

제주시 원도심 주민참여형 재생사업의 총괄계획가 운영 모델 수립에 관한 연구

A Study on the Establishment of Masterplanner Operating Model for Residents' Participation Regeneration Project in Old Settlements of Downtown Jeju

양 건1)* 이상호2)*3)* 백승헌4)* **
Yang Gun Yi,Sang-Ho Baek,Seung-Heon

Abstract

The purpose of this study is to find important factors for establishment of masterplanner operating model in residents' participation regeneration project suitable for small provincial city compared with Seoul city's which were already operated these days. The study showed the following results: 1) Conditions required for masterplanners are professional, regionality, sustainability, balance, independence. 2) Regionality and professionalism can be guaranteed by expert-recommendation and perform manual suitable for character of project and regional conditions. 3) Conditions required for masterplanners are applied flexibly depending on the size and duration of project.

키워드 : 주민참여형 재생사업, 지방중소도시, 총괄계획가 제도

Keywords: Resident's Participation Project, Small Provincial City, Masterplanner Operating System

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

광복 이후의 우리나라 도시설계방식은 전면철거에 의한 대규모 정비의 개발방식을 취하고 있었다. 이러한 개발방식은 오랫동안 적층되어 있던 도시의 조직을 밀어내고 지역의 역사와 정체성을 지우면서 공동체의 와해를 가져오는 등 많은 문제점을 야기했다. 하지만 1990년대 이후 이러한 문제점에 대한 사회적 공감대가 형성되고 민간과 공공의 다각적인 노력과 움직임이 이루어지면서, 주민이 직접 참여하여 거주환경을 정비하는 '마을만들기' 사업이 주목을 받게 되었다. 수도권 등 대도시는 상대적으로 풍부한 자원을 바탕으로 마을만들기 사업으로 축적된 경험을 발전시킬 수 있었으며, 실제 서울시는 '서울시 주민참여형 재생사업'이라는 이름으로 개발과 보전의 조화를 이루는 도시설계방식으로 전개해 나아가고 있다. 이는 기존 개발 취약지구나 역사지구를 중심으로 이루어지던 사업을 도시민의 생활터전에 접목시켰다는 점에서 평가받고 있다.

하지만 지방중소도시의 경우는 구도심의 공동화와 인프라의 노후화로 도시민의 생활터전에 대한 개선이 절실히 요구되고 있음에도 불구하고, 경험과 인적 자원의 부

족으로 도시재생사업⁵⁾이 반드시 성공적으로 진행되고 있다고 평가하기에는 어려운 현실이다. 즉, 지방중소도시의 부족한 경험과 인적자원을 극복하기 위해서는 지역에 적합한 매뉴얼 등 사업모델 제시가 필요하다 할 수 있을 것이다.

본 연구의 대상인 제주 역시 여타 지방중소도시와 마찬가지로 원도심에 주목해 도시재생활성화 사업이 추진되고 있으며 도시재생활성화 TF팀을 조직하는 등 주민, 상인, 전문가, 행정의 협력적 거버넌스를 구축하기 위한 움직임이 시작되고 있다. 그러나 섬이라는 독특한 지리적, 문화적 특성, 경험과 인적자원의 부족 등 타 지역에 비해 더욱더 사업운영 모델의 제시가 절실히 요구되고 있다고 할 수 있다.

주민참여형 재생사업의 참여주체는 전문가, 주민, 행정으로 크게 나누어 볼 수 있는데, 전문가 중 총괄계획 (Masterplanner, 이하 총괄계획가 또는 MP)는 사업에 핵심적 주체라 할 수 있다. 따라서 주민참여형 재생사업을 추진하고자 하는 지방중소도시의 경우 총괄계획가 양성프로그램이 시급하다 할 수 있다. 이에 본 연구에서는 총괄계획가 제도에 주목해 제주시 원도심 주민참여형 재생사업에 적합한 사업 모델을 제시하고자 한다. 이는 지방중소도시 총괄계획가 제도의 운영 매뉴얼 수립 등 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

* 정회원, 연세대학교 일반대학원 건축공학과 박사과정
** 정회원, 연세대학교 건축공학과 교수, 공학박사
*** 정회원, 연세대학교 건축공학과, 석사
(교신저자: gaugun@chol.com)

5) 본 논문에서 지칭하는 도시재생사업의 경우 주민이 직접 참여하면서 지자체, 전문가와 협력적 거버넌스를 조직하여 추진하는 사업에 한정하므로 주민참여형 재생사업이라 칭한다.

1.2 연구의 대상 및 방법

본 연구는 사업주체 중 총괄계획가(Master Planner) 제도를 대상으로 한다. 주민참여형 재생사업의 참여주체는 주민, 행정, 전문가 집단(총괄계획가, 기술용역사, 비영리민간단체, 지역 전문가 등)으로 분류할 수 있으며, 이 중 총괄계획가는 사업 주체들의 의견을 조율하고 사업 방향을 일관성 있게 끌어가는 핵심적 역할을 수행하게 된다.

연구의 방법은 우선 문헌고찰을 통해 주민참여형 재생사업과 총괄계획가 특징을 분석한다. 특히 국내 지자체 중 다수의 경험이 축적되어온 서울시의 주민참여형 재생사업의 적용 사례를 통해 총괄계획가 제도의 구체적 요구조건을 명확히 한다. 다음으로 행정체계, 사업지 규모, 총괄계획가 인력 풀(Pool) 등의 지역적 특성을 분석하여 제주시 원도심에 적용가능한 총괄계획가 제도 모델을 제안한다. 마지막으로 총괄계획가 제도 요구조건을 바탕으로 제안된 모델의 적용 가능성과 한계를 모색한다.

2. 주민참여형 재생사업의 특성 분석

2.1 주민참여형 재생사업 개요

과거 우리나라의 도시개발방식은 고도성장과 인구증가에 따른 도시문제를 해결하기 위한 물리적 공급 위주의 개발정책을 취하고 있었다. 이는 기존 마을의 조직과 공동체를 급격히 붕괴시키고 저층주거지를 사라지게 하는 등 도시민의 다양한 삶의 방식에 대응하지 못하는 부작용을 나타냈다. 하지만 1990년을 전후로 올림픽, 엑스포 등의 국제적인 이벤트를 치르면서 양적 성장 중심에서 정주환경과 삶의 질을 중요시하는 패러다임으로 전환하게 되고, 최근에는 기존 도시조직을 보전하면서 정비를 통한 도시재생을 시도하고 있는데, 이러한 시도는 ‘마을만들기’라는 지역공동체 활동에 그 기원을 두고 있다.

이러한 마을만들기 활동은 1970년대 전국적 농촌개발운동인 새마을운동과 비교해 볼 수 있는데, 새마을운동이 중앙정부와 새마을 지도자를 주축으로 하는 하향식의 시행방법을 가졌다면 현재의 주민참여형 재생사업은 상향식의 주민운동으로 변모하고 있다. 이후 YWCA와 도시연대 등의 시민단체를 중심으로 시도⁷⁾되던 마을만들기 운동이 2006년 국정과제로 채택하면서 기초자치단체와 시민단체의 노력에 예산과 인력 등의 제도화를 뒷받침 되면서 탄력을 받게 되었다. 특히, 서울시는 2000년 이후 마을만들기 활동을 발전시켜 행정이 적극적으로 개입하는 ‘살기좋은 마을만들기 지구단위계획’과 ‘서울휴먼타운’이란 이름

의 정책을 발표하면서 지자체 중 가장 선도적인 움직임을 보여왔다. 그리고 2012년 ‘도시 및 주거환경정비법’을 개정⁸⁾하는 동시에 기존 정책을 발전시켜 주민의 역할을 강조하는 ‘서울시 주민참여형 재생사업’을 추진하고 있는데 주민참여형 재생사업이란 기존의 전면 철거형 정비방식에서 벗어나 다양한 재정비 수요에 맞춰 주거지를 보전하고 정비·개량하는 방식의 도시재생사업을 말한다. 마을 단위의 주거지 문제를 가장 잘 알고 있는 주민이 중심이 되어 정주환경을 개선해 나가고 관리하며 공동체를 회복해 나갈 수 있도록 하는 것이다.

지역의 입장에서는 기존의 재건축·재개발 사업과 달리 지역성을 보존하면서 도시정비가 가능하다는 점, 행정주도 방식이 아닌 마을의 현황과 문제를 잘 알고 있는 주민주도의 방식이라는 점, 일회성의 사업이 아니라 관리운영에 대한 지원을 통해 지속적 사업이 가능하다는 점 등에서 의의가 크다고 할 수 있다.

2.2 사업 참여주체의 특성

‘주민참여’란 주민이 거주하는 공간의 생활환경을 개선하기 위한 정책결정에 참여하는 모든 과정을 의미한다. 과거 도시기본계획 수립을 위한 공청회, 의견청취 등의 주민의사결정체제가 주민 의견을 반영하고 실질적인 주민참여를 이끌어내는 데에 한계가 있었다. 이러한 배경 하에 등장한 주민참여형 재생사업은 시작단계부터 주민참여를 통해 계획수립의 효율성을 높이고, 주민 스스로 지역의 생활환경을 가꾸는데 주도적인 역할을 할 수 있도록 제도적 뒷받침이 되어 있다는데 차이가 있다.⁹⁾

주민참여형 재생사업의 참여주체는 크게 주민, 행정, 전문가 그룹¹⁰⁾으로 구성되는데, 이 중 전문가 그룹은 주민의 조력자로서 사업을 바람직한 방향으로 원활하게 추진할 수 있게 돕는 역할을 한다. 또한 이 사업은 지구단위 계획이라는 도시계획수법을 적용하고 있기 때문에 전문가의 도움이 반드시 필요하며, 전문가는 주민의 참여 유도부터 계획의 수립 및 자문, 의견조율 등 전문가 그룹의 역량에 따라 사업의 성패가 결정된다고 볼 수 있을 만큼 그 역할이 중요하다고 볼 수 있다.

6) 마을만들기란 일본의 ‘마찌즈쿠리(まちづくり)’를 직역한 것으로 주거환경의 정비를 위해 주민들이 직접 참가하여 의견을 모으는 활동을 말한다. 엔도 야스히로, *이런 마을에서 살고 싶다*, 1997

7) YWCA의 ‘21세기 OO지역 만들기 운동’, 도시연대의 ‘견고 싶은 도시만들기’, 녹색도시연구모임의 ‘녹색교통운동’, 한국도시연구소의 ‘지역공동체 운동’을 꼽을 수 있다.

8) 기존 ‘정비사업’이라 함은 ‘도시 및 주거환경정비법’에서 정한 절차에 따라 도시기능을 회복하기 위하여 정비구역 안에서 정비기반시설을 정비하고 주택 등 건축물을 개량하거나 건설하는 사업(주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업)을 지칭하였으나 개정법은 4가지 사업 외에 ‘주거환경관리사업’과 ‘가로주택정비사업’ 신설되어 시행되게 되었다.(법23호) 이는 서울시 주민참여형 재생사업의 법적 근거가 된다.

9) 김수경, 협력적 거버넌스가 도시재생사업에서 주민역량강화에 미치는 영향, 2013, p.8

10) 여기서 주민이란 주민협의체, 주민공동체운영위원회 등의 주민조직을 포함하며 전문가는 총괄계획가(MP), 기술용역사, 전문가를 중심으로 한 비영리민간단체를 아울러 일컫는다. 서울시, *주민참여형 재생사업 매뉴얼 전문가가용*, 2013, p.102-105

Table 1. Role of experts between participation subjects

구분	역 할	필요 역량	
		전문 지식	지역 이해
총괄 계획가 (MP)	계획과 사업, 유지관리에 대한 지문 및 방향설정 등 총괄적인 역할을 수행하고 주민과 행정, 기술용역사와의 관계를 중재하며, 긍정적인 방향으로 진행될 수 있도록 하는 의사결정 조율자 역할	높음	높음
기술 용역사	서울시와 자치구에 용역을 받아 총괄계획가와 함께 전반적이고 구체적인 계획진행을 도맡아 추진하며 계획구상부터 법정계획인 주민참여형 재생사업의 정비계획 수립 및 절차이행까지 법과 제도에 맞게 계획을 수립하는 역할	높음	낮음
외부 전문가 (지역 활동가)	지역에 대한 이해가 깊고 마을공동체와 유대관계를 갖는 외부전문가로 주민과 전문가의 가교 역할을 하며 자생적인 주민조직의 리더 또는 마을 내 영향력 있는 주민 또는 마을만들기 관련 비영리민간단체가 될 수 있음	낮음	높음
에비 전문가 (학생)	도시계획과 도시설계, 건축, 조경 관련학과 학생으로 학생공모전을 통해서 대상지를 발굴하고 주민과의 교류와 소통을 통해서 계획(안)을 제시하는 역할	낮음	낮음

2.3 사업과정 내 주체의 역할

주민참여형 재생사업의 사업 진행과정은 크게 사전기획 단계, 기본수립단계, 실행계획수립단계, 사업시행단계, 사후 마을관리운영단계로 구분된다. 사업의 첫 단계인 '사전 기획단계'는 지자체 행정 담당자와 총괄계획가(MP), 민간 전문가(보조MP), 기술용역사를 포함한 사업추진협의체를 결성하여 주민참여 계획수립을 위한 기반을 마련한다. 실무협의체는 대상지에 방문하여 대상지 특성을 파악하고 마을에 존재하는 기존 조직을 발굴하는 등의 기초조사를 실시하며, 사업 진행에 동의하는 50% 이상의 주민동의를 얻어 주민대표와 함께 일반 주민들과의 면담을 갖는 사전 주민간담회를 개최한다. 이를 토대로 주민이 실제 사업과정에 참여하여 마을의 미래상을 구상하는 '기본계획 수립단계'가 진행된다.

기본계획수립단계는 구성된 사업추진협의체를 중심으로 조직을 어떻게 운영하고 계획안을 만들어 나갈 것인지 시나리오를 계획한다. 사전 주민면담조사를 통하여 주민들의 성향을 파악하고, 주민들의 참여를 유도하는 방안을 모색한다. 온라인(On-line)과 오프라인(Off-line)을 통한 주민의견수렴창구를 운영한다거나, 주민설문조사, 주민소식지를 발간할 수도 있다. 주민설명회를 개최하여 사업의 취지와 목적을 설명하고 주민들과 행정, 전문가간의 유대감을 형성하는 자리를 만들고, 관련 사례를 소개하여 주민들이 이해하기 쉽도록 하며 신뢰를 쌓아 나간다. 이 단계에서는 마을과 주변현황을 조사하여 마을의 주요 이슈를 모색하고, 주변계획 또는 기존 계획과의 연계성을 검토한다. 실무협의체 회의와 주민워크숍을 개최하여 주민이 계획의 중심에 서도록 유도하여야 한다.

Table 2. Planning process and main contents of Residents' Participation Regeneration Project

구분	단계별 주요 내용	세부	주체 역할		
			주민	행정	전문
01 사전 기획 단계	① 대상지 발굴 및 선정	주민, 행정, 전문가, 비영리민간단체의 사업계획 신청 - 대상지 선정을 위한 기준 마련, 현장답사, 구역계 검토 - 부동산실태조사	○	●	●
02 기본 계획 수립 단계	① 사업추진 협의체 구성	- 용역사 선정(총괄계획가 + 기술용역사) 사업추진협의체(주민-행정-전문가-비영리 민간) 구성 및 운영계획	○	●	●
	② 주민성향 파악	- 사전 주민면담조사	○		●
	③ 주민참여방안 모색	- 주민 의견 수렴 창구 운영(온라인 + 오프라인) - 주민설문조사 및 주민소식지 발간	○		●
	④ 주민설명회 개최	- 주민설명회 안내문 발간 - 계획의 취지와 목적 설명 및 관련 사례 소개	○		●
	⑤ 주변현황 및 주요이슈 정리	- 마을 현황조사 및 기존계획 검토 - 주변계획과의 연계 방안 검토	○		●
	⑥ 내부 워크숍	- 소모임 진행(행정 + 전문가 + 주민대표) - 계획 방향 설정	○	○	●
	⑦ 주민 워크숍	- 주민워크숍(10회 내외) 및 계획 구상 구체화 - 주요 내용 준비 및 회의록 작성	○		●
03 실행 계획 수립 단계	⑧ 사업계획서 작성	- 마을계획 + 공공사업 + 마을관리에 대한 계획서 및 내역서 작성	○	○	●
	① 사업지원체계 마련	- 사업비 조달방안 모색 - 우선 사업순위의 결정 - 지원프로그램 모색			● ●
	② 가이드라인 논의	- 민간+공공부문 가이드라인 논의 - 관련 법령 및 지원제도 검토	○	●	●
	③ 계획(안) 작성	- 지구단위계획(안) 작성 및 실시계획(안) 작성		●	●
	④ 주민설명회 /주민공람	- 주민의견 수렴	○		●
	⑤ 구역지정신청 /위원회 심의	- 서울시도시건축공동위원회 심의		●	○
04 사업 시행 단계	⑥ 구역지정 및 계획결정	- 지구단위계획 수립 완료		●	○
	① 마을관리운영 시스템 구축	- 주민공동체운영위원회 구성 - 사후관리운영 및 지원체계 마련	●	○	
	② 프로그램 집행계획	- 주민맞춤형 프로그램 집행계획 및 연계사업 검토	●	○	
05 사후 마을 관리 운영 단계	③ 착공 및 공사진행 관리	- 도정법에 의한 절차 및 이행 관리 - 실행과정 모니터링	○	●	
	① 사후관리운영	- 조례 제정 - 관련 지원제도 점검(담당자물기, 그린과경 등) - 주민협정 체결 및 운영비 마련	○	●	
	② 사후평가	마을계획 재정비 요구 및 피드백	○	●	

● 능동적 역할 ○ 수동적 역할

실행계획수립단계는 주민들이 우선순위로 정한 마을계획과 공공사업, 마을관리에 대한 계획서를 토대로 사업지원체계를 마련한다. 민간부문과 공공부문으로 나누어 가이드라인을 작성하며, 이 가이드라인은 주민협정의 근거가 된다. 실행계획안을 토대로 주민설명회와 주민공람, 구역지정 신청, 도시계획심의위원회 심의를 거쳐 지구단위계획 수립과정이 완료된다. 사업시행단계는 실시계획을 발주하고 실시계획안을 토대로 공사를 진행하며, 주민 차원에서는 주민은 사업이 시행되는 동안 마을공동체를 대표하는 주민조직으로서 주민공동체운영위원회를 조직하여 향후 공동체 활동과 마을공동이용시설 등의 운영을 위한 마을관리운영시스템의 초안을 구축한다. 이와 함께 마을공동체 활동을 위해 필요한 연계사업 등을 검토하고 준비함으로써 마을공동체의 활동의 기반을 닦는다. 또한 원활한 사업추진을 위해 민관협력사업 등의 주민동의를 유도하고, 사업을 지속적으로 홍보하며, 기본 및 실시설계와 공사 단계에서 사업이 계획대로 잘 진행되는지 감리·감독하는 역할을 수행한다. 현재는 기본계획수립과 실행계획수립과정에 참여하였던 전문가(총괄계획가와 기술용역사)가 불참한 상황에서 주민과 행정의 주도로 진행되지만 마을관리운영단계에서 주민이 자립할 수 있도록 사후 가이드라인 지침 제시와 실행과정 모니터링 등의 전문가 역할이 필요하다. 사후 마을관리운영단계는 사업시행 이후 경쟁력 있는 마을환경을 기반으로 마을공동체를 관리·운영해 나가며 마을의 물리적 재생뿐만 아니라 사회적, 경제적 재생을 함께 도모하는 단계이다. 사업시행단계에서 작성된 주민협정 및 운영규약을 주민 스스로 운영해야 하며, 마을공동체운영위원회를 중심으로 마을공동체 활성화를 위한 다양한 사업계획이 수립되고 실행된다. 하지만 사업이 완료되면 주민들은 마을의 운영을 실질적으로 시작하면서 여러 방면에서의 어려움을 겪을 수 있다. 주민참여형 재생사업으로 확보된 공동체 거점시설을 직접 운영해야 하고, 여전히 관심이 없는 마을 주민들의 동의와 참여를 이끌어 내야 한다. 이를 위해 마을 축제와 같은 활동을 할 수도 있고, 마을공동체를 운영하기 위한 자금을 마련하기 위해 마을기업을 설립하고 운영할 수도 있다. 따라서 행정은 사후관리지원체계를 마련하여 운영초기 마을공동체가 자리 잡을 수 있을 때까지 다각적인 지원을 해야 한다. 마을기업의 운영, 회계처리 등 주민이 필요로 하는 사항에 대한 자문을 구할 수 있도록 전문가를 지원해야 하며, 마을공동체 운영에 필요한 최소한의 재정과 행정지원도 필요하다.

주민참여형 재생사업은 사업과정에서 보이듯이 마을을 이용하는 주민의 입장에서 마을을 계획하고, 필요한 공공사업을 시행하며, 나아가 경쟁력 있는 마을환경을 기반으로 스스로 자립할 수 있도록 하는 활동을 주민, 전문가, 행정, 비영리민간단체가 서로 협력하여 추진하는 사업이다. 주민이 주체가 되어 진행하는 사업이므로 주민들의 관심과 참여를 통한 목소리를 내게 만드는 것이 중요하다. 주민들에 대한 교육과 계몽을 위한 사회적 프로그램이 필요함과 더불어 그 목소리를 어떻게 담을 것인가에 대한 전문가와 행정의 역할도 중요하다고 할 수 있다.

3. 총괄계획가 제도의 특성 분석

3.1 총괄계획가 제도 활용실태

우리나라 도시개발사업에서 총괄계획가 제도는 2004년부터 당시 건설교통부 행정지시에 근거하여 공공주도의 대규모(330만㎡ 이상) 신도시 개발 사업을 중심으로 운영하게 되는데, 여기서 총괄계획가는 사업시행절차 상의 일관성 유지, 단지 및 시가지 조성사업과 건축계획과의 조화 및 균형유지, 사업추진 및 시행기간의 단축, 비전문사업시행자에게 전문적 조정역할을 수행하였다. 이후 도시계획, 환경, 교통 등의 각 전문가가 총괄계획팀을 구성하는 형식으로 발전하여 신도시 기본구상부터 개발계획, 건축계획, 실시계획 등 신도시 사업의 전 과정을 모니터링하여 일관된 도시개발논리와 계획의도로 충실히 이행되도록 지도·감독한다. 2005년 제정된 ‘도시재정비 촉진을 위한 특별법’에서 총괄계획가 위촉과 운용에 대한 근거를 만들어 대규모 재개발 뿐만 아니라 주거환경 정비와 개선이 필요한 도시계획에서 적용해오고 있다. 우리나라 마을만들기 역사에서 총괄계획가 제도를 최초 적용한 시점을 정확히 알 수는 없으나 1990년대 민간단체를 중심으로 펼쳐오던 마을만들기 사업에서부터 적용해오던 전문가 자문 및 지원제도를 발전시켜 온 것으로 볼 수 있을 것이다. 최근에는 농림식품축산부, 국토부 등에서도 총괄계획가 제도를 운영하고 있다.¹¹⁾

3.2 총괄계획가의 특성

(1) 총괄계획가의 역량

도시재정비 촉진을 위한 특별법에서는 도시계획 및 건축에 대한 이론 또는 실무경험 여부 그리고 재정비와 관련된 계획수립의 경험 여부 등을 충분히 검토하고 총괄계획가를 선정하도록 하고 있다. 앞장(Table 1)에서 고찰하였듯이 총괄계획가의 역량으로 전문성과 경험을 중요시한다는 것이다.

또한 총괄계획가 제도 운용과 관련된 연구에서는 총괄계획가의 전문성, 경험과 더불어 지역의 특성을 잘 이해하고 있는 전문가를 우선 위촉하도록 제언하고 있는데, 이는 지역에 열정을 갖고 참여할 수 있는지, 그리고 법적으로는 참여기간을 정해 놓고 있지만 최근에는 최종단계까지 자문과 참여를 하도록 유도하고 운용하고 있기 때문에 이에 적합한 전문가를 선정하기 위함이라 할 수 있다. 주민참여형 재생사업의 경우 총괄계획가는 계획의 범위와 참여하는 주체의 다양성을 고려한다면 다면적인 역량을 갖추어야 한다. 물리적 계획안을 작성하는 기술적 역량을 기본으로 사업과 관련된 행정적 관리, 진행 중인 전반적인 상황에 대하여 자문과 조언이 가능한 지식, 계획과 관련된 주체들 간의 중재를 통한 합의를 도출하는 역할을 수행할 수 있어야 한다.

11) 농식품부 지역개발과, 농어촌 발전을 도모할 총괄계획가 제도 시범 확대 추진, 보도자료, 2013

(2) 총괄계획가의 역할

총괄계획가는 개별적인 계획과 설계 행위들을 전체 도시 설계 및 공간조직 계획 개념에 부합하도록 조정하는 업무이므로 도시계획은 물론 최종적으로 실현되는 건축물 설계의 기본방향까지 포함하는 기본계획 수립이 필요하며 이는 총괄계획가에 의해 계획 초기 단계에 수립되어야 한다. 또한 앞장(Table 2)에서 고찰하였듯이 총괄 지휘자로서 서로 다른 분야의 의견을 통합 조정하며 총괄 책임자로서 의사결정의 최종 권한을 부여받아 각 단계별로 계획안의 조정과 아이디어를 제시하고 개발계획의 초기단계에 개발전략을 수립하고 마스터플랜의 구상을 사업계획으로 전환하여 현실화 작업을 수행하는 역할을 한다. 따라서 총괄계획가는 초기 구상 단계부터 업무에 착수하는 것이 필요하며, 여러 주체들과의 협의 속에서 설계내용에 개입하고 조정해 나가는 계획행위를 상기할 때 진행 중의 결과물을 정기적으로 검토하고 자문하는 성격으로 운영되기보다는 구체적이고 실제적인 계획업무로 운영되어야 한다.¹²⁾

도시개발사업에서 총괄계획가의 업무기간은 기획단계에서 시작하여 도시계획 최초 결정 시점까지로 최소 업무기간을 법적으로 정해놓고 있지만 도시계획 변경 상황이 발생하거나 시공단계에서 사소하더라도 계획변경이 생길 경우 이에 대한 적합성 여부를 판단할 계획가가 필요하다. 그리고 준공단계에서도 시험운영이나 일정 기간 운영단계가 필요한 경우 관리지침을 내리고 검토·감독의 역할이 필요하므로 최근에는 총괄계획가의 활동기간을 확대하여 운영하고 있다.

(3) 총괄계획가의 권한

총괄 지휘자와 총괄 책임자로서의 역할을 수행하기 위해서는 독립성 보장이 우선이다. 각 참여주체의 관계구도 안에서 편향되거나 다른 주체의 간섭이 이루어질 경우 계획방향의 일관성이나 중재의 정당한 형평성을 기대하기는 어렵다. 또한, 대규모 재개발 시 총괄계획가의 권한을 살펴보면 계획에 필요한 자료를 해당 도시계획 수립권자에게 요청할 수 있으며, 계획수립에 필요한 경우 해당 분야의 전문가나 관련 공무원 등의 자문을 수시로 요청할 수 있게 되어 있다. 의견중재부터 계획방향을 일관성 있게 이끌어가고 자문의 요청과 의견제시 등의 권한을 갖기 위해서는 총괄계획가에 독립적 지위를 부여할 필요가 있다.

총괄계획가의 권한은 그 역할과 밀접하게 연관되는데, 도시개발과정에서는 계획지표 범위 내에서 계획방향을 설정할 수 있으며, 공동조정자를 추천할 수 있다. 그리고 계획지표와 지방자치단체 의견 수용과 관련하여 발주기관과의 협의를 통해 조정할 수 있으며 발주기관을 대표하여 상위계획 기관과 계획내용을 협의, 조정, 결정할 수 있는 권한을 갖는다. 이는 사업 책임자인 발주자의 고유권한이기도 하지만 총괄계획가는 발주자와의 의견 조정을 통해 업무를 수행하게 된다.¹³⁾

(4) 총괄계획가 제도의 요구조건

이상의 주민참여형 재생사업과 총괄계획가 관련 문헌고찰을 통해 주민참여형 재생사업 총괄계획가에게 요구되는 역량과 역할, 그리고 권한을 분석할 수 있었다. 또한 이를 통해 주민참여형 재생사업에 있어 총괄계획가에게 요구되는 조건으로서 “전문성, 지역성, 지속성, 균형성(균형감각), 독립성”을 도출할 수 있었다.

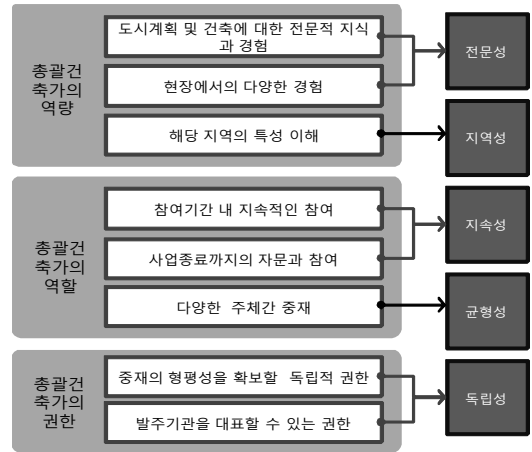


Figure 1. Derivation of requirements for masterplanner system

4. 서울시 총괄계획가 제도 적용 현황

4.1 서울시 총괄계획가 매뉴얼



Figure 2. Maeul-mandelgi project manuals that Seoul city have published¹⁴⁾

주민참여형 재생사업에 총괄계획가 제도가 적용되고 있는 서울시의 사례를 문헌고찰해 중소도시 지역에 적용하기 위한 한계와 가능성을 총괄계획가의 요구사항이 관점에서 분석하였다. 서울시는 주민참여형 재생사업의 활성화를 위해 그동안 마을만들기부터 축적되어온 경험을 살려 ‘주민참여형 재생사업 매뉴얼’을 주민용과 전문가용으로 분리 발간하고 있다.(2013. 4) 주민용에서는 주민들이 사업에 대한 이해를 돕기 위한 매뉴얼이라면, 전문가용에서는 사업시작부터 각 단계별 프로세스를 상세하게 기술하고 있다. 이는 일정수준 이상의 전문가의 전문성을 담보하기위한 노력 볼 수 있을 것이다. 그러나 자칫 전문가

12) 박인석 외, 공공 도시·건축과정에서 민간전문가 참여방안 연구, 대한건축학회, 2007, p.135

13) 박인석 외, 공공 도시·건축과정에서 민간전문가 참여방안 연구, 대한건축학회, 2007, p.143

14) 좌측부터 서울시 마을만들기 지원제도연구(2010), 살기좋은 마을만들기 주민과 함께하는 도시설계 길라잡이(2011), 서울시 주민참여형 재생사업 매뉴얼(2013)

역할이 제한되거나 사업대상 마을의 지역성이 고려되기 어렵다는 점에서 총괄계획가 개인 역량과 성향에 의존할 수밖에 없는 한계가 지적될 수 있을 것이다.

4.2 서울시 총괄계획가 활동 내용

서울시에서는 사업 초기부터 개발방향 설정 등 사업 전 과정을 총괄 진행하고 조정하도록 함으로써 사업을 신속하고 효율적으로 추진토록 하고자 지구별로 총괄계획가를 선정하고 있다. 총괄계획가의 주요 기능 및 임무는 용역업체 지도 등 총괄계획 조정 및 자문, 기본구상 및 개념설정, 정비 방향의 주도적 자문·지도, 용역수행과정 전반에 대한 모니터링 실시, 마을 공동체의 지속적인 사후 관리를 위한 가이드라인 제시 등 사업 전반에 걸친 것이다. 서울시에는 시범사업에 대한 총괄계획가의 역할과 기능을 강화하기 위해 지구별 사업 추진 현황에 대한 모니터링 결과 보고를 정례화 하도록 하고, 그 결과에 따라 사업비를 차등 지원토록 함으로써 사업의 실효성을 높이도록 하고 있다.¹⁵⁾ 또한 총괄계획가의 선정은 서울시 공공건축가 풀(Pool)에서 MP인력으로 활동하고 있는 20여 명 중¹⁶⁾ 서울시 주택정책실 정책운영팀에서 사업성격과 지역여건을 고려하여 3-4명을 추천하면 주민참여형 재생사업 담당부서인 주거환경관리팀에서 자체적으로 우선순위를 정하여 접촉하고 선정한다. 선정은 서울시에서 하지만 비용은 기술용역사의 용역비에서 지급하도록 되어있다. 그러나 문헌조사를 통해 총괄계획가는 기술용역사가 입찰을 통해 선정되고 투입된 이후 6-8개월 정도의 용역기간 동안 역할을 수행하고 있는 것으로 조사되었다. 이는 지구단위계획 수립 기간이 보통 12개월이 걸린다는 점을 감안할 때 지구단위계획 수립과정 3분의 1 이후 시점에 투입되는 것이다. 그리고 용역 완료 시점은 사업시행단계가 완료된 이후 6개월 동안 활동하도록 잠정적으로 정해 놓고 있으나 이에 대한 감독과 활동에 대한 보상 등이 명시되어 있지 못하는 점에서 총괄계획가의 지속성과 독립성이 충분히 보장되고 있다고 단언 하기는 어려울 것이다(Table 3).

5. 제주시 총괄계획가 제도의 제안 및 검토

5.1 도시재생사업 범위

제주시 원도심은 옛 제주읍성을 중심으로 하는 약 91만㎡의 구역으로 행정동으로는 제주시 일도1동, 이도1동, 삼도2동, 건입동을 포함하며, 1980년대 신도심 개발 등으로 인구 공동화현상이 진행되어 지역경제가 침체되었다. 2008년 도시재정비촉진지구로 지정되었으나 2011년에 지정해제되는 등 도시재생사업 진행이 순탄치 않았으나 신(新)도정 출범과 도민 공감대 형성으로 단계적으로 생활환경개선을 통해 정주요건을 갖춰 나가고자 계획하고 있다.

15) 서울시, 살기좋은 마을만들기 도시설계 길라잡이, 2011, p.63

16) 2014년 기준 서울시 공공건축가 104명 중 MP인력은 20명이며 그 중 교수 외 인력은 30%인 6명이다. 그리고 서울시 주민참여형 재생사업에 투입된 교수 외 MP인력은 없는 것으로 조사되었다.



Figure 3. Plans for Residents' Participation Regeneration Project in Old Settlements of Downtown Jeju

서울시의 경우 대지면적이 50,000㎡이하인 반면 제주 원도심의 경우 그의 18배 이상의 규모가 된다. 대상 인구수도 50,000㎡기준 2300여명 이지만 제주는 이의 20배가 넘는 57,000여명이 된다. 이에 단기적으로는 4개의 행정동이 엮여있는 지역으로 분할사업으로 진행하고 장기적으로는 지역성을 고려한 섬세한 사업 분할과 협력적 거버넌스 구축으로 지역성과 지속성을 담보 할 수 있을 것이다.

5.2 총괄계획가의 인력자원

서울시의 총괄계획가 풀(Pool)은 공공건축가 인력 중 건축설계와 도시계획관련 교수로 구성되어 있다. 반면 제주시는 공공건축가제도가 운영되고 있지 않으며, 건축과 도시 관련 대학의 전공(4개 대학)과 교수진(10명 내외)이 상대적으로 부족하다. 또한 활발하게 주민참여형 재생사업이 진행되어져 왔던 서울시 등과 비교해 충분한 경험과 지식을 지닌 인적 자원이 충분하지 못하다는 점에서 차이가 있다 하겠다. 도서지역이라는 지리적 한계로 인적 자원의 육성과 활용이 용이하지 않다고 할 수 있을 것이다.

이에 단기적으로는 경험 있는 타지역의 외부전문가를 공공건축가로 투입해 지역 인적자원과 연계하거나 총괄계획가의 인력범위를 확장하는 방법이 필요하다 하겠다. 또한, 장기적으로는 지속성을 위해 지역 전문가 양성 프로그램을 통해 지역성을 이해하는 지역의 인력 자원을 전문가로 양성해 전문성과 지역성을 담보할 수 있을 것이다.

5.3 행정체계

서울시의 경우 서울시장을 정책총괄 책임자로 하여 마을공동체 종합지원센터, 행정협의회, 주택정책실 주거환경과와 자치구의 전담부서, 주민자치센터의 협력적 거버넌스를 구축하여 주민들의 참여를 유도하고 참여전문가의 자문과 평가를 바탕으로 서로 견제하고 지원하며 진행하고 있다. 하지만 제주 원도심의 경우 앞서 언급했듯이 사업규모가 비교할 수 없을 만큼 현저한 차이를 보이고 있으며, 원도심의 특성상 전통적인 범위를 따르는 만큼, 행정동으로 명확히 구분할 수 없는 것이 사실이다.

따라서 단기적으로는 사업지에 포함되는 행정동의 사업 규모와 지역정

Table 3. Short and long term of masterplanner Operating Model for Residents' Participation Regeneration Project in Old Settlements of Downtown Jeju through the comparative analysis of Seoul city's

구분	사업지 규모 / 거주자 수	총괄계획가 인력풀	행정체계 / 참여전문가 조직	사업 참여기간	총괄계획가의 주요 역할	
서울시	총괄 계획가 제도	·서울시 공공건축가 MP 인력 20여명 ·전문가 매뉴얼	·서울시 마을공동체 전담반 + 자치구 전담부서 + 주민자치센터 ·총괄계획가 1인 + 기술용역사(건축/조경) 2업체	·기본계획수립단계부터 사업시행단계까지 최소 6개월-1년	·주민과 행정, 기술용역사 간의 의견조율	
	요구조건에 따른 한계와 가능성	· 지역성: 소규모로 사업여건과 지역적 특성을 반영 용이 · 지속성: 공동의 지역성 관심사 공유	· 전문성: 인적 역량 담보 가능 · 지역성: 사업성격과 지역여건을 고려해 추천가능, 단 심도있는 이해에는 한계	· 지속성: 행정담당자의 빈번한 이동으로 인한 지속성 담보 어려움 · 독립성: 비용 사용에 한계로 독립성 담보가 어려움	· 지속성: 사업시행단계의 참여와 보상 등의 규정이 불명확 사후관리 어려움 · 독립성: 사업 중 투입으로 대표성 담보가 어려움	· 균형성: 역할을 명시하고 정례적 평가를 통해 사업비 차등지원 · 독립성: 행정주도의 1년 이내의 위촉기간
제주시 (원도심)	총괄 계획가 운영모델 (단기안)	·전통적인 원도심 범위(약 910,000㎡/약 57,000여명)로 사업범위를 정하는 방안은 지역성을 반영하기 어려움 ·행정동 중심의 구분	·단기적으로 타지역 전문가 투입 ·공공건축가 제도 도입	·총괄계획가 1인+보조MP다수 + 기술용역사+보조MP (세분화된 각 지역 혹은 사업성격에 따른 그룹으로 분류)	·대상지 발굴에서부터 용역사 선정, 사업내용 구상 및 주민참여프로그램 기획, 주민, 행정, 용역시간 의견조율 등 전반적인 총괄업무 명시	·총괄계획가에 독립적 지위와 권한부여
	요구조건	전문성		●		
		지역성	○	○		
		지속성	●		○	
		균형성				●
		독립성			○	○
	총괄 계획가 운영모델 (장기안)	·전통적인 동질감을 지닌 지역으로 세분화	·인적자원의 부족을 극복하기 위해 장기적 교육시스템 구축 및 인력양성	·제주도 도시재생 전담부서+4개 행정동 주민자치센터(사업지에 포함된 행정동의 주민자치센터를 중심으로 상위기관까지의 거버넌스 구축)	·사전기획단계부터 사후 마을관리운영단계까지 지속적으로 참여하고 자문할 수 있도록 제도적 보장	·행정주도가 아닌 주민참여의 방식을 부각시키기 위한 총괄계획가의 권한 부여
요구조건	전문성		○			
	지역성	●	●			
	지속성	○		●	●	
	균형성				●	
	독립성			●	●	

● 높음 ○ 낮음

특성을 사업초기에 미리 균형있게 조정

하는 노력이 필요하며, 행정 상위기관인 도와 주민자치센터로 구성되는 도시재생 전담조직과 전문가그룹으로 이루어진 코디네이터 조직, 주민리더를 포함하는 참여주민들과 지역활동가, 비영리민간단체 등의 적절한 구성을 통한 협력적 거버넌스 구축이 필요하다고 할 수 있다. 구체적으로 사업의 규모를 감안하면 총괄계획가와 기술용역사로 구성되는 서울시와는 달리 지역을 세분화하여 사업의 성격, 역할에 따라 MP와 보조MP로 구성되는 총괄계획가 그룹을 구성하여 각 분야 혹은 세분화된 각 지역의 보조MP와 기술용역사가 총괄계획가와 협의하여 진행하는 것도 바람직하다 할 수 있다.

장기적으로는 행정체계 역시 동 주민센터의 지원을 기반으로 출발하되 행정편의상 구분보다는 세분화된 사업지별로 사업지의 특성, 사업의 성격에 따라 구분해 지역성을 담보하는 것이 요구된다. 또한 주민조직을 중심으로 행정이 지원하는 형식을 가져간다면 서울시 등의 기존 주민참여형 재생사업이 가졌던 행정중심적인 추진실태를 개선해 지속성을 확보 할 수 있을 것으로 기대된다.

5.4 사업기간과 총괄계획가 역할

전체 사업과정에서 총괄계획가의 역할이 두드러지는 단계는 기본계획수립단계와 사후 마을관리운영단계라 할 수 있다. 기본계획수립단계에서는 행정조직과 마을주민 간의 신뢰관계를 형성하고 주민의 참여율을 높이며, 큰 틀의 사업계획 아래 상세한 사업계획을 주민들과 협의하여 사업이 진전되도록 유도해야 한다. 또한 사업 선례와 선진 사례를 중심으로 다양한 사업내용을 제안하여 비전문가인 주민들이 지역에 필요한 사업을 선택하고 추진할 수 있도록 유도해야 한다. 또한 사후 마을관리운영단계에서 2차 사업을 추진할 의향이 있는 지역주민의 자문과 관리운영 단계에서 필요한 지원방법, 법적적 검토 등 사업추진과정과 관리운영과정에서 일관성 있도록 자문하고 유도하는 역할이 필요하다고 할 수 있다. 이는 사업시행 시 총괄계획가와 사후 자문가가 다르다 할지라도 사업성격을 지속적으로 유지하려면 행정의 지원과 관리가 요구되는 상황이라 할 수 있다.

서울시의 경우 아직까지 행정주도의 성격을 갖고 있음으로써 총괄계획가 역할이 미비하고, 사업기간도 사후 마을관리운영단계 전까지인 1년 이내로 위축되어 있어 역할

수행에 어려움이 있다고 할 수 있다. 이에 제주시의 경우 단기적으로는 초기 대상지 발굴과 사업성격 구상 단계부터 참여하여 관리운영단계까지 지속할 수 있도록 독립적 지위와 권한이 명시되어야 할 것이다. 또한 장기적으로는 사업과 관련된 이론지식, 참여주체들간의 조정능력 등과 더불어 검토와 감독, 계획방향 설정에 대해 행정이나 다른 주체들의 간섭이 이루어지지 않도록 보장하는 제도적 뒷받침이 이루어져야 할 것이다.

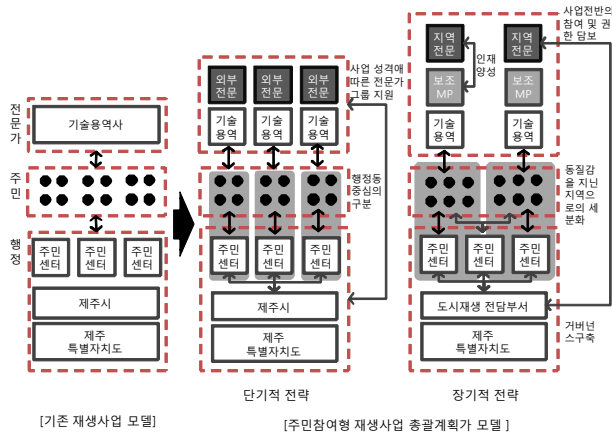


Figure 4. Masterplanner model for Old Settlements of Downtown Jeju

6. 결론

본 연구는 중소도시에 적합한 주민참여형 재생사업 총괄계획가 운영 방안을 모색하기 위해 다수의 경험과 전략적 모델을 제시해 운영되고 있는 서울시의 실태를 분석하였으며, 이를 통해 제주시 원도심 현황에 적합한 모델을 단기적, 장기적 관점에서 제시 할 수 있었다. 이에 연구의 결론은 다음과 같다.

첫째, “주민참여형 재생사업”과 “총괄계획가 제도”의 이론적 고찰을 통해 주민참여형 재생사업에 있어 총괄계획가에게 요구되는 조건으로서 “전문성, 지역성, 지속성, 균형성(균형감각), 독립성”을 도출할 수 있었다.

둘째, 서울시의 주민참여형 재생사업 총괄계획가 적용 사례 고찰을 통해 요구조건의 관점에서 한계와 가능성을 분석할 수 있었다. 우선 적절한 사업규모의 선정, 풍부한 인적자원을 바탕으로 한 사업성격과 지역여건에 적합한 전문가 추천, 매뉴얼 작성 등으로 지역성과 전문성 담보가 가능함을 밝힐 수 있었다. 반면, 매뉴얼 수립에도 불구하고 한정된 사업기간 내에 사업성과를 도출해야하는 상황에서 행정주도의 방식과 이로 인해 총괄계획가의 참여도와 권한이 축소되어 지속성과 독립성, 균형성 확보에 제약이 있음을 고찰할 수 있었다. 또한 단기간의 사업추진으로 각 지역의 특성을 살리기 보다는 사업시행 자체에 의미를 둘 수 있어 지역 환경과 주민들의 성향을 이해하는 지역성과 다양한 사업구상을 제안할 수 있는 총괄계획가의 역량을 키울 수 있도록 해야 함을 고찰할 수 있었다.

셋째, 제주시 원도심의 주민참여형 재생사업 총괄계획가 적용을 위한 모델을 단기와 장기적 관점에서 제시하고 앞서 고찰된 요구조건을 통해 그 적용 가능성을 분석하였다. 우선 사업규모를 지역적 특성을 바탕으로 조정하고 사업의 규모에 따라 총괄계획가 그룹을 구성하여 행정, 주민, 기술용역사, 비영리 민간단체 등의 관계조율과 사업진행에 따른 독립적 지위와 권한 보장을 제시하였다. 이를 통해 지역성과 지속성을 담보할 수 있도록 하였다. 다음으로 사전 기획단계부터 총괄계획가가 참여하여 사후 마을관리운영단계까지 참여할 수 있는 권한을 명시하고 제도화를 제시해 독립성과 균형을 담보할 수 있도록 제안하였다. 마지막으로 지역 인적자원의 양성과 공급방식을 제시해 전문성과 지속가능성을 담보할 수 있도록 제안할 수 있었다.

주민참여형 재생사업에서 총괄계획가의 역할이 무엇보다 중요한 만큼 본 연구가 제주의 원도심에 국한되지 않고 타지방의 중소도시에서 시행하게 될 사업에서 총괄계획가 운영 매뉴얼 수립에 기초자료로 활용될 수 있다는 점에서 의의를 찾을 수 있을 것이다. 반면 본 논문이 지역성과 지속가능성에 주목하고 있으나 인적자원이 부족한 농촌지역 소도읍에서의 총괄계획가 적용필요성이 크다는 점에서 향후 총괄계획가 양성프로그램은 지역주민 교육프로그램 등을 통해 주민참여 활성화를 이끌어내고 장기적으로는 생활권 내 주민들이 주도하는 사업방식으로 전환을 모색해야 할 것이다. 이에 서울시뿐만 아니라 타 지역에서 시행되고 있는 사업의 사례를 통해 각 사업단계에서 참여주체들의 관점 변화와 관계구도를 통해 총괄계획가 제도의 중요요소를 도출하는 후속 연구가 요구된다 하겠다.

참고문헌

1. 김수경, 협력적 거버넌스가 도시재생사업에서 주민역량강화에 미치는 영향, 석사학위논문, 서울시립대학교, 2013
2. 박인석 외, 공공 도시·건축과정에서 민간전문가 참여방안 연구, 대한건축학회, 2007
3. 엄상근, 제주시 원도심 도시재생 전략 연구, 제주발전연구원, 2013
4. 서울시, 주민참여형 재생사업 매뉴얼 전문가용, 2013
5. 서울시, 살기좋은 마을만들기 도시설계 길라잡이, 2011
6. 조준배, 농어촌마을 리모델링 사업의 현황 및 총괄계획가 제도 도입을 통한 사업 활성화 방안, 한국지역사회생활과학회 춘계학술대회 심포지움, 2013
7. 농식품부 지역개발과, 농어촌 발전을 도모할 총괄계획가 제도 시범확대 추진, 보도자료, 2013

접수일자 : 2015년 7월 10일
 심사완료일자 : 2015년 8월 20일
 게재확정일자 : 2015년 8월 22일