

시민행복과 상생협력을 선도하는 창의적 연구기관
Daejeon Sejong Research Institute

DAEJEON SEJONG FORUM

대전세종포럼

기획특집 대전세종 도시경쟁력 강화

과학자본의 확충을 통한 도시경쟁력 확보 방안
도시마케팅과 대전 관광경쟁력 강화방안
도시경쟁력과 행정력
대전광역시 공공육의 발전 방향: 민주주의와 인권을 향한 대전 교육
세종시 균형발전과 조치원 거점화 전략
스마트시티의 조성방안
여성친화도시, 세종시 과제와 발전방안

시민행복과 상생협력을 선도하는 창의적 연구기관



시민과 함께하는 행복한 미래 대전·세종

DAEJEON
SEJONG
FORUM

미래지향적 도시정책 연구 선도

- 도시의 미래 비전과 발전방향 연구
- 연구지원체계의 선진화
- 연구 인력의 역량 강화

정책기여도가 높은 연구성과 생산

- 활용도 높은 맞춤형 정책 개발
- 대전시와 세종시의 상생발전 지원
- 시민 참여형 정책네트워크 강화

열정과 창의가 넘치는 공동체 구축

- 공정하고 투명한 인사·회계시스템 확립
- 소통, 신뢰 및 상호존중의 조직문화 조성
- 경영관리시스템 혁신

대전세종포럼

통권 제67호

대전세종포럼

제 67호

대전세종 도시경쟁력 강화

Contents

- 07 과학자본의 확충을 통한 도시경쟁력 확보 방안
정경석 대전세종연구원 책임연구위원
- 29 도시마케팅과 대전 관광경쟁력 강화방안
박근수 배재대학교 교수
- 45 도시경쟁력과 행정력
곽현근 대전대학교 교수
- 63 대전광역시 공교육의 발전 방향: 민주주의와 인권을
향한 대전 교육
허창수 충남대학교 교수
- 81 세종시 균형발전과 조치원 거점화 전략
백기영 유원대학교 교수
- 101 스마트시티의 조성방안
이상호 한밭대학교 교수
- 119 여성친화도시, 세종시 과제와 발전방안
정종미 (사)세종여성 대표

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

1장

과학자본의 확충을 통한 도시경쟁력 확보 방안

정경석 대전세종연구원 책임연구위원

과학자본의 확충을 통한 도시경쟁력 확보 방안

정 경 석 대전세종연구원 책임연구위원

DAEJEON
SEJONG
FORUM

1. 제4차 산업혁명의 이해

1) 제4차 산업혁명의 도래

지난 2016년 1월 세계경제포럼(WEF; World Economic Forum)에서 「일자리의 미래」라는 보고서를 통해 4차 산업혁명이라는 새로운 화두가 제시되었다.

세계경제포럼의 회장인 클라우스 슈밥(Klaus Schwab)은 디지털 시대에 기반하여, 물리적, 생물학적 경계가 점차 없어지면서 기술이 융합되는 이른바 '사이버물리시스템(CPS; Cyber-Physical System)'이라는 기술적 혁신에 의해 산업 및 경제구조가 크게 변화되고, 그 속도, 범위, 영향력 등에서 기존의 제3차 산업혁명과는 구별되는 시대가 도래 할 것이라 예측하였다.

이에 따라 인공지능, 로봇공학, 사물인터넷, 자율주행차량, 3D프린팅, 나노기술, 생명공학기술, 재료과학, 에너지저장기술, 양자컴퓨터 등 10대 기술이 제4차 산업혁명을 견인하는 주요 기술로 부상할 것으로 예측하였다.

일반적으로 제4차 산업혁명이라 함은 인공지능, 데이터기술(사물인터넷, 클라우드, 빅데이터, 모바일)이 전 산업 분야에 적용되어 경제, 사회구조의 근본적 변화를 촉발시키는 기술혁명으로 정의되곤 한다.



〈그림 1〉 산업혁명 시기별 주요 변화의 동인 및 지향점

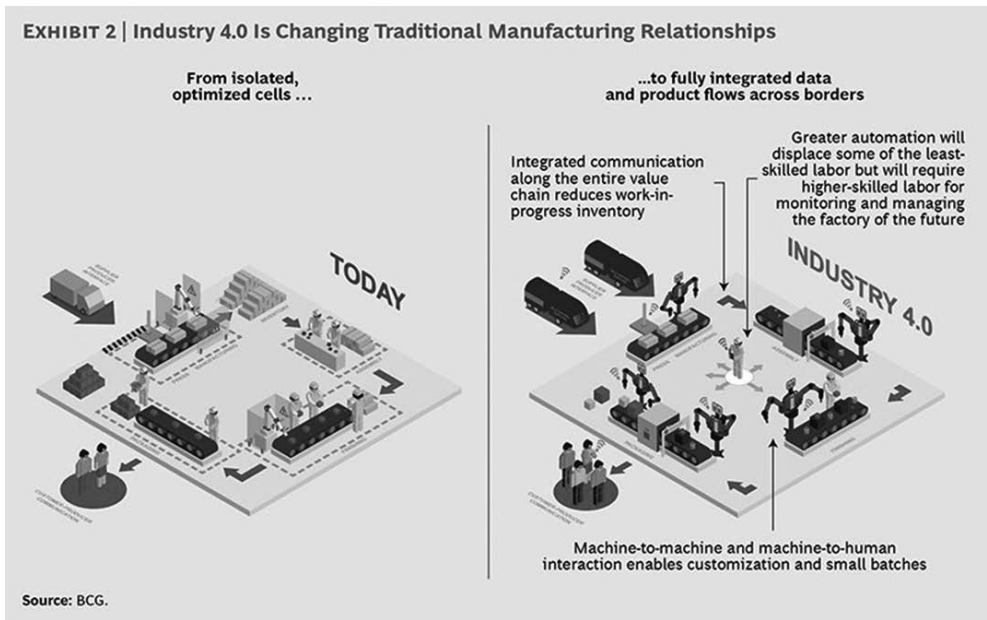
과거 제1차 산업혁명시기에서는 기계동력이 변화의 주요 요인이었다면, 2차 산업혁명에서는 자동화가, 3차 산업혁명에서는 정보화 및 디지털화가, 그리고 4차 산업혁명에서는 초연결성 및 초지능화 사회의 도래가 변화를 이끌어 내는 주요 동인으로 작용하고 있다.

이에 따라, 과거에는 생산성, 효율성, 지속가능성 등이 도시정책의 주요 지향점이 되어 왔다면, 최근에는 도시 자체를 하나의 혁신 플랫폼으로 이해하고, 이를 변화시키고자 하는 정책적 노력들이 국내외적으로 활발히 추진되고 있다(정경석, 2018).

2) 제4차 산업혁명 시대로의 전환 의미

제4차 산업혁명의 초기 개념은 헨닝 카거만(Henning Kagermann)에 의해 정립된 독일의 제조업 혁신 인더스트리 4.0(Industry 4.0)에서 비롯되었다.

전통적 제조업 강국이었던 독일은 지난 2008년 글로벌 금융위기를 겪는 과정에서 낮은 생산성과 높은 제품 하자율에 대한 보완책의 일환으로 생산방식의 변화를 이끌기 위한 방안으로 인더스트리 4.0을 추진하게 되었다.



〈그림 2〉 인더스트리 4.0(Industry 4.0)의 개념도

인더스트리 4.0에서는 개별 기업의 기술 혁신도 중요하지만, 동시에 서로 협업하여 연결해서 생산성 전체를 끌어올리고자 하는 것이 주된 관심의 대상이 되었다. 즉, 독일의 인더스트리 4.0은 생산성 향상을 통한 구체적인 고객 가치의 제고가 그 변화의 시작점이었으며, 산업통합(Integrated Industry)을 의미하는 플랫폼 산업 4.0을 통해 산업간 융합과 산업간 경계를 허물어 이종간의 협력 네트워크 문화가 산업전반에 걸쳐 뿌리내릴 수 있도록 하는데 주안점이 맞추어져 있었다.

ICT 기술의 개별적인 비약적 발전보다는 이들 기술들이 서로 연계 및 융복합되어 새로운 성장동력 및 시너지 효과를 창출해 내는 일이 더 중요하다는 인식을 공유하게 된 것이다.

이처럼 인더스트리 4.0이 기존의 산업영역에서 생산방식을 획기적으로 변화시키고자 하는 정책적 노력의 결실이었다면, 제4차 산업혁명은 생산방식의 변화 뿐 아니라, 노동의 성격과 일하는 방식의 변화를 이끌어 내고자 한 점에서 인더스트리 4.0의 개념과는 차이가 있다.

다시 말해, 제4차 산업혁명은 협의적 의미에서는 산업 및 기술혁신이라 할 수 있으나, 보다 광의적 의미에서는 오늘날 주요 선진 국가들이 직면하고 있는 '저성장', '인구절벽', '사회양극화'라는 위협과 도전을 극복해 내고 지속가능한 성장을 이끌어 내기 위한 새로운 사회혁신이자, 인적 및 행정·제도 혁신이며, 공간혁신으로 이해해 볼 수 있다.

〈표 1〉 제4차 산업혁명의 광의적 의미

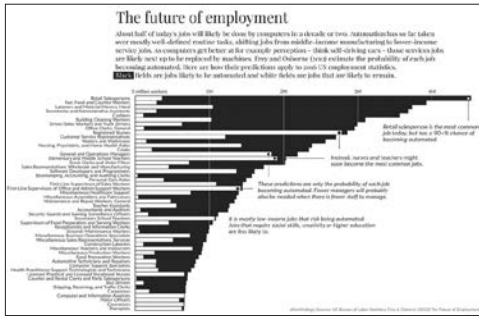
| | |
|-------------|---|
| 사회혁신 | 혁신을 공급하려는 사람은 많으나, 혁신을 받아주는 사람 및 공간이 없어 혁신이 싼값에 무시되는 경우가 비일비재 ⇒ 사회혁신을 위한 협력 생태계 마련 필요 |
| 인적혁신 | 자율적으로 혁신을 주도할 수 있는 문화 정착을 위한 융합교육환경 필요성 증대, 문제해결을 위한 방법론에 대한 상호 교류적 학습 필요 ⇒ 자율적인 혁신 주체자 및 활동가로서의 지역 인재 양성 |
| 산업 /기술혁신 | 고용 및 규제 유연성과 기술 융복합화, 사람간 협력문화가 뿌리내릴 수 있는 유연한 산업 환경 조성 필요 ⇒ 지속가능한 사업모델 발굴, 기술연계 및 융복합화, 사람간 상호 협력을 증진할 수 있는 기업 친화적인 산업생태계 구축 |
| 행정 /제도혁신 | 신뢰를 줄 수 있는 리더십, 타인과의 공감능력 공유, 기술진보에 따른 피해자까지 배려할 수 있는 정책 철학과 정책 일관성 및 투명성을 확보할 수 있는 포용적 리더십 요구 ⇒ 포용적 성장을 위한 신뢰기반의 스마트 행정 지향 |
| 공간혁신 | 도시형 혁신지구를 중심으로 한 플랫폼 경쟁 및 실험의 장으로서 차별화된 도시 경쟁력 확보 필요 ⇒ 규제 샌드박스존, 실험 및 실증 공간으로서의 도시 플랫폼 역할 요구 |

출처 : 정경석(2018).

2. 제4차 산업혁명의 도래에 따른 도시의 위기 및 기회

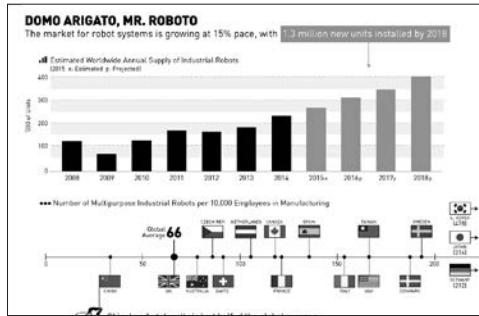
1) 기술 및 직업구조 변화에 따른 일자리 감소

제4차 산업혁명 시대의 도래는 오늘날 도시에 있어 무한한 기회 요인을 제공해준과 동시에 직면해야 할 당면과제 및 위협요인을 제공해 주고 있다. 이 중 가장 큰 위협요인 가운데 하나는 직업구조의 변화에 따른 일자리 감소 문제이다.



〈그림 3〉 미국의 고용통계를 통해서 본 일자리수의 변화

출처 : US Bureau of Labor Statistics, Frey & Osborne(2013), The Future of Employment

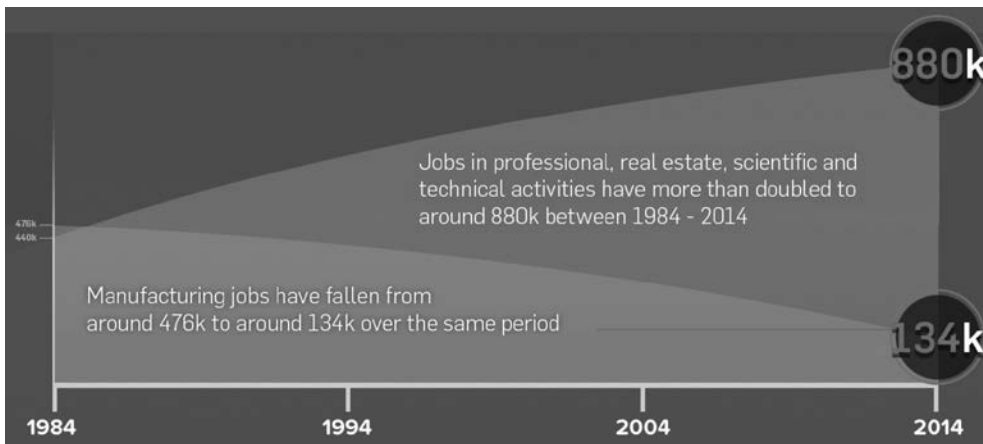


〈그림 4〉 산업용 로봇의 보급 확대 전망

출처 : World Robotics(2015).

단순 노무 내지 노동집약 서비스 업종은 점차 인공지능 및 로봇 등의 자동화 기기로 대체되면서 일자리수의 급감이 예상되기 때문이다.

각 직업 업종의 자동화 비중을 추정한 Frey & Osborne(2013)의 분석결과에 따르면, 단순 노무 및 노동집약의 저임금 서비스 업종은 자동화로 빠르게 대체될 가능성이 높고, 전통 제조업 부문에서도 자동화 시스템 및 스마트 공장의 도입에 따른 일자리 감소 현상은 두드러지게 나타날 것으로 예상되고 있는 반면에, 전문직, 부동산, 예술 및 과학, 기술 분야 등 자동화 또는 인공 지능으로 대체될 수 없는 영역에서의 일자리 수는 꾸준히 증가할 것으로 예측하였다.

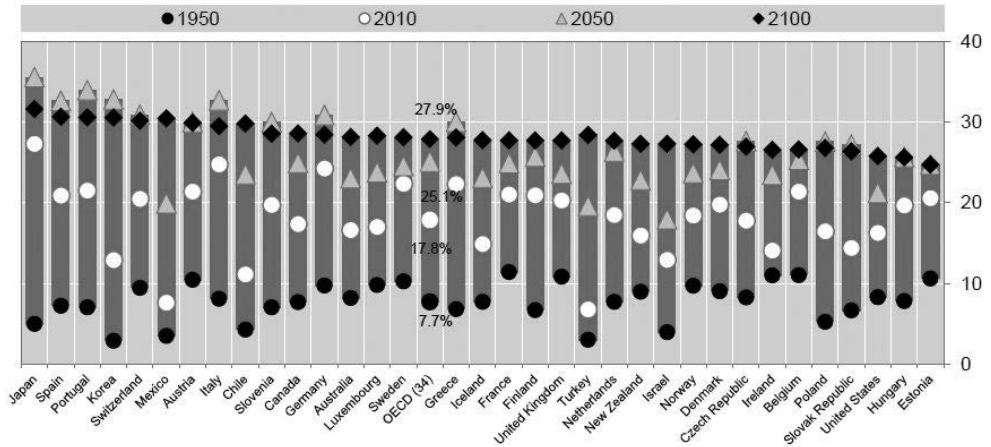


〈그림 5〉 전문직 및 제조업 부문에서의 직업수 변화(런던, 영국)

출처 : Centre for London, Space to think : Innovation Districts and The Changing Geography of London's Knowledge Economy.

2) 인구구조 변화에 따른 생산가능인구의 감소

OECD 국가 대상 65세 이상 고령자 인구 비중은 지난 2010년 17.8%에서 2050년에는 25.1% 까지 가파르게 상승할 것으로 예상되고 있다(OECD, 2015).



〈그림 6〉 OECD 국가 전체 인구 대비 65세 이상 고령자 비중 추세 변화

65세 이상 고령자 중 약 43.2%는 현재 도시에 거주하고 있는 것으로 보고되고 있는데, 특히, 한국은 OECD 국가들 가운데 일본, 스페인, 포르투갈에 이어 네 번째로 65세 이상 고령자 비중이 가장 높은 국가가 될 것으로 예측하였다.

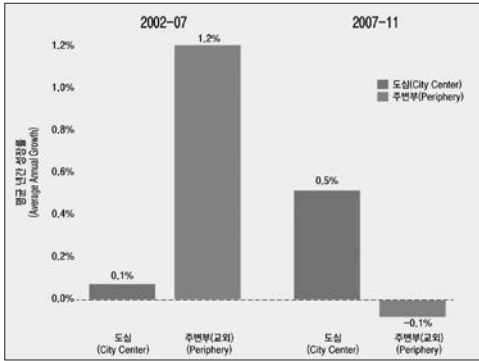
이에 반해, 저성장, 저출산 등 초고령화 사회의 도래로 인해 생산가능 인구는 꾸준히 감소하는 추세를 보이고 있으며, 전통 산업 영역에서의 일자리수 감소 현상과 맞물려, 청년실업률 문제 역시, 범국가적 차원에서 대응하고 시급히 해결해야 할 선결 과제로 대두되고 있다.

이처럼 초고령사회, 저출산에 따른 생산가능 인구 및 일자리수가 동시에 감소하는 동조화 현상이 가속화됨에 따라 일자리 수에 대한 양적 및 질적 제고를 위한 각 도시간 경쟁은 날로 심화될 것으로 예상되고 있다.

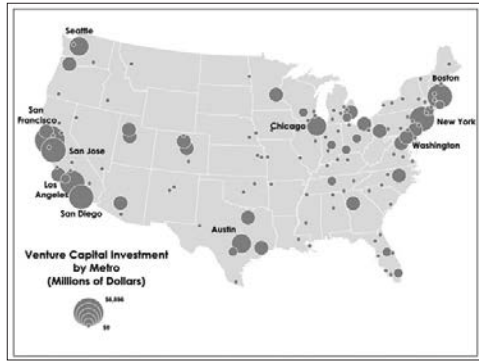
3) 도시화 현상 및 대도시권의 장소 경쟁력 심화

한편, 전 세계적으로 도시로의 인구 집중 현상은 점점 더 심화되고 있으며, 도심 내 일자리 집중도는 보다 강화될 것으로 예상되고 있다. 실제로 미주나 유럽의 주요 도시들에서 도심 내로

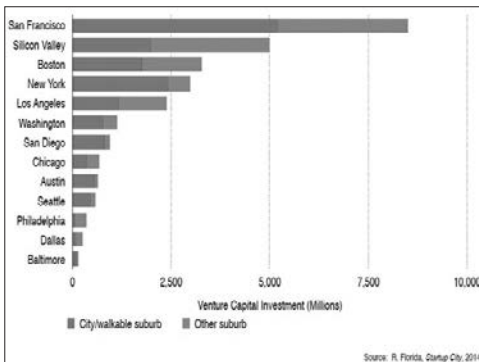
의 엔젤 및 벤처캐피탈(VC, Venture Capital) 투자 금액 흐름도가 최근 보다 집중되는 추세를 보이고 있으며, 이에 따라 기업가정신에 기반한 창업도시(Startup City)를 표방하는 대도시들이 점차 늘고 있다.



〈그림 7〉 미국내 도심지역과 교외지역간의 직업 성장 집중도 변화

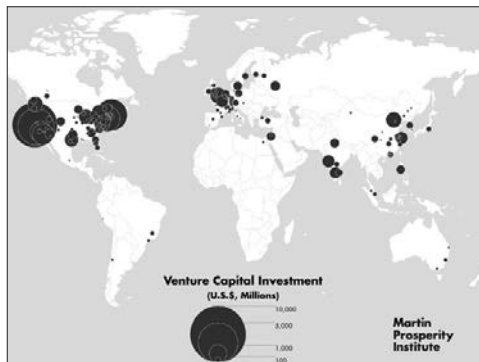


〈그림 8〉 미국 주요 도시별 벤처캐피탈 투자액 비교



〈그림 9〉 미국 주요 도시별 도심 및 교외지역간의 벤처 투자자금 비교

출처 : R. Florida(2014), Startup City, CESIS.



〈그림 10〉 전세계 벤처캐피탈 투자 금액의 집중도

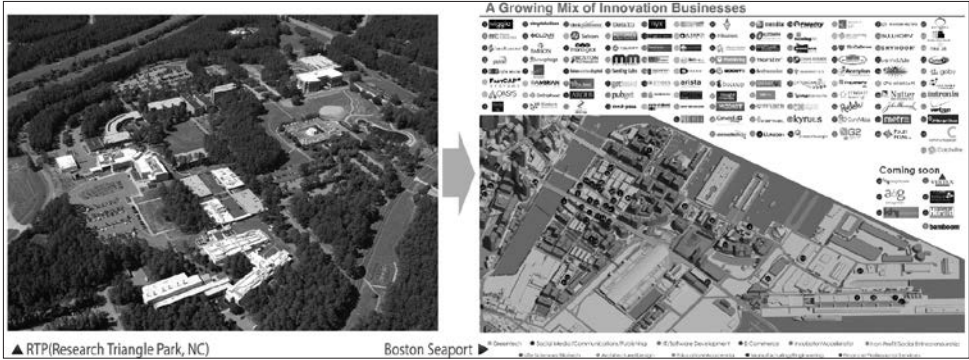
출처 : Richard Florida&Karen M.King(2016).

4) 지식기반의 도시 혁신경제로의 전환 요구 증대

최근 대도시지역의 도심으로 투자자금이 집중되고 있는 주된 이유는 도시경제 구조가 기존의 전통 제조업 중심에서 지식기반의 서비스 산업으로 빠르게 전환되면서 숙련된 인적자본 및 시장과의 접근성이 이들 서비스 산업업종의 입지결정에서 매우 중요한 고려요인이 되고 있기 때문이다.

편리한 도시생활에 대한 매력도는 창조계층을 도심으로 불러 모으고 창조계층은 창조산업의

분을 조성해 냄으로써 창조적인 혁신도시를 실현한다고 주장한 R. Florida 교수의 주장이 점차 설득력 있게 다가오고 있다.



〈그림 11〉 기업입지수요의 변화(교외 사이언스 파크에서 도심형 혁신공간으로)

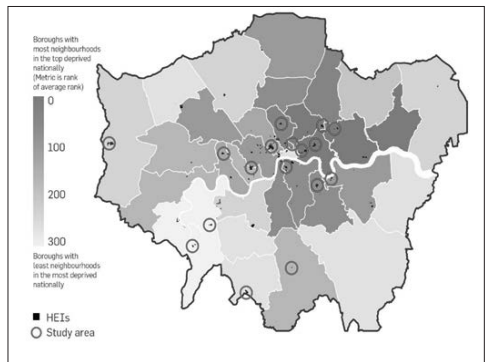
그는 일을 찾아 인재(Talents)가 가는 것이 아니라, 지역을 찾아 인재가 모이고, 그 인재를 찾아 지식기반의 산업들이 점차 모여들게 될 것이라 예측하였다.

이러한 주장이 설득력 있게 보이는 이유는 대부분의 유능한 인재 및 기술자들은 도시에서 살기를 원하고, 도시에서 일하고 싶어 하는 생활방식(Lifestyle)을 지향하고 있다는 점을 들 수 있다. 이에 따라 기업들의 입지도 과거 전용산업단지 내지 전원형의 과학기술단지에서 기존 도심 내의 혁신지구(Innovative Districts)로 점차 집적화 되는 추세를 보이고 있다.



〈그림 12〉 젊은 인재(Talents)들의 생활방식 변화

출처 : Boston Globe · June(2014).



〈그림 13〉 영국 런던의 도시형 혁신지구 분포도

그 결과, 도심 내 주로 입지하고 있는 주요 대학 및 공공연구기관들은 지식기반의 혁신경제에서 지식의 창출과 확산뿐 아니라 기술사업화 및 기업의 창업 등을 통해 경제구조 쇄신의 주체로서 역할해야 한다는 공감대가 점차 확산되고 있다.

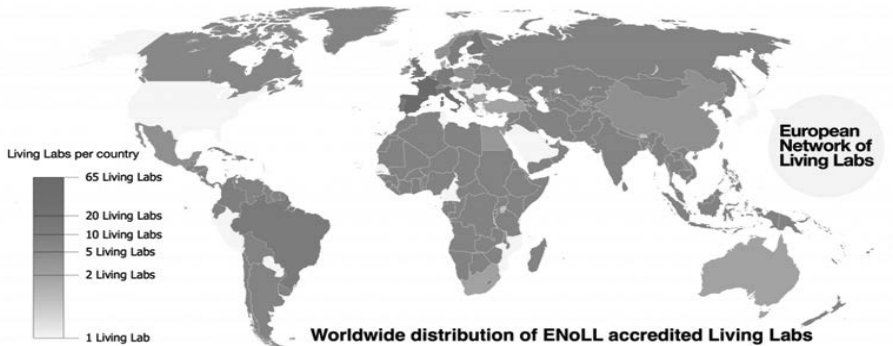
대학 및 혁신 클러스터 기반의 혁신지구(Innovation Districts)는 교외지역의 사이어스파크, 또는 입지적 장점을 지니는 핵심 거점지역 뿐 아니라, 쇠퇴하거나 낙후되어 있는 원도심지역이나 소득 수준이 낮은 계층들이 거주하는 지역들의 잠재적 성장과 포용적 경제성장을 촉진시키는 기제로 작용하기도 한다.

영국 런던시의 경우, 근린지구 여건이 매우 열악한 상태인 원도심내 자치구들에서 대부분의 혁신지구들이 집적화되어 있는 양상을 보이고 있음은 이를 잘 반증해 주고 있다.

특히, 최근 도심내 일자리 창출의 새로운 주체로서 대학주도형의 혁신거점 공간 개발 사례들이 점차 늘고 있으며, 대학이 주요 혁신 주체지(Anchor Tenant)로서 청년 및 예비 창업가 양성 프로그램, 인큐베이터 및 엑셀레이터 기능, 투자기(엔젤펀드 및 벤처캐피탈 등) 및 금융자본과의 연계망 구축 등에 주도적인 역할을 수행하는 사례들 또한 증가하고 있다.

5) 시민중심의 혁신활동 확산

도시는 다양한 사람들의 경험과 지식이 오랫동안 쌓여있는 축적의 공간이자 다양한 사회적 관계망으로 얽혀 있는 흐름의 공간으로 이해될 수 있다. 또한, 전통적 지역공동체 뿐 아니라, 인터넷, 모바일 등 소셜네트워크서비스(SNS)에 기반한 디지털공동체의 주 활동무대이기도 하다. 이처럼 도시는 많은 도시민의 삶의 터전이자 그 자체가 훌륭한 혁신 플랫폼으로서의 역할을 동시에 수행하기도 한다¹⁾.



〈그림 14〉 유럽리빙랩연합(ENoLL)으로부터 승인 받은 리빙랩 분포 현황

1) 앞서도 강조되었듯이 제4차 산업혁명 시대에는 도시 자체가 혁신기계(Innovation Machine)이자 혁신을 위한 플랫폼(Platform)이라 할 수 있음

도시혁신을 위해서는 정부와 주민간의 관계 뿐 아니라, 보다 다양한 이해관계자간의 신뢰 관계망 형성이 매우 중요한데, 정부 및 준정부기관, 공공 및 민간기업, 지역의 대학 및 연구소, 미디어, 그리고 시민간의 긴밀한 협업 내지 유기적 네트워크망의 활용 가능여부가 도시정책의 성패를 가능하는 중요 요인이 되고 있다. 이에 따라 혁신주체간의 거버넌스 체계도 기존 3중 나선형 모델(대학-정부-기업)에서 4중 나선형 모델(대학-정부-기업-시민)로의 전환과 그 역할이 더 중요하게 부각되고 있다. 즉 과거에는 혁신의 주체자로서 정부, 대학, 기업의 역할이 중요하게 강조되어 왔다면, 최근에는 여기에 더하여 시민주체의 주도적 역할이 보다 강조되고 있다.

이에 따라, 도시환경을 변화시키는 주체도 과거 정부주도의 하향식(Top-down) 방식에서 시민이 주도하는 상향식(Bottom-up) 방식으로 점차 전환되고 있으며, 세계 곳곳에서 정부의 예산부족, 계획변경 등으로 무산되었던 도시개발 프로젝트들도 클라우드소싱 기반의 정책 크라우드펀딩 내지 사용자 주도형의 서비스 디자인²⁾ 개념에 기반한 리빙랩 사업들이 확산됨에 따라 시민이 주도하여 추진하는 사례들이 점점 늘고 있다.

6) 스마트도시로의 진화

첨단 기술에 의해 개인, 공간, 사물을 촘촘하게 연결시키는 초연결사회로 진입코자 하는 4차 산업혁명과 함께 스마트도시에 대한 관심 또한 높아지고 있다.

초기의 스마트도시는 지능화된 도시, 지속가능한 도시 등 목적 지향적 관점이 지배적이었으나, 현재는 수단, 또는 과정적 의미로 개념이 재정립되고 있으며, 특히 플랫폼으로 보는 개념이 우세해지고 있다. 특히 최근의 스마트도시는 시스템 기반 구축 중심에서 빅데이터 기반 중심의 통합 플랫폼으로 진화해 가고 있다.

2) 프로젝트 전반에 걸쳐 디자이너 또는 과학기술자가 이용자의 사용자 경험(user experience) 가치를 토대로 더 나은 디자인적 해법 제시를 통해 문제를 해결해 나가는 사용자 중심의 디자인 방법론임

| | | | |
|-----------------------|-----------------|--------------------|---|
| 스 마 트 시 티 | 목적/결과 지향적 관점 | 도시지향점 | 지속가능한 도시 ICT 기술을 접목한 지능화된 미래도시 |
| | | 도시가능성 | 시민과 기업 등 도시의 주체들이 체감하게될 효과 중시 (삶의 질, 시민, 거버넌스, 이동성 등) |
| | 수단/과정 지향적 관점 | 도시문제 해결수단 | 도시의 비효율성 및 도시문제를 해결하는 수단과 과정을 중시 정형화된 것이 아닌 스마트시티 접근, Smarter city |
| | | 도시운영관리 (도시 플랫폼) | 도시가 하나의 운영체계가 되어 데이터를 공유하고 새로운 산업과 서비스를 창출하는 플랫폼으로서의 도시 |



자율주행차, 공간정보, 드론 등 신산업의 체계적인 육성을 위한 플랫폼으로서 스마트시티 중요성은 더욱 부각

〈그림 15〉 관점의 차이에 따른 스마트시티의 다양한 정의

빅데이터 활용을 통한 시민의 능동적 참여(개입) 촉진 및 도시문제 해결을 위한 의사결정 지원 사례들이 증가하면서, 이러한 도시 혁신활동에 시민들의 관여 내지 참여를 효과적으로 유도 해내기 위한 의사소통 플랫폼으로서 스마트도시 역할이 또한 강조되고 있다.

이에 따라, 도시공간 및 기반시설 등에 ICT기술을 단순 접목시킨 도시로 이해하기보다는 도시와 사람이 추구하고자 하는 가치(value) 및 니즈(needs)를 능동적으로 탐색 및 인지하고, 실 시간적인 학습 및 추론 과정을 통해 외부 환경의 자극에 끊임없이 반응하는 지능적인 도시로 그 개념이 점차 확장되고 있다.

3. 도시혁신과 과학자본

1) 과학자본의 의미

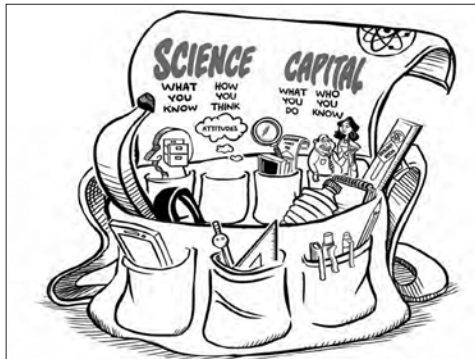
프랑스의 사회학자인 피에르 부르디외(Pierre Bourdieu)는 자본(Capital)을 ① 경제적 자본(즉 각 화폐로 교환 가능한 자본이나 부동산, 재산의 권리 등), ② 문화자본(특정 조건에서 경제적 자본으로 일부 전환 가능, 취득된 형태(습관, 습성 등)와 사물화된 형태(그림, 문학 등 창작의 결과물), 제도화된 형태(교육, 또는 학문)로 세분화, ③ 사회자본(사회적 관계 내지 신뢰 기반의 네트워크화된 그룹 등)으로 구분하였고, 이러한 자본 개념을 통해 교육과 학교가 어떻게 부모세대

의 부를 자녀세대로 전수하는 통로가 되었으며, 부모세대의 사회적 계급이 어떻게 다시 자녀세대에서 재생산될 수 있었는지를 설명하고자 하였다.

한편, 교육학자인 루이스 아처(Louise Archer) 등은 부르디외(1986)가 앞서 정의한 세 가지 자본에 더해 최근 과학이 사회적 계급의 재생산과정에서 점차 중요한 역할을 담당함에 따라 기존의 경제·문화·사회적자본을 취합하는 개념적 도구로 과학자본(Science Capital)이라는 확장된 개념의 새로운 자본 유형을 제시하였다.

비록 부르디외와 아처 등은 개인 및 특정 세대가 학교 및 교육과정 내에서 여러 유형의 자본습득을 통해 어떻게 부가 되물림되고, 사회적 계급을 재생산해 낼 수 있었는지를 설명하고 있으나, 이러한 자본에 대한 개념과 적용대상을 도시영역으로까지 확장해 본다면 도시 정체성 확립과 도시경쟁력 확보를 위한 도시 자본의 확충이라는 관점에서도 매우 유용한 해석이 가능하다.

과학자본이란 시민 개인이나 집단이 과학에 대한 흥미나 참여, 성취 등을 높이거나 도울 수 있는 사용가치 내지 교환가치로서의 의미뿐 아니라 일상적인 생활환경 내에서 과학기술에 대한 태도 및 이해, 관심의 정도 등을 모두 포괄한다고 볼 수 있다.



〈그림 16〉 과학자본의 개념

출처 : godec, S., King, H. & Archer, L.,(2017).

즉, 과학자본은 개인의 과학과 관계된 자원 및 습관, 태도, 사고방식 등을 포함하여, 평생을 함께 할 과학과 관계된 지식(무엇을 알고), 태도(무엇을 생각하며), 경험(무엇을 하고) 및 관계(누구를 알고 있는지) 등을 담고 있는 가방으로 비유되기도 한다.

이러한 과학자본이 우리의 도시 삶 속에서 구체적으로 표출되는 예로는 ICT를 매개로한 공유경제 서비스(공유주차, 공유숙박, 자동차 공유서비스 등) 사례나 비용 대비 효율성을 높이기

위한 다양한 스마트도시 관리방안 등 경제자본을 매개로한 과학적 구현 예들이 이에 해당한다고 볼 수 있으며, 그 외에도 미디어아트 기반의 창작활동이나 공동 창작공간(makerplace)의 활용 등이 문화자본을 매개로 한 과학적 구현의 또 다른 예로 이해해 볼 수 있다. 이 외에도 과학 기술을 활용한 연구개발 및 기술사업화 사례, 혁신적인 신기술 개발을 위한 테스트베드 내지 규제 샌드박스 존(Sand Box Zone)의 운영 등도 과학과 관련한 행위와 실천의 구체적인 사례로 들 수 있고, 최근 주요 이슈로 부각되고 있는 사회문제 해결형의 리빙랩과 사용자를 제품개발이나 창작물 생산 과정에 직접 참여시키고자 하는 크라우드소싱 문화의 확산 등도 사회적자본을 매개로한 과학분야의 구체적인 실천 사례라 할 수 있다.

2) 과학자본 확충 및 협력문화 증진의 필요성

과학자본은 혁신을 위한 한 개인의 자기 성찰 뿐 아니라, 집단지성의 발현과 상호협력 문화를 매개로하여 인식의 틀과 배우는 방식을 변화시키고, 일(노동)과 생산하는 방식, 그리고 더 나아가 공간 및 환경을 이용하는 방식까지를 변화시킬 수 있는 제4차 산업혁명 시대가 요구하는 인재상이 갖추어야 할 가장 중요한 자본의 한 유형이라 할 수 있다.

따라서 도시 혁신을 위해서는 더 많은 시민들이 과학(STEM : Science, Technology, Engineering, Mathematics)을 통해 사회문제를 해결하고, 사회적 정의(Social Justice)를 실현할 수 있도록 하는 과학자본의 확충과 신뢰를 기반으로 한 협력문화의 증진이 필요하다. 사회적 정의(Social Justice)란 사회적 불평등에 맞서고자 하는 신념, 소외받고 있는(under-represented) 지역사회를 포용하고, 사회적 이동성을 개척해 내고자 하는 신념으로써 사회적 정의 실현을 위해서는 과학영역으로 보다 많은 시민들을 참여 및 관여하도록 유도해 내는 일이 매우 중요하다(Godec, S., King, H. & Archer, L., 2017).

4. 대전시의 과학기술 인프라 및 과학자본 활용 역량 분석

지난 2013년에 한국과학기술평가원(KISTEP)의 과학기술혁신정책에 대한 스코어보드 연구결과에 따르면, 대전시는 연구개발지원부문의 국가연구개발사업을 통한 특허 등록 수, 인력양성 부문의 인구 만명당 연구개발 인력수, 거점활성화 부문 측면에서의 정부연구개발사업에 의한 당해연도 기술료 징수액, 그리고 인프라구축 부문의 국가연구시설장비 투자현황 및 국가대형연구시설 현황에서 높은 경쟁력을 갖추고 있는 도시로 분류되었다(과학기술정책 Scoreboard, 2013).

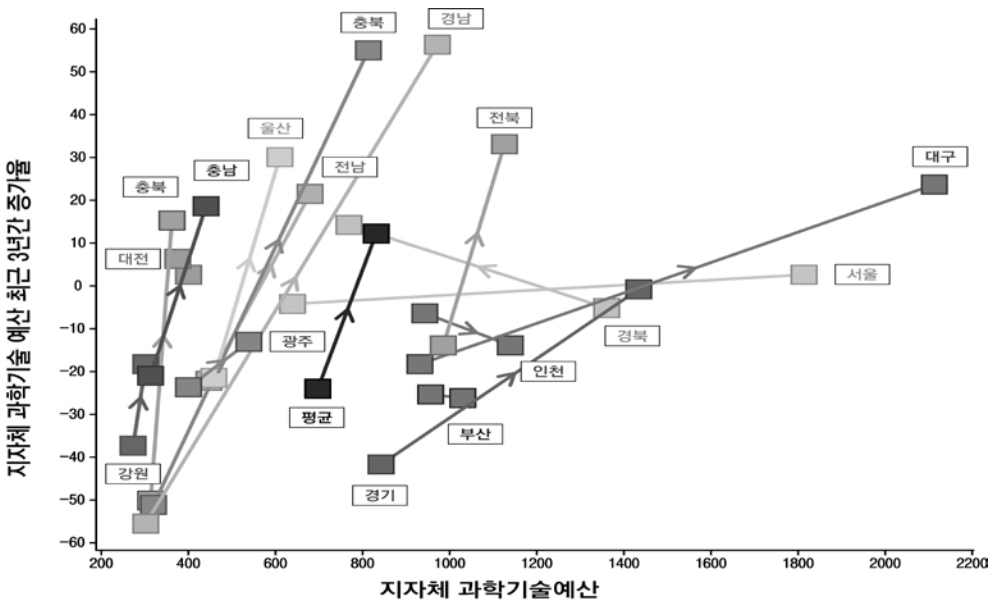
〈표 2〉 시·도별 4대부문 지방과학기술진흥 현황(표준화)

| 4대 부문 | 세부지표 | 서울 | 부산 | 대구 | 인천 | 광주 | 대전 | 울산 | 경기 | 강원 | 충북 | 충남 | 전북 | 전남 | 경북 | 경남 | 제주 | |
|--------|-------------------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|--|
| 연구개발지원 | 중앙정부의 연구개발투자비 | ▲ | | | ▲ | | | | | | | | | | | | | |
| | 연구원 1인당 중앙정부 연구개발투자비 | | | ▲ | ▲ | | | | | | | | | | | | | |
| | 중앙정부의 광특회계 연구개발투자비 | | | | | | | | | | | | | | | ▲ | | |
| | 지자체의 과학기술 진흥 관련 투자 | | | ▲ | ▲ | ▲ | | | | | | | | | | | | |
| | 지자체 총예산 중 과학기술 관련 예산 비중 | | ▲ | ▲ | | | | | | | | | | | | | | |
| | 국가연구개발사업을 통한 특허 등록 수 | ▲ | | | | | | ▲ | | | | | | | | | | |
| | 국가연구개발사업을 통한 SCI 논문 수 | ▲ | | | | | ▲ | | | | | | | | | | | |
| 인력양성 | 총 연구개발 인력 수 | ▲ | | | | | | | ▲ | | | | | | | | | |
| | 인구 만명당 연구개발 인력 수 | | | | | | ▲ | | | | | | | | | | | |
| | 이공계 석·박사 졸업생 수 | ▲ | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 거점활성화 | 공공연구기관 연구개발조직 수 | ▲ | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 대학 연구개발 조직 수 | ▲ | | | | | | | ▲ | | | | | | | | | |
| | 정부의 연구개발투자 중 중소기업 투자 비중 | | | ▲ | | | | | | | | | | | | | | |
| | 정부연구개발사업 사업화 수 | | | | | | | | ▲ | | | | | | | | | |
| | 정부연구개발사업에 의한 당해연도 기술료 징수액 | | | | | | ▲ | | ▲ | | | | | | | | | |
| | 연구원 1인당 산학연 협력 과학기술논문 수(2010) | | | | | | | | | ▲ | | | | | | | | |
| | 연구원 1인당 산학연 협력 국내 특허등록 수 | | | | | | | | | | | | | ▲ | ▲ | | | |
| | 신규 INNOBIZ(기술혁신형) 중소기업 수 | ▲ | | | | | | | ▲ | | | | | | | | | |
| | 생활과학교실 운영 개수 | ▲ | | | | | | | | | | ▲ | | | | | | |
| 인프라구축 | 과학관 수 | | | | | | | | ▲ | | | | | | | | | |
| | 국가연구시설장비 투자현황 | | | | | | ▲ | | | | | | | | | | | |
| | 국가대형연구시설 현황('12) | | | | | | ▲ | | | | | | | | | | | |

※ 표준화 값 1.5 이상인 지역에 ▲ 표시
출처 : 2013년 과학기술혁신정책 Scoreboard, KISTEP, 2013

이러한 결과는 지자체 차원의 지역역량에 의한 결과보다는 대부분이 국가적 차원의 지원에 의한 결과로서 최근까지도 이러한 경향은 지속되고 있다. 이에 반해, 지난 2015년도의 지역과 학기술산업 스코어보드 연구결과에서는 지자체의 과학기술예산부문과 최근 3년간의 과학기술

예산 증가율 추세에서 대전시는 주요 혁신 거점 지역 가운데, 매우 미흡한 지역에 해당하는 것으로 분석되었고, 지방과학기술진흥사업 투자액 역시 2014년 기준 약 998억원으로 세종(80억원) 다음으로 가장 낮은 지역으로 나타났다.



〈그림 17〉 시도별 과학기술예산 및 최근 3년간 증가율 현황

또한, 대전은 서울, 경기도와 더불어 대학·공공부문 연구개발투자 규모는 가장 높은 수준³⁾을 보이고 있으나, 증가율은 다른 지역에 비해 상대적으로 낮은 것으로 나타났으며, 특히, 전국 대비 1.84%를 차지하고 있는 생활과학교실수는 연평균 약 5.1% 감소한 것으로 나타났고, 과학관 수 역시 증감의 변화 없이 몇 년간 정체된 모습을 보이고 있는 것으로 분석되었다.

과학기술 기반의 산업영역에 있어서도 전국 대비 약 2.05%를 차지하고 있는 기술혁신형 (INNOBIZ)의 중소기업수는 연평균 약 15.1% 감소한 것으로 나타났으며, 지역 특성화 산업에 대한 지역의 투자 집중도 역시 전국 평균(0.364)에 비해 현저히 낮은 0.039를 보여 지역의 투자 집중도가 0.1 미만에 머물러 있는 것으로 분석되었다.

이러한 분석결과를 종합해보면, 지식기반형 도시 혁신경제로 전환해 나가는데 있어 대전시의 가장 큰 취약점은 혁신 및 협업문화의 부재로 요약될 수 있다.

대전시는 지식기반의 혁신 자원 및 인프라 확보 측면에서는 매우 우수한 도시로 잘 알려져

3) 대학·공공부문에 가장 많은 연구개발투자를 수행하고 있는 지역은 대전(3조 9,710억원)과 서울(3조 3,488억원)로 나타남

있으나, 이들 혁신 자원 및 인프라를 효율적으로 활용하지는 못하고 있다.

지식기반 혁신경제의 주된 추진 동력은 과학자본과 금융자본, 그리고 공간의 문제로 요약될 수 있다. 대전시는 국내외적으로 어느 도시에 못지않은 과학기술 인프라를 갖추고 있지만 과학기술이 사회자본의 한 유형으로 생활문화 영역으로까지 자연스럽게 스며들지 못한 한계를 지니고 있다.

금융자본 및 혁신을 이끄는 지식허브로서의 물리적 집적 공간 조성 노력 역시 매우 부족하였다. 특히 젊은 인재들이 모이고, 살고, 일하고 싶어 하는 도시환경 조성과 지역의 두뇌유출 방지를 위한 정책적 노력이 충분했는지를 되돌아 볼 필요가 있다.

물론 대전시의 경우, 과학 꿈나무 육성, 고경력 은퇴 과학기술인을 활용한 중소·벤처기업 기술 애로 해소 및 일자리 창출 등을 위한 다양한 시책을 추진 중에 있기도 하나, 그러함에도 불구하고, 공간문제가 중요하게 부각되는 이유는 공간에서 비로소 문화가 만들어지기 때문이다. 과학기술 및 과학문화에 대한 접근성을 높이기 위한 공간혁신이 필요한 이유가 바로 여기에 있다.

5. 과학자본의 확충을 통한 도시경쟁력 확보 방안

대전시는 그동안 개발위주의 양적성장이라는 경제자본의 토대위에서 도시가 빠르게 발전되어 왔으나, 일제 강점기 이후 급격한 도시화의 진전 속에서 기존 공간에 축적되어 왔던 문화자본에 대한 보전 및 활용에 관한 노력 내지 경험의 공유는 상대적으로 매우 부족하였다. 그에 반해, 지방 자치제의 조기 정착과 시민사회에서의 사회적자본에 대한 관심과 중요성이 점차 커짐에 따라 사회적자본 확충을 위한 다양한 정책들이 시도되었고, 그 경험들이 축적되면서 대전시는 마을공동체 활성화 및 사회적 관계망 형성 부문에 있어서는 타 시도의 모범 도시로 회자될 만큼 어느 정도 성과를 이끌어 낸 점은 대전시만의 또 다른 강점으로 평가될 수 있는 부분이기도 하다.

그러나 국내외적으로 제4차 산업혁명이 새로운 시대적 화두로 등장하고 있는 가운데 대전시의 도시 DNA 강화를 위해 단지 기존의 경제 및 문화자본이나 사회적자본에만 국한하여 도시경쟁력 제고방안을 고민한다면, 이는 과학자본의 활용관점에서 매우 아까운 기회비용을 날리는 우를 범하는 것과 다를 바가 없다.

물론, 세계적으로 도시재생에 성공한 도시들 가운데, 글래스고우, 게이츠헤드, 그라츠, 빌바오 등은 그들 도시에 내재되어 있던 문화적 자산, 즉 문화자본을 매개로한 다양한 도시재생 사업을 통해 쇠퇴한 제조업 중심의 경제구조를 창의적인 문화산업 영역으로까지 확장하였고, 버려지고 방치되었던 구시대의 산업공간(공장, 창고, 항만시설 등)을 역사·문화가 살아 숨쉬는 문화복합공간으로 탈바꿈시킨 사례 등은 충분히 눈여겨 볼만한 대목이다.

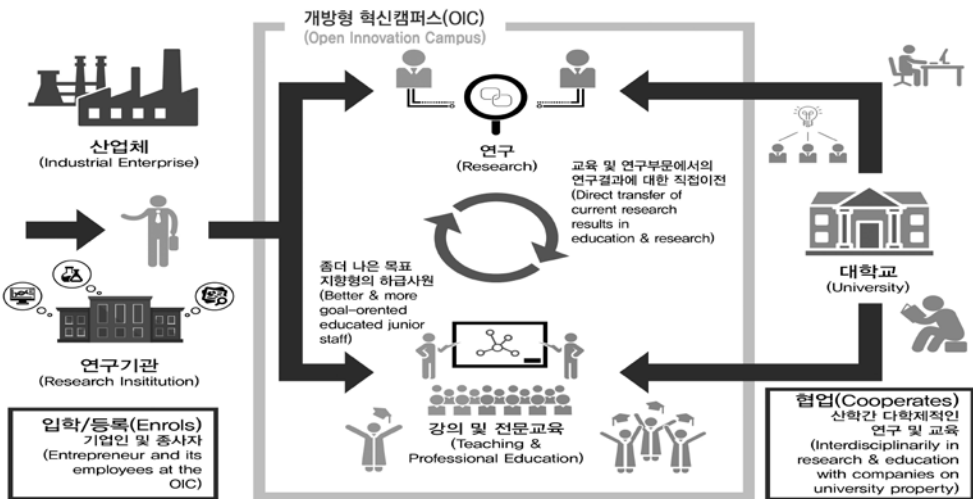
그러나 대전시가 지향해 나아가야 할 보다 바람직하고 경쟁력 있는 도시의 미래상 설정을 위해서는 매년 약 12만명 이상이 즐겨 찾는 과학축제의 도시 에딘버러시나 반도체·신소재 등 고부가가치 정보산업이 특성화 되어 있어 오늘날 유럽의 실리콘벨리로 불리고 있는 독일의 드레스덴시의 성공사례를 좀 더 주목해 볼 필요가 있다.

이들 도시는 모두 교육 및 과학기술의 교류협력을 기반으로 한 장소 및 사람중심의 과학자본의 확충을 통해 도시경쟁력의 비교우위를 확보하고 있는 도시들이라는 점에서 시사하는 바가 크기 때문이다.

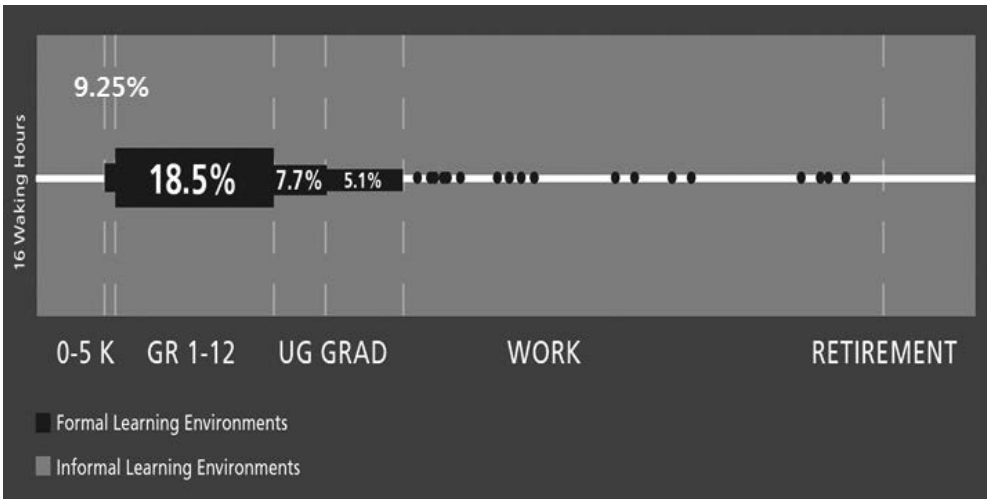
과학자본이라는 도시 DNA가 우리의 일상생활 속까지 깊이 뿌리내릴 수 있도록 하기 위해서는 섬처럼 고립되어 있고 폐쇄되어 있는 대덕연구개발특구를 과학자본의 산실로서 누구에게나 열려있는 개방적인 도시형 혁신공간으로 전환해 나갈 필요가 있다. 이를 위해서는 연구개발특구가 연구자 및 기업인 뿐 아니라 일반시민들에게도 보다 개방된 혁신 공간이 될 수 있도록 보다 적극적인 시민 참여 내지 시민 주도형 프로그램 마련과 협업을 위한 코워킹 공간을 지속적으로 확장해 나가도록 해야 한다.

요소투입형의 과학기술 투자 자본에 익숙한 연구개발특구를 지금의 폐쇄적인 공간환경 구조에서 벗어나 보다 개방적인 혁신 공간으로서 시민들에게 공식적인 학습 환경으로서 뿐만 아니라 비공식적인 학습 환경을 제공해 주는데 더 많은 기여를 할 수 있도록 역할을 부여해 주어야 한다.

과학자본의 확충은 비단 학교 정규교육 과정에서만 가능한 것이 아닌 비공식적인 학습의 장이라 할 수 있는 사회영역으로까지 확장이 가능하다. 이는 사람의 생애주기 가운데 공식적인 학습 환경보다 비공식적인 학습 환경에 더 많이 노출되어 있고 더 많은 비중을 차지하고 있기 때문이다.



<그림 18> 폐쇄적인 연구개발특구 공간을 개방형 혁신캠퍼스로 전환



〈그림 19〉 생애주기별 공식 및 비공식 교육 환경 하에서의 학습 기회 비중

아울러 미취학 및 초등교육 과정에서부터 과학자본 체험기회 확대와 예비 기업가정신 함양에 관한 교육 혁신도 필요하다. 사회적 혁신을 이끌어 낼 수 있는 기업가 정신은 기초교육의 정규 교과 과정 뿐 아니라, 비공식적인 학습 환경의 토대 위에서도 형성될 수 있도록 해야 한다. 과학자본의 체험기회 제공 및 예비 기업가정신에 대한 교육은 전통적인 교육자 뿐 아니라, 현역 및 은퇴과학자, 또는 창업성공 경험이 있는 기업가 내지 투자자들을 통해 아동 및 청소년들이 직간접적으로 실패 및 성공에 대한 경험을 축적해 볼 수 있도록 하는 학습 기회를 제공해 줌이 바람직하다.



〈그림 20〉 과학자본 체험 교육 프로그램

(좌 : 리스본의 Youth Entrepreneurship Programme_36개 학교 3,155명의 학생들이 5개 프로그램 이수(2013년 기준). 우 : 암스테르담의 학교 코딩 교육 강화의 예)

이를 위해서는 대전시, 교육청, 연구개발특구진흥재단, 정부출연기관, 그리고 민간 기업간에 지역의 과학자본 확충에 관한 문제의식과 비전 공유를 통해 가칭 과학자본 혁신기금을 공동으로 출연하여 협업 방식의 기업가정신 함양 교육 프로그램과 체험학습 프로그램(열린 과학교실) 등을 공동 개발하여 보급 확대하는 사업을 추진해볼 필요가 있다.

끝으로, 시민사회 및 지역기반의 기업들과 함께 미흡한 지역의 과학기술진흥을 위한 자원확보 및 활용방안 등에 대해서도 지속적인 논의와 합의 과정을 거침으로써 서로간의 '공감 격차'를 줄여 나갈 수 있는 민관산학의 거버넌스 체계 마련도 절실히 요구되는 선결과제로 남겨져 있다.

참고문헌

- 김성진 · 안지혜(2015), 2015년 지역과학기술산업 스코어보드, 한국과학기술기획평가원.
- 정경석(2018), 대덕연구개발특구내 도시형 혁신공간 창출방안, 대전세종연구원.
- 송창용 외 3인(2016), 국내신규박사학위취득자 실태조사, 한국직업능력개발원.
- 정미애 · 김형주(2017), 도시형 혁신공간의 부상과 동향, 과학기술정책연구원.
- 한국과학기술기획평가원(2018), 혁신성장과 미래트렌드 2018 Plus10.
- Archer, L., DeWitt, J. & Wills, B.(2014), Adolescent boys' science aspirations: asculinity, capital, and power. *J. Res. Sci. Teach.*, 51, 1 – 30.
- Bourdieu, P.(1986), The forms of capital. In J. C. Richardson (Ed.), *Handbook of theory and research for the sociology of education*, New York: Greenwood Press.
- Godec, S., King, H. & Archer, L.(2017), *The Science Capital Teaching Approach: engaging students with science, promoting social justice*. London: University College London.
- Greg Clark · Gareth Evans · Sarah Nemecek(2011), *City Branding and Urban Investment*, Urban Land Institute.
- Greg Clark · Tim Moonen(2015), *Technology, Real Estate, and the Innovation Economy*, Urban Land Institute.
- Kat Hanna(2016), *Space to think : Innovation Districts and The Changing Geography of London's Knowledge Economy*, Centre for London.
- OECD(2015), *Ageing : Debate the Issues*, OECD Insights, OECD Publishing, Paris.
- OECD(2017), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2017*.
- Richard Florida(2014), *Startup City*, CESIS.
- Richard Florida(2016), *The City as Innovation Machine*, Martin Prosperity Research, Rotman School of Management University of Toronto.
- Nesta(2016), *Digital entrepreneurship : An Idea Bank for Local Policymakers*, NESTA.
- US Bureau of Labor Statistics · Frey&Osborne(2013), *The Future of Employment*.
- WEF(2016), *The Future of Jobs, Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*.

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

도시마케팅과 대전 관광경쟁력 강화방안

박근수 배재대학교 교수

도시마케팅과 대전 관광경쟁력 강화방안

박근수 배재대학교 교수

DAEJEON
SEJONG
FORUM

I. 서론

2019년 '대전방문의 해'를 준비하면서 대전이 관광도시로서 변신을 시도하고 있다. 대전은 축제, 볼거리, 먹거리가 다양한 많은 관광자원을 갖추고 있지만 관광도시로서의 위상이나 입지는 약한 편이다. 관광도시로서의 대전의 이미지는 약하지만 2019년 대전방문의 해 행사는 관광도시로서 도약할 수 있는 계기가 될 수 있다. 이 계기를 잘 활용하기 위해서는 관광도시로서의 대전의 관광경쟁력을 객관적으로 분석해 볼 필요가 있다.

대전의 관광경쟁력은 양적인 측면과 질적인 측면으로 분석할 수 있다. 양적인 측면에서는 일반적으로 파악할 수 있는 관광기반 현황을 중심으로 기본 경쟁력을 파악할 수 있으며 지역 관광사업체 현황과 경쟁력, 관광조직 현황과 경쟁력, 관광예산 경쟁력, 그리고 대전권 관광객 수 현황 분석을 통하여 객관적인 경쟁력이 파악될 수 있다. 질적인 측면에서는 대전관광의 특화정도로써 그 관광경쟁력이 분석될 수 있다. 대전 관광경쟁력의 이러한 양적·질적 분석 결과를 도시마케팅 전략 수립의 단서로 활용하게 되면 대전 관광경쟁력 강화를 위한 대안제시가 가능할 것이다.

대전의 관광경쟁력의 양적 측면인 관광기반 현황에 대해서는 잠시후 II장에서 구체적으로 살펴보고자 하고, 질적 측면의 분석을 위해서 몇가지 핵심개념인 도시정체성, 도시이미지, 도시브랜드, 그리고 이를 기반으로 한 도시마케팅에 대해서 고려할 필요가 있다. 대전의 정체성은 무엇인가? 대전 관광경쟁력을 질적으로 분석하기 위한 출발점이 이 질문에서부터 시작하고자 한다. 지역의 정체성은 지역의 개성, 진정성, 내지는 고유성이라고 할 수 있다. 지역의 정체성을 잘 살리는 도시브랜드와 도시마케팅이 연결되어야 큰 성공을 거둘 수 있다. 도시마케팅에 상징

물을 활용하면 더 효과적일 수 있다는 점은 여러 관광지 사례에서 나타나고 있다. 현재는 국가나 도시별 상징물이 활용되고 있는데, 프랑스의 에펠탑과 개선문, 로마의 콜로세움, 홍콩의 빅토리아 트램과 홍콩 항구, 그리고 싱가포르의 머라이언은 널리 알려진 상징물로서 그 도시나 국가의 관광이미지를 강화하고 있다. 그동안 대전의 도시정체성을 찾고, 이를 바탕으로 도시이미지를 제시하려는 시도는 있어왔지만 이것을 브랜드화하고 도시마케팅에 활용하려는 시도는 미흡했다고 할 수 있다. 관광의 도시가 아닌 대전을 빠른 시간 내에 관광의 도시로 효과적으로 사람들의 뇌리에 각인시키는 방법이 도시마케팅이다. 도시마케팅은 도시의 이미지와 자원을 마케팅하는 것이다. 상징물을 이용하는 것도 도시마케팅에서는 효과적인 방법으로 알려져 있다. 즉, 도시의 상징적 이미지를 통한 장소 마케팅이라고 할 수 있다.

한 도시에서 하는 다양한 사업을 효과적으로 하기 위해서 도시마케팅이 중요하다. 도시마케팅이 성공을 거두기 위해서는 도시브랜드와 그 지역의 정체성 확립이 선행되어야 한다. 도시브랜딩은 도시의 브랜드를 정립하는 과정인데 도시 브랜드는 차별화된 그 도시만의 역사·사회·문화적 특징과 연관될 때 더욱 강력해진다. 도시 브랜드가 특정 도시의 정체성일 때 비로소 세계적으로 명성을 갖는 도시가 될 수 있다. 국가 브랜드보다 강할 수 있는 것이 바로 도시 브랜드다.

대전의 정체성이 관광에 있지는 않지만 2017년부터 대전을 관광도시로서 입지를 강화하려는 움직임이 있어왔다. 2017년은 대전관광에 새로운 변화가 시작된 해이다. 대전시에서 전국 최초로 공정관광 조례를 만들고 이 조례에 근거하여 추경을 편성하여 공정관광 인력양성 등의 사업을 시도한 것이다. 대전은 '2019 대전관광방문의 해' 행사를 대내외적으로 선언하고 그 준비를 위해서 바쁘게 뛰고 있다. 1993년 대전엑스포를 통해서 대전의 정체성을 '첨단과학의 도시'로 만들었다면 향후 대전을 특화된 '공정관광의 도시'로 만드는 것도 가능할 것이다. 문제는 향후 대전이 가야할 방향을 어떻게 잡느냐 하는 것이다.

대전의 관광경쟁력은 어느 정도인가? 그리고 대전 관광경쟁력을 강화하기 위한 방안은 무엇인가? 이러한 질문들에 대한 진단과 고민을 양적·질적인 측면에서 분석하고 그 대안으로서 대전 관광경쟁력 강화방안을 논의하고자 하는 것이 이 연구의 목적이다.

II. 대전 관광기반 현황과 경쟁력

대전의 관광기반 현황과 경쟁력은 다음 통계수치에서 나타나듯이 전반적으로 상당히 취약한 편이다. 지역 관광사업체 현황과 경쟁력, 관광조직 현황과 경쟁력, 관광예산 경쟁력, 그리고 대전권 관광객 수 현황에 대해 살펴보도록 한다.

1. 지역 관광사업체 현황과 경쟁력

2015년 기준 대전시에는 일반여행업 55개, 국외여행업 221개, 국내 여행업 204개 등 총 480개 업체가 있으며, 유원시설업은 종합유원시설업인 오월드 1개소를 비롯하여 총 28개소, 관광숙박업은 22개소, 관광이용시설업은 4개소, 회의업은 28개소, 관광편의시설업은 91개소가 지정되어 있다. 대전시에는 2015년 기준 국제회의기획업 사업체가 29개소가 등록되어 있으며, 국제회의 시설업으로는 2007년 12월에 건립된 대전컨벤션센터가 있다. 대전무역전시관(KOTREX)은 총부지 29,195㎡(8,832평)에 설립된 전시시설로 5,000명이 동시 입장이 가능하여 대형 콘서트, 전시회, 이벤트 등이 개최되고 있다. 대전컨벤션센터(DCC) 및 대전무역전시관(KOTREX)의 옥내 전시규모는 전국 컨벤션센터 중 제주컨벤션센터 다음으로 작은 규모로 중대형 전시회를 수반한 국제회의 유치에 어려움이 있어 현재 대전시는 다목적전시장 건립을 추진 중이다.

대전권의 유일한 종합유원시설업체인 오월드는 2002년 개장한 대전동물원과 2009년 개장한 플라워 랜드를 통합하여 조성된 테마파크로 보문산 자락에 위치하고 있으며, 총 부지면적이 707,314㎡로 중부이남 최대 규모의 테마파크이다. 대전권의 관광 안내소는 현재 종합관광안내소 1개소와 일반 안내소 4개소가 있으며, 총 15명의 인원이 영어 일어 중국어권을 대상으로 관광안내서비스를 제공하고 있다. 이와 같은 관광사업체 현황은 전국 대비 한자리 숫자의 비율이며, 타 광역시에 비해서도 낮은 편에 속한다.

〈표 1〉 대전지역 관광사업체 현황

| 대분류 | 구분 | 합계 | 대전 | 전국대비 비율 |
|----------|---------------|--------|-----|---------|
| | 소분류 | | | |
| 여행업 | 국외여행업 | 8,964 | 259 | 2.89% |
| | 국내여행업 | 6,847 | 229 | 3.34% |
| | 일반여행업 | 4,443 | 72 | 1.62% |
| | 소계 | 20,254 | 560 | 2.76% |
| 관광숙박업 | 관광호텔업 | 988 | 21 | 2.13% |
| | 수상관광호텔업 | 0 | 0 | 0.00% |
| | 한국전통호텔업 | 8 | 0 | 0.00% |
| | 가족호텔업 | 134 | 1 | 0.75% |
| | 휴양콘도미니엄업 | 212 | 0 | 0.00% |
| | 소계 | 1,342 | 22 | 1.64% |
| 관광객이용시설업 | 전문휴양업 | 86 | 1 | 1.16% |
| | 종합휴양업 | 26 | 1 | 3.85% |
| | 자동차야영장업 | 341 | 4 | 1.17% |
| | 관광유람선업 | 36 | 0 | 0.00% |
| | 관광공연장업 | 5 | 0 | 0.00% |
| | 외국인전용관광기념품판매업 | 0 | 0 | 0.00% |
| | 소계 | 494 | 6 | 1.21% |
| 국제회의업 | 국제회의시설업 | 16 | 1 | 6.25% |
| | 국제회의기획업 | 771 | 31 | 4.02% |
| | 소계 | 787 | 32 | 4.07% |
| 카지노업 | 카지노업 | 17 | 0 | 0.00% |
| | 소계 | 17 | 0 | 0.00% |
| 유원시설업 | 유원시설업 | 1,638 | 64 | 3.91% |
| | 소계 | 1,638 | 64 | 3.91% |
| 관광편의시설업 | 관광유희음식점업 | 14 | 0 | 0.00% |
| | 외국인전용유희음식점업 | 424 | 2 | 0.47% |
| | 관광식당업 | 1,523 | 53 | 3.48% |
| | 시내순환관광업 | 50 | 0 | 0.00% |
| | 관광사진업 | 12 | 0 | 0.00% |
| | 여행자자동차터미널시설업 | 2 | 0 | 0.00% |
| | 관광펜션업 | 517 | 0 | 0.00% |
| | 관광극장유희업 | 173 | 7 | 4.05% |
| | 관광궤도(삭도)업 | 14 | 0 | 0.00% |
| | 소계 | 2,729 | 62 | 2.27% |
| 총계 | | 27,261 | 746 | 2.74% |

출처: 박근수(2017). '지역기반관광 활성화를 위한 공정관광 활성화 중장기계획수립 영역 보고서'

2. 관광조직 현황과 경쟁력

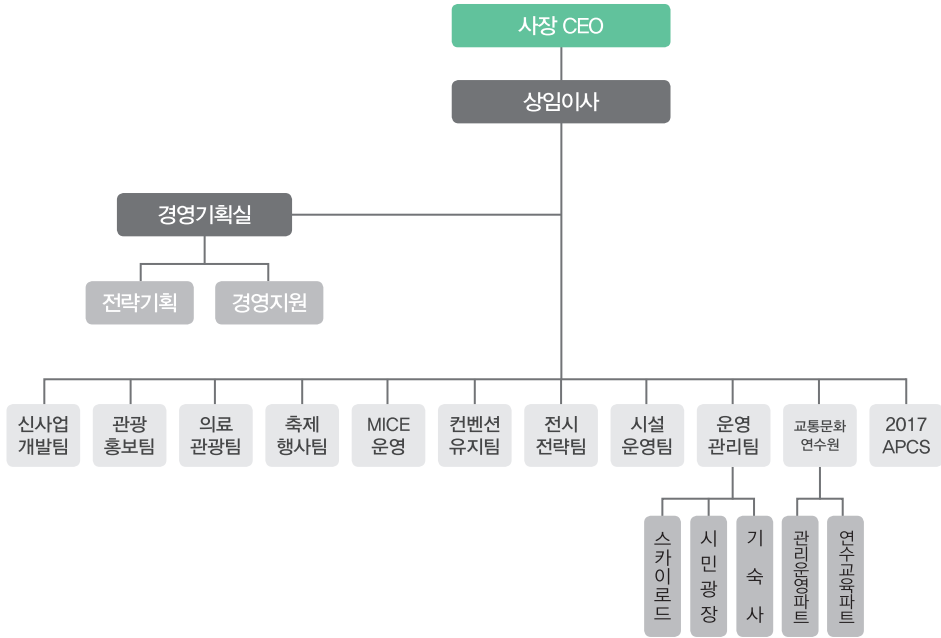
대전시의 문화관광업무는 문화체육관광국 관광진흥과 소관으로 되어 있으며 관광진흥과에는 관광기획, 관광마케팅, 관광개발의 3개 부서로 구성되어 있다. 관광통계로 확인할 수 있는 관광관련 공무원 배치 현황은 아래 표와 같으며 광역시대비 가장 낮은 수준이다.

〈표 2〉 전국 광역지자체 관광관련 공무원 배치현황

| 시도 | 관광주관부서 | 구분 | 4급 이상 | 5급 | 6급 | 7급 이하 | 계약직 | 기능직 | 기타 | 계 |
|-------|---------|----|-------|----|----|-------|-----|-----|----|----|
| 서울특별시 | 국외여행업 | 정원 | 3 | 8 | 14 | 11 | 11 | 0 | 1 | 48 |
| | | 현원 | 3 | 8 | 12 | 13 | 11 | 0 | -1 | 46 |
| 부산광역시 | 문화관광국 | 정원 | 1 | 4 | 16 | 9 | 0 | 0 | 0 | 30 |
| | | 현원 | 1 | 4 | 19 | 5 | 0 | 0 | 0 | 29 |
| 대구광역시 | 문화체육관광국 | 정원 | 1 | 7 | 6 | 12 | 0 | 0 | 0 | 26 |
| | | 현원 | 1 | 7 | 9 | 8 | 1 | 0 | 0 | 26 |
| 인천광역시 | 관광진흥과 | 정원 | 1 | 4 | 9 | 4 | 0 | 0 | 0 | 18 |
| | | 현원 | 1 | 4 | 8 | 5 | 0 | 0 | 0 | 18 |
| 광주광역시 | 문화관광정책실 | 정원 | 1 | 5 | 8 | 8 | 0 | 0 | 0 | 22 |
| | | 현원 | 1 | 5 | 8 | 8 | 0 | 0 | 0 | 22 |
| 대전광역시 | 문화체육관광국 | 정원 | 1 | 3 | 6 | 1 | 0 | 2 | 0 | 13 |
| | | 현원 | 1 | 3 | 5 | 3 | 1 | 0 | 0 | 13 |
| 울산광역시 | 문화체육관광국 | 정원 | 1 | 5 | 6 | 6 | 2 | 0 | 0 | 20 |
| | | 현원 | 1 | 5 | 6 | 6 | 2 | 0 | 0 | 20 |

출처: 박근수(2017). '지역기반관광 활성화를 위한 공정관광 활성화 중장기계획수립 용역 보고서'

대전관광에 관한 주요 활동은 대전마케팅공사에서 수행하고 있는데 마케팅 공사의 조직도는 아래 그림과 같으며 정원 99명의 인력으로 운영되고 있다.



〈그림 1〉 대전마케팅공사 조직도

3. 관광예산 경쟁력

대전광역시의 2016년 관광예산은 63억 1300만원 이었으며 광역시 중에서 낮은 편에 속하며, 연도별로 큰 증감을 보이고 있다.

〈표 3〉 광역지자체 관광예산

| 구분 | 2016년 | 2015년 | 2014년 | 2013년 |
|-------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 서울특별시 | 63,589,000,000 | 58,678,000,000 | 35,884,000,000 | 42,010,000,000 |
| 부산광역시 | 43,864,000,000 | 61,278,000,000 | 39,715,000,000 | 29,531,000,000 |
| 대구광역시 | 17,739,000,000 | 12,601,000,000 | 15,024,000,000 | 14,469,000,000 |

| 구분 | 2016년 | 2015년 | 2014년 | 2013년 |
|---------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 인천광역시 | 16,353,000,000 | 15,540,000,000 | 10,023,000,000 | 8,698,000,000 |
| 광주광역시 | 20,904,000,000 | 16,599,000,000 | 7,088,000,000 | 7,458,000,000 |
| 대전광역시 | 6,313,000,000 | 9,865,000,000 | 7,792,000,000 | 10,312,000,000 |
| 울산광역시 | 7,571,000,000 | 8,864,000,000 | 9,165,000,000 | 15,506,000,000 |
| 세종특별자치시 | 2,601,000,000 | 1,475,000,000 | 1,101,000,000 | 807,000,000 |
| 경기도 | 32,178,000,000 | 30,762,000,000 | 23,846,000,000 | 35,791,000,000 |
| 강원도 | 81,570,000,000 | 69,993,000,000 | 51,400,000,000 | 60,000,000,000 |
| 충청북도 | 25,090,000,000 | 19,612,000,000 | 20,962,000,000 | 24,029,000,000 |
| 충청남도 | 22,805,000,000 | 21,993,000,000 | 14,688,000,000 | 17,564,000,000 |
| 전라북도 | 53,328,000,000 | 49,440,000,000 | 38,734,000,000 | 42,000,000,000 |
| 전라남도 | 55,991,000,000 | 60,513,000,000 | 172,556,000,000 | 170,675,000,000 |
| 경상북도 | 305,366,000,000 | 233,156,000,000 | 196,863,000,000 | 236,063,000,000 |
| 경상남도 | 43,421,000,000 | 44,164,000,000 | 51,918,000,000 | 85,635,000,000 |
| 제주특별자치도 | 47,102,000,000 | 28,587,000,000 | 18,389,000,000 | 18,699,000,000 |

출처: 박근수(2017). '지역기반관광 활성화를 위한 공정관광 활성화 중장기계획수립 용역 보고서'

4. 대전권 관광객 수 현황

2005년에서 2015년까지 대전권을 방문한 외래관광객수는 전국 대비 평균 2.7%에 지나지 않는다. 외래관광객의 대전권 방문율은 2010년을 기점으로 점차 감소하고 있는 추세로 나타나고 있다. 제6차 대전권 관광개발계획은 대전권방문 외래 관광객수를 연평균 26만명, 국민 국내관광객수는 연평균 356만명을 예측하고 있다(대전세종연구원, 2017, p.24).

〈표 4〉 대전권 방문 외래 관광객 수요예측

(단위 : 천명)

| 년도 | 대전(명) | 전국(명) | 비율(%) | 비고 |
|------|-------|--------|-------|---------------------------------|
| 2015 | 241 | 14,941 | 1.61 | 대전권 외래방문객 수요예측 검증 MAPE 22.5% |
| 2016 | 258 | 15,721 | 1.64 | |
| 2017 | 263 | 16,530 | 1.59 | |
| 2018 | 266 | 17,363 | 1.53 | |
| 2019 | 269 | 18,212 | 1.48 | |
| 2020 | 272 | 19,075 | 1.42 | |
| 2021 | 274 | 19,949 | 1.37 | |

출처: 대전세종연구원(2017). '제6차 대전권 관광개발계획 요약보고서 2017~2021'

〈표 5〉 대전권 방문 국민국내관광객 수요예측

(단위 : 천명)

| 년도 | 대전(명) | 전국(명) | 비율(%) | 비고 |
|------|-------|---------|-------|---------------------------------|
| 2015 | 3,563 | 108,426 | 3.29 | 대전권 국내방문객 수요예측 검증 MAPE 11.9% |
| 2016 | 3,481 | 109,573 | 3.18 | |
| 2017 | 3,801 | 103,560 | 3.67 | |
| 2018 | 3,810 | 103,782 | 3.67 | |
| 2019 | 4,060 | 98,575 | 4.12 | |
| 2020 | 4,124 | 98,096 | 4.20 | |
| 2021 | 4,331 | 93,500 | 4.63 | |

출처: 대전세종연구원(2017). '제6차 대전권 관광개발계획 요약보고서 2017~2021'

Ⅲ. 대전 관광기반 현황과 경쟁력

대전 관광경쟁력의 질적인 분석을 위해 고려해야 할 부분은 대전의 정체성, 이미지, 브랜드, 도시마케팅이 일관성있게 이루어지고 있느냐와 대전관광의 특화부분이 무엇인지 분석하는 것이다. 대전의 정체성은 무엇인가? 얼마 전 대전에서 대전시민들을 대상으로 조사한 대전의 정체성 질문에 대한 답변은 '과학중심의 도시'라는 답변이 주를 이루었다. 또한 1973년 11월에 조성된 대덕연구단지과 2005년 5월 대덕연구개발특구 육성에 관한 특별법 시행령

안이 입법 예고되면서 지정된 'R&D특구 대덕연구단지'는 첨단과학도시로서의 기반을 확고히 하는 역할을 하고 있다. 하지만 이러한 대전의 정체성을 대전의 이미지로 확고하게 굳히고 이를 대전의 도시브랜드로 활용하려는 시도는 그동안 미흡했다고 할 수 있다. 대전관광의 특화 측면에서도 이러한 시도는 거의 없었으며 따라서 대전 관광경쟁력의 질적 측면은 약한 편이라고 할 수 있다.

대전의 관광경쟁력을 강화하기 위해서 선결해야 할 문제는 앞서 살펴본 관광기반 경쟁력을 강화하는 점이다. 즉, 지역 관광사업체 경쟁력, 관광조직 경쟁력, 관광예산 경쟁력 강화를 통해서 관광체질을 개선해야 한다. 이것은 마치 한국축구의 월드컵 4강신화를 이끌었던 히딩크감독이 강조했던 선수들의 기초체력 강화에 비교할 수 있다. 대전의 기본적 관광체질이 개선된다면 이를 바탕으로 대전관광을 특화하여 대전 관광을 질과 양 측면에서 강화해나가는 노력이 필요한 것이다. 이는 대전시의 최고 정책결정권자의 확고한 결단이 필요한 사안이다. 대전의 관광기반 경쟁력이 선행된다는 전제하에 대전관광을 질적인 측면에서 효과적으로 특화할 수 있는 방법은 도시마케팅을 전략적으로 수립하여 시행하는 방안을 들 수 있다.

대전의 도시마케팅은 대전마케팅공사에서 진행하고 있으며 다양한 도시마케팅 활동 실적을 올리고 있다. 대전마케팅공사는 2012년3월에 아시아 최초로 국제기준의 세계도시마케팅 인증을 획득하였고, MICE 네트워크 운영/대전 MICE 얼라이언스/MICE 아카데미 운영하는 등 MICE 도시로서의 입지강화를 위해 노력하고 있다. 또한 국내 유일의 호반도보길인 대청호호백리길을 정비하고 하나의 여가관광상품으로서 다양한 프로그램을 진행하고 있으며 이를 활성화시키기 위해서 문화체육관광부 사업인 생태테마관광사업에 지원하여 20107년에는 최우수 사례로 선정되는 등 성과가 가시적으로 나타나고 있다. 이 사업의 예산으로 지역에 사는 예술가들을 연계하여 스토리가 있는 체험 프로그램을 발굴하여 진행하고 있다.

대전마케팅공사는 이와 같이 개별 사업을 활발하게 잘하고 있지만 대전하면 떠오르는 이미지가 약하고 이로 인해 관광객 유인매력이 취약한 이유는 도시마케팅의 가장 핵심요소인 대전의 정체성과 도시이미지를 연결하여 도시의 브랜드를 만들고 대전의 도시브랜드를 사람들의 머릿속에 각인시키는데 실패했기 때문이다. 즉, 대전의 장소마케팅의 순서가 거꾸로 된 점이 실패요인이라고 할 수 있다. 이것은 마치 개별 싸움에서는 이겼지만 전체 전쟁에서는 지는 것과 같은 모순적인 예로 비유할 수 있다. 따라서 대전의 도시마케팅에서 시급히 개선해야 할 점은 대전의 정체성과 대표하는 이미지를 정하고, 그 이미지를 활용할 수 있는 도시브랜드를 발굴하며, 도시브랜드를 활용하는 도시마케팅 전략을 구사할 필요가 있다는 점이다.

비용의 효율화 측면에서는 기존의 도시이미지를 활용하여 강화하는 방법이 가장 유용하다

고 할 수 있다. 앞서 언급한 대전하면 떠오르는 보편적인 첨단과학 이미지를 활용한다면 대전의 도시브랜드를 다음과 같이 몇가지 제시할 수 있다: 우주과학의 도시, 첨단의료관광의 도시, 첨단영상문화산업의 도시.

첫째, 우주과학의 도시로서 대전은 어떤 모습이 될까? 우주항공산업은 첨단과학기술이 가장 집적화된 분야이다. 따라서 이 테마를 활용한다면 대전이 첨단과학기술을 선도하는 지역이라는 이미지를 가장 가시적으로 보여줄 수 있다. 세계 각국에서 우주항공산업에 대한 관심과 지원은 대단하다. 국내의 각 지역별로도 우주항공산업에 대한 지원과 투자가 잇따르고 있다. 대전이 이러한 틈새에서 우주항공산업의 도시로서 자리매김하기 위해서는 타 지역에 없는 희소성 있는 시설과 프로그램을 조성하고 개발할 필요가 있다. 장기적인 계획은 대전광역시와 한국항공우주연구원에서 협의해서 수립해야 하겠지만 필자의 생각에는 우주인훈련센터를 대전에 조성하는 것이 적합하다고 생각한다. 한국 최초 우주인 후보자였던 이소연과 고산이 러시아의 가가린훈련센터에서 우주 적응훈련을 하였지만 이러한 우주인 훈련을 대전에서 할 수 있는 최첨단 우주인 훈련센터 시설을 갖춘다면 대전이 우주항공산업의 도시로서 위상을 정립하는데 크게 기여할 수 있다(박근수, 2008). 이것은 한국항공우주연구원이 주력사업으로 추진하고 있는 한국우주인배출사업과도 연계되어 국가적인 사업으로 주목을 받으며 진행할 수 있으며 대전의 도시마케팅 측면에서는 가장 효과적인 방법이라고 할 수 있다. 이와 병행하여 대전에서 첨단과학시설 조성, 프로그램 운영, 자율자동차/로봇/대체에너지차/자기부상열차 등과 이를 활용할 수 있는 상설 프로그램운영이 같이 진행된다면 대전이 첨단과학도시로서의 이미지는 부동의 위치를 차지할 것이다.

둘째, 첨단 의료관광의 도시로서의 대전의 브랜드이다. 대전의 의료관광은 한방마사지 등이 외국인들에게 인기가 있으며 선병원에서 건강검진을 차별화하여 외국인을 대상으로 한 의료관광을 적극적으로 추진하고 있다. 대전시에 등록된 외국인환자 유치 의료기관 수는 2018년 현재 43개소이며 2017년에는 97개소였다. 대전을 찾는 외국인 환자 수는 2018년 8,584명, 2017년 10,897명이어서 전년대비 줄어든 상황으로 대전시의 적극적인 지원정책이 필요한 시점이다. 이에 대전시는 2019년 '대전방문의 해'를 해외 의료관광객 유치의 기회로 만든다는 계획을 세우고 있으며 대전 방문의 해 홍보효과 극대화를 위해서는 해외방송국 초청·홍보 다큐 제작을 통한 의료관광객 유치 마케팅을 강화할 계획이다. 대전 방문의 해 홍보효과 극대화를 위해서 대전시는 해외방송국 초청·홍보 다큐 제작을 통한 의료관광객 유치 마케팅을 강화할 계획이며 다국적(러시아 및 CIS국가 등) 해외바이어 의료관광 현장 실사를 통해 전략 국가 네트워크 거점 확대 구축과 함께 선도 의료기관, 관광명소 및 이벤트 실

사를 통한 의료관광객 유치에 나선다(중도일보, 2018.10.23.).

대전시의 의료관광사업 지원정책과 발맞추어 대전 서구는 대통령직속 지역발전위원회와 농림축산식품부의 지역행복생활권 선도사업(일자리 창출 분야)으로 '힐링 SONG 의료관광 연계 프로젝트'를 추진 중이다. 이 사업의 전체 사업 기간은 2017년 10월부터 2019년 12월까지이며 사업에 투입되는 예산은 국비 13억 여원과 관련 지자체 예산을 포함해 총 16억 원 규모이다(대전일보, 2018.10.25.). 현재 진행하고 있는 대전시와 대전 서구의 의료관광사업을 효과적으로 진행하기 위해서 대전의 첨단과학의 이미지와 의료관광 브랜드를 정립하는 노력이 필요한 때이다.

셋째, 첨단영상문화산업의 도시로서의 대전의 정체성 확립이다. 첨단영상문화산업이란 문화기술(CT)를 바탕으로 한 첨단업의 창의적이고 독창적인 영상문화 콘텐츠의 기획·제작·배급·유통하는 산업이다. 첨단영상문화산업은 관광매력물로서 유인요인이 큰 것이 특징이며 세계경제 성장의 새로운 동력원으로 부상하고 있기 때문에 여러 나라에서 고부가가치·고성장·미래지향적 산업으로서 그 중요성을 인식하고 다양한 진흥방안을 마련하고 있다. 대전의 경우, 첨단과학을 기반으로 조성된 미국의 실리콘 밸리 테크놀러지와 할리우드 영상을 결합하여 첨단 VFX 기술을 개발하고 활용한 사례를 벤치마킹할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 대전에서 기존에 추진하고 있는 첨단 영상문화산업 클러스터의 기반시설을 확충하는 것이 필요하며 최근 조성된 스튜디오 큐브를 도시마케팅에 적극 활용할 필요가 있다. 스튜디오 큐브는 대한민국 방송영상콘텐츠산업의 경쟁력 강화와 발전을 지원하기 위해 문화체육관광부와 한국콘텐츠진흥원이 2017년 설립한 공공 제작 인프라이며, 국내 최대 규모인 4,960㎡(1,500평) 스튜디오를 비롯한 중대형 스튜디오, 4면 크로마키가 설치된 특수효과 스튜디오, 법정·병원 등을 구현한 상설세트 스튜디오 등을 갖추고 있다(한국콘텐츠진흥원 홈페이지, 2018). 이 곳에서 최근 인기리에 방영되었던 드라마 '미스터 션샤인'과 올 연말 개봉할 영화 '창궐' 등을 촬영하였다. 향후 대덕연구단지의 연구원에서 보유하고 있는 CT 관련 원천기술인 한국항공우주연구원의 스마트무인기 기술, 한국해양연구원의 해양환경재현수조와 심해 무인잠수정, 한국기계연구원의 지능로봇기술 등을 이러한 영상시설과 결합하여 VFX 영상 스튜디오를 건립한다면 대전은 설득력있는 첨단 영상 촬영지로서도 위상을 갖출 것이다.

대전의 정체성을 확립하고 이것을 대전의 이미지로 연결하여 브랜드화하는 도시마케팅 전략에서 반드시 필요한 부분이 공정여행이라는 방법론을 활용해야 한다는 점이다. 도시마케팅을 통해서 브랜드와 이미지를 고양하고 지역의 명소를 조성하는 이유는 궁극적으로 관광객을 끌어들이고 지역사람(지역업체와 지역주민)과 만나게 하는 장을 마련해주는 데 있다. 즉, 관광을 통해서 발생하는 소득과 비용을 지역주민과 지역사회가 공정하게 함께 나누는 장을

마련하지는 것이 공정여행이며 대전의 도시공동화를 극복하고 도시경제 재건형의 도시마케팅 전략으로서 공정여행은 유용한 방법론이다.

대전시는 공정관광 활성화 방안을 2017년부터 추진하여 왔으며 대전 공정관광 조례안이 2017년 전국 최초로 발의·제정됨으로써 전국적인 주목을 받은 바 있다. 또한 '대전 공정관광 워킹그룹'과 '대전 공정관광 네트워크'를 2017년에 발족시키고 2017년 하반기에 추진된 공정여행가 양성과정의 입문, 심화, 인큐베이팅, 창업워크숍 과정을 통해 공정여행가 양성 및 창업 활성화를 시도하였다. 대전이 공정관광 활성화에 유리한 점은 공정관광을 진행하는 국내에서 가장 인정받는 전문 업체인 (주)공감만세가 대전에 본사를 두고 있으며 지역에서 활발하게 공정여행 프로그램을 운영하는 업체인 대전체험여행협동조합 등이 있다는 점이다. 대전은 2019년 '대전방문의 해' 행사를 준비하면서 2019년 대전 공정관광 예산 2억 5천만원을 책정하고 활성화 방안을 모색하고 있다.

대전의 대덕구는 기초지자체 단위로는 전국 최초로 공정관광조례를 10월에 확정하였다. 따라서 대전을 첨단과학의 도시라는 브랜드와 공정관광의 메카라는 이미지를 부각하여 관광경쟁력을 강화하는 방법이 도시마케팅 방안으로 적절할 것이다.

IV. 결론

대전 관광경쟁력을 높이기 위해서 관광기구, 인력, 예산과 같은 대전 관광기반 경쟁력 향상이 선행되어야 한다는 점을 앞서 지적한 바 있다. 현재의 대전 관광기반 경쟁력을 통계로 살펴보면 상당히 열악한 상황임을 알 수 있었다. 이러한 양적인 경쟁력 강화와 더불어 반드시 병행되어야 할 것은 관광전담기구와 담당자의 질적인 수준을 높여서 그 역할을 강화하는 방안이 필요하다. 대전시의 관광전담기구 담당자나 실무자는 대전광역시, 대전 대덕연구단지, 대전마케팅공사, 관광업체 간의 연결 접점으로서 역량을 갖추고 역할을 수행할 수 있는 수준높은 관광전문가로서 역할을 수행할 필요가 있는 것이다. 이러한 인적자원의 확보와 그 역할은 관광경쟁력을 강화하는데 필수요건이라고 할 수 있다. 사소한 것에 주목하는 섬세함과 잠재 관광객의 오피니언 리더를 설득할 수 있는 적극성을 갖추고 통합적인 시야로 관광활성화 프로그램을 기획하고 운영하는 자질을 갖춘 관광실무자가 대전에서는 절실한 상황이다.

프란시스 베이컨(1561-1626)이 약 400년전에 인스타우라티오 마그나(Instauratio Magna)를 외치며 지식의 통합을 호소한 이래 그의 귀납법을 바탕으로 한 많은 과학의 발전이 있어 왔으며 이로 인해서 우리 사회는 보다 나은 방향으로 변화되어 왔다. 최근 우리 사회는 과학, 인문학과 사회과학이 융합하며 과거에는 상상하지 못했던 많은 새로운 업종이 지평을 열면서 통섭(統攝, Consilience)의 시대에 들어서고 있다(윌슨, 2006).

대전의 관광경쟁력을 강화하기 위한 방안은 바로 이 통섭에 기반한 도시마케팅 전략이 유효함을 저자는 제안하였다. 이 논고에서 저자는 첨단과학을 우주과학, 첨단의료, 그리고 첨단 영상문화산업의 범주로 분류하고 이를 관광과 통합하는 방안을 제시하였다. 대전의 첨단과학의 도시정체성과 이미지, 이를 활용한 브랜드전략, 그리고 공정여행이라는 방법론을 아우르는 대전 도시마케팅 전략을 수립한다면 대전관광의 경쟁력은 빠르게 높아질 것이다.

참고문헌

- 대전광역시(2015), 대전시 도시마케팅 기본계획 수립을 위한 도시브랜드 시민인식조사 보고서.
 - 대전세종연구원(2017), 제6차 대전권 관광개발계획 요약보고서 2017~2021.
 - 대전일보(2018.10.25.), 갈 길 먼 '힐링 SONG 의료관광 프로젝트'.
 - 박근수(2017), <지역기반관광 활성화를 위한 공정관광 활성화 중장기계획수립 용역 보고서>, 대전 마케팅공사.
 - 박근수(2008.9), <우주항공산업과 대전 도시브랜드>, 대전발전포럼 제27호.
 - 윌슨 · 에드워드(2006), <통섭>, (주)사이언스북스.
 - 중도일보(2018.10.23.), 대전시, 내년 '대전방문의 해' 해외 의료관광객 유치 기회로 삼는다.
 - 한국콘텐츠진흥원 홈페이지(2018), <http://www.kocca.kr/cop/contents.do?menuNo=203672>
-

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

3장

도시경쟁력과 행정력

곽현근 대전대학교 교수

도시경쟁력과 행정력¹⁾

곽 현 근 대전대학교 교수

DAEJEON
SEJONG
FORUM

I. 서론

민선7기가 출범하였다. 민선7기 대전광역시와 세종특별자치시의 공통된 화두는 '시민주권'이다. 주권(sovcreignty)이란 '한 영토 안에서 최종적인 의사결정을 내릴 수 있는 권력'을 의미한다. 민선7기 시민주권의 강조는 대전광역시와 세종특별자치시 안에서 내려지는 최종의사결정에 시민의 영향력을 확대해 나가겠다는 의지를 반영한 것이다. 시민주권의 강조는 지방자치 원리로서 지방민주주의 강화와도 맥락을 같이한다. 지방민주주의는 지방정부가 주민의 의사와 통제에 따라 운영된다는 '주민주권'의 원리를 뜻한다. 국민국가시대 국민주권을 행사할 수 있는 지배적 방식이 대의민주제였다면, 지방화 시대 주민주권 행사방식은 단순한 투표행위를 넘어서서 다양한 참여형태를 취할 수 있다. 주민주권 또는 시민주권의 강화는 곧 시정에 대한 시민 참여방식의 확장과 심화를 의미한다. 확장되고 심화된 시민참여는 시민과 행정의 역동적인 상호작용에 토대를 둔 통치방식으로서 '거버넌스(governance)' 현상과도 맞물린다.

거버넌스는 시장실패·정부실패의 역사적 경험으로부터 도출된 화두다. 이미 행정학 분야의 '세기의 핵심용어(centennial watchword)'로 지목되면서 현대행정의 논의에서 빠지지 않고 등장하는 단골 의제다(Bingham et al., 2005). 과거 통치기구로서 정부(government)의 독점적이고 배타적인 역할을 넘어서서 거버넌스는 국가 또는 지역의 문제해결을 위하여 정부, 시장뿐만 아니라 '시민사회(civil society)' 영역에까지 주목하고, 이들 세 부문 사이의 견제와 균형, 협력을 통한 문제해결 방식과 과정을 강조한다.

1) 본고의 내용 중 일부는 이미 발간된 필자의 논문과 기고문을 인용하거나 보완한 것임을 밝힌다.

결국 현대사회 한 도시의 민주적 문제해결역량, 즉 도시경쟁력은 그 도시의 거버넌스 역량에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 그렇다면 대전시와 세종시가 점검하고 증진시켜야하는 거버넌스의 규범과 역량은 무엇일까? 거버넌스의 규범은 정부, 시장, 시민사회의 참여주체들이 상호작용하는 과정에서 함께 공유하고 지향해야할 보편적 가치들을 의미한다. 대도시 맥락에서 거버넌스가 지향해야할 질서 또는 가치의 목록을 보여주는 것이 '좋은 도시거버넌스(good urban governance)'의 원리이다. 본 연구는 민선7기가 출범하는 시점에서 '좋은 도시거버넌스'의 관점을 통해 대전시와 세종시의 도시경쟁력의 기반이 되는 가치들을 확인하는데 일차적 초점을 둔다.

한편, 주민주권을 통한 좋은 도시거버넌스의 실현은 지방정부의 변화를 전제로 한다. 현대사회의 지방정부의 행정력은 단순히 좋은 서비스를 고객인 주민에게 제공하는 서비스공급자 역할과 역량에만 국한되지 않는다. '지방정부에 미래가 있는가?'라는 질문에 '희망컨대 지방민주주의를 재발명하는 데 성공한다면'이라는 Linze Schaap(2012)의 결론에서처럼, 향후 지방정부 역량은 확장된 또는 심화된 지방민주주의를 빼놓고 이야기하기 어렵다. 지방민주주의를 포함해 지방화 시대 지방정부 행정이 지향해야할 혁신과 역량의 방향을 보여주는 이론이 바로 '숙의와 전달의 네트워크'(network of deliberation and delivery)로 요약되는 '공공가치관리'(Public Value Management)다(Stoke, 2006; Moore, 1995; 2013).

따라서 본 연구는 현재 대전시와 세종시의 도시경쟁력 기반으로서 도시거버넌스가 지향해야 할 가치와 지방정부 행정력의 조건을 '좋은 도시거버넌스'와 '공공가치관리'라는 규범적 이론의 관점에서 제시하는데 목적을 둔다.

II. 도시경쟁력의 규범적 기반으로서 '좋은 도시거버넌스'의 원리

일반적으로 정부·시장·시민사회의 네트워킹과 협력에 의한 통치방식을 강조하면서 거버넌스 자체를 규범적 개념으로 받아들이는 경향이 있다. 실제 거버넌스의 결과와 내용이 다양한 방식으로 채워진다고 본다면, 거버넌스는 그 자체로서 바람직한 것이 아니라 별도의 진단 기준에 의해 바람직한 거버넌스를 구분해내는 것이 필요하다. 그러한 맥락에서 국제기구를 중심으로 '좋은 거버넌스(good governance)'라는 개념을 통해 바람직한 거버넌스의 가치들이 제

시되어왔다. 다음에서는 UN-HABITAT(2004)가 ‘도시거버넌스를 위한 글로벌캠페인(Global Campaign on Urban Governance)’ 보고서에서 강조한 ‘좋은 도시거버넌스’(이하 ‘좋은거버넌스’)의 원리들을 소개해 보고자 한다.

첫째, 지속가능성(sustainability)의 원리이다. 지속가능성은 도시의 이해당사자들이 현재와 미래 세대의 사회적·경제적·환경적 필요(needs)의 균형을 맞추어야할 것을 요구하는 것으로서 도시발전의 모든 차원에서 보장되어야한다. 이러한 세대간 형평성의 강조는 지속가능한 발전의 장기적인 전략적 비전과 공동선을 위한 다양한 이해관계의 조정능력을 통하여 자원이용, 도시빈곤의 감소 및 환경문제 등의 도시문제가 해결될 것을 요구한다.

둘째, 보충성(subsidiarity)의 원리이다. 보충성원칙은 공공서비스의 책임이 효율적이고 효과적인 서비스전달과 일치하는 가장 근접한 수준의 정부에 맡겨져야 한다는 것을 의미한다. 보충성원리는 도시거버넌스 과정에 시민참여의 가능성을 극대화한다. 보충성원리에 기반을 둔 지방자치는 시민의 우선순위와 필요에 부응하는 정부정책의 효과성을 향상시킨다. 보충성원리는 단순히 중앙정부로부터 도시정부로 권한과 책임이 이전되면서 중앙정부의 간섭을 받지 않는 소극적 차원의 지방분권을 넘어서서 도시 스스로 충분한 자원과 자율성을 가지고 역량강화를 통해 자신의 책임을 다할 수 있는 적극적 측면을 강조한다.

셋째, 형평성(equity)의 원리이다. 형평성은 의사결정과정과 도시생활의 기본 서비스에 모든 시민 또는 이해당사자가 접근할 수 있도록 포용(inclusion)을 강조한다. 즉, 형평성의 가치가 지향하는 포용적 도시는 모든 시민에게 사회적·정치적·경제적 안전이 보장되는 환경을 제공한다는 목표아래, 시민들이 고용, 교육, 문화, 복지, 보건을 포함한 기본서비스에 동등한 접근성이 확보되도록 노력하는 것이다. 결과적으로 시민들은 도시 자원에 대한 보편적 접근과 사용이 가능하게 되고, 성, 인종, 민족, 교육, 종교 등의 이유로 차별받지 않는 기회가 열려 있는 도시환경을 누리게 된다.

넷째, 효율성(efficiency)의 원리이다. 이 원리는 주요서비스 전달과정에서의 최적의 자원 활용을 의미한다. 비용측면에서 도시자원의 낭비가 발생하지 않도록 노력하는 것은 도시구성원의 생존을 위한 필요조건이다. 효율성은 도시거버넌스의 다양한 참여자들이 각자의 상대적 장점과 역량을 최대한 발휘할 때 극대화된다. 결과적으로 좋은거버넌스는 도시를 구성하는 서로 다른 부문의 잠재력을 적극적으로 이끌어내고 이들 부문들 사이의 가교노력을 통해 전체효과를 극대화하는 것을 의미한다.

다섯째, 투명성(transparency)과 책무성(accountability)의 원리이다. 어떤 형태의 좋은거버넌스도 사회의 모든 부문의 운영, 활동과 자원 활용에 있어서 투명성에 기반을 두어야 한다. 투명성과 책

무성은 도시문제해결을 위한 협력과 파트너십에 필요한 신뢰와 개방성을 생성하는 전제 조건이다. 이 원리는 모든 중요한 거버넌스 참여자들이 높은 수준의 개인적 청렴기준에 따라 행동할 것을 강조한다. 무엇보다 책무성의 기준은 참여하는 이해당사자들로 하여금 자신의 활동에 의해 영향 받는 다른 이해당사자들에게 자신의 활동과 결과를 설명할 의무가 있음을 의미한다.

여섯째, 시민관여(civic engagement)의 원리이다. 과거 도시는 시민사회와의 의미 있고 생산적 대화를 허용하지 않는 폐쇄적 정부 문화와 구조 때문에 광범위한 시민자본(civic capital) 또는 사회적 자본이 방치된 면이 적지 않다. 시민의 관여는 도시생활의 공공선을 위한 시민조직의 적극적 참여와 공헌이 있어야한다는 것을 의미한다. 시민들은 도시의 중요한 자산으로서 지속가능한 인적자본 및 사회적 자본 형성의 대상이자 수단이 된다. 특히 중심사회로부터 주변으로 밀려난 사회집단의 관여를 위한 의식적인 노력이 요구되고, 사회적 약자들이 도시의 의사결정과정에서 효과적으로 참여할 수 있도록 역량강화와 지원이 이루어져야한다.

일곱째, 안전(security)의 원리이다. 안전은 삶, 재산, 자유와 같은 양도할 수 없는 권리를 보장하는 것을 의미한다. 좋은거버넌스는 범죄, 갈등, 재난·재해와 같은 도시문제의 예방과 방지 과정에 시민들을 깊숙하게 관여시킬 것을 요구한다. 안전은 또한 사회적 차별과 배제로부터 자유로워지는 것을 의미한다. 좋은거버넌스는 사회적 중재 및 갈등관리제도들을 운영하고, 사회서비스전달기관들(교육, 보건 및 주택 등) 사이의 지속적인 협력을 통해 편리하고 종합적인 서비스를 제공할 것을 요구한다.

이상에서 제시된 원칙들은 과거 주로 정부에게만 적용되고 요구되는 가치와 책임들이었다. 하지만 거버넌스시대 ‘좋은도시거버넌스’를 위해서는 어느 한 부문만의 책임을 강조할 수 없다. 거버넌스 개념을 통해 공공영역이 확대되면서 정부에 요구되었던 윤리기준도 시장과 시민사회 부문에까지 확대된다고 볼 수 있다. 정부만큼이나 ‘좋은거버넌스’는 시장의 기업과 시민사회의 시민단체 또는 지역공동체로 하여금 다양한 사회적 가치의 추구하고 함께 사회적 책무성을 요구하는 것이다.

III. 공공가치관리 관점에서 바라본 행정력 강화의 방향

1. Moore의 공공가치관리와 ‘전략적 삼각축 모형’

현 시점에서 ‘공공가치관리’에 주목하는 이유는 1990년대부터 현재까지 전 세계에 걸쳐 공공부문의 지배적 패러다임으로 자리 잡아온 ‘신공공관리’(New Public Management)에 대한 반성과 비판 때문이다. 신공공관리는 ‘기업처럼’(businesslike) 정부를 관리하고 평가하는 것을 강조한다. 하지만 최근 신공공관리는 공공부문과 민간부문의 유사성에 대한 지나친 강조, 시민을 고객으로 특성화하는 것, 성과측정이 어려운 상황에서도 계량적 성과에 대한 강조, 비경제적이고 측정 불가능한 가치들을 소홀히 다루는 점 등이 한계로 지적되어왔다. 신공공관리에 대한 비판적 평가와 함께 이를 보완하기 위한 새로운 공공부문의 패러다임이 제기되고 있다(Alford and O’Flynn, 2009 ; Lodge and Gill, 2011). 특히 자치분권 시대 주민주권의 관점에서 지방정부에 요구되는 행정력 강화의 가이드 역할을 해줄 수 있는 이론으로 ‘공공가치관리’에 초점을 두고자 한다.

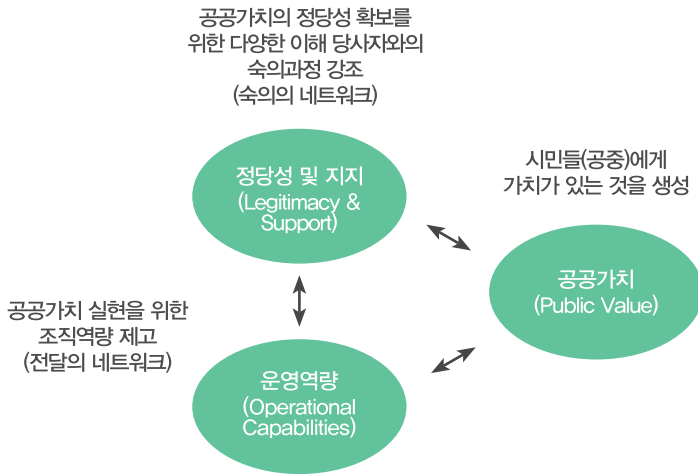
공공가치관리에 대한 관심은 1995년 Mark Moore가 「공적 가치를 생성하는 것: 정부의 전략적 관리」(Creating Public Value: Strategic management in government)가 출간되면서 부터이다. M. Moore(1995)는 하버드대학 J. F. Kennedy School 공공관리자 교육프로그램을 통해 공공가치관리 이론을 도출하게 된다. Moore의 핵심 전제는 공공자원이 단순히 협의의 경제적 결과 또는 사적 편익을 넘어서서 집합적 시민이 소중하게 생각하는 가치를 생성하는데 효과적으로 사용되어야 한다는 것이다. Moore는 공공부문관리의 목적과 제약 및 자원의 이용 가능한 전략들을 포착하기 위한 프레임으로서 ‘전략적 삼각축’(strategic triangle)을 제시하고 있다.

전략적 삼각축은 <그림 1>에 나타난 것과 같이 세 가지 차원으로 구성된다(Moore, 2000: 197-199). 첫째, ‘공공가치’(public value)는 공공조직의 관리자는 자신이 속한 조직 또는 부서가 추구하는 가치가 무엇인가에 대해 명확한 인식이 있어야한다는 것이다. 이를 위해 한 조직 또는 부서가 공공가치를 생성하기 위해서 해당 조직의 관리자는 조직이 추구하는 가치 또는 목적에 대한 스토리 또는 설명을 가지고 있어야만 한다. 공공관리자들은 그 조직의 존재이유, 조직 활동을 통해 나아지는 세상의 측면에 대하여 명확한 논리와 관점을 가지고 있어야 한다.

둘째, ‘정당성과 지지’(legitimacy and support)이다. 관리자들은 자신들이 공공가치를 확인하고 달성하는 과정에서 자신들이 인식한 공공가치의 지지를 어디서 얻어낼 것인가에 대한 문제에 주의를 기울여야한다. 단순히 공공조직 리더 또는 관리자 스스로 정한 목표들이 가치 있다고 판단하는 것만으로 충분하지 않다. 공공가치를 위한 재정지원과 정당성부여의 권한을 가진

다양한 이해당사자들이 그러한 판단에 동의해야만 한다. 즉, 시민, 선출직 대표, 이익집단, 그리고 미디어를 포함한 참여주체들과 공공관리자들이 상호작용하는 공간이 바로 '정당성을 부여하는 환경'(authorizing environment)이다. 공공관리자들은 정당성을 부여하는 환경에서의 '정치적 관리'(political management)를 통해 조직에 대한 지지와 정당성을 확보하고 유지하는 노력이 요구된다.

셋째, '운영역량'(operational capacity)으로서, 공공관리자들은 바람직한 결과를 달성하기 위하여 조직 안팎의 재정, 인재, 기술 등의 운영자원을 이용하고 동원하는 역량을 키워나가야 된다는 것이다.



<그림 1> 공공분야의 전략적 삼각축

자료 : Moore(2000: 197)를 보완

2. 전략적 삼각축을 활용한 행정력 강화의 방향

1) 공공가치 측면

(1) 지방정부 정책공간의 확대에 따른 지역적 맥락에서의 공공가치 생성역량 강화

공공가치를 확인하고 실현하는 것은 '가치의 권위적 배분'으로서 '정책'과 밀접한 관련을 갖는다(Easton, 1967). 지방정부 정책을 논할 때 가치의 권위적 배분의 주체는 지방정부가 된다. 정책은 사실에 대한 가치판단에 기초한 사회문제의 인식, 달성하고자 하는 정책목표 및 해결방안인 정책수단을 모두 내포하는 개념이다. 따라서 지방정부는 자신이 처한 맥락과 환경에서의 공

공가치에 근거하여 문제를 인식하고, 지방정부 스스로 그 해결방안을 모색하고 최선의 대안을 선택하여 집행하게 될 때, 순수한 '지방정부 정책'의 의미를 갖는다.

현재 진행되는 지방분권의 강화는 지방정부의 정책역량의 향상을 요구하고, 이는 곧 지방정부가 처한 환경과 맥락에서의 공공가치 생성역할의 강화를 의미한다. 실질적 의미의 지방분권은 단순히 지방정부가 중앙정부의 통제와 간섭으로부터 자율성을 확보하는 것을 넘어서서 지방정부 스스로 해당 지역의 공공가치를 확인하고 이러한 가치에 비추어 문제를 정의하고 해결 방안을 모색해나가는 역량을 키워나갈 것을 요구한다.

(2) 서비스대상으로서 고객이 아닌 시민에 대한 초점

주민주권 시대 정부와 주민의 관계는 단순히 주민을 고객으로 바라보는 관점을 넘어 공공가치를 생성하는 공동혁신자 또는 공동생산자로서의 적극적 시민으로 바라보는 관점을 요구한다. 신공공관리가 강조하는 고객지향 행정서비스는 정부의 일방적 공급자 위주의 서비스의 문제점을 극복하는데 기여했음에도 불구하고, 행정서비스와 관련하여 고객이 지나치게 강조되면서 공공부문의 가치를 결정하는 사람들이 마치 시장에서 자발적으로 재화를 사고 파는 이기적 소비자와 같이 간주되는 것에 대한 우려를 낳고 있다.

반면, 공공가치는 개별 사용자의 편익을 넘어서서 시민으로서 그들이 집합적으로 형성하는 가치를 고려할 필요성을 강조한다. 이 관점에서 가치를 결정하는 중요한 주체는 자신에게 직접적으로 전달되는 편익에 집착하는 사적 선호를 가진 개별소비자의 수준을 뛰어넘는다. 공공가치 관점에서 중요해지는 개인은 고객으로서가 아니라 민주적 과정을 통해 성찰하고 행동하면서 사회구성원들의 상호의존성에 뿌리를 둔 집합체(collectivity)로서의 사회에 필요한 가치를 인식하고 구현하려는 '(집합적) 시민'(citizenry)이 된다. 지방정부가 행정서비스를 제공하면서 고객 만족을 넘어 시민관점의 공공가치에 초점을 두게 될 때, '시민덕성'(civic virtue)의 함양이라는 민주적 지방정부의 역할을 회복하며 지방민주주의의 발전을 가져오는데도 기여하게 될 것이다.

(3) 숙의과정을 통한 공공가치의 확인과 적용

현재 많은 지방공무원들은 자신이 수행하는 활동과 단기적 산출물 그 자체를 가치 있는 것으로 받아들이고 성과로 이야기하는 경우가 대부분이다. 특히 기능적으로 분리된 특정 분야(부서)가 추구하는 '실질적 가치들(substantive values)'(예: 경제, 복지, 교통 등)을 주어진 것으로 받아들이고, 해당분야의 어떤 사업을 수행하더라도 그 자체로서 공공가치를 창출하는 것으로 생각

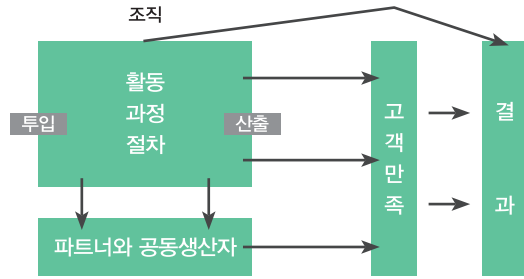
하는 경향이 강하다.

실제 사회 환경이 급변하면서 주어진 분야의 문제를 진단하는 규범 또는 가치의 성격도 지속적으로 변화하고 있다. 그러한 새로운 가치와 규범의 의미를 찾아내고 문제를 새로운 관점에서 해석하고 분석하려는 노력이 매우 중요함에도 불구하고, 그러한 노력을 찾아보기 힘들다. 이러한 맥락에서 공공가치관리 관점은 지방정부 정책수행과정에서 가치의 서로 다른 측면들에 대해 공론화된 분석 및 해석, 그리고 시민과의 공동학습을 지향하는 의식적 노력의 중요성을 일깨워주고 있다.

공공가치 생성의 중요한 근원은 시민들이 갖는 단순한 일차적 선호가 아니라 숙의과정을 통해 형성된 ‘정제된 시민들의 선호’(refined citizens' preferences)가 된다(Hutton, 2007; Blaug et al., 2006a). 공공조직은 개인차원의 시민 선호 또는 압력집단의 조직화된 목소리에 대응하는 것이 아니라 쌍방향적 대화와 담론을 통해 사회의 집합적 차원에서 중요한 것이 무엇인지를 숙고할 수 있는 기회 속에서 정제되어진 시민들의 선호에 반응하는 것이 중요하다. 이를 위해 공공관리자는 개방된 자세와 함께 시민들과 적극적으로 생각을 교환하고, 학습하며, 실천방식을 결정해나갈 것이 요구된다(Blaug et al., 2006a).

(4) 결과 및 신뢰 쌓기에 초점을 둔 행정서비스 지향

지방정부는 현재 보여주고 있는 산출과 서비스질에 대한 강조를 넘어서서 서비스 ‘결과’(outcome)를 강조하고, 나아가 직접적으로 서비스를 통해 시민의 신뢰를 쌓는데 초점을 두어야 한다. 결과에 초점을 두는 것은 서비스의 산출보다 훨씬 높은 차원의 가치(국가안보, 빈곤 해소, 또는 공중보건 등)에 초점을 둘을 의미한다. 예를 들면, 쓰레기수거 서비스는 수혜자 개개인에게 편리함과 쾌적함을 전달하는 것뿐만 아니라 시민전체를 위한 ‘공중보건’(public health)의 결과를 전달하는 것이다(Moore, 1995). 민간부문의 경우 상품이나 서비스의 가치는 고객이 가격을 지불하면서 그러한 산출물에 얼마나 가치를 부여하는가를 밝히는 순간 기업의 경계 부분에서 바로 측정된다. 하지만 정부조직의 경우 그 경계를 벗어나 ‘가치의 연쇄사슬’(value chain)을 따라가면서 고객만족의 여부뿐만 아니라, 고객들의 실제 삶이 변화하는지 여부, 정부가 초기에 의도했던 사회적 결과를 달성하였는지 여부까지를 물어보아야 한다(Moore, 2002). 그만큼 공적가치 측정은 장기적이고 불완전하며 비용을 수반하게 된다. 이러한 공공가치의 생성과정 및 가치사슬을 도식화하면 <그림 2>와 같다.



〈그림 2〉 공공가치의 ‘생성과정’과 ‘가치사슬’

자료 : Moore(2000: 235)

정부신뢰는 정부가 제공하는 서비스와 결과에 못지않게 일하는 방식 및 과정에 의해 영향을 받는다. 정부신뢰는 자신이 속한 지방정부 사업의 가치를 시민들이 함께 고민하고 공유하는 기회를 부여받고, 행정의 공정성과 투명성에 관한 좋은 경험과 소식들이 그들의 ‘집합적 기억’(collective memory) 속에 축적되어나갈 때 비로소 형성된다(Rothstein, 2000). 시민들의 집합적 기억을 바꾸어나가기 위해서는 지방정부 공직자들의 인식과 태도변화 못지않게 주민참여와 투명성 제고를 위한 다양한 제도실험이 병행되어야 할 것이다.

2) 정당성부여 환경과의 상호작용 측면

(1) 지방정부 공공관리자의 ‘정치적 관리’ 역할 강화

공공가치관리 이론의 중요한 특징 중 하나는 공공부문의 전략적 관리 영역으로서 공공조직에 대한 지지와 정당성을 동원하고 유지하기 위한 ‘정치적 관리’를 강조한다는 것이다. 이 같은 관점에서 보면 지방정부 관리자들은 자신들의 개념화를 통해 자신이 다루고 있는 문제를 정치인을 포함한 관련 이해당사자에게 알리고, 무엇이 좀 더 가치 있는가에 영향력을 행사할 수 있다. 지방정부 관리자들은 문제해결을 위해 가장 바람직한 대안들이 정치적 환경에서 좀 더 수용되도록 노력해야한다. 이것은 정책개발을 관리하고, 정치인들과 목적을 협상하며, 공적 속의와 사회학습을 이끌어내는데 있어 지방정부 관리자의 ‘기업가적 역할’(entrepreneurial role)에 대한 기대를 반영한다.²⁾

2) 본 지방정부 관리자의 이러한 역할이 사회를 위하여 공공가치를 직접 정의내리는 것을 의미하는 것은 아니다. 최종결정은 시민들의 정치적 대표들에 이루어져야한다는 민주적 정치과정의 제약 범위 안에서 지방정부 관리자는 집합적 시민 또는 그들의 정치적 대표들에 의해 고려될 수 있는 가치명제들을 제시할 수 있다. 이러한 제안들은 선출직 정치인들과 이해당사자 또는 시민들의 입장과 마주치면서 검증되고 조정될 수 있다. 이러한 과정을 통해 지방정부 관리자들은 정치적 의사결정과정의 향상에 기여할 수 있다.

(2) 지방정부의 정당성 및 책임성 범위 확대

공공가치 주창자들은 공공관리자들이 자신의 공적 행위에 대한 정당성을 시민들로부터 직접 확보해야 하는 근거로서 ‘민주성결함’(democratic deficit)을 제시하고 있다(Horner et al., 2006; Horner and Hughes, 2011). 민주성결함은 시민과 정부제도 사이의 단절을 기술하기 위해 등장한 개념이다. 특히 최근의 민주성결함은 민주적 통제 속에서 작동하는 ‘이상적’(ideal) 집행부와 관료적 전문성에 뿌리를 두고 자신의 의제를 독자적으로 추구하는 집행부의 ‘실제’(actuality) 사이의 격차를 의미한다(Charlton and Andras, 2005; Horner et al., 2006: 18에서 재인용). 대의 민주제의 민주성결함의 핵심은 엘리트중심의 정치와 행정이 주인-대리인 관계를 망각하고 그들만의 게임에 몰두하면서, 정치과정에 대한 시민의 좌절감과 국가기관에 대한 불신을 키워왔다는 것이다. 이러한 정치적 소외와 불신은 정치적 무관심, 그리고 투표와 같은 전통적 형태의 정치참여의 감소로 이어지면서 ‘축소된 민주주의’(diminished democracy)를 야기하고, 국가정당성의 위기로까지 귀결된다(Skopcol, 2003).

현재 우리나라의 지방자치의 경우 민주성결함 현상은 두드러지게 나타나고 있다. 지방의회 의원들은 전문성에서 공무원들에게 뒤질 뿐만 아니라 단체장과 같은 정당소속 의원이 다수를 차지하게 되는 경우 집행부에 대한 감독이 느슨하게 이루어지게 된다. 지방정치·행정에 대한 일반시민의 냉소적 무관심 속에 그나마 시민사회 참여가 조직화된 시민사회단체 중심으로 이루어진다고 하더라도, 일반시민과의 소통부재 또는 대표성 결핍으로 집행부의 견제 기제로서 충분한 영향력을 발휘하지 못하고 있다. 지역 언론 역시 그동안 집행부를 비롯한 지역의 정치·경제 권력으로부터 자유롭지 못하면서 지방정치·행정의 감시와 견제 기능을 제대로 수행하지 못하면서 지역민의 신뢰를 얻지 못하고 있는 실정이다.

결과적으로 지방자치의 현실은 자치단체장과 행정 관료에 의해 공공가치에 대한 판단과 결정이 내려지면서 그들의 폐쇄적 통치성만 키워줄 가능성이 높다. 이러한 지방행정의 민주성결함은 지방정부가 추진하는 각종 정책과 관련하여 ‘공공의 관점을 적절하게 고려해왔는가?’라는 정당성 문제를 야기하고, 궁극적으로 지방정부 행정과 정책에 대한 낮은 신뢰로 이어진다. 집행부 중심의 일방적 가치판단과 산출만으로 공공가치의 중요한 요소인 정부신뢰와 정당성을 확대하기 어렵다고 보는 공공가치관리의 중요한 처방은 바로 지방 공공관리자들 스스로 시민참여를 중심으로 한 민주적 과정의 강화를 통해 민주성결함을 치유하는 것이다.

3) 운영역량 측면

(1) 공공가치 리더십 강화

지방자치단체장을 포함한 지방정부 공공관리자들은 공공가치관리라고 하는 새로운 패러다임에 주목하고 지방행정의 현실은 무엇인가에 대한 성찰이 필요한 시점이다. 실제 현재의 지방행정이 전통적 공공행정 또는 신공공관리의 특징이 두드러진 가운데 하루아침에 공공가치 패러다임이 적용되기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 공공분야에서 공공가치관리가 갖는 유용성에 주목하고, 공공가치 실현을 위한 공직자의 역할에 대해 곰곰이 생각해 보아야 할 것이다. 이러한 역할을 다시 한 번 정리해 보면 다음과 같다(Mager, 2007: 8).

- 첫째, 공공관리자는 공공이 원하는 것을 이해하고 가치를 두어야 한다.
- 둘째, 공공관리자는 공공가치를 생성하는 것이 자신의 역할이라는 것을 깨달아야 한다.
- 셋째, 공공과의 토론과 성찰을 위한 기반으로서 목적과 가치에 관해 확실하게 인식할 필요가 있다.
- 넷째, 공공관리자는 서비스전달이 공공선(public good)에 어떻게 기여할 수 있는지를 설명할 수 있어야 한다. 비록 성과지표를 정치적 정당성부여를 획득하기 위한 도구로 간주하더라도 그것들은 더 광범위하고 종합적인 결과들에 대한 고려에 의해 균형이 맞추어져야만 한다.
- 다섯째, 공공관리자는 자신의 역할과 목적과 관련하여 정당성과 권한을 어떻게 확보할 것인지에 대하여 생각해볼 필요가 있다. 또한 정치인, 고객, 시민과 이해당사자들을 포함하여 정당하지만 종종 갈등관계에 있는 수요의 해결을 위하여 협상에 대비해야 한다.
- 여섯째, 공공관리자는 고객, 이해당사자 및 시민들을 서비스를 정의내리고 형성하는 과정에 적극적으로 참여시켜야 하며, 이것은 공공가치를 정의하고 생성하는 과정과 동시에 이루어진다.
- 일곱째, 공공관리자는 단순히 공공의 선호를 추종하는 것이 아니라 공공선호를 교육하고 형성할 준비가 되어있어야 한다.

특히 공공관리자는 현존하는 관행을 정당화하기 위하여 공공가치 개념을 편의상 끌어다 사용하는 것을 철저히 지양해야 한다. 현존하는 관행들의 뜻밖의 결과로서 공공가치를 이야기하는 것이 아니라, 공공가치관리는 광범위한 결과들을 성취하기 위하여 성찰과 전략적 결정 과정을 필요로 한다. 공공관리자는 바로 이러한 과정의 적극적인 리더로서의 역할을 수행해야 한다.

(2) 협력적·개방적 전달 체계의 강화

공공가치관리는 공공서비스 정신에 기초하여 통합적(joined-up)이고 매끄러운(seamless) 공공서비스의 효과적 조달을 위해 공공부문, 민간부문, 또는 자원(自願)부문(voluntary sector)을 가리지 않고 최고의 공급자를 확인하는 개방된 자세와 함께 이들 사이의 지속가능한 파트너십 관계를 강조한다(Stoker, 2006; Alford and Hughes, 2007). 이렇듯 결과를 성취하기 위한 조직들 사이의 협력과 조정의 중요성은 ‘네트워크 거버넌스’, ‘협력적 정부’, ‘공공-민간파트너십’, ‘통합정부’, ‘전체정부’와 같은 용어에 의해 표현되고 있다. 앞서 논의한 것처럼 이러한 움직임은 현대사회의 ‘고약한’(wicked) 문제를 다루기 위해서는 부서 또는 부문(sector)의 이기주의를 벗어난 일하는 방식의 변화가 우선되어야한다는 반성에서 비롯된다.

이러한 관점에서 보았을 때, 지방 공공관리자의 역할 또한 과거와는 달라질 것이 요구된다. 즉, 과거 서비스생성과 전달이 공공관리자의 주된 역할이었다고 한다면, 이제 다른 부문의 조직들과 함께 집합적 행위를 수행할 수 있는 역량을 키우고, 주어진 문제 및 목표에 맞게 파트너십을 이끌어내는 것과 같은 촉매자, 촉진자, 협력자의 역할이 요구된다. 이러한 맥락에서 앞으로 공공관리자에게는 갈등해결, 신뢰형성, 정보공유와 같은 ‘관계 관리기술’(relationship management skills)을 습득하고, 다양한 이해당사자들과 협력적 파트너십을 형성할 수 있는 역량이 보다 강조될 수밖에 없다(O’Flynn, 2007).

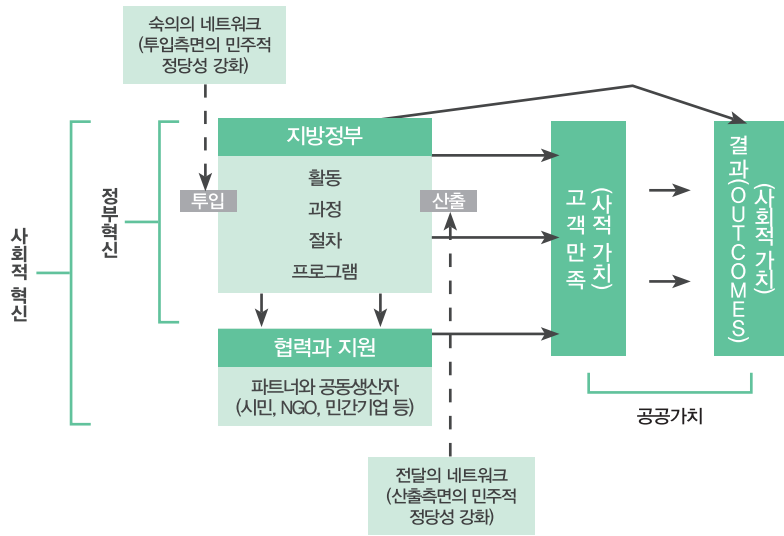
(3) 공공갈등의 예방과 해결을 위한 제도적 역량강화

사회가 복잡화·다원화되어감에 따라 공공갈등이 증폭되어가는 추세에 맞추어 지방정부도 갈등예방과 해결을 위한 체계적인 제도화 노력이 요구된다. 공공갈등 관리를 위해서는 갈등관리시스템의 제도화와 함께 공공기관이 수행하는 업무전반에 걸친 혁신이 동시에 이루어져야 한다. 특히 조정, 중재, 협상과 같은 갈등해결 절차의 제도화뿐만 아니라 지방정부 자체의 갈등관리 전문 인력의 양성에도 힘써야할 것이다. 더불어 갈등예방 차원에서 정책결정 이전에 주요 이해당사자들과 충분한 협의를 거치고, 주민들의 이해를 구하며, 정책홍보도 하는 차원에서, 단

순한 여론조사가 아닌 '공론적 여론조사'와 같은 참여적 의사결정의 제도적 실험을 과감히 수행해 나가야 할 것이다. 환경문제 등과 같이 이해관계·윤리적 측면에서 대립각이 심한 문제에 대해서 시민패널과 전문가의 통합노력으로 해결해간다는 의미에서, '시민배심원제' 같은 속의 제도 실험도 적극적으로 추진해나가야 할 것이다.

IV. 결론

이상의 공공가치관리의 관점에서 바라본 행정력 강화의 방향을 요약하면 <그림 3>에 나타난 것과 같다. 그림에서 보여주는 것처럼 지방정부의 행정력 강화는 투입측면과 산출측면을 분리해 접근할 수 있다. 투입측면은 시민들의 선호와 바람을 좀 더 지방정부 정책에 잘 반영할 수 있는 것과 관련된다. 산출측면은 운영역량을 통해 사회문제의 해결 또는 바람직한 사회적 결과를 만들어내는 것과 관련된다. 공공가치관리 관점에서 볼 때 효과적인 행정력은 투입측면에서 시민과의 소통 메커니즘, 즉 효과적인 시민참여와 속의의 네트워크를 만들고, 산출측면에서 다양한 부문의 결집된 역량 또는 협력에 기초한 전달의 네트워크를 형성해 현존하는 사회문제를 잘 해결하는 것으로 요약될 수 있다. 또한 행정력 향상을 위해서는 지방정부 내부의 활동, 과정, 절차 또는 프로그램과 관련된 혁신이 지속적으로 요구된다. 더 나아가 사회적 혁신의 관점에서 사회의 다양한 부문의 주체들을 공공선 또는 공공가치 생성을 위한 공동혁신자 또는 공동생산자로 간주하며 지원과 협력을 아끼지 않는 지방정부의 촉진자, 촉매자, 협력자로서의 역할이 강조될 필요가 있다. 이 과정에서 과거 신공공관리가 강조했던 고객만족을 넘어서서 많은 시민들이 소중하게 생각하는 사회적 결과(가치)에 우선순위를 두는 접근방식의 전환이 필요한 시점이다.



〈그림 3〉 도시경쟁력 제고를 위한 행정력 강화의 방향

민선기가 좋은 거버넌스가 지향하는 가치들에 대한 시민의 공감대와 실천의지가 강화되고, 적극적인 숙의와 전달의 네트워크 형성을 통해 대전시와 세종시의 도시경쟁력이 한 단계 업그레이드되는 기회가 되기를 바란다.

참고문헌

- 곽현근(2011), '공적가치관리'의 맥락에서 바라본 시민관점의 공공서비스 인식에 관한 탐색적 연구, 〈한국사회와 행정연구〉 제22권 2호, 201-228.
- 곽현근(2011), '공적가치관리' 관점에서 바라본 지방정부의 '민주성결함'과 '전달의 모순'에 관한 탐색적 연구, 〈한국행정연구〉 제20권 1호, 3-35.
- 유민봉(2015), 〈한국행정학〉, 박영사.
- Alford, J.(2002), "Defining the Client in the Public Sector: A Social Exchange Perspective," *Public Administration Review* 62(3): 337-346.
- Alford, J.(2011), "Public Value from Co-production by Clients," in J. Bennington and M. Moore, (eds). (2011). *Public Value: Theory and Practice*. 144-157. Palgrave Macmillan.
- Alford, J., and Hughes, O.(2008), "Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management," *American Review of Public Administration* 38(2): 130-148.
- Alford, J., and O'Flynn, J.(2009), "Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings," *International Journal of Public Administration* 32(3-4): 171-191.
- Bennington, J., and Moore, M. (eds)(2011), *Public Value: Theory and Practice*. Palgrave Macmillan.
- 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.
- Blaug, R., Horner, L., and Lekhi, R.(2006a), *Public value, politics and public management*. London: The Work Foundation.
- Blaug, R., Horner, L., and Lekhi, R.(2006b), *Public value, citizen expectations and user commitment*. London: The Work Foundation.
- Bovaird, T.(2008), "Basing Strategy in the Public Sector on the Concept of Public Value," Unpublished work in progress. University of Birmingham.
- Horner, L., and Hutton, W.(2011), "Public Value, Deliberative Democracy and the Role of Public Managers," in J. Bennington and M. Moore, (eds). *Public Value: Theory and practice*. 112-127. Palgrave Macmillan.
- Horner, L., Lekhi, R., and Blaug, R.(2006), *Deliberative democracy and the role of public managers*. London: The Work Foundation.
- Hutton, W.(2007), "Putting the public at the heart of the NHS," *British Medical Journal* 334(7584): 69-70.

-
- Kelly, G., Mulgan, G., and Muers, S.(2002), “Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform,” Discussion paper prepared by the Cabinet Office Strategy Unit, United Kingdom.
 - Mager, C.(2007), Public Value and Leadership, Centre for Excellence in Leadership (CEL).
 - Moore, M. H.(1995), Creating Public Value: Strategic management in government. Cambridge, MA: Harvard University Press.
 - Moore, M. H.(2000), “Managing for Value: Organizational Strategy in For-Profit, Nonprofit, and Government Organizations,” *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 18(1): 183–208.
 - Moore, M. H.(2002), “The 'Public Value Scorecard': A Rejoinder and an Alternative to 'Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations' by Robert Kaplan,” HCNO Working Paper Series, May.
 - Moore, M. H.(2007), Mark H. Moore on public value. *Management Issues*. 5 November. http://www.management-issues.com/2007/11/5/mentors/mark-h_-moore-on-public-value.asp
 - O'Flynn, J.(2007), “From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications,” *Australian Journal of Public Administration* 66(3): 353–366.
 - Rothstein, B.(2000), Trust, Social Dilemmas and Collective Memories, *Journal of Theoretical Politics* 12(4): 477–501.
 - Stoker, G.(2006), “Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance,” *The American Review of Public Administration* 36(1): 41–57.
 - Talbot, C.(2011), “Paradoxes and prospects of 'public value',” *Public Money and Management* DOI:10.1080/09540962.2011.545544.
 - Talbot, C.(2009), *Crafting Public Value, Public Governance*. Autumn, 6–10. UN-HABITAT.(2004), *Urban Governance Toolkit Series*, Nairobi: UN-HABITAT.
-

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

4장

대전광역시 공교육의 발전 방향: 민주주의와 인권을 향한 대전 교육

허창수 충남대학교 교수

대전광역시 공교육의 발전 방향: 민주주의와 인권을 향한 대전 교육

허 창 수 충남대학교 교수

DAEJEON
SEJONG
FORUM

한국 사회는 패러다임이 전환될 것 같은 분위기 속에 역동적으로 변화를 추구하고 있다. 교육은 시류적인 움직임을 받아들이고 지속가능하도록 미래 사회를 위해 변화의 방향을 설정해야 한다. 이 글에서는 대전광역시 교육의 미래를 위한 방향에 대한 몇 가지 제안을 하고자 한다.

2017년 5월 10일 한국은 문재인 정부가 출범하였다. 이는 하나의 새로운 행정부가 출범한 것 만은 아니다. 2016년부터 일어났던 민중 개개인이 중심이 된 촛불혁명으로부터 형성된 정부로 한국 사회와 정치의 패러다임 전환을 위한 의무를 부여받은 것이다. 그것은 바로 민주주의를 완성하는 것이다. 현 사회의 중요한 동력은 바로 이와 같은 민주주의를 갈망하는 움직임이 중심이 되어야 한다.

국제적으로도 사회의 변화를 요구하는 흐름이 있다. 국가의 경계를 넘어서 다문화사회를 위한 세계화는 이미 잘 알려져 있다. IT의 진화로 형성된 정보통신 사회를 만들어 낸 3차 산업혁명이 중요한 역할을 했다고 할 수 있다. 이제는 더욱 급속도로 발전하여 디지털이라는 수식어로 대변되는 4차 산업혁명의 시대로 접어들고 있다. 4차 산업혁명은 상호운용성(interoperability), 정보투명성(information transparency), 기술지원성(technical assistance), 분권결정성(decentralized decisions)이라는 방향을 가지고(위키피디아, 2018), 사물인터넷, 빅데이터, 클라우드 컴퓨터, 모바일, 인공지능 등의 체제가 경제적인 경계를 넘어 전 영역에 적용되는 시대적 흐름을 끌어가고 있다(손화철 외, 2017). 한국 사회는 4차 산업혁명의 시대가 추구하는 것을 모든 교육의 방향으로 설정하고 변화를 추구하고 있다.

한국 내 교육 영역에서도 중요한 변화가 일어나고 있다. 세 가지 정도 예시적으로 소개할 수 있는데, 첫 번째는 2009년부터 교육감 선거 공약 사항으로부터 시작한 경기도교육청의 혁신학

교와 그 이후 나타나고 있는 다양한 학교 혁신 과정이다. 이는 해방 이후 한국 교육 현대사에서 새로운 교육을 위해 항상 시도해 왔으며, 1980년대 이후 확대된 대안 교육 운동에 기반하고 있다(정진화, 2016). 두 번째는 교육자치를 추구하기 위해 시작한 교육감 선거에서부터 시작하여 2014년 17개 시·도 중 13개에서 소위 진보 성향의 교육감이 당선된 것이다. 이후 2018년 한 개 증가한 14개 시·도에서 진보 성향의 교육감이 당선되었는데 특이한 것은 이 중 9개 시도의 경우는 재선 또는 3선에 성공한 것이다. 이는 교육의 변화를 강력히 요구하는 민중의 마음을 담고 있다. 이러한 변화의 중심에는 대안 교육이 있다. 세 번째, 공교육에서도 이러한 변화를 받아들이고 있다. 소위 교육의 역주행을 했다고 할 수 있는 이명박근혜 정부 시절에도 창의·인성 교육, 자유학기제 등 대안 교육이라는 이름으로 수행되던 교육 방식을 공교육에 적용하고 확대해 왔다. 특히 자유학기제의 경우 학년제로 확대되고 있는데, 그 시간 편성과 운영을 보면 대안 교육과 상당히 유사함을 알 수 있다. 이러한 움직임을 볼 때, 진보와 보수를 넘어서 한국 교육은 새로운 패러다임의 시대를 시작했다고 해도 과언이 아니다.

이 글은 이러한 국내외 정치, 사회, 교육을 변화를 요구하는 동력이 대전광역시 교육정책에 반영되어야 할 방향에 대해서 간단히 논의하고자 한다. 대전광역시는 2018년 교육감 선거에서 17개 시·도 중 3개만이 당선된 소위 말하는 보수 성향의 교육감이 재선된 곳이다. 다른 곳인 대구와 경남이라는 특이한 투표 성향을 고려할 때, 전국에서는 유일하게 보수 교육감을 원하고 있는 곳이라고 할 수 있다. 물론 이는 현 교육감의 훌륭한 업적에 의한 재선이라고 판단할 수 있지만 2018년 10월 발표된 공약실행계획과 변화를 추구하는 전국적인 교육의 현 흐름과 비교할 때 석연치 않은 생각이 든다. 교육은 특정 기간의 문제가 아니라 후속 세대의 미래 삶과 연관성을 가지고 있다. 주변 시·도와 비교할 때 고립된 지역의 색다른 교육 환경에서 자란 대전 학생들의 미래는 어떤 모습일지에 대해서 심각한 고민이 요구되는 때이다. 그리고 이러한 현상에 대한 심각성을 대전 시민들이 인식할 필요가 있다. 따라서 대전광역시의 교육 방향에 대해서 논의하는 것은 매우 중요하다. 이것은 시비를 가리기 위함보다 다양한 교육 방향에 대한 논의가 필요한 시기라는 것이다. 본 논의는 이를 위해 언급한 세 가지 변화 동력을 중심으로 대전광역시 교육의 방향이 고려해야 할 바에 대해서 제안한다.

I. 촛불혁명이 가진 의미: 민주주의와 인권

촛불이 민중의 목소리를 위한 상징이 되었다. 그 시작은 미군들의 부교 궤도차량에 효순·미선이 목숨을 잃는 사고가 발생하면서 불거진 한미 간 불평등 조약의 실재를 이해하게 되면서 발생한 2002년, 효순·미선을 위한 민중들의 마음을 보여준 작은 불빛들이었다. 이후 2004년 노무현 전 대통령의 탄핵 반대를 위한 촛불집회가 있었고, 2008년 미 쇠고기 수입반대 촛불집회가 있었다. 2002년과 2004년은 이념과 정치가 쟁점이 되어 나타난 촛불집회였다면, 2008년은 일상생활과 관련된 것이 쟁점이었으며 탈중심적인 네트워크로 연대하고 온오프라인 등 탈경계적 성격을 가진 축제 형태로 진행된 전개 과정은 사회운동의 성격을 가지고 있어 촛불운동이라고 부를 수 있었다(김종영, 2012). 첫 두 집회는 국외에 거주하고 있었기 때문에 인터넷 신문을 통해 소식을 전해 들었고, 그것이 가진 특성과 의미에 대해서는 체감할 수 없었다. 반면 2008년 소위 말하는 미 쇠고기 수입 반대 집회는 기회가 돼서 매주 조금씩 현장을 둘러보곤 했는데, 나 역시 이것이 민중의 다양한 목소리를 담은 다양한 축제 형태의 사회운동이었음에 동감한다.

2016년 10월 29일부터 시작하여 2017년 4월 29일까지 진행된 23차례의 촛불집회는 더는 운동이 아니었다. 하나의 시민혁명이었다. 나이, 지역, 이념의 다양성을 넘어서 1,700만 민중이 자발적으로 참여하였고, 2017년 5월 10일 문재인 정부 형성을 위한 동력이 되었다. 이 과정에서 초·중·고등학생들을 포함한 청소년 참여 비중은 교육계에서 주목할 만하다. 2016년 11월 12일 당일 하루에 참여한 청소년은 모두 6천 명으로 집계하고 있다(이상헌·최서현, 2017). 청소년들은 20차례가 넘게 진행된 촛불운동에서 서울과 여러 지역에 지속해서 참여하며 민중의 목소리를 위한 중요한 부분을 담당하고 있었다. 이들은 시민혁명을 끌어낸 주체가 되었다. 이러한 시민혁명을 통해 요구한 것은 미래 세대로서 박근혜의 퇴진도 중요했지만, 그것을 넘어선 적폐청산이었다. 이들의 흔적은 '세상을 바꾼 청소년(이상헌·최서현, 2017)'이라는 책에 담겨 있는데, 다음은 그중 한 학생의 목소리이다.

“잘 먹고 잘 사는 것도 중요합니다. 내일 당장 직장에 나가고 또 학교에 나가는 것 중요합니다. 그렇지만 그보다 먼저 우리 사람답게 살아야 하지 않겠습니까? 우리를 개돼지라고 불렀던 그들에게 외칩시다. '우리는 주권자이다.'라고, 우리 모두 분노를 잊지 맙시다. 이 촛불을 잊지 맙시다.”(이상헌·최서현, 2017)

다른 한 청소년은 헌법 '제1장 총강 제1조 ① 대한민국은 민주공화국이다. ② 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.' 라는 조항을 반복해서 노래하는 '대한

민국은 민주공화국이다’ 라는 노래를 끊임없이 부를 수 있어 좋았다고 한다. 많은 이야기가 청소년들이 펴낸 책에 있지만, 이들이 요구하는 적폐청산의 메시지는 매우 간결하고 소박하다. 인간답게 살고 민주주의를 원한다는 것이다. 인간답게 살고자 하는 것은 바로 인권을 의미하는 것이다. 이들이 이러한 상징들을 정하고 언급한 것은 아닐 것이다. 이들의 마음을 통해 호소하고 있는 것이 민주주의와 인권으로 개념화된 것이다. 그렇다면 적폐청산이란 인권과 민주주의를 방해하는 모든 것을 의미한다고 할 수 있다.

적폐청산은 새로운 체제로 나아가기 위한 지향이다. 즉 촛불혁명 통해 주장하고 형성하고자 하는 체제를 손호철(2017)은 2017년 체제론으로 제시하였다. 이전의 체제를 1997년 체제로 설명하고 있으며, 주요 이념은 신자유주의이다. 더 앞선 체제는 잘 알려진 1987년 체제이다. 이를 미완성된 민주주의 체제라고 하였다. 이러한 체제 구분은 학자들 간 차이가 있지만 모두 합리적인 주장이며 해석의 차이라고 생각한다. 어쨌든 2017년 체제에 대해서는 대부분 동의하고 있는 것 같다.

2016년부터 시작된 촛불혁명에서 요구하는 2017년 체제의 핵심은 적폐청산이다. 적폐에 대해서는 다양한 해석이 있을 수 있지만, 적폐 후 추구해야 할 2017년 체제의 지향 중 두 가지는 본 논의에서 중요한 의미를 담고 있다. 첫째, 민주주의이다. 이는 1987년 헌정체제의 미완된 민주체제에 대한 완성이다. 둘째, 복지체제로 전환하는 것이다(손호철, 2017). 1997년 IMF(International Monetary Fund) 시대를 거치면서 형성된 신자유주의가 가져온 사회적 환경은 매우 악랄적이고 야만적인 특성의 자본만이 중심이 된 사회이다. 이를 인간의 존엄성이 우선시 되는 사회로 전환하는 것에 대한 필요성을 담고 있다. 최근 소득주도 성장은 다양한 논쟁이 있지만 이와 같은 복지를 강조하는 체제로 전환하는 첫걸음이 될 수 있을 것으로 기대한다.

교육도 2017년 체제의 의미를 받아들여 변화를 위한 고민이 필요한 시기이다. 청소년들이 주장하고 있는 적폐청산 후 맞이할 사회는 민주주의와 인간다운 삶을 사는 사회이다. 이는 체제론의 학자들이 주장하는 민주주의와 복지체제와 일치한다. 복지는 자본이 중심이 된 사회에서 인간 중심으로 전환하는 중요한 방향이다. 선택복지라는 신자유주의식 관용의 의미를 담은 복지가 아닌 배려와 포용을 기반으로 하는 보편복지를 말한다(Wahl, 2011). 사실 복지는 인간 중심의 보편성을 담고 있기 때문에 선택과 보편으로 구분하는 것 자체가 모순이고 현 한국 사회가 복지를 바라보는 시각이 신자유주의와 자본주의에 기반하고 있다는 것을 알 수 있다. 이는 전 지구적 교육의 흐름과도 맞닿아 있다. 2015년 인천에서 개최된 세계교육포럼 선언과 실행계획(민용성, 2015)은 ‘포용적이고 공평한 양질의 교육과 모두를 위한 평생학습을 향해’라는 슬로건을 가지고 2030년 세계교육의 방향을 정하였으며, 지속가능발전을 위해서는 교육을 중

요성을 강조하고 있는데, 이들이 담고 있는 교육의 포용성, 공정성, 보편성, 전생애주기성은 복지체계와 밀접한 관련성을 가지고 있다. 즉 교육을 기본권으로써 신자유주의식보다는 복지적 차원에서 접근해야 함을 강조하고 있는 것이다.

요컨대, 한국 사회는 역사적으로 유례가 없는 평화적인 축제를 통해 혁명을 달성한 국가가 되었다. 그것이 향후 가져온 전 지구적 영향력은 상당할 것이라고 기대한다. 한국 사회가 민중을 중심으로 시작하고 형성한 현 국가체제, 그것을 2017년 체제라고 한다면 이를 통해 구현하고자 하는 것은 적폐청산이고, 민주주의와 인권을 실현할 교육환경을 달성하는 것이다. 이는 교육학자나 전문가들이 학문적 토대로 구성한 수사어가 아니다. 공교육과 학교 교육의 주체인 청소년들이 그들의 마음을 담아 주장하고 있다. 이는 반드시 공교육에 반영되어야 한다.

II. 4차 산업혁명 시대의 교육: 기술적(technical) 경계를 넘어

OECD(Organization for Economic Cooperation and Development)와 같은 경제 기구, 기관, 단체에서 교육에 대한 방향을 주도한 것은 핵심역량이라는 개념이 도입되기 시작한 시기인 것 같다. 북유럽 국가들이 이러한 신자유주의식 복지체제를 확산하면서 이를 교육에 접목하기 시작했고, 한국의 교육이 북유럽 모델에 관심을 가지면서, 혁신학교와 맞물려 역량 중심 교육이 중요한 타당성을 제공하는 도구가 되었다(성열관, 2014). 물론 2009년부터 도입된 혁신학교가 OECD의 제안을 토대로 형성된 것은 아니다. 이는 한국 내 자체적으로 형성된 새교육, 참교육, 그리고 대안 교육으로 이어지는 교육운동의 연결선상에서 이해해야 한다. 즉 정치적 목적으로 타당성을 제공한 OECD의 입장이 혁신학교라는 특정 학교 정책만을 위해 도입되었다고 하기는 어려울 것 같지만, 한국 사회에서 OECD가 제안하고 있는 핵심역량 중심으로 교육환경을 재편하고자 하는 시작과 노력은 그쯤으로 이해할 수 있다. 실제로 OECD는 2001년 DeSeCo(Rychen and Salganik, 2001)를 통해 생애주기 핵심역량을 제안했고, 한국의 경우 2004년부터 이를 교육과정에 적용하기 위한 연구를 국가 기관에서 진행해왔다. 핵심역량은 경계를 넘어서 전 영역에서 관심을 가지고 연구를 통해 활용하는 기준이 되었고, 한국의 2015 개정 교육과정에 핵심 방향으로 도입되었다. 이러한 흐름이 바로 1997년 체제(손호철, 2017)를 대변하고 있는 것처럼 신자유주의가 교육정책에 많은 영향을 미치고 있다는 것을 말해주고 있다.

최근 이러한 현상과 함께 흥미를 끌고 있는 이 시대를 상징하는 개념이 있다. 4차 산업혁명이 다. 이 시대를 소비의 시대, 액체 근대의 시대, 감시의 시대, 피로 사회의 시대 등 다양한 형태로 표현할 수 있는데 4차 산업혁명 시대라는 헤게모니적 특성은 2016 세계경제포럼(WEF, World Economic Forum)을 주도하는 K. Schwab이 제안하고 시대의 상징이 되었다. 진보와 보수, 대통령, 시도 지사, 교육감 할 것 없이 모두 이러한 시대적 상징을 정책 방향의 중요한 의제로 삼고 있다. 정치적 수사어로 사용하는 차원을 넘어서 초·중등 교육뿐 아니라 고등교육, 특히 대학교육에서도 적극적으로 4차 산업혁명 시대를 위한 인력 양성이 미래 교육을 위한 방향으로 설정되어 있다는 것에는 이견이 없을 것이다.

4차 산업혁명 시대의 특성을 이해하기 위해 표현하는 주요 단어를 나열하면 사물인터넷, 클라우드, 빅데이터, 인공지능, 가상현실과 증강현실, 3D 프린팅과 융복합, 생명공학과 바이오, 물질·디지털·생물학의 경계 모호, 유비쿼터스와 공유체제, 자율주행과 공유 차량 등 정도이다. 이러한 4차 산업혁명 시대를 설명하는 단어들에 적합한 교육을 위해서는 역량 중심 교육 체제를 구축할 것을 주장하고 있다(류태호, 2017). 마찬가지로 그에 적합한 평가도 역량이 중심이 된 평가이다(류태호 2018). 역량 중심은 간단히 설명하면 다음과 같다. 현재는 국어, 수학 등 교과 중심 체제로 교육이 진행되고 있다. 각 교과는 각각 다른 능력과 역량을 형성하는데 도움이 되는 방식으로 구분이 하였다. 학문적으로는 지식의 형태를 중심으로 구분하였다고 한다. 이들을 역량 중심으로 재구성한다는 것은 교과 자리에 역량을 대체하는 것이다. 예컨대 미래 시대를 위해 필요한 역량이 우선 정해진다. 그리고 그것을 형성할 수 있는 다양한 과목이 정해진다. 이는 국어, 수학과 같은 현 학문 단위가 아니라 주제와 쟁점 중심이 될 수 있다. 예컨대 '여성주의와 사회'와 같은 주제와 쟁점 중심으로 형성된 과목에는 다양한 역량을 포함하고 있다. 1 역량 10점, 2 역량 15점, 3 역량 5점 등으로 구성하고 학생들이 이 과목을 이수하면 특정 국어, 수학 같은 과목을 이수하는 것이 아니라 포함된 역량의 최대 점수 중 이수한 만큼 습득하는 것이다. 이를 테면, 1 역량 8점, 2 역량 10점, 3 역량 5점 등으로 평가할 수 있다. 이후 다른 과목을 통해 필요한 또는 부족한 역량 점수를 채워가는 것이다. 이는 학문의 경계가 뚜렷한 현 체제에서 통합 또는 융합이라고 일컫는 것도 가능하다.

4차 산업혁명 시대에 필요한 교육 방향으로 역량 중심 교육 환경을 요구하고 있는데, 여기서 역량은 서열이 가능하다. 이는 시대적으로 변화되지만, 1) 복합 문제 해결 능력, 2) 비판적 사고, 3) 창의력, 4) 인적 자원 관리 능력, 5) 협업능력, 6) 감성 능력, 7) 판단 및 의사 결정 능력, 8) 서비스 지향성, 9) 협상 능력, 10) 인지적 유연력 순서로 학자들은 주장하고 있다(류태호, 2017). 단어가 가진 의미는 전문성이 있는 것이 아니기 때문에 쉽게 이해할 수 있다. 이들은 직업과 상

당히 관련성을 가지고 있는 것처럼 보이는데 이러한 역량의 시대적 서열은 기업에서 요구하는 것과 유사함을 알 수 있다.

학자들은 또한 다양한 교수법의 변화도 주장하고 있다. 학습자 중심 수업, 멀티미디어 활용 수업, 수업의 개인화, 창의 수업, 역량 기반 수업, 토론식 수업, 체험 학습, 협업 학습, 디지털화된 학습자료, 빅데이터화된 학습 자료, 다양한 언어의 번역 체계, 가상 및 증강 현실을 활용한 학습, 3D 프린터와 같은 4차 산업혁명 도구 활용, E-portfolio(평가), 프로젝트 학습방법, 수행 중심, 역량 중심, 가상현실 현장학습, 가상과 증강 현실 직무교육, 증강현실 교실수업: 유비쿼터스 활용 학습, 가상현실 온라인 수업, 아바타 활용, 인공지능과 머신학습 활용, 인공지능조교, 가정 교사, 블록체인 활용 인증제도 도입 등이 주로 사용하고 있는 개념들이다. 일부는 이미 오랫동안 활용한 방법이고 일부는 기업의 기술발달과 매우 밀접한 방법들도 있다. 특히 빅데이터, 블록체인, 클라우드 서비스, 가상과 증강 현실 활용, 인공지능과 머신학습과 같은 것들은 공교육 체제에서 구현이 가능한 것인지조차 판단하기 어려운 고도의 기술과 현시점에서 보면 그를 활용하기 위한 거대한 재원이 필요한 것처럼 보인다.

다양한 수사어를 포함하고 있는 4차 산업혁명이 OECD에서 경제적인 성장에 초점을 둔 시대적 지향을 제시한 것이라는 특성과 그에 대한 논의의 필요성을 무시하더라도 현 한국 사회에서 활용되는 개념은 지나치게 기술적인(technical) 영역에 한정되어 있다. 반면 간과하고 있는 것이 있다. 예컨대, 사회 전역에 유행처럼 통용되고 있는 4차 산업혁명에 대한 우려의 목소리도 적지 않다(손화철 외, 2017). 첫째, 노동력의 변화에 있어서 전문직 및 각종 전문성을 가진 숙련직의 소멸이 가진 4차 산업혁명의 방향성에 대한 고민이 필요하다는 점을 들어 산업과 경제 중심에 초점을 두고 있기 때문에 인간 중심이라는 4차 산업혁명은 허구라고 주장하고 있다. 둘째, 4차 산업혁명은 시민주도 성장인지에 대한 관점에서 보면 빅데이터 인권(데이터 권력 출현 및 생산), 가상 증강 현실의 사회적 감각(또는 정서) 체험의 비실제성, 인공지능의 도구적 합리성, 공유 경제의 가능성에 의문을 제기하면서 수제작을 통한 기술적 감각 복원과 시민 사회가 주도하는 기계 인권의 쟁점을 고려해야 함을 지적하고 있다. 셋째, 기술 적용에 문화적 특수성 적용, 다양성 추구 가능성, 초연결 시대로 대변되는 4차 산업혁명의 사회적 특수성의 존재 가능성에 대해서 의문을 제기하고 있다. 넷째, 4차 산업혁명이 의미하는 다음 사회의 모습에 대한 고민의 필요성을 제기하고 있는데, 초연결 세계 또는 사회를 달성하기 위한 지향과 산업 중심만으로 이어지는 4차 산업혁명에 숨겨진 의미에 대해서 좀 더 심도 있는 고민이 필요하다는 우려의 목소리들이 있다.

본 논의 또한 이러한 우려의 목소리에 전적으로 공감하고 있으며, 다양한 수식어들이 집결해야 하는 중요한 특성이 있다는 것에 관심을 가져야 한다고 생각한다. 4차 산업혁명의 특성 중

하나인 집단지성에 의해 생산되는 위키피디아에서는 4가지 방향을 제시하고 있다. 상호운용성(interoperability), 정보투명성(information transparency), 기술지원성(technical assistance), 분권 결정성(decentralized decisions)이 그들인데, 세 가지 점은 반드시 잡고 넘어 가야 할 것이 있다. 상호운용성 같은 초연결성, 투명성, 분권성이다. 이들은 매우 중요한 이 시대에서 민주주의와 인권을 위해 달성해야 할 가치라고 할 수 있다. 경제적인 가치가 강조되는 사회에서도 이 두 가지는 필요한 것 같다. 물론 그 의미에 대한 해석이 다소 차이가 있을 수도 있지만 4차 산업혁명이 단순히 경제적인 가치를 지향하는 시대적 개념만이 아닌 다른 특성이 있다는 것을 이해하고 그 중요성 또한 인식해야 할 것이다. 특히 한국 사회는 산업혁명이 가진 의미처럼 산업을 중심으로 하는 경제적인 가치와 그를 성장 시킬 수 있다는 환상과 신화적 믿음에 취해 기술적 발전만을 강조하는 분위기에서는 더욱 이에 대한 고민이 필요할 것이다.

시대적 흐름에 교육이 함께 가는 것은 당연할 수이다. 원하든 그렇지 않든 간에 한국 사회는 성공 여부를 떠나 4차 산업혁명 시대를 맞이하고자 하는 열망이 충분한 상태에 놓여 있다. 이를 거스르기 위해서는 또 하나의 혁명이 필요해 보일 정도이다. 4차 산업혁명 시대가 올바른 가치인지 아닌지는 별로 중요하지 않다. 많은 사람이 공감하는 시대적 가치를 교육은 함께 고민하는 것이 필요하다. 따라서 이를 받아들여 교육 정책을 세우는 것은 필요하다. 다만 그것이 기술적 가치나 경제적 가치만을 강조하는 것이 아니라 초연결성, 투명성, 분권성도 함께 가야 한다는 것이다. 예컨대 많은 교육 정책의 결정은 특정 전문가와 행정가들에 의해 결정되는데 이를 관련된 모든 시민이 참여하는 방식으로 전환하는 것이 시대적 흐름이라는 것이다. 후자의 경우 다양한 이해관계로 인해 올바르게 진행될 수 있는 것에 대한 우려는 그 타당성을 상실한 시대에 있다. 전자의 경우 역사적으로 보면 반인륜적인 또는 반역사적인 결정을 내린 적도 많이 있었다. 국정교과서 도입을 두고 논의한다면 전자가 전문성을 가지고 항상 올바른 결정을 한다는 것은 매우 신화적이라는 것을 알 수 있다. 그 외에 다양한 우려들도 있는데, 시간, 시민의 이기적 인식 등 다양한 쟁점은 그 자체로서 시민교육을 통해 풀어갈 쟁점이지 체제의 변화를 요구하는 시대적 흐름에서 변화를 반대하는 이유가 될 수는 없다.

본 논의에서는 4차 산업혁명이 가진 특성에 대해서 심도 있는 논의는 할 수 없지만, 초연결성, 투명성, 분권성과 같은 기술적 가치로 인해 뒤로 밀려나 있는 것처럼 보이는 의미를 이해하는 것이 매우 중요하다. 이는 4차 산업혁명이 다양한 영역에서 민주주의와 인권을 강조하는 가치도 포함할 수 있는 근거를 제시하는 중요한 특성이며, 이에 대한 달성은 교육에서도 매우 중요한 방향으로 설정하여 추진해야 할 것이다.

Ⅲ. 공교육의 패러다임 이동: 학교 혁신

2018년 6월 13일 17개 시·도 교육감 선거에서 14개에서 소위 진보라고 불리는 교육감이 당선된 사건은 교육 패러다임 전환의 시대를 분명하게 알리는 것이다. 이는 2010년 교육감 선거 결과로부터 이미 전조를 보았었고, 더욱 확실하게 알 수 있었던 것은 2014년 교육감 선거에서 17개 시·도 중 13개에서 진보 교육감이 당선되면서부터이다. 2018년은 이를 다시 한 번 확인 하는 것이었는데 14개 중 9개는 진보 교육감이 재선 또는 3선에 성공하였다. 이는 두 가지를 의미하는데 첫째, 교육의 진보화를 확인하는 선거였으며, 둘째 진보 교육감에 대한 국민적 신뢰를 보여주는 결과였다. 특히 보수 성향을 가진 교육감이 5.99%(대전), 2.64%(대구), 2.90%(경북)의 근사한 차이로 승리한 것은(오마이뉴스, 2018) 또한 진보 성향 교육감 선출의 필요성을 말해주고 있다. 특히 대구와 경북 지역은 진보 교육감에 대한 당선 가능성을 과거에는 전혀 기대할 수 없는 수준이었음을 고려할 때 현 상황에서 보수성을 지속 강조한다면 다음 교육감 선거에서 어떤 결과가 나타날지 예측하기 어렵다. 물론 좀 더 살펴보면, 교육감의 진보 성향화는 의미 그대로 사회의 교육에 대한 관점이 진보화되었다고 판단하기에는 다소 무리가 있어 보인다. 예컨대, 학생인권조례 제정과 같은 진보적 교육 정책이 곳곳에서 다양한 저항을 받는 것을 보면 알 수 있다. 따라서 현 시점에서는 시민들이 교육의 변화를 요구하고 있고 이러한 마음이 반영되어 진보 성향의 교육감이 당선된 것으로 이해하는 것이 타당할 것이다.

이는 가히 패러다임 이동이라고 할 수 있는데, 이러한 가능성은 촛불혁명으로 출범한 문재인 정부 효과만은 아니다. 제시한 것처럼 2010년부터 지속해서 표면에 나타난 것을 보면 이해할 수 있다. 이를 알 수 있는 또 다른 예는 ‘이명박근혜’ 정부 시절부터 나타난 공교육 패러다임의 움직임 통해서도 알 수 있다. 창의·인성 교육을 앞세우며 진행했던 다양한 학교 재정 지원 사업들을 통해 진행된 교육 프로그램들은 대안 교육과 상당히 닮아 있었다. 또한 박근혜 정부에서 추진한 자유학기제는 사실 보수 성향의 정부에서 추진했다고 하기 어려울 정도로 대안 교육적인 성격을 가지고 있다. 이들이 대안 교육을 받아들이기 시작한 것은 그만큼 사회적인 요구가 있었다는 것을 말해주고 있다. 물론 국정교과서 도입을 위한 시도와 같이 대부분의 교육 정책은 현 시류에서 역주행하는 경우가 많았다. 하지만 그런데도 국민의 요구를 받아 일부 진보 성향을 가진 교육 정책을 받아 들이 수밖에 없었다는 것이다.

교육 패러다임 이동 현상의 다른 예는 학교 혁신이다. 2009년 경기도 교육감 선거 공약에서부터 시작한 학교 혁신을 위한 혁신학교는 확대되는 추세에 있다. 박근영(2018)의 2018년 3월 까지 지정되고 운영된 혁신학교 조사에 따르면 전국 14개 시도에서 모두 1340개교의 혁신학

교가 서로 다른 이름으로 운영되고 있다. 대구, 울산, 경북 지역만이 이 행렬에 참여하고 있지 않는데, 현시점에서는 세 지역에서도 움직임 있으며(예컨대, 울산광역시교육청의 서로나눔학교 추진), 경기도, 서울시에서 운영하는 형태와 약간의 차이가 있지만, 관련된 학교 운영은 전국 초·중등학교 수의 10%가 넘는 수에 이르렀다. 특히 초등학교와 중학교의 경우 전체의 15% 이상 차지하고 있었으며 2017년 3월과 조사한 수와 비교할 때 1년 사이 22.9%(250개 학교 정도) 증가하고 있었다. 이러한 추이로 볼 때 당분간 학교 혁신은 증가하는 추세에 있다.

학교 혁신이란 이름으로 변화를 추구하는 학교들이 성공적으로 운영되고 있는지에 대해서는 사실 서로 간의 의견 차이가 있다. 교육의 목적, 성공 등 기준으로 삼고 있는 개념들에 대한 의미의 이해가 달라 평가에 대한 다양한 주장이 있어 그 자체로만 이해하기 하기는 어렵고, 교육은 미래 사회를 위한 것이기에 10년여 동안 혁신학교를 졸업한 학생들의 모습이 성공적인지 그렇지 않은지 판단하기 어렵다. 다만 이러한 학교 혁신의 모습은 1980년대 중반부터 시작한 대안 교육 운동의 연장선에서 이해할 때, 확대되고 있다는 것은 그에 대한 필요성이 증가하고 있다는 것을 말해주고 있다. 또한 확대되고 있다는 것은 대안 교육이 성공적으로 진행되고 있다는 것을 간접적으로 말해주고 있다.

대전광역시 교육청의 학교 혁신을 위한 지정 학교는 2017년 통계자료에 의하면 5개교로 14개 시·도 중 가장 적은 것으로 나타나고 있지만, 점차 확대하는 중이다. 2018년까지 14개교까지 지정하고 2019년 18개교, 2020년 22개교, 2021년 26개교, 2022년 30개교로 확대 지정할 예정이지만, 증가 추이를 보면 2016년 첫 지정 이후 매년 4개교 정도씩 증가시키고자 하는 계획을 하고 있고, 2022년 전체 학교 수와 비교할 때 10% 정도의 규모에 이른다. 이는 전국의 평균 수치보다도 적은 수이기 때문에 적극적이라고 하기는 상당히 어렵다. 다만 한 가지 의미를 부여한다면 전국의 바람처럼 일어나고 있는 학교 혁신의 운동에 대전광역시교육청도 참여하고 있다는 것인데 이는 소극적인 것을 넘어서 ‘등 떠밀려’ 움직이는 상황이라고 할 수 있다.

학교 혁신이 공교육의 미래 사회를 위한 방향이 될지에 대해서는 진보와 보수 간 많은 의견이 있다. 심지어 과거 진보적인 교육 정책들이 왜곡된 경험에 비추어볼 때, 진보 진영에서도 학교 혁신 또는 혁신학교에 대한 조심스러운 우려의 목소리도 있는 것으로 알고 있다. 하지만 교육이라고 하는 것은 궁·부정의 방향이 있기보다 다양한 방향이 있는 것이기에 혁신학교 또는 학교 혁신의 움직임에 대한 성과에 대한 쟁점 논의는 필요하지만 큰 문제는 되지 않는다고 생각한다. 교육의 변화가 요구되고 그에 따라 소위 진보 진영에서 주장하는 교육의 방향을 혁신학교 또는 학교 혁신으로 정한 것이고 그 움직임이 바람처럼 일고 있는 것만은 사실이다. 또한 혁신학교의 타당성으로 떠나 시류적인 상황에서 볼 때 진보와 보수 간의 학교 변화에 대한 동

의는 서로 간에 이루어진 것으로 이해한다. 따라서 현시점에서는 학교 혁신의 방향 설정하고 나아가는 것에 대한 고민이 필요할 뿐이다.

학교 혁신의 경우 경기도교육청에서 시도한 것에 기초하여 퍼지고 있다는 것을 부정하기 어렵다. 조상식(2018)의 정리에 따르면 경기도교육청의 전략은 학교문화, 수업, 교육과정, 돌봄, 학교운영 측면에서 혁신을 시도하였는데, 이를 위해 15가지 전략을 가지고 운영했다고 한다. 이들이 향하고 있는 것에는 민주주의와 인권이 중심에 있다고 할 수 있다. 협력, 분권, 자치, 자율, 공정, 평등의 의미를 담은 민주주의가 강조되어야 하며, 이는 학교뿐만 아니라 지역과 협력하여 공동체적 성격을 가지고 학교 담 내만의 교육을 넘어서 마을 전체로 교육의 담 위치를 확장하여 이루어지는 돌봄과 교육을 표방하고 있다. 이러한 움직임은 인권적이어야 한다. 신자유주의식 경제 개념만을 위한 방향에서 탈피해 인간의 존엄성을 바탕으로 두고 학교 혁신은 이루어져야 한다. 이런 의미를 담은 교육공동체와 마을을 단위로 하는 마을학습(또는 교육)공동체 형성은 중요한 방향이다.

IV. 대전 교육의 방향: 민주주의와 인권?

2017년 촛불혁명을 통한 사회적 흐름의 전환에 성공한 한국 사회의 모습은 국제적으로는 제 4차 산업혁명 시대를 받아들이고 있다. IT 강국이라는 수식어를 입증하듯이 4차 산업혁명의 수식어는 한국의 미래 사회를 위한 지배 담론이 되고 있다. 국내외적인 흐름을 고려할 때, 서로 배치되는 부분이 다소 있어 보인다. 예컨대 4차 산업혁명 유행의 토대처럼 보이는 신자유주의는 촛불혁명의 적폐 성격의 이념으로 이해할 때, 서로 간의 연결고리는 다소 약해 보인다. 하지만 이는 한국 사회에서 일어나고 있는 유행의 특성인 것으로 보이며, 4차 산업혁명은 경제적인 분야에서 주장하는 산업이 가진 의미만 있는 것이 아닌 초연결성, 투명성, 분권성, 공유성 등과 같은 특성을 충분히 강조한다면, 2017년 체제(손호철, 2018)에서 주장하는 촛불혁명의 이념을 추구할 수 있는 여지가 있다. 이를 유념하여 교육에 적용하면 한국 민중과 시민이 요구하는 민주주의와 인권의 가치를 충분히 반영할 수 있다.

사회와 함께, 한국의 교육도 변화의 시대를 맞이하고 있다. 그 변화의 방향은 대안 교육과 함께 소위 말하는 진보화로 진행되고 있다. 교육감 선거에서 압도적으로 승리한 진보 진형의 교육감 당선뿐 아니라 2018년의 경우 9개 시·도에서 진보 성향의 교육감이 재선 또는 3선이 되

었다는 것은 이를 입증하고 있다. 또한 보수 성향을 보인 정부에서도 상대적으로 적은 부분이지만 자유학기제와 같은 진보적인 색채를 띤 정책을 중요하게 여겼다는 것은 이러한 변화의 의미에 함께하고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 학교 혁신이 전국에서 일으키는 바람은 현재 교육의 패러다임이 이미 이동했다고 해도 과언은 아닐 것이다. 이러한 흐름을 미루어볼 때, 미래 교육을 위한 방향은 민주주의와 인권을 추구하고자 하는 요구를 반영해야 할 것이다.

국내외 사회의 변화, 그리고 한국 교육의 변화를 고려할 때, 대전광역시 교육은 다소 소극적인 변화를 보인다. 민주주의와 인권의 의미를 담고 각 시·도에서 적극적으로 추진하고 있는 학교 혁신과 마을학습(또는 교육)공동체의 사업을 보면 후발 주자로서 조금씩 움직임을 보여주고 있다. 현 교육감의 공약실행계획(2018)에 따르면, 학교 혁신은 2020년까지 약 10%(총 304개 학교 중 30개교) 정도 지정 계획인데, 2017년 이미 학교 혁신을 위해 지정된 학교는 전국 15%를 넘어서고 있다는 것과 비교할 때 대전광역시 교육이 지향하는 바를 이해할 수 있다. 또한 마을학교지원센터를 2개소 설치하여 운영할 계획이며, 마을교육공동체협의회는 연당 2차례 진행하는 것으로 계획하고 있다. 마을학습공동체의 경우 동아리 수준으로 매년 10개 팀씩 확대하여 2022년에는 모두 50개를 운영할 계획이다. 관련된 마지막 사업인 학교-지역 간 마실행복공동체 프로젝트는 2~3개씩 확대하여 2022년 12개교를 진행할 계획이다. 이는 타 시·도와 비교해보면 마지못해 추진하고 있는 것처럼 보일 뿐이다. 물론 관련된 다른 사업들도 공약실행 계획에는 포함되어 있지만, 그 또한 빈약한 상황이다. 다른 예로 공동체를 강조하는 교육과 학교 혁신이 강조되고 있는 현 상황에서 대전광역시교육청도 대전교육감감원탁회의를 설치·운영하고자 하는 계획을 세우고 있다. 분기별로 이루어지는 원탁회의가 어떤 의미를 담고 있을지 의문이다. 그 외에서 여러 군데 민주주의와 인권이라는 의미에서 수립된 계획들이 있지만 매우 형식적임을 쉽게 이해할 수 있다. 이러한 현 대전광역시의 교육에 대해서 시민들은 그 심각성을 인식할 필요가 있다. 대전광역시교육청은 학교 교육청이 아닌 대전광역시 교육을 담당하는 지방교육자치 기관임을 명심해야 한다. 2018년 10월에 발표된 현 대전광역시교육감의 공약실행 계획을 보면 이처럼 민주주의와 인권을 위한 교육공약은 있는 것 같지만 그 내용은 상당히 빈약한 편이다. 이 글에서는 마지막으로 관심을 가져야 할 필요성이 있는 세 가지를 대전 공교육의 발전 방향에 제안하고자 한다. 이는 반복한 것처럼 민주주의와 인권의 관점에서 교육의 공공성과 공정성을 강조하고자 하는 의도를 가지고 있다.

첫째, 모든 시민이 참여할 수 있는 교육협력을 위한 체제를 구축하는 것이 필요하다. 2017년 체제를 완성하기 위한 방향으로 적극적인 직접민주주의를 제안하고 있다(손호철, 2017). 교육영역에서도 이를 달성하기 위한 노력이 필요하다. 교육감 선거만으로 직접민주주의를 실행하

고 있다고 하기는 어렵다. 예컨대 교육감은 지역의 학교 교육 중 초·중등교육을 이끌어 가는데 그에 참여하는 대부분 학생에게 참정권을 부여하고 있지 않은 한국의 현실은 참으로 안타까운 일이다. 이를 개선하기 위해서 헌법의 수정만을 기다릴 것이 아니라 촛불혁명이 생산한 것처럼 시민이 앞장서서 이끌어 가야 한다. 다양한 인구와 생애 주기를 포함한 교육협력을 추진할 수 있어야 한다. 이를 위해서 학교 내에서 우선 민주주의와 인권을 중심으로 하는 학교 운영을 위한 거버넌스를 추진해야 한다. 이는 다른 시·도의 경우 학교 혁신을 적극적인 확대함과 함께 진행하고 있다. 두 번째, 교육은 학교 교육만을 의미하지 않는다. 대전광역시 교육을 의미한다. 이러한 교육을 위해서는 시민 모두가 참여할 수 있는 거버넌스를 구축하여 이를 통해 교육 정책을 입안하는 것이 필요하다. 이를 위한 실질적인 방향의 예로 마을학습공동체 또는 마을교육공동체에 대한 다양한 주장들은 매우 중요한 의미를 담고 있다.

박상욱(2017)이 제안한 마을교육공동체 구성과 활성화를 중심으로 한 지방교육정책의 방향은 주목할 필요가 있다. 그가 주장한 내용의 방향은 두 가지 정도로 생각할 수 있는데, 학교 교육으로 제한된 교육의 시·공간을 마을 단위로 하는 대전광역시 전체로 확대하자는 주장을 내포하고 있다. 이는 교육 공공성 보편화의 특성을 담고 있다. 특정 공간과 연령을 대상으로 하는 공교육의 영역을 확대해서 전체 시민이 함께 참여할 수 있는 교육 공간을 구성해서 활성화하기 위한 단위를 마을교육공동체로 하고 있는 것이다. 둘째는 마을교육공동체를 위해서는 재정의 안정과 확대, 자율권을 통한 운영이 필요할 것이라고 하였다. 안정적인 운영을 위한 제안 뿐 아니라 분권을 주장하고 있다. 재정의 안정과 분권은 마을교육공동체를 위한 기본적인 조건으로 제안하고 있다.

시민들이 직접 참여를 위한 거버넌스를 민주주의 관점에서 이해한다면 두 번째 제안은 인권과 관련된 제안으로 그 시작점은 학생인권조례 제정이 되어야 한다. 2016년 대전광역시교육청은 학생인권조례를 제정하고자 하는 시도를 하는 것처럼 보였지만, 실제로 교사의 권리를 대립시키면서 제정을 반대해왔다. 이러한 행보가 현 교육감의 가장 대표적인 정치적 행위이다. 교권과 인권은 서로 대립하는 것이 아닌 같은 선상에 있는 것이다. 권리는 보편적으로 상위 권력을 가진 자에게 요구하는 것이 보편적이다. 즉 학생은 교사에게, 교사는 교장에게, 교장은 교육감에게, 그리고 교육감은 교육부 장관에게 요구해야 한다. 학생은 학교 구성원 중 가장 하위 권력을 가진 인구에 해당한다는 전제를 고려할 때 교권과 학생 인권은 서로 대립하는 것이 아니라 협력해야 한다. 이러한 이유를 들어 학생인권조례 제정을 미루고 있는 현 상황은 대전광역시 교육의 방향이 어느 곳을 향하는지 말해주고 있다.

셋째, 교육은 더는 개인의 선택이나 자유가 아니라 복지 차원의 시민을 위한 기본권이 되어

야 한다. 민주주의와 인권이 강조되는 교육은 공정성을 충분히 달성할 수 있을 것으로 기대한다. 기본권으로서 교육은 공공성에 있다. 현 학교 교육은 사교육이 많은 부분을 담당하고 있다. 이는 가히 교육의 민영화라 할 수 있을 것이다. 교육에 있어서 사교육의 역할은 점차 확대되고 있다. 이에 대한 반동은 학교 혁신의 필요성을 확대하는 데 기여하기도 했다. 이러한 현상은 공교육이 있음에도 시민들이 중요하게 여기는 부분에서는 민영화가 되었다는 것을 말해주고 있다. 개인의 선택과 자유에 던져진 학교 교육은 더는 공공성을 가지고 있지 못하다. 예컨대 교육은 모든 시민을 위해 정책이 입안되어야 하는데 학교 교육만을 지나치게 강조하고 있다. 그래서 학교 담을 넘어선 학령기 청년들은 이러한 공공성에 입각한 교육 지원을 받기 어렵다. 즉 사기업이나 사립 기관에 내맡겨진다. 물론 한편으로는 현 공교육의 모습을 보면 이처럼 사적 영역에 거주하는 것이 나올 수도 있지만 이는 공공성의 의미에서 매우 비합리적이다. 기본권으로서 교육을 강조하면 교육청의 교육정책은 학교의 담을 경계로 하지 않고 전 생애별 인구별 교육을 담당해야 한다. 현 교육감의 공약 사항은 학교 교육에 상당 부분 치중해 있다. 학교 담을 대전광역시 전체로 확장함으로써 공공성을 보장하고 교육을 복지 차원에서 기본권으로 이해하고 정책의 방향을 설정하는 것이 필요하다.

참고문헌

- 김종영(2012), 탈중과 탈경계운동: 촛불운동의 구성과 동학, <담론 201> 제15권 1호, 5-44.
- 김행수(2018), “잘 몰랐던 17개 교육감 선거 결과의 모든 것”, <오마이뉴스>, http://www.dhmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002445370
- 류태호(2017), <4차 산업혁명, 교육이 희망이다>, 경희대학교 출판문화원.
- 류태호(2018), <성적 없는 성적표>, 경희대학교 출판문화원.
- 민동석 편(2016), <교육2030 인천선언과 실행계획>, 유네스코한국위원회.
- 박근영(2018), 전국 시·도별 혁신학교 지정 및 운영 수의 변화 추이, <교육정책포럼>, 제297 통권, 37-39, 한국교육개발원.
- 박상옥(2017), 새로운 정부의 지방교육정책, 대전세종포럼, 제61권, 115-131.
- 박인영(2014), “교육감선거 진보 압승…전국 17곳중 13곳 석권”, <연합뉴스> <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2014/06/05/0200000000AKR20140605002453004.HTML>
- 설동호(2018), “제10대 대전광역시교육감 공약실행계획: 행복한 학교 미래를 여는 대전교육”. 대전광역시교육청.
- 성열관(2014), 핵심역량 교육과정의 글로벌 규범과 로컬의 전유, <교육과정연구>, 제32권 3호, 21-44.
- 손화철 외 6인(2017), <4차산업혁명이라는 거짓말>, 북바이북.
- 이상헌 · 최서현 지음, 21세기청소년공동체 희망 엮음(2017), <세상을 바꾼 청소년, 민중의 소리>.
- 정진화(2016), <교사, 학교를 바꾸다>, 도서출판 살림터.
- 조상식(2018), 학교 혁신의 성공적인 정착을 위한 교육공동체의 역할과 과제, <교육정책포럼>, 제 297 통권, 4-9.
- Rychen, Dominique S. and Salganik, Laura H.(2001), Defining and Selecting Key Competencies. Kerkland, Hogrefe & Huber Publisherd.
- Schwab, K. 송경진 옮김(2016), <클라우드 슈밥의 제4차 산업혁명(The Forth Industrial Revolution)>, 새로운 현재.
- Wahl, A. 남인복 옮김(2011), <지금 복지국가는 어디로 가고 있는가(The Rise and Fall of Welfare State)>, 도서출판 부글북스.
- Wikipedia(2018), Industry 4.0, May 05, https://en.wikipedia.org/wiki/Industry_4.0

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

세종시 균형발전과 조치원 거점화 전략

백기영 유원대학교 교수

세종시 균형발전과 조치원 거점화 전략

백기영 유원대학교 교수

DAEJEON
SEJONG
FORUM

I. 들어가며

세종시는 2012년 출범 당시에 11만 명 수준이었던 인구가 2018년 8월말 31만 명을 넘어 섰다. 2016년 지역총소득도 전년대비 21.1% 증가하고, 경제활동인구, 사업체 수도 매년 큰 폭으로 증가하고 있다. 행정중심복합도시(이하 행복도시라 칭함) 건설지역인 신도시 지역의 조성을 기반으로 도시는 비약적으로 발전하고 있다.

반면 세종시 원도심 조치원지역은 행복도시 출범이후 도시 기능이 약화되고 도시 활력의 쇠퇴가 우려되고 있다. 조치원 원도심과 행복도시 건설지역간 인프라 격차로 인한 불균형이 발생하고 있으며, 원도심인 조치원읍의 상대적 박탈감도 높아져 있다. 세종시 전체의 균형발전을 위해 원도심 인구유출 방지, 도심기능의 회복과 지역경제 활성화를 위해 조치원 원도심을 거점화 하는 것이 절실하다.

이제 행복도시 착공 10주년, 2단계 사업 착수를 맞이하여 행복도시와 세종시의 상생발전 전략을 마련하고 행복도시, 세종시, 인접도시간 광역적 발전모형을 마련해야 한다. 도시성장에 따른 도시 내외 광역권 차원의 균형발전 요구도 커지고 있다. 세종시 도시기능의 복합화 및 자족성 확보를 통한 도시경쟁력 강화도 주요한 과제인데 조치원 원도심 지역의 기능 강화를 통해 추진해야 한다. 또한 조치원의 거점화는 세종시의 광역권화를 위해서도 필요하다. 지역 간 상생발전 및 광역발전을 도모하는 광역도시권으로 발전해가야 한다. 인접도시와의 지역갈등도 심화되고 있는 상황에서 각 지역을 네트워크화하고 결집시킬 광역적 발전전략이 필요하다. 조치원 등 기존 원도심 내 거주 및 활동인구 감소와 상권 위축, 세종시 인접지역 인구 유출 등으로

블랙홀 현상에 대한 우려는 KTX 세종역, 고속도로 노선, 택시운행권, 각종 시설입지 등을 둘러싼 갈등으로 나타나고 있다. 세간의 우려와 염려, 그리고 권역의 갈등을 여하히 극복할 것인가는 행복도시와 세종시의 성공을 가늠할 과제이다.

이상과 같은 배경에서 본 연구는 세종시 균형발전과 조치원 거점화 전략이 필요함을 제시하면서, 세종시 균형발전과 조치원의 위상 정립, 조치원의 도시재생과 농촌개발사업 거점지구화, 세종광역시권 발전전략과 조치원의 역할이라는 3가지 전략을 제시하고, 이를 통해 세종시 균형발전 방향과 조치원 지역을 거점화하는 방안을 제시하고자 한다.

II. 세종시 균형발전과 조치원의 위상 정립

1. 현황 진단

조치원읍은 세종시 북동부에 위치하고 있으며, 세종시 공간구조 상 부도심의 위상을 부여받고 있다. 조치원읍 인구는 2018년 11월 현재 44,539인으로 세종시 전체인구의 14.1%를 차지하고 있다. 공간구조적으로 동측 조치원역과 버스터미널 주변으로 상업기능이 밀집하고 세종시청 조치원청사가 입지하며, 서·북측에는 주거지와 대학 등이 입지하고 있다. 국도1호선이 도시를 남북으로 관통하고 있으며, 철도 경부선과 충북선의 분기점이 위치하나 철도가 중심부를 동서로 양분하고 있어 체계적인 공간구조 구축에 장애요소가 되기도 한다.

원도심지역인 조치원읍은 행복도시 건설전 인구·산업·공공행정에서 연기군의 중심지로서 위상을 갖던 도시였으나, 인구와 사업체가 지속적으로 감소하고 건축물과 시설물이 노후화되는 등 도심으로서 위상이 악화되고 있다. 시청, 교육청, 의회 등 공공시설이 건설지역으로 이전하면서 조치원의 중심기능 역할이 감소하게 되었다. 원도심 내 거주 및 활동인구, 상권 위축과 건설지역과 원도심간 인프라 격차로 신도심과 원도심간 이질감과 상대적 박탈감을 발생시키고 있다.

읍면지역 주민들의 지역격차에 대한 인식에 관한 연구 하준수(2018), 세종시 지역격차에 대한 현황 분석 및 주민 인식 연구¹⁾에 의하면, 동지역으로의 인구유출이 크고, 향후 인구 분포 격차가 심해질 것이며, 경제에 있어 면지역 1차 산업, 조치원읍 3차 서비스업은 큰 변화가 없는 것으로 보고 있다. 안정된 일자리에 대한 요구가 높았고, 교통, 생활기반시설, 문화적 인프라 확

1) 하준수(2018), 세종시 지역격차에 대한 현황 분석 및 주민 인식 연구

층에 대해 개선 욕구가 높게 나타났고, 신도시 지역에 대한 시설, 환경, 문화 수준 등의 상대적 박탈감이 높은 것으로 나타났다.²⁾

이러한 상황에서 세종시는 균형발전을 도시건설의 핵심 목표로 설정하고 다양한 사업을 추진하고 있다. 가장 대표적인 것이 “인구 10만 청춘 조치원 건설” 사업이다. 조치원을 2025년까지 세종시의 경제중심축으로 육성하여 인구 10만 명이 쾌적하게 거주할 수 있는 생활기반을 도시재생사업 방식으로 추진한다는 것이다. 주요 사업으로 조치원정수장 문화공간화 사업은 정수장 리모델링을 통해 지역 문화예술인과 시민이 함께 참여하는 문화공간을 조성하는 것이 있다. 한림제지 문화재생사업은 폐산업시설을 활용한 문화재생을 통해 주민과 함께 하는 문화 예술 공간조성 및 활력 있는 공간으로 재탄생시키고자 하는 것으로 지역 대학생 및 청년활동가들의 자립기반을 지원하고자 한다.

2. 공간구조 및 조치원 발전 기본방향

세종시 균형발전을 추구하기 위해서는 건설지역인 신도시와 잔여지역인 읍면지역 간 불균형을 완화하고자, 신도시와 원도심 및 읍면지역 간 기능적 역할 분담을 강구하고 특화계획을 통해 지역발전을 모색해야 한다.

이를 위한 세종시 공간전략으로 「1(도심)+1(부심)+3권역」 모델을 제안한다. 행복도시를 도심으로 정립하고 조치원 원도심을 도시재생 및 혁신성장의 부심으로 위상을 부여하며, 산업기반 및 생태복원의 서북부권역, 북부 및 서부의 역사문화관광권역, 동남부의 산학연 R&D 권역의 3대 발전권역을 포괄하는 발전전략이다.

결국 도시공간구조상 2개의 핵심 공간구조 체계를 형성해 가야 한다. 행복도시 건설지역은 행정 중심으로 육성하고, 원도심인 조치원은 문화경제 중심으로 육성해 가자는 제안이다. “2030 세종시 도시기본계획”에서는 도시공간구조, 생활권 구상에서 1도심(행복도시)과 1부도심(조치원읍)을 설정하고, 도심(행복도시)과 부도심(조치원읍)을 핵심 권역으로 위상을 부여하고 있다. 중심지체계상 조치원권역은 북부지역에 업무 행정 및 생활서비스 기능 지원, 역세권 개발, 주택건설사업 등 건설지역간 균형발전을 위한 기반시설 재정비, 원도심 도시재생 등 도시성장관리의 거점지역으로 역할을 해야 한다. 생활권 설정에서는 조치원 중생활권은 연기면, 연서면, 건설지역 일부가 포함되는 중부생활권으로 설정되어 있으며, 첨단지식기반산업을 중심으로 구도심 활성화 및 도심기능 강화, 산학연 육성, 문화 관광기능 강화, 특화 단지 육성을 개발

2) 지역발전이란 사회·문화, 삶의 질과 환경보전 등의 질적인 발전을 포함한 인간생활의 여건이 개선됨을 의미한다. 앞으로 지역균형발전을 바라보는 관점도 물리적 환경개선을 넘어 삶의 질, 행복추구라는 공동체적 관점에 서야 한다.

방향으로 하고 있다.³⁾

부도심 권역인 조치원읍 권역은 조치원 역세권 개발 및 서북부지역 도시개발사업 추진 등 도심기능을 강화하고, 전통시장 현대화사업이나 농축산물 유통단지 조성 등을 주요 사업으로 추진된다. 발전방향으로는 이전적지 등을 활용한 기관의 유치, 전통시장의 활성화, 역사문화교육을 중심으로 한 도시정비 방안이 강구되어야 한다. 도시농업과 에너지 자립적인 에코시티로서의 미래 근교도시 모델도 추진해 보자. 산업단지와 대학을 연계한 산학연 클러스터 육성과 물류단지 조성, 예술인마을, 한우거리, 과수채소 특화마을 등 지역특성을 고려한 특화단지 조성도 추구해야 하는 개발방향이다.

건설지역 인접 읍면지역의 난개발이 심화되고 있는 상황을 감안하여 무분별한 성장과 난개발을 제어하기 위해 성장관리정책을 정착시켜야 한다. 비도시지역 성장관리를 위해 신도심과 원도심간 격차 진단, 상생발전 사업 도출, 비도시지역 성장증진지역과 성장유보지역의 적정 관리방안 등을 강구해 가야 한다. 비도시지역 성장관리정책 정착 유도를 위해 성장 증진 필요지역은 개발 촉진하고, 지나친 성장 또는 보전이 필요한 지역은 체계적 개발을 유도해야 한다.

3. 부문별 전략

1) 도시개발

세종시는 신도심과 원도심간 지역격차 발생에 따른 조치원 원도심 및 읍면지역 활성화를 위해 청춘조치원프로젝트, 공약과제 4개년 100대 과제, 읍소재지정비사업 및 다양한 국비공모사업을 추진 중이다. 이러한 사업은 조치원을 문화경제 중심의 거점으로 발전시켜 세종시 균형발전을 구현하는데 기본 목적이 있다. 조치원 도시재생사업 활성화를 위해 조치원읍 저개발 권역의 도시재생사업을 촉진하고 시청부지 복합행정타운, 터미널 업무단지 등 이전적지 도시재생사업 활성화해야 한다. 조치원 원도심 자체의 발전전략으로서, 문화산업 및 기술집약적 첨단 산업과의 연계를 통해 도심의 중추적 기능을 유지해 가야 한다. 조치원 내부적으로는 동측 도심지역과 서측 외곽 신시가지와의 기능적 조화가 필요한데, 도심지역은 중심상업, 업무기능과 문화, 관광기능 중심지

3) 도심 권역인 행복도시권역은 주택건설이나 상업·업무시설의 강화에 의한 지속적인 도시건설의 추진하고, 대학 및 연구기능의 유치를 통한 첨단지식기반산업과의 연계 및 충청권 산업클러스터 조성을 추진한다. 기업, 대학, 대형 유통시설, 의료시설 유치에 의한 자족성을 강화하고, 거점지구와 연계한 기능지구 육성방안을 추진한다. 전의면, 전동면, 소정면, 연서면 일부가 포괄되는 북부권역은 신규 산업단지 유치와 산업단지의 배후 주거단지 개발, 취락지역의 계획적 개발 유도와 상권 활성화 등 지역 중심기능 강화, 체험형 관광루트 개발이나 연계 관광상품 개발 등 관광자원 개발, 조경특구 지정을 통한 묘목 특화단지 육성 등이 주요 발전전략이다. 연서면(일부), 연동면, 부강면, 장군면, 금남면이 포괄되는 남부권역은 백제문화 등 역사·문화권과 연계한 역사·문화벨트 구축, 면소재지·취락지 계획적 개발유도에 의한 정주환경 개선과 테마 체험마을이나 친환경 주택단지 등 전원 주거단지 조성, 과수·채소 특화단지 조성 등이 주요 발전전략이다.

로 특화하여야 한다.⁴⁾

또한 세종시 읍면지역 정주환경 개선을 위해 읍·면별 종합발전계획 및 주민 역량강화를 위해 농촌중심지활성화사업을 추진하고 있는 바, 조치원 원도심은 읍면발전계획의 거점지구로서 역할을 해야 한다.



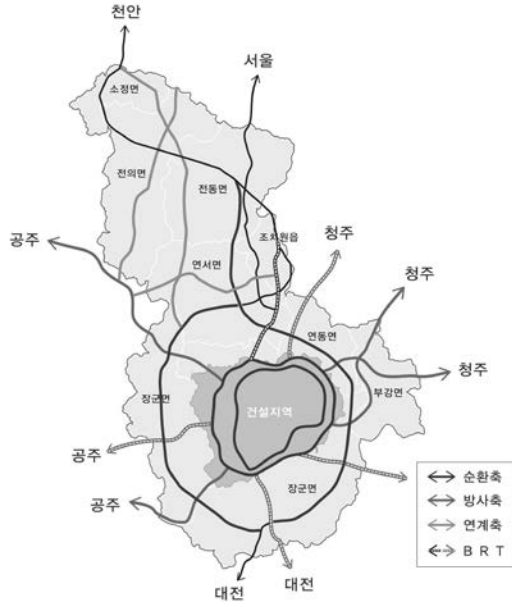
2) 교통체계

세종시 균형발전과 조치원 위상 강화를 위한 교통체계 확충 목표는 광역교통체계 구축 및 접근성 강화이다. 행복도시~세종시 간 교통체계 조기 확충, 세종시 대중교통체계 개편, 광역교통 개선에 따른 패키지 사업 추진이 핵심 사업이다.

광역간, 지역간 대중교통 연계 강화를 위한 BRT 구축을 위해 조치원~건설지역 BRT연결·확장 및 BRT의 청주 공항 연결을 중심으로 건설지역과 주변지역 광역대중교통 체계가 구축되어야 한다. 고속도로는 제2경부, 동서 4~5축 고속도로 구축을 통해 대산항·평택항과 연결되도록 해야 한다. 조치원 동서 연결도로 건설, 호남고속철도·충북선 신설, 충북선 고속화 등도 주요 과제이다.

효율적 교통네트워크 구축 및 이용자 중심 서비스 향상을 위해 행복도시권 광역노선 및 통합환승체계 구축, 행복도시~읍면지역 접근성 개선을 통한 지역간 연계성을 강화해 가야 한다.

4) 한상욱(2008)은 하지만 역동적으로 균형있게 발전하는 조치원 발전방향을 제시하고 있다.



3) 산업물류

건설지역은 첨단지식기반, 대학·연구기능 등 첨단지식기반기능 수용을 위해 상업업무기능 배치, 대학연구기능과 첨단지식기반산업 연계로 시너지 효과 창출이 필요하다. 과학비즈니스벨트와 연계하여 금남면 일원에 도시첨단산업단지 조성 및 ICT 문화단지 조성도 추진되고 있다.

조치원 원도심 및 북부권 산업·물류·유통산업 육성을 목표로 과학비즈니스벨트 기능지구로서 역할 수행을 위해, SB 플라자 건립, 지역 중점산업 기업 유치, 녹색 신교통 전문 단지 등 산업단지 추가 조성도 추진되어야 한다. 세종시 주력산업인 자동차부품, 바이오소재가 제조산업으로 육성하여 읍·면지역에 적정 공급되어 집중 육성하고 있다.

조치원읍 전통시장이 문화관광형시장으로 육성을 통해 문화·관광이 어우러진 전통시장 구현, 조치원 복숭아 명품화, 조경수 파크 및 유통단지 조성을 통해 세종형 6차 산업화 지구화도 필요하다. 광역교통과 연계된 복합 물류·유통산업 육성을 목표로 중부내륙물류기지의 물류유통기능 기반시설 정비, 세종 북부 물류 유통단지 조성, 농축산물 유통단지, 광역물류 및 상업유통시설 복합개발도 필요하다.



4) 문화관광

조치원을 비롯한 읍면지역은 풍부한 지역 고유의 역사·문화·관광자원을 갖추고 있다. 이러한 자원을 연계하여 활용하는 관광자산의 특화개발이 필요하다.

지역특성을 반영한 관광개발전략 마련 및 명소화를 목표로 한다. 행복도시~세종시 관광벨트 구축을 위해서 세종축제 명품화를 추진하되, 도시마케팅 강화를 통한 국내외 관광객 유치 확대방안을 강구한다. 세종축제의 명품화, 미래 관광자원 연계 관광투어코스 개발, 관광투어 시티버스 운영을 추진하고 있다. 고북자연공원 관광단지, 김중서 장군묘 관광단지, 테마파크, 전통 한옥 호텔, 황포돛배 체험장 등 세종 복합 관광단지, 친환경 레포츠시설, 휴양숙박시설, 지역특산물 판매장 등 농촌스포츠 파크 조성도 중점과제이다. 세종시 건설지역은 지역 자체를 관광 상품화하고, 세종도 시권 내 관광거점으로 역할을 담당하도록 기반시설·관광인프라를 확충하고, 세종시가 공주, 청주, 대전, 천안 등 주변도시권을 망라하는 문화관광 거점역할을 수행하도록 해야 한다.



Ⅲ. 조치원의 도시재생과 농촌개발사업 거점지구화

1. 기본방향

조치원의 역할중 주요한 방향은 도시재생사업과 농촌개발사업의 모델지구이자, 거점지구가 되어야 한다. 마을공동체를 기반으로 한 균형발전 선도도시로서 모델 창출을 위해 조치원의 재생사업과 농촌개발사업의 거점화에 중점을 두어야 한다.

‘세종시 도시재생전략계획’에서는 조치원읍을 도시재생활성화지역으로 선정하고, 원도심 공동체와 함께 지역성 강화를 위한 조치원읍의 도시재생 기본방향과 다양한 도시재생사업을 제시하고 있다. 2017년 도시재생 뉴딜사업 중심시가지형 및 스마트시티 선도사업이 선정되어, 활성화계획 수립, 현장지원센터 구축, 조례 등 제도를 정비하여 원도심 기반 조성을 추진하고 있다.

도시재생 뉴딜정책과 연계해 「청춘조치원 프로젝트」의 완성도를 높여, 세종형 도시재생을 통한 원도심 발전을 모색하고 있다. 주민과 함께 하는 사업추진 체계를 구축하고 사회적경제 조

직 발굴, 공동체 활성화 등을 통한 좋은 일자리 창출 등 사회적경제 저변 확대와 공동체 문화 확산을 추진하고 있다. 마을공동체 공모사업 확대, 농촌중심지 활성화사업 등 공동체 활동 시민 참여와 관심 제고, 도농상생 및 지역균형발전, 좋은 일자리 창출 등 지역현안을 해결하는 세종형 마을공동체 및 사회적경제 모델 발굴에도 적극적이다.

2. 도시재생사업

1) 추진현황

세종시에서는 2014년 조치원읍 활성화를 통해 신·구도심의 균형발전을 도모하기 위한 목적으로 중장기 도시재생 실천사업인 '청춘조치원 프로젝트'를 추진해 왔다. 신도시에 대응하여 조치원읍을 문화경제 중심으로 육성하고자 함이다. 세종시는 2015년 이후 도시재생을 위한 전담조직 및 거버넌스를 구축하여 도시재생사업을 추진하고 있다.

조치원읍은 2017년 12월 도시재생 뉴딜 시범사업지구 '중심시가지형'으로 선정되어, 지역 맞춤형 뉴딜사업 활성화를 위해 청춘조치원 프로젝트 시즌2를 전개하고 있다. 사업 비전으로 '지역과 함께하는 스마트 재생, 청춘조치원 Ver.2'로 설정하고 도심중심기능과 지역정체성 회복을 목표로, '역세권 융합플랫폼'을 통한 도시 중심기능 회복, '경제문화 어울림 플랫폼'을 통한 상권 회복, '생활문화 어울림 플랫폼'을 통한 지역정체성 회복을 주요 목표로 하고 있다.

조치원청춘공원 조성사업은 세종시 북부지역에 명품 근린공원으로 조성하여 정주여건 개선을 통한 인구유출 방지 및 지역경제 활성화 도모하고자 하는 목표 하에 지역의 명품공원으로 조성하고 있다. 도시재생사업의 하나로 공유재산 활용 공유경제 공간조성 "10-90 프로젝트"는 10대에서 90대까지 계층별 프로그램을 운영하여 문화향유, 공유경제 공간의 시민활용 극대화를 목표로한다. 중소도시 연계협력 강화를 통한 강소도시권육성을 위해 조치원 서북부 도시개발 사업은 중앙행정기관 등의 이전에 따라 발생하는 업무용지 및 기반시설 용지, 그 밖의 업무·상업용지 등의 다양한 수요를 충족시키기 위한 복합업무단지 조성을 통해 원도심 활성화를 도모한다.

2) 추진전략

원도심을 살리고 쾌적한 주거환경을 만들며, 일자리 창출을 위해서는 국가적 사업으로 추진되고 있는 도시재생 뉴딜사업을 적극 활용해야 한다. 원도심 기능회복을 통한 청춘조치원사업 완성,

읍면지역 경쟁력 강화를 위해 세종형 도시재생 뉴딜사업을 적극적으로 추진해야 한다. 조치원의 위상을 확립하고 거점기능을 담당하게 하기 위해 도시재생사업의 강조점을 생각해 보자.

첫째, 조치원의 도심쇠퇴 원인에 대한 정확한 진단을 바탕으로 한 원인대처형 처방이 있어야 하며, 조치원이 갖고 있는 여러 자산의 잠재력을 극대화하는 전략이 담겨야 한다. 유무형의 지역자산을 목록화하고, 활용가능한 장소와 자원을 집약하고, 폐철도, 폐도 등의 유휴부지, 빈 점포와 빈집 등의 유휴시설을 재생하여 예전에 문화적 향수를 공유할 수 있는 공간, 지역경제의 핵심역할을 수행했던 시설을 다시 활성화하는데 주력하자. 지역기업과 학교와의 협력체계를 마련하고, 사회적기업, 협동조합 등과 사회경제적 활동을 추진하는 것도 필요하다.

둘째, 전통적인 복합용도 도시블럭의 보존과, 도심 내 주거기능의 존속이 필요하다. 도시의 거리를 특화시킴으로써 과거의 향수를 갖고 있는 지역의 물리적, 기능적인 보존을 통해 지역의 정서를 담은 도심재생이 가능하다. 이를 위해 조치원의 길거리 골목문화를 활성화하자. 우리의 전통적 문화행사는 사람들이 많이 모이는 길거리 혹은 골목에서 행해졌다. 골목의 정비는 문화의 거리로, 걷고 싶은 거리를 지향하면서, 역사와 문화가 있는 거리가꾸기, 거리에 건축물과 역사에 대한 안내시설물 통합디자인 추진, 볼거리가 있고 활력이 넘치는 가로환경 조성, 장소성을 고려한 다양한 주제별 특화거리 조성 등을 전개하자.⁵⁾

셋째, 도심산업의 육성을 통한 도심재생은 지역의 역사 및 상징성을 나타내는 사업, 전통시장의 활성화, 도심주택 재개발, 벤처기업 유치 등을 통해 접근할 수 있다. 지역의 역사 및 상징성을 수반하는 사업은 과거의 유산 위에서 살아 숨쉬는 도심 활성화를 이룩하기 위한 방안이다. 도심지역에 업무와 상업, 주거, 여가 등 다양한 기능을 수용함으로써 도심공간의 효율화를 추구하자.

넷째, 사람과 조직 중심적 처방도 강조되어야 한다. 이들이 도시재생을 이끌도록 조직의 틀을 제공하고 시민의 합의를 기반을 조성한다. TMO(Town Management Organization)를 설치하여 도심활성화를 견인하고, 세종시와 시민 및 사업자, 각종 관련기관 및 단체와의 연대 등 적절한 관리운영이 될 수 있는 거버넌스 체계가 필요하다.

조치원 도시재생사업의 목표는 명확하다. 주민주도적인 사업추진으로 유휴시설을 재창조한다. 지역경제 주체들을 보듬어서 새로운 일자리 확대와 경제 자립도를 높여 나간다. 낙후된 원도심 지역의 생활환경 개선을 통해 다양한 계층의 새로운 인구를 유입한다. 역사 및 문화적 장소에 활력을 부여하고 다양한 콘텐츠 개발을 통해 방문객을 획기적으로 유치한다. 다양한 산업이 분포하면서도 특색 있는 삶의 정주공간을 가꾸어 나간다. 마을만들기 사업을 통해 주민 주도의 협력과 소통의 모델이 되는 도시를 지향한다.

5) 백기영(2014), 스마트도시이야기, pp.217~218.

3. 농촌개발사업과 공동체 활성화

1) 추진현황

조치원 원도심은 세종시 읍면 농촌지역에서 전개되고 있는 농촌개발사업의 거점지구로서 공간적으로 거점 역할을 하고 있다. 세종시는 농촌개발사업으로 살기 좋고 잘사는 농촌지역 만들기를 전개하고 있다. 주요 추진사업은 농촌 신활력 플러스 사업, 농촌3·6·5 생활권 구축사업, 북세종 농촌중심지활성화사업, 농촌다움 회복사업, 활력있는 마을공동체 육성사업 등이다.

농촌지역의 중심지에 문화·복지시설 등 기초생활인프라 개선 및 지역의 특색과 고유자산을 살린 농촌 거점공동체 활성화를 위해 추진되고 있는 농촌 중심지사업으로 북세종 농촌중심지 활성화사업⁶⁾이 추진 중이다. 조치원이 세종의 북부 중심지로서 기능하기 위해 주변지역을 통합한 균형발전 전략이 필요하다. 주민체감형 생활문화·복지 등 중심지 서비스 전달기반 강화를 위한 프로그램을 구축하여 지속적인 발전 거버넌스를 조성하며, 배후지의 중심성을 강화시키고 주변지역까지 조치원을 중심지 기능을 전달한다.

농촌 3·6·5 생활권 구축사업은 도시와 차별되는 농촌의 공간적 가치의 복원과 도시와 비교하여 상대적으로 소외된 농촌의 생활환경 개선 필요에 부응하기 위한 정책이다. 도시민과 함께하는 농촌다움 회복사업은 농촌의 지속가능성 향상을 위해 도시와 차별되는 농촌의 공간적 가치의 복원과 농촌지역의 자연생태계와 생태축을 고려한 탐방로 조성을 통해 세종시 농촌지역의 생태·문화자원을 활용하여 도시민과의 체험·교류 기회를 확대하고 농촌의 공익적 가치를 발굴하고자 한다. 활력 있는 마을공동체 육성의 허브역할도 조치원이 담당하고 있다. 공동체 갈등관리, 공동체사업, 마을활동가 양성과정 등 체계적인 교육프로그램 운영하며, 마을공방 운영 프로그램이 진행되고 있다. 시설은 조치원을 상리에 구축하고, 내실 있는 사회적경제 조직 육성, 사회적경제 기반조성, 세종형 마을기업의 양적·질적 성장을 제고하고자 한다.

2) 추진전략

농촌중심지 활성화사업은 읍면 소재지지역에 공공서비스 기능을 확충하여 생활중심지로서의 위상을 회복하려는 사업으로 지역 실정에 맞는 다양한 프로그램을 도입하여 도시로의 유출 인구를 감소시키고 중심지의 위상을 회복할 수 있도록 하지는 것이다. 현재 부강, 전의, 장군, 북세종 등에서 추진되고 있는 농촌중심지사업을 통해 농촌지역의 생활환경을 정비하고 공동체

6) 북세종 농촌중심지활성화사업의 하나로 추진되는 「빛의 거리, 왕성길」 특화거리 조성사업은 보행자 중심의 가로를 조성하고 상권 활성화를 통해 왕성길, 안전한 거리조성과 옛 기억과 미래가 있는 특화거리 조성, 경관협정을 통해 주민이 주도하는 거리조성사업을 추진한다.

활성화를 도모하되, 조치원 중심의 세종시 도농상생과 지역사회 발전모델의 중심거점으로 역할을 정립해 가야 한다. 중심지 사업지구간의 연계를 강화하고 조치원 중심의 복세종 중심지는 농촌중심지사업의 모델로서 역할을 수행하도록 해야 할 것이다.

농촌개발사업을 추진하면서 몇 가지를 강조하고자 한다.

첫째, 농촌지역을 지속가능하고, 정체성이 확립된 지역으로 만들기 위해 주민 공동체가 활발해야 한다. 고유의 문화를 발굴하고 주민 스스로 이를 이어나가기 위한 기반을 마련할 필요도 있다. 또한 농촌중심지의 문화·복지시설 확대에 주변 배후마을에 대한 서비스를 증대시켜 배후지역의 경제·문화·복지·공동체 중심지 역할을 담당하도록 하는 것도 중요하다.

둘째, 지역 실정에 맞는 중심지의 비전 및 목표, 농촌중심지로서의 위상과 역할이 마련되어야 하고, 중심지와 주변지역 간의 관계를 고려한 계획 수립이 중요하다. 주민과 함께 기획된 하드웨어 사업에 공간활용 프로그램이 연계되어야 한다. 시설물과 프로그램에 대한 관리운영계획, 투자계획, 투자우선순위 등을 수립하고, 모니터링계획을 통해 사업 진행과정을 점검하는 장치도 마련해가야 한다.

셋째, 운영체계로는 PM단을 통해 지역 진단의 전문성을 확보하고 사업계획 내용의 완결성을 높이도록 해야 한다. 사업운영을 위해 주민들로 구성되는 추진위원회가 운영되어야 한다. 추진위원회는 중심지 주민, 배후마을 주민, 문화단체 활동가, 귀농 귀촌인 등 지역 내 다양한 이해관계자들을 중심으로 구성하되, 분과운영은 실질적인 프로그램사업을 맡아서 진행하는 것이 바람직하다.

넷째, 주민대학, 추진위원회 워크숍, 현장포럼을 통해 계획서의 사업도출이 주민 본위로 이루어져야 하며, 주민들이 참여하는 구체적인 유지관리와 운영방안을 만들어가야 하는 점이다. 지속가능한 마을공동체 확산을 위해 행정과 주민을 연결, 협력적 거버넌스 구축의 매개역할로써 지원하는 시스템 구축을 위해 마을공동체지원 센터를 설립하여 운영하는 것도 바람직하다. 이를 통해 마을공동체 사업계획의 수립·실행 지원, 마을공동체 관련 민간단체의 네트워크 사업, 마을 자원조사 및 특성 분석이 수행되어야 한다.

IV. 세종광역권 발전전략과 조치원의 역할

1) 추진현황

세종, 대전, 청주, 공주, 천안·아산을 포함한 세종광역권은 충청권 전체 인구 367만인 중 87%를 차지하고 있다. 가히 충청권의 핵심권역이 되었다. 주변지역과의 상생발전은 세종광역권의 구축이 첩경이다. 지역별 자원을 연계·활용하는 광역적 성장 동력을 공동 발굴하고, 상생발전 기반 구축을 위한 광역도로망 적기 건설, 관계기관 협업체계 구축을 기본방향으로 하고 있다. 다만 향후 자족기능 확충을 위해 세종시 건설지역에 투자가 진행되면 인구의 블랙홀 현상이 더욱 심화될 것이라는 지적이 많다.⁷⁾

세종광역권은 균형발전 선도모델 창출을 위한 상생·협력벨트 구축이 요구된다. 경부축을 중심으로 한 국가발전전략으로 국가의 자원배분의 비효율성, 지역주의, 국가경쟁력 약화 등의 문제가 제시되면서, 국가균형발전의 새로운 성장축으로 강호축이 새롭게 제시되고 있다. 균형발전 선도모델 창출을 위해서 강호 축 공동사업 발굴 및 국가정책 반영, 그리고 지역별 특화산업 및 권력별 연계 등을 통한 계획이 마련하고 있다.

지자체간 연계·협력을 위해 지역 간 균형발전 및 공동발전을 이끄는 협력사업을 발굴하고 추진하여, 충청권 행정협의회 및 중부권 정책협의회 협력체계를 구축하고 있다. 지역행복 생활권 연계협력사업으로 금강르네상스 조성사업, 즉 세종·공주 관광벨트 구축사업이 진행 중이다. 세종-공주 두 지자체 간 상호 우수 관광자원을 연계 활용한 관광객 유치로 지역경제 활성화 도모 및 상호협력 강화를 목적으로 한다. 세종-공주 단일 관광생활권 형성 및 역사·문화자원의 융·복합을 통한 양질의 관광콘텐츠 제공, 실질적 행정수도와 과거 백제수도를 11용·복합 관광자원으로 연계 활용 및 역사 체험형 관광콘텐츠 개발을 추진 중이다. 그리고 금강주변의 우수 관광지 연계, 세종-제주 단일 관광생활권 형성 및 주변 도시 역사 문화자원의 융복합을 추진하고 있다.

2) 향후 전략

세종시는 국토 전체적이어야 하며, 세종시 도시체계는 광역적이어야 한다. 균형있는 도시발전을 위한 세종시와 주변도시 간의 위상과 기능을 감안하여 새로운 균형차로서의 세종시 위상

7) 주변 지자체에서 세종시로 인구 유출이 심각하여 대략 50%정도가 충청권에서 유입되고 있어 세종 광역권의 균형적인 인구정책이 필요한 이유이다.

을 자리 잡도록 해야 한다. 행복도시 건설로 인구와 기업이 유입됨에 따라 주변지역의 관리는 대도시권의 통합관리체계, 즉 세종시 주변지역을 포함한 광역권을 관리할 수 있는 새로운 전략이 필요하다. 세종시와 주변 중심도시간 유기적인 관계가 구축되어야 한다. 도시기능에 있어 주변 중심도시는 세종시 건설 초기에는 주로 도시기능 공급자의 역할을 담당할 것이나, 완성이후에는 도시기능 공급 및 수요자의 역할을 동시에 담당할 것이다.

세종 광역권은 세종시를 중심으로 대전, 청주 등 지역거점 중심도시간 삼각관계를 형성하고 있는 동시에, 내포신도시, 천안·아산, 공주역세권 등의 충청권내 성장거점도시와 광역도시권을 형성해 나가야 한다. 세종시는 우리 국토의 핵심 발전축상의 결절점에 위치하고 있다. 최고급 결절기능을 보유하고 있다. 이의 영향을 최대화하기 위해서는 다섯 방향 축상의 기본도시를 특성있게 발전시키기 전략이 모색되어야 한다. 이는 서해안 및 내포신도시를 지향하는 공주축, 호남권을 지향하는 계룡축, 영남권을 지향하는 대전축, 강원권 및 충북내륙권을 지향하는 청주·청원축, 수도권 및 환황해를 연계하는 천안·아산축이 그것이다.

주변 지자체별로 특화된 기능을 가지고 있어 도시간 기능 분담 및 연계전략이 추진되어야 한다. 지자체 별로 수립하고 있는 발전전략은 광역적 상생발전전략으로 통합하여 전략적 과제를 해결해 나가야 한다. 세종시 내부에서는 건설지역과 구도심간 역할 정립이 필요하고, 광역적으로는 세종시에 국가행정기능을 기반으로 국제적이며 광역적인 기능을 특화하여 네트워크 도시체계를 형성하는 것이 중요하다.

행복도시 세종과 대전, 청주, 공주 등 4개 광역도시계획권이 통합된 하나의 광역권으로서 광역도시계획 수립을 추진 중이다.⁸⁾ 행복도시 광역도시계획이 추구해야 하는 방향을 제시하고자 한다. 충청권 전체의 공동문제이면서, 개별 지자체의 대응이 어려운 부문을 우선사업화 해야 한다. 시도별 핵심 현안과제 중 연계추진이 가능할 경우, 단일과제로 통합해 보자. 추진하는 전략은 국제적 경쟁력을 높이는 충청권 전략이 되어야 하며, 예산집행력과 단일 계획기구를 갖는 대도시권 전략이어야 한다. 광역적 차원의 성장관리정책도 적극 도입되어야 한다. 대도시 중심의 확산개발을 억제하고 분산형 압축도시로의 공간 전환을 위해 정책수단을 적극적으로 도입해야 한다. 전문가, 시민단체와 함께하는 거버넌스를 통해 참여화되고 있는 지역간 갈등문제도 광역도시계획 수립과정에서 해결해 가는 윈윈전략도 적극 추진해 가야 한다. 이를 위해 광역적 관점에서 갈등을 조정하고 해결해 가는 광역적 거버넌스 구축은 통합광역권 실현을 위한 실행력 있는 필수적인 과제의 하나다.

8) 지난해 말 4개 지자체는 광역도시계획을 공동수립하고, 정책협의회 및 광역발전기획단을 구성·운영하기로 합의한 바 있다. 금년 6월 행정도시법 개정추진을 위한 관계기관 협의를 통해 법안발의를 완료하고, 지금은 광역도시계획 수립과 관리를 담당할 사무조직 구성을 위해 협의 중이다.

행복도시 광역권 도시계획을 통합하여 수립하되, 공항과 항만을 구비한 국제적 경쟁력을 확보하기 위해 그 범위를 충청권 전체 또는 그 이상으로 확대하여 권역을 지정하는 방안도 적극적으로 논의되어야 한다. 활발히 논의되고 있는 행복도시 광역도시계획 공동수립 논의는 무엇보다도 광역권을 통합할 수 있는 사전 협력체계를 마련했다는 데에 의의가 크다.

세종광역권의 발전을 위해 광역적 전략이 다방면으로 추진 중이다. 그 하나가 행복도시 광역도시권 광역 BRT 개선기획단이다. 수도권교통본부와 같은 체계적인 광역교통행정기구를 운용하면서 대중교통 공동생활권 구성을 위한 노선, 요금, 시설기준을 공동운영하지는 것이다. 전국 최고의 교통 요충지로 만들어가기 위해 세종~서울, 세종~청주 고속도로 조기 건설, 세종~대전간 광역철도, 충청권 동서축 연결 철도망 구축 등을 적극적으로 추진하자. 광역도시권 도시기능을 연계하기 위한 간선교통 네트워크 구축을 위해 간선급행버스 노선을 확충하면서 대중교통 불편지역 해소에도 만전을 기해나가야 한다.

산업기능에 있어서는 지역별 자원을 연계·활용하는 광역적 성장 동력을 공동 발굴하고 오송·오창(BT·IT), 천안·아산(전자·정보기기), 대덕(R&D) 간 기능·공간적 연계를 통해 IT-BT 산업클러스터를 구축해 가야 한다. 문화·관광사업의 연계를 위해 행복도시 광역권의 문화관광벨트 조성에도 적극 나서자. 백제유적지구-행복도시-청주를 잇는 문화관광루트, 금강벚길 조성사업 등은 과거와 현재를 잇는 유용한 콘텐츠가 된다.

V. 마무리 제언

행정중심복합도시인 세종시가 제대로 가고 있는지 세간의 염려도 많다. 우선 세종시 건설이 국가균형발전을 이끌고 기여하고 있는가 하는 점이다. 청와대나 국회의 이전을 바탕으로 한 행정수도 완성은 국토균형발전의 취지에 적절한 것인지, 세종시 주변 충청광역권 균형발전 파급효과는 적절하게 나타나고 있는 것인지의 진단이 필요하다. 이와 함께 도시의 규모와 시기로서 2030년까지 행복도시 계획인구목표 50만, 세종시 80만이라는 목표설정이 타당한지, 수도권인구의 유입보다 주변 충청권인구 유입에 대한 근본적인 대책이 있는지 염려한다. 아울러 최고의 계획 신도시로서 국가의 미래방향성을 제시하고 있는지도 관심사이다. 제4차 산업혁명에 부응하는 미래지향적인 수범도시가 되고 있는가도 되짚어 봐야 하는 과제다. 국가스마트시티 시범도시, 중앙공원의 국가도시공원, 국제기구 유치, 첨단의료복합도시 등이 제대로 추진되고 있는지 점검되어야 한다.

세종시가 나아갈 방향은 명확하다. 도시적으로는 최고의 도농통합형 도시성장모델을 만들어야 한다. 세종시 균형발전과 조치원 거점화 전략은 세종시의 미래 핵심 과제중의 하나이다. 이를 위해 세종시 균형발전전략이 종합적으로 전개되어야 하며 원도심인 조치원이 부도심이자 문화경제중심 도시로서 위상을 실현해 가야 한다. 조치원이 도시재생과 농촌개발사업의 거점 지구가 되도록 정책적 처방이 이루어져야 한다. 세종광역시권 발전전략상에서도 조치원의 역할이 마련되어야 한다. 이 3가지 전략을 통해 세종시 균형발전과 조치원 지역거점화하는 전략이 추진되어야 한다.

행정중심의 신도시인 행복도시와 문화경제중심의 조치원 원도심 육성이라는 행복도시와 조치원의 2개 중심체계 육성, 도시정착 단계까지 행복도시 건설에 주력하면서도, 읍면지역의 단계적이며 전략적인 개발이 병행되어야 한다. 광역적으로는 강력하면서도 기능 통합적 광역권을 구축해 보자. 세종시와 인접 지자체간 상생발전방안 마련에 적극 나서자. 세종시의 자족가능 확충 노력을 지속하되, 지자체별 과도한 경쟁은 광역적 시각으로 조절되어야 한다. 시설입지를 둘러싼 갈등을 지혜롭게 해결하고 산업경제, 문화관광, 시설이용 분야의 획기적이고 강력한 광역체계를 만들어 가자. 다양하고 창의적인 참여형 거버넌스로 광역권 개발협의체를 구축하여 통합적 상생발전을 추진하자.

세종시 건설이 실질적인 국가균형발전과 지역성장거점으로서 역할을 하기 위해서는 대전, 청주, 공주, 천안 등 충청권 인근도시들과의 상생발전전략이 강구되어야 한다. 세종시 건설은 국토 중부권 전체에 공간적, 기능적 재도약의 발판이 되어야 한다. 이를 위해서는 세종시와 주변 중심도시간 유기적인 관계가 구축되어야 한다. 세종시가 충청권 지역에서 분리된 하나의 도시가 아닌 대전, 청주 등 주변도시와 유기적인 공간구조 설정 및 도시기능 연계를 위한 유기적인 네트워크 도시 구축의 해법을 마련해 가야 한다. 이것이 세종시를 결정하고 조성해 온 이유인 것이며 세종시의 역할인 것이다.

참고문헌

- 대전세종연구원(2018), 제5차 국토종합계획수립을 위한 세종시 지역계획 자료.
- 백기영(2018), <새로운도시 새로운생각>, 동방문화사.
- 백기영(2014), <스마트 도시이야기>, 동방문화사.
- 백기영(2014), <창조적 지역이야기>, 동방문화사.
- 백기영(2017), <행정수도 세종 중장기 발전방안>, 2017 대전세종 정책엑스포.
- 백기영(2018), <행정수도완성을 위한 세종시 발전전략>, 2018 대전세종 정책엑스포.
- 세종시(2017), 균형발전 5개년계획(18~22년).
- 세종시(2018), 시정3기 공약과제 4개년 이행계획.
- 세종시(2014), 2030 세종시 도시기본계획.
- 세종시(2017), 청춘조치원 Ver.2, 세종시 원도심살리기 프로젝트 사업계획서.
- 전병창(2018), 세종시 비도시지역 성장관리를 위한 주택확산모형의 개발, 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 하준수(2018), 세종시 지역격차에 대한 현황 분석 및 주민 인식 연구, 한국교원대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 한상욱(2008), 작지만 역동적으로 균형있게 발전하는 조치원, 충남의 도시 42호.

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

6장

스마트시티의 조성방안

이상호 한밭대학교 교수

스마트시티의 조성방안

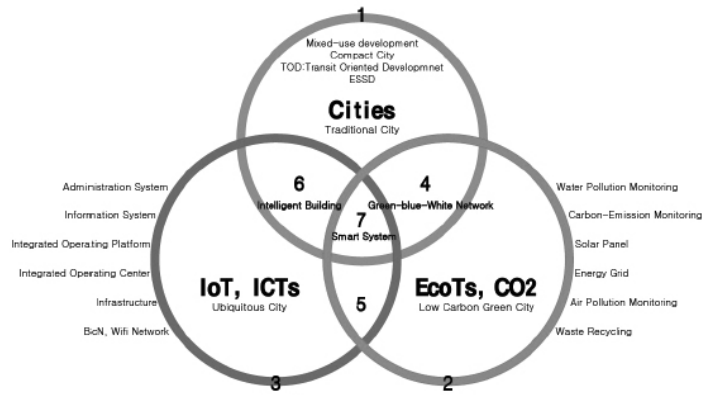
이 상 호 한밭대학교 교수

DAEJEON
SEJONG
FORUM

I. 서론

스마트시티는 개념적으로 다양하게 명명되었다. Martin의 Virtual City(1978), Hepworth의 Information City(1987), Dutton 등의 Wired City(1987), Knight의 Knowledge Based City(1989), Fathy의 Telecity(1991), Latterasse의 Intelligent City(1992), Batten의 Network City(1993), Won Schuber의 Cyberville(1994), Mitchell의 City of Bit(1995), Mark Weiser의 Ubiquitous Computing(1996), 그리고 한국의 Ubiquitous City(2003) 등이 스마트시티의 다른 이름이다(이상호, 2016).

스마트시티는 전통적인 도시에 정보통신기술(ICTs)과 환경생태기술(EcoTs)의 간의 융합으로 시도되었다. 1990년대에 전통적인 도시와 환경생태도시의 결합이 이루어졌다. 에코시티, 환경생태도시, 탄소제로도시 등이 이러한 범주의 도시에 포함된다. 2000년대에 이르러 전통적인 도시와 정보통신기술의 융합이 시도되었다. 우리나라에서는 전라남도 신도청인 남악 신도시에서 최초로 정보통신시범도시로 첫 선을 보였다. 그후 마크와이저의 유비쿼터스 컴퓨팅(Ubiquitous Computing) 개념을 도시에 접목하면서 유비쿼터스시티로 건설부분과 정보통신부분의 융합이 이루어졌다. 스마트시티의 Ver. 1이 탄생되었다.



〈그림 1〉 스마트시티의 개념

출처 : 이상호 · 임윤택(2016)

스마트시티의 구성요소는 사람, 서비스, 디바이스이다. 그래서 스마트시티는 “Anyone can get any services anywhere anytime through any device and any infrastructure”로 정의되고 있다. 스마트시티는 서비스-기술-인프라-관리의 4개의 아키텍처(Architecture)를 가지고 작동된다. 스마트시티가 작동하려면 인프라를 통하여 정보가 수집되고, 수집된 정보는 관리시스템을 통하여 서비스로 전환되며, 이 서비스는 다시 인프라를 통하여 시민들에게 서비스 된다. 스마트시티기술은 전통적인 인프라에 임베디드되기도하며, 관리 시스템에 적용되기도 한다. 기존 것에 기술이 적용되기도 하지만 새로운 기기나 인프라를 만들기도 한다.

따라서 스마트시티를 조성한다는 것은 형태적으로 스마트시티의 아키텍처를 만드는 과정을 의미하며, 행태적으로는 스마트시티의 서비스를 창조하는 과정을 의미한다. 스마트시티의 조성은 물리공간과 가상공간의 융합으로 나타나며, 스마트시티의 서비스로 체감되고 기존도시와 차별화 된다. 스마트시티는 신도시의 경우 스마트시티(Smart City)라는 상품 브랜드처럼 출현되지만, 기존 도시에게는 도시의 스마트(City Smart) 단계를 거칠 수 밖에 없다. 스마트시티와 시티스마트는 같기도 하지만 다르기도 하다. 아직 스마트시티는 완성된 것이라기보다는 과정을 밟고 있다. 그런 면에서는 시티스마트가 현 단계에서는 적절한 표현일지 모른다.



〈그림 2〉 스마트시티 아키텍처

출처 : 이상호 · 임윤택(2016), 이상호(2016)

스마트시티는 정보화도시 - ICTs 중심 도시 - 장소 중심적 스마트시티 - 다층형 스마트시티로 진화되었다(이상호 외, 2008; 조성수 외, 2015). 다층형 스마트시티(Multi-Layered Smart City)는 공간을 중심으로 서비스, 기술, 인프라, 관리가 연계 통합되는 스마트시티 개념으로, 기술과 공간의 융합 개념으로 제안되었다. 그후 정보통신기술과 환경생태기술 그리고 전통적인 도시가 융합되면서 스마트시티의 진화를 가속화시켰다. 유비쿼터스도시가 만들어진 이후 기술의 진보와 시민체감형 서비스의 공급 그리고 4차산업혁명과 스마트시티산업의 출현을 통하여 스마트시티 Ver. 2로 진화되었다.

II. 스마트시티 동향

세계 각국에서 진행 중인 스마트시티는 추진 전략과 방법에 다소 차이가 있으나 스마트시티를 추진하는 국가들은 근본적으로 도시문제해결, 시민의 삶의 질 향상, 신산업과 일자리 창출에 초점이 맞춰지며, 몇 가지 공통적인 스마트시티의 동향을 보이고 있다. 에코 인텔리전트 도시(Eco Intelligent City), 저비용 고효율의 IoT 도시(IoT City), 시민 센서드 도시(Citizen Sensored City), 빅데이터 도시(Bigdata City)가 일반적으로 스마트시티에서 추진하고 있는 공통적인 경향이다. 에코 인텔리전트도시는 에코도시에 정보통신기술이 융합되어 에코지능을 갖는 도시이다.

에코지능은 깨끗한 물, 맑은 공기 등 쾌적한 환경을 만들기 위하여 에코센서가 부착된 도시이다. 전통적인 도시가 녹지나 바람길을 통하여 아나로그의 쾌적한 환경을 제공한 것과는 차별화된 점이다.

에코인텔리전트도시는 도시에 환경적 문제가 발생되기 전 스스로 예측(Self-Forecasting)하고 문제가 발생되었을 때 대응(Self-Proactive)하며 시민에게 즉각적으로 알리(Warning)는 자동 시스템으로써의 도시이다. 자동 시스템의 출발은 도시의 사물인터넷(Internet of Things, IoT) 센서를 통해 인공환경, 자연환경의 데이터를 취득하는데서 시작된다(이상호, 조성수, 2018). 데이터는 도시의 지구(District), 거리(Street), 건물(Building), 시설(Facility)에 설치된 스마트 디바이스로부터 얻어진다. 다양한 경로로 취득된 데이터를 통해 공간이 가지고 있는 쾌적성을 스스로 확인하고 분석한다. 이를 통해 얻어진 결과에 따라 도시의 환경, 생태적 리듬이 관리된다. 데이터 기반으로 구축된 예측 알고리즘은 문제가 발생되기 전에 문제를 예측하고 관련된 사람들에게 알린다. 문제가 발생되면 자동적(Automatically)으로 도시의 생태리듬을 맞추어 도시문제가 해결되도록 지원 한다(이상호, 조성수, 2018).

IoT 도시는 센서(Sensor) 중심의 스마트시티이다. 전통적인 도시에 센서 등 정보통신기술이 부착되어 지능화된 도시를 말한다. IoT는 모바일, 가전제품, 기반시설 등 디바이스와 융합하여 만물 인터넷(Internet of Everything, IoTE)으로 진화하고 있으며, 더 똑똑한 도시로 나아가고 있다(이상호, 2017). IoT 도시의 핵심은 도시문제해결을 위해 사람, 사물, 공간 등 도시의 모든 것을 연결시키는 것이다. 건물, 교량 등의 사회 인프라를 중심으로 원격관리 서비스가 확장되고 있으며, 스마트 빌딩으로 진화되고 있다. IoT의 영향력은 기존의 도시 프로세스와 도시 서비스에 획기적인 변화를 가져올 것으로 예측된다. 도시 인프라의 모니터링은 교량, 터널, 도로 등 도시 인프라 관리에 적용하여 비용 절감을 도모하고 있다. IoT는 도시 에너지의 고갈문제와 교통시스템에 적용되어 도시문제 해결 방안으로 적극 활용되고 있다. IoT 도시는 인구의 도시집중으로 야기되는 에너지, 자원 그리고 토지와 인프라 공급 등의 문제에 대하여 저비용 고효율로 해결방안을 제시하는 스마트시티 모델이다(이상호, 조성수, 2018).

시민 센서드 도시는 시민이 센서(Sensor)가 되는 도시로, 시민의 참여와 주도로 정보가 유통되고, 의사결정이 이루어지는 직접민주주의에 가까운 도시이다. 도시민이 직접 센서가 되어 정보를 수집하고 가공하며, 동시에 필요한 곳에 정보를 제공한다. 시민이 정보 데이터의 생산자인 동시에 소비자가 된다. 서울시가 만든 올빼미버스시스템은 시민센서드도시를 잘 보여준다. 시민이 가지고 있는 모바일 폰의 수발신 위치를 지도위에 띄우고, 가장 많은 시민이 위치해 있는 지점을 연결하여 밤 늦은 시민의 귀가 길에 버스 서비스를 제공하는 시스템이다. 시민이 정보

를 주고 시민의 정보를 정리하여 시민에게 값싸고 안전한 귀가 길을 제공하는 것이다. 시민과 정보기술의 협력 공간이다.

시민이 불안하거나 위험한 지역을 지도에 알려주고, 공무원은 이들 데이터를 기반으로 감시하거나 평가하여 위험을 미연에 방지하기도 한다. 산사태, 지진이나 해일과 같은 위험한 상황에서 시민들은 서로 서로 정보를 주고 받으면서 대피를 하고 사후 복구에 시민의 힘을 발휘하고 있다. 유럽의 여러나라에서는 시민이 예산을 수립하는데 직접적으로 참여하고, 집행을 감시하기도 한다. 산업화시대의 도시에서 대의민주주의에 입각했던 하나 둘의 의사결정이, 스마트 시티에서는 시민이 직접 참여하여 의사결정을 하거나, 시민이 주도하는 형태로 나아가고 있다. 스마트 시티는 직접민주주의의 플랫폼(Platform)이 되고 있다.

빅데이터 도시는 데이터와 플랫폼 기반의 스마트 시티이다. 스마트 시티는 유무허의 다양한 데이터와 많은 데이터 그리고 실시간 데이터를 기반으로 모니터링을 통한 과학적인 현황 파악은 물론 분석과 미래 예측, 그리고 시뮬레이션을 통한 대응이 가능하다. 빅데이터의 시티는 디지털트윈(Digital Twin)으로 복제되고 있다. 디지털트윈은 현존하는 실체를 디지털로 카피(Digital Copy)한 가상시스템(Virtual System)이다. 외형뿐만 아니라 속성도 같게 구현된 현실과 연동된 쌍둥이 시스템이다. 000년대 초반 항공우주분야에서 사용되었다. 가상 우주발사체를 만들어 시뮬레이션을 하는 과정에서 디지털트윈의 개념이 적용되었다. 위험을 감지하고, 최적의 발사 방법을 찾아 성공적인 발사체의 우주 안착을 도왔다(이상호, 2018).

현재의 디지털트윈 개념을 주창한 GE(General Electric)는 실제와 똑같은 가상공간을 만들어 제조를 시현하고, 최적의 조건을 만들어 시행 착오를 최소화하며 생산성을 높이고 있다. 디지털트윈은 산업사물인터넷(IIoT, Industrial Internet of Things)과 함께 스마트팩토리를 가동시키며, 생산 전반에 지각변동을 일으킬 것으로 보인다. 디지털트윈이 도시분야에 적용된 사례는 비주 얼싱가포르(Virtual Singapore) 프로젝트이다. 내일의 도시를 오늘 체크하자는 개념으로 3차원의 3D 싱가포르를 만드는 프로젝트이다. 우리나라도 공간정보 오픈플랫폼V-World나 세종시 3차원 공간정보 시스템 등에서 시도되고 있다(이상호, 2018).

〈표 1〉 주요 스마트시티 동향

| 구분 | 주요 사례 | 목표 |
|-------------|--|---|
| 에코 인텔리전트 도시 | - 세종시 탄소모니터링 - 인텔리전트 빌딩 | - 도시문제해결 - 삶의 질 향상 - 신산업 생태계 구현 - 일자리 창출 |
| IoT 도시 | - 원격에너지 조정 - 도시기반시설 원격 생애 주기 관리 | |
| 시민 센서드 도시 | - 서울시 천만상상오아시스 - 서울시 올빼미 버스 - 스페인 스마트시티즌키트 | |
| 빅데이터 도시 | - 일본 재난 예측 시스템 - 미국 테러범죄 사전 예측 시스템 | |

출처 : 이상호 · 조성수(2018b)

Ⅲ. 스마트시티의 조성방안

스마트시티(Smart City)는 세계적인 추세이다. 우리나라의 세종시와 부산시 그리고 인천시의 송도는 대표 주자이다. 세종과 부산은 공공주도의 스마트시티의 조성에 초점을 두고 있으며, 송도는 민간 주도의 스마트시티를 주도하고 있다. 유럽에서도 바르셀로나, 비엔나, 헬싱키, 덴마크, 네덜란드에서 선도적으로 스마트시티를 추진하고 있으며, 북미의 벤쿠버와 미국도 스마트시티의 추진에 열심이다. 아시아에서는 중국과 인도가 대대적인 신도시의 개발을 통하여 스마트시티의 조성을 주도하고 있으며, 일본과 싱가포르 등도 디지털트윈 등을 통하여 도시관리 측면에서 스마트시티의 조성을 서두르고 있다. 최근 스마트시티의 조성이란 측면에서 세계가 취하는 계획과 실행과정을 보면 몇 가지 특징이 발견된다. 스마트시티의 계획의 목적이나 서비스, 그리고 계획주체나 계획방법 면에서 스마트시티의 조성방안에 새로운 변화가 나타나고 있다.

첫째, 스마트시티를 조성하려면 무엇보다도 조성 목적이 중요하다. 전 세계는 스마트시티 조성의 목적을 인구의 도시집중에 따른 도시문제의 해결에서 찾았다. 세계적으로 도시화 추세와 이로 인한 도시문제해결 방안으로 스마트시티를 건설하겠다는 것이다. UN의 보고서에 따르면 세계의 도시화율은 2014년 54%에서 2050년 까지 66%로 증가될 전망이다(UN, 2014). 인구가 도시로 급속하게 몰려들면서 환경오염, 범죄율, 주택문제 등 다양한 도시문제가 나타났다.

동시에 엘니뇨(El Nino), 라니냐(La Nina) 등의 이상기후 변화는 해일, 홍수와 같은 자연재해

및 재난을 일으켰다. 도시에는 도시문제와 재난·재해의 양상이 복합화 되어 피해 사례가 늘어나고 있다. 이상기후 변화와 신기술 발달과 더불어 4차 산업혁명의 발달은 도시구조에 영향을 줄 것으로 예견된다. 이러한 영향에 따른 도시구조의 변화는 자연재해와 사회재난이 대형, 복합, 연쇄재난으로 발생될 수 있는 위험성을 내포하고 있다(이병재, 2017).

그러나 최근에는 도시문제해결형 스마트시티에서 새로운 가치 사슬(Value Chain)을 창조하는 스마트시티로 조성 목적이 전환되고 있다. 저출생 고령화에 이은 저성장 고실업의 뉴노멀(New Normal)시대에 새로운 성장동력이 필요한 것이다. 특히 지식산업의 성장과 4차산업혁명의 도래에 힘입어 전 세계의 도시들은 기존의 산업생태계를 혁신하는 새로운 스마트시티의 건설에 나서고 있다. 신도시의 건설과 함께 칼라스타마처럼 노후화된 장소를 새로운 일자리를 만드는 공간으로 재탄생시키는 도시재생형 스마트시티도 동시에 등장하고 있다.

아시아, 북아메리카, 유럽에서 진행 중인 스마트시티 프로젝트가 전체의 약 86%를 차지하며, 아시아 33%(중국 15%, 일본 6%, 기타 12%), 북아메리카 32%(미국 27%, 기타 5%), 유럽 21% 순이다. 글로벌 기업은 해외 스마트시티 프로젝트의 60% 이상에 직·간접적으로 참여하고 있으며, IBM은 '스마터시티스 챌린지(Smarter Cities Challenge)' 프로그램을 통해 전 세계 100여 개 도시를 대상으로 도시문제 해결 방안을 제시했다. 세계 각국이 추진하고 있는 스마트시티의 추진 목표는 국가별로 다소 차이가 있다(이상호·임윤택·송복섭·진경일, 2009). 일반적으로 저비용 고효율의 도시를 표방하며 시민의 삶의 질 향상과 일자리 창출이라는 긍정적인 측면을 부각시키고 있다.

둘째, 스마트시티의 조성에서 가장 중요한 것은 스마트시티 서비스의 구축이다. 스마트시티의 서비스는 스마트시티 목적을 풀어쓴 답안에 해당한다. 최근 이정훈이 조사한 전 세계 주요 10개의 스마트시티에서 제공되는 서비스를 Web/App으로 구분한 결과, 서비스는 11개의 유형으로 조사되었다(Jung Hoon Lee, 2017). 교통, 에너지/환경, 건강/사회, 공공안전, 교육, 통계, 경제/비즈니스, 문화/관광, 주택/개발, 도시행정, 기타 등으로 분류되었다(이정훈, 2018). 교통과 문화 부분을 중심으로 제공되는 스마트시티 서비스가 주류를 이루었다. 세계의 스마트시티는 1순위 교통서비스, 2순위 문화여가서비스, 3순위 건강사회서비스, 4순위 에너지 환경서비스, 5순위 도시정부서비스를 제공하고 있었다.

글로벌 스마트시티가 교통부분 서비스에 기여하는 비율은 전체 평균 28.3으로 암스테르담, 헬싱키, 런던, 뉴욕, 파리, 샌프란시스코, 서울, 싱가포르 등 대부분의 도시가 교통부분에 많은 노력을 기울이고 있었다. 반면, 바르셀로나, 부산은 문화·여행·여가 분야의 서비스 비중이 타 도시에 비해 14.5%p 더 높았으며, 이는 도시의 특성 및 목표에 따라 스마트시티 서비스 유형에

차이가 있음을 보여준다.

서비스의 다양성은 지역 특성에 따른 서비스 다양성에서 기인한다. 런던, 서울, 뉴욕 등은 11개의 서비스 분야를 다양하게 제공하며 런던과 서울은 특히 건강 및 사회 서비스 분야에 전체 세계도시 평균보다 많은 비중을 차지하였다. 암스텔담 뉴욕의 경우, 에너지 환경 서비스의 비중이 타 도시에 비하여 높았으며, 바르셀로나는 문화여가서비스가 가장 높아 도시의 특성에 따라 스마트시티 서비스의 차이가 있음을 보여주었다. 샌프란시스코는 공공안전의 서비스가 19%를 차지하며 서울은 교통, 건강 및 사회서비스 부분 외에도 주택 및 개발과 도시정부 서비스에 힘을 쏟았으며, 싱가포르의 교통과 더불어 21%의 비중으로 에너지 및 환경 서비스 개발에도 주력하며 암스테르담과 뉴욕도 각각 16%로 타 세계도시에 비해 많은 관심을 가졌다.

〈표 2〉 스마트시티 서비스 분류

(단위: %)

| 스마트 서비스 | 국내 | | 국외 | | | | | | | | 평균 | | |
|---------|-----|-----|-----|-----|-----|-------|-------|-----|--------|-----|-------|-------|-------|
| | 부산 | 서울 | 싱가폴 | 런던 | 파리 | 바르셀로나 | 암스테르담 | 헬싱키 | 샌프란시스코 | 뉴욕 | 전체 | 국내 | 국외 |
| 교통 | 12 | 28 | 31 | 21 | 54 | 28 | 30 | 33 | 29 | 17 | 28(1) | 20(2) | 30(1) |
| 에너지/환경 | - | 4 | 21 | 9 | 7 | - | 16 | 3 | 10 | 16 | 10(5) | 4(8) | 11(4) |
| 건강/사회 | 9 | 18 | 13 | 11 | - | 14 | 7 | 3 | 10 | 19 | 11(3) | 13(4) | 11(5) |
| 공공안전 | 6 | 1 | 3 | 7 | 5 | 1 | - | - | 19 | 9 | 6(7) | 3(9) | 7(6) |
| 교육 | 9 | 6 | 9 | 4 | 2 | 5 | 4 | 4 | - | 5 | 5(8) | 7(5) | 4(8) |
| 통계 | - | 1 | 2 | 7 | - | - | - | - | - | 3 | 3(11) | 1(11) | 4(9) |
| 경제/비즈니스 | 12 | 2 | 7 | 9 | 2 | 2 | 2 | 1 | - | 3 | 4(9) | 7(6) | 3(11) |
| 문화/관광 | 26 | 20 | 4 | 12 | 30 | 40 | 23 | 23 | 13 | 2 | 19(2) | 23(1) | 18(2) |
| 주택/개발 | - | 2 | 4 | 7 | - | 1 | 2 | 1 | 6 | 7 | 3(10) | 2(10) | 4(9) |
| 도시행정 | 14 | 17 | 6 | 4 | - | 3 | 4 | 9 | 13 | 3 | 8(6) | 15(3) | 6(7) |
| 기타 | 12 | 1 | - | 9 | - | 6 | 12 | 23 | - | 16 | 11(4) | 6(7) | 13(3) |
| 합계 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | - | | |

출처 : 이상호 · 조성수(2018a) : Jung Hoon Lee(2017)의 연구 데이터를 기반으로 재분석

셋째, 스마트시티의 조성은 수준진단으로부터 시작된다. 즉, 스마트시티를 조성하려는 도시의 특성과 스마트시티의 수준 그리고 역량이 어느정도인지를 통하여 목표와 서비스가 구체화되기 때문이다. 현황분석은 도시의 자연현황, 인문현황, 사회경제현황, 토지이용교통환경 현황등 일반적으로 도시계획을 수립 때 분석하는 현황을 통하여 도시의 특성과 잠재력을 진단한다. 스마트시티의 수준진단이 일반 도시계획을 수립할 때 하는 현황분석과 다른 점은 STIM(Service-Technology-Infrastructure-Management) 분석이다.

STIM분석에서 S는 현재 스마트시티를 조성하려는 도시의 스마트 서비스 수준이 어느 정도 인지를 분석하는 것이다. 이를 통하여 추가하거나 연계 고도화할 서비스를 찾고 강화할 필요가 있기 때문이다. 이 과정에서 데이터베이스의 현황을 체크하기도 한다. T는 I와 동시에 조사한다. 통합운영센터의 유무와 운영인력, 유·무선네트워크의 용량과 연장, 도로, 교통 등의 53개 도시 기반시설의 지능화 수준을 조사한다.

STIM분석에서 M은 스마트시티를 운영·관리할 능력을 판단하는 진단이다. 거버넌스부문과 데이터부문을 진단한다. 거버넌스부문에서는 스마트도시계획수립 유무와 위원회 또는 협의체의 유무, 스마트도시예산과 담당 공무원의 배치 그리고 교육 프로그램 등의 운영 상황을 체크한다. 데이터부문에서는 공공데이터의 공개여부와 행정데이터의 공개여부 등을 조사한다. STIM 분석을 통하여 장단점과 수준과 역량을 분석하고 전략을 수립하는 단초를 제공한다. 일반적으로 도시현황분석에서 목표와 서비스에 관한 정보를 얻는다면 STIM에서는 이를 실행할 역량과 서비스 등의 수준을 판단하게 된다.

〈표 3〉 스마트시티 STIM 수준진단

| S 서비스 수준진단 | 행정 | 교통 | 보건·의료 ·복지 | 환경·에너지 ·수자원 | 방법·방재 | 시설물 관리 | 문화·관광 ·스포츠 | 근로, 고용 | | |
|------------------|------------------------|-------------|--------------|----------------------------|----------|----------------------------|---------------|-----------|-------------------------|-------------------|
| | T 기술 인프라 수준진단 | 통합운영센터 | | 네트워크 | | | 지능화된 시설 | | | |
| 도시통합 운영센터 | | 운영인력 (명) | 공공 유무 | 공공의 용량(Mbps) /길이(Km) | 임대 유무 | 임대의 용량(Mbps) /길이(Km) | 도로 | | 교통 | |
| | | | | | | | CCTV (개) | 센서 (개) | BIS 적용 정류장 (개) | 스마트 주차장 (개) |

| TI 지능화된 시설 수준진단 | 지능화된 시설 | | | | | | | | | | | | | | |
|--------------------------|---------|-------|----------------|----------------------|----------------|------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------|-----------------------|----------------|-----------|-----------|
| | 공원/녹지 | | 하수도 | 상수도 | | | (전통) 시장 | 방재 | 학교 | 공공청사 | | | 문화 | | |
| | CCTV | Wi-Fi | 수질 계측 센서 | 수질 모니 터링 센서 | 수압 감지 센서 | 스마트 미터링 | 누수 감지 센서 | 화재 감지 센서 | 유량 검침 센서 | 화재 감지 센서 | CCTV | 에너지 모니 터링 센서 | 화재 감지 센서 | AR /VR | 미디어 패널 |

| M 관리 수준진단 | 거버넌스 부문 | | | | | | 데이터 부문 | | | | | |
|-----------------|--------------------|----------------|----|----------------------|----|-----------------------|---------------------------------|----------------------------------|-----------------------------|-----------|----------------------------|-----------|
| | 협약체 (위원회) 활동 | 스마트도시 계획 수립 | | 스마트도시 관련 조례 수립 | | 스마트 도시 예산 수립 | 스마트 도시 관련 전담 공무원 배치 | 스마트 도시 (정보화) 교육 프로그램 | data.go.kr (공공데이터 공개) | | open.go.kr (행정정보 공개) | |
| | | 완료 | 예정 | 완료 | 예정 | | | | 공개 (건) | 요청 (건) | 공개 (건) | 요청 (건) |
| | | | | | | | | | | | | |

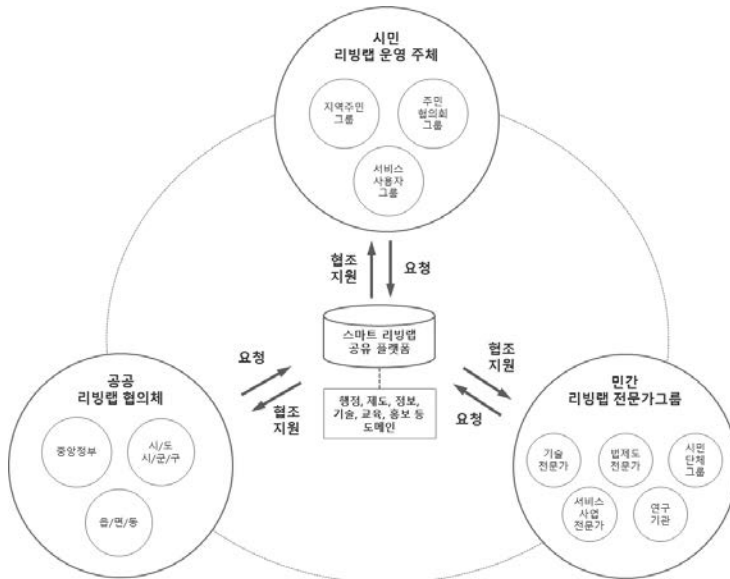
넷째, 스마트시티의 조성 과정(Process)이다. 이 과정에서는 가장 새롭게 추진되는 것이 스마트 리빙랩(Smart Living Lab)의 등장이다. 스마트시티의 수립 주체가 전문가와 공공에서 시민이나 사용자가 주도하는 양상이다. 스마트 리빙랩은 실제 삶의 현장에서 사용자와 생산자가 공동으로 혁신을 만들어가는 실증적 실험방식이다. 시민체감형 스마트시티의 조성을 위하여 사용자 주도형 스마트시티 추진을 위한 혁신 모델로 관심이 증가하고 있다. 사용자 주도형 혁신 모델인 스마트리빙랩은 하향식(Top-Down) 추진이 아닌 정부·민간·시민 간의 파트너십(Public·Private·People Partnerships, PPPP)을 강조하는 상향식(Bottom-Up) 거버넌스 기반으로 작동한다.

2004년 윌리엄미첼교수가 제안하고, 유럽의 혁신시스템 발전 과정에서 리빙랩이 자연스럽게 확산, 유럽 스마트 리빙랩 네트워크 ENoLL으로 발전하였다. 스마트리빙랩은 기업 주도형(Utilizer-driven), 지자체 주도형(Enabler-driven), 연구기관 주도형(Provider-driven), 사용자 주도형(User-driven) 리빙랩으로 진화하였다. 스마트 리빙랩의 활동은 에너지, 주거 교통, 교육, 건강 등 시민과 지역사회에 밀접한 기술에 주로 집중하였고, 건축, 물류, 보건 등 실제 생활과 접목된 개발활동이 전체의 반 이상을 차지하고 있다.

스마트리빙랩은 Helsinki LL, Catalan LL, Collaboration@Rural(CC@R), Katzy 리빙랩 비즈니스 모델, FormIT, Service Experience Engineering(SEE), 핀란드 헬싱키 ‘스마트 칼라사타마 프로젝트’, 벨기에 브뤼셀 ‘Well의 HappyMum’프로젝트, 덴마크 코펜하겐 ‘DOLL(Danish Outdoor Lighting Lab) 프로젝트’ 등의 유럽 사례가 주를 이루고 있다. 우리나라에서는 서울시 ‘천만상상 오아시스’, 영주시 ‘도시경관전략계획 리빙랩’, 김해시 스마트도시계획, 서울시 북촌 ‘IT 리빙랩’,

서울시 성대골 ‘에너지 전환 전략과 리빙랩’, 대전시 ‘건너유 리빙랩’ 등이 시행되었다.

스마트리빙랩의 참여자는 공공(Public), 민간(Private), 시민(People)이 파트너십(Partnership)을 이루는 다양한 이해관계자 및 참여자를 포함한다. 기존에 시민참여 유도형으로 추진되었던 리빙랩 모델을 보완하여 국내 시민 중심형 리빙랩 모델이 구상되고 있다. 스마트 리빙랩은 초기 단계부터 사용자가 주도적인 역할이 필요하기 때문에 공공 및 민간의 개입을 최소화하는 사용자 중심의 리빙랩이 스마트시티의 조성 초기에 구현되고 있다.



〈그림 3〉 리빙랩 주체(플레이어)

따라서 스마트리빙랩이 잘 작동하려면, 거버넌스가 중요하다. 시민의 잠재된 수요를 이끌어 내고 아이디어의 구상 및 실현을 원활하게 이끌어내기 위해 유연한 프로세스를 설계하는 것이 필요하다. 스마트시티 리빙랩을 시민 주도로 운영하기 쉽고, 많은 참여가 가능토록 유연한 프로세스를 단계별로 수립하고, 스마트 리빙랩 운영주체인 시민과 공공 협의체, 민간 전문가 그룹이 효율적인 의사소통 교환이 가능한 거버넌스 시도와 연습 등 반복적인 교육 훈련과 경험의 축적이 중요하다. 스마트 리빙랩 프로세스는 문제찾기(Finding) – 상상하기(Ideation) – 실험하기(Experiment) – 구현하기(Implementation) 단계로 구성될 수 있다.

또한 스마트 리빙랩이 잘 작동하려면, 프로세스 과정에서 참여자가 지속적인 상호작용과 피

드백 수행이 가능토록 스마트 기술 기반의 방법론의 제시가 필요하다. 다양한 측면에서 검증되고 활용된 정보기술을 통하여 효율적인 의사결정을 지원할 수 있는 방법론의 적용이 요구된다. 시간과 장소에 구애받지 않고 서비스 사용 대상자인 시민과 참여자간 의견을 취합하고 공유할 수 있는 스마트 플랫폼 창구도 고려할 필요가 있다. 워크샵과 설문조사, 이슈카드, 역할극 그리고 스레인스토밍과 같은 오프라인의 전통적인 방법외에도 빅데이터 분석(Big Data)이나, VR, 페르소나기법, 고객여정지도 등 전문적이고 온라인 방법이 모색될 수 있다.

〈표 4〉 스마트시티 리빙랩 적용 기술

| 프로세스 | 적용 기술 및 방법론 | |
|------------------------|---|--|
| | 온라인 | 오프라인 |
| 문제찾기 Finding | -빅데이터 -VR 기반 조사 -블록체인 기반 투표 시스템 | -투표, 워크샵, 포럼, 간담회, 토론회 -브레인 스토밍, 설문/조사방법론 -SNA 방법론 |
| 상상하기 Ideation | -블록체인 기반 투표 | -투표, 워크샵, 포럼, 간담회, 토론회 -브레인 스토밍, 설문/조사방법론 -SNA 방법론 |
| 실험하기 Experiment | -VR 기반 시나리오 조사 -블록체인 기반 투표 시스템 -프로토타입 개발 방법론 -개발 테스트 방법론 | -페르소나, 역할자 맵, 고객여정지도 -그룹스케치, 이슈카드, 역할극, 투표 -워크샵, 포럼, 간담회, 토론회, -브레인 스토밍, 프로토타입 개발 방법론 -개발 테스트 방법론 |
| 구현하기 Implementation | | -토론, 워크숍 |

다섯째, 스마트시티 조성방안에 고려해야 하는 사항은 스마트시티의 추진전략을 제시하는 것이다. 스마트시티의 조성은 당해 도시 또는 지역의 여건과 수준 그리고 성숙도에 따라 추진 전략이 달라 질 수 있다. 전 세계가 추진하는 스마트시티의 전략을 보면, 에너지 효율화가 34%로 1위에 올랐고, 신도시의 개발이 2위 22%, 혁신기술개발 3위 14%를 점하고 있다. 도시관리와 시민참여 그리고 데이터 개방이 뒤를 잇고 있다. 스마트시티의 조성에서 가장 중요하게 추진하는 전략은 에너지 효율화 전략이다. 기후변화에 대한 대응전략의 일환이기도 하지만, 4차 산업혁명의 주요 전략적 추진 영역으로 인식되기 때문이다. 이러한 전략은 전통적인 유럽의 가

치관과 접목되며 독일, 스페인, 프랑스 등에서 활발하게 추진되고 있다.

인도와 중국은 신도시의 개발을 통하여 스마트시티를 조성하려는 전략을 구사하고 있다. 도시에 인구도 급속도로 집중하고, 도시화가 빠르게 진행되기 때문에 신도시가 필요하고, 따라서 신도시형 스마트시티의 건설에 무게 중심을 두고 있다. 반면에 유럽 등 선진국은 기존의 도시가 오래전부터 지속되어 왔기 때문에 기존 도시를 전면 재개발하는 것이 불가능 하다. 따라서 선진국은 스마트시티보다는 도시의 스마트화에 초점을 두고 스마트시티 조성 전략을 수립하고 있다. 도시 관리전략이 이에 해당한다. 기존도시나 신도시나에 따라 스마트시티의 조성 전략은 다르다.

스마트시티 조성전략에서 나타나는 또 다른 축은 기술적인 전략이다. 원천기술 등 혁신기술의 개발을 통하여 스마트시티의 조성을 촉진하거나 공공이나 민간이 보유한 정보를 개방함으로써 스마트시티의 조성을 촉진하려는 전략이다. 혁신기술의 개발은 미국 등지에서 추진하는 전략으로 주로 민간에 기반하여 추진된다. 데이터 개방은 영국, 호주 등에서 추진하는 것으로 원 데이터(Raw data)의 개방과 우리나라와 같이 일정적으로 가공된 데이터의 개방을 추진하고 있다. 그리고 시민이 참여를 초기 단계부터 추진하는 방안이다. 유럽을 중심으로 나타난 스마트 리빙랩이 이에 해당한다.

대부분의 추진전략은 기술과 서비스 그리고 거버넌스의 융합적인 성격을 띠고 있다. 특히 BcN/Free WiFi, IT/Big Data 기술은 시민의 참여, 오픈데이터 플랫폼 형성, 생태계 구축의 근간을 이루는 기술로 사용되며, 일부 도시는 IoT기반의 기술 혹은 SI의 영역으로까지 확대하여 시민참여 접근성을 제고하거나 사회 생태계 구축에 크게 영향을 주고 있다. 샌프란시스코는 광섬유 네트워크망과 도시 무료 와이파이인 SF Wi-Fi의 설치를 통해 개발자와 시민들을 위한 광범위의 서비스 제공영역을 확보하고 있다. 부산은 공공과 민간의 강력한 협정을 통해 IoT에 전력을 다하며, IoT기반의 테스트베스 지역에 시민참여 플랫폼과 스마트시티 서비스 개발할 수 있도록 주력한다.

바르셀로나에서 매년 열리는 스마트시티 세계 대회는 성공적인 이벤트 홍보와 전 세계적인 협력적 네트워크 형성을 위해 다양한 조직 및 민간기업과 협력하며, 시민 중심의 오픈데이터 플랫폼으로 인프라 및 사회생태계를 형성하고자 노력한다. 대부분의 세계도시는 시민의 참여를 격려하고 이를 위해 Big Data 혹은 IoT기반의 오픈데이터 플랫폼을 구축한다. 구축된 오픈데이터 플랫폼은 사회 물리적 인프라 개선 및 개발과 창업가, 시장중심, 일자리 창출 등 시민을 위한 안정적 사회생태계로 개발에 이바지한다.

〈표 5〉 스마트시티 추진 전략

[단위: %, (순위)]

| 사례 | 주요 추진 영역 | | | | | |
|-------|----------|--------|---------|--------|-------|-------|
| | 에너지 효율화 | 신도시 개발 | 혁신기술 개발 | 데이터 개방 | 도시 관리 | 시민 참여 |
| 유럽 | 30(1) | 13(4) | 21(2) | 16(3) | 11(5) | 9(6) |
| 북미 | 55(1) | -(6) | 17(2) | 12(3) | 10(4) | 6(5) |
| 남미 | 50(1) | 10(3) | 20(2) | 10(3) | 10(3) | -(4) |
| 아시아 | 33(2) | 38(1) | 6(4) | 17(3) | -(5) | 6(4) |
| 오세아니아 | 40(1) | -(3) | 20(2) | -(3) | 20(2) | 20(2) |
| 아프리카 | -(4) | 71(1) | -(4) | -(4) | 15(2) | 14(3) |
| 평균 | 34(1) | 22(2) | 14(3) | 9(6) | 11(4) | 10(5) |

출처 : 이상호 · 조성수(2018b)

IV. 결론

본고에서는 스마트시티의 조성방안을 논의하였다. 스마트시티를 왜 조성하는가? 하는 목적의 선정이 중요한데 현재 세계는 삶의 질 향상을 위한 도시문제의 해결에서 4차 산업혁명과 함께하는 신성장 동력과 일자리 창출로 패러다임이 옮겨가는 중이다. 스마트시티의 조성에서 가장 중요한 것은 서비스의 구축이며, 도시의 잠재력과 문제 그리고 목표에 따라 서비스가 구축되며, 세계의 스마트시티 서비스 1순위는 교통서비스, 2순위 문화여가서비스, 3순위 건강사회서비스, 4순위 에너지 환경서비스, 5순위 도시정부서비스를 제공하고 있었다.

이러한 스마트시티 목표와 서비스는 일반적으로 도시 잠재력과 문제 체크는 물론이고, 스마트시티의 수준진단과 역량진단을 통하여 이루어지며, STIM분석을 통하여 장단점과 실행방안에 관한 정보 얻게 된다. 스마트시티의 추진과정에서 시민의 참여와 주도가 중요하며 스마트 리빙랩의 실시는 무엇보다 중요한 과제가 되었다. 어찌보면 스마트시티의 성패는 스마트 리빙랩을 통한 시민의 소원과 실현 역량 그리고 적재적소의 추진전략에 있다고 해도 과언은 아닌 듯 하다. 스마트 리빙랩이 만능은 아니지만, 실패를 줄이는 단서를 제공하는 것만은 확실하다.

스마트시티가 성공적으로 조성되기 위한 키워드는 다섯 가지이다. 소통(Communication), 혁신(Innovation), 협력(Collaboration), 융합(Convergence), 공유(Share), 균형(Balance)이 그것이

다. 사람과 사람의 소통에서 사람과 사물의 소통 그리고 사물과 사물의 소통, 기술과 기술의 소통 등 다양한 소통의 레퍼런스가 만들어져야 한다. 이러한 소통과정에서 혁신이 일어나며, 혁신하는 과정에서 소통과 협력이 동시에 필요하다. 혁신 과정에서 나타나는 갈등과 혼란을 소통과 협력을 통하여 극복할 수 있다. 소통과 혁신 그리고 협력이 스마트시티를 조성하는 과정이라면, 스마트시티의 조성 결과는 융합과 공유 그리고 균형이다.

스마트시티에서는 기술과 기술이 융합하여 사람에 이로운 실용기술을 만들어내고, 전통공간과 가상공간이 융합하여 공간의 진화를 이룬다. 한정된 자원을 공유하며 나눠쓰고, 사람들의 생각과 철학을 공유하게 된다. 더불어 사는 사회를 꿈꾼다. 스마트시티는 첨단기술을 전제로 한다. 사람이 기술에 맞추는 과정이 필요하며, 적응하는 교육이 필요하다. 스마트시티의 기술을 사용하지 못하는데서 오는 불균형을 해소하는 과정과 프로그램이 필요하다.

정보약자와 정보격차를 해소하기 위한 방안이 스마트시티의 조성 방안에서는 매우 중요하다. 정보화사업이나 유비쿼터스도시의 조성에서 중요하게 다루었던 정보격차의 문제가 스마트시티의 조성에서는 잘 다루어지지 않는 것을 보게 된다. 스마트시티 조성의 궁극의 목적은 함께 더불어 지속가능한 성장이 가능한 사회의 형성에 있다. 통제된 사회가 아닌 개인의 선호와 자유가 최대한 보장되는 사회를 조성하는 것이 스마트시티의 궁극적인 조성방향이다.

참고문헌

- 김나연(2018), 인도의 스마트시티 개발 동향, 정보통신방송정책, 30(7) : 16-27
- 김정욱(2015), 스마트시티와 스마트에너지, 건축환경설비, 9(2) : 6-13
- 대통령직속 4차산업혁명위원회(2018), 도시혁신 및 미래성장동력 창출을 위한 스마트시티 추진전략
- 백남철(2016), 해외스마트시티 사례와 추진방향, 도시와 사람: 54-55
- 안용준(2018), 시민중심으로 생각해본 스마트시티, 대전세종 정책 엑스포 2018
- 이상호 · 조성수(2018a), 스마트시티와 스마트 방재 서비스, 한국방재학회지, 18(4) : 6-11
- 이상호 · 조성수(2018b), 스마트시티의 동향과 이슈, 그린빌딩, 18(3) : 8-14
- 이상호 외(2017), 스마트 시티, 대한국토도시계획학회, 도시와 시민총서
- 이상호 · 임윤택(2016), 스마트시티 거버넌스 특성 분석, 한국지리정보학회지, 19(2) : 86-97
- 이상호(2018), 시민이 주도하고 기술로 카피하는 디지털트윈시티(Digital Twin City), 도시정보 : 2
- 이상호(2016), 정보도시와 정보통신산업, 도시의이해(제5판), 414-445
- 이상호(2015), 사물인터넷(IoT)과 도시, 도시문제, (50)563 : 10-11
- 이상호(2014), 빅데이터의 도시, 계획가의 경험과 직관 빅데이터로 진화하다, 도시정보, () 2
- 이재용 · 사공호상(2015), 스마트도시 해외동향 및 시사점, 국토정책브리프 529() : 1-8
- 정석균(2018), 4차 산업혁명 시대의 에너지 패러다임 전환, 화학공학소재연구정보 36(3) : 330-348
- 조성수 · 임윤택 · 이상호(2015), 유시티 진화 지도를 통한 유시티 진화특성 분석, 한국지리정보학회지, 18(2): 75-91
- 한국과학기술기획평가원(2018), 세계 선도형 스마트시티 연구개발사업
- ISI(2017), Smart Cities Index Report 2017, Yonsei Univ.
- Jung Hoon Lee(2017), Smart Cities Index Report 2017
- UN Department of Economic and Social Affairs(2017), "World Population Prospects: The 2017 Revision".

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

여성친화도시, 세종시 과제와 발전방안

정종미 (사)세종여성 대표

여성친화도시, 세종시 과제와 발전방안

정종미 (사)세종여성 대표

DAEJEON
SEJONG
FORUM

I. 세종여성, 정책참여를 넘어 협치의 주체로

세종시는 국가균형발전과 자치분권이라는 국정과제를 수행하기 위해 설립된 특별자치단체이다. 현 정부는 실질적인 주민참여를 위해 자치분권의 기반을 확보하고 주민직접자치제도와 마을자치를 실현하기 위한 자치입법과 행정권을 보장하겠다고 한다. 2018년 지방선거 후 출범한 지방정부들은 공약에서부터 이를 반영하여 사업을 진행하고 있다.

광장에서 시민의 힘으로 민주정권을 세운 경험을 통해 우리는 실질적인 주민참여를 통한 자치분권의 가능성을 확인했다. 4차 산업시대를 맞아 시민들은 정치의 탈권위화, 정치엘리트들에 대한 저항, 자기표현과 참여를 중시하며 특히 공공부문에서 공공 정책결정 과정에 자기표현을 원한다. 그러나 정부의 정책결정 방식은 아직까지 전통적 관료주의 방식을 고수하고 있기 때문에 시민들로부터 심각한 불신임에 처해 있다. 시민들의 자기표현의 욕구와 참여욕구를 수용할 수 있는 정부운영방식의 전환이 필요하다.¹⁾

또한 주민자치회, 마을회의 등 자치활동 조직과 지방정부 각종 위원회, 모니터링단이 대폭적으로 늘어날 것이다. 그러나 지역의 현실은 시민의 지방정부에 대한 불신과 민주시민 역량강화를 위한 교육의 부족 등으로 양질의 인적자원 인프라를 충분히 구축하지 못하고 있어 소수의 사람들이 중복해서 활동을 하고 있으며 조직을 이름만 바꿔 사용하기도 하는 현실이다.

이러한 현실을 극복하고 성숙한 지방자치를 성공시키기 위해서는 시민영역에서 리더십 향상, 참여 의식, 민주시민역량과 지방정부에서 재정 지원, 행정 지원, 협력 그리고 시민과 정부

1) 장수찬(2018), 지속발전 가능한 도시를 위한 지역 거버넌스, 대전세종연구원

간의 관계에서 신뢰, 평등관계, 협력관계, 정보교환이 기반이 되어야 한다.

그러므로 지방정부는 정책 입안, 실행, 평가, 환류의 전 영역에서 파트너십을 가져야 할 시민 사회의 성장을 지원하고, 시민이 용이하게 접근 할 수 있는 전면적인 정보공개와 수평적 협력 관계를 형성해야 한다.

또한 협력적 거버넌스에 시민단체의 자발적인 참여를 독려할 수 있는 전략을 세우고, 참여한 시민과 시민단체가 자생적으로 활동할 수 있는 방안을 마련하는 것이 중요하다. 자발적 참여를 높이기 위해서 시민의식의 고양, 리더십 확보, 나눔, 참여문화를 확대하는 전략이 필요하고, 자생력을 확보하기 위해서는 시민역량 확충, 사회적 경제(사회적 기업, 마을기업, 협동조합 등)에 대한 관심이 필요²⁾하다고 할 수 있다.

지역사회의 각종 생활정치적 의제는 민감성과 근접성이 필요하다. 여성들은 많은 시간을 지역사회 커뮤니티 내에서 보내기 때문에 생활에 밀착된 문제를 가장 먼저 폭넓게 인식하며 이에 대한 해결책도 가지고 있다.

민주주의 국가에서 정부 정책은 인간의 존엄성을 향상시키는 것을 궁극적인 목적으로 한다. 인간의 존엄성을 향상시키기 위한 수많은 노력 중에서도 사회에 만연한 차별과 불평등을 제거하는 일은 정부의 중대한 임무 중 하나일 것이며, 사회적 통합을 이루기 위한 중요한 작업이 될 것이다. Wright, Ferris, Hiller, Kroll은 문화적인 다양성을 수용한 조직이 그렇지 않은 조직에 비해 경쟁력에서 우위를 점한다는 사실을 발견하고, 조직의 인종적, 성적 고정관념은 이것이 비윤리적이고 비도덕적이기 때문만이 아니라 경제적인 관점에서도 부정적이기 때문에 사라져야 한다고 주장한 바 있다.³⁾ 여성이 담당하는 돌봄 영역은 지역사회 내 사회적 약자에 대한 깊은 이해를 가능하게 하므로 여성은 사회적 약자의 욕구를 전달하고 참여를 이끌어내는 대표자이자 중개자로서 매우 중요하다. 이를 통해 기회를 균등하게 보장하고 사회의 공정성을 획득함으로써 사회적 통합을 이룰 수 있다.

지방정부와 공공기관에서 성평등 가치를 우선적으로 실현하기 위해 성평등한 법과 제도들을 도입하는 것은 매우 중요하다. 또한 정부가 추진하고 있는 △성평등 정책의 총괄·조정 기능을 강화하고 민관 거버넌스 구축 △공공부문 여성대표성 제고 △성평등 의식문화 확산을 위한 조치이기도 하다.

지방정부는 서로 다름에 따라 부당하게 대우 받았던 차별을 제거하고 지역의 인적자원을 다양하게 구성하면서 다양한 인적자원이 갖는 강점들을 골고루 활용하기 위한 방안을 강구해야 한다.

2) 류영애(2013), 시민참여 활성화를 위한 시민과 정부의 역할, 한국지방행정연구원

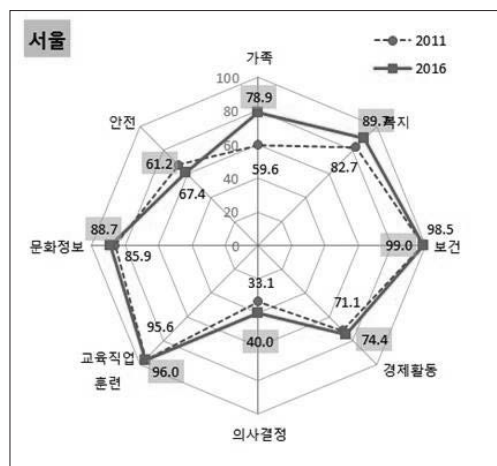
3) 문미경 외(2016), 공공부문 여성참여 확대정책의 발전방안 연구, 한국여성정책연구원

세종시 또한 시민중심 자치분권, 살기 좋은 품격도시, 지속가능 혁신도시, 상생하는 균형발전이라는 시정가치의 실현을 위한 출발에서 성인지적인 제도와 시스템을 구축하는 것이 필요하다. 주민참여에 여성을 비롯한 사회적 약자가 골고루 참여하여 기회균등주의와 사회적 공공성을 실현하고 정책의 다양성과 양질의 인적자원을 확보할 수 있다.

II. 세종시 성주류화를 위한 젠더거버넌스와 여성참여 방안

“성평등 의제는 단지 관념으로 존재하는 것이 아니라 중요한 행위자들 간의 입장을 드러내고 조정하는 공론의 장 안으로 던져지고 그 안에서 사회적으로 구성되는 것이다.”(황정미, 2017).

여성가족부는 광역자치단체별 지역성평등지수를 사회참여, 인권복지, 의식과 문화의 3개 영역과 경제활동, 의사결정, 교육과 훈련, 복지, 보건, 안전, 가족, 문화정보의 8개 분야로 조사한 결과 전국 동일하게 최하위를 기록한 것은 바로 ‘의사결정’ 분야였다. 젠더거버넌스의 주요한 행위자인 공무원, 의회, 젠더전문가, 여성NGO, 여성시민이 정책결정과정에서 참여가 부족하고 여성의 대표성이 매우 낮다는 것이다.



<그림 1> 지역별 성평등 지수 현황

출처: 여성가족부

지방자치시대 주민참여가 확대되는 가운데 지역리더 역할에 미약한 여성들의 참여를 활성화하여 약자가 소외되지 않는 진정한 자치분권 도시로 나아가기 위한 방안을 모색해야 한다.

여성참여사례를 분석하여 형태면에서 남성과 여성의 역할구분이 고착화된 영역을 확인하고, 주민참여를 활성화하기 위한 민주시민교육프로그램에 성인지적 내용을 필수적으로 포함시켜야 한다. 또한, 여성 리더쉽 교육을 강화하고 여성의 결정권한을 확대하여 자치역량 강화 체계를 마련하기 위해 행정과 시민사회의 역할이 매우 중요하다.

1. 농촌개발사업과 공동체 활성화

여성의 공공부문 참여는 정책결정의 편향성을 완화하고 민주주의를 확산하는데 매우 중요하다. 세종시의회는 2018년 6.13지방선거를 통해 3대 의회를 구성하게 되었다. 여성의원원의 진출은 양적으로 증가하고 있으며, 여성의원수 가운데 선출직은 50%가 되었다.

〈표 1〉 세종시 의회 여성의원현황

| | 총의원수 | 남성 | 여성 | | | |
|----|------|-----|----|-----|----|----|
| | | | 계 | 선출직 | 비례 | % |
| 3대 | 18명 | 14명 | 4명 | 2명 | 2명 | 22 |
| 2대 | 15명 | 12명 | 3명 | 1명 | 2명 | 20 |
| 1대 | 15명 | 13명 | 2명 | - | 2명 | 13 |

자료: 세종시의회 홈페이지 참조

그러나 여성관련 조례는 전체 472개 중 단 7개에 불과하며⁴⁾ 여성관련 발언내용은 6건(남성의원 1건)이며 시정질의를 5건(2명의 여성의원)이다.

한국여성정책연구원 2018년 광역자치단체를 중심으로 지방선거 여성정치참여를 분석한 결과 첫째, 의정활동 전반에 걸쳐 양성평등 정책 관련 의정활동에서 여성의원원의 활동이 남성의원보다 2-3배 높아 여성의 양적 대표성 확대가 실질적 대표성의 확대로 연결된다는 것을 확인할 수 있었다. 둘째, 여성의원원이 많은 광역의회에서는 남성의원원의 양성평등 관련 활동도 활발했음

4) 자치법규정보시스템(<http://www.elis.go.kr>) 세종특별자치시 보건복지국 여성아동청소년과 조례 중 여성관련 조례 ① 세종특별자치시 경력단절여성등의 경제활동 촉진에 관한 조례 ② 세종특별자치시 성별영향분석평가위원회 설치 및 운영 조례 ③ 세종특별자치시 성희롱·성폭력 예방지침 ④ 세종특별자치시 아동·여성안전 지역연대 운영 조례 ⑤ 세종특별자치시 양성평등 기본 조례 ⑥ 세종특별자치시 여성친화도시 조성에 관한 조례 ⑦ 세종특별자치시 여성회관 운영 조례

을 확인했다.⁵⁾

여성의 주류화, 젠더 관점의 주류화, 주류의 전환을 위해서,

첫째, 지방의회에서는 ① 의회의 홈페이지 및 각종 자료에서의 성별분리통계 실시 ② 지방의회에 성 주류화 자문위원회 구성 ③ 지방의원의 성 주류화 연구모임 결성 지원 ④ 지방의회에 성주류화 워크숍 개최 정례화 ⑤ 남성정치인을 대상으로 하는 성인지교육 프로그램 등을 도입해야 한다.

둘째, 정당에서는 여성위원회를 중심으로 ① 성인지 관점을 대변할 여성지도자 발굴을 위한 당원 교육프로그램 활성화 ② 남성당원에 대한 성인지교육 프로그램을 실시해야 한다.

셋째, 여성NGO에서는 지방여성의원, 정당여성위원회, 지역 여성들이 참여하는 여성정치 네트워크 활성화 ② 성주류화 의정활동 모니터링 ③ 풀뿌리 여성 NGO를 통한 여성의제 발굴 ④ 여성정치 박람회 개최하여 여성의원 활동 소개, 정치참여 활성화와 공직선거법 개정 캠페인, 타 지방정부의 우수 활동 벤치 마킹 등 지역 여성의 정치 참여를 촉진시켜야 한다.⁶⁾

2. 세종특별자치시 각종 위원회의 실질적인 여성 참여 확대

양성평등기본법 제21조는 특정 성별이 정부위원회 위촉직 위원의 60%를 넘기지 않도록 규정하고 있다.

여성가족부는 2013년 ‘여성참여 확대 계획’ 수립 당시 정부위원회 여성참여율은 27.7%(1,902명)에서 2017년 말에는 4년 만에 40.2%(3,028명)로 늘었다고 발표했다. 그러나 광역자치단체 소관 전체 위원회의 여성참여율은 26.7%로 나타나 개선을 위한 적극적 의지와 관리의 중요성이 재확인됐다고 밝혔다.

이를 위해 2018년 부터 지방자치단체의 정책결정 과정에 다양한 시각이 반영될 수 있도록 지방자치단체도 ‘위원회 여성참여율 40% 달성’ 을 위한 확대 계획을 수립하고 정부 국정과제인 ‘미래여성인재 10만 양성’ 목표 달성을 위해 매년 1만명 이상 여성인재를 발굴하여 여성국가인재 DB를 확충하고, 관련제도와 규정을 개선하며 여성위원의 우선 위촉은 물론 여성비율을 정기적으로 점검하겠다고 밝혔다.⁷⁾

지방정부 자문위원회가 자문기능에 제한되지 않는 협치적 기능을 가진 자문위원회로 혁신

5) 김은경·김혜영·전선영·강원홍(2017). 2018년 지방선거 여성정치참여 확대방안 연구 광역자치단체를 중심으로. 서울: 한국여성정책연구원

6) 김원홍 외(2014), 여성정치인 육성 지원 방안 연구—기초의회를 중심으로, 한국여성정책연구원

7) 여성신문, 정부위원회에 여성참여 검색기사 참조

하기 위해서는 추천방식, 구성인원의 변화, 운영의 정례화 및 상설화, 권한 위임, 운영비용의 확대, 운영 주체의 혁신 등이 필요하다.⁸⁾

세종시는 '여성친화도시 양성이 평등한 세종' 여성의 대표성을 강화하기 위한 정부위원회의 여성위원 위촉, 5급 이상 여성공무원의 비중 확대, 주민자치위원 여성비율의 확대를 세부추진 과제로 제시하고 있다.

세종시 151개 정부위원회의의 여성위원수는 28% (당연직3%, 위촉직 33.7%)이다. 여성위원이 없거나 10%미만인 위원회는 13개, 여성위원이 40%이상인 위원회는 42개(27%)였다. 여성위원 참여율이 40%이상인 분야는 보건 8개, 여성·아동·청소년 5개, 예산·주택 4개, 문화체육 3개, 감사위원회, 경제정책, 참여공동체 각 2개, 관광문화, 교육지원, 도시정책, 로컬푸드, 자치분권, 총무 환경정책, 정보통신 각 1개였다.⁹⁾

여성참여를 높이기 위해 세종시청 홈페이지의 여성인재 데이터베이스(DB)를 확충·보완하여 여성 인재를 적극 추천하고, 여성을 우선 위촉하는 방안 마련과 특정성별이 위촉직위원의 60%를 넘기지 않도록 하는 규정을 의무화하는 조례 개정이 요구된다.

3. 세종시 성인지적 조례 제·개정

세종시 여성친화도시 1-2 양성평등한 법·제도 기반강화를 위한 '여성친화적인 조례 제·개정'을 세부 추진과제로 제시하고 있다. 2014년, 2015년 자치법규를 전면적으로 재·개정하기 위한 공청회, 공무원 교육을 실시하였다. 규제완화, 부패영향·성별영향평가 등을 조례규칙심의회 심의를 거쳐 정비하였다고 발표하였다.

그러나 조례 472개를 살펴보면 성별영향평가를 했는지 궁금하다. 성별에 대한 언급이 없는 경우가 절반이거나 '성별균형을 고려하여 구성할 수 있다'로 하여 의무조항으로는 두고 있지 않다.¹⁰⁾

민선3기 세종시의 지방자치의 혁신적인 전환을 위한 조례제·개정이 활발하게 이루어지고 있다. 시민주권특별시 구상에서 세종시 조례를 전수하여 성별균형 조항을 검토하고, 성별균형과 사회적 약자의 참여를 명시하여 기회의 균등과 사회적 공공성 확보를 위한 시의회와 시민사회의 적극적인 조례 제·개정 활동이 필요하다.

8) 장수찬(2018), 지속발전 가능한 도시를 위한 지역 거버넌스

9) 세종시의회 상병헌 의원실 자료(2018년 11월 현재)

10) 조례에 명시된 위원회 조사결과

4. 세종시 여성NGO 활성화 방안

성평등 정책 패러다임은 정부와 민간 영역이 참여하는 젠더 거버넌스를 강조하고 있으며, 여성NGO는 정부와 시민 사이에서 젠더 이슈를 발굴·공론화하고 의제화하는 매개자이자 촉진자로서 그 역할을 기대 받고 있다.

그러나 정책에 개입하여 변화를 촉진하는 여성NGO의 범위가 협소하고 활동력이 미흡하여 여성NGO를 여성단체로 제한하지 않고, 여성 풀뿌리조직을 포함하는 것으로 범주화하여 역량을 강화하고 실질적인 거버넌스의 주체로 세워 나가야 한다.¹¹⁾

세종시에서 지방정부 정책과 관련하여 활동하는 등록 여성단체는 여성단체협의회(14개 단체, 1984년 설립), 세종YWCA(70년), 사)세종여성(2018년 창립)이 있다.

세종시 여성단체¹²⁾에서는 2018년 6.13지방선거에서 여성정책 제안을 위한 간담회와 정책토론회를 개최하였다. 이 결과를 반영하여 세종시민단체연대회¹³⁾와 함께 ‘성평등한 세종특별자치시’라는 제목으로 여성분야 정책 5가지인 여성정책 추진체계의 강화, 일자리와 창업의 활성화, 안전과 여성에 대한 폭력 대응, 육아와 돌봄 지원, 복지소외계층 여성(한부모가정, 여성노인, 여성장애인, 여성농민, 이주여성, 새터민여성, 청소년여성)에 대한 지원강화 등을 요구하였다.

또한 양성평등주간행사로 양성평등주간 기념식은 세종시여성단체협의회에서 기념행사는 사)세종여성에서 개최하였다. 양성평등 기념행사는 10여개 기관, 단체와 함께 행사를 공동으로 진행하면서 다양한 분야의 여성관련 단체와 기관들 외에 풀뿌리 조직의 네트워크 가능성을 확 인하게 되었다.

〈표 2〉 2018년 세종시 양성평등 주간 기념행사 참여단체

| 분야 | 기관·단체명 | 구분 |
|------------|----------------------|------|
| 여성인권 | 세종YWCA성인권센터 | 정부지원 |
| 여성일자리 | 세종여성새로일하기센터 | 정부지원 |
| 이주여성,돌봄,육아 | 세종시건강가정·다문화가족지원센터 | 정부지원 |
| 가정,성폭력 | 종촌종합복지센터 가정·성폭력통합상담소 | 정부지원 |
| 육아 | 세종시행복맘통합지원센터 | 정부기관 |
| 교육 | 참교육학부모회 세종지회 | 시민단체 |
| 환경 | 세종환경운동연합 | 시민단체 |

11) 태희원(2016), 충남 여성NGO 현황 분석 및 활성화 방안, 충남여성정책개발원

12) 세종여성단체협의회, 세종YWCA, 사)세종여성

13) 세종시민단체가입단체 : 사)세종여성, 세종참여자치시민연대, 세종환경운동연합, 참교육학부모회, 세종YMCA, 세종YWCA 등

| 분야 | 기관·단체명 | 구분 |
|----------|------------------|------|
| 청년 | 세종청년네트워크 | 시민단체 |
| 도서관 | 세종시 초록우산어린이도서관 | 시민단체 |
| 마을기업 | 세종시마을기업 | 마을기업 |
| 이주여성협동조합 | 아시아하모니협동조합(이주여성) | 협동조합 |

출처 : 사)여성여성 양성평등주간 결과 보고서 참조

최근 여성관련 법이나 지역 혹은 젠더이슈 발굴과 정책 의제화 과정을 젠더 거버넌스를 통해 발전시키자는 논의가 시작되는 등(안태윤, 2016) 여성운동의 내용과 방식이 변화하면서 여성단체에 대해서도 새로운 의미 규정이 이루어지고 있다.

태희원(2016)¹⁴⁾은 풀뿌리 여성단체를

1) 보조금사업 참여단체, 중도 여성단체협의회 소속이 아닌 등록 여성단체 중 ① 단체 대표가 남성인 경우 ② 법령에 의해 설치된 국비지원센터 운영이 사업의 대부분인 단체 ③ 복지관이나 상담소, 대학 내 연구소인 경우를 제외한 단체와

2) 대표의 성별이 여성이고 회원 수가 3명 이상이며 회원 중 여성비율이 60% 이상이며, 등록 형태가 임의단체, 비등록 단체, 협동조합·사회적 기업으로 여성NGO 정체성, 공익성, 공식성, 활동성, 자원성, 개방성을 지닌 단체로 범주화 하고 있다.

충남 지역 여성NGO 활성화 방안은 '지자체·여성NGO 협력 강화', '여성 NGO·네트워크 활성화', '여성NGO 역량강화 지원' 세 가지 영역, 7가지 정책과제로 제안하고 있다.

〈표 3〉 충남지역 여성NGO 활성화방안

| 영역 | 정치과제 |
|-----------------|--|
| 지자체·여성NGO 협력 강화 | <ul style="list-style-type: none"> 지자체·여성NGO 젠더거버넌스 시스템 구축 여성풀뿌리단체 특화 '작은' 젠더거버넌스 사업 운영 |
| 여성NGO·네트워크 활성화 | <ul style="list-style-type: none"> 여성단체·풀뿌리단체 간 네트워크 조성 여성풀뿌리단체 생태지도 작성 |
| 여성NGO 역량강화 지원 | <ul style="list-style-type: none"> 단체유형별 차별화된 활동가 역량강화교육 콘텐츠 제공 여성풀뿌리단체 대상 '작은 공모사업' 실시 여성NGO 활성화 허브(Hub)조직 설치 및 운영 |

출처 : 태희원(2016), 충남 여성NGO 현황 분석 및 활성화 방안, p.121

14) 태희원(2016), 충남 여성NGO 현황 분석 및 활성화 방안, 충남여성정책개발원

세종시는 시청, 교육청, 평생교육진흥원 등 교육, 학습, 마을문제 해결을 주제로 마을공동체 조직에서 공모사업을 통해 다양하게 지원하고 있다. 또한 여성친화도시 4개 분과 80여명의 추진위원단을 운영하고 있다. 이를 통해 많은 그룹들이 생기고 있으나, 공모사업이 끝난 후 후속 조치가 이루어지고 있지 못한 실정이다.

세종시 특성상 이주해 온 여성들이 다수이고 지역사회 활동에 참여하지 않는 여성마을 활동과 행정 및 주민자치활동에 대한 참여에 관심을 보이고 있다고 한다. 하지만 한눈에 볼 수 있는 여성참여관련 정보에 접근이 어려운 실정이다. 여성NGO 현황 정보를 축적하고 공유하는 과정을 통하여 여성풀뿌리조직 DB 구축을 구축하고, 생태지도를 작성하여 쉽게 한눈으로 볼 수 있도록 온·오프라인에서 홍보가 필요하다.

5. 세종시 젠더거버넌스

여성NGO 생태지도를 통하여 많은 여성들이 자신의 관심 영역과 욕구에 맞는 활동을 통해 일자리를 창출하고 공동체의 활성화 늘어날 것이다. 세종시에서도 실질적인 주민참여를 통한 시민주권특별자치시를 만들어 나가기 위해서는 여성 참여의 중요성에 대한 이해를 기반으로 젠더거버넌스 구축을 위한 노력이 선행되어야 한다.

좋은 거버넌스를 위한 요소로 OECD에서는 ① 적극적인 정부 정보공유 ② 정책상담과 정책 커뮤니케이션 등 적극적인 정책협의 ③ 시민참여와 공동의 정책결정 ④ 주권자의 책임을 묻는 다양한 제도 마련 ⑤ 시민의 자치역량을 성장시키기 위해 지방정부가 설계자 및 기획자 역할을 수행해야 한다고 한다.

태희원(2016)은 젠더거버넌스 시스템 구축을 위해 젠더거버넌스 협의체 구성 및 여성NGO 참여를 확대하고 참여자 대상 공동 학습 과정을 운영하여 참여자의 정책참여 역량을 강화하여 성평등 정책의제를 협의·토론하는 과정에 참여한다.

이를 위해 여성단체, 풀뿌리단체간 민-민 네트워크 활성화, 여성풀뿌리단체 작은 공모사업 실시, 여성NGO 중간지원조직 설치 및 운영 등 행정에서 지원하는 방안을 제안하고 있다.

처음으로 세종시 여성단체는 여성단체의 활동을 위해 여성단체 신년하례회, 정책간담회, 활동가 교육 등을 통해 여성단체 간 교류·협력을 활성화하는 활동을 진행 중이다. 또한 세종여성 역량강화와 정책참여를 위한 교육사업을 실시하고 있다.

세종시는 민간영역의 이러한 교육을 이수한 활동가가 젠더거버넌스에 참여할 수 있는 적극적인 협조방안을 만들어야 한다.

6. 성주류화를 위한 추진체계를 일원화하여 시민참여 질적 내용 담보

세종시는 종합적이고 체계적인 여성친화정책을 통해 양성이 평등하고 사회적 약자를 세심하게 배려하는 따뜻한 도시를 만드는 것을 목적으로 여성가족부로부터 2016년 여성친화도시 인증을 받았다.

세종시 여성정책 추진체계에 관한 사항은 여성친화도시 추진과제 '1. 양성이 평등한 세종' 중 여성친화적인 조례 제·개정, 공무원 대상 성인지 역량강화 프로그램 실시, 성별영향평가, 성분리통계 구축 등 4가지 계획을 수립하고 있다.

〈표 4〉 여성친화도시 세부추진과제 중 '1. 양성이 평등한 세종(11가지 과제)'

| 정책목표 | 세부추진과제 | 담당부서 |
|------------------------|---------------------------|----------|
| | 1. 양성이 평등한 세종(11개 과제) | |
| 1-1. 체계적인 양성평등 실현체계 구축 | 시민참여형 여성친화도시 거버넌스 조성 | 여아청과 |
| | 여성친화도시 인식 확산 | 여아청과 |
| | 여성친화도시 홍보 | 여아청과 |
| | 공무원 대상 성인지 역량강화 프로그램 실시 | 여아청과 |
| 1-2. 양성평등한 법·제도 기반강화 | 여성친화도시 조성을 위한 여성정책종합계획 수립 | 여아청과 |
| | 여성친화적인 조례 제·개정 | 여아청과 |
| | 성별영향분석평가 | 여아청과 |
| | 성분리 통계 구축 | 정보통계 담당관 |
| 1-3. 여성의 대표성 강화 | 정부위원회 여성위원 위촉 | 여아청과 |
| | 5급 이상 여성공무원 비중 확대 | 총무과 |
| | 주민자치위원 여성비율 확대 | 자치행정과 |

출처 : 여성친화도시 위원회 회의 자료 참조

성주류화 추진체계는 정책환경(법제도적 기반, 추진체계, 담당부서의 협조 등)과 실행주체(실행주체간 연계 및 성주류화 인식정도), 실행도구(성인지 통계, 성인지 예산, 성인지 교육)간의 유기적인 구성이 중요하다.¹⁵⁾

세종시는 여성아동청소년과 부서가 있고 여성정책 담당과 아동친화도시 TF팀에서 여성관련 업무를 맡고 있다. 「양성평등 기본조례」 「성별영향 평가 분석 평가위원회 설치 및 운영조례」 「여성친화도시 조성에 관한 조례」 등이 제정되어 여성정책 추진기반이 구축되어 있다.

성주류화 추진체계의 실행네트워크 주체는 정책담당자인 공무원과 여성NGO 그리고 젠더전

15) 이원형, 조정래 (2016), 지방정부 위원회 여성참여 결정요인에 관한 탐색적 연구, 지방정부연구

문가로 구성된다. 더하여 의회와 언론의 역할도 매우 중요하다.

〈표 5〉 성주류화 실행 네트워크의 행위자

| 구분 | 공무원 | NGO | 전문가 |
|-----|--|--|---|
| 공무원 | <ul style="list-style-type: none"> 성주류화 실행을 위한 제도개선 성별영향분석평가수행 성인지적예산수립 | <ul style="list-style-type: none"> 성별영향분석평가수행 성인지적사업수행을 위한 평가 및 관리 협의체 구성 및 운영을 위한 협력확보 | <ul style="list-style-type: none"> 성별영향분석평가의 요구 정책정보 및 정책제언 요청 협의체구성 및 운영을 위한 협력확보 |
| NGO | <ul style="list-style-type: none"> 사업의 성인지적 모니터링 및 제언 성인지적 관점에서 정책주창 | <ul style="list-style-type: none"> 성주류화 연대 형성 | <ul style="list-style-type: none"> 성주류화 분석 및 평가를 위한 자문 및 컨설팅 요구 |
| 전문가 | <ul style="list-style-type: none"> 성인지교육 성별영향분석평가 컨설팅 성주류화 제도 도입 및 개선에 관한 정책 제언 | <ul style="list-style-type: none"> 성인지교육 성인지적 프로그램 운영컨설팅 | <ul style="list-style-type: none"> 성주류화 연구 및 정책개발성 주류화 전문인력 양성 |

출처 : 이원형 · 조정래(2016),지방정부 위원회 여성참여 결정요인에 관한 탐색적 연구

세종시 성주류화 추진체계의 문제점으로¹⁶⁾ 첫째, 성정책 담당부서의 영향력이 낮으며 주변화된 위치이고 과도한 사업량에 비해 인력, 예산, 권한 등이 낮다. 세종시 공직사회는 양성평등에 대한 인식이 낮으며, 성주류화 정책에 무관심하여 성평등 정책의 필요성에 대한 공감대와 합의가 부족하여 타부서와의 협력체계가 원활하지 않다.

둘째, 여성NGO 중 여성단체는 수적으로 적고 네트워크도 시작단계이며, 풀뿌리단체들은 가시화되어 있지 못한 상태이다.

셋째, 지역의 여성문제를 연구할 젠더전문가가 절대적으로 부족하다. 여성 참여를 중심으로 살펴볼 때 젠더거버넌스 실행주체이자 성주류화 실행에서 여성NGO의 역할은 핵심 변수이다. 여성NGO들이 성주류화에 대한 전문성을 가지고 바람직한 대안을 제시하게 된다면, 정부는 이들을 파트너로서 인정하고 적극 협력하는 수평적 관계를 형성하게 될 것이다.

이를 위해 지역내 여성NGO들의 역량강화를 위한 다양한 노력이 요구되며, 여기에 전문가와 공무원간의 상호협력이 중요하다.

또한 지역주민들의 요구는 성인지 예산과 연계될 때 실질적인 효과를 가질 수 있다. 다양한

16) 2018년 6.13 지방선거 세종시 여성정책을 위한 토론회 자료

주체들이 성인지적 관점에서 대상과제를 선정하고 정책 개선과정에 참여할 수 있도록 하는 제도적 장치로서 성별영향분석평가위원회를 설치하여 반영하는 것이 필요하며, 성 주류화 추진 거버넌스 구축에 있어 수평적 네트워크를 만드는 중요한 촉진기제로 작용할 것이다.

세종시에서 추진하는 여성친화도시, 성별영향평가, 성인지예산분석과 세종여성플라자 설립을 추진하는 실행주체를 통합적으로 관리한다면 전문성 향상과 효율성을 증대할 수 있다.

세종여성플라자 설립은 성주류화를 위한 추진체계 활성화에 중요한 기반이 마련되는 기회가 되어야 한다. 젠더전문가 중심의 연구기능에 제한되어서는 안되며 여성NGO 활성화를 여성NGO 중간지원, 여성경제적 진출을 위한 공유경제 공간이자 인큐베이팅, 여성이 만든 다양한 상품과 작품 공유 등 여성이 모여 공동의 힘으로 정치, 경제, 문화 등 다양한 영역에서 역량을 확대하고 조직화하는 기회가 될 수 있어야 한다.

Ⅲ. 맺으며

세종시는 도시건설의 핵심적인 가치로 지속가능한 여성친화적인 도시의 모델이 될 것이다.

여성은 여전히 돌봄영역에서 장시간 지역사회에서 머무르고 있다. 생애주기별 시민의 욕구를 가장 잘 반영할 수 있으며, 정책적인 양질의 대안제시의 가능성도 가장 높다. 지방정부는 여성 참여의 중요성을 인지하고 활성화 시키기 위한 노력을 기울여야 한다.

젠더거버넌스를 초기단계에 잘 구축하고 활성화하기 위해서는 공공부문에 참여 가능한 여성 인재를 양성하여 DB를 구축하고, 인재의 특성을 고려하여 거버넌스 참여를 활성화 해야한다.

정책담당자, 여성NGO, 젠더전문가, 의회, 언론으로 구성되는 젠더거버넌스를 구성하여 지방정부 각종위원회, 주민자치위원회, 마을회의 등 시민주권특별자치시의 주요한 정책결정에 참여 시켜야 한다.

또한 여성친화도시, 성별영향분석, 세종여성플라자 설립의 추진체계를 통합하여 여성정책의 일관성과 통합성을 확보해야 한다.

참고문헌

- 태희원(2016), 충남 여성NGO 현황 분석 및활성화 방안, 충남여성정책개발원 연구논문.
 - 김원홍 외(2014), <여성정치인 육성 지원 방안 연구-기초의회를 중심으로>, 한국여성정책연구원.
 - 류영아(2013), <시민참여 활성화를 위한 시민과 정부의 역할>, 한국지방행정연구원.
 - 장수찬(2018), <지속발전 가능한 도시를 위한 지역 거버넌스>, 대전세종연구원.
 - 문미경 외(2016), <공공부문 여성참여 확대정책의 발전방안 연구>, 한국여성정책연구원.
 - 김은경 · 김혜영 · 전선영 · 강원홍(2017), <2018년 지방선거 여성정치참여 확대방안 연구 광역 자치단체를 중심으로>, 한국여성정책연구원.
-

편집위원

위원장 박종찬(고려대학교 경영학과 교수)

위원 임병호(대전세종연구원 기획조정실장)

문충만(대전세종연구원 연구위원)

송양현(목원대학교 생의학화학과 교수)

윤자영(충남대학교 경제학과 교수)

이범규(대전세종연구원 선임연구위원)

이윤희(대전세종연구원 연구위원)

이진선(우송대학교 철도경영학과 교수)

조윤철(대전대학교 환경공학과 교수)

지남석(대전세종연구원 연구위원)

한상헌(대전세종연구원 연구위원)

대전세종포럼

대전세종포럼 통권 제67호

발행일 2018년 12월 3일

발행인 박재묵

발행처 대전세종연구원

등록번호 대전중, 바00002

주소 34863 대전광역시 중구 중앙로 85(선화동)

전화 042-530-3500

팩스 042-530-3508

제작 (주)봄인터랙티브미디어 (Tel.042-633-7800)

© 본지에 게재된 내용은 본 연구원의 공식견해와 일치하는 것은 아닙니다.

연구과제 제안 안내



DAEJEON
SEJONG
FORUM

대전세종연구원은 대전시·세종시 각계각층의 연구요구를 수용하고
활발한 지적교류와 정책연구에 반영하기 위하여
연구과제 아이디어를 모집합니다.

연구과제로서 적절하다고 판단되는 참신한 아이디어가 있으시면
대전세종연구원 홈페이지(www.dsi.re.kr) 시민의소리(연구제안)로
신청하여 주시기 바랍니다.

여러분들의 많은 관심과 참여 부탁드립니다.

DAEJEON
SEJONG
FORUM

www.dsi.re.kr