

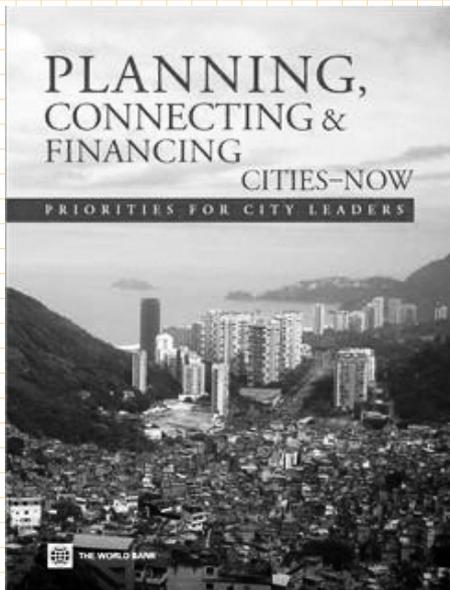
Planning, Connecting, and Financing Cities—Now: Priorities for City Leaders

World Bank. 2013.

도시의 계획, 연계, 재정 :

도시의 리더들을 위한 우선순위

김선웅 선임연구위원
서울연구원 세계도시연구센터



이번 호에서는 세계은행에서 야심적으로 개발한 도시 점검(Urbanization Reviews)의 진단프로그램을 세계의 여러 도시에 적용하고 그 경험을 바탕으로 기술한 책자인 '도시의 계획, 연계, 재정 : 도시의 리더들을 위한 우선순위'를 소개하기로 한다. 저자들은 세계은행의 학자들로서 재난의 위기와 도시관리과를 이끌어 가는 경제학자인 소믹롤, 경제학자인 낸시 로자노 그레이시아, 교통분야의 아가왈, 도시개발계획 분야의 데이빗 도월, 재난위험 및 도시관리과의 경제학자 형건왕, 그리고 독일 프랑크푸르트대학의 재무관리스쿨의 마이클 클라인이다.

여기서 도시의 리더란 도시개발에 있어서 시장(Mayor) 뿐만 아니라 지방, 자치도시, 지역 및 국가의 정책결정자로서의 역할을 할 수 있는 사람을 의미하며 커뮤니티 기구의 대표도 포함할 수 있다. 이러한 도시점검을 위해 사용되는 진단의 접근방법의 핵심은 도시개발의 3가지 주요한 차원으로서 계획, 연계, 재정을 통합하여 고려해야 한다는 것이다.

내용구성

본 보고서는 크게 4개 파트로 구성되어 있다. 우선 처음 3개 파트는 계획, 연계, 재정 각각의 요소에 대해 지금까지의 도시점검 사업으로부터 배운 교훈을 다양한 사례를 통해

집중적으로 설명한다. 계획을 할때에는 슬럼 해결, 자연재해 대비, 충분한 인프라를 확보할 것을 중요하게 강조하였고, 연계 측면에서는 신도시들이 기존 지역과 적절하게 연계된 곳에 자리잡고 기존 도시의 재생에 대한 고려가 중요하다고 하였다. 마지막으로 재정 측면에서는 시재정 혁신을 이루내는 방안들을 설명하고 있다. 그리고 마지막 파트에서는 계획-연계-재정의 골격을 설명하면서 이러한 점검의 틀을 통해 브라질, 중국, 콜롬비아, 인도, 인도네시아, 한국, 베트남의 7개국의 사례를 분석하고 평가하였다.

배경

세계은행은 새로이 등장하는 경제권에서 도시의 인구가 앞으로 2000년과 2030년 사이에 20억명에서 40억명으로 두 배가 될 것으로 기대하고 있다. 이미 도쿄, 멕시코시티, 상파울로와 같은 거대도시는 이미 3,000만명 이상이 거주하는 도시가 되었고 전세계에 도시 기개발지는 200,000km²에서 600,000km²로 그 크기가 3배 이상 커질 것으로 예견된다.

오늘날 도시들이 전례가 속도로 급격하게 성장함에 따라 다양한 도시의 리더들이 새로운 직장을 만들고 도시의 삶의 질을 높이며 이산화탄소의 배출량을 줄이는 등 도시를 경쟁력 있게 만드는데 많은 관심을 가지고 있다. 급격한 인구성장과 도시공간의 팽창에 따라 저밀도의 도시확산이 가속화되면서 자동차 중심의 교통이 증가하고 있으며 이러한 추세는 돌이킬 수 없는 현상이라고 설명한다.

이에 따라 70% 이상의 에너지가 도시에서 소모되고 온실가스(Greenhouse gas) 배출량의 80%를 도시 거주자가 발생시키며, 자연재해에 대한 취약성이 점점 더 도시에 집중되고 있어, 많은 도시의 리더들은 이러한 급속한 도시화 속에서 도시의 활력을 증진하고 지속가능한 성장을 이룰 수 있는 열쇠를 찾고자 하고 있다.

세계은행의 도시점검 프로그램의 특징

그래서 세계에서 도시들을 다양한 측면에서 점검하는 프로그램이 더욱 중요하게 되었고 세계은행에서도 도시점검 프로그램을 개발하게 된 것이다. 여기서 계획이란 특별히 도시의 토지이용 정책과 기본 인프라 및 공공 서비스의 확대 등을 위한 도시의 나아가야 할 방향을 나타내고, 연계란 도시의 노동 및 재화와 서비스를 여타 도시나 도시의 타 근린지구 또는 다른 나라의 수출시장으로 접근가능하도록 원활히 만드는 일을 의미한다. 그리고 재정이란 도시가 성장하고 도시화가 속도를 낼 때 인프라와 서비스를 공급하기 위해 필요한 재정적인 제반 경비의 근원을 찾는 일을 말한다.

그래서 계획, 연계, 재정이라는 골격이 잘 움직이려면 좋은 거버넌스 구조가 필수적이고, 그러기 위해서 모든 정부 레벨들의 도시 리더들간에 협력이 필요하다. 그리고 한 도시에서 인프라와 서비스의 물리적 구조가 일단 형성되면 150년 이상은 그대로 유지되기 때문에도 계획, 연계, 재정의 세 가지 차원은 사전에 체계적으로 통합되어 실수함이 없이 하나의 체계로 움직여야 한다.

실제 도시에서의 적용 사례

또한 저지들은 이러한 계획, 연계, 재정 중 재정을 중시하며 인프라의 향상을 위한 조율과 정책의 계획을 등한시했을 때의 문제점을 지적하고 있다.

첫 째 예로서 베트남의 하노이시의 경우로서 새로운 대중교통체계가 오늘날의 중심업무지구로부터 몇 가지 방향으로 연장하는 계획이었는데 새로이 등장하는 남서측의 부도심으로 주택개발이 밀도 높게 이루어지고 있는 지역에 닿지 않도록 되어 있었다.

또 다른 예로서 남아프리카의 정부가 2백만의 새로 건축되는 임대주택단지의 부지로서 격리된 지역들을 선택함으로써 돈을 절약하려 하였다. 그런데 이 주택단지를 직장지에 연결하려는 계획이 없어서 근로자들이 아주 느리고 비싼 택시로 통근하고 도로들은 교통량을 효율적으로 다루기에

는 충분치 못하며 분산된 여러 직장지에 도달하기 위해서는 몇 번씩 갈아타야 하는 지경이었다.

세 번째 경우로서 콜롬비아의 도시개발의 문제를 제기하고 있다. 콜롬비아는 남미에서 가장 지방분권화된 국가의 하나로서 1,000개 이상의 지방정부가 있어서 기본적인 인프라서비스의 배달, 토지이용과 경제발전, 사회서비스의 공급이 마비되어 있었다. 보고타를 포함한 여러 도시지역들은 여러 개의 시로 구성되어 있어서 이들의 경계를 벗어난 지역에 있어서 정책과 계획들을 조율하기 위한 메카니즘이 결여되어 있고 결국 대도시권이나 지역들을 넘어선 토지이용 정책이나 계획을 조절할 수 없는 상태에 있었다.

그리고 네 번째로서 우간다의 1995년의 헌법은 토지의 사적 소유권을 인정해주고 그동안 지방정부의 토지 임대권을 폐지하였다. 그결과 지방정부는 재정적으로 빈곤하게 되어 토지를 습득할 수 없게 되었을 뿐만 아니라 인프라 개선을 위한 공공 통행로(Right of Way)를 보호할 수 없게 되었다.

반면 우리나라의 예를 도시계획과 토지관리제도가 도시화의 매 단계마다 적절하게 역할하는 성공적인 모델국가로 소개하며 한국의 도시계획 발전과정을 다음과 같이 설명한다. “한국은 도시개발계획이 토지이용규제체계의 뒤를 이어 수립되었으며, 20년의 미래상을 제시한 법정계획으로서 조닝의 결정과 도시계획시설 등을 계획한 도시종합계획을 수립하였다. 도심부 개발계획은 종합계획하에 단계적 시나리오에 의해 체계화 되었고, 1990년대와 2000년대에 이르러 한국은 도농통합도시화 하고 광역도시계획을 수립하기 시

작하였다. 그리고 정부는 한국에서 가장 심각한 도시의 주택문제를 해결하기 위해서 대규모 아파트단지를 개발하기 시작했고, 다양한 교통수단을 도입하면서 도시고속도로망과 국가의 철도망, 도시철도망, 고속철도망을 단계적으로 건설하면서 도시의 개발과 교통계획을 연계시키며 다양하게 발전하여 성공적인 사례를 만들어냈다.”

계획, 연계, 재정의 통합된 과정 속에서 세가지 필수적인 정책적 판단들

저자들은 계획, 연계, 재정의 3부분을 통합하여 정책을 평가할 때 각 부문에서 다음 3단계로서 목표가치, 추진방향, 유의사항을 고려해야 한다고 한다.

우선 계획에서는 투명한 평가를 통한 토지이용의 적절한 목표가치를 측정하고, 인프라의 정비와 자연자원의 보호, 위험요소들을 함께 고려하여 토지이용의 합리적인 조율이 필요하다고 추진방향을 설정하였다. 그리고, 위생, 교통, 전기 등 기본적 서비스를 공급하기 위해서는 경쟁시장에 맡길 것인지 아니면 적절한 규제를 할 것인지를 적절하게 판단하여야 한다고 제안한다. 연계의 측면에서는 도시의 외부와 내부로 연계하는 효율적인 교통수단이 중요하고 도시의 다양한 토지이용을 적절한 교통수단으로 연결할 수 있도록 해야하며 하도록 조율해야 하며, 도시에서 개인에게나 시민 전체에 최대의 이익을 주도록 적절한 방법을 강구하는 것이 중요하다고 설명했다. 마지막으로 재정적 측면에서는 도시의 리더들이 가용한 자본과 이를 넘어서는 새로운 투자의 필요성이 있는지를 적절하게 판단하여 활용함으로써 사업 추진이 원활하게 하고 도시의 신용도를 높이는 것이 중요하다고 설명한다. 또한 투명하고 일관된 규정에 의해 사적 투자자로 하여금 공공부분의 자금 부족을 채울 수 있도록 추진방향을 설정할 것을 당부한다. 그리고 신규 도시개발 시 신규 인프라 투자를 위한 초기자본을 토지매각과 임차를 통해 보장할 수 있어야 한다고 당부하고 있다. 

표1 계획, 연계, 재정의 정책평가 고려요소

계획	연계	재정
목표 : 투명한 평가를 통한 토지이용의 가치 측정	목표 : 도시의 외부와 내부로의 연계	목표 : 도시의 신용도의 개발
추진방향 : 인프라, 자연자원, 위험 요소를 고려한 토지이용	추진방향 : 다양한 교통 수단 및 루트 선택, 토지이용과의 적절한 연계	추진방향 : 투명하고 일관된 규정에 의한 공공과 민간의 재정 활용
유의점 : 기본적 서비스를 확장할 수 있는 규제와 경쟁시장 체제 마련	유의점 : 시민 전체에 최대의 수익을 가져다 줄 수 있는 방향으로 선택 및 투자	유의점 : 신규 토지 이용계획과 기존의 계획을 연계시키기 위한 토지확보