



2009

시정 전환기 도시 거버넌스 전략 연구

Strategy of City Governance in the Transition Period of Seoul

변 미 리 · 조 권 중 · 김 귀 영 · 이 주 현

시정 전환기 도시 거버넌스 전략 연구

Strategy of City Governance in the Transition Period of Seoul

2009

■ 연구진 ■

연구책임	변 미 리	• 창의시정연구본부 연구위원
연구원	조 권 중	• 창의시정연구본부 연구위원
	김 귀 영	• 창의시정연구본부 부연구위원
	이 주 현	• 창의시정연구본부 부연구위원
	박 민 진	• 창의시정연구본부 연구원
	서 윤 정	• 창의시정연구본부 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약 및 정책건의

1. 연구의 개요

1) 연구 배경

- 전 세계적인 경제위기뿐만 아니라 보다 장기적인 차원에서의 자원의 위기, 지구온난화, 고령화 등의 문제를 해결하기 위한 정책적 대안의 모색이 필요한 시점임.
- 하드웨어적인 부와 가치의 창출에서 소프트한 측면, 무형자본에서의 가치 창출을 중요시하는 패러다임으로 이동하는 시점에서 도시의 가치를 높여 도시경쟁력을 강화할 수 있는 요인이 무엇인지에 대한 진단이 시급함.
- 서울시는 ‘맑고 매력있는 세계도시 서울’이라는 민선4기 비전을 바탕으로 시민고객 중심 성과 도시경쟁력 제고라는 두 가지 성과를 도출하고자 함. 그러나 도시 전체의 가치를 제고하는 측면에서 일정한 성과만 거둠.

2) 연구 목적

- 글로벌 도시로의 도약을 위한 시정 전환기에 서울이 당면한 여러 가지 현황을 파악, 분석하여 이행기 서울의 도시가치를 제고하기 위한 가치(價値)시정 전략을 제안하는 것이 연구의 목적임.

3) 연구 내용

- 로컬 거버넌스의 진화에 대한 리뷰
- 바람직한 거버넌스(Good Governance) 구성 요소
- 해외 대도시 시정 전략계획 분석
- 서울의 시정 환경 변화 분석
- 서울시정 정책 수요 조사
- 시정 전환기 서울의 도시가치 제고 전략 제안

4) 연구 체계



〈그림 1〉 연구체계

5) 연구 방법

- 문헌연구
- 설문조사: 도시가치 제고를 위한 정책 수요조사(서울시민 대상)
- 정책입안자 및 전문가 심층 인터뷰

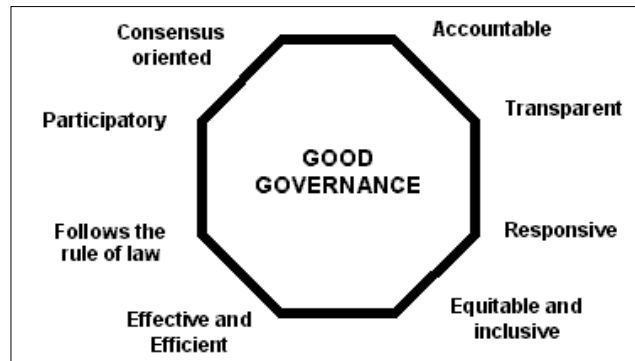
2. 시정전환기와 도시 거버넌스

1) 시정전환기의 시정거버넌스: 소프트파워와 시민중심성

- 경제위기와 녹색성장, 그리고 사회갈등
- 소프트파워 확장을 위한 다차원적 정책의 필요성 증대
- 상호적이며 경계가 약화된 행정환경의 변화

2) Good Governance 구축을 위한 기본방향

- Good Governance는 참여, 법치, 효과성과 효율성, 평등과 포괄성, 대응성, 투명성, 책임성, 합의지향성이라는 여덟 가지의 주요 특징을 갖고 있음.



〈그림 2〉 Good Governance의 주요 특징

3. 해외도시의 글로벌 경쟁력과 시정전략계획 비교

1) 오바마 행정부의 도시전략

- 도시를 위한 연방정부의 역할 강화: 도시정책국 창설
- 지역사회개발보조금(CDBG: community development block grant)을 통한 강력한 지원
- 대도시지역의 경제 활성화
- 새로운 주택저당이자세제를 통한 낮은 이자 지불 및 대도시 지역의 저렴한 주택공급 확대
- 빈곤지역에 ‘이웃과의 약속(Promise Neighborhoods)’ 설립 및 근로장려세제(EITC) 확장을 통한 빈곤퇴치
- 활기있고, 지속가능한 지역사회의 구축 및 빌딩의 효율성을 증가시키기 위한 혁신적인 수단사용을 통한 도시의 활력 유도
- 국토 안보
- 직장을 가진 가족에게 세금 감면 혜택 제공, 방과후 교육확대 등

2) 뉴욕의 시정 전략계획

- 2008년 마이클 블룸버그 뉴욕시장은 도시의 지속가능한 미래를 위해 9가지 주요 내용을

기반으로 하는 계획을 발표하였고, 특히 뉴욕계획에서 환경적인 부분에 초점을 맞춤.

- 뉴욕의 시정 전략계획은 크게 9가지임. 첫째, 뉴욕 빈민들에게 좀 더 사용이 용이하고 지속가능한 주택을 공급함. 둘째, 뉴욕 시민이 사는 곳에서 도보로 10분 이내에 갈 수 있는 지역에 공원을 조성하여 오픈스페이스를 확보함. 셋째, 오염물질에 오염되어 있는 브라운 필드(Brownfields) 지역을 깨끗이 정화함. 넷째, 오염된 식수를 공급하는 위험을 제거하기 위해 상수도의 90%를 정화함. 다섯째, 상수도망(Water Network)을 구축함. 여섯째, 교통 수용능력을 증가시키고 환경친화적인 하이브리드차량을 사용함. 일곱째, 에너지 하부구조를 업그레이드하여 깨끗하고 좀 더 신뢰성 있는 에너지 연료를 사용함. 여덟째, 미국의 대도시 가운데 최상의 공기 질을 갖는 목표를 달성하고자 함. 마지막으로 이산화탄소 방출을 30% 이상 감축함으로써 지구온난화 방지에 기여하고자 함.

3) 런던의 시정 전략계획

- 보리스 존슨(Boris Johnson) 런던시장은 2008년 6월 런던플랜의 수정안인 ‘더 나은 런던을 위한 도시계획(planning for a better London)’을 발표함.
- 2007년 발표했던 런던플랜에 나타난 목표와 주요 과제는 성장하는 런던, 살기 좋은 런던, 번영하는 런던, 공평한 런던, 접근성이 높은 런던, 매력적인 녹색 도시 런던임.
- 런던의 핵심적인 공간정책은 기회지역(Opportunity Areas), 기능강화지역(Areas for intensification), 재생지역(Areas for regeneration), 전략적인 고용지역(Strategic Employment Locations)으로 구분할 수 있으며 주요전략은 주택제공, 지속적인 경제성장, 기후변화방지, 열린 환경(open environment), 접근가능한 환경, 개발계획 런던 /템즈게이트웨이 지역의 발전 장려로 나눌 수 있음.

4) 샌프란시스코 시정 전략계획

- 개빈 뉴섬 샌프란시스코시장은 보다 아름답고 잘 정비된 도시 건설을 위해 「모든 사람이 살기 좋은 도시와 이웃사회를 만들기 위한 시정 전략계획(better neighborhood and a better city for everyone)」을 수립함.
- 샌프란시스코 시정 전략계획은 크게 4가지로 구분함. 첫째, 모든 연령, 수입, 생활방식에 적합한 새로운 주택 건설임. 이는 도심 근교의 공지를 활용한 새로운 근린주구를 조성하여 주택부족문제를 해결함. 둘째, 가정, 직장과 서비스 지역 간의 연계방안을 증진함. 일례로 보행권의 증진, 간선급행버스, 학생통학권과 같은 혁신적인 프로그램 증진을 들 수 있음. 셋째, 자전거 이용자, 자가용 및 교통시스템 이용자 모두에게 보다 안전하고 생기 넘치

는 도로 공간을 조성함. 넷째, 정책을 뛰어넘는 계획과정으로의 이동을 통해 지속적인 성장을 하는 동시에 삶의 질을 향상시키고 근린주구의 특징을 보존하고자 함.

5) 상하이 시정 전략계획

- 상하이는 21세기의 기회와 도전에 직면해 이미 중장기 계획을 설정한 바 있으며 이를 통해 경제, 재정, 무역, 교통의 중심지로서 자리매김하고자 함.
- 상하이는 주요 시정 전략계획을 크게 세가지로 구분하고 다양한 전략을 도출하고 있음. 첫째는 노력에 대한 분명한 목표를 가지고 새로운 출발점에 서는 것임. 이는 제10차 경제개발 5개년계획(2001~2005년)기간에 사회경제개발에서의 성공을 기반으로 제11차 경제개발 5개년계획을 다지는 것을 의미함. 둘째는 포괄적인 계획과 조정을 강화하고 주요 업무를 실행하는 것임. 이는 주도적인 역할을 수행하는 서비스를 제공해 산업구조의 형성을 가속화하고, 독자적인 혁신도시의 혁신시스템을 개발하려는 노력에 포커스를 맞추는 것임. 특히 산업, 교육, 리서치를 통합할 새로운 기술혁신시스템을 개발하고 인재(talents)를 활용한 도시 발전 전략을 수립하는 것임. 셋째는 계획목표를 달성하기 위해 정부기능을 변환하는 것인데, 법과 책임을 기반으로 한 정부를 만들고, 정부의 계획에 대한 집행과 보호(safeguards)를 강화함.

4. 서울의 시정환경 변화와 주요 이슈

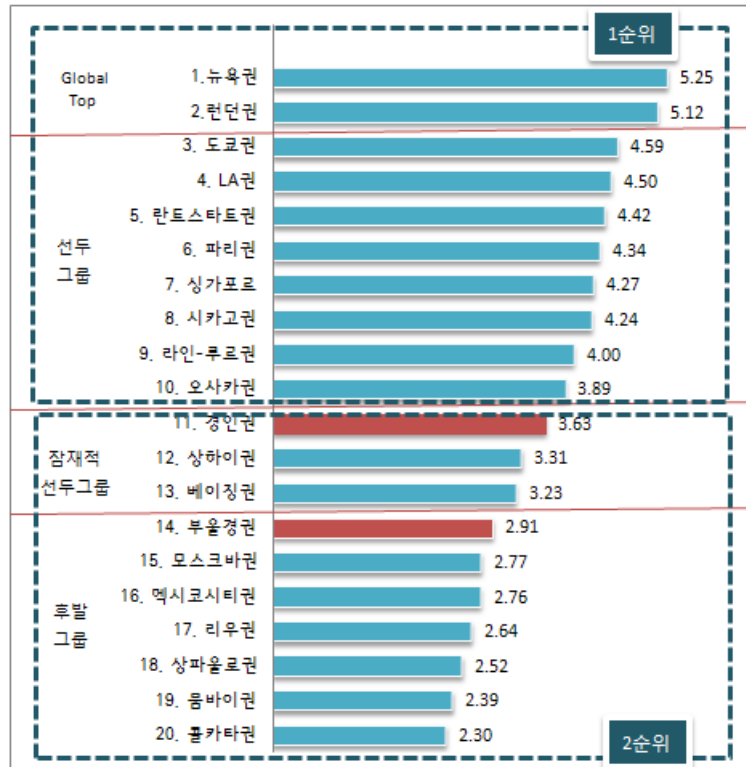
1) 서울의 인구구조의 변화

- 서울의 전체 인구는 1936년 행정구역 확장에 따른 증가, 1950년 한국전쟁으로 인한 급격한 감소 이후 1990년까지 증가하다가 1990년을 기점으로 정체 혹은 감소추세에 있음. 2000년 대비 2005년 인구는 미세하게 감소함.
- 서울시 인구에서 노인이 차지하는 비중은 1970년 1.7%에서 2005년 7.5%로 높아졌으며 2020년에는 14.9%, 2030년에는 22.3%로 증가할 것으로 예상됨.

2) 도시공간 변화와 메가시티리전

- Magacity Region(광역 대도시권)의 중요성이 부각하고 있음.
- 동아일보와 모니터 그룹의 광역대도시권의 평가 결과, 10개의 1순위 그룹과 10개의 2순위

그룹으로 경쟁구도가 나뉘었으며, 경인권은 종합평가 순위 11위로 글로벌 1위인 뉴욕권과 2위 런던권뿐 아니라 10위 오사카권보다도 뒤진 2순위 그룹으로 판명됨.



〈그림 3〉 전 세계 20대 MCR 경쟁력 평가 결과

3) 계층구조의 변화

- 1인가구의 증가: 일반가구 중 1인가구의 비중은 1985년 6.7%에 불과하였으나, 1995년에는 12.9%, 2005년에는 20.4%로 증가함. 이제 서울에서 다섯 가구 중 적어도 한 가구는 1인가구인 시대로서 전통적인 가족중심의 가구형태가 크게 약화되고 있음을 알 수 있음.
- 서울거주 외국인의 증가와 다문화사회로의 진입: 2008년 말 현재 서울에 거주하고 있는 외국인은 255,207명으로 서울시 전체인구의 2.44%를 차지하고 있음. 2005년 기준 12만9천여명이었던 외국인 수는 2008년 25만5천여명으로 96.8% 이상 증가함.
- 허약한 중산층: 최근 3년 중산층은 5.6% 증가했으나 중산층 구성비율에서는 전형적 중산층이 3.1% 줄고 한계중산층이 8.7% 늘어남. 이는 계층 안정성이 상대적으로 약화되었음을 의미함.

5. 서울의 시정전략 수립을 위한 수요조사

1) 서울시민의 시정 정책 수요

- 서울시의 ‘창의시정’에 대한 인지도 조사 결과, ‘처음 듣는다’는 응답자가 62.2%로 다수임.
- 서울시의 정책수립 및 추진 시, “창의성”이 ‘중요하다’는 의견은 87.2%, ‘중요하지 않다’는 의견은 7.4%로 ‘중요하다’는 의견이 압도적으로 높게 나타남. 모든 계층에서 ‘중요하다’는 의견이 가장 높은 가운데, 특히 월소득 301~400만원(92.2%), 월소득 401~500만원(92.8%), 시정운영 긍정평가(92.1%) 층에서 더욱 높게 나타남.
- 서울시 공무원의 창의적 능력에 대해서는 ‘필요하다’는 의견이 87.9%로 매우 높았음. ‘필요하지 않다’는 의견은 7.7%로 나타남.
- 서울시 공무원의 관리적 능력에 대해서는 ‘필요하다’는 의견이 95.3%로 압도적으로 높았음. ‘필요하지 않다’는 의견은 3.0%에 그쳤음.
- 서울시장에게 필요한 능력에 대해서는 응답자의 35.6%는 ‘도시의 가치를 높이는 창의적 능력’, 61.6%는 ‘기존의 도시를 잘 보존하는 관리적 능력’을 꼽았음. 서울시장에게는 ‘창의적 능력’보다 ‘관리적 능력’이 더 필요하다는 견해가 다수로 나타남.
- 가장 필요한 서울시 시정운영 자세(중복응답 기준)에 대해서는, ‘시민을 위해 일하는 자세’가 59.0%로 가장 높았고, 다음으로 ‘시정 내용을 솔직하게 공개하는 자세’(42.2%), ‘폭넓은 시민 의견 수렴’(36.4%), ‘공무원 자질 및 업무능력 향상’(27.5%) 등의 순으로 높게 나타남.
- 지난 3년간 서울시 시정운영에 대한 평가 결과, ‘잘하고 있다’는 평가는 53.6%, ‘잘못하고 있다’는 평가는 41.1%로, 시정운영에 대한 긍정평가 비율이 부정평가 비율보다 다소 높게 나타남.

2) 전문가 조사

- 전문가들은 도시의 미래상을 정립하기 위해서 첫째, 현재 될 수 있는 미래와 되고 싶은 미래를 동시에 고려해야 하고 둘째, 중기목표로서 되고 싶은 미래를, 그것을 위한 단기적이고 구체적인 추진전략으로서 도달가능한 미래 모습을 설정하고 단기별로 점검해야 함을 제시함.
- 전문가들이 제시한 도시의 미래상 정립을 위한 효과적인 방법론에는 시나리오 기법, 델파이 기법, 트렌드 프로젝션, 브레인 스토밍, 비전수립, 역사적 유추법 등이 있으며 이외에도 몇 가지가 더 존재하지만, 엄밀한 의미에서 높은 수준의 타당성/신뢰성을 가진 방법론은

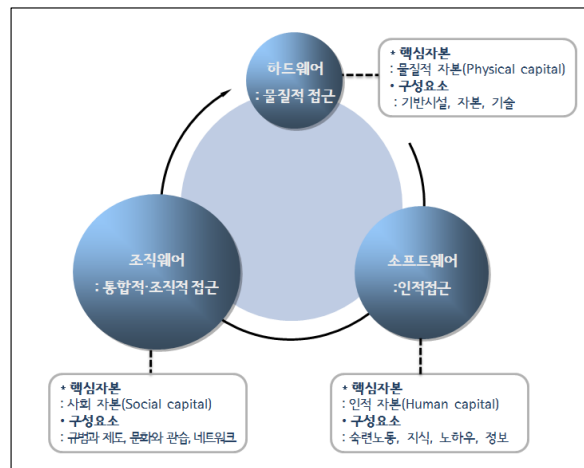
존재하지 않음. 또한 바람직한 방법은 여러 개(최소한 5~6개, 바람직하게는 20~30개)의 글로벌 도시들을 비교 연구하여 도시발전의 패턴을 추출하고, 서울이 그 중에서 어느 유형에 속하며 그 유형의 발전경로는 무엇인지를 분석하는 것이 더 타당성이 높을 것임.

- 전문가들은 서울의 핵심 어젠다로서 도시의 경쟁력인 소프트웨어 강화, 지속가능한 도시, 사회성을 복원하는 도시를 제시함.

6. 서울의 도시가치 제고 전략

1) 통합적이고 조직적인 접근으로서 조직웨어 강화

- 시정 전환기 서울의 도시 거버넌스는 정부와 시민 간 협력과 신뢰기반을 통한 전문화되고 상호보완적인 네트워크 구축 전략 및 광역대도시권의 형성이라는 외부적이고 거시적인 환경 변화에 대응할 수 있는 생산시스템의 활성화에 무게 중심을 두어야 함.
- 또한 시민중심의 시민사회를 발전시키기 위한 규범과 제도의 개선 등을 핵심으로 하는 사회자본 강화 전략을 추진해야 함.



〈그림 4〉 시정 전환기 도시 거버넌스

2) 도시의 소프트웨어 강화 및 제3공간으로의 변화를 수용할 수 있는 도시발전 전략 수립

- Hollywood film, London Theater, 청계천로변 전문상가로, 대학로 등과 같이 도시의 소프트웨어를 강화하는 도시발전 전략의 수립이 필요함.

- 사적인 공간과 공적인 공간이 결합되고 휴식과 일을 동시에 수행하는 제3의 공간의 확장이 필요함.

3) 도시의 소프트파워를 제고하기 위한 도시 정체성과 역사성을 통한 매력 증진 전략

- 모든 도시는 정체성을 가지고 있으며 도시의 정체성에는 도시의 삶의 궤적이 투영되어 있음. 세계도시들은 자신의 역사성에 비추어 도시의 미래에 대한 비전을 형성하며 이러한 역사성에 기댈 때 도시의 비전 전략은 현실적 힘을 발휘할 수 있음.

4) 도시의 통합성, 포섭성 제고로 사회자본 강화 전략 수립

- 서울은 현재 중산층의 기반이 약화되거나 급격한 고령화, 다문화사회 진입으로 인해 도시 사회의 통합성을 필요로 하고 있음.
- 선진도시 역시 도시의 통합성, 포섭성을 제고하기 위한 다양한 전략 등을 수립하고 있음.
- 사회성에 대한 제고 등을 통해 대도시 서울의 발전 패러다임을 변화시키고 미래지향적 발전 방향을 설정하는 것은 이러한 맥락이라고 할 수 있음.

목 차

제1장 서론	3
제1절 연구배경 및 목적	3
1. 연구배경	3
2. 연구목적	5
제2절 연구내용 및 연구체계	6
1. 연구내용	6
2. 연구체계	7
제3절 연구방법	7
1. 문헌연구	7
2. 실증조사	7
제2장 시정전환기와 도시거버넌스	11
제1절 시정전환기의 시정거버넌스: 소프트웨어와 시민중심성	11
1. 경제위기와 녹색성장, 그리고 사회갈등	11
2. 소프트웨어 확장을 위한 다차원적 정책의 필요성 증대	11
3. 상호적이며 경계가 약화된 행정환경의 변화	12
제2절 Good Governance 구축을 위한 기본 방향	13
1. 거버넌스의 다양성과 구성	13
2. Good Governance의 주요 특징	13
제3장 해외 도시의 글로벌 경쟁력과 시정 전략계획 비교	19
제1절 도시경쟁력 비교에 나타난 서울의 강·약점	19
1. 도시가치 평가 모형의 진화	19
2. 도시경쟁력 지표체계의 의미	23
제2절 해외대도시의 시정(市政) 전략계획 분석	24
1. 오바마 행정부의 도시전략	24
2. 뉴욕의 시정 전략계획	26

3. 런던의 시정 전략계획	28
4. 샌프란시스코 시정 전략계획	30
5. 상하이 시정 전략계획	32
6. 도시별 시정전략이 서울시에 주는 함의	35
제4장 서울의 시정환경 변화와 주요 이슈	39
제1절 서울의 인구구조의 변화	39
제2절 서울 도시공간변화와 Megacity Region 전략	43
제3절 계층구조의 변화	48
1. 1인가구의 문제	48
2. 다문화사회로의 진입과 외국인	51
3. 허약한 중산층	55
제5장 서울의 시정전략 수립을 위한 수요조사	63
제1절 서울시민의 시정 정책 수요	63
1. 조사개요	63
2. 시정정책 수요조사 결과	64
제2절 전문가 조사	68
제6장 결론: 서울의 도시가치 제고 전략	75
제1절 연구결과 요약	75
1. 도시거버넌스의 방향 모색	75
2. 외국 선진도시의 도시발전 전략계획 분석	75
3. 서울의 환경변화	77
제2절 정책제언	79
참고문헌	85
부 록	89
영문요약	95

표 목 차

〈표 1-1〉	민선4기 중반기 시정성과 평가	4
〈표 2-1〉	행정모델의 변화	12
〈표 3-1〉	머서 컨설팅 조사와 이코노미스트 삶의 질에 대한 순위조사 비교	20
〈표 3-2〉	세계은행 도시지표보고서에 제시된 삶의 질 지표 구분	21
〈표 3-3〉	종합지수	23
〈표 3-4〉	런던플랜의 6대 목표와 주요과제	29
〈표 3-5〉	시정전략계획의 공통점	36
〈표 4-1〉	MCR 경쟁력 평가 영역별 Key Questions	44
〈표 4-2〉	서울시 일반가구 및 1인가구 변화추이	48
〈표 4-3〉	25개 구별 1인가구 비중	49
〈표 4-4〉	출신국적(주민등록인구 기준)	51
〈표 4-5〉	지자체별 거주 외국인 현황(2005년말 현재)	52
〈표 4-6〉	뉴욕 외국인 구성비	53
〈표 4-7〉	중산층내 직업 분포	60
〈표 4-8〉	주택보유 비율	60
〈표 5-1〉	미래도시의 변화 어젠다	71

그림 목 차

〈그림 1-1〉 전략계획의 주요 축	6
〈그림 1-2〉 연구체계	7
〈그림 2-1〉 거버넌스 영역	13
〈그림 2-2〉 Good Governance의 주요 특징	14
〈그림 3-1〉 도시경쟁력 평가에 대한 유형분류	19
〈그림 3-2〉 GDP에서 창조산업이 차지하는 비중	22
〈그림 3-3〉 One Year of Progress(2008)와 PlaNYC(2007)의 주요전략	28
〈그림 3-4〉 재정적인 섹터 개발에 초점	33
〈그림 3-5〉 “1-9-6-6” 도시-지방 계획 시스템 체계	34
〈그림 3-6〉 고용확대 노력	35
〈그림 4-1〉 서울의 인구성장	39
〈그림 4-2〉 서울시 인구변화 추이	40
〈그림 4-3〉 연령별 인구 추이	40
〈그림 4-4〉 서울시 구별 노인인구 비율	41
〈그림 4-5〉 중심도시 인구밀도	42
〈그림 4-6〉 고령화 지수	42
〈그림 4-7〉 전 세계 20대 MCR 경쟁력 평가결과	46
〈그림 4-8〉 서울시 일반가구 중 1인가구의 비중 장기전망	49
〈그림 4-9〉 1인가구 분포도	50
〈그림 4-10〉 거주기간(주민등록인구 기준)	52
〈그림 4-11〉 서울거주 외국인이 느끼는 주거비와 물가수준	54
〈그림 4-12〉 서울거주 외국인의 서울시민과의 교류	54
〈그림 4-13〉 2008년 총가구소득분포	55
〈그림 4-14〉 중산층 비중	56
〈그림 4-15〉 계층의식	56
〈그림 4-16〉 구별 중산층 분포	57
〈그림 4-17〉 중산층의 가치관	57

〈그림 4-18〉 중산층의 소비	58
〈그림 4-19〉 중산층의 행복감과 직업만족도	58
〈그림 4-20〉 중산층의 가계소비	59
〈그림 4-21〉 중산층의 경제 및 교육환경만족도	59
〈그림 4-22〉 중산층의 경제환경만족도(최근 3년) 및 지출감소 1순위 항목	60
〈그림 5-1〉 일과 여가의 수렴, 현실과 환상의 수렴, 물리공간과 사이버공간의 수렴	71
〈그림 6-1〉 시정 전환기 도시 거버넌스	80

제1장 서론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구내용 및 연구체계

제3절 연구방법

제1장

서론

제1절 연구배경 및 목적

1. 연구배경

○경제위기와 도시의 경쟁력: 도시 가치 강화 전략의 필요성

—전 세계적인 금융위기로 개별 국가와 각 도시는 무엇을 먹고 살아갈 것인지에 대한 총체적인 고민을 시작하게 되었음. 더욱이 당면한 경제위기뿐 아니라 보다 장기적인 차원에서는 자원의 위기, 지구온난화, 고령화 등의 문제를 해결하기 위한 정책적 대안을 모색해야 함.

—특히, 하드웨어적인 부와 가치의 창출을 중시하는 후기산업사회의 경제 패러다임에서 소프트한 측면, 무형자본에서의 가치 창출을 중시하는 패러다임으로 이동하는 시점에서 도시의 가치를 높여 도시경쟁력을 강화할 수 있는 요인들이 무엇인지에 대한 전반적인 진단이 필요해짐.

—이러한 변화의 시기인 시정 전환기에 서울시는 서울의 가치, 서울 도시공간 브랜드 가치를 어떻게 제고할 것인지, 대도시 서울의 성장 동력을 어떻게 마련할 것인지를 모색해야 함.

○민선4기의 성과와 한계

—민선4기 서울시는 문화시정을 통해 서울 가치, 도시브랜드 제고 전략을 마련하였음. ‘맑고 매력있는 세계도시 서울’이란 민선4기 비전을 바탕으로 핵심 정책들을 추진함. 이 정책들은 시민고객 중심성과 도시경쟁력 제고라는 두 가지 성과를 달성하고자 함. 그러나 실제적인 성과는 아직 가시화되지 않음.

—민선4기 중반기 시정 성과에 대한 시민평가 결과는 다음 <표 1-1>과 같음

〈표 1-1〉 민선4기 중반기 시정성과 평가

구 분	만 족 도(%점)			
	만족	불만족	보통	점수
1. 120다산콜센터 운영	83.4	5.5	11.1	83.6
2. 서울시 학교지원사업	70.5	4.0	25.5	72.1
3. 서울일자리플러스센터	57.8	10.5	31.7	67.8
4. 디자인서울거리 조성	63.7	12.1	24.2	66.4
5. 한강르네상스	53.5	10.9	35.6	65.5
6. 시 홈페이지 운영	52.1	4.8	43.1	65.0
7. 여행프로젝트	34.0	10.5	35.9	60.1

출처: 서울시 평가담당관 내부자료 (2009년 평가)

—평가결과를 보면 민선4기가 거둔 일정한 성과에도 불구하고 대도시 서울이 가진 메갈로폴리스의 위상에 부합하는 전체적이고 통합적인 도시전략 수립에서는 한계를 보임. 특히, 서울의 주력 사업이라고 할 수 있는 한강르네상스, 여행(女幸) 프로젝트 등이 상대적으로 보통 정도의 시민만족도를 나타냄.

—즉, 민선4기 서울시는 ‘맑고 매력적인 세계도시 서울’의 비전을 달성하기 위한 다양한 정책을 시행했음에도 불구하고 도시 전체의 가치(價値)를 제고하는 측면에서는 일정한 성과만 거두었음.

○글로벌 도시 서울로의 도약 정책에 대한 외부의 시각

—도시지리학자인 앨런 스콧(A Scott)에 따르면 글로벌화는 세계 도시 간 지리학적 차이의 재개념화로 인해 도시들에게 위기와 도전을 제공하고 있으며, 세계도시는 ‘인지적인 문화 자본주의(cognitive-cultural capitalism) 안에서 재편되고 있다고 함.

—글로벌 도시가 되기 위해서는 (1)고차원적인 협력과 신뢰기반을 통한 전문화되고 상호보완적인 네트워크와 (2)틈새노동시장의 활용을 통한 생산시스템의 활성화가 바탕이 되어야 한다는 점을 강조함.

—동시에 향후 도시정책은 (1)행정 거버넌스의 강화(행정의 응집력), (2)글로벌 경쟁력 확보를 위한 경제프로그램 구성 (3)시민중심의 시민사회 구축으로 나아가야 한다는 점을 지적함.

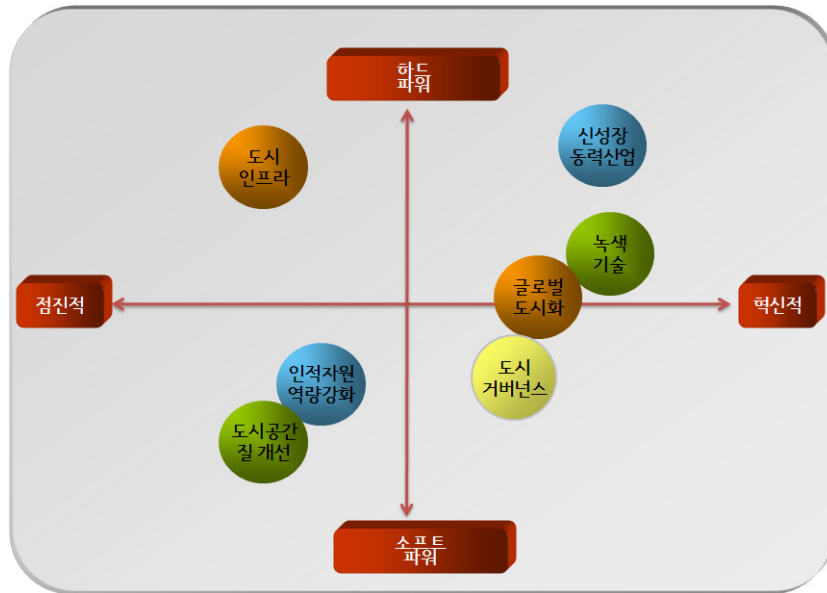
—글로벌도시의 사회적 측면에 대해 독창적인 연구를 보여주는 사스키아 사센(S Sassen)은 도시는 전문화된 차이와 도시별로 서로 다른 논리 및 창의성을 조합하는 것이 중요하다는 점을 강조함. 글로벌 도시의 경쟁력을 평가하는 다양한 조사에 근거하면 서울의 강점인 금융, 비즈니스 센터, 지식창출과 정보 흐름을 잘 살려 도시의 특색을 만드는 것

이 필요함.

- 시정 전환기 도시기치 제고로 글로벌 도시 서울을 구현하기 위해서는 서울의 강점을 최대화하면서도 동시에 창의적이고 혁신적인 도시 비전과 전략이 수립되어야 함.
- 도시는 좋은 거버넌스를 기반으로 행동지향형 접근방식(action-oriented approach)을 통해 도시정부를 효과적으로 운영할 수 있음.
- 도시는 지속적으로 도시기치를 제고하는 정책을 만들고 실행해야 함. 특히 오늘날 세계 경제의 위기와 도시 간 경쟁이 심화되는 환경에서 도시의 브랜드 가치를 제고하면서 동시에 도시에서 살아가는 사람들의 삶의 질을 높일 수 있는 지속적인 변화를 모색해야 함.
- 즉, 경제성장을 통한 지역생산성 제고라는 하드파워를 계속 견인할 수 있으면서 동시에 도시공간속 다양한 계층의 문화적, 정치적 맥락을 이해하고 통합하는 소프트파워를 확장할 수 있는 시정 거버넌스를 구축해야 함. 다시 말하면 대도시 서울의 글로벌도시화 전략의 기본 방향은 경제력을 바탕으로 한 하드파워의 강화와 동시에 문화, 친화력, 글로벌 네트워크를 통한 소통이라는 소프트파워가 확장되어야 하는 것에 있음.

2. 연구목적

- 글로벌 도시로의 도약을 위한 시정 전환기 도시거버넌스의 발전방향에 입각하여 도시기치 제고의 價値시정전략을 제안하는 것이 연구의 목적임
- 이 연구는 서울시 창의시정 후반기부터 시작되는 시정전환기, 도시의 사회구조적 변화 환경에서 서울의 도시기치를 제고할 수 있는 전략계획을 세우는데 주안점이 있음. 이러한 전략계획의 주요 축은 지속적 변화(incremental change), 혁신적 변화(innovative change)라는 변화의 정도(degree)축과 도시정책 영역인 하드파워와 소프트파워라는 또 다른 축을 중심으로 형성될 것임.



〈그림 1-1〉 전략계획의 주요 축

—이에 입각하여,

- 창의시정 후반기 시정 거버넌스의 지향점을 제시
- 시정 전환기 서울의 도시기치 제고를 위한 도시발전방향 제시
- 중·장기적 관점에서 서울시의 시정 거버넌스의 통치(統治)전략을 제안하고자 함.

제2절 연구내용 및 연구체계

1. 연구내용

- 로컬 거버넌스의 진화에 대한 리뷰
- 바람직한 거버넌스(Good Governance) 구성 요소
- 해외 대도시 시정 전략계획 분석
- 서울의 시정 환경 변화 분석
- 서울시정 정책 수요 조사
- 시정 전환기 서울의 도시기치 제고 전략 제안

2. 연구체계



〈그림 1-2〉 연구체계

제3절 연구 방법

1. 문헌연구

- 도시 거버넌스 관련 연구 리뷰와 유형화
- 해외 대도시의 시정 전략 사례 분석
- 미국 싱크탱크(ThinkTank)의 통치전략 관련 보고서 분석

2. 실증조사

- 도시가치 제고를 위한 정책 수요조사: 서울시민 대상
 - 좋은 시정이란 무엇인가?

- 향후 5년 이내 서울시의 집중 시정전략
- 글로벌 도시로서의 서울의 강점과 약점
- 글로벌 도시민으로서의 서울시민의 강점과 약점
- 생활권 공간으로서 서울이 집중해야 하는 정책
- 중장기적 관점에서 서울의 발전 전략

○정책입안자, 전문가 심층 인터뷰

정책입안자, 정책실무자, 시정의 외부 전문가들에게 시정 전환기와 향후 서울시가 집중하거나 선도해야 할 핵심 시정에 대해 심층적으로 인터뷰함.

제2장 시정전환기와 도시거버넌스

제1절 시정전환기의 시정거버넌스: 소프트파워와 시민중심성

제2절 Good Governance 구축을 위한 기본 방향

제 2 장

시정전환기와 도시거버넌스

제1절 시정전환기의 시정거버넌스: 소프트파워와 시민중심성

1. 경제위기와 녹색성장, 그리고 사회갈등

- 전 세계적인 경제위기와 세계적인 경향인 자원위기, 지구온난화, 고령화, 문제발생의 지역성 등 요인이 결합되어 국가 거버넌스의 새로운 패러다임 모색 필요
 - 미국중심의 일국체제에서 다극체제로 분화 중이며, 모든 국가는 글로벌 허브가 되기 위해 각축 중
- 경제생산성 제고의 하드파워를 계속 견인하면서 동시에 다양한 계층의 문화적, 정치적 맥락을 이해하고 통합하는 소프트파워를 확장할 수 있는 거버넌스 필요

2. 소프트파워 확장을 위한 다차원적 정책의 필요성 증대

- 소프트파워는 발전된 시민사회에서 대중 주도로 자연스럽게 발생함. 국정정책의 핵심 기조는 국민들이 소프트파워를 잘 가꿔갈 수 있도록 적극적으로 기반을 마련해주는 것에 있음.

조지프 나이(J Nye)의 소프트파워, 스마트파워

조지프 아이가 제창한 ‘스마트파워’란 기존의 군사력과 경제력으로 정의되던 강제성을 띠고 명령하는 것으로 얻어지는 권력인 ‘하드파워’와 신뢰와 존경, 가치, 매력을 가짐으로써 사람들이 자발적으로 하고 싶어 하는 ‘소프트파워’를 합친 말이다. 그는 2차 세계대전에서 연합국이 승리한 요인은 바로 강한 군사력 때문이 아니라 이를 뒷받침해 준 이데올로기, 즉 민주화와 공산화의 대립이 있었고 여기에 소프트파워였던 민주화가 성공했기 때문이라고 주장한다. 또 오늘날 사회에서 ‘사회를 형성하는 다양한 콘텐츠’인 ‘사회적 스토리’가 성공의 주요 관건이라는 점을 강조한다.

3. 상호적이며 경계가 약화된 행정환경의 변화

- 시민의 변화(참여정도, 이해관계 다양성, 기대수준 등), 정보기술의 발전(정보접근 용이성과 다양성), 사회자본(신뢰, 네트워크)의 가치 증진 등의 요인으로 행정환경 변화

〈표 2-1〉 행정모델의 변화

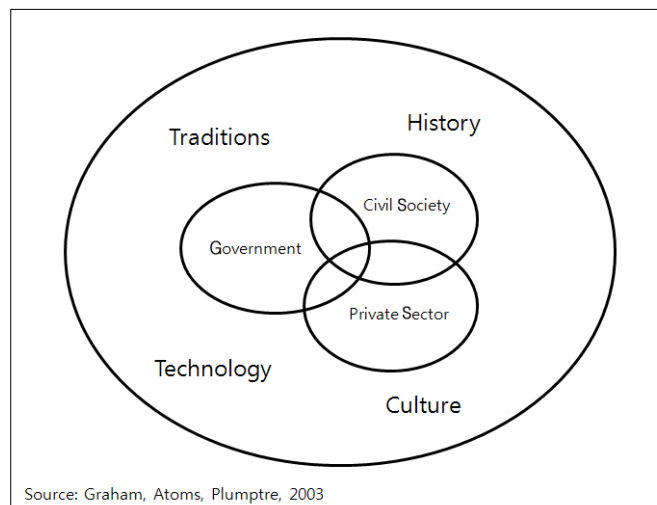
기존 행정조직 모델		새로운 행정조직 모델
행정조직 주도적	→	시민 참여적
단절적 상호작용	→	지속적 관계 형성
원거리 대시민 관계	→	즉각적 대시민 관계
정보 중심 센터 중심	→	지능형 보고자 중심
과정 중심	→	경쟁력 중심
영역 중심	→	공유된 서비스 중심

- 민간영역에서의 효율성 패러다임의 변화가 공공부문에도 영향을 미침.
 - 민간과 공공의 경계 약화로 인해 시민들은 민간서비스 수준의 공공서비스 기대
 - 따라서 변화된 행정환경에서 시민참여적이며, 즉각적 대시민 관계를 형성하고, 경쟁력을 가진 지능형 정부로 탈바꿈해야 함.
 - 동시에 시민참여적인 도시 거버넌스를 구축하고, 도시가치를 제고할 수 있는 중장기적 비전을 공공화할 필요가 있음.

제2절 Good Governance 구축을 위한 기본 방향

1. 거버넌스의 다양성과 구성

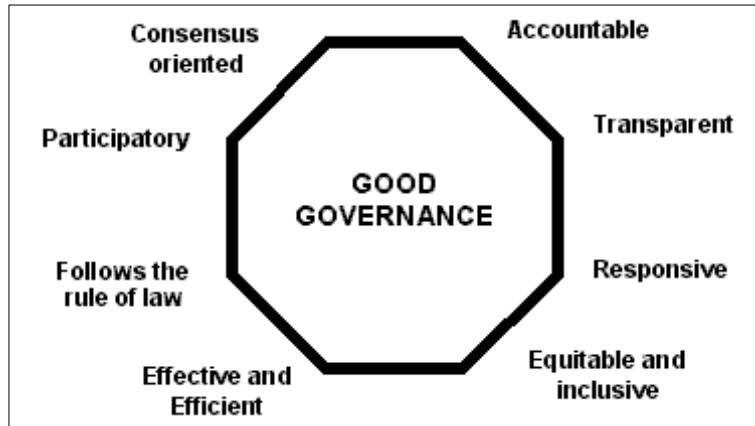
- 거버넌스는 일련의 의사결정과 실행과정을 의미하며, 기업 거버넌스, 국제적 거버넌스, 국가 거버넌스, 지역 거버넌스 등 다양한 맥락에서 사용할 수 있음.
- UNDP(1997)에 따르면 행정 거버넌스는 한 국가 혹은 도시 등 행정주체가 여러 업무를 관리하기 위해 정치, 경제 및 행정적 권한(authority)을 실행하는 것을 의미함. 한편, 다양한 주체의 의사조정결정 과정으로서 이해되는 거버넌스는 시민들과 다양한 집단이 관련자들의 이해관계를 분명히 하고, 자신들의 권리를 행사하며, 자신들의 의무를 다하고, 그들 간의 견해 차이를 조정할 수 있는 여러 층위의 기구와 과정 등의 제도로 구성된 것으로 봄.
- 따라서 (도시)정부는 거버넌스의 한 주체로 행위주체의 단위에서 지역, 국가, 도시 등 다양한 수준에서 구성됨. 거버넌스 영역은 정부, 시민사회, 시장(Private Sector)을 포괄하며, 특정 공간이 가진 역사성, 전통, 기술, 문화적 맥락을 동시에 고려해야 함(<그림 2-1>참조).



〈그림 2-1〉 거버넌스 영역

2. Good Governance의 주요 특징

- Good Governance는 참여, 법치, 효과성과 효율성, 평등과 포괄성, 대응성, 투명성, 책임성, 합의지향성이라는 여덟 가지의 주요 특징을 갖고 있음(<그림 2-2> 참조).



〈그림 2-2〉 Good Governance의 주요 특징

○ 거버넌스의 특징을 상술하면 다음과 같음.

－참여(Participation)

Good Governance의 토대가 되는 참여는 표현의 자유이자 조직화된 시민사회로의 수단으로 직접적인 방식 혹은 합법적인 제도를 통해서 가능해지며 공식적이고 구조적인 것을 필요로 함.

－법치(Rule of law)

Good Governance는 공정한 법적 제도와 약자를 위한 인권 보호를 필요로 할 뿐만 아니라 법의 공평한 집행을 위해서는 독립된 사법부와 공평하고 청렴한 공권력을 필요로 함.

－투명성(Transparency)

투명성은 규칙과 제도에 따라서 의사를 결정하고 실행을 하는 수단으로 의사결정자들이 자유롭게 정보에 접근하고 이용할 수 있어야 함. 이를 위해 충분한 정보가 제공되어야 하고 그러한 정보는 언론과 일정의 형태로 알기 쉽게 알려져야 함.

－반응성(Responsiveness)

Good Governance에서는 적절한 시일안에 이해당사자들에게 필요한 제도와 과정이 제공되어야 함.

－합의지향적(Consensus oriented)

Good Governance에서는 사회내 다양한 이해당사자들이 광범위한 합의에 도달하기 위한 중재가 필요함. 지속가능한 인간 개발을 위해서는 광범위하고 장기적인 관점에서 어떻게 개발의 목적을 성취하느냐가 중요하며 이것은 주어진 사회와 지역사회의 역사적, 문화적, 사회적 맥락을 이해한 결과로 나타날 수 있음.

—형평성과 포괄성(Equity and inclusiveness)

사회의 번영은 모든 구성원들이 주류사회에서 배제되지 않고 있다는 일련의 소속감을 가지고 있을 때 가능해짐. 모든 그룹(특히, 취약계층)은 그들의 번영을 유지하고 증진시키는 기회를 필요로 함.

—효과성과 능률성(Effectiveness and efficiency)

효과성과 능률성이란 가지고 있는 자원을 어떻게 효과적으로 사용하는가를 의미하며, Good Governance에서 능률성이란 지속가능한 자원 이용과 환경보전을 포함하는 개념임.

—책임성(Accountability)

책임성은 단지 국가제도뿐만 아니라 사적영역과 시민사회조직에서 공공과 그들의 제도적 이해관계자들에게 필요한 요소임. 이러한 책임성은 투명성과 법치 없이는 그 영향력을 행사할 수 없음.

○ Good Governance를 지향하기 위해서는 행정의 궁극적 목표인 책임성과 투명성을 제고하고, 법적·제도적 바탕 하에서 대응능력을 키우며 다양한 구성원들의 참여를 합의지향적 방식으로 전개해야 함. 이처럼 한 사회의 거버넌스가 다양한 주체들을 포괄하면서 동시에 형평성을 유지할 때 우리는 그러한 거버넌스를 효과적이고 효율적인 Good Governance로 명명할 수 있음

—각각의 특징들은 상호 연관적이며 상호 의존적인 요소들임. 다시 말하면 하나의 특징이 개선되면 다른 특징이 동시에 제고될 수 있는 여지가 있음. 따라서 거버넌스는 전체적이고 종합적인 관점에서 논의되어야 함.

제3장 해외 도시의 글로벌 경쟁력과 시정 전략 계획 비교

제1절 도시경쟁력 비교에 나타난 서울의 강·약점

제2절 해외대도시의 시정(市政) 전략계획 분석

제 3 장

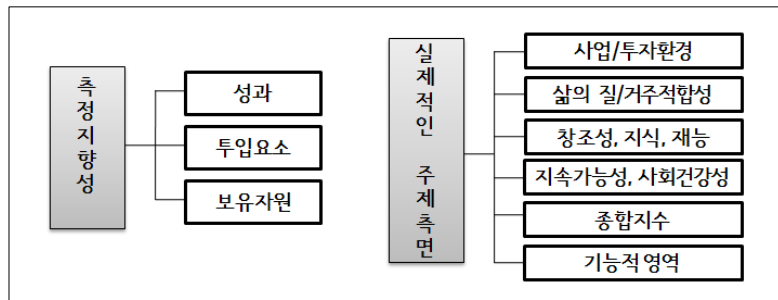
해외 도시의 글로벌 경쟁력과 시정 전략계획 비교

제1절 도시경쟁력 비교에 나타난 서울의 강·약점

1. 도시가치 평가 모형의 진화

○ 도시 경쟁력 평가 시스템

- 수백 개의 체계와 수천 개의 지표가 존재함(World Bank, GOJ).
- 범주들과 요소들에 대한 기준은 없음.
- 다양한 측정지향성을 통해 다양한 결과가 도출되고 있음.
(예: 최근의 경제 성과 vs 미래 경쟁력)



〈그림 3-1〉 도시경쟁력 평가에 대한 유형분류

○ 삶의 질에 대한 경쟁력 평가 체계

- 삶의 질을 평가하는 도시지표에는 부패수준, 환경의 질, 접근성, 안정성과 같은 공공자산 등이 포함되어 있음.

—대부분의 도시에서 중요하게 다루어지는 변수로는 범죄/폭력/ 안전성 등이 있으나 몇몇 도시에서는 이러한 지표들이 당연시되기 때문에 변수로 가치가 없음. 예를 들면, 라틴아메리카 도시에서 범죄율은 경쟁력을 증진시키거나 감소시키지만, 유럽이나 중국에서는 의미가 없음.

○머서 컨설팅 조사(Mercer Consulting Survey)와 이코노미스트 삶의 질 조사

—머서와 이코노미스트는 대표적인 삶의 질 평가기관임. <표 3-1>에서는 이 두 기관의 삶의 질 평가지표 체계를 비교함.

—머서는 개인의 삶의 질 제고를 위해서 도시공간의 정치경제적 상황의 질, 공간의 대중 서비스 지원의 질, 기후, 지리, 여가의 질 등을 중시한 반면, 이코노미스트는 사회문화적 환경, 커뮤니티 환경, 가족과 직업 안정성 등을 삶의 질을 평가하는 중요 요소로 판단함.

<표 3-1> 머서 컨설팅 조사와 이코노미스트 삶의 질에 대한 순위조사 비교

	머서 컨설팅 조사 (Mercer Consulting Survey)	이코노미스트 순위조사 (Economist Rankings)
정치적/사회적 환경	X	X
경제적 환경	X	
소비재	X	
물질적 풍요		X
사회-문화(정치적/ 개인적 자유)	X	X
보건과 위생	X	X
학교와 교육	X	
공공서비스/대중교통	X	
커뮤니티 생활		X
기후와 지리	X	X
여가	X	
주거	X	
가족생활		X
직업안정성		X

○세계은행의 도시지표보고서에 제시된 삶의 질 지표

—세계은행의 도시지표 체계의 삶의 질 지표를 파악해보면 문화, 환경, 사회적 형평, 주관적 복지, 기술혁신 등의 요소가 개인이나 특정 공간의 삶의 질을 결정함을 알 수 있음.

〈표 3-2〉 세계은행 도시지표보고서에 제시된 삶의 질 지표 구분

분야	지표
문화	• 문화이벤트 참여 • 경쟁력 지수
경제	• 총자산 상업/산업 자산이 차지하는 비중 • 투자 수준
환경	• 미세먼지 기준치 초과 일수 • 호흡문제에 대한 공기질과 관련된 척도
거주	• 주거비용/소득비율 • 주거임대비용/소득비율
사회적 형평성	• 기초필수재화의 가격 또는 Market Basket(시장바구니지수) 측정 • 정부 재정지원 받는 사람의 비율 • 사회자본지수
주관적인 복지	• 주관적인 복지지수
기술 & 혁신	• 벤처자본투자 • 창조지수 • 광대역 인터넷 서비스 비율

○마스터카드(MasterCard Worldwide centers of commerce) 조사

- 종합적인 지수로 전통적인 경제 요소, 새로운 “지식” 투입, 삶의 질 요소의 혼합
- 목표: 글로벌 통상을 이끄는 세계 주요도시의 역할 및 순위 조사
- 명확한 조사방법과 가중치 적용
- 법적·정치적 환경, 경제 안정성, 사업 환경, 금융 규모, 비즈니스의 중심, 지식과 정보, 거주 적합성 등 총 7개 범주 조사
- 최근에 중요시되는 창의성과 재능분야를 포함함.
- 전문가 패널조사를 기반으로 하며 다른 순위 결과를 포함함.

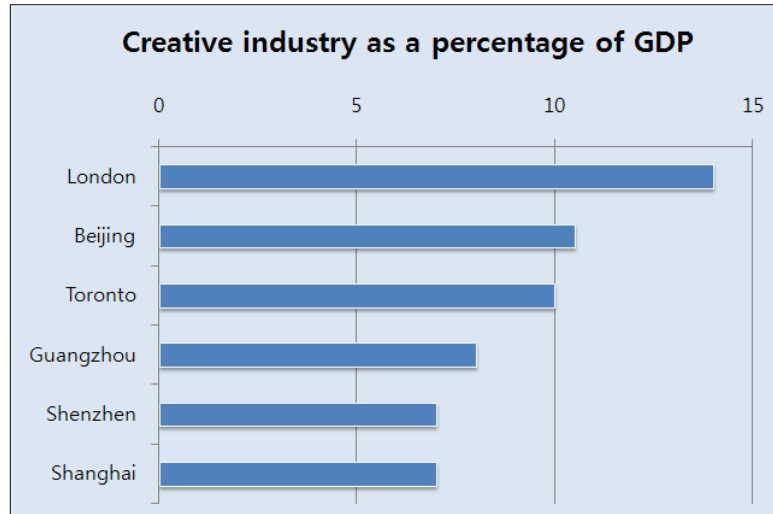
○미국의 외교전문지 포린 폴리시(Foreign Policy)의 글로벌 도시 지수

- 창안자: AT커니, 외교담당의 시카고 협회, 피터 테일러, 사스키아 사센
- 요소
 - 비즈니스 활동(Fortune 선정 500대 기업, 주식시장규모, 다국적 기업의 본사 수 등)
 - 인적자원(이민자 수, 대학 졸업자 비중)
 - 정보교류(국제뉴스 비중, 국내 신문에서의 국제뉴스 비중 등)
 - 문화체험(스포츠 이벤트, 국제행사 등)
 - 정치참여도(세계적 정책결정에 영향을 미치는 정도, 싱크탱크 등)
- 기업하기 좋은 장소, 문화활동이 가능한 지역 등을 표시

○새로운 도시 클러스터의 부상

- 현재 관광은 세계에서 가장 큰 산업
- 문화&창조산업 국가들이 성장을 주도하고 있음.

—선진국이 창조적 재화&서비스의 50% 이상을 소비함.



〈그림 3-2〉 GDP에서 창조산업이 차지하는 비중

○다른 지역과 차별화된 도시 순위

- 금융: 런던, 뉴욕, 도쿄, 홍콩, 프랑크푸르트
- 지식 이용자 및 생산자: 더블린, 서울, 싱가포르, 대만, 상하이, 티후아나
- 디자인/문화: 밀라노, 파리, 서울, LA
- 지식 창조: 보스턴, 바바리아, 베이징, 도쿄, 런던, 스톡홀름, 시애틀
- 삶의 질: 밴쿠버, 멜버른, 비엔나, 제네바
- 관광: 방콕, 시드니, 샌프란시스코

○종합지수

마스터카드의 조사, 포린폴리시의 글로벌 도시지수, 피터 테일러의 세계선도도시, 세계 도시 경쟁력 보고서의 종합지수를 살펴보면 <표 3-3>과 같음.

〈표 3-3〉 종합지수

	마스터카드 조사	포린폴리시의 글로벌 도시지수	피터 테일러: 세계선도도시 (도시연구)	세계 도시 경쟁력 보고서(CASS)
1	런던	뉴욕	런던	뉴욕
2	뉴욕	런던	뉴욕	런던
3	도쿄	파리	파리	도쿄
4	싱가포르	도쿄	홍콩	파리
5	시카고	홍콩	도쿄	워싱턴
6	홍콩	LA	워싱턴	LA
7	파리	싱가포르	LA	스톡홀름
8	프랑크푸르트	시카고	싱가포르	싱가포르
9	서울	서울	방콕	샌프란시스코
10	암스테르담	토론토	브뤼셀	시카고

2. 도시경쟁력 지표체계의 의미

○ 현재 도시경쟁력을 평가하는 다양한 지표들에서 현재의 경제적 성과는 급속히 재구조화된 광저우 같은 도시나 심각한 경제 불안정 상태에 놓여 있는 런던 같은 도시의 경우에는 몇 가지 측면이 잘못 이해되거나 평가될 가능성이 큼.

— 창안자: AT커니, 외교담당의 시카고 협회, 피터 테일러, 사스키아 사센

— 요소

• 비즈니스 활동

○ 자본주의 사회구조의 변화를 반영할 수 있는 지표체계로 변경되어야 할 경우도 있음.

— 산업사회는 노동안정성, 수출하부구조 등에 가치를 두지만, 창조도시의 유사한 조건하에서도 다르게 측정될 필요가 있음.

• 산업화 도시가 항만이나 컨테이너 시설에 가치를 둔다면, 프랑스 창조도시의 스마트 빌딩이나 대중교통을 통한 이동성에 가치를 두기 때문임.

• 산업화도시에서 기업의 세금구조가 중요하다면, 창조도시에서는 개인이 직면하는 세금구조가 보다 더 중요할 수 있음.

• 높은 주택 가격이 산업화도시에는 부정적인 영향을 미치지만 도시의 재정적인 측면에서는 유리할 수도 있음.

- 따라서 어떤 지표체계로 경쟁력을 측정하는지가 중요함. 도시경쟁력을 측정하는데 있어 최근의 트렌드(trends)는 삶의 질, 역량(재능), 공간의 쾌적함에 대한 강조가 두드러짐.
- 정책구조가 노동자들에게 어떠한 영향을 미치는지와 기능적으로 지향되는 순위인 금융, 관광/친절도, 은퇴, 문화경제에 대한 중요성이 강조되고 있음.
- 또한 새로운 도시 클러스터가 부상하고 있음. 현재 관광은 세계에서 가장 큰 산업이며, 문화&창조산업 국가들이 그 성장을 주도하고 있음.

제2절 해외대도시의 시정(市政) 전략계획 분석

1. 오바마 행정부의 도시전략

- 도시를 위한 연방정부의 역할 강화: 도시정책국 창설
 - 버락 오바마 대통령과 존 바이든 부대통령은 미국의 대도시 전략을 개발하고 도시지역에 대한 가장 효과적인 연방정부의 지원을 위해 도시정책국을 창설함.
 - 도시정책국장은 대통령에게 직접 보고하고 모든 연방도시 프로그램에 협조함.
- 지역사회개발보조금(CDBG: community development block grant)을 통한 강력한 지원
 - 지역사회개발보조금(CDBG)은 저소득층 및 중산층에게 주택 및 일자리를 제공하는 데 중요한 역할을 함.
 - 오바마 대통령은 지역사회개발보조금 확대에 필요한 자금조달 확보에 노력을 기울일 계획임.
- 대도시지역의 경제 활성화
 - 지역혁신클러스터 지원
 - 일자리 창출 지원
 - 인력 훈련의 향상
 - 오바마 대통령과 바이든 부대통령은 새로운 고소득 직업과 글로벌 경제에 적합한 인재를 양성하기 위해 교육, 언어 훈련, 인력개발에 장기적인 투자를 할 계획임.
 - 서비스가 충분하지 않는 기업을 위한 자본의 접근성 강화
 - 공공-민간 창업보육센터(Business Incubators)의 국가 간 네트워크 창출
 - 제조업 리더에서 청정기술 리더로의 전환
 - 핵심 인프라 강화

—일자리의 접근성 증진

- Jobs Access and Reverse Commute(JARC): 서비스를 받지 못한 지역에 새로운 일자리를 창출하고 저소득 도시거주자가 지역사회 내에서 새로운 일자리를 찾을 수 있도록 도울 것임.

○주택

- 새로운 주택저당이자세제를 통한 낮은 이자 지불
- 대도시 지역의 저렴한 주택공급 확대

○빈곤

- 빈곤지역에 ‘이웃과의 약속(Promise Neighborhoods)’ 설립
 - 가난이 집중되고 세대 간에 대물림되는 현상을 해결하기 위한 성공적인 전략은 가난한 아이들이 처해 있는 광범위한 장애물들을 제거하는 것임.
 - 성공적인 모델로 인정받는 뉴욕시 할렘의 아동보호존(Harlem Children's Zone) 프로그램은 출생에서 대학까지의 삶을 돌봐주는 네트워크를 말함. 오바마와 바이든은 아이들의 학업성취도가 낮고 범죄와 가난이 집중된 지역에 20개의 ‘Promise Neighborhoods’를 구축함.
- 최저임금수준 향상
- 근로장려세제(EITC) 확장
- 저소득 근로자가 인력시장에 진입할 수 있도록 지원

○도시활력

- 활기있고, 지속가능한 지역사회의 구축
 - 지역사회에서 만약 지역주민이 차를 이용하지 않고 도보나, 자전거 및 대체교통수단을 이용하여 접근성이 높아진다면 모든 주민은 보다 나은 서비스를 받을 수 있음.
- 슈퍼펀드 사이트(오염정화지역)와 데이터 조정
- 빌딩의 효율성을 증가시키기 위한 혁신적인 수단 사용
- 건강한 지역사회 촉진
 - 도로, 빌딩, 공원을 비롯한 커뮤니티의 유무는 거주민의 건강에 중대한 영향을 미침. 미국인의 1/3이 보행도로 없는 거주환경에서 살고 있고, 아이들의 반 정도가 걸어갈 수 있는 거리에 운동장이 없는 주거환경에서 살고 있음. 오바마는 ‘건강한 지역법(Healthy Places Act)’을 도입하여 지역정부가 쇼핑센터나 고속도로 건설과 같은 새로운 정책과 계획의 입안에 있어 건강에 대한 영향을 평가하도록 함.

○국토 안보

- 위험에 대비한 자금 배분

- 효과적인 비상대책 준비
- 상호운영이 가능한(interoperable) 커뮤니케이션 시스템 증진
- 대중교통체계의 보호

○가족

- 직장을 가진 가족에게 세금 감면 혜택 제공
- 부권 및 가족 유대감 강화
 - 오바마는 도시의 근로자 가족을 위해 ‘부권 및 건강한 가족법(Fatherhood and Healthy Families Act)’을 제정함.
- 어린이가 있는 가정 지원
- 방과후 교육 확대
- 자녀와 피부양가족의 공제세액 확대
- 과도한 대출이자를 제한하고 자금개방 촉진

2. 뉴욕의 시정 전략계획

■ One Year of Progress(2008)와 PlaNYC(2007)

1) 개요

- 2008년 마이클 블룸버그 뉴욕시장은 도시의 지속가능한 미래를 위해 9가지의 주요내용을 기반으로 하는 뉴욕계획을 설정함.
- 뉴욕의 5개 자치구는 이 계획에 대한 전략적 정책을 실행 중임. 이 계획에 대한 구체적인 집행은 법, 제도환경을 기반으로 실제 일상생활에서 실천 가능한 다양한 도시 활동을 포괄함. 예를 들면, 물품을 구입할 때 장바구니를 들고 다니거나, 전원절약을 위해 콘센트에서 플러그 뽑기와 같은 구체적인 행동들을 의미함.
- 블룸버그 시장은 최근 뉴욕의 개방적인 공간을 포함한 환경적인 부분에 초점을 맞추고 있는데, 특히 5가지 핵심적인 도시환경(토지, 공기, 물, 에너지, 운송)에 초점을 맞추고 구체적인 정책을 시도하고 있음.
- 이 계획은 뉴욕시민의 삶의 질을 향상시키고, 뉴욕의 주택난을 해결하며 환경적인 부분에서 이산화탄소 배출을 30% 가량 감축하여 지구 온난화를 막는데 기여할 것임.

2) 주요전략

○주택

- 뉴욕 빈민들에게 좀 더 사용이 용이하고 저렴하며 지속가능한 소형 주택을 공급함. 이는 뉴욕의 아파트 가격이 급등하면서 평균소득에 못 미치는 뉴욕시민들은 룸메이트 형태로 같이 살고 있으며 핵가족화가 늘어남에 따라 소형주택의 수요가 증가하고 있기 때문이다.

○오픈스페이스

- 뉴욕 시민이 사는 곳에서 도보로 10분 이내에 갈 수 있는 지역에 공원을 조성함. 지난 5년간 뉴욕시에서는 새로운 공원이 300개 이상 신설되었으나, 뉴욕시민 1인당 공원의 수는 여전히 부족한 수준임. 더불어 공원을 더 개방적인 공간으로 설계함.

○브라운 필드(Brownfields)

- 뉴욕에서 개발 이후에 오염된 지역을 정화함. 브라운 필드는 이전에 산업 또는 특정 상업적인 목적으로 사용되었다가 지금은 버려진 지역으로 토지유해폐기물 또는 오염물질에 오염되어 있을 가능성이 큼. 따라서 이 지역은 농도가 더 심해지기 전에 깨끗이 정화할 필요가 있음.

○물공급

- 오염된 식수를 공급하는 위험을 제거하기 위해 상수도의 90%를 정화함. 정수장에서 깨끗하게 처리된 물도 공급과정에서 노후화된 상수관 등으로 오염될 개연성이 높으므로 노후화된 상수도관을 교체하고, 깨끗한 식수를 공급함.

○상수도망(Water Network) 구축

- 전 세계 10억명 이상이 적절한 때 물공급을 받지 못하고 있음. 물문제에 대한 세계적 인식을 같이 하고, 물이 필요한 곳에 물을 공급하는 위생프로젝트를 시행함.

○교통

- 뉴욕 시민들과 방문객, 사업상 방문하는 외국인을 위하여 교통수용능력을 증가시킴. 여기에 환경적인 면을 고려하여 환경친화적인 하이브리드차량을 사용함.

○에너지

- 에너지 하부구조를 업그레이드하여 깨끗하고 좀 더 신뢰성 있는 에너지 연료를 사용함. 구체적인 사업으로 뉴욕시의 고층건물에 흰색지붕을 설치하는 사업이 있는데, 하얀 지붕이 태양빛을 반사시켜, 도시온도의 냉각과 에너지 소비를 줄일 수 있기 때문이다.

○대기질

- 대기질이 안 좋을수록 암과 천식환자가 증가하게 됨. 이를 통해 도시에서 공기의 상태

가 도시민의 보건 및 건강과 연계된다는 사실이 밝혀짐. 이에 뉴욕시는 미국의 대도시 가운데 최상의 공기 질을 갖는 목표를 달성하고자 함.

○기후변화

—뉴욕시는 이산화탄소 방출을 30% 이상 감축함으로써 지구온난화 방지에 기여하고자 함. 뉴욕시는 실제 시민들이 실현 가능한 정책을 구현함(ex, 실내온도 적정유지, 승용차 대신 대중교통 이용, 친환경제품 사용, 재활용의 일상화. 전기제품의 올바른 사용 등)

										
INITIATIVE	HOUSING	OPEN SPACE	BROWNFIELDS	WATER QUALITY	WATER NETWORK	CONGESTION	STATE OF GOOD REPAIR	ENERGY	AIR QUALITY	CLIMATE CHANGE
CONTINUE PUBLICLY-INITIATED REZONINGS										
Pursue transit-oriented development	●	●				●			●	●
Reclaim underutilized waterfronts	●	●	●			●			●	●
Increase new transit options to spur development	●					●			●	●
CREATE NEW HOUSING ON PUBLIC LAND										
Expand co-locations with government agencies	●					●			●	●
Adapt outdated buildings to new uses	●					●			●	●
EXPLORE ADDITIONAL AREAS OF OPPORTUNITY										
Develop underused areas to knit neighborhoods together	●									●
Capture the potential of infrastructure investments	●					●			●	●
Deck over railyards, rail lines, and highways	●	●				●			●	●
EXPAND TARGETED AFFORDABILITY PROGRAMS										
Develop new financing strategies	●									●
Expand inclusionary zoning	●									●

〈그림 3-3〉 One Year of Progress(2008)와 PlaNYC(2007)의 주요전략

3. 런던의 시정 전략계획

■ Planning for a better London(2008)

1) 개요

- 보리스 존슨(Boris Johnson) 런던시장은 2008년 6월 런던플랜의 수정안인 ‘더 나은 런던을 위한 도시계획(planning for a better London)’을 발표함.
- 2007년 발표했던 런던플랜에 나타난 목표와 주요 과제는 <표 3-4>와 같음.

〈표 3-4〉 런던플랜의 6대 목표와 주요과제

▲ 성장하는 런던: '효율적 토지이용을 위한 재개발 장려', '주거개발의 고밀화', '오픈스페이스 보존'
▲ 살기 좋은 런던: '주택공급 확대', '지불 가능한 주택(affordable house) 공급 증대'
▲ 번영하는 런던: '런던내 직주비를 제고', '오피스 공급 확대', '동부 런던지역의 개발'
▲ 공평한 런던: '노동시장내 취약계층의 고용기회 확대', '소외결핍지역의 개발로 근린지역 재개발의 촉진'
▲ 접근성이 높은 런던: '자가용 사용을 줄이고, 보다 지속가능한 대중교통 결절지 형성', '대중교통 수용 능력 향상', '접근성이 높은 지역의 고용자 수 증대'
▲ 매력적인 녹색 도시 런던: '생물 다양성 보존', '가정에서 배출되는 쓰레기의 재활용 증대', '지역의 쓰레기 처리 자족능력 향상', '재생에너지 사용 확대', '홍수대비를 위한 치수능력 확대', '런던의 유적지 및 공공 공간의 보존 및 향상'

- 이러한 런던플랜을 수정, 발전시킨, 2008년 런던계획에서는 현재 런던이 1) 지속적인 인구성장 2) 경제적 환경의 변화 3) 기후환경의 변화 4) 주택수요의 부족이라는 문제에 직면해 있음을 지적함.
- 존슨 런던시장은 계획도시의 전략적 목표를 “지속적으로 경제를 발전시키고 런던 주민의 삶의 질을 향상시키며, 런던 주민에게 집을 제공하고, 런던의 고유성 및 도시의 정체성을 보호하고자 한다”라고 설정함.
- 존슨 시장은 전략적 계획을 통해 런던이 직면하고 있는 문제(주택, 교통, 환경 등의 문제)를 해결하고 관리하고자 함. 또한 다양한 기관의 참여와 이를 통한 합의 결과를 중요시함. 런던계획으로 인해 지역사회와 런던의 각 지방자치단체는 강력한 파트너십을 구축하고, 세부목표의 협력과 합의를 통해 런던계획은 모든 지역개발에 영향을 미침.
- 런던시는 주요전략에 따른 정책목표를 수립하고 이에 대한 적절한 정책을 수립함. 이를 통해, 경제개발 및 사회하부구조의 건설뿐 아니라 지역사회의 독특한 문화도 살리고 나아가 다양한 문화가 혼재된 도시를 만들 수 있을 것으로 기대함.

2) 주요전략

런던의 핵심적인 공간정책은 기회지역(Opportunity Areas), 기능강화지역(Areas for intensification), 재생지역(Areas for regeneration), 전략적인 고용지역(Strategic Employment Locations)으로 구분할 수 있으며 그 주요전략은 다음과 같음.

○ 주택제공

- 노인이나 장애인들에게 제공되는 공공주택의 질을 향상시키고, 런던자치구의 주택공급 및 수요를 파악하여 주택을 적시에 제공함.

○ 지속적인 경제성장

- 그린벨트지역에 대한 유연한 접근을 통해, 필요한 장소에 대형건물을 세우고, 런던의 인프라(교통, 환경)를 강화하여 사회적 기반시설을 마련함.

- 적절한 위치에 새로운 고층빌딩을 짓게 함으로써 유서 깊은 건축물을 보호하고, 세계 문화유산을 손상시키지 않으며 런던의 고유 특성을 보호함.
- 대형 할인매장으로 인해 점차 설 곳을 잃어가는 지역 소형점포를 살리기 위해 높은 점포세를 시정부가 나서 적절하게 조정함.

○안전

- 치안이 안전한 도시를 런던의 유산으로 만들기 위해, 범죄를 소탕하고, 사회적 안전장치를 강화함.

○기후변화 방지

- 환경보호를 위해 탄소를 적게 방출하는 에너지를 사용하게 하고, 재활용에너지를 개발함.

○열린 환경(open environment)

- 런던시민의 그린 라이프를 향상시키기 위해 녹색공간과 열린공간을 확대하고 보호함. 대도시에 공원을 짓고, 개발계획에 일정량 이상의 숲을 포함시킴.

○접근가능한 환경

- 사회적 배제나 차별을 없애기 위해 집, 직장, 교통, 교육에 대한 런던시민의 접근을 가능하게 하여 가정과 이웃의 삶의 질을 증진시킴.
- 사회적 약자를 위한 사회공급정책에 고도(high quality)의 표준(standard)을 적용함. 런던 시장은 2012년 런던올림픽까지 좀 더 접근가능한 환경을 만들겠다고 약속함.

○개발계획 런던 /템즈게이트웨이 지역

- 런던자치구 내부의 구조와 런던시 전체, 그리고 개발이 진행되고 있는 각 지역의 발전을 장려함(ex, 런던 히드로 공항의 세 번째 활주로 계획승인, 템즈강 어귀 사우스 캘리포니아주 공항 개발, 지하철 개발계획).
- 필요한 사회적 하부구조(사회, 환경, 문화 인프라)를 개발함.
- 템즈게이트웨이 지역의 지역경제성장분석 및 성장지원정책과 프로그램을 개발하고 개발우선순위 지역부터 자원을 제공함.

4. 샌프란시스코 시정 전략계획

■ Better neighborhood and a better city for everyone

1) 개요

- 개빈 뉴섬 샌프란시스코시장은 보다 아름답고 잘 정비된 도시 건설을 위해 「모든 사람

이 살기 좋은 도시와 이웃사회를 만들기 위한 시정 전략계획(better neighborhood and a better city for everyone)」을 수립함.

- 뉴섬 시장은 첫째, 모든 연령, 수입, 생활방식에 적합한 새로운 주택건설, 둘째, 가정, 직장과 서비스 지역 간의 연계방안 증진, 셋째, 도보자, 자전거 이용자, 자가용 및 교통 시스템 이용자 모두에게 보다 안전하고 생기 넘치는 도로 공간 조성, 넷째, 정책을 뛰어넘는 계획과정으로의 이동을 통해 지속적인 성장을 하는 동시에 삶의 질을 향상시키고 근린주구의 특징을 보존하고자 함.

2) 주요전략

- 모든 연령, 수입, 생활방식에 적합한 새로운 주택 건설
 - 도심 근교의 공지를 활용한 새로운 근린주구 조성
 - 샌프란시스코 내의 미션베이(Mission Bay)안에 주택 6,000호 건설
 - 트랜스베이 리디벨롭먼트플랜(Tmasbay Neighborhood/Redevelopment Plan) 적용 및 링컨힐(Rincon Hill)의 재구역화
 - 현존하는 도심 상업지역에 주택 건설 장려
 - 저렴한 주택 공급 확대
 - 저렴한 주택 개발의 지연과 불확실성 감소
 - 친환경건축물 기준에 적합한 주택설계 장려
 - 자동차를 이용한 통근 감축
 - 약자를 위한 지원주택 수 확대
 - 증가하는 지지적 주거 시스템에 참여하기 위해서 기업 커뮤니티와 지지적 주거 커뮤니티의 리더와의 토론을 통해 혁신적인 방안을 강구
 - 시장의 자원개발부서를 통한 박애적 자금 조성과 기부 촉구
 - 지지적 주택 개발의 원조를 위한 연방정부 프로그램의 지원 증진
 - 응급구조 및 다른 공공서비스 기금 감축을 통한 지지적 주택 시스템 지원
- 가정, 직장과 서비스 지역 간의 연계방안 증진(도보, 자전거, 자가용 등)
 - 보행권의 증진, 간선급행버스, 학생통학권과 같은 혁신적인 프로그램 증진
- 도보, 자전거, 자가용 및 교통시스템을 이용하는 모든 사람들에게 보다 생기 넘치고 안전한 도로 공간 조성
 - 가로등 설치, 조경 등에 재정 지원 및 수변공간으로의 접근성 증대
- 정책을 뛰어넘는 계획과정으로의 이동

- 도시전반, 근린지구의 계획전략에 중점을 두고 계획위원회의 임무 수행
- 계획국과 재개발국의 협력 증진
- 근린지구 서비스에 재정지원을 하는 개발자의 능력 향상

5. 상하이 시정 전략계획

1) 개요

- 상하이는 21세기의 기회와 도전에 직면해 이미 중장기 계획을 설정한 바 있으며 이를 통해 경제, 재정, 무역, 교통의 중심지로서 자리매김하고자 함.
- 급속한 사회, 경제적 성장에 발맞추기 위해 상하이는 경제구조를 재편하고 있으며 국제적 도시로서의 위상을 높이기 위한 다양한 노력을 경주하고 있음. 특히 상하이는 주요 시정 전략계획을 크게 세 가지로 구분하고 다양한 전략을 도출하고 있음. 첫째는 노력에 대한 분명한 목표를 가지고 새로운 출발점에 서기, 둘째, 포괄적인 계획수립과 조정 강화로 주요 업무를 실행하기, 셋째, 계획목표를 달성하기 위해 정부기능을 변환하기임.

2) 주요전략

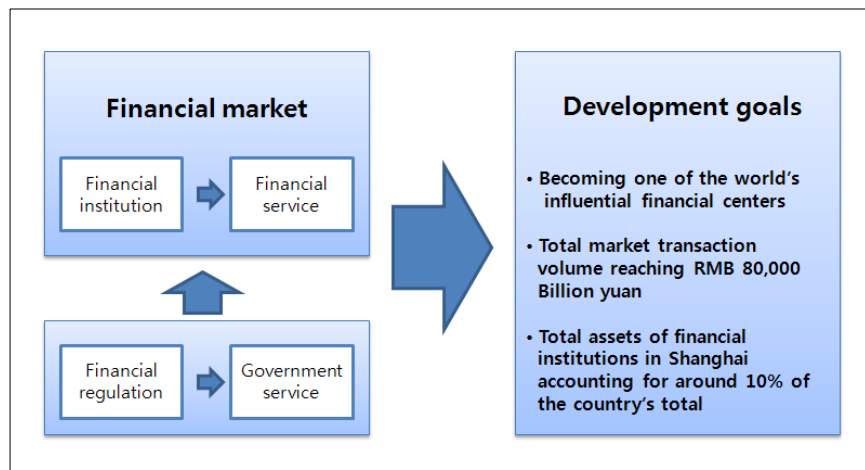
(1) 노력에 대한 분명한 목표를 가지고 새로운 출발점에 서기

- 제10차 경제개발 5개년계획기간(2001~2005년)에 사회경제개발 성공
- 제11차 경제개발 5개년계획기간(2006~2010년)에 상하이개발 박차
- 사회와 경제적 개발에 대한 지침인 과학적 개념의 개발
 - 발전에 대한 과학적인 법칙을 따르고 안정되면서도 급속한 경제개발트랙을 유지
 - 발전을 추진하는 원동력으로 과학적인 진보에 의존하고, 독자적인 혁신에 대한 능력을 증진
 - 발전모델을 변형하고 산업적인 경쟁력을 향상
 - 도시의 삶의 기쁨과 조화를 증진시키고, 사람들에게 혜택을 주는 발전이론을 선택
 - 조직과 메커니즘의 혁신에서 푸둥 지역의 역할모델 활용
 - 시민에 대한 개발환경과 자치적 서비스기능을 증진하는 기회로 활용하기 위해 2010년 상하이 차이나엑스포를 유치
- 국제적 경제, 재정, 무역, 쇼핑센터의 기초적인 체계 형성
 - 지속가능하고 급속하면서도 건전한 경제개발 유지

- 경제성장의 모델로의 주요한 변환 달성
- 과학, 기술, 교육 등 도시를 번영시키는 주요 전략을 통해 새로운 돌파구 모색
- 전반적으로 자치서비스기능을 핵심적으로 증진
- 시민의 삶의 질 지속적 증진
- 전반적인 국제적 관행과 국가의 다른 부분 선진화의 연장선상에서 활기 있고 열린 행정 시스템 개발

(2) 포괄적인 계획과 조정을 강화하고 주요 업무를 실행

- 주도적 역할을 수행하는 서비스를 제공해 산업구조의 형성 가속화
 - 재정적인 섹터에 초점



〈그림 3-4〉 재정적인 섹터 개발에 초점

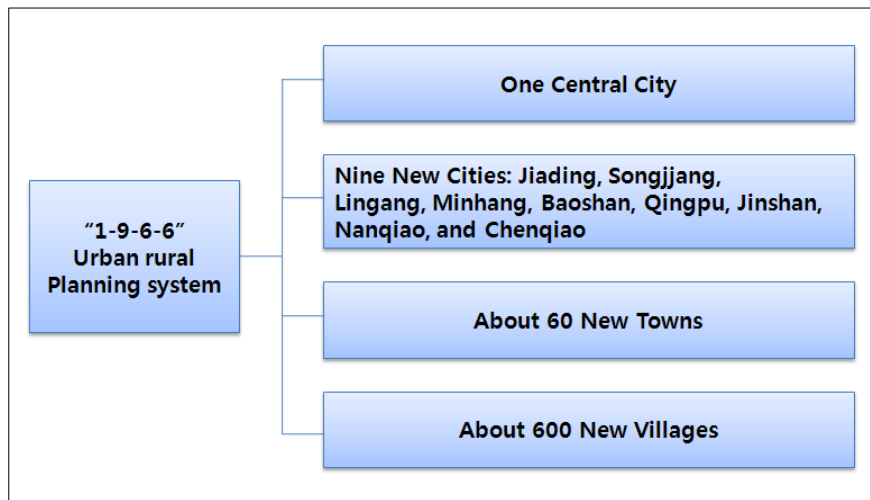
- 독자적인 혁신도시의 혁신시스템을 개발하려는 노력에 포커스를 맞춤.
 - 산업, 교육, 리서치를 통합할 새로운 기술혁신시스템 개발
 - 2010년 말에 도시개발 및 연구분야의 사기업에 의한 투자는 전체의 65%를 차지할 것으로 예상됨. 산업, 교육, 연구기관 사이에서 주요한 계획을 가진 다양한 전략적 동맹의 형태를 통해, 상하이는 거점지역으로 산업, 교육, 연구조직 사이의 전략적 협정을 강화함.
 - 인재(talents)를 활용한 도시 발전 전략 수립
 - 보다 구체적으로 살펴보면, 상하이는 세가지 풀(pools), 즉 1)정부와 행정능력, 2) 경영과 관리전문성, 3) 기술적 전문화를 통해 교육을 고무하고, 부분별 리더의 양성과 활

용, 전략적 확장능력을 가진 전문매니저와 기업가의 수를 증가시킴. 또한 해외 고급인력을 유치하는 프로그램을 강화하고, 노동자와 전문가를 포함한 유능한 인재의 양성 및 교육을 가속화하여, 인적자원구조를 최대한 능률적으로 활용함.

- 2010년까지 10,000명당 45명의 연구 및 개발전문가, 250,000명의 선임사업관리전문가, 150,000명의 해외전문가, 해외유학 후 도시건설작업을 위해 돌아온 80,000명의 인재가 양성될 것으로 보임.

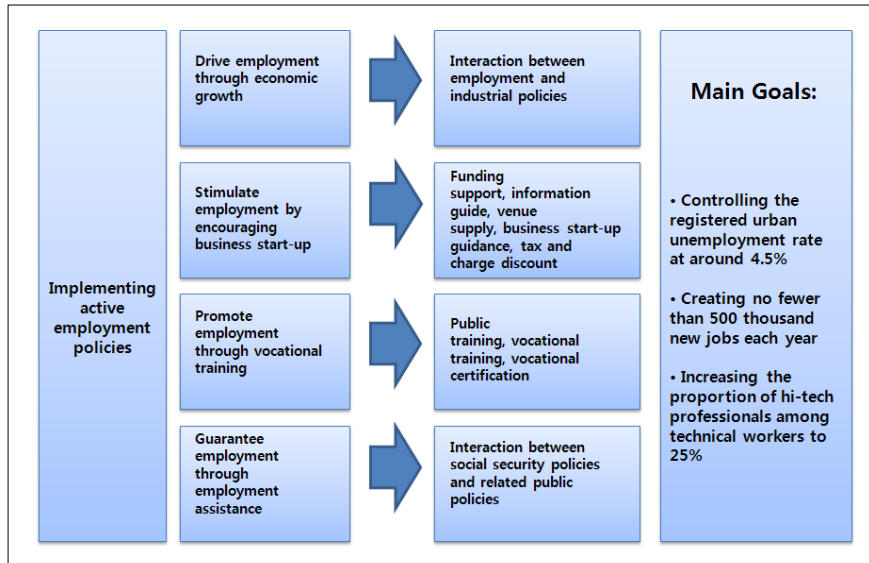
—능력개발을 위한 인센티브 시스템 증진

- 순환경제를 개발하고, 자원 효율적이고 환경친화적인 도시를 건설
- 새로운 사회주의 교외지역(New Socialist Suburban)을 건설



〈그림 3-5〉 “1-9-6-6” 도시-지방 계획 시스템 체계

- 종합적이고 현대적인 도시건설과 관리
- 지역균형과 상호개발 촉진
- 성공적인 세계박람회를 위한 다양한 방법 모색
- 시범역할 모델 및 모범사례로 새로운 푸둥지역의 지속적 추진
- 개혁 촉진, 개방 확대의 새로운 돌파구 마련
- 모든 사회적 책임의 발전 장려
- 규칙적이고, 효율적인 사회관리양식 개발



〈그림 3-6〉 고용확대 노력

○ 고용증진 및 사회안전 강화를 위한 수입배분시스템 유지

(3) 계획목표를 달성하기 위해 정부기능 변환

- 서비스를 지향하고 책임지며 법에 기반한 정부
- 계획에 대한 집행과 보호(safeguards) 강화

6. 도시별 시정전략이 서울시에 주는 함의

- 시정전략계획의 공통점
 - 도시별 시정전략계획의 공통점은 <표3-5>와 같음

〈표 3-5〉 시정전략계획의 공통점

도시	미래상	계획구성체계	계획목표
뉴욕	21세기 지속가능한 세계 대도시	3대 계획목표 + 10개 추진과제	열린 뉴욕 / 유지가능한 뉴욕 / 녹색 뉴욕
런던	지속가능한 세계도시	6대 목표 + 20대 주요과제	성장하는 런던 / 살기 좋은 런던 / 번영하는 런던 공평한 런던 / 접근성이 높은 런던 / 녹색도시 런던
파리	지속가능한 세계중심 도시	5대 정책목표	주택공급(6만호/년) / 도시기반시설 및 서비스 질 향상 자연자원 보전, 복구, 활용 / 일자리창출 광역권 개발 위한 교통정책 추진
도쿄	천객만래의 세계도시	3개 주제 + 16개 정책목표 + 35개 전략	누구나 창조력 발휘하는 도쿄 / 도민이 안심하고 생활하는 도쿄 / 선구적 메시지를 발신하는 도쿄

○ 주요키워드는 녹색, 성장, 인프라, 저소득층, 공공성 강화

— 세계의 대도시들은 단기적, 중장기적 도시발전계획에서 지속가능성 및 도시공간과 도시에 사는 사람들의 일상생활 가치를 제고하기 위해 노력하고 있음.

- 뉴욕은 21세기 지속가능한 세계대도시 모델이 되기 위한 정책개발을 계속하고 있으며, 런던 역시 지속가능한 세계 도시의 전형으로서의 역할 모델을 구축하려고 애씀. 세계 역사문화도시라는 브랜드를 구축한 파리 역시 지속가능한 세계 중심 도시 전략을 추구하고 있음. 이러한 도시의 발전 전략은 단기적인 성과를 창출하기 위한 계획이라기보다는 도시 사회의 질적 제고를 위한 끊임없는 노력으로 볼 수 있음.

제4장 서울의 시정환경 변화와 주요 이슈

제1절 서울의 인구구조의 변화

제2절 서울 도시공간변화와 Megacity Region 전략

제3절 계층구조의 변화

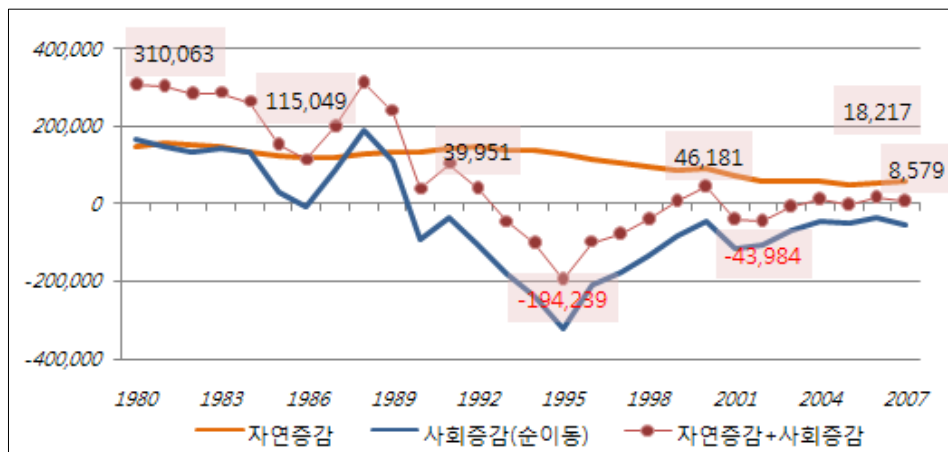
제 4 장

서울의 시정환경 변화와 주요 이슈

제1절 서울의 인구구조의 변화

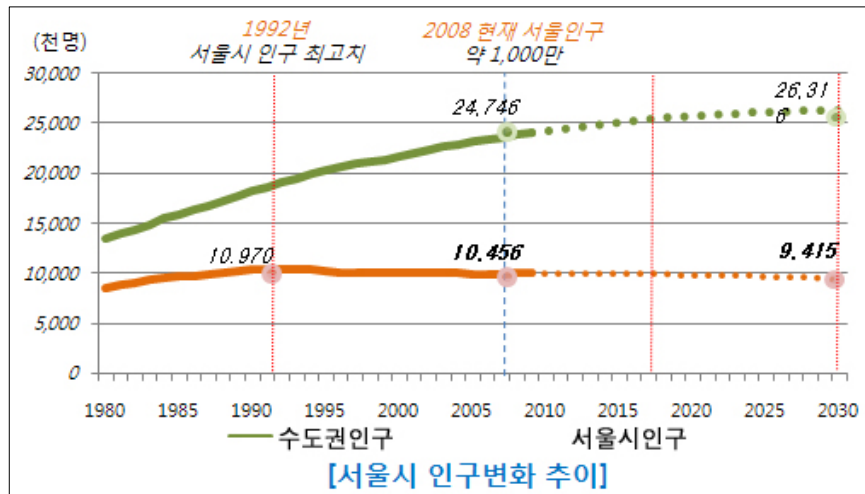
○ 인구성장

- 지역별 인구변화를 의미하는 인구성장은 출생, 사망, 인구이동에 의해 결정됨. 이 가운데 출생과 사망에 의한 인구변화를 자연적 성장, 전입자와 전출자에 의한 인구이동을 사회적 성장으로 부름.
- 서울의 전체 인구는 1936년 행정구역 확장에 따른 증가, 1950년 한국전쟁으로 인한 급격한 감소 이후 1990년까지 증가하다가 1990년을 기점으로 정체 혹은 감소추세에 있음. 2000년 대비 2005년 인구는 미세하게 감소함.



〈그림 4-1〉 서울의 인구성장

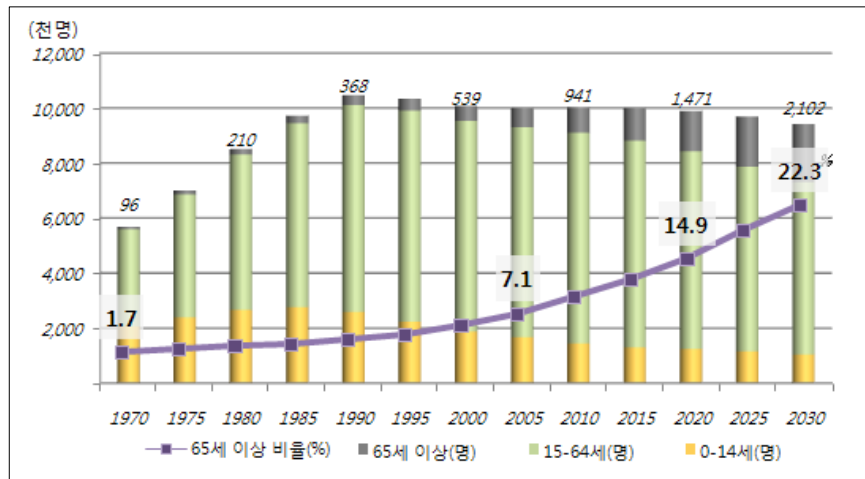
—2006년 기준 서울의 인구는 10,356,202명으로 전년 대비 57%의 성장률을 나타냄. 이로써 서울은 천만 이상의 인구를 가진 대도시가 됨.



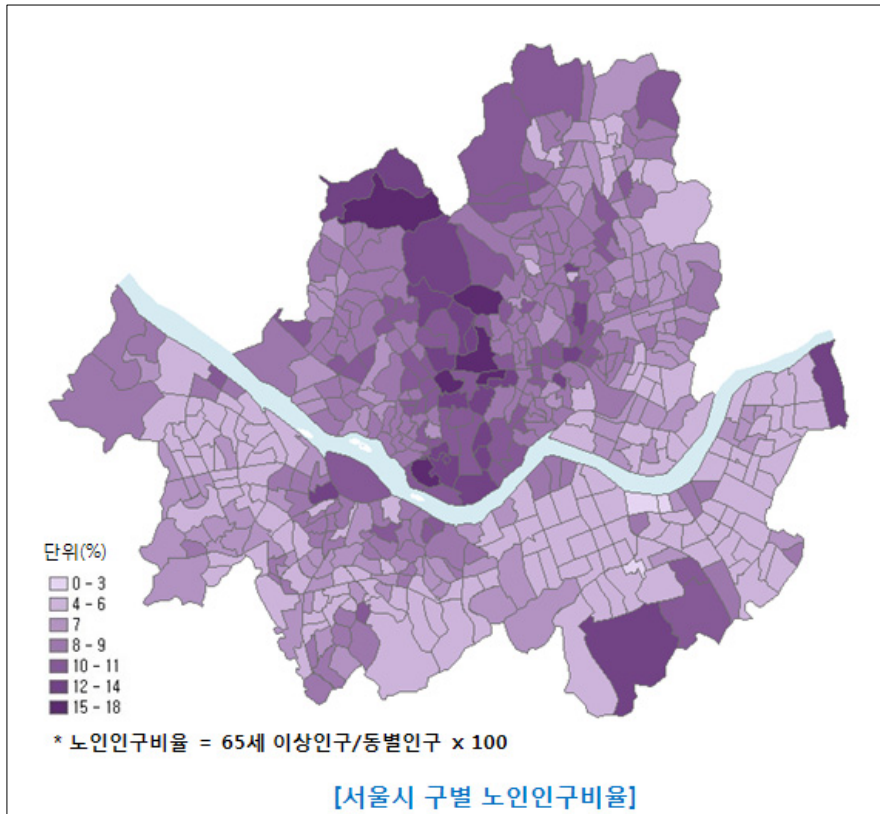
〈그림 4-2〉 서울시 인구변화 추이

○ 고령화

—서울시 인구에서 노인이 차지하는 비중은 1970년 1.7%에서 2005년 7.5%로 높아졌으며 2020년에는 14.9%, 2030년에는 22.3%로 증가할 것으로 예상됨.



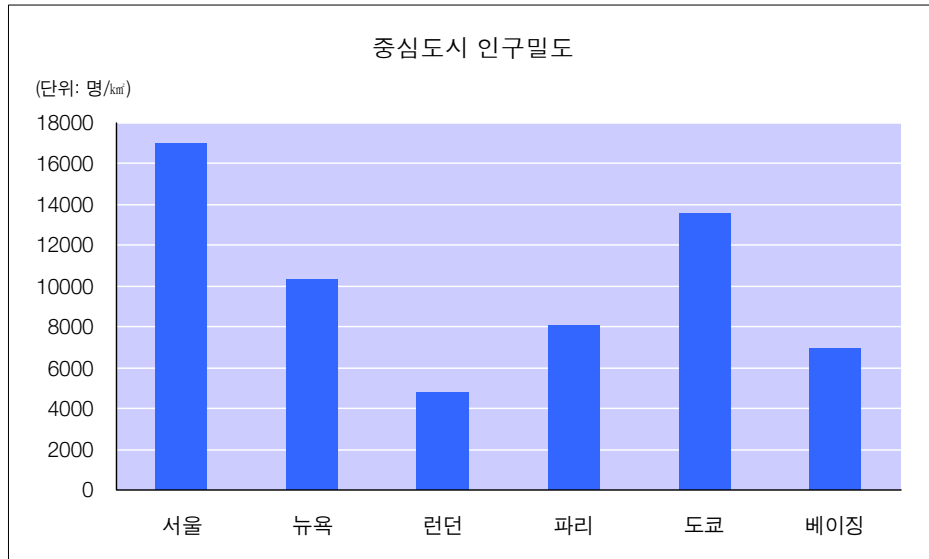
〈그림 4-3〉 연령별 인구 추이



〈그림 4-4〉 서울시 구별 노인인구 비율

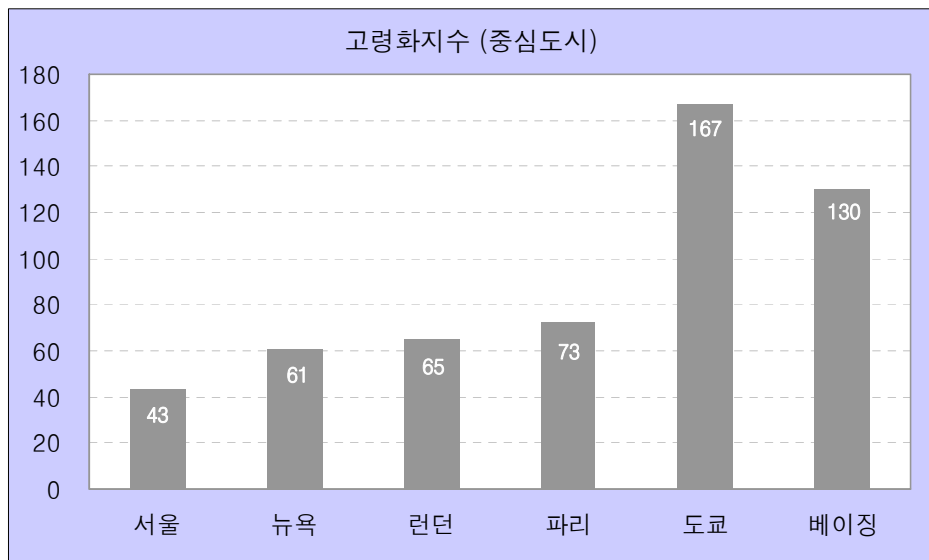
○국가 간 비교

- 2006년 기준 서울을 포함한 수도권인 인구는 2,300여만명이며 뉴욕 821여만명, 런던 750여만명으로 나타남. 또한 2005년 기준 파리의 경우 중심구역 640여만명, 대도시권인 Il de France 1,100여만명이었고, 도쿄의 경우 23개구 약 849만명, 도쿄도 약 1,257만명이며, 베이징의 중심지구는 약 953만명으로 나타남.
- 20세기 초 서울의 인구가 25만명 정도였을때 런던 약 650만명, 뉴욕 약 340만명, 파리 약 370만명, 도쿄와 베이징 각각 100만명 정도였음을 상기한다면 서울의 인구성장이 아주 단기간에 이뤄졌음을 알 수 있음. 이러한 서울의 성장은 도시발전의 동력인 측면과 함께 과밀도시로서의 문제점을 드러냄. 실제로 서울은 6개 도시 중 인구밀도가 가장 높은 도시임.



〈그림 4-5〉 중심도시 인구밀도

—서울의 고령화 지수는 43으로 도쿄(167), 베이징(130)보다 낮은 편임.



〈그림 4-6〉 고령화 지수

제2절 서울 도시공간변화와 Megacity Region 전략

○ Megacity Region(MCR: 대도시권) 전략의 개념 및 수립배경

- MCR은 행정적으로 구분이 되어 있으나 경제 등 기능적으로 연결이 되어 있는 지역으로, 경제적 투입요소와 시장을 동시에 보유함으로써 충분한 임계규모를 가지고 있는 지역을 뜻함.
- UN이 정의한 메가시티 기준은 인구 1000만명 이상을 보유한 광역권역으로 GDP 5% 이상 비중을 차지하거나 국내 1~2위 수준의 경제규모를 보유한 권역을 의미함. 여기에 일일생활권역으로 대중교통(전철)권역을 포함시키며 광의로는 언어적 일체성 보유권역, 정치/역사적 동질성 확보권역, 계획수립 및 실행의 일관성이 확보된 행정구역을 포괄함.
- 기존의 단일 대도시 중심 성장모델을 벗어나 광역경제권 안에서 다핵화된 도시구조(Polycentric Megacity Region)를 육성하고 이들 간의 연계로 시너지 창출을 추진하기 위해 MCR이 대두됨.
- MCR은 슈퍼지역(Super Resion)이란 광역권 개념을 내놓은 유럽에서 처음 도입됨. 미국은 21세기 경쟁력 확보의 핵심으로 2006년 ‘America 2050’이라는 광역권 중심의 개발전략을 발표함. 중국은 주강삼각주(광저우), 장강삼각주(상하이), 발해경제권(베이징)의 3대 개발거점을 기준으로 광역권발전에 집중하고 있고, 일본 역시 기존 도쿄권과 오사카권을 통합한 도카이도(Tokaido)중심 육성전략을 수립하고, 지역 간 접근성 강화를 위한 광역철도망(Shinkansen Corridor) 건설을 계획 중임.

○ Megacity Region(광역경제권) 경쟁력평가모델

- 동아일보와 모니터 그룹은 개별지역단위의 경제적 성과평가를 넘어 메가시티리전내 산업클러스터의 경쟁력과 산업구조의 선진화 수준, 현재의 경제적 번영을 지속할 수 있는 지속가능성(Sustainability)을 중점적으로 평가하기 위해 아래의 Key Questions을 설정함.

〈표 4-1〉 MCR 경쟁력 평가 영역별 Key Questions

	평가영역별 key Questions		평가대상 지표
경제적 번영 (Economic Prosperity)	경제 Input요소의 경쟁력	경제활동을 위한 Input 요소의 Quality 및 생산수준은?	Labor Input, Capital Input, Regulation
	Innovation 경쟁력	현재의 수준이 향후에도 지속될 만큼 지속가능한가?	Innovation Track Record, Innovation Infra
	산업클러스터의 경쟁력	광역경제권 내 경제활동의 통합/발전수준은?	보유 클러스터의 경쟁력 및 집적도, 산업구조
장소매력도 (Quality of Place)	삶의 질 경쟁력	광역경제권내 기본생활 환경 및 서비스 경쟁력은?	소득, 물가, 통근 및 근로시간, 의료, 안전, 교육, 문화 및 여가
	사회구조 안정성	광역경제권 차원의 사회적 안정성이 유지될 것인가?	광역경제권별 소득불균형 수준(GNI Index)
	산업 클러스터의 경쟁력	경제발전과 함께 그린인프라를 균형있게 추진하고 있는가?	공기오염, 1인당 공원녹지면적, CO ₂ 배출량, 재생에너지
연계성 (Level of Connectivity)	MCR 내 연계성	경제활동을 위한 Input요소의 Quality 및 생산성 수준은?	광역교통인프라(철도, 도로), 통신인프라, 산업클러스터 연계성
	Global Infra 및 Presence	광역경제권의 Global Infra, 위상 및 연계성 수준은?	영어능력, 외국인학교 및 병원, 문화개방수준, 국제회의 개최수, 글로벌기업 HQ 보유수, 국제기구수, 항공편 연결 도시수
	산업클러스터의 경쟁력	각 광역권 정치/경제/문화적 특수성에 적합한 광역경제권 차원의 의사결정체계를 운영 중인가?	광역경제권 거버넌스 선진화

- 경제적 번영: 메가시티리전의 경제적 번영에는 투입자원요소경쟁력과 산업클러스터경쟁력, 혁신역량경쟁력이 뒷받침되어야 함. 투입자원요소경쟁력의 주요평가지표는 경제 활동에 요구되는 노동력과 노동생산성, 자본조달 용이성, 사업관련규제, 광역경제권별 외국인 직접투자로 구성됨. 산업클러스터경쟁력 역시 산업구조의 변화를 고려할 때, 산업구조 경쟁력 및 혁신역량이 향후 경제 잠재력의 주요요소인 것으로 판단됨.
- 혁신경쟁력: 메가시티리전의 경쟁력에는 현재의 경제적 번영이 향후에도 지속가능한지가 포함되어야 함. 혁신경쟁력은 광역경제권이 보여준 혁신성과와 혁신인프라를 파악함으로써 수치화할 수 있음. GRDP당 R&D 지출비중과 메가시티리전내 특허보유수를 통해 혁신성과를 평가할 수 있음. 혁신인프라의 요인으로 인구구조(65세 이상 노령인구 대비 15~64세 경제활동 인구수)와 대졸 이상 인구수, 글로벌 상위 200위권내 대학보유수, 해외고급인력들의 유입매력도를 들 수 있음.
- 장소매력도(Quality of Place)를 파악하기 위해 삶의 질(Quality of Life), 사회구조적 안정성(Social Sustainability), 생태학적 지속성(Ecological Sustainability)을 분석함. 장소매력도는 경제적·문화적 생활수준(삶의 질)뿐만 아니라 사회의 구조적 안정성(Social

Sustainability)을 확보해야 함.

- 사회의 구조적 안정성: 도시산업화가 경제발전과 생활수준의 향상을 가져오지만, 환경 오염, 교통혼잡 등으로 사회적 비용이 발생하고 소득불균형으로 인한 계층 간 대립 등 사회적 안정성에 문제를 일으킴. 소득불균형 이슈를 분석하기 위해 최초로 지니(GINI) 지수를 이용하며, 메가시티차원의 지니지수가 파악되지 않을 경우, 구성도시들의 지니 지수를 바탕으로 해당도시들의 인구수를 고려·수정한 평균값을 적용함.
- 생태학적 지속성(Ecological Sustainability): 최근 지속가능한 커뮤니티의 필요성이 대두되면서 선진 메가시티리전들을 중심으로 자연환경과 조화를 이룬 산업 발달이 추진됨. 생태학적 지속성은 메가시티리전내 공기의 질(미세먼지와 이산화질소, 이산화황의 수준)과 1인당 공원녹지 면적, 광역권 경제규모를 고려한 이산화탄소 배출량, 대체에너지 사용비중 등을 기준으로 평가함.
- 연계성 수준(Connectivity): MCR의 가장 큰 특징은 개별도시들이 기능적·지역적 연계와 집적을 통해 경쟁력을 추구한다는 점임. 미래 글로벌 경제의 핵심단위인 MCR의 특성을 고려한다면, 지역내 연계성뿐 아니라 글로벌 연계성도 중요함. 이를 위해 이동성 경쟁력과 산업클러스터 연계 및 집적도, 글로벌리티(Globality) 경쟁력, MCR거버넌스를 분석함.
- 이동성경쟁력: 교통인프라는 메가시티리전 경쟁력제고에 가장 큰 영향력을 미치는 인프라 요소임. 이를 파악하기 위해 광역철도망의 운행 범위, 도심내 지하철연장, 버스 등 도로교통망 연장을 중심으로 파악함.
- 산업클러스터 연계 및 집적도: 훌륭한 산업클러스터는 기능적 연계를 통한 경제주체들의 상호작용이 이루어질 뿐 아니라 개별도시내 클러스터가 각각 적합한 규모를 보유하고 있음. 광역권내 산업클러스터의 임계점 확보유무, 광역권내 타 지역으로 확대와 연계 수준을 평가함.
- 글로벌리티(Globality): 글로벌라이제이션(Globalization)과 어빌리티(Ability)의 합성어로 세계화를 추진할 수 있는 역량을 뜻함. 이것을 보유한 MCR은 지역적 한계를 넘어 우수 해외인재를 유치할 수 있고, 해외 투자 유치 등을 통해 경쟁력을 제고할 수 있음. 이는 글로벌인프라와 국제적 위상을 통해 글로벌리티 수준을 평가할 수 있음. 글로벌 인프라는 외국인 학교, 외국인을 위한 병원, 영어의사소통 수준 및 외국인에 대한 개방성 등이 평가요소이고, 국제적 위상은 MCR의 국제사회내 정치·사회·경제적 위상을 대표하는 지표임.
- MCR거버넌스 경쟁력: MCR 경쟁력의 지속성을 보장하고 보다 발전된 MCR을 육성하기 위한 핵심경쟁요소임. 거버넌스 경쟁력 평가기준은 광역권을 아우르는 조직의 존재

여부와 해당 광역조직이 얼마나 실질적 권한을 갖고 활동하고 있는지의 두 가지로 잡음.

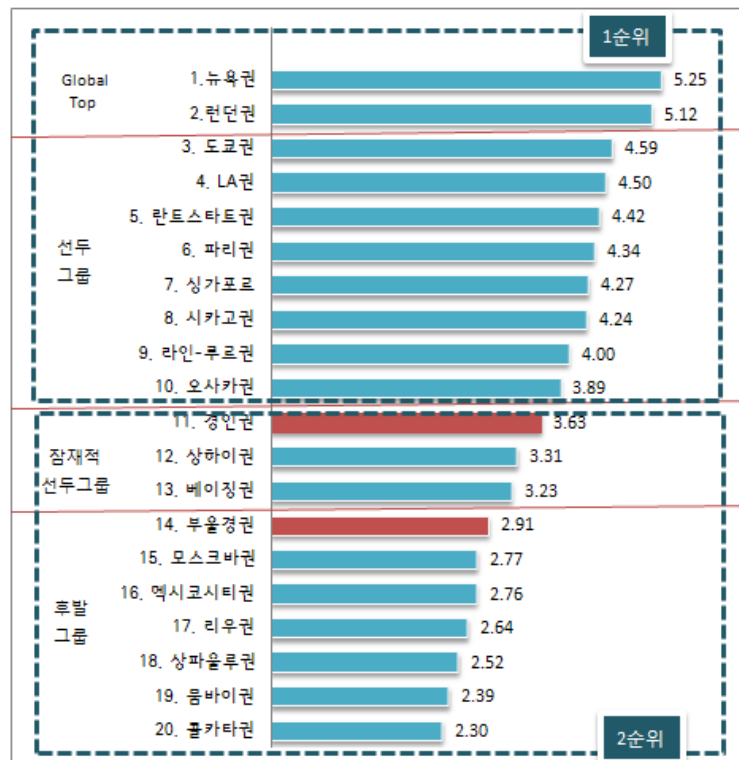
○ Megacity Region 경쟁력 평가 대상도시선정

— 동아일보와 모니터그룹은 MCR에 대한 새로운 정의를 수립하고 이에 근거해 대상 광역권을 정의하여 대상도시를 선정함.

— 중심도시 기반 광역경제권 Full List를 작성하고 인구 1000만 기준의 26개 광역권역을 설정한 후 다시 국내외 영향력을 고려하여 24개 광역권역을 설정함. 이후 데이터 및 국가 간 균형을 고려하여 17개 광역권역(뉴욕권, 런던권, 도쿄권, LA권, 파리권, 시카고권, 라인-루르권, 오사카권, 경인권, 상하이권, 베이징권, 모스크바권, 멕시코시티권, 리우권, 상파울루권, 뭄바이권, 콜카타권)을 재설정하고 잠재광역경제권에 3개 권역(란트스타트, 싱가포르, 부산)을 추가함.

○ 종합평가 결과

— 종합평가 결과, 경쟁구도는 10개의 1순위 그룹과 10개의 2순위 그룹으로 나뉘었으며, 경인권은 종합평가 순위 11위로 글로벌 1위 뉴욕권과 2위 런던권뿐 아니라 10위 오사카권보다도 뒤진 2순위 그룹으로 판명됨.



〈그림 4-7〉 전 세계 20대 MCR 경쟁력 평가결과

- 선두그룹과 후발그룹은 경제적 번영수준에서 현격한 차이를 보이고 있음. 상위 10개 MCR의 평균 GRDP(5812억 8300만달러)는 하위 10개 MCR의 평균 GRDP(2174억 8100만달러)와 큰 차이를 보이고 있음. 이는 선두그룹이 보유한 산업구조 고도화수준에 기인한 것으로 판단됨. 특히 상위 10개 MCR은 모두 지식기반 서비스산업의 고용비중이 35% 이상이며, 그 평균은 41.4%에 이름. 이에 반해 하위 10개 MCR은 그 비중이 21.2% 수준에 불과함.
- 한국의 간환경경제권역인 경인권과 부울경권은 미래 성장잠재력이 중국보다 뒤쳐진 것으로 분석됨. 특히 교육과 글로벌 인프라 등 미래성장잠재력 측면에서는 역전현상이 시작되고 있음.
- 미국 뉴욕권은 경제적 번영, 장소매력도, 연계성 면에서 각각 1위, 5위, 1위를 차지해 세계에서 가장 경쟁력 있는 MCR로 선정됨. 뉴욕권은 특히 1인당 GRDP(5만 5900달러)와 1인당 노동생산성(11만 200달러)을 포함해 경제적 번영의 모든 평가항목에서 1위를 차지함. 하지만 뉴욕권의 지니계수는 0.49로 소득 불균형이 매우 심한 수준(16위)임. 소득불균형 문제는 LA권과 시카고권 등 미국의 주요 MCR에서 공통적으로 나타나는 문제임.
- 런던권은 고른 경쟁력을 보유하고 있음. 경제적 번영의 모든 항목에서 3위 수준을 유지하고 있고, 장소매력도는 2위로 높은 평가를 받음. 지니계수도 선진국들에 비해 양호한 수준인 0.34로 우리나라(0.32)보다도 소득불평등 정도가 심하지 않은 것으로 나타남. 또한 연계성의 경우 전체 2위로 대중교통을 이용한 광역권 통근시간이 전체 평균(72분)보다 10분 이상 빠른 61분이며, 타 문화에 대한 개방성 수준에서 상위 MCR 중 가장 높은 수준을 자랑함.
- LA권은 경제적 번영의 모든 항목에서 우수한 평가(2위)를 받았으나 연계성 면(9위)에서 열세를 보여 글로벌 1위 MCR진입에는 한계가 있음.
- 싱가포르는 높은 연계성(4위) 수준을 보유하고 있지만 장소매력도(11위)가 다소 약한 것으로 평가됨. 싱가포르를 이를 극복하기 위해 ‘시조리 성장 삼각형 모델’을 만들. 이 모델은 싱가포르와 말레이시아의 조호르, 인도네시아의 리아우섬 간의 국제적 협력을 위한 파트너십으로 이 세 지역은 국경을 넘는 역할분담을 통해 경쟁력을 강화시킴.
- 라인-루르권과 란트스타트권은 각각 1위, 3위의 장소매력도를 보유하고 있는 것으로 평가됨. 하지만 이들 지역의 GRDP는 2005년 기준 3638억 2600만달러(라인-루르권)와 2446억 4000만달러(란트스타트권)로 경인권보다도 낮은 규모임.
- 중국은 주장삼각주(광저우), 장강삼각주(상하이), 발해경제권(베이징)을 3대 개발거점으로 집중 육성한 결과 한국의 부울경권을 추월했으며, 오사카권과 경인권의 경쟁력에 근

접합. 또한 최근 제4의 경제 중심지로 ‘해서경제구’를 지정해 지역 간 연계를 넘어, 대만과의 경제협력을 통한 초국가적 MCR발전을 추진하고 있음.

제3절 계층구조의 변화

1. 1인가구의 문제

1) 1인가구 증가추세

—과거 20년간 서울의 1인가구는 폭발적으로 증가하여 가구형태 중 가장 큰 폭으로 증가하는 부분이 되고 있음. 일반가구 중 1인가구의 비중은 1985년 6.7%에 불과하였으나, 1995년에는 12.9%, 2005년에는 다시 20.4%로 증가함. 이제 서울에서 다섯 가구 중 적어도 한 가구는 1인가구인 시대로서 전통적인 가족중심의 가구형태가 크게 약화되고 있음을 알 수 있음.

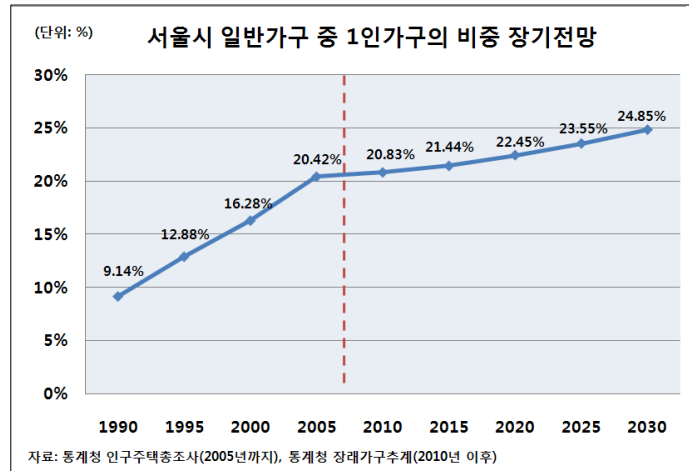
〈표 4-2〉 서울시 일반가구 및 1인가구 변화추이

연도	일반가구수 (천가구)	1인가구수 (천가구)	1인가구 비중 (%)	평균 가구원수 (명)
1985	2,324.2	156.2	6.72	4.02
1990	2,814.8	257.4	9.14	3.69
1995	2,965.8	382.0	12.88	3.37
2000	3,085.9	502.2	16.28	3.12
2005	3,309.9	675.7	20.42	2.88

주: 일반가구는 집단가구와 외국인가구를 제외한 가구로서, 가족으로 이루어진 가구, 1인가구, 가족과 5인 이하의 남남이 함께 사는 가구, 가족이 아닌 5인 이하의 남남이 함께 사는 가구를 포함함.

자료: 통계청, 인구주택총조사, 각 년도

—통계청이 추계한 자료(2007년 11월)에 따르면, 서울의 일반가구 중 1인가구의 비중은 2030년 24.9% 수준으로 예상하고 있음. 최근의 1인가구 증가추세를 감안할 때 다소 보수적으로 책정한 것처럼 보이는 이 추계자료를 그대로 받아들이더라도 향후 서울에서 네 가구 중 적어도 한 가구는 1인가구인 시대가 도래한다는 것임. 따라서 앞으로 ‘정상적인’ 가구형태로서 가족가구를 중심으로 하는 각종 제도와 정책에 대한 재검토가 불가피함을 예상할 수 있음.



〈그림 4-8〉 서울시 일반가구 중 1인가구의 비중 장기전망

2) 구별 1인가구 비중

—서울시 25개 구별 1인가구 비중을 살펴보면 관악구와 강남구가 가장 높은 비중을 보임을 알 수 있음. 그러나 두 지역은 성별 분포에서 대조를 보이는데, 관악구는 남성 1인가구의 비중이 훨씬 높은 반면, 강남구는 여성 1인가구의 비중이 높게 나타남.

〈표 4-3〉 25개 구별 1인가구 비중

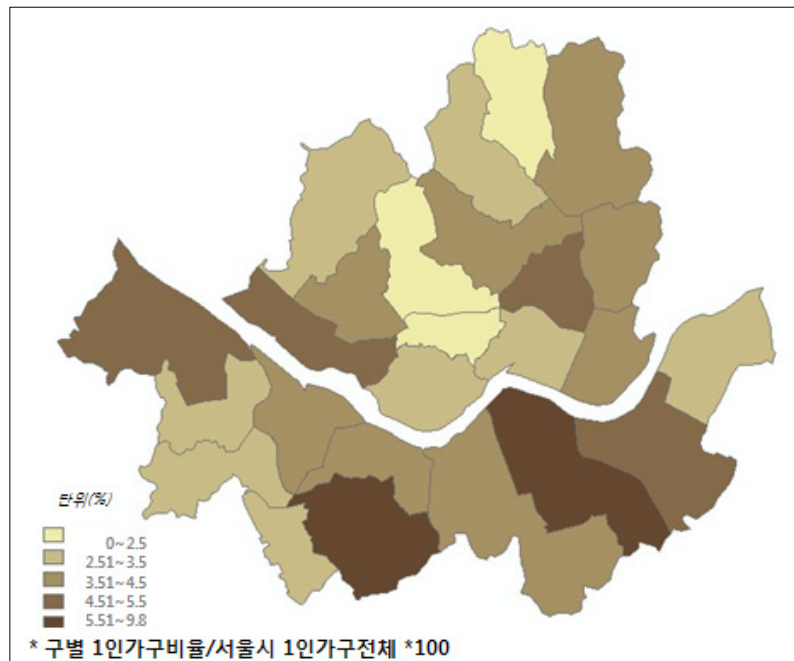
구별	1인가구수	총인구수	구별 1인가구수/ 구별 총인구수	구별 1인가구수/ 구별 총가구수
종로구	14,592	154,043	26.76	9.47
중 구	13,128	126,679	28.16	10.36
용산구	18,218	211,109	23.93	8.63
성동구	23,161	324,986	20.77	7.13
광진구	27,975	364,407	22.23	7.68
동대문구	32,710	371,024	24.93	8.82
종랑구	25,622	412,380	18.58	6.21
성북구	28,278	440,254	19.25	6.42
강북구	19,661	338,422	17.44	5.81
도봉구	15,890	367,998	13.64	4.32
노원구	25,701	603,238	13.43	4.26
은평구	23,461	446,550	16.13	5.25
서대문구	26,764	340,327	22.71	7.86
마포구	34,262	370,790	25.37	9.24
양천구	20,344	472,751	13.72	4.30

〈표 4-3〉 25개 구별 1인가구 비중(계속)

구별	1인가구수	총인구수	구별 1인가구수/ 구별 총인구수	구별 1인가구수/ 구별 총가구수
강서구	31,163	437,701	17.50	5.80
구로구	23,406	402,093	17.64	5.82
금천구	18,201	249,375	21.37	7.30
영등포구	28,624	392,507	21.11	7.29
동작구	28,068	407,644	20.51	6.89
관악구	66,058	527,690	32.57	12.52
서초구	24,349	370,850	19.49	6.57
강남구	50,545	508,108	27.17	9.95
송파구	31,972	577,195	17.10	5.54
강동구	23,586	444,258	16.50	5.31

통계청, 2005, 인구주택총조사

3) 1인가구 분포도



〈그림 4-9〉 1인가구 분포도

2. 다문화사회로의 진입과 외국인

○서울거주 외국인

- 2008년 말 현재 서울에 거주하고 있는 외국인은 255,207명으로 서울시 전체인구의 2.44%를 차지하고 있음. 2005년 기준 12만 9천여명이었던 외국인 수는 2008년 25만5천여명으로 96.8% 이상 증가함. 2008년 기준 서울 거주 외국인의 남녀 구성비는 여성이 52%, 남성이 48%로 여성이 조금 더 많음.
- 1997년 말 당시 서울거주 외국인은 총 51,776명으로 서울시 전체인구의 0.5%를 차지했으며, 이 시기의 외국인 구성비는 미국인이 1만8천3백77명(35.5%)으로 가장 많았으며 다음으로 중국인 1만2천8백84명(24.9%), 일본인 5천9백31명(11.4%), 필리핀인 1천9백60명(3.8%) 등의 순이었음¹⁾.
- 서울거주 외국인의 연령별 분포는 40대가 26%로 가장 많으며, 30대와 50대가 각각 21% 순임. 체류기간별로는 1년 미만의 단기체류가 28.3%로 가장 많은 비율을 차지함.
- 지난 10년 동안 서울의 외국인 인구는 442%나 증가함. 이 증가 비율은 서울의 다문화화, 다국적화 정도를 잘 나타내고 있음. 이처럼 서울은 인구구성 측면에서는 다국적 도시, 글로벌 도시로 빠르게 나아가고 있음.

○출신국적

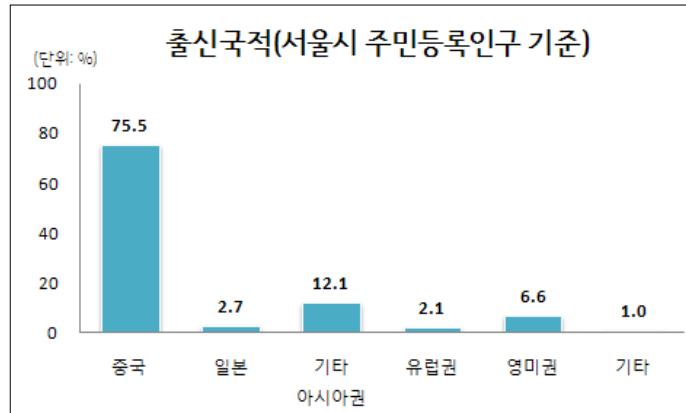
- 서울시 주민등록 인구통계의 국적현황을 살펴보면, 중국이 75.5%, 일본이 2.7%, 기타 아시아권이 12.1%로 아시아 출신이 90.3%로 가장 많으며, 유럽권이 2.1%, 영미권이 6.6%, 기타 국가가 1.0%로 나타남.

〈표 4-4〉 출신국적(주민등록인구 기준)

(단위: 명, %)

국 적	응답자수	비중
중 국	192,618	75.5
일 본	6,840	2.7
기타 아시아권	30,954	12.1
유럽권	5,287	2.1
영미권	16,897	6.6
기타 국가	2,611	1.0

1) 당시의 외국인 거주공간분포를 보면 용산구(14.2%), 강남구(9.2%), 서대문구(8.9%)에 많이 거주하고 있으며, 미국인은 강남·용산구, 중국인은 서대문·중구, 일본인은 용산구, 필리핀·베트남인은 금천·용산구에 주로 거주하고 있는 것으로 나타남. 서울통계, 1997



〈그림 4-10〉 거주기간(주민등록인구 기준)

—우리 사회의 다원화는 비단 서울에 국한된 문제만은 아님. 수도권외의 외국인 거주 비율을 보면 2005년 자료 기준 경기도 인구의 3.15%, 인천 인구의 6.3%가 외국인으로 나타나 서울을 포함한 수도권 인구에서 외국인이 차지하는 비중이 상당하다는 것을 확인할 수 있음(<표 4-5> 참조).

〈표 4-5〉 지자체별 거주 외국인 현황(2005년말 현재)

시·도	거주외국인 총괄			
	계	인구 대비 비율	남	여
서울특별시	148,966	2.78%	69,915	79,051
부산광역시	22,433	4.2%	12,127	10,306
대구광역시	15,068	2.8%	9,133	5,935
인천광역시	33,960	6.3%	22,070	11,890
광주광역시	6,711	1.3%	3,826	2,885
대전광역시	8,167	1.5%	4,108	4,059
울산광역시	8,664	1.6%	5,494	3,170
경기도	169,081	31.5%	107,081	62,000
강원도	8,951	1.7%	4,353	4,598
충청북도	13,889	2.6%	8,009	5,880
충청남도	20,641	3.8%	13,285	7,356
전라북도	12,282	2.3%	5,635	6,647
전라남도	11,980	2.2%	5,390	6,590
경상북도	24,568	4.6%	14,614	9,954
경상남도	28,621	5.3%	19,636	8,985
제주도	2,645	0.5%	1,391	1,254
총계	536,627		306,067	230,560

출처: 행정자치부, 지방자치단체 거주 외국인현황, 2006

○서울과 뉴욕의 외국인 구성비 비교

- 〈표 4-6〉는 뉴욕의 인구구성임. 여기서 뉴욕은 뉴저지, 롱아일랜드 등이 포함된 대도시권으로서 서울과 비교 가능한 지역을 뜻함.

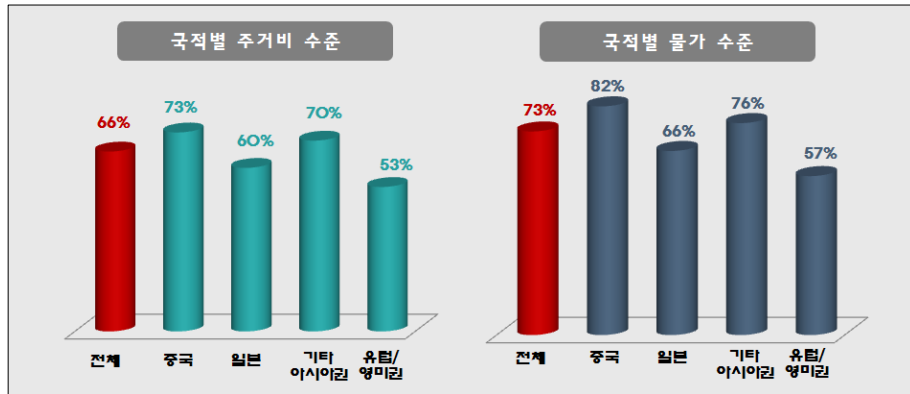
〈표 4-6〉 뉴욕 외국인 구성비

인구구성	뉴욕	미국
백인(White persons)	73.7%	80.1%
흑인(Black persons)	17.4%	12.8%
인디언(American Indian and Alaska Native persons)	0.5%	1.0%
아시아인(Asian persons)	6.9%	4.4%
하와이 및 태평양섬 출신(Native Hawaiian and Other Pacific Islander)	0.1%	0.2%
다혈통 인종(Persons reporting two or more races)	1.5%	1.6%
히스패닉 또는 라틴출신(Persons of Hispanic or Latino origin)	16.3%	14.8%
히스패닉이 아닌 백인(White persons not Hispanic)	60.5%	66.4%

- 뉴욕은 미국 전역에 비해 백인의 비율이 상대적으로 낮은 반면, 아프리카 아메리칸, 아시아계, 라틴계 인종의 비율은 미국 전역에 비해 상대적으로 높은 혼합된 글로벌 도시임. 이러한 인종적 특색과 함께 뉴욕의 외국인 비율을 살펴보자. 미국 사회의 인종적 다양성을 측정하는 여러 가지 방식이 있는데, 대개 한 사회의 인구구성에 대한 글로벌화 지표는 ‘다른 나라에서 태어난 사람(Born In Foreign Country)’의 비율로 측정한다.
- 뉴욕은 외국에서 태어난 인구 비율이 21.6%로 미국 50개 주 가운데 2위를 차지하고 있음. 미국 전체의 외국에서 태어난 인구 비율은 12.5%임. 다인종, 다민족의 용광로로 불리는 뉴욕의 외국태생 인구 비율을 고려하면 서울은 아직 단일민족으로 구성된 도시에 가깝다. 그러나 최근의 외국인 증가비율을 감안하면 서울의 글로벌화는 급격하게 진행되고 있음을 알 수 있음.

○서울거주 외국인이 느끼는 주거비와 물가수준

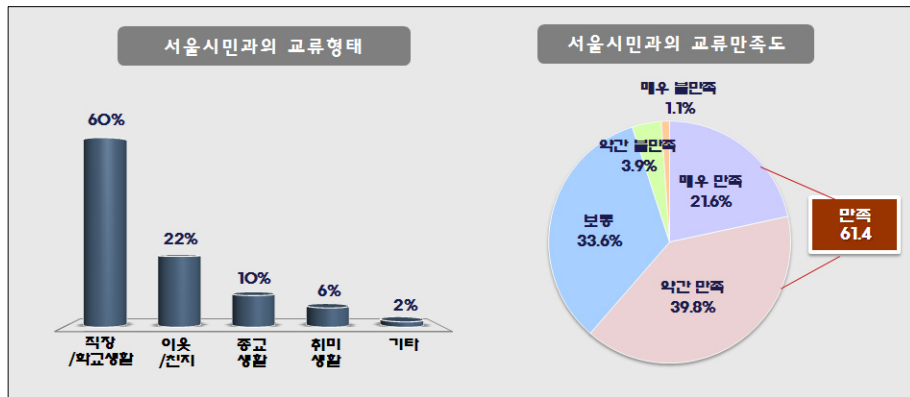
- 서울거주 외국인의 66%가 주거비용이 많이 든다고 생각함. 이들을 국적별로 보면, 중국권과 기타 아시아권출신이 70% 이상으로 매우 높고, 유럽권출신은 53%로 상대적으로 낮음.
- 외국인 73%는 서울의 물가수준이 높다고 생각함.



〈그림 4-11〉 서울거주 외국인이 느끼는 주거비와 물가수준

○ 서울거주 외국인의 서울시민과의 교류

- 외국인 10명 중 6명 정도는 학교/직장에서 서울시민과 교류하고 있으며 교류 경험이 있는 외국인의 61.4%는 만족하고 있다고 대답함.



〈그림 4-12〉 서울거주 외국인의 서울시민과의 교류

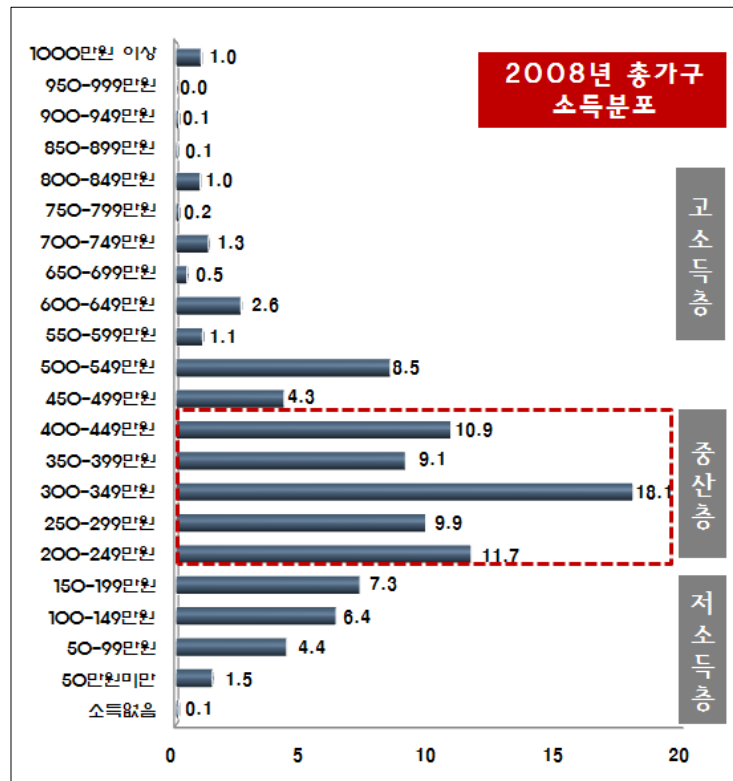
- 서울거주 외국인들의 급속한 증가는 서울이 다문화사회로 변화하고 있음을 알려주는 중요한 지표임. 서울은 이제 단일민족 중심의 도시가 아니라 아시아, 미주 등 얼굴과 머리색이 다른 사람들이 어울려 사는 다문화중심 도시로 변화하고 있음.
- 이러한 사회구성원의 다원화는 그 사회가 개방성, 다원성의 수용이라는 쉽지 않은 문제에 직면해 있음을 의미함. 도시가 글로벌경쟁력을 갖기 위해서는 이러한 다원성이 시민들의 일상생활에 스며들어 있어야 함. 따라서 이러한 측면을 제고하기 위한 여러 가지 정책을 개발할 필요가 있음.

－한편, 서울거주 외국인들은 양극화된 형태를 보임. 다시 말하면 화이트칼라, 전문직 중심의 고급 인력군과 중국국적의 조선족이나 기타아시아권 출신의 저임금 직종에 종사하는 직업군으로 구분됨. 따라서 이러한 외국인 유입자의 특성을 서울의 외국인 정책에 반영해야 함.

3. 허약한 중산층

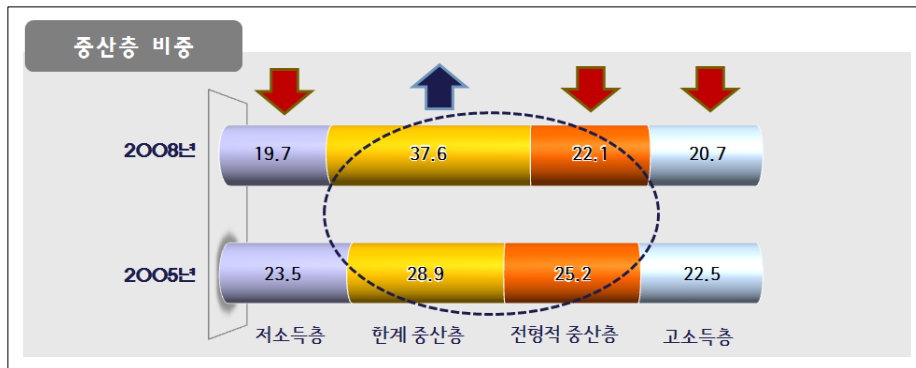
○서울의 중산층

- －서울의 월평균 총가구소득 중간값인 300만원의 70~150%를 중산층(OECD기준)이라 했을 때, 여기에 해당되는 월평균 총가구소득 200~450만원 집단은 전체의 59.7%에 해당됨.
- －서울의 중산층은 10가구 중 6가구로 그 중 한계중산층은 37.6%, 전형적 중산층은 22.1%로 나타남.



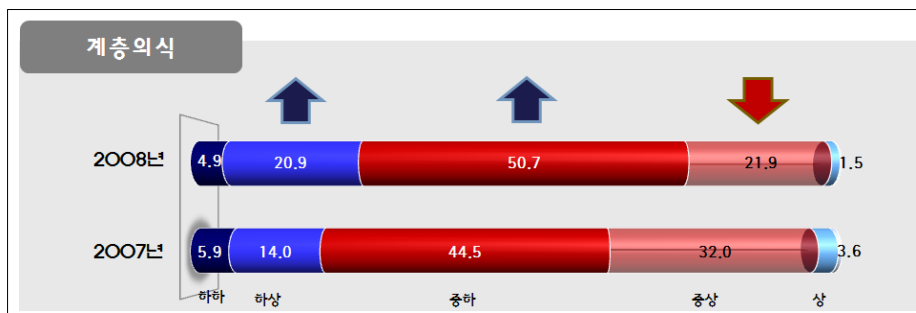
〈그림 4-13〉 2008년 총가구소득 분포

- 최근 3년간 중산층은 5.6% 증가했으나, 중산층 구성비율에서는 전형적 중산층이 3.1% 줄고 한계중산층이 8.7% 늘어남. 이는 계층 안정성이 상대적으로 약화되었음을 의미함.



〈그림 4-14〉 중산층 비중

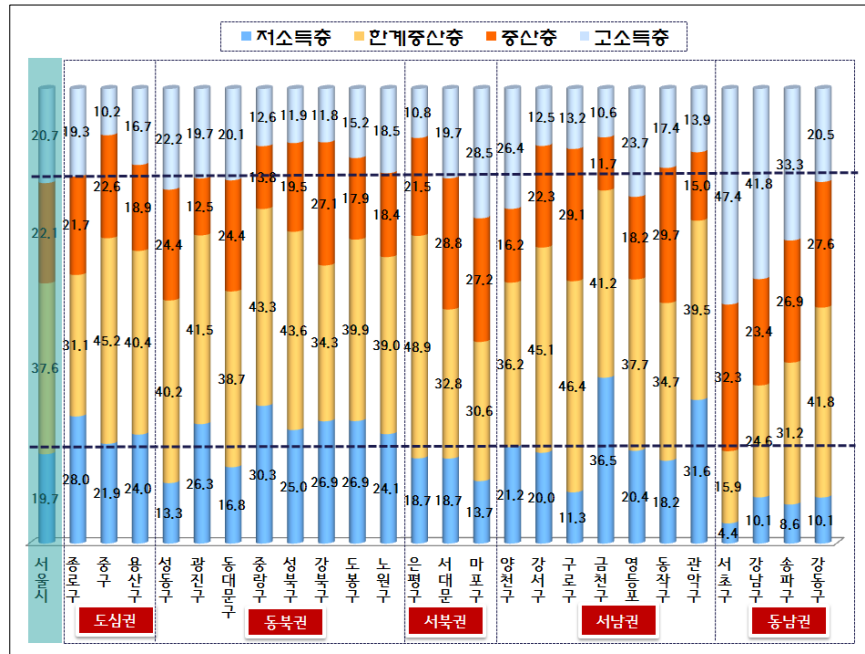
- 서울시민의 72.6%가 스스로 중산층이라고 생각함(21.9%는 ‘중상계층’, 50.7%는 ‘중하계층’).
- 주관적 계층귀속의식의 변화를 보면 ‘중상층’은 전년 대비 10.1% 줄고, ‘중하층’은 6.2% 늘어남.
- 실제 소득분포를 보면 ‘중상층’의 3% 정도만 줄었음.
- 따라서, 시민들의 주관적 계층귀속의식이 실제보다 하향 조정된 것을 알 수 있음.



〈그림 4-15〉 계층의식

○구별 중산층 분포

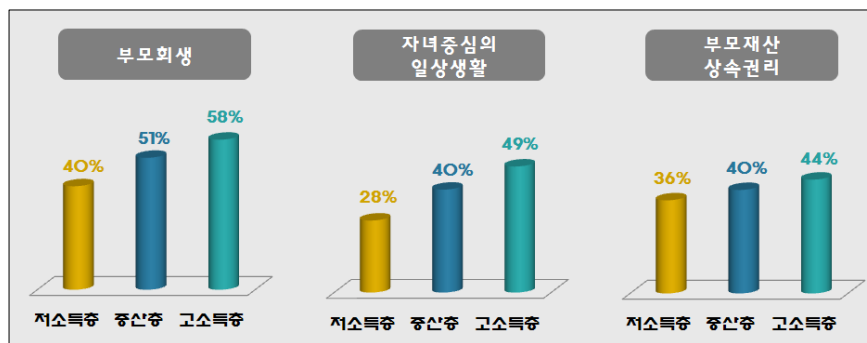
- 도심권과 서남권은 중산층 분포가 높으며, 동남권은 고소득층의 분포가 높게 나타남.



〈그림 4-16〉 구별 중산층 분포

○ 중산층의 가치관

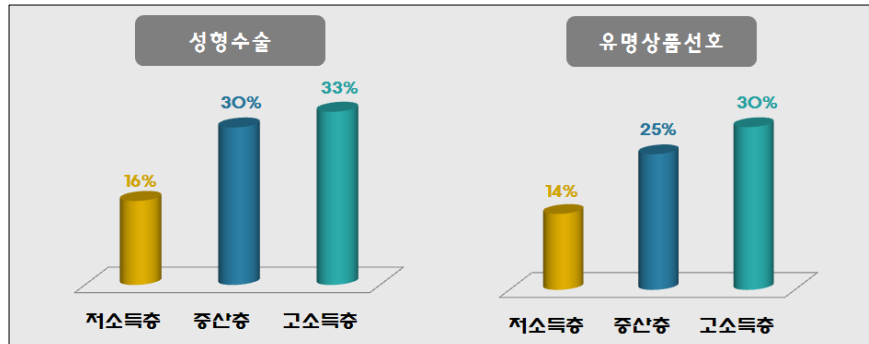
- 중산층은 자녀중심의 가족주의를 중시하는데, 고소득층과 유사하게 자녀를 위한 희생을 하며 자녀중심으로 일상생활을 함.



〈그림 4-17〉 중산층의 가치관

○ 중산층의 소비

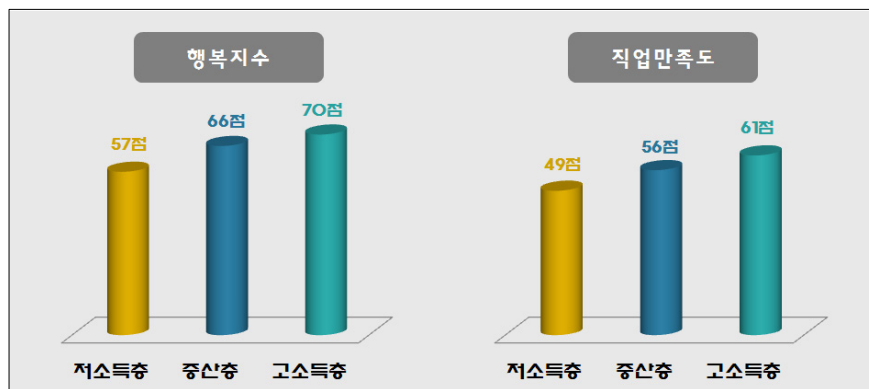
- 중산층은 외모지상주의(lookism), 유명상품 선호 등에서 고소득층과 유사한 소비 패턴을 보임.



〈그림 4-18〉 중산층의 소비

○ 중산층의 행복감과 직업만족도

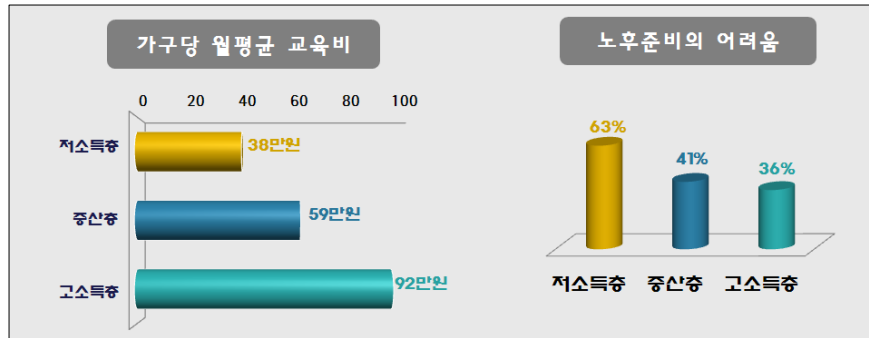
— 중산층은 고소득층과 비슷한 행복감과 직업 만족도를 느낌.



〈그림 4-19〉 중산층의 행복감과 직업만족도

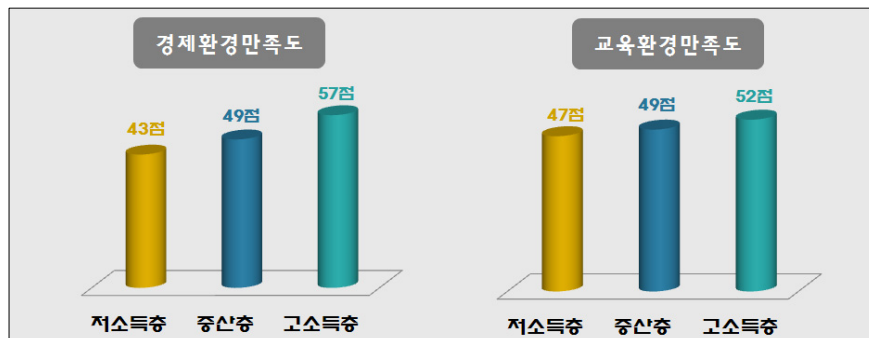
○ 중산층의 가계소비

— 중산층은 월평균 가구 소득의 20%를 교육비로 지출하고 있고, 10가구 중 5~6가구는 주택 때문에 부채가 있으며, 41%는 노후준비를 못하고 있음.



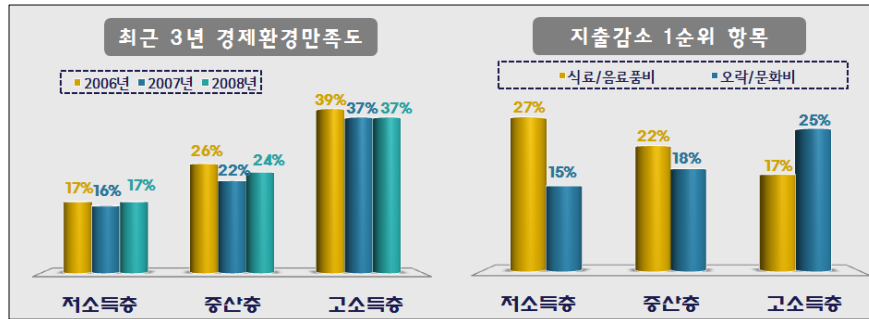
〈그림 4-20〉 중산층의 가계소비

— 중산층은 경제, 교육 환경에 있어서 저소득층에 가까운 불만을 보이고 있음.



〈그림 4-21〉 중산층의 경제 및 교육환경만족도

— 최근 3년간 중산층의 경제환경 만족도는 2006년 26%에서 2008년 24%로 정체수준이며 중산층은 지출감소 시 기본적인 생활 항목을 줄여야 하는 상황임. 경제위기상황에서 중산층의 지출감소 1순위로는 식료/음료품비가 22%, 오락/문화비가 18%로 나타남.



〈그림 4-22〉 중산층의 경제환경만족도(최근 3년) 및 지출감소 1순위 항목

—특히, 계층경계에 있는 한계중산층은 불안한 경제 지위를 갖고 있음. 전형적 중산층은 전문직종과 사무직종 위주의 직업군을 가지고 있으며 한계 중산층은 사무직과 판매·서비스직 위주의 직업군을 갖고 있음. 또한 한계 중산층의 절반정도가 전/월세 주거유형임. 따라서 이는 경제위기 시 ‘불안’요소로 작용함.

〈표 4-7〉 중산층내 직업 분포

	전문직	화이트칼라	블루칼라
전형적 중산층	6%	25%	25%
한계 중산층	6%	20%	30%

(기타, 무응답 제외)

〈표 4-8〉 주택보유 비율

	자가	월세
전형적 중산층	65%	35%
한계 중산층	53%	47%

(기타, 무응답 제외)

○ 중산층 강화 정책의 필요성

- 자본주의 사회에서 중산층의 존재의의는 크게 2가지임. 첫째, 사회문화적 특성이 서울의 성격을 규정하며 둘째, 계층 간 갈등의 완충 역할을 함.
- 서울의 중산층은 전형적 중산층(22.1%)보다 한계중산층(37.6%)이 많은 구조임. 따라서 한계중산층이 무망(無望)계층으로 전락하지 않도록 하기 위한 일자리, 주택, 세금, 교육 영역의 지원정책이 필요함.

제5장 서울의 시정전략 수립을 위한 수요조사

제1절 서울시민의 시정 정책 수요

제2절 전문가 조사

제5장

서울의 시정전략 수립을 위한 수요 조사

제1절 서울시민의 시정 정책 수요

1. 조사개요

○ 조사설계

- 모집단: 서울거주 만 19세 이상 성인남녀
- 표본수: 500명
- 표본추출방법: 비례할당 및 체계적 추출법(Proportionate Quota & Systematic Sampling)
- 표본오차: $\pm 4.4\%$ (95% 신뢰수준)
- 조사방법: CATI(Computer Aided Telephone Interview)
- 조사도구: 구조화된 질문지(Structured Questionnaire)
- 조사일시: 2009년 7월 25일(토)

○ 조사항목

- 창의시정 인지도
- 정책수립 및 추진 시 창의성의 중요성
- 서울시 공무원의 창의적 능력 필요성
- 서울시 공무원의 관리적 능력 필요성
- 서울시장에게 필요한 능력
- 가장 필요한 서울시 시정운영 자세
- 지난 3년간 서울시 시정운영 평가

○ 응답자 특성

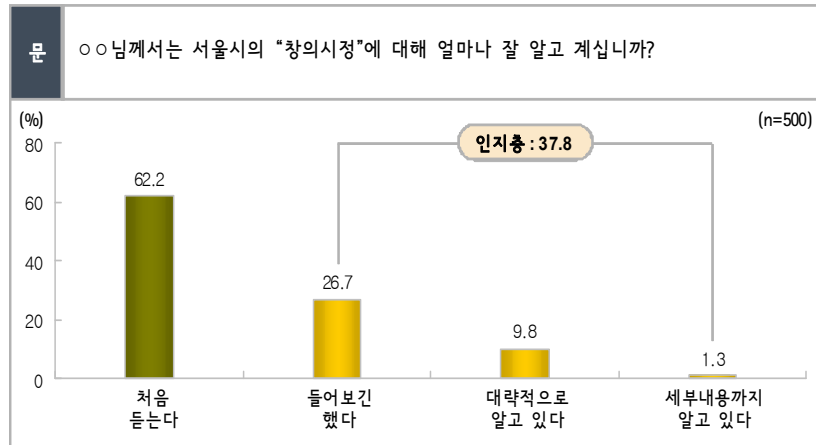
BASE: 전체응답자		사례수	%
전 체		500	100.0
성 별	남자	244	48.8
	여자	256	51.2
연 령 별	19~29세	110	22.0
	30대	115	23.0
	40대	107	21.4
	50대	84	16.8
	60세 이상	84	16.8
주 소 지 별	강남동	103	20.6
	강남서	152	30.4
	강북동	159	31.8
	강북서	86	17.2
거 주 기 간 별	10년 이하	61	12.3
	11~20년	109	21.8
	21~30년	150	30.0
	31~40년	106	21.2
	41년 이상	74	14.7
직 업 별	자영업	71	14.1
	블루칼라	41	8.2
	화이트칼라	149	29.9
	가정주부	138	27.6
	학생	61	12.2
	무직/기타	40	8.1
교 육 수 준 별	고졸 이하	190	38.0
	대재 이상	304	60.8
	무응답	6	1.2
소 득 별	200만원 이하	97	19.4
	201~300만원	81	16.1
	301~400만원	94	18.7
	401~500만원	61	12.1
	501만원 이상	99	19.7
	무응답	69	13.9

2. 시정정책 수요조사 결과

1) 창의시정 인지도

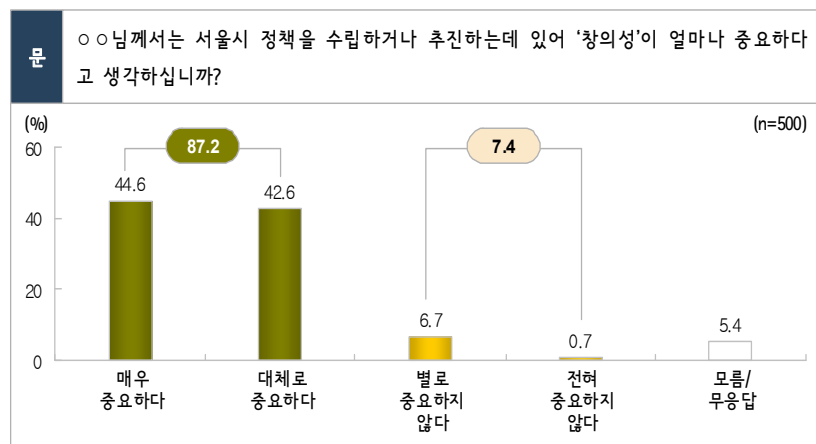
○ 서울시의 ‘창의시정’에 대한 인지도 조사 결과, ‘처음 듣는다’는 응답자가 62.2%로 다수였

음. ‘들어보긴 했다’는 26.7%, ‘대략적으로 알고 있다’는 9.8%, ‘세부내용까지 알고 있다’는 1.3%로 인지층 비율은 37.8%로 나타남.



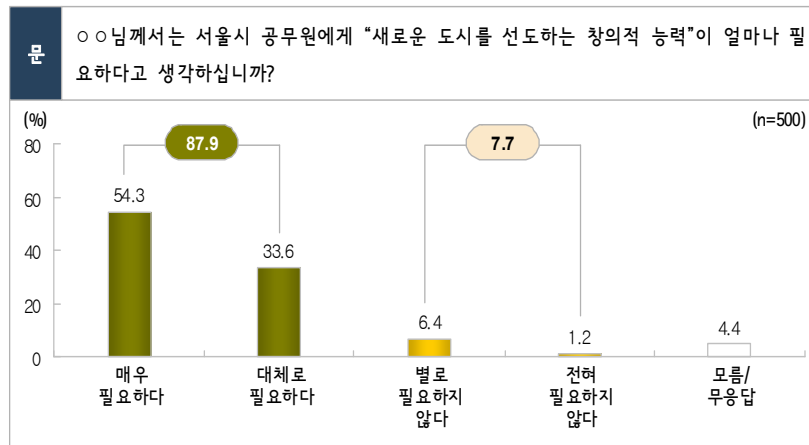
2) 정책수립 및 추진 시 창의성의 중요성

- 서울시의 정책수립 및 추진 시, “창의성”이 ‘중요하다’는 의견은 87.2%(매우: 44.6% + 대체로: 42.6%), ‘중요하지 않다’는 의견은 7.4%(전혀: 0.7% + 별로: 6.7%)로 ‘중요하다’는 의견이 압도적으로 높게 나타남.
- 모든 계층에서 ‘중요하다’는 의견이 가장 높은 가운데, 특히 월소득 301~400만원(92.2%), 월소득 401~500만원(92.8%), 시정운영 긍정평가(92.1%) 층에서 더욱 높게 나타남.



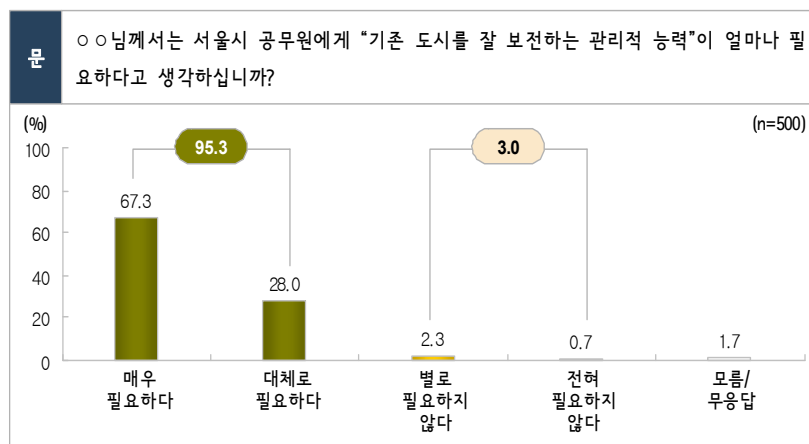
3) 서울시 공무원의 창의적 능력 필요성

○ 서울시 공무원의 창의적 능력에 대해서는 ‘필요하다’는 의견이 87.9%(매우: 54.3% + 대체로: 33.6%)로 매우 높았음. ‘필요하지 않다’는 의견은 7.7%(전혀: 1.2% + 별로: 6.4%)로 나타남.



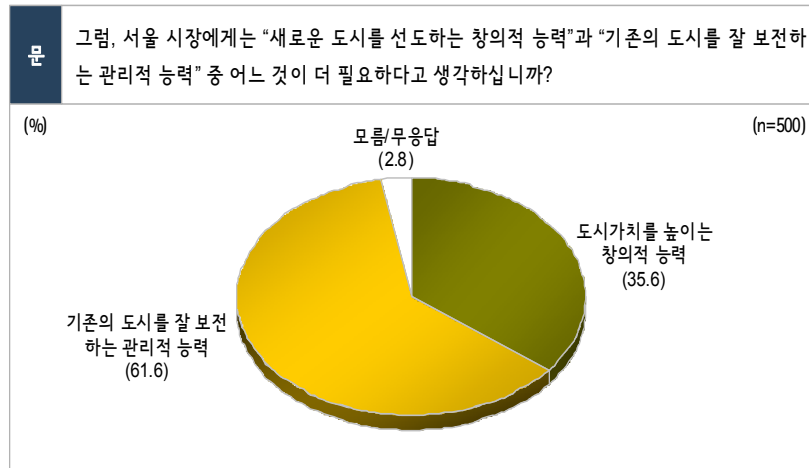
4) 서울시 공무원의 관리적 능력 필요성

○ 서울시 공무원의 관리적 능력에 대해서는 ‘필요하다’는 의견이 95.3%(매우: 67.3% + 대체로: 28.0%)로 압도적으로 높았음. ‘필요하지 않다’는 의견은 3.0%(전혀: 0.7% + 별로: 2.3%)에 그쳤음.



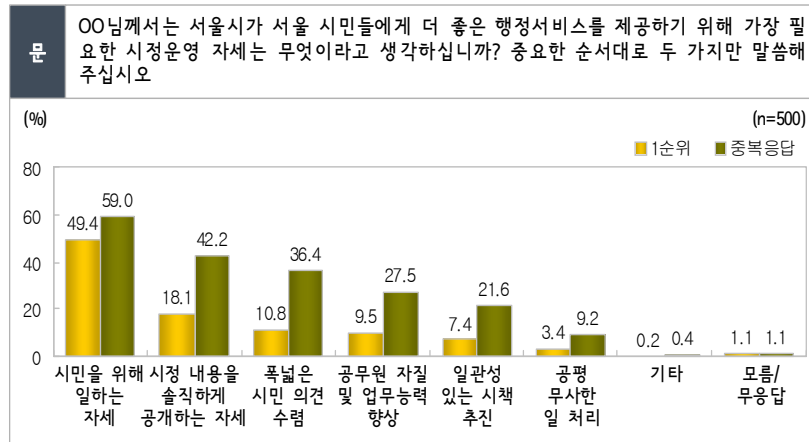
5) 서울시장에게 필요한 능력

- 서울시장에게 필요한 능력에 대해서는 응답자의 35.6%는 ‘도시의 가치를 높이는 창의적 능력’, 61.6%는 ‘기존의 도시를 잘 보전하는 관리적 능력’을 꼽았음.
- 서울시장에게는 ‘창의적 능력’보다 ‘관리적 능력’이 더 필요하다는 견해가 다수로 나타남.



6) 가장 필요한 서울시 시정운영 자세

- 가장 필요한 서울시 시정운영 자세(중복응답 기준)에 대해서는 ‘시민을 위해 일하는 자세’가 59.0%로 가장 높았고, 다음으로 ‘시정 내용을 솔직하게 공개하는 자세’(42.2%), ‘폭넓은 시민 의견 수렴’(36.4%), ‘공무원 자질 및 업무능력 향상’(27.5%) 등의 순으로 높게 나타남.
- 1순위 기준으로 ‘시민을 위해 일하는 자세’가 49.4%로 가장 높았음.



제2절 전문가 조사

- 전문가들에게 서울의 민선4기 시정운영 평가, 도시거버넌스 방향, 시정의 핵심이슈, 도시 가치 제고 전략 등에 대해 인터뷰하였음.
- 전문가들은 도시의 미래상을 정립하기 위해서는,
 - 서울의 미래상 정립을 위해서는 현재 될 수 있는 미래와 되고 싶은 미래를 동시에 고려해야 함.
 - 중기목표로서 되고 싶은 미래를, 그것을 위한 단기적이고 구체적인 추진전략으로서 도달가능한 미래 모습을 설정하고 단기별로 점검해야 함.
- 도시의 미래상 정립을 위한 효과적인 방법론
 - 미래 예측을 위한 방법론에는 시나리오 기법, 델파이 기법, 트렌드 프로젝션, 브레인 스토밍, 비전수립, 역사적 유추법 등이 있음.
 - 위에서 언급된 방법론 이외에도 몇 가지가 더 존재하지만, 엄밀한 의미에서 높은 수준의 타당성/신뢰성을 가진 방법론은 존재하지 않음.
 - 바람직한 방법은 여러 개(최소한 5~6개, 바람직하게는 20~30개)의 글로벌 도시들을 비교 연구하여 도시발전의 패턴을 추출하고, 서울이 그 중에서 어느 유형에 속하며 그 유형의 발전경로는 무엇인지를 분석하는 것이 더 타당성이 높을 것임.
 - 미국 NIC 2020 프로젝트, 영국 Foresight Future 2020 프로젝트 등을 참고할 필요가 있음.
 - 서울시정개발연구원(시정연) 발표자료에 언급된 사례들 이외에 Leipzig Charter on

sustainable European Cities, The Hague Declaration on good practice in Local Governance of Eurocities 등을 들 수 있음.

- 호주의 Victorian Community Indicators Project 등도 들 수 있음. 또한 최근 한겨레신문에 보도된 마포구의 사회적 가치 클러스터의 경우는 아직은 작은 시도이지만 눈여겨 볼 만한 가치가 있음.

○서울의 핵심 어젠다

- 도시의 경쟁력인 소프트파워의 강화: 서울은 하드파워적인 측면에서는 이미 글로벌 도시에 진입한지 오래되었으나, 소프트파워적인 측면에서는 아무런 ‘이야기’가 없는 도시임. 소프트파워 자원들을 많이 가지고 있음에도 불구하고 이것들을 엮어서 서울 전체의 즐거리를 만드는 작업이 극히 미약하기 때문임. 반면 일본의 경우 이미 GNP가 아니라 GNC(Gross National Cool)라는 개념을 내세워 히키코모리(은둔형 외톨이)나 성인용 만화 같은 부정적 요소들조차 문화상품으로 바꾸어놓는 데 성공하고 있음. 소프트파워의 보완 없이 서울의 글로벌 경쟁력은 올라갈 수 없을 것임.
- 지속가능 도시: 전 세계 글로벌 도시들의 장기발전계획에서 가장 큰 공통점은 Sustainable City임. 시정연 자료에도 이 점은 상당히 강조되어 있으나, 기후변화 속도 등을 감안할 때 지금보다 정책의 속도가 훨씬 빨라져야 할 것이고 이와 관련하여 별도의 의사결정/정책집행 기구가 필요할 것임. 예를 들어, 환경발자국(ecological footprint) 대비 삶의 질·기대수명을 비교하는 Happy Planet Index를 보면, GNP규모가 세계 최상위권인 G8 국가들의 HPI는 세계 150위권에 머물러 있음. 즉 G8 국가들에 글로벌 환경 거버넌스를 맡겨놓을 경우 상황개선의 단기적 인센티브가 거의 없음을 의미하며, 이것은 현실로 나타나고 있음. 이러한 국가단위 정책결정의 전례를 보면 도시단위에서도 같은 일이 반복될 것은 자명한 일임.
- 사회성(the social)을 복원하는 도시: 유럽 도시들의 움직임에 주목할 필요가 있음. 유럽 통합 이후 유럽지역 도시들은 공통의 미래상을 가지고 연계하여 움직이는 경향이 훨씬 강해졌음. 한국의 경우 국토 면적이나 인구 밀도 등 여러 인프라를 고려할 때 미국 도시보다는 유럽형 도시를 벤치마킹하는 것이 유리함. 또한 이것은 전 세계적인 가치관 변화의 측면에서 볼 때에도 미래의 변화 방향과 일치함.
- 65개 국가에 대해 30년 이상 비교 연구하고 있는 World Values Survey는 적어도 사람들의 가치관 변화라는 측면에서 볼 때, 변동의 방향이 미국화가 아니라 북유럽화라는 결론을 내리고 있음. 유럽 도시 변화의 최근 추세는 도시의 설계 자체가 시민들의 사회적 상호작용과 공론장 형성을 지지하도록 설계하는 것임. 즉 사회성(the social)을 복원하는 도시를 뜻함.

○서울의 위기

- 서울이 직면한 예상 가능한 위협은 다음과 같음. 지금 현재 추세라면 20년후 서울의 모습은 여전히 소프트파워적인 측면에서 국제경쟁력을 가지고 있지 못할 것임. 또한 서울은 지금보다 훨씬 고령화되고, 인구고령화는 교육수요층을 훨씬 줄이게 되므로 지방도시로 빠져나가는 인구비율이 높아지고, 기후변화로 인해 아열대 기후의 특징이 보다 확연해지는 등 여러 문제가 생길 수 있음.
- 또한 최근 부동산 변화 추세는 횡보상태에서 급격한 상승 혹은 하락 가능성을 모두 내포하고 있는데, 고령화와 인구감소가 함께 진행될 경우 장기적으로 자산가치 하락 가능성이 큼. 우리나라 가구의 경우 소득보다 오히려 자산이 훨씬 중요하다는 것을 감안할 때, 이것은 작게는 서울의 경제규모를 감당하기 어렵게 만들 것이고, 크게는 국민경제에 충격을 줄 가능성도 있음.

○서울의 도시경쟁력과 도시 거버넌스

- 국가경쟁력 관점에서 국가의 역할이 약화되고 도시의 경쟁력이 보다 중요해 지는 추세에서, 서울시의 경우 거의 중앙정부에 버금가는 수준의 독자적 거버넌스 체계를 갖출 필요가 있음. 중장기적으로 중앙정부는 서울 이외의 지역으로 이전하는 것이 바람직하며, 서울은 서울시 정부에 의해 관리·운영되어야 함.
- 이와 함께 서울시장의 위상은 적어도 총리와 비견할 수 있는 수준이 되어야 하며, 이것은 정치·행정 지도자의 단계를 세분화하는 결과를 낳기 때문에 지금처럼 일회적이고 실험적인 대통령을 뽑는 비용을 줄이게 할 것이고, 더 나아가 한국 정치 안정에 기여할 수 있을 것임.

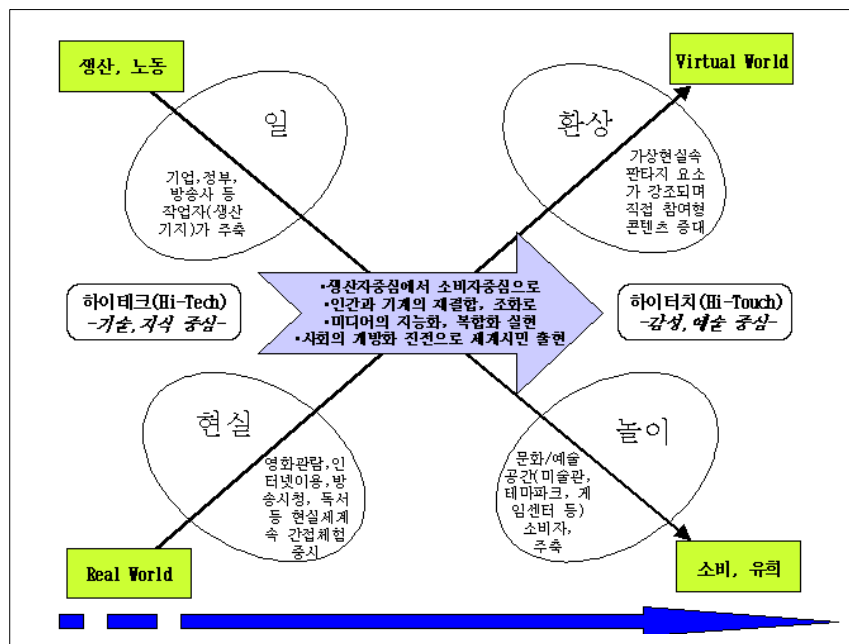
○미래도시의 변화 어젠다

- 세계도시는 세계화와 도시사회변화의 요소가 결합하여 다중에서 개성으로, 효율성에서 창의성으로, 계층에서 네트워크로, 규모에서 다양성으로, 공간성에서 장소성으로, 실제에서 이미지로 이동하고 있음.

〈표 5-1〉 미래도시의 변화 어젠다

Internationalization		Globalization
Fordism		Post-Fordism
Modernism		Post-Modernism
Welfare-Statism	← 이전	Workfare-Statism: 신자유주의
Economies of Scale	1970년대	Economies of Scope
Hierarchy	중반	Network
Central Place Theory		Network Urbanization
Mass-production/consumption	→ 이후	Fragmentation of consumption
Enterprization		innovation/venture capitals
대도시화 시대		광역도시화 시대

—일과 여가의 수렴, 현실과 환상의 수렴, 물리공간과 사이버공간의 수렴2)



〈그림 5-1〉 일과 여가의 수렴, 현실과 환상의 수렴, 물리공간과 사이버공간의 수렴

—세계인이 만나는 Cosmopolitan 도시, 기술과 문화가 어우러진 유연도시(Flex city), 과거

- 2) Privatopia, culture of Heteropolis: hybrid complexity of cultural forms, city as theme park, Flexcities: deindustrialization, information economy, Cosmopolis: globalization both in world city status and multicultural diversification, Simcity and Disneyfication (Dear, 2006)

와 미래가 공존하는 통합도시, 경제와 환경이 조화를 이룬 Green City 등

○향후 서울의 위상 변화 방향

- 동아시아의 경제중심: 상하이, 도쿄, 서울의 정립시대
 - 글로벌 도시네트워크의 주요 허브도시→ 세계도시
(서울과 부산 간의 거리보다 서울~도쿄·뉴욕·런던·파리 간의 거리가 가까워짐)
 - 아시아 두뇌집단의 집적도시
(Brain Drain이 아닌 Brain Circulation의 중심도시)
 - 창조도시 But 이중도시(Dual City)
(문화경제의 중심도시이나 계층, 공간의 분극화가 심화된 도시)
 - 수도권 도시-지역(City-Region)의 중핵도시
(국가의 자원, 권력, 기능이 더욱 집중된 광역수도권의 중핵도시)
 - City-in-city, Nation-in-nation의 도시
(광역도시권내의 도시, 한국 속의 한국의 특성을 보이는 한국인의 자부심, 문화, 역량의 총집결체로서의 도시)
 - 통일이라는 변수는 서울의 위상을 제고할 수 있는 중요한 기회요인
- 서울의 미래는 지속가능한 세계도시로의 지향성을 가져야 함.
- 생태환경적 측면에서 한국은 석유 소비량 7위, 에너지 소비량 10위 등 세계 최고의 에너지 소비국가이며, 1인당 소비전력량이 7,403kW/h로 일본, 독일, 영국보다 더 많이 사용하는 에너지 과다소비 국가임(2005년 기준).
 - 지속가능한 에너지 저소비국가 혹은 에너지 저소비도시로 나아가기 위해서는 기반시설의 에너지효율성을 제고하는 전략이 필요함.
 - 생산성을 강화하기 위한 가치창출적 전략도 필요함. 즉 서울의 경제성장의 활력을 제고하고 노동생산성을 제고하기 위한 일자리 창출전략과 산업활성화 전략이 요구됨.

제 6 장 결론: 서울의 도시가치 제고 전략

제1절 연구결과 요약

제2절 정책제언

제 6 장

결론: 서울의 도시기치 제고 전략

제1절 연구결과 요약

1. 도시거버넌스의 방향 모색

- 시정 전환기에 도시기치를 제고하기 위한 도시 거버넌스의 새로운 방향에 대한 모색 필요성 제기
 - 도시정부가 도시행정을 관리하고 정치적·경제적 권한을 행사하며, 시민들을 포함한 이해관계자들이 자신들의 권리와 참여를 통해 이해관계를 조정하는 도시 거버넌스는 다층위의 장치, 과정, 제도를 포괄하는 것임.
 - 서울을 둘러싼 도시 환경은 외부적으로는 도시 간 치열한 경쟁환경, 전 지구적 위기, 환경위기 등에 적절하게 대응하면서 도시경쟁력을 제고하기 위한 니치(Niche)전략을 수립해야 함. 내부적으로는 급속한 고령화, 급증하는 외국인 인구와 다문화사회로의 이행, 경제위기로 인한 중산층 토대의 부실 등의 문제에 대응할 수 있는 도시정책 개발이 시급함.

2. 외국 선진도시의 도시발전 전략계획 분석

- 샌프란시스코 시정 전략계획
 - 개빈 뉴섬 샌프란시스코시장은 보다 아름답고 잘 정비된 도시 건설을 위해 「모든 사람이 살기 좋은 도시와 이웃사회를 만들기 위한 시정 전략계획(better neighborhood and a better city for everyone)」을 수립함.
 - 구체적인 계획의 주요 내용은 다음과 같음.

- 첫째, 모든 연령, 수입, 생활방식에 적합한 새로운 주택을 건설하는 것임. 이는 도심 근교의 공지를 활용한 새로운 근린주구를 조성하여 주택부족문제를 해결함.
- 둘째, 가정, 직장 및 서비스 지역 간의 연계방안을 증진하는 것임. 일례로 보행권의 증진, 간선급행버스, 학생통학권과 같은 혁신적인 프로그램 증진을 들 수 있음.
- 셋째, 자전거 이용자, 자가용 및 교통시스템 이용자 모두에게 보다 안전하고 생기 넘치는 도로 공간을 조성하는 것임.
- 넷째, 정책을 뛰어넘는 계획과정으로의 이동을 통해 지속적인 성장을 하는 동시에 삶의 질을 향상시키고 근린주구의 특징을 보존하는 것임.

○상하이 시정 전략계획

- 상하이는 21세기의 기회와 도전에 직면해 이미 중장기 계획을 설정한 바 있으며 이를 통해 경제, 재정, 무역, 교통의 중심지로서 자리매김하고자 함.
- 상하이는 주요 시정 전략계획을 크게 세가지로 구분하고 다양한 전략을 도출하고 있음.
- 첫째는 노력에 대한 분명한 목표를 가지고 새로운 출발점에 서는 것임. 이는 제10차 경제개발 5개년계획기간의 사회경제개발 성공을 기반으로 제11차 경제개발 5개년계획을 다지는 것을 의미함.
- 둘째는 포괄적인 계획과 조정을 강화하고 주요 업무를 실행하는 것임. 이는 주도적인 역할을 수행하는 서비스를 통해 산업구조의 형성을 가속화하고, 독자적인 혁신도시의 혁신시스템을 개발하려는 노력에 포커스를 맞추는 것임. 특히 산업, 교육, 리서치를 통합할 새로운 기술혁신시스템을 개발하고 인재(talents)를 통한 도시 발전 전략을 수립함.
- 셋째는 계획목표를 달성하기 위해 정부기능을 변환하는 것인데, 법과 책임을 기반으로 한 정부를 만들고, 정부의 계획에 대한 집행과 보호(safeguards)를 강화함.

○뉴욕의 시정 전략계획

- 2008년 마이클 블룸버그 뉴욕시장은 도시의 지속가능한 미래를 위해 9가지 주요 내용을 기반으로 하는 계획을 발표함. 특히 블룸버그 시장은 뉴욕계획에서 환경적인 부분에 초점을 맞춤
- 구체적인 계획의 9가지 내용은 다음과 같음.
 - 주택: 뉴욕 빈민들에게 좀 더 사용이 용이하고 지속가능한 주택을 공급함.
 - 오픈스페이스: 뉴욕시민이 사는 곳에서 도보로 10분 이내의 지역에 공원을 조성함.
 - 브라운 필드(Brownfields): 오염물질에 오염되어 있는 지역을 깨끗이 정화함.
 - 물공급: 오염된 식수를 공급하는 위험을 제거하기 위해 상수도의 90%를 정화함.

- 상수도망(Water Network) 구축: 물이 필요한 곳에 물을 공급하는 위생프로젝트를 구축함.
- 교통: 교통수용능력을 증가시키고 환경친화적인 하이브리드차량을 사용함.
- 에너지: 에너지 하부구조를 업그레이드하여 깨끗하고 좀 더 신뢰성 있는 에너지 연료를 사용함.
- 대기질: 미국의 대도시 가운데서 최상의 공기 질을 갖는 목표를 달성하고자 함.
- 기후변화: 이산화탄소 방출을 30% 이상 감축함으로써 지구온난화 방지에 기여하고자 함.

○런던의 시정 전략계획

- 보리스 존슨(Boris Johnson) 런던시장은 2008년 6월 런던플랜의 수정안인 ‘더 나은 런던을 위한 도시계획(planning for a better London)’을 발표함.
- 런던플랜 수정안에 나타난 목표와 주요 과제는 성장하는 런던, 살기 좋은 런던, 번영하는 런던, 공평한 런던, 접근성이 높은 런던, 매력적인 녹색 도시 런던을 만드는 것임.
- 런던의 핵심적인 공간정책은 기회지역(Opportunity Areas), 기능강화지역(Areas for intensification), 재생지역(Areas for regeneration), 전략적인 고용지역(Strategic Employment Locations)으로 구분할 수 있으며 주요전략은 다음과 같음.
 - 주택제공: 노인이나 장애인들에게 제공되는 공공주택의 질을 향상시킴.
 - 지속적인 경제성장: 런던의 인프라(교통, 환경)를 강화하여 사회적 기반시설을 마련함.
 - 기후변화 방지: 탄소를 적게 방출하는 에너지를 사용하고, 재활용에너지를 개발함.
 - 열린 환경(open environment): 대도심에 공원을 짓고, 일정량 이상의 숲을 포함시킴.
 - 접근가능한 환경: 런던 시민이 집, 직장, 교통, 교육에 접근가능하게 함.
 - 개발계획: 런던 /템즈게이트웨이 지역의 발전을 장려함

3. 서울의 환경변화

○Megacity Region(광역도시권) 중요성 부각

- MCR은 행정적으로 구분이 되어 있으나 경제 등 기능적으로 연결이 되어 있는 지역으로 경제적 투입요소와 시장을 동시에 보유함으로써 충분한 임계규모를 가지고 있는 지역을 뜻함. 기존의 단일 대도시 중심 성장모델을 벗어나 광역경제권 안에서 다핵화된 도시구조(Polycentric Megacity Region)를 육성하고 이들 간의 연계성을 통한 시너지 창출을 추진하기 위해 MCR이 대두됨.

—MCR은 슈퍼지역(super region)이란 광역권 개념을 내놓은 유럽에서 처음 도입됨. 미국은 21세기 경쟁력 확보의 핵심으로 2006년 ‘America 2050’이라는 광역권 중심의 개발전략을 발표함.

○ Megacity Region 경쟁력평가모델

—MCR 경쟁력 평가 영역별 Key Questions은 세 가지로 나누어지는데, 첫째, 경제적 번영(Economic Prosperity), 둘째, 장소 매력도(Quality of Place), 셋째, 연계성(Level of Connectivity)이 그것임.

—경제적 번영(Economic Prosperity)은 경제 Input요소의 경쟁력, Innovation 경쟁력, 산업클러스터의 경쟁력으로 나누어짐. 장소 매력도(Quality of Place)는 삶의 질 경쟁력, 사회구조 안정성, 산업클러스터 경쟁력으로 나누어짐. 연계성(Level of Connectivity)은 MCR 내 연계성, Global Infra 및 Presence, 산업클러스터의 경쟁력으로 나누어짐.

—광역대도시권 평가의 기준

- 경제적 번영: 투입자원요소와 산업클러스터, 혁신역량 경쟁력이 뒷받침돼야 함. 투입자원요소경쟁력의 주요평가지표는 경제활동에 요구되는 노동력과 노동생산성, 자본조달 용이성, 사업관련규제, 광역경제권별 외국인 직접투자로 구성됨.
- 혁신경쟁력: 혁신경쟁력은 광역경제권이 보여준 혁신 성과와 혁신을 위한 인프라에 대한 파악으로 수치화할 수 있음.
- 장소매력도(Quality of Place): 장소매력도를 높이기 위해서는 경제적 · 문화적 생활수준(삶의 질)뿐만 아니라 사회의 구조적 안정성(Social Sustainability)을 확보해야 함.
- 연계성 수준(Connectivity): MCR의 가장 큰 특징은 개별도시들이 기능적 · 지역적 연계와 집적을 통해 경쟁력을 추구한다는 점임. 지역내 연계성뿐 아니라 글로벌 연계성도 중요함.
- 이동성경쟁력: 교통인프라는 메가시티리전 경쟁력제고에 가장 큰 영향력을 미치는 인프라 요소임.
- 산업클러스터 연계 및 집적도: 훌륭한 산업클러스터는 기능적 연계를 통한 경제주체들의 상호작용이 이루어질 뿐 아니라 개별도시내 클러스터가 각각 적합한 규모를 보유하고 있음.
- 글로벌리티(Globality): 글로벌라이제이션(Globalization)과 어빌리티(Ability)의 합성어로 세계화를 추진할 수 있는 역량을 뜻함. 이것을 보유한 MCR은 지역적 한계를 넘어 유능한 해외인재를 유치할 수 있고, 해외 투자 유치 등을 통해 경쟁력을 제고할 수 있음.
- MCR 거버넌스 경쟁력: 거버넌스 경쟁력 평가기준은 광역권을 아우르는 조직의 존재

여부와 해당 광역조직이 얼마나 실질적 권한을 갖고 활동하고 있는가임.

—광역대도시권 평가 결과

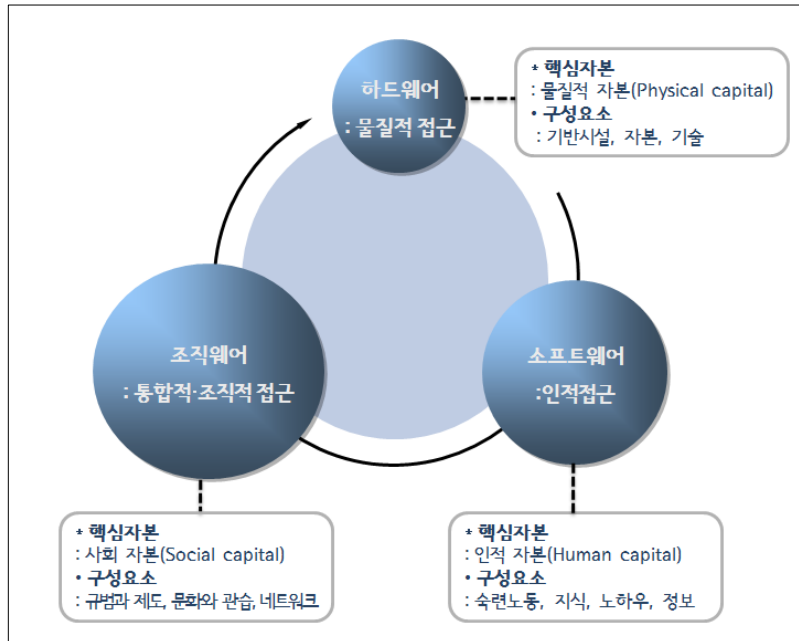
- 종합평가 결과, 경쟁구도가 10개의 1순위 그룹과 10개의 2순위 그룹으로 나뉘짐. 선두그룹과 후발그룹은 경제적 번영수준에서 현격한 차이를 보이고 있음. 이는 선두그룹이 보유한 산업구조 고도화수준에 기인한 것으로 판단됨.
- 한국의 간판경제권역인 경인권과 부울경권은 미래 성장잠재력이 중국보다 뒤쳐진 것으로 분석됨. 특히 교육과 글로벌 인프라 등 미래성장잠재력 측면에서는 역전현상이 시작되고 있음.
- 미국 뉴욕권과 런던권은 경제적 번영, 장소매력도, 연계성 면에서 세계에서 가장 경쟁력 있는 MCR로 선정됨.
- 싱가포르의 높은 연계성수준을 보유하고 있지만 장소매력도가 다소 약한 것으로 평가됨. 싱가포르는 이를 극복하기 위해 ‘시조리 성장 삼각형 모델’을 만들.
- 중국은 주강삼각주(광저우), 장강삼각주(상하이), 발해경제권(베이징)을 3대 개발거점으로 집중 육성함. 또한 최근 제4의 경제 중심지로 ‘해서경제구’를 지정해 지역 간 연계를 넘어, 대만과의 경제협력을 통한 초국가적 MCR발전을 추진하고 있음.

제2절 정책제언

○통합적이고 조직적인 접근으로서의 조직웨어를 강화해야 함.

—시정 전환기 서울의 도시 거버넌스는 정부와 시민 간 협력과 신뢰기반을 통한 전문화되고 상호보완적인 네트워크 구축 전략과 광역대도시권의 형성이라는 외부적이고 거시적인 환경 변화에 대응할 수 있는 생산시스템의 활성화에 무게 중심을 두어야 함.

—또한 시민중심의 시민사회를 발전시키기 위한 규범과 제도의 개선 등을 핵심으로 하는 사회자본 강화 전략을 추진해야 함.



〈그림 6-1〉 시정 전환기 도시 거버넌스

- 도시의 소프트파워를 강화하고, 제3의 공간³⁾으로의 변화를 수용할 수 있는 도시발전 전략의 수립
 - 스콧(Scott, 2004)에 따르면 도시는 단순한 도시경제(Economy of City)에서 도시의 문화경제(Cultural Economy of City)로 이행하고 있음. 도시문화는 국지/세계적 연계망에 연결되고 국지적 집적(localized clusters)에 의해 생산/재생산되며, 도시경제는 장소성에 바탕을 둔 문화생산의 혁신창출능력에 의존하게 됨.
 - 이러한 사례로는 Hollywood film, London Theater, Champagne wine, Florentine leather goods, Thai silks, 한국 청계천로변 전문상가로, 대학로 등이 있음
 - 또한 오늘날의 도시에는 사적인 공간, 휴식과 여가를 위한 가정을 지칭하는 제1의 공간, 공적인 공간, 생업을 위한 작업장, 사무실 등의 제2의 공간, 사적인 공간과 공적인 공간의 결합, 휴식과 일을 동시에 수행하는 제3의 공간이 있음.
 - 제3의 도시공간은 확장 필요
- 도시의 소프트파워를 제고하기 위한 도시 정체성과 역사성을 통한 매력 증진 전략
 - 모든 도시는 정체성을 가짐. 도시는 고유한 장소에 건설되고, 고유한 역사를 가지고 있으며 현재를 살아가고 있는 사람들의 삶을 닮았음. 장소의 힘과 풍부한 역사, 그리고 시

3) Oldenburg, 2002, Celebrating the Third Place

민의 삶을 근간으로 모든 도시는 다른 도시와는 구별되는 자신들의 공간적, 시간적 정체성을 형성함. 세계수준의 도시들은 이러한 도시 아이덴티티를 바탕으로 도시의 경쟁력과 매력을 만들어감.

- 새로운 세기의 도시환경은 정보 흐름과 정보의 공존, 그리고 지속가능성이라는 새로운 담론을 형성함. 도시들은 글로벌 경쟁 환경에 직면하여 자신들의 정체성을 바탕으로 한 경쟁력을 확보하기 위해 세계적 시각과 로컬성의 결합을 시도하고 있음.
- 도시의 정체성에는 도시의 삶의 궤적이 투영되어 있음. 세계도시들은 자신의 역사성에 비추어 도시의 미래에 대한 비전을 형성하며, 이러한 역사성에 기댈 때 도시의 비전 전략은 현실적 힘을 발휘할 수 있음.
- 경쟁력의 지표로 국민총생산(GNP)이 아닌 GNC(Gross National Cool)라는 개념을 도입하여 소프트파워를 증진시키고 있는 일본의 전략을 벤치마킹하여 서울의 글로벌 경쟁력을 제고해야 함

○ 도시의 통합성, 포섭성 제고로 사회자본 강화 전략 수립

- 오늘날 세계도시들이 중산층의 강화나 공동체성 제고를 위한 여러 가지 정책적 관심을 기울이고 있음
- 서울은 현재 중산층의 기반이 약화되거나 급격한 고령화와 다문화사회로 진입하고 있음. 이는 도시사회의 통합성이 필요함을 의미하는 것임.
- 선진도시들 역시 도시의 통합성, 포섭성을 제고하기 위한 전략 등을 수립하고 있음. 예를 들어 영국 런던의 중산층 강화를 위한 사회이동 미래 전략의 경우 공정한 기회제공을 통해 사회이동 전략을 제시하고 있는데, 이는 기술획득을 통한 개인역량 강화 등이 강조되고 있음.
- 사회성(the social)에 대한 제고 등을 통해 대도시 서울의 발전 패러다임을 변화시키고 미래지향적 발전 방향을 설정하는 맥락임.
- 뉴욕이 최근 발표한 뉴욕시민의 일상생활 서베이를 분석해 보면 시민들이 점점 더 도시 공간의 질적인 측면과 사회와 공동체의 질적인 측면에 대해 고려하고 있음을 알 수 있음. 즉 도시이주를 결정하는 요소들 가운데 가격요소라는 경제적 요인 이외에 다른 요소들은 거의 등가(等價)의 가치로 고려됨. 다시 말하면 자녀의 교육기회, 더 나은 환경, 다른 생활양식의 추구, 지역의 질(quality)이라는 물리적이라기보다는 통합적이고 소프트하며 사회 전체의 질을 고려한 요소들이 도시민의 공간 선택에서 중요해지고 있음.

참 고 문 헌



참고문헌

- 국토해양부, 2008, 「미래도시 비전 2020」
- 강현수, 2007, 「도시, 소통과 교류의 장」, 삼성경제연구소
- 동아일보 미래전략연구소, 2009, 「미래의 경쟁력 메가시티」, 동아일보사
- 변미리·김문현, 2008, 「세계 대도시 비교연구 I, II」, 서울시정개발연구원
- 변미리, 2008, 「서울의 창의시정 모델 연구」, 서울시정개발연구원
- 변미리, 2009, 「글로벌 시대의 도시경쟁력과 서울의 미래」, 서울시정개발연구원
- 서울시정개발연구원, 2009, 「2008 서울서베이」
- 서울시, 2009, 「민선 4기 중반기 시정 성과에 대한 시민평가」, 서울시 평가담당관 내부자료
- 서울시, 2008, 연도(분기)별 구별 세대 및 인구
- 통계청, 2005, 인구주택총조사
- 행정자치부, 2006, 지방자치단체 거주 외국인현황
- Graham J., Amos B., Pluntre T., 2003, "Principles for Good Governance in the 21st century",
Policy brief No. 15, Institute on Governance
- Greater London Authority, 2008, Planning for a better London (<http://www.london.gov.uk>)
- Oldenburg, 2002, Celebrating the Third Place
- Shanghai Municipal Development and Reform Commission, 2006, Outline of the Eleventh
Five-Year Plan for National Economic and Social Development in Shanghai
- The city of New York, 2008, PlaNYC: Progress Report 2008([www. nyc.gov/PlaNYC2030](http://www.nyc.gov/PlaNYC2030))
- United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2007, *Public Governance
Indicators: A Literature Review*, United Nations Publication
(<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan027075.pdf>)
- <http://www.london.gov.uk>(런던시청)
- <http://www.sfgov.org/>(샌프란시스코 시청)
- <http://english.gov.cn/>(상하이 시청)
- <http://www.unescap.org/>(태평양 경제사회이사회 홈페이지)
- http://change.gov/agenda/urbanpolicy_agenda/(오바마-바이든 전환 프로젝트)

부
부



문4) “동대문 디자인플라자 사업”은 동대문 상권의 부활과 디자인 산업의 높은 부가가치 효과를 창출하기 위해 추진하고 있는 사업입니다.

○○님께서 서울에서 이 사업을 얼마나 잘 수행하고 있다고 생각하십니까?

- | | |
|---------------|--------------|
| ① 매우 잘하고 있다 | ② 대체로 잘하고 있다 |
| ③ 대체로 잘못하고 있다 | ④ 매우 잘못하고 있다 |

문5) 그럼, ○○님께서 서울에서 추진하는 “다산120”에 대해 얼마나 잘 알고 계십니까?

- | | |
|---------------|----------------|
| ① 처음 듣는다 | ② 들어보긴 했다 |
| ③ 대략적으로 알고 있다 | ④ 세부내용까지 알고 있다 |

문6) “다산120”은 서울시에 대한 시민들의 다양한 궁금증을 해결하고 평소 생활 중 불편한 점을 신속히 처리해주는 전화 서비스 사업입니다.

○○님께서 서울에서 이 사업을 얼마나 잘 수행하고 있다고 생각하십니까?

- | | |
|---------------|--------------|
| ① 매우 잘하고 있다 | ② 대체로 잘하고 있다 |
| ③ 대체로 잘못하고 있다 | ④ 매우 잘못하고 있다 |

문7) 그럼, ○○님께서 서울에서 추진하는 “여행프로젝트”에 대해 얼마나 잘 알고 계십니까?

- | | |
|---------------|----------------|
| ① 처음 듣는다 | ② 들어보긴 했다 |
| ③ 대략적으로 알고 있다 | ④ 세부내용까지 알고 있다 |

문8) “여행프로젝트”는 여성이 행복한 서울 만들기 프로젝트의 줄임말로 보육, 소외여성 보호, 여성 일자리 창출 등 서울시 여성들의 삶의 질 향상을 위한 새로운 여성정책입니다.

○○님께서 서울에서 이 사업을 얼마나 잘 수행하고 있다고 생각하십니까?

- | | |
|---------------|--------------|
| ① 매우 잘하고 있다 | ② 대체로 잘하고 있다 |
| ③ 대체로 잘못하고 있다 | ④ 매우 잘못하고 있다 |

■ 다음은 서울시 공무원 또는 서울 시장에게 필요한 능력 및 자세에 대한 질문입니다.

문9) ○○님께서 서울시 공무원에게 “새로운 도시를 선도하는 창의적 능력”이 얼마나 필요하다고 생각하십니까?

- | | |
|--------------|--------------|
| ① 매우 필요하다 | ② 대체로 필요하다 |
| ③ 별로 필요하지 않다 | ④ 전혀 필요하지 않다 |

문10) ○○님께서 서울시 공무원에게 “기존 도시를 잘 보전하는 관리적 능력”이 얼마나 필요하다고 생각하십니까?

- | | |
|--------------|--------------|
| ① 매우 필요하다 | ② 대체로 필요하다 |
| ③ 별로 필요하지 않다 | ④ 전혀 필요하지 않다 |

문11) 그럼, **서울시장**에게는 “새로운 도시를 선도하는 창의적 능력”과 “기존의 도시를 잘 보전하는 관리적 능력” 중 어느 것이 더 필요하다고 생각하십니까?

- ① 도시가치를 높이는 창의적 능력
- ② 기존의 도시를 잘 보전하는 관리적 능력

문12) ○○님께서 서울시가 서울 시민들에게 더 좋은 행정서비스를 제공하기 위해 가장 필요한 시정운영 자세는 무엇이라고 생각하십니까? 중요한 순서대로 두 가지만 말씀해 주십시오.

1순위() ➡ 2순위()

- | | |
|----------------------|-----------------------|
| ① 시민을 위해 일하는 자세 | ② 시정 내용을 솔직하게 공개하는 자세 |
| ③ 공무원 자질 및 업무능력 향상 | ④ 일관성 있는 시책 추진 |
| ⑤ 폭넓은 시민 의견 수렴 | ⑥ 공평무사한 일 처리 |
| ⑦ 기타(적을 것 : _____) | |

문13) ○○님께서 2006년에 출범한 민선4기 서울시의 지난 3년간 시정운영에 대해 전반적으로 어떻게 평가하십니까?

- | | |
|---------------|--------------|
| ① 매우 잘하고 있다 | ② 대체로 잘하고 있다 |
| ③ 대체로 잘못하고 있다 | ④ 매우 잘못하고 있다 |

마지막으로 통계처리를 위해 몇 가지만 여쭙겠습니다.

DQ1) 현재 ○○님께서 하시고 계신 일은 무엇입니까?

- | | |
|-------------------|----------------|
| ① 농업/임업/어업 | ② 자영업 |
| ③ 판매/서비스직 | ④ 기능/작업직 |
| ⑤ 사무/기술직 | ⑥ 경영/관리/전문직 |
| ⑦ 가정주부 | ⑧ 학생 |
| ⑨ 무직 | ⑩ 기타() |
| ⑪ (읽지 말 것) 모름/무응답 | |

DQ2) 실례지만, ○○님께서는 학교를 어디까지 다니셨나요?

- | | |
|-------------------|---------|
| ① 초등졸 이하 | ② 중졸 |
| ③ 고졸 | ④ 대재 이상 |
| ⑤ (읽지 말 것) 모름/무응답 | |

DQ3) 실례지만, ○○님 닉의 월 평균 가구 총소득은 대략 어느 정도 입니까?

- | | |
|---------------|---------------|
| ① 100만원 이하 | ② 101만원~200만원 |
| ③ 201만원~300만원 | ④ 301만원~400만원 |
| ⑤ 401만원~500만원 | ⑥ 501만원 이상 |

♣ 감사합니다. 안녕히 계십시오. ♣

영문 요약
(Abstract)



Strategy of City Governance in the Transition Period of Seoul

Miree Byun · Kweonjung Cho · Guiyoung Kim · Joohun Lee
· Minjin Park · Yunjung Seo

Seoul is facing several challenges ahead, such as rapid increasing of aging issues, global warming and economic crisis. The aging rate of Seoul is increasing rapidly compared to the similar level of advanced countries and the weakness of economic competitiveness is a big challenge to Seoul. Under these circumstances, Seoul should develop and prepare proper and adequate solutions for the issues. In other words, in the periods of paradigm shift - from hardware to software -, Seoul has to make policies for adding values of metropolitan areas and find out competitive factors for Seoul itself.

We know well that almost every city has been endeavoring to gain the ability to coordinate complex activities at a global scale. Many experts lay great emphasis on the role of city. Today is the 'era of city' symbolized by megalopolises. In other words, it is time for Seoul to set specific visions and policies for themselves to survive the ever changing future.

In this study, we've been searching for the strategies for making Seoul more competitive. In chapter 2, we review the overall figures of good governance specially focused on the soft power and citizen-centric policy. We put the importance on the citizen-centric paradigm and the multi-version strategy in the period of transition. And we also lay emphasis on the good governance of Seoul which should include the responsive, equitable, participatory, consensus oriented and transparent.

In chapter 3, we compare many strategies of other countries to that of Seoul. Through this analysis, we could draw some implication. In this chapter we review cases of Obama administration, New York, London, San Francisco and, Shanghai. Under the Obama administration, it is focused on the role of city and the department of city policy is launched. Specially, community development block grant(CDBG) is strongly supported than ever before. In the New York vision for 2020, greener and greater NY plan is started. Renovation of infrastructure of NY, sustainable house plan and open space project are included in it. In the planning for a better London, the key space project covers the opportunity area, area for intensification, area for regeneration, strategic employment locations. According to the San Francisco plan, better neighborhood and a better city for everyone are stressed. Shanghai plan

shows the basic of governmental policy which cover the concrete goal settings, forcing of general plan and coordination and the renovation of governmental organization. In other words, it is stressed on the role of installation and safeguards.

In chapter 4, we analyse challenges of Seoul in detail. We review the changes of population structure, the issue of megacity region and the new classification in Seoul. Seoul is rapidly increasing the population of aging and we could predict the 22.3% of aging population by 2030. Single person household is also increasing rapidly than ever before. The rise of single living has been one of the most important demographic shifts of recent decades. Increasing single living may lead to greater isolation and worse health and mental health for some groups, particularly men and aging people. There is some evidence that the growth in single living could be 'harnessed' to improve levels of social capital if policy can respond appropriately.

In chapter 5, we survey citizen survey and opinion leader survey. According to the citizen survey, 87.2% of respondents say that they agree the importance of creativity in the governance, but relatively low percent of citizen(37.8%) recognized the creative governance. Over half of the respondents satisfied the performance of government. According to the expert survey, they put emphasis on the future vision of seoul and vench marking strategy.

In conclusion, we propose the enforcing of organizationalware, that is the approach of whole and social aspect of the city. And we also put the emphasis on the softpower and the third space which is the combination of public and private and work and play. Finally, we also say that enhance of attractiveness of city based on the tradition and identity.

Table of Contents

Chapter I Introduction

Chapter II Governance of Seoul in the Transitional Period

1. Soft Power and Citizen-centric Policy
2. Basics for the Good Governance

Chapter III Global Competitiveness and Strategic Plans

1. Strength and Weakness of Seoul
2. Strategic Plans of Foreign Countries

Chapter IV Challenges of Seoul and Key Issues

1. Changes of Populational Structure
2. Strategy for Megacity Region
3. Changes of Classificational Structure

Chapter V Empirical Survey

1. Citizen Survey
2. Opinion Leader Survey

Chapter VI Conclusions

References

Appendices

시정연 2009-SR-04

시정 전환기 도시 거버넌스 전략 연구

발 행 인 정 문 건

발 행 일 2009년 8월 15일

발 행 처 서울시정개발연구원

137-071 서울특별시 서초구 서초동 391

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1025

값 6,000원 ISBN 978-89-8052-696-3 93320

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.