

# 적극적 주민참여를 통한 전통문화시설 복원 성공요인 분석

## - 전주천 섯다리 놓기 사업을 중심으로 -

김상욱\* · 김길중\*\*

\*원광대학교 생명자원과학대학 환경조경학과 · \*\*전주 섯다리 만들기 시민모임

## Success Factors of the Supdari(A Wooden Bridge) Restoration in Jeonju-River through Citizens' Initiative

Kim, Sang-Wook\* · Kim, Gil-Joong\*\*

\*Dept. of Environmental Landscape Architecture, Wonkwang University

\*\*Jeonju Supdari Citizen Alliance

### ABSTRACT

This paper aims to analyze success factors for the construction of Supdari(a traditional wooden bridge to connect small streams temporarily), which is a citizens' initiative project to revitalize local community in Jeonju-River, Jeonju City. Recently Supdari has been restored for the use of belongings in local festivals. But Jeonju-River Supdari was designed and built to unite local citizens and connect river-divided villages. This project shows how investing social capital like Supdari makes the community vitalize through citizen's active participation.

As a citizen leading project, there were several critical factors for success. At first, there were some noticeable ways to encourage local citizen's participation in online and offline. In the online, the Supdari internet cafe introduced what is a Supdari, how to make it and where we build using various media of UCCs and photos. In the offline, the small scaled model of Supdari was made and exhibited in the entrance of the village and related several seminars were hosted to discuss how to construct Supdari with citizens, local assembly men and public officials together. The Second is the movement to restore traditional and cultural resources for the community recovery triggered the supports from local councils and many civic groups. Civic groups supported ecological and structural expertise to guarantee environment friendly and stable construction. And local councils mediated citizen's and administrative office's opinions. The third is flexible administrative management to help citizen's ideas to be realized. Officials extended setting period of Supdari on the condition with the civic-control safety management.

*Key Words : Supdari, Citizens' Initiative, Traditional Community Resources, Social Capital*

### 국문초록

본 연구는 전주천 지역주민들의 주도적 참여를 통해 도시 내 하천에 섯다리라는 전통문화 시설물을 조성한 사례를 다루고 있다. 섯다리란 섯나무를 엮어서 만든 다리로 추수철에 만들어 이듬해 홍수에 떠내려 보내는 자연다리를 말한다. 본 연구에서는 주민권력단계인 주민통제, 권한위임, 파트너십형성을 의사결정에서 주민이 주도권을 행사할 수 있는 적극적 주민참여사업의 성공단계라 전제하였다. 소공원의 조성 등에 소극적 주민참여기법을 도입한 기존의 사례와 달리 섯다리 사업은 사업의 제안, 사업화 준비, 개발계획 협의, 섯다리 놓기(계획 · 설계 · 시공),

“이 논문은 2008학년도 원광대학교 교내학술연구비 지원에 의하여 연구되었음”

\* **Corresponding Author** : Kim, Sang-Wook, Dept. of Environmental Landscape Architecture, Wonkwang University, Jeonbuk 570-749, South Korea. Phone : +82-63-850-6827, E-mail : laughi@wku.ac.kr

철거, 보관, 재설치 및 안전관리의 모든 과정이 주민들의 자율적 통제에 의해 추진된, 실질적인 주민참여가 실현된 사업이라 할 수 있다. 지역의 전통문화 자원인 쉼다리의 복원은 유역공동체를 묶는 사회적 자본으로서의 역할을 통해 하천 양안의 지역주민들이 화합할 수 있는 매개를 제공하였으며, 전주시민들에게는 문화적 랜드마크 및 전통문화 체험의 장으로서의 역할을 수행하고, 전주친 생태자원 관찰용 데크의 역할 또한 수행하고 있다. 쉼다리 복원 사업의 운영상 성공요인을 정리해보면, 첫째, 엘리트 중심의 주민 참여가 아닌 일반 주민의 자발적 참여를 위한 다양한 소통의 장을 마련하였는데, 쉼다리 시민모임, 온라인 카페 개설, 동영상 UCC 제작, 쉼다리 모형 전시 및 다양한 축제프로그램 기획 등이 그 예라 할 것이다. 둘째, 시민모임을 중심으로 행정당국, 지방의회, 시민단체 및 전문가들의 역할과 책임이 명료하였다. 셋째, 지역의 역사문화시설의 복원을 통한 공동체 의식 회복이라는 차원에서 사업을 추진함으로써, 영향력 있는 정치지도자 및 관련 전문가 등의 적극적 지지를 이끌어 낼 수 있었다. 특히 지방의회의 적극적 중재로 하천점용허가 및 축제 예산지원의 성과를 얻어낼 수 있었다. 넷째, 행정조직의 공개적이며, 수평적인 행정지원 또한 큰 역할을 하였는데, 예를 들자면 안전성을 담보로 한 유연한 행정력 발휘로 우기를 제외한 시기에는 쉼다리를 상시적으로 설치할 수 있도록 하고 있다.

주제어 : 쉼다리, 적극적 주민참여, 전통문화시설 복원, 지역(유역)공동체 회복, 성공요인

## I. 서론

### 1. 연구의 배경 및 목적

10여 년 전부터 생활자인 주민들의 참여의식이 높아지면서 주민발의의 생활환경 개선 사례가 증가해 오고 있다. 본 연구는 지역주민들의 주도적 참여를 통해 도시 내 하천에 쉼다리를<sup>1)</sup> 조성한 사례를 다루고 있다. 전주친 쉼다리 놓기는 단지 하천으로 인해 단절된 두 지역을 잇는 통행을 위한 수단을 제공한다는 차원이 아니라, 주민들 스스로가 쉼다리 복원을 위한 조직을 구성하고[‘전주 쉼다리 만들기 시민모임’(이하 시민모임)], 지역 내에 생태적인 환경설계를 통하여 전통문화의 랜드마크를 만들어 보자는 차원에서 제안하고 추진한 주민운동의 본보기라 할 수 있다. 다리란 하천을 통해 단절된 물리적 환경과, 문화적 이질성을 소통시키는 중요한 매개체이다. 근대 사회에서 존재했던 쉼다리는 이웃마을과 이웃마을의 주민들이 필요와 요구에 기초하여 두 마을 주민들의 힘과 노력을 통해 만들어 활용하고 관리하는 지역 및 유역공동체 사회의 전통적 산물이라 할 수 있으며, 2008년인 현대에 이를 부활시킴으로써<sup>2)</sup>, 생태하천으로서 전주친이 갖는 생태적 건강성을 담보하고 하천 양안을 잇는 지역공동체를 형성하고 활성화시키는 구실을 마련하고자 하였다. 전주친 쉼다리 놓기 사업(이하 쉼다리 사업)은 기존의 환경설계에서 이루어지던 명목적 주민 참여 사업이 아닌 적극적 주민참여 사업이라는 매우 상징적인 의미를 지니고 있다. 이에 본 연구의 목적은 쉼다리 사업을 전통문화 자원의 복원을 통해 지역공동체를 회복하고자 하는 모범사례로 가정하고, 시민발의, 파트너십 형성 및 사업화(쉼다리 놓기, 유지·관리 및 철거의 순환)에 이르는 전 계획과정을 정리해 보고자 한다. 이를 통해서 사업추진 단계에 따른 사업

참여 구조도를 작성해 보며, 적극적인 주민 참여 사업의 성공요인이 무엇인지 분석해 봄으로써, 향후 타 지역에서의 주민 참여형 관련 사업 계획과정 및 시행에 있어서 유용한 지침을 제시하고자 한다.

### 2. 연구 대상

본 연구의 대상은 지역주민의 자발적 참여에 의해 전통문화 시설물을 설치한 환경설계 계획과정을 주요 연구 대상으로 하며, 전주시 완산구와 덕진구를 가르는 전주친변에 조성된 쉼다리 사업을 사례로 분석한다. 연구의 대상지는 전주친, 삼천의 합류 지점으로, 쉼다리 남측으로는 아파트 단지가 위치하고 있으며, 북측으로는 하가택지개발사업지구가 위치하고 있다(그림 1).

쉼다리 사업은 대상지인 삼천의 서곡교 자리에 1981년까지 존재하였던 쉼다리에 대한 원주민의 증언과 사진자료<sup>3)</sup>를 기반으로 시작되었다. 현재 이 지점은 많은 전주시민들이 생활체육(산책, 걷기, 자전거타기 등)과 하천을 이용한 교통(도보와 자전거 등)의 요지로서 수많은 시민들이 활용하고 있는 친수공간이기도 하다. 쉼다리가 놓인 지점은 폭이 약 40m에 이르며, 수심이 40~50cm에 이르는 구간으로, 조성된 쉼다리는 길이 45m, 폭 1.5m, 높이 1.2~1.8m에 이른다.

### 3. 연구 방법

쉼다리 사업의 전개과정 및 성공요인 분석을 위하여 본 연구에서는 관련문헌조사, 답사 및 사례연구를 수행하였다. 최근 활성화되고 있는 주민참여형 지역공동체 회복 사업에 대한 기존 사례 연구 중 환경설계 및 환경구조물의 설치와 관련된 내용만을 중점적으로 파악해 보기로 한다. 쉼다리 놓기 사례연구를

위하여 직접 참여관찰, 현장답사 및 1차 자료 분석 방법을 병행하였다. 직접 참여관찰 방법으로 시민모임의 일원으로 활동하였으며, 워크숍 개최, 행정기관과의 업무협의, 섯다리 놓기, 철거, 재설치 및 유지관리 업무를 수행하였다. 참여관찰의 시간적 범위는 시민제안에서 섯다리 설치, 철거 및 재설치가 이루어진 약 2년(2007.9.21~2009.9.26)을 그 기간으로 하였다. 사례 연구는 사업추진의 경과에 따라 (1)시민제안, (2)사업화 준비, (3)개발계획 협의, (4)섯다리 놓기, (5)주민통제(유지·관리)의 5단계로 구분하여 분석하고자 하며, 각 단계별로 참여의 주체는 누구인지, 어떤 참여방법을 활용하였는지, 사업추진과 관련한 주체들의 관계는 어떻게 되는 지 등을 구조도의 형태로 분석해 보기로 한다. 이를 통하여 사업 전개과정에 있어서의 지역주민 등 이해당사자 간의 협력, 갈등 및 조정의 관계도를 파악해볼 수 있다.

성공요인 분석의 객관성 확보를 위하여 첫째, 섯다리 사업에 있어 주민에게 부여되는 권한의 수준이 어느 정도인지에 대해 분석한다. 암스타인(Arnstein, 1969)은 ‘주민참여의 사다리’에서 주민참여를 최하위 여론조작 단계에서부터 최상위 주민에 의한 통제 단계에 이르기까지 총 8단계로 구분하고 있는데, 본 연구에서는 주민권력단계인 파트너십(6단계), 권한위임(7단계), 주민에 의한 통제(8단계)의 범주를 능동적 주민참여가 지속가능한 사업의 성공단계라 전제하고자 한다. 이에 섯다리 사업이 주민권력단계의 범주에 맞춰 어떤 활동이 전개되었는지 분석해 보고자 한다. 둘째, 사업 운영상의 성공요인은 무엇인지 분석해 본다. 지역주민 참여의 성공요인에 대한 기존연구를 기반으로, 섯다리 사업의 구체적 성공요인은 무엇인지 알아보려고 한다. 주민참여가 성공을 거두기 위한 조건과 관련한 기존 연구로는 영국 맨체스터 시의회 사례(김익식, 1994), OECD의 주민참여 성공요인(조석주과 강인성, 2006), 농촌마을과 같은 소규모 지역에서의 주민참여 활성화 요인(이재준과 이상문, 2003) 등이 있으며, 이에 이들 연구에서 제시하는 성공 조건들이 본 사례에서 어떻게 적용되어 작용하고 있는 지를 분석해 보고자 한다.

## II. 환경설계로서의 섯다리 사업

### 1. 주민참여

표 1. 주민참여의 수준

주민참여	명목적 참여	부분적 참여	적극적 참여
소통	일방향	양방향	양방향
참여방법	일시적	일시적·지속적	지속적
참여수준	정보제공 받음	자문, 시민의견 제시	시민의제 설정, 과정설계, 정책참여
의의	불만무마	의견청취	파트너십, 권한위임, 주민에 의한 통제

자료: Arnstein(1969), OECD(2001) 및 이윤상 등(2006) 포함하여 필자 재구성

본 연구의 참여 주체는 시민이면서 동시에 주민이지만, ‘일정한 지역의 소속감과 이해관계를 가지는 시민’으로서의 ‘주민’으로 정의하고자 한다. 일반적 의미의 주민참여의 개념은 ‘지역사회의 일반주민들이 행정기관이나 관료들의 정책결정과 집행 과정에 참여하여 영향력을 행사하는 일’로 정의되며(이윤상 등, 2007), 주민참여는 가장 낮은 단계의 명목적 참여, 의견제시 수준의 부분적 참여를 거쳐, 가장 높은 단계인 주민통제 수준의 적극적 참여로 구분하며, 본 연구에서는 섯다리 사업의 참여수준을 ‘적극적 주민참여’로 정의하고자 한다(표 1).

### 2. 주민참여형 환경 계획 · 설계 기존사례

이수 및 치수차원에서의 하천 관리 차원에서 진일보하여 이용하는 시민들의 요구를 반영하는 것은 유역공동체 형성을 위한 의미 있는 발상의 전환이며, 또한 사회적 패러다임 또한 시민 참여의 증대를 요구하고 있다. 최근 공원 및 녹지를 포함한 환경계획 및 설계분야에서도 주민참여를 통한 공원조성 사례들이 늘어나고 있다(김성균, 2001; 김연금 등, 2003; 최목화와 최병숙, 2004; 김원주, 2007). 그러나 행정기관에서 어떤 계획을 수립하는 단계에서 주민들의 의견을 묻는 설문조사 및 공식적 공청회 등의 기존의 주민 참여 방식은 주민들의 이의 제기나 반대를 사전에 예방하기 위한 요식행위라는 지적들(박현찬과 유나경, 2001)과 함께 시간, 비용 및 인력의 투입에 따른 효과를 거두지 못하고 있다는 지적(김용근 등, 2002) 또한 사실이며, 이에 관련 기존연구에서는 주민, 전문가, 행정 등 다양한 이해 관계자들이 모여 의견을 서로 토론하면서 상호 주관적 합의에 이르는 소통적 계획이론 기법 등을 제시하고 있다(최목화와 최병숙, 2004). 주민참여형 환경계획의 주요한 목적 중의 하나는 조성주체가 지역주민이 되어야 한다는 사실과 더불어 운영 및 관리의 주체 또한 지역주민의 몫이 되어야 함을 의미한다. 유지관리를 위한 자발적 주민 참여를 위해 주민협의회 구성, 녹지관리실명제 활성화, 그린트러스트 활성화 등의 다양한 방안들이 제시되고 있으나(김원주, 2007), 일부 공원의 경우 시민참여가 지속적으로 이루어지지 않아 재공사를 통해 그 의의는 안내관으로만 남겨지는 사례도 나타나고 있다.

이수 및 치수 차원의 하천의 관리가 행정기관의 몫이라고 한다면, 하천의 문화적 전통을 이어가고, 생태적 감시자로서의 역

할 수 수행하는 것은 하천유역을 공유하는 지역주민들이 자발적인 의지로 가능한 일이다. 산책로, 자전거도로 및 운동시설 위주의 하천조성은 지역주민들이 하천에 대한 관심도를 높일 수 있는 계기가 될 수는 있겠으나, 지역주민 및 전주시민들의 공동체 의식을 기반으로 한 적극적 참여자로서의 발전에는 한계가 있다<sup>4)</sup>. 이에 하천유역에 대해 섣다리와 같이 지역의 역사적 정통성을 확립하는 환경계획 및 설계는 '사회적 자본(social capital)'을 형성하는 기초가 될 수 있다. 미국 비영리단체인 '예술과 자애의 마을'과 영국의 '그라운드워크'와 같은 비영리 단체들은 경관이나 공원 같은 외부공간의 조성을 지역 활성화 사업의 시발로 삼는다. 계획 및 설계를 위한 지속적인 의사소통 속에서 주민들 간의 상호관계가 이루어지고 눈에 보이는 물리적 환경개선을 통해 주민들은 자신감을 갖게 된다. 즉, 주민 참여를 통한 외부환경 개선을 사회적 자본을 형성하고 축적하는 계기로 여기는 것이다(김연금 등, 2003).

### III. 사례 연구

#### 1. 섣다리 복원의 의의 및 사례

경관이나 공원조성과 같은 외부공간을 조성하는 사업은 지역공동체 활성화 사업의 계기로 삼을 수 있으며, 이러한 사회적 자본의 형성과 확충은 발전현상의 가치체계인 경제정의, 사회정의 그리고 환경정의를 실현하는데 있어서 금융자본, 물리적 자본, 인간자본보다 더 효과적일 수 있다(소진광, 2002). 지역을 공동체로 묶기 위해서는 그 지역의 고유한 전통문화자원을 찾고 이를 통해 연결고리를 마련해야 하는데, 외부공간 조성과 관련한 주요 전통조경적 소재로는 장승, 솟대, 정자, 정자목, 섣다리 및 고택 등을 들 수 있겠다. 특히 한옥마을로 상징되는 전주시는 전통문화 및 자연환경 속에서 경쟁력을 찾아내야 하며, 현대와 전통을 잇는 연결고리로서 섣다리의 복원은 상징적 의미가 매우 크다고 하겠다.

새마을운동 이후 사라졌던 섣다리는 2000년 이후 몇몇 지역과 지방자치단체에서 복원되고 있다. 가장 대표적으로 언급되는 강원도 영월의 주천면 판운 섣다리를 비롯해 함양, 정선, 횡성, 김천, 동해, 양양, 공주, 무주, 괴산 등지의 지역에서 섣다리가 복원되거나 재등장하고 있다. 이 섣다리들을 유형화해 보면, 첫째, 영월, 동해 등의 농촌지역에서 주민들의 자발적인 복원 노력을 통해 끊긴 맥을 이어보자는 취지에서 복원된 경우로, 그 희소성과 전통 문화에 대한 향수에 기인해 섣다리 자체가 관광 명소화되고 있다. 두 번째는 지자체의 지역축제에 소품처럼 동원되는 섣다리의 유형이 있다. 무주 남대천 반딧불 축제 기간에 놓인 섣다리, 공주의 금강면 섣다리, 함양의 물레방아 축제에 등장한 섣다리 등이 그것이다. 하지만 지금까지 복원된 섣다리들은 지역주민들의 생활과 함께 하면서 지역과 지역을

잇는 소통의 공간으로의 역할을 하는 지속가능한 환경구조물이라기 보다는 이벤트성 구조물에 가깝다. 즉, 일정기간동안 관광객을 유치하여 사라져간 전통문화 가운데 하나인 섣다리를 체험하게 해보는 시설물이라고 보는 것이 옳을 것이다.

#### 2. 사업 전개 과정

##### 1) 시민 제안

섣다리 놓기 사업의 본격적 추진은 지역 '아파트 대표회의'에서 운영하는 입주자 동호회 인터넷 카페를 중심으로 공론화되던 사안을 지역주민(현 시민모임 사무국장)의 '푸른 전주 꾸꾸기 시민 아이디어 공모전(푸른전주운동본부 주관) 입선('07.09.21)을 계기로 시작되었다<sup>5)</sup>. 주변의 지역주민과 함께 하는 주민운동으로 확산시키기 위하여 섣다리에 대한 지역주민들의 이해를 돕기 위한 활동을 자발적으로 펼치기 시작하였는데, 첫째, 인터넷에 커뮤니티 공간을 별도로 개설함과 동시에 모형 섣다리<sup>6)</sup> 제작하여 아파트 어귀의 분수대 앞에 설치함으로써 섣다리에 대한 지역주민들의 이해를 돕고자 하였다.

##### 2) 사업화 준비

행정당국과의 본격적 협의 과정에서 섣다리 통행 중 하천추락으로 인한 안전사고 가능성과 장마기간에 떠내려갈 수 있는 위험성을 들며, 전주시는 사업추진에 난색을 표하였다. 이에 지역주민들이 행정기관과의 의견 차이를 좁히기 위하여 2차례에 걸친 시민 워크숍을 개최하였다(그림 2). 아파트 관리사무소에서 진행된 워크숍은 지방의회 의원들의 중재로 현 사무국장의 발제와 전문가그룹(환경운동연합, 전주의제21 등) 및 행정당국(전주시 예술도시국 생태복원과)의 의견개진으로 진행되었다. 1차 워크숍에서 행정당국의 경우 축제 등 일정기간에 관광객 불거리를 위한 한시적 섣다리 설치의 용인할 수 있지만, 생활을 위한 장기간의 설치의 곤란하다는 입장을 밝혔다. 이후 약 1개월의 준비를 거쳐 2차 워크숍을 개최하였으며, 행정관계자의 타 지역 섣다리 사례에 대한 답사 후 판단이라는 긍정적인 입장을 도출하게 되었다. 행정당국은 '섣다리 설치계획 검토보고'에서 강원도 영월의 섣다리 설치사례에 대한 답사를 통해, 섣다리 설치를 위한 바닥기초와 안전한 통행을 위한 난간설치 등에 대하여는 하천법 제46조 규정에 의거 유수의 흐름에 지장이 없는지의 여부와 통행에 안전한지 여부를 검토한 후 지역축제, 설치기간, 섣다리 설치목적 및 하천의 유지관리 등의 종합적인 계획을 제출토록 하여 '재해에 영향이 없는 기간 동안에 한하여 한시적으로 허용'할 수 있다는 실무의견을 개진하였다. 또한 지역주민들은 동호회 수준의 모임에서 탈피하기 위하여 지역주민, 전문가 및 지방의회 의원들을 중심으로 '전주 섣다리 만들기 시민모임'을 발족하였다('08.06.28). 섣다리 놓기에 대한 지역민들 그리고 시민들의 지지 및 전국적 관심을 호소하기 위하여 일간지 및 방송사를 통한 홍보 또한 지속적으로 추진하였



그림 1. 섯다리 위치

그림 2. 주민토론회



그림 3. 섯다리축제

다<sup>7)</sup>. 또한 공주 금강면 섯다리 및 충북 진천군 농다리 등 전통 문화적 환경구조물이 놓인 지역에 대한 주민답사를 통해 섯다리 전반에 대한 지식을 넓혀 나갔다. 이는 James(1972)가 주민 참여의 한계점으로 지적하고 있는 지역주민의 비전문성 탈피를 위한 충분한 교육필요성과 그 맥을 같이하는 것이라 할 수 있다.

3) 개발계획 협의

시차원에서의 긍정적 검토를 기반으로 ‘섯다리 설치에 따른 하천점용 가능여부 및 방침마련’ 회의가 구청 하천관리담당과 진행되었으나, 보행자 안전과 재난상의 문제점이 다시 제기되어 원점에서 다시 검토되었다(‘08.09.19). 하천점용허가와 관련하여 구청 측은 안전사고에 대해 점·사용허가 주체인 설치자가 전적으로 책임지도록 조건을 제시하였으며, 본 시설로 인하여 발생된 재해 또는 피해에 대하여 피허가자 부담으로 처리(배상)하며, 허가기간 종료 후 자진철거 미이행에 대비하여 보증보험을 가입토록 하였다<sup>8)</sup>(‘08.10.08, ‘08.10.15). 이후, 운영위원회 활동을 통해 본격적으로 ‘섯다리 축제 기획(안)’을 마련하였다(‘08.07.12, ‘08.08.30, ‘08.09.11). 섯다리의 설치와 관련하여 시민모임 내에 기술위원회는 영월군 주천면 판운리 청년회를 초빙하여 섯다리 설치와 관련한 노하우와 조언을 받는 자리를 마련하였으며(‘08.08.23), 이후 판운청년회에서 전주천 섯다리의 재료조달 및 책임시공을 담당하였는데, 시민모임 및 주민들은 보조하고 그 기술을 전수받는 형태로 진행되었다<sup>9)</sup>(‘08.10.25~26).

4) 섯다리 놓기

섯다리 놓기 점용허가와 함께 섯다리 만들기 사업이 본격화 되었으며, 섯다리 놓기를 단순한 행사로 추진하기 보다는 지역

의 축제로 승화시키자는 의견에 따라 다양한 축제 프로그램을 준비하였는데, 크게 지역주민 어울림마당, 섯다리 축제 및 부대행사의 3가지 행사로 나눌 수 있다<sup>10)</sup>. 섯다리 축제의 주요 내용은 섯다리 설치(고사, 길놀이 등), 간단한 문화제, 슬리퍼음악회<sup>11)</sup>, 유등 띄우기 및 풍등 날리기 등으로 정리하여 지자체장, 지방의회의원 및 지역주민들의 참여 속에 축제가 거행되었다(그림 3). 또한 부대행사에서는 다양한 시민단체들의 환경관련 홍보의 장을 마련하였다.

‘여울목 섯다리’에 사용된 재료로는 물푸레나무, 아까시나무 등의 Y자목(일명 다릿발이라고 하며 교량의 다리부분에 해당됨), 소나무 머기미(Y자 다릿발을 연결하는 보), 다릿발들을 연결하는 삼나무 널래 그리고 잣나무 섯가지 등의 목재와 마사토, 부직포 등이 사용되었다. 섯다리 설치의 과정을 간략히 정리하면 첫째, Y자 다릿발 2개씩에 머기미를 끼운 후, 둘째, 조립된 다릿발을 전주천에 높이를 맞추어 배열하고, 셋째, 남은 다릿발을 양 하천변의 관문 및 출입 통제를 위한 시설로 이용하도록 하며, 넷째, 고정된 다릿발 위로 10m 이상 되는 삼나무 널래를 종방향으로 놓은 후 마지막으로 잣나무 섯을 널래 위에 얹고 부직포를 깔 후 그 위에 마사토를 포설하여 고정시켰다(그림 4). 섯다리의 명칭은 대상지역이 전주천 여울의 입구지역에 해당하여 ‘여울목 섯다리’라고 명명하였으며, 설치 및 섯다리 축제 비용은 186명의 시민과 기관, 업체 등의 기금과 후원, 지방자치단체(전주시)의 보조금으로 운용되었다.

5) 주민통제(유지·관리 및 재설치)

향후 섯다리의 안전관리를 위한 안내판을 설치하고, 통행제한을 위해 차단장치를 설치하였으며, 시민모임 주관으로 ‘섯다



그림 4. 섯다리 놓기 과정(Y자목고정 → 다릿발배열 → 널래얹기 → 섯얹기 → 부직포 깔고 마사토포설 → 난간설치 )

표 2. 여울목 섯다리 농기 주요 전개과정

단계	일정	세부내용
제안	'07.09.21	시민아이디어 공모전 입상 (시민 개인자격으로 입상)
사업화 준비	'08.05.09	1차 토론회 개최 (축제 등 관광객 볼거리를 위한 한시적 설치만 용인)
	'08.06.14	2차 토론회 준비모임
	'08.06.27	섯다리 농기 시민모임 발족 (대표 등 11인의 운영위원 선출)
	'08.06.27	2차 토론회 개최 (시민모임, 전문가, 시민단체, 지방의회, 시청담당자)
개발 계획 협의	'08.06.30	섯다리 설치계획 검토보고 (전주시 생태복원과)
	'08.7.12	정기적인 시민모임 운영위원회 개최
	'08.08.23	섯다리 설치 자문위원 관운청년회(영월군 주천면) 방문 및 현장답사
	'08.09.19	담당구청 실무진 회의(섯다리 설치에 따른 하천점용 가능 여부 및 방침 마련) : 원칙적 불가 통보로 원점에서 재협의
	'08.09.24	시민모임 임시 운영위원회 개최 (하천점용 허가에 대한 입장 결정)
	'08.10.08	하천 점용허가 관련 배상보험 가입, 섯다리 난간 설치, 안전관리 등 협의
섯다리 농기	'08.10.15	덕진구청 하천과에 하천점용허가 신청(허가번호 2008-19)
	'08.10.24	시책추진보전금 신청
	'08.10.25	섯다리 설치 (영월군 주천면 관운청년회 시공)
	'08.10.26	전주천 섯다리 축제 개최 (문화제, 슬리퍼 음악회, 유등띄우기 등 행사)
유지 관리	'08.10.22	소식지 '섯다리마을 사람들' 창간호 발간 (전주섯다리만들기 시민모임)
	'08.11.28	섯다리 홍보 공문(시교육청) 발송 (여울목 섯다리의 체험학습 활용 안내문)
	'09.03.24	덕진구청 하천과 협의 (섯다리 설치이용기간 연장 03.21 → 05.24)
	'09.05.24	섯다리 철거 (시민모임, 자원봉사 주민, 서신주민자치센터)
	'09.09.26	섯다리 재설치 및 유지관리

□ 주민 영역, □ 주민·지방의회·행정당국 협의, □ 주민·행정당국 협의

리 지킴이'들이 통행과 관련한 안전관리를 수행해오고 있다. 또한 시민모임은 당초 점용허가가 '09년 3월 21일까지 이었으나, 섯다리 설치이후 안전사고의 문제가 없었으며, 안전관리 또한 철저히 이행되어 점용기간을 5월 24일까지로 연장하였다('09.03.24). 철거된 섯다리는 '09년 9월 26일 재설치되었다. 섯다리는 담당구청과의 합의사항에 따라 시민모임 자원봉사자들이 매일 아침 7시에 통행줄을 열고 저녁 7시에는 닫고 있으며, 관련된 일지를 작성하고 있다.

섯다리 농기와 관련한 일련의 과정, 즉 아이디어 제기, 설치 협의, 섯다리 농기와 축제의 개최 및 철거에 이르는 일련의 과정을 간략히 정리해 보면 표 2와 같다.

#### IV. 성공요인 분석

##### 1. 활동주체 구조도 작성

섯다리 농기와 관련한 각 주체들의 활동내용을 개념적 구조도로 표현하면 표 3과 같다. 각 주체들을 시민모임, 기존 주민조직, 일반주민, 시청, 구청, 지방의회, 시민단체, 전문가 및 언론사로 구분하여 각 단계별로 관련 주체별로 어떤 활동들이 어떠한 유기적 관계를 맺고, 어떠한 파트너십의 형성을 통해 사업이 추진되게 되었는지 분석해 보았다.

##### 2. 주민권력단계와 섯다리 사업

본 연구는 주민권력단계를 의사결정에서 주민이 주도적 주도권을 행사할 수 있는 단계로 실질적 주민참여가 실현되는 적극적 주민참여의 성공모델로 전제한 바 있다. 섯다리 사업이 주민권력단계의 범주에 맞춰 어떠한 실질적 주민참여가 나타났는지 분석하여 정리해 보면 표 4와 같다.

주민권력단계 중 파트너십(6단계) 형성단계와 관련하여, 민-지방의회-관을 축으로 하는 워크숍 및 업무협의를 통해 섯다리 설치를 위한 법적요건 합의 및 설치기간 조정 등의 업무공조가 이루어졌다. 권한위임(7단계)과 관련하여, 섯다리사업은 주민들이 계획, 설계 및 시공의 전 과정을 주도적으로 추진함으로써, 기존의 사업주체가 마련한 개발구상안이나 계획안에 대하여 의견을 제출하거나 공청회에 참여하는 수준을 완전히 탈피하고 있다. 주민에 의한 통제(8단계)는 주민권력단계의 최상위 단계로서, 시민모임을 중심으로 섯다리를 설치, 철거, 보관 및 재설치하는 자발적 순환의 틀을 형성하였으며, 자원봉사자를 중심으로 야간통행금지 등 안전관리 활동 또한 수행하고 있다.

##### 3. 운영상의 성공요인

섯다리 농기 사업은 2년여라는 비교적 긴 준비과정을 통해

표 3. 사업추진에 따른 관련 주체 구조도

사업내용	관련주체 구조도	주요 활동
(1) 시민 제안		<ul style="list-style-type: none"> <li>· ‘입주자 동호회’ 인터넷 카페에서 쉼다리 아이디어</li> <li>· 시민아이디어 공모전 입상</li> <li>· 일반주민들의 공감대 형성을 위해 쉼다리 모형을 아파트 단지입구에 설치</li> <li>· ‘전주천 쉼다리 만들기 시민모임’을 개설</li> </ul>
(2) 사업화준비		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전주 쉼다리 만들기 시민모임 발족</li> <li>· 지역 및 중앙언론에 주민의 주도적·적극적 참여를 통한 지역(유역)공동체 의식 복원 사업으로 홍보</li> <li>· 쉼다리 답사 등 주민학습</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 쉼다리 놓기 워크숍(2회) 개최</li> <li>· 아파트 관리사무소에서 토론회와 입주민 30여명이 참석한 가운데 워크숍 개최</li> <li>· 쉼다리 놓기의 의의와 관련한 다양한 제안 제시 (쉼다리 설치지점, 생태관찰테크로서 활용 등)</li> </ul>
(3) 개발계획협의		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업허가 협의 (시민모임-전주시의회-전주시청/덕진구청, 완산구청 담당자간 협의)</li> </ul>
(4) 쉼다리 놓기		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 쉼다리 전문가 자문/최초시공(영월군 판운청년회)</li> <li>· 전주천 쉼다리 축제 개최 : 지역 공동체 복원을 위한 축제의 장으로 승화 (슬리퍼 음악회, 유등 띄우기, 풍등 날리기 등)</li> </ul>
(5) 주민통제 (유지·관리)		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 쉼다리 이용시간 관리(07:00~19:00, 자원봉사자)</li> <li>· 소식지 ‘쉼다리마을 사람들’ 발간</li> <li>· 쉼다리 설치기간 연장(~09.05.24, 덕진구청 하천과)</li> <li>· 쉼다리 재시공 및 제2회 쉼다리 축제 개최(09.09.26)</li> </ul>

(범례) ●쉼다리 시민모임 ○기존주민조직 ○일반주민 □시청(생태복원과) ■구청(하천과) ▣지방의회 △시민단체(환경,생태) ▲관련 전문가 ◇언론

표 4. 주민권력단계에 따른 쉼다리 사업에서의 주민참여 활동

유형	주민참여 모델	쉼다리 사례에서의 주민참여 활동
주민 참여의 사다리	주민에 의한 통제 (8단계)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시민모임을 통한 관리/운영</li> <li>· 쉼다리 철거('09.5.24), 보관 및 재설치('09.0.26)</li> <li>· 쉼다리 축제 기획 및 운영</li> <li>· 쉼다리 안전관리(야간통행금지 등 관리)</li> <li>· 소식지 발간</li> </ul>
	권한 위임 (7단계)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민 주도 환경설계(계획·설계·시공)</li> <li>· 쉼다리 위치 결정</li> <li>· 쉼다리 설계(난간, 조명, 통행제한용 게이트)</li> <li>· 쉼다리 시공(재설치 시 지역주민이 직접 시공)</li> </ul>
	파트너십 (6단계)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민(주민), 관(행정), 지방의회(조정), 시민단체(전문가) 간 파트너십(워크숍/업무협의)</li> <li>· 법적요건 협의 및 합의(하천점용 허가)</li> <li>· 쉼다리 설치기간 탄력적 조정</li> <li>· 지자체 보조금(시공 및 축제) 지원</li> </ul>

추진되었으며, ‘시민모임’의 주도하에 수행됨에 따라 지역주민 전반의 충분한 공감대 형성과 적극적인 관심을 불러 일으키고 있다<sup>12)</sup>. 쉼다리 놓기 사업의 운영상의 성공요인을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 엘리트 중심의 참여가 아닌 지역 주민의 자발적 참여를 위한 다양한 소통의 장을 마련하였다. 온라인상에서는 여울목 쉼다리 사업의 추진 현황 등에 대한 정보제공, 타 지역 쉼다리에 대한 사진 및 문서자료의 제공, 쉼다리 전반에 대한 UCC가 제작되었으며, 오프라인에서는 쉼다리 모형을 제작하여, 아파트 거기에 전시하거나, 쉼다리 난간으로 쓰일 동아줄 꼬기 이벤트 행사(계획에 그침), 쉼다리 놓기 부대행사로 진행된 축제프로그램이 진행되었다. 둘째, 시민모임을 중심으로 관련 분야 참여자의 역할과 책임이 명료하였다. 주민협의회라 할 수

있는 시민모임은 쉼다리의 설치 및 유지·관리를, 행정당국은 법적요건 충족 및 재정지원을, 지방의회는 조직간 갈등 해소 및 중재를 그리고 시민단체 및 전문가는 자문과 기술지원을 담당하였다. 시민모임 결성을 통하여 행정당국이 제공하는 관련 정보를 객관적이며 수평적으로 접근할 수 있었으며, 사업추진을 위한 리더십이 형성되어 기존의 관련 단체들과의 충돌이 최소화 되었으며, 시민모임을 통해 주민들의 자유로운 권리행사의 장이 마련되고 책임성 또한 강화되었다. 셋째, 지역의 역사 문화시설의 복원을 통한 공동체 의식 회복이라는 차원에서 사업을 추진함으로써, 영향력 있는 정치지도자 및 관련 전문가 등 쉼다리 사업 참여자들의 적극적 지지를 이끌어 낼 수 있었다. 도의회 및 시의회 의원들은 행정당국과 주민들 간의 가교 역할을 담당하여 하천점용허가 및 예산지원의 성과를 얻어낼 수 있었다. 넷째, 주민학습을 통한 지역경쟁력 강화를 들 수 있다. 최초에는 경험 있는 전문가를 통하여 쉼다리를 설치하였으나, 시민모임 등 자원봉사자 교육 및 훈련을 통하여 쉼다리 철거 및 재설치의 과정을 지역주민 자체적으로 해결하고 있다. 다섯째, 행정조직의 공개적이며, 투명하고 유연한 행정지원 또한 큰 역할을 하였다. 쉼다리 사업을 전주시 생태하천 조성사업의 연장선상에서 접근함으로써 사업 추진을 위한 재정적·인적·기술적 지원을 제공하였다. 행정기관에서는 시민의 안전을 담보할 수 있는 조치에 대한 조건을 제시하였으며, 이에 대한 적절한 협력과 절충을 통하여 사업을 추진할 수 있도록 지원하였다. 또한 쉼다리 설치 후 안전사고 등의 문제가 발생되지 않자 쉼다리 이용기간을 연장함으로써 시민들의 활용도를 높일 수 있게 하였다.

## V. 결론

쉼다리는 한번 설치하면 수명을 다할 때까지 이용되는 구조물이라기보다는 설치-유지·관리-철거의 과정을 주기로 하는 유기체라고 할 수 있으며, 이 유기체에 매년 생명력을 불어넣기 위해서는 의사결정 단계에서 주민이 주도권을 행사할 수 있는 실질적 주민참여가 실현되어야 한다. 쉼다리 놓기 사업은 주민에 의한 통제, 권한위임 및 파트너십 형성을 통해 주민들의 적극적 참여로 추진된 역사문화시설 복원사업의 모범사례라 할 것이다. 쉼다리 놓기의 의의를 정리해 보자면, 첫째, 하천 양안의 지역주민들의 화합할 수 있는 매개를 제공하고 있다. 향후 하천 양안의 지역주민들이 번갈아가며 쉼다리 놓기와 철거를 함으로써, 양쪽 주민들이 만나고 화합하여 자연스럽게 유역공동체를 만들어 나가는 계기를 마련해줄 것이다. 둘째, 전주천 유역공동체에 전통을 매개로 하는 랜드마크를 제공하고 있다. 쉼다리는 현재 전주시민의 출퇴근의 수단으로, 자전거 동호회 및 생태하천 답사의 만남의 장소로의 역할을 충실히 수행해 오고 있다. 셋째, 콘크리트 구조물이 아닌 친환경적이며 생태적

재료 및 기법을 이용함으로써 인간과 자연을 이어주는 역할을 하고 있다. 전주천변에는 조류를 중심으로 한 다양한 동물상을 보이고 있는데, 쉼다리는 생태공원의 관찰용 데크의 연장으로서의 역할을 충분히 수행하고 있다. 넷째, 쉼다리를 매개로 타 지역과의 교류가 지속되고 있다. 영월군 관운청년회가 농산물 직거래 장터를 마련한 사례뿐만 아니라, 쉼다리에 관심을 갖는 전국의 지자체에서 사례조사가 계속되고 있다.

본 연구는 쉼다리 놓기라는 단일 사례를 통해 적극적 주민참여 사업의 추진과정 및 성공요인을 살펴보았다. 이에 제시된 추진과정 및 성공요인이 향후 일반화되기 위해서는 다양한 관련 사례들에 대한 연구가 병행되어야 할 것으로 판단된다. 또한 쉼다리 놓기 사업이 물리적인 설치에 머무르지 않고, 진정한 의미의 주민화합의 장으로서의 성공 여부를 판단하기 위해서는 쉼다리 놓기가 지역의 공동체 형성을 위해 어떠한 역할을 수행하고 있는 지, 전주천을 이용하는 시민들에게는 어떻게 자리매김되고 있으며, 그 활용도는 어떠한 지 그리고 마을만들기 운동의 일환으로 승화시키기 위한 요건은 무엇인지 등에 대한 후속적인 연구가 수행되어야 할 것이다.

- 주 1) 쉼다리란 뿔나무나 물거리 같은 뿔나무를 쉼나무를 엮어서 만든 다리로 추수철에 만들어 이듬해 큰물 지기 전까지 이용하고 철거하거나 홍수에 떠내려 보내는 자연다리를 말함(매일신문 2007).
- 주 2) 현대사회는 국가와 지자체가 하천의 관리와 운영의 주체로 확립되어 있으며, 시민들은 이 과정에서 직접적으로 개입하지 못하고, 이용과 요구라는 소극적인 형태로 개입할 수밖에 없게 되었음. 즉 과거에는 주민들이 직접 징검다리나 쉼다리를 놓았고, 지금은 그것들을 주민들이 행정에 요구하는 방식으로 달라졌음을 의미함.
- 주 3) 2008년 개최된 제5회 전국 강의날 대회 부대행사인 '장풍속의 전주천 추억찾기' 자료집에 관련사진 수록.
- 주 4) 김원주(2007)는 시민참여의 발전단계를 이용자 → 관심자 → 적극적 참여자로 구분하고 있음.
- 주 5) 이후 실행력 담보를 위하여 전주시 주관의 '시민 아이디어 공모전'에 쉼다리 놓기 사업을 아파트입주자 동호회이름으로 출품하여 우수작품으로 선정됨(07.11.08).
- 주 6) 길이 3m에 폭원 50cm 크기임.
- 주 7) 전북일보, 전북중앙신문, 뉴시스(이상 '08.05.10), KBS라디오(08.5.23) 등.
- 주 8) 이후 구청 측과의 수차례의 협의 과정에서 지역구 시의원의 적극적인 개입으로 허가사항을 완화하여, 배상보험 가입, 난간설치 및 일정조정, 안전관리 등을 비롯한 안전대책을 수립하는 것으로 결론 내렸음. 서신동 570-6, 738-1번지, 덕진동 646-1번지(전주천)에 대하여 쉼다리 설치를 목적으로 2008년 10월 11일에서 2009년 3월 21일(6개월간)까지 하천점용허가 받음.
- 주 9) 이후 쉼다리 2차설치(2009. 9.26) 시에는 시민모임 및 자원봉사 주민들로만 설치함.
- 주 10) 탁구대회, 우리동네 보물찾기, 동별대항 단체즐거움, 아나바다 장터 및 도시기증을 통한 주민도서관 만들기 등의 프로그램을 진행함.
- 주 11) 지역주민들이 부담 없이 가볍게 참여할 수 있도록 하자는 의미에서 명명함.
- 주 12) 여기서의 관심이란 쉼다리를 놓거나 철거하는 과정에서의 자원봉사자의 참여도나 시민의 기금 및 후원 등을 말하는 것으로 쉼다리를 이용함에 있어서의 관심도와는 별개의 의미임.

## 인용문헌

1. 김길중(2007). 자연형 하천에 조성하는 쉼다리 및 쉼다리를 매개로 하는 지역문화축제. 시민아이디어공모전 자료집.
2. 김성균(2001). 주민참여에 의한 마을마당설계. 한국조경학회지. 29(3):



- 61-69.
3. 김연금, 성종상, 조석만, 이규복(2003). 주민 참여를 통한 도시 소공원 설계 및 조성. 한국조경학회지. 31(1): 78-89
  4. 김용근, 조중현, 박태희(2002). 도시공원 관리에 있어서 주민의 참여의식에 관한 연구. 한국환경생태학회지. 16(3): 287-295.
  5. 김원주(2007). 시민참여를 통한 생활권 공원녹지 조성방안, 서울시정개발연구원, p120-121.
  6. 김익식(1994). 지방자치와 주민참여: 지역사회 권력구조와의 관계를 중심으로. 지방행정연구. 9(1): 93-120.
  7. 소진광(2002). 지방자치와 지역발전의 연계. 서울대학교 환경대학원 2002년 21세기 국가발전과 국토환경에 대한 세미나 자료집. pp.29-47.
  8. 박현찬, 유나경(2001). 걷고 싶은 거리 만들기 시범가로 시행평가 및 향후 추진방향 연구. 서울시정개발연구원 보고서.
  9. 이윤상, 김두환, 이삼수(2006). 주민참여형 도시개발방안 연구, 한국토지공사 국토도시연구원.
  10. 이재준, 이상문(2003). 지속가능한 농촌발전을 위한 주민참여 요인분석에 관한 연구. 대한국토·도시계획학회지. 국토계획. 38(3): 39-55.
  11. 최목화, 최병숙(2004). 사용자 참여디자인에 의한 'A'유치원 놀이터 계획과정에 관한 연구. 한국주거학회논문집. 15(4): 87-97.
  12. Arnstein, S. R.(1969). A ladder of citizen participation. JAIP 35(4). 216-224.
  13. James A. R.(1972). Citizen participation myths and realities. In Public Administration. 11(3): 211-220.
  14. OECD(2001). Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making.
  15. 매일신문(2007.2.2). 20세기의 추억⑤ 외나무·섣다리
  16. <http://www.groundwork.org.uk/>
  17. <http://www.cafe.daum.net/jeonju-subdari>

---

원고접수: 2010년 1월 18일

최종수정본 접수: 2010년 3월 30일

3인 익명 심사필, 1인 영문 abstract 교정필