계	96~2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
참여 개소	863	395	36	64	65	52	51	46	44	56	54
허문길이 (m)	30,790	15,677	2,570	2,913	1,850	1,731	1,918	1,378	861	770	1,122
조경면적 (㎡)	363,617	303,762	15,770	14,112	5,897	6,727	4,026	4,818	2,183	2,279	4,043

자료: 대구시 자치행정과 내부자료.

대구 중구 삼덕동은 간선도로와 경북대 병원이 인접한 구 도심지역이다. 일제 강점기 시대의 가옥이 남아있을 정도로 역사문화적 정체성이 있는 도시공간이다. 대구 YMCA 소속 김경민 씨는 단절된 도시환경에서 이웃 간의 친목도모의 기회마련과 동네아이들에게 편안한 놀이공간 제공을 위해 자신의 집 담장을 허물고 정원을 가꾸고 주변의 담장을 꾸미기 시작했다(김수봉, 2004: 867). 공동체성의 회복을 위한 전제로서 개인 주택 담장을 허무는 상징적 행위를 함으로써 소통과 교류의 기회를 모색한 것이다. 담장허물기 뿐만 아니라 정원가꾸기, 벽화작업 등을 주민들과 함께 추진함으로써 지속적인 친밀감 형성에 기여하게 된다. 공동체 중심의 지역문화공간으로 '빗ㅅㄹ미술관',[1] '마고재' 등을 마련하고 그리고 소박한 문화행사 등을 활용함으로써 구성원들의 소통과 연대형성에 기여하게 된다(김은희·김경민, 2010: 33; 전지훈 외, 2015: 103 재인용). 즉, 담장허물기가 인식변화의 계기를 마련하게 되고, 관련 공동체 활동을 강화하게 되고, 이는 다시 공동체성을 강화할 수 있는 인식변화를 초래하는 선순환적 관계가 가능한 구도가 마련된 것이다.

1) 일제 강점기 시절 일본인이 살았던 적산가옥이 2000년 '빗ㅅㄹ미술관'으로 개관하게 된다. 빗살무늬토기처럼 문화와 예술이 삶의 현장과 생활을 통해 만나야 한다는 의미를 담고 있다(매일신문, 2013.7.5).

대구 담장허물기 사업이 구체적으로 어떻게 시작되었는지 다소 불분명하지만, 대학교수의 선도적인 제안, 시민운동가의 실천, 대구시에서 1996년부터 1, 2차로 추진한 '푸른 대구가꾸기 사업' 등의 종합적인 결과로 판단된다. 1994년 대구광역시 서구청 주변 조경공사계획안과 1995년 경상감영 공원(구. 중앙공원 재정비) 계획안에 대한 김수봉(2004: 866-867)의 조사 자료에 의하면, 경북대 환경녹지연구소장을 맡고 있던 조경학과 K교수의 적극적·선도적 역할에 의하여 최초로 관련 계획안에 담장허물기 요소가 도입되었음을 알 수 있다. 더욱이, 1996년 동일 교수에게 경북대 병원 주변조경공사가 의뢰됨에 따라, 다시 담장 허물기 요소가 도입된다. 대구의 중심지인 중구에 위치한 경북대 병원의 입지적 특성상, 시민들에게 도로, 가로, 담장이 아닌 열린 공간에서 나무·꽃·풀 등의 자연환경요소와 편익시설을 담아냄으로써 획기적으로 개선된 병원 주변 환경을 보여주게 된다(김수봉, 2004: 867). 따라서, 관공서의 담장허물기가 1996년에 먼저 시작되었고, 개인주택과 아파트 그리고 기타 상업시설 등은 그 뒤에 추진된 것이다. 대구의 담장허물기 사업 관련 시민운동 조직체로서 '대구사랑운동시민회의'가 있다. 1996년 1월 발족된 대구사랑운동시민회의는 다양한 추진목적을 가진 조직체로서 공공부문과 시민단체, 직능단체, 종교단체, 대학 및 언론기관 등이 포괄된 조직체이다. 여기서 담장허물기 사업을 1998년 5월부터 추진목적 중의 하나로 설정하여 다루고 있다. 순수 시민운동단체는 아니지만, 시민단체가 주도하는 사안들을 공공기관이 지원하는 채널로서 기능하고 있는 것이다.

안산시 석수골은 단원구 선부 2동 1043~1052번지 일대에 자리 잡고 있는 마을로서 대략 1,600가구, 3,600여명의 주민이 생활하는 다가구·다세대 주택이 밀집한 마을이다. 원래 대단위 전원주택지로 조성될 계획이었지만, 경제논리에 밀려 건폐율과 용적률을 극대화하다보니 전원주택 대신 다가구·다세대 주택만 빼곡하게 들어서게 된 저소득층 밀집지역이다. 주민 중 80% 정도가 임대거주자들이고 70% 정도가 맞벌이 부부 형태로 인근 반월공단에서 근무하고 있다. 지하 1층에서 지상 3층 정도의 170여개 다가구·다세대 주택이 밀집한 주거여건상, 보행로와 주차장이 제대로 확보되어 있지 않고 어린이 놀이터와 기타 공공장소가 거의 전무한 열악한 생활공간이다. 많은 어른들이 대부분 마을 밖에서 직장생활을 하고 있고, 청소년들은 집안에서 컴퓨터 게임 등으로 소일하다보니 석수골은 이웃간 만남과 대화가 거의 없는 그런 상황에 처해 있었다. 그러다 안산의제 21과 안산 YMCA등이 문화적 소외지역에 대한 도서관 건립사업 대상지 중의 한 곳으로 석수골을 선정하여 경일고교 교육문화관 일부를 빌려 사용하는 형태로 2006년 '별자리 마을도서관(현 석수골 작은 도서관)'을 개관하게 된다. 이후 마을 도서관을 중심으로 마을만들기 사업이 구상되고, 2007년 마을정원 조성사업을 통해 서로의 담장과 벽을 허물고 작은 정원을 만들어 이웃간 소통과 관계회복의 기회를 마련하고, 다양한 지역공동체 활동으로 나아가는 계기를 확보하게 된다(이소영, 2011: 239, 248; 전북일보, 2009.7.27). 추진조직으로는 석수골 마을만들기 주민위원회, 선부2동 주민자치위원회, 그리고 안산시 좋은 마을만들기 지원센터 등을 지적할 수 있다. 안산시 좋은 마을만들기 지원센터는 지방자치단체 지원체계에 속하며, 2007년 제정된 안산시 좋은마을 만들기 지원조례에 근거를 두고 2008년 3월에 설립된 센터이다. 현재 안산 YMCA가 위탁운영중이며, 운영위원회, 기획교육위원회, 사무국 등으로 구성되어 활동하고 있다(이소영, 2011: 248-249).

2. 사례의 내용분석

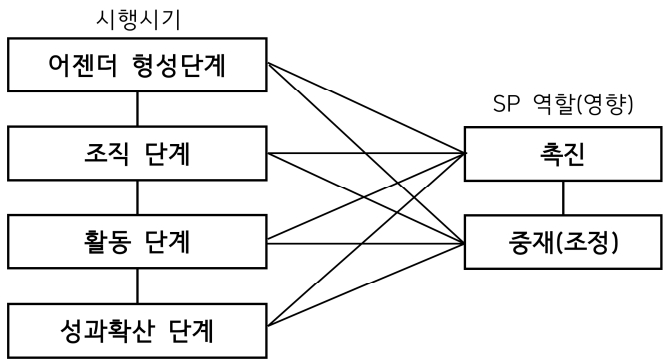
사적 도시공간의 공적이용 과정에서 사회적 근접성의 영향이 어떻게 나타나는지를 파악하기 위하여 내용분석의 틀, 연구대상 및 분석방법, 분석결과 등을 검토한다.

1) 내용분석의 틀

개별 도시별 정체성과 상황성이 각각 상이할 수 있으므로, 도시공동체 개발에 있어서도 공통적인 개발 모형이나 프로그램이 제한되어 있다. 동일 맥락에서, 도시공동체 개발과정에 대해서도 다양한 주장들이 제시되고 있다. Hyman(2002)은 도시공동체 개발에서 주민모집-어젠더 형성-지역사회 조직화-지역사회 활동-발표와 메시지 전달이라는 순차적 진전과정에 주목한다. Singh(2003)은 동일 맥락에서 개발-육성-비전 실행-지역사회 연계 과정을 강조한다. 이규선 외(2012)는 추진사업 및 참여주체를 중심으로 마을 만들기 단계를 도입기-형성기-발전기로 구분하고 있다. 이은지·최현선(2015)은 주민모집-조직화-포괄적 계획-실천활동 등을 강조한다.

이 연구에서는 선행연구 결과들과 실천적 과정에 초점을 두고, '대구 담장허물기'와 '안산 마을정원' 사례의 진전과정을 지역 공동체사업 어젠더 형성단계, 조직단계, 활동단계, 성과확산단계로 구분하여 검토한다. 우선, 어젠더 형성단계는 실제 해당 도시공동체가 공통적으로 직면하고 있는 문제들 중, 해결의 필요성이 있다고 인지된 어젠더가 발굴되고 형성되는 과정이다. 조직단계는 그 문제를 구체적으로 누가 풀어가야 할지를 파악하는 과정으로서 조직화할 자원의 평가 및 동원 그리고 네트워크 형성 같은 역량강화 과정이다. 활동단계는 해당 역량의 범위 내에서 어젠더를 실천하는 과정이다. 성과확산단계는 평가와 피드백을 통해서 성공과 실패의 경험을 공유하고 확산시켜가는 과정이다. 그리고 그 과정에서 사회적 근접성의 역할(영향)은 촉진과 중재 내지 조정 형태로 나타날 것이다. 중재와 조정 역할은 대부분 구분이 용이하지 않게 중첩적으로 나타날 것으로 판단되어 본 연구에서는 구분하지 않고 함께 사용한다.

〈그림 2〉 연구분석의 틀



주: SP - 사회적 근접성

2) 연구대상 및 분석방법

본 연구의 대상은 대구 중구 삼덕동 '담장허물기 사업'과 안산 석수골 다세대주택 '마을정원 사업'이다. 본 연구의 목적은 경제적 수익성을 목적으로 하지 않는 사적 도시공간의 공적이용 사례를 선정하고, 그 개발·활용·성과확산 과정에서 Hyman(2002)의 주장처럼 사회적 근접성이 발현되고 있는지 그리고 발현되고 있다면 그 영향은 어떠한지를 분석하여 관련 정책적 함의를 모색하는 것이다. '담장허물기 사업'과 '마을정원 사업'은 둘 다 경제적 수익성을 목적으로 하지 않는 사적 도시공간의 공적이용 형태이고, 더욱이 대구와 안산은 지역 대도시와 수도권 신흥개발 중소도시로서 입지와 도시발전 특성이 아주 대조적인 두 곳이다. 따라서 연구결과의 적용성과 시사성 측면에서 적합한 연구대상 사례로 판단된다.

연구내용 분석의 틀에서 제시된 것처럼, 여기서는 두 사례를 지역사회 어젠더 형성단계, 조직단계, 활동단계, 성과확산단계로 구분하여 검토한다. 그리고 정책적 함의를 그 각 단계에 준하여 제시한다. 그 각 단계 별로 다양한 이해관계자가 존재하고 있으므로 사회적 근접성의 영향을 분석하기 위하여 반 구조화된 심층면담을 활용한 정성적(질적) 연구방법을 사용한다. 물론, 그 과정에서 기존 관련 연구들에서 밝혀져 있는 설문 및 면담조사결과들을 보완적 자료로서 함께 활용한다. 대구 10명(공무원 3명, 시민운동가 1명, 주민 6명)과 안산 12명(공무원 4명, 시민운동가 1명, 주민 7명)이 심층면담 대상이다. 심층면담 과정에서 대상자의 개인적인 의견뿐만 아니라 사실관계 파악도 가능하다. 면담기간은 대구 중구 삼덕동의 경우는 2015년 12월 22~25일 그리고 안산시 석수골의 경우는 2015년 12월 6~9일에 집중적으로 실시되었다. 주민의 경우 부분적으로, 눈덩이 표집(snowball sampling) 방식을 사용해서, 응답자로부터 유사 응답자를 소개받는 방식을 사용하였다. 면담조사의 용이성과 함께 해당 사업의 핵심적인 주체들 간의 관계파악이 고려되었다.

〈표 2〉 심층면담 주요 질문

어젠더 형성단계	○ 해당 사업을 어떻게 지각하고 반응했는지? ○ 해당 사업의 지각단계 전후에 선도자 내지 주도집단에 대한 사회적 근접성의 정도와 영향
조직단계	○ 해당 사업 참여 주체와 구조 ○ 조직화 과정과 조직역량에 대한 사회적 근접성의 영향
활동단계	○ 집행과정에 대한 참여정도와 사회적 근접성 ○ 사회적 근접성이 활동과정에 미친 영향
성과확산단계	○ 해당 사업의 결과(성과)와 파급효과 ○ 해당 사업의 결과로 인한 사회적 근접성과 기타 근접성의 형성

3) 분석결과

심층면담은 개별 사안별 가부판단이나 가설검증 형태의 조사라기보다는, 조사대상자의 생생한 현장경험을 통해 그 경험이 함축하고 있는 의미를 파악하고자 하는 것이다(임도빈, 2009). 심

층면담의 분석결과는 내용분석틀에서 밝혀진 것처럼 지역 공동체 사업에 있어서의 어젠더 형성단계-조직단계-활동단계-성과확산단계로 나누어 정리한다.

(1) 어젠더 형성단계

사적 도시공간의 공적이용 형태는 직·간접 이해관계자들이 이의가 없다는 전제하에서는 가급적 확대되는 것이 바람직하다. 따라서, '대구의 담장허물기 사업'과 '안산의 마을정원 만들기 사업'은 그 시작과정에서 무엇이 핵심적 요인이었는지가 쟁점이다. 특히, 본 연구에서는 사회적 근접성 측면이 중요한 시발 내지 촉진요인으로 작동했는지 여부가 쟁점이 된다. 그런데, 두 사례 모두 주민 간, 또는 주민과 지자체 간 사회적 근접성 측면이 어젠더 형성단계에서 중요변수는 아니었던 것으로 보인다. 삼덕동에서 최초로 개인주택 담장을 허물고 관련 운동을 이끌어 갔던 김경민씨에 대한 김수봉(2004: 867)의 면담기록에 의하면, "동네 아이들이 마땅히 뛰어 놀 공간이 없다. 한창 뛰어 놀아야 할 나이인데 ... 집 주변에서 동네주민 만나도 이야기 할 장소가 없다. 뭔가 필요하다고 생각했다"는 정도이다. 연구자의 면담결과 역시 기존 주민들간 또는 주민들과 시민단체 그리고 지방자체단체 간에 존재하고 있던 사회적 근접성이 관련 활동을 촉진시킨 핵심적인 요인으로 보기는 어려운 상황임을 나타내고 있다.

> 동네 담장허물기가 어떻게 진척되었는지 잘 기억이 나지 않는다. 그런데, 집 가까이 있는 경북대 병원의 담장이 없어졌고, 또 어느 날 우리 동네 개인 주택의 담장이 없어졌다. 사실 우리보다, 타지 사람들이 견학을 오고 언론에서도 관심을 가지고 해서 우리 동네에 뭔가 변화가 일어나고 있다는 생각을 했었다. 수성구 만촌동 사는 친구 이야기로는 그 곳은 훨씬 더 활발하게 담장도 없어지고 꽃도 심고 동네 사람들과 이야기도 많이 나눈다는 이야기를 들었다 (대구 삼덕동 주민 K씨).

> 대구 YMCA 회원인 김경민씨 개인주택 담장을 허무는 계기로 대구 삼덕동에서 담장허물기 운동이 시작되고 확산되어 나간 것은 1998년이니 이미 거의 이십년이 다 되어가는 오래전 일입니다. 그 때의 일이 어떻게 진척되어 갔는지 그리고 그 이후의 진전 상황을 보다 상세하게 확인하기 위해서는 과거 연구나 보도자료 등을 살펴보아야 할 겁니다. 다만, 담장허물기가 초기에 호응을 받게 된 것은 시민운동가가 스스로 모범을 보여 뭔가 가시적으로 보여주었고 또한 나름대로 친숙함이나 믿음같은 것이 있었기 때문이 아닌가 생각이 듭니다. 그리고 대구 담장허물기가 공적 기관의 지시로 시작된 것은 아니고, 시민운동가나 전문가의 새로운 비전이나 인식에 의해 시작되었다는 것은 분명합니다 (대구 문화산업 시민운동가 L씨).

> 저소득층 밀집지역이고 문화소외지역으로 여기서 주민들의 삶의 질을 개선하기 위한 무언가가 필요한 상황이었습니다. 시장님도 도시 숲 조성에 대해 오래전부터 관심을 가지고 계셨고 애착도 많았던 것 같습니다. 마을정원 사업은 그와 같은 흐름에 부합하는 사업으로 보입니다. 다만, 정주의식이 약한 곳이므로 이곳에서 공동체 의식을 끌어내고 키워가는 것은 쉽지 않았을 것으로 보입니다 (안산시청 청소담당 L계장).

2007년 마을정원 조성사업을 통해 주민간 소통이 개선되었고 공동체 활동 또한 그전에 비해 활성화되었다고 생각합니다. 2006년 12월 '별자리 마을도서관'이 개관되고, 마을만들기 주민위원회가 만들어지고, 그 당시 마을정원을 어떻게 만들어갈지에 대해 상의하기 위해 매주 한 차례 정도 모임이 있었죠. 의견 조정은 쉽지 않았고 우여곡절 끝에 2007년도에 마을정원이 4곳 준공되었는데, 준공된 후는 긍정적 반응이 많았던 것 같습니다. 시민단체인 안산 YMCA 역할이 중요했고 선도적 역할을 했다고 생각합니다. 2008년 행정안전부 참 살기 좋은 마을가꾸기 대상 수상 후, 지역주민단체 간 협력적 관계 맺는 것이 더 활성화 되었던 것 같습니다. 그 계기로, 주민자치위원회와의 교류도 활발해 졌죠. (안산 석수골 작은 도서관 관장 L씨).

두 사례 모두, 어젠더 형성단계에서는 선도적인 개인 또는 집단의 노력과 공공부문의 긍정적인 기여 등의 결합측면이 중요했던 것으로 판단된다. 대구의 경우에는 1994년 서구청 주변 환경공사계획안과 1995년 경상감영공원 계획안, 1996년 경북대 병원 주변조경공사 계획안에 이미 담장허물기가 포함되어 있었고, 1998년 삼덕동 주민들(초기에는 YMCA 회원)의 담장허물기가 이어졌으므로 선도적인 개인 또는 집단의 비전이 중요했고 여기에 다시 행정기관의 기여가 결합한 것으로 보여진다. 안산의 경우에는 공동체 공간마련에서부터 사업내용의 설정에 이르기까지 시민단체의 선도적 기여 측면이 어젠더 형성단계에서 중요했던 것으로 보인다. 다만, 그와 같은 어젠더 형성을 뒤에서 밀어주고 추진력을 부여한 것은 행정기관의 기여로 판단된다. 대구의 경우에는 안산 사례와는 달리, 사업형성초기에도 선도적인 개인 또는 집단과 주민들간 모범과 친숙함이라는 측면에서 어느 정도의 사회적 근접성이 존재하고 있었고, 그것이 관련 움직임을 보다 확산시켜 갔던 것이 아닌가 짐작된다. 안산 석수골 작은 도서관 L관장에 의하면, 석수골은 "단지 경제적 이유만으로 머무는 동네인지라 처음엔 주민들 사이에 만남 자체가 부자연스러웠다"면서 "열린 공간과 각종 행사를 통해 이웃 간 말문이 열리고 소통이 되면서 공동체 의식도 싹트게 됐다"는 사실을 지적하고 있다(전북일보, 2009.7.27.)

(2) 조직단계

어젠더 형성단계에서 일반주민들이나 기존 주민조직들의 자발적 기여가 두드러지지 않았고, 이와 같은 흐름은 지역 공동체 사업의 조직화 단계에서도 유사하게 나타나고 있다. 즉, 특정한 공통 어젠더를 토대로 일반 주민들의 모임 내지 조직이 강화되어 간 것으로는 보이지 않는다. 두 사례 모두에서 선도적인 개인 또는 집단의 주도적인 노력 그리고 공공기관의 기여(예산 및 기술 지원, 성과표창 등) 등이 결합된 '민+준공공+관' 협력형 조직화 과정이 두드러진다.

조직구조상 대구시와 대구 YMCA가 집행과정에서 협조하고 있습니다. 대구사랑운동시민회의의 구성 및 집행 과정에서도 그렇습니다 (대구시 자치행정과 C팀장).

앞장서서 담장허물기 사업을 추진하고 관리해 가는 것은 시민단체가 하는 것이 바람직한 것으로 판단됩니다. 대신에, 조직화된 지원은 공공기관이 담당하는 것이 좋을 것으로 보입니다. 담장허물기가 기대와는 달리 많이 확산·진전되지 않는 것은 주민 인식의 변화가 선행되지

않기 때문으로 보입니다. 인식의 변화를 유도하기 위해 인센티브가 필요한 것으로 보이고, 그 과정에 언론의 협조도 유효할 것 같습니다 (대구시 녹지기획 K과장).

관주도 보다는 주민들 협조로 진행함으로써 참여호응도가 높았던 것 같습니다. 자발적 참여로 주민들이 소속감 같은 것을 느끼는 것 같고, 여타 기초자치단체에서 벤치마킹 위해 많이 찾는 편입니다 (안산 선부2동장 J씨).

사명감 같은 것을 가지고 있습니다. 주민들의 재능기부 같은 것을 끌어내면 좋을 듯한데, 통, 반장님들과 정기적 모임이 소통과 연계에 도움이 될 것으로 보입니다 (현 안산 선부2동 주민자치위원장 L씨).

주민들 의지도 물론 중요하지만, 예산확보가 실제 업무집행 입장에서는 중요합니다. 주민자치위원들이 사명감을 갖고 일을 하고 있으므로, 그런 부분에서 어떻게 도울 것인지를 고민하게 되더라고요 (안산 선부 2동 사업담당 L씨).

여름철에는 마을정원이 상당히 도움이 됩니다. 꽃이 피면 이쁘고 그렇죠. 꽃, 나무 심는 것은 봉사자를 활용해야 되지 않나 생각합니다. 다만, 어떻게 봉사자를 조직해야 하는지는 제대로 생각해 보지 않았던 것 같습니다. 개인적으로, 신안산대학에서 조경강의를 들은 적이 있습니다. 교육 받은 사람은 시민정원사로 활용가능한데, 이런 교육을 통해서 봉사자를 키워갈 수 있지 않을까 싶네요 (안산 선부2동 주민 K씨).

조직과정에서 두 사례 모두 '민+준공공+관'의 협력형 모델을 강조하고 있다. 밀착형 생활인프라의 성격상 주민들의 협조와 참여 그리고 행정기관의 기여가 중요한데, 그것이 저절로는 제대로 촉진되기 어렵다는 것이다. 뭔가 다른 촉매가 필요하고 그 촉매로서 시민운동단체의 중요성이 부각되는 것으로 판단된다. 이은지·최현선(2015: 90)의 지적처럼, 우리 지역사회 주민들은 상호교환관계를 잘 맺지 않고, 따라서 자발적 사회성에 토대한 협력적 상호작용을 잘 맺지 않기 때문에 특히 초기단계에서는 촉매역할을 하는 실체가 필요한 것으로 보인다.

(3) 활동단계

두 사례 모두, 활동단계에서 갈등문제가 없었던 것은 아니나 심각한 사안은 아니었던 것으로 보인다.[2] 주민참여적 상향적 의견수렴과정 및 공공부문의 인센티브 제공 형태의 간접적인 개입방식 등에 기인한 것으로 보인다. 활동단계는 그렇지 않은 경우도 있지만 대개 사회적 근접성을 형성하고 강화시켜 갔던 것으로 보인다.

2) 다만, 대구 중구 삼덕동의 경우 고층아파트 재개발 관련 도심 재개발 측과 시민운동단체 간에 심각한 갈등사안이 언급되고 있다(김은희·김경민, 2010; 전지훈 외, 2015: 103-104 재인용). 그런데, 이와 같은 갈등사안은 본 연구의 핵심주제인 '사적 도시공간의 공적이용' 상의 갈등사안으로 보기는 어렵기 때문에 본 연구에서는 핵심적 갈등사안으로 다루지 않을 것이다.

(대구) YMCA 활동이 긍정적인 측면도 있고 노력도 많이 하지만 시대적으로 좀 덜 맞는 것이 아닌가 하는 생각도 듭니다. 인형축제도 하고 그런데 실제 주민들에게 구체적으로 어떤 혜택이 돌아오는지 모르겠습니다. 행사 날 주민들을 위한 저녁(소고기 국, 떡국 등)을 제공하고 있지만, 괜히 동네만 시끄럽고 복잡하다는 주민도 있습니다. 오히려, 현재 동사무소에서 진행하고 있는 프로그램(댄스, 독서 등)을 강화해서 하는 것이 비용문제 등에서 더 낫지 않을까 하는 생각도 있습니다. 다만, 현재 동사무소에는 여유 공간이 없어 작은 도서관 등이 제대로 운영되지 못하는 문제는 있습니다 (대구 삼덕동 통회장 K씨).

골목에 담장없는 집이 나타나서 처음에 신선했지만 나의 문제로 생각하지는 않았던 것 같습니다. 그런데, 그 후 그림대회 같은 것이 열리고 집의 아이가 그린 그림이 골목에 걸리고 상도 받았다고 해서 그런지, 갑자기 골목길 전체가 우리 공간으로 다가 왔던 기억이 있습니다 (대구 삼덕동 주민 P씨).

개인주택 담장허물기의 계기는 이웃 간의 소통개선, 삭막한 도시생활 분위기 개선 등이었습니다. 전체적으로 대략 800가구 정도가 참여했고, 매년 50가구 정도씩 하고 있습니다. 전반적으로, 시민들 반응은 양호한 편입니다. 담장허물기 심의위원회의 현장실사 후 공원조성이 가능한 곳 위주로 시행하고 있는데, 현재 신청자중 1/3 정도는 심사과정에서 탈락이 되고 있습니다. 탈락이 되는 곳은 외진 골목집, 주차문제 등으로 민원이 제기되는 곳 등입니다 (대구시 자치행정과 C팀장).

주민들 설득에 애로가 없는 것은 아닙니다. 사업 참여를 중도에 그만두는 바람에 1,000만원 사업비를 반납한 경험도 있습니다. 참여를 유도하고 있지만, 주민들 참여의식이 아직 낮다고 보아야 할 것 같습니다 (구 안산 선부2동 주민자치위원장 C씨).

마을정원은 그 성격상 부정적인 측면은 거의 없죠. 처음에는 반대도 있었지만, 설득 후 작업에 들어갔고, 현재 주변 정돈도 잘되고 그렇답니다. 꽃도 같이 심고, 함께 화단 가꾸는 것은 공동체 삶에 대한 교육적인 효과가 큰 것 같습니다. 다만, 사후 관리문제가 있는 것 같네요 (안산 선부2동 주민자치위원 H씨).

반 지하집의 경우 사생활침해 문제가 있어서 사업진척에 어려움 있었답니다. 마을정원 조성 후 초기에는 예쁘고 좋다는 말이 많았는데, 돗자리 깔고 어른들이 놀고, 그 주변에 아이들이 노니까 쓰레기 관리 문제가 생겼고, 지속적인 관리가 중요합니다 (안산 선부2동 통장협의회 L씨).

동네가 상당부분 깨끗하게 바뀐 것으로 보입니다. 관리문제가 많이 언급되고 있는데, 문제는 주인이 그곳에 살지 않고 대부분 세를 주고 있는 상황에 있습니다. ... 시의 경우 양모장이 있어, 주민들 의지만 있으면 꽃과 나무들을 공급해 줄 수 있습니다. 주민들의 자율적 의식을 어떻게 하면 높일 수 있을지 그런 부분을 사실 고민하고 있습니다 (안산 선부2동 사무장 K씨).

사후관리 문제들, 특히 담배꽁초 등 쓰레기 문제가 흔히 언급되는데, 집과 집이 붙어있는 다세대 주택의 특성상 그 쓰레기 청소를 내가 해야 할 일로 잘 생각 않습니다. 모두가 나 말고 다른 누가 해야 할 일이라고 생각하기 때문에, 기본적인 청결문제가 잘 지켜지지 않는 것 같습니다 (안산 선부2동 주민 S씨).

공동체 사업이나 의견수렴 과정을 민주적 훈련과정으로 생각하지만, 사실 주민들 만나는 것이 쉽지 않습니다. 그래서 조그마한 것에서부터 출발하고자 했던 것입니다. ... 협의의 과정이란게 더디고 그렇죠. 인내심을 가지고 나아가야 한다고 생각합니다. 주민 때문에 힘들었지만 그래도 주민이 희망이라고 생각하기 때문이죠 (안산 석수골 작은 도서관 관장 L씨).

다양한 역할주체들로 인한 상호 역할인지 갈등, 도시 구조적 변화, 상호작용 경험 미비, 그리고 사후 관리문제 등이 언급되고 있다. 하지만, 전체적으로는 다양한 역할주체들 간 교류와 상호작용의 필요성, 관련 사업의 의미와 중요성, 교육효과 등의 파생적 영향 측면 등을 함축하고 있는 것으로 판단된다. 석수골 작은 도서관 L관장의 지적처럼, 공동체의 의견수렴이라는 것 자체가 쉽지 않은 상황에서, 작은 출발에서 의미를 찾고 더디더라도 한걸음씩 나아가는 것 자체가 의미있는 결과를 낳을 수 있는 실질적인 방법이 될 수 있다. 동일 맥락에서, 석수골 마을만들기 주민위원장 P씨는 “처음에 마을정원에 대해 말도 많고 중도에 번복하는 사례도 있어 그만 둘까 하는 생각도 들었다”면서 “하지만 작은 것부터 일궈나가면 뭔가 달라질 것이라는 생각에 포기하지 않았다”는 언급을 참고할 수 있다(전북일보, 2009.7.27.). 안산시 마을지원센터 사무국장 L씨 역시 “안산의 마을 만들기는 이제 시작단계로 미완성”이라며 “지원센터와 시민단체, 주민자치위원회가 마을운동의 비전을 공유하고 전문인력과 지원예산 확대를 통해 정이 흐르는 지역공동체를 세우는데 주력할 계획이다”는 것을 언급하고 있다(전북일보, 2009.7.27).

(4) 성과확산단계

두 사례 모두에서 사례 대상건수가 확대되고 있는 것은 성과확산의 증거로 판단된다. 활동단계에서 형성되고 강화된 사회적 근접성이 성과확산에 긍정적인 영향을 미친 것으로 보인다. 하지만, 형성된 사회적 근접성이 2차, 3차 사회적 근접성 강화모임이나 제도형성으로 진전된 증거는 그렇게 많지 않다. 이는 공동체 발전과정에서 사회적 근접성 강화의 정의 외부성을 약화시키는 근거로 보인다.

삼덕동 담장허물기가 전국최초이다 보니 전국적으로 견학을 많이 옵니다. 그런데 공공시설과 달리 개인주택의 경우 담장을 허물고 나니 생활상에 불편한 점들도 있습니다. 옷차림에 신경이 쓰이고 물건을 놔둘 곳이 마땅찮은 경우도 적지 않습니다 (대구 삼덕동 통회장 K씨).

여기 사람들이 이미 담장허물기 운동에 대한 관심이 없어요. 대학생들이 공부한다고 찾아오는 경우들이 있는데 특별히 해줄 이야기도 없어요. 여기 이 동네를 조금만 둘러보면 온통 원룸 건물들이 들어서고 있고 동네 한 가운데에 초고층 청아람 아파트를 쳐다보면 다 알 수가 있어요 (대구 삼덕동 주민 C씨).

처음에는 왜 담장을 허무는지 의아해 하는 주민들도 있었지만, 담장없는 이 곳이 지금 주민들의 교류의 장이 되고 있습니다. 이 곳 삼덕동은 재작년 청아람 고층아파트가 건설된 이후 사실상 담장허물기가 중단되었지만, 여기 담장 허문 집들을 찾아보는 사람들은 요즘에도 많습니다 (대구 삼덕동 주민 K씨)

YMCA 초기활동 측면을 인정하지만, 현재 삼덕동의 도시발전 구조상 개인주택 담장허물기가 잘 안어울리는 측면이 있습니다. 오래된 개인주택을 세를 많이 받을 수 있는 원룸건축으로 많이 변경하고 있는데, 원룸 건축은 구조상 담장이 없죠. ... 대구에서 원룸형 빌라가 제일 많은 곳이 중구이고, 중구에서도 삼덕동입니다 (대구 삼덕동장 K씨).

대구 담장허물기는, 전국적으로 여타 시도에서 벤치마킹 수요가 많은 편입니다. 중국 산둥성 칭다오 지아오난시 공무원 및 일본 오사카 대학원생들의 연구방문이 있었고, 2002년 남아공 세계환경정상회의시 우수사례로 발표되었고, 서울 경실련 및 부천 아젠다21 등 시민단체에서 벤치마킹했고, 심지어 고교 교과서에도 게재되었습니다. 현재는 처음부터 담장안하기 측면에 집중하고 있습니다 (대구시 자치행정과 C팀장).

사후관리 측면은, 시민교육 차원의 노력이 필요한 것으로 보입니다. 그 과정에서, 선생님들의 협조를 얻어 어린이 교육을, 특히 초등학생 교육을 하는 것이 유효할 것으로 판단됩니다. 초등학생을 교육하면 그 효과가 '거울효과'와 같이 젊은 부모들의 인식변화에도 도움이 클 것으로 보입니다. 그 교육과정에서, 시민단체, 대학, 시정부, 언론 등이 협조하면 예상외의 긍정적 효과가 가능할 것으로 기대됩니다 (대구시 녹지기획 K과장).

자치위원회는 다양한 봉사활동을 함께 수행하고 있습니다. 그 중, 동네 축제, 선부 성당과 연계한 무료급식활동, 매월 또는 격월 형태의 마을 소식지 발행, ... 책 읽는 모임. 책 읽는 아이들에게 포상하고, 그 포상금을 다시 빈곤국 아이들 도와주는 프로그램에 기부하도록 유도함으로써 아이들에게 봉사정신을 교육하고 있습니다 (구 안산 선부2동 주민자치위원장 C씨).

석수골 작은 도서관은 주민들 작은 모임에 기여하고 있는 것 같습니다. 지역 특성상 맞벌이와 교대근무가 많아 엄마들이 주민들 작은 모임에 기여하기가 쉽지 않습니다. 하지만, 엄마들이 주민들 간에 작은 모임을 만들고 키워가기 위해서는 홍보활동 등이 필요한 것 같습니다 (안산 선부2동 동네주민 P씨).

마을정원 사업이 작은 도서관 형성의 기반이 되었습니다. 하지만, '마을 만들기'를 통해 모든 도시문제가 해결되는 것이 아닌데, 주민들에게 '기대의 착각'을 갖도록 해서는 안될 것 같습니다. 10년~20년 후를 내다보고 해야 하고, 느슨함이 우리에게 필요하다고 생각합니다. '빨리 빨리' 한다고 해결될 사안이 아닌데, 너무 성과지향적으로 가면 또 다른 부작용이 생길 수 있습니다. 마을 만들기 또한 경험축적이 필요한 것 같습니다 (안산 석수골 작은 도서관 관장 L씨).

두 사례 모두에서 상당부분 성과확산패턴을 식별할 수 있다. 특히, 경험을 공유하고자 하는 타 지역의 관심과 학습 및 모방기회의 제공은 성과확산이 분명하다. 다만, 그 과정에서 대구 중구 삼덕동의 경우 입지적 특성상 초고층아파트 개발과 원룸빌라의 유행은 불가피성은 인정되지만 막 싹이 트는 공동체성의 훼손부분을 충분히 짐작할 수 있다. 더욱이, 새로운 주택형태로 인한 이질성이 높은 외지인의 대량 유입은 그와 같은 공동체성의 훼손우려를 더 확대시켰을 것으로 짐작된다. 다만, 대구 녹지기획 K과장의 언급처럼 사후관리 측면을 시민교육차원의 노력으로 진전시키고 그 과정에 언론 등을 참여시키면, 형성된 사회적 근접성의 2차적 또는 3차적 효과를 유도할 수 있을 것으로 판단된다. 다양한 지역사회 공동체 역할주체들의 협력과정과 경험이야말로, 사회적 근접성과 제도적 근접성 그리고 네트워크 형성을 위한 토대가 될 것으로 보이기 때문이다. 안산의 경우, 주민 자치위원회의 다양한 활동들은 그 결실을 지켜보아야 하겠지만 장기적으로 사회적 근접성과 제도적 근접성 그리고 네트워크를 강화해가는 기초가 될 것으로 보인다. 다만, 그 과정에서 석수골 작은 도서관 L관장의 언급처럼, 마을만들기를 통해 모든 도시문제가 해결되는 것은 아니라는 점, 성과지향적으로 갈 필요도 없다는 점, 그리고 다양한 경험축적이 필요하다는 점 등은 유의해야 할 사항으로 보인다.

3. 사회적 근접성의 영향과 그 한계

두 사례 모두 관련 사업이 시작하는 과정에서 기존에 존재하던 사회적 근접성의 영향은 두드러지지 않은 것으로 보인다. 기본적으로 두 사례 모두 어젠더 형성은 선도적인 개인 내지 집단이 주도하고 행정기관의 기여가 결합되어 이루어 진 것으로 판단된다. 안산의 경우는 특히 유동성과 익명성이 높은 다세대 주택의 특성상 기존에 존재하던 사회적 근접성의 영향은 미미하고, 선도적인 시민단체와 자가주택 소유 개인들의 동조 그리고 공공부문의 기여 등이 결합되어 어젠더 형성이 진전된 것으로 파악된다.

조직단계에서도, 어떤 공통 어젠더를 토대로 주민들이 공식적 또는 비공식적 모임을 지속하면서 주민조직이 자발적으로 구체화되어 갔던 것으로는 보이지 않는다. 오히려 두 사례 모두 선도적인 개인 또는 집단의 주도적인 노력과 행정기관의 기여 등이 결합되어 '민+준공공+관' 협력형태의 조직화 과정이 진전되어 갔던 것으로 보인다. 대구의 경우 선도적인 주민 일부의 자발적인 동조가 선행되고, 그 동조 주민들의 권유로 눈사람이 만들어지듯이 사업이 확대되는 계기가 마련된 것으로 보인다. 즉, 동네 주민들간 약한 정도의 사회적 근접성이 존재하고 있는데, 그것이 어떤 '믿을만한 계기' 또는 '가시적인 계기'가 주어지면 제한적인 범위 내에서 긍정적인 상호작용 결과로 발현된 것으로 보인다. 안산의 경우에도 시민단체의 주도적인 노력으로 어젠더 형성이 이루어지고 공공기관의 참여나 기여가 결합되어 주민의 참여가 뒤 따르는 '민+준공공+관' 협력형태의 조직화 과정이 나타났다. 대구의 경우는 안정적인 도시특성의 반영 등으로, 초기 조직화 단계에서 주민들 간 동조과정이 안산에 비해 상대적으로 용이했던 것으로 보인다.

활동단계에서는, 주민참여적 상향적 의견수렴 특성과 실행상의 기술적 어려움이 거의 없는 사업이어서 큰 무리 없이 계획에 따른 실천이 이루어졌던 것으로 보인다. 대구의 경우 도심 고층

아파트 재개발 관련 사안을 제외하면, 주민자치조직이나 시민단체 그리고 기존 주민들 간 갈등 사안은 별반 두드러지지 않았는데, 이는 담장을 허무는 당사자들의 직접적인 이해관계만 긍정 또는 부정으로 부각되지, 기타 주변 이해관계자들은 거의 예외없이 정의 외부성만 발현되기 때문으로 보인다. 조사과정에서 행정기관의 예산 지원액 절대 액에 따른 불만이나 갈등은 두드러지지 않은 것으로 보였다. 다만, 약 10년 전 김수봉 외(2006: 54-59)의 설문조사결과에 의하면, 담장허물기 운동의 활성화 방안으로서 '재정적 지원확대'가 32.5%, '사후유지 및 관리의 지원'이 15.8% 여서, 예산관련 사안이 48.3%로 매우 중요한 것으로 인식되고 있었다. 실제 최근 면담과정에서도 사후관리상의 문제점들이 불평사안으로 언급되고 있는 것을 보면, 한편으로 추후관리 재원의 확보 그리고 또 다른 한편으로는 비용부담 방식의 적절성 측면에 대한 주민 계도 내지 교육 등의 노력이 필요할 것으로 판단된다.

안산의 경우는 애초에 커뮤니케이션 문제로 마을정원 사업을 개인 정원 형태를 만들어주는 것으로 오해해서 해당 주민들이 공적이용 방식에 이의를 제기하고 사업거부를 주장한 경우가 있었다. 홍보 및 계도를 통해서 불필요한 갈등을 줄이고 사업참여를 설득한 경우로서 시민단체와 자치단체의 중재노력이 작동한 영역이다. 두 사례 모두, 활동과정을 통해서 직·간접 이해관계자들 간의 사회적 근접성이 강화된 것은 심층면담 조사에서 상당부분 드러난다. 대구의 경우, '빗ᄉᆞ르 미술관', '마고재', '꾸러기 환경그림대회' 등은 2차적 근접성 강화모임으로 볼 수 있다. 그리고 '대구사랑운동시민회의'의 분과활동으로 담장허물기 사업이 제도화된 것도, 제한적이지만 관련 사회적 근접성이 제도적 근접성으로 진전되는 징표로 볼 수 있다. 다만, 대구의 경우도 2차적인 사회적 근접성 강화 모임이 모두 시민단체 주도로 진전된 것이므로 순수하게 주민들 간 형성된 사회적 근접성이 2차적 근접성 강화효과로 귀결된 것으로 추론하기에는 무리가 있다. 안산의 경우는 특히 주민들의 유동성과 이질성이 높고 동네 자체의 안정성도 낮아서 그런지, 조직화된 2차 또는 3차 근접성 강화 움직임이 두드러지지 않았다. 아주 제한적인 범위 내에서 마을정원 가꾸기 사업과정 중 조성된 작은 도서관을 이용한 주민취미 동호회 그리고 주민자치위원회 주도로 진행되는 다양한 봉사활동 등이 의미 있는 수준으로 보였다.

성과확산단계에서는, 두 사례 모두 사례건수의 추세분석 상 성과확산이 상당한 폭으로 진전된 것은 분명하다. 특히, 대구의 경우 담장허물기 사업이 시범지구에 한정되지 않고 시 전역에 걸쳐서 장기간에 걸쳐 진전되고 있고 타 시도에서도 모방 추진되고 있는 것은 성과확산의 분명한 결과로 판단된다.

Ⅳ. 정책적 함의

관련 사업의 지속성과 효과성 제고 측면에서, 이해관계자들의 자발적 사회성이 중요하지만, 두 사례 모두 사실상 행정기관의 기여 측면이 동시에 중요했던 것으로 보인다. 결과적으로, '민+준공공+관' 거버넌스 형성이 중요하고, 그 상대적인 비중은 개별적 상황별로 그리고 사업의 진전과정에서 변화된 것으로 보인다. 두 사례 모두에서 연쇄적·협력적 상호작용 측면은 그렇게 두

드러지지 않았다. 이와 같은 결과는 동네 공동체의 유기적 자생력이 미약하기 때문일 것이다. 본 연구의 정책적 함의를 사회적 근접성 관련 지역 공동체 사업에 있어서의 조직 구조적, 실행 관계적, 그리고 성과 확산적 차원에서 제시하면 다음과 같다.

1. 조직 구조적 차원

두 사례 분석결과 분명한 것은 기존의 사회적 근접성이 생활밀착형 공공공간 조성을 시작하게 된 핵심요인은 아니라는 점이다. 대구시 중구 삼덕동의 경우, 한 대학교수의 선도적인 제안과 한 시민운동가의 적극적 실천이 대구 담장 허물기 운동의 중요한 시발요인이 되었다. 안산 석수골의 경우 안산의제 21과 안산 YMCA 등의 노력으로 2006년 12월 별자리 마을도서관이 만들어지고, 주민들이 자연스럽게 대화할 수 있는 장소가 마련된다. 즉, 시민단체의 선도적인 노력으로 지역사회 공통사안을 논의할 수 있는 물리적·사회적 여건이 조성되고, 토지공사 초록사회위원회로부터 6,000만원을 지원받음으로써 한양대 건축학부 공간분석연구실의 석수골 주거환경개선 연구용역과 컨설팅을 받을 수 있게 되고, 마을도서관을 거점으로 시민단체 전문가와 마을만들기 주민위원회 등이 함께 고심해서 마을정원 조성사업을 구상하게 된다. Ostrom and Ahn(2007)의 모형과 달리, 관련 사례들에서의 집합적 행위는 사회적 근접성을 토대로 해서 시발되는 것이 아니라 다른 상황적 요인과 인센티브 등이 결합해서 집합적 행위가 시발되고, 그 시발된 집합적 행위가 실제적인 이행과 확산을 해가는 과정에서 사회적 근접성이 의미있는 역할을 하게 된 것으로 보인다.

다시 말하면, 특정 개인의 비전과 노력, 상황적 요인, 행·재정적 인센티브 등에 의해 집합적 행위가 시발되면, 그 집합적 행위의 결실을 결정하는 데에 사회적 근접성이 중요하다는 것이다. 따라서 생활밀착형 공공공간 조성과정에서 단순히 주민 주도형(민간주도형) 보다는 시발은 시민단체와 민간부문이 공동으로 주도하고 그 이행과정은 민간부문, 비영리 시민단체, 그리고 공공기관 등이 주도하는 '민+준공공+관' 주도 형태가 실효적인 추진방식으로 판단된다. 생활밀착형 공공공간의 조성, 활용, 확산은 기본적으로 사회적 규범에 토대하고 있는 것이므로 시장규칙에 의존하고 있는 기존의 도시개발방식에 비해 훨씬 적은 비용으로 높은 기대효과가 예상되고, 더욱이 기존 도시개발 제도적 틀의 범위 내에서 거의 충돌없이 진척될 수 있는 것이므로 조성방식상의 자율성과 운영상의 공공성이 전제되면 적극적으로 추진해갈 필요가 있다. 다만, 생활밀착형 공공공간의 조성, 활용, 확산은 기본적으로 해당 지역사회 구성주체들의 행태변화를 전제하는 것이므로 지속적인 관련 정보의 축적 및 교육, 홍보 등이 수반될 필요가 있다. 그 과정에서 CCTV같은 기술적 장치의 필요성과 관리능력 등이 요구되면 적극적으로 수용하는 수용역량 등이 중재 내지 조정과정에서 중요할 것으로 보인다.

2. 실행 관계적 차원

생활밀착형 공공공간은 조성자체 보다 실효적인 운영 및 관리 그리고 자생적 확산메커니즘의 형성 측면이 훨씬 더 중요하다. 이것은 D. Ariely가 지적한 것처럼, 사회적 규범이 지배하는 영

역이지 시장규칙이 지배적인 영역이 아니기 때문이다. 더욱이, 사회적 규범과 시장규칙이 충돌할 경우 사회적 규범이 밀리게 되고, 한번 시장규칙에 의해 훼손된 사회적 규범은 다시 작동하기가 어렵기 때문이다(애리얼리, 2008: 113-134). 결과적으로, 조성과정에서 특히 관련 지역사회 프로그램이 시발되는 시점에서 최소한의 공공부문의 지원을 기반으로 관련 지역사회 성원들의 준통합적 자발성에 의해 프로그램이 추진되는 것이 바람직하다. 준통합적 자발성은 자발적인 추진형태로 프로그램이 진전되지만 실질적으로 관련 프로그램이 추진될 수 있는 최소한의 여건은 사전적으로 형성되어 있음을 전제한다. 다양한 지역사회 참여주체가 지역사회 필요성을 전제로 관련 프로그램을 추진함으로 당연히 상향적 접근방식을 취하게 된다. 다양한 조성방식이 가능한 것처럼 다양한 운영 및 관리 방식과 결과가 가능하기 때문에, 지역사회 단위에서의 새로운 방식과 형태를 열어가고 주도할 수 있는 유연하면서도 적극적인 참여주체들이 필요하다.

대구의 경우 사업 실행관계의 지속성과 정당성 확보 등을 위해서 1999년부터 '대구사랑운동시민회의'라는 '민+준공공+관' 협력거버넌스를 통해서 관련 사업을 실천하고 있다. 담장허물기 사업을 위해서 대구사랑운동시민회의가 결성된 것은 아니지만, 대구사랑운동시민회의의 주요 기획사업 중의 하나로 담장허물기 사업이 포함되어 있다. 개인주택 뿐만 아니라 상업시설, 종교·보육·복지시설 등의 담장허물기 사업을 포괄하고 있으며, 관련 신청이 접수되면 현장 방문조사, 자문위원회 개최 및 시비지원시설 선정(2개소 이상 인접하거나 특정 지역에서 단체로 신청할 경우 우선 선정), 담장철거 및 조경작업(향후 5년간 담장미설치 약정서 징구 및 담장철거 그리고 조경작업 실시), 그리고 인센티브(시비 지원시설로 선정시 일정금액 내 조경시공, 담장철거시 발생하는 일반쓰레기 무상매립조치, 조경 무료설계 및 원가시공)를 부여한다('대구사랑운동시민회의' 홈페이지, 2015.10.1). 안산시의 경우 안산의제21과 안산YMCA 등의 선도적인 노력으로 '별자리 마을도서관'이 개관되고 주민공동체가 형성되는 주요 계기가 만들어졌다. 주민 공동체 사업으로 큰 재원이 필요치 않은 마을정원 조성사업이 구상되고, 토지공사 초록사회위원회로부터 최소한의 씨앗 자금지원을 받음으로써 사업이 실질적으로 추진되게 된다. 작은 시작이었지만, 제2회 행정자치부 주최 '2008 참 살기좋은 마을가꾸기' 전국 콘테스트에서 대상을 수상함으로써 '정을 나눌 수 있는 마을 만들기'라는 수레바퀴가 보다 확실하게 굴러가게 된 것으로 판단된다. 즉, 시민운동단체들의 의식적 노력이 작은 씨앗을 척박한 대지에 뿌리게 되고, 그 열매가 또 다른 씨앗이 되어 뿌려지기 시작한 것이다.

대구 중구 삼덕동의 지역문화 공간으로서 '빗ㅅㄹ미술관', '마고재' 등과 그와 같은 복합문화공간 등에서 진행되는 삼덕동 인형마임축제, 꾸러기 그림대회 등은 대구 YMCA등의 지원을 받았지만 기본적으로 '담장허물기'라는 새로운 주민 공동체 운동의 파생적 활동형태로 파악할 수 있다(전지훈 외, 2015: 102-104). 다만, 대구 중구 삼덕동의 경우 대도시 도심이라는 입지적 특성 때문에 특히 지난 5년 사이에 진전된 대규모 도시개발 형태의 고층아파트의 개발과 원룸건축의 바람을 막을 수는 없었던 것으로 보인다. 현재 시점에서 삼덕동을 둘러보면 2013년 4월에 준공된 35층 고층아파트가 동네 한 가운데 새롭게 들어서 있고 주변에 다수의 원룸건축 등이 연이어 건축되어 있는 것을 지켜볼 수 있다. 결과적으로, 고층아파트와 원룸건축물이 다수 들어섬으로써 기존의 담장 허물기 운동은 그 추진동력을 물리적 측면, 심리적 측면, 사회적 측면 등에서 상

당부분 상실하게 된 것으로 보인다.

안산 석수골은 주민들의 소득수준, 자가주택 비율, 외국인 노동자 비율면 등에서 상당히 열악한 지역이다. 처음 4곳으로 시작된 '마을정원'이 주민들 뿐만 아니라 중앙행정기관, 언론 등에서 주목함에 따라, 이는 다시 해당 지방행정기관 뿐만 아니라 주민자치위원들의 새로운 인식전환의 계기가 된 것으로 보인다. 작은 마을도서관을 통해 마을정원 조성 및 관리 관련 자연스러운 논의의 장이 마련되고, 더 나아가 일부이지만 젊은 주부들의 취미활동의 공간이 마련된 것으로 보인다. 범죄학자 R. J. Sampson의 연구결과에 의하면, 주민들 사이에 교제 네트워크가 드물고 익명성이 두드러지는 곳, 공공장소의 통제 약화와 아무 지도도 받지 않는 10대의 또래 집단이 많은 곳, 단체의 기반이 취약하고 지역 활동에서 사회적 참여가 낮은 특징을 보이는 지역 공동체들은 범죄와 폭력의 증가라는 위험에 직면하게 된다고 한다(퍼트넘, 2009: 507).

안산사례의 경우는 급속한 도시화에 따른 주택공급부족 과정 속에서 기반시설을 제대로 갖추지 못한 상태로 다세대·다가구 주택형태가 고밀도로 급조된 형태에 해당한다. 이 같은 저층주거지에는 물리적 쇠퇴와 함께 사회적 약자에 속하는 저소득층이 많이 기거하고 있다. 따라서 사회·경제적 쇠퇴도 함께 겪고 있어 삶의 질적 수준을 제고할 수 있는 생활밀착형 생활인프라 공급의 필요성이 여타 지역에 비해 더 높은 곳으로 볼 수 있다(배웅규, 2013: 41).

3. 성과 확산적 차원

대구의 담장 허물기 운동은 정작 시발이 되었던 중구 삼덕동의 개별 주택단위에서는 최근 더 이상 진전되지 않고 있다. 하지만, 중구 삼덕동의 담장 허물기 운동은 적어도 세 가지 측면에서 긍정적인 성과확산 흐름을 읽어 볼 수 있을 것으로 보인다. 우선, 중구 삼덕동의 담장 허물기를 통한 마을 공동체 형성노력은 대구의 여타 구에 긍정적 영향을 미쳐 <표 1>에 잘 나타나듯이 담장 허물기 사업이 계속적으로 확산되고 있다. 둘째, 면담조사 결과와 현장조사에서 확연하게 드러나듯이, '담장허물기'의 파생적 효과가 다른 형태로 표출되고 있다. 담장허물기를 통해 주민들 간 형성된 유대감과 상호교류의 공동체성은 전지훈 외(2015: 102-104)의 언급처럼 지역의 다양한 창의적 공간을 형성하고 가꾸어 나가는 계기를 마련한다. '빗ㅅㄹ미술관'과 '마고재' 그리고 아이들을 위한 다양한 공동체 활동들이 전형적인 예에 속한다. 기타 골목길이 매우 깔끔하게 정돈되어 있고 청결하게 관리되는 것 역시 지역주민들의 자율성 의식과 자발적인 협조에 근거하고 있는 것이다. 셋째, 대구 지역 내의 한 구역 안에서 시작되었던 운동이 대구 지역을 벗어난 다양한 자치단체의 벤치마킹 자료로 활용되고 여타 관련 운동의 준거자료로 활용되고 있는 것이다. 심지어 대구시 자치행정과 내부 자료에 의하면, 외국인들이 찾아와서 학습하는 자료로도 활동되고 있다. 명백한 성과확산의 근거이다.

안산의 '마을정원' 역시 관련 자료 검토, 현장답사와 면담조사결과에 의하면, 17곳의 가시적 결실 후에 현재 추가적 마을정원 사업은 다소 부진한 것이 사실이다. 하지만, 이 경우 역시 적어도 세 가지 측면에서 긍정적인 성과확산 움직임을 포착할 수 있다. 우선, 연구자의 현장답사결과 마을정원 사업의 대외적인 인정에 근거하여 주민자치조직인 주민자치위원회가 상당부분 활성화

되어 있다는 점이다. 평균 가구소득, 자가 주택 비율, 외국인 노동자 비율 등 여러 측면에서 여타 지역에 비해 상당히 열악한 곳임에도 불구하고, 주민 자치위원회 주도로 마을정원 꾸미기를 넘어서 학교 등 공공기관의 담장허물기 운동으로 진전되고 있다. 뿐만 아니라, 관련 관리문제에 대해 학교장, 경찰서장 등과 협의를 주도할 만큼 주민자치위원회 활동이 활발하다. 여타 다른 마을 가꾸기 프로그램을 고안해서 실천하고 있는 것도 동일 맥락에서 파악할 수 있다. 최근 자치위원회장이 연임 후 임기만료로 교체되었는데, 신·구 회장 모두 장년층 위원으로서 업무에 상당한 열의를 보이고 있는 것을 직접 면담결과 충분히 느낄 수 있었다. 둘째, 마을정원 사업은 최소한의 예산으로 저소득층 밀집 주거지의 생활밀착형 인프라 개발사업으로 알려짐에 따라, 전국 여러 지방자치단체에서 견학대상으로 삼고 방문학습을 하고 있다는 점이다. 긍정적인 성과확산의 예임에 분명하다. 셋째, 마을정원 가꾸기 사업관련 조성된 별자리 도서관을 활용해서, 제한된 범위에서 2차적 주민동호회 움직임이 음악동우회 형태 등으로 나타나고 있는 점이다. 지역 공동체의 가장 핵심적 실체로 부각될 수 있는 젊은 주부들이 악기연주 등을 위해 소모임을 결성하고 주간시간에 별자리 도서관 일부 공간에서 정기적 연습 등 활동 중이다.

담장허물기나 마을정원 조성 등의 생활밀착형 공공공간 조성은 특정한 지역사회 공간에서 나타나는 것이다. 대상지의 특성상 조성 및 관리주체가 애매해지기 쉽고, 이용과정에서 갈등이 발생할 소지가 있으며, 분쟁시 현 제도적 틀 안에서 대처하기가 쉽지 않을 수 있다. 대구시 녹지기획 K과장의 지적처럼, 지역사회의 대표적 구성실체들인 주민, 준공공기관, 교육기관, 지방자치단체 등이 함께 생활공간 속에서의 협력적 거버넌스를 형성해 가야 할 것이다.

Ⅴ. 맺음말

사적 도시공간의 공적 이용성 확대는 시의적절하고, 재원부담이 거의 없으며, 개발·이용 과정에서 시민들의 행태까지 바람직한 형태로 변화가능하다는 측면에서 스마트 도시재생전략으로 규정할 수 있다. 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 생산중심 인프라와 생활 인프라를 조화롭게 발전시켜가는 과정에서, 지방자치단체의 재원부담이 상대적으로 낮은 사적 도시공간의 공적 이용성을 확대시켜 갈 필요성이 있다. 그리고 이와 같은 방안은 도시재생 과정에서 새로운 관점 및 발상전환 흐름과도 부합한다. 즉, 정부가 2013년 6월 4일 '도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법'을 제정하고, 쇠퇴하고 있는 도시지역의 경제·사회·문화 등 종합적 재생을 체계적으로 지원하기 위한 노력과도 일치한다.

둘째, 국내 도시들은 고령화, 핵가족화와 1인 가구 증가추세 속에서, 지역사회 공동체 의식의 상실과 소통문제를 겪고 있는 것으로 알려져 있다. 이와 같은 맥락에서, 생활 인프라의 확충을 통해서 주민들의 안정감과 귀속감 그리고 사회적 욕구를 충족시켜갈 필요가 있다. 본 연구에서는 사적 도시공간의 공적이용 관련 어젠더 형성과 조직화 자체가 선도적인 개인 내지 집단의 주도적인 노력에 상당부분 기인한 것으로 보인다. 즉, 지역사회 공통이슈에 대한 공통인지에 따른 집합적 어젠더 형성과 조직화라기 보다는, 공통이슈에 대한 선도적인 개인 또는 집단의 인지가

선행되고, 그 활동과 성과확산 단계에서 사회적 근접성이 긍정적 영향을 미친 것으로 보인다.

셋째, 두 사례 모두 일반 주민들의 자발적 사회성의 발현보다는 선도적인 개인과 집단의 존재, 가시적인 결과의 시현, 그리고 공공부문의 기여 등이 어우러져서 사업이 시발되고 촉진되어 나갔다. 따라서 사적 도시공간의 공적이용 형태의 시발은 선도적인 개인 또는 집단이 주도하고, 그 이행과정은 주민, 준공공기관, 그리고 관 등이 사회적 신뢰를 토대로 협력하는 '민+준공공+관' 협력형 거버넌스 구조가 적합한 것으로 보인다.

넷째, 생활밀착형 공공공간의 활용 및 확산은 기본적으로 해당 지역사회 구성원들의 행태변화를 전제하는 것이다. 활동단계에서 갈등문제는 심각한 사안은 아니나, 그 갈등의 완화 내지 해소를 위한 홍보와 교육 등의 중재 내지 조정노력은 의미있는 것으로 나타났다. 따라서 지속적인 관련 정보의 축적 및 교육, 홍보 등이 강화될 필요가 있다. 그 과정에서 CCTV 등의 기술적 장치의 필요성이나 사후관리가 필요하면 적극적 수용과 지속적이고 신속한 관리가 필요할 것으로 판단된다.

다섯째, 사적 도시공간의 공적이용성을 통해 주민들 간 만남의 기회가 만들어지고 일상적인 인사를 나누는 것도 중요하지만, 보다 중요한 것은 피상적인 상호관계 개선에서 특정 목적(예, 음악, 축구 등)을 공유한 친밀한 사회관계 개선으로 나아가는 것이다. 그래서 궁극적으로 지역사회 공통사안에 대해 서로 협력하고 발전방안을 도출하는 사회적 근접성의 강화로 나아가는 것이다. 성과확산이 여러 측면에서 나타나고 있으므로 좀 더 장기적인 시각에서 그 진전과정을 살펴볼 필요가 있을 것으로 보인다.

최근 서점이나 카페, 백화점, 갤러리 등에서 일과 여가를 동시에 즐기려는 새로운 문화소비형태가 나타나고 있다. 이와 같은 시설들은 수익성 추구를 목적으로 하는 것들이지만, 현대인의 문화소비성향을 반영하고 있고 삶의 질 제고에서 중요한 기여를 수행할 것으로 예상되므로 공공정책 차원에서 새로운 조명이 필요할 것으로 판단된다(김효정, 2013: 19-22).

참고문헌

「경남일보」. (2013). 주민이 참여해야 마을이 산다: 마을 만들기 원조 대구 삼덕동. 10.17: http://gnnews.co.kr/news/view.html?section=111&category=200&item=&no=186711

구자훈. (2010). 도시설계적 관점에서 본 공공디자인 정책의 평가. 「건축」, 54(5): 52-56.

김수봉. (2004). 한국의 공동체 도시환경 개선사업 평가: 대구 광역시 담장 허물기 사업을 사례로. 「한국환경과학회지」, 13(10): 863-870.

김수봉·정응호·이승지. (2006). 대구광역시 담장 허물기 운동의 정체성과 나아갈 방향. 「한국주거학회논문집」, 17(3): 51-60.

김은희·김경민. (2010). 「그들이 허문 것이 담장 뿐이었을까」. 서울: 한울.

김효정. (2013). 생활밀착형 문화 여가시설 확충. 「국토」, 8: 15-22.

「대구사랑운동시민회의 홈페이지」. (2015). 담장허물기 참여시설접수. 10.1. http://www.daegulove.or.kr/bbs/board.php?bo_table=notice&wr_id=120

「매일신문」. (2013). 1998년 삼덕동 가정집 담장 허물기 첫 발. 7.5: http://www.imail.com/sub_news/news_print.php?news_id=33498&yy=2013

박재길. (2013). 생활밀착형 인프라 공급이 필요한 시대. 「국토」, 8: 2-3.

박종화. (2015). 사회적 자본의 분포 불균등성: 처방적 정책논리의 탐색. 「한국행정논집」, 27(1): 1-22.

배웅규. (2013). 도시와 농촌이 융합하는 재생시대의 생활인프라 확충과제. 「국토」, 8: 37-47.

애리얼리, 댄. (2008). 「상식밖의 경제학」(장석훈 역, Predictably Irrational by D. Ariely, 2008). 서울: 청림출판.

이권희·박종화. (2015). 역사문화 콘텐츠의 활용이 도시민의 사회적 자본 형성에 미치는 영향: 대구 역사문화 콘텐츠 활용의 경험. 「국토연구」, 86: 59-75.

이규선·성순아·황희연. (2012). 청주시 사직2동 마을만들기 단계별 특성연구: 추진사업 및 참여주체를 중심으로. 「국토계획」, 47(4): 145-157.

이상민. (2013). 참여중심의 생활밀착형 공공공간 확충. 「국토」, 8: 48-54.

이소영. (2011). 지역커뮤니티 활성화를 위한 공공디자인 추진방안. 「창조적 지역발전전략」. 한국지방행정연구원. 221-341.

이영아. (2013). 사회적 약자를 위한 생활인프라 공급과제. 「국토」, 8: 29-36.

이원훈·이창수. (2007). 미래지향적인 커뮤니티 시설유형 설정에 관한 연구. 「국토계획」, 42(4): 95-113.

이은지·최현선. (2015). 도시 커뮤니티 형성 과정의 탐색: 서울시 서대문구 마을공동체 만들기 사례를 중심으로. 「국토연구」, 84: 75-94.

이재완. (2014). 서울시 마을 공동체 사업의 주민참여 결정요인에 관한 연구: 정책인지도를 중심으로. 「지방정부연구」, 17(4): 409-437.

임도빈. (2009). 질적 연구방법의 내용과 적용전략. 「정부학 연구」, 15(1): 155-187.

조판기. (2013). 생활인프라 공급실태와 정책과제. 「국토」, 8: 6-14.

「전북일보」. (2009). 마을 도서관 통해 공동체 첫걸음. 7.27: http://umz.kr/0L9Jn

전지훈·최문형·정문기. (2015). 지역의 공동체활동과 문화 및 지역발전과의 관계에 대한 연구: 코인스트리트, 나가하마, 삼덕동의 사례를 중심으로. 「한국행정논집」, 27(1): 87-114.

퍼트넘, 로버트 D. (2013). 「나홀로 볼링 - 사회적 커뮤니티의 붕괴와 소생 (정승현 역, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* by R. D. Putnam, 2000)」. 서울: 페이퍼로드.

Boschma, R. A. (2005). Proximity and Innovation: A Critical Assessment. *Regional Studies,* 39(1):61-74.

Boschma, R. and Frenken, K. (2010). The spatial evolution of innovation networks: a proximity perspective. In R. Boschma and R.Martin (eds.) *The Handbook of Evolutionary Economic Geography*, 120-135. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Coleman, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 94: s95-s120.

Hyman, J. B. (2002). Exploring social capital and civic engagement to create a framework for community building. *Applied Development Science*, 6(4): 196-202.

Jacobs, J. (1961). *The death and life of Great American Cities*. NY: Random House.

James, C., Kim, F., and Jerry, R. Jr. (1989). Community Development. In C. James and R. Jerry, Jr. (ed.) *Community Development in Perspective*. Ames: Iowa State University Press.

Knoke, D. (1990). *Political Networks: The Structural Perspective*. NY: Cambridge University Press.

Levy, J. M. (2003). *Contemporary Urban Planning*. 6th ed. NJ: Prentice Hall.

North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. NY: Cambridge University Press.

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. NY: Cambridge University Press.

Ostrom, E. and Ahn, T. K. (2007). The Meaning of Social Capital and Its Link to Collective Action. *Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. W07-19. 1-34. Bloomington, IN: Indiana University.

Singh, S. M. (2003). *Neighborhood Strengthening through Community Building*. Comm-ORG Papers. http://Comm-org.wisc.edu/papers.htm.

Torre, A. and Gilly, J. P. (2000). On the analytical dimension of proximity dynamics. *Regional Studies*, 34: 169-180.

Uzzi, B. (1997). Social structure and competition in interfirm networks: the paradox of embeddedness. *Administrative Science Quarterly,* 42: 36-67.

박종화(朴鍾和): 럿거스대(Rutgers U.)에서 PhD(도시 계획 및 정책개발학)를 취득하고, 1990년부터 경북대학교 행정학부 교수로 재직하고 있다. 주요 연구분야는 도시행정과 지역개발 과정에서 사회적 자본의 적용성이다(hwapark@knu.ac.kr).

〈논문접수일: 2016. 01. 18 / 심사개시일: 2016. 01. 27 / 심사완료일: 2016. 02. 16〉

Abstract

The Impact of Social Proximity on the Public Use of Privately Owned Urban Spaces: The Experiences of 'Daegu Wall Removal Project' and 'Ansan Mini Garden Project'

Park, Jong Hwa

The purpose of this study is to analyze the impact of social proximity on the public use of privately owned urban spaces. In the processes of urban regeneration, we need to focus upon the expansion of living infrastructures for the improvement of life quality. However, local governments have very limited financial resources, and there are practical obstacles for local governments to expand big programs and facilities of living infrastructures. If possible, it is thus required for the improvement of life quality to expand living infrastructures by the public use of privately owned urban spaces which do not require much financial burden. In the same context, this study tries to illustrate the impact of social proximity on the public use of privately owned urban spaces through the experiences of 'Daegu Wall Removal Project' and 'Ansan Mini Garden Project' by the literature review and interview surveys. Particularly, this study tries to examine the impact of social proximity by the stages of agenda formation, organization, implementation, and performance diffusion. A 'private + quasi-public + public' cooperative type combined by the guidance of leading individuals or groups and administrative agencies' services was noticeable in the stages of agenda formation and organization of the two cases. Conflict issues were not serious in the stage of implementation. Nevertheless, this research showed the significance of the mediative or coordinative efforts for the easing or resolving of conflicts through PR or resident education to a certain degree. Even though there were also some evidences of performance diffusion in various dimensions, they need to be examined with a long-term perspective. Finally, this study suggested the policy implications by the dimensions of organization structure, implementation relation, and performance diffusion in relation to the stages of analysis.

Key words: urban regeneration, living infrastructure, social capital, wall removal, mini garden