

# 도시정책의 평가

## : 대전광역시 민선 4기 1년을 맞아

신천식 / (주)아름다운 세상 회장

### I. 도시 정책의 평가

도시는 살아 움직이는 생명체이다. 생성과 소멸의 과정을 거치며 성장과 침체를 겪고 안정과 번영을 구가하기도 한다. 수많은 인적, 물적 요인들이 다양하게 교차하고 상호 간섭하고 상호 의존을 이루며, 어디로 갈지와 어떤 모습을 보일 지를 예측하기는 어렵다. 바람직한 도시의 미래는 이러한 무수한 요인들을 어떻게 관리하고 적절하게 활용하느냐에 달려있다고 할 수 있다. 특히 도시정부의 미래는 시민과 도시 관련 전문가에 의하여 현실이 재단되고 미래상이 그려질 수도 있으나 도시정부의 최고 정책 결정권자인 지방자치단체장의 소신과 가치가 매우 중요한 변수로 작용하고 있는 것이 숨길 수 없는 현실이다. 최근 들어 공공부문과 민간 부문의 협력관계가 강조되고 관료로부터 시민으로의 권력이전이 이루어지는 현상이 목격되고 있으나 주도적 역할은 아직도 관료중심으로 이루어지고 있으며 관료집단의 최정점에 위치한 자치단체장의 위상과 영향력은

도시정부의 운명을 결정하는 주요한 변수이다.

시장 취임 후 1년이 경과한 지금에 이르러 시장의 공약이행성과를 분석하고 평가하는 것은 시기적으로나 내용면으로나 매우 어려운 작업이라고 생각한다. 특히 공약으로 제시한 사업규모의 방대함과 임기 내내 이루어지는 장기 계속사업임을 감안한다면 공약을 언급하는 것조차도 매우 성급한 행동으로 비추어 질 수도 있을 것 같다. 따라서 본고에서는 시정 1년의 성과를 평가하기보다는 공약에 대한 개괄적 분류와 함께 도시정부의 관리와 운영을 위한 일반적인 원칙의 제시와 도시경쟁력 확보를 위한 제안으로 마무리 할까한다. 거듭 밝히지만 이제 1년이 지난 시점에서 시정 최고책임자의 공과를 따지기보다도 도시정부의 지향점과 바람직한 미래의 모습을 함께 그려보는 것으로 만족 하고저한다.<sup>주1)</sup>

### II. 도시 개발 관련 정책

대전광역시의 시장 공약사항 중 도시 분야

와 관련된 사업은 대체로 3가지로 대별할 수 있는데 사회통합분야와 도시경쟁력확보방안 및 도시 거버넌스 확대이다. 도시 개발은 도시 거주민의 삶의 질을 향상 시키고 물리적 환경을 개선하고자 이루어지는 다양한 정책의 구상과 집행을 일컫는다. 도시개발은 지역공동체를 유지·복원하며 활성화 시키고자 하는 노력과 각계각층의 이질적이며 배타적 요인들을 통합하는 사회적 통합, 도시의 삶의 기반을 확충시키고 도시를 경제적으로 지속가능케 하며 확대 재·생산이 이루어지도록 하기 위한 도시경쟁력 확보방안, 도시민의 자기 결정권과 민주적 참여를 보장하는 도시거버넌스의 실현으로 나누어 볼 수 있다.

### 1. 사회통합문제. 지역공동체 건설

도시 사회는 다양한 이해관계를 가진 각양각색의 집단과 계층이 상호 교류하고 의존하며 공생하는 하나의 복잡한 체계라고 할 수 있다. 각자의 관점과 가치관에 따라 달라지는 무수한 요구와 기대수준은 도시정부의 수용능력과 범위를 넘어서는 경우가 많을 수 밖에 없다. 특히

개인의 존재가치가 부각되고, 평등과 균형에 관한 보편적 가치의 확산은 절대적 권위와 일방적 의사결정자체를 무력화 시키고 있는 것이 현재의 추세라고 할 수 있다. 이러한 상황에서도 지역을 중심으로 하는 공동체의 의미는 지방정부의 존립근거이며, 경제, 사회, 정치, 역사의 중심무대로서 뿐만 아니라 지역주민의 정체성 확립과 소속감을 고취시키는 주요변수가 되고 있다. 지역공동체의 복원과 결속력의 확보야 말로 현대의 도시정부가 지향해야 하는 최고의 가치이자 목표의 하나라고 하겠다. 대전광역시의 경우에도 지역공동체 유지 및 확장을 위한 노력과 함께 지역공동체 구성원간의 결속과 유대를 다지기 위한 사회통합문제를 시정의 주요정책 지표로 수용하고 있다. 특히 오늘날 세계적 담론으로 떠오르고 있는 빈부 계층 간 갈등해소와 소외계층에 대한 배려 등이 시정의 주요 관심사가 되고 있는 점은 시의 적절한 대응이라고 할 수 있다. 대전광역시의 자료에 따르면 사회통합과 지역공동체 강화를 위한 시장 공약실천을 위한 예산은 보건, 복지, 문화부문에 걸쳐서 다채롭게 전개되고 있다.

#### 주 1)

최근 도시학자들을 중심으로 도시생활의 미래를 예측하고 일어날 수 있는 도시문제에 적절히 대응하고자 하는 고민이 전 세계적 차원에서 진행되고 있다. 「세계위원회 도시21 (World Commission URBAN 21)」에 제출된 보고서 내용은 그러한 고민의 성과이다. 이 보고서는 미래의 도시문제의 해결과 지향점을 지속가능한 도시의 건설에 두고 지속가능한 도시경제, 지속 가능한 도시사회, 지속가능한 도시주거, 지속가능한 도시환경, 지속가능한 도시교통, 지속가능한 도시생활, 지속가능한 도시 민주주의 추구를 세부목표로 하고 있다. 도시정부인 대전광역시가 해결해야 하는 과제와 중점시책의 분류는 이러한 보고서의 내용을 참조하여 사회통합과 지역 커뮤니티건설, 도시경쟁력 확보, 도시 거버넌스로 대별하였다. 이러한 분류는 저자의 주관적 판단에 의한 구분임을 밝힌다.

주요사업을 보면 사회통합과 공동체 건설을 위하여 학교급식비 지원, 장애인 수당 추가 지급, 소상공인 종합 지원센터 운영, 전통 국악 보급 및 지원 생활체육대회개최, 장애인 활동보조사업, 6급 이상 여성공무원 채용목표제, 대전선비 문화축제, 씬지축제 확대, 대중적 문화예술 향유 기회 확대, 여성취업시장 확대, 어린이회관 건립, 육아 보육 센터 운영, 결혼 이민자의 안정적인 생활 여건 마련 노인 복지 종합 대책 추진, 장애인 재활 전문병원 건립, 장애인 복지공장 건립, 장애 아동재활 지원 센터 설치 등이다.

## 2. 도시경쟁력 확보

오늘날의 도시는 세계화의 흐름 앞에 무방비상태로 내던져 있다. 도시정부는 생존을 위한 경쟁에서 뒤지지 않기 위해서 도시기반시설을 확보하고, 생태중심적인 도시경관을 만들며, 인간의 정서와 감성까지도 어루만져주는 도시문화를 창출 하고져 최선의 노력을 다한다. 도시로의 인구유입과 규모유지를 위하여 경제적 기반을 다져야 하고 시민의 삶의 질을 향상 시키기 위한 다양한 시도를 행한다. 도시는 세계 속의 여타 도시와 비교하여 경쟁력이 있어야하고 도시경쟁력은 정치, 경제, 사회, 문화, 교육, 의료, 환경과 주민의식 까지도 망라하는 포괄적인 개념이며 도시경쟁력 향상을 위한 도시정부와 도시민의 노력은 처절하기까지

하다. 대전광역시 또한 이러한 흐름 속에서 선택과 집중전략을 통하여 도시경쟁력 확보와 향상이라는 절대적 목표달성을 위하여 매진하고 있다. 시장취임 기준으로 1년 단위의 성과가 보여주는 도시경쟁력확보의 전략과 실천방안은 이러한 기대를 어느 정도 충족시키고 있다고 할 수 있다 대전시의 시장공약사업에 대한 자체분석과 평가만을 놓고 보아도 대전시가 도시경쟁력 확보를 위하여 나름대로 최선을 다하고 있음을 알 수 있다. 각 부문별 공약을 살펴보면 다음과 같다.

### 1) 도시경쟁력 확보를 위한 경제정책

미래 산업단지 100만평조성, 통상 유통전문가인력 양성사업, 대전 종합 고용정보 센터 구축, 소상공인 종합 지원 센터 설립, 운영, 서비스산업 육성 종합 지원 센터 운영, 대덕연구개발 특구육성, 충청권 광역경제 협의기구 운영, 재래시장 활성화사업추진, 녹색 농촌체험, 전통 테마 마을 조성, 외국인 전용 산업단지조성, 생활과학교실 운영확대, 에너지절감 시책추진, 농업인 종합 지원 센터 대전 1,2공단 정비 및 이전추진, 국제화 도시를 위한 영어마을 환경조성.

### 2) 도시기반시설 확충 및 도시 공간 개선

중앙로 대중 교통 전용지구 조성, 자기 부

상 열차 시범노선 유치, 광역 교통망 확충 및 도로 확장, 대전 북부산업 물류단지 조성, 공영 주차장조성, 주차 환경 개선

### 3) 생태도시건설

숲의 도시 조성. 중촌 시민공원 조성. 유성 시민의 숲 조성. 폐기물 자원 집적화단지 조성.

### 4) 도시재생 및 낙후지역개발

서남부권 개발계획 재조정, 유성 국제 관광 레저타운 조성, 원 도심 활성화를 위한 [u턴 프로젝트] 대학주변 캠퍼스타운조성, 신탄진 풍한 산업 용지 개발 등을 들 수 있다.

## 3. 도시 거버넌스

도시는 수많은 구성요소들이 모여 있는 살아있는 생명체라고 할 수 있다. 도시는 인구, 공간, 경제, 사회, 문화와 예술이 함께 어우러지며 간섭하고 보완하며 전통과 관습을 만들고 인간의 행태를 변화시키며, 도시의 물리적 배치도 바뀌게 하여 다시금 도시와 시민의 새로운 모습과 사고를 표출시키는 변화와 변동의 소용돌이 그 자체라고 하겠다. 도시는 바람직한 방향과 구체적 대안제시에 따라 크기와 성격, 미래의 운명까지도 바뀌어볼 수 있는 통제 가능한 집합체이며, 도시구성원의 운명까지도 좌우할 수 있는 상대적 유기체이다. 도시문제

는 다양하고 복잡하므로 단선적 사고와 일방적 결정만으로는 현존하는 도시문제를 해결하고 원만한 수습책을 마련하기에는 한계가 있다. 특히 도시정부만으로는 인적, 물적 자원의 동원한계와 능력의 제약이 있어 도시문제의 긍정적 해결을 기대하기에는 역부족인 실정이다. 광역행정의 필요성과 중앙정부와의 긴밀한 관계유지등도 전통적으로 중요한 행정 사례였으나 정부 독점에 바탕을 둔 기존의 행정을 대체할 수 있는 광의적이며 통합적인 대안적 통치 체제의 개념이 필요한 바 거버넌스(Governance)의 등장은 바로 이러한 요구에 따라서이다. 이러한 개념은 주민과 국민의 기대 충족과 요구 달성을 위하여 정부의 권력에 근거한 통치 활동뿐 아니라 각종 민간단체의 보편적 윤리와 행동 지침, 도덕적 기준에 따르는 통치 활동을 함께 일컫는다. 주로 시민으로 대표되는 공공간, 도시간, 국가간의 파트너십에 기초한 협력을 강조하는 새로운 공공관리 및 행정처리 방식이라고 하겠다. 오늘날 시민이 참여하고 협력하여 공공문제를 해결하는 방식은 권력행사의 정당성을 확보하고 민주주의의 근본이념을 실천한다는 의미와 아울러 절차적 투명성을 함께 보장하는 이상적 통치행위로 자리하고 있다. 도시문제의 해결과 처리방식 또한 이러한 거버넌스의 진정한 모습이 구현 될 때 주민의 욕구충족과 도시발전을 위한 새로운 시도로써

주민에게서 지지와 동의를 이끌어내는 중요한 방안이 될 것이다. 각종의 도시문제 해결을 위한 도시정책의 수립과 집행 및 평가에 따르는 과정과 절차의 연결점으로서 주민이 참여하고 협력하는 거버넌스의 존재와 빈도를 확인하는 것은 요긴한 작업이 될 것이다. 특히 주민의 이해와 직결되는 협의의 도시개발사업의 처리방식은 당사자인 주민의 적극적인 관여와 동의를 전제로 해야 할 것이다. 이러한 거버넌스의 형태는 자문, 심의, 보고, 토론, 청문 등의 갖가지 이름으로 불릴 수 있으며 이러한 사례를 찾아 보면 다음과 같다.

[도시 거버넌스의 사례]

- 도시개발사업 추진 시 주민설명회와 공청회등이 필수적 절차로 제도화
- 주민참여 예산제도의 활성화
- 학교공간의 지역사회 중심 센타화
- 주민소환제 후속대책 및 열린 시정 운영 등

### III. 도시정부의 바람직한 미래상

미래의 대전시를 꿈꾸어보는 것은 매우 의미 있는 작업이다. 경제적으로 안정된 소득이 보장되고 소득의 확대 재생산이 이루어질 수 있으며, 사회적으로 유대와 결속이 강화되고 신뢰관계가 증대되며, 주택문제와 교통문제가

적절하게 해결되고, 생태친화적인 도시로 거듭 태어나는 대전광역시가 되는 것이 우리의 지향점과 이상이라고 한다면 너무 많이 욕심내는 것은 아닐까라고 할 수도 있겠다. 그러나 현재 대전광역시가 가지고 있는 여건을 충분히 활용하고 시민과 시정부와의 긴밀한 협력관계가 이루어진다면 이러한 바람과 기대는 달성될 것이라고 생각한다. 지속가능한 도시로서 후손들과 함께 더불어 번영하는 대전시의 미래상을 꿈꾸며 몇 가지 제안을 하고자 한다.

첫째는 자치단체장의 역량과 능력에 관한 문제이다. 자치단체장의 지속가능한 도시의 미래에 대한 확신과 강력한 리더십, 다양하고 상이한 각계 각층의 의견을 포용하며 통합할 줄 아는 능력, 생태중심적인 가치와 사고방식, 지속가능한 경제적, 사회적, 문화적, 도시건설에 대한 목표설정과 전술전략의 채택이 필수적일 것이다.

도시정부의 최고 의사 결정권자로서의 시장의 역할은 시민 대다수가 공감할 수 있는 비전을 제시하고 선도적인 위치에서 겸손한 마음으로 구체적인 세부사항을 확실하게 챙기는 것이라고 하겠다.

강력한 리더가 강력한 국가를 만들고 강력한 도시정부를 만들 수 있다. 강력한 리더의 요건은 여러 가지를 들 수 있겠으나 남의 말에 귀 기울일 줄 아는 경청의 기술을 가질 것이 최우

선으로 요구된다. 경청은 그 자체만으로도 상대방의 진심을 얻을 수 있고 지지자로 만들 수 있는 최고의 비법이다. 타인의 진실을 얻을 수 있고 그 숫자가 늘어날 수만 있다면 누구라도 원하는 것을 얻을 수 있겠으나 경청은 고도로 절제된 높은 품성이 요구된다. 일반인들은 경청의 습관들이기가 매우 어렵다. 높은 이상과 목표를 가진 이들만이 가지고 있는 특성이 바로 경청이라고 하겠다.

두 번째는 도시정부의 운영에 있어서 민주성과 시장성에 대한 확고한 인식과 철학이 전제되어야 한다. 민주성은 주민의 참여를 최우선으로 하며 주민의 동의에 따르는 도시정책의 구현을 의미한다. 특히 도시개발의 경우<sup>주2)</sup> 정책계획단계부터 이해관계인과 주민의 참여를 적극적으로 유도하고 주민의견을 반영한 개발정책이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 주민의 자기 결정권 존중과 자기 동의 원칙은 혐오시설의 설치와 재난유발 가능성이 높은 공공시설의 건립 등에 있어서 뿐만 아니라 모든 공공 개발정책의 계획과 집행의 전 과정을 통하여 반드시 적용되어야 한다.

시장성은 도시개발정책이 달성해야 하는 시장중심주의와 성과와 효율성을 강조하는 개념이다. 개발정책은 도시의 경제적 성장과 번영을 보장하고자 시도되는 도시정부의 노력이다. 개발정책은 도시에 산업을 유치하고 낙후지역을 재개발하고, 원도심에 생기를 불어넣는 활성화 사업이 주가 되고 있다. 따라서 개발정책은 투입과 산출을 따져 효율성과 타당성을 검토하여야 하며 도시경제에 도움이 될 경우에만 집행되어야 한다. 또한 도시정부는 시장에서의 기본적 장치의 왜곡 없이 개발정책집행이 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

세 번째는 지속가능한 도시건설을 지향하는 범위 내에서 도시개발이 이루어져야 한다는 점이다.<sup>주3)</sup>

환경은 도시생활에 필요한 자원의 투입요소로서의 역할과 각종의 시설과 입지를 위한 공간요소로서의 역할, 인간과 도시를 지탱하는 외부환경으로서의 역할을 한다. 도시의 개발정책은 환경의 수용범위를 초과하지 않으며 환경 스스로 복원이 가능한 정도 이내에서만 이루어져야 한다. 지속가능한 도시건설은 개발과 보존

주 2)

대한국토, 도시계획학회, 경실련 도시 개혁 센터, 중앙일보가 공동 주관하는 지속가능한 도시대상의 평가내용을 살펴보면 합리적이고 객관적인 도시평가를 위해 양적 지표와 질적 지표를 고루 반영하였고 평가 결과 우수도시로 선정될 경우 해당 지자체에 예산지원 등의 혜택을 준다.

친환경.	참여.	자족.	정보화.	녹색교통.	문화	합계
25	15	15	15	15	15	100

을 가르는 경계선이 아니라 적절한 수준에서의 타협과 조화를 일컫는 개념이다. 지속가능한 도시건설은 도시의 연대감과 결속, 통합성을 훼손하지 않는 사회적 지속가능성의 실현이며, 인간의 상식과 가치관을 존중하는 지속가능한 인간성이 실현되어지는 도시개발이 이루어져야 한다는 것을 의미한다.

네 번째는 도시의 성장과 변화에 관한 선진국 도시의 사례를 개발정책 수립과 집행의 교훈으로 채택하여야 한다는 점이다. 21세기에 도도시화의 경향은 강화될 것으로 예측되는바 과학기술의 발달, 경제적 필요, 사회적 선호는 도시 활동과 토지이용의 형태에 변화를 가져오게 될 것이다. 이것은 탈집중화의 강력한 힘으로 작동하여 주거와 도시 활동이 도심지역과 도시전역으로부터 교외와 근교의 도시로 분산될 것이다. 그러나 재집중화의 경향도 언제나 남아있어 경제의 세계화와 정보화, 대면접촉의 필요성의 강화 등의 이유로 국가나 세계의 중심도시는 고밀도 업무지역개발의 필요성도 절

실해지고 있는 점을 간과해서는 안된다. 탈집중화의 사례를 들어보면 첫 번째로 비싼지거나 임대료를 감당치 못하는 제조업 및 창고업의 교외지역이동을 들 수 있고 두 번째로는 연구개발 및 이와 관련된 첨단기술제조업의 교외이전을 들 수 있으며 세 번째는 보험회사나 신용카드회사와 같이 표준화된 정보를 전자적으로 처리하며 숙련된 사무원을 별도로 요구하지 않는 큰 회사의 교외 이전이 있다. 이러한 현상의 종착점을 예측하기는 어렵겠지만 도시개발정책 채택 시 반드시 고려하여야 할 부분이라고 하겠다.

다섯 번째로는 도시개발정책의 계획 및 집행 시 필요 되는 도시 거버넌스의 채택과 확산 전략이다. 지속가능한 개발이 도시개발정책의 기본원칙이 되어야 한다는 것은 자명한 사실이다. 지속가능한 개발은 사회적 불평등을 줄이고 정치, 사회적 통합을 추진하면서도 환경을 보전하고 생태계를 보호하는 사회적 국가적 노력과 합의과정이라고 할 수 있다. 매번, 매순

주 3)

일본의 도시개발에 요구되는 것을 3가지로 나누었다. (—일본 도시개발의 성찰—에서 인용)

1. 공정하게 개방된 개발과정 -계획은 과정이다. 개발계획의 입안이나 주민합의, 도시계획, 환경영향평가 같은 여러 가지 수속절차를 중심으로 건설 이전 작업, 건물 완공 후 용도의 유지관리와 커뮤니티 형성을 포함한 총체적 연속과정이 공정하게 개방되어 주민의 뜻이 반영되어야 한다.
2. 진정한 주민참여 - 주민들이 살고 싶어 하고 비람직하다고 생각하는 도시를 만들고자 하는 목표를 이룰 수 있는 힘이 주민들에게 부여된 상태가 진정한 주민참여에 의한 도시개발이다.
3. 지자체의 도시개발의 권리 - 도시계획의 지방자치를 일컫는다. 도시개발 분야의 집권적 통제를 완화하여 지방특유의 상황과 실정에 맞는 도시계획이 이루어지도록 하여야 한다. 미국에서 도시의 토지 이용에 관한 결정권을 지자체에 부여하여, 정부 개입을 거부하는 Home Rule이라 불리는 이 방법은 도시 권리의 하나이며 국민의 지지를 받는 정책이다. 결국 지역 사정에 밝고 그 곳 주민이 갖고 있는 고유한 요구를 제대로 이용하는 지방정부에 도시개발 결정권을 주지 않는다면 시민을 위한 도시개발은 불가능하다.

간의 의사 결정 과정에서 이러한 원칙이 반영되고 확인되어진다면 지속가능한 개발의 달성을 위해서는 달성방법과 수단에 관한 새로우면서도 다양한 측면에 걸친 폭넓은 이해와 수용이 필요하며 수많은 개안과 공공기관과 지방정부 간 분야의 협력이 포함되며 이것은 도시 거버넌스의 실행을 통하여 이루어 질 수 있다. 도시 거버넌스는 기본적으로 지속가능한 도시개발을 위한 수단으로서의 협력적 노력이며 사람들의 가치관과 행동을 변화시켜 목표달성에 기여할 수 있게 하는 신념체계의 확산 노력이라고 하겠다. 바람직한 도시거버넌스는 도시개발정책의 구성요소들을 조화롭게 발굴하여 정책 속에 통합시키고, 도시 내의 주민과 시민단체, 공공부문과 민간부문이 책임과 이익을 공유하며 추진 동력으로서 작동하여 개발정책을 성공적으로 마무리하는 핵심주체가 되도록 하여야한다. 제도와 법규로서 시민 참여를 담보하고 협력적 거버넌스가 관료와 시민의 가치와 소신으로 자리 잡을 수 있도록 노력할 것이 요구된다.

## 참고문헌

- 국토도시계획학회(2007), 도시 계획론, 보성각.  
 국토연구원(2006), 공간 이론의 사상가들, 한울.  
 국토연구원(2005), 세계의 도시, 한울.  
 권용우(2007), 도시의 이해, 박영사.  
 김인(1990), 현대 인문 지리학, 법문사.  
 김한배(1998), 우리 도시의 얼굴 찾기, 태림문화사.  
 임창호 외(2005), 미래의 도시, 한울.  
 이무용(2005), 공간의 문화 정치학, 논형.  
 하성규 외(2000), 도시개발의 성찰, 보성각.  
 대전광역시(2007), 행복한 대전 우리의 미래입니다.  
 대전광역시(2007), 2007 주요 업무 시행 계획.  
 대전광역시(2006), 2020 대전 도시기본계획.