

## 제주행복생활권 민관협치 구현 방안 연구

양성수<sup>1</sup>, 황경수<sup>2\*</sup>, 김경범<sup>2</sup>

<sup>1</sup>제주특별자치도, <sup>2</sup>제주대학교 행정학과

### The action plan of community-based governance for the realization happy life zone in Jeju

Sung-Soon Yang<sup>1</sup>, Kyung-Soo Hwang<sup>2\*</sup>, Kyung-Bum Kim<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Jeju Special Self-Governing Province

<sup>2</sup>Department of Public Administration, Jeju National University

**요약** 본 연구의 목적은 제주행복생활권 사업 과정에서 공공부문, 전문가, 그리고 주민간의 협치 형태를 분석하고, 제주지역에 맞는 모델 구축을 통하여 제주행복생활권 사업이 제주의 가치 향상을 위한 민관협치 구현 방안이 될 수 있도록 하고자 하였다. 그리고 향후 추진될 제주행복생활권 사업 과정에서 발생할 수 있는 갈등 조정을 통한 상생과 협력, 즉 협치 분위기 조성을 위한 지역생활권 발전협의회와 역할과 지원체계 방안을 제시하고자 하였다.

공공미술프로젝트를 활용한 마을만들기 사례의 협업체계분석을 실시하였으며, 과정적 측면과 역할별 측면에서 민관협치 실현을 위한 방안 및 시사점을 도출하였다. 과정적 측면에서는 첫째, 행정시와 주민의 참여를 적극적으로 유도해야 한다. 둘째, 생활권협의회는 의견수렴과 함께 중앙정부의 정책과 의지를 제주도과 행정시에 전달하고 중앙정부와의 매개역할을 해야 한다. 셋째, 독립기구로 행복생활권 자문센터(혹은 자문단)를 설치해야 한다. 넷째, 행정시에서 제안된 내용을 검토할 때 민과관의 협치한 노력을 제시하도록 하고 평가하는 기준으로 활용한다. 다섯째, 행복생활권 협의 사업의 정책순응 확보를 위해서 주민 교육과 주민의 의견을 상시적으로 수렴해야 한다. 여섯째, 지방자치가 마을자치까지 진행되어야 한다. 역할적 측면에서는 퍼스넬리티 전문가를 배치해야 하며, 각 단계별로 역할 수행을 달리해야 한다.

**Abstract** The purpose of this study is to analyze governance in the business processes of Jeju's proposed 'Happy Living Area.' This study found Jeju's 'Happy Living Area' plans for governance were realized and conflicts may frequently occur in future business processes. Furthermore, roles and support systems were measured for the development council of 'Happy Living Area.' This paper reports findings from a case study on community planning for a public art project. This study recommends public-private governance in terms of process factors as well as role considerations.

With respect to process factors, administrative agencies and citizen participation are examined. Second, the Living Area Council should play a mediating role between central and local governments as well as residents. Third, 'Happy Living Zones' Advisory Centre should undertake an advisory role. Fourth, consultation between public and private sectors is needed to establish evaluation criteria for reviewing proposals from subordinate administrative agencies. Fifth, local government systems should be managed by autonomous municipalities. Concerning role considerations, a new 'Personality for Governance' position should be established for performing different roles in the project implementation stage.

**Keywords :** Happy life zone, public art project, governance

\*Corresponding Author : Kyung-Soo Hwang(Jeju National Univ.)

Tel: +82-64-754-2971 email: kswhang@jejunu.ac.kr

Received August 1, 2016

Revised (1st August 18, 2016, 2nd September 5, 2016, 3rd September 8, 2016)

Accepted September 9, 2016

Published September 30, 2016

## 1. 서론

해방 이후에 한국전쟁을 겪었고, 좌우의 대립이 있었으며, 그 이후 독재시기에는 민주화운동이라는 이유로 풀뿌리 지역사회는 해체되었고, 인제는 지역을 떠날 수밖에 없었다. 이로 인해 상호 신뢰의 공동체적 기반은 무너졌고, 1990년대 들어 민주화운동의 성과로 지방자치 제도가 뒤늦게 부활하였다. 그럼에도 불구하고 지방자치 제도는 여전히 중앙 주도적이고, 하향식, 양적 성장 위주 방식에서 탈피하지 못했죠, 이에 대한 반성들이 일어나게 되었다[1].

1995년 지방자치단체장 선거를 기점으로 하여 본격적인 지방자치시대에 접어들었고 이러한 시대 변화에 따라 도시 및 지역계획의 방향도 변화하게 되었다. 이러한 변화과정에서 주민참여중심의 마을만들기도 하나의 새로운 도시 및 지역계획의 접근방식으로 시도되었다. 1990년대 후반부터 대구 삼덕동, 경기 안산시 등에서 시민단체가 중심이 되어 주민들이 참여하는 형태의 마을만들기가 실행되었고, 한평공원, 그린파크, 동네벽화조성 등 마을만들기 성격의 여러 개별사업들이 진행되었다 [2].

2000년대에 접어들면서 지역 마을만들기 움직임이 증가하고, 박근혜정부의 행복생활권사업 등의 영향으로 기존의 하향식 양적 성장 위주 방식에서 벗어나 이제는 정부와 전문가, 마을주민들이 함께 참여하여 의사결정하는 마을만들기 의사결정구조를 형성하게 되었다. 즉 마을만들기 및 지역공동체 사업진행에 있어서 주민 의견을 반영하고, 의사결정과정에서 주민이 주도적인 역할을 담당해야 사업진행이 원활하게 수행될 수 있음을 경험하였고, 그리하여 사업진행에 있어서 정부와 전문가, 그리고 마을주민이 참여하는 의사결정구조가 중요하다는 것이 알려지게 되었다.

2000년대 이후 주민참여형 사업이 확대되면서부터 주민참여 확대방안에 대한 연구[3][4]들이 등장하였고, 2006년 이후부터 지방자치단체 공모를 통한 마을만들기 사업은 주거지역 정비사업이라는 새로운 패러다임으로 추진되면서 주민참여와 거버넌스 구축에 관한 연구들이 증가하였다. 이처럼 마을만들기와 거버넌스 간의 관계를 다룬 연구를 보면, 마을만들기의 거버넌스적 요소에 의한 평가 관련 연구[5][6], 지역재생사업과 거버넌스 관련 연구[7-13] 등이 주로 수행되었다.

그러나 마을만들기 사업이 거버넌스를 기반으로 수행

되고 있지만, 행위주체인 공공과 전문가, 그리고 지역주민간의 협업체계 속에서 지역사례 비교를 통해 과정적 측면에서 어떻게 이루어지고, 어떻게 진행되었는지에 대한 연구는 아직까지 미비한 실정이다. 따라서 향후 마을 만들기 사업 또는 지역개발 사업 등의 원활한 수행을 위해서 기존의 마을만들기 사업 실시 지역을 대상으로 마을만들기 사업의 시작에서부터 진행 및 프로젝트 완료시 까지 각 주체들의 역할과 기능에 관한 사례분석이 필요하다.

본 연구의 목적은 제주행복생활권 사업 과정에서 공공부문, 전문가, 그리고 주민간의 협치 형태를 분석하고, 제주지역에 맞는 모델 구축을 통하여 제주행복생활권 사업이 제주의 가치 향상을 위한 민관협치 구현 방안이 될 수 있도록 하고자 하였다. 그리고 향후 추진될 제주행복생활권 사업 과정에서 발생할 수 있는 갈등 조정을 통한 상생과 협력, 즉 협치 분위기 조성을 위한 지역생활권 발전협의회의 역할과 지원체계 방안을 제시하고자 하였다.

## 2. 이론적 배경

### 2.1 협치(governance)의 개념 및 형태

협치는 지역주민, 자원봉사기관 등의 민간파트가 공공부문에서 직면하고 있는 문제에 공동으로 참여하여 의견 제시 및 결정을 통하여 문제를 해결하려는 노력이라고 할 수 있다. 이처럼 협치는 기존의 통치방식과 다른 새로운 형태의 정치방식이며, 기업, 정부, 지역사회 커뮤니티 그룹, 시민들이 공공목표를 향하여 상호의존 및 공동 노력을 하는 것이다[14]. 그 외에도 협치를 사회계약설의 개념으로 접근하여, 공공이 직면하고 있는 여러 가지 문제 해결을 위한 공동의 노력이라고도 할 수 있고 [15]. 그리고 공동의 노력이라는 차원에서 복잡한 현대 사회의 현안문제들을 해결하기 위해서는 커뮤니티에 기반을 둔 협치가 중요하다[16].

협치 형태는 분배 과정에서 정부의 역할이 강조되는 차원과 공공의 문제를 해결하려는 차원으로 구분할 수 있다. 전자는 누가 무엇을 얻고, 그것을 어떻게 얻는지에 관한 권력관계와 관련된 것이라면, 후자는 정부가 공공의 문제를 어떻게 해결할 것인지, 국민을 어떻게 잘 살게 할 것인지와 관련이 있다. 그렇지만 민주주의는 이러한 2가지 형태에 있어서 어느 하나만을 강조하는 것이 아니라 2가지 형태의 결합이 중요하다[15].

## 2.2 협치(governance)의 기능과 효과

협치에는 다양한 형태와 기능이 포함되어 있어 학자들마다 서로 다른 논의가 진행되고 있다. 본 연구에서는 협치의 기능과 형태로서 방법론적 측면, 공동 목표, 의사소통, 네트워크, 핵심주체, 발전그룹 등의 관점에서 살펴보고자 한다.

첫째, 방법론적 측면에서 협치는 지역사회의 사무를 처리하기 위한 정부와 비정부활동가들 간의 연대라고 할 수 있는데[17], 지역 활동가, 지역 예술가, 퍼실리테이터, 마을활동가 등 비정부활동가들의 활동이 중요하며, 게다가 정부와의 연대가 중요하다.

둘째, 공동 목표로서 협치는 비정부지도자가 의사결정 테이블에 앉는 방식이라고 할 수 있다[14]. 즉, 정부 지도자, 사업가, 지역사회 단체, 그리고 시민들이 공동협력하고, 함께 합의를 도출하고 의사결정하는 것을 말한다. 이는 지도자가 권력을 독점하는 것이 아니라 공유하는 것으로서 의사결정시 다른 사람들과 함께 하는 것이다.

셋째, 의사소통 측면에서 협치는 일방통행방식(one-way traffic)이 아니라 양방통행방식(two-way traffic)이다[17]. 즉, 공공의 업무나 공공관계에서 대중과의 관계(public relation)가 일방적인 하향식이 아닌 양방관계로 의사소통이 진행되는 것을 말한다.

넷째, 네트워크 측면에서 협치는 조직의 경계를 넘어서 여러 기관의 업무와 조직 간의 관계를 포함한다[17]. 공공서비스를 제공함에 있어 네트워크 접근은 공공조직 내부의 작은 규모에서 지역 커뮤니티 전체를 포함하는 네트워크 구성이 중요하다.

다섯째, 핵심주체로서 협치는 주민이 소비자, 공급자, 활동가 등의 역할을 담당한다[14]. 즉, 주민은 공공서비스의 소비자이면서, 공동서비스를 생산하고 공급하는 공급자 혹은 활동가로 역할을 담당한다.

마지막으로, 발전그룹 차원에서 협치는 정책네트워크(policy networks), 이해관계집단(interest groups), 비정부 활동가(non-state actors) 등 지역리더들의 참여를 중요시한다[17]. 이는 공공부문과 사적부분의 각 분야의 경계를 넘어서 지역활동가들의 참여를 중요하게 다룬다는 것이다.

이상의 협치의 형태와 기능은 협업체계 구현을 위한 일련의 과정으로 긍정적인 효과를 기대할 수 있다. 호주의 경우 도시 및 농촌지역에서 지역주민들의 참여와 책임으로 마을만들기 지속가능성을 향상시켜 왔고[17]. 또

한 시장실패와 공공정책에 대하여 주민과 이해관계자, 공공부문 등이 공동접근하여 문제해결 가능성을 향상시켰고, 기능적인 네트워크 향상, 제도 실패의 보완성을 향상시켰고[17], 공동사회의 분열방지[14], 공공선을 발전시키는 프로세스 제공[18], 그리고 지도자 리더십의 변형유도 등의 효과를 가져왔다.

## 3. 마을 미술프로젝트 사례로 본 협업체계 분석

### 3.1 마을 미술프로젝트 협업체계 분석방법

#### 3.1.1 마을 미술프로젝트의 추진동기와 내용

마을 미술프로젝트는 작가들이 직접 해당 마을의 일원으로써 주민과의 교감을 통해 지역의 역사, 문화, 자연 등의 잠재자원을 활용한 공공미술 모델을 개발하는 것으로 낙후된 마을 재생을 위한 사업이다. 특히, 마을 미술프로젝트는 지역주민의 공동체 참여 활성화, 문화소의 계층의 향유여건 조성, 그리고 작가에게는 창작활동 기회제공 등의 목표로 추진되고 있는데, 이는 각 주체의 참여와 소통을 통한 공동체 구성, 각 주체간의 협업체계를 갖추는 것이 무엇보다 중요하다[19]. 이러한 마을 미술프로젝트는 많은 지역에서 미술마을로 지정하여 추진하였거나 추진 중에 있다. 제주에서도 마을만들기 사업 일환으로 공공미술을 주제로 하여 추진되는 곳이 있는데, 제주시 봉개동과 서귀포시 대평리가 그러하다.

#### 3.1.2 협업체계 분석방법

본 연구에서는 행복생활권 민관협치 구현방안을 파악하기 위하여 마을 미술프로젝트 협업체계 사례연구를 통해 살펴보고자 한다.

사례연구방법은 단일 사례나 여러 사례에 대한 심층 기술과 분석을 전개하며, 단일 사례나 여러 사례에 대한 깊은 이해를 제고하고자 할 때 주로 사용한다. 분석단위는 사건, 프로그램, 활동, 한명 이상의 개인을 대상으로 하여 연구하며, 자료를 수집하는 유형은 면접, 관찰, 문서, 인공물과 같은 다양한 방법 또는 자료를 활용한다[20].

본 연구에서는 행복생활권 사업의 추진체계와 관련하여 취지 및 사업 수행이 유사한 마을만들기 사업의 프로세스를 통해서 행복생활권 사업 주체별 역할과 역할기능자들의 활동을 분석하고자 하였으며, 이를 위하여 마을

프로젝트 추진위원회를 결성하여 사업을 시행하고 있는 지역을 사례분석 대상으로 선정하였다.

2014년 9월 25일과 26일, 10월 19일과 20일, 총 4일간 마을 미술프로젝트 시행 지역을 직접 방문하여 마을 만들기 사업의 추진동기, 기획단계, 사업수행단계, 그리고 관리단계로 구분하여 각 주체들의 역할에 대하여 현장에서 사업수행자 인터뷰를 진행하였다.

### 3.2 마을 미술프로젝트별 추진동기와 역할

#### 3.2.1 보령 “다시 그려진 성주리 이야기”

보령의 성주리 “다시 그려진 성주리 이야기” 마을 만들기 사업은 70년~80년대까지 활발했던 석탄산업이 폐광 후 탄광촌 사택마을을 벽화마을로 조성한 사업이다. 마을의 특성을 살리기 위하여 버려지는 물자를 활용해 지역의 정체성을 담아내고, 보존하는 데에 중점을 두는 특징이 있다.

2011년 문화체육관광부 마을미술 프로젝트에 선정되면서 성주리8리 화장골길 주변에 벽화, 조각, 조형물 등의 15개 공공 미술작품 설치가 본격화되었고, 폐광촌 이미지에서 탈피하여 문화적 활기와 생명력을 불어넣는 것을 목적으로 하였다. 특히, 황진문화예술연구소(대표 이○○)에서는 성주리 주민들의 생활공동체 공간인 노인회관을 중심으로 문화의 흐름을 연결시키는 작업을 수행하였다.

보령의 성주리는 기획단계에서 주체간의 역할 측면에서 지역주민보다 외부 전문가에 의해 의존하는 경향이 매우 강했다. 이는 주민 대부분이 저소득층, 고령층이 많았기 때문에 사업에 관한 이해도가 적었기 때문이다. 이러한 점을 개선하기 위하여 외부 전문가들은 성주리의 행정과 사업대상지 주민 설득에 노력하였고, 공모사업 준비, 지방비 매칭, 공동체 활성화 등의 중간자 혹은 매개자 역할을 수행하였다.

보령의 성주리는 사업진행·관리단계에서는 주민들이 직접 관리주체로서의 역할 수행이 미흡하였으며, 미술품이 설치된 후에는 전문가들의 역할도 미흡했다고 할 수 있다. 게다가 지방자치단체 보령시는 행정측면에서 성주리 사업을 적극적으로 지원하지 못하였다.

#### 3.2.2 군산 “동국사 가는 길”

군산의 마을만들기 동기는 “군산 창작 문화 공간 여인숙” 갤러리를 운영하는 젊은 작가들(이○○, 서○○)로부터 시작되어, 거리 분위기를 예술적으로 변화시키는

역할을 담당하면서 시작되었다. 이러한 노력으로 2012년 대한민국 공간문화대상 국무총리상을 수상하였으며, “여인숙” 1층은 갤러리로 사용하고, 2층은 젊은 작가들의 생활공간으로 사용하였다.

기획단계에서 주민들은 예술거리 만들기에 참여하지 않았지만, 사업적인 측면에서 접근하여 예술을 매개로 하는 가게들이 점점 증가하였다. 초기에는 지역작가들에 의해서 시작된 사업이었지만, 나중에는 예술과 지역주민의 소통을 통한 레지던스 사업으로 확대되었다. 이 사업은 군산시가 「2011년 지역협력형사업의 레지던스 보조사업」으로 지원하였으며, 전북도청은 「문화예술 거리 조성사업」과 연계한 사업으로까지 확대하였다.

진행·관리 단계에서는 지역주민들이 가게 외벽을 전문가들의 전시공간으로 제공함으로써 지역전문가들과 협력하는 형태를 보이고 있다. “여인숙” 레지던스 사업에 지역예술가 1명을 포함하도록 유도하고, 지역의 정서와 예술성이 연결되도록 추진하였다. 행정에서는 전북도청이 레지던스 사업에 대한 평가, 지도, 감독 등을 수행하였고, 게다가 군산시는 마을 가꾸기 사업부분에서 평가, 지도, 감독을 수행하였다. 「여인숙프로젝트」, 「동국사 가는 길」 프로젝트에서 주민과 전문가 등의 사업주체들이 지역에 실제 거주하면서 사업을 추진하여 해당 사업에 대한 의지와 관심도가 많이 반영될 수 있었다.

#### 3.2.3 광주 “대인시장 공공미술 프로젝트”

광주 「대인시장 공공미술 프로젝트」는 전남도청의 이전으로 원도심 지역상권 및 거주환경이 악화되는 현상이 발생하였다. 이에 젊은 작가들이 주체가 되어 광주 대인시장을 예술시장으로 변모시키려는 노력이 시초가 되었다. 그러한 노력의 일환으로 공공미술 프로젝트에 공모하였고, 공모에 선정되어 “젊음 + 먹거리 + 예술”이 함께 공존하는 곳이라는 개념으로 재래시장 살리기 프로젝트가 진행되었다.

기획단계에서 대인시장프로젝트 추진단이 계획을 주도하였고, 대인시장 상인회를 중심으로 하는 상인들의 주도적인 참여가 이를 뒷받침하였다. 특히, 전남도청은 예술가와 고객이 대면할 수 있는 점점의 공간으로 대인시장에 문화센터를 조성하였다. 또한 지역의 젊은 작가들이 주체가 되어 공공미술 프로젝트 사업선정에 기여하였고, 200명 이상의 상인들은 DB구축 등 해당 사업에 직접 참여하였다.

진행·관리단계는 기획팀에서 한 달에 한번 야간시장을 개장하였고, 지역예술가(메이커스)들 또한 시장에서 자판을 열고 수입을 얻을 수 있도록 하여 지역예술가들이 지속적으로 활동할 수 있는 여건과 흥미를 유발하였다. 특히, 시장상인회와 대인시장프로젝트 추진단, 예술인협동조합 ‘다다협동조합’, 문화관광형시장 육성사업단 등 4개 조직체가 긴밀하게 협조하여 월 1회 정기적인 논의와 결정 등 일련의 의사결정체계를 유지하고 진행하였다.

### 3.2.4 전남 화순군 “성안마을 이야기 꽃을 피우다”

화순군 마을만들기는 지역 외에서 서포터즈로 참여한 예술가와 행정 측면에서 화순읍에서 적극적으로 지원하였고, 마을주민들이 직접 참여하는 문화예술마을 조성사업이 계기가 되어 시작하였다. 프로젝트 내용은 지역 5일 시장과 연계한 문화마을 조성이고, 프로젝트 주관은 사회문화마을 연구소였다.

기획단계에서 디자인 전문가와 마을 주민 등 13명으로 추진위원회를 구성하고, 주민들의 의사를 최대한 반영하였다. 미술가, 조각가 등과 주민이 하나가 되어 공모 형태의 사업을 운영하였다. 마을미술프로젝트 공모사업 시작 전에, 그 당시 화순읍장의 제안으로 시작된 화순재래시장 활성화 계획은 3년의 기간으로 추진하고자 계획을 수립하는 과정에서 마을미술프로젝트 공모사업이 선정되었다. 이는 다른 지역의 마을미술프로젝트 사업과 달리 3년간의 포괄적인 밑그림을 수립하는 단계부터 시작하여 3년간 지속적으로 추진된 성공적인 사업으로 평가받고 있다.

진행·관리단계에서 화순읍내 부서간 협의시스템운영을 위하여 화순군 마을미술추진협의회를 구축하였다. 예술가를 총감독으로 임명하고, 주민과 행정 간의 협의를 통하여 예산집행이 가능하도록 시스템을 구성하였다.

### 3.2.5 통영 “등피랑 벽화마을”

통영 「등피랑 벽화마을」 사업은 해당 마을이 사라질 위기에 놓이게 된 상황에서 마을주민과 전문가 1인(유○○)이 주도적으로 활동하여 마을의 건물 철거 등을 유보시키고 마을 건물 외벽에 그림을 그려넣어 벽화마을로 조성하였다.

기획단계에서 주민들은 자신들이 주인으로써 마을을 되살리려는 생존전략적 접근에서 시작되었다. “간절하

면 죽은 나무에도 꽃이 핀다.”라는 표현이 적용될만한 사업으로 전문가와 지역주민들이 주도적인 역할을 수행하였다. 그리고 기초자치단체 통영시에서는 2006년 지역혁신위원회 마을만들기 사업 공모에 동참하여 국비를 지원받을 수 있도록 행정적 지원을 아끼지 않았다.

진행관리단계에서는 사업이 원활히 추진되면서 많은 관광객들이 방문하였고, 주민자치센터에서는 주민과 소통에 주도적인 역할을 수행하고 있다. 전체기획 및 추진은 푸른통영 21이 담당하고 있으며, 월 1회 푸른 통영21 위원, 통영 지역주민, 전문가, 공공(통영시)이 함께 모여서 의견을 나누고 공유하는 시스템을 유지하고 있다.

### 3.2.6 부산 “이중섭 거리”

부산 이중섭 거리는 행정부문의 정○○ 구청장이 주도적으로 추진한 사업이다. 구청장은 “이중섭의 이야기에 새로운 옷을 입혀 지역에 활력을 불어 넣겠다”는 취지로 이 거리를 만들었다.

기획단계에서 구청에서 주도적으로 추진하였기 때문에 지역주민은 주도적으로 사업에 참여자로서의 역할을 하지 못했으며, 또한 지역예술가들의 적극적인 참여도 이루어지지 못했다. 그리고 구청에서 주도적으로 사업을 추진하다보니 광역자치단체 부산광역시의 역할도 그리 크지 않았다.

운영관리단계에서도 구청에서 주도적인 역할을 수행하다보니 주민들은 사업에 대해서 특별한 애착 없이 운영되었다. 하지만 해당 지역의 신○○ 화백만은 사업에 관심을 갖고 홍보에 노력하였다. 그리고 관리는 구청에서 담당하였지만, 관리측면에서 지역주민 한 두 명과 연계하여 시설물을 관람할 수 있도록 전망대 출입구를 열고 닫는 정도의 역할을 수행하였다.

### 3.2.7 부산 “또따또가 사업”

부산광역시청 이전으로 쇠퇴해가는 중앙동과 동광동 일대 원도심을 살리기 위해 청년 예술가들이 레지던스 사업의 형태로 시작하였으며, 부산이 가지고 있는 예술적 전통을 다시 살리려는 사업으로 진행되었다.

기획단계에서 부산시가 주도적으로 추진하였지만, 지역주민들의 유희공간이 장기간 방치되는 것보다 저렴한 임대료라도 받을 수 있게 되어 긍정적인 참여를 이끌어 낼 수 있었다. 특히, 또따또가라는 레지던스 프로그램이 중앙동을 살아 움직이게 하고 있는데, 디자인과 운영적

인 측면은 부산문화예술협회의 차○○ 대표(원도심 창작 공간운영지원센터장)가 주도하였다.

진행관리단계에서 지역주민 소유의 유휴공간을 임대 전까지 무상으로 사용할 수 있도록 제공하는 등 지역주민의 협조와 기대감이 높았다. 부산광역시에서는 1차년도(2010~2012년) 사업을 직접 추진하였지만, 2차년도(2013~2015년) 사업은 부산문화재단이 추진하여 직접적인 사업 추진체로서의 역할보다 행정적 지원체의 역할을 담당하였다. 그리고 행정은 지역주민과 월 1회 함께 운영회의를 진행하고 있다.

### 3.2.8 부산 “감천마을 미술프로젝트”

부산 「감천마을 미술 프로젝트」는 가난했던 감천마을에 예술가들이 들어와서 벽화와 다양한 예술소재로 문화예술 마을만들기 프로젝트를 수행한 사업이다. 이 지역은 공동화장실·공동우물을 사용하할 정도의 아주 낙후된 지역이었지만, 2009년부터 마을 미술 프로젝트 사업 추진으로 현재는 중국, 일본, 우간다, 탄자니아 등 해외에서도 견학을 다녀갈 정도로 성공적인 사례가 되고 있다. 특히, 감천의 특색과 역사적 가치를 살리기 위해 지역 예술인들과 마을 주민들이 모여 시작한 『마을미술 프로젝트』는 감천문화마을 만들기 사업의 디딤돌이 되었다.

기획단계에서 예술기획가가 “꿈을 꾸는 맞추픽추”라는 제목으로 마을프로젝트 사업에 공모하여 선정되면서 착수되었다. 부산광역시는 마을미술프로젝트 사업에서 예산의 매칭교부와 지도, 감독 등의 역할이었지만, 그 후에 도시재생사업으로 확대되면서 부산시, 사하구, 지역주민, 사업주관처 등과 연계한 종합적인 추진계획을 마련하게 되었다.

진행관리단계에서 초창기 사업 시작단계부터 지역주민의 충분한 이해와 주도적인 참여를 바탕으로 이루어질 수 있도록 마을미술프로젝트를 추진한 ‘아트팩토리 인 다대표’가 계속 이끌었다. 그리고 이들의 주도적인 사업 기획력 및 지역주민과의 지속적인 논의의 구조를 갖추었다. 사업추진 및 관리 측면에서 해당사업의 원활한 운영을 위해서 전문가 역할의 중요성을 보여주고 있으며, 월 1회 행정기관, 지역주민, 그리고 전문가들이 함께 긴밀한 의견을 교환하고 결정하는 의사결정구조를 구축하고 있다.

### 3.3 마을 만들기 주체와 과정에 따른 협업체계 분석 및 시사점

협치는 공공부문과 비영리조직 간의 수평적 네트워크 외에도 사업 주체들의 정책 참여과정을 분석할 필요가 있으며, 거기에는 3가지 중요한 측면이 있다. 첫째는 공공기관, 개인, 비영리기관간의 수평적 네트워크(horizontal networks)이며, 둘째는 시민을 포함한 주체(one that involves the citizenry)이며, 셋째는 과정(the process through which they participate)이다.[18]여기서 주체에는 시민, 이해관계자, 그리고 공직 관료가 모두 포함되며, 과정에는 정책결정 과정뿐만 아니라 정책을 형성하고, 대안을 결정하며, 집행하는 것까지 포함한다.

본 연구에서는 주체들의 정책 참여과정에서 협치의 바람직한 방안을 제시하기 위하여 기존 사업별로 주체들의 참여 수준과 참여 시기, 그리고 과정적인 측면으로 구분하여 분석하였으며, 다음의 <표 1>과 같이 제시하였다.

Table 1. Participation levels and courses

division	levels		Time period and courses
Bo ryeong	R	S	· Early involvement is very small, even less participation process.
	E	L	· Hwangjin Institute of Culture and Art was an art project collusion projects subject. · Few additional details in the process.
	P	S	· Boryeong City & Chungcheongnam-do were added to subsidies, seongjumyeon was administrative support. · Boryeong City was the subject of rights.
Gun san	R	S	· Initially participation rate of local residents was insufficient. · Local residents were involved in the process in the form of cultural and artistic projects.
	E	L	· Initially it began at the suggestion of experts and "inn" gallery business.
	P	M	· The residence project was supported as regional cooperative projects · It was associated with street culture and arts development project in Jeonbook.
Kwang ju	R	S	· Initially less interested in the local residents. · It was actively involved in the cash market merchant.
	E	L	· Experts connect to that the jeonnam provincial government be converted into a cultural center began collusion, management continuously since then.
	P	M	· With the support of the project that market always has a mass of customers, It promoted the coexistence of market and art.
Wha soon	R	L	· Design professionals and villagers formed the committee.

	E	L	<ul style="list-style-type: none"> <li>Public institutions were built in consultation with local residents systems.</li> </ul>
	P	L	<ul style="list-style-type: none"> <li>The whasoon town mayor proposed the traditional market activation plan, the town planning process Art Project Competition was promoted to business.</li> <li>The support and consultation system of the City Hall was built in progress, And it operates by building a town Arts Council.</li> </ul>
Tong yeong	R	L	<ul style="list-style-type: none"> <li>The crisis had gone to the village by the public park project, the villagers were actively promoting village development project with local experts.</li> <li>The revenue structure was created in a variety of projects at the community level business, and distribute some of the profits to local residents.</li> </ul>
	E	L	<ul style="list-style-type: none"> <li>The one or two experts had a central role in here, they painted a new picture with the ongoing management through consultations with a number of artists.</li> </ul>
	P	M	<ul style="list-style-type: none"> <li>Received 30 million won to support the conspiracy town. It showed willingness to revive the town through holding off the public park project.</li> <li>Some expenses were supported from City Hall In progress</li> </ul>
	R	S	<ul style="list-style-type: none"> <li>The business started without the participation of local residents.</li> </ul>
Lee Joongsup Street	E	S	<ul style="list-style-type: none"> <li>The only one artist has a lot of publicity with interest.</li> </ul>
	P	M	<ul style="list-style-type: none"> <li>Although the mayor has started a business interest, The project was discontinued for failure to successfully re-elected mayor.</li> </ul>
	R	M	<ul style="list-style-type: none"> <li>Despite rising rents, local residents are offering empty homes cheaply for the residence business.</li> </ul>
Totatoga	E	L	<ul style="list-style-type: none"> <li>The artists began Residence project to save fo old downtown by relocate Busan City Hall.</li> </ul>
	P	L	<ul style="list-style-type: none"> <li>The primary business was business promotion in support of Busan, the second business was business promotion with the support of the Busan Cultural Foundation.</li> <li>Jung-gu Office for Culture and Arts Promotion Project was conducted separately in addition to ttottatoga.</li> </ul>
	R	M	<ul style="list-style-type: none"> <li>More than 4600 residents were in favor of this project.</li> <li>Residents were attending a meeting once a month, the proceeds were distributed equitably to them.</li> </ul>
Gam chon	E	L	<ul style="list-style-type: none"> <li>Initially the experts were actively leading role. But now the helper role is to solve problems such as advice and counseling.</li> </ul>
	P	L	<ul style="list-style-type: none"> <li>In 2010, the sanbok road Renaissance Project was starting point.</li> <li>The Creative City Planning Office was established in 2011 based on Gamcheon Cultural Village business success, it was promoted to the task force and the leading urban regeneration.</li> </ul>

주) R : Local Resident, E : Expert, P : Public Institution, S : small, M : midium, L : large

## 4. 행복생활권 협업체계 구현방안

### 4.1 네트워크 및 과정적인 측면에서의 방안

본 연구에서는 협치에 있어서 가장 중요한 요소라고 할 수 있는 주체와 네트워크, 그리고 과정적인 측면을 분석하였으며, 분석결과를 활용하여 행복생활권 협업체계 구현방안을 제시하고자 하였으며, 그 내용은 다음과 같다[18].

첫째, 기초자치단체적인 행정시와 주민참여를 적극적으로 유도해야 한다. 스코틀랜드에서는 지방자치단체와 그 외의 공공기관, 그리고 지역사회 및 민간부문들이 파트너십 관계를 맺고 있다. 즉 이들 간에 지역사회 발전을 위하여 비전을 공유하고 함께 협력할 수 있도록 보장하기 위해서 법적으로 커뮤니티 계획 파트너십(CPPs : Community Planning Partnership)이라는 제도를 만들고 있다.

현재 제주도 행복생활권사업과 관련한 정책들의 경우 기초자치단체적인 행정시에서는 공모를 하고, 광역자치단체 제주도는 선정하는 정도에서만 이루어지고 있다. 행정시와 주민참여를 적극적으로 유도하려면 비전을 공유하는 작업부터 시작되어야 하며, 지역 간 협력과 의견 수렴 등의 절차가 강화되어야 할 것이다.

둘째, 행복생활권 협의회는 주민들의 의견수렴뿐만 아니라 중앙정부의 정책과 의지를 제주도와 행정시에 전달하는 매개역할을 담당해야 한다. 게다가 제주도 행복생활권사업의 의사결정과정에서 조정자의역할을 담당해야 할 것이다.

셋째, 독립기구로 행복생활권 자문센터(혹은 자문단)를 구성하여 제주도와 행정시에 사업추진과 공모사업 선정에 자문 역할을 수행해야 할 것이다. 사업 진행에 있어서 관리자 또는 총감독의 역할을 수행하며, 사업 관리에 있어서 자문과 브레인스토밍을 통해 아이디어 제공, 신규 프로젝트 발굴 등의 보조 역할을 수행할 필요가 있다. 그리고 이들은 행정시와 지역주민을 대상으로 행복생활권 사업과 관련된 교육도 담당하도록 하는 것이다.

넷째, 행정시가 제안한 내용을 검토 시에 주민과 공공기관의 함께 의견을 나누고 결정한 부분, 즉 협의의 노력과 결과를 제시해야 하며, 이를 평가의 기준으로 활용해야 할 것이다.

장기적으로는 지방자치가 보다 더 확대되어 지역커뮤니티, 즉 마을자치까지 진행되어야 할 것이다. 근린정부

의 형태, 읍면동의 자치행정체계 구성도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다. 행복생활권뿐만 아니라 마을단위의 유사 마을만들기 사업들이 지역주민의 참여에 의해, 지역주민을 위한 사업으로 자리매김하기 위해서는 읍면동의 자치화가 필요하다는 것이다.

#### 4.2 시기별 주체의 역할 정립 필요

##### 4.2.1 시기별 역할 제안

제주도 생활권협의회는 사업선정단계에서 조정자의 역할을 담당할 필요가 있다. 중앙정부의 정책방향을 파악하고, 중앙정부의 정책 내용을 행정시에 전달하고, 행정시와 제주도의 실무진에서 만들어낸 방안들에 대해서 자문하고 조정하는 역할을 해야 할 것이다. 진행유지관리단계에서 제주도 생활권협의회는 조력과 자문을 위하여 퍼실리테이터의 역할을 담당해야 한다. 생활권협의실무 T/F팀은 선정단계에서 전체적으로 사업을 추진하고 주도적으로 이끌어 나가는 어트랙터(tractor)의 역할을 수행하며, 지속적인 아이디어 회의를 통해서 행정시 의견을 개선하고 제주도와 협의하여 사업안을 작성해야 한다. 현재와 같이 사업안을 행정시단위에서 개별적으로 제안하고, 제주도의 심사단에 의해 평가되는 것이 아니라 실무 T/F팀에서 협의하고 논의를 통해서 안을 선정하고, 심사단은 제시한 안이 보다 바람직한 요소가 갖추어질 수 있도록 상호 노력해야 한다. 그리고 실무팀은 진행유지관리단계에서 직접적으로 업무를 집행하는 역할을 수행해야 할 것이다.

행복생활권 진흥·촉진센터는 행정과 마을을 지원하는 조직으로써 상시 협력체계를 구축하여 제주도와 행정시에게 아이디어를 제공하고, 행복생활권 사업과 타 사업들에 대한 방향을 제시하는 역할을 해야 할 것이다. 자원조사에서부터 마을주민과 행정시 공직자들 간에 비전을 공유할 수 있도록 자문 기능을 강화해야 할 것이다. 행복생활권 진흥·촉진센터는 진행유지관리단계에서는 총감독 역할을 수행하되 공무원과 함께 공동으로 추진하며, 예산 집행에 있어서도 행정시 공무원들과 협의를 통해서 집행해야 할 것이다.

이와 같이 시기를 선정단계와 진행유지관리단계로 나누어 역할기능자들을 배치하면 다음의 <표 2>와 같다.

Table 2. The role of business subject by the time

Stage	Jeju happy living area council	Worker's T/F	Promotion Center
S	- coordinator	- attractor	- advocator - navigator - facilitator
M	- facilitator	- public servants and manager	- supervisor - councilor

주) S : Selection, M : maintenance

##### 4.2.2 퍼스넬리티 전문가 배치

협력적 마인드를 가진 ‘협치적 메타 퍼스넬리티(Meta Personality for Governance) 전문가’의 배치가 우선되어야 할 것이다. 협치적 메타 퍼스넬리티는 협치와 관련된 다양한 제도들을 아우르고 빈틈도 메꿔낼 수 있는 협치적 마인드를 가진 전문가(관료 포함)를 말하는 것이다. 마을만들기 프로세스에 대한 전문성, 지역주민과 소통할 수 있는 소양의 구비된 전문가이어야 한다. 행정시의 관료들의 의견을 존중하고, 하향식 의사결정이나 평가가 아니라 상향식 의사결정의 마인드를 가진 전문가를 배치해야 한다.

## 5. 결론

제주지역을 방문하는 많은 관광객과 이주민으로 인하여 지역사회의 인구통계학적인 구성은 다양해지고 있으며, 그에 따른 정치적인 양극화현상은 더욱 더 증대하고 있다. 지방정부가 수행해야 할 과업의 범위는 시공간적으로 뿐만 아니라 대상에 있어서도 다양해지고 있지만, 그들의 다양한 의견수렴 노력은 부족한 실정이다. 이러한 상황에서 지방정부가 중심이 되는 의사결정에는 한계가 있을 수밖에 없다.

이와 같은 현실에서 본 연구는 공공미술프로젝트 사업들의 상생과 협력을 기반으로 제주에 적용가능한 민관협치 실현을 위한 방안을 모색하고자 하였다. 이를 위하여 공공미술프로젝트를 활용한 마을만들기 사례의 협업체계분석을 실시하였으며, 과정적 측면과 역할별 측면에서 민관협치 실현을 위한 방안 및 시사점을 도출하였다.

과정적 측면에서는 첫째, 행정시와 주민의 참여를 적극적으로 유도해야 한다. 둘째, 생활권협의회는 의견수렴과 함께 중앙정부의 정책과 의지를 제주도와 행정시에 전달하고 중앙정부와의 매개역할을 해야 한다. 셋째, 독



립기구로 행복생활권 자문센터(혹은 자문단)를 설치해야 한다. 넷째, 행정시에서 제안된 내용을 검토할 때 민과 관의 협치 노력의 제시하도록 하고 평가하는 기준으로 활용한다. 다섯째, 행복생활권 협의 사업의 정책순응 확보를 위해서 주민 교육과 주민의 의견을 상시적으로 수렴해야 한다. 여섯째, 지방자치가 마을자치까지 진행되어야 한다.

역할적 측면에서는 퍼스넬리티 전문가를 배치해야 하며, 각 단계별로 역할 수행을 달리해야 한다는 것이다.

본 연구의 한계는 각 지역별 공공미술프로젝트로 수행된 마을만들기 프로젝트를 사례로 하여 진행되었기 때문에 다양한 문화를 바탕으로 하는 마을만들기 프로젝트를 반영하지 못하였다는 한계가 있다. 향후에는 보다 폭넓은 마을만들기 사업을 대상으로 사례분석을 실시할 필요가 있을 것이다.

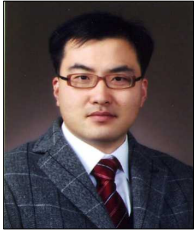
본 연구에서 공공과 전문가, 그리고 지역주민간의 협업체계를 . 이러한 움직임은 지방정치의 방향을 협치로 이끌고 있고, 미래에는 나라 전체의 정치의 형태를 바꿔 놓을 것으로 기대한다.

## References

- [1] J. I. Koo, "Building local governance and local regeneration", *PLANNING AND POLICY*, vol. 4, pp. 32-41, 2014.
- [2] Y. J. Tae, S. H. Park, "Characteristics of Maeul-mandeulgi in Korea based on the Content Analysis of Related Local Ordinances", *Planning & design*, vol. 26, no. 7, pp. 175-182, 2010.
- [3] T. S. Seo, "Regional Development and Public Participation governance building measures", *Planning and Policy*, vol. 10, pp. 20-27, 2002.
- [4] J. J. Lee, S. M. Lee, "Analysis on the Factors Motivating the Residents' Participation in Sustainable Rural Village Program", *Journal of the Korea Planning Association*, vol. 38, no. 3, Korea Planners Association, pp. 39-55, 2003.
- [6] Y. Kim, P. Y. Lee, N. R. Kim, K. S. Jeong, "A Study of Characteristics and Evaluation on Community Building Governance(The Case in Suncheon City)", *Journal of the Korean Urban Management Association*, vol. 21, no. 3, pp. 87-108, 2008.
- [7] S. H. Park, H. S. Chun, S. J. Jeon, "Participatory Governance Analysis in Community Planning: an Institutional Approach", *Korea Planners Association*, vol. 44, no. 3, pp. 207-220, 2009.
- [8] D. S. Yoo, H. B. Baek, "A Study on the Ways of Pocheon Inner City Revitalization (Strategies of Governance and Sustainable Development)", *The Korean Association For Governance*, vol. 18, no. 1, pp. 117-140, 2011.  
DOI: <http://dx.doi.org/10.17089/kgr.2011.18.1.005>
- [9] W. L. Kim, J. H. Koo, "The Influence of Making Collaborative Governance on Building Social Capital in Residential Environment Improving Projects(Focused on case of 'Seoul human town, livable Maeul-mandulgi)", *Journal of the Korea Planning Association*, vol. 46, no. 4, pp. 105-119, 2011.
- [10] Y. J. Ham, J. S. Kim, "A Study on the role of local governance and social enterprises", *Journal of the Korean Urban Management Association*, vol. 24 no. 4, pp. 365-383, 2011.
- [11] J. J. Kwon, J. H. Jo , W. S. Jeon , H. Y. Hwang, "Analyses on the Influences of the Governance Participants in the Decision Making Process of Urban Regeneration Project of Jungang-dong, CheongJu-city", *Journal of the Korean Urban Management Association*, vol. 25, no. 2, pp. 325-343, 2012.
- [12] Y. Kim, G. S. Jeong, S. B. Cheon, "An Analysis of the Influence of Local Governance for Urban Regeneration Projects on Social Capita (Focused on old downtown Masan Hapogu in Changwon City)", *Journal of The Korean Regional Development Association*, vol. 25, no. 2, pp. 43-69, 2013.
- [13] J. I. Koo, "Building local governance and local regeneration", *PLANNING AND POLICY*, vol. 4, pp. 32-41, 2014.
- [14] Christopher Gates, "Community governance" *Futures* 31, pp. 519-525, 1999.  
DOI: [http://dx.doi.org/10.1016/S0016-3287\(99\)00011-7](http://dx.doi.org/10.1016/S0016-3287(99)00011-7)
- [15] K. N. Bickers, J. T. Williams, "Public Policy Analysis : A Political Economy Approach", Houghton Mifflin Company, Boston, New York, 2001.
- [16] Gerard. Bellefeuille, Dawn. Hemingway, "The new politics of community-based governance requires a fundamental shift in the nature and character of the administrative bureaucracy", *Children and Youth Services Review* 27, pp. 491-498, 2005.  
DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.childyouth.2004.10.007>
- [17] Kevin O'Toole, Neil Burdess, "New community governance in small rural towns: the Australian experience," *Journal of Rural Studies* 20, pp. 433-443, 2004.  
DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jrurstud.2004.01.002>
- [18] Lisa Blomgren Bingham, Tina Nabatchi, Rosemary O'Leary, "The New Governance : Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government," *Public Administration Review*, September/October, vol. 65, no. 5. pp. 547-558, 2005.  
DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00482.x>
- [19] H. C. Hong, "A critical study on the public art led by the government through the Maeul-misul project analysis", *Humanities research*, vol. 42, pp. 451-494, 2011.
- [20] H. S. Jo, "Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing among Five Approaches", *Hakji Publisher*, pp. 117.

**양 성 수(Sung-Soon Yang)**

[정회원]



- 2008년 2월 : 제주대학교 대학원  
관광경영학과 (관광학박사)
- 2009년 4월 ~ 2010년 9월 : 제주  
대학교 BK2(박사후 연구원)
- 2010년 10월 ~ 2012년 7월 : 제주  
테크노파크
- 2012년 7월 ~ 현재 : 제주특별자치도  
선임연구원

<관심분야>

관광정책, 관광정보, IT기술

**황 경 수(Kyung-Soo Hwang)**

[정회원]



- 1997년 2월 : 서울시립대학교 (교  
통공학박사)
- 1998년 8월 ~ 2000년 8월 : 제주  
발전연구원
- 2004년 8월 ~ 현재 : 제주대학교  
행정학과 교수

<관심분야>

교통행정, 도시행정, 문화행정

**김 경 범(Kyung-Bum Kim)**

[정회원]



- 2012년 2월 : 제주대학교 대학원  
행정학과 (행정학박사)
- 2016년 3월 ~ 현재 : 제주대학교  
행정학과 강사
- 2016년 3월 ~ 현재 : 제주대학교  
사회과학연구소 특별연구원

<관심분야>

교통행정, 도시행정, 행정통계