

1990년대 대구의 신도시화 과정과 도시정책*

김순천** · 최병두***

The New Urbanization Process and Urban Policy of Daegu in the 1990s.

Soon-Cheon Kim** · Byung-Doo Choi***

요약 : 본 논문은 대구를 사례로 신도시화 과정을 경제, 정치, 사회문화, 환경 그리고 공간적 측면으로 나누어 고찰하였다. 경제적으로 대구의 산업구조는 제조업 중심에서 서비스산업으로 바뀌었으며, 산업의 특화정도는 조립금속과 정밀 광학분야의 비중이 높아지고 있으나 여전히 섬유산업위주의 단선적 산업구조의 틀을 벗어나지 못하고 있다. 정치적으로 지방자치제의 실시로 지역 간의 경쟁이 첨예해지는 상황에서, 대구 지방정부는 전반적으로 지역여건을 성장주의적 분위기로 이끌어가면서, 약화되는 지역 투자나 생산기능을 확충하기 위해 민·관·학의 연계체계를 구성하여 지역의 현안 문제를 해결하는 경향을 보이고 있다. 사회적으로 구도시 체제에서는 대규모 하드웨어 시설에 많은 투자를 하였으나 신도시 체제에서는 사회문화적 소프트웨어시설에 많은 투자를 하게 되었다. 문화적으로는 기존의 축제가 행정 편의적이고 가시적 축제였다면, 현재의 축제는 시민들과 함께 할 뿐만 아니라 지역경제 활성화에 도움을 주는 축제로 변하고 있다. 환경적으로 지방자치체가 본격적으로 시작되면서 산업기반시설과 혐오시설의 입지로 인해 지방자치단체간의 가치 및 이해관계를 둘러싼 갈등문제가 심각하게 표출하고 있다. 마지막으로 신도시화 과정에서 주거팽창과 공간구조의 불균형적 이용은 토지이용의 비효율성을 야기하고 있다. 이런 무계획적인 도시의 외연적 확산은 직주분리와 사람들의 이동의 필요성을 증대시켰으며 이는 에너지 과소비적 도시공간구조를 가져왔다.

주요어 : 대구, 신도시화, 산업구조 변화, 가버넌스, 환경갈등, 주거지 확장

Abstract : This paper is to consider the new urbanization process of Daegu in the 1990s, especially with its economy, politics, social culture, environment and space. In the economic aspect, the industrial structure of Daegu has shifted from the manufacturing-centered economy to the service economy. But it has not yet overcome the linear frame of industrial structure still relying on the textile industry, though the degree of industrial specialization has increased in the part of the fabricated metal products and the precision and optical instrument. In the political situation that the implementation of the local self-government has made the relation between localities more competitive, the local government of Daegu has led a boom for boosting the regional economic growth, organizing private-public-research relations to improve the weakening regional investment and production function. In the social and cultural aspect of the new urbanization, the investment into the soft-ware facilities has been increased, and the urban festivals have been changed so as to revitalize the regional economy. In the environmental aspect, as the self-government system has launched, conflicts around values and interests of local governments have revealed frequently due to locations of infra-structures and of abhorrence facilities. Finally, seen from the spatial dimension of the city, the extension of residential areas and unregulated use of urban space have a result of inefficiency of land-use, and this kind of unplanned outer expansion of the city has brought about both further separation of house and working place, and increasing distance of movements and the an urban spatial structure which requires more energy consumption.

Key words : Daegu, New urbanization, Shift of industrial structure, Governance, Environmental conflict, Residential expansion.

1. 서론

1960년대 이후 한국 사회는 압축적 산업화와 더불어, 서구에서 찾아볼 수 없을 정도로 초고속적인

도시화과정을 경험하게 되었다. 그러나 이러한 근대적 산업화 및 도시화 과정은 동일한 메커니즘을 가지고 지속적으로 발전하기 보다는 일정한 단계적 변화를 겪으면서 이루어지고 있다고 하겠다. 즉,

* 이 논문은 2002년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2002-072-BS1521)

** 경북대학교 대학원 지리학과 박사과정(Ph.D. Candidate, Department of Geography, Kyungpook National University)(kj-fofo@hanmail.net)

*** 대구대학교 사범대학 지리교육전공 교수(Professor, Major in Geography Education, Daegu University)(bdchoi@daegu.ac.kr)

1960년대 이후 우리 사회는 본격적인 자본주의적 경제발전을 추동하게 되었으며, 특히 1970년대 이후 이른바 '주변부적' 성격을 가지는 포드주의적 축적체제를 도입하면서 1980년대 후반에는 주변부 성격을 탈피하여 성숙된 포드주의 축적체제를 이루게 되었다(최병두, 1994). 그러나 1980년대 말 우리나라의 경제체제는 일정한 위기를 맞게 되고, 1990년대 이후 새로운 축적체제로 전환되어가는 경향을 보이게 되었다.

서구 사회에서는 이미 1970년대에 진행되었던 포드주의에서 포스트포드주의로의 전환은 단지 경제적 발전과정 또는 산업화 과정의 단계적 발전이라기 보다는 새로운 도시화 과정을 동반하면서, 도시의 제반 측면들, 즉 경제, 정치, 사회문화, 환경 및 공간구조를 바꾸어 놓게 되었다. 서구 도시들의 경험이지만, 경제적 측면에서 포스트포드주의적 축적체제로의 전환은 정치적 측면에서 새로운 가버넌스(governance, 協治) 체제의 등장, 사회문화 부문에서 포스트모더니즘의 도래, 환경부문에서 '지속가능한 발전'으로 특징지어진 새로운 환경정책 등이 병행하게 되었다. 도시의 제 측면들과 그 특성들을 이른바 포스트모던 도시(postmodern city)로 전환시켜 놓은 이러한 변화 과정은 '신도시화'(new urbanization) 과정이라고 칭할 수 있다.¹⁾

우리나라에서도 1990년대 이후 이러한 전환의 징후들이 정책적 및 현실적 상황에서 나타나게 되었다. 대도시의 경제는 산업구조의 고도화에 따라 지식·정보 집약적인 첨단산업과 서비스 산업위주로 재편되면서, 사회 계층적으로 그에 따른 중산층 비중이 크게 확산되었다. 그리고 생활영역에서 그들이 주도하는 새로운 소비양식과 다원적인 생활구조가 출현하였고, 아울러 민주화와 지방화의 추세에 따라 도시 시민사회가 활성화되는 동시에 지방자치제의 본격적인 시행과 더불어 시민참여를 전제로 한 새로운 통치를 추구하게 되었다. 이와 같은 도시화 과정에서 나타나는 새로운 양상들의 등장은 우리 사회의 구성원리가 전반적으로 산업사회에서 탈산업화 사회로의 전환하게 됨에 따른 것이라고 할 수 있다.

물론 우리나라에서 전개되고 있는 이러한 새로운 도시화 과정은 서구 사회의 경우와 동일하지 않을 것이며, 또한 우리나라에서도 대도시들의 특

성에 따라 상당한 차이를 나타낼 것으로 추정된다. 이러한 점에서, 본 연구는 서구 사회의 신도시화과정에서 드러나는 변화와 개념적 특성들을 우리나라의 대도시들 가운데 하나인 대구에 적용하여, 1990년대 이후 대구시의 새로운 도시화 과정과 도시정책의 특성을 분석하고자 한다. 우선 현대 도시의 변화과정을 개념적으로 간략히 서술한 후, 1990년대 대구시의 도시화 과정을 경제, 정치, 사회문화, 환경 및 공간구조 등 각 부문별로 살펴보고, 이러한 도시화 과정의 의의 및 한계와 더불어 앞으로의 정책 전망을 제시하고자 한다.

2. 현대도시의 변화과정에 대한 개념적 고찰

현대 사회에서 도시는 산업과 인구의 중심지이며 사회적 부의 집결지이고 새로운 기술이 창출되는 혁신의 근원지이다. 또한 현대 도시는 국가 또는 해당 지역사회에서 거의 모든 정치적 의사결정이 이루어지는 권력의 장이며, 사회적 관계와 생활양식을 전반적으로 규정하는 장소이다. 또한 현대 도시는 자연환경을 대규모로 전용하여 거대한 건조환경을 건설함으로써 거의 모든 사회적 활동들이 영위되고 시민들의 삶과 위계구조가 투영되는 공간이다. 이러한 현대 도시공간은 물론 정태적인 형태로 고정되어 있는 것이 아니라 역동적으로 끊임없이 변화해 나간다. 즉, 도시의 물적 토대 및 제도들을 토대로 한 경제 발전과 사회적 상부구조의 변화는 도시공간에 투영되면서, 이를 매개로 재구조화된다. 특히 최근의 축적체제의 변화 및 이에 조응하는 정치적 및 사회문화적, 환경적 변화는 도시공간에 반영되고 이를 통해 촉진된다. 이러한 점에서, <표 1>은 모던(modern) 도시에서 포스트모던 도시로의 변화과정을 간략히 개념적으로 서술한 것이다(조명래, 1995a; 유한중 외, 1999).

우선 경제적 측면에서, 현대도시는 제조업에 기반을 둔 경제체제에서 서비스(지식)에 기반을 둔 경제체제로 전환하게 되었다. 특히 기술혁신과 기술집약적 산업 및 이를 지원하는 정보통신 및 연구개발 등의 생산자서비스업의 발달은 지식기반산업을 중심으로 경제가 재구성되도록 했다. 보다 구체적으로, 대량생산대량소비의 포드주의적 축적체제가 생산체계 및 노동의 경직성으로 인해 다품종

표 1. 모던 도시와 포스트 모던 도시의 비교

구분	모던 도시	포스트 모던 도시
경제	제조업기반경제 대량생산, 대량소비 규모의 경제 생산지향적	서비스(지식) 기반경제 유연적, 다품종소량생산 범위의 경제 소비지향적
정치	관리 주의적 중앙정부 중심적 행정체계 수직적·위계화 법제도적 통치구조	기업가 주의적 중앙정부 역할의 양극화 수평적·분권화 기술관료-기업가-전문가의 연합
사회·문화	산업노동자의 증대, 계층분화 집단의 내적 동질성 정도가 큼 노동력 재생산을 위한 여가생활	유연적 노동, 분절화된 소득계층 사회적 양극화의 정도가 큼 여가를 위한 여가생활
환경	개발우선, 갈등억압 사후적 환경오염 통제 환경기초시설 조성	조화 또는 보존우선, 갈등표출 사전적 환경관리, 청정기술 생태복원 사업
공간	도시재개발과 교외화 중심과 주변의 위계적 공간구조 기능적 건축과 대량생산	도심 재활성화와 이중도시 다핵화, 분산적 집중형 공간구조 미학적 건축과 스펙터클한 양식

소량생산을 추구하는 유연적(또는 포스트포드주의적) 축적체제로 전환하게 되었다(최병두, 1994; 박삼욱, 1999). 이에 따라, 규모의 경제를 추구했던 대량생산체제에서는 대규모 공장이 보다 효율성이 높았으나, 이제는 소규모 공장이라고 할지라도 전문화와 네트워크를 통해 범위의 경제를 추구함으로써 효율성을 높일 수 있게 되었다(조명래, 1995b; 소진광, 1997; 강현수·이철우, 2000). 또한 과거 표준화된 제품들을 중심으로 생산이 소비를 결정하였으나, 최근에는 소비자 취향이 다양화되고 이에 따라 다양한 개성을 전제로 한 디자인과 신제품이 개발되는 소비중심의 경제로 전환하게 되었다.

산업사회에서 중앙정부는 국가의 경제적 합리성을 추구하는 한편, 각 도시의 지방정부는 대체로 관리주의적 입장에서 시민들의 노동력 재생산을 위한 복지공급을 주요 임무로 담당했다. 그러나 새로운 도시화가 촉진되면서, 이제 도시들은 지역경제를 활성화하기 위한 기업가주의적 역할을 주요하게 추진하게 되었다(최병두, 2002a, 142. 조명래, 1999; Harvey, 1989). 이에 따라, 과거 중앙정부 중심적 행정체계에서 의사결정된 정책들의 실행기능을 담당했던 지방정부는 권력의 지방분권을 통

해 상대적 자율성을 가지고 국내외 자본들과 직접 계약관계를 가지는 지역 개발정책을 도모하는 기업가주의적 역할을 담당하게 되었다. 이러한 상황에서 중앙과 지방 정부간의 관계는 더 이상 수직적 위계화가 아니라 수평적 분권화로 나아가게 되었으며, 과거 국가 전체에 적용되었던 법제도적 통치구조에서 벗어나 기술관료-기업가-전문가의 연합체제를 구축하고 지역적 협치 구조를 지향하게 되었다.

사회·문화적으로는 과거 포드주의적 생산체제 하에서 대규모 작업장을 중심으로 증대되었던 산업노동자들은 포스트포드주의적 축적체제로 전환하면서 질적 또는 양적으로 유연한 노동으로 변화하게 되었고, 이에 따라 산업노동자 및 중간관리층의 중간층들을 중심으로 계층분화가 이루어졌던 지역사회는 고기능노동자와 하위계층으로 분절화된 이중적 계층구조를 보이게 되었다. 즉 산업사회에서 도시의 사회구조는 집단들의 내적 동질성이 컸지만, 포스트모던 도시에서 고도의 분절화된 생활양식의 분화와 사회적 양극화가 확대되었다(최병두, 2002b). 산업도시에서 시민들의 문화활동(또는 여가생활)은 기본적으로 노동력의 재생산을 전제로 했으나, 새로운 포스트모던 도시에서 문화는 시민

들 자신의 욕구와 삶의 여유(여가를 위한 여가생활)를 향유하는 방향으로 나아가게 되었다. 이러한 도시에서, 민간부문에서 시작된 장소마케팅 전략은 점차 확대되어, 지방정부가 주체적으로 도시축제, 스포츠 대회의 유치 등을 통해 도시마케팅 전략을 구사하게 된다(이무용, 1997).

산업도시의 환경은 개발우선정책에 밀려 점점더 파괴, 오염되게 되었으며, 이러한 환경파괴와 오염으로 피해를 입게된 지역주민들의 저항은 넘비현상이나 여타 이유로 억압되었다. 환경정책은 파괴·오염된 환경을 사후적으로 관리·통제하기 위한 규제 강화 및 환경기초시설 조성 등으로 이루어졌다. 그러나 포스트모던 도시로 전환하면서, 도시정책은 개발과 환경간의 조화 또는 환경보존을 우선하는 방향으로 나아가게 되었으며, 지역주민들의 환경피해로 인한 갈등은 빈번하게 표출되면서 협상과정을 통해 해결되게 되었다. 도시의 환경정책은 이제 환경오염 물질이 발생하기 이전에 사전적으로 환경을 관리하고 이를 위한 청정기술을 개발·응용하게 되었으며, 쾌적한 도시환경을 위한 시민사회의 실천과 생태복원 사업 등이 강조되게 되었다(최병두, 1999).

현대 도시의 공간구조는 이러한 경제, 정치, 사회 문화, 및 환경의 변화를 반영하고 이를 더욱 촉진시키는 방향으로 재구조화되고 있다. 과거 산업사회에서 도시 내부에 입지했던 제조업들이 도시 외곽으로 이전하면서 흔히 재개발이 이루어졌고 또한 도시의 중산층들이 보다 쾌적한 환경을 찾아 주거지를 교외로 옮겨가는 경향이 있었다. 그러나 포스트모던 도시로 전환하면서, 도심과 그 주변은 첨단기술집약적 산업 및 생산자서비스업들이 재집결하면서 재활성화되게 되었고, 중심상업지구도 여러 기능들에 따라 다핵화하면서 분산적 집중형 공간구조를 가지게 되었다. 또한 도시는 도심의 재활성화에 따라 고기능 중상위층의 시민들이 재이주하게 되면서, 도시는 전반적으로 사회적 양극화 현상을 반영하여 이중도시 구조를 나타내게 되었다.

도시의 건축양식 측면에서 보면, 과거 기능적 측면을 강조하여 규격화된 건축 형태로 대량생산되었으나, 새로운 도시화과정에서는 도시의 새로운 이미지 구축과 장소마케팅, 그리고 각종 축제와 문화 행사들(그리고 때로 생태건축적 양식)을 전제로

한 미학적 건축과 스펙터클한 건축물들이 새롭게 조성되게 되었다(최병두, 2002a). 이에 따라 마천루와 거대한 쇼핑몰이 거의 모든 도시들에서 나타나면서, 과거의 전통적 건축양식과 새로운 양식을 부분적으로 절충한 형태의 건축이 일반화하게 되었다. 이러한 건축물들은 아직 과거의 산업도시적 양식들이 전반적으로 지배하는 도시의 경관에서 점차 새로운 경관을 만들어내면서 도시 공간을 재편성, 재조직화하고 있다.

이상에서 서술된 내용은 지나 1970년대 이후 서구 사회에서 이루어진 경험을 바탕으로 모던 도시와 포스트모던 도시간의 구분을 간략히 개념화한 것이다. 이러한 개념적 서술을 한국적 상황에 원용함에 있어 몇 가지 유의할 점들이 제시될 필요가 있다. 첫째, 모던 도시와 포스트모던 도시간의 구분은 기본적으로 분석적 차원에서 이루어진 것이며, 실제 도시는 이러한 두가지 양상이 혼재되어 있다. 둘째, 서구 도시들도 모던 도시에서 포스트모던 도시로의 전환에 있어 상당한 차이가 있으며, 때로는 그 특성상 서로 상이하거나 또는 모순되는 경향이 나타나기도 한다. 셋째, 우리나라의 대도시들에서도 특히 1990년대 이후 이러한 전환이 나타나고 있다고 할지라도, 서구 도시들의 경험을 우리나라의 상황에 적용하여 비교 설명하는 것은 결국 가시적으로 드러난 부분들에 국한될 수밖에 없을 것이다. 넷째, 포스트모던 도시의 특성들은 대부분 현실적 변화를 반영한 것이라고 할지라도 일부 규범적 내용을 담고 있지만, 이것이 우리나라(특히 동양적 맥락에서)의 도시 발전에서 추구될 수 있는 규범적 목표가 될 수 있는가에 대한 판단은 이 논문의 한계를 벗어나 또 다른 문제라고 할 수 있다.

3. 대구시의 부문별 신도시화 과정

1) 도시경제

(1) 산업구조 및 기업 규모의 변화

대구시는 전통적으로 섬유산업을 중심으로 한 내부 경제구조를 가지고, 경북 지역의 구미, 포항 등의 인접한 중소도시들과 배후지들의 중심지로서 발전해 왔다. 그러나 1980년대 중반 이후 노동집약적 섬유산업의 노후화와 더불어 표준화된 대량생

산의 분공장체제의 문제점으로 인하여 구미와 포항 등의 발전이 한계에 달하면서, 대구 경제는 심각한 침체 국면에 빠지게 되었다(최병두, 1995). 이로 인해, 지역경제의 측면에서 1인당 지역 내 총생산(GRDP)은 1991년 이후 16개 시도 중 최하위였고, 어음부도율도 상대적으로 높은 수준에서 지속되고 있다.

이러한 상황에서, 대구의 경제는 새로운 대체 산업을 개발하지 못한 채, 서비스산업 부분의 비중이 점차 증가하고 있다. 즉, 1985년과 2001년의 산업구조를 살펴보면, 광공업은 34.0%에서 23.2%로 계속 감소했고, 반면에 서비스업의 비중은 64.9%에서 76.0%로 지속적으로 증가했다. 특히 서비스업의 비중은 전국 평균 수준인 61%보다 14.4%나 높게 나타났다(표 2). 이와 같이 서비스부분의 비중 증가는 노후화된 섬유산업이 새로운 대체산업으로 전환하지 못한 채, 대도시의 특성상 제조업들이 도시 내부의 높은 지가와 교통체증 및 환경오염 등의 문제로 시외곽 지역이나 경북 또는 해외지역 등으로 이전하면서, 도시형 서비스업의 증가율이 크게

높아졌기 때문이라고 할 수 있다.

이러한 광공업의 비중 감소를 규모별로 살펴보면 보다 현저한 변화가 있음을 알 수 있다(표 3). 즉 대구의 광공업부문 사업체수는 1990년 4,826개에서 1995년에는 7,240개로 증가했으나 1997년 경제위기를 겪으면서 2001년에는 다소 회복된 상태임에도 불구하고 사업체수는 6,776개로 그 이전의 상황을 회복하지 못하고 있다. 그리고 이 과정에서 종업원 500인 이상의 대기업들의 수는 1990년 17개, 1995년 22개에서 2001년에는 10개로 줄었고, 이들이 차지하는 부가가치의 비중도 1990년 18.4%, 1995년 19.3%에서 10.3%로 감소했다.

반면 50인 이하의 소규모 사업체수는 1990년 4,141개에서 1995년에는 6,618개로 크게 증가했고, 경제위기 이후인 2001년에는 6,326개로 비슷한 수준을 회복하였고, 특히 10인 이하의 영세사업체수는 1995년 3,483개에서 2001년에는 3,676개로 증가했다. 또한 이들 소규모 사업체들이 부가가치 생산에서 차지하는 비중은 1990년 31.4%에서 1995년 36.1%, 그리고 2001년에는 47.1%로 증가했다. 대구

표 2. 대구지역의 연도별 산업구조변화추이

(단위: %)

구분	농림어업			광공업			서비스업 및 기타		
	대구	경북	전국	대구	경북	전국	대구	경북	전국
1985	1.1	24.4	10.8	34.0	38.7	32.2	64.9	36.9	57.0
1990	0.9	20.2	8.5	29.0	38.4	31.6	70.1	14.4	59.9
1995	1.0	15.3	6.6	25.0	37.2	30.5	74.0	47.5	62.9
2000	0.8	9.0	4.5	24.2	42.5	34.9	75.0	48.5	60.6
2001	0.8	8.6	4.4	23.2	42.3	33.9	76.0	49.1	61.7

주 : 지역내총생산 경시성장가격 기준
 자료: 통계청, 1995, 1997, 2001, 도별 지역내총생산

표 3. 대구의 종업원 규모별 광공업 변화 추이

(단위: 개, 십억원)

연도		합계	5-9	10-19	20-49	50-99	100-199	200-299	300-499	500이상
1990	사업체수	4,826	1,333	1,530	1,278	385	200	53	30	17
	부가가치	2,548	95	233	471	371	453	217	238	469
1995	사업체수	7,240	3,483	1,951	1,184	386	150	41	23	22
	부가가치	6,042	503	644	1,035	1,026	811	428	429	1,165
2001	사업체수	6,776	3,676	1,662	988	302	103	25	10	10
	부가가치	5,980	719	817	1,281	1,110	766	436	234	617

자료: 통계청, 지역통계연보, 해당연도

지역에 중소기업체의 비중이 큰 것은 과거 대기업체의 하청을 받아 부품을 생산하는 공장들 중심이었으나, 1990년대 이후 이들의 증가 추세는 대기업체들이 절대적으로 쇠퇴하는 상황에서 이루어지고 있다는 점에서 한편으로 전통적 업종에서 영세한 자영업과 함께 다른 한편으로 유연성을 가지는 벤처형 소형 기업들이 등장하고 있기 때문인 것으로 해석된다(최정수·이명희, 2003).

(2) 섬유산업위주의 단선적 구조

대구 경제의 산업구조 및 기업구조가 가지는 취약성은 특히 섬유산업을 중심으로 한 단선적 구조라는 점에서 확인할 수 있다. 최근 조립금속산업의 비중 증대는 이러한 취약점을 다소 보완하고 있지만, 섬유산업을 둘러싼 문제가 지속된다는 사실은 대구시 산업의 업종별 구성에 있어 전국적 특화(또는 전문화) 정도를 분석해 봄으로써 파악해 볼 수

있다. <표 4>는 2001년 현재 대구의 특화산업 정도를 알아보기 위하여 가장 보편적으로 사용하는 입지계수(location quotient: LQ)를 계산하여 정리한 것이다.

대구 제조업종들 가운데 전국의 산업에 비해 지역적으로 특화되었다고 할 수 있는 산업(즉 입지계수 1.0이상인 산업)은 섬유산업, 조립금속제품, 의료·정밀·광학기기, 펄프종이제품, 기타기계장비, 자동차 및 트레일러, 고무 및 플라스틱 순으로 나타났다. 이러한 대구의 제조업 특화분석에서 가장 현저한 특성은 섬유산업이 지역 제조업 생산에서 차지하는 비중이 1990년에서 2000년 사이 종사자 구성에서는 13.5%에서 8.5%로 감소했으며, 부가가치 생산에서 47.3%에서 33.9%로 감소했다. 그러나 이 기간 동안 입지계수는 종사자 구성으로는 4.14에서 4.17로, 부가가치 생산으로는 5.91에서 6.82로 더욱 증가한 것으로 나타난다.²⁾ 이는 노동

표 4. 대구지역 공업의 입지계수

(단위: 명, 백만원, %)

구 분	1990		2000		1990		2000	
	종사자수	입지계수	종사자수	입지계수	부가가치	입지계수	부가가치	입지계수
음·식·료·품	200,173(6.7)	0.46	176,860(6.7)	0.46	145,424(6.1)	0.86	262,793(4.1)	0.50
섬·유·제·품	399,697(13.5)	4.14	221,035(8.5)	4.17	1,146,099(47.3)	5.91	2,190,891(33.9)	6.82
의·복·모·피	211,278(7.1)	0.56	152,118(5.8)	0.60	56,541(2.3)	0.65	105,079(1.6)	0.81
가·죽·가·방·신·발	179,668(6.1)	0.07	52,285(2.0)	0.12	8,978(0.4)	0.08	11,194(0.2)	0.18
목·재·및·나·무·제·품	42,674(1.4)	0.46	26,149(1.2)	0.45	12,451(0.5)	0.56	23,812(0.4)	0.63
펄·프·및·종·이·제·품	65,161(2.2)	0.67	55,860(2.2)	1.05	45,757(1.9)	0.82	223,076(3.5)	1.56
출·판·인·쇄	74,275(2.5)	0.63	87,583(3.3)	0.50	38,856(1.6)	0.84	90,826(1.4)	0.56
화·합·물·및·화·학·제·품	142,968(4.8)	0.22	150,710(5.7)	0.20	31,289(1.3)	0.17	149,818(2.3)	0.19
고·무·및·플·라·스·틱	125,291(4.2)	0.51	158,304(6.0)	0.85	40,417(1.7)	0.45	320,922(5.0)	1.24
비·금·속·광·물·제·품	137,965(4.7)	0.27	85,424(3.2)	0.38	56,374(2.3)	0.50	94,156(1.5)	0.38
제·1·차·금·속·산·업	120,624(4.1)	0.85	107,903(4.1)	0.75	119,194(4.9)	0.72	261,096(4.0)	0.64
조·립·금·속·제·품	153,989(5.2)	1.17	182,625(6.9)	1.26	126,733(5.2)	1.21	483,901(7.5)	1.85
기·타·기·계·및·장·비	268,372(9.1)	1.25	272,760(10.3)	1.08	251,065(10.4)	1.47	789,047(12.2)	1.55
컴·퓨·터, 사·무·용·기·기	25,353(0.9)	0.04	48,691(1.8)	0.04	15(0.0)	0.06	3,127(0.0)	0.01
기·타·전·기·기·계	107,750(3.6)	0.78	134,611(5.1)	0.80	37,695(1.6)	0.84	245,413(3.8)	1.02
영·상·음·향, 통·신·장·비	273,861(9.3)	0.08	286,359(10.8)	0.17	12,625(0.5)	0.07	112,427(1.7)	0.10
의·료·정·밀·광·학·기·기	45,423(1.6)	1.52	46,470(1.8)	1.58	44,441(1.8)	1.48	122,966(1.9)	1.74
자·동·차·및·트·레·이·러	182,989(6.2)	1.07	203,935(7.7)	1.49	170,020(7.0)	0.81	872,655(13.6)	1.45
기·타·운·송·장·비	68,508(2.3)	0.47	97,134(3.7)	0.15	25,042(1.0)	0.23	28,917(0.4)	0.12
가·구·및·기·타·제·조·업	134,134(4.5)	0.53	86,390(3.3)	0.44	52,959(2.2)	0.56	66,146(1.0)	0.57
제·조·업·전·체	2,960,153(100)		2,633,206(100)		2,421,975(100.0)		6,458,262(100.0)	

주 : 제조업분류 중 담배제조업과 코크스, 석유제품 및 핵연료 제조업은 2000년 통계치에서 발표되지 않아 제외하였음
 자료: 통계청, 「1990, 2000 광공업 통계조사보고서」 1993. 3 및 2001. 12

집약적 섬유산업이 전국적으로 급속히 쇠퇴하고 있으며 이에 따라 대구지역에서 섬유산업은 지역 내적으로 재구조화를 거듭하면서 쇠퇴하고 있지만, 전국에 비해 대구지역의 섬유산업에 대한 구조조정이 뒤처짐으로써 입지계수는 오히려 더 증가한 것으로 나타나고 있다(이철우 외, 1999; 박규택·김은정, 2003).

이와 같이 대구는 전국 최대의 섬유도시로서의 경제적 특화기능을 수행하는 한편, 섬유산업이 지나치게 편중·발달되어 있어서 이의 경기변화에 따라 지역경제 전체가 흔들리는 취약한 산업 구조적 특성도 지니고 있다. 1991년 이후 1인당 지역내 총생산(GRDP)이 16개 시·도 중 최하위로 나타나는 것도 1980년대 이후 국제경쟁력이 크게 약화된 섬유산업의 장기적 침체와 불황에 기인한다고 하겠다.

(3) 지식기반산업의 미발달

전통적 산업의 쇠퇴로 인한 도시 경제의 침체를 극복할 수 있는 방법은 도시에 따라 상이하다고 할 수 있다. 예로, 제 3 이태리와 같은 신산업지구는 의류 및 가죽제품 생산과 같은 전통적 산업들을 유연적 전문화를 통해 극복한 사례라고 할 수 있다(강현수, 1995). 이러한 점에서, 대구시도 기존의 섬유산업을 보다 유연한 생산체계 및 기업관계를 구축함으로써 경제침체를 벗어날 가능성도 있

으며, 대구시가 추진했던 밀라노프로젝트는 바로 이러한 방법을 도입하기 위한 시도였다고 할 수 있다. 그러나 여러 가지 이유로 밀라노프로젝트의 효과가 미미한 상태에서, 대구시는 이제 불가피하게 새로운 성장산업들의 도입을 필요로 하게 되었다. 즉, 대구경제가 장기적으로 성장하기 위해서는 대구에 입지한 산업이 기술혁신과 지식기반사회를 선도할 수 있는 성장산업을 육성할 필요가 있다. 이러한 점에서, 대구에 입지한 지식기반산업을 현황을 분석해 봄으로써 대구 경제가 침체에서 벗어나 발전할 수 있는 전망을 파악해 볼 수 있다.

<표 5>는 대구시의 지식기반제조업의 추이를 나타낸 것으로, 이 분야에서 대구시가 차지하는 비중은 1988년 이후 2000년에 이르기까지 약간의 변화는 있으나 대체로 전국대비 0.5%로 6개 광역시 중에서 최하위이며, 동년 일반제조업 전체 생산비중이 3.5%인 것에 비해도 극히 낮은 실정이다. 업종별로 메카트로닉스의 생산비중은 전국대비 2.5%, 정밀광학이 2.1%로 나타나 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있다(김영수, 2003). 메카트로닉스산업의 비중이 높은 것은 대구지역의 기계 및 장비산업, 그리고 정밀도가 높은 섬유기계가 이 산업의 성장을 위한 기반을 제공하고 있고, 경북대학교 센서기술연구소의 높은 연구개발능력, 성서산업단지 및 인근 울산의 자동차산업 집적지의 존재 등

표 5. 대구시의 지식기반제조업

(단위: %)

구 분	지역내 생산 비중				전국대비 생산 비중			
	1988	1993	1997	2000	1988	1993	1997	2000
컴퓨터	-	3.0	0.6	0.8	-	0.2	0.0	0.0
반도체	1.2	0.7	1.8	1.9	0.1	0.0	0.1	0.1
첨단전자부품	14.2	7.2	5.0	3.2	0.5	0.4	0.4	0.1
통신기기	0.2	0.8	1.5	2.2	0.0	0.1	0.1	0.1
생물	2.6	1.7	12.4	10.8	0.1	0.1	1.9	1.5
정밀광학	11.1	5.1	4.6	9.9	0.9	0.5	1.0	2.1
메카트로닉스	66.3	76.2	45.5	50.4	2.8	3.7	2.9	2.5
정밀기기	4.4	5.2	3.0	3.2	1.0	0.8	0.8	0.8
첨단운송장비	-	-	25.5	17.5	-	-	0.5	0.4
지식제조업 합계	100.0	100.0	100.0	100.0	0.5	0.4	0.7	0.5

주 : 경상생산액 기준
 자료: 통계청, 「광공업통계조사보고서」, 각년도

이 이 산업의 성장가능성을 제고시킨 결과라고 생각된다. 대구지역에서 이러한 지식기반제조업의 발달은 이 분야가 특히 서울을 중심으로 한 수도권에 집중되어 있기 때문이지만, 이는 또한 대구지역이 이러한 업종의 발달에 매우 취약한 여건을 갖추고 있기 때문이라고 하겠다. 따라서, 앞으로 대구지역의 경제는 포스트모던 도시경제를 선도할 수 있는 지식기반산업을 어떻게 유치하여, 지역기술거점을 형성하고 지역혁신 네트워크를 구축할 것인가에 좌우된다고 하겠다(이성근, 2002).

2) 도시정치

우리나라의 지방정치는 1991년의 지방의회 구성과 1995년의 주민선거에 의한 지방자치단체장 선출을 통해 본격화되었다. 과거 중앙에 의해 임명직장에 의해 운영되었던 지방자치단체는 하향식으로 지시되는 중앙 의사결정을 일방적으로 집행하는 기능만을 담당했다. 따라서 비록 대통령 및 국회의원 선거가 지방의 선거구 단위에서 이루어졌다고 할지라도 지방정부의 구성과 기능을 둘러싼 지방정치는 거의 없었다. 그러나 지방자치제가 본격화되면서, 지방정부의 장과 의원을 선출하게 됨에 따라 지방정치가 일단 활성화될 수 있는 계기가 마련되었다. 그러나 도시 및 지역별로 다소 상이하지만, 중앙집권적 정당체계 하에서 자치단체장 및 광역의회 의원의 후보들은 모두 중앙 차원에서 결정됨에 따라 지방정치가 활성화될 수 있는 여지가 거의 없었다. 특히 대구지역은 기본적으로 특정 정당에 의해 장과 의원들이 독점되는 현상을 보임으로써, 시민들의 정치 참여 기회는 매우 협소했다.

그럼에도 불구하고, 과거 중앙정부 중심에서 입안되어 하향식으로 집행되었던 권한들 가운데 일부는 지방정부에 이양 또는 위임되었고, 이에 따라 도시정치 구조는 과거와는 다소 다른 양상을 보이게 되었다. 특히 지역단위까지 국제적 자본이 투입되는 세계화 과정과 시장메커니즘으로의 복귀를 전제로 한 신자유주의 정책기조에 따른 지방정부들 간의 경쟁 심화는 지방정부로 하여금 지역주민들의 복지 보다는 지역경제를 활성화시키기 위한 기업가주의적 역할을 수행하도록 강제했다. 이에 따라 지방정부의 관료와 상공인 및 전문가들이 지

역개발을 주도하는 '성장연합'을 구축하게 되었다. 성장연합은 경제활동이 초장소화, 즉 세계적으로 쉽게 이동하고 이전하는 추세, 그리고 지역 간의 경쟁이 첨예해지는 상황에서 약화되는 지역투자나 생산기능을 확장하기 위하여 지역여건을 성장주의적 분위기로 이끌어 가는 지역 지배세력의 연합을 지칭한다(조명래, 1999: 37).

대구지역에서 찾아 볼 수 있는 이러한 성장연합의 대표적인 사례는 위천공단건설계획에서 찾아 볼 수 있다. 1991년 처음 제기되었던 이 계획은 1995년 지방선거과정에서 공약으로 확대되면서 당시 선거에서 당선되었던 시장을 중심으로 행정 관료들과 지역출신의 정치인, 지역 경제인, 전문지식인 그리고 언론인 등이 총동원된 성장연합에 의해 주도되었다. 그러나 이 계획은 위천공단조성으로 낙동강 오염을 우려한 하류지역 주민들의 극렬한 반대로 결국 무산되었다(최병두, 1999). 지역 성장연합의 또 다른 사례는 지하철 부채 해결과 관련된 일련의 움직임에서 찾아 볼 수 있다. 대구 지하철 건설로 인한 부채는 대구시의 총부채 가운데 50%를 차지하고 있어 이러한 지하철 부채를 해결하지 않고서는 대구의 미래를 기약할 수 없다는 생각에, 대구시의회가 주관이 되고 지역의 각급기관 및 직능단체대표들이 참여한 대구지하철 대책범시민추진위원회가 결성되어 정부의 지원을 강력히 요구하고 있다.

다른 한편, 지방자치단체들은 각종 국제·국내경기대회를 유치해 지역경제를 활성화시키기 위해 스포츠마케팅에 적극 나서고 있다. 큰 경기대회를 유치할 경우 참가선수단과 응원단이 1천명을 넘고 많게는 수만명이나 되기 때문에, 대회를 개최할 경우 지역경제에 활력을 불어넣을 수 있게 된다. 나아가 직접 참가자나 방문자들이 쓸 돈보다는 전국 각지의 사람들에게 지역을 직접 알리는 기회를 확보할 수 있기 때문에, 지역경제가 직, 간접적으로 활성화될 수 있는 좋은 계기가 마련된다(노기성, 2002; 이석희, 2002). 대구도 지방자치단체와 의회, 민간기구 등이 연합하여 경기 유치전담반을 만들어 치열한 유치 활동을 한 결과 2001년의 국제청년회 아·태 대회와 대륙간컵 축구대회, 2002년의 월드컵 대구경기와 국제섬유박람회 등을 개최했으며, 2003년에는 하계유니버시아드대회를 개최한

바 있다.

이러한 성장연합의 결성과 이를 통한 기업가주의적 지방정부의 역할은 분명 과거와는 다른 양상을 보인다고 하겠다. 즉 과거 중앙집권적 지배체제에서 지방자치단체의 시정 운영은 매우 권위적이고 관료적인 방식으로 주로 하향식으로 지시되는 사항들을 집행하였다. 그러나 이제 지방정부는 비록 중앙집중적 정당구조의 지배하에서 벗어나진 못했지만, 나름대로 지역경제의 활성화와 가버넌스 체제를 구축하기 위한 지역내 다양한 집단들의 엘리트들로 구성된 성장연합을 구성하고, 지역개발이나 지역경제를 활성화시키고 비용을 탕감하기 위한 다양한 노력들을 하고 있음을 볼 수 있다.

그러나 이러한 성장연합 중심의 지배체제는 지역의 시민사회에 뿌리를 두지 않으면 안된다는 점에서 통치방식의 변화를 수반하게 된다. 통치방식은 '누가 통치하는나' 보다 '어떻게 통치해야 하는나'가 보다 중요한 쟁점이 된다(강명규, 1998). 즉 지방정부가 산업진흥, 노동공급, 범죄예방, 환경관리, 복지서비스, 하부구조 건설 등 각 분야별 역할을 수행함에 있어, 과거와 같은 일방적 권위적 통치방식에서 벗어나, 시민사회의 다양한 비정부적 조직(NGO)이나 기구들이 긴밀한 분업과 협조, 협력체계를 이루는 네트워크를 통해 수행해 가는 방식으로 전환하는 경향이 점진적으로 나타나게 되었다. 즉, 과거 제도적 틀 내에서 공공부분을 중심으로 희소자원의 사회적 배분을 위한 집행 체계는 도시의 각 분야별 비정부 단체나 주체들과의 조정과 협력을 통해 수평적 관계로 전환하게 되었고, 이를 통해 도시의 산적하고 복잡한 일상 문제를 해결해 가는 통치방식으로 바뀌게 되었다.

특히 우리나라의 경우 1990년대에 들어 지방자치가 실시되면서 시민의 요구가 행정에 반영되는 기회가 일단 제도적으로 보장되었지만, 초기에는 시민단체들을 하나의 이익단체 정도로 생각하여 본격적인 정책과정에서의 참여는 배제되었다. 그러나 1990년대 후반에 들어오면서 다양한 문제 특히 환경문제 등에서 시민단체의 목소리가 커지고 이들이 여론의 지지로 힘을 얻게 되자 정부도 시민단체의 의견을 적극 수용하기 시작하였다. 이제는 시민과 NGO는 자신이 소비하는 재화와 서비스의 생산과 관련된 중요한 지방자치단체의 정책결정에

관여하거나 정책집행과정에 직접 참여하는 기회가 점차 늘어나게 되었다. 즉 도시정치에서 다양한 부문에서 활동하고 있는 시민사회단체들이 중요한 주체로 등장하게 되었으며, 기존의 지배엘리트들도 이들을 정책결정의 주요한 파트너로 설정하게 되었다.

대구시의 경우, 이러한 통치체제의 변화를 나타내는 지방자치단체와 NGO의 파트너쉽 사례로 '솔라시티대구시민연대'를 들 수 있다. 대구시의 솔라사업은 지역 NGO들이 자발적으로 나서서 솔라시티대구시민연대를 결성하는 등 시민 주도적인 사업으로 출발하여, 지방정부에 시민단체의 문제의식을 전달하고 경북대 에너지환경경제연구소가 대구솔라시티센터로 지정되어 민·관·학 파트너쉽으로 추진되게 되었다. 또 다른 사례로 대구시와 시민단체들이 함께하는 청소년보호프로그램을 들 수 있다. 대구시가 청소년보호를 위한 대책으로 청소년 유해업소 단속을 기획하면서, 민간 시민단체들과 구청직원 및 경찰이 함께 청소년 유해업소의 불법영업 행위를 계도하거나 적발하는 순찰 프로그램을 마련하게 되었다. 기획과정에서 시민단체를 포함시킨 것은 순찰에 있어서 공무원과 업주간의 유착관계를 감시하고 민간인의 의견을 수렴하기 위해서였다. 또 다른 사례로, 지역의 노동 및 시민단체, 경제단체 등이 실업대책위원회를 구성하여 지역의 실업문제에 대한 의견을 수렴하고 공공근로사업 현장, 노숙자 쉼터 등을 방문하여 생생한 목소리를 직접 듣고 애로사항을 정책에 반영하도록 하여 실업문제해결에 크게 기여하였다. 이와 같이, 과거 위로부터 하향식으로 이루어졌던 중앙집권적 지배체제와 통치방식은 이제 점차 다원적 지역 엘리트들의 성장연합과 이들과 일정하게 협력을 하면서도 견제하는 시민참여적 도시정치 구조로 바뀌어가고 있다.

3) 도시의 사회문화

(1) 사회계층적 격차의 확대

서구 산업사회의 경우, 대도시들은 대규모 사업장이나 기업의 본사나 연구소 등에 근무하는 사무·연구직 노동자의 중대로 중간계층이 증가하면서 도시 내부에서는 계층간 소득격차가 감소하는 경

향을 보였던 것으로 알려져 있다. 뿐만 아니라 복지국가를 표방한 정부의 다양한 복지정책들은 노동력의 재생산을 위한 실업수당의 제공, 주택, 교육, 의료보건 등에 대한 수혜를 확대시키는 경향이 있었다. 그러나 포스트포드주의적 축적체제를 전제로 한 포스트모던 도시에서는 이러한 경향은 점차 역전되는 것으로 나타났다. 즉 도시 간뿐만 아니라 도시 내부에서도 경영, 연구, 고기능 노동자들과 하위계층(underclass) 간 소득격차가 확대되고, 정부의 복지정책도 축소되면서 시장메커니즘에 의한 부의 분배로 복귀하게 됨에 따라, 새로운 빈곤현상이 나타나기도 한다.

우리나라는 복지정책이 상대적으로 미흡한 상태에서, 1997년 경제위기를 겪으면서 계층적 격차가 심화되는 경향을 보이고 있다. 대구시의 경우도 이러한 상황이 나타나고 있다. 즉, 1997년에서 2000년에 전국의 총 인구증가율은 3%인데 비해, IMF 경제위기로 인한 실업의 증대와 소득 감소로 전국 생활보호 대상자 증가율은 6%로 증가했다.³⁾ 특히 대구의 경우, 인구 증가율은 2%인데 비해, 생활보호 대상자 증가율은 무려 19%로 커졌다. 이와 같이 저소득계층의 증대는 전통적 제조업에 의존하는 모던 도시에서 포스트모던 도시로의 전환과정이 제대로 이루어지지 않으면서, 1997년 경제위기 상황을 맞게 됨에 따라 이루어진 것이라고 할 수 있다. 즉, IMF 이후 대기업의 산업노동자들 중에서 능력이 탁월한 노동자들은 다기능직으로 신분상승이 있었으나 대부분의 노동자들은 일용 잡급직이나 비정규직 사원으로 전락되어 계층간의 소득 차이가 심화되는 이중도시화 현상을 나타내게 되었다.

이러한 계층간 격차의 확대는 주거지 분화과정을 암묵적으로 촉진시키고 도시 공동체의 분열현상을 드러내게 되었다. 즉 부유층이 사는 곳에서는 고층아파트들이 조성되면서 상대적으로 좋은 교육 및 의료보건 시설들이 위치하고, 그 속에서 포스트모던적인 도시적 사회적 관계와 생활방식이 크게 확산되게 되었다. 대구시의 경우, 이러한 현상은 수성구를 중심으로 새로운 주거지의 형성과 상대적으로 좋은 학군이라는 인식 속에서 촉진되고 있다. 반면 빈민층이 사는 곳은 여전히 전통적인 인간관계를 중심으로 하지만, 실업 및 소득감소, 복지 수혜의 축소 등으로 인해 상대적 박탈감이 증

대하게 되었다. 이러한 사회공간적 현상으로 인해, 도시는 전체적으로 사회적 유대감이나 공동체 의식을 더욱 상실하고, 분열되는 양상으로 보이고 있다.

포스트모던 도시의 사회적 현상으로 또 다른 측면은 여성의 취업 확대 또는 사회적 진출 증대로 인하여 부양인구에 대한 새로운 복지시설들이 필요로 하게 되었다는 점이다. 예로, 1997년에서 2000년 사이 전국의 노인복지시설은 66.5% 증가했으며, 대구는 18.2% 증가하였고, 보육시설은 전국적으로 30.7% 증가하였고 대구는 36.3% 증가하였다. 이러한 증가는 1990년대 들어오면서 신자유주의적 정책을 전제로, 작은 정부의 구현을 위해서 민간의 복지자원을 적극 활용해야한다는 주장이 대두되었기 때문이다. 즉, 노인복지시설의 증가는 사회적으로 핵가족화의 진전으로 인한 가족유대감의 약화, 여성취업인구의 급증으로 인한 노인 수발인력의 부족으로 인하여 증가하였고, 보육시설증가는 최근 여성의 사회적 진출의 증가와 평생직장화의 추세에 따라 기혼여성근로자의 수가 급증한 결과라고 추정한다.

(2) 소비문화와 향토축제

포스트모던 도시는 소비지향적 도시이며, 도시인들은 단순히 노동력을 재생산하기 위하여 소비와 여가생활을 즐기기도 보다는, 그 자신의 독특한 개성과 취향을 만족시키기 위하여 그리고 여가 자체를 즐기기를 위한 사회문화적 활동을 하는 것으로 인식되고 있다. 또한 포스트모던 도시들은 심미적 건축경관을 만들어내면서 건축 공간 자체를 소비의 대상으로 설정하게 된다. 앞 절에서 이미 언급한 바와 같이, 이러한 소비문화는 포스트포드주의적 생산체계와 밀접한 관계를 가지고, 이를 더욱 강화시키는 경향이 있다. 특히 세계화 과정에서 개방된 지역시장들은 다채로운 수입 소비재들을 판매하는 다양한 유형의 상점들(대형 백화점이나 할인마트, 쇼퍼몰에서 편의점이나 프렌차이즈 음식점에 이르기까지)을 만들어내면서, 도시인들의 소비욕구를 자극하고 있다. 대표적인 예로, 대구시 수성구 수성로와 들안길 일대에 시민들의 외식을 위한 음식점들이 즐비하게 늘어서고, 피자헛이나 맥도날드 등 외국 음식점들이 군데군데 들어서게 되었다. 이러한 외식문화로 상징되는 상품문화는 포스트모던

도시에서 시민들의 생활양식을 지배하고 있다.

시민들의 여가 생활 증대와 소비수준의 향상은 공간 그 자체를 소비하는 경향을 만들어 내었다. 과거 상점이나 음식점은 단순히 물건을 판매하거나 음식을 먹기 위한 곳이었다면, 포스트모던 도시에서는 상점이나 음식점의 공간적 분위기를 즐기기 위한 곳으로 변화하게 되었다. 이로 인해 업자들은 이러한 공간적 분위기에 더 많은 관심을 가지고 장소를 판매하게 되었다. 이러한 소규모 장소판매는 점차 거리나 또는 도시 전체로 확대되어, 지방정부가 주도하는 도시마케팅으로 확대되게 되었다(이무용, 1997). 특히 지역 상인들이나 지방정부가 중심이 되어 지역의 전통문화자원을 관광 상품화하여 지역의 특성을 살리면서 관광수입을 올리는 지역문화 관광축제가 성행하게 되었다.

대구의 축제는 달구벌축제, 약령시축제, 섬유패션 축제, 비슬산참꽃축제와 각 구별축제 등 여러 종류의 축제가 있다(박광국 외, 2000; 서찬수, 2003). 그 중에서도 약령시축제는 약전골목을 중심으로 '한방테마관광특구'를 지정하고, 한방테마거리로 조성하여 지역의 한방전통문화와 접목하고자 하는 축제이다. 이 축제는 동서의학협력연구소, 한의학문화전승관, 동서의학협진의료원이 입지하는 동서의학 협력의료단지를 조성하여, 관광자원화하며, 한방산업 육성을 위해 효능검정원, 규격인증센터를 수용하는 '한방바이오 산업진흥원'을 설립하고, 약령시 축제를 동서의약 국제EXPO로 확대하고자 한다. 아울러 다양한 한방관련 상품을 개발 전시 판매함으로써 이 축제를 즐기려는 사람들의 발길을 해마다 늘고 있으며, 이에 따라 지역의 수입도 증가하고 있다. 이와 같은 도시의 각종 축제는 시민들과 함께 할 뿐만 아니라 대구지역의 경제 활성화를 주요한 이벤트로 자리잡게 되었다.

4) 도시환경

서구사회에서, 대량생산대량소비를 추구하는 포드주의적 축적체제에 기반을 둔 모던 도시는 결국 경제침체뿐만 아니라 환경위기에 봉착하는 양상을 보였다. 대규모 공장 건설과 운영을 위하여 자연환경이 대대적으로 훼손되고 원료와 에너지원으로 엄청난 양의 자원을 소모하면서 많은 폐기물들을

배출하게 되기 때문이다. 이에 따라 산업도시들은 환경규제를 강화하고 환경기초시설들을 확충하는 경향을 보인다. 후기 산업도시에서 나타나는 이러한 환경정책과 더불어, 서비스경제에 의존하는 포스트모던 도시로의 전환은 점차 도시환경문제를 해결하고 시민들의 생활뿐만 아니라 자연환경과의 공생을 추구하는 생태도시로 점차 변모하게 된다.

대구시는 지난 1991년 발생했던 폐놀사태와 1994년 재발했던 낙동강 상수원 오염사건 등으로 인해, 심각한 환경위기에 봉착했다. 대구시는 이러한 수질오염뿐만 아니라, 분지형 지형으로 인해 점점 누적되는 대기오염물질들로 인하여 전국적으로 대기오염이 가장 심각한 곳으로 알려지게 되었다. 이에 따라 대구시는 지난 1990년대 동안 환경문제에 큰 관심을 가지고 막대한 자금을 투입하여 환경기초시설을 확충함으로써 환경문제를 통제하고자 하였다. 그러나 환경문제가 발생한 후 주로 사후적 대책으로 이루어졌던 이러한 노력은 대구시의 환경문제를 더욱 악화되는 것을 막았지만, 실제 큰 개선 효과를 거두지는 못했다. 예로, 대기오염의 경우, 아황산가스와 일산화탄소, 먼지의 농도는 1994년 이후 지속적으로 개선되고 있지만, 이산화질소의 농도는 점차 악화되는 경향을 보이고 있다.

1990년대 후반부에 들어오면서 대구시는 이러한 환경오염 문제의 해결을 위하여 환경기초시설들을 확충하는 한편, 환경오염의 사전적으로 차단하거나 또는 파괴된 자연환경을 부분적으로 복원하기 위한 사업들도 병행하게 되었다. 이러한 사업의 예로, 대구시는 친환경적인 생태도시로 나아가기 위하여 담장 없애기, 2,300만 그루 심기, 천연가스 시내버스 운행, 음식물쓰레기 재활용사업을 추진하고 있다. 특히 1996년부터 시작된 담장 없애기 운동은 주로 행정기관 및 공원을 중심으로 시행되어 공공기관 및 종교시설, 그리고 가정주택과 업소 등 각 유형으로 확산되었다. 이 운동은 환경친화적인 공간을 확보할 수 있고, 도시녹지조성의 부수적 효과를 가져오고 있다(손상락·이시화, 2001). 이러한 도시녹지 조성사업의 일환으로 푸른 대구가꾸기 사업을 단계적으로 실시한 결과 녹지면적을 5년 전보다 37.3%, 가로수는 57% 증가하였다. 이 사업으로 녹지경관의 확보와 시민의 휴식공간 마련뿐만 아니라 대기오염 완화, 여름철기온이 떨어지는 효과를

표 6. 대구의 대기오염

구 분	1994	1996	1998	2000	2001
아황산 가스(ppm/year)	0.038	0.023	0.014	0.009	0.008
일산화탄소(ppm/8hours)	1.1	1.0	1.0	0.9	0.8
이산화 질소(ppm/year)	0.023	0.027	0.027	0.029	0.030
먼지($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	93.000	87.000	72.000	63.000	66.000

자료: 통계청, 도시연감, 각년도

가져왔다고 주장하고 있다(표 6). 1999년부터 공해가 거의 없는 천연가스를 연료로 사용하는 11대 시내버스가 시범운행을 시작으로 지금까지 450여대가 운행되고 있으며 2007년까지 전체를 천연가스로 교체할 계획이다.

이와 같이 대구시가 다른 도시들에 비해 환경문제에 더 많은 관심을 가지게 된 것은 전국적으로 환경위기 의식을 고조시켰던 페놀사태와 더불어 우리나라의 대표적인 환경갈등으로 인식되고 있는 위천공단조성계획을 둘러싼 지역간 갈등과도 관련 있다고 할 수 있다. 대구시는 1인당 지역총생산이 전국 15개 시도들 가운데 최하위를 기록할 정도로 경제침체를 맞고 있다. 특히 대구시는 이러한 경제침체의 이유로 전국 15개 시도에 25개의 국가공단이 있으나 대구에는 하나도 없음을 지적하고 있다. 이로 인해 대구지역은 공업용지 난으로 1990년대 이후 많은 업체들이 지역을 떠나게 되어 산업공동화 현상이 심화되었다는 주장이다. 이러한 상황에서, 국가산업단지들을 조성하게 되면, 고용증대 효과를 가져올 수 있으며, 지역의 산업구조를 섬유공업 중심에서 전자 및 기계산업중심으로 개편할 수 있다는 예측이다. 그러나 식수의 대부분을 낙동강 물에 의존하는 부산과 경남은 낙동강이 더 이상 오염되는 것을 막겠다며 대구에 산업단지가 건설되는 것을 허용할 수 없다는 입장을 고수하였다.

이러한 위천국가공단조성계획을 둘러싼 갈등은 대구시가 어떤 모순적 상황에 봉착했음을 보여주고 있다(최병두, 1999). 즉, 그동안 대구시는 섬유산업을 중심으로 발전해 왔지만, 이로 인해 더 이상 용수를 끌어오거나 폐수를 배출할 수 없는 상황에 봉착하게 되었다. 특히 하천의 하류지역 주민들의 반대는 어떠한 이유에서든 중상류 지역에서 오염물질을 배출하는 활동이 더 이상 입지하지 못

하도록 하고 있다. 따라서, 대구시는 기존의 산업을 고수·확장시키기 위한 새로운 공단을 조성하기 보다는 새로운 산업구조로의 전환을 필요로 한다. 사실 이러한 전환은 대구시의 경제회생뿐만 아니라 도시 전체가 포스트모던 도시로 전환해 나가기 위해 필수적이라고 하겠다.

4. 대구 공간구조의 신도시화

근대적 산업화와 도시화 과정은 도시의 내부 공간 분화 및 재개발 그리고 도시 외곽의 확대와 교외화 등 도시 공간구조에 커다란 변화를 초래하였다. 이러한 도시공간의 변화는 산업사회에서 탈산업사회로의 전환과 교통 및 정보통신기술의 발달에 따른 신도시화 과정에서 새로운 국면에 들어서게 되었다. 우리나라는 대체로 1970~80년대의 경우 단핵도심 구조에서 도심 주변에서 저밀도의 노후한 주거환경을 개선하기 위한 재개발과 새로운 시가지나 신도시의 건설 등에 따른 도시 외곽의 팽창이 이루어졌다. 이러한 경향은 1990년대에도 계속 이어지고 있으며, 특히 대단위 아파트단지의 건설을 통해 도시 경관이 변화하고 있다. 물론 과거의 노후 불량한 단독주택들을 철거하고 고밀도 아파트나 고층빌딩을 건설하는 재개발에서 1990년대 이후 도시 건축은 일정 기간이 경과된 기존의 저층아파트나 건축물들을 철거하고 고밀도 건축물들을 건설하는 재건설로 전환하였다. 그러나 이러한 건축방식의 변화에도 불구하고, 지방의 대도시들은 기존의 공간구조를 규정하던 산업사회의 메커니즘이 계속 작동하여, 서구의 포스트모던 대도시들에서 나타나는 재활성화가 아직 본격적으로 나타나지는 않는 것처럼 보인다.

대구시의 경우, 1960년대 이후 급속한 도시성장

으로 도심의 인구와 산업이 어느 정도 증가하는 추세를 보였으며, 도심 주변에는 불량주거지역과 더불어 저층 아파트 주거가 등장하기 시작했다. 그러나 도심 주변의 제조업체들이 외곽으로 이전하면서 점차 공동화현상이 나타나기 시작했으며, 1980년대 이후에도 이러한 경향은 계속되었다. <표 7>에서 알 수 있는 바와 같이, 대구시의 중심부에 위치한 중구와 동구, 서구, 남구의 인구수는 1980년대 후반 크게 감소하였으며, 반면 신흥주거지인 수성

대구시의 주거유형별 가구수의 변화를 살펴보면 (표 8), 1990년 아파트주거 가구는 16.2%였으나, 1995년에는 28.3%로 증가했다. 그리고 2000년에는 전체 주택의 종류에서 아파트가 차지하는 비율은 57.0%에 달하게 되었으며, 대구시 전체 가구에서 아파트주거의 비율은 이 보다 다소 낮겠지만, 아파트 주거 가구수도 크게 증가했을 것으로 추정된다. 이러한 인구 및 주택분포의 변화를 좀더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

표 7. 대구지역 구별 인구변화율

(단위: %, +증감, -감소)

구분	중구	동구	서구	남구	북구	수성구	달서구	달성군
1985~1990년	-16.5	-11.3	-27.2	-20.6	-3.2	+24.4	-	-
1990~1995년	-26	-1.7	-15	-16.8	+15.3	+25.3	+32.5	-
1995~2000년	-23	-5.4	-18	-16.6	+7.7	+1.7	+22.6	+21.0
2000~2002년	-5.1	-1.6	-4.6	-3.3	+5.9	-2.8	+2.8	+0.8

자료: 대구광역시 통계자료실, 각 년도

구의 인구수가 크게 증가하였다. 1990년대 들어 도심의 중구와 남구에서 인구 감소는 계속되었고, 동구와 서구는 인구감소 추세가 어느 정도 줄어들었으며, 도시의 바깥부분이라고 할 수 있는 수성구와 달서구의 인구수는 크게 증가하였다. 이러한 점에서 보면, 도시의 공동화현상이 가속화되면서, 도심 주변의 주거재개발과 도시 외곽의 신시가지 조성 등을 통해 주거지가 확장되었고,⁴⁾ 도시 주변의 공업지구들도 어느 정도 인구를 부양하는 능력을 갖추고 있음을 알 수 있다.

특히 이러한 인구분포의 변화는 주거유형의 변화와 밀접한 관계를 가진다. 즉, 1990년대 이전부터 상당정도 보급되기 시작한 아파트 주거형태가 1990년대 이후에는 본격적으로 건설되게 되었다.

1980년대 말부터 수성구의 지산·범물지구에 고밀도 고층아파트 중심의 대규모 주거단지가 개발되기 시작해서 수성구지역의 인구 성장이 두드러졌다(진원형, 1998). 결국 이 시기의 대구시의 성장은 도시외곽지 개발을 통한 신시가지 조성을 중심으로 이루어져 왔다. 그리고 다핵화된 대구시 공간구조의 기본골격을 형성하게 되었다. 이러한 외곽의 대규모 택지개발지구는 대구시의 주거지의 큰 비중을 차지하게 되었다.

1990년~1995년은 81년에 대구에 편입된 상인, 월배, 고산, 칠곡지역에 고밀도 고층아파트 중심의 대규모 주거단지와 이에 따른 신시가지가 개발되어 북구, 수성구, 달서구의 인구증가가 두드러졌다(진원형, 2002). 80년대 말부터 조성된 대규모 신

표 8. 대구시의 주거유형별 가구수의 변화

(단위: 호)

연도	주택 합계	단독주택	아파트	연립주택	다세대주택	비거주용 건물내주택	주택이외의 거처
1990	594,574	468,043	96,425(16.2)	4,382	1,108	24,616	2,576
1995	701,747	444,827	198,413(28.3)	14,089	8,892	35,526	1,717
2000*	530,789	177,438	302,384(57.0)	15,445	16,235	19,287	-

주: * 2000년은 주택수를 기준으로 한 것임.

자료: 통계청, 지역통계연보, 해당연도

시가지는 대구시의 지형적 특성으로 인하여, 주위 배후도시 및 농촌지역으로 연결되는 간선도로망을 중심으로 발달하기 시작한 시기이다.

그리고 1995년~2000년은 수성구지역의 인구증가가 둔화되고 달서구와 광역시에 편입된 달성군 지역의 인구증가가 두드러지고 있다. 특히 주변 배후도시와 연결되는 간선도로망을 따라 동부지역으로는 영천방면의 안심신시가지, 경산방면의 시지, 노변신시가지, 서부지역에는 성주방면의 성서신시가지 및 고령방면의 상인, 대곡, 월성 신시가지, 북부지역은 군위, 의성, 안동방면의 칠곡 신시가지가 대규모로 조성된 시기이다.

마지막으로 2000년~현재는 서부지역의 용산, 장기신시가지, 북부지역의 칠곡 신시가지의 확장 조성되어 북구, 달서구 지역에서 인구증가 현상이 나타나고 있다. 특히 지금까지 꾸준한 인구증가현상이 나타난 수성구지역이 인구감소 현상이 나타나고 있다. 그리고 도심의 공동화현상으로 인구감소 현상이 매우 뚜렷하게 나타난 중구지역은 인구감소 현상이 완화되고 있다.

대구시의 전반적인 도시공간구조의 변화는 인구와 주택의 공간분포 변화와 더불어 전반적인 토지이용 및 대형건축물들의 입지 변화를 통해서 경험적으로 확인될 수 있다. 그 동안 도시성장의 역사로 보면, 대구시는 계획적이지 못하고 자연발생적이었으며, 대형 건축물들이 기존의 도심지를 중심으로 고밀도로 개발되지 못하고 평면적인 외연적인 확산을 거듭하면서 확장되었다. 그리하여 대구시는 전형적인 압축도시에도 해당하지 않고 그렇다고 분산된 집중이나 분산도 아니다. 그러나 1990년대 후반 도심의 단핵구조에서 부도심들이 점차 발달하는 양상을 보이고 있다. 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

대구시의 기존 도심을 형성하고 있는 동성로와 그 일대는 점차 행정, 상업 및 업무기능 중심으로 재편되고 있다. 그러나 기업의 본사와 같은 사무업무기업의 확대대기보다는 백화점이나 고급의류 등을 중심으로 한 상업적 기능이 보다 탁월하게 나타나고, 이에 따른 도심 공동화현상이 보다 뚜렷해지고 있다.⁵⁾ 부도심은 칠곡, 안심, 시지, 상인, 월성, 성서 등 주거단지를 중심으로 서서히 형성되고 있다. 그러나 이러한 부심 지역들도 전문적 기능을

가지고 발달하기 보다는 대체로 거주지 밀집에 따른 소비지향적 특성을 보이고 있다. 그리고 1990년대 들어 들안길을 중심으로 하는 음식·유희·숙박 업소들의 입지가 밀집되어 발달하고 있다. 산업배치 측면에서도 기존의 성서공단, 3공단, 이현공단 등과 그 외에 안심지역 등 중소규모의 공장들이 도시에 산재하고 있으며, 이들 지역간의 뚜렷한 업종의 특성화나 산업간에 공간적 연계성이 결여되어 있어 비효율성을 노정시키고 있다.

대구시의 전반적인 공간구조를 요약하면, 대구도심의 토지이용은 평면적 확산으로 열악한 공간구조를 보이고 있지만 이에 대한 재개발은 경제적 타당성 및 실행상의 어려움으로 도외시되고 있다. 그리고 도심의 토지이용계획이 교통시설을 비롯한 도시기반시설과 병행하여 이루어지지 않음으로 도시의 무질서한 확산과 교통체증이 점차 심화되고 있다.⁶⁾ 반면, 경제적 타당성이 높고 실행이 용이한 도시 외곽은 계속 개발되어 도심을 정점으로 하는 종 모양이 아니라 오히려 반대로 외각이 더 높은 컵모양의 기현상이 이루어지게 되었다(이종열, 2002).

5. 대구 신도시화 과정의 의의와 한계

모던 도시에서 포스트모던 도시로 변화과정을 토대로, 1990년대 대구의 신도시화 과정의 의의와 한계를 정치, 경제, 사회문화, 환경, 공간적으로 논의하면 다음과 같다(표 9)

경제적 측면에서, 대구의 산업구조는 광공업이 2001년 기준으로 23.2%, 서비스업이 76.0%의 비중을 차지하고 있다는 점에서, 기본적으로 탈산업화 현상을 나타내고 있다고 하겠다. 그러나 특화산업의 정도는 최근 기계, 자동차부품산업의 비중이 높아지고 있음에도 불구하고 여전히 섬유산업위주의 단순한 선유구조를 보이는 취약성을 안고 있다. 특히 섬유산업이 기술개발 등을 통해 부가가치 높은 고품질 생산으로 전환하지 못하여 선진국에 비해서는 품질면에서, 후발개도국에 비해서는 가격면에서 점차 경쟁력을 잃어가고 있다.

그리고 대구지역은 사업체수로 볼 때 50인 이하의 중소기업이 93.3%에 달할 만큼 중소기업이 높은 비중을 차지하고 있다. 우리나라의 지역경제에서 일반적으로 중소기업이 높은 비중을 차지하고

표 9. 대구의 신도시화 과정

구분	1990년 이전의 도시화	1990년 이후 도시화
경제	<ul style="list-style-type: none"> · 산업화(제조업중심) · 섬유, 정밀광학산업 위주의 단선적 산업구조 강화 · 대기업의 하청공장으로 중소기업위주의 임가공 중심 · 중추산업(생산자서비스업 포함) 및 지식기반 제조업 비중 전반적 미약 	<ul style="list-style-type: none"> · 탈산업화(소비자 서비스업 중심) · 섬유산업의 단선적 구조 지속, 조립금속, 기계장비 등 복합적 산업구조 조립 · 대기업과 중소기업 간 역할 분담을 위한 네트워크 산업구조 부진 · 중추산업 미약, 지식기반 제조업 중 정밀광학과 메카트로닉스 산업은 약진
정치	<ul style="list-style-type: none"> · 관리주의적 지배연합 · 누가 통치하느냐가 중요 · 중앙집권형 - 권위적 하향식 · 관료적, 연공서열 위주 행정체계 · 시민사회의 도시정치는 미약 	<ul style="list-style-type: none"> · 기업가주의적 성장연합 · 어떻게 통치하느냐가 중요 · 지방자치형 - 상향식 제도 도입 · 다원적, 수평적(능력 위주) 행정체계 · 시민사회와 상호협력 통한 도시정치
사회 문화	<ul style="list-style-type: none"> · 중간계층 증대 · 관 주도적 공공복지 제공 · 지방문화의 미발달 · 행정편의적, 가시적 문화행사 	<ul style="list-style-type: none"> · 계층격차 확대, 이종 도시화 · 민간주도적 개인복지 비증증가 · 소비문화와 장소마케팅 · 참여적, 경제적 축제
환경	<ul style="list-style-type: none"> · 개발중심, 환경오염 심화 · 도시환경(하천, 산)의 불량 환경 · 환경규제 강화 및 환경기초시설 · 갈등억압과 피해자의 일방적 희생 	<ul style="list-style-type: none"> · 환경의식 향상, 환경오염 둔화 · 하천복개, 직강화 등의 도시정비 · 녹지 공간 확대, 솔라시티운동 등 · 다양한 환경갈등의 표출
공간	<ul style="list-style-type: none"> · 중산층-중심부 · 도심 재개발 · 도시공간 이동의 협의성 · 중심과 주변이 위계화 	<ul style="list-style-type: none"> · 중산층-주변부 · 도시 외곽 신시가지 조성 · 도시공간 이동의 광역성 · 부심의 발달과 다핵화

있지만 대구지역의 중소기업은 대기업과 수직 계열적 관계를 갖는 임가공 중심의 하청 중소기업이 대부분을 차지하고 있어 독립적인 마케팅이나 기술개발이 부진하다. 특히 대구의 경제가 성장하기 위해서는 지식기반산업의 비중이 높아져야하나 메카트로닉스산업과 정밀광학을 제외하고는 아주 미약한 상태이다. 그러므로 대구지역은 제조업 생산을 위한 입지여건에서도 구미, 포항을 비롯하여 경북과 경남지역에 비해 비교우위가 떨어짐으로 대구는 이들 생산집적지의 중심지로서 중추관리기능을 강화하는 것이 바람직하다. 따라서 지식·기술 집약적형 산업과 제조업과 서비스업이 결합된 형태의 제조업 지원형 서비스산업의 육성이 적절하다고 하겠다.

정치적으로는, 지방자치제의 본격적 실시는 한편으로 지역정치가 활성화될 수 있는 기회가 제공되었고, 다른 한편으로 지역 간의 경쟁이 첨예해지는 상황을 맞도록 했다. 다른 대도시들에서도 유사하

게 나타나겠지만, 특히 대구시는 약화되는 지역 투자나 생산기능을 확충하기 위해 지역여건을 성장주의적 분위기로 이끌어가기 위해 민·관·학의 연계체계를 구성하여 지역의 현안 문제를 해결하는 경향을 두드러지게 나타내었다. 그리고 정부의 복지 기능 쇠퇴 이후, 과거 시민들을 위한 집합적 소비재의 공급과 관리를 우선했던 도시정부는 이제는 지역 생산력의 혁신과 외부자본 유치를 통해 도시경제를 재활성화하는 데 정책의 역점을 두게 되었다. 즉 도시의 관리방식은 전반적으로 기업가주의적 경향을 띠게 되었다.

또한 통치방식에 있어서도 범죄예방, 환경관리, 청소년선도, 유흥업소단속 등의 정부가 전통적으로 수행하는 역할을 비정부조직이나 기구들이 긴밀한 협조를 통해 수행해 가는 방식으로 바뀌고 있다. 그러나 실제 지방자치제의 시행으로 시민들의 여론이 수렴되는 풀뿌리 민주주의의 정착하기 보다는 오히려 역으로 중앙 정부의 지역 영향력이 확

대되었을 뿐만 아니라 지방정치는 각종 부패와 비리로 얼룩지고 있다. 민선2기 단체장 40여명이 유죄판결을 받고 구속되거나 수사선상에 오르면서 지방자치제의 뿌리 자체가 크게 흔들리고 있다. 이것은 수평적이고 상호협력적인 도시정치가 아직까지 정착되지 못한 결과라고 할 수 있다.

사회적으로 1990년대 이후 신자유주의적 정책이 점차 확대되고 특히 IMF경제위기 이후 실업 증대와 소득의 감소로 국민기초생활보호대상자가 증가하게 되었다. 특히 전국의 생활보호대상자의 증가율은 6%인데 비하여 대구는 19%나 증가하는 것으로 보아 대부분의 노동자들이 일용직이나 비정규직사원으로 전락하여 계층간의 소득차이가 심화되는 이중도시화 현상이 나타나고 있다고 하겠다.

또한 수성구의 신흥주거지역 중심으로 중류층이 밀집한 지역은 포스트모던적인 도시적 인간관계, 소비양식, 삶의 방식이 급격히 확산되고 있다면, 도심주변지역의 빈민층이 밀집한 지역은 여전히 전통적인 인간관계를 중심으로 하는 이웃관계, 고용관계가 유지되어 도시공동체의 분열현상이 나타나고 있다. 그리고 대구의 복지시설은 다른 도시와 마찬가지로 많은 증가가 이루어졌다. 이것은 90년대에 들어오면서 신보수주의 일환으로 작은 정부 구현을 위해 민간자본을 활용한 복지시설의 확충의 결과라고 생각된다.

문화적으로는, 상업문화가 확대되면서 장소마케팅, 나아가 도시마케팅을 위한 각종 홍보 및 행사들이 활발하게 이루어지게 되었다. 특히 지방자치제 도입 이후 후후죽순처럼 늘어난 지역축제의 내용이 서로 비슷한 예산과 행정력을 낭비하고, 특히 개최시기가 4, 10월에 집중되어 시·군간의 경쟁으로 관광객 유치에 효과가 작다는 비난이 일고 있다. 대구시도 달구벌축제, 한방축제 등의 전통문화와 접목된 축제와 각종 스포츠 행사 등을 통한 세계 속의 도시를 지향하고 있지만, 결국 전통문화의 복원을 통한 문화의 관광 상품화에 초점을 두고 있다고 하겠다.

환경적으로, 1991년 페놀오염사태와 1994년 낙동강 상수원수 오염 재발 사건을 맞은 이후, 시민들의 환경의식이 크게 고조되었고, 이러한 문제를 해결하기 위한 환경기초시설에 대한 투자가 확대되었다. 뿐만 아니라 위천국가공단 조성계획을 둘러

싼 지역간 갈등뿐만 아니라 각종 환경관련 분쟁들이 발생하면서, 이른바 님비신드롬 때문에 자치단체들 마다 골머리를 앓게 되었다. 대구시가 추진했던 위천공단조성계획은 결국 무산되었다고 할 수 있지만, 이의 직, 간접적 효과로 환경기초시설에 대한 투자가 확대되었을 뿐만 아니라 시민과 지방정부의 환경의식이 고양되면서, 도시공간의 녹지조성과 담장허물기 운동, 대안에너지 개발을 위한 솔라시티 운동 등이 활발하게 전개되기도 했다. 그리고 과거 방치되었던 도시주변의 불량한 하천이나 산들이 도시정비계획을 통해 다소 개선되기도 했지만, 여전히 직강화 중심으로 이루어지고 있다는 점에서 문제로 지적된다.

공간적으로 도시의 주거팽창과 공간구조의 불균형적 이용은 토지이용의 비효율성을 야기하고 있다. 특히 대구시의 경우 1990년대 무계획적인 도시의 외연적 확산은 직주분리와 사람들의 이동의 필요성을 증대시켰으며 이는 에너지 과소비적 도시공간구조를 가져왔다. 여기에서 대학들의 외곽지로의 캠퍼스 이전은 더욱 에너지 과소비와 교통체증을 부추기고 있다. 매일 수 만명이 대구에서 경산 등 인근지역으로 이동함으로 교통체증과 에너지 과소비는 엄청난 실정이다. 이러한 주거지외곽화와 더불어, 도심에 위치한 중산층을 주변부로 이동시켰고, 중심과 주변으로 계층화되었던 도시구조가 다핵화를 형성하게 했다. 이러한 도시공간의 이동성이 광역화하는 데는 도시내 주거공간의 확보 부족으로 인한 도시 외곽 주거지 확대와 더불어 1990년대 이후 자동차의 급속한 보급도 한 원인이라고 할 수 있다. 그러나 대구시의 경우 지하철 1호선이 건설되기는 했지만, 이러한 이동성의 광역화에 따른 대중교통수단은 제대로 제공되지 않는 한계를 보이고 있다.

6. 대구의 신도시화 및 도시정책의 변화 전망

지난 30년 동안 도시정책은 근대적인 산업화와 도시화라는 개념 틀에 의지해 왔다. 특히 우리나라의 도시정책은 기본적으로 시민으로서 원하는 도시와 살고 싶은 도시가 아니라, 조국 근대화를 위한 경제적 생산성과 이를 위한 물적 토대로서 도시 개발에 초점을 두었다. 특히 이러한 도시개발

과정은 중앙집권적 의사결정을 통해 지역에 일방적으로 지시되는 형태로 진행되었다. 이러한 과정에서, 군립하는 중앙이 지방을, 공권력이 시민을 소외시켰고, 도시의 기계적 질서가 시민들을 물리적으로 정신적으로 억압해 왔다. 또한 대도시들은 급속한 개발을 통해 상당한 물적 토대를 구축했다고 할지라도, 무질서한 도시 공간구조와 도시 환경의 파괴와 오염을 초래하게 되었다.

1990년대에 들어서 문민정부의 등장과 지방자치제의 본격 실시로, 도시정책과정에 시민이 참여하고, 시민에 개방되고, 계획수립과정의 공개와 주민의 여론수렴 기회가 확대되고, 강제집행이 아닌 주민의 설득에 의한 도시정책이 추진될 수 있는 가능성이 일단 마련되게 되었다. 이에 따라, 그 동안의 도시정책이 개발위주의 양적인 정책에서 개발과 보전을 조화시킨 질적인 계획으로, 문제해결형 접근방식에서 구조재편형 접근방식으로, 생산기반중시 계획에서 생활환경중시 계획으로 정책의 변화가 일어나고 있다. 이것은 지금까지 추진되어온 총량적 성장을 늦추더라도 사회복지와 환경보존을 위한 기반으로 도시를 재구축해야 한다는 인식이 확산된 결과라고 하겠다. 앞으로 대구시의 신도시화와 도시정책의 변화를 전망함에 있어, 이러한 규범적 측면이 더욱 강화되어야 할 것이다. 즉 축적된 경제적 부와 생산에서 얻은 효용을 복지증대와 환경보전에 투여한다는 정책적 목표가 단순히 명목상의 목적이 아니라 실질적으로 추구될 수 있는 도시화와 도시정책의 변화가 이루어져야 할 것이다. 이러한 방향으로, 대구의 새로운 도시화와 도시정책의 발전을 위해 몇 가지 방안들이 제시될 수 있다.

첫째, 대구시는 지식정보-집약적이고 상호협력적 산업네트워크에 기초한 경제체제를 구축해 나가야 할 것이다. 포스트모던 경제의 핵심적 특성은 지식·정보집약적인 산업을 중심으로 각 생산 주체들이 협력적으로, 유기적으로 구성되는데 있다. 지식·정보집약적 산업화는 대도시의 다양한 기술, 노동, 생산, 시장요소를 담당하는 중소기업간의 네트워크적 분업관계를 통해 가장 용이하게 달성된다. 대도시권 내에서 이 같은 네트워크는 권역별로 결절(cluster)시켜 지역별로 생산과 생활 활동이 유기적으로 통합되면서 상대적으로 완결되는 산업지

구(industrial district)형태로 개발되어야 한다. 또한 대구 경제를 인접한 도시들과 보다 긴밀한 연계를 가질 수 있도록 하면서, 이들의 중추기능을 담당할 수 있도록 해야 할 것이다. 예를 들면 구미 등 중서부 내륙지역과 연계하여 기술혁신지향적 첨단산업단지를 조성하여 지식기반산업을 육성하고, 경산 등 남부도시 지역과 연계하여 지역대학들과 관련된 테크노파크와 같은 첨단지식섬유산업지역을 육성하는 것이다.

둘째, 시민주도적 도시통치를 더욱 강화시킬 필요가 있다. 포스트 모던 도시에서의 통치(또는 거버넌스)는 관주도적 형태를 벗어나서 다양한 주체들 간의 다원적이고 협력적인 네트워크를 통해 이루어져야 한다. 즉, 도시통치의 기본구조는 시민을 중심으로 정부와 기업간 의사소통과 신뢰가 이루어질 수 있는 네트워크 관리체제에 두어야 한다. 이를 위해서는 도시관리체제의 개방화와 민주화가 우선 필요하지만 무엇보다도 지금과 같은 중앙 집중화된 권한을 자치구로 대폭 이양해 주는 조치가 시급히 취해져야 한다.

셋째, 계층간 격차를 완화시키고 다계층적 도시사회를 구성해야 한다. 위계적이고 계층 차별적인 모던 도시에 비해 포스트 모던한 도시구성은 소득, 성별, 나이, 인종, 생활양식 등의 기준에 따라 다양하고 다원적으로 분화된 특성을 갖추어야 한다. 특히 저소득층, 노인, 여성, 장애인등과 같은 취약한 계층의 권리가 보장·보호되는 도시 사회정책이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 우선 시민사회의 각종 활동과 조직이 활성화되어야 하며, 또한 제도적으로 실효성 있게 지원되어야 한다. 아울러 취약계층을 위한 다양한 정책과 활동지원 프로그램이 시민단체, 지방정부 수준에서 풍부히 개발되어 상호 유기적으로 운용되어야 한다.

넷째, 대구시는 실질적인 생태도시의 건설을 위해 앞서 나가야 한다. 산업화와 이를 뒷받침하기 위한 물적 토대의 구축에만 급급했던 모던도시는 반환경적이다. 그러나 이러한 반환경적인 도시는 환경의 파괴와 오염 그 자체뿐만 아니라 더 이상 인간이 살 수 없고, 또한 더 이상 생산활동을 확대시킬 수 없는 한계에 봉착하게 되었다. 따라서, 포스트 모던 도시는 기본적으로 환경적으로 지속가능한 친환경적 생태도시로 전환하게 된다. 지속가

능한 환경도시는 자연재해나 인공재해로부터 위협이 최소화되는 도시이기도 하다. 포스트모던 도시로서 마지막 조건은 바로 생태순환이 완결되는 도시구성을 갖추는 것이다.

다섯째, 도시 내부구조를 다핵화하여 부심중심으로 분산형 압축도시로 만들어가야 한다. 도심지역을 정비하고 달서 안심, 칠곡, 현풍 등을 부도심을 설정하여 권역별로 기능을 부여함으로써, 부심이 실질적인 기능을 가지고 자체 성장하면서, 인근의 지역주민들에게 취업의 기회와 더불어 서비스 기능을 담당할 수 있도록 해야 한다. 이러한 분산형 압축도시를 도시 전체를 균형발전으로 유도하면서, 시민들의 공간적 이동성을 줄여줄 수 있다. 그리고 이를 위한 교통체계로서, 대구선 복선전철화 등 광역 철도망을 정비하고, 외곽순환고속도로를 건설하여 다원적 교통체계를 구축하며, 대구 시내 대중교통체계를 더욱 확대하고 보다 효율적으로 운영해 나갈 것으로써 지속가능한 도시로 발전해야 할 것이다.⁷⁾

7. 결론

본 연구는 최근 서구의 도시화 과정에서 새롭게 부각되고 있는 특성들을 강조하면서, 이를 한국적 상황에 원용하여 1990년대 대구시의 신도시화 과정과 도시정책의 변화를 고찰하고자 했다. 우선, 경제, 정치, 사회문화, 환경 및 공간구조의 측면에서 특성과 한계 그리고 앞으로의 전망을 간략히 요약하면 다음과 같다.

경제적인 면에서 대구지역의 산업구조는 과거 섬유산업에 집중된 단선적인 산업구조를 유지하고 있다. 이는 특정 산업의 전문화라는 점에서 이점도 있지만 섬유산업의 경기여하에 따라서 대구경제 전체의 경기가 좌우되는 부작용도 있었다. 상대적으로 사양화된 섬유산업의 특화 정도가 극히 높지만, 최근에 와서 기계·금속산업 비중이 높아져서 다소 복합적 산업구조로 전환하고 있다고 하겠다. 앞으로 대구경제는 이러한 산업구조의 복합성을 확대시킬 뿐만 아니라 지식기반경제로 나아가갈 수 있는 물적 토대와 소프트웨어를 구축해 나가야 할 것이다.

정치적인 면에서 지방자치제 실시로 관료중심의 지배연합체제에서 다양한 엘리트 즉 지방수준의

집행부, 의회, 공공당국, 준 정부조직, 영향력 있는 민간기구 등이 주요지위에 포진하여 도시정치를 이끌어 가는 성장연합체제로 변해가고 있다. 과거 시민사회가 미성숙된 상황에서 일부 시민단체들은 어떤 이익단체 정도로 간주되었으나, 1990년대 들어 지방자치제가 실시되면서 시민단체의 영향력이 커지고 의견을 적극 수용하기 시작하면서 민·관 파트너십 관계가 형성되고 있다. 이러한 시민사회의 성숙에 기초한 지방정치의 활성화는 앞으로도 더욱 촉진되어야 하면, 지방정부는 이를 위하여 다양한 지원을 해나가야 한다.

사회적인 면에서, 포스트모던 도시들은 소득 격차의 심화에 따른 이중도시 구조를 일반적으로 보이며, 특히 우리나라는 1997년 경제위기를 겪으면서, 저소득층의 실업 및 소득감소, 그리고 정부의 복지비용 축소 등으로 시민들의 양극화 현상이 심화되었다. 대구시도 역시 이러한 현상을 심각하게 나타내고 있다. 지방정부의 복지기능을 재확대하여 시민들간 격차를 해소하고, 나아가 중산층의 소비확대를 통해 지역경제가 활성화될 수 있도록 해야 한다. 또한 문화적인 측면에서, 장소마케팅 나아가 도시마케팅이 일반화되면서, 다양한 축제와 스포츠 행사들이 개최되고 있지만, 부분적으로 효과를 보고 있다. 앞으로, 지역축제는 지역의 특성을 살리는 축제, 함께하는 축제로 만들기 위해 주민들의 참여와 요구에 의하여 계획이 입안되고 주민의 의견이 많이 수렴하는 축제가 되어야 한다.

환경적인 면에서, 대구시는 그동안 환경기초시설의 투자 확대와 더불어 도시 녹지공간의 확충 및 솔라시티운동 등을 통해 환경의식을 고양시키고 이를 위한 실천적 사업들을 전개하고 있다. 그러나 위천공단조성계획의 추진 등에서 알 수 있는 것처럼 여전히 경제를 우선하는 경향을 내재하고 있다는 점에서, 개발과 환경이 조화를 이룰 수 있는 정책, 즉 지속가능한 도시 정책을 강구할 수 있어야 할 것이다. 특히 지속가능한 발전의 개념에 기초한 정책을 통해, 단순히 발생한 환경문제의 사후적 통제가 아니라 환경문제를 유발하는 사회경제적 구조에 유의하여 예방적 차원에서 접근하여 할 것이다.

공간적인 면에서, 대구 도시발전은 도심이 상대적으로 쇠퇴한 상황에서 주거적 토지이용을 중심으로 도시의 주변지역이 무분별하게 확장되고 있

다. 이러한 도시 외곽 확장은 토지이용의 비효율성을 가져와 교통과 환경문제를 유발하고, 도시를 고비용-저효율의 공간구조로 만들게 된다. 따라서, 광역화된 도시에 몇 개의 부심을 개발하여 실질적인 기능을 가지도록 함으로써, 이동성과 에너지 소모를 줄일 수 있는 분산형 압축도시로 건설해 나가야 한다. 특히 자동차에 의존한 외곽 확산을 줄이고, 대중교통수단이 보다 효율적으로 연계될 수 있는 교통체계를 만들어야 할 것이다.

註

- 1) 이러한 신도시화과정은 서구 도시계획 및 설계이론 등에서 최근 등장하고 있는 '신도시주의(new urbanism)' 과는 구분된다. 이에 대해, 최병두(2002c) 참조.
- 2) 대구와 더불어 부산, 경북, 경남지역의 도시별 제조업 중분류 입지계수에 관한 설명으로 최병두(2003) 참조.
- 3) IMF 경제위기 이후 우리나라 도시의 전반적 변화에 대해, 조명래(2000) 참조.
- 4) 진원형(2002)의 연구에 의하면, 1980년대 후반이후 개발된 대구시의 주요 신시가지는 상인, 성서, 시지, 지산·범물, 칠곡신시가지 등을 포함한다.
- 5) 그러나 다른 한편, 대구시의 도심에는 아직 상당한 지역이 혼재하여, 중심상업지구임에도 불구하고, 상업지구로 개발되지 못하는 장애요인이 되고 있다. 이에 대해, 하재명·최영은(2003) 참조.
- 6) 대구시 도심부의 가로망의 역사적 변화에 관하여 최석주(1996) 참조.
- 7) 지속가능한 도시 발전에 관하여, 추가적으로 Breheny(1995), Haughton(1997) 등 참조.

文 獻

강명규, 1998, 한국의 도시와 권력, 한국도시연구소 편, 한국도시론, 박영사.

강현수, 1995, 유연성 이론의 비판적 검토와 서울 의류산업의 유연화에 대한 연구, 서울대학교 박사학위 논문.

강현수·이철우, 2000, 지역중소기업 혁신네트워크 사례분석과 정책적 함의. 한국공간환경학회 춘계 학술대회(2000.5.24) 자료집.

김영수, 2003, 지식기반산업의 지역별 발전동향과 정책 시사점, 산업연구원(보고서2003-130).

노기성, 2002, 월드컵 축구대회의 경제적 파급효과, 계간 사상(여름호).

박광국·도운섭·주효진, 2000, 대구광역시 달구벌 축제를 중심으로, 한국사회와 행정연구, 11(2), 297-313.

박규택·김은정, 2003, 대구 섬유산업의 재구조화와 생산체계의 공간분화, 박양춘 편, 지역경제의 재구조화와 도시 산업공간의 재편: 영남지역 연구, 한울, 174-213.

박삼옥, 1999, 현대경제지리학, 아르케.

서찬수, 2003, 대구약령시 축제활성화를 통한 한의 약산업 발전방안, 한국지역개발학회지, 15(1), 47-70.

소진광, 1997, 중소기업의 산업연계와 지방자치단체의 중소기업 육성정책함의, 한국지방자치학회보, 9(3), 3171-3185.

손상락·이시화, 2001, 삶터자치의 마을만들기 실천 전략에 관한 연구 - 대구시의 담장허물기 운동, 지역사회개발연구, 26(1).

유한종 외, 1999, 현대도시의 변화와 정책, 푸른길.

이무용, 1997, 도시개발의 문화전략과 장소마케팅, 공간과 사회, 8.

이석희, 2002, 월드컵 개최의 파급효과와 지역발전 전략, 국토, 248, 6-15.

이성근, 2002, 지역기술거점의 형성과 지역혁신네트워크 구축에 관한 연구: 대구, 경북지역을 사례로, 한국지역개발학회지, 14(1).

이종열, 2002, 지속가능한 도시형태 : 대구시 사례, 대구경북개발연구, 7.

이철우·박양춘·박규택, 1999, 대구 섬유산업의 재구조화와 지역경제 발전전략, 대한지리학회지, 34(2).

조명래, 1995a, 포스트모던 도시론, 한국공간환경학회 편, 한국공간환경의 재인식, 한울.

조명래, 1995b, Large - Small Firm Networks : A Foundation of the New Globalizing Economy in Korea, 한국지역학회지, 11(2), 19-39.

조명래, 1999, 신도시정치(학)의 문제설정과 쟁점, 공간과 사회, 11, 24-61.

조명래, 2000, 위기이후의 도시변화와 새로운 도시발전 양식, 환경과 생명, 24.

진원형, 1998, 대도시 신시가지의 지속가능한 개발 대안 모색: 대구시 지산,범물지구를 사례로, 한국지역지리학회지, 4(1), 135-155.

- 진원형, 2002, 대구시의 도시성장과 신시가지 지역 특성에 관한 연구(1): 도시성장과 신시가지 개발을 중심으로, 한국지역지리학회지, 8(3), 295-313.
- 최병두, 1994, 산업구조조정과 지역불균등발전: 1980년대, 대한지리학회지, 29(2), 51-79.
- 최병두, 1995, 영남지역 발전의 전망과 과제: (1) 발전과정과 삶의 질, 한국지역지리학회지, 1(1)
- 최병두, 1999, 환경갈등과 불평등, 한울.
- 최병두, 2001, 도시와 에너지: 지속가능한 도시계획, 김형국 편, 불과 한국인의 삶, 나남, 504-531.
- 최병두, 2002a, 근대적 공간의 한계, 삼인
- 최병두, 2002b, 현대사회지리학, 한울.
- 최병두, 2002c, 신도시주의 또는 새로운 도시화, 공간과 사회, 17, 215-239.
- 최병두, 2003, 영남지역의 발전과 도시 산업구조의 변화, 박양춘 편, 지역경제의 재구조화와 도시 산업공간의 재편: 영남지역 연구, 한울, 13-49.
- 최석주, 1996, 대구시 도심부의 가로망 변화, 대한지리학회지, 31(3), 593-612.
- 최정수·이명희, 2003, 대구 벤체기업의 혁신체제 특성과 혁신환경 발전방향, 박양춘 편, 지역경제의 재구조화와 도시 산업공간의 재편: 영남지역 연구, 한울, 216-234.
- 하재명·최영은, 2003, 대구시 가로위계에 따른 도심공간영역별 토지이용경향 분석, 대한국토도시계획학회지 (국토계획), 38(1), 95-107.
- Breheny, M., 1995, The compact city and transport energy consumption, *Transactions of the Institute of British Geographers*, NS.20, 81-101.
- Harvey, D., 1989, From managerialism to enterpreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism, *Geografiska Annaler*, 71(1), 3-17.
- Haughton, G., 1997, Developing models of sustainable urban development, *Cities*, 14(4), 189-195.

(접수 : 2003. 8. 25, 채택 : 2003. 10. 6)