

권 제 26호 2008 여름호



대전발전연구원

대전발전포럼

2008
여름

Daejeon Development Forum

기획 민선 4기 대전광역시 전반기 점검과 향후과제

- 민선 4기 전반기 대전광역시정 진단과 향후과제
- 민선 4기 대전광역시 전반기 점검과 시정발전 방향
- 대전광역시 창조도시 만들기
- 국책사업유치전략과 매뉴얼구축에 관한 연구

정책 & 이슈

2008 촛불의 의미와 전망

想像

시민과 함께하는 창의적 연구기관

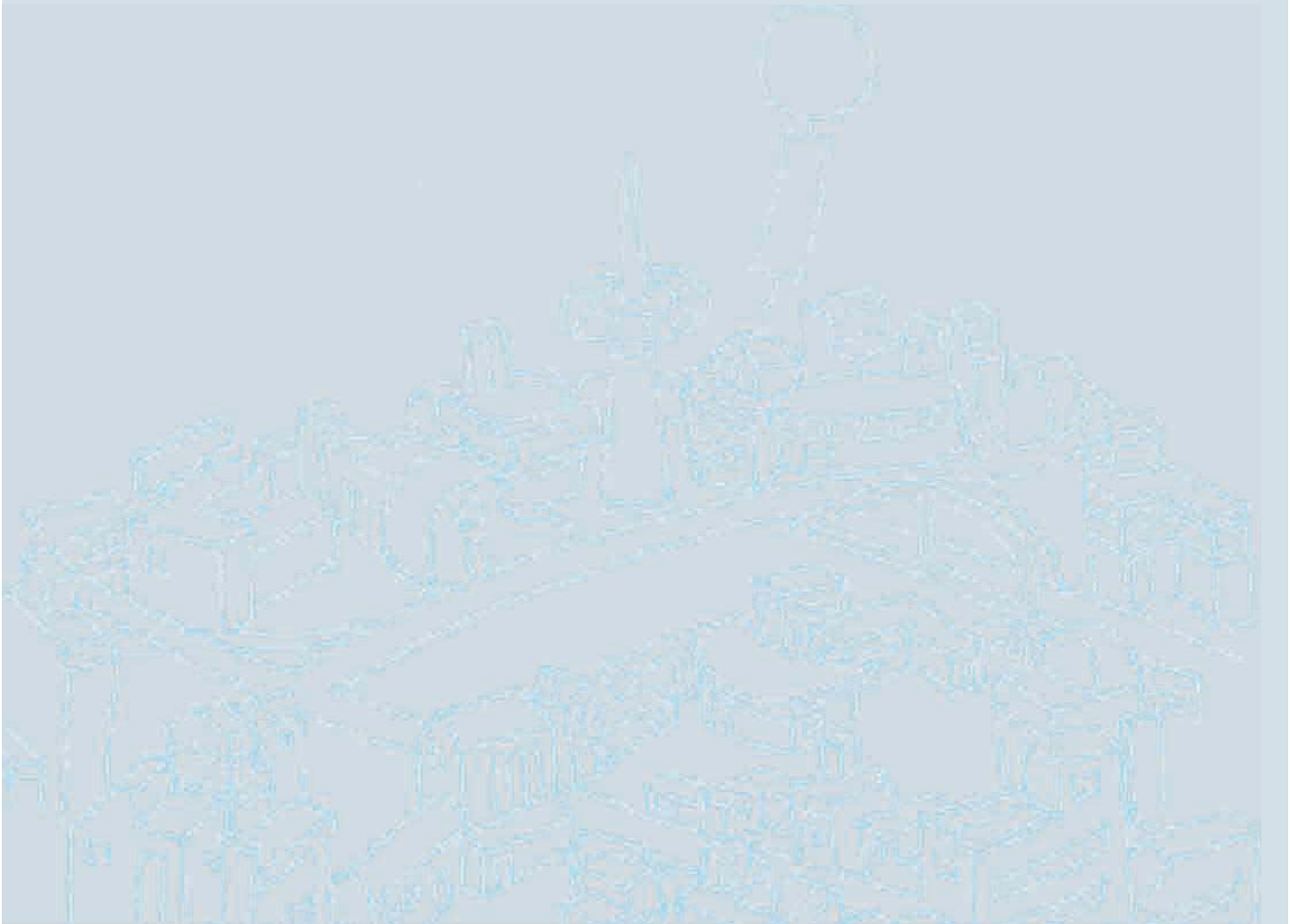
- 수요자 중심의 정책 개발 역량 강화
- 글로벌 연구 역량 강화
- 지역 연구 네트워크의 허브



대전발전포럼

대전발전연구원

2008 04
11면



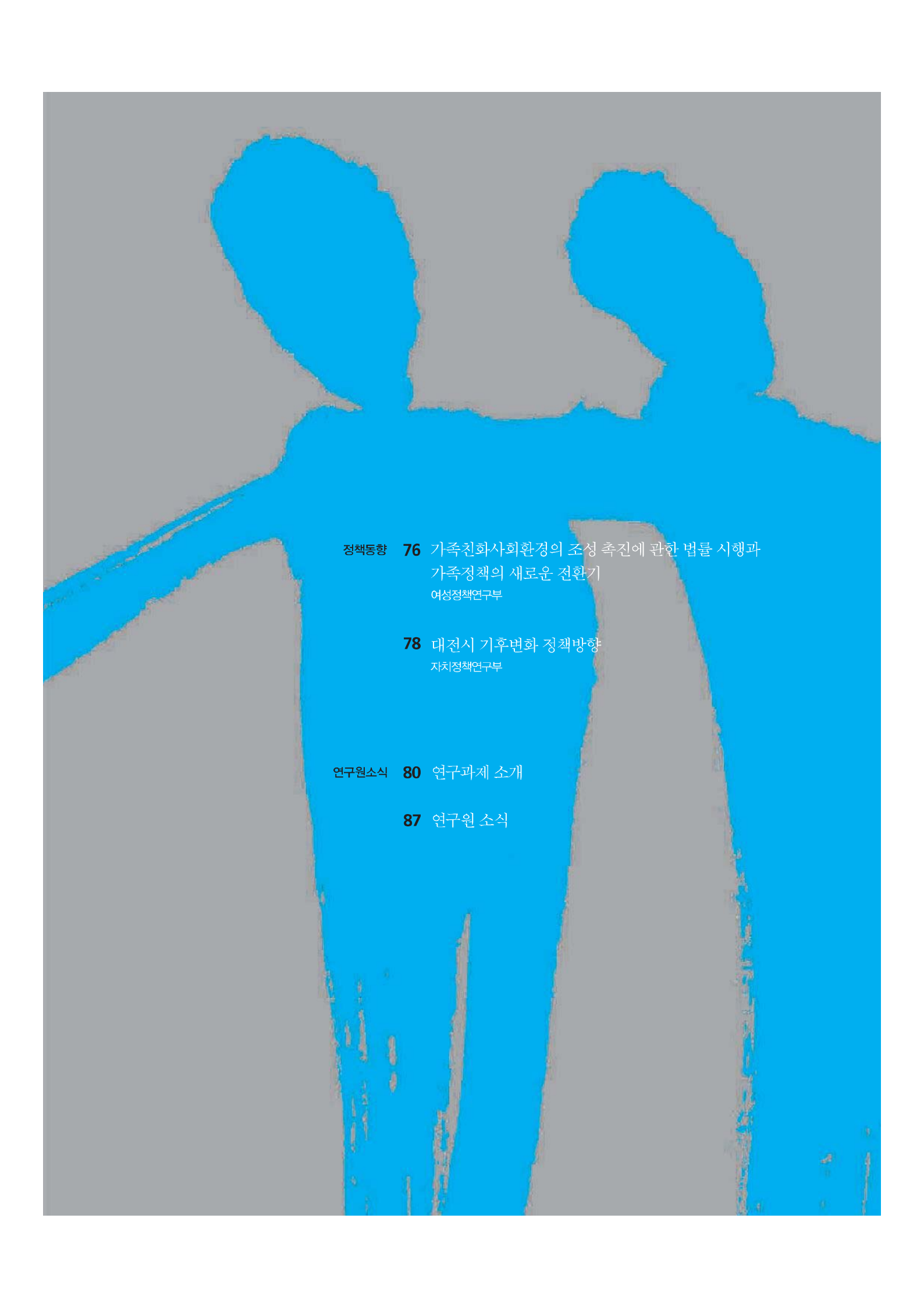
기획특집 07 민선 4기 전반기 대전광역시정 진단과 향후과제
곽현근 _대전대학교 행정학부

18 민선 4기 대전광역시 전반기 점검과 시정발전 방향
정연정 _배재대학교 공공행정학과

30 대전광역시 창조도시 만들기
윤기석 _대전발전연구원 기획조정실장

40 국책사업유치전략과 매뉴얼구축에 관한 연구
최진혁, 신희권 _충남대학교 행정학과

정책 & 이슈 63 2008 촛불의 의미와 전망
김충남 _대전환경운동연합 사무처장



정책동향 76 가족친화사회환경의 조성 촉진에 관한 법률 시행과
가족정책의 새로운 전환기
여성정책연구부

78 대전시 기후변화 정책방향
자치정책연구부

연구원소식 80 연구과제 소개

87 연구원 소식



민선 4기 전반기

07 대전광역시정 진단과 향후과제

곽현근 _대전대학교 행정학부

민선 4기 대전광역시

18 전반기 점검과 시정발전 방향

정연정 _배재대학교 공공행정학과

대전광역시

30 창조도시 만들기

윤기석 _대전발전연구원 기획조정실장

국책사업유치전략과

40 매뉴얼구축에 관한 연구

최진혁, 신희권 _충남대학교 행정학과

2006년 7월1일 출범한 민선 4기 대전시정도

대전시민의 삶의 질 향상과 도시경쟁력의 제고를 위한 다양한

노력을 통해 대전시의 위상을 한층 높여가고 있다.

‘시민과 함께 하는 행복한 대전’이라는 슬로건과 함께

지역경제활성화, 지역균형발전, 푸른 숲 조성과 맑은 물 살리기,

문화 인프라 및 콘텐츠 확충, 복지공동체 구현, 선진국 수준의

도시교통 서비스와 교통안전 실현 등 시민이 바라는 다양한

가치구현과 삶의 질 제고를 위한 각종 사업에 총력을 기울여온

가운데 민선 4기 절반을 소화하고, 이제 마무리를 위한

후반 레이스에 돌입하게 되었다.

민선 4기 전반기 대전광역시정 진단과 향후과제

곽현근_대전대학교 행정학부

서론 1

2009년 광역시(직할시) 승격 20주년, 시 출범 60주년을 맞는 대전광역시는 그 동안 교통·물류의 중심지이자 국가행정의 중추기능을 분담하는 중부광역권 거점도시로서 성장해왔다. 30년간 축적된 대덕연구개발특구의 R&D 역량과 인프라는 국가 경쟁력과 미래한국을 책임질 과학기술비즈니스 메카로서의 대전시의 위상을 보여주고 있다.

각종 외부기관의 공식평가도 대전시가 21세기 지식정보화 시대에 가장 비전 있는 도시로서 손색이 없음을 확인시켜주고 있다. 2006년 산업정책연구원에 의해 ‘미래경쟁력’ 1위 도시로 선정되었고, 2008년 한겨레 이코노미21에 의 ‘행복한 도시, 일하기 좋은 도시’ 부문 대상을 수상하는 등 삶의 여건이나 성장가능성에 있어 지속적으로 타도시를 능가하는 평가를 받아온 것이 사실이다.

2006년 7월1일 출범한 민선 4기 대전시정도 대전시민의 삶의 질 향상과 도시경쟁력의 제고를 위한 다양한 노력을 통해 대전시의 위상을 한층 높여가고 있다. ‘시민과 함께 하는 행복한 대전’이라는 슬로건과 함께 지역경제활성화, 지역균형발전, 푸른 숲 조성과 맑은 물 살리기, 문화 인프라 및 콘텐츠 확충, 복지공동체 구현, 선진국 수준의 도시교통 서비스와 교통안전 실현 등 시민이 바라는 다양한 가치구현과 삶의 질 제고를 위한 각종 사업에 총력을 기울여온 가운데 민선 4기 절반을 소화하고, 이제 마무리를 위한 후반 레이스에 돌입하게 되었다.

본고에서는 민선 4기 후반기를 맞는 시점에서 대전시정의 지난 2년간이 시정을 돌이켜보고, 그 공과를 진단해본 후 향후 시정과제를 제시해보고자 한다. 실제 지방분권이 더디게 진행되면서 민선 4기에 들어와서도 지방정부가 추진하는 많은 사업

과 정책들이 지방정부의 땀방울 이상으로 중앙정부의 재정지원에 의해 크게 좌우되면서 중앙의 ‘구유식 정치’ (pork-barrel politics)의 요행 및 선처에 기대는 의타적·외생적 발전의 굴레를 벗어나지 못하고 있다. 정치·행정·재정적으로 분권화된 환경 속에서만 선의의 경쟁과 자율적·창조적 노력을 통한 지방정부의 성과와 책임이 의미를 갖는다. 하지만 대전광역시를 비롯한 많은 지방자치단체들이 재량을 가지고 뜻을 펼칠 수 있는 재원이 지나치게 적은 상황에서, 중앙에 매달리기 식의 재정확보 결과가 지자체 또는 단체장의 성과를 상당부분 대신하고 있는 것이 현실이다. 대전시 민선 4기 전반기 평가도 이러한 성과기준으로부터 크게 자유로울 수 없다. 하지만 제한된 여건 속에서 대전시 스스로의 창조적 지혜와 역량을 모아 추진해온 일부 사업들의 성과를 되짚어보고, 의미를 부여하며, 부족한 부분은 무엇인지를 진단하고, 앞으로의 발전방향을 공유하는 것은 민선 4기 대전시정의 책임 있는 마무리를 위해서도 꼭 필요한 작업이 될 것이다.

민선 4기 전반기 대전시정 진단 2

1. 대전광역시 민선 4기 시정방향 및 전략

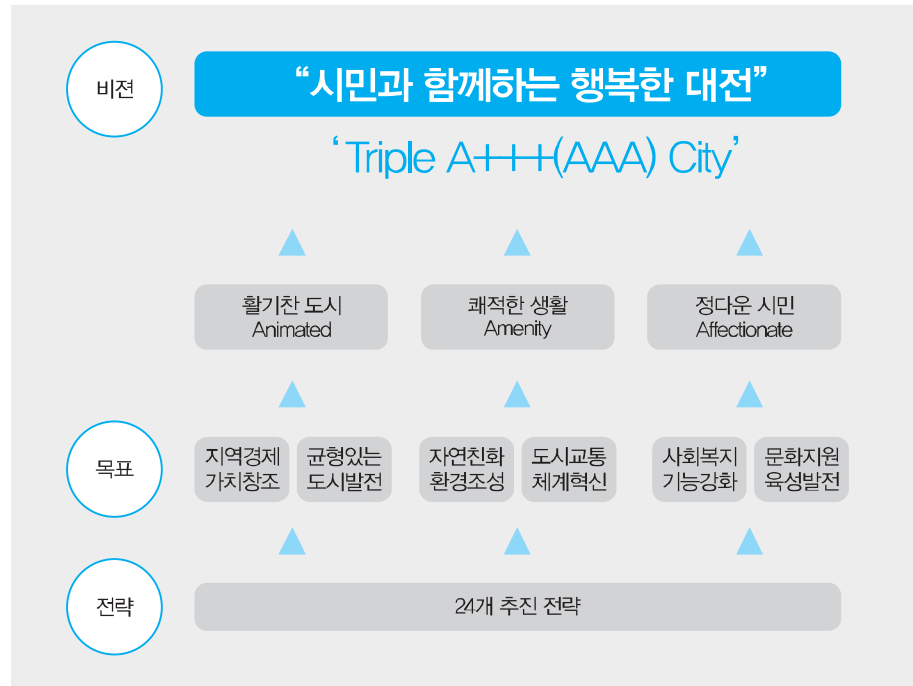


그림 1 대전광역시 2010 비전과 전략

※ 자료: 대전광역시 홈페이지(www.metro.daejeon.kr)

민선 4기 대전광역시시는 **그림 1**에서 보여주는 것과 같이 ‘시민과 함께하는 행복한 대전’의 비전과 함께 출발하였다(대전광역시, 2006, 2008). 이러한 비전을 구성하는 구체적 대전의 모습이 바로 ‘활기찬 도시’ (Animated), ‘쾌적한 생활’ (Amenity), ‘정다운 도시’ (Affectionate)이다. 또한 각각의 모습을 구현하기 위해 2개의 목표와 각 목표를 달성하기 위한 추진전략(사업)이 제시되고 있다.

‘활기찬 도시’와 관련해서는 ‘지역경제 가치창조’와 ‘균형 있는 도시발전’을 목표로 정하고 있다. ‘지역경제 가치창조’를 위해서는 대덕연구개발특구 육성, 미래형 산업단지 100만평 조성, 충청권 공동번영 추구, 행정중심복합도시권 연계강화 등의 사업에 중점을 두고 있다. ‘균형 있는 도시발전’을 위해서는 원도심 U-턴 프로젝트, 캠퍼스타운조성, 무지개프로젝트, 동서 교육격차해소 사업 등에 총력을 기울여 왔다.

‘쾌적한 생활’을 위해서는 ‘자연친화 환경조성’과 ‘도시교통 체계혁신’을 목표로 정하고 있다. 우선 ‘자연친화 환경조성’과 관련해서는 3000만 그루 나무심기, 3대 하천 생태복원화, 시민공원조성, 쓰레기 감량화 및 자원화가 구체적인 사업 속에 포함되어 있다. ‘도시교통체계혁신’과 관련해서는 광역교통체계의 구축, 도시교통문화의 혁신, 대중교통체계의 혁신, 미래교통수단의 혁신을 포함하고 있다.

‘정다운 시민’과 관련된 목표로서는 ‘사회복지 기능강화’와 ‘문화자원 육성발전’을 정하고 있다. ‘사회복지 기능강화’와 관련해서는 실질적인 장애자 생활지원, 행복실버 3대 과제추진, 복지의 사회적 책임 강화, 여성의 사회참여 기회확대를 위한 사업에 초점을 맞추고 있다. ‘문화자원 육성발전’과 관련해서는 갑천 첨단 과학, 문화, 관광벨트 조성, 지역발전의 공동체문화 창조, 대전문화의 저변확대와 대중화, 대전의 브랜드 가치 제고 등의 사업이 포함되어 있다.

이러한 대전시의 비전과 목표 및 전략사업은 대전시정이 종합행정의 성격을 띠면서 다양한 가치와 영역을 다루고 있음을 보여주고 있다. 구체적 사업내용과 집행 및 성과에 대한 평가와는 별개로, 대전광역시가 추구하고 있는 비전, 특히 목표와 전략을 구성가치(value component)와 관련하여 평가를 내린다면, 매우 긍정적인 평가를 내릴 수 있을 것이다. 실제 Noll(2002)이 유럽연합(EU) 소속 나라들의 협약 또는 공식문서에 근거하여 유럽국가정책의 일반적·구체적 목표들을 세 가지로 정리하여 제시하고 있다. 첫째, 생활조건과 삶의 질 향상에 초점을 둔 ‘경제적·사회적 발전’ (Economic and Social Progress)으로서 고용과 실업, 교육과 직업교육, 생활기준, 보건, 사회보장, 공공안전과 범죄, 교통, 환경문제의 개선을 포함한다. 둘째, 지역 및 사회집단 사이의 사회경제적 격차의 해소 및 구성원 사이의 관계 강화에 초점을 둔 ‘경제적·사회적 결속력의 강화’ (Strengthening of Economic and Social Cohesion)이다. 셋

재, 효율적인 에너지와 자원 활용의 장려, ‘청정’ (clean) 기술의 발전 지원 등 ‘지속 가능성’ (Sustainability)을 추구한다. 이러한 선진행정 정책목표에 비추어볼 때, 대전광역시의 비전과 추진전략에 나타난 정책방향과 사업내용은 다분히 선진행정에 뒤지지 않는 다양한 가치에 대한 균형 잡힌 시각을 확인할 수 있다.

2. 민선 4기 전반기 대전시정 진단

대전시가 민선 4기 들어와 추진해온 각종 사업에 대해 2년이 되는 시점에서 지나치게 엄격한 평가의 잣대를 대는 것은 조심스러울 필요가 있다. 많은 사업들이 민선 4기 임기 내 또는 임기이후까지 고려한 중·장기적 관점에서 추진된다는 면에서 사업을 추진하는 입장에서 오히려 그러한 평가로 인해 장기적 성과를 희생하고 단기적 성과에 집착하는 결과를 가져올 수 있기 때문이다. 더불어 사업성과에 대한 객관적 자료들이 충분히 축적되지 못한 상황에서 사업전반에 걸친 평가와 결론을 내린다는 것은 본고의 영역을 넘는 작업이 될 것이다. 다만 본고에서는 대전시가 지난 2년 추진해온 과제 중에서 몇 가지 분야 및 사업에 대해 그 의미를 돌아켜보고 문제점 등을 다소 일반화된 관점에서 조심스럽게 진단해보고자 한다.

민선 4기 전반기 대전시정을 돌아켜 볼 때, 우선 눈길을 끄는 것은 3천만 그루나 무심기, 행복한 하천 만들기, 자전거 타기 좋은 도시 조성 등 생태 및 환경과 같이 비물질적 가치 또는 공공재적 가치에 초점을 둔 사업들이다. 실제 정치인은 재임기간 등의 요인에 의해 시계(time-horizon)가 대단히 짧다는 것이 정부실패의 중요한 요인이 된다(최병선, 2003). 예를 들면, 장기적으로 커다란 이익을 가져다 줄 것이지만 당장에는 손해를 끼치거나 큰 이익을 가져다주지 못하는 정책추진을 기피하거나 연기하려는 것이 정치인의 속성이다. 일선행정과의 엇박자로 심은 나무가 다시 파헤쳐지는 등 일부 추진과정 상의 문제점, 대가를 치루지 않아도 모든 사람들에게 혜택이 돌아하는 공공재에 대한 시민들의 일반적인 소극적 평가에도 불구하고, 위에서 제시된 사업들은 정치적 단견을 극복한 사업들로서 높은 평가를 받아야 할 것이다. 더불어 최근 국제적으로 직면한 환경 및 에너지위기를 고려한다면 위 사업들은 대전시가 지속가능한 선진도시로 도약하는 중요한 밑거름이 될 것으로 판단된다.

복지분야에서 무지개프로젝트 또한 주목할 만하다. 이 사업은 공식적으로 저소득층 밀집지역에 선택과 집중 방식으로 생활여건 개선, 자활능력 및 삶의 질 제고를 추구하고 있다. 무지개프로젝트는 다양한 의미를 갖고 있다. 우선 사회적 배제의 결과이자 사회적 배제를 야기하는 중요한 공간인 영구임대아파트 지역을 중심으로 그곳에서 발생하는 복합적이고 다루기 힘든 문제들을 종합적인 관점에서 해결하고자

하는 중요한 정책실험의 의미를 갖는다. 과거 재개발사업과 같이 특정 취약지역에 대한 공간적 접근은 물리적 환경개선에만 초점을 두었고, 각종 사회복지서비스의 방향은 공간적 고려 없이 문제나 욕구를 가진 특정 계층이나 집단에 초점이 맞추어져 있었다. 반면, 무지개프로젝트는 바로 사회적 배제의 중요한 매개체가 동네라는 공간이 될 수 있다는 판단아래, 그러한 공간을 공유하는데서 파생되는 다른 지역과 차별되는 문제뿐만 아니라, 서로 복잡하게 얽혀있는 구성원들의 욕구를 물리적·사회적·경제적 시각에서 종합적으로 분석하고 해결책을 모색하려는 것이다. 더불어 동네라는 제한된 지리적 공간에서 다양한 자원들이 집약적으로 사용될 경우 시너지 효과를 가져다 줄 뿐 아니라 대상 집단의 환경변화 및 새로운 정책 또는 제도의 효과를 평가하기에 유용하다는 면에서 무지개프로젝트는 동네거버넌스(neighborhood governance)에 기초한 실용적 복지실험으로 간주될 수 있다(Cars et al., 2004; Lowndes & Sullivan, 2006; Stoker, 2005). 또한 동네주민들의 인간관계 회복 또는 사회자본(social capital) 형성과 집합적 역량강화와 같이 비물질적·비가시적 성격 때문에 쉽게 간과해온 영역에서 정부의 촉진자, 촉매자의 역할을 찾고 있는 파일로트 실험의 의미를 갖는다.

이상에서 보여주듯이, 민선 4기 전반기 동안 환경과 생태, 그리고 복지 분야에서는 의미 있는 실험과 함께 양호한 성과를 거둔 것으로 판단된다. 반면, 경제분야는 다소 명암이 엇갈리는 평가를 받고 있다. 실제 2006년 7월 출범한 민선 4기의 최대 화두는 ‘지역경제 살리기’ 이었다. 2년이 지난 현 시점에서 대전시의 경우 대덕 R&D특구 내 약 574만m² 규모의 미래도시형 산업용지를 조성하고, 114개의 기업과 3억4천만 달러의 외자유치 등 나름대로 지역경제 활성화를 위한 다양한 성과를 보여 준 것이 사실이다. 하지만 막대한 예산이 투자되고 과급효과가 큰 중앙정부 국책사업 유치에서 탈락한 것이 대전시 경제분야 평가에 큰 악재가 되었다. 대덕R&D특구의 강점에도 불구하고 자기부상 열차와 로봇랜드 사업 유치에 잇달아 실패하면서 지역경제 성장동력의 기회 상실은 물론, ‘과학기술의 메카’ 시민들의 자존심에 큰 상처를 입게 된 것이다. 탈락의 이유를 대전시의 준비부족에서 찾을 것인가, 지역홀대 또는 중앙정치력 부재에서 찾을 것인가를 두고 설왕설래했던 기억도 지울 수 없다. 그 이유가 무엇이든 시당국, 지역 정치권과 시민사회가 심기일전할 수 있는 중요한 계기가 된 것만은 틀림이 없다. 박성호 시장 스스로 민선 4기 후반부를 지역경제 활성화와 일자리 창출을 위해 총력전을 펼치겠다고 약속한 상황에서 국제과학비즈니스벨트조성, 첨단의료복합단지 유치 등은 대전시와 지역역량이 평가받는 또 한 번의 중요한 심판대가 될 것이다.

대전인근 8개 시군과의 상생협력을 통한 G9 프로젝트의 추진, 버스과업으로

11일 동안 시민들의 발이 묶이는 진통 속에서 탄생한 버스준공영제 개혁과 도시교통 시스템 개선 등은 대내외적 높은 평가와 기대에 걸맞게 구체적 실천과 실적으로 시민들에게 체감되도록 하는 것이 관건이다. 숙원사업으로서 현재 진행 중인 역세권개발을 포함한 원도심 활성화, 장기간 대전시의 골칫거리였던 엑스포과학공원 청산 명령에 따른 대전시의 대응과 조치 등이 민선 4기 후반기 성과를 결정짓는 중요한 잣대가 될 것이다. 최근 대전시는 ‘창조도시’ 라는 개념을 도시 비전에 포함시켰다. 첨단과학과 문화예술의 결합을 통한 창조산업 육성의 포부를 밝힌 대전시가 어떤 차별성과 정체성을 가진 도시모습을 그려내고 구체화할지도 민선 4기 후반기 중요한 관전 포인트가 될 것이다. 한편으로 나무를 심고, 또 다른 한편으로 우수한 자연환경을 파괴하는 발상이라며 환경단체로부터 거세게 비판받은 월평공원 동서대로 문제를 시민합의 속에서 원만히 해결해내는 것도 대전광역시가 해결해야할 중요한 과제이다.

민선 4기 전반기에 나타난 대덕구 소외론, 대전역사문제 등 광역시와 자치구간의 갈등 또는 대립현상 또한 간과할 수 없다. 실제 자치구제도로 인하여 대도시 행정의 효율성을 도모하는데 많은 어려움이 있고, 자치구간 역량의 차이로 인하여 나타나는 부익부 빈익빈 현상, 이의 결과로 인한 자치단체간의 불균형 문제 등이 지속적으로 지적되어 왔다. 실제 자치구는 광역시와 수평적 상호의존과 동반·협력자의 관계 속에서 지역문제를 해결해야함에도 불구하고, 기능분담, 조직 및 인사 관계, 그리고 재정관계의 불합리성과 이해관계의 마찰로 인하여 양자 사이의 대립과 갈등이 심각하게 발생해온 것이 사실이다. 앞으로 대도시 행정을 원활히 수행하고, 자치구간 격차를 최소화하면서 자치구와 광역시 사이의 갈등을 효과적으로 조정할 수 있는 제도적 장치 마련과 협력체제 구축이 대전발전의 중요한 전제조건이 될 것이다.

대전광역시 민선 4기 후반기 과제 3

대전광역시가 추구하고 있는 목표와 추진전략 또는 사업방향은 대전시민의 삶의 질 향상과 경쟁력 강화를 위해 단·중기적으로 꼭 실현해야할 중요한 가치와 결과들을 보여주고 있다. 특히 대전시가 추진하고 있는 각종 사업들이 서로 다른 가치와 영역을 다루면서 서로 보완적 성격을 띠고 있음을 볼 때, 어느 것 하나 소홀히 할 수 없고 민선 4기 후반기를 통해 가시적 성과가 기대되는 것들이다. 하지만 민선 4기 성공을 위해서는 결과 중심적 사업 못지않게 사업을 추진하는 과정 속에서 현대행정이 요구하는 다양한 가치 또는 철학을 구현하기 위한 노력도 매우 중요하다고 판단

된다. 이러한 맥락에서 대전광역시가 민선 4기를 성공적으로 마무리하기 위해 고려해야 할 몇 가지 과정상의 중요한 가치 또는 철학을 포함하여 후반기에 주력해야 할 몇 가지 과제를 제시해보고자 한다.

첫째, 민선 4기 후반기를 맞는 대전시는 현재 다양한 도전과 기회에 직면하고 있고, 이를 어떻게 극복하고 활용하는가가 후반기 성과를 가늠하는 중요한 잣대가 될 것이다. 이명박 새 정부 출범과 함께 수도권 규제완화, 행정중심복합도시 축소와 같은 위협에 대처해야 할 뿐만 아니라, '5+2 광역경제권' 구상에 따른 국제과학비즈니스벨트 사업이 본격화 될 경우 새로운 도약의 기회로 삼을 수 있을 것이다. 지난 4.9 총선에서 대전·충남지역 국회의원 의석 모두를 야당이 차지하면서 지역현안을 놓고 현 여당소속 광역 및 기초자치단체장과의 협력과 견제가 얼마나 균형 있게 조율 될 것인가가 지역발전의 중요한 관건이 될 것이다. 특히 첨단의료복합단지 유치를 지금까지의 저조한 경제활성화 실적을 일거에 만회할 수 있는 중요한 기회로 삼고, 민선 4기의 사활을 건 총력전을 펼쳐야 할 것이다. 이러한 도전에 성공적으로 대처하기 위해서 대전시는 지역정치권의 초당적 협력뿐만 아니라 충청권 광역지자체간의 협력, 그리고 필요에 따라서는 수도권에 대항하는 지방전체의 결집된 노력까지도 동원할 필요가 있다.

둘째, 시민사회를 바라보는 대전시의 시정철학을 한번 돌아볼 필요가 있다. '시장실패'와 '정부실패'로 대표되는 역사적 경험은 이제 더 이상 한 사회의 다양한 문제를 정부 또는 시장의 힘에 의해 해결하는 것에 기대를 걸 수 없다는 교훈을 던져주고 있다. 이러한 맥락에서 행정학을 비롯한 사회과학의 중요한 화두로 떠오르고 있는 개념이 바로 '거버넌스' (governance)이다. 거버넌스는 '시민사회' (civil society)라고 하는 그동안 간과되었던 영역에 주목하고, 한 국가 또는 지역사회의 문제해결을 위하여 정부·시장·시민사회의 균형 잡힌 역할을 강조한다. 이는 과거 국정운영 또는 사회문제해결의 중심축으로서 정부가 모든 것을 일방적으로 주도해나가는 시대는 이미 끝났다는 반성에 기초한 것이다. 선진국 행정이 앞으로 '백년간 주목해야 할 핵심개념' (centennial watchword)으로 '거버넌스' (governance)를 지목한 것에 주목하고, 대전광역시 또한 시정의 선진화를 위하여 각종 사업과 정책을 추진하는데 있어 거버넌스 철학을 충분히 반영해야 할 것이다(Bingham et al., 2005; Bekkers et al., 2007).

이미 미국산 쇠고기수입 반대운동과정은 강력한 국가와 약한 시민사회를 가정한 패러다임 속에서 추진된 정부정책이 얼마나 큰 문제를 일으킬 수 있는가를 보여 주었다. 이번 사태에서 보여준 일방적 정보제공 또는 설득·동원 차원이 아닌 행정과 시민사회와의 쌍방향적이고 상호성찰적인 소통의 중요성은 지방정부에도 그대

로 적용된다. 시민사회와의 소통과 관련하여 우선적으로 주목해야 할 것은 시민사회 단체와의 관계이다. 과거 사회운동 특히 민중운동이 정부에 대한 부정과 저항을 운동의 목표로 삼아온 결과로서 아직까지도 운동주체인 시민사회단체의 정부에 대한 부정적 시각이 강하게 남아있는 것이 사실이다. 정부도 시민사회단체를 깔끄럽고 매사에 발목을 잡는 존재로 인식하는 경향이 강하다. 하지만 현대사회의 복잡한 각종 문제해결을 위해서는 사안에 따라 시민사회단체의 견제와 비판, 또는 연대와 협조가 유연하게 조율되어나갈 것이 요구되는 만큼, 민선 4기 후반기에는 시민사회단체와의 공식적 창구를 마련하고, 시민운동의 사회변혁 논리와 열정을 사회의 개혁과 문제해결을 위한 아이디어와 여론수렴의 통로로 활용하는 방안을 좀 더 적극적으로 모색하는 대전시의 모습을 기대해본다(곽현근, 2008).¹

셋째, 거버넌스 철학의 구현을 위해 대전시는 서비스고객으로서의 시민뿐만 아니라 지역사회 발전의 동반자내지 지역사회 서비스 생산의 주체로서의 일반시민의 역할과 역량강화에 초점을 두어야 한다. 즉, 대전시는 서비스공급자로서의 역할 뿐만 아니라 지역사회(공동체)형성(community building)과 지역사회 구성원의 역량강화(empowerment)를 위한 촉진자, 촉매자, 협력자로서의 새로운 역할을 인식하는 것이 중요하다. 이미 대전광역시에는 ‘복지만두레’와 ‘무지개프로젝트’와 같은 사업을 통해 지역사회 주민들을 조직화하고 참여를 유도해냄으로써 지역사회 복지문제를 해결하려는 중요한 실험들을 진행해왔다. 어떤 면에서는 대전시의 실천(practice)이 현대행정의 철학적·이론적 근거나 처방을 앞서 나간 것이다. 앞으로는 대전시가 이미 선두주자로서 개척해가는 실천의 의미와 맥락을 분명히 깨닫고, 지역사회형성과 참여를 환경, 교육, 복지, 보건, 치안 등 지역사회 문제 전반에 걸친 정책수단으로 활용함으로써 사회문제 해결의 책임을 정부와 시민이 공유하는 환경을 조성하는 것도 민선 4기 후반기 중요한 과제가 될 것이다.

넷째, 대전시의 정부신뢰 회복을 위한 의식적 노력이 필요하다.² 낮은 정부신뢰는 사회구성원의 정부정책에 대한 순응과 협력을 가로막게 되며, 결과적으로 거래비

1 보다 구체적으로 광주광역시 북구와 광주 YMCA가 공동으로 주관하는 ‘주민자치학교’와 같은 사례를 벤치마킹함으로써 민관파트너십 또는 민관공동생산의 성공사례를 만들어내는 것이 중요하다. 예를 들면, 환경, 복지, 치안, 쓰레기 문제 등의 지역사회문제 해결과 관련하여 ‘여민회’와 같은 생활중심의 풀뿌리 시민단체를 선별하여 공식적인 계약을 맺고, 참여자의 교육 및 훈련, 그리고 프로그램기획 및 집행 까지도 위탁하여 실시하고, 과정의 모니터링 및 결과에 대한 평가, 그리고 결과에 따른 사후조치만을 해당 지방정부가 떠맡는 실험도 가능하다고 판단된다.

2 2006년 6월 대전시민 3,185명을 대상으로 우리사회의 주요제도에 대한 신뢰수준을 묻는 설문조사에서 광역자치단체는 4점 만점에 2.16, 기초자치단체는 2.17로 나타났다. 신뢰점수를 100점 만점으로 환산할 때 40점에 불과한 점수이다. 2007년 말 대전시와 충남도 광역자치단체 및 기초자치단체 공무원 455명을 대상으로 설문조사를 실시했을 때 ‘우리들은 열심히 일하지만 시민들은 항상 우리가 일을 잘 수행하지 못한다고 말한다’라는 항목에 ‘매우 그렇다’와 ‘그렇다’에 응답한 비율이 45.4%로 나타났고, ‘그렇지 않다’와 ‘매우 그렇지 않다’에 응답한 비율은 17.1%에 불과하였다.

용을 높이고, 비효율성을 초래하여 그만큼 지역경쟁력을 해치게 된다. 시민들의 낮은 정부신뢰와 좀처럼 변하지 않는 정부에 대한 인식은 바로 오랜 세월동안 머릿속에 새겨진 ‘집합적 기억’ (collective memory) 때문이다. 부정부패, 권위주의, 관료주의, 칸막이행정, 탁상행정 등 오랜 세월에 걸쳐 형성된 수많은 기억들이 정부를 바라보고 있는 시민들의 ‘인식 틀’ (cognitive map)을 구성하고 있는 것이다. 이러한 인식 틀이 변하지 않는 한 공무원들이 아무리 열심히 일해도 시민들의 눈에는 잘못된 것만 보이게 된다. 다양한 사업추진 못지않게 대전광역시는 공직자에 대한 대전시민의 집합적 기억을 바꾸기 위한 각고의 노력이 필요하다. 지나치게 경직되고 형식주의적 행정조직문화의 변화 필요성을 고려할 때, 성과와 경쟁중심의 행정관리제도가 하나의 중요한 선택이 될 수 있을 것이다. 현재 형식적으로 운영되고 있는 개인별·부서별 성과평가와 보상 제도를 보다 철저하게 운영하여 공직자들의 유인 구조를 바꾸어줌으로써 투입위주가 아닌 결과위주의 행정문화의 뿌리를 내리는 작업이 무엇보다도 중요한 시점이다. 또한 공식적 제도만큼이나 기존의 익숙한 비공식적 규칙이나 관행에 대한 집착을 버릴 수 있도록 비제도화(deinstitutionalization)에도 깊은 관심을 가져야한다(Lowndes, 1996). 칸막이행정, 탁상행정 등 오래 전부터 정부신뢰 회복을 위해 꼭 떨쳐버려야 할 비공식적 규칙의 대명사들임에도 불구하고 여전히 우리 지방행정의 지배적인 일하는 방식이고 대전광역시도 예외는 아니다. 작은 일 하나가 지고도 공직자들이 현장에 달려가 주민과 진지하게 소통하고 고민하는 모습을 보여주는 것만으로도 좋은 사업 펼치는 것만큼이나 정부신뢰 회복에 도움이 될 것이다.

다섯째, 대전시와 자치구의 합리적 역할분담과 상호협력이 보다 적극적으로 이루어져야 할 것이다. 실제 국민을 상대로 한 대부분의 행정은 자치구를 거쳐서 지역 주민들에게 주로 전달되기 때문에 자치구 행정이 올바르게 운영되지 않으면, 어떤 정책도 그 효과를 거둘 수 없고 주민의 지지를 얻어낼 수 없다. 이러한 맥락에서 시와 자치구 사이의 갈등해소, 나아가 원만한 협력관계의 정착은 지방행정의 성공여부를 결정하는 중요한 동력이 된다. 민선자치시대임에도 불구하고, 아직까지 광역시와 자치구의 관계가 수평적 협력구조를 형성했다고 보기 어렵다. 특히 대부분 자치구의 열악한 재정여건상 자율적이고 창의적 활동에 상당한 제약을 받는 상황 속에서 대전시행정에 의존하는 영역이 그만큼 많아지는 만큼 관할영역과 사업 책임 및 성과의 귀속주체를 두고 시와 구 사이에 마찰과 갈등이 끊임없이 발생하고 있는 것이 사실이다. 이러한 측면은 재임기간 동안의 성과를 두고 정치적 심판을 받는 시장과 구청장의 유인 구조에 의해 더욱 심각해지는 측면이 있다. 광역시 행정의 일관성과 효율성을 위해서는 자치구가 아닌 일반구로서의 행정구가 바람직하다는 주장도 이러한 맥락에서 나오고 있다. 어쨌든 분권화가 충분히 실현되지 못한 상황에서 행정의 효

울성만을 위해 자치구의 실험을 포기한다는 것은 시기상조라 판단된다. 현 여건 속에서 대전시는 자치구의 문제와 욕구에 충분히 귀를 기울이고, 자치구는 대전시의 정책방향에 협력하는 자세를 갖는 것이 중요하다. 특히 상대적으로 우위에 있다고 판단되는 대전시의 자세가 파트너십 형성에 매우 중요하다고 판단된다. 자치구와의 보다 적극적인 소통이 이루어져야 하고, 일정한 분권화와 권한 및 재량의 위임을 통해 자치구 사이의 건전한 경쟁이 이루어지도록 하고 스스로 책임지는 행정을 구현할 수 있는 장을 만들어주는 것이 중요하다. 또한 시의 역점사업에 적극적으로 동참하는 자치구에 대해서는 강력한 선택적 유인을 제공함으로써 시사업과 자치구사업의 이분법적 구도를 타개하고, 자치구 사이의 지나친 경쟁이나 갈등에 대해서는 적절한 개입과 조정·통제의 역할을 통해 균형을 잡아주는 것이 민선 4기 대전시정의 성공 여부를 결정짓는 중요한 관건이 될 것이다.

여섯째, 사회가 복잡화·다원화되어감에 따라 정부수준에서 공공갈등이 증폭되어가는 추세에 맞추어 대전시도 갈등예방과 해결을 위한 체계적·제도적 노력을 기울여야 할 것이다. 대전시의 경우도 민선 4기 들어와서 월평공원관통도로 개설뿐만 아니라 최근의 시청 남문 도로폐쇄, 홍명상가 철거 등 주민 및 시민단체의 반발과 대전시와의 갈등으로 인하여 사업추진과정에서 난항을 겪어왔다. 공공기관의 국가기능 수행과 관련해서 발생하는 공공갈등 관리를 위해서는 갈등관리시스템의 제도화와 함께 공공기관이 수행하는 업무전반에 걸친 혁신이 동시에 이루어져야 한다. 특히 조정·중재·협상과 같은 갈등해결 절차의 제도화뿐만 아니라 대전시 자체의 갈등관리 전문 인력의 양성에도 힘써야할 것이다. 더불어 갈등예방 차원에서 정책결정이전에 주요 이해당사자들과 충분한 협의를 거치고, 시민들의 이해를 구하며, 정책홍보도 하는 차원에서, 단순한 여론조사가 아닌 '심의적 공론조사'와 같은 참여적 의사결정의 제도적 실험을 과감히 수행해 나가야 할 것이다. 환경문제 등과 같이 이해관계·윤리적 측면에서 대립각이 심한 문제에 대해서 시민패널과 전문가의 통합 노력으로 해결해간다는 의미에서, '합의회의' 또는 '시민배심원제'와 같은 합의형성의 제도 실험에 있어서도 대전시가 선도적 역할을 해나가기를 기대해본다.

참고문헌

- 곽현근. (2008). 현대 지역공동체의 의의와 형성전략. 이종수 (편). 「한국사회와 공동체」. 서울: 다산출판사. 125-159.
- 대전광역시. (2006). '함께 나누는 대전, 함께 누리는 행복' 민선 4기 비전과 전략(안).
- 대전광역시. (2008). '시민과 함께 하는 행복한 창조도시 대전' 주요시정.
- 최병선. (2003). 「정부규제론」. 서울: 법문사.
- Bekkers, V., Dijkstra, G., Edwards, A., and Fenger, M. (eds.) (2007). *Governance and the Democratic Deficit*. Burlington, VT: Ashgate Publishing Company.
- Bingham, L. B., Nabatchi, T., and O'Leary, R. (2005). The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government, *Public Administration Review*, 65(5): 547-558.
- Cars, G., Allen, J., van Kempen, E., and Madanipour, A. (2004). *Neighbourhood Governance: Capacity for Social Integration*, European Commission DG Research.
- Goodsell, C. T. (2006). A New Vision for Public Administration, *Public Administration Review*, 66(4): 623-635.
- Lowndes, V. (1996). Varieties of new institutionalism: a critical appraisal, *Public Administration*, 74: 181-1.
- Lowndes, V., and Sullivan, H. (2006). How Low Can You Go? Neighbourhood Governance and Modernization, Paper for the Political Studies Annual Conference, Reading, April 2006.
- Noll, H. (2002). Towards a European System of Social Indicators: Theoretical Framework and System Architecture, *Social Indicators Research*, 58: 47-87.
- Powell, W. (1998). *Private Action and Public Good*. CT: Yale University Press.
- Stoker, G. (2005). What is local government for? Refocusing local governance to meet the challenges of the 21st Century. London, NLGN.
- Vigora, E. (2002). From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration, *Public Administration Review*, 62(5): 527-540.

민선 4기 대전광역시 전반기 점검과 시정발전 방향

정연정 _배재대학교 공공행정학과

민선 4기 전반기 이후 정책 및 지방자치 환경 변화 1

민선4기 전반기는 참여정부 후반기에 형성되어, 새 정부의 새로운 국정운영 원리구축과 맞물려 진전되어 왔다고 볼 수 있다. 즉 참여정부의 국가균형발전과 분권 정책 환경으로부터 경쟁과 자율을 강조하는 새 정부의 지방발전 정책 환경으로 변화되는 시점에 민선 4기의 반환점이 형성되는 것이다. 특히 국가의 주요한 국책사업을 지방으로 분배하거나, 정부의 보조와 지원력이 강조되는 지역개발 사업들이 경쟁과 자율의 원리가 강조되는 새로운 정책 환경에서 다수 변화될 가능성 증대하고 있고, 지방발전의 원리가 시장의 원리와 동일시되며, 지방간의 발전사업을 둘러싼 경쟁력과 비교우위가 민선 4기 후반기에 더욱더 부각될 가능성이 높아지고 있다. 또한 새 정부는 수도권 규제완화, 행정기능에 과학기술 관련 도시기능을 복합적으로 고려하는 행정복합도시 사업, 5+2 광역경제권 구상, 과학비즈니스 벨트 조성 등을 중심으로 하는 지방발전 정책 추구하는 등 기존의 분권중심적인 지방발전 정책과 다른 방향과 각도에서의 정책조정이 이루어질 가능성 역시 높아지고 있다고 볼 수 있다.

대전광역시를 비롯한 충청권의 경우 민선 4기 후반기는 기존의 정치 환경과는 다른 측면의 구조적 제한이 존재하고 있다고 볼 수 있다. 특히 지난 18대 총선에서 지역정당이 약진하면서 지역정당 중심의 지역발전 비전과 대전시의 발전전략사이의 조정이 불가피한 상황이다. 거시적인 정책 및 정치환경의 변화와 더불어 민선4기 전반기 이후 지방자치를 운영하는 자치단체 및 지방행정 환경도 다양한 방향으로 진전될 가능성이 높아지고 있다. 이러한 변화의 흐름을 살펴보면, 아래 표 1과 같다. 즉 민선4기 후반기에 진입하는 대전시를 비롯한 주요 지방자치단체의 발전 비전과 방향의 흐름을 16개 광역자치단체장의 인터뷰를 통해 확인해볼 수 있을 것이다(동아

후반기 비전 광역자치단체	성장비전	특성화 비전	자율화 비전
서울특별시	-세계 최대의 디자인 산업 -먹거리 중심의 관광사업	-문화와 디자인 도시 -관광도시	-수도권 규제 완화를 통한 개발 활성화 방안
부산광역시	-항만, 물류 산업	-동북아 항만도시, 물류 도시외에 관광 컨벤션 사업 육성(카지노)	-수도권과 상생경쟁을 위한 지방규제 완화 방안 모색
대구광역시	-고급 섬유산업, 신소재 섬유산업	-글로벌 지식경제 자유도시	-지방의 경쟁력 확보를 위한 인건비, 땅값, 교통비 우위 방안 검토
인천광역시	-물류산업	-송도 국제도시 -국제금융 레저도시	-수도권 정비법 배제 또는 차별적 적용 방안
광주광역시	-관광, 이벤트 산업	-생산과 수출도시 (기아자동차, 삼성전자 백색가전, 제2의 디트로이트) -대기업과 첨단중소기업의 융합 산업 육성	-지방자치단체의 실정을 고려하여 중앙과 자치단체가 협조하는 방안 모색
대전광역시	-과학연구개발 사업	-과학기술 컨벤션 사업 -최첨단 연구개발 사업	
울산광역시		-기업도시	-산업단지 조성을 위한 지방규제 완화 방안
경기도	-서해안 개발사업 -세계 최대 조력발전 사업	-세계적인 환경생태도시	-5대 주요 규제 폐지 방안
강원도	-기업투자유치 -동해안을 중심으로 하는 새로운 지역권역에 의한 경제발전 전략(황금 6각 계획)	-고유한 청정휴양자원 활용을 통해 관광 마케팅 강화, 전문화와 특성화	-수도권 규제완화보다는 지역규제를 완화하고, 이를 통해 지방의 발전 기반 강화
충청북도	-바이오 산업 육성 -첨단의료 산업 육성	-생명공학 도시 -투자도시 및 관광도시	-산업단지 조성에 필요한 제반 행정절차 간소화(경쟁력강화 위원회 수법사례)
충청남도	-철강, 자동차, 반도체, 석유화학 등 기간산업	-투자위 기업도시 -백제 문화제등 문화 및 축제 도시	-수도권에 대한 비교우위적 혜택 제공 방안 -기업규제 완화 방안
경상북도	-에너지 산업 -관광문화산업 -정보기술과 자동차 부품 산업	-권역별 에너지산업 도시 -해양개발도시	-지방에 필요한 권한 이양 방안
경상남도	-조선, 기계, 정보기술 산업 (고부가가치 산업)	-청정관광자원을 활용한 해안 물류 및 레저 사업	-지방투자조건을 위한 특별법 제정
전라북도	-새만금을 중심으로 하는 해외투자 유치 확대	-관광부문 중심의 도 기획 프로젝트 실행(J 프로젝트)	-전북의 기업유치를 최대화하기 위해 수도권 규제 완화 불필요
전라남도	-관광사업 -영산강을 중심으로 하는 스포츠 이벤트 사업	-섬지역을 중심으로 하는 관광단지, 리조트 건설	-해양관광산업을 위한 규제완화 방안 모색
제주도	-산업구조 다양화 (감귤, 관광산업이외의 생명공학 기술산업, 물산업을 복합적으로 성장)	-외국 자본 유치를 통해 휴향형 관광단지 조성(8억달러 투자유치) -컨벤션 사업	-특별자치도의 설립취지에 적합한 규제완화 추구, 법인세율 인하, 전 지역의 면세화 역외 금융센터 설립

표 1 민선 4기 후반기 16개 광역자치단체 발전 비전

일보, 2008).

이러한 발전 비전은 크게 3가지로 구분되어 요약될 수 있을 것이다. 첫 번째는 성장비전으로서 지역경제 및 산업구조 조정을 효과적으로 수행하고, 지역 성장 동력을 단순 구상이 아닌 실제 실행단계로 진입시키기 위한 발전 비전 수립과 이에 필요한 실행 방안 모색하는 변화의 흐름을 의미하는 것이다. 두 번째는 특성화 비전으로서 지방 고유의 정체성 확립을 지향하는 브랜드 도시화를 지향하고, 지역 특성화를 통해 인구 유입 효과를 최대화하기 위해 필요한 지역 자원을 최대한 활용하는 방향으로의 변화와 관련되는 것이다. 마지막으로 자율화 비전으로 요약될 수 있는 변화이다. 즉 자율화 비전은 지역별로 성장 동력의 실질화와 브랜드 도시로의 자기 발전 구조를 확대하기 위해 필요한 자치행정의 권한 증대에 필요한 기반 확대, 정부 규제 완화를 중심으로 하는 요구와 제안을 강화하려는 일련의 움직임 나타나고 있다(정연정, 2008).

민선 4기 후반기 시정 발전의 주요 쟁점 2

민선 4기 후반기 대전시정의 발전은 앞서 논의된 여러 가지 거시적, 미시적 변화 환경과 직간접적인 관련성을 갖는다. 따라서 이러한 변화를 통해 산출되는 시정 발전의 주요 쟁점들을 도출하고 이해하는 것은 후반기 시정의 발전적 운영에 중요한 의미를 가질 수 있을 것이다.

1. 수도권 규제완화와 지방정부 규제 완화와 대전시의 발전 비교우위 정립

새 정부는 수도권 규제완화와 관련된 다양한 규제법에 대한 정비를 계획. 대부분의 광역지방자치단체들은 신 성장을 위한 사업추진을 위해 지방에 대한 중앙정부의 다양한 규제완화를 요구하고 있는 실정이다. 그러나 지방정부의 자율성장을 위한 규제완화 문제가 본격적으로 고려되거나, 수도권 규제완화가 고려된다면 실제로 대전광역시의 발전 비전과 상충되는 문제점 발생할 수 있을 것이다. 즉 수도권 규제완화가 현실화되고, 인근 기타 지역의 규제가 완화되는 경우 대전시의 다양한 신 성장 동력사업들을 추진하기 위한 비교우위를 점하기 위한 전략 모색 필요하게 되는 것이다.

이러한 규제완화 패러다임의 성장에 기반 하여 대전광역시는 민선4기 후반기에는 대덕연구개발 특구를 비롯한 다양한 경제발전 전략의 비교우위에 대한 선택과 집

중의 노력이 필요하다. 최첨단 산업과 관련된 연구 및 지원 단지 조성과 관련된 발전 비전을 갖는 자치단체들이 상대적으로 많이 존재하고 있고, 이러한 경우 대전시의 발전 경쟁은 수도권 이외에 타 인근 지역이 될 수 있는 상황에서 대전광역시가 독점적으로 비교우위를 점할 수 있는 발전 전략과 구체적인 실현 방안에 대한 기초적인 발굴 노력이 이루어져야 할 것이다.

2. 권역간 경제권 형성 방향에 따른 대전시의 지역협력의 경쟁력 확보

중앙정부의 지역발전 정책의 흐름과 개별 지방들이 추구하고 있는 2-3개 지역간의 공동 경제권 구상으로의 변화는 대전지역의 주요한 발전 전략을 지역간 공동 경제권 구성에 조응할 수 있도록 하는 필요성을 제기할 수 있다. 대전, 충북, 충남간의 협력적인 공동경제권 구상과 이러한 경제권과 타 경제권 간의 차별화와 경쟁력 확보에 대한 새로운 쟁점이 제기되고 있는 것이다.

3. 인구 유입을 위한 지역 환경 개선 및 대전시 생활 경쟁력 확대

지방의 주요한 문제 중의 하나는 인구유입 효과가 점차 감소되고 있다는 것. 상대적으로 교육, 문화, 경제 환경이 우월한 지역으로 지역민의 이동이 자유로워지고 있다. 도로망, 철도망 확충이 전국적인 차원에서 이루어지면서 지방들간의 인구유입을 위한 인센티브 제공과 생활조건 개선의 요구가 확대되고 있다. 특히 교육 인프라는 인구유입에 매우 중요한 역할을 하기 때문에 개별 지방자치단체들의 대학이나 특목고, 과학고등을 경쟁적으로 활성화하는 노력이 확대되고 있는 추세이다. 찰스티부(Charles Tiebout)가 주장했던 “발에 의한 투표(voting on the feet) 현상이 현재 우리의 지방자치 환경에서도 나타나고 있다. 즉 지역주민들이 개별 지역이나 지방자치단체를 조세와 서비스의 묶음으로 정의하면서 보다 나은 조세조건, 서비스 조건을 갖춘 지역으로 자유롭게 이동하며 거주지를 변경하는 현상. 지역간의 인구유치 경쟁의 가속화 현상이 확산되고 있는 것이다. 이를 위해서 대전시는 기존에 해왔던 다양한 도시 경쟁력 확보 방안을 더욱더 강화하고 실질화 하는 방안을 검토하는 과제를 갖게 되는 것이다.

민선 4기 전반기 시정운영 방향과 주요과제 3

1. 민선 4기 전반기 시정운영 방향

민선 4기 대전시정의 주요한 비전은 시민과 함께하는 행복한 대전이며, 이를 위해 활기찬 도시, 쾌적한 생활, 정다운 시민을 지향하는 도시적 비전이 총 6가지 목표와 24개 추진전략으로 사업화되고 있다(대전광역시, 2008)

활기찬 도시는 주로 지역경제와 지역개발, 쾌적한 도시는 환경과 교통체계 개선, 정다운 시민은 지역사회복지 기능 강화 및 문화자원 개발이라는 핵심 비전들과 관련성을 가지고 있다. 또한 민선 4기 전반기에는 주로 지역경제발전의 기본 인프라를 확충하고, 도시환경과 생활복지를 위한 정책적 기능을 강화하여, 창조적인 도시의 기본 내용을 갖추는 것이 시정운영의 핵심 사안이 되어 왔다. 지역경제 활성화와 지역개발 사업은 대덕연구개발특구 육성, 미래형 산업단지 조성, 충청권 공동경제협력 체계 구축, 행정중심복합도시와 지역경제 연계 등을 통해 지역경제 및 생산기반 확충을 중심으로 구성되었다. 특히 지역개발과 관련해서는 이른바 U-turn 프로젝트와 같은 지역 내 격차조정 사업이 주를 이루고 있으며, 대전지역의 동·서간 균형발전 사업들이 주를 이루고 있음. 대전시의 지역 내 격차 조정에 핵심적인 주력 사업은 동구를 중심으로 하는 캠퍼스타운 조성 및 무지개 프로젝트 등이 대표적인 사업사례로 평가 받고 있다.

지역 환경과 교통체계 개선 관련 사업들은 3000만 그루 나무심기, 3대 하천 생태복원 사업, 시민공원 조성 등이 주를 이루며, 교통체계 혁신은 2단계 광역도로망 지정 추진과 같은 도로기반 확충을 비롯한 시대 대중교통 인프라의 효율적 활용체계 구축 등을 중심으로 하는 것이다. 또한 지역시민의 생활복지 관련 시정사업들은 장애인 자활지원, 행복실버 3대 과제 등 지역 내 장애인과 노령인구에 대한 복지 기반 확충을 중점적으로 포함하고 있으며, 문화 사업들은 대전문화의 저변확대, 대전의 브랜드 가치를 제고할 수 있는 문화 활동 지원이 주를 이루고 있다. 민선 4기에서는 이와 같은 비전에 근거하여 주요 사업들이 계획되고 추진되어 왔으며, 대체적으로 지역경제 활성화와 도시환경 개선에 초점을 맞추어 필요한 인프라 사업들이 주를 이룬다.

경제 및 기타 분야에서의 시정은 관련 예산을 통해 필요한 기반들을 구축하는 이른바 ‘인프라 생성단계’에 초점이 맞추어져 민선 4기 전반 시정이 운영되어왔다고 볼 수 있다. 이는 인프라 생성단계의 대전 시정은 자기발전 비전에 필요한 기반

구축과 서비스 지원 사업 중심으로 운영되어왔고, 국비와 시비투입을 중심으로 하는 단위사업들을 구상하고 실행하는데 초점을 맞추어왔다는 것을 의미한다.

2. 주요 과제

민선 4기 전반기 시정운영은 앞서 언급한 것처럼 지역경제, 개발, 환경, 교통, 복지적 차원에서 필요한 기반 인프라를 확충하고, 관련 서비스 기능을 확대하는 방향으로 진행되어 왔다고 볼 수 있다. 이러한 민선 4기 전반기의 시정의 발전적 운영의 성과를 더욱더 내실화하기 위한 후반기 시정 방향과 과제 모색이 필요하다고 볼 수 있다.

— 기반 시설 및 인프라 지향 극복을 통한 내실화 과제

지역경제 발전 및 개발 전략, 이를 위한 시정운영의 핵심 과제들은 실제적인 지역 산업구조 재편과 경제적 수익모델을 전제로 구성될 필요가 있을 것이다. 대전시정의 핵심 비전인 지역경제 가치창조 목표 추진의 일환으로 추진되어온 대덕연구개발특구 육성, 미래형 산업단지 조성, 4대전략 산업육성등을 위한 기반 사업들이 실제로 지역 생산 및 산업구조 조정과 어떻게 효과적으로 결합되기 위한 실질적인 시정 계획 및 집중 필요성이 제기되고 있다. 지역경제 활성화를 위한 주요 사업들이 산업구조조정, 고용, 신성장 동력중심의 지역혁신 체계, 민자중심의 실질 자본 유입 효과 확대라는 실질적인 성과중심의 사업으로 전환될 필요가 있을 것이다.

아래 표 2에서 나타난 바와 같이, 대전지역의 경제활동 참가율은 민선 3기말부터 4기 초반에 61%에서 60%정도로 하락했다가, 민선 4기 후반기에 접어드는 시점에 약 1%정도 상승하는 것으로 나타남. 이러한 변화 폭은 충남의 경우가 4%정도, 대전과 인구규모가 울산이 2%, 광주 0.4%에 비해 높은 상승률은 아니라고 볼 수 있다. 또한 실업률의 경우도 전국이 민선3기에서 민선4기 전반기에 0.1% 감소하는데 비해 대전광역시의 경우는 0.5%감소, 충남은 0.7%감소하는 경향에 비해 대전시의 고용효과는 전국 수준보다는 높지만 인근 충남도 보다는 상대적으로 적은 편이다.

대전광역시의 경우 산업구조 역시 3차 비중이 높고, 경기에 영향을 많이 받는 건설, 도소매, 음식 숙박업 비중이 민선 3기에 비해 약 1%정도 감소하는 정도의 변화를 보이고 있어, 전형적인 소비도시로서의 성격을 완전히 극복하고 있지 못한 실정이다.

현재 대전의 제조업 분야를 구성하는 주요 산업은 IT, BT, NT, 부품신소재등 첨단산업을 주를 이루고 있으나 과학비즈니스벨트 조성 사업등과 같은 국가 정책에 조응하기 위해 기초과학/원천기술 중심의 제조업 기반 마련이 필요하다고 볼 수 있다

	지표	2006.12	2007.12	2008.04 현재
전국	경제활동 참가율	61%	60,9%	61,9%
	고용율	59,1%	59,1%	60,0%
	실업율	3,1%	2,9%	3,0%
대전	경제활동 참가율	58,4%	59,0%	59,7%
	고용율	56,3%	57,2%	57,8%
	실업율	3,7%	3,1%	3,2%
충남	경제활동 참가율	61%	62,4%	65,0%
	고용율	59,7%	61,3%	64,0%
	실업율	2,3%	1,3%	1,6%
광주	경제활동 참가율	57,6%	58,3%	58,7%
	고용율	55,6%	56,2%	56,6%
	실업율	3,5%	3,2%	3,5%
울산	경제활동 참가율	59,3%	60,0%	62,1%
	고용율	57,6%	58,9%	60,2%
	실업율	2,9%	2,3%	3,0%

표 2 대전시 최근 경제발전 관련 지표 1

통계청, KOSIS, <http://www.kosis.kr>

(대전발전연구원, 2008). 산업구조조정을 유도하는 경제발전 전략을 강화함으로써 자본을 유입하는 제조업, 생산측면 비중을 증대시키는 노력이 필요하다고 볼 수 있다. 서비스 산업중심의 산업구조는 경기 침체에 영향을 많이 받고, 경기 회복에서도 오히려 상승이 더디게 이루어지는 성격을 가지며 지역의 실질 경제성장에 영향을 미치는 것이기도 하다(박종찬, 2006).

민선 4기 전반기는 관련 경제발전을 위한 단지조성 사업이 주를 이루고 있고, 기업유치 선행조건이기는 하지만 실제 가능한 수요 파악이 필요한 시점이다. 도시발전 계획과 유기적인 관련성을 갖는 단지 조성 계획/조성 단지 타당성이 검토되어야 할 것이다.

또한 국책중심적인 경제개발 사업보다는 특성화된 지역자원과 연계된 지역 혁신사업 개발과 기획 및 조정 구상을 도모해야 할 것이다. 국책사업 유치에만 의존하여 지역경제를 활성화시키는 시대는 지나갔고, 지역 스스로 발전 동력을 기획하고, 이를 통해 필요한 자본 및 기업 유치를 내실화하는 과제 생성 필요 상황이기도 하기 때문이다.

— 대표 도시 브랜드를 통한 정체성과 경제성 지향 과제

대전광역시는 민선4기에 접어들면서 과학도시, 문화도시, 기업도시등을 추구하는 다양한 시정 전략과 사업들을 마련해왔다. 특히 2009년 세계과학도시연합 총회 등 과학도시 중심의 이벤트와 컨벤션 행사일정들을 다수 확보한 상태이기도 하다. 과학도시로서의 대전 이미지 부각을 위한 인프라 조성 및 다양한 과학기술 교류협력 방안들을 모색하면서 연구소 유치 및 외국인 초청 행사중심의 도시 브랜드가 주를 이루어왔다. 하지만 이러한 도시 브랜드를 지역주민의 정체성과 연계하는 실질적인 ‘창조도시(이노시티)’를 추구하기 위해서는 과학도시를 주민들이 체감하고, 문화 자원으로 재생산하는 복합적인 도시 이미지 창출이 필요하다. 창조都市는 예술 건물과 시설만으로 가능한 것은 아니며 다양한 문화 콘텐츠, 지역 축제 콘텐츠가 결합될 때 가능한 것이다(윤기석, 2008:16). 이를 통해 대전시의 경우 이미지 마케팅을 통한 도시 이미지 중심의 브랜드화로부터 이벤트와 참여중심적인 도시 브랜드로서의 도약을 민선 4기 후반기에 집중할 필요성 제기되는 것이다.

과학도시와 관련된 지역의 랜드마크 구축이 가장 급선무이며(관광, 업무, 상업, 주거 및 복합기능), 지역주민의 참여를 포함하는 축제문화 도시, 서비스 레저 산업을 통한 국내외 방문자 확대 등을 중심으로 하는 복합적 도시, 창조도시로서의 기능 확대 필요하다. 즉 역사, 문화 자원의 빈약성 극복을 위해 문화적 자원이 상대적으로 발달한 인접지역과 문화권력 형성하는 과제를 민선 후반기에 고려할 필요가 있으며, 대전시의 축제문화를 확대함으로써 대전의 과학도시적 기능을 보다 확대하는 ‘창조도시’로서의 기능 확대하는 것이 필요하다. 또한 국제화 도시로서의 기획도 필요한 상태. 지역의 먹거리, 문화등을 복합적으로 상품하여 도시 브랜드를 해외에 홍보할 수 있는 콘텐츠 마련도 필요하며, 이러한 과정에서도 지역주민의 참여를 유도하는 과제가 발굴되어야 할 것이다.

— 지역개발 프로젝트의 다양화 과제: 격차조정 범위 확대

지역개발 및 격차 조정을 위한 민선 4기의 노력이 확대되고 있다고 평가된다. 그러나 대전지역의 격차를 동·서간 격차로 정의하면서, 동구 중심 개발 프로젝트에 집중되는 것이 주를 이루고 있다. 18대 총선 당선 국회의원들의 경우 도시 공동화 문제뿐만 아니라 지역 내의 격차(아파트 개발단지와 비개발단지간) 문제를 제기함. 대단지 아파트 개발 단지와 비 개발 단지간의 다양한 차이를 극복하기 위한 전략 개발 필요하다.

— 권역 내 거점 기능 확충과제

광역 경제권 중심의 국가발전 전략에 대응하기 위해 필요한 지역간 공동 경제권 형성을 위한 구체적인 대응방안 있어야 할 것이다. 특히 충남, 충북과의 공동 경제 및 발전권역 구성과정에 대전광역시의 주도적인 거점 능력을 확충하기 위한 기획 방안이 마련될 필요가 있다. 광역경제권 형성과 관련한 대표 거점으로서의 위상과 기반. 현재는 대덕연구개발특구의 소재지로서의 비교우위에만 의존. 대덕연구개발 특구를 포함한 광역경제권내에서 대전광역시가 비교우위를 점할 수 있는 인적자원 개발에 초점을 맞추으로써 광역중심 경제발전 정책 환경에 조응 필요하다. 이를 위해서는 인재육성전략 중심의 대전의 역할과 기능강화하여 충남북 공동경제권 구성에 대전지역 대학 출신의 관련 인력들의 유입과 역할 강화를 추구해야 할 것이다. 지역대학 특성화를 위한 지원확대하고, 대전지역의 주요한 거점 기능 확대를 위해 필요한 지역대학간 공동협력과 역할 및 기능을 유도하기 위한 제도적 장치 마련 필요하며(대학 간 공동 학점제, 학습과정 및 학위제도), 이를 위해 지역대학의 협력의 조정자로서 대전광역시가 관여하는 시스템이 확보되어야 할 것이다.

민선 4기 후반기 시정운영의 발전 방향 4

민선 4기 대전시정의 주요한 비전인 활기찬 도시, 쾌적한 생활, 정다운 시민은 사업의 내실화와 성과를 창출하는 방향으로 업그레이드 하는 방향으로 진전될 필요가 있다. 현재까지 추진되어온 다양한 사업과제들의 문제점과 성과에 대한 환류(feedback) 기능을 강화하고, 실질적인 성과를 제한하는 다양한 구조적 요인들을 선별하는 과정이 필요하고, 이를 통해 대전광역시가 발전해갈 주요한 방향과 비전을 확고하게 하는 과정을 전제로 하는 것이기도 하다.

대전광역시정 운영의 주요한 발전 방향은 경제 활성화의 내실화와 지역환경 및 주민 친화적 도시 건설을 통해 지역 정체성 확립을 지향하는 것에 초점을 맞추어 시정운영이 필요할 것이다. 이는 민선4기 대전 시정의 전반기에 이루어져온 인프라 건설 중심의 도입단계로부터 내실화와 질차를 지향하는 선진형 단계로 진입해야 함을 의미한다. 지역경제 활성화의 내실화는 민선4기의 주요한 지역경제 가치창조 사업들을 보다 실질적인 지역 산업구조조정, 성장 동력 발굴과 실질적 활용, 광역거점 경제권에 대한 대응력 확대를 지향하는 방향으로 이루어지도록 하는 것이 필요하다. 또한 균형 있는 도시발전은 단순한 개발위주의 동·서간 격차조정 사업들에 기반하여 지역 내 소지역간 격차와 실제적인 인구유입 및 이동효과를 창출하기 위한 방안

모색의 방향으로 이루어지도록 해야 할 것이다.

대전광역시의 정다운 시민 관련 목표는 민선 4기 후반기에는 도시 정체성을 확립하기 위해 필요한 주민 친화력 확대와 이를 중심으로 하는 문화 및 이벤트 자원을 활용한 도시 브랜드의 상품성을 강화하는 방향으로 진전될 필요가 있을 것이다.

민선 4기 시정운영의 주요한 발전 방향은 경제 활성화 기반을 내실화하고 도시 정체성을 확보하는 목표에 집중함으로써 실질적인 지역 산업구조의 성장과 주민체감적, 친화적 도시 브랜드 사업 확대등과 관련된 다양한 시책과 사업 기획, 집행력을 확대하는 것에 초점이 맞추어져야 할 것이다. 이와 같은 향후 대전광역시 민선 4기 후반기 시정 발전 방향은 크게 내적 발전 방향과 외적 발전 방향으로 구분하여 논의될 수 있다. 우선, 내적 발전 방향은 자치행정 구조 내부의 행정 서비스, 인사관리 체계 확보, 주민소통 확대, 지역연계 행정 효율화 등을 포함하는 내부 조직과 활동 발전 방향을 의미한다. 외적 발전 방향은 타 지역과의 공동협력, 중앙정책 변화에 대한 대응 및 투자 및 산업 환경 개선을 지향하는 내용으로 구성된다.

1. 외적 발전 방향

앞서 논의된 지역경제 발전을 위한 산업구조조정, 새 정부의 주요한 국가경제발전 전략 추진을 위한 시의 대응력을 확대하기 위해 지역경제진흥원(가칭)과 유사한 기능을 수행하는 기관 건설을 추진하는 방안을 모색해 볼 필요가 있을 것이다. 대전경제발전진흥원은 지역경제발전을 위한 지역 내의 다양한 이해관계자들의 요구와 필요조건(금융, 관련 법제도 및 절차, 교육 등)들에 대한 방안 모색을 위해 관련 기업과 지역 관계자들이 함께 관여하는 체계 마련 하는 것이며, 특히 이러한 요구들을 수행하는데 있어 필요한 중앙정부와의 교섭력을 확대시키기 위해 필요한 체계를 중점적으로 확보하는 방안 검토 필요하다.

두 번째로, 도시 정체성 확보 및 브랜드화, 도시 국제화 추진하는 방향이 모색되어야 할 것이다. 창조도시로서의 기능을 복합적으로 구성하고 추진하는 방안이 검토되어야 하며, 특히 이는 지역내의 다양한 문화 및 생활자원 개발을 통해 주민이 체감하는 지역 정체성 확보와 관련성을 가진다. 기존의 이미지 중심의 도시 브랜드를 이벤트형, 문화자원 활용형으로 진전시킬 수 있도록 하는 활동(activity) 개발 필요. 이를 위해 열악한 문화자원 개발에 필요한 절차와 시책 마련을 확대하는 방향으로 시정 발전 필요한 것이다. 이를 위해 주변 인근지역의 문화자원과 대전광역시의 문화자원을 연계할 수 있는 방안 검토. 이른바 공동 문화권 형성을 위한 주변 인근 지역 문화자원 에 대한 연구 검토 도 중요한 출발점이 될 수 있을 것이다.

세 번째로 광역중심 공동경제권 형성을 위한 거점 기능을 확대하는 방향이 고려 되어질 필요가 있을 것이다. 새 정부의 정책조정 주요 방향은 광역거점 단위 중심의 국가발전. 이는 국토 전체를 거점별로 핵심 산업 기지를 건설하여, 국가 발전의 새로운 성장 동력을 개발하고, 이를 통해 지역발전을 꾀한다는 것이다. 따라서 대전 광역시는 새 정부의 정책 구상안에서 충북과 충남과 연계하여 공동 경제권으로 조정 될 가능성이 높음. 이러한 변화에 대한 사전 대비책이 민선 4기 후반기에 집중적으로 구상되어야 할 것이다. 현재까지는 충남·북 공동경제권 구성을 위한 협의회를 통한 느슨한 협력 메커니즘이 운영되어왔지만, 향후에는 이러한 광역거점 공동경제 권내에서 대전광역시가 특성화된 자원을 통해 중요한 역할과 기능을 수행하여, 지역 경제로 확산시키는 노력이 필요할 것이다.

2. 내적 발전 방향

내적 발전 방향으로서 우선 제안될 수 있는 것은 맞춤형 민원 서비스 수준 향상 및 관련 제도 개선이라고 볼 수 있다. 시정운영을 맞춤형 시스템으로 변화시킬 수 있는 방향 지향하는 것이 필요하고, 특히 일반 지역주민 민원 행정과 기업관련 시설, 인프라, 행정절차등을 구분하여 처리할 수 있는 개방형 행정 시스템을 개발하여 운영할 필요가 있다. 예를 들어 충북지역은 지역내 입주하거나 입주를 희망하는 공장과 기업들을 위한 절차적 행정을 효율적으로 관리하기 위해 도지사를 비롯한 내부 인력들이 적극적으로 임하고 있는 것으로 나타나고 있고, 특히 시간이 많이 소요되는 중앙행정 절차를 단축하기 위해 가능한 인력을 총집중하여, 입주 기업의 편의를 최대한 도모하여 벤치마킹 사례가 되고 있다. 시정을 일반 민원 행정과 기업관련 행정체계로 구분하고, 일반 민원행정의 효율성을 최대화하고 현장행정의 만족도를 제고할 수 있는 방안들을 모색하여 광역경제권 형성 및 과학비즈니스 벨트 조성사업과 같은 국가 정책에 대응하기 위해 필요한 기업행정(금융, 시설 운영등) 절차 기획과 관련 담당 인력 확대하는 것이 검토되어야 할 것이다.

두 번째로 핵심 시정 미션 수행을 위한 조직 및 인력 활용 방향이 모색되어야 할 것이다. 즉 지역경제 및 산업 활동을 활성화하기 위한 지방행정 능력 확대, 지역주민의 창의성과 다양성을 존중하는 촉진형 지방정부 구현을 위해 내부 인력재편 및 조직 개편(2단계) 추진이 민선4기 후반기에 필요하다. 이러한 조직개편은 현장행정 개혁, 산업 및 경제 전략 기획 기능 강화하는 실국 체계를 강화하는 방향으로 이루어져야 할 것이다. 현장행정 개혁 관련 내부 조직은 시장 주요 강조 시책 및 사업 실행의 모니터링과 시정 조치등을 신속하게 수행할 수 있는 전담 조직으로서 기능하고, 도

시 정비 및 교통체계 관련 현안과 문제점 해결 기능에 초점을 맞추는 것이어야 한다. 또한 이러한 두 가지의 핵심미션을 담당하는 조직과 공무원들에게 필요한 인센티브를 충분히 제공함으로써 업무 효과성 증대는 물론 체감형 시정 운영을 발전시키는 것도 중요하다.

마지막으로 대전광역시정의 기능과 조직을 광역화하는 방향으로 조정하는 것이 필요하다. 즉 산업 및 경제권의 광역화는 지방자치 구조의 변화를 초래할 가능성이 높아질 것이다. 그리하여 지방의 주요한 행정과 생활권역이 광역중심으로 변모될 수 있음. 민선 4기 후반기에는 이러한 행정의 광역화에 필요한 기초들을 발굴하고 기획하는 활동 필요하다. 이를 위해서는 현재 자치구의 고유한 기능을 제외한 다양한 기능들이 광역을 통해 조정되는 체계를 염두하고, 특히 행정구역 개편등과 같은 효율적인 행정체계에 대한 조사와 검토가 필요하다. 이와 같은 대전광역시정의 조정기능은 지역의 통합성을 최대화하고, 자치구간에 존재하는 불평등성을 조정하는 것과 관련성을 가지면, 개별 자치구에 불필요한 행정기능을 통합하여, 광역행정이 이를 지원하는 효율적인 행정체계 개편에 대한 계획을 통해 가능해진다. 또한 자치구간의 격차가 확대됨. 특히 특정 개발지역을 중심으로 하는 공동화와 지역 내 격차가 심화되어가고, 이에 필요한 자치구 행정 역시 효율성을 확보하기 어려운 상황이며, 이를 위해서는 자치구 스스로가 이러한 격차를 조정하는 행정체계를 확보하기 위한 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

참고문헌

곽현근, 2008, “대전광역시의 선진화 과제”, 제 23차 지역정책 포럼 발표문

대전광역시, 2008, 「주요시책 성과보고」, 대전광역시 민선4기 전반기 결산

대전발전연구원, 2008, 「새정부 국정아젠다에 대한 시의 대응전략」

동아일보, “이명박 시대의 지방자치: 16대 광역자치단체장 인터뷰”, 1월 3-21일자

박종찬, 2007, “대전의 경제비전 설정을 위한 지역산업정책 방향에 관한 연구”, 대전경제발전정립을 위한 산업발전 방향 세미나

윤기석, 2008, 「대전광역시 도시국제화 통합 계획의 비전과 전략」, 대전발전연구원

정연정, 2008, “중앙-지방관계의 선진화”, 제 23차 지역정책 포럼 발표문

대전광역시 창조도시 만들기

윤기석 _대전발전연구원 기획조정실장

서론 1

최근 도시경쟁력 강화를 위한 개념으로 “창조도시”가 널리 세간에 회자되고 있다. 도시에 활력을 불어 넣어 주고 도시의 경쟁력을 리모델링해서 도시발전을 선도하는 “창조도시”의 용어는 도시발전을 재정립하려는 것이며, 사실 이미 오래전부터 유래되었던 도시부흥(renaissance)의 개념이다. “도시의 공기는 시민을 자유롭게 한다”는 중세 독일의 속담이 수 세기가 지났어도 새로운 의미를 주는 것은 이처럼 창조도시적 관점에서 시사하는 바가 있기 때문이다. 21세기로 접어들면서 도시의 기능은 지식기반, 생태환경, 교육, 복지 등의 개념과 어울어지고 있다. 이처럼 수요와 요구 및 분배기능에 의해 혼재된 도시의 성격이 문제 해결에 대한 창조성, 혁신을 요구하고 있다. 도시의 기능과 문제를 어떻게 풀어 나가느냐에 따라서 도시 창조성의 여명이 확연히 달라질 수 있다.¹

현대인의 인관관계·경제활동·커뮤니케이션 등은 도시를 중심으로 생성·진화하고 있다. 이러한 사실을 고려할 때 도시의 창조성은 필연적으로 도시정부의 생존·발전에 긴밀한 함수관계가 있다. 도시를 둘러싼 환경변화가 하루가 다르게 급박하게 변화하고 있기에, 도시정부는 자의에 의해서든 타의에 의해서든 환경변화에 적

1 Gert-Jan Hospers(2003), Creative Cities: Breeding Places in the Knowledge Economy, p.28

2 1)와 교통기술 발전에 따른 경제의 글로벌화, 고도의 정보화 사회의 진전에 따른 지역별, 국가별 생활양식과 문화체계의 자유로운 유통, 지식경제사회로의 진입과 발전, 환경문제 및 지구온난화 문제, 인구감소와 고령화 등과 같은 환경변화, 그리고 점차 진보하고 있는 분권형 사회로의 진입, 다양한 국제교류로 태동되고 있는 라이프 스타일에 따른 시민의식의 변화, 다문화 가정의 탄생 등과 같은 현안들은 도시정부로 하여금 이에 대한 적절한 처방을 요구하고 있으며, 과거와 다른 새로운 패러다임에 의한 처방을 요구하고 있다.

응하여 대응방안을 모색해야만 하는 기로에 서 있다. 즉, 도시환경의 급속한 변화²는 도시문제의 해결 및 발전모델을 새롭게 모색해야 하기 때문이다. 따라서 “창조도시”란 도시가 현재 직면한 내·외적인 문제를 해결하는 과정에서 과거의 불합리한 문제해결 방식을 지양하고 미래지향적인 비전과 가치를 가지고 도시발전을 위한 구체적인 실책방안을 제시하는 것이라 정의할 수 있다. 또한 창조도시란 도시가 직면한 문제들을 슬기롭게 해결해가는 상태이다.

이러한 차원에서 창조도시란 도시발전을 추동하는 수단이며, 도시경쟁력을 강화하려는 노력이다. 따라서, 창조도시를 만들기 위해서는 기본적으로 필수불가결한 구성요소들이 함축되어야 한다. 우선, 사람의 중요성이 있다. 지역사회의 발전, 국가의 발전, 자신이 속한 공동체의 발전과 관련하여 사람의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 그러나 도시의 창조성을 확보하기 위해서는 무엇보다도 창조적인 사고를 하는 사람이 필요하다. 즉, 창조도시가 어떠한 사람에 의해서 가꾸어지느냐에 따라 도시발전의 형태는 가늠되어질 수 있다. 여기서 의미하는 창조적인 사람은 “창조적인 사고를 하는 사람”을 지칭한다. 왜냐하면 창조적인 사고를 하는 사람은 동일한 대상을 바라보더라도 다른 사람이 보는 것과 다르게 생각하고, 다르게 일을 할 수 있기 때문이다. 이렇게 함으로써 이전에 서로 연계성이 없던 아이디어들이 서로 조합되어 도시의 혁신을 추동하고 완성시키는 성과를 가져올 수 있기 때문이다.

두 번째로 지적할 수 있는 것은 “창조산업”의 육성이다. 창조산업이란 “개인의 창의성과 기술, 재능을 활용해서 지적재산권을 창출하고 이를 소득과 고용창출의 원천으로 하는 산업을 통칭하며, 보다 포괄적으로 설명하면 창의성으로부터 창출되는 경제적 가치를 지닌 모든 상품과 서비스에 관한 산업활동을 지칭한다”³. 이렇기 때문에 창조도시의 가장 중요한 요소로 창조적 마인드를 지닌 사람들을 유인하거나 육성하는 방안이 중요하고 이러한 인적자원을 기초로 창조산업을 부흥시키는 것이다. 이 점에서 창조적 마인드를 가진 사람들이 많이 모인 도시에서의 지방정부의 역할은 상당히 중요하다. 예컨대, 지방정부는 창조적 마인드를 가진 사람들이 창의적 요소를 발휘할 수 있도록 새로움에 대한 동기 부여와 상호작용의 모티브를 부여하고, 상호작용과 창조성이 성장할 수 있는 과정을 지원하여 궁극적으로 도시의 창조성이 개화되는 결과가 주어질 수 있도록 각종 다양한 물적지원과 인프라 구축을 아끼지 말아야 하기 때문이다. 창조성을 지닌 사람들을 유인하기 위한 도시환경, 의료·복지, 교육체계, 쾌적한 교통망 구축 등이 체계적으로 편리하게 구축될 때, 그리고 보다 더 큰 틀에서 도시공간에서의 사람, 환경, 제도, 그리고 이러한 제반 요소를 모두 묶어

3 Howkins, J (2002). The creative economy; How people make money from idea, Penguin Global

내는 네트워크가 확립될 때 도시의 성장과 성장 잠재력의 크기는 우리의 상상력이 상으로 확대 재생산될 것이며 이렇게 해서 구축된 창조도시의 성과는 궁극적으로 도시발전의 결과로 귀착될 것이다.

이러한 맥락에서 이 글은 현재 이슈가 되고 있는 창조도시의 성격, 내용에 대한 일반적인 이해를 하면서 대전광역시가 창조도시를 지향한다면 왜 해야만 하는지, 가장 바람직한 추진방향은 무엇인지를 모색하는데 목적이 있다.

창조도시의 이론적 배경과 대전의 가능성 2

구체적인 논의의 핵심을 파악하기 위하여 창조도시의 개념에 대한 보충적인 이해가 필요하다. 논자에 따라 다양하게 정의되어 있고, 실천적 적용에 따라 다양하게 해석되는 창조도시 개념을 모두 설명할 수 없지만 가장 설득력 있는 창조도시에 대한 해석은 “도시문제에 대한 창의적인 해결”이다. 이를 위해 창의적인 사람과 조직이 우선적으로 정립되어야 하고, 이들이 한 지역에 모일 때 창의적인 환경이 산출된다. 따라서 어떠한 조건에 의하여 “창조도시”가 형성되는지, 또 어떻게 하면 도시가 혁신적인 공간으로 재생산되는지를 이해하는 것이 필요하다⁴. 결국 창조도시를 위한 도구상자는 “창의적으로 생각하고”, “창의적으로 계획하고”, “창의적으로 행동하기”이다. 예컨대, 창조도시는 우리가 기존의 사고체계를 버리고 새로운 인식체계의 틀을 가지고 바라볼 때 비로소 도시의 새로운 성공의 가능성을 기능할 수 있고 이러한 변화는 결국 인간의 창조성을 토대로 하는 경제적, 사회적 시스템의 변화를 가져오는 것이다.

그런데 실제로 무엇이 창조도시이고, 그것을 어떻게 인식하며 어떻게 구현할 것인가라고 할 때 이 문제에 대해 정확히 답변하는 것은 결코 단순한 과제가 아니다. 따라서 기초적 수준에서 창조도시의 구성요소⁵를 정리하는 것이 순서이다. 우선, 집중(Concentration)의 개념을 고려해야 한다. 집중은 충분한 인간적 상호작용과 의사소통에 필요한 요건이다. 즉 창조성, 지식, 혁신이라는 것도 결국 사람에 의해서 이루어지므로 시민의 혁신적인 상태가 창조도시 생성에 절대적으로 필요하다. 이 경우

4 Charles Landry, 「The Creative City」, 2005, 서울:해남, (임상호 옮김), p. 8.

5 Gert-Jan Hospers는 창조도시 개념의 구성요소로 “집중, 다양성, 불안정” 등과 같은 세 가지 변수를 제안하고 있다. 전갈서, p. 11-16.

에 창조도시의 도시 주민의 수가 “집중”을 규정하는데 부수적으로 이용되고 있지만 거대 규모의 주민이 창조성의 절대적 필요조건으로 구속 받는 것은 아니다. 왜냐하면 “집중”은 사람의 수가 아니라 상호작용의 밀도로써 이해해야 하기 때문이다. 즉, 어떤 지역의 시민의 밀도 높은 집중은 개인 간의 소통을 활발하게 하고, 새로운 사고와 혁신이 일어날 가능성을 높이기 때문이다. 두 번째는 다양성(Diversity)이다. 다양성은 도시의 창조성을 증가시키는 결정적인 변수이다. 가령 다양성이 풍부한 도시에서의 주민들은 거리에서 자신의 가치체계와 다른 다양한 사람과 만나 의견을 교환할 수 있고, 지식을 교환할 수 있으며, 새로운 아이디어를 얻고, 혁신을 초래할 수 있는 모멘트를 얻을 수 있다. 다양성이 풍부한 도시는 우연한 조우와 새로운 조합이 발생할 기회, 가능성이 크며, 도시에 활력을 불어 넣어 주고 도시의 삶을 풍부하게 한다. 프랑스 파리지의 경우는 위와 관련하여 시사하는 점이 많다. 일찍이 유럽을 비롯한 세계의 문화·예술의 중심지로 인정받은 이 도시가 19세기 이래로 현재까지 그 명성을 잃지 않고 있는 이유는 파리시가 가지고 있는 풍성한 다양성에 기인한다. 인종과 언어와 문화를 달리하는 세계 각국의 사람들은 과거에도 그랬던 것처럼 현재에도 마찬가지로 끊임없이 이 도시에 머물다가 떠나가곤 한다. 따라서 파리시는 비슷한 조건의 다른 유럽의 도시보다 더욱 풍성하게 문화예술적 측면에서 성장하고 있다고 하겠는데 이것은 다양한 문화의 접촉, 교류, 재창조에 기인하기 때문이다.

세 번째는 불안정(Instability)이다. 지금까지 설명한 집중, 다양성은 창조도시의 성장가능성과 관련하여 중요하다. 그러나 궁극적으로 창조도시를 산출하기에는 무엇인가 2% 부족한 느낌을 지울 수 없다. 왜냐하면 세계 각국의 다양한 도시들도 이와 같은 요소를 지니고 있으나 아직도 도시의 창조성을 구현하지 못하고 있는 실정에 있기 때문이다. 역사적으로 뒤돌아 볼 때 도시의 창조성을 보여준 경우는 위기, 혼란, 대립의 시기였을 때 비로소 가능하였음을 확인할 수 있다. 19세기의 런던, 파리, 2차대전시기의 베를린 등은 안정된 도시와는 거리가 멀었던 격변과 불안정한 상태가 지속되었던 도시이었다. 따라서 이와 같은 불안정은 도시창조성을 극대화 시키는 창조의 조건으로 제시할 수 있다. 이와 관련하여 다시 정리하면 창조도시란 창의적인 요소를 발휘할 수 있는 사람들이 몰려들어 올 수 있는 다양성의 공간을 마련해 주고 그들이 창의적인 요소를 발휘하고 새로움에 대한 동기를 가지며 상호작용을 할 수 있는 도시의 여건을 조성해 주는 것이다. 또한 개방적인 분위기, 낮은 진입비용, 밀집된 네트워크망 등을 구축하여 도시자체의 창조성을 배양하고 창조산업을 육성 시키는데 핵심이 있다. 이점에서 이연희 교수는 창조도시가 되기 위한 조건으로 3T를 제시한다. “인재(Talent), 관용성(Tolerance), 기술(Technology)”. 그리고 이 세 가지를 평가한 지수가 고루 존재해야 창조적 자본력이 형성돼 경제발전을 이루고

창조도시로서의 성장이 가능하다고 설명한다⁶.

한편 창조도시와 관련하여 대전광역시의 실태를 조사하면 매우 유의미한 내용들이 있다. 우선, 대전광역시는 전국적으로 수도권을 제외한 타 도시보다 높은 수준의 창조산업⁷의 조건을 갖추고 있으며 창조산업에 포함될 수 있는 보다 넓은 개념으로써의 지식경제산업의 수준이 상당히 높게 나타나고 있다. 예컨대 IT, R&D 등의 혁신적 산업이 포진하고 있는 대덕연구개발특구의 존재가 창조도시로서의 성장가능성을 보여주고 있다. 또한 창조도시의 조성을 위한 핵심적 요인으로 창조계층의 양성 및 유입이 매우 중요하다고 할 때 대전시는 인구 1000명당 창조산업에 종사하는 창조계층⁸이 전국 2위인 61.7명으로 집계됨으로써 수도권을 제외한 전국에서 가장 높은 비중을 보여주고 있다⁹.

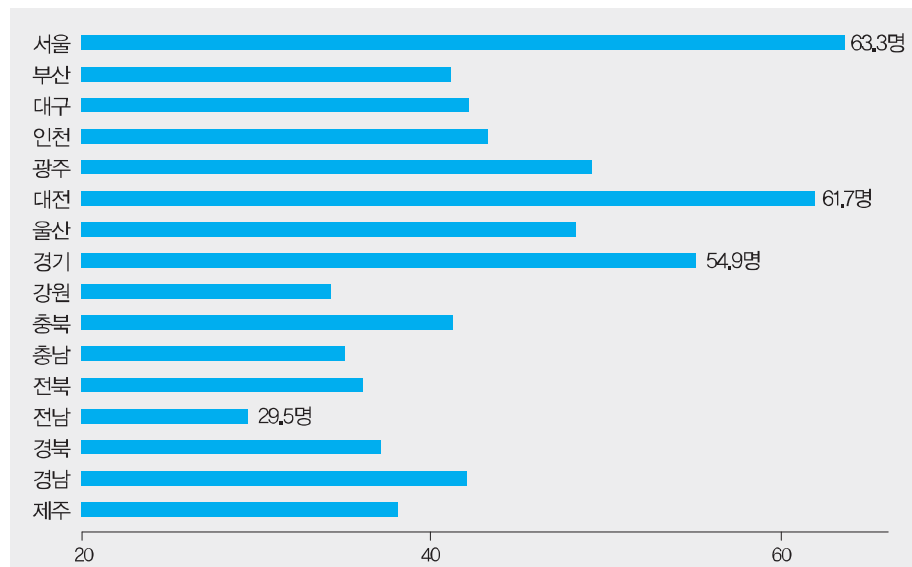


그림 1 전국 1,000명당 핵심창조 계층¹⁰

6 대덕넷(2008,5,21)기사, 이연희 교수 대전광역시 “희망아카데미” 강의 내용(2008,5,20,)

7 창조산업이란 “개인의 창의성과 기술, 재능을 활용해서 지적재산권을 창출하고 이를 소득과 고용창출의 원천으로 하는 산업을 통칭하며, 보다 포괄적으로 설명하면 창의성으로부터 창출되는 경제적 가치를 지닌 모든 상품과 서비스에 관한 산업활동을 지칭한다” . Howkins, J (2002), The creative economy; How people make money from idea, Penguin Global

8 창조계층이란 창조산업 조성을 통해 경제적 가치를 높이는 사람들로 의미 있는 새로운 양식을 창조하는 일에 종사하는 직업계층을 일컫는다. 창조계층은 핵심 창조계층과 창조적 전문가로 분류하고 있으며, 핵심창조계층은 쉽게 전달되고 널리 유용한 새로운 형식이나 디자인을 생산해 내는 일에 종사하여 경제적 부가가치를 생산하는 사람이며, 창조적 전문가라 함은 지식집약형 산업종사자들로서 기존의 짓기에 의존해 문제를 풀어나가는 고학력의 정식교육을 받은 사람들이 수행할 수 있는 일에 종사하는 사람을 통칭한다, Richard Florida(2002), The Rise of the Creative Class.

9 이연희 교수, 대전광역시 “희망아카데미” 강의 내용(2008,5,20,)

10 이연희 교수, 대전광역시 “희망아카데미” 강의 내용(2008,5,20,)^{중 발췌}

이와 같은 여건을 고려하면 대전시가 창조도시로서의 성장가능성은 상당히 희망적이다. 이러한 기반을 충분히 활용한다면 대전은 전국에서 창조도시를 선도하는 도시성공사례를 보여줄 수 있을 것이다. 따라서 새로운 도시 이미지와 브랜드로 성장해 나가기 위해 이러한 도시적 특성에서 분출되고 있는 잠재적 역량을 모두 수용할 수 있는 환경조성 구축이 필요하다. 이것은 단순히 기업유치를 위한 세제혜택 뿐만 아니라 보다 중·장기적 관점에서 창조산업을 선도하고 창조인력을 육성하고 유인할 수 있는 포괄적인 비전과 전략을 동반하는 인프라 구축이 마련되어야만 한다. 예컨대 대덕특구지역에 밀집해 있는 연구기관, 교육기관 등 물리적인 하드웨어로부터 사회적 네트워크 등을 모두 담을 수 있는 소프트웨어 인프라까지 구축할 때 전국의 창조적 인재를 대전에 오게 되어, 정착하며, 결국 이들을 통해 창조산업이 활성화 될 수 있을 것이다.

또한 앞에서 강조하였듯이 창조도시 구현의 가장 핵심적인 키워드는 사람이기 때문에 창의력 있는 인재가 대전에 올 수 있도록 하는 유인체계, 즉 고품격의 주거공간과 휴식공간, 문화시설 등과 같은 환경인프라의 중요성은 아무리 강조하여도 지나치지 않다. 왜냐하면 창조적 인재를 자산이 있기 때문에 이동성이 강하기 때문이다. 따라서 도시정부는 이들이 이동하지 않도록 유인체계를 마련해야 하는데 그래야지만 대전시가 경쟁력을 갖추어 살아남을 수가 있을 것이다.

구체적 실행계획으로 창조도시 만들기 3

대전시가 전국 다른 도시에 비해 창조도시 만들기에 월등한 조건을 갖추고 있다면 지금부터 적극적으로 이러한 잠재자원을 활용하여 창조도시로 거듭나는 준비작업을 추진해야 한다. 이러한 측면에서 대전시는 대전이 지니고 있는 창조인력 및 창조계층, 창조환경에 대한 여건분석을 면밀히 시행하고 장래의 비전과 전략체계를 수립하는 것이 우선적으로 필요하다. 그러나 한 가지 고려해야할 점은 대전시에 대한 여건분석을 하고 구체적인 사업아젠다를 제시함에 있어서 기본원칙과 타임스케줄에 의해 사업프로그램이 제시되어야 한다 점이다. 이점에서 우리는 대전시가 창조도시로 거듭나기 위하여 사업아젠다를 규모적 관점, 시기적 관점에서 구체적인 사업내용으로 제시되고 제시된 사업프로그램은 대전시가 창조도시로서 집중해야할 분야별 특성을 중심으로 도시발전 플랜이 기획되어야 한다고 강조한다. 예컨대 교육, 산업경제, 환경, 복지, 문화, 소통 등과 같은 분야별 대표성을 갖는 키워드를 중심으로 사업프로그램을 체계적으로 제시하고 연계하여 사업프로그램의 내용과 추진결과가

창조도시라는 커다란 틀 안에서 실현되어야 한다.

1. 기본방향

‘창조도시’ 프로젝트는 대전의 경제, 환경, 복지, 교통, 문화, 교육, 행정 등에 대한 종합적인 전략 플랜¹¹⁾이다. 따라서 공간적으로 관내 지역을 포괄하지만 글로벌 도시를 지향하는 대전은 실질적인 광역적 차원의 협력을 필요로 하며, 세계화의 진전에 따라 나타나는 정책 환경의 변화에 탄력적으로 대응할 수 있어야 한다. 그와 관련하여 앞으로 지식기반 사회의 발전이 초래하게 될 다음의 세 가지 측면의 변화를 고려하는 정책의 방향이 설정되어야 한다.

첫째, 일자리를 창출·유지하기 위해 대전의 지역적 특성을 반영하는 지식산업 경제의 육성이다. 예컨대 과학기술 기반의 지식경제 도시를 만들기 위하여 창조기업 군의 육성과 새로운 산업형성을 위한 기반 및 산업집적지를 구축하며, 창조산업 지원체계 구축을 위한 창의인력 양성 및 지식집약적 산업형성을 위한 연구개발지원체계를 확립한다.

둘째, 도시공간을 재창조한다. 즉, 도시디자인, 도시계획, 생태·환경, 교통 등의 이슈를 대전시 특성에 맞추어 재정비 한다. 예컨대, 고품격 도시 디자인을 통한 창조성의 고양과 삶의 쾌적성을 추구하고, 자연과 인간간의 조화를 추구하는 에너지 저소비형 생태도시를 건설한다. 이와 더불어 생태도시에 적합한 친환경적이면서도 교통약자를 배려한 안전한 교통체계를 구축한다.

셋째, 학습도시를 지향한다. 시민의 창조성이 도시발전의 추동력이 되는 공동체 학습사회를 구현하며, 세계적 수준의 과학기술 인재가 양성되는 동북아 과학기술교육의 메카를 실현한다. 또한 대전시민이 누구나 차별 없이 교육을 받을 수 있는 계층간 교육의 격차가 없는 소통과 나눔의 학습도시를 조성한다.

넷째, 나눔의 복지도시를 지향한다. 복지프로그램을 다양화시키고, 특성화하여 다양한 복지수요를 배려한다. 그리고 능동적 복지프로그램의 시민참여체계 구축을 통한 복지효율과 참여문화를 독려한다.

다섯째, 문화·예술도시를 지향한다. 대전은 다른 도시에 비하여 구성원의 다양성이 높은 도시이다. 이러한 여건을 고려한다면 대전이 상이한 문화와 다양한 생활

¹¹⁾ 대전발전연구원은 삼성경제연구소와 협업으로 현재 “대전시 창조도시 만들기 프로젝트”를 수행 중에 있다. 따라서 아래의 내용은 현재 진행 중인 연구의 내용을 일부 인용한 것이다.

양식이 존중되는 다원적 문화공동체로 실현될 수 있도록 여건을 조성한다. 따라서, 예술활동, 이벤트, 퍼포먼스가 연출되는 풍요로운 문화·예술도시를 구현한다.

여섯째, 소통과 참여의 도시를 구현한다. 이를 위해 거버넌스체계의 구축을 통한 대전대도시권을 정립하고, 시민, 의회, 집행의 자치역량을 강화한다. 그리고 시민 참여적 국제만남의 도시창조를 구축하기 위하여 물적, 인적자원을 확충하는 노력을 기울이고 대전이 국제도시로서의 위상을 확립할 수 있는 기반을 조성한다.

2. 추진전략

이처럼, ‘창조도시 만들기 프로젝트’ 와 관련된 기본방향을 정리한다면 이를 구체화 시키는 실행계획은 다음처럼 제시할 수 있다.

첫째, 지식산업경제의 육성과 관련하여 미래성장산업(우주항공 산업기반 구축, 첨단의료복합산업 육성, 국방/원자력 클러스터 및 벤처 육성 등) 육성, 연구개발지원센터, 중소기업 글로벌 경쟁력 증진 등과 같은 주요과제 및 세부사업을 선정하여 이를 추진하여 성과를 얻어내야 한다.

둘째, 도시공간을 재창조하는 내용과 관련하여 고품격 도시조성을 위한 종합마스터플랜을 작성하고, 편리하고 안전한 도시시스템의 구축을 위하여 유비쿼터스 환경의 종합적인 U-Town을 건설한다. 그리고 도시공원 재단장, 생태공원 조성사업 등을 통해 시민 밀착형 그린도시를 조성하고 자전거전용도로망 구축이나 미래형 철도 계획을 수립하여 안전하고 친환경적인 교통환경을 구축한다.

셋째, 학습도시를 구현하기 위해 평생교육진흥원을 설립, 운영하고, 해외유수대학 분원을 유치하며, 외국과학기술인력교류 프로그램을 운영한다. 그리고 창의인력 국제인턴십 프로그램을 운영한다든지, 국제영재학교를 설립, 운영하므로써 글로벌 인재교육을 강화함은 물론 창조산업 관련인력을 유인하고 궁극적으로 시민이 주도하는 공동체적 학습사회를 구현한다.

넷째, 나눔의 복지도시를 구현하기 위해 통합적 복지체계 구축과 복지수요별 맞춤형 정책의 수립, 그리고 시민참여시스템을 구축함으로써 능동적 복지공동체를 구현한다.

다섯째, 문화·예술도시를 만들기 위한 추진전략은 순수창작 예술인 활동지원, 예술인 콘텐츠 비즈니스 지원, 그리고 시민의 생활문화 향유여건 개선, 문화공동체 네트워크 구축 등과 같은 과제를 실현하여 대전이 지역 예술·문화활동을 선도하는 도시로 성장하게 한다.

여섯째, 소통과 참여의 도시를 구축하기 위한 추진전략은 우선, 주민자치역량

기반을 조성하고, 초광역행정체계를 구축하며, 의회-집행부간 상생협력을 구축하며, 시민참여적 국제만남의 도시 구축을 위한 제도, 인프라, 인적자원 기반을 확충한다.

이와 같은 사업들이 모두 구체화되어 추진된다면 대전은 창조도시로써의 위상 정립은 물론 도시의 생산성과 경쟁력이 강화되는 계기가 될 수 있을 것이다. 따라서 창조도시로서의 대전의 위상을 부각시킬 수 있는 도시적 특징을 정리하면 다음과 같다. 우선, 글로벌 경쟁력이 있는 도시가 될 수 있다. 예컨대 국내외 방문객이 몰려올 수 있는 주요 이벤트, 컨퍼런스와 관련한 도시 환경을 구축하여 국제회의, 투자, 고품질의 일자리를 제공하는 국제도시로서의 대전의 위상을 확립할 수 있다. 둘째, 문화적으로 풍요로운 도시가 될 수 있다. 주민, 노동자, 방문객 등 다양한 집단의 공동체적 참여에 의한 문화 활동, 이벤트, 퍼포먼스를 발전시켜 국제적인 문화도시로 도약할 수 있다. 셋째, 혁신, 교육, 숙련의 도시로 거듭날 수 있다. 기업문화, 생애학습, 성취 등을 촉진하여 지식·정보 공유, 창의성과 기술 발전의 도시로 발전할 수 있다. 넷째, 환경을 선도하는 도시이다. 도시의 에너지와 용수 사용, 쓰레기 배출, 대기오염 등을 최소화하여 미래의 환경변화에 효과적으로 대비해 녹색, 청정도시로의 도시 이미지를 대외적으로 각인시킬 수 있다. 다섯째, 다양성과 포용성의 도시이다. 대전이 다양한 문화와 생활양식을 존중하고 공동체적인 관용성을 가진 도시로 발전함으로써 창의적인 생산활동이 집결되는 곳으로 성장할 수 있다.

정책적 제언 4

지금까지 우리는 대전을 창조도시로 만들기 위한 방안으로 대전시의 특성을 우선적으로 잘 파악해야 될 필요성을 강조하였다. 예컨대 대전이 다른 도시에 비하여 가지고 있는 강점이 무엇이고, 약점이 무엇인지, 왜 창조도시를 해야만 하는지에 대한 검토와 진지한 고민이 필요하다고 주장했다. 그리고 대전이 가지고 있는 잠재적 자원이 무엇인지를 명확히 파악하여, 이를 잘 활용하여 대전의 성장력이 추동될 수 있는 내용들을 제시하였다. 따라서 이 글을 정리하는 결론적 차원에서 제안할 수 있는 내용이 있다면 네 가지 정도로 요약할 수 있다. 우선, 창조도시를 구체적으로 구현할 수 있는 종합적 성격의 선도프로젝트 사업의 발굴이 필요하다. 선도프로젝트 사업은 제 분야를 망라하는 포괄적이고, 종합적인 비전과 내용이 담겨져 있어야 한다. 이러한 맥락에서 최근 중앙정부에서 발표한 광역권 경제개발 계획이라든지, 충청권을 실리콘밸리로 조성할 계획과 같은 내용들을 고려하면서 이에 호응할 수 있는

구체적 액션플랜을 마련하는 것이 필요하다. 둘째, 창조사업을 추진할 효율적이며 체계적인 추진체계의 설치가 필요하다. 모든 공공사업 분야와 마찬가지로 설정된 과제를 충실하게 수행하여 성과를 얻어낼 수 있는 조직, 전담인력 등과 같은 구성체는 반드시 필요하다. 따라서 사업의 성과를 극대화할 수 있는 최적의 지원체계를 구축해야 한다. 셋째, 사업추진과 관련된 필요재원의 마련이다. 아무리 좋은 아이디어를 반영하는 사업이 설계되어진다 하더라도 이를 실현할 수 있는 필요 재원이 확보되지 않으면 사업은 유명무실한 결과만을 가져올 수 밖에 없다. 따라서 세부실행계획을 수립함에 있어서 이와 같은 재정확보의 중요성을 고려하여 시기적 안배나 예산규모를 고려하는 사업추진을 계획해야 한다. 넷째, 창조사업을 지속적으로 추진하기 위한 리더십이 필요하다. 아무리 창조도시 만들기의 프로젝트의 내용이 좋다 하더라도 사업을 추동할 수 있는 리더십이 부재하면 사업의 성과를 얻을 수 없다. 리더의 비전과 역할이 무엇보다 중요한 점이 바로 여기에 있다. 따라서 강력한 추진력과 확신을 가지고 미래의 대전시 발전방향을 설계하여 구체화시키는 리더십이 필요하다.

마지막으로 첨언할 내용은 시민과의 소통이다. 대전을 창조도시로 만들기 위한 시책은 가능하면 지역의 전문가와 시민의 입장을 경청한 후에 보다 내실 있는 정책으로 제시되어야 한다. 아무리 좋은 정책이라 할지라도 지역사회 및 시민의 자발적인 협력이 없으면 정책의 성공여부와는 별도로 정책의 지지율을 끌어올리기가 무척 어려운 실정이다. 이러한 사실을 고려한다면 대전시 창조도시 만들기 프로젝트도 마찬가지로 정책입안 과정에서부터 대전시민의 참여를 적극적으로 유도할 필요성이 있다. 따라서 지역내의 문제에 관심이 많이 있는 지역의 전문가(학계, 전문가)와 지역언론, 시민단체 등의 자발적인 협력 및 공조체계를 끌어들이어 정책추진의 완성도를 높여야 할 것이다.

국책사업유치전략과 매뉴얼구축에 관한 연구

대전광역시를 중심으로

최진혁, 신희권 _충남대학교 행정학과

서론 1

명품도시를 넘어 창조도시를 그 시정과제로 하여 시정개혁을 추진하고 있는 대전광역시 박성호 시장의 민선4기도 이제 반환점을 돌아 후반기로 접어들게 되었다. 21세기 지식정보화사회, 세계화, 지방화시대의 새로운 정치행정환경에 부합하기 위해서는 시장의 일방적인 통치(Government)로서는 더 이상 대전시의 발전을 기약하기 어렵고, 따라서 국가와 지역단위의 연계성을 활용한 시정운영을 수행케 하여 중앙정부와 지방자치단체 및 시민사회가 협치(Governance)로서 시정발전을 도모하여야 한다는 것이다.

이러한 맥락에서 대전시는 지역경제 활성화를 도모하고 대덕연구단지를 비롯한 과학도시의 위상을 정립하기 위하여 시민단체와 협력하여 자기부상열차, 로봇랜드 국책유치사업을 추진하였다. 그러나 연이은 실패로써 이에 대한 철저한 분석이 요구되고 있다. 따라서 대전광역시가 성공적으로 국책사업을 유치하기 위해서는 그동안 국책유치사업의 추진체계를 포함한 대전시 현황의 정확한 진단을 통하여 어떠한 노력이 경주되어야 하는지 보다 분석적인 접근이 필요할 것이다. 그동안 대전시의 실패원인을 두고 정치적, 지역주의적 시각에서 여러 추측적 원인들을 제시하였지만 설득력이 높지는 않다. 예를 들면 대전시가 지역적 특수성을 감안하여 당연히 유치될 수밖에 없었다고 항의하는 이면에 대전시가 맥락을 잘못 짚었을 개연성에 대한 설명이다. 즉, 언론에 의하면 산업자원부는 심의결과 발표 기자회견을 하면서 “로봇랜드 심사는 연구기능에 중점을 뒀는데도 대전은 이보다는 테마공원 활용 쪽에 무게를 뒀기 때문에 배점이 낮았다”고 말했다는 사실이다. 이는 정보력 부재에서 오는 것으로 보다 철저한 원인 분석이 필요한 대목이다.

이렇듯, 각 자치단체마다 지역발전에 도움을 받으려는 국책유치사업의 과도한 경쟁이 과연 바람직한 것인지, 또한 중앙정부가 계획한 국책사업이 지방자치단체간의 경쟁만으로 해결될 수 있는 유일한 대안인지에 대한 비판도 제기되고 있는 실정이다. 그런 면에서 국책사업유치는 자치단체만의 노력으로 되는 것이 아니라 중앙정부가 국가균형발전의 큰 틀 안에서 지역주민이 공감하는 합당한 기준과 원칙을 제공하는 등의 노력이 선행되어야 할 때 가능하다. 국책사업의 예비타당성 조사도 하지 않고 방만하게 실행하였던 과거 중앙정부의 행태는 더 이상 지속되어서는 아니 되는 이유이다.¹

국책사업 유치는 대전시만의 단독으로, 또는 어느 특정 주체의 독자적인 노력으로만 성공할 수 없다. 이는 대전시민의 자발적인 참여와 적극적인 의지를 기반으로 하여 중앙정부, 지방정부, 시민사회, 민간부문, 대학/연구소 등의 유기적 연계시스템으로 가능한 거버넌스체계가 효율적으로 작동할 때 가능한 것으로 판단된다. 또한 국책사업을 성공적으로 수행하기 위해서는 대전시의 유형적인 인프라도 중요하지만 무형적 요소와 인적 네트워크의 활용, 그리고 대전시만의 차별화된 이미지의 최적화 등 여러 요소들이 융합될 때 가능한 것으로 보인다.

이런 맥락에서 본 연구는 그동안 대전광역시의 국책유치사업의 실패원인을 다각도로 분석하여 어떠한 전략과 방법으로 성공적인 국책사업 유치를 완수하는가에 그 목적이 있다. 이를 위해 우선 국책사업과 관련한 이론적 논의를 검토하면서 대전시의 현황을 진단할 분석요인을 추출하고, 그에 따른 국책사업유치의 성공적 실행을 위한 표준 매뉴얼을 제시해 보고자 한다.

국책사업유치와 관련한 이론적 논의 2

1. 국책사업의 정의

국책사업은 국가의 정책적 사업을 지방자치단체에 끌어들이는 사업으로 지역발전의 원동력을 제공하는 사업으로 정의하고자 한다. 지방자치단체는 국책사업 유치를 통하여 지역경제의 활성화를 도모하고 지역발전을 이끌어낼 수 있어 특성화된 지역적 특성을 감안하여 합리적으로 국책사업이 배분될 경우 결국 국가균형발전에 기

¹ 지난 참여정부 시절 총사업비 500억 원 이상의 대형국책사업 중에 예비타당성 조사를 실시한 사업은 대상 사업건수의 17%에 불과해 중앙정부가 무분별하게 사업을 추진한 것으로 밝혀졌다(참여정부 이후 총사업비 500억 원 이상 사업의 경제성분석(B/C), 사업비 증액현황 및 관리개선방안 보고서, 2006.10.1).

여하게 되는 효과를 얻을 수 있다.

2. 국책사업 유치에 위한 거버넌스의 필요성

대전광역시가 국책사업을 성공적으로 유치하기 위해서는 어떠한 요인이 중요하게 대두될 것인가를 2007년 로보랜드 유치실패사례를 통해 점검해 보고자 한다. 국책사업유치는 공식적으로 경쟁 자치단체간의 비교가능한 객관적 지표는 물론 비공식적 네트워크를 어떻게 구축하고 잘 활용할 수 있는가도 중요한 변수가 될 수 있다. 따라서 본 연구는 공식적 측면에서 논의되어야 할 사항과 비공식적으로 논의되어야 할 사항을 고려하여 국가(중앙정부)가 어떤 기준, 내용, 행태에 따라 국책사업 유치를 결정하는지에 대한 시각을 거버넌스 측면에서 고찰하고자 한다. 중앙정부 국책사업 유치는 중앙정부의 결정자들의 집단적 행태와 그들의 행태를 움직이는 거버넌스의 힘을 무시할 수 없다고 보기 때문이다.

국책사업유치를 성공적으로 완수하기 위해서는 대전시 자체역량을 국내외적으로 확산하는 전략이 필요하다. 따라서 대전시의 국책사업유치에의 역량을 보여주기 위해서는 국내적으로는 로컬거버넌스의 논리에서, 국외적으로는 글로벌거버넌스의 논리에서 그 관계망을 형성하는 것이 필요하다(김구, 2007 : 12-14). 그리고 국책사업 유치는 결국 거버넌스의 관계망을 통해 실현된다고 할 때 관계망 속의 구성원들 간은 그들의 협력을 통해 공유한 목적을 보다 효과적으로 성취할 수 있도록 하는 신뢰, 규범, 네트워크와 같은 사회자본을 어떻게 구축하고 있는가도 중요한 요소로 작용한다.

— 거버넌스의 주요개념

거버넌스는 다원적 주체들 간의 협력적 통치방식으로 네트워크 통치, 협력적 통치로 정치학에서 사용하고 있으며, 새로운 국정운영방식으로서의 의미로 행정학에서 사용하고 있다. 일반적으로 다음과 같이 요약할 수 있을 것이다(김석준 외, 2000 : 41 ; 차미숙 외, 2003 : 15-16).

첫째, 거버넌스는 기존국가의 역할, 기능, 구조에 큰 변화를 요구하는 거버넌스의 한 유형으로 최소국가(the minimal state)의 의미로 사용된다. 정부기능의 축소는 국제적 조직역할 증대에 따른 정부통치의 범위를 넘어서는 활용 증가현상과 지방화 현상, 민영화 및 민간부문과의 파트너십 증대 현상 등에 따른 것으로 보고 있다 (Pierre & Peters, 2000).

둘째, 거버넌스는 시장의 효율성을 공공부문 관리에 도입하고자 하는 신공공관리(NPM : New Public Management)의 한 형태를 의미한다.

셋째, 거버넌스는 세계은행이 제3세계 국가에 대한 지원과 관련하여 사용한 '좋은 거버넌스(good governance)'로서의 의미를 가진다.

넷째, 거버넌스는 사회/정치/행정적 행위자들의 상호의존성을 강조하여 공공부문과 민간부문의 경계가 모호해지는 것을 강조하는 사회적 사이버네틱체계(socio-cybernetic system)로서 거버넌스의 의미를 가진다.

다섯째, 거버넌스는 자기 조직적 네트워크(self-organizing network)로서의 거버넌스의 의미로 사용된다. 즉, 거버넌스는 수직적 위계조직이 아닌 수평적 연계조직을 통한 주체들 간의 상호의존(네트워크 형태의 협력)을 의미한다. 따라서 정부, 시장, 시민사회의 역량이 수평적으로 연계되어야 함을 시사한다.

여섯째, 거버넌스는 민/관 파트너십(public-private partnership)을 의미하는 것으로 새로운 정부-시민사회의 관계형성에 초점을 두고 있다.

요컨대, 거버넌스의 개념은 다차원성과 복잡성을 특징으로 하면서 자율성, 상호의존성, 파트너십, 네트워크 등을 기본적인 요소로 하고 있다.

— 로컬거버넌스(Local governance)

로컬거버넌스는 지방정부의 행정환경변화에 따른 지방정부 관리체제로 이해되고 있다. 그 대두배경의 주요 요인은 다음과 같다(차미숙 외, 2003: 21).

첫째, 정치적 민주화의 진전으로 지방정부의 일방적인 시정운영은 불가능하게 되었고, 그에 따라 주민과 시민단체가 함께 하는 참여적 통치체제의 중요성이 부각되고 있기 때문이다. 둘째, 사회기관과 조직이 분절화되어 다양화됨으로써 사회문제에 대한 종합적 대응이 사실상 불가능하게 되었기 때문이다. 이에 따라 지역사회 문제를 해결하기 위해 협력적인 제도적 장치를 강구하게 되었다. 셋째, 지역사회 여건은 정치/경제/사회적으로 급격히 변하고 있는데 비해 기존의 지방정부체제는 이를 관리하지 못하고 있기 때문이다.

이러한 배경에서 (특히 지방분권적 시각에서 강조되고 있는) 로컬거버넌스는 중앙정부의 역할감소와 지방정부의 역할 및 권한확대, 지방정부의 역량강화에 초점을 맞추고 있다. 그리고 지역공동체, 시민단체를 중심으로 한 시민참여, 정부의 생산성을 제고하기 위한 방안으로서의 민관협력체제구축 등이 강조되고 있다. 요컨대, 그동안 지방정부운영의 주체가 의회, 집행부 중심이었다면 이제는 의회, 집행부는 물론 시장, 시민단체가 함께 공동주체가 되어 지방의 문제를 해결하는 것이 중요하다. 여기에서 특히 지역NGO의 역할이 중요하게 대두되는 이유가 있다. 이러한 배경에서 지역사회운영을 효율적으로 추진할 수 있는 새로운 대안으로 로컬거버넌스를 주장하는 이유가 되고 있다.

로컬거버넌스는 지방정부, 지역기업, 주민, 시민단체 및 비정부기구(NGO) 등이 협력과 상호의존성을 바탕으로 협력적/참여적 네트워크를 이루어 지역사회의 공공 문제를 해결해나가기려는 새로운 개념의 통치방식을 의미한다. 그런 의미에서 로컬거버넌스란 “지역정책의 결정에 있어 정부주도의 통제와 관리방식에서 벗어나 지역 내 이해당사자가 주체적인 참여자로 협의과정을 통해 정책을 결정하고 집행해 나가는 사회적 통치시스템” 이라고 할 수 있다(김용웅, 2001). 뿐만 아니라 로컬거버넌스는 한편으로는 지방정부 수준의 자원배분과 정책결정, 공공서비스의 생산과 제공에 대한 의사결정권을 지역사회의 다양한 주체들이 공유하는 것으로 자치권의 실질적인 행사와 확대를 의미하는 것으로 볼 수 있다(최준호, 2004: 31).

— 글로벌거버넌스(Global governance)

국책사업유치를 결정하는 것은 중앙정부의 의사결정그룹이지만 중앙정부의 의사결정그룹은 세계화시대에 글로벌거버넌스체계에 영향을 받게 된다. 글로벌거버넌스는 정부 간 기구, 비정부기구, 민간부문, 시민단체들간의 공식적, 비공식적 제도, 관계 속에서 상호의존적인 사회적 관계를 통제하거나 조정하는데 목적을 두고 의사결정력을 강화하는데 초점을 두고 있다.

— 사회자본(Social capital) 국책사업유치와 관련하여 대전시 자체역량문제도

결국 사람과 사람과의 관계, 기관과 기관과의 관계에서 어느 정도의 신뢰성을 갖고 있느냐가 중요한 질문이 될 수 있다. 그런 면에서 관계의 질적 측면을 중시하고 있는 사회자본의 효과성을 간과할 수 없다. 특히 자치단체간의 경쟁력 제고에 영향을 미치는 중요한 요소는 바로 사회자본이기 때문에 이를 확충하기 위한 자치단체의 노력이 뒤따라야 할 것이다.

3. 이론적 분석틀

본 연구는 거버넌스체제하의 지방분권 시대 대전광역시의 바람직한 역할모델을 이론적 분석틀로 하여 시정운영에 있어서 국책사업을 어떠한 방향에서 어떠한 내용으로 설정하여 유치할 것인가를 몇 가지 적정성 판단기준에 따라 제시하고자 한다. 이의 가설적 기준은 표 2-1 과 같다.

본 연구는 대전시에서 국책사업을 유치하는 전략을 행사하는데 있어 제고되어야 할 사항이 무엇인가에 대한 답을 로봇랜드, 자기부상열차 유치실패 사례를 통해 살펴보고자 한다. 국책사업유치는 경쟁 자치단체들 간의 비교가능한 객관적인 지표

단 계	적정성 판단기준	내 용
1. 평소단계	1. 중앙정부와 지방자치단체간의 연계 - 행정적 측면 - 정치적 측면 2. 지방자치 단체 간 관계 3. 지방자치단체 역량 4. 주민역량(시민단체 역량)	1. 지방자치단체에 대한 중앙정부의 지원 각부의 지방자치단체의 장에의 지원, 감독 국회와 지방의회와의 협력 2. 집행부와 의결기관(지방의회)과의 협력 광역-기초지방자치단체간의 협력 경쟁자치단체에 영향을 미치는 자치단체와의 협력 3. 국책사업 유치전략 자체시스템 구축 4. 주민참여, 통제, 시민단체 활성화 정도
2. 사업공고 후 응모단계	1. 중앙정부와 대전시와의 협력관계 2. 평가위원 관리 3. 주민참여(주민혁신운동)	1. 정치인네트워크 관리 2. 선택과 집중 대상 정립 및 대내외 홍보 3. 중앙부처 공무원네트워크 관리 4. 평가위원 풀 정립 및 관리
3. 사업심사/ 평가단계	1. 중앙정부와 대전시와의 협력관계 2. 평가위원 관리 3. 주민참여(주민혁신운동)	1. 정치인네트워크 관리 2. 선택과 집중 대상 정립 및 대내외 홍보 3. 중앙부처 공무원네트워크 관리 4. 평가위원 풀 정립 및 관리
4. 사후단계	선정시 - 정치인네트워크관리 - 중앙부처 공무원네트워크 관리 - 평가위원 관리 - 대내외 홍보 탈락시 - 정치인네트워크관리 - 중앙부처 공무원네트워크 관리 - 평가위원 관리	1. 정치인네트워크 관리 2. 선택과 집중 대상 정립 및 대내외 홍보 3. 중앙부처 공무원네트워크 관리 4. 평가위원 풀 정립 및 관리

표 2-1 대전광역시의 국책사업유치모델 - 적정성 판단기준

와 유형적인 투자는 물론 자치단체 내외적 네트워크를 어떻게 구축하고 효과적으로 활용하고 있는가도 중요한 변수가 될 수 있다. 그런 측면에서 대전시 자체적인 역량 문제, 집행부와 지방의회와의 협력문제, 중앙정부와의 연계정도(정치적, 행정적)문제, 주민역량문제 등이 변수로 선정될 수 있다. 또한 대전시가 단계별로 유치활동을 어떻게 전개해나갔는가도 매우 중요한 변수가 된다. 국책사업유치는 어느 한 시점에 만 노력해서 얻어지는 결과물이 아니라 대전시가 장기적 관점에서 접근해야 하는 대상이기 때문이다. 따라서 평소단계, 사업공고 후 응모단계, 사업심사/평가단계, 사후단계의 네 단계로 구분하여 각각의 단계에 있어 어떻게 대응방안 및 전략을 강구할 것인가를 정치인네트워크 관리, 선택과 집중대상 정립 및 대내외 홍보, 중앙부처 공무원 네트워크 관리, 평가위원 풀 정립 및 관리 차원에서 검토해야 한다.

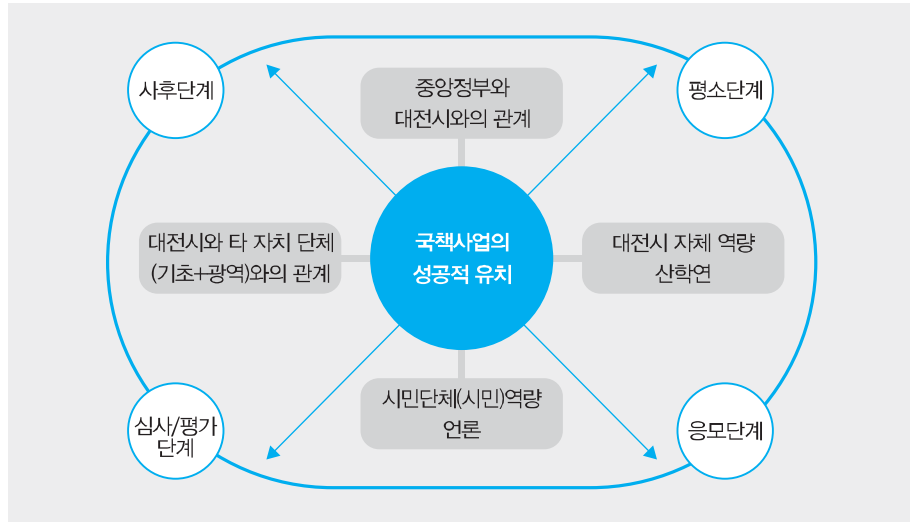


그림 2-1 대전광역시 국책사업유치모델(거버넌스 체제)

대전광역시 국책사업 유치체계 현황 3

1. 중앙정부 차원의 국책사업 지원현황 및 문제점

중앙정부 차원의 국책사업 지원현황 및 문제점은 다음과 같다.

— 정부 각 부처가 추진하는 공모형식의 국책사업

- 지방자치 단체 간 경쟁유발,
- ‘매칭펀드’ 방식으로 지방자치단체의 대응투자 비중도 갈수록 증대
- 취약한 재정자립도의 지방자치단체는 사업신청조차 생각하기 어려운 상황에 처함

최근 중앙정부는 자기부상열차, 로봇랜드, 첨단의료복합단지 등 주요 국책사업을 지자체간 공모형식으로 추진하고 있다.² 그러나 이러한 공모형식의 국책사업은 지방자치단체간의 과도한 경쟁과 예산낭비를 부추기는 문제점이 있다. 또한 사업이 대부분 ‘매칭펀드’ 방식으로 진행되고 있어 지방자치단체의 대응투자 비중도 갈수록 증대되고 있다. 따라서 재정자립도가 취약한 지방자치단체는 사업신청조차 할 수

² 자기부상열차사업은 부산, 대구, 광주, 인천, 대전의 5개 광역시와 창원시가 경쟁하여 지난 해 6월 26일 인천시로 선정됐다. 로봇랜드사업은 10개 시/도가 경쟁하여 지난해 11월 13일 인천시와 마산시가 예비사업자로 선정되었다. 첨단복합의료단지 사업은 11개 지방자치단체가 공모를 준비하여 치열한 경쟁이 예상되는 가운데 올 상반기에 선정할 예정이다.

없어 갈수록 빈익빈 부익부 현상이 심화되는 불균형적 지역발전이 가속화되고 있다 (지방자치단체간의 불균형적 지역발전 심화=지역발전의 양극화 현상 심화).

— 재정자립도가 높은 지방자치단체가 유리

정부의 공모사업평가방식은 해당 지방자치단체의 사업비 분담비율에 높은 비중을 두고 있어 재정자립도가 높은 지방자치단체에 유리하게 되었다.

건설교통부는 자기부상열차 시범노선 선정시 3700억 원을 지원하기로 하면서 자체 재원조달이 많은 지방자치단체를 우대하겠다고 밝혀 지방자치단체들은 앞다투어 600억-1600억 원의 재원조달계획을 별도로 제출하기도 하였다. 이 경우 탈락한 자치단체들은 부유한 자치단체의 들러리만 서게 된 셈으로 그 비판은 매우 거세었다 (부유한 자치단체에 더 많은 것을 부여해 주려는 성장위주의 지역발전정책=부유하지 못한 자치단체에게 희생 강요).

이러한 상황에서 다음과 같은 문제점이 제기되고 있다.

- ① 국책사업결정에 대해 승복하지 못하는 지방자치단체 양산 : 중앙정부결정에 대한 신뢰성 상실. 특히 대전시의 경우 ‘정치논리에 의한 결정’, ‘지역홀대론’을 제기할 수밖에 없는 상황이다.
- ② 정부의 공모사업이 투명하고 공정한 절차에 진행되었는지에 대한 의구심 증대. 로봇랜드의 경우 당초 1개 사업자만 선정한다고 공고하였지만 그 이후 특별한 배경설명이나 사전 재공고절차 없이 2개 사업자를 선정하는 것에 대해 비판이 제기되고 있다.
- ③ 유치실패시에 엄청난 후유증에 시달림 : 시정/도정 서비스 창출에 막대한 차질을 초래하여 결국 시민/도민들만 피해자가 되고 있는 실정이다. 특히 민선 자치단체장 이후 지방자치단체는 차기선거에 국책사업유치를 자기 임기 내에 치적으로 활용하기 위해 적극적일 수 있다. 그러나 유치경쟁에 가담한 각 지방자치단체들은 관련 용역 발주, 홍보물제작, 유치위원회 구성 등 엄청난 인력과 재정력을 투입할 수밖에 없어 유치실패시에는 실패책임론과 지역반발로 그 후유증이 불가피한 실정이다. 일부 지방자치단체들은 지역실정이나 여건을 고려하지 않고 ‘일단 따놓고 보자’라는 접근행태를 보이기까지 하고 있다.

— 국책사업의 방만한 운영

<참여정부 이후 총사업비 500억 원 이상 사업의 경제성 분석(B/C : 비용편익분

석), 사업비 증액현황 및 관리개선방안)에 따르면 총사업비 500억 원의 대형국책사업 중이 예비타당성 조사를 실시한 사업은 대상 사업건수의 17%에 불과한 것으로 밝혀지고 있다. 또한 예비타당성 조사를 마친 사업의 실제 사업실시 결과를 각 해당부처별로 파악한 결과 총 29건(사업비 9조 7626억 원)의 대형국책사업이 예비타당성 조사결과 경제성이 낮게 나왔음에도 불구하고 정부가 이를 무시하고 진행한 것으로 밝혀졌다(심재철, 2006). 국가재정규모대비 총사업비관리대상 사업비의 비율을 보면 2002년도 166조로 국가재정대비 115%였으나 2005년도에는 222조로 국가재정의 133%를 차지해 과도한 사업의 무분별한 증액으로 인한 국가재정의 부담이 늘고 있음을 알 수 있다(표 3-1 참조).

단위: 억 원	02	03	04	05
관리대상사업 전체사업비(a) (전년대비 증가율)	1,664,512	1,917,048 (15.2%)	2,050,010 (6.9%)	2,226,614 (8.6%)
국가재정규모(b) (전년대비 증가율)	1,452,499	1,586,479 (9.2%)	1,576,108 (-0.7%)	1,679,332 (6.5%)
a/b	115%	121%	130%	133%

표 3-1 총사업비 증액현황

*자료: 기획예산처, 국회예산정책처 제출자료, 2006; 국회예산정책처, 대한민국재정 2006.

2. 대전시 국책사업(로봇랜드, 자기부상열차, 첨단의료복합단지) 유치현황 및 문제점

— 로봇랜드 사업

로봇랜드사업 추진일정은 2007년 1월부터 11월에 걸쳐 이루어졌는데 이 사업에 대한 대전시 준비 현황은 다음과 같았다.

- 전담팀 조직: 유치위원회 운영을 통해 각계전문가 의견 수렴
 중앙부처 방문, 의회, 유관기관 회의 및 행사에 적극 참여하여 홍보한 언론대응, 타시도 동향 파악 (특히 경쟁지역 동향 파악)
 - TF팀, 유치위원, 전문가 등 유치활동에 관여하고 있는 유력인사 파악
 - 타시도 언론보도 내용 스크랩 또는 별도 정리
 - 타시도 약점을 반드시 정리하여 가지고 있을 것(정보수집)
- 전략수립:
 - ① 유치위원회 등 할 일 명시
 - 경쟁지역 참여 인사, 정부 인사 등 유력인사 몇 명을 집중공략 할 수 있도록

위원들의 역할을 내부적으로 사전 조율

- 경쟁지역 동향(활동상황, 약점 등)을 수시로 제공

② 경쟁지역 기업 방문 등 우리시 유치역량 및 당위성 설파

③ 중앙부처와 수시로 교류할 수 있도록 할 것

○ 시민공감대 형성

① 예산확보

- 홍보예산(명함제작, 와이드 광고, 현수막, 지하철, 버스홍보 등)

- 활동여비(타시도 견학, 경쟁지역 방문 등)

② 첩보단지 유치 '심벌 등' 확정 후 모든 행사 반영

- 의료인·약사·한의사·수의사를 통합할 수 있는 다양한 행사 또는 정기
적 모임 추진 ※ 향후 유치지역 선정시 다양한 정보를 교환할 수 있음

③ 필요하다면 시민공감대 형성을 위해 다양한 행사 필요

- 전용홈페이지 개설, 시민서명운동, 다양한 시민 참여 행사 이벤트 필요

○ 정치적 공략

① 지역의원을 대상으로 경쟁지역에 대한 약점을 수시로 브리핑

② 유치위원회 등 위원 중 핵심위원 몇 명은 내부회의 등에 반드시 참석토록
조치

③ 중앙부처 등 출향인사 인적사항 파악 관리

※ 수도권 의료인 등 획기적인 대전 유입 전략 제시

- 주거문제, 교육문제, 연구문제 등을 획기적으로 제시

○ 용역관리

용역사와의 유기적으로 협조하되 용역결과에 대해 꼼꼼히 체크

— 첨단의료복합단지 유치계획 현황

첨단의료복합단지 유치를 위해 대전시는 다음과 같은 분야에 유치추진체제를
가지고 전략적으로 접근하고자 노력하고 있다.

○ 중점육성분야

- 신약개발

- 첨단의료기기개발

- 첨단임상시험(병원)

○ 유치 추진체계 구축

- 유치위원회: 지역의 주요인사 59명
- 자문위원회: 지역출신 출향 저명인사 6명
- 실무위원회: 민간 실무형 전문가 중심(1팀 4분과 48명)

○ 대전 첨단의료복합단지 조성전략(모델)

- 대전 첨단의료복합단지 조성전략 수립
- 대전 첨단의료산업 혁신전략 수립

○ 대전시 유치를 위한 확산운동

- 대전유치 학술심포지엄 및 대전메디컬포럼 창립
- 대전첨단의료산업 혁신포럼 창립
- 첨단의료복합단지 유치를 위한 「첨단의료산업」 육성 심포지엄
- 시민단체 임원과의 간담회
- 중앙정부 등에 대전시 첨단의료복합단지 입지 건의·홍보
- 시민추진단 개소, 범시민 100만 서명운동 전개/9만 명 참가
- 충청권 3개시도 관계관 간담회, 공동조성 방안 논의
- 국제과학비즈니스벨트·첨단의료복합단지 추진위원회 창립회의
통합구성·운영(106명): 추진위원회(75명), 실무위원회(31명) - 지역국회
의원 당선자 초청 간담회

— 문제점

대전시의 국책사업유치현황과 관련하여 다음과 같은 문제점을 제기할 수 있다.

○ 불완전한 국책사업유치 시스템

대전시는 로봇랜드 사업유치를 위해 전담팀을 조직하고 유치위원회를 구성하여 대전시의 유치역량 및 당위성을 강조한다고 하였지만 효율적인 국책사업유치시스템이 가동되었다고 보기 어렵다. 즉, 국책사업유치체제는 형식상 갖추었으나 활용도와 성과가 높은 체제가 되지 못하였다. 그 이유는 다음과 같다.

- ① 거버넌스체제 미비: 지역의사전달망 미비
- ② 중장기유치계획전략 부재
- ③ 단계별 접근 부재: 시기별로 완급을 조절하여 응집력 있는 유치전략을 강구하지 못함
- ④ 국책사업유치 활동에 대한 사후평가 부재

○ 대전시 자체역량의 정확한 진단 부족 / 선택과 집중 대상 선정

국책유치사업은 지역의 자체역량이 확보되었을 때 실현할 수 있다. 따라서 대전시의 자체역량분석에 정확한 진단이 필요하다(예 : SWOT 분석). 중앙정부가 요구하는 국책사업 선정기준에 부합하는 합당한 역량을 가지고 자료를 제출하는 이유이다.

○ 정치인 네트워크 관리 미비

지역의원을 대상으로 경쟁지역에 대한 약점을 수시로 브리핑하면서 도움을 요청하였으나 국회의원과 지방의회의원간의 협력시스템이 미약하여 효과가 반감하였다. 요컨대, 중앙부처와 대전광역시가 협력/연계체제를 정치적으로 확보해야 하는데 정당구조, 여소야대의 정치지형의 변화 등에 따라 근본적인 한계에 직면하고 있다.

○ 중앙부처 공무원네트워크 관리 미흡

중앙부처의 출향인사 인적사항을 파악하여 관리한다고 하였지만 조직적이고 체계적으로 이루어지지 못하였다. 출향인사들간의 직/간접적인 사회적 관계구조로서 사회적 자본이 건설하였는가에 대한 질문에 긍정적인 답변을 하기 어렵기 때문이다.

○ 평가위원 풀 정립 및 관리 미흡

- 평가위원에 대한 정보와 관리가 체계적으로 이루어지지 않았다.

○ 학계, 정당, 언론, 시민단체의 단일화된 지역의사통합망 미비

- 학계와 정당, 언론이 단일화된 의견을 제시하지 못하였다.

○ 중앙부처와 대전광역시와의 협력·연계 정도

① 행정적 측면

- 중앙부처(산업자원부)와 대전광역시와의 협력/연계체제 부재

(중앙부처 공무원과 대전시 집행부공무원과의 협력채널 약함)

- 자치단체장의 리더십

(중앙에 영향력을 행사할 수 있는 자치단체장)

② 정치적 측면

- 국회와 지방의회와의 협력체제 부재

- 지역대표 국회의원의 역량, 리더십(개인적, 집단적) 약함

○ 지방자치단체간 관계

① 행정적 측면

- 당해 자치단체장과 기초자치단체장과의 협력/연계 체제 약함

② 정치적 측면

- 당해 지방의회와의 협력/연계체제 부재

- 당해 지방의회와 기초지방의회와의 협력/연계체제 부재

- 시민단체와 연계체제 약함

○ 지방자치단체 자체역량

① 국책사업 유치전략 자체시스템 미비 내지 약함

② 관련법규 미비

○ 주민역량

① 주민의 자발적 참여 미흡

② 시민단체 역할 미흡

대전광역시 국책사업 유치 활성화 방안 4

1. 중앙정부의 역할

— 국책사업선정의 명확한 기준과 원칙 제시

우선 국가는 국가균형발전 차원에서 국책사업선정 기준을 마련하고 이를 투명하고 공정한 절차에 의해 진행하여 해당 지방자치단체가 모두 공감하는 타당성과 적실성이 높은 사업선정이 될 수 있도록 해야 한다. 그럼으로써 정부의 국책사업에 대한 신뢰성이 제고될 수 있을 것이며, 국가통합적 국가균형발전을 이끌어 낼 수 있을 것이다.

— 정부의 공모사업 평가방식 전환

재정자립도가 높은 지방자치단체뿐만 아니라 재정자립도가 낮은 지방자치단체도 혜택을 받을 수 있는 방식으로 전환(효율성 + 사회적 정의(공공성))해야 한다. 정부의 공모사업을 평가함에 있어 물론 재정자립도가 높은 자치단체 즉, 자체역량이 갖추어진 자치단체에 배정하는 것이 성과 내지 효율성측면에서 하나의 기준(성과, 효율성)이 될 수 있지만 공공성의 이름으로 진정한 도움이 필요한 자치단체에도 혜

택이 갈 수 있는 평가방식도 고려해야 한다. 그리고 매칭비율이나 사업선정의 기준과 관련 각 부처의 매칭비율에 대한 자율성을 일정범위 내에서 제한하고 매칭사업에 대해 각 부처는 자치단체장과 또는 행자부 장관의 의견이 반영될 수 있도록 하는 제도적 장치를 강구할 필요가 있다. 지방자치단체 대표와 각 부처의 의견이 조정될 수 있도록 하여 국가와 지방자치단체가 함께 협의할 수 있도록 해야 한다.

— 과도한 경쟁으로 인한 후유증 차단

공모신청에 가이드라인을 제공할 필요가 있다. 즉 공모신청에 일정 수준의 자격요건을 부여해야 한다. 지방자치단체별 전략사업을 국가가 인정하고, 그 인정한 사업에 한해 신청을 할 수 있도록 하고, 이미 국책사업을 유치한 자치단체는 일정기간 공모를 배제하는 방식을 고려해볼 수 있다.

— 공공투자사업관리제도 강화

정부는 국책사업에 있어 수요예측 재검증 제도 및 재정패널티 제도를 도입하여 보다 공공투자사업의 관리를 강화해 나가야 한다(기획예산처, 2006).

- ① 먼저, 과도한 수요예측을 바탕으로 사업을 추진하여 완공 후 낮은 시설활용률로 예산낭비 논란을 초래하는 사례를 근절하기 위하여 수요예측 재검증을 시행하여야 한다. 사업추진과정에서 사업여건 변화, 장기간 사업추진 지연 등으로 수요변동 가능성이 큰 사업은 해당 시설물의 미래수요를 의무적으로 재검토 하도록 해야 한다.
- ② 예비타당성 조사제도를 회피하기 위해 총사업비를 축소하여 사업을 착수한 후 사업추진 과정에서 총사업비를 증액하는 사례에 대해서도 대응방안을 마련하여야 한다.
- ③ 또한 불요불요급 사업비 증액을 방지하기 위하여 주요 설계변경에 대해서는 전문기관에 의한 사전 검토제도를 도입하여야 한다.
- ④ 법정경비 반영, 안정보강 등의 설계변경은 부처가 자율적으로 총사업비를 조정하고, 사후에 조정내용의 적정성을 확인토록 하는 ‘중앙관서 자율조정 제도’ 를 도입하는 방안도 고려해 볼만하다. 단순 설계변경 사항은 총사업비 조정절차를 간소화하여 불필요하게 공사가 지연되는 사례를 방지해야 한다.
- ⑤ 이와 함께 대규모 투자사업 관리제도의 실효성을 보장하기 위하여 중대한 제도 위반사항에 대해서는 중앙관서 등의 기본경비 또는 해당 사업비에 불이익을 부과하는 ‘재정패널티 제도’ 를 시행할 필요성이 있다.

2. 대전시의 역할

— 국책사업(유치를 위한) 체제의 구축 : 거버넌스체제 구축

대전시의 국책사업관련 산업의 잠재력을 극대화하여 대전/충청지역의 경쟁력 강화와 지속적인 성장을 이끌어내기 위해서는 국책관련 산업의 육성을 산/학협력클러스터라는 틀에 잘 적용시켜 나감은 물론 정치/행정적으로 지원체제를 갖추는 것이 관건이다.

○ 국책유치사업 체계 정비

- ① 산/학/연/관 결합한 지역혁신체계(RIS : Regional Innovation Systems) 구축
 - 대전시 국책사업관련 기업체들과 5개 구청의 협력체계 구축을 위한 대전시 국책사업 관련 기업협의회(가칭) 구성
 - 국책사업 정보공유
- ② 국책사업거버넌스 구축을 위한 대전시 국책유치사업 관련 기업협의회 과제
 - 국책사업 유치(전략) 로드맵작성
 - 대전시 국책관련사업 조사매뉴얼 작성 및 실태조사 사업실시
 - 지역 국책유치사업과 연계하여 지역발전을 구체화할 정책연구사업 실시

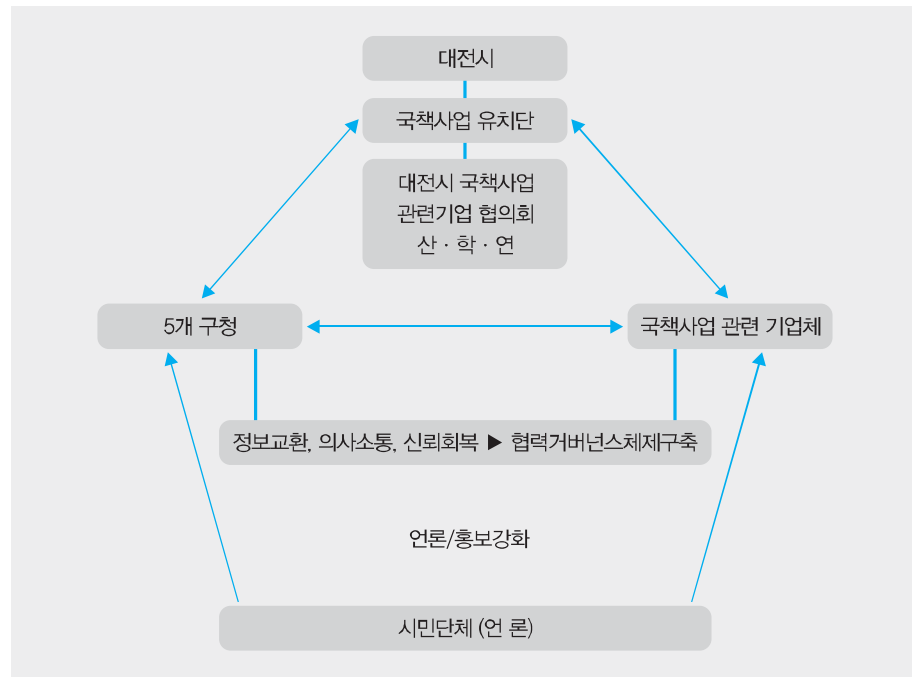


그림 4-1 국책사업 유치 거버넌스 체제

○ 관계법령 제정 및 보완

대전광역시에는 조례제정을 통해서라도 국책사업 유치활동에 적극적으로 대비해야 한다. 즉, 각종 국책사업의 대전시 내 유치활동을 효과적으로 추진할 수 있도록 적극 지원함으로써 지역발전을 도모하고 자치단체간의 국책사업유치경쟁에 효율적으로 대응하기 위한 제도적 장치를 강구할 필요가 있다. 따라서 국책사업지원대상 기관단체, 지원대상 활동, 유치위원회 구성, 기능 등에 대한 규정을 준비해야 한다.

○ 관리능력의 배양

거버넌스체제를 구축하기 위한 기본적인 전제조건으로 사회자본의 축적이 필요하다. 우선 국책사업유치 주체들의 상호작용기회를 높이도록 유도해야 한다. 이를 위해 주체들 간에 가치사슬 혹은 기타 여러 측면에서 서로간의 필요성을 인식할 수 있도록 각종 학습네트워크 형성을 지원하는 인센티브 제공 및 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

— 중앙정부와 대전광역시의 연계/협력방안

○ 행정적 측면

가. 중앙부처(산업자원부)와 대전광역시의 협력/연계체계 확보 및 강화
(중앙부처 공무원과 대전시 집행부공무원과의 협력채널 확보, 강화)

① 유치리더그룹(고위공무원)

- 현장의 유치활동 관리
- 유치활동에 대한 직접 참여 및 지휘
- 유치활동에 대한 모니터링 수행
- 유치애로사항(과제) 도출 및 실행관리
- 유치관련 커뮤니케이터 역할 수행

② 유치관리지원그룹(중/하위공무원)

- 현장의 유치실행 주도
- 일선 유치활동에 대한 주도적 실행 주체
- 유치리더 보좌
- 부서 내 유치관련 커뮤니케이터

나. 자치단체장의 리더십 제고

(중앙에 영향력을 행사할 수 있는 자치단체장)

국책사업의 유치에 단초를 제공하는 일은 자치단체장과 집행부 간부 등 리더가 담당해야 할 역할이다. 특히 자치단체장은 지역정치구도의 변화(여소야대)에 대처

하여 정당소속이 다른 국회의원이더라도 한 목소리로 결집하여 지원을 얻어내는 리더십을 발휘해야 한다.

○ 정치적 측면

가. 국회와 지방의회와의 협력체제 가동

국책사업 유치문제는 국가의 문제인 동시에 지역의 문제가 될 수 있다. 국가입장에서는 국책사업의 효율적 배분을 통한 국가균형발전을 도모할 수 있고 대전시는 특화된 지역역량을 가지고 지역발전을 강화시킬 수 있기 때문이다. 따라서 국책사업은 대전시 단독의 문제만이 아니고 국가전체의 문제가 된다. 따라서 대전시 국회의원은 대전시 지방의회의원과 협력하여 대전시 국책사업유치가 국가발전의 원동력이 될 수 있음을 강변해야 한다. 그에 따른 논리를 개발해야 한다.

나. 지역대표 국회의원의 역량, 리더십(개인적, 집단적) 제고

그런 맥락에서 지역대표로서의 국회의원의 역량은 매우 중요하다. 국회에서 영향력을 행사할 수 있는 중량감 있는 정치인을 배출해야 하고, 그런 인물을 키워내는데 고민해야 한다. 그리고 지역현안문제에 대해 당을 초월한 집단적 리더십을 발휘할 수 있어야 한다.

— 대전시 자체 역량강화 내용

○ 차별화된 대전시의 (특유의) 독특한 영역 발굴

- 대전시가 가지고 있는 국책산업의 유치산업의 자산이 무엇인지 명확히 분석하고 확인하는 작업이 필요하다.
- 다른 자치단체보다 비교우위에 있는 특화산업을 국책사업과 연계하여 추진하는 것이 필요하다.

○ 광역 클러스터 추진(구축)

국책사업 유치가 쉽게 이루지기 어렵다는 점을 고려하여 다른 지역과 보완관계를 가지면서 연계하여 사업을 추진하는 체제가 필요하다(그림 4-2 참조).

○ 대전시 국책사업 유치 기획/조정기능 강화

대전시는 단기적으로 그동안 추진한 국책사업 유치를 효율화할 수 있는 운영 시스템을 정비하고, 중장기적으로는 정책수요가 존재하는 사업과 연계된 국책사업에 접근하는 정책을 설정해야 한다.

강점 (Strength)	약점 (Weakness)
<ul style="list-style-type: none"> - 대덕연구단지외 과학기술 자원 보유 - 상대적으로 쾌적한 환경과 살기 좋은 도시 - 집적된 국가중추기관 (정부대전청사, 3군 본부, 자운대 등) - 물류 및 교통의 중심도시로서의 지리적 위치 	<ul style="list-style-type: none"> - 경쟁 광역지자체 대비 경제규모와 인구 규모의 약세 - 지역이익을 국가정책에 반영시켜줄 정치 세력 취약 - 경쟁 광역지자체 대비 제조업 기반의 취약성
기회 (Opportunity)	위협 (Threats)
<ul style="list-style-type: none"> - 광역경제권 차원의 각종 정부사업 추진 - 충청권 국제과학비즈니스벨트의 건설 - 지방자치와 정부의 자율/창의/경쟁 정책 기조에 따른 대전시의 자율성 확대 	<ul style="list-style-type: none"> - 정부의 수도권 위주 정책 추진 - 국내/국제 차원의 도시간 경쟁의 심화 - 인력/자본/기술의 수도권으로의 유출

표 4-1 대전광역시 SWOT분석

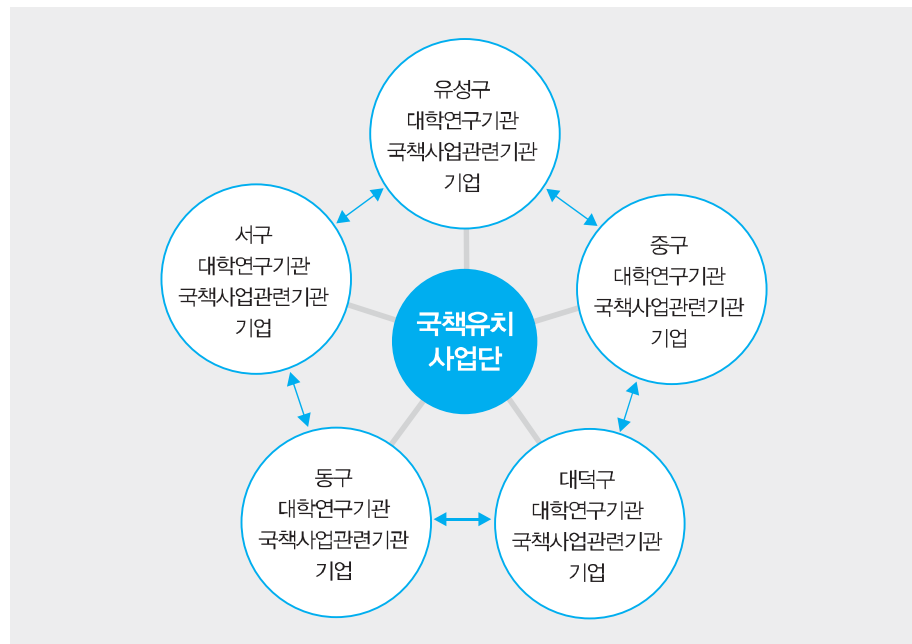


그림 4-2 대전시 광역 클러스터 구축

— 대전시와 주민

대전시는 주민참여 속에 국책사업유치전략을 모색해야 한다. 그런 배경에서 다음과 같은 내용을 중심으로 시민운동을 활성화시켜 나아가야 한다.

- 범시민 100만 서명운동 전개, 심포지엄, 세미나 개최
- 충청권 공동연대 강화
- 대언론 홍보강화

- 학계, 정당, 언론의 통합의사전달망 구축

주민의 의사가 시민단체(정당, 학계, 언론)를 경유하여 지방의회에 제시되어 지방자치단체장이 이들의 의사(요구)를 취합하여 지방자치단체의 정책(국책사업유치)으로 하여 집행하고 통제받는 체제를 구축해야 한다(최진혁, 2005 : 136)(표 4-2 참조).

시민 시민단체, 정당, 학계, 언론 지방의회	▼	통합된 의견
자치단체장 집행부 공무원(집행기관)	▼	의견취합
지방회의의원(의결기관) (주민참여, 토의)	▼	토의준비(문제에 대한 합의)
국회의원	▼	지역현안과제 도움요청(정보교환)
중앙부처공무원	▼	지역현안과제 도움요청(정보교환)
자치단체장, 집행기관	▼	의회 의사일정에 등재
지방의회	▼	지방의회에서의 토론 및 의결
자치단체장, 해당집행부서	▼	집행
자치단체장, 집행기관, 주민	▼	집행에 대한 통제 및 평가

표 4-2 통합의사전달망(의사결정단계)

— 국책사업 관련 대전시의 대응전략 방향

- 국책사업에 응모할 때에는 대전시 입장에서 추진하려고 하기보다는 국책사업의 주체인 중앙정부부처(국가) 입장에서 추진하여야한다. 예를 들면 ‘국가 경쟁력 제고’ 라든지 ‘산업화나 상용화를 통한 경제적 효과의 극대화’ 를 고려하면서 국책사업 응모를 추진하여야 한다.
- 대전의 부족한 경제력, 인구규모를 고려할 때 많은 사업에 손을 대는 것보다는 ‘선택과 집중’ 을 해서 ‘특성화된 한 두 개 사업’ 에 전력을 기울일 필요가 있다.
- 대전의 부족한 자원과 광역경제권 차원의 정부사업 추진 가능성 및 대덕연구단지의 과학기술자원 등을 고려할 때, 인근 광역지자체와의 실질적이고도 적

극적인 공동협력사업이 추진되어야 한다.

- 국책사업유치 평가를 통해 문제해결 모델을 수립해야 한다.

대전광역시 국책사업유치에 따른 문제점을 해결하기 위해 다음과 같은 문제해결모형을 수립하여 그 개선방안을 제시하는 시스템을 구비해야 한다. 일반적으로 이 문제해결모형은 다음과 같은 국책사업유치 평가과정으로서의 일곱 가지 절차를 통하여 이루어질 수 있다(최진혁, 2001 : 271-273).

① 문제점 확인 : 국책사업유치(전략)의 불충분성

- 국책유치사업 실패 / 로봇랜드, 자기부상열차

② 원인분석 : 국책사업유치(전략)의 타당성 검증

- 해당 국책사업 유치 타당성에 대한 평가체계의 미흡
- 국책사업유치체제 미비
- 정치적 환경

③ 해결안 선택

- 평가체계의 개선
- 국책사업유치 거버넌스체제 구축
- 정치인 네트워크관리

④ 계획안 형성 : 새로운 유치모델 도출

- 국책사업유치 단계별 접근
- 중앙정부와 대전시와의 협력체제
- 대전시와 대전시의회, 시민단체와의 협력체제
- 대내외 홍보체제

⑤ 활동들의 계획화

- 자체역량 진단 : 선택과 집중 대상 정립
- 중앙부처 공무원 네트워크 관리
- 정치인네트워크 관리
- 평가위원 관리
- 대내외 홍보체제

⑥ 집행 : 단, 중, 장기 집행

- 단계별 접근
- 일의 우선순위와 최종목적을 설정하여 접근 ⑦ 통제 및 평가-사후관리(선정시와 탈락시 고려)

— 국책사업유치 단계별 액션플랜 수립

대전시는 다음과 같이 국책유치사업을 단계별로 액션플랜을 수립하여 접근해야 한다(표 4-3 참조).

단계	활동
1. 평소단계	- 정치인 네트워크 관리 - 선택과 집중대상 정립 및 대내외 홍보 - 중앙부처 공무원네트워크 관리 - 평가위원 풀 정립 및 관리
2. 사업공고 후 응모단계	- 정치인 네트워크 관리 - 선택과 집중대상 정립 및 대내외 홍보 - 중앙부처 공무원네트워크 관리 - 평가위원 풀 정립 및 관리
3. 사업심사/평가단계	- 정치인 네트워크 관리 - 선택과 집중대상 정립 및 대내외 홍보 - 중앙부처 공무원네트워크 관리 - 평가위원 풀 정립 및 관리
4. 사후 단계	- 정치인 네트워크 관리 - 선택과 집중대상 정립 및 대내외 홍보 - 중앙부처 공무원네트워크 관리 - 평가위원 풀 정립 및 관리

결론 5


이상의 연구 결과 대전시는 국책사업 유치를 위해 다음과 같은 역할을 수행해야 할 것이다.

1. 국책사업유치를 위한 거버넌스 체제 구축
2. 중앙정부와의 연계/협력방안 (행정적/정치적 측면)
3. 대전시 자체역량 강화
4. 주민참여 활성화(학계, 정당, 언론의 통합의사전달망 구축)
5. 대언론 홍보강화
6. 대전시의 차별화된 대응전략 모색
7. 국책사업 유치단계별 액션플랜 수립

63

2008 촛불의 의미와 전망

김종남 _대전환경운동연합 사무처장



촛불운동은 이명박 대통령과 정치권은 물론

시민사회운동에서도 경이로운 현상이었다. 운동의 형식과 언어,

활동은 물론 주장하는 내용까지도 과거와는 사뭇 달랐다.

우선, 정치적인 주장과 행동이면서도 21년 전의

6.10민주화운동과는 질적으로 다른 문화적 행동이 보편화되었다.

2002년 효순·미선 추모와 2004년 노무현 전 대통령의

탄핵반대운동에서 그 기원을 찾을 수 있는 촛불문화제가

일반적 시위형태로 정착되면서

대한민국의 민주주의는 진화했다.

2008 촛불의 의미와 전망

김종남 _대전환경운동연합 사무처장

들어가며 1

2008년의 여름밤을 촛불이 밝힌 지 무려 100일이 넘었다. 이명박 대통령 집권 후 6개월 지난 시점이다. 새 정부 들어 정상적 국정수행이 불가능할 정도로 정책현안마다 국민적 저항에 부딪친 경우는 대한민국의 역사상 유례를 찾기 어렵다. 인수위 시절부터 내각 구성까지 논란이 끊이지 않은 강부자, 고소영 정권 논란부터 한반도대운하 건설을 비롯한 0교시, 우열반 편성 등의 학원자율화조치, 영리의료법인 도입 및 수도, 전기, 가스 등 공공서비스 사유화 등 성장주의, 시장주의 정책에 대한 국민적 우려는 상당한 정도로 표출돼 있었다. 2007년 대선과 2008년 총선기간 내내 시민사회단체나 부문단체를 중심으로 시장주의 정책기조를 반대하는 운동이 지속적으로 이어져온 것도 사실이다. 그러나 사안별 정책반대의견이 이명박 정부에 대한 국민적 분노와 저항행동으로 촉발된 것은 4월 17일 광우병 위험 미국산 쇠고기 수입위생조건이 졸속으로 타결되면서부터이다. 한미정상회담 전날까지도 양측의 입장이 팽팽하여 합의에 이르지 못한 미국산 쇠고기 수입위생조건이 <전통적 한미동맹 복원>의 명분으로 한국과 한국민에게 매우 불평등하고 굴욕적인 내용으로 합의된 것이 공개되면서 범국민 촛불행진이 시작된 것이다.

이 글은 이명박 정부 초기 한국사회를 뜨겁게 달군 광우병 위험 미국산 쇠고기 수입반대운동이 왜 시작되었고, 전국민적 촛불운동으로 확대되었는지 그 과정과 행위자, 촛불운동의 특징을 살펴보고 이 운동이 향후 한국 민주주의의 진전에 어떻게 기여하게 될 것인지를 간단하게 짚어보기 위해 씌어졌다.

촛불의 의미 2

촛불운동은 이명박 대통령과 정치권은 물론 시민사회운동에서도 경이로운 현상이었다. 운동의 형식과 언어, 활동은 물론 주장하는 내용까지도 과거와는 사뭇 달랐다. 우선, 정치적인 주장과 행동이면서도 21년 전의 6.10민주화운동과는 질적으로 다른 문화적 행동이 보편화되었다. 2002년 효순·미선 추모와 2004년 노무현 전 대통령의 탄핵반대운동에서 그 기원을 찾을 수 있는 촛불문화제가 일반적 시위형태로 정착되면서 대한민국의 민주주의는 진화했다.

비장한 집회분위기나 일사분란한 대열, 지도부가 앞서는 집회와 시위는 찾아보기 힘들고, 참가자 개인이 개성을 살려 만든 피켓과 재기발랄한 구호, 노래와 자유발언이 광장을 채웠다. 경찰의 진압에 대해서도 비폭력 저항으로 대응하고 <닭장차 투어> 같은 자진 연행이나 물대포에 <온수>를 찾고 세탁비, 택시비를 요구하는 자유롭고 즐거운 시위문화가 자리를 잡았다. 또, 촛불이 켜지는 과정에서 국민의 대리인인 대통령과 정부, 정당이 국민의 기대와 요구에 부응하지 않고 지배계층의 이익을 강화한다는 것이 확인되면서 국민들은 대의민주정의 맹점을 보완하기 위해 직접 행동에 나섰다.

사이버 공간에서 성형수술, 패션, 요리, 육아를 이야기하던 여성과 아줌마들, 그리고 자율학습, 0교시, 미친 교육 때문에 죽겠다는 청소년들이 식탁마저 내주는 광우병 위험 미국산 쇠고기 협상을 보면서 문제의식을 나누고 시민사회로 나가 국민과 함께 촛불을 들고 결정한 것이다. 인터넷 공간에서 익명성에 기대 자판만 두드리고 사회적 행동을 주저했던 그들이 <키보드 위리어>에서 벗어나 시민사회로 나오고, 실명을 달고 자기주장을 서슴없이 펼치면서 국민 대다수가 광우병 쇠고기에 대해 최대의 의식화되고 행동하는 지성이 됐다. 촛불은 국민의 건강과 생명안전은 물론 검역주권조차 지키지 못하는 대의민주제도의 함정을 국민이 직접 메우고 고사위기에 처한 한국의 민주주의를 지켜낸 범국민적 민주주의 수호운동이었던 것이다. 그러나 촛불광장에서 광우병 쇠고기만이 이야기된 것은 아니다. 대선과 총선에서 줄곧 문제가 된 이명박 대통령의 많은 공약이 국가정책으로 이어져서는 안된다는 여론이 광범위하게 형성되어 있었고, 그것이 광우병 촛불 속에서 그대로 재현됐다.

광우병 촛불이 최고조에 달했던 6월 10일 이후, 국민의 뜻을 알았으니 촛불을 그만 끄고 집으로 돌아가 생업에 종사하라고 대통령이 말한 때에도 한반도 대운하는 안된다는 여론이 총선 전(60%)보다 높은 82.3%에 달했고, 쇠고기 협상은 다시 해야 한다는 의견이 88%에 이르렀다. 대통령이 공기업 민영화나 의료영리화 반대, 수도권 전기, 가스 등 공적 서비스의 선진화를 고려했을 뿐 민영화는 안한다고 했을 때도 국민은 믿지 않았으며 이들 의제가 모두 촛불광장에서 다뤄졌다. 광우병 쇠고기에서 비롯되었으나 촛불민심은 이명박 대통령이 취임 후 추진한 거의 모든 정책에 대해 국민이 대통령과 전혀 다른 판단을 하

고 있고, 정부의 강행을 막기 위해 직접행동으로 막고 있음이 확인된 것이다.

결과적으로 촛불운동은 대의민주주의의 한계를 국민의 직접 행동으로 메운 민주주의 수호운동이자 정책감시운동이며, 온 국민의 참여 속에 꽃피워진 문화운동이다. 온 국민이 온/오프라인 상에서 정보를 공유하고, 소통하며, 상호토론과 합의를 통해 제도권에서 형해화된 민주주의 절차를 지키고 내용을 풍부하게 가꾸는 민주주의 수호자였다. 또한, 이명박 정부의 정책들이 계층편향성을 강하게 지닌 것으로 국민의 관점에서 재검토 할 것과 국민의 삶의 질을 끌고루 악화시키는 나쁜 정책들은 폐기하거나 재검토해야 한다는 정책반대운동이었으며, 십대 청소년에서부터 주부, 노인에 이르기까지 국민 3세대가 참여하여 함께 놀고, 노래하고, 춤을 춘 축제판이자 국민문화운동이었다.

촛불의 참여자 3

촛불의 참여자는 크게 세 부류로 구분해볼 수 있다. 십대 청소년과 자녀를 둔 주부, 그리고 시민사회운동과 민중운동, 진보정당 등 기존의 운동세력이다.

1. 촛불의 시발점이 인터넷에서 활동한 십대 청소년인 것은 누구나 아는 사실이다.

자신이 속한 커뮤니티에서 자신의 문제를 이야기하던 청소년들이 0교시, 우열반, 사교육 확대 등 과도한 경쟁과 비인간적인 교육환경이 조성되면서 내적 문제의식을 키워오다가 월령제한 없는 광우병 위험 미국산 쇠고기 수입으로 자신의 꿈과 미래마저 송두리째 잃어버릴 수 있다는 위기감에 직면하면서 촛불을 제안했고, 사이버공간에서 급속도로 확산되면서 촛불문화제가 시작되었다. ‘미친 소 미친 교육’, ‘미친 소 먹고 광우병 걸려, 민간의료보험으로 치료 못받고 죽으면, 내 뼈는 대운하에 뿌려주삼.’ 처럼 자유로운 자기표현과 유쾌하고 발랄한 행동, 재치있는 구호로 다중을 즐겁게 한 초기 촛불문화제의 생기발달함은 십대 청소년들의 참여에 힘입은 바 크다.

청소년의 참여 중에서도 특이한 점은 여학생의 참여가 남학생보다 더 많고 적극적이라는 것이다. 서울신문²에 따르면 촛불집회에 참석한 청소년 800명을 대상으로 한 조사에서 응답자의 69%가 여학생이고 31%가 남학생이었다. 촛불집회에 참여한 학생층은 언뜻 보아도 8:2정도로 여학생이 월등하게 많고 전체 촛불 구성원도 6:4정도로 여성이 많다. 청소년들이 촛불집회에 참여한 동기도 누가 시켜서가 아니라 광우병 위험 미국산 쇠고기의 위험성과 학교급식 우려 때문이고, 정치사회적 현상에 대한 관심도 매우 높은 철든 청소년임을 같은 기사에서 알 수 있다.

1 내일신문, 한길리서치가 2008년 6월 14~15일간 진행한 6월 정례 여론조사결과 인용

2 서울신문 7월 29일자 기사에서 인용함.

청소년들이 촛불집회나 광우병 쇠고기, 이명박 정부 정책 등 관련 정보를 얻는 통로는 단연코 인터넷(51%)이 수위이다. 친구나 방송에서 정보를 얻는 경우는 각각 18, 17%에 불과했다. 인터넷에서 스스로 정보를 취득하고 자발적으로 집회에 참석하는 청소년이 71%로 촛불 청소년은 자율적으로 문제를 인식하고 집회에 참석해온 것이다.

2. 촛불의 두 번째 주요 참여집단은 여성과 주부이다.

청소년만큼이나 사회현상에 직접적 언급을 할 기회는 없지만 많은 영향을 받고 있는 여성과 주부들에게 자녀교육문제나 광우병 쇠고기 문제는 간과할 수 없는 위협이다.

가족의 건강을 책임지고 자녀를 보살피야 하는 부모의 입장에서 질병 위험이 있는 음식을 가족이 먹게 하는 것은 최악이고 이를 막아야 한다는 제안이 요리, 패션, 육아 등 인터넷사이트에서 소통하며 관계를 맺어온 주부들에게 자연스럽게 전파됐다. 집회가 어디서 열리든 상관없이 어린 자녀의 미래를 위해 유모차를 끌고 나와 부당한 정부정책에 맞서 싸우는 것이 여성이다. 서울지역에서는 물대포를 쏘아대는 살수차나 경찰의 강제진압에 맞서 선두에서 버티거나 폭력진압을 자제하도록 요구하는 이들이 대체로 젊은 여성이거나 유모차를 앞세운 주부들이란 점이 유례없는 비폭력, 평화시위가 초기에 정착되는 데 기여했을 것으로 추측된다.

이들 주부와 여성들의 촛불참여는 끈질기게 지속되는데 장마와 폭염, 참여자들의 생활과 건강악화, 경찰의 강경진압 등으로 촛불이 줄어들고 광우병 쟁점이 희석되면서 촛불의 장기화를 고민하는 순간 여성들은 고정된 촛불을 지켜야 한다는 입장을 매우 강하게 견지했다. 매일 촛불을 켜야 한다는 그녀들의 주장에 힘입어 촛불은 KBS, MBC 등 방송탄압 현장이나 경찰서 등 거점을 이동하여 매일 켜지고 있으며, 촛불의 생활화로 마을에서 촛불 켜기가 시작되고 있다. 광우병 위험 미국산 뼈있는 쇠고기와 부속물들이 들어오면서 미국산 쇠고기 안 먹기 운동에 주부들이 자연스럽게 결합되는 것은 물론이다.

청소년이던 일반 시민이던 촛불운동 참여자가 남성보다 여성이 많은 것은 소비자 주권에 대한 관심이 여성이 많다는 것, 가족의 건강과 생명을 보살피는 데 헌신하는 모성적 본능이 강하다는 것, 그리고 광우병 위험 쇠고기에서 나아가 그 너머에 있는 문제들, 비윤리적이고 반생태적인 산업축산이나 육식문화의 문제점, 생태적 생활방식 같은 근원적인 문제에 여성들이 더 관심을 갖고 대안을 찾기 때문인 것으로 판단된다.

3. 시민사회단체나 부문운동단체, 민주노동당이나 진보신당 등 정당도 이번 촛불의 주요 참여자이다.

그러나 앞의 두 그룹에 비해 기성운동권의 활동은 두드러지지 않았다. 촛불집회가 인터넷 토론방에서 단련되고 조직에 소속되기를 거부하는 자유로운 개인들의 축제의 장으

로 펼쳐지면서 기성 운동권은 집회의 단순참여자로 결합하거나 활동가 일부가 집회의 원만한 진행과 참가자들의 안전을 보호하는 보조적 역할을 스스로 자임했다.

시민단체가 주최하는 행사에서 활동가는 기획에서 종료까지 전체를 책임지고 진행해야 하지만 촛불집회에서는 시민으로서 참여하고 자원봉사자로서 집회의 원활한 진행을 위해 도왔을 뿐이다. 자율적인 시민의 참여와 주장으로 채워나가는 문화제는 전문 진행자나 시민사회단체의 책임자에게 어떤 역할도 요구하지 않았다. 오히려 기성 운동권 인사의 발언이나 구호, 노래가 어색할 정도로 촛불시민과 기성 운동권 간의 간격은 작지 않았다.

결국 촛불행동의 성공적인 지원을 위하여 대전의 60여개 시민사회단체가 참여한 「광우병 위험 미국산 쇠고기 전면수입을 반대하는 대전시민대책회의」가 운동 초기 결성되었지만 이 조직은 촛불 운동의 지도부로서 역할을 한 것이 아니라 촛불문화제가 원만하게 추진되도록 공간을 마련하고 필요한 물품을 조달하는 일이나, 시민들이 안전하게 집회를 즐기고 표현할 수 있는 공간을 만들어주고, 스스로 촛불의 앞날을 결정하도록 자리를 만들고 진행을 돕는 등 조력자 외에 다른 역할을 수행할 필요도, 요청도 존재하지 않았다.

촛불 참여자들은 촛불광장에서 스스로 성장한 것이다. 촛불의 주인은 그 자리에 모인 시민 각자이자 인터넷(다음 아고라)에서 훈련된 국민들이었고, 현재는 물론 미래의 삶의 질까지도 관심을 갖고 행동하는 지혜로운 대중이었다. 보수집단이나 언론에서 촛불의 배후로 지목된 기성 운동권은 그 규모나 운동경험에도 불구하고 전혀 배후가 되지 못하고 국민이 높고 싶은 대로 춤추고, 노래하고, 이야기하도록 돕는 것으로 운동이 되게 하는 것을 배웠다. 각자 따로 세상을 바라보고 자신이 속한 커뮤니티에서만 소통하던 다양한 계층의 국민들이 시민운동 공간에서 관계를 맺고 정보를 교환하면서 스스로 성장하고, 사회적 연대감과 신뢰라는 사회자본을 튼튼하게 다지게 된 것이다.

촛불의 과정과 의제 변화 4

범국민적 촛불행동이 제안된 것은 앞서 언급했다시피 사이버 공간과 네티즌이다. 인터넷포털다음과 야후, 네이버에서 활동하던 네티즌들이 가상공간을 벗어나 청계광장과 대전역이라는 사회적 공간으로 진출했고 이들의 선도적 행동에 고무된 일반시민과 시민사회단체가 결합하면서 촛불문화제로 정착되었다. 그 시점은 서울이 4월 말, 대전이 5월 4일이다.

초기의 촛불은 청소년과 네티즌이 중심이었다. 자신의 실생활에 직접적 영향을 미치는 교육문제나 먹을거리의 안전성에 대하여 나름의 근거를 가지고 자유로운 언어와 행동을 통해 문제의식을 표출하고 정책의 변화를 추구했다. 초기 이들의 주장은 어른들의 잘못된 정치적 선택이 오늘의 결과를 가져왔다는 것이었고 따라서 그 책임을 잘못된 선택을 되돌리는 방식으로 해결해야 한다는 것이었다. 잘못된 협상을 국민의 우려와 반대의 목소리

를 담아 다시 하라는 것이었고, 못하겠거든 그 자리에서 내려오라는 것이었다. 광우병 위험 미국산 쇠고기 수입위생조건의 전면 재협상과 이명박 대통령에 대한 퇴진요구가 함께 표출된 것이다.

이명박 대통령의 퇴진이 주장된 배경에는 이 대통령의 주요 정책에 대한 국민적 반대 여론이 크게 작용했다. 광우병 위험 미국산 쇠고기 수입반대 여론이 80%를 넘고 있는 상황에서도 정부는 재협상 의지를 보이지 않았고, 공룡여당에 눌린 정치권의 대응은 무력하기만 했다.

대통령과 정부, 제도정치권이 국민을 대리하지 않는 것이 명확해지자 국민들은 스스로 문제해결에 나섰다. 그동안 광장에서 평화롭게 진행되던 촛불문화제는 더 많은 시민들과 해결방안을 같이 찾기 위한 거리행진으로 이어졌다. 시민들은 거리에서 광우병 쇠고기 재협상과 함께 대운하 반대, 의료 영리화 반대, 수도, 전기, 가스 사유화 반대, 0교시 우열반 반대, 언론탄압 중단을 외쳤다. 그 모든 것의 정점에서 있는 이명박 대통령의 퇴진구는 촛불민심의 자연스런 표출이었던 것이다. 전국적으로 5월 24일 50만명, 6월 10일 100만 명이 이명박 대통령의 핵심 정책들에 대한 반대를 표명하며 거리로 나서자 대통령은 국민 앞에 사과의 절을 했다. 국민과 소통하지 않고 국민을 위한다고 한 교만을 용서하라는 것이었으나 실제 대통령의 반성이 잘못된 정책의 전면 쇄신으로 이어지지 않았다. 오히려 광우병 쇠고기 문제가 언론의 왜곡(?)보도와 인터넷 때문이라며 주요 언론기관(프로그램)에 대한 사정과 네티즌에 대한 수사로 언론과 표현의 자유를 억압하기에 이르렀다.

그 결과 1+5로 표현되는 촛불의제의 확대가 자연스럽게 이뤄졌다. 광우병 위험 미국산 쇠고기 수입반대에 이어 0교시, 우열반, 영어몰입교육으로 대표되는 학교자율화조치의 철회, 하천정비사업의 이름으로 유지되는 한반도대운하 건설계획의 포기, 제주도의 시범사업³을 시작으로 전국확대 예정인 영리의료법인 설립과 민영의료보험 활성화계획 철회, 수도와 전기, 가스 등 서민생활에 필수적인 공공서비스의 사유화 중단, 공기업 민영화 반대, 언론탄압 중단 및 공영방송 장악기도 중단 등 일곱 가지로 늘어났다. 이 의제들은 모두 서민대중의 실생활에 직접적이고 부정적인 영향을 미치는 정책들로서, 이것이 예정대로 추진됐을 때 국민 80%의 삶의 질이 현격하게 낮아지리라는 예측은 어렵지 않게 할 수 있다.

100일여 지속된 촛불문화제에서 우리 국민들은 광우병 위험 미국산 쇠고기만 반대한 것이 아니라 국민의 일상적 삶에 매우 커다란 영향을 미칠 사회경제적 사안들에 대해 발언하고 전환을 촉구함으로써 정부와 정치권이 특정계층중심의 정책을 펼치지 못하도록 제지한 것이다.

³ 제주도에서 시범사업으로 추진되던 영리의료법인 설립은 제주도와 정부의 집요한 노력에도 불구하고 도민투표 결과 부결됐다.

촛불의 특징과 시민운동 시사점 5

자유로운 이성과 감성을 가진 청소년과 개인이 참여하여 경제지상주의에 맞서 생명 안전과 행복, 미래를 이야기한 촛불운동을 서구의 68운동이나 신자유주의 세계화를 배격하고 공동체적 삶을 보장하라고 요구한 멕시코 사파티스타운동에 비교하는 연구자들이 있다.

촛불운동이 어느 정도까지 유지되고, 어떤 수준으로 발전하느냐에 따라 향후 역사적 평가가 내려질 것을 기대하며, 촛불집회에서 나타난 특징과 이것이 시민사회운동에 시사하는 바가 무엇인지 살펴본다.

1. 과거의 운동이 정치적 행위 그 자체였다면 촛불은 문화적 행동이었다.

청소년과 주부들이 자신의 꿈과 행복, 미래를 이야기하며 다양하고 창의적인 방식으로 자기를 표현했다. 유쾌하고 발랄한 신세대 언어가 피켓에 등장했고, 가면과 고깔모자, 조끼 등 아이디어가 충만한 시위복장이 등장했다.

확실적인 구호와 집단행동보다는 자유로운 또래집단과 커뮤니티가 광장에서 그대로 살아났고 시위와 축제가 한 곳에서 일어났다. 정치적 행동이라기보다는 자유롭고 비정치적인 축제이자 토론과 학습이 끊임없이 일어난 민주시민 교육장이었다.

2. 촛불은 십대 청소년부터 70대 노인, 조직된 노동자와 커뮤니티에서 수다를 떠는 비정규직 여성과 주부, 시민개인과 시민사회운동가가 수평적으로 네트워크를 형성한 무지개였다.

누구도 자신의 입장을 강요하지 않고 자유롭게 주장하고 토론하면서 합의를 형성했다. 가두행진을 나갈지 말지, 가두행진에서 경찰의 과잉진압을 만났을 때 어떻게 할지, 대통령과 시민을 철저히 분리한 컨테이너 차단벽을 어떻게 할지, 촛불운동의 목표를 광우병 쇠고기 재협상과 이명박 퇴진운동 중 어느 것으로 할지를 누가 결정해서 던져주지 않고 광장에서 토론을 통해 함께 결정했다.

3. 촛불광장에서는 세대간, 지역간 통합이 일어났다.

어린 아이와 엄마, 할머니까지 3세대가 함께 집회에 참석했고 같은 구호를 외쳤다. 신세대는 자신의 언어와 행동으로 불안한 미래를 걱정했고, 기성세대는 정치적 무관심과 포기로 오늘의 사태를 불러온 정치적 책임을 고백했다. 서울과 지역의 이슈와 주장이 똑같았고, 촛불행동의 정치적 목표도 크게 다르지 않았다.

자신의 선택이 아닌데도 정치·경제·사회적 책임을 져야하는 어린이와 청소년이 처한 현실, 불안한 조국의 미래가 세대의 차이와 거리, 지역을 뛰어넘어 계층적 일체감을 형성한 것이다.

4. 촛불집회에서는 소위 '지도부' 가 지도부로서의 역할을 하지 않았다.

광우병국민대책회의가 촛불을 대표하는 조직이었지만 기구 스스로 대표성을 자임하지도, 시민들이 굳이 부여하지도 않았다. 촛불들은 시청광장이나 청계광장, 대전역 광장 어디서든 노래하고 춤추고 토론하며 문화제를 이끌고 평화행진을 벌였다. 경찰의 물대포와 방패에 맞서 싸운 것도 시민이요, 경찰의 연행에 닭장 차 투어를 제안하며 자진연행을 당한 것도 시민이었다. 촛불의 배후론과 색깔론을 유포해 촛불의 자존심을 건드린 조·중·동에 대한 불매운동과 광고중단운동을 추진한 것도 시민이었다. 대책회의는 촛불문화제와 거리행진의 원활한 진행과 시민의 안전확보를 위해 노력했을 뿐 시민을 지도하려 들지 않았으며 시민들 또한 촛불광장에서 자유의지를 불태웠고, 스스로 집회의 지도부가 되었다. 지도부 없는 운동, 다중에 의한 시민운동이 자발적으로 일어나고 성장한 공간이 바로 촛불광장이다.

5. 과거의 운동이 정치적 목적이 분명하고, 계급적 일체감이 튼튼한 조직에 의해 추동됐다면 이번 촛불운동은 다양한 정치적 목적과 계층적 다양성을 지닌 국민 개개인이 자발적으로 모여 연대한 운동이었다.

관심과 활동영역이 다양한 그룹들 즉, 네티즌과 시민, 시민사회단체, 부문단체, 정당이 수평적으로 네트워크하면서 의사결정과 행동을 함께 했다.

정치적 목표 또한 광우병 위험 미국산 쇠고기 수입반대에 그치는 경우도 있고, 이명박 대통령의 시장주의 정책 백지화를 주장하는 경우도 있으며, 정부정책의 변화가 전혀 기대가능하지 않기 때문에 이명박 대통령 퇴진을 주장하는 그룹도 있다. 이것을 하나로 만들려고 하지 않고 목표 층위를 인정 한 채 자발적인 시민운동의 동력을 유지, 계승하는 방안을 고민하고 있다.

촛불의 전망 6

촛불을 켜 지 100일이 경과하면서 촛불이 분화되고 지역화하고 있다. 광우병 위험 미국산 쇠고기가 유통되지 않게 하려는 촛불, 방송의 공공성을 지키려는 촛불, 과잉진압과 수사로 인권을 침해하고 민주주의를 억압하는 공권력을 바로 세우려는 촛불, 자리다툼으로 파행을 일삼는 의원을 질타하고 의회정상화를 촉구하는 촛불들이 각지에서 켜진다. 광우병 위험으로부터 국민 건강을 스스로 지키려고 시작한 촛불이 언론과 집회의 자유, 지방 정치의 정상화까지 확대됐다.

이렇게 누가 유도하지 않아도 국민 스스로 방향을 잡고, 생활공간으로 파고 들어오는 촛불의 방향은 어디이며, 촛불의 동력을 어떻게 유지, 확대해갈 것인지, 그리고 촛불의 성과를 사회의 발전으로 전환하기 위해 무엇을 할 것인지 진지하게 고민해야 할 과제가 우리 앞에 놓여있다.

1. 한미 쇠고기 협상에 대한 국민의 요구는 국민 80%의 반대에 기대 정부가 전면 재협상으로 광우병 위험 미국산 쇠고기의 국내반입을 원천적으로 차단하라는 것이었다.

그러나 재협상은 이뤄지지 않았고, 협상결과에 의거하여 미국산 쇠고기가 빠르게 국내에 수입, 유통되고 있다.

30개월 미만의 살코기와 뼈있는 갈비를 비롯해서 특정위험물질이 다량 함유된 것으로 알려진 소장 끝 일부(2m), 뇌, 눈, 척수, 머리뼈를 제외한 나머지 내장과 꼬리 등이 수입돼 식탁에 오르게 됐다.

물론 이 미국산 쇠고기는 수출·입 업자간 자율협약에 의해 생산하고 미국 정부가 품질평가시스템으로 안전성을 확인했다고 하는 쇠고기다. 그러나 수의과학 전문가들에 따르면 광우병 위험 물질이 있는 소장 끝 일부를 제거하면 내장 전체가 괜찮다는 주장은 궤변이며, 월령 30개월 미만이라 하더라도 변형단백질인 프리온이 아예 없는 것이 아니라 감염여부를 확인하지 않은 것일 뿐 감염가능성이 전혀 없는 것은 아니라고 한다.

따라서 매우 현실적이고 시급한 일은 광우병 위험 쇠고기로부터 소비자 안전망을 구축하기 위한 활동에 정부와 시민사회가 즉시 착수해야 한다. 현재의 한미 쇠고기 수입위생 조건 아래서는 광우병 위험 물질을 보유한 미국산 쇠고기가 한국에 수입될 가능성을 배제할 수 없으므로 육류의 생산 및 유통 시스템을 완벽하게 보완해야 하는 것이다.

개인이 안 사 먹는다고 문제를 회피하거나 치명적인 질병을 예방할 수 없기에 광우병 안전성을 신뢰할 수 없는 미국산 쇠고기의 이력 추적제와 함께 유전자검사로 소의 건강여부를 확인할 수 있도록 국내 제도를 보완하도록 정부를 압박하고, 국회에서 가축전염병 예방법 개정을 통해 광우병 위험 미국쇠고기의 국내 반입을 제한하는 조치를 강화하도록 해

야 한다. 국가적 제도보완과 함께 지방정부 수준에서도 지역민의 건강과 안전한 지역사회를 만들기 위하여 관련 조례 제정 등 필요한 예방 조치들을 꼼꼼하게 마련해야 할 것이다.

2. 한편, 장기적인 사회발전의 관점에서는 촛불운동에 참여한 민주적 시민동력을 유지, 확대시키기 위한 방안을 어떻게 마련할 것인가 하는 과제가 남아있다.

촛불운동 참여자 즉, 민주주의 학습이 잘 된 시민의 주체적 역량을 잘 살려 민주주의의 내용적 확장과 불충분하고 왜곡된 대의정치체제를 바로잡는 정치 선진화에 기여하도록 후속시키는 과정이 필요하고, 이를 위해 언론과 표현, 집회의 자유 등 시민들이 생활로서의 민주주의를 정착시켜나갈 수 있도록 정치사회적 활동공간을 대폭 확장하는 시민사회의 노력이 필요한 것이다.

— 더 많은 민주주의가 필요하다고 생각하는 개별 촛불들이 한국 시민사회 활성화와 정치발전에 기여하게 하기 위해 촛불행동에 참여한 다양한 시민들을 네트워크로 모아내야 한다.

세대와 계층, 참여 동기가 다양한 시민들이 같은 욕구 아래 만나서 같은 목적을 갖고 행동한 촛불의 경험은 광우병 쇠고기 문제가 일단락되더라도 국민적 동의를 구하기 어려운 정치적 사안이 생기면 또 다시 문제를 제기하고 행동에 나설 적극적 시민층을 형성했다. 이들은 이후에도 정치사회적 흐름을 예의주시하면서 각자의 커뮤니티나 카페, 시민사회 단체에서 지속적으로 활동할 사람들로써 이들을 연대와 소통의 그물로 엮어 생활 속의 촛불연대로 안착시켜야 한다.

— 촛불시민은 열린 광장과 사이버 공간에서 문제의식을 토론하고, 정보를 공유하며 민주주의를 학습하고, 확장했다.

지역과 계층, 연령은 달라도 상대방의 주장을 경청하고, 의견이 다르더라도 합의된 사항에 따르며, 열린 소통구조를 만들어 세대와 조직의 차이를 극복했다. 서로 다른 영역과 관심사를 갖고 활동했던 이들이 새로운 경험치를 만들어가며 시민에 의한 직접민주주의를 실현해낸 것이다. 이것은 촛불운동에서 명시적 대표성의 부재와 수평적 소통을 통해 운동을 지탱해온 사람들의 노력에 힘입은 바 크지만, 촛불광장에서 확립된 개방된 소통구조와 반복된 토론을 통한 공동체 경험이 다중을 같은 방향으로 이끌게 한 원동력이었던 것으로 평가된다. 따라서 더 많은 정보유통과 상호토론, 참여자들의 공통경험을 확대하는 시민광장, 생활공간에서의 아고라를 더 많이, 활발하게 만들어감으로써 민주주의의 뿌리를 깊이 내려야 한다.

— 세대와 성, 공간을 뛰어넘어 촛불광장으로 시민을 불러들인 것은 시민 스스로 내 문제라고 인식한 정책의제들이었다.

그러나 촛불광장을 달군 정책의제들, 예컨대 생명안전과 건강, 의료와 교육의 공공성, 수도와 전기 민영화 등은 전혀 새로운 것이 아니었다. 시민사회 영역에서 지속적으로 다뤄 온 문제들이었지만 촛불운동처럼 폭발적인 시민의 관심과 행동을 촉발시키지 못했다. 촛불운동을 경험하며 많은 시민사회단체들이 그간의 운동방식과 의제설정과정을 고민하고 있는 이유가 바로 여기에 있다.

광우병 쇠고기의 위험성을 경고하고 한미 쇠고기협상을 반대해 온 안전한 먹을거리 운동은 청소년과 네티즌이 켜든 촛불이 광우병 쇠고기 문제를 극대화하고 해결해가는 과정을 목도했고, 언론자유와 다양성을 위해 헌신한 언론운동 10년의 성과가 촛불 100일 만에 끝났다고 할 정도로 촛불의 보수언론 손보기, 언론공공성 지키기 운동은 빛을 받았다. 환경단체와 지식인들의 1년여에 걸친 한반도 대운하 건설반대운동은 5월의 촛불에서 중 지부를 찍었다.

결국 촛불의 교훈은 시민사회단체가 거대담론으로 국민을 가르치려들지 말고, 시민 스스로 내 문제로 인식하게 하고 대안을 만들어가도록 지원함으로써 문제도 해결하고 성공하는 운동을 생활영역에서 기획하고 실행하라는 것이다.

맺으며 7

촛불은 대선과 총선에서 토대가 부실한 <경제> 담론으로 행정부와 의회권력을 거머쥔 대통령과 권력엘리트의 왜곡된 신념을 바로잡고, 진정 국민이 바라는 것이 무엇인지, 국민 모두가 잘 사는 길이 무엇인지, 행복이 무엇인지를 진지하게 성찰할 수 있는 기회를 정치권과 국민 모두에게 선물했다.

이윤창출을 위해 초식동물인 소에게 동물성 단백질을 먹이는 비윤리적, 반생태적 산업축산의 산물인 광우병 위험 쇠고기의 문제를 국민들이 속속들이 알게 되었다. 치명적인 질병의 위험을 피하기 위해서 국민을 생각하는 정부라면 어떻게 해야 했는가를 집단적으로 생각하게 했고, 국민의 대다수가 옳지 않다고 하는 일을 밀어붙이는 대통령과 정부 관료에 대해 국민이 어떤 수단을 구사해야 하는 지도 알게 되었다. 그렇게 2008년 한국사회는 민주주의를 향한 한 걸음을 크게 내디뎠다.

그러나 국민촛불이 가져다 준 교훈에도 불구하고 정부의 정책기조는 크게 달라질 기미가 보이지 않는다. 정부를 비판하는 언론과 표현의 자유를 제한하고, 방송의 공공성을 약화시키려는 시도는 여전히 현재진행형이다. 촛불광장에서 국민과 함께 호흡했던 운동가와 시민단체를 손해배상청구 등 물질적으로 탄압하고 있고, 검경을 앞세워 국민의 입에 재갈을 물리는 일을 계속하고 있다.

Web 2.0시대를 사는 자유롭고 창의적인 국민과 근대적 방식으로 국민을 다루려는 대통령은 결코 함께할 수 없다. 대통령과 국민사이에 인식의 격차가 좁혀지지 않는다면 사회

· 정치적 긴장과 대립은 계속될 것이며, 대통령과 정치권에 대한 낮은 신뢰와 지지도 역시 호전되지 않을 것이다. 국민과 소통하는 운동의 변화만큼이나 대통령과 권력엘리트의 근본적인 태도변화가 비중있게 검토되어야 하는 이유이다.

참고자료

참여사회연구소 외, 긴급 시국 대토론회 〈촛불집회와 한국 민주주의〉 자료집, 2008. 6

이태희, 촛불의 지구전, 한겨레21 719호, 2008. 7

김종철, 저항으로서의 축제 촛불집회의 아름다움, 녹색평론 101호, 2008. 7

김형수, 좌담 2008년 촛불광장에서, 녹색평론 101호, 2008. 7

정현우, 촛불정국의 향후 진단과 전망, 광우병대전대책회의활동가토론회자료, 2008. 6

유진숙, 지역시민운동의 발전방향과 과제, 대전지역정책포럼 발제문, 2008. 7

내일신문, 서울신문 촛불관련 기사

여성정책동향

- 76** 가족친화사회환경의 조성
촉진에 관한 법률 시행과
가족정책의 새로운 전환기
여성정책연구부

환경정책동향

- 78** 대전시 기후변화 정책방향
자치정책연구부

가족친화사회환경의 조성 촉진에 관한 법률 시행과 가족정책의 새로운 전환기

여성정책연구부

여성이 경제활동에 참가해 온 뒤로 여성경제활동참가율은 지속적으로 증가해 왔다. 통계청이 밝힌 바에 따르면, 2007년에는 전국 여성경제활동참가율이 50%를 넘어섰으며, 대전광역시도 이와 유사한 여성경제활동참가율(2007년 47.3%)을 보이고 있다. 이러한 여성경제활동참가율의 증가는 그에 따른 새로운 사회적 인프라의 확충을 요구하고 있으며, 이는 현재 가장 중요한 화두들 중 하나로 떠올랐다. 보육 및 육아 시설의 증설은 여성이 사회활동을 하는데 있어 필수적인 기반시설의 확충을 의미하지만, 이와 더불어 중요한 문제는 남녀 근로자의 대부분이 경험하고 있는 일과 가정 사이의 갈등이다. 직장과의 갈등은 근로자의 건강이나 심리적 상태뿐만 아니라 직업만족도, 직장에서의 스트레스, 결근율, 전직 및 이직에 대한 태도 등에 영향을 미칠 수 있으며, 이에 대한 사회적 관심과 해결이 필요한 때이다. 올해 시행되는 ‘가족친화 사회환경의 조성 촉진에 관한 법률’은 출산과 육아에 대한 지원제도뿐 아니라, 탄력적 근무제도 및 부양가족 지원제도 그리고 근로자 및 그 가족을 위한 상담프로그램까지 범위를 확장하여 가족친화적인 직장환경을 만들기 위한 제도를 언급하고 있으며, 가족친화마을을 조성하기 위한 지방자치단체의 시책 수립·시행을 촉구하고, 기업에 대해서는 가족친화인증제를 도입할 것을 독려하고 있다. 가족친화 제도는 근로자들이 직장에서의 요구와 부모로서의 의무를 조정할 수 있게 해주는 제도를 의미하며, 일반적으로 육아 및 가족관련 휴가, 탄력적 근무제도, 근로자 지원서비스 제도 등이 포함되어 있다. 가족친화 기업이라 함은 이러한 가족친화 제도의 일부 혹은 전부를 적극적으로 지원하는 기업이라고 생각할 수 있다. 근로자들의 자기계발이나 여가시간 활용의 차원뿐 아니라 자녀양육이나 노인부양을 위한 근로시간의 탄력적 운영이 적극 제기되고 있으며, 90년대 들어 다수 기업들이 탄력적 근무제를 검토하고 시행하고 있다. 탄력적 근무 제도는 전일근로(full-time)와 비

전일 근로(less full-time)로 구분되며, 이는 다시 집중 근로시간제(compressed work week), 재택 근무제, 시간제 근무, 직무 공유제(job sharing)등의 다양한 형태로 나뉠 수 있다. 육아지원제도는 부모로서의 역할과 직장에서의 역할을 조정할 수 있도록 해주고, 아이를 보살피는 데 필요한 비용을 경감시켜 준다. 육아지원 제도에는 육아 휴직, 보육서비스, 부친휴가, 정보소개 및 경제적 지원 서비스 등이 포함된다. 가족 지원 제도는 근로자가 아픈 자녀나 노인부양 등의 문제로 퇴직하는 것을 방지하기 위한 제도로, 가족간호휴가, 탁노 프로그램, 정보제공 및 인력알선 서비스와 경제적 지원 등 다양한 내용으로 구성될 수 있다. 이 외에도 근로자 지원제도와 가족친화적 문화조성의 내용을 담고 있는 가족친화사회환경의 조성 촉진에 관한 법률로 인해 가족정책은 새로운 국면에 접어들 것으로 보인다. 가족 내 돌봄이 사회적 돌봄으로 확대되는 과정을 제도화하는데 가족친화환경조성법이 많은 기여를 할 것으로 보이며, 특히 여성근로자들의 무거운 부담을 덜어 줄 것으로 기대한다.

대전시 기후변화 정책방향

자치정책연구부

우리나라는 2013년부터 온실가스 의무감축대상국이 확실히 됨에 따라 국가차원의 대응전략도 필요하지만, 온실가스를 직간접적으로 배출하고 있는 지방자치단체 스스로 대책 마련이 필요하다.

이를 위해 먼저 대전시에서는 2009년 5월까지 마스터 플랜을 수립하고 단계별 온실가스 감축 로드맵을 작성한다. 구체적으로는 온실가스 배출량조사를 실시하여 대전시 배출경로별 온실가스 삭감 잠재력을 평가한다. 또한 2020년까지 온실가스 배출량을 예측하여 연차별 삭감목표 설정 및 실행계획을 수립한다. 더불어 대전시가 현재 추진하고 있는 주요 사업인 3천만그루 나무심기와 3대하천 복원, 자전거타기 등과 연계한 저감효과 평가도 동시에 수행 한다. 또한 지역특수성을 고려한 신재생 에너지 시범사업을 발굴할 예정이다.

다음으로 대전시에서는 그린시티 개념을 도입한 환경도시 창출이다. 특히 대전시는 제로에너지 사업 차원에서 대전시청사를 에코빌딩으로 탈바꿈시키는 방안을 추진하고 있다. 이렇게 되면 대전시청사는 국내 유일의 에코빌딩으로, '과학도시=환경도시'의 이미지를 부각시킬 수 있을 것으로 기대된다. 대전시청사가 에코빌딩으로 되면 공공부문 고층건물에서 국내 유일한 에코빌딩 사례가 될 수 있으며, 전세계적으로 저탄소 도시들과 어깨를 견주는 관광명소의 대명사가 될 수 있다.

80 연구과제 소개

87 연구원 소식

대전광역시 자치구 재원조정교부금 합리적 운영을 위한 개선방안

윤기석_대전발전연구소 기획조정실장

지방재정조정제도는 지방자치단체가 최소한의 행정수준을 유지하는데 필요한 재원을 보장하며, 지방자치단체간의 재정력 격차를 완화시키는 재원을 일정한 기준에 따라 지방자치단체에게 배분하는 제도이다. 이러한 지방재정조정제도 중의 하나가 바로 조정교부금제도이다. 조정교부금은 광역자치단체에 재정조정 기능을 부여하여 중앙정부 재정조정의 한계를 보완하고 광역자치단체의 지역 주민에게 일정한 수준의 행정서비스를 공평하게 제공하는 것이 목적이다. 그런데 특별시·광역시에 속한 자치구의 경우, 개발정도와 인구수 등의 격차에 따라 재정규모가 서로 큰 차이를 보이고 있다. 왜냐하면 동일한 광역자치단체내에 위치하는 기초자치단체들일지라도 자치구간의 경제·사회적 여건에 따라 격차가 존재하기 때문이다. 이러한 결과 경제력 편차가 발생하여 지방세수 규모의 편차가 발생하고 있다. 따라서 모든 지방자치단체가 지방세수 등의 자체재원만으로 행정서비스를 제공한다면 동일한 규모의 지방세를 납부하고 있음에도 불구하고 어느 자치구에 거주하느냐에 따라 주민들이 누릴 수 있는 행정서비스의 수준은 질적인 차이가 있다. 조정교부금은 바로 이러한 점에서 불균형을 해소하고, 모든 자치구에 대해 행정서비스의 수준을 일정하게 마련해 주는데 기본적인 역할과 기능이 있다.

이러한 배경에서 이 연구는 대전광역시를 연구대상으로 선정하여 대전시 본청과 자치구간에 운영중인 조정교부금제도의 효과와 현행 제도운영의 문제점을 분석하고 개선방향을 모색하는데 연구의 초점을 두고 있다. 사실상 대전시 환경변화의 추세에 따라 본청의 취득세 및 등록세는 감소하는 반면에 자치구의 재정적 수요는 증대하는 실정에 있다. 따라서 이 연구는 조정교부금의 역할을 재정립하고 본청과 자치구간의 합의점을 도출하여 조정교부금의 목적을 달성시키는데 연구의 목적을 두고 있다. 이 연구를 수행함에 있어서 우리는 대전광역시의 조정교부금제도를 체계

적으로 분석하고 다른 특별시 및 광역시간의 비교연구를 수행하고자 한다. 이를 위하여 우선, 본청과 대전시 5개 자치구의 예산결산서를 분석하고, 예산구조 하에서의 조정교부금의 위상도출과 기능을 분석한 후 측정항목 및 측정단위 등을 도출하여 조정교부금 조정률의 합리적 조정안을 제시하고자 한다.

지방공기업의 경영혁신방안 연구

- 대전광역시의 사례를 중심으로 -

최길수 _대전발전연구원 책임연구원

본 연구는 지방공기업의 경영품질을 제고하는데 있어서 Malcolm Baldrige의 핵심요소가 어느정도 중요한 역할을 하는지를 평가하여 지방공기업의 경영혁신대안을 제시하고 더 나아가 지방공기업 경영평가의 새로운 대안을 모색하기 위한 목적을 가지고 있다.

위와 같은 목적을 달성하기 위해 우리나라 지방공기업 경영평가체계에 대하여 고찰하고 그동안 경영평가의 현황과 결과를 고찰하였다. 그리고 경영평가에서 경영혁신 우수사례로 선정된 지방공기업의 사례연구와 외국(미국, 일본)의 혁신사례와 상수도혁신사례(영국, 프랑스, 이탈리아)에 대한 사례연구를 통하여 정부혁신의 일환인 민영화와 민간위탁에 대한 시사점을 얻었다. 특히, 우리나라 우수혁신사례와 대전광역시 도시개발공사의 “김치경영”의 혁신사례에 대한 고찰을 통하여 혁신전략의 일환인 고객만족경영 및 성과관리, 그리고 신공공관리기법의 도입을 위한 노력이 활발하다는 것과 고객마인드 함양에 노력하고 있다는 시사점을 얻었다.

다음으로 말콤볼드리지 모형을 이용하여 지방공기업 경영품질 제고를 위한 7개 요소의 중요도를 전문가와 대전의 6개 지방공기업 직원을 대상으로 AHP를 이용하여 분석하였다. 분석의 결과 대부분의 집단들이 지방공기업의 경영품질 제고를 위해서는 “고객중심”의 요소가 중요하다고 평가하였다. 그리고 다음으로는 “전략적 기획”과 “인적자원관리” 요소가 중요하다는 평가를 내리고 있다.

이러한 지방공기업 경영혁신과 경영품질에 대한 이론적 논의와 실증적 분석을 통하여 초일류 경영조직으로 발전하기 위한 경영혁신 방안으로서 크게 4가지로 제시하였다. 첫째는 조직의 비전을 제시하고 설정된 목표를 달성하기 위해 구성원을 이끌어 가는 리더십 역량을 강화하여야 한다는 것을 제시하였다. 둘째, 혁신동아리의 활성화를 위한 리더십과 체계적인 전략을 수립할 것을 제시하였다. 셋째, 고객만

죽경영의 진화한 형태인 “고객가치경영” 트렌드를 인식할 필요가 있으며, 고객가치 창조방안과 고객만족도 측정의 원칙과 방법에 대하여 논의하였다. 넷째는 조직의 경영품질을 개선하는데 적용할 수 있는 도구 및 기법의 소개와 유용한 도구로서 원인-효과 다이어그램과 벤치마킹의 본질에 대하여 논의하였다.

또한, 제도적 또는 정책적 차원에서 접근해야 하는 거시적인 측면에서 고려되어야 할 것으로 네가지의 정책개선안을 제시하였다. 첫째, 중앙정부 주도로 이루어지고 있는 지방공기업에 대한 경영평가 기능을 전체적으로 지방자치단체에 이관하여야 한다. 둘째, 지방공기업 직원들의 체계적인 역량개발을 위하여 지방공기업 전문연수원 또는 인력개발원을 설립하여야 한다. 셋째, 지방공기업에 대해서 공공예산으로 정기적인 경영컨설팅을 실시할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다는 것이다. 넷째, 경영혁신을 유도할 수 있는 지방공기업 경영평가체계를 빠른시일 내에 구축하여야 한다는 것을 제시하였다.

대전광역시와 행정중심복합도시와의 상생방안

문경원 _대전발전연구원 선임연구위원

행정중심복합도시는 대한민국의 국가균형발전을 선도하는 도시, 대한민국의 국제경쟁력을 한 차원 높이는 도시, 21세기의 세계 도시문화의 발전을 선도할 수 있는 아름답고 자랑스러운 도시로 건설하는 데 그 목적이 있다.

행정중심복합도시 건설이 실질적인 국가균형발전과 지역발전의 효과를 얻기 위해 인근도시들과 함께 상생 발전해나가야 하고, 행정중심복합도시의 성공적 정착을 위하여, 인근 도시와의 불필요한 갈등 방지와 공동의 경쟁력 확보가 요구되고, 이를 위해 행정중심복합도시 광역권계획, 인근 도시의 발전전략 등을 망라한 종합적 전략계획이 필요하다. 또한 행정중심복합도시로 인한 인근 도시의 공동화 우려 등 행정중심복합도시가 인근 도시에 미치는 부정적 시나리오에 대한 분석과 대비도 필요하다.

이에 따라 행정중심복합도시와 대전과 주변 도시가 발전적인 공존을 위해서는 각각의 SWOT를 분석하여 각 도시의 강점을 더욱 강화하고 약점은 다른 도시의 강점으로 활용하도록 함으로써 자연스럽게 기능 분담을 유도하여 도시간에 상호 의존적이고 통합적인 발전을 모색하는 상생적 발전 마인드가 필요하다.

행정중심복합도시와 대전이 공존을 위해서는 원활한 교통체계의 추진이 필요하다. 행정중심복합도시가 건설되면 주변의 배후도시와 광역적인 교통의 연계체계가 구축되어야 한다. 그리고 행정중심복합도시와 대전, 청주공항을 연결하는 지역간 간선도로체계를 정비 및 건설토록 하여 행정중심복합도시와 원활한 연계가 이루어져야 한다.

따라서 대전은 행정중심복합도시와의 기능적·물리적 연계성과 기능적 차별성을 동시에 확보하여 상생발전을 도모할 수 있는 방안을 다음과 같은 추진전략이 모색되어야 한다. 특히 대전광역시와 행정중심복합도시와의 상생방안을 대덕R&D특

구를 중심으로 한 국제비즈니스 벨트가 조속한 시일 내에 조성되어야 한다. 벨트 내 연계협력을 강화를 위한 광역 SOC 확충방안과 행정중심복합도시권 문화관광벨트 구축 사업, 청주국제공항의 활성화 방안, 각종 인프라의 공동 활용방안 등을 모색하였다. 이상과 같이 행정중심복합도시와 대전시가 상호연계 발전한다면, 대전과 충청권은 우리나라의 균형발전을 위한 거점으로서의 역할을 수행할 것이다.

창조산업 육성 전략 타당성 연구

도시 경쟁력 확보 및 풍요로운 문화적 삶의 영위라는 도시 성장의 목표 달성을 위해 선진 도시들의 창조도시로의 전환 움직임이 나타나고 있다. 창조도시 구현을 위해 선결되어야 하는 것은 창조도시의 새로운 산업기반으로서의 창조산업을 육성하는 것이라고 할 수 있다.

대전의 자원 및 역량, 산업기반을 고려할 때 대전형 창조산업은 연구개발서비스업을 비롯한 지식서비스분야, 기술을 기반으로 한 문화산업분야, 지식집약형 융복합 산업 분야 등이 적합할 것으로 보인다.

대전형 창조산업의 비전은 “창조산업의 전략적 육성을 통한 미래성장동력 창출”에 있으며, 기본 방향으로 대전 산업구조 고도화, 대전의 과학기술역량 및 자원의 기반, 제조업의 성장 정체를 극복할 차세대 성장동력의 창출, 지식의 선순환 구조 정착이라는 측면을 고려하여야 한다.

창조산업은 초기 유동기에 있는 산업으로 산업의 기반 확대를 위해 창조기업군의 육성, 창조형 혁신주체의 역량강화, 초기 수요 및 소비구조 정착을 위한 성장기반 마련 등 기반구축에 역점을 두어야 한다.

특히 대전은 연구자원 및 역량의 집결지로서 연구성과의 사업화를 통해 새로운 도약의 전기를 맞을 수 있는 잠재성이 풍부하다는 점을 고려하여 과학기술성과의 사업화와 관련된 연구개발서비스업 등을 전략적 육성분야로 고려해야 한다.

이에 따른 주요 정책 목표로 본 연구에서는 창조기업군 육성, 창조형 혁신주체 역량강화, 창조산업 육성 기반 구축 등을 제시하였으며, 이에 따라 창조형 기업군 풀의 육성, 창조산업군 클러스터 조성, 창조인력군의 육성과 창조형 혁신주체의 구축, 창조산업 초기수요구조 확대, 지식의 활용과 소비구조 정착 등의 추진전략과 정책과제를 제시하였다.

연구원 소식

4 차 가족공동체 포럼



대전발전연구원 여성정책연구부는 지난 7월 3일 대전광역시청 세미나실에서 제4차 대전가족공동체포럼을 개최하였다. 이번 4차 포럼은 대전지역 내외의 관련기관 및 전문가들이 참석한 가운데, 결혼이주여성의 직업훈련강화, 창업촉진, 고용활성화를 주제로 개최되었다.

금번 포럼에서는 결혼이주여성으로서 현재 다문화 강사를 하고 있는 김묘선씨, 영어강사를 하고 있는 루비 씨가 문화적 이질감에 따른 어려움을 극복하고 취업에 성공하게 된 사례를 발표해주었고, 청주시결혼이민자지원센터 고은영 센터장의 ‘여성결혼이민자의 직종개발, 직업능력개발, 취업지원 및 사업장 연계구축 방안’에 대한 주제발표가 이어졌다. 주제발표 후 포럼 참석자들의 다양한 질의와 응답이 오고 갔으며, 특히 이주여성의 취업과 관련된 각종 사업, 법적·제도적 지원 방안 등 주요 현안에 대한 진지한 논의가 이루어 졌다. 대전발전연구원 여성정책연구부는 향후에도 이와 같은 포럼을 정기적으로 개최함으로써 결혼이주 여성의 생활상 문제점이나 애로사항을 파악하고, 효율적인 지원 방안을 제시하는데 최선의 노력을 다할 것이다.

푸른 자전거도시 대전을 위한 국제심포지엄 개최



최근 고유가가 지속되면서 자전거의 역할이 커지고 있는 가운데, 대전발전연구원은 국내외 저명한 자전거전문가들을 초청하여 “푸른 자전거도시 대전을 위한 국제심포지엄”을 개최하였다.

이번 심포지엄에는 국내 전문가는 물론 네덜란드, 프랑스, 일본 등지에서 전문가들이 참여하여 자전거정책에 관한 조언과 의견을 심도있게 논의하였다.

제1세션에서는 파스칼 반덴 노르트(Pascal van den Noort) 세계자전거연합회 회장이 “지속가능성 제고를 위한 암스텔담 자전거정책”을 발표하였다. 그는 대전 및 한국의 자전거교통의 잠재력이 매우 크다고 하였으며, 그 이유로 고유가와 의식변화를 들었다. 특히, 고유가는 대세이며 더 낮아지지 않고 있으며, 이미 유럽에서는 자동차 판매량이 8%정도 낮아졌다. 특히, 암스텔담은 지난 97년 자전거분담율이 32%에 이르렀지만 누구도 이제 그만할 때가 되었다고 느끼는 사람은 없었으며 시장이 자전거로 출퇴근하고 의회회원의 60%가 자전거를 탈 정도로 모범을 보이고 있다. 그 결과 현재 60%의 자전거분담율을 보이고 있다.

또한, 중요한 것은 지속가능한 이동성에 대한 관심이다. 이제는 자전거만으로는 부족하다. 앞으로는 전기버스, 하이브리드카 등 친환경적인 모드로 정책을 확대하여 이들을 위한 전용차로를 계획하고 있다고 한다.

두 번째, 휴베 뵈 뉴에(Hubert Peigne) 정책조정관은 “프랑스에서의 자전거와 지속가능한 교통”을 주제로 발표하였다. 프랑스는 네덜란드와는 달리 우리와 같이 1995년부터 자전거이용활성화를 위해 노력을 하였다. 그러나, 이들은 성공하지 못하였다. 그러나, 2005년부터 공공자전거의 도입과 자전거위주의 정책을 펼치면서 이들의 자전거이용률은 급격하게 증가하였다. 현재, 국가자전거실천계획, 자전거인프라를 위한 가이드라인 등을 마련하고 제2의 전성기를 준비하고 있다.

세 번째, 발제자인 모리모토 교수는 “일본에서의 자전거정책과 우즈노미야시의 자전거이용활성화 정책”에 대하여 발표하였다. 일본에서는 보도위 자전거도로의 위험성을 진작부터 인지하고





있어 도로구조령을 개정하여 이제는 차도에 자전거도로를 설치하는 것이 가능하게 되었다. 또한, 중점을 두는 것은 방치자전거, 자전거의 안전에 중점을 두고 있다.

네 번째, 발제자인 류재영 박사는 “자전거이용활성화를 위한 제도 및 정책개선방안”을 발표하였다. 우리나라의 자전거관련 법제도를 분석하고 이에 대한 개선방안을 제시하였다. 특히, 자전거 이용자의 법적 지위를 보장할 수 있도록 도로법 관련규정을 개정하고, 자전거보험 등에 보다 많은 신경을 써야한다는 내용이다.

다섯 번째, 본 행사의 코디네이터인 대전발전연구원의 이재영박사는 “자전거이용증진을 위한 대전시의 비전과 추진계획”을 발표하였다. 대전시는 그 동안 상당한 노력을 하여 분담율 2.8%로 전국 광역시중에서는 가장 높은 분담율을 보이고 있지만 아직도 매우 위험한 자전거도로가 많은 실정이라고 한다. 특히, 대전시는 1인당 연료비가 연간 69만원으로 전국최고 수준의 에너지를 소비하고 있음을 인지하고 본격적으로 자전거관련 인프라확충계획을 발표하였다. 여기에는 2016년 자전거분담율 10%를 목표로 제시하고, 123KM에 이르는 자전거전용차로, 자전거문화시범지구(BIKE FRIENDLY ZONE), 유비쿼터스 기술을 이용한 공공임대자전거, 자전거횡단시설 등 다양한 활성화계획이 포함되어 있다.



국책사업 유치전략과 대덕특구 및 대전경제 활성화 방안 세미나 개최



대전발전연구원은 2008년 6월 27일(금) 대전광역시의회 대회의실에서 새 정부의 출범 이후 급변하고 있는 국정기류에 신속히 대응하여 대전경제의 활성화를 도모할 목적으로 「국책사업 유치전략과 대덕특구 및 대전경제 활성화 방안」 세미나(위탁과제 최종 보고회)를 개최하였다. 이번 세미나에서는 제1주제 국책사업유치 전략과 매뉴얼 구축에 관한 연구(충남대 자행과 최진혁 교수), 제2주제 새 정부하 대전경제활성화 방안 연구(고려대 경영학과 박종찬 교수), 제3주제 환경변화에 대응한 대덕특구발전방안(충남대 자행과 김종성 교수) 3개의 주제발표가 진행되었다. 세미나의 주요내용을 살펴보면 제1주제를 발표한 충남대 최진혁 교수는 중앙정부 차원의 국책사업 지원현황과 문제점, 대전시 국책사업 유치현황 및 문제점, 국책사업 유치 활성화 방안에 대해 논의 하였고, 2주제 발표자인 고려대 박종찬 교수는 대전의 취약한 산업구조와 개방형 경제구조, 새 정부하에서 대전경제 활성화 방안과 방향에 대해 논의 하였다. 또한 3주제 발표자인 충남대 김종성 교수는 대덕특구 발전방안에 대해 지역성 측면을 강화하여야 하며 지역성을 높이기 위해서는 관련기업의 지역내 유치, 기존 기술기업의 지역내 보유, 기술노동자의 이주 및 정착에 관한 부분이 주요한 사업부문으로 포함되어야 한다고 주장하였다.

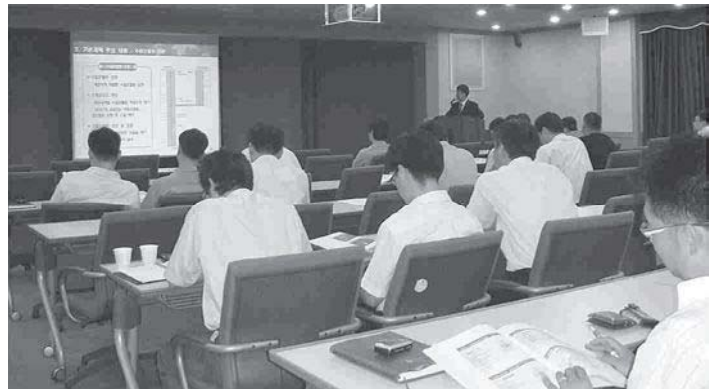
대전 창조산업 육성방안 전문가워크숍 개최

대전발전연구원 산업경제부 황혜란 박사는 지난 7월 10일 대전광역시청 5층 화합실에서 대전 창조산업 육성방안 전문가 워크숍을 개최하였다. 이번 워크숍은 창조도시 대전 구현을 위한 창조산업의 전략범위 및 육성방안에 대한 검토가 주된 목적이었다. 대전형 창조산업 육성을 위해서는 대전이 추구할 수 있는 창조도시에 대한 합의과정이 우선되어야 하며 대전형 창조도시는 문화예술기반의 협의의 창조도시라기 보다는 첨단산업과 문화예술의 접합에 의한 신산업추구형 창조도시의 개념에 주목해야 할 것이다. 이러한 창조도시의 비전에 따라 전략적으로 육성될 수 있는 창조산업의 범위는 대전의 연구개발자원을 비즈니스로 전환할 수 있는 연구개발서비스업 등 비즈니스서비스분야, 기술(디지털)기반의 문화산업 분야, 신성장동력을 창출할 수 있는 지식융합형 비즈니스 분야 등이 포괄될 수 있다. 또한 신산업추구형 창조산업의 육성을 위해서 창조기업군의 육성, 창조산업 혁신주체 역량강화, 창조산업 기반구축 등이 추진전략으로 제시되었고 구체적으로 연구개발주식회사의 설립, 첨단기술 테스트베드 구축, 세계적 창조센터(Creative R&D Center) 설립 등의 정책과제가 제시되었다.



제2단계 수질오염총량관리 기본계획 워크숍

대전발전연구원 환경팀(정환도박사, 이재근박사)은 지난 7월 4일 (금) 대전예술의전당 컨벤션센터에서 개최된 워크숍에서 「금강수계 기본계획 수립현황 및 향후계획-대전시편-」을 발표하였다. 이번 워크숍에서는 2011~2015년의 5개년에 대한 수질오염총량관리 기본계획을 각 수계별로 마련함에 있어, 문제점 진단과 향후방향을 검토하였다. 특히 낙동강수계, 영상강수계, 금강수계 등 우리나라 모든 수계에 걸친 관련 용역기관 전문가와 해당 자치단체 공무원, 그리고 환경부와 국립환경과학원이 한자리에 모여 2단계 기본계획 작성에 대한 수립 및 향후 계획마련에 그 목적이 있었다.



대전시청사, 국내유일의 에코빌딩 프로젝트 추진

대전발전연구원 정환도박사는 지난 7월 22일 개최된 대전시 간부 회의에서 솔라시스템을 도입하여 대전시청사가 선도적인 에코빌딩이 될 수 있도록 에코빌딩 프로젝트(6-20층 솔라판넬부착 및 풍력발전 추진)를 설명하였다. 특히 정환도박사는 대전시청사가 에코빌딩이 되면 공공부문 고층건물에서 국내 유일한 에코빌딩 사례가 될 수 있으며, 과학도시에 이어 환경도시의 이미지를 완벽하게 갖추게 되어 전세계적으로 저탄소 도시들과 어깨를 견주는 관광명소의 대명사가 될 수 있다고 설명했다. 뿐만 아니라 대전시청사의 쌍둥이타워 옥상층(21층)에 국내기술의 100KW급 풍력발전 설비를 갖춘다면, 대전시청사는 저탄소도시로써의 대명사 획득 및 지구온난화의 주범인 온실가스 삭감에 획기적으로 기여하는 에코빌딩으로 거듭날 것으로 예측하였다.



여성정책 발전 방향과 추진체계 개선을 위한 연속 자문회의 개최

대전발전연구원 여성정책연구부는 올해 추진 중인 대전광역시 여성정책을 조사 분석하고 평가함으로써 앞으로 수립·추진될 여성정책의 방향과 발전안을 제시하기 위한 연구를 수행해오고 있다. 지난 6월 여성정책 수행 평가 및 발전방향에 관한 전문가 설문조사를 마쳤으며, 설문결과를 바탕으로 여성단체대표, 대전시와 5개 구의 여성정책담당 공무원, 그리고 연구전문가와 함께 자문회의를 8월까지 연속적으로 개최해 왔다. 여성단체대표들과 함께한 1차 자문회의에서 참석자들은 “여성정책 인지경로를 체계적으로 구축, 다각화시킬 필요”가 있다는 점, “공무원의 여성정책에 대한 이해를 돕기 위한 교육 프로그램의 효율화,” 및 “여성정책 집행의 효율성 극대화를 위한 조직체계개선” 등을 지적하였다. 또한, 뒤 이어진 공무원, 연구전문가 자문회의에서는 여성정책 추진체계의 효율화를 강화하기 위해 담당관을 신설해야 한다는 의견과 고위직 공무원을 대상으로 한 여성정책 홍보 및 교육프로그램 등이 제안되었다.

제3차 창조도시포럼

제3차 「창조도시포럼」은 육동일 원장(대전발전연구원)의 사회로 임상오(한국문화경제학회 회장 / 상지대) 교수의 「창조도시의 조건과 발전 전략」을 발제하고, 삼성경제연구소에서 수행 중인 「창조도시 대전만들기」를 강병오(대전광역시 정책프로젝트 팀)선생의 발표를 중심으로, 박영교의원(대전광역시 의회), 김선미위원(디트뉴스 24), 김정옥국장(대전의제 21), 정선기박사(대전발전연구원), 정순오교수(한남대), 조남복 박사(대전광역시 의회 입법정책실) 등 각 분야 전문가들이 토론을 통해 창조도시를 지향하는 대전광역시의 창조도시를 만들기 위한 조건과 발전전략에 대한 의견을 제시하였다.



주제발표

창조도시의 조건과 발전전략

임상호_상지대교수, 문화경제학회장¹

- 21세기는 창조적 아이디어가 경제활동의 핵심역할을 수행하는 창조형 시대다. 그러나 그 밑바탕엔 창조적인 사람들이 부상해야 가능하다. 다시말해 개인적 창조성을 바탕으로 산업이나 기업으로 확산돼 창조도시, 나아가 창조적 경제로 연결될 수 있는 것이다. 이런 분위기를 만들어 주는 제도적 창조성도 중요한 요인이다.

¹ 주제발표를 하는 임상오 교수는 「창조도시」(2007년도 대한민국학술원 우수학술도서)와 「박물관 창조도시 영월 / 2007」의 저자이며, 현재 한국문화경제학회 회장을 역임하고 있다.

- 창조도시에 대한 정의는 전문가마다 다르다. 어떤 전문가는 개념을 정리하기도 하고 일본의 사사키 교수는 아예 창조도시라는 개념을 정의하지 않기도 한다. 개인적으로 ‘지역의 정체성을 대변하며 지속적인 영감을 주는 재화를 일상 삶 속에서 생산·유통·소비·학습하는 도시’라 정의할 수 있다.
- 창조도시의 지역의 잠재능력을 문화적 관점에서 찾는 노력에서부터 찾아야 한다. 무엇보다 지역의 잠재능력에 대해 문화적 관점에서 재평가했다는 데서 해결의 실마리를 찾았다. 또한 창조계급이 진입하는데 장애가 없도록 시민들의 문화의식이 개방적이고 관용적일 필요도 있다. 그 중에서도 리더가 명확한 비전을 설정해 지역주민이 지역에 대한 자부심과 공헌하겠다는 욕구가 충만되도록 해야 한다.
- 대전이 창조도시로 발전하기 위해서는 대전만이 갖고 있는 과학기술인력을 최대한 살려 과학기술과 문화를 어떻게 접목시키느냐가 중요하다. 그 콘텐츠는 다양할 수 있다. 하지만 대부분의 도시가 범하고 있듯 ‘과거의 기억을 사라지게’ 하고 ‘새로운 것만 모색하는 방식’은 지양돼야 한다. 세계 속의 한 창조도시가 아니라 세계를 리드해 나가는 데 도시비전을 재설정할 필요가 있다. 이를 위해서는 지역의 잠재능력 재평가는 물론 시민적 창조성에 주목할 필요가 있다. 그런 점에서 집단이든, 기업이든 그 형태가 무엇이든 창조도시의 기본인 소통과 네트워킹이 가능한 공간인 ‘창조의 장’을 대전에 몇 개나 갖고 있는지에 대한 반성에서 접근해야 한다.

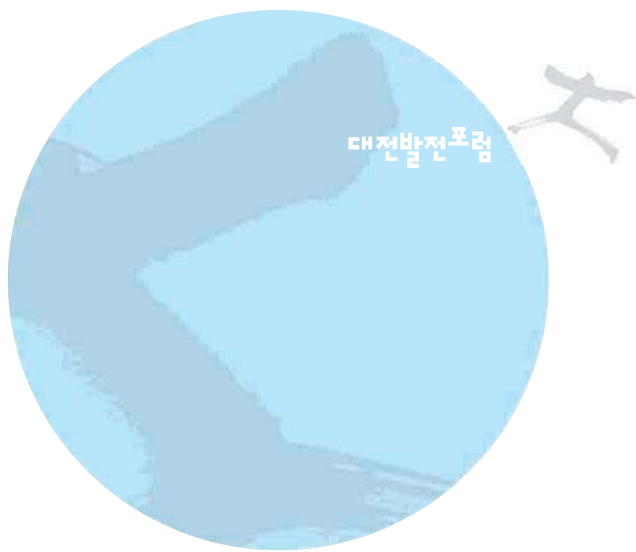
대전발전연구원 환경팀 연수프로그램 실시

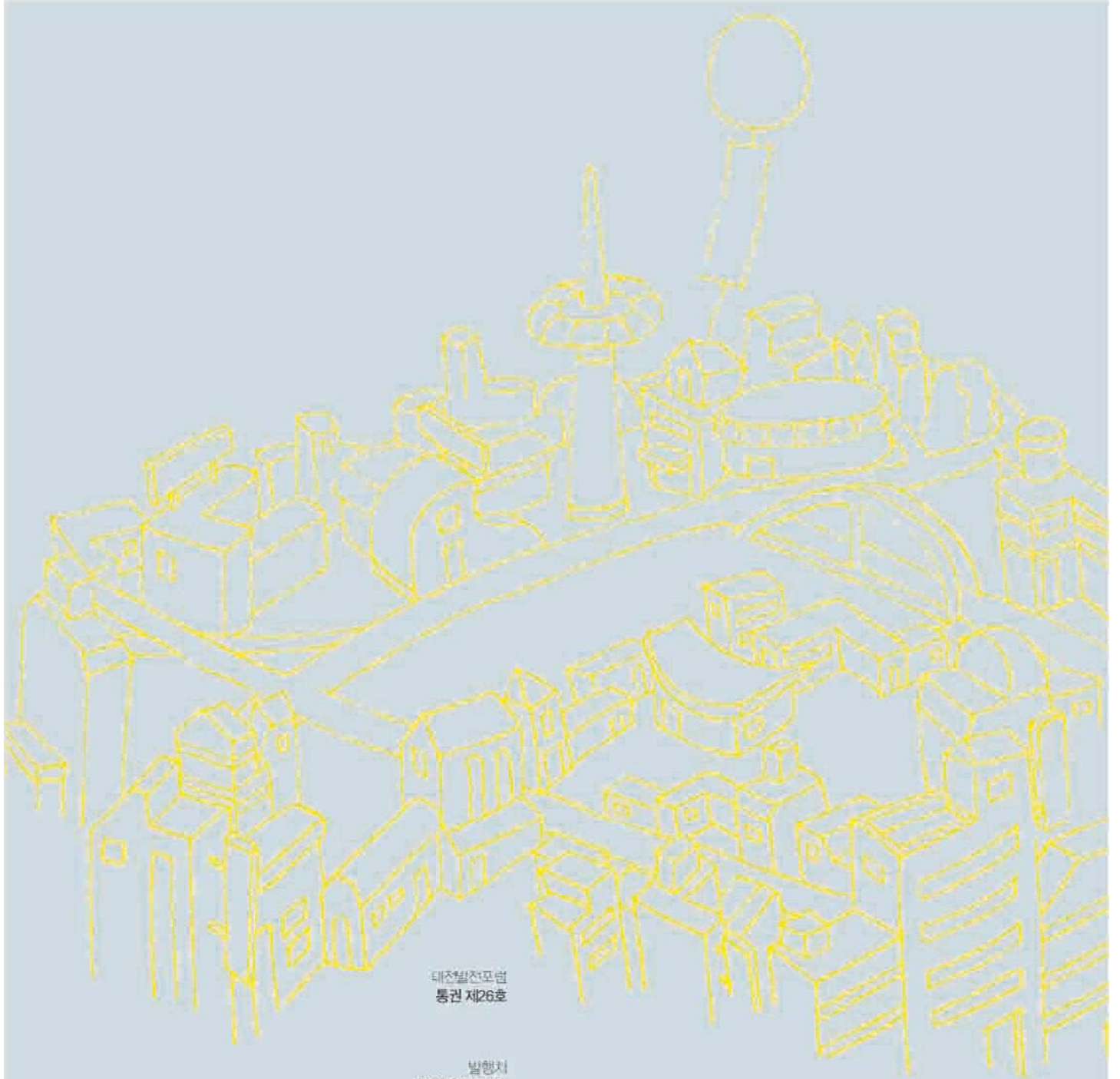
대전발전연구원 정한도박사와 이재근박사가 이끄는 환경팀은 지난 7월 16일과 18일에 한국에너지기술연구원과 대전시 소각장에 대한 환경연수프로그램을 실시하였다. 환경팀은 2일간에 걸친 연수프로그램에서 미래에너지와 미래자원에 대한 견학과 학습·토론을 벌였다.



특히 한국에너지기술연구원에서는 도시지역의 아파트와 단독주택, 그리고 오피스건물에 대한 태양광에 의한 전력생산 시설과, 소각장에서는 생활폐기물 소각에 의한 폐열회수 시스템 등에 대한 견학 및 학습·토론을 병행하였다.







대전철전포럼
통권 제26호

발행처
대전발전연구원

발행인
육동일

등록번호
대전 바01040

발행일
2008년 8월 30일

편집
디오 042.621.5055

인쇄
화랑미술인쇄

*본지에 게재된 내용은 본 연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.

It's Daejeon

시민이 행복한 도시, 대전

 대전발전연구원
Daejeon Development Institute

302-846 대전광역시 서구 월평동 160-20

tel 042 530 3500 fax 042 530 3528

<http://www.djdi.re.kr>