

주제회의 - 도시와 환경
Thematic Session - City and Environment

모두를 위한 도시 - 공공교통을 말하다
A Sustainable City for All: Public Transportation

World Human Rights Cities Forum 2016

광주환경운동연합 광주광역시지속가능발전협의회
Korea Federation for Environmental Movements, Gwangju
Gwangju Council for Sustainable Development

2016 세계인권도시포럼 주제회의 - 도시와 환경

World Human Rights Cities Forum 2016 Thematic Session

- City and Environment

2016. 7. 22. (금) | Friday, July 21, 2016

09:30 - 12:30

국립아시아문화전당 극장3

Theater 3, Asia Culture Center, Gwangju, Republic of Korea

시 간	프로그램	내 용
09:30	인사말	
09:35	개 회	패널 소개 및 회의안내
	좌장	최동호(한국, 광주대 도시계획학과)
09:45~11:15	발제 1	총체적 도시에서 시민의 도시로 - Jürgen Rosemann(National University of Singapore Prof, Chairman, International Forum on Urbanism)
	발제 2	모두를 위한 공공 교통 - 안성채·백남철(한국건설기술 연구원·한국건설기술 연구위원)
	발제 3	지속가능한 도시를 위한 대구의 생태교통운동 - 오용석(대구광역시 지속가능발전협의회 사무처장)
	발제 4	함께 편리하고 안전한 마을 - 고경아(경기도 따복공동체지원센터 경영기획본부장)
11:15	휴 식	-
11:30~12:00	토론 1	김동호(광주 장애인차별철폐연대 집행위원장)
	토론 2	송예나(전남대학교 지리학과 교수)
	토론 3	문창기(대전참여자치시민연대 사무처장)
12:00~12:30	청중질의	자유토론 및 질의응답
12:30~12:35	폐 회	결론 및 마무리 발언(기념사진 촬영)

Time	Contents	other
09:30~09:45	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Opening address ▪ Congratulatory address 	<p style="text-align: center;">President Prof. DongHo Choi(Gwangju University)</p>
<p style="text-align: center;">09:45~11:15</p> <p>Presentation</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ From Generic City to Citizen's City - Jürgen Rosemann (National University of Singapore Professor) 	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ The Recovery of Publicness in Urban Transport - AHN Seongchae (Researcher, Korea Institute of Civil Engineering and Building Technology) BAIK Namcheol (Research Fellow, Korea Institute of Civil Engineering and Building Technology) 	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ For Sustainable City: Eco-Transport Campaign in Daegu, Korea - OH Yongseok (General Secretary, Daegu Council for Sustainable Development) 	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Building the Convenient and Safe Community - Go Gyong-ah (Management and Planning, GYEONGGI Ddabok community support center) 	
11:15	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Break Time 	
<p style="text-align: center;">11:30~12:00</p> <p>Discussion</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ When We Try To Practice What We Know, The City Can Be Changed 	<p style="text-align: center;">Kim, dong- hyo</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Urban Transportation and Sustainability 	<p style="text-align: center;">Song, Yena</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recovery of Publicness in Urban Transportation 	<p style="text-align: center;">Moon, Chang Ki</p>
12:00~12:30	<ul style="list-style-type: none"> ▪ General Discussion, Q&A 	
12:30~12:35	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conclusion and Closing Remarks 	

■ 목차 Contents

•발표 Presentation 1	1
총체적 도시에서 시민의 도시로 From Generic City to Citizen's City	
유르겐 로즈만 Jürgen Rosemann 싱가폴국립대학, 국제어바니즘포럼 회장 National University of Singapore Prof, Chairman, International Forum on Urbanism	
•발표 Presentation 2	23
도시교통의 공공성 회복 The Recovery of Publicness in Urban Transport	
안성채·백남철 Ahn, Seongchae·Baik, Namcheol 한국건설기술연구원 ICT융합연구소 연구위원 Researcher, Korea Institute of Civil Engineering and Building Technology	
•발표 Presentation 3	47
지속가능한 도시를 위한 대구의 생태교통운동 For Sustainable City: Eco-Transport Campaign in Daegu, Korea	
오용석 Oh, YoungSeok 대구광역시 지속가능발전협의회 사무처장 Secretary General, Daegu Metropolitan city Council for Sustainable Development	
•발표 Presentation 4	71
함께 편리하고 안전한 마을 Building the Convenient and Safe Community	
고경아 Go Gyong-ah 경기도 따복공동체지원센터 경영기획본부장 Management and Planning, GYEONGGI Ddabok community support center	
•토론 Panel 1	97
아는 것을 실천할 때 도시는 변한다 When We Try To Practice What We Know, The City Can Be Changed	
김동효 Kim, dong- hyo 광주장애인차별철폐연대 집행위원장 Executive Director Gwangju Solidarity Against Discrimination Disabled	
•토론 Panel 2	103
도시교통과 지속가능성 Urban Transportation and Sustainability	
송예나 Song, Yena 전남대학교 지리학과 교수 Prof. Chonnam University	
•토론 Panel 3	109
도시교통의 공공성 회복 - 대전참여자치시민연대의 대중교통운동 사례를 중심으로 - Recovery of Publicness in Urban Transportation	
문창기 Moon, Chang Ki 대전참여자치시민연대 사무처장 Daejeon People's Solidarity for Participatory Democracy & Self-government	



2016 World Human Rights Cities
Forum 2016
세계인권도시포럼

발표 1 / Presentation 1

총체적 도시에서 시민의 도시로
From Generic City to Citizen's City

유르겐 로즈만 | Jürgen Rosemann

싱가폴국립대학, 국제어바니즘포럼 회장 |

National University of Singapore Prof, Chairman, International Forum on Urbanism

총체적 도시에서 시민의 도시로

하인츠 유르겐 로즈만

싱가포르국립대학교 건축학부 교수

'과거는 거주하기엔 너무 작다'라는 말은 네덜란드 건축가 렘 쿨하스(Rem Koolhaas)가 좋아하는 문구 중 하나이며, 그리고 그는 '신도시주의(new urbanism) (그가 부르기에)'의 모델로서 *총체적 도시(Generic City)*의 개념을 개발했다. 이 도시는 역사와 역사의 전후 맥락이 없는 것을 말하는데, 쇠퇴하고 있는 역사와 관련된 상황과 인간의 산물에 의해 사라지는 개념을 뜻한다. '만약 '신도시주의'가 존재한다면 그것은 질서와 전능이라는 한 쌍의 판타지에 근거하지는 않을 것이다; 그것은 불확실성의 발판이 될 것이다; 다소 영속적인 개체들의 집합이 아닌, 잠재력이 있는 지역의 물을 찾아 끌어올리는 것과 관련이 있을 것이다; 안정된 상태를 목표로 두는 것보다 최종적인 형태로 결정되는 것을 거부하는 프로세스를 수용하는 것이 가능한 분야의 창조를 목표로 두고 나아갈 것이다.'¹⁾

쿨하스는 주로 과거에 기반한다는 점을 도시 모델의 한계로 지적한다. 진실과 정체성을 위한 역사적 건물들과 도시의 특성들을 보존하는 것에 지나친 강조를 두는 것은 잘 보존된 역사 중심지, 관광 명소를 만들어 낼 수 있지만, 이것은 해당 주민들이 살기 좋은 도시로 만드는 것으로는 볼 수 없다. 대부분의 경우, 도시는 사회경제의 중심으로서의 역할을 유지하는데 필요한 근대화 방식에 실패하고 있다.

그러나 쿨하스의 해답은 단지 한쪽 면에 치우치고 있다: 총체적 도시는 영구적인 변화(잠재력과 불확실성)가 역사의 안정성과 의미의 해체한다고 강조하고 있다(*총체적 도시*는 어떤 역사적인 안정성과 의미를 해산하며 영구적인 변화와 잠재력, 불확실성을 강조한다).

1) Rem Koolhaas, Bruce Mau, edited by Jennifer Sigler (1995), S, M, L, LX . Rotterdam/New York, p. 969.

역사적인 장소는 '가능한 장소'가 되어 어떤 변형에도 열려있다. 그는 '일반적인 도시 상태인 총체적 도시는 어디에서도 생겨날 수 있고, 그것이 매우 대량으로 발생한다는 사실은 총체적 도시가 살기 적합한 곳이라는 것을 뜻한다.'라고 주장한다. 아마도 이들의 매우 몰개성적인 특성은 생활에 가장 최적화된 문맥을 제공할 것이다.

1. 현상으로서의 총체적 도시

총체적 도시는 확실히 널리 전파된 현상이다. 특히 아시아, 아프리카의 빠르게 성장하는 개발도상국 도시들은 쿨하스의 신도시주의의 모든 특징을 보여준다: 급진적인 사회, 정치적 변화, 거대한 경제적 역학과 결합된 이 국가들의 급속한 도시화는 역사와 연속성을 허락하지 않는 환경만을 만들어낸다. 그러나 경제용어로서의 '성공'에 따르면, '총체적 도시'는 개발도상국만을 위한 모델인 된 것은 아니었다. 모든 면에서 상품으로써 이용할 수 있는 도시는 유럽, 아메리카, 아시아, 오세아니아 등의 선진국 부동산 시장에서 매력적인 개념이 되었다.

성공과 함께 총체적 도시는 늘 새롭고 놀라운 디자인 컨셉으로 서로를 앞서길 노력하는 국제적인 스타 건축가의 놀이터가 되었다. 그러나 탈근대시대의 형태, 구조, 내용의 거의 무한한 가능성은 고유성보단 피상성을, 독창성보다는 크리스틴 부아이예(Christine Boyer)느낌의 장관을 생산해냈다. 일반적인 도시 조건은 기능이나 크기, 건축양식에서 교환 가능한 건물을 생성한다 - 그리고 항상 단기간에 교환된다. 총체적 도시의 중요한 결과는 건물의 수명 주기와 총체적 도시에서의 도시 양식이 급격히 감소하고 있다는 사실이다.

총체적 도시는 특히 아시아 도시의 거대한 성장에서 볼 수 있듯이 명백히 거주가 가능하다. 그러나 그것이 동시에 삶에 대한 최선의 환경일까? 총체적 도시의 사례에서 보여지듯이 우리는 그 도시들의 환경적, 사회적, 경제적인 지속 가능성에 대한 의문을 가질 수 있다. 거주가능성은 필요조건이지만, 삶의 질을 위한 충분조건은 아니다.

삶의 공간으로서의 *총체적 도시*의 매력은 어쨌든 모순되는 것으로 보인다(물론 어떤 사치도 감당할 수 있으며 총체적 도시에서 살아가면서 새롭게 자산을 마련할 수 있는 최적의 조건을 찾아내는 ‘소수의 행복인’들에게는 매력적이다.). 제대로 시설이 갖추어지지 않은 작은 아파트의 집세를 내기 위해 근무시간을 늘려서 까지 일하는 사무실, 쇼핑몰 등의 서비스 업종 집단의 노동자들은 ‘거주’할 수는 있지만 여유가 있는 것은 아니다. 이는 떠나온 가난한 시골마을에서 더 이상 살아남을 수 없었던 사람들에게 ‘유일한 희망’이 되었다. 총체적 도시는 그들에게 낮은 수준의 경제력과 그들의 가족을 부양할 수 있는 최소의 기회를 제공한다. 이러한 목적 하에 이들은 심지어 가장 취약한 생활, 근로 환경들을 받아들인다.

*총체적 도시*는 특징이 없어 보이지만, 대부분의 경우 높은 수준의 인종차별적인 도시 사회의 특성을 보여준다. 이러한 사회 모순의 증가는 도시 공간과 도시 사회의 더욱 깊어진 붕괴라는 결과와 함께 거대자본, 수익성, 그리고 급속한 경제회복에 의해 지배되는 불가피한 상황으로 보여진다. 하지만 붕괴만이 사회적 불평등의 문제는 아니다 마누엘 카스텔(Manuel Castells)에 따르면, 공유된 의미와 문화 소통의 부재는 이러한 틀 속에서 중요한 역할을 한다. 21세기의 이러한 위대한 도시의 역설은 우리는 대부분 도시 없는 도시 세상에서 대부분 살아갈 수 있다는 것이다(문화적 소통과 의미의 공유, 심지어 대립하는 공유의 공간에 기반한 공간적인 체계 없이). 사회적이고 상징적이고 기능적인 도시구조의 붕괴의 신호는 전세계에서 복합적으로 나타난다.’²⁾

2. *총체적 도시의 영향*

최근 기후 변화의 뚜렷한 영향을 고려한다면, 도시화의 생태적 위협을 강조하는 것은 거의 불필요한 것처럼 보인다. 빙하가 녹으면서 한정된 에너지 자원, 온실효과, 해수면 상승, 홍수 등의 현상과 기후대 이동에 의해 생겨난 불모지는 수많은 국제 컨퍼런스와 정치가, 과학자, 교수 간 많은 토론의 주제가 되었다. 비록 최근 몇 년 동안 ‘지속가능성’에 대한 관심이 늘어나고

2) Manuel Castells (2005), Space of Flows, Space of Places: Materials for a Theory of Urbanism in the Information Age. In: Biskwapriya Sanyal (ed.), Comparative Planning Cultures. New York and London, p. 57.

있지만, 소수의 도시 프로젝트만이 통합적인 생태 디자인 솔루션을 시연했다. 즉, 이는 건축, 도시 디자인 분야의 다수 프로젝트가 이러한 환경 이슈들을 인식하지 못하고 있다는 놀라운 사실을 남기고 있다.

이런 체계에서 *총체적 도시*의 이데올로기는 중요한 역할을 한다. 전통 건축 관점에서 바라본다면, 관련 기후조건을 포함한 해당 지역의 환경조건이 건축 환경의 디자인에 큰 영향을 미친다. 하지만 *총체적 도시*는 지역 환경조건을 부정하고 투자의 배분과 건축학적 표현이라는 양자 모두에서 거대자본의 세계적 흐름을 따른다. 기술이 갖고 있는 무한한 힘에 대한 믿음은 자연환경을 무시하고 일반적인 디자인적 접근 방식을 지원하는 경향이 있다. 생물과 기후가 가지고 있는 디자인의 기본 규칙의 무시는 도시 열섬을 초래했고, 열 손실과 에너지 손실을 무시한 결과, 추운 지역에서도 냉방 수요가 증가하게 됐다. 거의 모든 형태의 환경오염과 천연자원의 착취와 같은 비슷한 논쟁들도 펼쳐질 수 있다. 도시계획과 디자인 접근의 급진적인 방향전환은 도시화의 강력한 영향을 고려하면 어쩔 수 없는 것으로 보인다.

총체적 도시가 환경에 주는 악영향은 빈곤 집중과 같은 사회적 효과들에 의해 축적이 된다. 2007년 UNFPA 보고서는 전세계에 10억 명의 사람이 빈민가에 거주하며, 이의 90%가 개발도상국에서 비롯된다고 보고했다. 세계 빈민가의 37%는 중국이나 인도에 있다.³⁾ 그리고 2011년 UNFPA 보고서는 빈민가 거주자들의 숫자는 전세계 인구에서 그들의 비율이 감소함에도 불구하고 절대적으로 늘어나고 있다는 점을 보여주고 있다. 분명히 빈민가의 개선은 도시빈민의 증가 일로가 따라가지 못하고 있다.⁴⁾ 이 관점에서 마누엘 카스텔은 가진 자와 갖지 못한 자로 나뉘는 것과 마찬가지로, 신분상승이 거의 허락되지 않는 노동시장에 기반하는 이중 도시에 대한 개념을 이미 오래 전에 소개했다.⁵⁾

물론, 사회적 모순의 증가와 빈민가의 개발은 *총체적 도시*의 개념에서 직접적으로 야기된 것이 아니다. 그것은 인구증가와 도시로의 인구 이동,

3) UNFPA (2007), State of the World Population 2007. Unlashing the Potential of Urban Growth.

4) UNFPA (2011), State of the World Population. People and Possibilities in a World of 7 Billion.

5) Manuel Castells (1989), The Informational City. Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process. Oxford.

농촌지역의 해체, 산업부문의 고용손실, 서비스 경제의 급부상 등 기본적인 사회, 경제적 변화에 기초하고 있다. 프랑스 사회학자 프랑소와 아셔(François Ascher)가 *메타폴리스(Métapolisation)*에서 서술했듯이 빈곤의 집중은 증대하는 경향에 의해 탄력 받게 되었다. '가장 중요한 집합체에서 인적, 물적 풍요의 집중, 그리고 그 집합체 내에서 가장 높은 잠재력을 가진 위치로의 집중⁶⁾과 같은 체계 속에서, '무제한'의 실행 가능한 영역을 지니고 있는 *총체적 도시*는 잠재력을 끌어올리는 것을 목표로 하는 선택적인 투자 전략을 위한 완벽한 조건을 제공한다. 잠재력의 영역 밖에서 발생하는 일은 보다 덜 중요하고, 덜 주목 받는다.

특히 새로운 ICT 기반 서비스 경제로 말할 수 있는 현대 경제는 천연 자원과 자연환경의 개별요소로부터 거의 독립했다. 새로운 경제는 '제약이 없어졌다'. 기업, 공장, 그리고 사무실은 도시에서 다른 도시로, 국가에서 다음 국가로, 심지어 대륙 사이를 쉽게 이동할 수 있다. 일반적인 의미에서 사업이 만들어지는 새로운 기준은 '사람이 만들었다'는 것이 되었다. 노동 비용, 다양하고 거대한 노동시장, 높은 수준의 서비스와 정치적 안정 같은 사회 경제적 기준 외에도, 편리한 국제적 연결과 지역 접근성, 제대로 구축된 인프라와 편의시설들, 특별히 자격을 갖춘 종업원들을 위한 매력적인 주거지와 매력적인 경제 지구 등 도시계획과 디자인에 직접적으로 관계가 있는 수많은 기준이 남아있다. 이 뿐만 아니라 기업이 사업을 일으킬 지역을 고를 땐 도시의 이미지와 카리스마도 마지막으로 중요한 역할을 한다.

국제화의 중요한 영향은 국가와 국제적 수준에서의 도시와 지역 경쟁의 증가다. 경제적 개발을 촉진하는 도시들은 인프라와 편의시설에 투자하고 새로운 비즈니스 개발에 적합한 지역을 개발하는 식으로, 많은 적든 그들 스스로 투자자와 기업에 대해 매력적으로 보이도록 한다. 이 틀에서 중요한 역할은 소위 '대형 도시 프로젝트-Grandes Projets에 의해서 실행되는데, 이는 새로운 비즈니스 활동에 매우 적합한 도시의 중심부에 위치한 도시의 불모지나 낡은 공장, 오래된 항구시설 등의 재건을 통해 이루어지는 것을 말한다. 이 프로젝트에 대한 일반적인 특징은 단일 기능의 사업지역으로 개발되지는 않는다는 것이다. 대형 도시 프로젝트의 대부분은 사무실에 주택, 쇼핑, 레스토랑, 문화시설, 공공 장소 등을 결합하며, 이러한 방법으로 새로운 형식의 다기능 도시 스타일을 만들고 있다. 그들은 또한, 공적, 사적 기능을

6) François Ascher (1995), *Métapolis, ou, L'avenir des villes*. Paris.

결합하고 종종 공공-민간 합작 (PPP)으로도 개발을 한다. 파리의 퐁피두 센터 지역, 런던 덕랜드와 뉴욕의 배터리파크 시티 등은 이 형식의 프로젝트로는 선구자였다. 한편, 세계의 거의 모든 자부심 강한 도시는 도시 브랜드 홍보와 치열한 경쟁에 참여하기 위해 비슷한 프로젝트를 개발했다.

비록 이런 것들이 도시의 경제 개발에 중요한 역할을 하지만, 동시에 도시의 지속 가능성에 대해선 부작용을 가지고 있다. 이 같은 공공 수단의 상당한 부분을 요구하는 프로젝트는 도시의 섬이라고 불릴 수 있는 몇몇 지역에만 집중되어 있는데, 이는 분열, 분리를 뒷받침하는 방식으로 이루어지며 대부분의 경우에는 도시 전체적으로 불균형 개발이라는 결과를 만들어낸다. 게다가, 상업적인 이익에 따른 지배는 사회적 또는 환경적 목표에 가능한 어떠한 공간이나 수단도 존재하지 않는 현상을 만들어 낸다. 다수의 프로젝트는 오직 해결이 가능한 요구에 집중하며 해당 지역을 브랜드화하고 이미지를 만들어내는데 기여하는 조건 하에 환경 문제들이 제 역할을 한다는 생각을 강화한다. 하지만 이러한 프로젝트들은 사회적으로 배타적인 채 머물고 있다.

3. 시민도시의 개념

1986년, 독일의 사회학자 울리히 벡(Ulrich Beck)은 *위험사회*의 개념을 발표하였고, 환경의 파괴와 자연자원 착취에 대해 경고했다.⁷⁾ 특히 그는 세계적인 위험들에 의해 상호적으로 연결되어 있는 세계 사회의 독립성을 강조했는데, 이는 자연으로, 다른 대륙으로, 미래 세대로 더 이상 이동되어 질 수 없는 것을 말한다. 세계 사회는 전체적으로 위험에 직면해 있고, 위험을 정복해야만 한다. 그렇지 않으면 살아남을 수 없다. 즉, 살아남기 위해서 - 벡의 말을 빌리자면- 본능적인 현대화, 예를 들면 스스로의 환경을 지속적으로 반영하는 현대사회의 자가 혁신이 필요하다. 문제는 반사적으로 현대화할 수 있고 스스로 더 이상 스스로의 존재를 약화시키고 파괴하지 않는 공생의 지속 가능한 형태로 변형시킨 도시화된 사회를 확장하는 것으로 남아있다. 아니면, 도시화된 세계 도시가 자신의 죽음을 향해 불가피하게 간다는 덧없는 현상을 나타내게 될까?

7) Ulrich Beck (1986), Risikogesellschaft. Frankfurt/Main.

어떻게 도시와 사회의 본능적(또는 반사적) 현대화를 위한 조건을 형성할까? 어떻게 (도시의) 환경 파괴를 멈추도록 하고, 어떻게 도시 구조의 추가적인 붕괴를 피할 수 있으며, 분리와 배제에 맞서 싸울 수 있을까? 이 모든 질문들은 '어떻게 하면 총체적 도시를 극복할 수 있을까'라는 하나의 질문으로 통합될 수 있다. 카스텔은 도시는 시민에 의해 만들어졌다고 하여 그들을 대신해 통치한다는 개념을 우리에게 남기는 것으로 중요한 실마리를 줬다. 민주주의가 길을 잃었을 때 기술과 경제가 살아갈 길을 결정한다. 오직 시장이 문화를 제압할 때, 그리고 관료주의가 시민을 무시할 때 공간의 광역도시권이 다차원 소통의 생활 시스템으로서의 도시를 대체할 수 있다.

다른 말로 하자면 권력의 새로운 균형은 도시 지배를 필요로 한다. 민주주의, 참여와 시민의 통합은 도시 개발에 있어서 거대 자본과 관료주의의 지배에 반대하여 우선 순위를 얻어야만 한다. 새로운 균형은 변화와 전통, 현대화와 보존, 경제와 환경, 자본 사이를 조정해야만 한다. 시민을 대신하여 개발되고 통치되는 도시를 시민도시라 부른다. 만약 가능한 분야로서의 총체적 도시가 거의 무한한 유연성의 공간을 제공하는 세계화 경제의 도시 조건이라면, 시민도시(Citizen's City)는 시민사회의 도시 조건이다.

총체적 도시와는 반대로, 시민도시는 경제적인 기업가 정신을 위한 첫번째도 아니며 가장 중요하지도 않다. 이는 시민을 위한 가장 첫 번째 집과 같은 곳이며, 이러한 방식으로 활력 있는 개발의 장소 그리고 정체성, 연속성, 지속성의 장소와 같은 곳이다. 지역 문화는 스스로 대체되지 않지만 보호해야 하며 활성화되어야 한다. 공동체의 기억을 가진 역사적인 지역과 장소는 유지되고 개발 되어야만 한다. '혁신적인 건축사업에 의해 창조된 새로운 상징적인 양식에 의해 규정된 공간적인 의미를 제공하며, 도시생활의 전형으로 공공장소의 보존, 복원, 건설에 초점이 맞춰진 도시 디자인의 실현으로 만들어진 도시를 복원하는 것을 말한다.'⁸⁾

한편, 시민 도시도 경제, 고용, 복지의 중심에서 스스로를 유지하기 위한 날로 심해지는 경제적 경쟁과 직면해야만 한다. 하지만 경제성장의 요구는 통합적이고 지속 가능한 도시개발과 반드시 모순되는 것은 아니다. 데이비드 러스크(David Rusk)는 그의 저서 '교외 없는 도시(Cities without Suburbs)'에서 적절한 경험적 증거를 제시하면서, 보다 미약한(사회적, 경제적)

8) Manuel Castells (2005), loc.cit., p. 58

분리는 반대로 대도시 지역의 경제적 번영을 이끈 것을 보여주었다.⁹⁾ 그 반대의 경우도 마찬가지다. 특히 교외 지역과 중심도시 간의 아주 큰 차별적 요소와 큰 소득격차를 지닌 지역들은 보통 경제적으로는 큰 성공을 거두지 못했다. 넓은 소득격차는 가끔 높은 실업률과 사회적 비용의 상승을 암시하기도 한다. 반면, 작은 소득 격차의 집합은(결국은 높은 수준의 사회 통합으로 이어지는) 경제발전과 일자리를 창출하기 위해 더 나은 인프라에 투자할 수 있는 것처럼 보인다. 이러한 맥락에서, 러스크는 역사와 지역문화가 파괴되지 않은 채로 도시 안팎의 새로운 경제개발을 위한 공간을 제공하는 도시계획의 능력과 도시개발의 탄력성을 발전시키는 것이 중요하다고 강조한다. 러스크의 관점에서, 탄력성을 발전시키는 것은 *시민도시*의 도시계획과 디자인에 대한 가장 큰 도전이다.

시민도시의 일반적인 특징은 조건(환경) 속에 내재되어 있다는 것이다. 해당 지역과 그 주변 지역의 공간과 장소(관련 지형)의 물리적 조건, 그 지역의 공동체의 사회적 조건, 역사와 전통에 의해 규정되는 문화적 조건이 그것이다. 이러한 조건과 함께, 시민都市는 다른 것들과 다른 특별한 정체성을 가진 장소가 된다. 도시계획과 디자인은 중요한 방식으로 이 조건을 반영해야만 하고, 특정한 모양과 형태로 그것을 표현해야만 한다. 이러한 맥락에서, 리안느 르페브르Liane Lefaivre와 알렉산더 초니스Alexander Tzonis는 사용된 디자인 도구와 디자인 사고의 제한과 지역적 기원을 정의하는 책임으로써 중대한 지역주의의 개념을 소개했다. '세계화가 점차 우리 삶의 여러 측면으로 들어오면서, 건축과 풍경의 균등해진 영향은 건축가들이 중대한 지역주의의 원칙과 지역 문화, 지리, 지속가능성을 포함하는 대체 이론을 포함하도록 강요하였다.'¹⁰⁾

*시민도시*는 신자유주의 시장 실험을 위한 운동장이 아니며, 문화 보호를 위한 박물관도, 풀뿌리 공동체를 위한 틈새시장도 아니다. 이것은 열린 민주사회를 공간적으로 표현한 것이며, 지역과 세계, 현재와 미래의 요구를 잇는 다리가 될 수 있다. 이는 세계화의 보편적 신조를 제한하거나 조절하는

9) David Rusk (1995), *Cities without Suburbs*. Second edition, Baltimore.

David Rusk (2013), *Cities without Suburbs*. A census 2010 Perspective. Washington.

10) Liane Lefaivre, Alexander Tzonis (2003), *Critical Regionalism*. Architecture and Identity in a Globalized World. New York and London.

방식으로 개개인의 정체성에 우선권을 주고 자발적인 시민의 참여에 바탕을 둔다. 이는 인프라를 현대화하고 조화와 균형 맞춘 도시개발을 보장하는 도시 계획의 필요성을 강조한다. 하지만 시민에 의한 도시 공간의 도용의 가능성을 제공함으로써 지역에 대한 권한과 참여에 기회를 주기도 한다. 이러한 방식으로, 이는 총체적 도시의 대안이며 아마도 아시아의 더 발전된 도시화를 위한 희망 원리일 것이다.

From Generic City to Citizen's City

Jürgen Rosemann

National University of Singapore Professor

'The past is too small to inhabit', is one of the favorite phrases of the Dutch architect Rem Koolhaas, and he developed the idea of *Generic City* as a model for - what he is calling - 'new urbanism': the city without context, without history, in every case stripped by the decaying historical conditions and artifacts. 'If there is to be a 'new urbanism' it will not be based on the twin fantasies of order and omnipotence; it will be the staging of uncertainty; it will no longer be concerned with the arrangement of the more or less permanent objects but with the irrigation of territories with potential; it will no longer aim for stable configurations but for the creation of enabling fields that accommodate processes that refuse to be crystallized into definitive form.'¹⁾

Koolhaas rightly points at the limitations of an urban model that is mainly based on the past. The over-emphasis on the preservation of historical urban pattern and buildings to maintain authenticity and identity may result in well maintained historic centers and tourist spots, it not necessarily makes the city more livable for its residents. In many cases the city just is missing in this way the needed modernization to keep its role as center of society and economy.

Koolhaas answer, however, is just as one-sided: *Generic City* is emphasizing permanent change, potentiality and uncertainty, is disbanding any historic stability and meaning. Historic places become 'enabling fields', open for any transformation. His argument: 'Generic city, the general urban condition, is happening everywhere, and just the fact that it occurs in such enormous quantities must mean that it's

1) Rem Koolhaas, Bruce Mau, edited by Jennifer Sigler (1995), S, M, L, LX . Rotterdam/New York, p. 969.

habitable (...) Maybe their very characterlessness provides the best context for living.²⁾

1. *Generic City* as phenomenon

Generic City surely is a widely spread phenomenon. Many fast growing cities in particular in developing countries in Asia and Africa show all characteristics of Koolhaas's new urbanism: The turbo urbanization in these countries, combined with radical social and political transformations and enormous economic dynamics generate conditions that let few space for history and permanency. However, due to its success in economic terms *Generic City* became a model not only for developing countries. The city as commodity, available in every respect, became an idea that is fascinating the real estate markets also in developed countries in Europe and America, in Asia and Australia.

With its success *Generic City* became a playground for international star-architects who try to surpass each other with always new and surprising design concepts. However, the almost unlimited availability of forms, constructions and materials in the age of postmodernity produces more superficiality than uniqueness, more spectacle in the sense of Christine Boyer³⁾ than originality. The general urban condition generates buildings that are exchangeable in function, dimension and architectural style—and they become exchanged in always—shorter periods. An important result of *Generic City* is the fact that the lifecycle of buildings and urban pattern in *Generic City* is decreasing dramatically.

Generic City obviously is habitable as the enormous growth of cities in particular in Asia shows. But is it also the best context for living? In view of the examples of *Generic City* we may have doubts about the environmental, social and economic sustainability of these cities. Habitability is a necessary, but not a sufficient condition for living quality.

2) From Bauhaus to Koolhaas. Interview with Rem Koolhaas in: Wired 4.07, July 1996.

3) Christine Boyer (1994), *The City of Collective Memory*. Cambridge

The attractiveness of *Generic City* as place to live at least seems to be contradictory: Of course it is attractive for the 'happy few', the new rich who can afford any luxury and who find in *Generic City* the optimal conditions to live up their new wealth. It is habitable, but less and less affordable for the huge army of employees in the offices, shopping malls and other services, who have to extend their working time to the limits to be able to pay their small and bad equipped apartments. It became the 'only hope' for those who no longer can survive in the impoverished rural areas, where they come from. For them *Generic City* offers the opportunity to participate at least on the lowest level in the economic development and to feed their families. For that aim they accept even the most miserable living (and working) conditions.

Generic City may be characterless, but in most cases it shows the strong characteristics of a highly segregated urban society. Increasing social contradictions seem to be an inevitable condition of a city that is ruled by big money, by profitability and fast economic turnaround, with the result that urban space and urban society became more and more disintegrated. However, disintegration not only is a question of social inequality. According to Manuel Castells the lack of shared meaning and cultural communication plays an important role in this framework. 'The great urban paradox of the twenty-first century is that we could be living in a predominantly urban world without cities - that is, without spatially based systems of cultural communication and sharing of meaning, even conflictive sharing. Signs of the social, symbolic, and functional disintegration of the urban fabric multiply around the world...'⁴⁾

2. The impact of *Generic City*

In view of the evident effects of recent climate changes it seems almost superfluous to stress the ecological threats of urbanization. Limited energy resources, greenhouse effects, rising sea levels, floods caused by melting glaciers and the bareness caused by shifting climate zones are subjects of many

4) Manuel Castells (2005), *Space of Flows, Space of Places: Materials for a Theory of Urbanism in the Information Age*. In: Biskwapriya Sanyal (ed.), *Comparative Planning Cultures*. New York and London, p. 57.

international conferences and numerous debates between politicians, scientists and professionals. Although the attention for sustainability is increasing in recent years, only a minority of urban projects have demonstrated integrated ecological design solutions. It remains a startling fact that environmental issues barely are recognized in the majority of architectural and urban design projects.

In this framework the ideology of *Generic City* plays an important role. In traditional architecture the local context including the related climate conditions always had a strong impact on the design of the built environment. However, *Generic City* just denies the local context, follows the global logic of big money both in the allocation of investments and in the architectural expression. The belief in technical omnipotence tend to support generic design approaches, regardless of the natural conditions. Disregard of basic rules of bioclimatic design leads to increased energy consumption, caused in warm climates by the generation of urban heat islands and its growing needs for cooling, whereas in cold climates, the disregard results in heat losses and energy waste. Comparable argumentations can be developed for almost all forms of environmental pollution and for the exploitation of all natural resources. Considering the strong impact of urbanization on the environment a radical re-orientation of urban planning and design approaches seems to be unavoidable.

The destructive effects of *Generic City* on the environment are banked by social effects related to them, in particular the concentration of poverty. The UNFPA Report 2007 estimated that on a global scale one billion people reside in slums, of which 90 % is to be found in developing countries. 37 % of the world's slums are in China or India.⁵⁾ And the UNFPA Report 2011 noticed that the number of slum dwellers in absolute terms further is increasing, although their percentage of the world population is decreasing. Obviously slum improvements are failing to keep pace with the growing ranks of urban poor.⁶⁾ Manuel Castells introduced in this framework already long ago

5) UNFPA (2007), State of the World Population 2007. Unlashing the Potential of Urban Growth.

6) UNFPA (2011), State of the World Population. People and Possibilities in a World of 7 Billion.

the idea of the dual city, divided between the *haves and the have-not's* and based on a likewise divided labor market that barely allows any upward mobility.⁷⁾

Of course, increasing social *contradictions* and the development of slums are not directly caused by the ideology of *Generic City*. They are based on fundamental social and economic changes: Population growth and the movement of people to the cities, dismantlement of the rural areas, the loss of employment in the industrial sector, the rise of a service economy etc. The concentration of poverty becomes supported by a growing tendency which the French sociologist François Ascher once described as *Métapolisation*: The concentration of human and material richness in the most important agglomerations, and within these agglomerations the concentration on locations with the highest potentiality.⁸⁾ In this framework *Generic City* with its enabling fields without restrictions offers perfect conditions for selective investment strategies, aiming at the 'irrigation of territories of potential'. What happens outside of the territories of potential, is less important, gets less attention.

Modern economies, in particular the new ICT based service economies, have become almost independent from natural resources and from natural conditions of a respective site. The new economies have become 'footloose': Enterprises, factories and offices easily can be moved from one city to another, from one country to the next or even, between continents. New criteria for allocating enterprises, in a general sense, have become 'man-made'. Besides socio-economic criteria such as the cost of labor, a large and diversified labor market, a high level of services and political stability, there remain a number of criteria directly related to urban planning and design: good international connectivity and local accessibility, well established infrastructure and facilities, attractive housing areas in particular for qualified employees and attractive business sites. Last but not least, the image and the charisma of the city at all play an important role when companies choose a site for their enterprise.

7) Manuel Castells (1989), *The Informational City. Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process*. Oxford.

8) François Ascher (1995), *Métapolis, ou, L'avenir des villes*. Paris.

A major effect of globalization is the increasing competition between cities and regions on national and international level. To facilitate economic development cities are more-or-less forced to make themselves attractive for investors and enterprises by investing into infrastructure, facilities and the development of attractive sites for new business development. An important role in this framework is taken by the so-called Large Urban Projects (LUP) – *Grandes Projets* – that are often realized through the reconstruction of urban wasteland, former industrial plants, old harbor areas etc., usually located on central sites in the city and in particular suitable for the development of new business activities. A general attribute of these projects is that they are not developed as mono-functional business districts. In most cases Large Urban Projects combine offices with housing, shopping, restaurants, cultural facilities and attractive public spaces, in this way generating a new type of (multifunctional) urbanity. They, too, combine public and private functions, and thus are often developed as Public Private Partnership (PPP). The Centre Pompidou area in Paris, London Docklands and Battery Park City in New York City have been pioneers of this new type of projects. In the meantime, almost every self-respecting city in the world developed comparable projects to promote city branding and to participate in the growing competition.

Although projects as these play an important role for the economic development of cities they also have reverse side effects in regard to urban sustainability. Projects as these demand substantial portions of public means, concentrated only on a few areas – islands within the city, in this way supporting fragmentation and segregation and in many cases resulting in an unbalanced over-all development of the city at large. Moreover, the dominance of commercial interests brings about that there is hardly any space or means available for social and/or environmental aims. The majority of the projects is and remains socially exclusive, while focusing on the solvent demand, and reinforcing the idea that environmental issues only play a role if they contribute to the image forming and branding of the site.

3. The idea of *Citizen's City*

When, in 1986, the German sociologist Ulrich Beck presented the idea of the *risk society*, he not only warned against the destruction of the environment and the exploitation of natural resources.⁹⁾ He in particular emphasized the dependency of a world society that is mutually connected by global risks, which no longer can be shifted onto nature, onto other continents or onto future generations. The world society as a whole has to face the risks and must conquer them. Otherwise it will not survive. For its survival—in the words of Beck—a *reflexive modernization* is necessary, i.e. a self-transformation of the modern society that continuously reflects its own conditions. The question remains to what extent the urbanized society will be able to reflexively modernize and transform itself into a sustainable form of cohabitation that no longer undermines and destroys the conditions for its own existence. Or alternatively, will the urbanized world society become an ephemeral phenomenon that inevitably is heading towards its own demise?

How to generate conditions for reflexive modernization of city and society? How to stop the destruction of the (urban) environment, how to avoid further disintegration of the urban fabric, how to combat segregation and exclusion? All these questions can be combined into one question: how to overcome *Generic City*? Castells gives an important hint when he reminds us that ‘... cities are made by citizen’s and governed on their behalf. Only when democracy is lost can technology and economy determine the way of living. Only when the market overwhelms culture and when bureaucracy ignore citizens can spatial conurbations supersede cities as living systems of multidimensional communication.’¹⁰⁾

With other words: A new balance of power is needed that is ruling the city. Democracy, participation and integration of the citizen has to gain back priority against the dominance of big money and bureaucracy in urban development. The new balance has to mediate between change and tradition, between modernisation and preservation, between economy, ecology and equity. A city developed and

9) Ulrich Beck (1986), *Risikogesellschaft*. Frankfurt/Main.

10) Manuel Castells (2005), *loc.cit.*, p. 56

governed on behalf of their citizen perhaps we could call *Citizen's City*. If *Generic City* with its enabling fields is the urban condition of a globalised economy, giving space to almost unlimited flexibility, *Citizen's City* is the urban condition of the civil society.

In contrary to *Generic City* *Citizen's City* is not first and foremost a commodity for economic entrepreneurship, it is in the first place home for the citizen, in this way both a place of vibrant development and a place of identity, permanency and sustainability. Local cultures are not replaceable at will, but have to be protected and revitalised. Historical sites and places of collective memory have to be maintained and developed, '... providing spatial meaning by a new symbolic modality created by innovative architectural projects; and reinstating the city in its urban form by the practice of urban design focused on the preservation, restoration, and construction of public space as the epitome of urban life.'¹¹⁾

On the other hand, *Citizen's City* too has to face increasing economic competition to maintain itself as centre of economy, employment and welfare. However, the demands of economic growth are not necessarily in contradiction with the demands of an integrated and sustainable urban development. In his book 'Cities without Suburbs' David Rusk has shown us with great empirical evidence that, in contrary, less (social and economic) segregation leads to more economic prosperity in a metropolitan region.¹²⁾ The converse is also true: regions with a high segregation factor and wide income disparities in particular between the central city and the suburbs are in general less economically successful. Wide income disparities often point to high unemployment and rising social costs, whereas agglomerations with small income disparities (and hence with a high level of social integration) have appeared better to be able to invest into better infrastructure, to support economic development and to create new jobs. In this framework Rusk emphasized the importance to generate 'elasticity' in urban development, the ability of urban planning to provide space for new economic

11) Manuel Castells (2005), loc.cit., p. 58

12) David Rusk (1995), *Cities without Suburbs*. Second edition, Baltimore.
David Rusk (2013), *Cities without Suburbs*. A census 2010 Perspective.
Washington.

development inside or outside the city without destroying history and local cultures. Generating elasticity in the sense of Rusk maybe is the biggest challenge for urban planning and design in *Citizen's City*.

A common characteristic of *Citizen's City* is its embedding in the context: the physical context of the region, of surrounding spaces and places (and the related topography), the social context of the community, the cultural context defined by history and tradition. Only with this context *Citizen's City* becomes a place with a specific identity that makes it distinctive from others. Urban planning and design has to reflect this context in a critical way and has to express it in specific shapes and forms. Liane Lefaivre and Alexander Tzonis introduced in this framework the idea of critical regionalism as responsibility to define the regional origins and constraints of the used design tools and thinking. 'As globalization increasingly enters every facet of our lives, its homogenizing effect on architecture and landscape has compelled architects to include the principles of critical regionalism, an alternative theory that embraces local culture, geography and sustainability.'¹³⁾

Citizen's City is neither a playground for neo-liberal market experiments nor a museum for cultural conservation or a niche for grassroots communities. It is the spatial expression of the open democratic society, able to bridge the demands of the local and the global, the present and the future. It is based on the participation of the active citizen, giving priority to the identity of the particular, in this way adapting as well as limiting the universal dogma's of globalisation. It emphasizes the necessity of public planning to modernise the infrastructure and to ensure a balanced and harmonious development of the city, but it also gives space to local empowerment and participation, in this way offering possibilities for the appropriation of urban space by the citizen. In this way it is the alternative to *Generic City*, and maybe a principle of hope for the further urbanisation in Asia.

13) Liane Lefaivre, Alexander Tzonis (2003), *Critical Regionalism. Architecture and Identity in a Globalized World*. New York and London.



2016 World Human Rights Cities
Forum 2016
세계인권도시포럼

발표 2 / Presentation 2

도시교통의 공공성 회복
The Recovery of Publicness in Urban Transport

백남철·안성채 | Baik, Namcheol·Ahn, Seongchae
한국건설기술연구원 ICT융합연구소 연구위원 |
Researcher, Korea Institute of Civil Engineering and Building Technology

도시교통의 공공성 회복

(The Recovery of Publicness in Urban Transport)

안성채
한국건설기술연구원 연구원
백남철
한국건설기술연구원 연구위원

1. 도시교통의 공공성을 바라보는 우리의 시선

한국의 보행자들이 처한 현실

한국은 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 교통사고 사망률 1위(2010년 기준) 국가로 인구 100만 명당 사망자는 한해 114명에 이른다. 도로교통공단(2012년)에 따르면 국내 교통사고 사망자 5,392명 중 57.4%인 3,093명이 보도와 차도가 구분되지 않은 폭 9m 미만의 생활도로에서 희생되었다. 서울시의 경우, 13m 미만 도로에서의 교통사고 부상자수는 40,649명으로 전체 부상자의 72.2%가 생활도로에서 발생하고 있다. 특히, 다세대주택이 밀집한 서울시 강서구 지역의 이면도로에서의 교통사고 건수는 약 80%를 차지하고 있다. 도시의 주거지 주변 골목길에서 많은 보행자들은 차량으로부터 위협을 받고 있으며, 사고를 당하고 있는 것이다. 게다가 보행자는 차량 운전자들에 비해 보다 더 많은 시간 동안 대기오염물질과 미세먼지에 노출되고 있다. 간과할 수 없는 점은 이동오염원으로써 차량의 영향은 여전히 크다는 것이다. 어쩌면 보행자의 호흡기 피해는 교통사고로 인한 사회적 피해보다 더 클지도 모른다. 도시교통의 생태계 사슬 끝단에는 보행자들이 서있다. 그들 대부분은 아이와 여성 그리고 노약자이다.

도로 생태계의 끝단에 있는 골목길(Silent Alley)

차량 중심의 사고가 지배적인 한국의 골목길은 노상주차와 불법주차 등으로 보행이 어려우며, 커뮤니티 공공공간(Public Space)으로써 기능을 상실한지 오래다. 도시부 도로연장의 70-80%를 차지하는 도시의 골목길은 도시 성장의 그늘 아래 방치되고 있다. 지금 한국 골목길에 가장 적합한 은유는 1962년 레이첼 카슨(Rachel Carson)의 ‘침묵의 봄(Silent Spring)’일 것이다. 미세

먼지가 뒤덮은 하늘에선 더 이상 새들이 노래하지 않고, 차량으로 가득한 거리에선 아이들의 웃음소리 대신 차량의 굉음만이 활개치고 있다. 한때 필요에 의해 사용되었지만, DDT의 남용이 결국 공유지를 파괴하였듯이 자가차량의 남용은 도시교통의 생태계 파괴로 이어지고 있다. 개릿 하딘(Garrett Hardin)의 ‘공유지의 비극(The Tragedy of the Commons, 1968)’이 도시교통이라는 생태계에서도 나타나고 있다. 생태계로 비유하면, 1급수에 해당하는 골목길에서 1급 지표종인 보행자들이 위험하다.

도로공간에 대한 개인차량의 독점적 사용 방치가 가져온 도시교통 문제

“도시계획과 교통정책에 대한 통합적 접근이 부족하였기 때문에, 개인차량의 독점이 허용되어 왔다. The lack of an integrated policy approach to town planning and transport is allowing the private car an almost total monopoly”. 2001년 유럽교통정책 보고서(White Paper on European Transport Policy)에 실린 내용이다. 유럽을 비롯해 미국 등 교통선진국에서는 도시교통의 문제가 개인차량의 독점적 지위에서 유발한다고 보고 보행, 자전거, 대중교통에 대한 투자를 크게 늘려나가고 있다. 본 고의 저자들 또한 보행자 교통사고와 골목길 위험 문제가 개인차량의 도시교통 공간에 대한 독점적 사용을 방치하였기 때문이라고 본다. 도시교통의 공공성 회복이라는 관점에서 국내 도시교통정책의 현황 및 문제점을 살펴보고, 국제적 관점에서 대안을 찾아보고자 한다.

2. 도시교통의 공공성 회복을 위한 다양한 접근

‘공유지의 비극’을 ‘관리되지 않는 공유지의 비극(The Tragedy of the Unmanaged Commons)’이라고 하였다면 어떤 논란도 없었을 것이라고 언급했던 개릿 하딘(Garrett Hardin)의 말처럼, 단순히 공유지의 비극을 일반화하기에는 논란의 여지가 있다(김윤상, 2010). 더욱이 현재의 교통문제를 단순히 개인차량을 이용하는 운전자만의 문제라고 할 수도 없다. 소형차보다 대형차를 더 구매하도록 하고, 천천히 보다 더 빠르게 달리도록 하는, ‘차량의 크기와 속도 경쟁’을 일으키는 도로환경과 사회구조에 더 문제가 있기 때문이다. 본 고에서는 도시교통의 공공성 회복을 위한 사회구조적 문제를 해결하기 위한 다양한 접근방식에 대하여 논하고자 한다. 도로라는 공유지를 관리하는 방법으로 시설설계, 법적 규제, 경제적 인센티브 제공, 기술혁신 등의 측면에서

소개한다.

도시교통의 공공성 회복을 위한 시설설계와 법적 규제 정책

일반적으로 도시교통의 공공성 회복은 도시가로에 대한 공공성 회복을 의미한다. 도시가로를 사람중심의 완전도로로 설계하고, 자전거 등 대체교통수단을 도입할 수 있는 공간을 확보하는 것이 가장 우선시 되어야 한다. 사람중심의 완전도로가 성공하기 위해서는 사람중심의 교통운영과 법제도의 뒷받침이 필요하다. 일반적으로 기존 동력교통수단의 이용을 규제하는 채찍과 무동력교통수단의 이용을 권장하는 당근이 동시에 실시되어야 효과적이다. 일례로 법적 기반을 마련하여 저오염배출지역(Low Emission Zone)을 정하고 대기오염물질 배출량과 대상 차량을 규제하는 동시에, 무동력교통수단의 통행권을 보장 해주어야 한다.

<표1> 도시교통의 공공성 회복을 위한 시설설계와 법규제 정책

Concept	Solutions	Implementation	
		City (First Year)	Stage (# of Cites)
공공교통의 활동공간 확보	Car-free Zones, Shared Roadway	Rotterdam (1953)	Mainstream in EU (360+)
	Complete Street	Portland (1971)	Tipping in the US
	Bicycle Priority Street	Amsterdam (1980')	Mainstream in European Cities, Tipping in Japan
차량이용 제한을 위한 법제도 마련	Low Emission Zones	Tokyo (2003)	Mainstream in Europe (200+)
	Vehicle Quota System	Singapore (1990)	On the Rise in China
무동력교통수단 이용증진을 위한 법제도 마련	Priority Rule of Pedestrian	Holland	-
	Two-way Bicycle Traffic on One-way Road	Holland, Germany	-
	Zone 30	Holland	-
	Transit Oriented Developmetn	-	Newly Emerging in Developed Cities

우리나라의 도로교통법 제8조를 보면, “... 보행자는 보도와 차도가 구분되지 아니한 도로에서는 차마와 마주보는 방향의 길가장자리 또는 길가장자리구역으로 통행하여야 한다”고 나와 있다. 자연스럽게 우리는 차도 중심의 사고를 보여주고 있다. 네덜란드와 독일의 공유도로(Shared Roadway)에서는 보행속도를 기준으로 모든 차량들의 상대속도를 제한한다. 그 외 특정보행우선 지역으로 지정되지 않은 주거지 주변 도로의 차량속도를 시속 30km로 낮추기 시작하였으며, 이는 독일의 ‘Tempo 30’으로 이어졌고, ‘Zone 30’ 등의 명칭으로 세계 각지로 퍼져 나갔다. Zone 30은 사람의 생존 관점에서 접근하고 있다. 시속 50km로 달리는 차량에 사람이 치었을 경우 사망률은 45%에 달하지만, 30km일 경우에는 5%로 낮아진다. 서울시의 승용차 평균주행속도는 2013년 기준으로 도심에서 시속 18.7km이지만, 운전자들은 골목길에서조차 본인이 가능한 속도로 주행한다. 도시교통의 공공성 회복을 위해서는 사람중심의 도로설계와 아울러, ‘상대속도제한’ 개념과 ‘Zone 30’에 대한 적극적인 법적 규제가 필요하다.

공공교통수단 활성화를 위한 경제적 인센티브

도로 공유지에 ‘보이지 않는 시장의 손’을 작동하지 않으면 황폐화될 수 있다. 즉, 교통혼잡의 외부효과만큼 혼잡도로로 진입할 때마다 과세하여 최적의 교통흐름상태를 유지하는 것이다. 그러나, 혼잡통행료는 지역주민들과 소상공인들의 반발, 막대한 초기 투자비용, 시스템 운용의 어려움 등으로 적용하기 어려운 점이 있다. 혼잡통행료의 적용이 어려울 경우에 차선택으로 도심의 노상 주차장을 포함한 모든 주차장의 비용을 차등화 하는 정책을 사용하기도 한다. 단, 외부효과(혼잡통행료, 도심주차장 사용료)의 크기를 적절히 산정할 수 있어야 한다. 아울러 대중교통과 자전거 이용자에게 환승 할인을 적용하는 방법을 생각해볼 수 있다. 이탈리아에서는 자전거 이용자에게 일정한 교통수당을 지급하는 경제적 인센티브 방안을 고려하고 있다.

<표2> 개인차량에 대한 경제적 디스인센티브와 공공교통수단에 대한 경제적 인센티브

Concept	Solutions	Implementation	
		City (First Year)	Stage (# of Cites)
통행차량 진입차단	도로공유지에 보이지 않는 손 도입: 혼잡통행료(Congestion Pricing)	Singapore (1975)	Emerging

도심 진입은 허용하되 주차요금 인상	노상주차요금 징수(On-street Parking Pricing)	-	Mainstream in Developed Cities, Emerging in Developed Cities
공공 교통 요금 할인	대중교통 환승할인	Seoul (2006)	
	무동력교통수단 이용 인센티브 제공	-	

ICT 기술과 교통 기술의 융합, 그리고 시스템의 혁신

공유경제(Sharing Economy)의 대표 모델인 카셰어링(Car Sharing)은 차량과 도로공간, 서비스를 빌리고 나누어 사용하는 인터넷과 스마트폰 기술기반의 사회적 경제모델이다. 또한, 간선도로를 대상으로 간선급행버스(Bus Rapid Transit)와 노면전차(Tram) 등 신교통수단의 공급은 대중교통 용량을 대폭 증가시켜 지속적인 성장이 가능하게 하자는 것이다. 이는 교통수단혁명에서 시작되는 새로운 산업혁명의 가능성을 알리며 도래하고 있는 스마트시티 환경에서 핵심과제가 될 것이다. 복합교통연계는 ICT 기술을 이용하여 통합된 교통 정보를 제공함으로써 가장 합리적인 교통수단과 통행시간, 통행요금을 사용자가 선택할 수 있도록 하는 길을 열어두는 것을 목표로 한다.

<표3> 기술융합을 통한 공유이동과 복합교통연계

Concept	Solutions	Implementation	
		City (First Year)	Stage (# of Cites)
공유이동 시스템 (Shared Mobility System)	공유차량 (Car Sharing)	Lucerne, Zurich (1987)	Mainstream in Europe, N.A., Emerging in Asia
	공유자전거 (Bike Sharing)	Amsterdam (1966)	Tipping in EU and China (500+)
복합교통연계 (Multimodal Integration)	스마트카드, 공공교통정보	Zurich (1989), Seoul(1996)	Tipping in Developed Cities (250+)
	도시철도	London (1863)	Mainstream in EU and Japan (188)
	BRT	Curitiba (1974)	Tipping in Latin America, Emerging in China and India
	노면전차, 자전거	Berlin (1881)	Newly Emerging in Developed Cities

3. 도시교통 생태계의 진정한 혁신: 시민참여

사유화는 공유지의 비극에 대한 완전한 해결책이 아니라, 개인 재산권 간의 충돌을 일으켜 새로운 비극을 야기한다. 공유지의 비극이든 사유화의 비극이든 결국 이해타산을 따지는 합리적인 개인이 전체의 이익을 돌보지 않고 자신의 이익만을 추구하기 때문에 생기는 비극이며, 이를 방지하는 한 어떤 대책도 다시 비극을 야기할 수 있다(김윤상, 2010). 도시의 가장 기본적인 경쟁력은 사람이다. 사람이 중심이 된 교통체계는 당위적으로 실현해야 할 명제다. 공유지의 비극에 대한 해결책도 결국은 사람에서 찾아야 한다. 앞서 소개한 방법들이 성공하기 위해서는 시민들의 진정성 있는 참여가 필수적이다. 시민참여와 의식개혁이 공유지의 비극을 막기 위한 교집합에 위치하고 있다.

교통시민운동 태동기(1991-1998)는 정부가 증가하는 교통정체에 대응하기 위해 도로시설에 집중적인 투자를 하던 시기다. 도시부에서는 보도를 줄이고 차도를 넓히는가 하면, 공지마다 주차장을 확보하기도 했다. 당시 시민과 학생이 중심이 되어 ‘녹색교통운동’과 ‘걷고 싶은 도시연대’등 시민단체들이 결성되었다. 시민단체들은 스쿨존, 생활도로, 보행권, 보행광장, 자전거 정책 등 사람중심의 교통정책에 관한 정보를 정부에 제공하였다.

교통시민운동 성장기(1998-2008)년에 들어오면서, 정부가 시민단체의 컨설팅을 받아 보행광장 조성 등의 사람중심 교통정책을 펼쳤다. ‘골목 담 허물기’는 정부 재정지원을 유도하여 시민들이 직접 참여하고 의사를 결정하는 협력·역량강화 단계로까지 발전하기도 하였다. 하지만 현재, 교통문제에 대한 시민참여가 정부와 불협화음으로 후퇴하고 있는 것은 아닌가 느껴질 정도이다. 지하철 등 대중교통은 만성적 적자에 시달리고 있을 뿐 아니라, 기본적인 안전까지 위협받고 있는 실정이다. 문제는 대중교통서비스가 악화될수록 개인은 자가차량의 이용을 늘려간다는 것에 있다. 나아가 이러한 상황은 ‘부족하면 늘린다.’는 탁상행정 정서와도 맞물려 대중교통이용자나 보행자를 위한 도시교통정책을 소외시킨다. 도시교통체계는 악순환을 거듭하게 되고 지속가능하지 못한 방향으로 방치되기 쉽다.

<표4> 한국의 교통문제 관련 시민참여 역사

시기	시민참여활동	정부정책
태동기 (1991-1998)	- 학교생활권역 안전요구 - 시민감사 청구: 시민이 직접 자동차 대기오염 측정	- 증가하는 교통정체에 대응하기 위해 도로시설 집중투자

	<ul style="list-style-type: none"> - 횡단보도, 보행광장 등 보행공간 요구 - 대중교통 서비스 실태조사 요구 - 전국 보행권 네트워크 구축 	<ul style="list-style-type: none"> - 도시부에서는 보도까지 깎아내서 차도를 넓히고, 공지마다 주차장 확보
<p style="text-align: center;">성장기 (1998-2008)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 교통문화지수 - 마을 만들기와 한평공원 운동 - 가게 앞 자전거 - 혼잡통행료 청원 - 골목 담 허물기 - 문화의 거리 	<ul style="list-style-type: none"> - 보행광장 조성 - 청계천 복원 - 그린파킹: 골목 담 허물기 지원
<p style="text-align: center;">갈등기 (2009-2015)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 시민 간 정책갈등 증가 - 시민참여유도를 위한 시민공모전(보행환경, 대중교통) - 시민위원회(보행, 맑은하늘 만들기) - 시민홍보 캠페인(차 없는 날 등) - 자전거이용활성화를 위한 자전거교육, 자전거 마일리지 운영 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 지속가능 교통정책 본격 도입을 위한 법제화: 교통약자 안전편의 증진법 등 - 자전거우선도로, 보행우선 구역, 대중교통우선지구 등 도입

시민들은 정부에 대한 실망감으로 정책자체를 외면하는가 하면, 정부는 성과주의로 인해 더 이상 시민들의 참여를 기다리지 못하고 급하게 정책을 추진하다가 극단적 상충이 일어나는 경우도 발생했다. 예를 들어, 고가공원화나 명동역 횡단보도 만들기는 지하상가나 지역상인 등 이해당사자들의 반대로 마찰을 겪고 있다. 자전거도로는 여러 곳에서 철거되기도 했다. 이를 해결하기 위한 대안으로 정부와 시민단체가 다시 손잡고 시민들이 자발적으로 제안할 수 있도록 환경을 조성해주는 방법으로 바꾸는 시민정책 공모전 등이 시행되고 있다. 차량중심의 도시교통의 악순환에서 벗어나기 위해서는 시민사회의 역량 강화와 참여 없이는 불가능하다.

<표5> 시민참여 IAP2모델과 한국의 발전단계 진단

구분	참여단계				
	Inform	Consult	Involve	Collaborate	Empower
시민참여 목표	문제제기 및 대안제시	정책 피드백	정책 과정에 직접참여	의사결정에 대등한 관계	시민들이 최종 의사결정
참여방법	조사보고서 (Fact Sheets)	의견수렴 공청회(Public Meetings)	토론회(Workshops)	시민자문위원회(CAC)	시민배심원 (Citizen Juries)
국내상황 진단	태동기(1991-1998)	성장기(1998-2008)			
			갈등기(2009-2015)		

4. 마치는 말: 도시교통혁신과 민주주의의 발전

도시교통의 공공성 회복은 시민사회 공동체의 참여의지와 합의체계에 달려 있다. 1960년대 초반 영국은 자동차의 무분별한 대중화에 기인한 도시경쟁력 저하로 몸살을 앓고 있었다. 런던대학교에서 Alsop의 교통신호이론이 체계화 되고, 런던교통당국을 통해 Smith의 도로사용료 부과보고서 등이 나온 것도 이 무렵이다. 당시 Buchanan은 ‘Traffic in Towns (The Buchanan Report, 1963)’에서 교통민주주의에 대하여 역설하면서 상당히 긴 시간에 걸쳐서 도시교통의 혁신이 추진되어야 함을 설명한 바 있다.

“It is a difficult and dangerous thing in democracy to prevent a substantial part of the population from doing things they do not regard as wrong. ...” 런던은 최근에서야 시민참여의 활성화를 통해서 혼잡통행료, 자전거도로, Zone 30, 대중교통 확대 등 혁신적 교통정책들이 실현되고 있다. 런던에서 시민 전문가들의 정책 제안과 토론회가 지속적으로 활발히 진행되었다는 것은 정식 보고서만이 아니라, SNS, YouTube 등 여러 경로를 통해 확인할 수 있다.

1990년대 이후 독일은 도시교통 혁신을 위해 시민참여를 잘 활용해 왔다. 필자가 아헨(Aachen)주 자전거클럽 ADFC 대표로 있는 한 시민단체의 장을 만났을 때, 독일은 자전거 교통량이 없는데도 어떻게 몇 십 년간 꾸준히 자

전거 도로를 만들 수 있었는지에 대한 물음에 그는 한 마디로 “민주주의”라고 답했다. 시민대표들의 합의해서 제안한 정책이 의회를 거쳐 의결되는 방식이 일반화되어 있다고 했다. 또한 정부에서도 교통정책에 시민참여를 이끌어내기 위한 각종 제도를 시행하고 있다고 한다.

당장 유럽과 같은 교통정책과 시민참여제도를 도입하기란 어렵지만 문제를 제기하고 시민들과 함께 많은 토의의 장을 자주 가질 필요가 있다. 앞으로 새로운 교통정책을 추진하기에 앞서 시민공감대 형성은 필수적 요건이 될 것이다. 또한 도시교통의 공공성 회복을 위한 교통시스템과 도로환경은 폭넓은 시민참여를 통해 정착될 수 있다. 그런 점에서 도시교통의 공공성 회복을 위한 실현과정은 ‘시민참여’에 기초한 선진적 민주주의의 전형이라고 할 것이다. ‘80명의 승객을 태운 버스는 한 사람만 태운 자동차보다 80배나 많은 공간을 차지할 권리가 있다’는 엔리크 페날로사(Enrique Penalosa) 전 보고타 시장의 말처럼, 우리는 ‘민주적 평등(Democratic Equality)’ 확보를 통한 도시교통 역사 전환의 기로에 서 있다. 민주주의의 실현으로 도시의 번영이 계속될지는 여기에 달려있다.

참고문헌

1. 김운상. 2010. 공유지의 비극과 사유화의 비극. 토지+자유 연구 2010-3호. 토지+자유 연구소
2. 백남철. 2015. 시민참여를 통한 도시정책수립과 한국사례. ICLEI Seoul 2015 Researcher's Forum
3. Buchanan. 1963. Traffic in Towns. The Buchanan Report
4. J.H. Pratt. 1999. 1999 Telework America National Telework Survey. International Telework Association & Council. . <URL> <http://www.telecommute.org>
5. COM. 2001. White Paper in European Transport Policy: “European Transport Policy for 2010: Time to Decide”
6. D. Hidago and H. Zeng. 2013. On the Move: Pushing Sustainable Transport from Concept to Tipping Point. . <URL> <http://thecityfix.com>
7. Victoria Transport Institute. TDM Solution. <URL> <http://www.vtpi.org/tdm/tdm43.htm>
8. IAP2. IAP2 Spectrum. <URL> <http://www.iap2.org>

The Recovery of Publicness in Urban Transport

AHN Seongchae

Researcher, Korea Institute of Civil Engineering and Building Technology

BAIK Namcheol

Research Fellow, Korea Institute of Civil Engineering and Building Technology

1. Our perspectives on publicness of urban transport

Current situation and reality of pedestrians in Korea

In 2010, Korea took the first rank among all other member countries of OECD in traffic fatalities. It showed 114 deaths per one million of the population. According to Road Traffic Authority (in 2012), 3,093 people were killed on back roads where the boundary between sidewalk and roadway is not clearly divided and the width of these back roads were narrower than 9 meters. This number of deaths takes up 57.4 % of the total death toll of 5,392. In the case of Seoul Metropolitan City, 40,649 people were injured on back roads with the width under 13 meters. This number is 72.2% of total casualties. In particular, almost 80% of total car accidents occurred on back roads in Gangseo-gu area, where multi-household houses are densely located. These numbers reflect the fact that many pedestrians are impeded by vehicles and eventually they become victims of car accidents. Moreover, pedestrians are more exposed to air pollutants and fine dust for longer periods of time than the drivers. Also, the fact that the impact of vehicles as the mobile source of air pollution is still huge and this fact shall not be overlooked. Possibly, the damage caused to the respiratory system of pedestrians could be bigger than the damages from car accidents. In the urban transportation ecosystem, pedestrians are positioned at the very end. Most of them are children, women, and the elderly.

The Silent Alley at the end of the transportation ecosystem

In Korea, vehicle-centric thinking is still dominant. Most alleys in Korea are crowded with illegally parked cars, and pedestrians are suffering from narrow

alleys where their passage is severely disrupted. Therefore, the alleys in Korea lost its function as a public space. These alleys take up 70 to 80% of road extension in urban areas, but these alleys are neglected under the shadow of urban growth. The most suitable metaphor for current situations in Korea will be Rachel Carson's notion of Silent Spring (1962). Birds are no longer singing in the fine dust-filled sky and the giggling sounds of children's laughter disappeared in the streets because of the rumbling sound of vehicles on the road. As seen in the abusive use of DDT in the past years when DDT destroyed common lands, now it is our vehicles that destruct the ecosystem of urban transportation. In other words, Garrett Hardin's 'The Tragedy of the Commons (1968)' is reappearing in the ecosystem of urban transportation. When compared to the actual ecosystem, the first grade of water is equivalent to the first grade of alleys and pedestrians. On the first grade alleys in Korea, the first grade pedestrians are in great danger.

The emergence of urban transportation problems in exclusive use of privately owned cars

In 2001, the White Paper on European Transport Policy stated that, "The lack of an integrated policy approach to town planning and transport is allowing the private car an almost total monopoly". From the European countries to the United States (U.S.), they considered that the urban transportation problems are induced from the monopolistic status of private cars and they extended the scale of investment for sidewalks, bicycle paths, and public transportation. Also, the writers of this paper believe that the cause of pedestrian accidents and risk concerns in alleys rise from the monopolistic use of private cars in urban areas. Therefore, this paper will explore the current situation and problems of urban transport policy and it will also discover some alternative measures from an international perspective.

2. Various approaches for the recovery of publicness in urban transportation

As Garrett Hardin puts it, 'The tragedy of common land' should have been stated as 'The Tragedy of the Unmanaged Commons' and it would not have any controversies. Likewise, simply generalizing the tragedy of common land seems to be controversial (Yoon Sang Kim, 2010). Moreover, the current transportation

problems are not only the issue of private vehicle drivers. More problematic issues are in the road environment and social structure, which put vehicles into ‘The competition of vehicle’s size and speed’. In this paper, it will discuss various approaches for the recovery of publicness and structural problems of Korean society. It will introduce some road management methods in the aspects of facility design, legal restrictions, provision of economic incentive, and technology innovation.

Facility design and legal restrictions for recovery of publicness in urban transportation

In general, the recovery of publicness is equivalent to the recovery of publicness in urban streets. Designing urban streets into people-centric complete streets and securing the space for bicycles and other alternative transportation. For people-centric complete streets to succeed, people-centric traffic management plans and legal systems are needed. We need to incorporate the carrot and stick method. As a stick, we would need to implement restrictions on the powered transportation, and as a carrot, we need to encourage people to use non-powered transportation. For example, we need to prepare the legal basis to select the Low Emission Zone so we can control the amount of air pollutant emissions, and at the same time, we have to grant the pass for using non-powered transportation.

<Table 1> Facility design and legal restriction for the recovery of publicness in urban transportation

Concept	Solutions	Implementation	
		City (First Year)	Stage (# of Cites)
Securing space for public transportation	Car-free Zones, Shared Roadway	Rotterdam (1953)	Mainstream in EU (360+)
	Complete Street	Portland (1971)	Tipping in the US
	Bicycle Priority Street	Amsterdam (1980’)	Mainstream in European Cities, Tipping in Japan
Preparation of legal system to limit usage of private vehicles	Low Emission Zones	Tokyo (2003)	Mainstream in Europe (200+)
	Vehicle Quota System	Singapore (1990)	On the Rise in China

Preparation of legal system to encourage the usage of non-powered transportation	Priority Rule of Pedestrian	Holland	-
	Two-way Bicycle Traffic on One-way Road	Holland, Germany	-
	Zone 30	Holland	-
	Transit Oriented Development	-	Newly Emerging in Developed Cities

In the Road Traffic Act of Korea, it is stated in the Article 8 that “On a road that is not divided into a sidewalk and roadway, pedestrians shall walk on the fringe of the road in the direction opposite to horses and vehicles, or the side of the road.” As shown in the above, Korean people have a road-centric perception and accept it very naturally. In the Shared Roadway between Holland and Germany, they limit the speed of all vehicles based on the walking speed. Also, Holland and Germany started to reduce the speed of vehicles to 30km in residential area and on the other roads that are not designated as ‘Road of priority for Living Zone Pedestrian’. Such movement is disseminated to Germany and they began the ‘Tempo 30’ and ‘Zone 30’ so that these movements can be diffused to all the other parts of the world. Especially, ‘Zone 30’ is approaching to the perspective of human survival. For example, when a person is hit by a car driving at 50km per hour, the mortality rate reaches up to 45% but when the speed is slowed down to 30km per hour, the mortality rate also dropped down to 5 %. The average speed of private vehicles in Seoul city was 18.7km per hour in 2013. However, most drivers maintain this speed while he/she is going through an alley.

In order to move up the full recovery of publicness in urban transportation, more active legal restrictions on ‘Zone 30’ and ‘Relative speed limit’ are needed with the designing of human-centric roads.

Economic incentives for invigoration of public transportation

When the ‘Invisible hand of market’ does not operate on the public land road, the market can become desolated. In other words, whenever a private vehicle is entering a congested road, an imposing levy will be a solution to maintain the best traffic flow. However, imposing congestion fees may trigger strong opposition from local residents and small businesses. Also, in the early stages of a

congestion fee system, immense investments would be essential.

When congestion fee systems could not be applied, parking lots and street parking in cities can impose different fees on each vehicle. However, calculating the size of external effect of congestion fees and city parking fees should become possible, and we can consider giving transit discounts for public transportation commuters and bicycle riders. In Italy, the government is carefully considering to impose a new policy which provides certain traffic allowances for bicycle riders.

<Table 2> Economic incentive for public transportation and disincentive for privately-owned vehicle

Concept	Solutions	Implementation	
		City (First Year)	Stage (# of Cities)
Forbid passing vehicles' entrance	Introduction of invisible hand in common land: (Congestion Pricing)	Singapore (1975)	Emerging
Allow entry into city & increase on parking fee	On-street Parking Pricing	-	Mainstream in Developed Cities, Emerging in Developed Cities
Discount on public transportation cost	Discount on public transportation transit	Seoul (2006)	
	Provide incentive for users of non-powered transportation	-	

Convergence of ICT & traffic technology, and innovation of system

The representation of Sharing Economy is car sharing. It is also known as a social economic model based on internet and smart phone technology. Furthermore, by introducing and increasing new forms of transportation, like Bus Rapid Transit and Tram on arterial roads, the Korean government is striving to achieve the sustainable growth in transportation. Securing sustainable growth in

public transportation will increase the new possibilities within the new industrial revolution. This possibility will be our core task in the nearest future. The goal of Multimodal Integration is to open the gate for providing the best transportation choices including reasonable means of transportation, timetables and passage money, and by providing transportation information to all passengers.

<Table 3> Shared mobility and multimodal integration through technology convergence

Concept	Solutions	Implementation	
		City (First Year)	Stage (# of Cites)
Shared Mobility System	Car Sharing	Lucerne, Zurich (1987)	Mainstream in Europe, N.A., Emerging in Asia
	Bike Sharing	Amsterdam (1966)	Tipping in EU and China (500+)
Multimodal Integration	Smart Card, Public transportation information	Zurich (1989), Seoul(1996)	Tipping in Developed Cities (250+)
	Urban railway	London (1863)	Mainstream in EU and Japan (188)
	BRT	Curitiba (1974)	Tipping in Latin America, Emerging in China and India
	Tram, Bicycle	Berlin (1881)	Newly Emerging in Developed Cities

3. The real innovation of the urban transportation ecosystem:

Civic participation

The privatization of common land is not a perfect solution to past tragedy but a provocation of a new tragedy; a collision of private property rights. Whether it is a tragedy of common land or a tragedy of privatization, it is sure to be a tragedy arising from an individual who is only rational in calculating their self-interest. As long as these individuals only seek for self-interest, any kind of

solution will lead to another tragedy (Yoon Sang Kim, 2010). The most basic competitiveness of a city is its people. Therefore, people-centric transportation systems are a proposition that should be realized appropriate in the near future. Even the solution for the tragedy of common land should be sought in people. For all the solutions introduced in this paper to succeed, sincere participation of people is compulsory. Civic participation and reform of consciousness is located on the intersection to prevent the tragedy of common land.

The beginning period (1991-1998) of civic movements for transportation was when Korean government was intensely invested in development of road facilities to combat the ever-increasing traffic congestion. In urban areas, sidewalks are diminished and streets are widened, and parking spaces were secured in many open areas. At that time, the civic groups like the Green Transport Movement and the Urban Action Network were established. These civic groups provided information about transportation policies including 'School Zones', 'Life Zones', 'Walking Ranges', 'Pedestrian Plazas' and 'Bicycle Policies' to the government. As mentioned before, all of the above movements are people-centric.

In the advent of the transportation civic movement's growth period (1998-2008), Korean government carried out people-centric policies like the development of walking plazas with the consulting from civic groups. The Korean government carried out a campaign called 'Breaking the wall in alleys' and it succeeded in inducing financial support from government and developing it to an active civil participation. This active participation of citizen-improved stages, where they can make their own decisions in a cooperative way, and then eventually they were able to focus on their empowerment. Nevertheless, the recent appearance of cooperation between civic groups and government resulted in discordant behavior that one can even feel as if the civic participation is retreating. The public transportation as subways is suffering chronic deficit and its basic safety is threatened. The problem lies on the fact that the use of private vehicles will increase while the service of public transportation is deteriorating. Furthermore, such phenomena will be stuck with the old sentiment of paper administration which narrates 'If something lacks, increase it'. As a result, the proper urban transportation policy for public transportation riders and pedestrians will be neglected. The urban transportation system will repeat this vicious circle and it will be isolated in the wrong direction to sustainable growth.

<Table 4> The history of civic participation in transportation problem in Korea

Timeline	Civic engagement activity	Government policy
Beginning Period (1991-1998)	<ul style="list-style-type: none"> - Demand for safety in school zone - Demand for civil audit: Citizens will estimate air pollution of automobiles - Demand for pedestrian cross and walking plaza - Demand for service condition survey - Establishment of nation-wide walking range network 	<ul style="list-style-type: none"> - Concentrated investment of road facility to combat the increasing congestion - Extension of street by cutting-off the sidewalk and securing parking lot in open area
Growth Period (1998-2008)	<ul style="list-style-type: none"> - Traffic Culture Index - Community building and tiny park development movement - Bicycle at storefront - Petition of congestion fee - Breaking down walls in alleys - Culture street 	<ul style="list-style-type: none"> - Development of walking plaza - Restoration on the Cheonggye creek - Green parking: Support for the 'breaking alley walls' movement
Period of conflict (2009-2015)	<ul style="list-style-type: none"> - Increase of policy conflict among citizen - Hosting contest to stimulate civic participation (Walking environment, public transportation) - Citizens' committee (walking, making clear sky) - Civic PR campaign (car-free day) - Bicycle training and Bicycle mileage operation to vitalize the use of bicycle and etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - Legislation of sustainable traffic policy: Safety enhancements for vulnerable users promotion law and etc. - Introduction of Bicycle Priority Zone, Pedestrian Priority Zone, Public Transportation Priority Zone

Korean citizens were very disappointed by government and they turned away from policies. On the other hand, the government became impatient by its nature of meritocracy and they pushed forward new policies and ended up with extreme contradictions. For example, the development of High Line Park and pedestrian crossings in Myeong-dong Station is restrained by the stakeholders of local shops and underground shopping areas. Bicycle lanes were demolished throughout many

areas. In order to solve these problems, government and civic groups have reconciled and carried out contests for civic policies. In this way, government and civic groups can induce voluntary suggestions from the citizens of Korea. In order to exit from the vicious circle of vehicle-centric urban transportation, empowerment and participation of civil society is essential.

<Table 5> Citizens' participation in the IAP2 Model and diagnosis of Korea's development stages

Division	Stages of Participation				
	Inform	Consult	Involve	Collaborate	Empower
Goal of citizen participation	Problem posing and suggesting alternative	Feedback on policy	Actual participation in policy process	Equal relation in decision making	Final decision making from citizen
Participation Method	Fact Sheets	Public Meetings	Workshop	Civic Advisory Committee	Citizen Juries
Analysis of domestic situation	Beginning Period (1991-1998)	Period of growth (1998-2008)			
			Period of conflict (2009-2015)		

4. Conclusion: Innovation of Urban Transportation and Improvement of Democracy

The recovery of urban transportation is depending on the civic community's will for participation and the system of compromise to be able to reach agreements. During the early phase of 1960's the UK was suffering from the decline of its city competitiveness that was caused by indiscriminate popularization of automobiles. This is the time when the theory of traffic signals became systemized. This theory was formed by the Alsop in London University, and at this time when Smith's road users' fee charge report was first introduced. At that time, Buchanan emphasized the paradox of traffic democracy in 'Traffic in Towns (The Buchanan Report, 1963)' and he dedicated quite a lot of pages for explaining the necessity of urban traffic innovation.

It is stated in the Buchanan report that, "It is a difficult and dangerous thing in

democracy to prevent a substantial part of the population from doing things they do not regard as wrong. ...” In London, many innovative traffic policies are implemented such as congestion fees, bicycle lanes, and Zone 30 areas which were stimulated by the vitalization of civic participation. The fact that policy suggestion and discussion of civic professionals were conducted quite vitally can be seen in SNS, YouTube and in many other ways.

After the 1990’s, Germany has been effectively utilizing civic participation for urban traffic innovation. When I met a chairperson of a bicycle club called ADFC in Aachen state, I asked him how Germany could continuously construct bicycle lanes regardless of very low volume of bicycle traffic. His answer was simple and stern, he said “Democracy”. He added that the process of policy implementation is popularized in Germany where the representatives of certain civic groups will suggest a new policy and this policy becomes valid through the consent of parliament. Also, he explained that Germany government is conducting various policies to induce civic participation in the traffic policy making process.

It will be difficult to adopt the European traffic policies and civic participation strategies in Korea immediately, but it is critical that we hold many discussions with our citizens for addressing the issues of traffic. In the future, it is compulsory for government to create a bond of sympathy before pushing forward the new traffic policies. Also, improved traffic systems and road environments for the recovery of publicness in urban transportation can be realized through wide civic participation. In that sense, the process of publicness recovery will be an exemplary case of advanced democracy. As the former mayor of Bogota, Enrique Penalosa puts it, “A bus with 80 passengers deserve to take 80 times wider space than a car with only one person.” He also added that Korea is now standing at a transition point of urban traffic history through securing ‘The Democratic Equality’. Therefore, the continuous prosperity of cities is dependent on the realization of democracy.

Reference

1. Yoon Sang Kim. 2010. Tragedy of common land and privatization, Land+Freedom Research 2010-3rd Edition. ResearchlabofLand+Freedom
2. Namcheol Baik. 2015. Korean cases of establishment of urban policy through civic participation, ICLEI Seoul 2015 Researcher's Forum
3. Buchanan. 1963. Traffic in Towns. The Buchanan Report
4. J.H. Pratt. 1999. 1999 Telework America National Telework Survey. International Telework Association & Council. .
<URL> <http://www.telecommute.org>
5. COM. 2001. White Paper in European Transport Policy: "European Transport Policy for 2010: Time to Decide"
6. D. Hidago and H. Zeng. 2013. On the Move: Pushing Sustainable Transport from Concept to Tipping Point. . <URL> <http://thecityfix.com>
7. Victoria Transport Institute. TDM Solution.
<URL> <http://www.vtpi.org/tdm/tdm43.htm>
8. IAP2. IAP2 Spectrum. <URL> <http://www.iap2.org>



2016 World Human Rights Cities
Forum 2016
세계인권도시포럼

발표 3 / Presentation 3

지속가능한 도시를 위한 대구의 생태교통운동
For Sustainable City: Eco-Transport Campaign in Daegu, Korea

오용석 | Oh, YoungSeok

대구광역시 지속가능발전협의회 사무처장 |
Secretary General, Daegu Metropolitan city Council for Sustainable Development

지속가능한 도시를 위한 대구의 생태교통운동

오용석

대구지속가능발전협의회 · 사무처장

들어가며

자동차는 인류 최고의 발명품이라 불린다. 자동차가 없던 시절 사람들의 이동과 행동 범위는 매우 제한적이었다. 자동차의 발명과 자동차화(motorization)는 개인의 이동성을 획기적으로 전환했다. 자동차를 통한 이동성의 극적인 전환이 가져온 편리성과 매력은 세계적으로 자동차 보급을 확대시켰다. 맹렬한 속도로 도로가 만들어지고 자동차가 보급되어 자동차 중심의 교통체계가 정착되면서 그 폐해도 함께 늘어났다. 인명피해, 교통혼잡, 환경오염, 에너지문제 등 자동차로 인한 심각한 도시 환경문제가 발생했다.

지난 수 십년 동안 자동차 중심의 교통체계를 만들어왔던 대구시도 비슷한 상황이다. 대구시의 교통현황을 살펴보면 자동차 중심의 도로교통이 매우 발달했다는 점을 알 수 있다. 침두시 도심 평균통속도는 자동차가 약 25km/h로 전국 최고 수준이고, 시내버스는 약 18km/h로 많이 떨어진다. 간선도로망도 격자로 잘 구축되어 있는 편이나 순환도로망 구축은 미흡한 편이다. 이와 같은 도로환경 탓에 자가용 수단분담률이 50%에 달하고 대중교통은 약 30% 수준으로 매우 낮은 편이다. 자전거 수단분담률도 2011년 기준으로 3%로 7대광역시 중 가장 높은 편이나 전반적인 자전거 이용시설은 미비하다.

이는 대구시가 육교와 지하도를 설치하며 사람보다 우선하는 자동차 중심의 교통정책을 펼쳐온 결과다. 하천을 덮어 도로를 만들고, 고가차도를 만드는 등의 자동차 위주의 시설 투자가 많았다. 간선도로의 신호연동체계 또한 자동차 통행을 위한 신호체계로 운영되었다. 사람을 배려하지 못하는 자동차 위주의 교통정책은 여러가지 폐해를 낳았다.

자동차 중심의 도시교통체계로 지역 공동체가 분리되고 단절되었으며, 특히 인간 존엄성(생명)이 위협받고 있다. 대구시는 자동차 1만대당 교통사고 118.2건으로 전국 평균 93.7건을 상회하며 전국 2위의 교통사고 도시를 오명을 뒤집어쓰고 있다. 교통혼잡의 악순환도 계속된다. 도로건설과 확장, 통행속도 증가, 통행수요 유발, 다시 교통혼잡 발생으로 인해 도로를 추가적으로 건설해야 하는 악순환의 고리가 형성되었다. 경제적, 공간적 비효율성도 크다.

도로 신설공간이 부족해 총 건설비 중 약 87%가 보상비로 지출되고 있어 막대한 지방재정 지출을 필요로 한다. 교통혼잡비용이 2010년 대비 21.6% 증가해 광역시 중 3위로 약 17,681억원(2015년)에 달한다. 또한 버스 대비 도로공간 20배, 주차공간 8.5배를 차지하는 자가용 증가로 인해 한정적 도시 공간의 비효율성이 증가하고 있다. 자가용은 환경과 에너지 측면에서도 비효율적이며, 대기오염물질 배출의 주범이 되었다. 대구 지역의 수송부문 에너지 소비는 30.6%로 전국 평균 17.8%를 훨씬 웃돌고 있다. 대구 수송부문 온실가스 배출량 중 98.7%가 도로부문을에서 배출되고 있으며, 승용차는 버스의 7배, 도시철도의 15배에 달하는 이산화탄소를 배출하고 있다.

시민사회를 중심으로 이와 같은 자동차 중심의 교통 정책과 체계로 인한 폐해를 극복하기 위한 활동이 펼쳐졌다. 차없는 거리 조성과 확대, 걷고 싶은 도시 만들기와 횡단보도 설치 운동, 자전거 이용 활성화, 민·관·학·연 교통포럼 등의 활동을 통해 사람 중심의 지속가능한 교통체계로 전환하기 위해 노력해왔다. 지난 10여 년 간 인간 중심의 교통체계로 전환하기 위해 노력했던 대구 지역의 발자취를 살펴보자.

차없는 거리와 보행권 운동

매년 4월 22일 지구의날이 되면 대구 중앙로는 차없는 거리가 된다. 대구 도심 1.2km 도로에 자동차가 사라지고 시민들이 여유롭게 거닌다. 시민들은 도심의 자동차가 사라지면 어떤 풍경이 펼쳐지게 되는지 직접 경험한다. 자동차의 속도와 소음, 교통사고에 대한 두려움, 매연이 사라진 거리는 안전과 안심, 쾌적한 환경으로 되살아난다.

지구의날 행사는 1969년 미국 캘리포니아 해상 기름 유출 사건이 계기가 되었다. 이듬해 1970년 4월 22일 미국 상원의원 게이로드 벨슨이 주창하고, 당시 하버드대 학생이던 데니스 헤이즈가 발벗고 나서 첫 행사를 열었다. 한국에서는 공해추방운동연합, 대한YMCA연맹, 대한YWCA연합회, 한살림모임 등 6개 단체의 공동주최로 1990년 처음 개최되었다.

1991년 3월 14일, 낙동강폐놀오염사건이 발생했다. 대구시민의 식수원 낙동강에 폐놀원액이 누출되어 수돗물이 오염되었던 것이다. 이 사건을 계기로 대구시민들은 마시는 물의 소중함과 환경문제가 곧 사람의 생존권 문제라는 사실을 인식하게 되었다. 이를 계기로 대구YMCA가 주도해 1991년 대구 최초의 지구의날 행사가 열렸다.

1999년까지는 신천 고수부지, 동인공원, 동성로 등 주로 공원과 광장에서 행사가 진행되었다. 2000년부터 대구YMCA가 중심이 되어 추진하던 행사에

대구환경운동연합, 대구녹색소비자연대, 대구경북녹색연합 등 지역 환경단체들과 맑고푸른대구21추진협의회(현, 대구지속가능발전협의회¹⁾)가 동참하면서 지구의날 대구위원회를 구성하면서 지구의날 행사가 크게 변화했다. 당시 대기 오염 발생원의 70% 이상을 자동차가 차지했다. 급증하는 자가용 이용은 분지 지형인 대구의 대기오염문제를 악화시켰다. 뿐만 아니라 자가용 이용은 과도한 화석연료 소비, 온실가스 배출 등 에너지와 환경문제의 핵심이었다. 또한 심각한 교통사고로 인명 피해가 늘어나고, 부상자와 그 가족들의 고통이 심화되었다. 도시 지역의 환경문제 중 가장 심각한 것이 자동차로 인한 문제들이라는 데 참여단체들이 인식을 함께 했다.

대구 교통 정책도 자동차 중심으로 추진되면서 보행자와 자전거 등 생태 교통은 점점 설 자리를 잃어갔다. 대구위원회는 대구를 자동차 중심의 교통체계가 아닌 사람 중심의 지속가능한 교통 체계로 만들어 가기 위해 차없는 거리 운영을 대구시에 제안했다. 수차례 논의 끝에 대구시가 대구위원회 의견을 전격 수용하며 차없는 거리 행사가 결정되었다. 대구시에서 가장 변화하고 자동차 통행량이 많은 중앙로에 자동차 진입을 24시간 제한해 차없는 거리를 만들었다. 지구환경보호와 지속가능한 지역사회를 만들어가기 위해 자가용 이용 제한은 무엇보다도 시급한 일이었다. 1년에 하루만이라도 대구 도심에서 자동차를 없애고 보행자가 마음껏 활보하고, 유모차, 자전거를 안전하게 이용할 수 있어 대구시민들은 매우 소중한 경험을 하게 되었다.

매년 차없는 거리 행사를 하면서 도심 자가용 억제에 대해 공감하는 시민들이 늘어났다. 하지만, 대구시 정책은 보행자를 위한 정책보다는 교통소통과 효율성 중심의 정책들이 여전히 지속되었다. 2005년 대구지하철 2호선이 개통하면서 보행권 회복을 위한 갈등이 본격적으로 수면 위로 떠올랐다. 대구시는 총연장 29km의 대구지하철 2호선 개통과 함께 대구시를 동서로 가르는 왕복 10차선의 달구벌대로 횡단보도를 없애겠다는 방침이었다. 실제로 지구의날 기념 차없는 거리 행사가 열리는 반월당네거리 주변 횡단보도들이 모두 사라졌다.

지구의날 차없는 거리 참가단체들 중 대구녹색소비자연대, 대구홍사단, 대구 DPI, 영남자연생태보존회, 맑고푸른대구21추진협의회 등 9개 단체가 대구보행권시민연대를 재결성해 대응했다. 대구시를 찾아가 횡단보도 철거 방침을 중단하고 제거한 횡단보도를 다시 복원하라고 요청했다. 시민안전을 위해 횡단보도보다 지하철 역사를 이용한 지하공간으로 이동하는 것이 낫다는 대구지방

1) 2015년 4월 10일 대구광역시환경기본조례 개정을 통해 맑고푸른대구21추진협의회가 대구지속가능발전협의회로 명칭이 변경되었다.

경찰청과 대구시는 난색을 표했다. 대구보행권시민연대는 전문가 토론회와 시민캠페인, 횡단보도 살리기 서명 접수를 진행했다. 장애인단체와 함께 언론을 보도를 요청해 횡단보도가 사라진 반월당네거리를 휠체어를 이용한 장애인이 건너보기도 했다. 횡단보도가 있을 경우 1분이면 건너갈 수 있는 도로를 건너는데 40분이 넘게 소요되었다. 횡단보도가 사라진 네거리는 장애인 뿐만 아니라 유모차를 이용하는 어머니들, 노약자에게도 심각한 불편을 초래했다.

대구보행권시민연대는 시민들이 직접 횡단보도를 만들어서 건너는 퍼포먼스도 펼치고 적극적인 여론전과 대구시 설득 작업을 추진했다. 약 6개월 남짓 펼쳤던 꾸준한 활동의 성과로 대구시는 횡단보도 철거 방침을 전면 백지화했고, 사라진 횡단보도도 다시 복원하겠다는 약속을 했다. 다시 횡단보도를 설치하는 과정에서 사라진 그 자리가 아닌 곳에 횡단보도를 설치하려는 대구시와의 갈등도 있었고, 몇몇 횡단보도는 최근에 다시 그려지기도 했다. 하지만, 자동차 소통 중심의 교통 정책을 보행자가 먼저라는 인식을 심어준 중요한 계기가 되었다.

실제로 대구시의 정책변화도 감지되었다. 2007년 동성로 공공디자인 개선사업 추진 과정에 대구보행권시민연대 소속 단체들이 참가했다. 동성로는 서울의 명동과 같은 대구시를 대표하는 가로 중 하나다. 과거 대구읍성의 동쪽 성벽을 따라 만들어진 거리로 대구에서 가장 변화한 거리이기도 하다. 대구시 중구청에서는 이 거리를 도심 경쟁력 확보와 삶의 질 개선을 위한 도심환경 개선사업 대상지로 선정했다. “골목이 살아야 동성로가 산다”라는 캐치프레이즈와 함께 편리하고, 안전한 걷고 싶은 거리 만들기 사업이 추진되었다.

대우빌딩 앞에서 동성5길 입구까지 약 790m가 1차 구간, 동성5길 입구에서 중앙치안센터까지 약 110m가 2차 구간으로 계획되었다. 보행환경에 장애물이 되는 배전반을 이설하고 보도를 복구하는 공사가 추진되었다. 6개소의 거리쉼터와 가로등 거리박물관과 같은 가로시설물이 설치되었다. 동성로 랜드마크와 상설야외무대도 설치해 쾌적한 보행환경 뿐만 아니라 쉬고 즐길 수 있는 거리로 다시 태어났다. 약 4년에 걸쳐 진행된 동성로 보행환경 개선사업의 정점은 한일극장 앞 횡단보도 설치였다.

동성로 국채보상로를 중심으로 북쪽 대우빌딩 앞과 남쪽 중앙치안센터까지 나뉘어져 있다. 한일극장 앞 국채보상로를 횡단하려면 지하상가로 연결된 지하보도를 이용해야만 했다. 동성로를 걷고 싶은 거리로 만들기 위해서는 이곳에 횡단보도를 꼭 설치해야 했다. 교통약자의 이동권 해소 뿐만 아니라 낙후된 동성로 북측 대우빌딩 방면의 상권 활성화를 위해서도 꼭 필요한 조치였다. 대구보행권시민연대는 2007년부터 지속적으로 한일극장 앞 횡단보도 설

치를 대구시에 요청했고, 대구시도 이를 수용했다.

그러나 2008년 지하상가에 입주한 230여 개의 점포 상인들이 상권 위축을 이유로 반대 입장을 밝혔다. 횡단보도 설치를 요구하는 시민단체와 반대하는 상인들 사이에서 대구시는 중심을 잡지 못 하고 갈팡질팡했다. 시민단체들의 횡단보도 설치 퍼포먼스, 시민서명 접수, 토론회, 시장 면담 등 다양한 활동을 통해 시를 압박하면 대구시는 설치 입장을 재확인했다. 다시 반대하는 상인들의 목소리가 커지면 입장을 유보하면서 양측의 대립이 첨예했다. 대구시의 어정쩡한 태도로 횡단보도 설치 문제는 지역사회의 뜨거운 감자가 되었고 첨예한 갈등은 5년 동안이나 지속되었다.

결국 2012년 지하상가 상인들이 대구시에서 에스컬레이터를 설치해준다는 조건을 수용해 횡단보도 설치에 동의하면서 갈등이 일단락되었다. 이후에도 예정된 횡단보도 설치 시기가 에스컬레이터 설계 변경 등을 이유로 몇 차례 연기되면서 대구시와 시민사회단체들 간의 갈등이 증폭되기도 했다. 2013년 3월 폭 10m, 길이 21m의 횡단보도가 한일극장 앞에 만들어졌다. 지난 1982년 중앙지하상가가 들어서면서 없앴 횡단보도가 약 30년 만에 다시 살아난 것이다.

한일극장 외에도 대구 도심 주요 네거리에 횡단보도들이 하나둘 다시 그어졌다. 지구의날 행사가 개최되는 중앙로의 중앙네거리와 대구역네거리에도 횡단보도가 설치되었다. 중앙네거리의 이면도로들도 보행환경 개선사업을 통해 자동차보다는 보행자들의 편의성이 크게 증대되었다.

또한 지구의날 차없는 거리 행사가 열리는 중앙로 1.2km구간은 2007년 전국 최초로 대중교통전용지구로 지정되었다. 당시 대구의 평균 도심통행속도는 24.9km/h였으나 중앙로는 11.5km/h에 불과해 상습 정체 구역으로 악명이 높았다. 인도폭은 3~5m가량으로 휴일 보행자 통행이 50분에 2,951명으로 보행환경 서비스 수준이 최저점인 F였다. 대구시 연평균 인구 감소세가 0.02%였던 것에 비해 중구는 2.71%로 인구 감소세가 엄청나게 빨라 도심 공동화가 빠르게 진행되고 있었다.

이처럼 날이 갈수록 심각해지는 대구도심의 교통혼잡과 대기오염을 저감하고 사람 중심의 걷고 싶은 거리를 조성하기 위한 것이었다. 뿐만 아니라 쇠퇴하고 있는 도심의 중심 상업 기능을 강화하고 활성화하여 중앙로를 친인간·친환경적인 대구 대표 상징거리로 만들고자 했다. 교통(보행환경개선, 교통수요관리), 경제(상권활성화), 문화(상징거리조성), 환경(소음·대기오염 감소) 등 종합적 접근으로 도심 활력을 도모하고자 한 것이다.

2008년부터 2009년까지 2년에 걸쳐 공사가 진행되었다. 왕복 4차선 도로

는 왕복 2차선으로 줄었고 시내버스만 통행이 가능하게 되었다. 차선이 줄어들 만큼 보도가 확대되어 보행환경이 크게 개선되었다. 이와 함께 대중교통 쉼터, 안내단말기, 관광안내소 등과 같은 보행자 편의시설 설치되었다.

2014년을 기준으로 대중교통전용지구 지정으로 인한 효과를 살펴보면, 우선 시내버스 이용객이 489만명에서 617만명으로 약 26%, 환승객이 134만명에서 202만명으로 50% 이상 증가했다. 중앙로 유동인구도 평일 기준 12시간 평균 56,311명에서 66,294명으로 약 17%가량 늘어났다. 이산화탄소 54%, 미세먼지 12%, 일산화탄소 33%, 아황산가스 25% 등 대기오염이 크게 저감되었으며, 소음도 68dB에서 64dB로 4dB이 감소해 전반적인 환경이 개선되었다.

자전거 이용 활성화 실천

대구에서는 2000년대부터 무동력교통수단을 활성화하기 위한 시민운동이 활발하게 추진되었다. 2002년 전국 최초로 인라인 스케이트를 교통수단으로 이용하기 위한 인라인대행진이 열렸다. 2003년 5천 명이 넘는 시민들이 인라인대행진에 참여했고, 자전거를 이용하는 시민들도 무동력교통의 권리를 주장하기 위해 거리로 뛰쳐나왔다. 도로교통법상 도로에서의 지위 문제로 인라인 시민운동이 사그라들고 2006년부터 자전거 이용 활성화를 위한 시민운동이 본격적으로 전개되었다. 그것이 바로 자전거대행진과 자전거 마일리지 운동이었다.

2007년 맑고푸른대구21추진협의회 위원 10명이 일본 도쿄를 찾았다. 도쿄에서는 시민들의 자전거 이용 활성화를 위해 2000년부터 에코마일리지 운동을 시작했다. 에코마일리지 운동은 자전거를 이용하는 시민들에게 속도계를 부착해 자전거 이용거리를 파악하는 것이다. 자전거 이용거리를 파악하게 되면 자전거 이용에 따른 에너지 사용과 온실가스 배출 절감량을 계산할 수 있다.

대구는 2006년 전국에서 처음으로 일본의 에코마일리지 운동을 도입했다. 맑고푸른대구21추진협의회와 대구자전거타기운동연합이 중심이 되어 사업을 추진했다. 시민들의 생활 속에서 보다 더 적극적으로 자전거를 이용할 수 있도록 독려하기 위해 여러가지 프로그램을 도입했다. 기본적으로는 일본처럼 자전거 마일리지 운동에 가입하는 시민들에게 속도계를 부착해주고 이동거리를 홈페이지에 등록할 수 있도록 했다. 대구는 에너지절약과 온실가스 감축을 위한 시민들의 자발적 녹색실천으로 지구 한바퀴(4km)를 목표로 시민들과 함께 자전거 타기를 목표로 했다. 하루 10km 거리의 출근길을 자전거로 이동할

경우 약 8년 이상을 꾸준히 타야 달성할 수 있는 목표였다. 사무처에서는 빨라도 5년은 지나야 지구 한바퀴를 타는 회원이 나타날 것으로 예상했다. 그러나 불과 3년 만에 그 목표를 달성한 회원이 나타났고, 이후 매년 1~2명 이상의 회원들이 속속 명예의 전당에 입성했다.

자전거 마일리지 운동에 참여한 시민들은 선의의 경쟁을 하는 동료들이었다. 매일 누적되는 자전거 이동거리를 체크하며 더 열심히 자전거를 탔다. 조금 귀찮고 느슨해지려고 할 때 다시 한 번 마음을 다잡는 계기를 제공했다. 이런 보이지 않는 자발적 경쟁 구도가 서로서로 자전거를 더 열심히 탈 수 있도록 만들어갔다. 매년 연말에는 자전거 마일리지 회원의 밤을 개최해 한 해 동안의 성과를 공유하고 자전거 운동의 방향을 함께 논의하고 친교와 연대의 시간을 가졌다.

2015년 기준으로 자전거마일리지 운동에 참여하는 시민들은 총 6,425명이다. 이들 지난 10년 동안 자전거로 주행한 거리는 총 21,251,943km로 지구를 약 513바퀴 달린 셈이다. 자전거를 타면서 절약한 에너지의 양은 1,486,643리터에 달하며, 이로 인한 온실가스 절감량도 약 4,524톤 가량이다.

대구자전거대행진은 2006년 3차례 진행하고 난 이후 매년 7~9회 가량 추진되었다. 매회 평균 500명 가량의 시민들이 자전거대행진에 참여해 자전거도 당당히 도로를 이용할 권리가 있음을 온 몸으로 주장했다. 늘 갓길만 이용하고 그마저도 자동차에 밀려 제대로 달릴 수 없는 도로 환경에서 자전거대행진에 나선 수백명의 시민들은 당당히 도로를 이요하며 해방감을 느꼈다. 처음에는 자동차 운전자들과의 마찰도 많았으나 정기적인 자전거대행진을 통해 운전자들의 인식도 많이 개선되었다. 자전거 이용자를 보다 느긋하게 기다려주고 경적을 울리며 위협하는 일도 찾아들었다.

대구에서 자전거대행진이 큰 사고 없이 안전하게 지속적으로 진행될 수 있었던 가장 큰 요인 중 하나는 스태프들이었다. 스태프는 자전거대행진을 기획하고 메시지를 효과적으로 전달할 방안 고민하고, 전반적인 진행을 맡았다. 매년 자전거대행진 스태프를 모집하고 이들을 교육하고 현장에서 훈련하며 전문가로 만들어내었다. 단순히 자전거만 잘 타는 기능인이 아니라 자전거 정책과 철학에 대한 이해도 깊은 자전거운동의 전문가들로 만들기 위해 노력했다. 국내에서의 다양한 워크숍과 현장 탐방 외에도 선진지 연수를 수차례 진행했다. 자전거의 나라 네덜란드를 비롯해 독일의 자전거 정책 현장을 탐방하고 공부했다. 특히 함부르크처럼 수 만 명의 시민들이 참여하는 자전거대행진에 직접 참가하고 행사 주관 단체를 방문해 인터뷰를 진행하며 많은 것을 배울 수 있었다. 그 외에도 대만 일본 등 자전거 선진지 탐방을 통해 배우고 성장하며, 대구자

전거대행진의 발전방향을 고민했다.

인간 중심의 교통문화를 위한 정책 수립 참여

시민사회를 중심으로 전개되었던 생태교통 활성화를 위한 시민운동이 그들만의 목소리가 되지 않기 위해 다양한 이해관계자들과의 소통이 필요했다. 특히, 지역사회 교통정책의 방향을 결정하고 수립하는 주체들과의 만남이 필요했다. 시민사회가 제안해 지속가능한 교통, 인간 중심의 교통 철학에 대해 소통하고 공유하기 위해 2011년부터 민·관·학·연 교통 워크숍을 개최했다. 시민사회 뿐만 아니라 행정기관, 교통학계, 대구경북연구원 등 교통 관련 이해관계자들이 한자리에 모여 지역 교통현안과 방향에 대해 토론하는 것이다.

예를 들어, 지난 해 10월에 개최되었던 워크숍에서는 교통학계, 행정기관, 시민사회에서 각자 중요하다고 판단되는 교통 이슈를 하나씩 선정했다. 시민사회에서는 ‘대구 비전제로 프로젝트, 가능한가?’, 학계에서는 ‘대구시 교통수요관리의 현재와 과제’, 행정기관에서는 ‘보호/비보호 검용 좌회전’을 주제로 세션별 워크숍을 진행했다. 이런 식으로 5년 가량 다양한 관점을 가진 이해관계자들이 모여 토론하며 자신과 다른 철학을 가진 집단 혹은 개인에 대해 이해하고 접점을 찾아가는 계기가 되었다. 또한 매년 1박2일 행사를 진행하며 실질적인 집단이 서로 교류하고 연대할 수 있는 기회가 되기도 했다.

실제로 대구의 시민사회가 몇 년 전부터 주장했던 교통 이슈 중 자동차 제한속도를 하향 조정하는 문제가 있었다. 처음 이 문제를 제기했을 때 행정과 학계의 반응은 미적지근했다. 공식적인 토론회 외에도 교통 워크숍과 같은 자리에서도 공식적, 비공식적으로 자유롭게 토론하며 인식의 공감대를 형성해나갔다. 최근에는 학계에서도 제한속도를 하향 조정하는 데 대체적으로 동의하며, 행정에서는 대구 지역 주요 간선도로와 이면도로의 제한속도 하향 조정을 실행하고 있다.

나가며

2000년대부터 지속가능한 인간 중심의 교통체계를 만들어가기 위해 대구지역 시민사회는 활발하게 움직였다. 나름의 성과도 있었지만, 한계도 없지 않다. 차없는 거리 구간이 확대되고 대중교통전용지구로 지정되는 성과도 있었지만, 1년에 한 번이 아니라 보다 자주 개최될 수 있도록 확대하지 못 했고 도심 내 다른 구간으로 확산시키지도 못 했다. 보행권 확보를 위한 여러 활동이 진행되었지만 열악한 보행환경은 여전하고 보행자는 자동차에 밀려 구석으로 내몰린다. 사라지고 사라질 뻔 했던 횡단보도를 만들어냈지만, 아직도 횡단

보도가 없는 네거리가 도심 곳곳에 산재해있다. 자전거대행진과 자전거 마일리지의 활성화되었지만, 지금은 또 정체기를 맞고 있다. 자전거 이용환경이 개선되고 있지만, 속도는 더디다.

그러나 처음 지속가능한 생태교통을 이야기할 때보다는 상황이 훨씬 나아졌다. 시민사회의 목소리를 귀담아 듣는 공무원, 전문가들이 훨씬 많아졌다. 대구시에서도 교통사고 문제를 심각하게 인식하고 ‘비전 330’이라는 명칭의 교통사고 30% 줄이기 특별대책을 마련해 추진하고 있다. 이 대책의 핵심과제 중 하나가 바로 시민사회에서 지속적으로 주장해왔던 자동차 속도관리다. ‘Line50, Zone30’이라는 정책으로 주요 간선도로는 50km/h, 이면도로와 생활도로는 30km/h로 제한하는 것이다.

지속가능한 인간 중심의 교통체계를 만들어가기 위해서는 우선, 다양한 이해관계자들 간의 소통과 협력이 필요하다. 이를 위해 하나의 큰 목표와 비전을 공유해야 한다. 작은 프로젝트라도 함께 실행할 수 있는 아이템을 잘 설정하고 추진해 구체적인 성과를 확인할 수 있어야 한다. 무엇보다도 이러한 활동과 방향에 대해 시민들이 이해하고 참여할 수 있도록 만들어가야 할 것이다. 아무리 좋은 교통정책이라도 시민들의 동의와 참여가 없다면 공염불이 될 수밖에 없다.

참고문헌

1. 모리카와 다카유키. 2013. 권영인, 윤형관, 이승호, 정병두. 지속가능교통. 한울아카데미
2. 김해창. 2013. 저탄소 대안경제론. 미세움
3. 김지홍. 횡단보도 효과 활기 되찾은 동성로 북쪽. 김지홍. 2015. 대구신문. 3월16일. <http://www.idaegu.co.kr/news.php?code=so10&mode=view&num=158411>

**For Sustainable City:
Eco-Transport Campaign in Daegu, Korea**

OH Yongseok
General Secretary, Daegu Council for Sustainable Development

Introduction

Perhaps, the automobile is the greatest invention of all time in human history. Before the age of automobile, people both lived and worked in limited area. The invention of the automobile and subsequent motorization was an outstanding event in human history. While the introduction of the mass-produced motor vehicles represented a revolution in mobility and convenience, the consequence of heavy automobile use contributes to various urban environmental crisis such as car-accidental death, traffic congestion, air pollution and use of fossil fuels.

Daegu is not exceptional. For the past decades, Daegu's approach to transport policy has been focusing on the motor vehicles while ignoring pedestrians. For instance, peak hour speed on some of Daegu's major roads is 25Km/h (public transport bus service is 18Km/h) which is faster than any other cities in Korea. Although it does not have a beltway, its arterial roads are arranged in a grid. Well-developed traffic infrastructures have resulted in unsustainable modal share – public transport accounts 30% and private vehicles accounts almost 50%. Daegu is ahead in bicycle modal share (3%, FY 2011) among others but cycling infrastructures are not enough to accommodate more riders.

In fact, the priority was given to motor vehicles in transport policy making

process. A sizable amount of infrastructure investment covered spending on new pavement and flyover. Also, traffic signal systems were designed to motorized vehicles. Instead, pedestrians were given many foot-bridges and subways.

As a result, people experienced physical segregation or disintegration within their communities. Daegu's transportation policy tends to disintegrate people from their communities so that they are endangered in many aspects. Daegu has the highest rate (118.2) of traffic-accident per 10,000 vehicles, much above the national average of 93.7. Increasing traffic jam is another challenge. In some sense, Daegu is trapped in a vicious circle – new roads resulted in more drivers and more drivers resulted in traffic congestions, and then again, congestions require more new road constrictions. These situations entailed inefficient use of space and resources – land purchase cost accounts for 87% of road construction project budget. Economic consequence is frustrating. In 2015, traffic congestion cost increased by 21.6% to about 1,768.1 billion won, compare to 2010. This is the third highest among others. Since each private vehicle requires more land than is devoted to public transport bus (road surface by 20 times, parking area by 8.5 times), overall land use in urban setting became inefficient. Moreover, increasing private vehicles caused air pollution and environmental degradation as well as waste of non-renewable energy. Transportation accounts for 30.6% of the total amount of energy consumption, far higher than national average of 17.8%. Also, road transportation is responsible for 98.7% of greenhouse gas emission – amount of carbon dioxide from private vehicles is 7 times and 15 times greater than that of public bus and urban rail transit.

As an automobile-oriented planning entailed a series of challenges in multiple dimensions, and civil society actively engaged in problem-solving and decision making process. The public efforts include car-free street and pedestrian friendly city, campaign to promote crosswalk installation and urban cycling and transportation policy forum among government-civil society-academia-and-research institution. This paper is to highlight past 10 years' public and civil responses to transportation challenges and to review some of the various approaches towards sustainable transport in Daegu.

Car-Free Street and Right to Walk

The Jungang-ro Street, a downtown of Daegu is free from all motor vehicles to celebrate The “Earth Day” which falls on March 22 every year. Around 1.2Km of distance is reserved for only pedestrians. A lot of people really enjoy how their city can be clam, safe, clean and pleasant.

In 1969, the Santa Barbara oil spill left unprecedented destruction in ocean eco system. The aftermath of the oil spill inspired Senator Gaylord Nelson to organize what we know today as “Earth Day.” The first organization was launched by Harvard University student Denis Hayes. In Korea, the first Earth Day was organized and hosted in 1990 by several NGOs such as Korea Federation for Environmental Protection, YMCA Korea, YWCA Korea Union and *Hansalim* (Social cooperative).

Another tragic event, the Nakdong river phenol contamination incident triggered public awareness for ecological health and human health. A toxic material, phenol was leaked into the river from electronics factory on March 14, 1991. Tons of contaminated sewage ended up at a water processing facilities used for tap water in Daegu and started letting off a smell after changing into chlorophenol during water sanitization with chlorine. The Earth Day was held, under the coordination of Daegu YMCA, amid worries of environmental disaster and public health in following month.

Until 1999, the annual Earth Day event was celebrated in suburban areas such as Shincheon riverside Park, Dongin Park, Dongseong-ro Street. The foundation of the Earth Day Daegu Regional Board (EDDRB) in 2000 has provided new momentum to the city’s constant quest to find the alternative ways to protect environment and life – EDDRB was comprised of a government-affiliated institute, Council for Green & Clean Daegu (Today, it is known as the Daegu Council For Sustainable Development¹⁾) and several local environmental NGOs including KFEM (Korea Federation for Environmental Movement) Daegu Branch, Daegu

Green Consumer Alliance, and Green Korea-Daegu Branch. At that time, 70% of air pollution was caused by motor vehicles. Since the city lies on the Daegu basin, increasing private vehicles deteriorated air quality and accelerated fossil fuels consumptions and subsequent greenhouse gas emission. Moreover, constantly increasing road traffic accidents entailed injuries and deaths. Eventually, NGOs began to see motor vehicles as the most serious risk in urban environment.

These threats in urban transport setting are attributable to city's transportation policy which is highly automobile-centric. To this end, EDDRB made a recommendation to the city government to adopt the sustainable transport systems, a pedestrian-friendly and car-free street project in downtown area. The city government fully embraced this idea and cooperated with NGOs to make a model project in the busiest Jungang-ro Street, for 24 hours of car-free zone. There was a growing consensus that sustainable urban transport and environmental protection necessarily requires restrictions on private cars. Though it was only single day event, many people roamed around the shops, rigged strollers and enjoyed urban cycling as much as they could.

As the years went by, more and more people join the project. However, the basic policy of transport system has remained unchanged. Nearly 29Km-length underground railway system, Daegu Metro Line 2 began to its commercial service in 2005 and this reopened a public debate on 'right to walk' because, the city government decided to remove crosswalks along the 10-lane Dalgubeol-daero which runs from east to west – all crosswalks at the Banweoldang-roundabout were removed.

In response to government's decision, Civic Movement for Pedestrian Priority (CMPP) was formed by Earth Day related NGOs including Daegu Green Consumer Network (GCN), Daegu Heungsadan (Korean Academy established by nationalist An Chang-ho), Daegu DPI, Yongnam Eco-activities group and Council

1) The Council for Green & Clean Daegu 21 was renamed the Daegu Council For Sustainable Development on April 10, 2015, pursuant to the Ordinance on Environmental Protection enacted by the Daegu Municipal Council.

for Green & Clean Daegu 21. CMPP strongly protested to elimination of crosswalks at major streets. However, both traffic police authority and city government's transport division argued that subway is safer than crosswalk. After then, CMPP started to undertake various actions such as gathering petition signatures, public campaign and expert-panel debate. Some wheelchair-bound people demonstrated how it is difficult to cross the road without crosswalk at Banweoldang-roundabout – the handicapped spent almost 40 minutes to reach the opposite side which took only single minutes before. The local media covered this scene to draw attentions from strolling mothers and the elderly.

Several CMPP activities made pedestrian strips and protested by crosswalking. Six-month long campaign finally nullified the notorious car-friendly policy and some of crosswalks were reinstalled where they were in. Though many of the crosswalks never came back, this marked a turning point in transportation policy.

From 2007, there has been a certain change to existing transportation policies. For instance, CMPP members were invited to share their wisdom in respect to urban beautification project for the Dongseong-ro Street. Like the Myeong-dong of Seoul, Dongseong is the most famous landmark in Daegu. Once, it was belonged to eastern wall of the Daegu-eupseong (a fortress built on the plain fields during the Joseon Dynasty period) and used to be crowded with local merchants and shoppers. Upon recommendations from NGOs, Daegu Jung-gu district office decided to transform the Dongseong-ro as pedestrian-oriented area under the catchwords “Walk-able Street brings good fortune”

The exclusively pedestrian route was designated in two phases; the first was from the Daewoo building to Dongseong 5-gil, a length of 780 meters; and the second was from the Dongseong 5-gil to Jungang police station, a length of 110 meters. Distribution boards and other obstacles that may block a pedestrian's path were buried underground. Six pedestrian shelters, lamp posts and other attractions created pleasant urban environment. Add to that, an outdoor theater severed shoppers and tourists with various events and performances. Four-year project was finalized with an installation of crosswalk at road in front of the Hanil Cinema;

Dongseong-ro Street runs from south (Daewoo building) to north (Jungang police station) via Gukchaebosang-ro. The under-ground shopping mall corridor was the only way to cross the Gukchaebosang-ro near Hanil Cinema. New crosswalk thus, was required for two purposes; to support the mobility handicapped and to revitalize commercial zone in north of Daewoo building. Since 2007, CMPP continued to appeal the city government, which eventually accepted.

From 2008, some 230 shopkeepers of underground mall opposed against new crosswalk because it will deprive them of potential customers. Unfortunately, the city government stood at the “*cross-road*” – on the one hand, the voice of shop owners was reasonable claim; On the other hand, the city government could not ignore NGOs’ public campaign, petition signature and expert’s opinions. Anyway, this conflict lasted almost five years since then.

The final resolution came out in 2012 as the shopkeepers agreed to accept new crosswalks with installation of escalator facilities. But, this resolution has been repeatedly interrupted by various reasons such as escalator design issue. In March 2013, 21 meter-length and 10-meter width crosswalk was installed, almost 30 years after it was removed in 1982.

Beside the one near Hanil Cinema, more crosswalks were installed in major roundabouts in downtown area including the Earth Day venue, Jungang-ro Street, Jungang intersection and Daegu station intersection. Also, sub-arterial roads were renovated to provide convenient environments to pedestrians.

Especially, 1.2-Km-long Jungang-ro Street, main venue of Earth Day car-free zone was designated as the Korea’s first Transit Mall. At that time, traffic flow of Jungagn-ro plunged in 11.5km/h while city’s average was 24.9km/h. Moreover, its pathway rate was the worst “F (fail)” - 2,951 people pass through narrow (3 to 5 meter of width) roadside in fifty minutes during the weekend. Noticeably, the population outflow from Jung-gu district reached 2.71% every year while city’s average was merely 0.02%.

To this end, the pedestrian friendly street project was designed to reduce traffic jam and gas emission in downtown area, and to attract more people to live and shop. Also, it was a part of the urban regeneration program that aims to make Jungang-ro 'eco-friendly and pedestrian-friendly.' The project encompassed four major elements, namely traffic (pedestrian priority zone, traffic control), economy (commercial revitalization), culture (street design), and environment (ambient noise and air pollution control).

A renovation work took two years from 2008 to 2009. Existing 4-lane roads were narrowed to 2-lane and then reserved for public transport bus services. Instead, pedestrians were benefited with more space for walking, bus shelter, kiosk, and tourist information center.

The Transit Mall brought many positive consequences; for instance, as of year 2014, the bus passenger numbers increased by 26%, from 4.89 million to 6.18 million, and transfer passenger number increased by 50% from 1.34 million to 2.02 million; floating population of Jungang-ro increased by 17%, from 56,311 persons to 66,294 persons (per 12 hours, a daytime during the weekdays); toxic gas emission reduced significantly - carbon dioxide (54%), fine dust (12%), carbon monoxide (33%), and sulfur dioxide (25%); and urban ambient noise level reduced by 4dB, from 68dB to 64dB.

Cycling Campaign

Daegu's sustainable transport movement started in early 2000. For example, the city hosted Korea's first urban inline skating event in 2002. In following year, more than five thousand skaters joined to give a momentum for further campaigns. However, unfortunately, inline skating was in some legal problems as it was not defined in the Road and Transportation Act. From 2006, people turned their eyes to another sustainable modal, the bicycles, and then two interesting programs - Urban Cycling March (UCM) and Bike Mileage - were introduced.

10 activists of CGCD (Council for Green & Clean Daegu) visited to Tokyo, Japan in 2007. Tokyo launched sustainable transport campaign, known as 'Eco-cycle Mileage' in 2000. Bike riders have device to track and record their cycling distance and easily come to know how much fuel energy use and greenhouse emission they reduced.

In 2006, Daegu benchmarked experience in Tokyo and introduced a bike-mileage program which operated by both CGCD and Daegu Urban Cycling Association. People were encouraged to have cycling practice by diverse sub-programs that include mileage record device and online-registration system. The program proposed the bike riders to travel 40,000 Km that is equivalent to travelling around the globe. In fact, it was supposed to take at least eight years if the one takes 10 Km every day. Campaigners surprised that the first 40,000 Km bike rider showed up in three years, much faster than their expectation of 5 years. Since then, one or two riders have been enlisted in the hall of fame.

In some sense, bike riders were friendly rivals. They keep their eyes on other's mileage status every day and urged themselves to save more fuel energy and to protect urban environment. Actually, this invisible competition functioned to motivate them every effectively. Bike mileage program participants used to have annual meeting at the end of each year and increased their friendship and solidarity.

As of year 2015, the number of mileage program participants marked 6,425; their accumulated travelling distance for the past 10 year reached 21,251,943 Km, equivalent to 513 times around the Earth; and reduce of fossil fuels and greenhouse gas emission is 1,486,643 liters and 4,524 tons respectively.

Another program for energy saving and environmental protection, the Urban Cycling March started in 2006. First year's event was offered in three times and second year onwards was held in seven to nine times. Bicycle riders gathered and claimed for their rights to use paved bike lane. Though there were some quarrels

between participants and car-drivers at the very beginning, increasing mutual understanding also has been witnessed.

The success of Urban Cycling March must be attributable to activists who have exerted great efforts in respect to planning, organizing, promoting and hosting meaningful events. They are excellent not only in cycling techniques but also in the sustainable transportation policy and ecological philosophy (Eco-sophy). Also, UCM activists continue to learn wisdom and experience of other parts of the world. They joined overseas field trips to Netherlands and Germany for developing their skills and knowledge –Hamburg (German) and some Taiwanese and Japanese cities provided valuable insights on cycling events and transit systems, among others.

Civic Participation in Sustainable and Human-centric Transportation

So far, NGOs and civil society have been playing a pivotal role in eco-transportation and sustainable transit movements. However, active participation of other stakeholders –especially competent players- is needed for further improvement in transportation policy making process. To this end, the Daegu Transportation Workshop (DTW) certainly has a significant implication. Started in 2011, this workshop serves as an place for open debates among local experts from municipal government, civil society and NGOs, academia and research institution (Daegu –Gyeongbuk Development Institute)

The latest event, held in October last year, different issues were tabled; “Future of Daegu Vision Zero Project” (civil society and NGOs); “Present and Future of the Transportation Demand-side Management in Daegu” (academia); and “Left-turn with or without Traffic Signal” (government). Marking its fifth year in fruitful development, DTW successfully mediates different voices from stakeholders and finds the best way for all. Also, it offers two-days & one-night program to facilitate personnel exchanges and strengthen existing connections.

DTW is competent arbitrator in policy making process. Several years back, the civil society and NGOs claimed for stricter speed limit but both academia and government took somehow negative position against speed limit. A lot of tension between two groups was seen inevitably but DTW provided free and open arena for all parties in either official or unofficial manner. Finally, all parties, without conflicts, agreed to lower the arterial roads and sub-arterial roads speed limit for motor vehicles.

Conclusion

Since 2000, local NGOs and civil society in Daegu has been constantly engaged in a series of activities to realize the sustainable and human-oriented transport systems. There are pros-and-cons and bright-and-darkness, as ever. Surely, the Car-free zone and Transit Mall project was meaningful achievement but it has not extended or expanded. In respect to the right to walk, not much of progress has made so far –still motor vehicles have priority over the pedestrians. Some crosswalks were recovered in important places but most of them were vanished. Urban cycling march and bike-mileage program seem to lose its momentum. The environment for cycling is being improved but at a slow pace.

However, there is saying that “A journey of a thousand miles begins with one step.” – Obviously, circumstances have improved than ever before. Government officials and experts are willing to hear, and even accept the voice of ordinary people. There are two good examples in terms of city government’s transportation policy – “Vision 330 (reduce traffic accident by 30% in coming three years)” and “Line50 & Zone30 (lower the arterials and sub-arterial road speed limit to 50Km and 30Km/h respectively)”

It is worth to address that the sustainable transport system and human-oriented traffic environment can be built upon mutual understanding and frequent communication among stakeholders. Also, a larger goal and vision needs to be established and shared by all. Nothing comes from nothing. Even for a small

project, items should be carefully chosen and its outcome should also be evaluated. A successful implementation of transportation policy entirely depends on people who use it. Without social consensus and public participation, we cannot foresee any good results.

Bibliography

1. Taka Morikawa. 2013. (translated by Kwon Young-in, Yoon Hyung-gwan, Lee Seung-ho, Jeong Byung-doo), “Sustainable Transport” Haneul Academy
2. Kim Hae-chang. 2013 “Low carbon & Alternative Economu” Miseum
3. Kim Ji-hong. “How the crosswalk revitalize Dongseong-ro street” Kim Ji-hong. Daily Daegushinmum (March 16, 2015)
<http://www.idaegu.co.kr/news.php?code=so10&mode=view&num=158411>



2016 World Human Rights Cities
Forum 2016
세계인권도시포럼

발표 4 / Presentation 4

함께 편리하고 안전한 마을
Building the Convenient and Safe Community

고경아 | Go Gyong-ah
경기도 따복공동체지원센터 경영기획본부장 |
Management and Planning, GYEONGGI Ddabok community support center

함께 편리하고 안전한 마을

고경아

경기도 따복공동체지원센터 경영기획본부장

1. 들어가는 글

편리하다는 가치와 안전하다는 가치를 같은 선상에 놓고 교통을 상상하는 일은 쉬운 일이 아니다. 그래서 바꿔 상상을 해 본다.

“누구에게 편리하고 누구에게 안전한가”

세상에 자동차가 태어난 이래로 우리는 모든 도로를 ‘자동차’가 우선 사용하도록 허락하는 교통 문화 속에 살고 있다. 골목길까지 자동차로부터의 시민들의 안전을 빼앗는 데는 ‘거주자우선주차제’가 큰 몫을 하고 있다.

함께 사용해야 하는 골목길마저도 ‘자동차가 우선 점유하도록 허락하는 것’에 대해 ‘왜’라는 질문을 하지 않고 살아왔다.

대한민국 어느 동네에서나 도로명 주소 도입으로 웃지 못할 풍경이 벌어지고 있다. 동네 어르신뿐만 아니라 젊은 사람들도 살고 있는 집 주소를 모른다는 것이다. 이젠 주소로도 어느 동네에 사는지 알 수가 없다.

이번 2016세계인권도시포럼의 슬로건이 절로 중얼거려진다.

대체 우리는 어디에 살고 있는 걸까.

한바탕 유행했던 ‘응답하라 1988’ 드라마속 평상과 뛰어놀던 골목길도 사라지고 있는 도시에서 우리는 정말 행복한가 하는 질문에 이미 마을 곳곳 주민들은 ‘마을만들기’로 응답하고 있다.

‘생태교통수원2013’은 수원시 행궁동 생태교통마을 주민들에게 도로를, 길을 누가 어떻게 쓸 것인지에 대해 고민하는 계기가 된 축제였다. 실제로 사람이 살고 있는 곳에서 실험이 웬 말이냐며 10년을 준비해서 ‘생태교통축제’를 해야 한다 불멘소리 하던 지역 환경운동단체들은 축제기간에도 축제가 끝난 후에도 동네에서 주민들과 함께 하는데 친절하지 않았다. 공동주관이었던 국제단체도 크게 다르지 않았지만 생태교통축제 창안자였던 짐머만씨가 보여준 동네 사람들에 대한 애정과 염태영 수원시장의 동네 사람을 존중하는 리더십으로 1200명의 주민추진단이 용기를 얻을 수 있었고 ‘한 달 동안 자동차 없

이 생활하기에 도전' 할 수 있었다는 평가이다. 동네 주민들이 스스로 자동차 핸들을 잡고 동네 밖으로 자동차를 이동시키고 한 달 동안 자동차 없는 마을을 만들기까지의 숭한 사연들은 지금은 영웅담이 되거나 무용담이 되어 동네를 떠돌고 있다. 주민들이나 중간지원조직에서 마을일을 돕는 이들은 공무원들과 일하는 법을 배웠고 공무원들도 민간인들과 함께 일하는 법을 배우는 거버넌스의 장이 되었다. 함께 2013년 9월을 상상하며 아쉬움에 기쁨에 눈물을 지을 수 있는 '생태교통수원2013'은 많은 이들에게 마을에 대해 눈을 뜨게 해 준 소중한 축제였고 특별히 행궁동 주민들에게는 자동차에 대해, 교통에 대해 자각하고 마을의 비전을 상상하는데 도움이 된 축제였다.

나는 2011년 해당지역에서 마을만들기 활동하는 주민들을 도왔고 '생태교통수원2013'을 함께 준비하고 실행하면서 '생태교통마을사무소'를 운영했고 마을사무소에서 '마을국장'일을 맡아했다.

준비할 때부터 실행에 옮기기 까지 어려움은 많았지만 마을만들기차원에서나 도시재생의 차원에 뿐만 아니라 '도시의제'를 다루는 다양한 분야에 이르기까지 시사하는 바가 큰 '일상생활에서의 모험'이었고 함께 편리하고 안전한 마을을 이루고 싶은 이들에게도 좋은 본보기가 되리라 믿는다.

아쉽게도 아직 참여했던 이들 모두 둘러앉아 평가하는 자리를 갖지 못했다. 전달하는 많은 부분들은 지극히 개인적인 의견임을 밝혀둔다. 혹여 함께 했던 분들에게 민폐가 되지 않기를 바라며 궁금한 것은 개인적으로 의견주면 고맙겠다.

2. '생태교통수원2013'과 행궁동

교통하면 대체로 이동수단을 상상하고 녹색교통이나 대중교통은 자전거나 버스, 기차 등을 상상하는데 어려움이 없다. 그런데 생태교통은 상상이 잘 안된다. 적어도 수원시 행궁동에서 주민들은 '생태교통수원2013'이라는 축제를 접하기 전에는 더욱 그랬다.

'생태교통수원2013'의 무대가 되었던 수원시 행궁동은 수원시에서 마을만들기의 시작이나 전개가 다른 지역에 비해 빠르고 다양하게 진행되고 있는 곳이다. 세계문화유산 수원화성 안 마을 9개와 팔달문 밖 시장이 들어서 있는 영동,중동,구천동이 통합된 행정동으로 변화무쌍한 동네 현실이 반영된 곳이기도 하다.

문화재보호구역으로 높이와 층수 제한으로 낮은 연립이나 단독주택 형태의

집들이 다수이고 아파트 하나 없는 동네다. 인구 12600명 중 선거인이 8천여 명이 넘는다. 전통적으로 보수정당이 압세하는 곳이다.

수원 화성 한 가운데 자리잡았던 행궁터에 3층짜리 경기도립병원이 들어올 예정이었다가 행궁복원사업이 추진되면서 지금의 화성행궁이 시민들의 품으로 돌아왔고 화성행궁 앞 광장이 조성되는 과정에서 많은 인구가 성 밖으로 이동했다. 행궁동에서 장사는 많은 주민들은 1997년 12월 수원화성이 세계문화유산으로 등재되는 과정에서 시작된 수원화성 성역화사업들에서 공동화현상의 원인을 찾고 있지만 수원시청이 인계동으로 이전하고 영통, 수원역사 등이 들어서면서 오래된 어느 도시에나 있는 원도심이 갖고 있는 문제점을 갖고 있다.

마을 공동화현상에도 불구하고 화려해지는 수원화성에 대한 불만은 동네 주민들안에 내재하기 시작했고 세계문화유산 수원화성에만 관심을 갖는 수원시의 수원화성 관련 정책에 맞서고자 했던 사람들의 행동은 행궁동 마을만들기의 시발점이 되었다. 지금은 꿈을 꾸는 사람들이 모여드는 행궁동이 되었지만 2007년 행궁동 마을만들기 조직의 시작이 되었던 ‘행궁길발전위원회’가 활동을 시작할 때만 해도 ‘불 꺼져가는 문화재보호구역’이었다. 꺼져가는 불씨를 살려내고 꿈이 있는 행궁동이 만들어지기까지 다양한 분야의 많은 이들의 노력이 있었다. 2011년 수원시 마을르네상스센터가 생기면서 행궁동을 비롯한 수원시 전역의 마을만들기에 변화가 생겼다.

2)2007년부터 본격적으로 시작된 행궁동 마을만들기에 큰 변화를 가져온 계기가 두 개 있다. 하나는 2010년 민선5기 염태영시정부의 출범이고, 하나는 2013년 ‘생태교통수원2013’ 행사이다.

[첫 번째 전환점 - 2010년 7월 민선5기 출범]

2007년 시작된 행궁동의 마을만들기는 2010년까지는 수원시의 지원(협력)없이 민간 단체와 주민, 작가들이 힘을 합쳐서 진행되었다. 예산 확보와 추진과정의 어려움을 해결하는 것은 민간(주민,단체,작가)의 몫이었다. 다행히 일부 뜻있는 공무원들의 도움으로 행궁동레지던시등 몇 개 프로그램을 진행할 수 있었지만, 전체적인 흐름은 민간 스스로 만들어간 시기였다. 돈이 없으면 몸으로 때우고, 돈이 있으면 약간 스케일을 키우는 방식으로, 힘들지만 즐거운 마

2) 2015년 10월 14일 불의의 사고로 지금은 고인이 된 이근호 수원시 마을르네상스센터장의 제목 “수원시 마을만들기1번지 행궁동 주민의 마을만들기 쟁점과 과제” , 부제목 "세계문화유산화성, 스스로 문화유산이기를 희망하는 사람들! 8년의 노력과 그들에게 남겨진 과제"의 글에서 퍼왔습니다.

을만들기를 진행하였다.

2007년 공모사업 참여 이래 2011년 상반기에 이르기까지 매주 월요일 오전 10시 정기적인 모임을 하면서 마을만들기에 참여하는 사람들간에 의사소통이 이루어졌다.

2010년 6월 지방선거는 행궁동에게도 새로운 바람이었다.

선거결과 당선된 염태영 수원시장은 마을만들기를 주요 시책으로 제시하였고, 조례제정, 전담부서 설치(마을만들기추진단), 중간지원조직(마을르네상스센터) 설립등 제도적 지원 시스템을 마련해 나갔다. 2010년 선거이후 약 1년간의 준비를 거친 후 수원의 마을만들기는 질적으로 양적으로 큰 변화를 하게 되었고, 그 중심에 행궁동이 있었다.

실제로 2011년 하반기때부터 시작된 수원시의 마을르네상스 공모사업에 선정된 추진주체(주민조직)의 숫자를 살펴보면, 2014년까지 수원시 41개의 행정동 가운데 행궁동에서 가장 많은 조직이 선정되었다.

	선정 주체 수	행궁동 주체 수	비고
2011년	54개	11개	하반기
2012년	131개	21개	
2013년	139개	20개	
2014년	131개	12개	마을계획제외
2015년	116개	4개	상반기기준

※ 수원시에는 41개의 행정동이 있다.

행궁동은 가장 많은 주민조직, 가장 많은 작가들의 참여, 민간차원의 자발적 무보수 중간지원조직 등이 있는 수원의 대표적인 마을르네상스 사례지가 되었고, 가장 많은 답사객이 찾는 마을이 되었다.

[생태교통수원 2013'과 행궁동 마을만들기]

‘생태교통수원2013’은 행궁동 특히 신평동-장안동 주민의 의식과 행동방식에 큰 영향을 끼쳤다. 기존의 마을만들기의 경우 관심 없는 주민의 경우 참여하지 않고 방관자 위치에 있었을 수 있었지만 생태교통2013 행사는 원하든 원하지 않든 자신의 생활에 직접 관련이 되었기에 골목골목 집집마다 큰 논쟁을 불러일으켰다.

‘생태교통’이라는 동네주민 모두에게 공통의 관심사가 생기고 서로 다른 견해의 차이와 입장을 갖게 되면서 의사소통하는 방식에도 변화가 생겼다. 동네에 대한 관심이 없어서 동네일에 참여하지 않았다는 고정관념을 깨고 기존에 동네일에는 참여할 수 있는 주민이 많지 않았다는 것을 알아갔다.

많은 어려움속에서 ‘한 달 동안 자동차 없이 생활하기에 도전’한 주민들은 현

재 ‘생태교통’을 매개로 한 다양한 관계로 재구성되었다. 즉 ‘생태교통’에 대한 관심과 견해에 따라 주민들의 다양한 활동으로 이어지고 있다.

그리고 동네안의 풍경이 달라지고 동네 사람들의 도로에 대한 태도가 달라지고 있다. 무엇보다 행궁동 주민들은 도로를 막는 차없는 거리행사를 아주 쉽게 한다. 한달동안 자동차 없이 생활한 경험은 4시간정도의 차없는 거리 행사에 대한 거부감을 없애 주었다. 참고로 수원시정연구원의 ‘생태교통수원2013 사업 추진지역주민공동체 교류 정도 변화 및 가로 내 활동 행태에 관한 조사 연구’보고서에 따르면 주민 간 교류정도가 축제전 보다 빈번해졌다고 한다.

생태교통수원 2013은 행궁동 주민 한 명, 한 명에게 마을일에 대한 고민을 던져 주었고, 참여에 대해, 민관 협력에 대해 새로운 자세를 갖게 하였다. 2015년 현재 행궁동 특히 신평동-장안동 주민의 경우 생태교통 전에 비해 권리의식과 책임의식이 증가했다. 반면에 행정에게도 자신감을 심어준 것 같다. 큰 일을 해냈다는 경험은 행정 스스로 자신들의 적극적 역할이 필요하다고 재확인하는 계기가 된 것 같다. 물론 공식 문건이나 회의때의 발언으로는 주민 주도성이라고 이야기하지만, 실제 행정 집행과정에서는 행정의 역할을 강조하는 기존의 방식을 애용하는 것 같다.

생태교통의 주 무대가 되었던 행궁동 주민들은 생태교통을 여전히 ‘생태계(?)’라고 말씀하시고 생태교통을 차 없는 거리로 이해하고 있지만 생태교통(EcoMobility)은 환경 친화적인 교통수단인 걷기, 자전거, 기타 바퀴달린 수단과 같은 적극적인 동력교통수단 및 대중교통, 경전기차량(재생가능에너지로부터 생산된 전기를 쓰는 경우)등의 지속가능한 방식의 교통수단을 이용하여, 시민들이 삶의 질은 향상, 이동수단의 선택의 폭을 증가, 사회적 결속을 촉진시키는 지속가능하고 사회적으로 포용적인 지역교통으로 정의한다. 그런데 행궁동 주민들 뿐만 아니라 수원시민들도 생태교통을 ‘차 없는 거리 행사’로만 이해하고 있는 것은 수원시가 ‘생태교통’을 ‘차 없는 거리 행사’로 접근하고 있는 것은 아닌지 되돌아봐야 할 지점이다. 물론 수원시가 도로를 개선할 때 보행자 중심 도로로 바꾸려는 노력을 하고 있고 가로수 밑에 보도 블럭을 뜯어내고 녹색 공간들을 만들어 빗물 활용을 하는 점 등을 몰라서가 아니다. 생태교통팀의 주요업무가 ‘차 없는거리 행사’가 문화행사의 하나쯤으로 이해되어 교통의 주요 요인인 자동차 이용자들의 삶의 태도를 바꾸는 것과는 거리가 멀어지고 있는 것은 아닌지 점검해봐야 한다는 것이다. 생태교통 도시로 나아가기 위한 거점으로서 행궁동이나 수원시내 10여개 지역에서 일어나고 있는 차 없는 거리 행사는 의미가 있다. 차 없는 거리 행사를 준비하고 진행하는 과정에서 ‘도로, 길을 누가 어떻게 이용할 것인가’에 대해 끊임없이 자각할 수

있는 요소들을 포함 시키고 있는지 점검해야 할 시점이라는 것이다.

‘생태교통수원2013’은 2011년 7월 ICLEI 동아시아지역회의에서 이클레이가 수원시장에서 생태교통페스티벌에 관한 제안 설명을 하였고 10월 경남 창원 세계 생태교통연맹을 결성하고 생태교통시범사업 도시를 선정하는 과정에서 수원시로 선정되었다.

생태교통시범사업은 ‘생태교통수원2013’이라는 이름으로 수원시 행궁동에서 2013년 9월 한 달 동안 치뤄졌다.

뒤늦게 백서발간을 위해 정리하면서 알게 된 일이지만 수원시장이 생태교통연맹으로부터 생태교통시범도시사업을 수락한 날 수원에서는 행궁동 주민들이 주민참여예산 시민회의에 참가하여 ‘걸을 수 있는 화서문로를 만들어달라’는 제안을 날 이었다. ‘생태교통수원2013’을 실행하는 과정에서 ‘걸을 수 있는 화서문로’를 만들고 싶었던 행궁동 주민들이 수원시가 수원시민을 대상으로 공모한 생태교통시범 사업에 응모한 것은 우연이 아니었고 행궁동 마을만들기와 자연스럽게 연결된 것 또한 우연한 일이 아니었던 것이다. ‘생태교통수원 2013’으로 행궁동 주민들은 ‘걸을 수 있는 화서문로’를 만드는데 성공했다.

신평동과 장안동을 가로지는 주요 도로인 화서문로를 바꾼 것은 ‘생태교통 시범사업’추진 과정에서였지만 주민들이 마을에서 걸을 수 있는 도로를 상상하고 물리적으로 바꾼 사례는 프로젝트가 끝난 후, 수원시 곳곳에서의 변화를 일으켰다. 시범사업 지역 뿐만 아니라 도시 곳으로 퍼져 10개가 넘는 지역에서 한 달 한 번 이상의 차 없는 거리가 추진되고 있다.

‘생태교통수원2013’의 대상지역은 행궁동내 12개 법정동 중에서 일부로 신평동, 장안동이 해당지역이다. 4300명의 인구가 살고 있으며 1200대의 자동차를 소유하고 있다.

‘생태교통수원2013’은 한 달 동안 실제 주민들이 실제 살고 있는 마을에서 ‘석유가 떨어졌다’는 전제로 마을에서 ‘석유 자동차 없이 생활하기’를 실행하는 것이었다.

주민들은 자동차 없는 마을로 바꾸고 세계 최초 프로젝트인 한 달 동안 자동차 없는, 살기 좋은 마을을 구현한 셈이다.

주민들은 매주 모임을 이루고 모였다. 큰 도로인 정조로에서 무엇을 할 것인지 신평동과 장안동을 나누는 화서문로에서는 무엇을 하며 놀 것인지, 골목길에서 무엇을 할지를 상상하며 두려움에 빠지기도 했지만 한편으로는 설렘과

기대가 있었다.

한 번도 동네 도로와 골목길을 누가 이용할지 무엇으로 쓸 것인지에 대해 계획해 본적 없는 주민들은 계획을 세우는 것만으로도 흥분했다. 두려움을 용기로, 도전으로 불편함을 기대와 설렘으로 바꾸기 위해 곳곳에서 모여 '조용필의 헬로' 노래에 맞추어 '커뮤니티댄스'를 배웠고 자전거택시를 운전하며 차 없는 날을 만들어갔다.

이클레이 보고서에는 이 날들을 아래와 같이 기록하고 있다.
"한 달 동안의 행사를 계획하는데 주민들을 참여토록 하기 위해 일련 의 워크숍, 토론회, 생태교통 교육 등이 진행되었다. 9월에 거리가 어 떤 모습으로 바뀌는지 걱정하는 주민들을 위해 사전에 자동차 없는 날을 두 차례 개최함으로써 시범 운영을 실시하였다. 그 외에도, 240 명의 시 직원들이 이 지역을 집집마다 방문하여 관련사항을 전달하고 사업 계획을 설명하였다. 축구장 63개 보다 넓은 지역에 4,343명의 주민 참여 와 130억원의 투자. 1,500 대 이상의 자가용을 마을에 서 제거함으로써 100만 명 의 방문객을 끌어들이. 50 여 개국에서 참석하였고 40개 국제적 기업들이 생태교통 이동수단을 지원하였다."

행궁동 주민들은 한 달 동안 자동차 없이 생활하기에 도전했다. 자동차가 사라진 마을이 연출되었다. 세계적인 축제를 마을에서 치뤘다. 여타의 떠들석한 축제와는 달리 자동차가 사라진 마을은 조용하였고 차분하게 걷는 사람들로 붐볐다. 자동차가 사라지자 “차 와요, 비켜요”, “위험해요” 하는 말도 함께 사라졌고 뽕뽕거리던 크랙션 소리도 사라졌다. 동네가 이렇게도 조용질 수도 있다는 것에 마을에 살던 주민들 모두가 놀랐다. 외지에서 온 관광객들이야 과거 자동차로 가득했던 골목길과 뽕뽕거리며 오고가는 자동차를 본 적이 없으므로 주민들만큼의 감흥은 없었겠지만 그들 또한 상기된 표정들과 밝게 웃으며 인사하는 사람들이 많았다. 골목에 잔뜩 주차되어 있던 자동차들이 사라지자 멀리 골목 끝에 수원화성 성곽과 기와집이 드러났다. 성곽 앞에 늘 서 있던 느티나무도 더 커보였다. 가을 꽃이 풍성하였고 나비가 날아다니는 것을 눈으로 볼 수 있었다. 길을 마음껏 아무 걱정 없이 걸을 수 있다는 자유로움은 머릿속이 시원해지고 우주와 연결되는 착각을 일으킬 정도였다. 준비할 때 두려움에 젖어있던 주민들의 모습은 그 어디에서도 찾아볼 수 없었

다. 모두가 즐겁고 모두가 기분 좋은 길 위의 혁명을 이루었다.

3. '생태교통수원2013' 이후, 무엇이 달라졌나.

집 앞 도로 위 '거주자우선주차면'을 돈을 주고라도 사고 싶어 했던 모 모텔 주인장의 오랜 숙원이 이루어졌다. 주차면이 지워지고 작은 화단이 만들어졌다.

거주자우선주차면이 지워진 골목길이 생겨났다. 주민들의 자동차를 대하는 태도의 변화가 느껴지는 생활상이 자주 눈에 띄었다. 물론 여전히 동네 안에 주차장을 만들어야 한다는 요구가 사라진 것은 아니다. 자동차를 갖고 있지 않은 사람들도 동네에 있다는 것을 알아달라는 목소리가 생겼고 더 커졌음을 말하는 것이다.

그러나 행궁동은 동네 주민들의 작은 실천만으로는 바꿀 수 없는 한계를 갖고 있다. 세계문화유산 수원화성 안,밖에 위치하고 있는 동네로 크고 작은 행사로 인한 외부인들이 출입이 잦은 동네다. 생태교통마을을 실행직전에 큰 고민지점이 되었던 것처럼 동네 골목길이든 큰 도로든 동네 주민들만 이용하는 것이 아니라는 것이다.

행궁동은 수원 전 지역과 인근 지역을 연결하는 주요 도로로 이용되고 있고 관광차 온 관광객들의 무단 주차로 몸살을 앓는다. 더구나 동네 중앙에 있는 행궁광장은 쉬거나 대화를 나누는 이들의 공간보다는 대규모행사 중심으로 활용하도록 설계 되어 있기 때문에 행사에 참가하는 이들의 차량이 동네로 대책 없이 쏟아져 들어온다. 행사를 허락할 때 차량들에 대한 고려는 없거나 동네 안의 주차장을 활용하므로 혼잡을 피할 수는 없다.

'생태교통수원2013'이후 '행궁광장'에서 일어나는 대규모 행사에 대한 동네 사람들의 눈총이 따가워지고 있다.

걷을 수 있는 도로, 화서문로를 만들고 싶어 했던 주민들이 소원을 이루었다. 우선 깨끗해졌고 밝아졌다.

물리적인 도로 환경도 변했다. 1미터도 채 확보도 못했던 보도 폭을 넓혔고 동네 주요 도로들은 보도폭을 2미터 가량 넓혔고 자동차 전용 도로폭을 줄였다. 잘 이용하지 않던 길을 이용하여 화성행궁을 오고 가고 화서문로나 장안문으로 드나들게 되었다.

시장가는 길이 바뀌었고 인사하는 사람들이 늘었으며 동네 사람들 옷 차림새가 달라졌다. 식물하나 심지 않던 사람도 대문 밖에 식물을 심기 시작했다.

보도의 한 칸에 자리 잡은 것은 아쉽지만 도로에 가로수가 심겨졌고 크고 작은 녹색공간들이 만들어졌다. 상점 앞에 자리잡은 크고 작은 녹색공간은 주민들 손에 의해 가꾸어지고 있다. 녹색공간들이 많아졌고 동네 골목마다 보도블럭 몇 장씩을 걷어내고 만들어진 작은 화단에는 다양한 식물들이 심겨졌고 ‘케틸라가드닝 이웃사촌’들이 늘어났다. 일률적으로 심겨지는 식물과는 달리 주민들의 손에 의해 각 각 심겨지고 씨와 모종을 나누는 일이 잦아졌다. 내 집 앞을 가꾸는 사람들이 많아졌다. 어두워 피하던 골목길이 밝아졌고 계절을 먼저 알고 앞다투어 피는 꽃들을 보는 즐거움이 생겼다.

차로와 보도의 턱을 줄여 휠체어와 같은 바퀴가 있는 이동수단들이 이동하기에 좋아졌다. 물론 자동차들의 개구리 주차도 생겼지만 도로폭이 줄어들어 전보다 주차하는 것이 어려워 전체적으로는 줄었다. 축제 전에는 당연히 주차선이 없는 곳에 주차하던 사람들도 가능하면 주차선이 있는 곳에 주차하려고 노력한다.

난폭한 자동차를 보고 그냥 넘어가지 않고 지나가던 주민들이 한 마디씩 거든다.

“천천히 운전하세요”

한 달에 한 번 ‘차 없는 날’ 행사가 생겼고 ‘차 없는 날’을 준비하는 일이 쉬워졌다.

‘생태교통수원2013’을 준비하던 때에는 ‘화서문로 3시간 차 없는 거리’를 할 것인가 말 것인가를 두고 3개월동안 토론하며 어려웠던 ‘차 막는 행사’가 너무 쉬워졌다.

불평하는 사람은 있지만 막무가내로 절대로 안된다고 웃통벗고 나와 싸우려는 사람은 줄었다. 하루정도는 자동차를 동네 안에서 걷어 내는 일을 공감하기 시작한 것이다.

축제 전에도 자동차는 소리내며 오고 갔을텐데 더 시끄럽게 느껴지고 매연도 더 한 느낌이라고들 했다. 자동차 소리도 거슬리고 매연도 거슬린다는 것이다.

4. 나가는 길

‘생태교통수원2013’이 시작되고 동네에서 가장 큰 도로인 ‘정조로’를 나가보았다. 출근하는 주민들과 아침 산책하는 주민들을 만날 수 있었다.

‘생태교통 도로’로 열려 자동차만 이용하던 정조로를 자전거를 타거나 걸거나 할 수 있게 되었음에도 불구하고 주민들은 여전히 보도 위에서 자전거를 타고 있었고 보도 위를 걷고 있었다.

서로 어깨를 부딪치며 보도 위를 걸으면서도 ‘생태교통거리로 열린 정조로’ 위를 걸거나 자전거를 타지 않는 주민을 인터뷰 할 수 있었고 놀라운 대답을 들었다.

생태교통거리로 열린 것은 알고 있지만 웬지 불안하다는 것과 습관이 되어서 그렇다는 것이었다.

이미 우리 도시에서의 도로나 길은 동네와 동네를 연결하고 사람과 사람을 연결하는 것과는 다른 방향으로 계획되고 이용되고 있다는 것을 새삼 확인되는 지점이다.

동네와 동네를 나누고 수원 전지역과 밖을 연결하는 정조로는 어쩌다 한 두번 큰 행사가 있을 때 잠깐 사람들이 이용할 수 있는 도로이고 평소에 자동차가 전용으로 이용하는 도로이기 때문에 감히 일상생활에서 이용하기에는 사람이 걸거나 자전거를 타는 것은 불안한 도로 인 것이다.

생태교통수원2013’이 끝나고 축제 대상지역은 일상으로 돌아왔다. 여전히 도로는 자동차들이 주로 이용하고 있다. 골목길 가득 주차된 자동차를 만난다. 당장에 ‘자동차가 없었던 축제기간의 모습’을 기대하며 비난 하는 목소리를 접할 때면 애써 노력해 온 주민들을 이해해주지 못하는 것 같아 좀 섭섭하다. 조금만 깊숙이 주민들의 삶속으로 들어와 마을을 들여다보면 전과 달라진 자동차를 대하는 주민들의 태도를 만날 수 있을텐데 말이다.

도로를 막고 몇 개의 행사가 열렸는지, 크고 작은 테이블이 몇 개가 깔렸는지, 몇 명이 왔는지도 좋지만 도로를 사람이 이용하도록 했다는 것, 아무 할 일 없이 걸거나 쉬는 것도 차 없는 거리의 풍경이 될 수 있다는 이해가 바탕이 된다면 주민들이 스스로 ‘자동차 없는 날’을 정하고 자동차로부터 안전한 마을을 만들어가는데 보다 더 적극적으로 참여할 수 있을 것이라는 기대가 있다.

2013년 수원에서는 한 달 동안의 차 없는 마을을 위해 2년여에 걸친 노력들이 있었고 많은 행정 인력들이 동원되었다. 축제가 끝나고 동네는 본래의 모습으로 돌아갔지만 이미 달라진 동네와 수원시를 만난다. ‘생태교통수원2013’은 끝이 아니라 수원시에게도 행궁동 주민에게도 새로운 시작인 것이다. 그

곳에 살고 있는 사람들, 길 위에서의 삶을 보내고 있는 사람들이 주인이 될 수 있도록 생태교통 마을만들기에 관심을 가져 주어야 한다. 주민들에게는 일상생활속에서 익숙해져있는 도로나 길을 사람도 안전하게 사용할 수 있는 다는 것을 알 수 있는 다양한 방식의 교육장을 제공해야 할 것이며 수원시는 ‘사람을 우선하는 교통’으로 교통정책을 바꾸는 시도를 해야 할 것이다. 아직 꺼지지 않은 행궁동의 ‘생태교통 마을만들기 불씨’에 관심을 가지고 ‘생태교통수원2013’의 경험을 바탕으로 수원시가 보다 더 사람이 걸을 수 있는 곳, 함께 편리하고 안전한 마을들로 가득차길 또한 바래본다.

Building the Convenient and Safe Community

Go Gyong-ah

Management and Planning, GYEONGGI Dabok community support center

1. Introduction

Let us think of the trade-off between safety and convenience of using modern transportation systems. Which one should be placed in the high priority? It may be hard to answer. Then, let us change the question as below:

“Who is the beneficiary of the safety?” and “Who is the beneficiary of the convenience?”

Since the first automobile was built, it has been taking the priority over the pedestrians. Moreover, Residential Parking Permit (RPP) Program allowed car-owners to park their vehicles in the alleyway, even next to your doorstep. Though it is not designated as private property or garage, most of alleyways are occupied by car-parking and there has been no objection against that issue. Korea has replaced its lot-based address system with so-called, ‘road-name address system’ which is based on the street and/or avenue name. Unfortunately, the switching of the address system has caused great confusion and difficulty for people to find their destinations. Overall situation reminds me of the official agenda of the World Human Rights Cities Forum 2016.

Today’s living environment has become drastically complex and demanding with rapidly changing society. Recently, a television series “*Reply 1988*” (this drama

depicts the simple lives of five ordinary middle-class families in the 1980s in an affectionate way)” gained huge popularity in Korea. This tells us that people are missing what they have lost. Perhaps, on-going community projects are to rebuild and maintain a close connection within a local community.

Suwon-si (*Suwon-si* is the largest municipal in *Gyeonggi-do* Province) celebrated the Eco-Mobility World Festival in 2013. This event provided the comprehensive discussions and open debates on the sustainable transport solution in Haenggung-dong (*‘dong’* literally means ‘neighborhood’ and is the smallest administrative unit at municipal level.) neighborhood. Before this festival, skepticism prevailed among the local residents and environmental NGOs. However, 1,200 activists were encouraged and inspired by the outstanding leadership of Creative director *Konrad Otto-Zimmermann* of ICLEI and Mayor *Yeom Tae-young* of Suwon-si. A success of the month-long-car-free project must be attributable to these two figures. Still, many people recall those days when they accepted inconveniences by keeping away from their vehicles. Also, the festival allowed local residents, coordination groups and government officials to learn about the governance of PPP (public-private partnership). Certainly, the ‘Eco-Mobility Suwon 2013’ helped the local people, especially those live in Haenggung-dong, to think of their community in respect to automobile-centric transport policy and sustainable urban transport system.

In 2011, I served as the director of the ‘Eco-Mobility Community Office’ and supported activists of the ‘Eco-Mobility Suwon 2013’ programs. From very demanding and challenging situations, I could gain valuable insight that may be helpful to those who look for the way to build their community safe and convenient, in connection with planning and implementation of community project and urban regeneration as well as other urban agendas. To my regret, I couldn’t have a chance to review the project performance yet. Thus, this paper expresses only personal views of the community project and it would be happy to receive any feedback.

2. 'Eco-Mobility Suwon 2013' and Haenggung-dong

Whenever we talk about the 'transportation', we often say 'means of transport'. In the case of 'green-transport' or 'public transport' we may say about bicycle, bus or train. However, we are not familiar with the term 'Eco-mobility'. This was same to the people of Haenggung-dong, particularly prior to the 'Eco-Mobility Suwon 2013'.

Haenggung-dong has three sub-units, namely Yong-dong, Jung-dong and Gucheon-dong, and it consists of nine communities around *Hwaseong* Fortress (UNESCO World Heritage) and market places near *Paldalmun* Gate. In fact, Haenggung-dong was the main venue of the Eco-Mobility World Festival, so that it was able to take the initiative in various community projects in Suwon-si. Unlike other cities in Korea, there is no apartment but only small detached houses, because the height of a building is subject to the regulations on cultural property protection. Approximately, 8,000 out of its total population, 12,600 have the rights to vote. In general, people vote for the Conservatives.

Hwaseong Haenggung, situated in the center of fortress was the wartime palace during the period of Joseon dynasty. Once this site was reserved for the Gyeonggi-do Medical Center but later cancelled by the royal place restoration project as UNESCO designated the Hwaseong a world heritage site in December 1997. Conservation and restoration projects and subsequent massive relocation of people who lived there, was blamed for business decline. However, the outflowing was inevitable consequence of several urban development projects such as move of city hall to Inge-dong; establishment of Yongtong-gu; and construction of new railway station.

Actually, within the rapid restoration of the world heritage Hwaseong premise, neighboring people complained about increasing disparities in terms of living environment and infrastructure. Eventually, they turned their eyes on community development project. As a result, the Haenggung-gil Development Council was

established in 2007. In fact, people believed that their expectation will not be fully realized in any case because of ongoing preservation works. However, overall situation had improved as the Community Renaissance Center opened in 2011.

It is worth to say that there were two momentums for greater changes in Haenggung-dong community initiative; first was the inauguration of Mayor Yeom Tae-young in 2010 and second was the Eco-Mobility World Festival in 2013

[First Momentum –Inauguration of Mayor *Yeom Tea-young* in July 2010]

In the early years, from 2007 to 2010, the Haenggung-dong community projects were solely planned and implemented by NGOs, residents and artists because government support was not anticipated. The shortage of financial resources was the biggest challenge. Although some insightful government officials arranged budget for several projects such as Haenggung-dong residential art programs, overall progress was slow and inconsistent, even frustrating. Faithful and trustworthy relation among participants drove the project in all aspects.

Project activists used to sit together every Monday at 10 o'clock for regular meeting, and it continued for several years, from 2007 to the first half of 2011.

Surely, the local election in June 2010 was a turning point for Haenggung-dong community project. Mayor-elect *Yeom Tae-young* announced key initiatives including community development programs. Thereafter, institutional supports began to empower the projects. That includes the enactment of related municipal ordinances, opening of supporting bodies (incl. Community Project Group) and coordination groups (incl. Community Renaissance Center). After one year, a sizable growth and expansion had accomplished throughout communities in Suwon-si and Haenggung-dong was in the center of that.

As shown in the table below, Haenggung-dong is leading in community renaissance project among 41 administrative units.

[Community Renaissance Project Groups (From second half of 2011~2014)]

	Project Groups		Remark
	Total	Haenggung-dong	
2011	54	11	Second half only
2012	131	21	
2013	139	20	
2014	131	12	(excl. community project)
2015	116	4	First half only

*Suwon-si municipality consists of 41 administrative units ('dong').

Haenggung-dong emerged as an exemplary community of the renaissance project in Suwon-si because this well-organized project group was far ahead of others in terms of resident groups, artists' participation, and voluntary coordination organizations. Of course, it became popular destination among NGOs and other local governments.

[Eco-Mobility Suwon 2013 and Haenggung-dong Community Project]

The Eco-Mobility Suwon 2013 World Festival has resulted meaningful changes in people mind and practices, especially those live in Haenggung-dong, Shinpoong-dong and Jangan-dong among others. In its early stage, the community project was somehow apart from everyday life, so that many people remained bystanders. However, the Eco-Mobility 2013 provided a foundation for further process and helped to attract public attention from all community stakeholders.

Having more opportunities in interaction and communication within community, the ‘Eco-Mobility’ became a project of common interest. Gradually, people began to think the outside of box and to draw a big picture of their community.

Finally, eco-transport or sustainable transport campaign the month-long car-free project was initiated with substantial conflicts and difficulties. Local residents had their own ways of participating in car-free project.

Also, their approach to ‘road’ and ‘landscape’ has drastically changed. Most of all, resident of Haenggung-dong has nothing against living without private vehicles. Experiences of car-free life made people aware of eco-friendly transportation system and 4-hour long car-free event was nothing special to them. According to a research paper ‘Eco-Mobility Suwon 2013 and its implications: facilitating interpersonal exchange and interaction within communities in Suwon-si’ issued by the Suwon Research Institute, the events have contributed to promote interpersonal relations within a community.

Thanks to the Eco-Mobility 2013 World Festival, each and every one of Haenggung-dong, Shinpoong-dong and Jangan-dong could have alternative or critical views on their community issues and public-private partnership programs. By and large, local residents are more socially aware than in the past – they claim for their rights to descent living environment and at the same time, they are willing to undertake subsequent obligations. This improvement is also found in administration. Having a sense of accomplishment, local government officials have more confidence than ever before in respect to project planning and execution.

Some of Haenggung-dong residents say that the term ‘eco-mobility’ and ‘ecology’ are very confusing. They might understand the idea of eco-transport as just living without motorized vehicles. In fact, the concept of the eco-mobility is a series of social and transport policies that increase social integration and sustainability within a community – this innovative idea encompasses various modes and benefits of green transportation such as walking, cycling, non-motorized

vehicle, electric vehicle (driven by renewable energy source) and other public transport systems and all of these types of transportation facilitate descent life, social cohesion and a wider range of selections. However, unfortunately, a misperception is still prevailing among people – ‘eco-mobility’ is nothing but a ‘car-free-zone’ event – and it may be because city government much focuses on event itself rather than implication behind of it. Of course, it is not to denounce municipal government’s efforts for making pedestrian-friendly street design such as street gardening and rainwater recycling system. These attempts should be praised. Nevertheless, eco-mobility should not be seen as an ordinary cultural event. Competent government bodies – including the Eco-Mobility Team of Suwon-si government, have to pay more attention in regard to design of programs so that they help people to change their daily practices and attitude towards motorized vehicles and urban transport system. The car-free day events in Haenggung-dong and other 10 communities in Suwon have significant implication because they serve as a foothold for eco-friendly and sustainable transport governance – in other words, it is the right to discuss “who does have the priority in use of public road system” and “how to use it”.

Let us look through the trajectories of the Eco-Mobility Suwon 2013. First offer was made by the ICLEI (Local Governments for Sustainability- the leading global network of more than 1,500 cities, towns and regions committed to building a sustainable future) East Asia Secretariat in July 2011. Thereafter, the transformation of the earlier Global Alliance for Eco-Mobility under the UN Climate Change Conference, the Eco-Mobility Alliance was created in October 2011 in Chang-won, Korea. Also, Suwon-si was nominated for the demonstration project of sustainable transport system.

Month-long Eco-Mobility Suwon World Festival was held in September 2013.

Later on, while drafting the white paper of world festival, one interesting fact was turned out. On the very day when Mayor Yeom accepted the Eco-Mobility Alliance’s proposal to host eco-mobility events in Suwon, local residents of Haenggung-dong claimed presented at the municipal budget session to submit a

petition for 'walk-able Hwaseomun-ro street'. Therefore, the Eco-Mobility Suwon 2013 was not a coincidence at all. The hosting international event was a result of a desire for urban regeneration and better living environment, and of course it has helped the city government to execute relevant projects successfully.

Although the rebirth of Hwaseomun-ro which runs through Shinpoong-dong and Jangan-dong, owes to the Eco-Mobility Alliance model project, actual implementations and imaginary power behind of them must be attributable to local people. Today, the car-free event is being held every month, in turn, among more than ten communities.

The main venues of the Eco-Mobility Suwon 2013 were Shinpoong-dong and Jangan-dong (among twelve administrative units of Haenggung-dong) in which 4,300 populations and 1,200 private vehicles are registered.

Under the project, certain conditions were given; imagine "if oil supplies get exhausted" and we have to live "without motorized vehicle that requires unsustainable energy resource". While enduring, or willingly accepting many inconveniences caused by the month-long car-free project, local residents successfully realized (supposedly) the world's first sustainable transport community.

They held a weekly community meeting where on-going issues are tabled and resolved. This includes how to use the city's main roadway Jeongjo-ro; what to do with Hwaseomun-ro which runs through Shinpoong-dong and Jangan-dong; and how to transform alleyways. Most people were highly motivated and encouraged to share creative ideas with their neighbors. They were very excited because of what they have accomplished. Presumably, some of them never had such extraordinary experience before. Also, the car-free-day was celebrated with several concurrent events such as group dancing (to a song "*Hello*" sung by famous Korean artist *Cho Yong-pil*) and bike-taxi service.

ICLEI's report depicts event day as below:

Month-long EcoMobility World Festival Suwon 2013 consists of several programs and occasions including NGO workshop, open debate session and eco-mobility training class. Preliminary car-free day was held two times in order to address existing concerns in a community. Add to that, 240 staffs made personal visits from door to door. The project venue covers a vast urban area (almost a size of sixty-three soccer fields). Total number of participants is 4,343 and budget allocation is 13 billion Korean won. About 1,500 private vehicles disappear temporarily. Visitors from both home and abroad reached approximately 1 million. Project activists and other participants come from 50 countries and ecologically sustainable transport system devices are furnished by more than 40 global manufacturers.

Local residents of Haenggung-dong have achieved a desired outcome – a car-free alleyway and eco-friendly environment. Suwon-si has marked its international presence. Unlike other local festivals, it was calm and it was filled with the sound of quick light footsteps.

People were very pleased with walking and car-free living - No one could hear “Incoming”, “Get out of the way” or “Watch out”. Everyone was free from car horn blaring. Visitors may never imagine how noisy it was.

Needless to say, street full of cars, parked or in movement, leads to stress. The car-free day reduced air pollution and stress level while improved the quality of life. Also, the car-free alleyways allowed people to enjoy a clear view of Hawseong fortress and tile-roofed traditional houses, zelkova trees and even flowers and butterflies. Walking along the open road provided stress-relieving experience to all. People never regretted their decision to make community ecologically friendly. That was really a small ‘revolution’ on the ‘roadway’

3. 'Eco-Mobility Suwon 2013' and Thereafter

One motel owner made his wish come true. Parking pad under Residential Parking Permit (RPP) made his motel besieged by parked cars all the time and it was big trouble for his business. Thanks to eco-mobility policy, parking areas transformed into a flower garden. By eliminating RPP parking pads, alleyways become enlarged. People changed their attitude towards motorized vehicles. Still some car-owners are claiming for parking space but increasing voice of opposition is significant.

However, another issue remains unsolved - Haenggung-dong is just next to the UNESCO World Heritage Hwaseong fortress which is popular tourist attraction throughout the year. In other words, alleyways are not exclusively reserved for local residents. Sub-arterial roads in Haenggung-dong are connected with major inter-city express ways that are frequently used by tourist vehicles. Thoughtless behaviors like illegal parking discourage eco-friendly environment efforts. Moreover, Haenggung Square in the center of community is primarily designed for tourists rather than locals. Alleyways and other public places as well as residents are suffering from inflowing tourists and their vehicles during the tourism events. Hwaseomun-ro transformed into 'walk-able street' as it became more bright and pleasant. As wishes of local people, pedestrian walkways have expanded from 1 meter to 2 meters while narrowing driveways. At a result, people take alternative route to go Hwaseong Haenggung palace, Hwaseomun-ro Street and Janganmun Gate. Also, they greet each en route to local market places and even dressed well. Some of them design their front yard with flowers and plants.

Guerrilla gardeners cultivate flowers and trees on vacant land along the street. Greens add more beauty to urban landscape. They also share seeds with neighbors so that other can join guerilla gardening practice. Though it is neither organized nor planned landscaping, a variety of flowers and trees are in harmony. Now, alleyways are safer than ever before and flowers and trees tell us the changing seasons all through the year.

Either newly constructed or altered street level pedestrian walkways provide accessibility to those who use wheelchairs or strollers. Still a practice of angle parking has not vanished but surely it is more difficult to find free parking place than before. Also, tourists try to keep parking line. People never overlook a bad driving practice no matter it is - "Drive safely." Car-free day is being celebrated every month and it already became monthly routine for car-owners.

At the initial stage of the Eco-Mobility Suwon 2013, it took almost three months to block entry of motorized vehicles to Hwaseomun-ro street only for the three hours. Today, only few complain about car-free day and people praises of noise-free and pollution-free environment.

4. Conclusion

When Eco-Mobility Suwon 2013 event started, I roamed the city's largest roadway Jeongjo-ro. I greeted people on their way to work or just enjoying morning walk. Meanwhile, I could not understand why most people were unwilling to take the newly paved eco-mobility pedestrian-way and bike-lane. That morning, I heard shocking answers from them. They know about eco-mobility pedestrian ways and lanes but unacquainted with them, even some said about uneasy feeling. Presumably, they were not accustomed to new road systems.

What I have learned from them is that government's transport policy (may be in some cases) does not always stand with idea and thinking of its people. In fact, Jeongjo-ro is a driveway except the car-free event days or occasions because it is inter-city arterial road. Thus, it is reluctant to use that road while walking or cycling. After all, everything came to normal. People drive their vehicles through roadways and park their cars in an alley. It is sad to hear that nothing has changed. However, complaints may find out substantial changes in community if they take a close look at it.

For some people, it might be important to think of how many events are held, how many tables are used, or how many visitors have come. Yet, what the car-free day brings to us is that people have a priority over the vehicles, and it is possible to make urban transport environment sustainable.

A success of the month-long car-free project must be attributable to activists, volunteers and government officials for the period of two years. This meaningful international event has resulted significant transformation in terms of sustainable transport systems. All events and programs of the Eco-Mobility Suwon 2013 were already finished. However, that is new beginning for local residents of Haenggung-dong. Ecological or eco-friendly transport system is not something that can be accomplished in short period of time. That requires consistent and continuing efforts. Each community, on the one hand is responsible for reminding its people of safe and convenient eco-mobility ways. The municipal government, on the other hand is responsible for 'Human-oriented and human-centric transport policy.' Most of all, each and every community member should preserve the valuable experiences of the Eco-Mobility Suwon World Festival 2013 and exert every effort to make Suwon-si safe and convenient as well as sustainable.



2016 World Human Rights Cities
Forum 2016
세계인권도시포럼

토론 1 / Discussion 1

아는 것을 실천할 때 도시는 변한다
When We Try To Practice What We Know, The City Can Be Changed

김동호 | Kim, dong- hyo
광주장애인차별철폐연대 집행위원장 |
Executive Director Gwangju Solidarity Against Discrimination Disabled

아는 것을 실천할 때 도시는 변한다.

김동효

광주장애인차별철폐연대 집행위원장

대중교통은 모든 시민이 안전하고 편리하게 목적지로 이동할 수 있도록 하기 위해 많은 사람들이 이용하는 교통수단이다. 지금은 휠체어를 타야지만 활동할 수 있는 상황이 되다보니 이 대중교통을 바라보는 시야가 달라졌다.

2004년 4월 28일 광주광역시에 많은 시민들이 편리하게 이용할 수 있도록 지하철이 개통이 되었는데 광주광역시는 예산절감을 이유로 장애인, 노약자, 임산부등 과 같은 이동약자들에게는 불편한 리프트를 설치할 계획을 가지고 있었다.

이를 보고 그냥 넘어갈 수 없어 광주장애인차별철폐연대(이하‘광주장차연’) 활동가들과 함께 광주광역시에 정식으로 문제를 제기하였다.

그 결과 지하철 역사에 엘리베이터가 설치되었고, 이후 지하철 1호선 - 2구간 공사때는 엘리베이터 뿐만 아니라 모든 부분에 있어 「장애인, 노약자, 임산부등에 관한 편의증진법」에 규정한 규격에 맞도록 진행하였다.

광주장차연 활동가들의 문제제기와 활동이 없었다면 기존 계획대로 시공 되었을 것이고, 이후 문제가 제기돼 예산 이중 집행으로 많은 금액이 낭비될 수 있는 사안이었다.

(※참고 : 서울시는 기존 설치된 리프트를 철거하고 엘리베이터로 교체함.)

전국적으로 ‘전국장애인차별철폐연대’ 활동가들의 투쟁이 있다. 시내버스를 점거하고, 지하철 선로를 점거하는 등 좀 과격한 투쟁이 있었지만 장애인활동가들의 노력으로 2005년 1월 27일 「교통약자 이동편의 증진법」이 제정되었고, 1차 5개년 계획과 2차 5개년 계획을 통해 2016년까지 시내버스 중 40%를 의무적으로 저상버스를 도입하도록 하였다.

하지만 광주시는 이를 지키지 않고 있었다. 그래서 광주장차연 활동가들이 스스로의 이동권을 쟁취하기 위해 거리로 나왔다. ‘장애인도 버스를 탑시다’란 구호를 외치며 시내버스 타기 운동을 시작하였다. 그러자 버스를 운전하는 운전기사와 이를 이용하는 시민들에게 차마 입에 담기도 힘든 욕설을 들었지만, 아랑곳하지 않고 시내버스 타기 운동을 계속 진행하였다.

그 결과 광주시와 면담이 진행되었고, 광주시는 2013년 까지 시내버스 중에 10%를 저상버스로 교체하겠다고 하였다. 광주장차연 활동가들의 요구와는 차이가 많았지만 저상버스가 도입된다는 것에 위안을 삼고 이를 받아 들였으며, 이후에도 다양한 방법으로 저상버스 확대투쟁을 전개하였다.

그러나 광주시는 여러 가지 핑계를 대면서 법이 제정되기 전에 광주시가 내놓았던 10%대 수준을 유지하고 있었다. 광주시의 저상버스 의무도입 비율을 맞추려는 의지가 없었기 때문에 또 다른 투쟁방법을 찾아야 했다. 한쪽으로는 계속해서 투쟁을 하면서 다른 한쪽으로는 외국 사례를 검토하였다.

브라질의 꾸리찌바라는 도시의 사례를 들어보겠다. 면적은 광주시보다 적지만 인구수는 30만 정도가 많은 도시이다. 또한 지하철이 없고 시내버스만으로 시민들을 안전하고 편리하게 이동할 수 있게 하고 있다.

이유를 살펴보니 선진국형 시내버스인 저상버스 도입을 고민하였고, 저상버스가 시민들을 예전보다 더 안전하고, 편리하게 이용할 수 있을거라는 판단을 내리고 저상버스 도입을 시작했다. 이 결과로 꾸리찌바시는 거의 모든 시내버스를 저상버스(96%)로 교체, 운영하여 시민들은 물론 교통약자들도 차별없이 이동을 할 수 있도록 한 것이다.

이처럼 꾸리찌바시가 변하고 있을 때 광주광역시도 교통약자(장애인, 노약자, 임산부, 어린이, 영유아를 동반한자)의 이동권에는 관심이 없고 겨우 10%대의 저상버스 도입률을 가지고 인권의 도시, 민주의 성지라고 주장하고 있다.

이러한 광주시의 생각을 바꾸기 위해 또다시 투쟁을 전개해 2015년 4월 20일 ‘장애인차별철폐투쟁의날’을 맞아 광주시청 앞에 천막을 치고 19일간 농성을 하여 2018년까지 시내버스 중에 40%를 도입하기로 약속을 받아냈다.

□ 광주광역시 연도별 시내버스 대·폐차 및 저상버스 도입계획

년도	대·폐차 발생			이월 (전년도 연장)	구입	연장	도입 대수(%)	저상대 ·폐차 누계	운행 대수 (%)
	합계	일반 (저상)	중 형						
'14년까지	(9)	(9)			20		126 (13.5)	9	117 (12.6)
'15년	106(6)	80(6)	26	-	30	50	156 (16.8)	15	141 (15.2)
'16년	36(17)	17(17)	19	50	67		223 (24)	32	191 (20.5)
'17년	92(8)	11(8)	81		11		234 (25.2)	40	194 (20.9)
'18년	121(12)	36(12)	85	중형17	138	중형17	372 (40)	52	320 (34.4)
'19년	120(10)	47(10)	73		62		434 (46.6)	62	372 (40.0)

※ 2015년 광주광역시 저상버스 도입 수정 계획

장애인활동가들이 누구보다 똑똑해서 이런 목소리를 내는 것은 아니다. 이동이 불편하고 어렵기 때문에 어렵다라는 이야기를 했을 뿐이다. 이를 계기로 아직은 턱없이 부족하지만 교통약자들이 조금이나마 편리하게 이동을 할 수 있는 것이다. 대한민국 국민이라면 누구나 차별 없이 누려야 할 이동권을 확실하게 보장받기 위해서는 여러 가지 이유로 나서지 못한 시민들이 나서야 할 때라고 생각한다. 그래야 광주시가 인권이 살아 숨 쉬는 도시가 될 것이다.



2016 World Human Rights Cities
Forum 2016
세계인권도시포럼

토론 2 / Discussion 2

도시교통과 지속가능성
Urban Transportation and Sustainability

송예나 | Song, Yena
전남대학교 지리학과 교수 |
Prof. Chonnam University

도시교통과 지속가능성 (Urban transportation and sustainability)

송예나

대부분의 사람들은 일상생활에서 ‘교통(transportation)’에 관련된 현상을 늘 맞닥뜨리게 된다. 집 근처를 산책하거나 직장까지 차를 이용해 이동하는 일, 버스를 타고 다른 지역으로 가는 것 모두 교통과 관계된 활동이며, 이 안에는 네트워크(network), 행태(behavior), 수단(mode) 등의 여러 가지 개념들이 함께 들어가 있다. 도시는 이러한 교통과 관련된 활동을 하는 수많은 사람들이 모여있는 장소이며, 사람들은 자신들의 목적을 달성하기 위해 이곳 저곳으로 이동을 하며 도시 생태계를 만들어 나간다. 따라서 도시에서 교통의 중요성은 간과해서는 안 되는 문제이며, 교통의 지속가능성(sustainability)은 도시의 지속가능성과 밀접하게 관련을 맺게 된다.

도시의 발전은 교통의 발전을 그 기반으로 하게 된다. 자동차가 도입되기 이전에 도시의 크기와 현재 도시의 크기는 비교가 되지 않으며 도시 내 통행 행태 또한 매우 다양해지고 그 정도도 커지게 되었다. 미국 동부 연안의 보스턴-뉴욕-워싱턴 DC를 잇는 거대 연담도시(megalopolis) 회랑 지대의 등장과 재도약에는 고속도로 및 철도 네트워크의 발전과 함께 도시 내 통행을 가능케 하는 대중교통이 중요한 역할을 하였다. 하지만 도시가 발전하고 경제적으로 풍요로워지는 것이 지역, 도시의 지속가능성을 담보하지는 않는다. 자동차의 이용은 도시가 성장할 수 있는 한계를 넓혀주었고 편리한 이동을 가능케 해주었지만 시간이 지나면서 그로 인한 부작용이 드러나기 시작하였다. 자동차에 의존하는 통행은 도시 내에서 교통 정체를 유발하고 대기오염을 악화시키며 개인의 신체활동량을 감소시켰다. 다른 한편으로는 과도한 자동차의 이용으로 인해 도시의 무분별한 확산이 일어나고 기능지역이 분리되면서 자동차 통행을 다시 증가시키는 악순환의 고리가 단단해지는 현상이 곳곳에서 나타나고 있다.

많은 국가와 지방자치단체들은 이러한 문제점을 인식하고 추세를 역전시키기 위해 다양한 시도를 하고 있다. 실제로 유럽연합은 도보와 자전거 통행이 지

속가능한 도시 내 교통수단임을 천명하고 도시계획과 교통기반시설 설계에 이를 반영하도록 권고하고 있으며 유럽연합 주도의 각종 프로젝트를 통해 지방 정부의 교통 정책에 실제로 영향력을 행사하고 있다. 실제로 2002년부터 실시된 CIVITAS 프로젝트는 유럽의 여러 도시를 상대로 시스템의 변화를 통해 사람들의 통행행태를 변화시킴으로써 녹색교통, 녹색도시를 실현하는 것을 목표로 하고 있다. 즉, 자동차 이용에서 벗어나 대중교통, 보행자, 자전거 중심의 도시를 실현하고자 노력한다.

도시 내 통행은 대부분 단거리 통행이 주를 이루고 있다. 단거리 통행은 반드시 자동차를 이용하지 않아도 되는 경우가 많다. 하지만 개인의 경제력 상승과 자동차 가격의 하락은 자동차 이용을 부추기게 되었다. 이러한 단거리 통행이 자동차 대체 수단으로 이루어지게 된다면 다양한 긍정적 효과가 나타나게 될 것이다. 물류 수송이 빨라지면서 경제적 이득을 볼 수 있고 자동차 통행량 감소는 매연배출 감소와 직결된다. 또한 사람들은 늘어난 신체활동으로 인해 더 건강한 삶을 유지할 수 있게 되며, 동네 상점들의 매출 또한 늘어나는 효과를 볼 수 있다.

지속가능한 교통을 실현하기 위해 서구의 많은 국가들은 보행자/자전거 도로의 건설, 도로 시설물 정비와 같은 기반시설 측면에서의 접근과 함께 정보 전달, 시민 대상 캠페인, 교육과 같은 소프트웨어 측면에서의 접근을 동시에 하고 있다. 현대 사회에서 ‘Build it, then they will come’은 더 이상 현실에 부합하는 모토가 아니다. 자전거 도로를 길고 편리하게 닦아놓았다고 하더라도 이용자가 극히 적다면 이의 효과를 자신할 수 없다. 따라서 일반 시민을 대상으로 하는 교육과 캠페인은 함께 가야 하는 중요한 정책 수단이 된다. 특히 편리한 이동수단인 자동차를 버리고 몸이 불편한 교통수단으로 행태를 바꾸는 데에는 개인적 차원에서 큰 노력이 필요하게 마련이다. 개인의 통행행태를 바꾸는 것이 어떠한 혜택을 가져오는 지에 대한 분명한 정보전달과 깨달음이 없이는 도시민들의 행태를 바꾸는 것은 쉽지 않은 일이다. 이와 함께 아직 자가 운전자가 되기 이전인 학생들, 어린이들을 대상으로 하는 교육이 이루어져야 할 것이다. 어릴 때부터 대중교통에 대한 긍정적 인식을 심어주고 비동력 교통수단 이용의 장점을 알게 되면 이들의 통행행태는 현재 어른들과 다른 양상을 보일 수 있을 것이다.

영국의 수상을 지냈던 마가렛 대처는 “a man who, beyond the age of 26, finds himself on a bus can count himself as a failure”라고 이야기했다고 한다. 이는 자본주의 사회에서 대중교통에 대한 사람들의 인식을 극단적으로 보여주는 하나의 사례라고 볼 수 있다. 대처의 이러한 주장은 현재 스마트 성장, 저탄소 도시를 지향하는 현대 사회에는 적절치 못하다는 비판을 면하기 어렵다. 하지만 아직도 많은 이들이 지속가능한 도시, 교통이 자신과 먼 이야기로 생각하고 자동차로 사람들의 지위를 가늠하고자 한다면 대처의 말이 우리의 현실과 그다지 다르지 않은 이야기일 수도 있다고 여겨진다.



2016 World Human Rights Cities
Forum 2016
세계인권도시포럼

토론 3 / Discussion 3

도시교통의 공공성 회복
- 대전참여자치시민연대의 대중교통운동 사례를 중심으로 -
Recovery of Publicness in Urban Transportation

문창기 | Moon, Chang Ki
대전참여자치시민연대 사무처장 |
Daejeon People's Solidarity for Participatory Democracy & Self-government

도시교통의 공공성 회복

- 대전참여자치시민연대의 대중교통운동 사례를 중심으로 -

문창기

대전참여자치시민연대 사무처장

과연 우리가 살고 있는 도시가 안전하게 걸을 수 있는 공간인가라는 고민을 하게 된다. 대부분의 도시가 자동차 중심의 통행체계를 만들어 운영하다보니, 사람이 안전하게 걸을 수 있는 공간이 얼마나 되는지 심각하게 고민하지 않을 수 없다. 실제로 주거공간에서 나오면 바로 접하게 되는 보행환경은 내가 원하는 여부와 상관없이 자동차와 만나고, 자동차로 인해 나의 보행환경은 위협 받게 된다. 보행약자가 존중받고, 자동차 운전자도 내리는 순간 보행자가 된다는 인식을 하게 된다면 지금처럼 보행자가 위협받는 보행환경은 사라질 것이다.

이러한 고민 속에서 대전참여자치시민연대의 핵심 활동 중 하나가 보행권운동과 대중교통(대전참여자치시민연대의 인식이 아직 공공교통의 수준으로까지 높아지지 않았다)을 활성화하기 위한 활동이다. 지금 상황에서 보면 보행권운동은 우리단체 운동의 한 분야로 언급하기 어려운 수준이다. 다만 보행자 중심의 도시공간구조를 만들어야 한다는 원칙에는 동의하고 필요한 또는 요구 받는 역할을 하고자 한다.

초창기 우리단체의 대중교통 관련 활동은 요금 인상반대활동이었다. 대중교통 요금의 인상요인은 대부분 자치단체의 대중교통활성화정책의 부재에서 생긴다. 대중교통을 운영하기 위한 기본비용이 상승하는데, 대중교통이용자의 수가 그 만큼 증가하지 않기 때문에 대중교통요금을 인상하는 것이다. 대전의 대중교통 이용자가 감소하는 더 중요하고 핵심적인 원인은 자치단체의 승용차 중심의 도로 공급정책에서 찾을 수 있다. 대부분의 자치단체들이 공급위주의 정책을 펴보면 승용차의 폭발적인 증가를 초래했다. 이는 역설적으로 대중교통이용자의 감소로 나타나게 된다. 따라서 결국 자치단체의 잘못된 정책과 대중교통활성화를 위한 정책의 부재로 인해 발생하는 비용이 시민들에게 요금인상으로 전가되는 것이다. 이런 구조적인 측면에서 제대로 된 대책을 마련할 것을 요구하는 캠페인, 집회, 기자회견, 서명운동 등 다양한 활동을 진행했고,

시민들의 폭발적인 관심과 지지를 받았다.

이후 진행했던 활동이 장애인주차권확보운동이다. 각 건물의 주차공간 중 장애인이 가장 편하게 이용할 수 있는 주차공간을 장애인주차장으로 확보하도록 하였다. 그러나 대부분 비장애인들의 암체주차가 극성을 부리고 있었다. ‘장애인주차감시단’을 구성하여 대전 시내의 장애인주차장 이용에 대한 전수조사를 진행했고, 이러한 활동을 통해 장애인주차구역에 대한 인식을 확대시켜나간 계기가 되었다.

2000년 전까지 시내버스 서비스 개선과 고급화를 요구했다. 2000년 대 초반 우리단체의 운동은 중앙전용차로제 시행을 포함한 BRT도입과 고급버스 도입, 정시성 확보 등을 대중교통운동의 전면에 내세웠다. 실제로 대전에서 중앙전용차로제 도입을 논의할 당시 서울은 이명박 시장이 전격적으로 중앙전용차로제를 시행했다. 초기에는 우려도 있었지만, 시내버스의 정시성 확보에 유리하다는 것이 증명되었고, 서울은 다양하게 노선을 확대했다. 하지만 서울보다 먼저 중앙전용차로제 도입을 검토하고 지역에서 논의했던 대전은 시의회의 반대속에서 검토했던 모든 내용이 백지화되었다. 이후 시민단체와 자치단체는 대중교통정책에 대한 참여한 대립과 갈등 상황이 계속 되었다.

2000년대 중반까지 대전의 버스 업체는 13개 업체에 965대의 버스를 소유하고 있다. 이들 업체들은 90년까지는 버스업체가 호황을 누렸으나 2000년대 들어서 심각한 재정난에 직면하게 되었다. 그러면서 자치단체와 업체가 합의한 내용은 준공영제였다. 버스운행원가와 일정한 비율의 수익을 자치단체가 보장해주는 방식이다. 그러나 이 방법은 버스업체의 안정된 경영환경을 제공할 뿐 대전시민의 입장에서 얻는 것은 없었다. 따라서 준공영제를 시행하되, 무료환승제를 도입할 것을 요구했고, 현재는 하차단말기 태그 30분 이내(배차간격 15분 이하 노선)과 60분(배차간격 16분 이상 노선) 모두 3회 환승이 가능하게 했다. 또 준공영제 시행과 함께 수입금관리의 투명성 확보를 위해 교통카드 이용을 확대하기 위한 노력을 진행했고, 현재 90%가 넘는 이용율을 보이고 있다.

또 2007년에 대전도시철도 1호선이 개통하면서 대전시는 또 다른 노선의 도시철도를 건설해야 한다는 여론을 만들기 시작했다. 당시 대전시는 5호선까지 지하철도 건설해야 한다는 여론을 만들었고, 지역사회에서 지하철 이외의 다

른 교통수단을 언급하는 것은 상당히 공격받는 상황이었다. 그럼에도 불구하고 대전참여자치시민연대는 도시철도는 1호선으로 충분하고, 오히려 시내버스에 대한 대대적인 투자가 필요하다고 주장했다. 시내버스의 정시성 확보를 위한 중앙전용차로제 도입과 굴곡·장대노선이 대부분인 시내버스 노선의 개편, 버스 고급화 등에 대전시가 더 많은 투자를 해야 한다고 주장했지만, 지역사회의 분위기 자체가 토건 중심의 개발세력이 장악하고 있는 상황에서 여론을 확대하는 것이 어려움에 직면했다.

이러한 상황에서도 2008년 대전시가 전면적으로 버스노선을 개편할 수 있게 만들었고, 지금의 100개가 넘는 노선을 91개 노선으로 줄이고, 굴곡노선은 직선화하는 등의 성과를 이뤘다. 그러나 이러한 성과도 지방정치인들의 개입과 민원 등으로 애초에 만든 노선이 왜곡되는 상황이 되었고, 지금은 전면 노선개편을 해야 할 상황까지 직면했다. 그리고 우리단체는 대전의 상징도로인 대전역과 옛 충남도청 사이의 1.2km 구간의 중앙로를 대중교통전용지구로 조성하여 대중교통과 보행의 활성화를 통한 원도심 활성화 방안을 제시했다. 이러한 주장을 민선4기 대전시가 받았지만, 중앙로를 중심으로 한 상인단체들의 반대에 부딪히면서 정책 자체가 방치되었다.

그리고 이 즈음부터 대전시와 시민단체의 갈등은 도시철도 2호선의 건설방식에 대한 논란으로 확대되었다. 대전시는 중전철-경전철-고가의 자기부상열차를 주장했고, 시민단체는 지하철에 대해서는 반대입장을 명확히 밝혔다. 그러나 대전시는 2010년 이후 본격적으로 고가의 자기부상열차를 주장하였고, 승용차 이용자들의 불편을 최소화하기 위한 선택이라고 대대적으로 홍보했다. 대중교통수단을 선택하면서 승용차 이용자들의 불편을 최소화하기 위한 선택이라는 아이러니한 홍보가 승용차(52만대) 운전자들의 지지를 받았다. 반대로 시민단체 입장에서는 도심경관 훼손과 교통약자의 환승의 어려움 등의 논리와 고급 대중교통수단의 도입을 주장했기 때문에 오히려 트램을 도입할 것을 요구했다. 이러한 논란은 2014년 4월 민선5기 임기 한 달 반을 남기고 고가의 자기부상열차로 결정했으나, 민선6기 트램을 공약으로 한 후보가 당선되면서 2014년 12월 트램으로 변경되었다.

이처럼 대전참여자치시민연대가 대전의 대중교통정책을 변화시키기 위해 다양한 논리와 자원을 동원하였다. 그러나 앞으로도 대전시의 대중교통정책을 변화시키기 위한 과제를 다양한다. 먼저 도시철도 2호선이 개통하기 전에 버스를 중심으로 한 대중교통수송효율을 극대화해야 한다. 새로운 대중교통수단


을 도입한다고 전체 대중교통의 수송분담을 상승으로 나타나는 것이 아니라 기존에 만들어진 수송분담율에서 나뉘지는 사례를 확인했기 때문이다.

아울러 자전거부터 도시철도까지 통합적으로 관리하고 혁신방안을 마련하는 것이 필요하다. 지금 대전시는 대중교통수단별로 담당(사무관) 또는 과(서기관)로 운영하고 있다. 2016년에는 충청권광역철도, 트램을 추진하기 위해 국수준의 대중교통혁신단을 신설했다. 대중교통 부서가 나뉘는 현재 부서간의 소통의 단절되었고, 이로 인해 대중교통 전체의 혁신은 요원하게 되었다.

마지막으로 가장 중요한 것은 이 과정에 시민들의 참여를 어떻게 확보할 것인가이다. 그 동안대전시가 추진해 온 정책들을 보면 시민들은 대상이고 객체로 정책의 중심에서 배제되었다. 그렇기 때문에 시민들은 본인들이 정책형성, 집행 과정에 참여하지 않았기 때문에 사적 교통수단을 이용할 환경이 만들어지면 대중교통을 포기했다. 따라서 대전시가 대중교통정책의 가장 중요한 방향으로 설정해야 할 고민은 시민참여의 보장과 확대이고, 이를 통해 말뿐인 대중교통, 특정한 계층만 이용하는 대중교통이 아니라 시민 누구나 이용하는 대중교통으로 거듭날 수 있을 것이다.

질의응답시스템 'Slido'사용법

2016세계인권도시포럼에서는 회의 중 웹 기반 청중질의응답시스템 'Slido'를 사용하여 연사에게 직접 질문하실 수 있습니다.

1. 인터넷 가능 기기를 사용해 URL 창에 'slido.com' 입력 후 접속
2. 각 회의 별로 안내되는 코드번호를 번호 창에 입력
3. 'Ask' 버튼을 누르고 질문 작성 후 'Send' 버튼 클릭
 - 질문 작성 시 시작 부분에 '[질문 대상자 이름]' 작성
 - 다른 질문을 골라 추천 버튼() 선택 가능

Introduction for Q&A System 'Slido'

You can directly ask panels questions by using Online Q&A system 'Slido' during the Sessions.

1. Visit 'slido.com' by using any electronic mobile device with access to the internet.
2. Enter the pre-designated 4 numeric-numbers in the box.
3. Click 'Ask', write your questions and click 'Send'.

Please SPECIFY the panel's name first followed by your questions.
You may recommend other questions already registered by other audience. Click 'Recommend' button.

