주 제 1 발 표

국가도시정책 방향 정립의 필요성

한경원 (지역발전위원회 상임전문위원)

1. 도시정책의 현황과 문제점

1.1 도시화 현황과 전망

○ 우리나라 도시화율 변화

- 도시화율 관점에서 우리나라는 이미 도시화의 최종단계에 도달한 것으로 보임
  - 변화 추이: 39.1%('60) → 50.1%('70) → 68.7%('80) → 88.3%('90) → 90.5%('08)
- 60년 이후 급속한 산업화·도시화 과정을 겪으면서 도시지역으로 인구집중 심화
- 선진국과 비교할 때 우리나라는 비교적 짧은 기간 급격한 도시화 진행
  - 주요 선진국: 독일(73.7%), 영국 (79.5%), 캐나다(80.5%), 미국(82.0%), 프랑스(84.6%), 일본(66.6%)

○ 우리나라 도시화의 특징

- 도시화가 진전되면서 수도권 및 대도시 중심의 광역화 패턴을 보임
- 90년 이후 뉴타운, 택지개발사업, 신규주택 공급 등으로 서울주변 교외화 심화
- 90년 이후 주요 대도시 인구는 감소하는 반면 대도시 외곽지역의 인구는 증가하는 역도시화 현상도 목격됨
  - 서울의 인구는 1990년 1,061만명으로 정점을 기록, 1995년 1,023만명, 2000년 989만명, 2005년 982만명
  - 서울·부산·대구에 인접한 경기·경남·경북에 인구증가율이 높은 지역 출현

○ 향후 인구 증가 둔화, 도시인구 비중의 지속적인 증가 등으로 도시와 농촌의 구분이 무의미해지는 '전 국토의 도시지역화' 진행 전망

- 2020년 도시화 수준이 95%에 도달할 전망
- 농촌은 대도시지역에 비해 인구 고령화가 더욱 빨리 진행되고 도시 또는 도시적 생활권으로 급속히 흡수될 것으로 전망

○ 생활양식 변화, 첨단교통기술 발달, 녹색성장 패러다임 정착으로 압축도시, 고효율 도시, 탄소제로 도시 등 다양한 형태의 도시가 등장할 것으로 전망

○ 국민 대다수가 도시지역에 사는 시대를 맞아 도시정책의 중요성이 증가할 전망

1.2 우리나라 도시정책의 시대별 흐름

○ (1950년대) 전후복구를 위한 도시계획이 시작됨, 조선시가지계획령의 영향 잔존

○ (1960년대) 도시정책을 위한 제도적 기반 확립, 1962년 시계획법 제정

○ (1970년대) 철저한 성장 및 개발 위주의 도시정책, 1971년 도시계획법 전면 개정, 산업기지개발촉진법 제정(1973), 주택건설촉진법 제정(1972)

○ (1980년대) 성장과 배분이 공존하는 도시정책, 81년 도시계획법 개정을 통한 도시기본계획 도입, 건축법 개정을 통한 도시설계제도 도입, 82년 수도권정비계획법 제정후 84년부터 수도권정비기본계획 수립, 80년 택지개발촉진법 제정

○ (1990년대) 자율성과 분권에 기반한 지방분산형 도시정책, 91년 도시계획법 개정으로 지자체가 상세계획제도로 개발사업을 종합관리, 95년 수도권정비기본계획부터 개발부담금제 도입, 97년 대도시권 광역교통관리에 관련 특별법 제정으로 본격적 광역도시교통정책 도입, 94년 지방자치법 제정 및 85년 4대 지방선거 실시

○ (2000년대) 다양한 분야의 융합을 위한 도시정책, 02년 국토의계획및이용에관한법률 제정으로 도시지역과 비도시지역의 통합관리, 00년 개발제한구역특별조치법 제정으로 탈규제적 도시정책 도모, 국가균형발전정책 추진, 주민에게도 도시계획입안제안권 부여, 주택건설촉진법을 주택법으로 개정, 00년 도시개발법, 02년 도시및주거환경정비법 제정

1.3 우리나라 도시정책의 문제점

○ 물리적 공간계획에 치중

- 도시계획 중심의 토지이용 규제에 중점

- 스마트 성장, 뉴 어바니즘, 대중교통 중심 개발, 압축도시, 어반 빌리지, 새로운 패러다임의 수용 노력 부족
- 용도, 지역, 지구제도를 재검토하고 도시성장관리정책으로 전환할 필요

○ 지역발전정책의 큰 틀 속에서 접근하지 못함

- 도시화율이 90%를 넘는 상황이므로 도시정책은 곧 지역정책이라 말할 수 있음
- 지역발전에서 대도시의 역할을 경시하고 모든 도시를 획일적·평면적 균형성장 논리로 접근한 문제점
- 도시규모와 여건에 맞는 특성화된 도시정책, 발전에 초점을 맞춘 지역정책 수립 및 추진이 필수적

○ 도시산업에 대한 관심 소홀과 창조산업 고려 미흡

- 도심 내 산단·공업지역의 외곽이전이 산업기능 재창출로 이어지지 못하고 대단위 아파트 단지화
- 도시형 산업에 대한 요구(세계적 추세, 첨단 유행산업, 서비스산업, 육성, 창조산업상업), 업무·주거 등 복합공간 조성에 대한 요구에 적절히 대응치 못함

○ 정책 간의 연계·통합 미흡

- 도시계획 위주 공간정책과 부문별 정책의 괴리
- 공간계획, 교통, 산업, 도시문화, 공공디자인 등 분야별 정책 연계 미흡으로 실효성 저하
- 공간계획과 부분별 계획의 연계·통합(통합적 국가도시정책) 필요

○ 저탄소 녹색성장 패러다임에 기민하게 대응치 못함

- 자동차 위주의 교통체계, 옐로우필드, 에너지 과다사용 및 기후변화 등에 취약
- 철도(대중)교통 위주 도시교통, 저탄소 녹색도시정책으로 전환할 필요

○ 중앙집권식 하향식 접근의 한계

- 개발시대 패러다임, 중앙정부가 주도하는 도시개발 방식
  - 도시민 참여와 정책체감에 대한 인식 부족, 도시 공동체 붕괴 등
  - 주택건설 위주, 소규모 난개발 등 도시공간구조의 왜곡 초래
- 도시정책에 있어서 주민참여를 강조하고 주거공동체를 복원할 필요

2. 주요외국의 국가도시정책 사례

2.1 유럽

1) 유럽 국가들의 도시 현황과 과제

○ 90년대 중반 이후 도시가 국가경제의 성장엔진이라고 밝힌 EU국가들이

점점 증가, 암스테르담, 브뤼셀, 코펜하겐, 더블린, 리스본, 파리, 런던, 헬싱키, 스톡홀름과 같은 수도와 지식경제에 잘 준비된 핵심도시들이 중심적인 역할 수행

○ 산업구조가 전환 중인 도시들의 경제적인 성과는 국가 평균 이하이며 이들 도시들은 지식경제에 잘 대응하지 못하여 실업률이 매우 높은 공통점이 있음

○ 사회적 배제(social exclusion)는 전통적으로 도시와 연계되어 있는데, 90년대 후반의 경제성장에도 불구하고 도시 내 뿐만 아니라 도시 간 사회적 격차는 벌어짐

○ 발전하는 교외지역 또는 고급화된 도심 근린의 번영은 쇠퇴한 도심지역과 50~60년에 건설된 교외주택단지의 빈곤과 큰 대조를 보이고 있음

○ 이민문제가 중요한 도시문제로 대두되었는데 네덜란드, 프랑스, 벨기에, 이탈리아, 스페인, 스웨덴, 덴마크에서 도시 빈곤지역은 이민자와 소수민족들의 거주지가 됨

○ 이민자 대다수는 비숙련 노동자이며 일반적으로 교육수준도 낮기 때문에 유럽연합의 노동시장에 적응할 기회가 적으며 이민자들을 사회적으로 통합하는 문제가 유럽의 가장 중요한 관심사항으로 부각

○ 9/11사태 이후 도시의 안전 문제가 우선순위로 등장했는데 도시문제는 테러리스트 활동에 대한 도시의 취약성뿐만 아니라 시민들의 증폭된 불안감과 관련 있음

○ 60~70년대에 교외화가 급진전됨에 따라 인구, 일자리, 기업이 중심도시를 떠나 교외지역으로 이동하였고 사회적 양극화와 공간적 분리를 강화함.

○ 여러 국가에서 주택공급 특히 저렴한 주택(affordable housing)의 공급을 유지하거나 증가시키는 일이 주요 문제로 부상

○ 행정구역 경계의 고정관념에 탈피, 도시 및 지역의 거버넌스를 개선하는 일 또한 주요 이슈로 부상, 점점 더 많은 나라에서 지방 및 지역의 정부구조를 개혁하는 일에 대해 논의 중, 광역권 내에서 자발적으로 협력하고자 하는 경향 강화

○ 도시 거버넌스의 복잡성이 문제가 되는 사례로는 영국이 있고, 지방권한이 미약하여 문제가 되는 사례로는 포르투갈이 있음

2) 국가 수준의 도시정책 대응방식

○ 명백한 국가도시정책이 있는 사례로는 영국, 프랑스, 네덜란드, 벨기에가 있고 국가 수준에서 분명한 도시정책이 없다고 분류되는 사례로는 아일랜드, 스페인, 그리스, 오스트리아, 룩셈부르크가 있음

○ 명백한 국가도시정책이 있는 경우 도시문제가 국가적 정치의제의 우선순위가 됨

<표> EU국가의 국가도시정책 유무

국가도시정책의 유무	국가
명백한 국가도시정책이 있음	영국, 프랑스, 네덜란드, 벨기에
도시에 대한 정책적 관심이 증가 중	독일, 핀란드, 스웨덴, 덴마크, 이탈리아, 포르투갈
명백한 국가도시정책이 없음	아일랜드, 스페인, 그리스, 오스트리아, 룩셈부르크

○ 영국에서는 1997년 정부변화 이후 국가도시정책에 중요한 변화가 발생하였고, 경쟁력, 사회적 결속, 거주성, 지속가능성을 강조하는 특징

- 노동당 정부는 도시를 경제적인 기회로 인식하였고, 도시의 현황과 전망을 추정한 여러 가지 보고서가 이런 비전을 지지
- 2002년 이후 도시정책을 담당하는 부수상실(Office of the Deputy Prime Minister)은 경제적 번영과 사회 정의가 양립하는 번영하고 계층 포괄적이며 지속 가능한 공동체를 장려하는 폭넓은 정책목적을 설정
- 구체적인 목표는 정부부처 간에 정책을 좀 더 효율적으로 조정하고, 국가정책의 틀 속에서 효과적인 지방의사결정을 제공하고, 모든 도시지역에 삶의 질을 향상시키기 위한 효과적인 프로그램을 제공하는 것임
- 특히, 런던 시와 여덟 개 핵심도시가 영국의 경제적 번영에 기여할 수 있거나 기여해야 한다는 인식이 점점 더 증가하고 있음
- 경제적인 경쟁력이 영국 도시정책의 중요한 차원이지만 사회적 결속을 획득하고 거주성과 지속가능성을 촉진하는 일 역시 중요한 목적임

○ 프랑스도 중앙정부의 성격에 따라 도시에 대한 국가정책이 영향을 받았는데, 도시 거버넌스와 도시정책이 정치의제 중 높은 우선순위임

- 95년 집권한 우파내각은 도시문제보다는 농촌지역의 침체문제에 우선순위를 설정했으

나 97년 신연정은 도시거버넌스와 도시정책수립을 높은 정치의제로 설정

- 경제적 스태그네이션(stagnation)과 사회적 결속의 결핍이라는 가장 심각한 도시문제와 싸우기 위한 정책을 잘 개발해 이행하려면 그 무엇보다 제도 및 절차의 혁신이 필요하다는 인식 존재
- 2002년에 집권한 정부는 두 번째 분권화 조치에 착수하였는데 대부분 레지옹(region)과 데파르트망(département)을 포함

○ 네덜란드 정부는 1994년 명백한 도시정책인 Grotestedenbeleid(GSB, 대도시정책)에 착수했는데 통합적이며 전략적인 접근방식 강조

- 네덜란드 정부는 도시를 국가의 경제·문화·사회 발전의 동력이라고 인식하고 있으나 여전히 많은 도시가 상호 관련된 전형적인 사회문제들을 겪고 있음
- 사회적·물리적·경제적 정책을 결합한 통합되고 전략적인 접근방식만이 주요 도시들의 문제를 해결하는 데 효과적일 수 있다는 비전을 제시
- 주요목표는 일자리와 노동(94~98)에서 시작하여 정주환경의 질(98~04)을 거쳐 안전, 소수민족의 통합과 이민(04~08)으로 점차 변화함

○ 벨기에는 연방정부 수준에서 명백한 도시정책을 발전시킨 사례이며 1990년대 후반 이후 연방정부 및 지역정부 수준에서 도시정책 법안이 다수 통과

- 연방대도시정책부 장관이 임명되었고 프랑스의 Politique de la Ville와 네덜란드의 Grotestedenbeleid에 자극받아 통합정책을 위한 정책 틀을 설립
- 국가도시정책 틀은 사회적 결속, 안전 개선, 물리적 재활(을 장려함으로써 도시의 삶의 질을 향상시키기 위한 프로그램과 프로젝트 지원하는 특징
- 세제 인센티브를 도입하는 특별법이 통과되었고, 이 제도는 연방정부, 광역정부, 선택된 도시들 간의 파트너십 계약에 기초함
- 연방대도시정책은 플랑드르 도시정책과 브뤼셀 도시정책의 조화인데 플랑드르 지역의 접근방식은 사회문제 중심에서 경제기회의 향상 중심으로 바뀌었고 브뤼셀의 근린계약은 경제적 기회에 더 많은 주의를 기울임

3) 유럽의 국가도시정책 주요특징

○ 도시 및 지방의 권한과 책임 강화

- 영국에서는 중앙정부, 지방정부, 기관들 간의 권력 간 균형이 변하고 있는데 대부분의 노력은 새로운 제도와 함께 지역의 권한과 책임을 증대하는데 투입도고 있으며 경제개발에 책임을 지는 9개의 지역개발청(Regional Development Agency)은 국가예산을 사용하는 방식에서 자유가 신장되었음

- 영국의 경우 지방정부와 중앙정부, 특히 대도시와 중앙정부 간의 대화가 향상되었고 도시에 할당되는 국가재원 수준이 증가함
- 영국뿐만 아니라 명백한 국가도시정책이 있는 프랑스, 네덜란드, 벨기에의 경우에도 지역 및 지방의 권한이 증대되고 있음

○ 파트너십에 대한 관심과 시민참여 강조

- 파트너십에 대한 관심이 증가하고 시민참여가 강조되고 있는데 대다수의 국가도시정책은 파트너십의 촉진을 포함
- 중앙정부는 파트너십을 국가도시정책의 효과적 이행 위한 선결조건으로까지 간주
- 파트너십은 명백한 국가도시정책의 틀 속에서 한 요소로 자리 잡음
- 파트너십 대상은 다른 지자체, 상급정부, 공공기관, 기업체 등으로 다양할 수 있으며 어떤 경우에는 지방의 파트너십은 의무적이며 중앙정부의 요구조건을 따를 필요가 있음
- 그러나 많은 경우 파트너십은 강제적이지 않으며 각 도시들이 파트너십을 발전시키도록 유도하는 인센티브가 존재
- 인센티브는 대부분 금융재정 수단이며 파트너십의 대가로 추가적 재정지원을 받음
- 어떤 경우, 파트너십은 직접적인 금전지원보다는 지방의 프로그램과 프로젝트에 대한 긍정적인 평가 요인으로 작용

○ 중앙정부와 지방정부 차원에서 종합적인 접근방식 강조

- 국가 수준에서는 다양한 부처의 부문별 정책과 목표들을 조율하며 지방수준에서는 분절된 정책 집행을 극복하기 위한 노력을 행사
- 국가수준에서 목표, 프로그램, 프로젝트, 전략, 평가절차, 재원조달의 일관성을 확보하기 위한 노력을 행사하며 정부문건에는 조정이 핵심문제로 언급
- 분절적인 부문별 정책 대신 경제, 사회, 교육, 환경, 주택, 접근성, 안전 문제들 간의 연계가 주요한 원칙으로 대두
- 네덜란드의 경우 정책뿐만 아니라 부처의 수를 줄이고 42개 특별보조금을 3개의 주된 보조금 구조로 재편함으로써 통합적 접근에 착수
- 영국에서 도시정책을 담당하는 부수상실(Office of the Deputy Prime Minister)은 모든 정부부처 간의 정책통합을 개선하기 위해 노력
- 스웨덴의 대도시권 정책은 지역에 기초한 통합정책의 특징이 있고, 핀란드 내무부가 관할하는 지역 센터 프로그램(Regional Center Programme)은 다양한 부처와 하급정부의 협력을 촉진
- 국가 수준에서 통합 강화는 지방 수준의 통합 강화의 중요한 전제조건이 됨

○ 동일 광역권 내 지나친 경쟁 방지와 협력 지향

- 도시정책의 기본은 도시의 경쟁능력을 제고하는 것이지만 국제적인 도시경쟁 상황에 대응하여 한 국가의 지역 내에서 발생하는 지나친 자치단체 간 경쟁을 예방하기 위한

정책을 추진

- 동일한 대도시권 내에서 발생하는 자치단체 간 경쟁은 특정한 행정구조 또는 재정구조에 기인하는데 가끔 비생산적이며 사회적 목적에 부응하지 못한다는 인식
- 지방을 기초로 하는 사업과세와 개인과세는 지역 내 경쟁을 촉발하는 요인이 되며 네가티브 섬 게임에 이를 수 있음
- 프랑스에서 사업과세는 가장 중요한 지방세인데 동일지역권에 속한 자치단체들이 기업을 유치하고자 지나치게 경쟁하는 상황을 제거하고자 1999년 Chevènement Act를 통해 광역 사업세 도입

2.2 미국

1) 클린턴 행정부의 국가도시정책

○ 클린턴 행정부 국가도시정책의 특징

- 클린턴 대통령의 지역사회 역량강화 의제(community empowerment agenda)는 미국에서 등장한 이전의 도시정책과 몇 가지 점에서 구별됨
  - 우선, 클린턴 행정부는 구도심지역과 교외지역이 직면한 가장 긴급한 문제는 주기적인 침체 또는 비즈니스 사이클의 하락의 결과가 아니기 때문에 경기부양 보조금만으로는 해결할 수 없는 문제라는 점을 확실히 인식하고 출발
  - 세계적인 경제 변화는 근본적이고 장기적인 현상이기 때문에 효과적인 도시정책은 이런 흐름에 대응하여 인적자본과 물적 자본에 대한 전략적 투자를 통해 도시와 대도시권의 장기적 경쟁력을 다시 확보해야 한다는 절박한 인식이 존재
- 클린턴 행정부의 도시정책은 가난한 사람들의 역량강화와 불우한 장소의 재활을 동시에 추진한 특징이 있었음
  - 근로장려제세(Earned Income Tax Credit)의 확대 또는 최소임금의 인상과 같은 '사람 지향적인 정책'은 거주 지역에 관계없이 저소득 근로자의 소득을 증가시킴
  - 이와 동시에 '장소에 기반을 둔 정책' 역시 수혜자들 대부분이 불우한 지역에 공간적으로 집중해 있기 때문에 저소득 근로자들의 소득을 증가시킴
  - 두 가지 접근방법은 상호보완적이라는 인식 하에 이들 정책을 동시에 추진
  - 대도시권 중심지역 재활의 중요성을 강조하면서 클린턴 행정부의 도시정책은 교외지역, 대도시권지역까지 지리적 외연을 확장
- 한편, 클린턴 행정부의 국가도시정책은 개인의 책임, 지역사회 조직의 역할을 강조하면서 지방이 주도하는 상향식 전략을 육성하기 위해 고안됨
  - 정부는 경제개발과 사업의 걸림돌을 제거하고 핵심적 공공투자를 증가함으로써 지원
  - 의사결정권한을 지역주민들의 수준까지 이양하여 지역주민 스스로 연방정부 투자의 결과에 대해 책임을 지는 지도자들을 가지도록 유도

○ 클린턴 행정부 국가도시정책의 4대원칙

• 가정과 일자리를 연계: 조세, 복지, 교육, 직업교육, 교통, 주택정책을 결합시켜 가정이 자립하고 독립할 수 있도록 지원
  – 자기 스스로와 가족을 위해 올바른 일을 하는 가난한 사람들을 무심코 징벌하는 기존의 복지, 주택, 기타 정책들을 개혁함으로서 일, 개인의 노력, 가족의 책임에 대해 보상 ⇨ 역량강화(empowerment) 연계
  – 교육, 훈련, 노동력 개발, 평생학습에 투자함으로써 미국인이 일할 준비가 되고 점점 복잡해지는 세계시장에서 경쟁할 수 있도록 함
  ⇨ 인적자본(human capital) 연계
  – 대도시권의 원도심에 거주하는 가족들의 주거 및 고용 기회를 제고
  ⇨ 접근(access) 연계
• 지역사회 역량강화 의제는 도시에 대한 민간투자를 촉진
  – 사업 창출과 일자리 성장을 촉진할 필요가 절실한 중심도시의 근린에서 민간자본을 활용할 수 있도록 보장 ⇨ 금융자본(financial capital) 연계
  – 부를 창출하고 주거지역을 돕는 주택소유에 대한 저축과 투자에 대해 보상 ⇨ 주택소유(home-ownership) 연계
  – 도시근린의 경제적 활력을 앗아가고 도시 젊은이들의 기회를 파괴하는 폭력범죄와 마약거래에 대항해 싸움 ⇨ 반범죄(anticrime) 연계
• 클린턴 대통령의 국가도시정책은 지방 주도적임: 지역사회 역량강화 의제는 지방 수준에서 고안되고, 공공기업, 민간기관, 점점 증가하는 지역사회 기반의 협회와 조직 네트워크에 의해 집행되는 해법을 촉진
  – 지방적 문제에 대한 상향식 해법을 개발하여 집행할 수 있도록 불우한 근린지역의 주민들의 역량을 강화 ⇨ 지역사회(community) 연계
  – 지방정부와 파트너십을 형성하여 지방적 문제에 대한 종합적 해법을 장려하고, 과정보다는 결과를 보상 ⇨ 책임성(accountability) 연계
• 지역사회 역량강화 의제는 근면, 가족, 자립과 같은 전통적 가치를 지지: 클린턴 대통령은 가족해체, 범죄, 마약남용, 십대의 임신과 같은 도심부 근린의 수많은 문제들은 정부만의 힘으로는 해결할 수 없고, 상호책임 및 행동 규범을 높게 설정하여 유지하는 개인과 지역사회를 필요로 함을 인식
  – 의존과 자포자기에 빠져 있는 사람들에게 전통적 가치인 자기 동기, 개인의 책임, 자립에 대해 환기시킴 ⇨ 책임(responsibility) 연계
  – 인종, 소득, 인공적 행정구역 경계를 뛰어넘는 상호이익이 되는 연대를 장려 ⇨ 대도시권(metropolitan) 연계

2) 대도시권 정책 중심의 국가도시정책

○ 미국 국가도시정책에 대한 최근의 가장 체계적인 연구는 브루킹스 연구소가 수행한 “미국의 번영을 위한 청사진(Blueprint for American Prosperity) – 대도시권국가의 잠재력 실현”임

- 이 보고서는 부시 행정부 말기, 차기 행정부와 의회에게 대도시권에 초점을 맞춘 도시정책 방향을 제안하는 데 목적이 있었으며 오바마 행정부의 국가도시정책에 중요한 영향을 주고 있음
- 세계적인 경제 위기 속에서 경제적 건전성을 강화하는 단기적인 처방과 함께 미국의 번영을 위한 근본적인 처방에 초점을 맞춰야 한다고 강조
- 즉, 미국의 정치지도자들이 나라의 번영을 달성하는 데 필요한 자산, 그리고 그 자산 대부분이 집중되어 있는 363개 대도시권에 초점을 맞추어야 한다고 강조
- 치열한 세계경쟁에 직면한 상황에서 미국 대도시권들이 경제적인 면과 인구적인 면에서 제일 중요함을 전제하면서 어려운 도전에 맞서 해결할 수 있는 통합된 정책의제를 제시
- 이 보고서의 핵심 메시지는 “국가의 번영은 대도시권의 번영에 달려 있다”임

○ 미국은 기본적으로 대도시권국가라는 기본 인식

- 인구가 각각 1900만, 1200만 명인 뉴욕 시와 로스앤젤레스 같은 거대 광역도시권으로부터 50만 이하인 도시에 이르기까지 미국에는 100대 대도시권이 존재하며 모든 주마다 최소 한 개 이상의 대도시권 존재
- 100대 대도시권이 미국 일자리의 2/3, GDP의 3/4을 차지하므로 대도시권은 미국의 경제권
- 미국 인구의 65%가 100대 대도시권에 거주, 이민자들의 85%, 소수민족의 77%가 대도시권에 거주하는 미국의 사회권

○ 대도시권은 국가 번영의 4가지 추진동력인 혁신(innovation), 인적자본(human capital), 기반시설(infrastructure), 질 좋은 장소(quality place)의 중심지

○ 대도시권정책 추진의 주요 논리

- 대도시권의 지도자들이 아무리 초점을 맞추고 혁신하려 한다고 할지라도 독자적으로 추진할 수 있는 자원이나 권한은 없으며 혼자 추진해서도 안 됨
- 혁신을 주도하는 인재와 자본의 지구적 이동, 경계를 초월하는 성격의 기반시설 네트워크, 도시, 주, 국경을 초월하는 이산화탄소 배출 등을 포함하는 문제를 해결해야 함
- 급변하는 세계는 대도시권 지도자들이 핵심 문제를 다루고, 지역의 모든 잠재력을 실현하고, 그렇게 함으로써 가장 절박한 국가적 문제를 해결할 수 있게끔 연방정부가

전략적이고 유연하며 책임지는 대도시권 동반자로서 봉사하도록 요구

- 그 동안 연방정부 정책수립자들은 대도시권이 국가적 문제를 해결하는 데 핵심이라는 사실을 매우 자주 무시하였고, 정책당국은 관심을 기울여야 하는 부분에 관심을 기울이지 않고 국가적 이슈에 대해서는 리더십을 발휘하지 못했다는 반성

○ 바람직한 대도시권정책의 방향 제시

- 대도시권정책은 번영의 원동력이 되는 4가지 자산인(압도적으로 대도시권에 속한) 혁신(innovation), 인적자본(human capital), 기반시설(infrastructure), 질 높은 장소(quality place)에 초점을 맞춰야 함
- 연방정부는 선도해야 할 대도시권과 함께 일하며 권한을 이양해야 할 대도시권에 권한을 이양하며 전면적으로 성과를 극대화 할 필요가 있음
- 선도(lead): 연방정부는 선도해야 할 대도시권을 선도해야 하는데 이는 어려운 해결과제는 지방의 경계를 초월하고 국가적인 비전, 방향, 목적을 요구하기 때문임
- 권한이양: 연방정부는 지역별 특성을 반영할 만큼 유연하고, 통합적인 해법을 사용할 만큼 유능하고, 도시와 교외지역이 공동 문제를 해결하기 위해 협력하도록 보장할 만큼 설득력을 발휘함으로써 힘을 실어줄 대도시권에 힘을 실어줘야만 함
- 성과 극대화: 납세자의 세금을 가장 현명하고 효율적으로 사용하도록 보장하기 위해 민관 파트너십과 시장메커니즘에 더 의존하고, 증거 중심, 성과 지향, 실적 측정의 의사결정에 더 초점을 맞춤으로써 성과 극대화 유도

3) 오바마 행정부의 국가도시정책

○ 오바마 대통령은 2009년 2월 19일 백악관 도시국(White House Office of Urban Affairs)을 설치하는 행정명령에 서명함으로써 국가도시정책 의지 현실화

- 백악관 도시국은 대도시권 미국을 위한 전략을 개발하고 도시지역을 대상으로 하는 연방정부 예산이 가장 효과가 좋은 프로그램에 효과적으로 쓰이게 하는 조정 업무 수행
- 백악관 도시국을 이끌 수장으로 Adolfo Carrion을 국장에 임명하였고, Derek Douglas를 도시문제 특별보좌관으로 임명하였는데 백악관 도시국장은 대통령에서 직접 보고하고 연방정부의 도시 관련 모든 프로그램을 조정할 역할을 부여받음

○ 백악관 도시국은 오바마 행정부의 국가도시정책을 주도할 것으로 전망되며 조직이 출범한지 얼마 되지 않아 현재까지 오바마 행정부의 구체적인 국가도시정책 리포트가 선보이지는 않음

○ 그 동안 발표된 내용을 중심으로 오바마 행정부의 국가도시정책의 큰

줄기를 파악하면 다음과 같음

- 도시와 대도시권지역이 핵심동력 : 21세기 경제에서 경제적 생산성과 기회를 극대화하기 위해서는 연방정부는 “강한 도시들이 강한 지역을 구성하고, 강한 지역은 강한 미국을 위해 필수적이라는 새로운 대도시권 현실”을 반영해야 한다는 것임
- 전통적인 경계 파괴 : 오바마 행정부는 연방정부가 각 부문별로 따로 따로 접근하는 기존 도시정책 관행에서 벗어나 도시 커뮤니티에 영향을 주는 이슈들의 상호의존성을 인식하면서 통합적으로 접근해야 한다고 믿음. 주택, 교통, 에너지, 노동, 교육, 사법정의 정책들을 따로 따로 생각하기보다는 하나의 시스템으로 고려
- 광역적 접근 : 시, 교외, 준교외지역 간의 상호작용을 고려하는 정책을 수립하면서 전통적인 행정구역 경계를 뛰어넘는 광역적 접근방법을 취할 것으로 전망. 미국 도시 및 대도시권 지역에서 경제적 경쟁력, 지속가능성, 형평성을 높이기 위해 통합적 접근방법을 취할 것으로 전망
- 조정된 전략적인 투자 ; 미국이 번창하기 위해서는 연방정부가 통합적인 성장을 발생시키는 “지역, 도시, 근린에서 조정된 전략적인 투자”를 실시하고 촉진해야 한다고 믿음

○ 오바마 행정부의 「미국회복및재투자법(American Recovery and Reinvestment Act」은 도시지역을 위한 폭넓은 지원책을 포함하며 이 법의 대요는 다음과 같음

- 저렴한 주택 접근성을 제고하기 위해 지역사회개발포괄보조금(Community Development Block Grant)을 10억 달러, 공공주택자본기금(Public Housing Capital Funds)을 40억 달러로 증액
- 임대주택 공급을 위해 프로젝트 기반 임대료보조 주택의 소유자에 지원하는 금액을 20억 달러, 유질된 주택을 매입하여 재활시키는 데 사용되는 근린안정화기금(Neighborhood Stabilization Funds)을 20억 달러, 무주택자의 예방에 사용되는 무주택자방지기금(Homelessness Prevention Funds)을 15억 달러 조성
- 저소득층 학생의 교육기회를 제고하기 위해 불리한 조건에 놓인 학교시스템에서 K-12교육에 투입될 기금을 130억 달러 제공
- 노동력을 향상시키기 위해 근로자의 능력을 제고하고 여름철에 청년들을 고용하는 데에 노동재투자훈련기금을 39.5억 달러로 증액
- 에너지 효율성을 향상시키기 위해 단열지원프로그램 예산을 50억 달러로 증액하고, 저소득소비자들이 에너지 요금을 절감하는 동시에 성장하는 에너지 산업 부문을 위해 더 많은 근로자를 훈련시키는 데 지원
- 교통기반시설을 강화하기 위해 광역적 또는 국가적으로 중요한 사업에 기금을 조달하기 위해 교통부의 자율재원을 15억 달러 증액하고, 고속철도를 추진하며 지역들을 연

결하기 위해 80억 달러 지원
- 통신 서비스가 취약한 지역에 광대역 접근을 제공하기 위해 47억 달러를 제공

3. 우리나라 국가도시정책 방향 정립의 필요성

3.1 여건 및 정책환경의 변화 전망

○ 글로벌 지역 간의 경쟁 심화
- 국경 없는 무한경쟁 시대에 지역경쟁력의 확보가 중요한 국가과제로 부상
- 강한 지역, 강한 도시를 갖춘 나라가 강국으로 부상
- 도시쇠퇴를 막고 도시를 재활시키는 정교한 정책의 요구
- 창조도시, 창조산업, 창조계층 등 도시경쟁력 확보를 위한 새로운 방식 요구

○ 저출산 고령사회의 도래와 도시개발 수요의 정체 내지 감소
- OECD 국가들을 중심으로 노령인구 비율이 증가하며 우리나라도 2050년이 되면 노령인구비율이 37.3%로서 OECD국가 중 1위가 될 전망
- 인구성장을 전제로 하는 기존 정책의 일대 전환 요구
- 인구감소에 따른 도시개발 수요 정체, 복지지출 증대에 따른 재정여건 악화

○ 저탄소 녹색사회로의 요구 증대
- 기후변화 환경 속에서 저탄소 녹색성장은 전 지구적 과제로 정착
- 녹색도시, 패시브 오피스와 패시브 주택, 탈석유 도시 등의 출현
- 철도 등 궤도교통수단 등 자전거 녹색교통 수단에 대한 투자 요구
- 복합용도개발(MXD), 대중교통중심의 도시개발(TOD), 역세권 개발 요구

○ 대도시권 중심의 도시정책 강화 요구
- 개별 도시 단위의 접근방식의 한계에 대한 인식 확대와 광역권 내 지자체 간의 협력과 조정에 대한 요구 증대
- 메가시티리전(MCR)의 경쟁력 증대 방안이 국가과제로 부상
- 도시위계에 따른 차별화된 육성 전략과 대도시와 중소도시 간 연계방안 중요

○ 다양한 수요에 대응하는 도시개발 요구 증대
- 후기산업사회의 한 가지 특징은 다양한 수요에 부응한 다품종 소량 생산
- 표준화된 주택의 공급으로는 다양한 주택소유를 만족시키는 데 한계
- 도시쇠퇴에 따른 도시재생, 1인 가구, 노인가구, 사회적 약자 등 배려한 정책 요구
- 도시농업 등 도시와 농어촌 산업의 융복합 요구 증대

○ 새로운 시민사회 출현과 협력적 거버넌스 요구 증대
- 정부와 시장, 시민사회 간의 조정과 협력의 필요성 증대

- 도시정책의 입안 과정과 집행과정에서 이해당사자들과 시민들의 참여 요구 증대
- 협력적 거버넌스 실현을 위한 제도 개선의 필요성

2. 도사정책 분야의 과제

○ 세계화, 지방화, 정보화, 고령화 시대의 급변하는 정책 환경은 창의적 발상과 새로운 대응 방식 요구

○ 국가·지역경쟁력을 제고하기 위해서는 물적 하부구조와 사회경제적 상부구조를 유기적으로 연계·발전시키는 국가도시정책 긴요

○ 세계가 도시경쟁력을 확보하고자 각축을 벌이는'도시의 시대'를 맞아 우리도 국가 차원의 도시육성전략을 시급히 마련할 필요

- 우리나라의 도시화율 90% 이상, 도시경쟁력이 곧 국가경쟁력 좌우!

○ 전 세계가 기후변화에 대응하여 긴박하게 움직이는 환경 속에서 저탄소 녹색성장의 도시정책 기조를 더욱 강화할 필요

- 도시는 에너지의 최대 소비 공간이자 재생자원의 최대 산출 공간으로서 적절한 도시정책은 기후변화 대응 정책의 핵심

3. 우리나라 국가도시정책 정립의 필요성

○ 지난 도시정책은 중앙집권적, 하드웨어적, 공간중심적, 분절적인 접근방식으로서 이미 한계를 노정

○ 새로운 패러다임에 따른 도시정책은 지방분권적, 소프트웨어, 삶의 질, 통합적 접근방식에 초점을 맞출 필요

- 지방분권적 주민자치적 도시개발 관리 전략 중요
- 어메니티, 문화예술, 디자인 등 소프트웨어 중심의 컨텐츠를 강조
- 각 부처, 지자체, 공공·민간 영역이 협력하여 정책목표를 달성

○ 교통, 주택 분야의 물리적 계획뿐만 아니라 경제, 사회문화, 환경 등의 계획을 통합하여 국가경쟁력과 삶의 질을 제고할 필요

◇ 도시(지역)간 통합, 정책부문간 통합, 사회계층간 통합

◇ 글로벌 맥락에서 도시경쟁력 제고와 주민 삶의 질 향상을 조화

◇ 규제적/분절적 방식에서 전략적/종합적 방식으로 전환

4. 국가도시정책의 실천방안 (제안)

1) 융합적 접근에 의한 도시정책의 연계와 효율성 강화

○ 정부부처의 부문별 정책통합에 의한 도시정책 추진

○ 도시의 하드웨어, 소프트웨어 및 사회계층 간 연계성 강화

2) 글로벌 경쟁시대 대도시권 중심의 도시 경쟁력 확보

○ 광역경제권 육성과 중심도시의 위상 강화

○ 선도산업 정착을 위한 경제기반 조성

3) 친환경·최첨단 녹색성장을 구현하는 도시정책 추진

○ 저탄소 녹색성장 기반의 복합적 도시재생 추진

○ 유에코시티 로드맵과 시스템 구축

4) 지방분권과 거버넌스에 기반한 도시정책 추진

○ 지방과 도시정부의 자율성과 권한 확대

○ 로컬 거버넌스 체계에 의한 도시정책 추진

<참 고 문 헌>

건설교통부(2002), 「21세기 도시정책 방향」 최종보고서.

국토연구원(2008), 국토연구원 30년사.

국토포털, 연도별 정책 및 제도.

지역발전위원회(2009), 「도시정책포럼 발표자료」 참고자료.

도시정책학회(2009), 「국가도시정책 정립을 위한 연구」 연구용역 최종보고서.

한경원(2009), "미국 국가도시정책의 최근 동향", 지역위 정책연구팀 조사자료.

Leo van den Berg et al.(2007), 「National Policy Responses to Urban Challenges in Europe」, Ashgate.