

농촌 중심지 활성화사업의 주민참여 촉진 방안에 관한 연구

- 나가노현 오부세정을 사례로 -

오형은

지역활성화센터 대표

A Study on Promoting Participation of Residents in Rural Downtown Regeneration Project

- on the Obuse Town Case -

Oh, Hyung-Eun

Region Activator Center Co. Ltd.

ABSTRACT : This study aimed to explore how to lead locals to join rural downtown regeneration projects on the basis of the downtown of Obuse Town located in Nagano Prefecture in Japan. What well depicts the outcome of Obuse Town Project joined by residents are revitalized downtown districts and open gardens. Actors that facilitated residents' participation are administration, "a-la Obuse Co. Ltd. and "Machizukuri Institute of TUS and Obuse Town". "a-la- Obuse Co. Ltd. " is a middle support organization in the form of community business and "Machizukuri Institute of TUS and Obuse Town" is a professional research institute set by Tokyo University of Science and Obuse Town. This study presented activities, types and roles of residents' participation in the rural town activation project that started in 2015 by researching the activities of residents, shop owners and students with regard to Obuse Town Project, administrative actions for their participation and activities of middle-level supportive institutions, which are exports' research groups.

Key words : promotion participation, participatory action, involved process, cooperation activator, cooperation strategy, regeneration plan, rural downtown

1. 연구의 배경 및 목적

2000년 이후 시작된 주민참여 마을만들기 사업은 주민들이 스스로 생활환경을 개선하기 위해 이웃과 함께 마을에 있는 자원을 가꾸고 활용하는 활동으로 정의되고 있다. 특히 최근의 마을만들기 사업이 생활터전을 가꾸고 환경을 자율적으로 관리하는 것으로 진화되면서 공공 자원 관리와 생활환경 정비 측면에서 주민참여가 더욱 중요해지고 있다.

주민참여 마을만들기 선행연구를 살펴보면 주민참여 개념 및 참여 주체에 관한 연구가 주를 이룬다. 선행연구를 정리한 결과, 주민참여를 주민들이 정부 정책 결정 과정에 영향을 끼치는 활동이며 사업 시행과정에 능동적인 참여를 하는 일련의 과정으로 설명하고 있다(이상민, 2007; 조진희, 2008). 또한 주민참여는 계획자들이 미처 파악하지 못한 지역의 가치를 발견하여 지역의 현안과 특성을 살린 계획을 수립하도록 하며, 지역 주민으로서 책임감을 강화함과 동시에 지속적으로 관리하도록 돕는 수단으로 활용되고 있다(김기영, 2012; 오다해, 2014; 한송이, 2014).

농촌 지역개발사업에서의 주민참여는 농촌 환경을 지

속적으로 관리하고 조성하기 위한 자원의 발굴, 주민 교육, 역량 강화의 과정이며 수단이다(송미령, 2003). 따라서 2000년 이후 대부분의 농촌지역개발 사업에서는 주민참여 방안을 사업추진의 주요 전략으로 활용하고자 하였으나, 고령화 과소화된 농촌지역에서 주민만의 참여는 한계가 많았다. 이러한 한계를 극복하는 최근의 경향은 주민참여 주체를 주민에 한정해서 보지 않고 행정, 전문가, 중간지원조직(김은정 외, 2003; 이동균, 2007; 전원식, 2008)로 확대하고 있어 주체간의 협력적 활동을 통한 주민의 참여 촉진이 중요해졌다.

그러나 지금까지 연구들은 주민참여의 개념과 주체에 대해 연구된 바만 있을 뿐 참여 주체의 협력적 활동과 참여 촉진에 관한 연구는 진행된 바가 없다. 이에 본 연구는 참여 주체 간 협력 우수사례로 알려진 일본 나가노현 오부세정 마을만들기 사례를 토대로 주민참여 촉진을 위한 주체별 협력 활동을 조사하고자 하였다.

일본의 마을만들기(まちづくり)는 주민이 스스로 환경을 정비하고 행정은 주민참여를 위한 제도를 마련하여 민간협력으로 살기 좋은 환경을 만들어가는 운동으로 알려져 있다. 그 중 특히 오부세정(小布施町)은 민간과 시민의 협력을 통해 마을만들기를 성공한 사례로 알려져 있다. 중심지 사업을 시작할 즈음인 1981년에 수립된 「제2차 오부세종합 계획」에서 오부세정은 주민과의 협력으로 마을의 자연과 문화경관을 만들어가는 것을 목표로 표방하고 있어 행정의 민간협력을 통한 지역재생의 의지를 엿볼 수 있다.

농림축산식품부는 2015년부터 시행하는 농촌 중심지 활성화 사업¹⁾의 계획 지침을 통해 주민참여형 기본계획과 경관계획을 수립하도록 했다. 주민들의 지속적인 참여를 위해 중심지 현장포럼, 100인 토론회, 중심지형 역량강화사업을 제시하고 있고 지방자치단체, 주민위원회, PM단(중간지원조직)등의 추진주체별 역할에 대해 설명하고 있다.(농림축산식품부, 2015). 새로운 이 사업은 주민참여형 농어촌중심지 활성화사업을 목표로 하고 있으나 참여주체의 역할과 주체간의 협력활동 및 주민 참여 촉진 방안은 부족한 실정이다.

이에 본 연구는 농촌 중심지 활성화 사업이 시작되고 있는 시점에서 참여 주체간의 협정과 협업의 우수사례로 알려진 일본 나가노현(長野県) 오부세정의 중심지 사업 사례를 통해 행정의 주민참여 촉진 시스템, 전문가 및 민간조직과의 협력 활동을 조사하고 주민참여 촉진방안을 분석하여 국내 농어촌 중심지 사업에서의 주민참여 방안을 모색하고자 하였다.

II. 연구방법

본 사례 연구의 대상은 인구 12,000명의 농촌지역인 오부세정이다. 이는 규모 측면에서 소도읍의 평균 인구가 14,982.9명인 것을(김정연, 2013) 고려하였고, 2015년부터 추진되는 농어촌 중심지 사업과 유사한 “중심상점가 재생사업(町並み修景事業)”과 주민 참여 경관 활동인 “오부세 오픈가든(小布施オープンガーデン)” 사업을 추진한 점을 감안하였다. 또한 오부세정은 일본의 여러 지자체 중에서 행정, 민간전문가, 주민 간 마을만들기 협력성공에 대해 좋은 평가를 받고 있어(国土交通省, 2006) 연구의 사례지로 선정하였다.

문헌 검토 내용을 토대로 마을만들기 사업에 참여한 주체를 주민, 행정, 전문가 그룹으로 나누어 활동내용, 활동결과, 협력활동을 조사하였다. 특별히 주민주체는 상점가상인, 일반 거주민, 학생 등으로 구체적으로 구분하였고, 주민 참여를 촉진한 행정과 중간지원조직, 전문가 그룹의 활동과 무엇인지 살펴보았다(Figure 1).

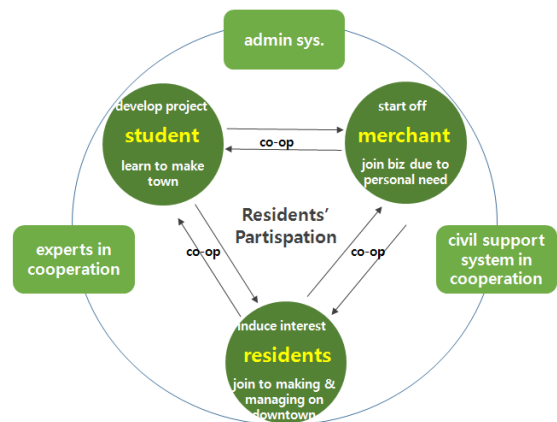


Figure 1. Research frame

오부세정의 사업을 조사하기 위해 문헌조사를 통해 행정계획, 조례, 사업내용을 조사하였고 인터넷을 통해 민간지원조직의 운영 프로그램과 주민참여 워크샵 프로그램을 조사하였다. 2015년 7월 방문하여 오부세정 마을만들기 담당자이자 동경이과대학 오부세마을연구소(東京理科大学・小布施町まちづくり研究所) 소장과의 면담을 통해 각 주체의 활동과 협력 과정을 파악하였다 (Table1).

Table 1. research methods

| Method | | What's researched | | | | | |
|---------------------|--|--|-------------------|---|------------------|--|--------------------|
| How to collect data | Literature research | Obuse Town plan/Obuse landscape plan Obuse design guideline, manuals and etc. Obuse Town local inspection data Annual activity report on "Machizukuri Institute of TUS and Obuse Town" Interview Report Tadanaga Miyamoto (master planner obuse downtown) Book "Miracles of Obuse Town" (Masato Kawamukai prof. of Tokyo University of Science) | | | | | |
| | Internet research | Obuse Town Homepage Machizukuri institute of TUS and Obuse Town Homepage "a-la- Obuse" Homepage The Ministry of Land, Infrastructure,Transport and Tourism Homepage | | | | | |
| | Local research | <table border="1"> <tr> <td>Research schedule</td> <td>July 12th - 16th 2015</td> </tr> <tr> <td>Research objects</td> <td>Director of "a-la- Obuse" Director of Machizukuri institute(Masato Kawamukai) Chief reserch of Planning Division in Obuse Town(Tatsuo katsumata)</td> </tr> <tr> <td>What's interviewed</td> <td>Roles/table of organization of "a-la- Obuse" Workshop outcome of central area revitalization project and workshop by Machizukuri institute</td> </tr> </table> | Research schedule | July 12 th - 16 th 2015 | Research objects | Director of "a-la- Obuse" Director of Machizukuri institute(Masato Kawamukai) Chief reserch of Planning Division in Obuse Town(Tatsuo katsumata) | What's interviewed |
| Research schedule | July 12 th - 16 th 2015 | | | | | | |
| Research objects | Director of "a-la- Obuse" Director of Machizukuri institute(Masato Kawamukai) Chief reserch of Planning Division in Obuse Town(Tatsuo katsumata) | | | | | | |
| What's interviewed | Roles/table of organization of "a-la- Obuse" Workshop outcome of central area revitalization project and workshop by Machizukuri institute | | | | | | |

III. 중심지 사업의 주민 참여 사례

1. 오부세정 개요

나가노현 오부세정은 나가노시 북부에 위치하고 있는 농촌형 소도시이며, 총 면적 19.07km², 인구 11,326명(2014년 기준)으로 나가노현의 지자체 중 가장 작다. 우키요에(浮世繪) 화가인 가쓰시카 호쿠사이(葛飾北齋)가 에도시대에 부유한 농민이자 상인이었던 타카이코잔(高井鴻山)의 초대를 받아 그의 집에 머물면서 남긴 몇 개의 미술작품 때문에 오부세는 세계적으로 유명한 호쿠사이의 작품이 있는 마을로 알려졌고, 지금은 연간 120만 명의 관광객이 방문하는 지역이 되었다. 호쿠사이관은 원래 가마를 보관했던 창고를 리모델링한 곳으로 개장 첫해 관광객 35,000명이 마을을 방문하였고 방문객의 증

가로 행정은 호쿠사이관과 타카이코잔 주택 사이의 중심지를 재생하는 사업을 추진하였다. 오부세는 꽃의 마을로도 유명한데 이는 1980년부터 추진해온 꽃의 마을 만들기 정책 때문이며 특히 2000년부터 개별주민의 참여를 통해 진행하고 있는 “오부세 오픈가든”의 성과 때문이기도 하다.

오부세 마을만들기 사업은 1980년에 수립된 「제 2차 오부세 종합계획」에서부터 주민과의 협력을 강조해왔고 실제 사업을 추진하는 과정에서도 관계자간의 다양한 협력이 발생했다. 행정은 관계자간의 협력을 중시하는 그들의 방식을 “오부세방식”이라 부르며 협력 시스템을 강화하기 위해 1986년에는 「정감 있는 마을 환경 디자인 협력기준」을 수립하였다. 2011년에 수립된 「제5차 오부세 종합계획」에서는 30년에 걸쳐 형성된 마을만들기의 경험을 보완·확산하는 전략으로 4개주체간 협력 즉 지역주민과 협력, 전문가관과 대학 연구소와 협력, 지역 회사를 포함한 지역기업과 협력, 지역 밖의 기관과 협력을 제시했다.

오부세정의 중심지 사업은 역사와 문화를 기반으로 한 지역활성화의 사례로 일본 내에서도 좋은 평가를 받아 자치 장관 표창(1986), 건설 장관 표창(1988), 도시 경관 대상(1994), 농림수산 장관 표창(1994), 국무총리 표창(1998), 신수 지역브랜드상(2012)을 수상하였다.

2. 오부세정 중심지 사업

사업대상지는 오부세정 청사와 오부세역이 있는 기존 중심지에서 조금 벗어나 있다. 동경이과대학 오부세 마을만들기 연구소(이후 마을만들기연구소) 소장이자 동경이과대학 교수인 카와무카이 마사토(川向正人, Masato Kawamukai)는 해당지역이 밭과 논이 있는 전형적인 농촌지역이었음에도 방문객이 증가하고 있는 호쿠사이관과 타카이 코잔 주택이 위치하고 있어 사업대상지로 결정되었다고 했다. 이 두 개 건축물을 축으로 주변 16,000 m² 공간이 계획·조성되었고 현재의 중심지가 되었다고 설명했다.

중심상점가 재생은 관광객 증가에 따른 개인 상가 개점이 촉발 요인이 되어서 행정, 민간, 전문가가 함께 건축물 재생, 상가입점, 골목길과 주차장을 조성하는 사업을 추진했다. 오픈가든은 주민들의 취미활동과 자발적 학습 과정을 통해 정원을 가꾸고 이를 공공에 공개한 활동으로 일반 주민들의 참여를 확산하는 계기가 되었다. 이 두 개의 중심지 사업으로 지금의 오부세정은 연간 120만 명이 찾아오는 지역이 되었다(Table 2).

Table 2. Obuse Project Chronological Table

| Period | before 1990 : attracting as small gallery | 1990 -2000 : advertized as flower village | after 2000: built as locally revitalized brand | Outcome |
|---------------------|---|--|--|--|
| | awarded as good local group by local government head(1986), won local culture award by Japan Culture/Design Council(1987) | Award by head of Cityscape Construction(1994), Award for making flower village by Minister of Agriculture and Forestry Award for reforestation by Prime minister(1998) | Obuse mayor and Obuse bakery Owner selected as tourism charisma(2002), won grand prize as Flower Bravo(2002), awarded as local brand(2012) | Obuse Garden built in cooperation with admin, experts and citizens |
| Residents' Activity | Hokusai's works displayed Obuse souvenir shop opened(1970), mid. school campaign to plant a tree per person(1975-), began overseas training on Europe's flower village.(1989) | Landscape Study Group started(1991) | Open Garden began(2000-), Garden School run(2002-2013) | local leaders-initiated autonomous residents' activities |
| | | 'a-la-Obuse' founded(1993) | | civil funded internal talent organized |
| Plans/ Projects | Hokusai Museum opened(1976), Taikakoan Museum opened (1983), 2nd Obuse General Plan(1981), Obuse HOPE Plan(1987) | Floral Garden (1992), Flower Center (1997) | Gitasinano Flower Festival/National Gardening Summit held in Obuse(2001), Obuse landscape plan made (2006), 5th Obuse General Plan (2011) | local resources merchandized, visions shared by civilians and public officials |
| | Downtown Regeneration Project (1982~1990) | | Machizukuri Lab. founded(2005) | master plan for public space, talent network |
| Ordinances | Design cooperation standards for comfortable village(1986), Ordinances to Make village comfortable(1990), Housing Counselling Center opened(1990) | Housing manual (1992), Adm. manual(1992), Lighting manual(1997) | selected as Landscape Admin. (2004), Obuse Landscape Plan(2006), Obuse Development Foundation founded | locals-joined activities guideline built, 6th industry unfolded |

1) 중심상점가 재생 사업2) (町並み修景事業)

중심상점가 재생 사업의 대상지는 호쿠사이관과 다카이코잔의 주택, 밤 과자점, 특징적인 민가주택, 오부세 창고 건축물 있는 중심상점가 구역으로, 역사적 풍경을 간직한 곳이다. 1단계 사업은 1982년부터 1990년까지 진행되었고 시공 주체는 행정을 포함한 협정자 6인이었다. 당시 사업비는 약 6억 엔, 환화로 약 60억이었다. 현재는 북측 국도변을 중심으로 2단계 사업이 추진 중이다.

중심상점가 재생 사업은 호쿠사이 붐으로 관광객이 지역을 방문하자 1971년 중심상점가에 있는 과자점인 오부세당 주인이 관광 기념품점을 개장하고, 행정이 1976년 호쿠사이 미술관과 1983년 다카이코잔 기념관을 개관하고, 오부세당 주인이 식당을 개장하는 일련의 개별적 사건이 계기가 되었다.

관광객의 증가와 리모델링한 상가가 활성화되는 것을 본 상인들은 더 많은 관광객을 유치하기 위해 아름답고 쾌적한 거리를 만드는 사업이 필요하다고 인식하였고, 1980년 귀향한 오부세당의 아들이 기존 상인들과 중심상점가 재생에 대한 논의를 본격적으로 진행하여 그 결과를 지자체에 제안하였다. 1981년 수립한 「제2차 오부세 종합 계획」 과 주민 제안을 기초로 1982년부터 중심지 재생의 마스터플랜 안이 만들어졌고 이를 토대로 행정, 사업자, 거주자가 협력한 중심상점가 재생 사업이 시작되었다.

1982년부터 시작된 마스터플랜은 주민, 상인, 행정 간의 토지 교환을 전제로 수립되었고 이후 행정과 전문가

의 많은 노력으로 실현가능한 계획이 되었다. 1984년에는 중심상점가 재생사업을 추진하기 위해 관계자인 행정, 상인 3인(오부세당, 신용금고, 의상실), 주민 2인의 6자 협정이 체결되었고 이들은 6자 사업추진조합이자 시공주체가 되었다. 6명이 공동의 책임과 권한을 분담하는 오부세 방식의 사업 조직을 만들었고 이들은 협정을 기반으로 개인소유 건축물의 이전신축, 수평이동, 토지교환, 토지임대, 건축선 후퇴 등을 실현했다. 토지교환을 통해 소음과 채광의 문제가 있었던 개인 주택은 주거환경이 좀 더 좋은 곳으로 이전하고 금융기관과 점포는 주차장이 넓은 중심부로 이전했다. 행정은 6자 협정으로 공공공간에 밤나무 소로, 광장, 주차장을 조성하고 전통 토벽을 재생하였다.

중심상점가 구역 내 각기 다른 건축물을 소유한 이해관계자가 협업으로 사업을 실천하는 데에는 100여 차례에 달하는 논의가 있었다. 필요를 느낀 주민들의 자발적 참여의사와 행정과 전문가의 노력으로 오부세 중심상점가는 지역의 문화와 역사를 느끼는 장소로 재생되었고, 유명한 관광명소가 되었다.

사업 실행이 용이하고 성과가 잘 드러난 점은 공간의 규모측면도 있다. 오부세정이 약 1만 2천명의 인구를 가진 작은 농촌군인 특성도 있지만 호쿠사이관과 다카이코잔 박물관을 연결하는 축과 그 주변의 건물 군을 포함한 총 16,000㎡의 공간에 집중하여 사업을 추진하였고 마스터플랜을 통해 편리하고 아름다운 공공공간을 조성하였다(Figure 1). 이는 국내의 중심지 사업이 읍내의 몇 개의 마을을 포함한 넓은 구역을 설정한 후 각 마을별 또한 개의 시설물을 분산 조성하는 것과는 대조적이다. 따라서 국내의 중심지 사업을 효과적으로 추진하기 위해서는 거점지역을 설정하여 개별 건축물이 아닌 공간에 대한 계획을 추진해야 함을 시사하고 있다.

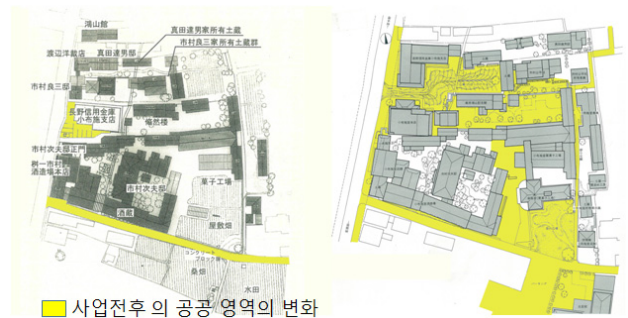


Figure 1. Map of Pubic Space before/after (출처: L:小布施 まちづくり 奇跡, 2010,川向正人 R: 風土を基盤とした環境づくり,1988, 小川 裕)

재생사업의 이후 행정은 협력의 경험을 시스템으로 만들기 위해 「정감 있는 마을 환경 디자인 협력 기준(うらおいのあるまち環境デザイン協力基準, 1986)」을 작성하였다. 경험을 토대로 다른 주민이나 상점주들이 오부세다운 건축물을 스스로 만들게 하기 위해 「정감 있고 아름다운 마을 만들기 조례(うらおいのある美しいまちづくり条例, 1990)」를 제정하고, 「거주지 만들기 매뉴얼(住まいづくりマニュアル, 1992)」, 「광고물 설치 매뉴얼(広告物設置マニュアル, 1992)」, 「등불 만들기 매뉴얼(あかりづくりマニュアル, 1997)」을 작성하였다. 또한 1987년에는 국토교통성 HOPE계획의 일환으로 오부세정 지역 주택 계획(小布施町地域住宅計画)을 수립하고 2006년 오부세정 경관 계획(小布施町景観計画)을 수립하였다. 또한 행정은 주민들이 매뉴얼과 가이드라인을 적용하는 것을 돕기 위해 주택상담소(住まいづくり相談所)를 운영하였다. 이러한 내용으로 볼 때, 우리의 농촌 중심지 활성화사업에서도 행정은 사업을 집행하고 관리하는 역할을 하는 것이 아니라 사업과정의 이해 관계자 중 하나가 되어 그들 간의 협력을 만들고 사업 이후에는 사업의 성과가 주민 개개인의 자발적 활동으로 이어지도록 협력 매뉴얼과 가이드라인과 조례 등의 시스템을 만드는 것이 필요하다.

1994년 민관 협력 지원조직으로 제3섹터 사업체로 설립된 (주)아라오부세(a-la-obuse)는 상점가 공동마케팅, 중심지 관광안내, 지속적인 주민학습을 담당하였다. (주)아라오부세의 주요 사업영역은 카페, 게스트하우스, 식당, 농특산물 판매장 운영의 영리사업과 관광안내센터 운영, 지역축제 기획, 지역주민 교육의 비영리 사업이다. (주)아라오부세는 다양한 사업을 추진하고 있지만, 무엇보다 지역 내 주민과 관광객의 교류를 통해 상점가와 지역을 홍보하는 역할을 하고 있으며 주민들의 커뮤니티 비즈니스 활동을 촉진하여 주민 참여를 확장하는 역할을 하고 있다.

2005년에 설립된 동경이과대학 오부세정 마을만들기 연구소(東京理科大学・小布施町まちづくり研究所)는 오부세정과 동경이과대학의 상호 협력에 의해 발족되었다. 연구소는 지역 전체가 마을만들기 대학이 되는 것을 목표로 마을만들기 대학을 운영하고 있으며, 주민들의 마을만들기 활동을 지원하고, 특히 지역의 학생들과 다양한 워크샵 프로그램을 운영하여 지역자원을 발굴·재생하였다. 학생들과의 워크샵은 학교의 지역봉사 활동 시간과 연계되어 있는 정규 교육과정이며 지역의 미래를 만드는 일이자 주민참여를 촉진하는 과정이다. 마을만들기 연구소는 사업과 별개로 지역자원을 조사하고 개선이 필요한 곳에 대한 연구를 자발적으로 수행하고 있으며

주민들과의 워크샵을 통해 주민의 의견이 반영된 연구결과를 만든다. 2단계 중심상점가 재생 사업에서 주택전면부와 보도를 연계하여 보도를 확장하는 국도개선사업이 단기간에 추진될 수 있었던 이유에 대해 연구소장은 연구소의 조사 연구가 기반이 되었고 주민교육과정을 통해 주민들의 동의가 이미 이루어져 있었기 때문이라고 설명하였다. 정해진 사업과 관련 없이 지역에서 지속적인 조사 연구 교육을 하는 연구소는 지역의 미래를 준비하는 곳을 시사한다.

계획과 설계가 현장에서 구현된 것은 지역 내 전기, 조경, 건축 등의 시공업체들로 구성된 오부세 경관연구회가 자발적인 학습과 선진지 견학 등을 통해 행정이 제시한 디자인 가이드라인을 구현했기 때문이다.

오부세 중심상점가 재생 사업의 주체는 상인, 주민, 학생이었고 이들은 행정, 중간지원조직, 학교, 연구소 등의 주민참여 촉진 활동으로 중심상점가를 형성·운영·관리하는 직간접적인 주체가 되었다(Figure 2). 농촌 중심지 활성화사업의 주체는 주민대표가 아니라 이해관계자인 상인, 주민, 학생이어야 하며 이해관계자의 자발적인 참여를 촉진하는 수요의 이해가 사업초기에 필요하다. 또한 주민 참여를 촉진하고 지속하기 위해서 행정은 계획, 조례, 매뉴얼을 통해 지속적인 협력의 기반으로 만들고 중간지원조직은 내외부의 교류와 홍보로 지역주민의 더 많은 참여를 촉진하며 전문가는 당해 사업이 아닌 자원 조사, 연구, 교육을 통해 지역재생의 기반을 마련해야 한다.

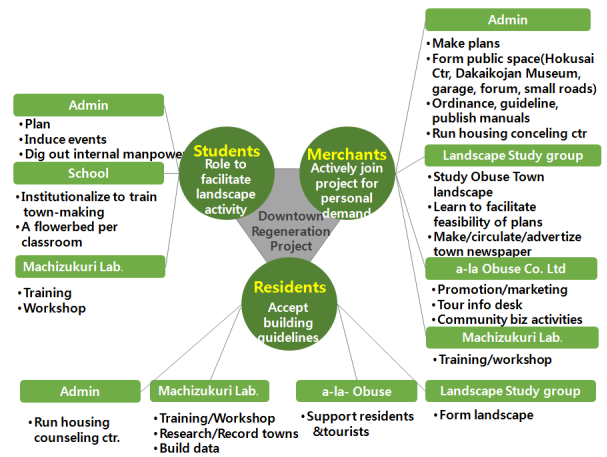


Figure 2. Actors of Downtown Regeneration Project

2) 오부세 오픈가든 (小布施オープンガーデン)³⁾ 사업 아름다운 개인 정원을 공공에 개방하는 오부세 오픈

가든은 주민 개인의 봉사활동에 기반한 중심지 경관만들기 사업이다. 오픈가든 입구에는 “나의 마당으로 들어오세요”라고 적힌 작은 안내판이 설치되어 있고 관광객은 오부세 오픈가든 북(小布施オープンガーデン)을 구매해 개개의 다양한 정원을 무료로 자유롭게 산책 할 수 있다. 시작 당시인 2000년에는 주택 34곳, 상가 4곳을 합쳐 38개소가 개원했으나 2014년에는 주택 99곳, 공공시설 3곳, 상가 28곳 총 130개소의 정원이 개방되었다.

오부세정의 오픈가든은 NHK 취미정원 강사였던 스기이 아케미(杉井明美, Sugii Akemi)가 오부세에서 영국의 오픈가든을 소개하고, 활동을 제안하면서 시작되었다. 그러나 그 배경에는 1975년부터 중학교에서 해오던 1인 1나무 운동, 학교 화단 만들기, 꽃묘 생산과 배포활동이 있었다. 초·중학교 학생들의 학교 화단 가꾸기는 꾸준히 진행되어 2002년에는 플라워 브라보 콩쿨에서 중학교 봄 화단이 최우수상을 수상했고 캐나다에서 열린 국제가든 교류 대회에서도 특별 표창을 받았다. 약 40년간의 중학생들의 활동은 지금도 계속되고 있으며 학교 프로그램과 연계된 학생들의 가든 만들기 활동이 주민참여 경관활동을 일상화 시킨 것으로 보인다.

행정이 오픈가든 사업을 추진한 것은 풍요로운 생활 공간을 만들고 주민 개개인의 삶의 질을 향상시키기 위해서다. 주민들은 정원을 가꾸고 꽃과 함께 함으로써 일상의 즐거움을 느끼고 꽃을 매개로 외부인과 교류하며 스스로 지역의 가치를 창조하고 있음을 인식하게 된다.

행정의 오픈가든 사업 예산 항목은 오픈가든 북 제작비와 판매수수료, 간판 제작비로 2014년의 경우 총예산은 115만 엔(약 1천만 원)이다. 행정의 묘목비나 정원 조성비 지원은 없었는데 이는 오픈가든 사업은 개인의 참여 의지로 참가하는 것이 중요했기 때문이다. 이 사례는 주민들에게 직접적으로 보조금을 지급하는 국내 지원 방식에 시사 하는 바가 있다.

1989년부터 고향창생사업⁴⁾의 일환으로 유럽 꽃마을 연수가 시작되었다. 연수시찰은 1989년 유럽 꽃의 마을 만들기 해외 연수를 시작으로 2002년까지 추진되었고, 1998년부터 2001년까지는 중학생들의 마을만들기 연수도 진행되었다. 꽃의 가든 만들기 학교, 오부세 꽃의 모임, 오픈가든 참여자들과도 2014년까지 국내 연수가 진행되고 있다. 꽃의 가든 만들기 학교(花仲間ガーデニング大楽校)는 2002년부터 개원해서 2013년 역량향상의 목표를 달성한 후 폐교했다. 꽃의 가든 만들기 학교에서는 주민들의 참여를 촉진하기 위해 관리가 용이한 숙근 초를 보급하고 지역기후에 맞는 품종을 발굴한 후 공공장소에 샘플 화단을 만들어 보여주었다. 교육은 주민참여를 촉진시키는 수단이었고 교육과정으로 만들어진 샘플

플 화단은 학습의 결과를 학습자에서 지역주민으로 확산시켰다.

행정은 오픈가든 참여자를 더 넓히기 위해 1992년에 정원관람, 정원 용품 판매, 정원 가꾸기 교육을 하는 ‘플로랄 가든 오부세’를 개장하고 1997년에는 꽃묘 생산과 판매, 기술 지도를 담당하는 ‘오부세 플라워 센터’를 개장하여 주민들의 정원 가꾸기 활동을 지원하였다. 꽃의 마을 가꾸기를 추진한 오부세정은 1994년 꽃의 마을 만들기 경진대회에서 농림수산대신상과 건설 대신상을 수상하고 1998년에는 내각 대신상을 수상하였다. 전문가의 오픈가든 제안에 행정의 교육지원, 교육장 및 묘목 생산장 등 기반조성이 더해져 2000년 개인 오픈가든이 개원하게 되었다.

2001년 기타시나노 꽃의 축제와 전국가드닝서밋 오부세 등 대회 개최로 전국의 많은 사람들이 오부세의 오픈가든을 관람하기 위해 방문하였으며, 전국 가드닝 서밋의 경우는 3일간 4만 명이 참가하였다. 2009년에는 주민들을 대상으로 정원을 돌아보는 건강걷기 대회를 개최하여 주민 450만 명이 참가하였다. 주민간의 교류 활동으로 그 해 오픈가든은 100개를 넘어섰다.

2005년에 행정은 주민들에게 개별 주택 이외에 도로 화단 입양제를 제안하였다. 그 결과 기업과 개인들의 다수가 도로화단을 가꾸는 활동에 참여하게 되었고, 도로 화단 입양제는 2000년부터 시작된 오픈가든 활동이 개인 공간을 가꾸는 활동에서 공공공간의 관리로 확대되었음을 보여준다. 개인공간인 정원을 개방하여 경관을 확장하고 공공 화단을 주민이 관리하도록 제도화한 것은 주민 참여 경관 형성의 좋은 사례이다.

주민 활동을 촉진한 행정 프로그램 중 하나는 가든 콩쿨이다. 가든 콩쿨은 1987년부터 시작되어 현재(2014년)까지 진행 중인데, 초기 14년 동안은 자치회 화단과 학교화단을 대상으로 우수 사례를 시상하였다. 오픈가든 개원 3년 후인 2003년부터는 자치회, 초등학교, 중학교 부분으로 나누어 수상자를 선정하고 있다. 정원을 가꾼 사람을 칭찬하고 우수 사례를 지역 내에 알리는 가든 콩쿨은 주민들 간의 건전한 경쟁을 부추기고 정보를 교류하게 하며 참여 동기를 부여했다. 농촌 중심지 활성화사업 지침에서 제시한 100인 토론회도 주민이 행정에게 무엇을 요구하는 장이 아니라 자신의 활동을 자랑하고 정보를 교류하고 서로를 칭찬하여 자긍심을 만드는 장이 되어야 할 것이다.

지역 시공업체가 중심이 된 경관연구회의 자발적 학습은 주민 개개인의 아이디어를 실제의 정원으로 구현될 있도록 도움을 주었다. 연구소는 지역주민, 상인, 학생과 함께 하는 교육과 워크샵으로 다양한 아이디어를 발굴해

농았고 마을조사와 기록으로 데이터를 구축해 놓았다. 연구소는 중심지 주변 농촌 주택과 농장의 경관에 대해서도 조사와 주민 워크숍을 진행하고 있는데 이는 이후 중심지와 농촌부의 경관 연속성을 만드는 중요한 자료가 될 것으로 판단된다. 아라오부세의 오픈가든 투어와 전국대회 개최는 지역브랜드를 키우고 오픈가든 참여자를 확대하는 성과를 가져왔다.

오픈가든은 주민의 자발적 활동이었지만 그 이전에 학생들의 교내활동과 행정의 교육과 공쿨로 촉진한 상인과 주민들의 개인활동이 있었다. 또한 행정, 연구소, 중간지원조직의 마케팅이 이들의 자발적 활동을 촉진하였다. 취미원예에서 시작한 활동이 개인정원과 도로화단을 가꾸는 활동이 되었고 농촌 중심지 경관을 조성하는 결과를 가져왔다. 참여를 촉진하기 위해 행정은 재료를 원활하게 공급했고 학습활동을 지원하였으며 공쿨을 통해 정보교류의 장을 마련하고 포상했다. 전국 행사 개최는 주민들에게 오픈가든 활동이 지역의 가치를 향상시킨다는 것을 깨닫게 했다(Figure 3).

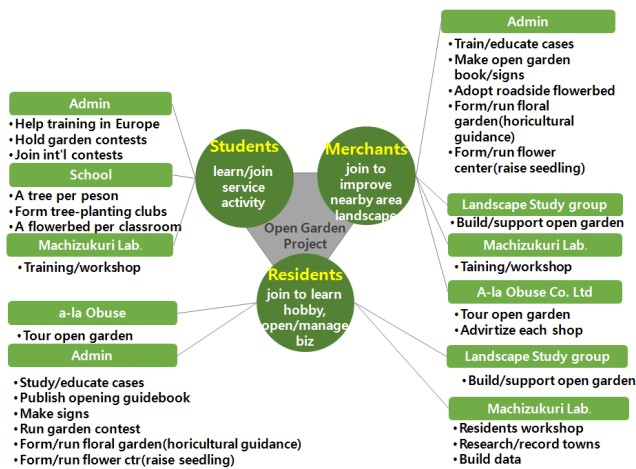


Figure 3. Actors of Open Garden Project

주민참여 경관활동의 성과를 만들려면 행정의 간접적 촉진정책과 관련기관들의 지원 협력 활동이 필요하다. 개인정원의 개선이 공공경관이 되도록 유도하여 자긍심을 제공해야 한다. 개인이 스스로 학습하고 정원을 디자인하고 조성한 후 이웃들에게 보여주며 성취감을 얻을 수 있도록 정원조성의 자율성을 주어야 한다. 또한 주민참여의 지속과 확대를 이루려면 자신의 활동이 지역의 브랜드를 만든다는 자긍심과 성취감을 부여하는 과정이 필요하다.

국내 농촌지역의 경관사업은 행정의 공공 가로물 개

선사업이 주를 이루고 있어 주민참여를 통한 경관조성과 관리 활동이 부족한 실정이다. 주민참여형 경관 형성을 위해서 주민들에게 자신의 삶의 가치를 높이는 측면에서 참여를 제안해야 한다. 학생들은 학교와 연계하여 지역 사회 교육의 일환으로 활동에 참여해야 한다. 주민 참여를 촉진하기 위해 행정은 참여자를 위한 교육과 참여자 표창을 시행해야 하며 외부와의 교류를 통해 지역브랜드를 높이고 주민들에게 자긍심을 제공해야 한다. 또한 농업기술센터등과 연계하여 정원 교육과 생산 기반을 마련해야 한다. 중간지원조직은 주민들이 만든 아름다운 중심지에 더 많은 사람이 방문할 수 있도록 지역을 홍보하고 관광객을 안내해야 한다. 비전문가인 주민의 개별적 경관 활동이 조화로운 경관이 되기 위해서는 연구자들의 노력과 시공업체들의 학습모임도 필요하다.

3. 중심지 사업의 주체간 역할

이상의 내용을 바탕으로 오부세정의 사례를 주체간 역할로 구분하여 고찰하였다. 주체는 사업을 발의하고 직접 참여한 상인, 공공경관 조성 및 관리자인 주민, 지역사회 학습자인 학생, 사업 실행주체인 행정, 연구 활동 주체인 전문가, 주민활동을 확산하는 중간지원조직, 시공 전문가 그룹으로 구분하여 고찰하였다.

1) 이해당사자로 상인의 자발적 참여

오부세정의 중심상점가 재생 사업은 상인들의 발의로 시작되었다. 상가 활성화를 위한 상인들의 요구가 공론화하면서 계획이 수립되고 상인과 토지주인 주민, 전문가와 행정이 적극적으로 참여하여 마스터플랜을 완성하고 사업을 시행하였다. 참여자의 자발적 수요가 마스터플랜을 실현시킨 결정적인 동기가 된 것이다. 대상지의 6개 필지는 개발하기에 부적합한 일자로 배치되어 있었으나, 행정과 토지소유자와 건물임대자가 협정을 통해 토지교환과 임대를 이루어 냈으로써 작은 골목길을 만들고 전통이 살아있는 공간으로 재생하고 이용자의 편리를 도모할 수 있었다.

국내의 농촌 지역 사업에서도 주민이 발의하는 과정으로 추진되지만 예산 없이 참여자의 협정으로 개인 사유 재산의 교환과 임대료가 예산 없이 일어나는 일은 드물다. 오부세정 사례가 국내 사업과 구별되는 점은 직접적 이해당사자가 참여주체가 되어 요구사항을 발의했다는 것에 있다.

현재 국내 농촌사업은 주민 모두가 참여하거나 주민을 대변하는 주민대표 또는 마을회의 역할을 강조하여 주민 모두가 참여하는 사업이란 점을 중요하게 여긴다.

그러나 주민 모두가 참여한다는 이상적인 추진주체는 누군가의 희생을 끊임없이 요구하거나 아무도 참여하지 않는 결과를 가져온다는 것을 그간의 사업을 통해 이미 알고 있다. 이에 공공예산이 개인에게 직접 투자되지 않는다는 전제하에서 농촌 중심지 활성화사업의 참여주체는 직접적 이해관계자로 변화를 모색하는 것이 필요하며 참여자의 개인적 필요가 공공의 목적과 일치하도록 조정하는 것이 필요하다.

2) 공공경관 조성권과 관리를 위한 거주민 참여

오픈가든은 개인 소유 공간을 공공 공간으로 활용하며 관리 책임은 개인에게 부여하는 방법으로 중심지의 경관을 만든 사례이다. 마당에 정원을 조성하고 꽃을 가꾸는 매일의 취미활동을 통해 즐거움과 자신의 활동이 지역의 브랜드를 만든다는 자긍심이 참여의 동기가 되었다. 개인 정원 가꾸기가 확장된 도로 화단 입양제는 공공공간을 개인이 관리하게 하는 제도로 주민참여의 확산된 결과이다.

주민들의 자발적 동기와 참여가 중요하다고 판단한 행정은 정원 조성, 묘목 지원 등 자발적 활동을 저해할 요소들은 지원에서 배제하고 교육, 홍보(오픈가든북과 간판 제작), 표창 등의 간접적인 지원으로 참여를 촉진했다. 또한 전국대회를 유치하여 많은 사람들이 오부세의 오픈가든을 보러 오게 하여 주민들의 자긍심을 고취시켰고 주민들의 오픈가든 투어와 교육생들의 실습가든 전시 활동을 통해 더 많은 사람들이 손쉽게 오픈가든 활동에 참여하도록 촉진하였다. 농촌 중심지 활성화사업도 참여를 촉진하기 위해 직접적인 보조금 방식을 배제하고 주민에게 일상의 즐거움과 자긍심을 제공하는 주민참여 경관활동 프로그램과 외부 교류 프로그램이 개발되어야 한다.

3) 지역사회 학습을 위한 학생의 참여

오픈가든 사업의 배경은 1975년부터 시작된 중학교 화단 가꾸기 활동이었다. 학생들의 화단 가꾸기와 화훼 생산, 기부 활동은 경관조성에 대한 주민의 역할을 인식하는 계기가 되었다. 행정은 오픈가든 콩쿨 대회에서도 학생부문에 대한 시상을 따로 실시하였으며, 해외 연수 시 학생들의 마을만들기 프로그램을 함께 운영하면서 학생들의 지속적인 참여를 촉진하였다.

마을만들기 연구소는 학교 커리큘럼의 일환으로 지역 재생 프로그램을 일정학년의 지역사회봉사활동 프로그램으로 운영하고 있다. 2007년 마을만들기 연구소의 사업 보고서에는 지역의 청소년들과 오래된 창고 건축물을 새롭게 해석하고 재생했던 워크샵을 소개하고 있다. 학생들이 함께 자원을 발굴하고 재생하는 활동은 지역주민들

의 지역자원에 대한 지역주민들의 관심을 높이는데 기여하였을 뿐만 아니라 자원에 대한 데이터를 축적하여 다른 활동으로 확장될 수 있는 기반을 마련했다. 또한 더 나아가 이러한 초·중학교 학생들의 마을만들기 활동 참여는 지역 재생의 지속성을 만드는 중요한 과정으로 여길 수 있다. 농촌 중심지 활성화사업에서도 이처럼 지역의 청소년이 마을만들기를 학습하고 지역재생의 활동에 직접 참여하는 과정을 학교 교육과 연계하여 운영 하는 것이 필요하다.

4) 행정의 계획수립과 참여 기반 구축

오부세 사례에서 행정은 실현가능한 계획의 수립과 전문가의 지속적인 참여를 만들었다. 오부세의 중심상점가 재생 기본계획(町並み修景事業)은 미야모토 타다나가(宮本忠長, Tadanaga Miyamoto) 설계사무소에 의해 1982년에 시작되었다. 기본계획을 시작하고 주체별 협정을 맺는 데는 약 3년이 소요되었다. 개인소유 건축물의 이전신축, 수평이동, 토지교환, 토지임대, 건축선 후퇴 등 협의와 협정의 기간 동안 여러 차례 계획 변경이 있었고 이 과정을 통해 마스터플랜은 실현가능한 계획이 되어갔다.

이는 국내의 중심지 기본계획이 1년 안에 확정하는 점과는 확연히 다르다. 계획이 완성되는 것은 이해관계자인 주민의 합의와 협정이다. 기본계획은 행정절차를 위해 확정하는 것이 아니라 주민들과의 협의를 수렴하며 변경되어 가는 것임을 인식해야 하며 충분한 계획기간을 확보하여 여러 이해관계자간의 논의를 반영해야 한다. 또한 합의된 것은 협정을 통해 지켜질 수 있도록 제도를 만들어야 한다.

10년의 계획과정에서 건축가 미야모토 타다나가(宮本忠長)의 역할⁵⁾은 이번 농촌 중심지 활성화사업에서 도입되는 PM단과 일부 유사하다. 그는 조사 연구를 통해 좋은 계획안을 제시했고 안을 실현하기 위해 주민과 협의하고 계획을 변경하였으며 계획이후의 설계과정과 시공과정에도 참여했다.

그러나 국내 농촌지역개발사업에서 PM단 역할은 주민 의견 수렴자이자 계획안의 검토자이고 계획기간에만 활동하는 소극적인 자문위원 역할에 머물러 있다. 전문가 참여 효과를 높이기 위해서는 PM단 역할을 사업 전 수요 조사에서 계획·조성·실행에 걸쳐 지역의 자원을 조사하고 연구하는 전문가로 확대하여야 한다. 이들이 사업 추진과정 전반에 걸쳐 역할을 할 수 있도록 협력관계를 만드는 일은 행정의 몫이다.

개인이 신축과 이전에 따른 공사 비용을 감당할 수 있었던 것은 협정에 함께 참여했던 실험의 장기 저리 대출 때문이었다고 마을만들기 연구소의 카와무카이 마사

토(川向正人)소장은 설명하였다. 주민참여가 실현되기 위해 행정은 사업과정에서 이해관계자가 직면한 문제를 인식하고 지역내 공공기관과의 협력으로 해결할 방안을 모색해야 한다.

행정은 사업추진과정에서 학습한 성과를 지역전체로 확대시키고 추진 이후 나타날 문제를 제어하기 위해 가이드라인, 매뉴얼, 조례를 만들었다. 사업 대상지의 일정 공간을 조성하였지만 입점되는 상가에 따라 건축물은 계속 개보수 될 것이고 관광객의 증가와 더불어 사업지 주변의 상가와 주택들도 개보수 되어 질 것이다. 오부세정은 다른 역사 도시 처럼 기준을 강화해서 건축을 제어하는 것이 아니라 개인들이 가이드라인을 준수할 수 있도록 유도하고 있다. 이를 위해 행정은 창, 지붕, 벽, 마당 등의 디자인 가이드라인과 주택 조성 매뉴얼을 제시하고 제시된 기준이 지켜질 수 있도록 주택상담소를 운영하여 주민 개개인이 자발적인 건축 활동이 오부세다운 중심지 경관을 만들어가도록 유도하고 있다.

중심상점가 재생 사업이 마무리 될 시점에 행정은 「정감 있는 마을 환경 디자인 협력 기준(うるおいのあるまち環境デザイン協力基準)」을 만들었다. 여기에는 협력을 위해 필요한 단체를 정하고 그들의 역할을 설정하고 있는데, 조사·심의 기구인 마을만들기 디자인위원회(まちづくりデザイン委員会), 토지소유자를 포함한 민간 이해관계자가 참여하는 협의회, 주민단체들의 경관 활동을 인정하기 위한 경관 만들기 활동 단체 지원이 포함되어 있다. 더불어 우수한 활동을 한 주민들을 칭찬해주는 표창제도와 주민 활동 단체에 대한 정보 제공, 자료 수집, 교육 기회의 제공과 중요 활동에 대한 경비 지원의 기준이 포함되어 있다. 또한 주민의 의견을 반영한 경관계획 수립과 디자인위원회의 의견을 반영한 경관 형성중점지구(景観形成重点地区)의 지정과 경관 중요 건조물의 지정 제도, 주민들의 개별 경관활동을 지원하는 주택 상담소를 개설·운영하는 내용도 제시하고 있다. 사업을 사업으로만 끝내지 않고 그 과정에서 나타난 여러 주체들의 협력을 유지하기 위한 기준을 정하고 앞으로 추진되는 사업에도 협력이 지속될 수 있도록 주민들의 활동, 전문가의 참여를 인정하고 행정이 지원할 수 있는 체계를 담은 협력 기준은 국내 농촌 중심지 사업의 민관협력 추진체계의 대안을 제시하고 있다.

농촌지역개발사업에서 사업 추진은 추진위원회와 전문가에게 맡기고 행정은 사업을 관리하는 경우가 종종 나타난다. 행정은 사업관리와 시행주체가 아니라 주민과 협력을 통해 사업을 기획하고 추진하는 주체가 되어야 한다. 또한 사업 과정의 학습이 사업 후에도 확산되도록 관계자 협력과정을 조례로 만들고 자발적 참여를 위한

가이드라인을 만들어야 한다.

5) 전문가그룹의 지속적 연구로 참여활동 확대

1단계에서는 건축가 미야모토 타다나가(宮本忠長), 현재 2단계에서는 동경이과대학 교수이자 연구소의 소장인 카와무카이 마사토(川向正人)가 중심지 사업의 전문가로 참여하고 있다. 전문가 개인에 의존하지 않고 지속적인 협력관계를 위해 오부세정은 2005년 동경이과대학과의 협업에 의해 오부세 마을만들기 연구소를 설립하였다. 연구소는 마을의 조사와 주민설문을 통한 데이터를 분류·정리하여 오부세다음의 이미지를 구축하고 있다. 또한 학생 워크샵을 포함한 교육 프로그램으로 지역주민들에게 오부세다음의 디자인을 제시하고 자긍심을 제고하고 지역전체에 그간의 성과가 확산되도록 노력하고 있다. 마을만들기 연구소의 예산은 1년에 600만 엔 (약 6천만 원)으로 오부세정과 동경이과대학이 각각 50%씩 부담하고 있다.

국내에서는 국토교통부의 도시(재생)대학, 농림축산식품부의 도별 농촌활성화지원센터가 그 기능을 일부 수행하고 있지만 지역밀착도가 약하고 정부지원체계 속에 있어 예산 없이는 사업운영의 어려움이 있는 한계가 있다. 농어촌 중심지 활성화사업이 지속성을 가지기 위해서는 지역에 기반한 전문가그룹의 역할이 필요하며 사업에 따른 연구가 아닌 조사와 연구를 통해 지역의 미래를 준비하는 연구 활동을 수행해야 한다.

6) 중간지원조직의 주민참여 확산

(주)아·라·오부세는 마을만들기에 필요한 지역 내의 여러 활동을 기획하고 지원하는 중간지원조직인 동시에 내·외부관계 형성의 중심 역할을 하고 있다. 이들은 오부세 국제음악제, 기타시나노(北信濃) 오부세 영화제, 기타시나노(北信濃) 지역관광 연계, 오부세 국제 교류 클럽 사무국, 청년회의 오부세(Obuse Youth Conference)와 같은 전국행사를 기획하고 유치하면서 외부 기관과의 교류를 통해 지역의 브랜드를 키워나가고 있다.

청년회의 오부세에 참여한 청년들은 지역 재생을 주제로 한 워크샵에 참여하며 오부세의 새로운 가능성을 제시하였다. (주)아·라·오부세는 청년회의 오부세를 통해 지역 내 여러 민간 조직과 외부 조직의 교류 기회를 제공하였다. 또한 전국행사를 기획·개최하는 과정에서 지역 내 청년들을 참여하게 하여 지역내부의 인재를 발굴하고 외부의 사람들과 소통하고 교류하는 기반을 마련하였다. 이처럼 다양한 주민참여는 지역외부의 다양한 기관과 전문가와의 교류를 통해 촉진된다. 이는 주민참여 마을만들기를 위해서는 지역내부의 힘을 키우는 것 못지

않게 지역외부의 여러 기관과의 관계를 형성하는 것이 필요하다는 점을 시사한다.

상인과 주민들의 출자로 탄생하였지만 출자자에게 배당하지 않는 (주)아라오부세는 자생적인 민간지원조직이 되기 위해 다양한 수익 사업 모델을 가지고 있다. 행정은 주차장 관리와 쓰레기봉투 취급을 위탁하여 간접적인 지원을 하고 있다. 이를 국내 중간지원조직과 비교해보면 중심지 마케팅, 지역브랜드 구축, 관광 서비스 지원, 지역 주민 문화 활동 지원 등을 담당해야 하는 점은 같지만 회사 체계, 참여비용, 수익창출 사업 등의 측면에서는 다르다. 국내의 경우는 행정에서 인건비와 사업비를 지원하는 경우가 많다. 행정은 지속적인 지원의 어려움을 토로하고 있고 중간지원조직은 자생적 사업을 제한하는 제도의 문제를 제기하고 있다. 주민참여를 확산하기 위해 중간지원조직이 필요하다는 것은 이미 여러 차례 제기되었다. 농촌 중심지 활성화사업에서 구축해야할 중간지원조직은 출자자인 주민에게 배당하는 회사가 아니라 주민이 필요한 일을 커뮤니티비즈니스 모델로 수행하고 공공적 활동으로 통해 출자자에게 간접적으로 이익을 돌려주는 경영 모델을 가지고 있어야 한다.

7) 시공업체의 자발적 학습모임으로 실현성 증진

1993년 중심상점가 조성 사업에 영향을 받아 중심지 상인들은 오부세다운 경관을 만들기 위해 민간 연구 활동 단체인 오부세 경관연구회를 설립·운영하였다. 상인들의 제안으로 28명의 설계, 건축, 설비, 전기, 간판, 조경 등 시공 전문가로 구성된 연구회는 전문가를 초빙하고 오부세다운 경관을 구현하기 위한 재료와 기술을 학습하고 선진지를 견학하였다. 이 연구회는 중심지 재생이 구체적으로 실현되는 것을 목적으로 행정에 의존하지 않고 회원의 회비와 이벤트 개최 시 기업으로 받은 협찬금으로 회보「오 라이프(オーライフ)」를 제작하여 무료 배포하고 중심지 재생의 홍보 활동을 실시하였다.

국내 농촌지역개발 사업의 경우 좋은 계획이 현장에서 구현되지 못해 비슷비슷한 건축물이 조성되는 사례가 있다. 이를 해결하기 위해서는 현장에서 직접 구현하는 지역의 시공업체들의 디자인과 시공기술의 역량강화가 필요하며 낮은 가격이 아니라 우수한 업체들이 사업에 참여할 수 있는 기회를 제공하는 제도가 필요하다. 지역의 시공업체의 참여도 주민참여의 일환이다.

IV. 결 론

농촌 중심지 활성화사업은 2014년 농림축산식품부 일

반농산어촌개발사업 중 하나로 전국의 읍면에서 시행되고 있다. 중심지 사업은 지역주민의 참여를 기반으로 지역다움을 유지하면서, 지역주민 수요에 기반한 생활편의를 도모해야 하는 사업으로 기본계획과 경관계획을 수립하고 있으며, 지속적인 관리와 운영을 위해 지역주민 참여를 촉진시키는 방안이 필요하다. 이에 본 연구는 주민참여와 이해관계자간의 협력으로 중심지사업을 실현한 오부세정의 중심상점가 재생 사업과 오픈가든 사업의 사례를 통해 농촌 중심지 활성화사업의 기본 및 경관 계획에서부터 사업시행 과정까지의 주민참여를 촉진하기 위한 방안을 제시하고자 했다. 참여주체를 주민, 행정, 전문가, 중간지원조직으로 나누어 활동내용과 협력활동과 협력성과와 시사점을 제시한 결과는 다음과 같다.

주민은 구체적인 이해관계를 가진 주민, 상인, 학생이었다. 주민과 상인은 재생사업을 위해 협정을 체결했고 자발적으로 상가와 주택을 이축하고 정원을 가꾸어 일반인에게 공개했다. 학생들은 교육과정으로 지역재생 워크샵에 참여했고 학교정원을 가꾸었다. 이들은 각각의 다른 참여 동기를 가지고 있었는데 상인은 영업이익 증대의 목적을 가지고 참여 했고 주민은 일상의 개인적 수요와 자신의 활동이 지역의 가치를 만든다는 자긍심을 가지고 참여 했으며 학생들은 교육과정 속에서 참여했다. 주민들의 참여를 촉진한 행정, 전문가, 중간지원조직의 협력활동은 교육, 워크샵, 콘쿨, 홍보와 교류활동이었다. 협력활동으로 자발적 참여가 이루어졌고 참여범위와 대상도 확대되었다. 주민은 직접적인 필요에 의해 참여하고 있었기 때문에 참여를 촉진하기 위해서 주민 개인의 참여 동기와 공공사업을 연결하는 것이 무엇보다 중요하며 보조금이 아닌 간접적 협력활동이 참여를 촉진한다는 점이 사례의 시사점이었다.

행정은 관리자가 아닌 사업 주체로 주민과 함께 참여하여 공공공간을 조성했고 이를 위해 중심상점가조성 마스터플랜을 수립했고 종합계획을 통해 주민과 지역의 비전을 공유했다. 사업을 통해 학습한 결과를 조례, 가이드라인과 매뉴얼로 만들었고 주민 접근성을 높이기 위해 주택상당소를 운영했으며 주민 개인의 참여 활동을 확대하기 위한 도로화단 입양제를 시행했다. 행정은 민간과의 협력관계를 구체화하기 위해 협력매뉴얼을 만들고 이를 조례로 제정했으며 전문가의 지속적인 참여를 촉진하기 위해 연구소를 설립하고 지원했으며 중간지원조직에 출자하여 자발적 주민참여 활동을 확산할 수 있도록 협력활동을 지원했다. 행정의 협력활동으로 참여주체간의 관계가 만들어졌고 주민참여의 지속적인 시스템이 만들어졌다. 사례를 통해 참여자이자 동시에 참여 주체 간의 매개자로서 행정이 해야 하는 역할과 사업 이후의 자

발적 주민참여를 지속하기 위한 시스템을 만들어야 함을 제시하였다.

전문가인 연구소는 자원을 발굴연구하고 주민과 소통 논의하여 앞으로의 지역재생 사업을 준비하는 활동을 했다. 사업과정에서는 전문가로서 대안을 제시하고 주민을 설득하고 계획에서 시공까지 사업을 추진해나갔다. 학교 교육의 일환으로 학생들과 지역을 재생하는 워크숍을 진행했고 주민들과 함께 마을대학을 운영하는 협력활동을 했다. 연구소의 협력활동은 사업을 성공적으로 견인하고 미래를 준비하는 활동이었고 또 다른 대학과 전문가를 연결하는 계기가 되었다. 해당 내용을 통해 주민참여를 촉진하기 위한 PM단의 역할에 대한 시사점을 제시하였다.

중간지원조직은 자생적인 비즈니스 모델을 운영하면서 관광안내소로 지역을 소개하고 크고 작은 지역 내외부의 교류활동을 개설했다. 이들의 교류활동은 지역 내외부의 네트워크를 확산하고 협력을 강화하고 내부 역량을 키우고 지역의 브랜드를 만들어 주민 참여를 촉진했다. 사례는 중간지원조직의 사업 영역과 운영 방식의 시사점을 주고 있으며 특히 내외부 교류 활동의 주민참여 촉진 성과를 보여주었다(Figure 4).

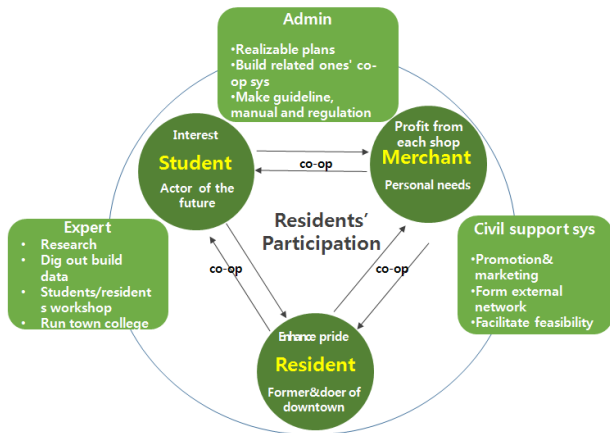


Figure 4. Activators of Residents' Participation

농촌 중심지 활성화사업에서 주민참여를 촉진하려면 주민들이 생활에서 필요로 하는 것이 무엇인지 조사하고 수요자 중심의 참여활동을 촉진하고 자발성이 유지되도록 간접적으로 지원하는 것이 필요하다. 주민참여를 촉진하기 위해서는 행정, 전문가, 중간지원조직, 다양한 주민조직의 협력활동이 필요하다. 행정은 간접적인 지원과 사업추진에 주체로 참여하면서 주민참여를 촉진해야 한

다. 참여를 지속시키기 위해 제도와 시스템을 구축하고, 계획 수립을 통해 주민과 비전을 공유하며, 자발적 주민 참여 활동의 가이드라인을 제시하고, 내외부의 홍보 활동을 통해 지역의 브랜드를 제고하며 주민활동에 대해 칭찬함으로써 주민이 스스로 지역을 만들어가고 있음을 인식시키며 자긍심을 높여야 한다.

전문가그룹은 과거의 자원을 발굴하고 사업의 성과를 만들고 미래를 만들어 가는 역할을 해야 한다. 지역주민들과 함께 자원을 조사하고 문제를 인식하는 워크숍과 교육을 통해 지역을 재생해야 한다. 중간지원조직은 주민과 외부인과 교류할 수 있는 이벤트를 개최하여 주민 참여를 확산시켜야 한다. 또한 지역에 관심 있는 사람들과 관계를 맺으며 지역의 가치를 향상시키고 지역의 힘을 확장해 나가야 한다.

이상의 내용을 통해 본 연구는 새롭게 시작되는 국내의 농촌 중심지 활성화 사업에서 주민과 행정, 전문가, 민간지원조직의 역할과 주민참여를 촉진시킬 방안을 제시하였다. 여러 계층의 주민들이 각각의 필요에 의해 사업에 참여할 수 있는 주민활동을 촉진하는 프로그램에 보다 많은 관심을 가져야 함을 제시하였고, 행정은 사업 시행과 관리가 아닌 사업과정을 학습하여 제도를 구축하고 전문가를 비롯한 민간 조직과의 협력 활동을 위한 협력가이드라인을 제도화해야 함을 제안하였다. 그러나 본 연구는 특정지역에 대한 한정된 사례연구로 일반화하기에는 한계가 있으므로 향후 국내의 농촌 중심지 활성화 사업의 주민 참여 촉진 과정, 참여 주체간 협력과정, 내외부 협력체계에 대한 보다 많은 연구가 필요할 것이라 생각한다.

- 주1) 이 사업은 농촌 주민들에게 교육, 문화, 복지, 경제 등 일생생 활서비스의 공급 중심지 및 경제활동과 공동체 활동의 거점 역할을 하도록 읍면 소재지를 개발하는 사업이다.
- 주2) 오부세의 가로수경사업(町並み修景事業)은 사업대상지가 중심 상점가이고 修景은 경관을 가꾸고 다듬어 만드는 뜻으로 해석 할 수 있어 이해를 돕기 위해 본 논문에서는 중심상점가 재생 사업이라 칭하였다.
- 주3) Open Garden은 1927년 영국에서 설립 된 NGS (National Garden Scheme)라는 단체가 개인 정원을 일반인들에게 공개하고 그에 관련된 수익을 간호·의료 등에 기부 한 활동에서 유래 되었다.
- 주4) 고향창생사업은 1988년 일본에서 시작한 내발적 지역 활성화를 목표로 한 중앙부처의 정책사업이다.
- 주5) 현재 추진되는 2차 중심지사업에서는 연구소장인 카와무카이 마사토(川向正人, Masato Kawamukai)가 그 역할을 하고 있다.

본 연구는 농촌진흥청 연구사업(세부과제번호 : PJ011645)의 지원에 의해 이루어진 것임

References

1. Han, S. I., 2014, A study on the effect of participatory planning on the evaluation of urban regeneration : focusing on Seowon human town pilot project in Seoul, Master Degree Thesis, Hongik University, Korea.
 2. Jeon, W. S., Kim, N. D., and Hwang, H. Y., 2008, Project Themes and Promotion of Community Building with Resident Participation, Journal of the Urban Design Institute of Korea, 9(4), 131-148.
 3. Jo, J. H., Kim, D., and Hwang, H. Y., 2008, A Study On The Evaluation Method Of People Participation In Urban Planning, Journal of the Urban Design Institute of Korea, 9(1), 47-61.
 4. Kim, E. J., Kim, Y. Y., Shin, H. J., and Shin, J. J., 2003, A Study on Action Contents and Participation Subjects of The Ma-Ul-Man-Dul-Gi, 2003 Spring Conference Urban Design Institute of Korea, 109-116.
 5. Kim, J. Y., Gim, U. S., 2013, Review and Proposal of Central Place Improvement Project in Basic Settlement Area- Centered on Comprehensive Improvement Project of Seat of EupMyon, Journal of The Korean Regional Development Association, 25(4), 133-152.
 6. Kim, K. Y., and Kim, C. Y., 2012, A study on the application of Urban Design Game in Community Building Workshop through Citizen Participation, 2012 Fall Conference Urban Design Institute of Korea, 332-338.
 7. Lee, S. M., Lee, M. G., and Kim, K. H., 2007, A Study on Influence of Urban Planning by Community Building with Citizen Participation, 2007 Korea Planning Association Spring Seminar, 775-782.
 8. Lee, D. G., 2007, A study on the Relation -planning of the Participated Subject to the Project of Ma-ul-ga-ggu-ki by Residents' Participate, Master Degree Thesis, Sung-Kyun-Kwan University, Korea.
 9. Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs, 2015, Rural Downtown Planning Workshop.
 10. Oh, D. H., and Kim, C. Y., 2014, A study on the Characteristics of Participants in the Community Building Projects, Journal of The Urban Design Insitute of Korea, 15(5), 5-16.
 11. Song, M. R., and Park, S. H., 2002, Reexamination of Villagers-initiated Rural Planning and Development, Journal of Korea Planners Association 37(1) 169-179.
 12. 小川格, 1988, 風土を基盤とした環境づくり, Japan Landscape NO.6.
 13. 小布施町, 1992, 景観 づくりの指針柱のまちづくりマニュアル.
 14. 小布施町, 2005, 小布施町うるおいのある美しいまちづくり改正 条例.
 15. 小布施町, 2005, 脩然楼周辺町並み修景事業.
 16. 小布施町, 2006, 小布施町景観計画.
 17. 小布施町, 2011, 第五次 小布施町総合計画.
 18. 小布施町, 2015, まちづくり視察資料.
 19. 川向 正人, 2009, 東京理科大学・小布施町まちづくり研究所 活動記録, 祥美印刷株式会社.
 20. 川向 正人, 2010, 小布施まちづくり奇跡, 新潮社.
 21. 国土交通省, 2006, 地元力で自立する和みのまちづくり.
 22. <http://obusekanko.jp>
 23. <http://www.town.obuse.nagano.jp>
 24. <http://www.machizukuri-lab.com>
 25. <http://www.ala-obuse.com>
 26. <http://www.obuse-ya.jp>
 27. <http://www.mlit.go.jp>
-
- Received 9 July 2015
 - First Revised 29 July 2015
 - Second Revised 13 August 2015
 - Finally Revised 31 August 2015
 - Accepted 31 August 2015