



한국사회와 지속가능발전목표 11



우리의 지속가능한 도시



유네스코한국위원회 기획
임현목 강상규 오수길 박세훈 김지현 김현정 저음



유네스코한국위원회
Korean National Commission for UNESCO

국제연합교육과학문화기구(UNESCO) 헌장 전문

1953. 7. 6 공포
조 약 제26호
제정 1945. 11. 6
발효 1946. 11. 4

이 헌장의 당사국 정부는 그 국민을 대신하여 다음과 같이 선언한다.

전쟁은 인간의 마음속에서 생기는 것이므로 평화의 방벽을 세워야 할 곳도 인간의 마음속이다.

인류 역사를 통해 상호간의 생활양식과 삶에 대한 무지는 사람들 사이에 의심과 불신을 가져온 공통적 원인이었으며 이러한 상호간의 차이점들이 너무도 자주 전쟁으로 이어져왔다.

이제 막 끝난 가공할 대 전쟁은 인간의 존엄, 평등, 상호존중이라는 민주주의 원리를 부정하고, 대신 무지와 편견을 통해 인간과 인종의 불평등주의를 확산시킴으로써 발생된 사건이었다.

문화의 광범한 보급과, 정의·자유·평화를 위한 인류 교육은 인간의 존엄성을 수호하기위해 반드시 필요한 것이며, 또한 모든 국민이 상호 관심과 협력의 정신으로써 완수해야 할 신성한 의무이다.

오로지 정부 간 정치적·경제적 타협에 근거한 평화는 세계 모든 사람들의 일치되고 영속적이며 성실한 지지를 얻을 수 있는 평화가 아니다. 따라서 평화를 잃지 않기 위해서는 인류의 지적·도덕적 연대 위에 평화를 건설하지 않으면 안 된다.

이러한 이유에서 이 헌장의 당사국은 교육의 기회가 모든 사람에게 충분하고 평등하게 주어지고 객관적 진리가 구속받지 않고 탐구되며 사상과 지식이 자유로이 교환되어야 함을 확신하면서, 국민들 사이의 소통수단을 발전시키고 증가시키는 동시에, 서로를 이해하고 서로의 생활을 더욱 진실하고 더욱 완전하게 알기 위하여 이 소통수단을 사용할 것을 동의하고 결의한다.

그 결과 당사국은 국민들의 교육·과학·문화상의 관계를 통하여, 국제연합의 설립 목적이며 또한 그 헌장이 선언하고 있는 국제평화와 인류공동의 복리라는 목적을 촉진하기 위하여 여기에 국제연합교육과학문화기구를 창설한다.

머리말

21세기를 맞으며 야심찬 각오를 담았던 새천년발전목표(Millennium Development Goals, MDGs)가 종료된 2015년, 국제사회는 긴 타협과 논쟁 끝에 유엔 총회에서 MDGs의 뒤를 이을 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs)를 합의하는 데 성공했습니다. 절대빈곤 감소를 주요 목표로 삼았던 MDGs에서 한 발 더 나아가, SDGs는 미래를 내다보며 경제, 사회, 환경과 같은 다양한 분야에서 기존의 ‘발전’ 개념과 다른 ‘지속가능발전’을 요구하고 있습니다. 총 17개 목표와 169개 세부 목표로 이루어진 SDGs는 그 방대한 범위와 모호함으로 비판받기도 했지만, 대한민국을 비롯한 국제사회가 2030년까지 나아가야 할 이상적인 방향을 보여주는 지침으로 자리매김하였습니다.

그런데 SDGs는 전 세계 모든 나라에 보편적으로 적용되어야 하는 만큼 그 내용이 꽤나 추상적이고 일반적이라고 말할 수도 있습니다. 그래서인지 국내에서 SDGs에 대한 이해나 관심이 그리 높지 않은 것 같습니다. 유네스코한국위원회는 좀 더 많은 사람이 쉽게 SDGs를 이해하고 실천하는데 다양한 방식으로 기여하고자 합니다. 앞으로 지속적으로 『한국사회와 지속가능발전목표』라는 이름 아래 각각의 지속가능발전목표에 관한 해설서를 발간하려는 기획은 유네스코한국위원회의 이러한 노력의 하나라 할 수 있습니다.

꼭 말씀드리고 싶은 것은, SDGs는 우리 일상과 무관한 어떤 거창한 목표가 아니라, 우리가 직접 실행에 동참할 수 있는 목표들을 이야기하고 있

다는 점입니다. 국가 간 불평등 뿐 아니라 국가 내에서 개인이 마주하는 경제적, 사회적, 문화적 불평등을 줄여 SDG 10번 달성에 기여할 수 있으며, 생태친화적인 생산물을 소비하며 쓰레기를 가능한 한 줄이고 재활용을 생활화함으로써 SDG 12번에 기여할 수 있습니다. 바로 그렇기 때문에 모든 시민의 SDGs에 대한 이해는 SDGs 달성에 가장 중요한 밑거름이라고 할 수 있습니다.

2017년에는 우선 SDGs 중 7번과 11번 목표에 관한 해설서를 발간합니다. 7번 해설서인 『한국사회와 지속가능발전목표 7: 우리의 지속가능한 에너지』는 최근 탈원전에 대한 논의를 본격화하는 등 에너지에 대한 고민이 깊어가는 대한민국 사회가 놓치지 말고 짚어야 할 화두를 던져줄 것입니다. 또한, 11번 해설서인 『한국사회와 지속가능발전목표 11: 우리의 지속가능한 도시』는 전체 인구 중 90% 이상이 도시에서 살아가는 오늘날의 일상이 어떻게 하면 모두를 위해 지속되고 더 나아질 수 있을지를 이야기합니다. 이렇듯 크게 낫설지 않은 이 두 주제를 통해 SDGs가 그리는 미래에 대한 메시지가 여러분에게 가까이 다가갈 것입니다.

끝으로, 해설서의 발간을 위해 전문적인 내용을 쉽게 풀어주신 집필진을 비롯해, 감수를 맡아 주신 두 분 전문가와 글을 매끄럽게 다듬어 주신 분 모두에게 유네스코한국위원회를 대표해 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

유네스코한국위원회
사무총장 김광호

차례

국제연합교육과학문화기구(UNESCO) 현장 전문	3
머리말	5
김광호	
왜 지속가능발전목표인가.....	9
임현묵	
제1장 도시와 지속가능발전목표	25
강상규	
제2장 도시와 포용성	37
오수길	
제3장 도시와 공공성	67
박세훈	
제4장 도시와 유산	97
김지현	
제5장 도시와 번영	123
김현정	

왜 지속가능발전목표인가

임현묵

유네스코한국위원회

우주에서 바라본 푸른색 지구는 참 아름답다. 신비로움을 느끼게 할 정도다. 온갖 생명이 살아 숨 쉬는 지구, 인류의 역사가 새겨진 이 행성에서 최근 심상치 않은 일이 벌어지고 있다. 우선, 인구가 너무 빠르게 늘어나고 있다. 세계 인구는 1804년에 10억 명을 기록하고, 123년 뒤인 1927년에 20억 명이 됐다. 그로부터 33년이 지난 1960년에 30억 명이 되더니, 이후로 가속도가 붙어 10여 년마다 10억 명씩 늘어나고 있다. 1974년에 40억 명, 1987년에 50억 명, 1999년에 60억 명, 2011년에는 70억 명을 돌파했다. 이래도 인류는, 그리고 지구는 괜찮은 걸까.

인구 증가는 경제성장과 맞물려 있다. 경제가 성장해서 식량이나 다른 생필품이 더 많이 생산돼야 더 많은 사람이 살 수 있다. 실제로 18세기 중엽 산업혁명이 일어나기까지 약 1만 년 동안 인류의 경제성장률은 0%에 가까웠다. 이때까지만 해도 ‘발전’이라는 말은 매우 낯선 것이었다. 하지만 산업혁명으로 사정이 완전히 달라졌다. 경제가 비약적인 성장을 거듭하면서, ‘발전’이 없으면 퇴보한다는 생각이 사람들 머릿속을 지배하기 시작했다.

세계 인구가 크게 늘기 시작한 것도 이때부터였다. 인류는 경제뿐만 아니라 의학 등 다른 여러 분야에서도 눈부신 발전을 이룩하며, 예전보다 더

많은 인구가 더 오래 살면서 더 많은 물건을 소비할 수 있게 만들었다. 물질적 풍요와 과학기술의 발전이 꿈에서 본 신세계의 도래를 약속하는 것 같았다.

그러나 인류가 꾸던 장밋빛 꿈은 그리 오래가지 못했다. 1970년대부터 많은 사람이 경제성장의 부정적 효과에 대해 얘기하기 시작했다. 특히 경제성장이 몰고 오는 환경 파괴가 자연뿐만 아니라 인간 자신의 삶조차도 위태롭게 하고 있다는 경고가 여기저기서 들려왔다. 바야흐로 인류는 발전과 환경의 관계에 대해 고민하지 않을 수 없게 됐다.

바로 그러한 배경에서 ‘지속가능발전’(Sustainable Development)이라는 말이 나왔다. 그리고 그 밑바탕에는 이런 깨달음이 깔려 있다. ‘발전이 환경 파괴를 일으킨다면 그런 발전은 지속될 수 없고, 오로지 성장과 발전만 생각한다면 환경은 파괴되지 않을 수 없다’는 점이다. 환경이 파괴되면 현세대도 고통받게 되지만, 정작 미래세대는 더 큰 피해를 입을 수 있다. 이런 미래세대의 입장을 고려하지 않는 성장이나 발전은 현세대의 욕심만을 채우려는 이기주의이자 훗날을 내다보지 못하는 어리석음과 다를 바 없다.

지속가능발전이란?

지속가능발전은 발전에 대한 새로운 철학이자 원칙이다. 지속가능발전은 미래세대와 현세대 사이의 균형과 조화, 현세대 안에서의 사회적 통합, 인간과 자연 사이의 균형과 조화를 약속하고 실천하는 것이다. 다시 말해서 경제성장과 함께 여러 사회집단 사이의 화합과 환경 보존이라는 가치를 동시에 추구하는 것이다.

그러자면 사회 제도와 개인의 행동을 크게 바꿔 나가야 한다. 나라와 나

라 사이의 관계도 바뀌어야 한다. 유엔은 1987년에 『우리 공동의 미래』(Our Common Future)라는 보고서를 펴내서 지속가능발전을 전 세계에 호소했고, 1992년에는 브라질 리우에서 ‘환경과 발전 국제회의’를 열어 지속가능발전을 실천으로 옮길 실행계획을 세웠다. 그리고 2015년에는 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)라는, 국제사회가 공동으로 추구해야 할 야심찬 목표를 세웠다.

그런데 한국인은 지속가능발전이나 지속가능발전목표에 얼마나 큰 관심이 있을까. 아마도 한국인이라면 거의 모두 ‘발전’에 대해서 긍정적으로 생각할 것이다. 경제가 발전하면 더 많은 사람이 풍요를 누릴 수 있게 되고, 과학과 기술이 발전하면 인류가 직면한 어려운 문제들을 더 수월하게 해결할 수 있을 테니, ‘발전’에 무게중심이 쏠릴 만도 하다.

한국은 실제로 지난 수십 년 동안 오롯이 ‘발전’을 향해 줄달음질쳐 왔다. 국가 발전은 의문의 여지가 없는 지상과제였고, 각자 타고난 소질에 맞춰 국가 발전에 이바지하는 것은 모든 국민의 의무였다. 이 덕분에 국민소득이 몇백 배로 늘어날 만큼 경제성장에서 큰 성공을 거두었다. 아울러 정치적 민주화에서도 상당한 진전을 이뤄냈다.

그러나 그에 못지않은 심각한 후유증이 뒤따랐다. 극심한 경쟁, 경제적 불평등과 양극화, 끊어진 계층이동의 사다리, OECD 최하위의 청소년 행복지수, 생명과 안전을 불모로 한 이윤 추구, 대기오염 악화 같은 문제가 바로 그것이다. 한국의 발전 성적표를 빛바래게 하는 이런 문제는 대체 어디서 왔을까.

여러 원인이 있겠지만, 지금까지 우리가 맹목적으로 떠받들어온 ‘경제성장 지상주의’가 중요한 역할을 하지 않았을까. 경제성장은 무조건 좋은 것이고, 경제가 성장하면 만사가 잘 해결될 거라는 신념. 무엇보다 돈이 중요하고, 경쟁이나 불평등은 불가피하다는 생각. 이런 신념과 생각이 지난

수십 년 동안 한국이 가동해온 ‘발전’이라는 성장 엔진을 떠받치고 있었던 게 아닐까. 그런데 분명한 사실은 이런 식의 발전은 결코 지속될 수 없다는 점이다. 불평등이 커지고 계층이동이 가로막힌 사회가 어떤 결말을 맞게 되는지 역사의 많은 사례가 말해주지 않는다.

그렇다면 경제성장 지상주의에서 하루빨리 벗어나야 하지 않을까. 소수에게 경제적 부를 몰아주는 발전이나 성장이 아니라, 경제적 약자에게도 혜택이 돌아가는 포용적 성장과 발전. 환경과 생태계의 오염과 파괴를 일삼는 발전이 아니라, 자연의 소중한 가치를 인정하고 이를 보존하려는 지혜로운 발전. 이제 우리에게 필요한 발전은 이런 ‘열린 발전’이 아닐까. 그게 바로 지속가능발전이고, 우리에게 더 나은 삶을 가져다주는 제대로 된 발전이다. 우리가 지속가능발전목표에 관심을 기울이고 이를 달성하기 위해 노력을 기울여야 하는 이유도 여기에 있다.

새천년개발목표에서 지속가능발전목표로

지속가능발전목표를 이해하려면 이에 앞서 인류가 추구할 목표로 제시됐던 새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이하 MDGs)를 살펴볼 필요가 있다. MDGs는 2000년에 전 세계 모든 나라 대표들이 유엔에 모여 2015년까지 달성하기로 한 인류의 약속이자 과제이다. 보다 구체적으로 MDGs는 ① 절대빈곤과 기아 종식, ② 초등교육 보편화, ③ 성평등과 여성 권한 강화, ④ 아동 사망률 감소, ⑤ 모성 보건 향상, ⑥ 에이즈와 말라리아 등 질병 퇴치, ⑦ 환경의 지속가능성 확보, ⑧ 범지구적 파트너십 구축 등 8개 항목의 목표로 구성됐다.

이 8개 목표는 우리가 인도적 지원이라고 말하는 빈곤과 질병 퇴치, 모자 보건 향상, 교육기회 제공에 초점을 맞춘 것이었다. 물론 MDGs 이전

에도 개발도상국의 빈곤이나 기아 문제 해결을 돕기 위한 국제적인 지원이 많이 있었다. 하지만 그런 지원이 국가와 국가 사이에서 개별적으로 이뤄지다 보니 효율성도 떨어지고 체계적이지 못한 면이 드러났다. 이런 문제를 극복하려는 시도로써, 국제사회가 시급하게 해결해야 할 인도적 과제를 정하고 거기에 모든 노력을 집중하기로 약속한 것이 바로 MDGs였다.

인류는 과연 그 목표에 도달했을까. 2015년에 나온 최종 보고서의 답은 ‘절반의 성공’이었다. 절대빈곤 종식, 초등교육 보편화 등 일부 목표에서는 상당한 성과가 있었지만, 다른 목표에서는 부분적이거나 미약한 성과에 그쳤다. 더욱이 그런 성과조차도 전 세계 모든 지역, 모든 계층에서 고르게 나타난 것이 아니었다. 일부 지역은 여러 목표에서 꽤 앞서갔지만, 다른 지역은 전혀 그러지 못했다. 여성이나 소외 계층, 농촌지역 등의 경우도 목표 달성과는 거리가 멀었다. 결국 MDGs는 부분적인 성과와 함께 지역 간 불균형, 계층 간 불평등이라는 또 다른 숙제를 남기고 막을 내렸다.

이런 교훈을 바탕으로 국제사회는 ‘2015년 이후(Post 2015) 발전목표’ 설정 작업에 들어갔다. 여러 갈래로 진행된 작업이 점차 하나로 모여면서 드러난 흐름은 ‘2015년 이후 발전목표’가 MDGs를 계승해 미완으로 남은 과제를 마무리하되, 형평성과 지속가능성을 강화하고, 개발도상국뿐만 아니라 모든 국가에 적용되는 보편성을 갖춰야 한다는 것이었다.

MDGs가 지역 간, 계층 간 불평등을 숙제로 남긴 만큼, 형평성을 강화할 필요성은 충분히 예상된 것이었다. 또한 MDGs의 7번째 목표(MDG 7)로 환경의 지속가능성이 포함돼 있기는 했지만, 그 범위나 세부 내용은 상당히 제한적이었다. 따라서 MDGs의 후속 목표는 지속가능성을 환경에 국한된 것이 아니라 생산과 소비, 에너지와 천연자원, 제도와 거버넌스 등을 포괄하는 것으로 크게 확대할 필요가 있었다. 그리고 이러한 목표가 그

야말로 인류 공통의 것이 되려면 모든 나라에 적용되는 보편성을 확보할 필요도 확실했다. 한마디로 MDGs를 계승할 새로운 국제사회의 발전목표는 형평성, 지속가능성, 보편성을 강화한 것이어야 했다.

지속가능발전목표로 이루려는 17가지 꿈

전 세계 수많은 사람들이 수년에 걸쳐 ‘2015년 이후 발전목표’ 설정 논의에 참여한 결과, 마침내 2015년 9월 유엔 총회에서 「우리 세계의 변혁: 2030 지속가능발전 의제」(Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development)라는 문서가 채택됐다. 바로 이 문서에 세계 각국이 2030년까지 함께 달성하기로 합의한 지속가능발전목표 17개 항목이 담겨 있다. SDGs가 지향하는 미래 세계의 비전은 인간의 존엄성이 보장되는 세계, 사회경제적 지속가능성이 확보되는 세계, 환경적 지속가능성이 확보되는 세계로 요약된다. 이와 관련해 오늘날의 현실에서 제기되는 주요한 도전과제로, 국내외 불평등 심화, 양성 불평등, 청년 실업, 극단주의와 테러, 강제 이주, 자연재해, 질병, 천연자원 고갈과 사막화, 물 부족, 기후변화, 해수면 상승, 생물다양성 감소 등이 지목됐다.

MDGs의 목표가 8개 항목이었던 데에 비해, SDGs의 주요 목표는 17개 항목으로, 그 수만 봐도 다루는 내용이나 관련된 분야가 훨씬 더 폭넓고 다양하리라는 것을 짐작할 수 있다. 이들 17개 지속가능발전목표(SDGs)를 좀 더 구체화한 세부 목표는 그 수가 169개에 달할 정도다. 다음은 17개 SDGs의 취지 및 지향점을 항목별로 설명한 것이다.



SDG 1: 모든 곳에서 모든 형태의 빈곤 퇴치

MDGs는 절대빈곤 퇴치에 초점을 맞춰, 실제로 전 세계의 절대빈곤 인구가 1990년 47%에서 2010년 22%로 줄어들기도 했다. 하지만 절대빈곤 인구가 줄었다고 해서 빈곤 문제가 해결된 것인지, 빈곤을 어떻게 정의할 것인지 등에 대한 논란은 수그러들지 않았다. 아울러 빈곤층에 대한 지원책을 두고 지역과 계층 간 불평등 문제도 계속 제기됐다. 이에 따라 SDG 1은 모든 지역, 모든 형태의 빈곤을 퇴치하기 위한 포괄적 접근과 형평성을 강조한다.



SDG 2: 기아 퇴치, 식량안보와 영양상태 개선 달성, 지속가능한 농업 증진

지구촌의 영양결핍 인구는 1990년 19%에서 2015년 11%로 줄었다. 하지만 여전히 전 세계 인구 9명 중 1명은 식량 부족에 시달리고 있다. SDG 2는 특히 빈곤층과 취약계층, 영유아에게 충분한 양질의 영양을 공급하는 데 역점을 둔다. 아울러 단순히 식량을 충분히 공급하고 소비하는 차원이 아니라, 식량에 대한 접근성을 높이고 낭비를 줄이며 양질의 영양을 안정적으로 공급하는 차원에서 식량안보를 내세운다. 그리고 식량의 공급원인 농업의 생산성을 높이는 동시에 농업의 생태계 유지 기능을 높이는 ‘지속가능한 농업’의 중요성을 강조한다.



SDG 3: 모든 연령층의 건강한 삶 보장 및 복지 증진

MDGs는 아동 사망률 감소, 모성보건 향상, 말라리아 및 에이즈 퇴치 같은 특정 집단의 건강과 특정 질병에 관련된 목표를 담고 있었다. 그러다 보니 건강에 관련된 다른 여러 문제가 배제되기도 했다. SDG 3은 이러한 미비점을 보완해 모든 연령층의 건강한 삶을 보

장하겠다는 의지를 확실히 밝히고 있다. 이를 위해 신생아, 아동, 모성 건강 외에, 전염성 및 비전염성 질병의 예방과 관리, 약물남용이나 교통사고, 공해와 오염과 같은 건강 위협 요소의 감소, 보건 서비스 제공, 필수약품 접근권 강화 같은 세부 목표를 담고 있다.



SDG 4: 모두를 위한 포용적이고 공평한 양질의 교육 보장 및 평생학습 기회 증진

‘포용적이고 공평한’은 SDGs 전체에서 강조되는 기본 정신이다. 양질의 교육은 그동안 교육의 양적 확대에 집중한 나머지 교육의 질이 소홀히 취급됐다는 반성에 따라 SDG 4에서 새롭게 강조되고 있다. 교육의 내용을 담은 세부 목표에는 지속가능발전교육과 세계시민교육이 포함돼 있다. SDG 4는 지속가능발전을 실현하는 데 교육이 핵심적인 요소임을 밝히고 있다. 또한 평생학습 기회를 강조함으로써 이 목표가 개발도상국에 한정된 것이 아니라 모든 나라를 아우르고 있음을 보여준다.



SDG 5: 성평등 달성 및 모든 여성과 여아의 권한 강화

성평등과 여성 권한 강화는 MDGs에서 성과가 미약한 분야였다. 성차별을 일으키는 주요 원인과 여성이 처해 있는 심각한 현실을 다루지 않고 개별적인 과제에 집중했기 때문이라는 평가도 뒤따랐다. 이에 따라 SDG 5에서는 성차별의 원인과 구조를 직접 다루고, 빈곤, 보건, 교육, 경제, 환경과 관련된 다른 목표에서도 성평등 요소를 크게 강화하도록 하고 있다.



SDG 6: 모두를 위한 물과 위생시설의 이용가능성 및 지속가능한 관리

전 세계에서 약 7억 8000만 명의 사람들이 깨끗한 물을 공급받지 못하고 있다(2013년 기준). SDG 6은 모든 사람에게 안전한 마실 물을 제공하고, 모든 사람, 특히 여성과 여아 및 취약계층이 개선된 위생시설을 공평하게 사용할 수 있게 하는 데 초점을 맞추고 있다. 또한, 폐수 같은 오염물질을 줄이고, 물 관련 생태계를 보호·복원하며, 통합수자원관리 방안을 실행하는 등 수자원의 지속가능한 이용과 관리를 강조한다.



SDG 7: 모두를 위한 적정가격의 신뢰할 수 있고 지속가능한 현대적 에너지에 대한 접근 확보

세계 인구의 약 40%가 난방과 취사에 나무, 석탄, 가축의 분변 같은 전통적 에너지를 사용하고 있으며, 이들의 97%가 사하라이남 아프리카와 아시아 개발도상국에서 살고 있다. 이런 전통적 에너지는 밀폐된 공간에서 사용할 경우 유해 연기가 발생해 건강에 피해를 주고, 온실가스를 배출해 지구온난화에도 영향을 준다. 현대적 에너지는 디젤이나 LPG 같은 액체연료와 태양열과 풍력 같은 재생가능 에너지 등 종류와 범위가 다양하지만, 화석연료인 디젤의 경우 환경 문제를 일으킨다. SDG 7은 적정가격에 지속가능한 현대적 에너지 서비스를 이용할 수 있도록 함으로써 환경파괴를 줄이고 ‘에너지 불평등’을 해소하는 데 초점이 맞춰져 있다. 이를 위해 에너지 효율성의 증대, 재생가능 에너지 및 청정에너지 연구 및 개발을 위한 국제협력 강화, 개발도상국에 대한 현대적 에너지 공급 지원 등을 강조하고 있다.



SDG 8: 모두를 위한 지속적이고 포용적이며 지속가능한 경제성장과 완전하고 생산적인 고용 및 양질의 일자리 증진

MDGs가 경제성장 문제를 충분히 다루지 못했다는 반성을 바탕으로, SDG 8은 모든 계층에게 기회를 제공하고 불평등을 줄여나가는 포용적 경제성장, 환경을 중요하게 고려하는 지속가능한 경제성장을 다루고 있다. 사업 다각화, 기술 업그레이드 및 혁신 등을 통해 경제적 생산성의 수준을 높이고, 이를 바탕으로 공정한 소득과 사회적 안전망을 제공하는 양질의 일자리 창출, 빈곤에서 벗어날 수 있도록 일정 수준의 보수를 보장해주는 생산적인 고용을 촉진한다는 내용이다.



SDG 9: 회복력 있는 인프라 건설과 포용적이고 지속가능한 산업화 및 혁신 촉진

인프라 중에서 수자원이나 전력은 SDG 6과 7에서 다루고 있으므로, SDG 9는 교통과 ICT(정보통신기술)에 초점을 맞추고 있다. 특히 날로 심각해지는 자연재해 등에 대비해 회복력 있는 인프라 건설을 강조한다. SDG 8에서 포용적 경제성장을 제시한 것처럼, SDG 9는 무조건적인 산업화가 아니라 중소기업의 역할을 중요하게 보는 ‘포용적 산업화’, 자원 이용 효율성을 높이고 친환경 기술의 적용을 확대하는 ‘지속가능한 산업화’를 말하고 있다. 아울러 산업화와 밀접하게 연결돼 있는 과학기술 연구 및 혁신 역량 강화를 강조한다.



SDG 10: 국내 및 국가 간 불평등 감소

국내는 물론 국가 간에도 날로 악화되고 있는 불평등 문제는 지속가능발전을 가로막는 최대 장애물 중 하나이다. SDG 10은 연령, 성별, 장애, 인종, 종교, 이주 또는 경제적 지위 등에 따른 불평등

과 소득 격차를 줄여나가고, 무역 및 국제금융, 공적개발원조(ODA) 분야 등에서 개발도상국, 특히 최빈국에 대한 제도적 지원을 통해 국가 간 격차를 완화하는 것을 목표로 삼고 있다. 이를 위해 세부 목표로 계층 간 소득 분배 개선, 모든 사회집단의 포용, 차별 폐지, 국제금융시장에 대한 규제 강화, 국제 경제기구 및 금융기구에서 개발도상국의 발언권 향상, 안전하고 책임성 있는 이주 촉진 등을 포함하고 있다.



SDG 11: 포용적이고 안전하며 회복력 있는 지속가능한 도시와 거주지 조성

세계 인구의 절반 이상이 도시에서 살고 있으며, 그 수는 계속 늘고 있다. 그런 만큼 도시는 지속가능발전에서 매우 중요한 위치를 차지한다. SDG 11은 모든 시민이 적정 수준의 주택에서 거주하면서 기본적인 서비스를 제공받고, 적정비용의 안전한 교통체계를 이용하며, 자연재해나 재난의 위험에 대비하고, 공공 및 녹지 공간을 이용할 수 있도록 해야 한다고 강조한다. 아울러 문화 및 자연 유산을 보호하고, 폐기물과 대기오염 물질에 대한 관리를 강화할 것을 주문하고 있다. 특히 이를 위해 시민참여적이고 통합적이며 지속가능한 도시계획 수립 역량을 키워야 한다는 내용을 담고 있다.



SDG 12: 지속가능한 소비와 생산 양식 보장

SDG 12는 SDGs가 개발도상국만의 목표가 아니라 모든 인류의 목표라는 점을 상징적으로 보여주는 목표라고 할 수 있다. 생산, 유통, 소비 등 인간 생활의 모든 과정에서 낭비를 줄이고 환경오염이나 파괴를 줄여 현대사회의 운영 방식을 지속가능한 방향으로 바꿔나가야 한다는 아주 중요한 내용을 담고 있다. 자원 낭비 감소, 음식물 쓰레기 절반으로 줄이기, 폐기물 관리 개선 및 발생량 감소, 기업의 참여 등을

세부 목표로 정했다.



SDG 13: 기후변화와 그 영향에 대응하는 긴급 행동

기후변화와 관련된 재난이나 자연재해에 대비해 모든 나라의 회복력과 적응력을 높이고, 기후변화에 관한 교육과 인식을 향상하는 데 초점이 맞춰져 있다. 그 세부 목표로 기후변화 대응 방안의 국가 정책 통합, 조기 경보를 위한 인적·제도적 역량 강화, 개발도상국의 기후변화 대응 메커니즘 증진 등을 꼽을 꼽고 있다. SDG 13은 여기에 필요한 재원을 마련하기 위해 선진국은 2020년까지 매년 1000억 달러를 조성하기로 한 약속을 이행해야 한다고 강조한다.



SDG 14: 지속가능발전을 위한 대양, 바다, 해양자원의 보전 및 지속가능한 이용

바다는 지구 생태계의 핵심이며, 인류에게 식량과 자원 등 여러 소중한 혜택을 제공한다. SDG 14는 모든 종류의 해양오염을 대폭 줄이고 예방하며, 해양과 연안 생태계를 보호하고, 해양 산성화의 영향을 최소화하며, 남획 같은 파괴적인 어업 관행을 금지하고 지속가능한 어업을 확산할 것을 강조한다. 그리고 이를 위해 국내법·국제법을 통해 최소한 해양 및 연안의 10%를 보전할 것을 주문하고 있다.



SDG 15: 육상 생태계의 보호, 복원 및 지속가능한 이용 증진과 지속가능한 숲 관리, 사막화 방지, 토지 황폐화 저지 및 복원, 생물다양성 감소 저지

MDGs는 생물다양성 감소율을 낮추기로 했지만, 이 목표는 결국 달성되지 못했다. 오히려 산림파괴 및 보호종 포획 등으로 인해 다수 생물종이

멸종 위기에 놓여 있거나 그 개체 수가 급격히 줄고 있다. 이에 따라 SDG 15는 산림 조성 및 산림 생태계 보존, 동·식물 보호종의 포획 및 밀거래 방지 조치 등 육상 생태계 및 생물다양성을 보존하기 위한 세부 목표를 설정해 놓고 있다. 여기에는 토양의 복원을 위한 사막화나 토지 황폐화 방지와 같은 관련된 문제도 포함돼 있다.



SDG 16: 지속가능발전을 위한 평화롭고 포용적인 사회 증진, 모두를 위한 사법 접근권 제공, 모든 차원에서 효과적이고 책무성 있으며 포용적인 제도 구축

MDGs의 달성을 가로막은 가장 큰 장애요소 가운데 하나는 폭력, 분쟁, 취약한 제도 같은 문제였다. 이에 따라 SDG 16은 모든 형태의 폭력 및 이로 인한 사망률 감소, 불법 자금 및 불법 무기 거래 감소, 법치주의 증진 및 평등한 사법 접근권 보장, 부패 감소, 신뢰할 수 있고 투명한 제도 구축, 포용적이고 참여적인 의사결정 보장 등을 제시한다. 세부 목표로 아동 폭력 및 고문 종식, 부정부패 및 뇌물수수 감소, 글로벌 거버넌스 제도 아래서 개발도상국의 참여 확대, 정보에 대한 접근 보장 등을 두고 있다.



SDG 17: 지속가능발전을 위한 이행수단 강화 및 전 지구적 파트너십 재활성화

SDG 17은 앞에서 소개한 SDGs의 16개 주요 목표를 이행하는 구체적인 방안을 담은 것으로 세부 목표가 19개에 달할 정도로 광범위하다. 그 내용은 자원, 기술, 역량 형성, 무역, 시스템 이슈로 나뉘고, 시스템 이슈는 다시 정책과 제도의 일관성, 다자간 파트너십, 데이터 모니터링과 책무성으로 세분된다. 선진국의 개발도상국 지원 의무를 강조하는 동시에, 개발도상국의 조세 역량 개선을 통한 자체 자원 확보 방안을 제시한다.

한 사람도 뒤처지지 않게 하기

지속가능발전목표(SDGs)의 으뜸 구호는 ‘한 사람도 뒤처지지 않게 하기’(leaving no one behind)이다. 마지막 한 사람까지 배려하고 돌보면서 인간다운 삶을 살 수 있게 하겠다는 정신이다. 그만큼 지역, 계층, 집단에 따른 불균형과 불평등을 해소하고 모든 사람을 포용하는 데 역점을 두고 있다. MDGs 이행 과정에서 드러난 한계를 극복하기 위해 포용성과 형평성을 크게 강화한 것이다.

이와 함께 두드러지게 나타나는 특성이 ‘지속가능성’이다. 모든 목표에 지속가능성의 요소가 직접 또는 간접적으로 들어가 있다. 우선 목표 자체에도 지속가능발전목표라는 이름이 붙어 있다. 지속가능발전이 이 시대에 꼭 필요한 발전 방식이라는 점과 함께, 지속가능발전이 아니면 지구와 인류가 마주하고 있는 여러 도전과 과제를 결코 해결할 수 없다는 절박함이 목표의 이름과 내용에서 확연하게 드러나 있다.

아울러 주목해야 할 것은 상호연관성이다. 비록 17개 항목으로 나뉘어 있지만 SDGs는 모두 서로 연결돼 있다. 이 주요 목표들은 모두 포용적 경제성장, 평화롭고 정의로운 사회, 지구 생태계 보전이라는 세 톱니바퀴의 톱니 역할을 한다. 이들이 서로 맞물려 함께 돌아가야 비로소 지속가능발전이라는 커다란 목표에 한 걸음 한 걸음 다가갈 수 있다.

따라서 17개 지속가능발전목표를 따로 떼어 개별적으로 추진하는 방식으로는 성공을 장담할 수 없다. 이 모든 목표가 서로 연결돼 있는 만큼, 어느 특정 목표에 집중하고 다른 목표는 소홀히 한다면, 그 집중 목표 자체도 성공을 거두기 어려울 수 있다. 게다가 그런 방식은 경제-사회-환경을 통합적으로 바라보고 총체적으로 접근하고자 하는 지속가능발전의 비전 및 원칙과는 거리가 멀다.



그림 1. 서로 연결된 17개 지속가능발전목표

그런데 정작 지속가능발전목표를 실현하는 데 가장 중요한 것은 사실 이런 원칙이나 방법보다 시민 각자의 이해와 노력일 것이다. 지속가능발전목표를 담고 있는 문서에 ‘우리 세계의 변혁’이라는 제목을 붙인 이유가 무엇일까. 지속가능발전이라는 비전과 원칙을 실천하려면 우리 사회의 제도와 삶의 방식을 대대적으로 바꾸지 않으면 안 된다는 생각에서 그렇게 했을 것이다. 그렇다면 이런 엄청난 일을 해낼 힘은 오로지 시민에게 있다고 해도 지나친 말이 아닐 것이다. 정부의 정책이나 기업의 활동만으로는 ‘우리 세계의 변혁’을 달성하기 어렵다. 모든 시민의 참여가 그 성공 여부를 결정할 것이다.

▲ 도움받은 글들

권상철, 박경환. 「새천년개발목표(MDGs)에서 지속가능개발목표(SDGs)로의 이행: 그 기회와 한계」. 『한국지역지리학회지』 23권 1호, 2017.

세계환경발전위원회 지음, 홍성태 옮김. 『우리 공동의 미래』. 새물결, 2005.

한국국제협력단. 『지속가능개발목표(SDGs) 수립현황과 대응방안』. KOICA, 2015.

United Nations. *The Millennium Development Goals Report 2015*. New York: United Nations, 2015.

World Commission on Environment and Development. *Our Common Future*. New York: Oxford University Press, 1987.

※ 새천년개발목표의 ‘개발’이나 지속가능발전목표의 ‘발전’은 모두 영어의 development를 달리 번역한 말이다. 이 글에서는 국내의 일반적 용례에 따라 새천년개발목표, 지속가능발전목표로 표기했다.

제1장 도시와 지속가능발전목표

강상규
유네스코한국위원회



좋은 도시는 지속가능한 사회의 기초

유엔 통계는 지속적으로 전 세계적인 인구 증가와 도시 과밀화를 ‘고발’해 왔다. 도시화라는 용어는 긍정적인 면과 부정적인 뉘앙스를 모두 품는다. 상하수도, 전력, 음식, 교통, 주택, 교육, 일자리, 소비 등 탁월한 도시 기능이 수용할 수 있는 인구는 제한적이다. 거대도시일수록 재화와 서비스의 한계는 정치, 경제, 사회, 문화적 불평등을 낳는다. 어느 한쪽의 집중은 다른 한쪽의 공동화를 초래하기도 해 국토개발의 불균형도 가속된다. 도시는 자연 환경을 파괴하고 기후변화를 재촉한다는 ‘혐의’를 안고 있다. 인간의 잠재력을 마음껏 발휘할 수 있는 도시의 매력과 광휘, 편의와 효율, 교환과 교류의 가치는 이 모든 부작용과 동전의 양면을 이룬다.

그렇다면 과연 도시의 혜택은 최대한으로 늘리고 부작용을 최소화하는 방법은 없을까. 쾰른, 하라레, 서울, 상파울루의 풍경은 결코 똑같을 수 없지만 도시가 내재할 수밖에 없는 문제는 공통적이지 않을까. 어떤 미래에 우리 인류가 모두를 위한 지속가능발전이라는 야심찬 목표의 방정식을 성공적으로 해결했다고 가정해보자. 복잡한 근의 공식에서 도시라는 지속가능

발전목표(SDGs)의 11번째 변수는 어떻게 작용했을까. 만약 이러한 문제의 자물쇠가 몇몇 정계, 학계 또는 외교가의 글로벌 엘리트가 발휘한 천재성이 아니라 70억 인구의 동시적 관심과 노력의 열쇠로만 풀린다면, 당신은 여기에 가까이 시간을 내어 참여해서 당신 몫의 열쇠를 돌릴 의향이 있는가.

지구상에 존재하는 거의 모든 국가가 2015년 유엔에서 합의한 SDGs는 이론이 아니다. 반드시 달성하기로 한 법적 기준이나 의무도 아니다. 그것은 70억 인구에게 던지는 공통 질문이다. 많은 사람이 더 많은 행복을 ‘함께, 그리고 앞으로 더 오래’ 누릴 수 있기 위해, 그리고 자연-인간, 국가-국가, 사람-사람 간의 불균형을 조금씩 상쇄해 현실적인 균형점을 지향하기 위해, 필요하다면 먼 길을 돌아가는 불편도 감수하도록 당신이 개입할 수 있는지, 당신에게 개입해도 되는지를 묻는 질문이다. 여기에 동의한다면 이 책은 바른 독자를 만난 것이다. 왜냐하면 이 책은 가르치지 않고 질문할 것이기 때문이다.



© 유엔 SDG 보고서(2017) © UN Photo/Kibae Park

사진 1. SDG 11은 우리가 살고 있는 도시와 거주지를 지속가능하게 만들기 위한 목표다

SDGs는 인류에게 무엇이 가치 있는가 하는 질문이기도 하다(가치철학). 그 질문은 전 세계가 하나의 커뮤니티로서 어떠한 공동 목표를 설정했을 때 나의 삶과 어떤 상관관계를 이루는가 하는 ‘문제의식’에서 출발한다. 공동 목표가 다루고자 하는 문제들이 얽히고설킨 상황을 이해하고(상호연계), 함께 해결하고자 구체적인 실천방안을 제시할 때(공동해법), 각자 자신의 자리에서 자기 몫의 참여를 요구받는다(행동변화). 도시를 다루는 SDG 11은 SDGs 전체가 강조하는 각 목표 간 시스템 사고의 전형이며, 그래서 ‘지속가능성’이라는 필터를 통하지 않고는 오히려 제대로 다루기 어려운 주제이다.

SDG 11은 우리가 살고 있는 “도시와 거주지를 포용적이고 안전하며 회복력이 있고 지속가능하게 만드는”(make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable) 것을 목표로 삼고 있다. 여기서 질문을 던져보자. 새천년개발목표(MDGs, 2000-15)에서 비중 있게 다루지 않았던 이 주제가 SDGs의 도래와 함께 크게 약진한 이유는 무엇인가. SDG 11은 인간의 정착과 거주지 모든 유형과 양식을 포괄하는데, 우리는 왜 이를 ‘도시’ 목표로 이해하는가.

21세기로 들어서면서 인류 역사상 처음으로 도시인구가 시골 거주자 수를 넘어섰다. 2015년 현재 전 세계 인구의 54% 해당하는 40억 명 이상이 도시인이다. 엄청난 인구 증가 속도 및 도시화 경향을 고려하면, 2030년께에 도시에는 50억 명의 인구가 거주하게 될 것으로 보인다. 게다가 인류가 대응해야 할 많은 과제들이 도시공간을 통해 나타난다. 결국, 어떤 도시를 만드는가가 곧 우리가 살게 될 미래를 결정한다고 해도 과언이 아닐 것이다. 대한민국의 경우엔 어떤가. 국토교통부가 발표한 「2016년 도시계획현황 통계」에 의하면, 우리나라는 국토면적 16.6%인 도시지역에 인구의 91.26%가 거주하고 있다. 다시 말해 10명 중 9명이 도시인이다. 한국

인에게 SDG 11이 ‘도시’ 의제임은 의문의 여지가 없다.

도시의 성장 자체가 나쁜 것은 아니다. 그러나 양과 속도를 감당하지 못하는 시스템은 한계에 이르기 마련이다. 도시라는 시스템의 가파른 성장은 모든 시스템이 그러하듯 수용능력, 적응능력, 대응능력에 문제를 발생시킬 수밖에 없다. 주택 부족, 슬럼 거주자의 증가, 공기의 질 저하, 인프라 미비, 난개발 등과 같은 도전이 거세질수록 도시는 각종 재해에 취약해진다. 물론 여기에는 자연재해뿐만 아니라 인재(人災)로 판명되는 재해도 포함된다. 도시문제를 중심으로 SDGs를 바라보면, 사실 여타 목표가 대부분 SDG 11로 수렴되고 연계된다. 특히 빈곤(SDG 1), 보건(SDG 3), 교육(SDG 4), 물(SDG 6), 에너지(SDG 7), 일자리(SDG 8), 인프라(SDG 9), 불평등(SDG 10), 소비(SDG 12), 기후변화(SDG 13), 생태계(SDG 15) 등 관련 목표는 급격한 도시화와 연동해 고려하지 않고는 결코 해결할 수 없다. 이는 SDG 11을 달성하는 데 있어 ‘확장성’이라는 장점과 ‘복잡성’이라는 단점을 동시에 보여준다.

SDGs에 대한 이해는 통계적 목표, 타깃, 지표에 대한 단순 암기가 아니다. 오히려 늘 우리가 생각하고 고민하는 이슈들과 정확히 맞닿아 있는 지점을 확인하는 과정이기도 하다. 만약 도시를 합리적으로 계획하고 관리한다면 어떤 변화를 기대할 수 있을까. “도시들이 모두를 차별 없이 포용하고 취약계층의 삶의 기본적 향유도 보장해줄 수 있다면, 가격이 적당한 주택이 충분히 공급될 수 있다면, 생명과 재산을 보호받고 사고를 미연에 예방해서 더 안전해질 수 있다면, 환경적 재해나 사회적 갈등이 발생하더라도 이에 신속히 대처하고 치유할 수 있도록 시스템을 갖춘다면, 소중한 문화유산과 자연유산을 효과적으로 보존하고 활용할 수 있다면, 혁신적인 창업과 기업가 정신이 경제의 주기적 활력을 추동한다면, 다양한 경제변화 및 사회변동의 추이에 따라 미래를 예측하고 시스템을 진화시켜 나간

다면…” 이러한 방식으로 문제의 인식과 해법의 기대를 쌓아 올리고 세계 시민의식을 통해 글로벌한 관점으로 확장해보면 누구나 자연스럽게 유엔이 도출한 SDG 11의 목표가 수반하는 10개의 세부 목표(Targets)와 만나게 된다.

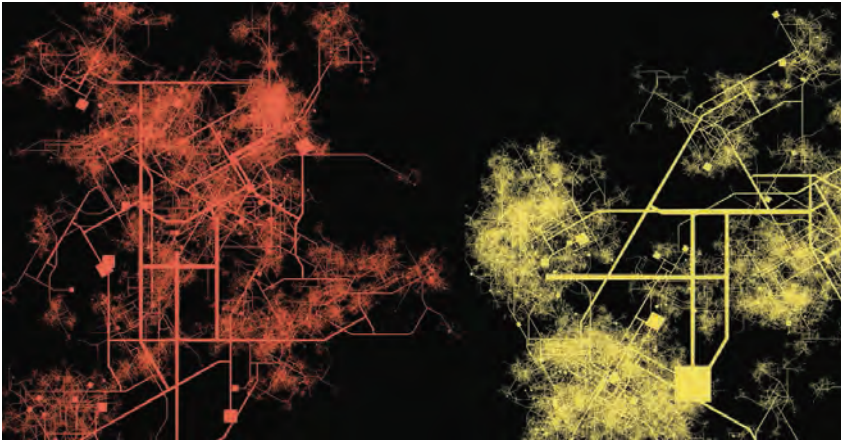
박스 1

SDG 11 세부 목표(Target)

- 2030년까지 모두를 위한 충분하고 안전하며 적정 가격의 주택과 기본 공공서비스에 대한 접근을 보장하고 빈민가의 환경을 개선한다.(Target 11.1)
- 2030년까지 모두를 위한 안전하고 적정가격의, 접근이 용이하고 지속가능한 교통시스템을 제공하고, 특히 여성, 아동, 장애인, 노인 등 취약계층의 필요를 특별히 고려해 대중교통을 확대함으로써 도로 안전을 향상한다.(Target 11.2)
- 2030년까지 포용적이고 지속가능한 도시화를 확대하며 주거지에 대한 참여적, 통합적, 지속가능한 계획과 관리 역량을 강화한다.(Target 11.3)
- 세계의 문화·자연유산을 보호하고 보존하기 위한 노력을 강화한다.(Target 11.4)
- 2030년까지 빈곤층과 취약 계층에 대한 보호에 초점을 맞추며, 물로 인한 재난을 포함해 재난으로 인한 사망과 피해자 수를 현저히 줄이고, 국내총생산(GDP)에 영향을 미치는 직접적인 경제적 손실을 대폭 줄여나간다.(Target 11.5)
- 2030년까지 공기의 질과 도시 및 기타 폐기물 관리에 특별한 주의를 기울여, 도시 인구 1인당 부정적 환경 영향을 감축한다.(Target 11.6)
- 2030년까지 특히 여성과 아동, 노인 및 장애인을 위해 안전하고 포용적이며 접근이 용이한 공공 녹지공간에 대한 보편적 접근을 보장한다.(Target 11.7)
- 국가 및 대륙별 발전 계획을 강화해 도시 및 도시 근교, 외곽지역 간 긍정적인 경제·사회·환경적 연계성을 지원한다.(Target 11.a)
- 2020년까지 포용, 자원 효율성, 기후변화 완화와 적응, 자연재해에 대한 복원력을 위해 통합된 정책과 계획을 채택하고 이행하는 도시와 주거지의 수를 대폭 늘리고,

재난위험 경감을 위한 센다이 프레임워크(Sendai Framework, 2015-30)에 따라 모든 수준에서의 통합재난위험관리를 개발하고 이행한다.(Target 11.b)

- 최빈국이 현지 자재를 활용해 지속가능하고 복원력이 뛰어난 건물을 건축할 수 있도록 재정적·기술적으로 지원한다.(Target 11.c)



© UNESCO, City infrastructure planning with roads and buildings © kentoh/Shutterstock.com

사진 2. Culture Urban Future

21세기 새로운 도시의 조건

SDG 11의 이행방안을 제대로 설계하기 위해서는 유엔 해비타트(UN Habitat)가 주도한 「새로운 도시의제」(New Urban Agenda, NUA)를 이해할 필요가 있다. 2016년 에콰도르 키토에서 개최된 ‘제3차 주택 및 지속가능 도시발전에 대한 유엔 회의’(해비타트 III)의 결과로 채택된 NUA는 도시를, 지속가능한 사회를 만들기 위한 핵심적인 수단으로 본다. NUA는 도시계획, 도시설계, 도시재정, 국가도시정책, 토지이용, 도시문화 등 도시정책에 대한 내용으로 가득 채워져 있다. 국제적인 차원에서도 SDG 11과

NUA가 서로의 맥락과 자장 아래서 함께 고려되면서 시너지를 생산하는 경향이 뚜렷하다.

SDG 11에 천착한 이 책은 SDGs를 우리 사회의 주요 정책 원리로 검토할 가치가 있다는 데 동의한다. 또한 일방적인 정책이전이 아닌 자율적인 정책해석의 성격을 강조한다. 물론 SDG 11에는 한국 내 상황에 유효하지 않은 세부 목표가 있고, 상황에 따라 즉각 이행이 필요한 의제도 있음을 인정한다. 국제사회의 권고를 따르면서도 한국 상황에 맞게 그 내용을 선별적으로 재구성, 재해석하는 지혜가 필요한 이유다.

예컨대, 김태균 서울대 교수는 2016년 봄에 발간한 『국제·지역연구』에 실린 「국제개발 규범의 국내화 과정에 관한 연구」에서 SDG 11의 한국적 맥락을 △주거불안 해소를 위한 대책 강구 △포용적이고 지속가능한 도시계획 구축 △친환경 도시 공간 확대 등 3가지로 재정의한 바 있다. 이는 2015년 OECD 발표(더 나은 삶의 지수)에서 삶의 만족도 지수 5.8/10점으로 그리스 다음으로 최하위인 점, 주거 부문 2.6/10점으로 34개 OECD 회원국 가운데 25위로 조사된 점 등에 착안한 것이다.

이러한 국내외적 맥락에서, 이 책은 SDG 11과 세부 목표 10개가 지향하는 도시의 요체를 포용, 공공, 창의, 번영 등 4개 측면으로 압축했다. 먼저 제2장 “도시와 포용성”은 런던의 공공임대주택 그린펠타워 화재 사건, 파리의 이주민 정책 실패, 서울 재개발 문제로 사망자를 낳은 용산 사태 등의 사례를 예시로 분석하면서 도시문제가 단지 물리적인 공간의 문제가 아니라 정치·경제·사회적 문제인 동시에 인권의 문제임을 보여준다. 아울러 유엔 해비타트가 도입한 “모든 사람이 재산, 성별, 연령, 인종, 종교에 상관없이 도시가 제공해야 할 기회들에 생산적이고 긍정적으로 참여할 수 있는 권한을 가진 장소”로서의 포용도시(inclusive cities) 개념, “저소득층 뿐만 아니라 여성, 아동, 노인, 난민, 소수자 등 모든 사회적 약자가 도시의

각종 편익을 누리기 위한 목적”으로서의 도시에 대한 권리(the right to the city) 개념을 강조한다.

제3장 “공공 도시”는 도로, 공원, 학교, 상하수도 등의 기반시설이 물리적으로 잘 갖춰질 뿐만 아니라 각 도시 공간과 시설의 생산-점유-이용에 어느 누구도 배제하지 않는 ‘열린 도시’를 추구하는 것이 좋은 도시의 가치적 기반임을 설명한다. 대체로 부의 증가를 상징해온 도시화가 경제적, 환경적, 사회적 측면에서는 과연 어떠한 의미를 지니고 있는가에 주목한다. 이를 위해 도시의 설계계획, 정책정책, 교통기반을 통합적으로 관찰하는 동시에 스마트시티로의 전환 가능성도 검토한다. 정부와 전문가가 주도하는 개발과 성장 위주의 전통적 도시계획을 지양하기 위해, 「새로운 도시의제」가 제시한 지속가능한 도시를 위한 다양한 도시계획 수단들을 소개한다. 스마트기기에 의해 매일 축적되는 도시 공간 활용에 대한 빅데이터는 도시설계와 거버넌스, 시민 참여와 감시, 공공서비스 수준을 획기적으로 높일 수 있다.

제4장 “도시와 유산”은 유·무형 유산이 지역사회의 정체성과 경제에 가지는 의미를 언급하면서, 개발과 보존 간의 해묵은 갈등이 아닌 지속가능 발전을 위한 근본적 자산으로서의 유산을 조명한다. 유네스코 국제협약에 근거해 등재된 1,073건의 세계유산과 365건의 무형유산은 우리는 누구인가라는 근원을 제공하는 동시에 많은 경제적, 사회적, 문화적 활동의 토대이기도 하다. 무분별한 도시의 확장과 개발은 유형유산의 물리적·경관적 완전성 또는 무형유산의 전통적·전승적 기반을 흔들 수 있다. 한국의 세계유산인 하회마을과 남한산성, 서울의 랜드마크 중 하나인 동대문디자인플라자(DDP)와 이태원, 해외로는 중국의 카이펑 건축물, 베트남의 호이안 고대도시 등의 사례를 통해 어떻게 현재가 과거를 품고 미래를 지향할 수 있는지를 설명한다. 아울러 유산을 토대로 지속가능한 도시의 미래를 계

확하기 위해 지역사회의 문화적 자산과 산업을 연계하고 창의경제를 지향하는 ‘유네스코 창의도시 네트워크’를 소개하고, 미래세대의 관심과 참여가 가지는 중요성을 환기한다.

제5장 “도시와 번영”은 전 세계 GDP의 80%를 창출하는 세계 성장 엔진으로서의 도시경제에 주목한다. 도시(都市)의 기능은 시장(市場)으로 대표할 수 있는 경제활동과 분리될 수 없다는 전제하에 「새로운 도시의 제」에서 말하고 있는, 도시경제 활성화를 위해 필요한 원칙과 조건을 살핀다. 그리고 도시경제의 주요 이슈이지만, 우리에게는 다소 생소한 ‘비공식 부문’이 왜 중요한지를 다룬다. 후반부에서는 행정안전부의 전통시장과 골목상권 활성화 및 마을기업 육성을 목적으로 하는 사업을 사례와 함께 소개한다. 궁극적으로 이 장은 양질의 생산성 있는 일자리를 창출해 거주민 삶의 질을 개선하고 이러한 경제적 기회를 사회적으로 소외된 그룹을 포함한 모두에게 제공할 것을 제안한다.

제6장 “회복력 있는 도시”는 20세기 런던 대스모그 사건의 교훈을 상기하면서 21세기의 기후변화가 가중하는 도시의 취약성을 지적한다. 전 세계 도시인구 88%가 세계보건기구(WHO)의 권고치 이하의 오염된 공기를 마시며 산다. 대체로 100만 명 이상의 도시에서 공기 중 미세먼지 수치가 높게 나타나는데, 한국에서도 미세먼지는 이미 환경을 넘어 정치·경제·사회적 문제가 됐다. 도시계획이나 예산지출에서 큰 비중을 차지하는 쓰레기 처리도 보건(SDG 3), 에너지(SDG 7), 소비(SDG 12) 등의 주요 목표와 밀접한 함수관계에 있다. 기후변화는 자연재해의 빈도와 강도를 모두 높인다. 이제 도시는 날로 증가하는 재해 위험을 경감하고 예방하는 노력뿐만 아니라, 도시가 재해의 충격 이후 물리적 복구, 경제적 회복, 심리적 안정 등을 통해 어떻게 보다 효과적으로 원래의 기능을 복원할 수 있는가 하는 역량에 주목하게 됐다.

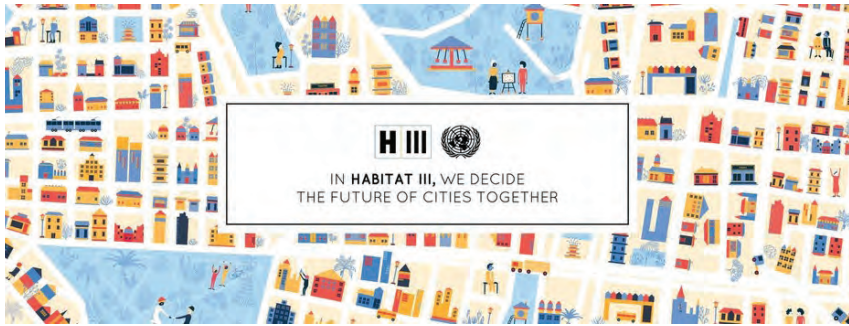


사진 3. 유엔 '해비타트 III' 안내자료

경제-사회-환경의 동심원 속의 도시

21세기는 도시의 시대이며 많은 문제와 해결이 도시에서 나오는 것만은 확실하다. 자칫 지나치게 야심적이거나 혹은 너무 이론적으로 들릴 수 있는 SDGs 17개 목표와 169개 세부 목표에는 시민의 일상적인 참여를 이끌어낼 수 있는 잠재적 요소가 가득하다. 유엔은 SDGs가 잘 이행되고 있는지를 주기적으로 모니터링하고 관리해 나가기 위해 17개 주요 목표마다 관련 지표(indicators)를 새로 만들었다. SDG 11의 경우 다음과 같은 15개의 지표가 설정돼 있다.

- 빈민촌, 비공식 주거지 또는 부적절한 주택에 거주하고 있는 도시인구 비율(11.1.1)
- 성별, 연령별, 장애 유무별 대중교통 접근이 편리한 인구 비율(11.2.1)
- 인구 성장률 대비 토지 이용 비율(11.3.1)
- 도시계획 및 관리에 민주적으로 운영되는 시민사회가 정기적으로 직접 참여하는 구조를 지닌 도시 비율(11.3.2)
- 모든 문화·자연 유산 보존·보호·보존(자연/문화/복합유산 형태별, 국

가/광역/기초 수준별, 운영지출/투자 유형별, 현물기부/비영리/후원 재원별)에 대한 1인당 공공, 민간 총지출비용(11.4.1)

- 인구 10만 명당 자연재해로 인한 사망, 실종, 피해자 수(11.5.1)
- 재해로 인한 주요 기반시설 피해 및 기초서비스 중단 등 전 세계 GDP 대비 직접적인 경제 손실액(11.5.2)
- 도시 총 폐기물 배출량 대비 정기적으로 수거되는 도시 고품폐기물 비율(11.6.1)
- 도시 인구수를 고려한 연평균 미세먼지(예: PM2.5, PM10) 수준(11.6.2)
- 도심 공공 사용 부지(성별, 연령별, 장애유무별) 평균(11.7.1)
- 최근 12개월간 폭행, 성범죄 피해자(성별, 연령별, 장애유무별, 장소별) 비율(11.7.2)
- 인구 전망과 자원 수요를 통합한 도심·광역 개발계획을 이행하는 도시 거주 인구(도시규모별) 비율(11.a.1)
- 2015-30 재난위험경감 센다이 프레임워크에 따라 지역 재난위험경감 전략을 채택하고 이행하는 국가 수(11.b.1)
- 국가 재난위험경감 전략에 맞춰 지방 전략을 채택하고 이행하는 지자체 비율(11.b.2)
- 현지 자재로 지속가능하고, 회복력 있고, 자원효율적인 건설·개축을 하는 최빈국(LDC)에 대한 재정지원 비율(11.c.1)

이 책이 도시 의제를 포용, 공공, 유산, 번영 등 4개 측면으로 구조화해 다룬 것은 SDG 11을 이해하기 위한 다양한 접근 방식 중의 하나이다. 이는 지속가능발전을 이해하는 데 여러 방법이 존재하는 것과 같은 맥락이다. 예컨대, 지속가능발전을 환경-사회-경제가 포괄되는 동심원 모델로

설명한다면, 책에 담긴 SDG 11의 5개 개념은 환경-사회-경제가 상호 연계된 스펙트럼에서, 공공성 있는 도시, 포용력 있는 도시, 창의적인 도시, 번영하는 도시로 대입될 수 있을 것이다. 이러한 점을 고려해, 독자들이 각 장의 내용을 순서에 구애받지 않고 자유롭게 참조하며 SDG 11에 대한 자신의 생각을 정리해 나가길 바란다.

유엔에서 합의된 SDG 11을 한국의 맥락에서 효과적으로 실천하기 위해서는, 각 세부 목표에 대해 우리의 관점에서 거듭 숙고하고 재해석하는 과정이 필수적이다. 독자들의 다양한 참여와 실천을 촉구하는 취지에서 각 장에 제시한 ‘생각할 거리’와 ‘도움받을 글들’이 서로의 토론을 촉발하고 더 심도 깊은 있는 학습으로 나아가는 데 도움이 되길 희망한다.

제2장 도시와 포용성

오수길
고려사이버대학교



왜 도시의 포용성이 중요한가

2017년 6월 가난한 서민층과 이민자들이 살던 영국 런던의 공공임대주택 ‘그렌펠타워’에서 불이 나 수십 명이 사망하거나 실종되는 대형 참사가 일어났다. 24층인 이 아파트에는 진입로가 1개뿐이고 스프링클러도 없었다. 제레미 코빈 노동당 대표는 “공공 지출 삭감은 반드시 어딘가에서 대가를 치르게 만든다.”라고 논평했는데, 1973년 런던시 소유의 고층 임대아파트로 완공된 이 노후 건물에는 규제 완화로 인해 내화성 아연 패널이 아닌 가연성 폴리틸렌 코어가 사용됐기에 피해를 키웠다고 한다.

2005년 프랑스 파리에서는 1만 대가 넘는 차량과 300여 채의 건물이 불타는 등 대규모 소요 사태가 있었다. ‘파리 외곽에서 소년 2명이 경찰의 추격에 놀라 달아나다 감전사했다’는 주장이 불씨가 돼 소요 사태로 번진 이 사건은 사실 파리 교외 지역에 모여 사는 이민자들의 누적된 불만이 터진 것이었다. 이후 10년간 프랑스 정부는 480억 유로(약 62조 6,100억 원)를 들여 파리 외곽에서 대규모 도시재생 프로젝트를 진행해 외형상으로는 상당한 변화가 있었다. 하지만 이전과 사뭇 달라진 도시의 모습과는 대

조적으로, 이민자에 대한 차별과 소외로 촉발된 사회 갈등은 결코 쉽게 봉합되지 않았다. 파리 소요 사태의 발원지였던 센생드니 주에서는 2017년 2월에도 이민자 출신 청년이 경찰로부터 구타를 당하면서 대규모 시위가 이어졌다. 12년 만에 이 지역에서 다시 발생한 시위 사건은 이주민 정책의 실패를 넘어, 이주민을 둘러싼 사회 갈등이 통합이나 동화를 적극적으로 거부하는 수준임을 보여주었다.



© Patxi Gaztelumendi, "Paris Riots," Flickr.

사진 1. 2005년 파리 소요 사태

파리 소요 사태 이후 수행된 한 설문조사에서는 ‘이 지역 주민을 신뢰하지 않는다’는 응답이 73%에 달했다. 반면 이 지역의 청년 중 3분의 2는 경찰을 신뢰하지 않는 것으로 나타났다. 경제위기로 정부의 사회적 기능과 역할은 위축됐고, ‘지역 주민의 삶이 그대로이거나 더 나빠졌다’는 응답은 79%에 달했다. 이 지역의 소득 수준은 프랑스 전국 평균의 56%에 불과하

며, 청년 실업률은 전국 평균의 두 배에 달한다. 이러한 상황은 도시문제가 단지 물리적인 공간의 문제에 국한되는 것이 아니라 사회·경제적인 문제임을 드러내고 있다.

전 세계적으로 매주 약 300만 명의 사람들이 도시로 이주한다는 보고가 있다. 그런데 이러한 인구의 도시 유입은 인구 증가와 그에 따라 부가되는 문제만을 발생시키는 것이 아니다. 갈수록 다양해지고 이질적으로 변모하는 도시의 사회·경제적 구성은 도시문제를 더욱 복잡하게 만든다. 문제가 산적해 있음에도 국가 차원에서 본질적인 해결책을 내는 것이 갈수록 어려워지고 있다. 도시는 새로 이주해 오는 사람들이 도시 생활에 다면적으로 통합될 수 있도록 관리해야 할 뿐만 아니라, 도시 전체의 사회적 응집력을 유지하는 데도 노력을 기울여야 한다.

도시는 언어, 교육, 주거, 보건, 일자리, 재정, 도시계획 등 모든 측면에서 통합적인 정책을 펼쳐야 한다. 도시민의 사회적 상호작용과 통합을 촉진할 수 있도록 통합적인 도시 생활양식을 치밀하게 개발해야 하고, 토지 계획에서부터 토지 이용, 교통 계획, 녹지, 도로망 등 공공 공간의 설계에 이르기까지 통합적인 접근 방법을 견지해야 한다.

우리나라의 경우 1960년에는 전 국민의 72%가 농촌에 살았지만, 2015년 현재 92%가 도시에 살고 있다. 도시 면적은 전 국토의 17% 정도다. 그 중에서도 인구의 2분의 1, 그리고 경제력의 3분의 2가 수도권에 집중돼 있다. ‘파멸적 집적’이라는 지적도 있었고, 수도권공장총량제 등 수도권 규제 정책이 마련되는가 하면, 행정수도 이전이라든지 지방혁신도시 같은 정책이 대안으로 나오기도 했다. 반면 수도권 규제 정책의 여파로 수도권과 가까운 충청남도는 지역내총생산(GRDP)은 높지만 역외유출도 가장 높을 수밖에 없는 현상이 나타났다.

2009년 1월 서울 용산 재개발에 따른 보상 대책에 반발한 철거민 세입

자들과 경찰이 대치해 6명이 사망한 ‘용산사태’는 도시계획과 관리의 또 다른 과제를 안겨주었다. 도심의 재개발로 원래의 거주자들이 다른 지역으로 쫓겨나가게 되는 소위 ‘젠트리피케이션’(gentrification) 현상도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 나아가 이주민 거주지역의 성장, 농촌지역의 몰락, 고령화, ‘인구 소멸’ 지역의 등장 등 복합적인 사회·경제적 요인들이 잠재적이고 중요한 도시 문제로 부상하고 있다.

이러한 도시 문제들에 대응해 지속가능한 도시 또는 도시의 지속가능성을 도모하기 위해 도시 내 사회·경제적, 공간적 응집력과 포용성(inclusiveness)에 초점을 두는 개념이 바로 포용도시(inclusive cities)이다. 17개의 유엔 SDGs 중 도시와 공동체를 다루는 11번 목표(SDG 11)는 ‘도시와 거주지를 포용적이고 안전하고 회복력이 있으며 지속가능하게 만든다’라고 명시하고 있다. 또한 2016년 유엔 해비타트(UN Habitat, 유엔인간정주위원회)의 해비타트 III 회의에서도 ‘새로운 도시의제’(New Urban Agenda, NUA)로서 포용도시가 강조된 바 있다.

포용도시란 무엇인가

포용도시 개념은 1999년 유엔 해비타트의 도시 거버넌스에 관한 글로벌 캠페인(The Global Campaign on Urban Governance)에서 기본 주제로 제시됐다(UN-HABITAT, 2000). 여기서 포용도시는 주로 의사결정 과정과 도시 거버넌스에서의 민주성을 강화하고 사회적 약자의 참여를 확보하는 데 초점이 맞춰졌다. 즉 포용도시란 “모든 사람이 재산, 성별, 연령, 인종, 종교에 상관없이 도시가 제공해야 할 기회들에 생산적이고 긍정적인으로 참여할 수 있는 권한을 가지고 있는 장소”를 의미한다.

유엔 해비타트는 20년 만에 열리는 2016년 해비타트 III 회의를 준비하

면서 ① 도시에 대한 권리와 모든 사람을 위한 도시, ② 사회·문화적 도시 구조, ③ 국가 도시정책, ④ 도시 거버넌스, 역량, 제도 발전, ⑤ 지방재정, ⑥ 도시공간전략, ⑦ 도시경제개발전략, ⑧ 도시생태와 회복력, ⑨ 도시 서비스와 기술, ⑩ 주택정책 등 10가지 정책의제를 논의한 바 있다. 이 가운데 첫 번째 정책의제인 ‘도시에 대한 권리와 모든 사람을 위한 도시’가 바로 포용도시를 다룬 것이다. 나머지 정책의제는 포용도시를 만들기 위한 수단 또는 기반이라 할 수 있다.

이 정책의제들은 포용적 도시, 이주민과 난민, 안전한 도시, 도시문화 및 문화유산, 도시제도와 법, 도시 거버넌스, 지방재정, 도시 및 공간계획과 설계, 도시 토지, 도농 연계, 공공 공간, 지역경제 발전, 일자리와 생계, 비공식부문, 도시 회복력, 도시생태 체계와 자원 관리, 도시와 기후변화 및 재난위험 관리, 도시 인프라와 기초 서비스 및 에너지, 교통과 이동성, 주택, 스마트도시, 비공식 거주지 등 2014년부터 각국의 도시 발전과 도시 문제 현황에 대한 보고서를 취합한 22개의 쟁점보고서(Issue Paper)를 핵심적인 정책 단위로 설정한 것이다.

해비타트 회의는 1976년 인간 정주 문제 해결을 위한 노력의 일환으로 캐나다 밴쿠버에서 처음 개최됐다. 1996년 터키 이스탄불에서 열린 두 번째 회의에서는 ‘주거권’(Right to Housing)이, 2016년 에콰도르 키토(Quito)에서 개최된 세 번째 회의(해비타트 III)에서는 ‘도시에 대한 권리’(Right to the City)가 강조됐다. 이러한 논의의 흐름을 통해, 저소득층 뿐만 아니라 여성, 아동, 노인, 난민, 소수자 등 모든 사회적 약자가 도시의 각종 편익을 누릴 수 있게 하자는 것이 포용도시의 목적으로 확립됐음을 알 수 있다.

포용도시를 대표하는 정책의제로서의 ‘도시에 대한 권리’는 주택, 교통, 보건, 환경, 안전, 복지, 문화, 경제적 기회 등 도시의 각종 서비스에 대한

접근은 물론, 이러한 서비스의 계획과 집행 등 의사결정 과정 전반에 참여할 수 있는 권리를 포함한다. 즉 도시에 대한 권리는 도시 자원의 공간적 배분뿐만 아니라 정치적 참여 기회를 포함하고, 사회적·경제적·문화적 다양성의 보장을 강조하는 것이다.

도시에 대한 권리는 철학자이자 도시학자인 앙리 르페브르(Henry Lefebvre)가 1968년 자신의 책 『도시의 법』(Le Droit à la Ville)에서 처음 제시한 것으로 알려져 있다(Mark, 2002). 국가 중심의 정치공동체 속에서 등장한 시민권(citizenship) 개념을 넘어 거주자 중심의 권리를 지칭한 것이다. 여기에는 도시를 함께 만들고 활용한다는 의미에서 시장 상품이 아닌 예술작품으로서의 권리, 도시 생활과 관련해 도시 공간을 생산하고 정의할 권리로서의 전유권, 도시공간의 생산을 둘러싼 의사결정 참여권, 서로 다를 수 있는 권리로서의 차이권, 외국 국적 거주자의 권리도 보장하는 도시 거주자의 권리, 도시 중심부에서 밀려나지 않을 권리를 말하는 도시 중심부에 대한 권리 등이 포함된다.

이는 정보사회학자 마뉴엘 카스텔(Manuel Castells)이 지적한 ‘새로운 연계’(Castells, 2014), 즉 “네트워크 사회와 신경제를 특징으로 하는 세계화에 대한 대응이 도시를 중심으로 이뤄질 수 있다”는 전망을 보여준 것이기도 하다. 나아가 사회학자 벤자민 바버(Benjamin R. Barber)가 『뜨는 도시 지는 국가』(If Mayors Ruled the World)에서 “도시가 공공성과 문제 해결 메커니즘을 갖추고 있다”(Barber, 2014)고 논의한 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

2004년 7월 에콰도르의 수도 키토에서 개최된 아메리카사회포럼에서는 ‘도시에 대한 권리 세계 헌장’(World Charter on the Right to the City)이 채택됐다. 이후 이 헌장은 2004년 10월 스페인 바르셀로나에서 열린 세계도시포럼과 2005년 1월 브라질 포르투알레그리(Porto Alegre)에서 개

최된 세계사회포럼을 거쳐 2005년 9월 재수정됐다. ‘도시에 대한 권리 세계 현장’ 전문에서는 도시의 광범위한 부와 다양성이라는 잠재력에도, 대다수 가난한 나라들에 채택된 도시 개발 모델이 오히려 가난과 배제, 환경 악화, 이주와 도시 집중, 사회적·공간적 격리, 공공재 및 공공 공간의 사유화 등으로 이어졌다고 진단한다. 따라서 도시에 대한 권리는 도시민들의 삶의 질을 향상하고 보호하기 위한 장치라고 규정한다.

‘포용’이라는 개념은 인종, 젠더, 계층, 문화적 차이와 같은 여러 이유로 사회에서 소외된 집단을 기존 사회시스템 안으로 편입하는 것을 말한다. 그런데 그 편입 과정은 기존 사회시스템 안의 구성원들이 사회 자체의 변화를 염두에 두고 바람직한 변화를 이끌어내기 위해 도달한 ‘사회적 합의’를 전제로 한다. 소외된 집단이 기존 사회시스템에 적응하기를 바라는 통합(integration)과는 다른 개념이다. 그래서 포용도시를 위해서는 광범위한 참여와 협력적 거버넌스(collaborative governance)가 요구되는 것이다.

해비타트 Ⅲ는 포용도시에 관한 논의의 주제로 도시의 포용성(urban inclusiveness)을 다룬 바 있다. 불평등, 양극화, 공간적인 분리 등 급속한 도시화 과정에서 발생한 사회적 갈등을 해소하기 위해 새로운 관점에서 도시 문제를 바라볼 수 있는 종합적인 틀을 상정한 것이다.

도시에 대한 포용성 개념은 산업화와 도시화로부터 비롯된 불평등 구조와 사회문제에 대한 정책적 지향을 담고 있다. 세계은행(World Bank)이나 아시아개발은행(Asian Development Bank, 이하 ADB)과 같이 빈곤과 지역 불균형 문제 해결을 위한 개발 사업을 지원해 왔던 기관들이 포용도시를 대안이나 해법으로 제시하는 이유도 여기에 있다. OECD는 포용적 성장을 강조하고 있으며, 캐나다나 뉴욕시는 국가와 지방 차원에서 포용도시를 주창한 바 있다. 유엔 지속가능발전목표와 해비타트 Ⅲ 회의에서도 포용도시를 전면에 내세우고 있다.

먼저 세계은행의 경우, 포용도시의 개념을 도입해 ‘극단의 빈곤을 종식하고 경제성장의 이익을 모두가 공유하는 것’을 제안했다. 세계은행은 2015년 보고서를 통해 ‘모두에게 동등한 권리와 참여의 기회를 보장’하는 사회적 포용, ‘일자리 창출과 경제성장에 의한 이득 분배’를 강조하는 경제적 포용, ‘주거, 상하수도시설과 같은 생활 인프라와 서비스의 공급 및 균등한 접근성’을 강조하는 공간적 포용 등을 제시한 바 있다. 아시아개발은행은 ‘주거환경 정비를 통해 도심 내 만연한 슬럼지역을 활력 있는 도시의 한 부분으로서 공간적으로 포용할 것’을 주장했다. 아시아개발은행은 2011년 ‘포용적 도시 재개발’ 프로젝트를 시작했는데, 이 프로젝트에는 공간적 포용과 사회적 포용, 두 가지 의미가 함축돼 있다. 또한 OECD는 2014년 보고서를 통해 “계층 간 소득격차를 줄이고 경제성장으로 인한 혜택이 정당한 방식으로 분배될 때에야 삶의 질이 향상될 수 있다”고 지적하며 포용적 성장의 의미를 설명하고 강조했다(표 1 참조).

표 1. 국제사회의 포용도시 논의 동향

구분	주요 개념	내용
세계은행 (World Bank)	포용도시	극단적 빈곤 종식과 경제성장의 이익에 대한 공유
아시아개발은행 (ADB)	포용도시	주거환경정비를 통한 도심 내 슬럼의 공간적 포용
OECD	도시의 포용적 성장	계층 간 소득격차 감소와 경제성장의 혜택 분배

해비타트 Ⅲ는 그간의 논의를 바탕으로 ‘도시에 대한 권리’를 제안했는데, 이를 통해 다음과 같이 포용성의 세 가지 원칙을 정리할 수 있다.

첫째, ‘공간적 포용’으로 주택, 물, 위생과 같은 기초 서비스에 대한 접근성이 도시 구성원 모두에게 보장되어야 한다는 것이다. 둘째, ‘사회적 포용’으로 도시 거주민의 동등한 권리와 모두의 참여가 보장되어야 한다는 것이다. 여기에는 도시 거버넌스의 주체로서 구성원 모두가 의사결정 과정에 참여할 권리도 포함된다. 셋째, ‘경제적 포용’으로 도시 거주민들을 위한 적절한 일자리가 창출되고, 도시 경제의 편익을 누릴 기회를 보장받아야 한다는 것이다. 이러한 원칙들은 서로 떨어져 있는 것이 아니라 서로 맞물려 상호작용이 이뤄지는 것이라 할 수 있다. 이런 의미에서 포용성의 세 가지 원칙에 ‘문화적 포용’을 추가할 수 있는데, 정치적·사회적·경제적·문화적 다양성, 나아가 생물다양성에 이르기까지 다양성을 존중해 사회적 통합의 기반으로 만들어야 한다는 것이다.

포용도시 개념은 그 자체가 달성해야 할 목표이거나 추구되어야 할 가치라기보다는 구체적인 실천전략으로 이해할 필요가 있다. 이는 유럽도시지식네트워크(EUKN: European Urban Knowledge Network)가 2014년 발간한 보고서 『포용도시』(EUKN, 2014)에서 포용도시를 정책의 일환으로 다룬 데서도 확인할 수 있다. 이 보고서에는 ‘유럽에서 도시 빈곤과 사회적 배제에 저항하는 방식들’이라는 부제가 붙어 있는데, 도시가 도시 빈곤이나 사회적 배제와 같은 문제점을 먼저 파악한 뒤 이 문제들을 해결하기 위한 수단으로서 포용도시 정책을 이행해야 한다는 내용을 담고 있다. 기존의 경제성장 방식이나 공간계획 방식 등 개별적이고 분할적인 접근으로는 도시문제를 해결할 수 없음을 강조하고 있다.

유엔 해비타트의 보고서 『UN-HABITAT』(2000)는 포용도시의 원칙, 목적, 척도를 다루면서 지속가능성(사회, 경제, 환경적 우선순위의 균형, 이해당사자의 참여), 보충성(지방정부와 책무), 형평성(자원할당, 권한부여), 효율성(관리와 서비스 전달, 효율적인 인프라 투자), 투명성과 책무

(투명하고 책임성 있는 의사결정과정, 정보 접근성, 높은 윤리 기준과 전문가다운 행동), 시민 참여와 시민권(대중과 이해당사자 참여를 위한 리더십과 책임, 민주적 문화의 구축, 권한부여), 안전성(환경관리, 재해예방, 개인의 안전, 범죄통제와 예방, 직업과 생계의 안전) 등을 원칙으로 제시한 바 있다. 한국에서도 이러한 원칙들을 응용, 발전시켜 김수진(2015), 조권중(2016) 등이 포용도시의 진단 틀과 지표를 도출하기도 했다.

포용도시에 관한 국제적 논의

유엔 지속가능발전목표와 포용도시

17개의 SDGs 중 도시와 공동체를 다루는 SDG 11은 ‘도시와 거주지를 포용적이고 안전하고 회복력이 있으며 지속가능하게 만든다’라고 명시하고 있다. SDG 11의 7개 세부 목표(Targets) 중에서 주택 및 공공서비스에 대한 접근성 보장과 빈민가 개선(11.1), 지속가능한 교통시스템과 취약층을 위한 대중교통(11.2), 포용적이고 지속가능한 도시화의 향상과 거주지에 대한 참여적, 통합적, 지속가능한 계획 및 관리 역량(11.3), 여성, 아동, 노인, 장애인을 위해 안전하고 포용적이며 접근이 용이한 공공 녹지공간(11.7) 등 4개의 세부 목표는 도시의 포용성을 강조하고 있다. 그리고 세부 목표를 이행하기 위한 수단으로 제시된 후속 세부 목표(11.b)에서는 포용성, 자원 효율성, 기후변화 완화와 적응, 자연재해에 대한 회복력을 위해 통합적인 정책과 계획을 채택하고 이행하도록 명시하고 있다.

SDG 11의 첫 번째 세부 목표(11.1)를 점진·관리하기 위한 지표(indicators)로는 빈민가, 임시거처, 시설이 불충분한 거주지에 거주하는 도시인구 비율(11.1.1), 두 번째 세부 목표(11.2)를 위한 지표로는 대중교통에 편리하게 접근할 수 있는 연령별, 성별, 장애인별 인구비율(11.2.1), 세 번째 세

부 목표(11.3)를 위한 지표로는 인구증가율 대비 토지 소비 비율(11.3.1), 정기적이고 민주적으로 운영되는 도시계획과 관리에 시민사회가 직접 참여하고 있는 도시의 비율(11.3.2), 일곱 번째 세부 목표(11.7)를 위한 지표로는 도시에서 공공목적의 용도를 위해 개방된 시가화 지역이 차지하는 비율(11.7.1), 지난 12개월 동안 신체적 혹은 성적 괴롭힘을 당한 사람의 비율(11.7.2) 등을 설정해 놓고 있다. 또한 11.b 세부 목표를 위한 지표로는 센다이 재난위험감축체계에 따라 지역적인 재난위험 감축전략을 채택하고 이행하는 지방정부의 비율(11.b.1), 국가적인 그리고 지역적인 재난위험 감축 전략을 갖춘 국가의 수(11.b.2) 등을 명시하고 있다(표 2 참조).

표 2. 유엔 SDGs 11번 목표와 세부 목표에서 도시의 포용성 관련 내용

세부 목표		포용성 관련 지표
11.1	2030년까지 모두를 위한 충분하고 안전하며 적정가격의 주택과 기본 공공서비스에 대한 접근을 보장하고 빈민가의 환경을 개선한다.	11.1.1 빈민가, 임시거처, 시설이 불충분한 거주지에 거주하는 도시인구 비율
11.2	2030년까지 모두를 위한 안전하고 적정 가격의, 접근이 용이하고 지속가능한 교통 시스템을 제공하고, 특히 여성, 아동, 장애인, 노인 등 취약계층의 필요를 특별히 고려해 대중교통을 확대함으로써 도로 안전을 향상한다.	11.2.1 대중교통에 편리하게 접근할 수 있는 연령별, 성별, 장애인별 인구비율
11.3	2030년까지 포용적이고 지속가능한 도시화를 확대하며 거주지에 대한 참여적, 통합적, 지속가능한 계획과 관리 역량을 강화한다.	11.3.1 인구증가율 대비 토지 소비 비율 11.3.2 정기적이고 민주적으로 운영되는 도시계획과 관리에 시민사회가 직접 참여하고 있는 도시의 비율
11.4	세계의 문화·자연유산을 보호하고 보존하기 위한 노력을 강화한다.	

11.5	2030년까지 빈곤층과 취약층에 대한 보호에 초점을 맞추며, 물로 인한 재난을 포함, 재난으로 인한 사망과 피해자 수를 현저히 줄이고, 국내총생산에 영향을 미치는 직접적인 경제적 손실을 대폭 줄인다.	
11.6	2030년까지 공기의 질과 도시 및 기타 폐기물 관리에 특별한 주의를 기울여, 도시 인구 1인당 부정적 환경 영향을 줄인다.	
11.7	2030년까지 특히 여성과 아동, 노인 및 장애인을 위해 안전하고 포용적이며 접근이 용이한 공공 녹지공간에 대한 보편적 접근을 보장한다.	11.7.1 도시에서 공공목적의 용도를 위해 개방된 시가지 지역이 차지하는 비율 11.7.2 지난 12개월 동안 신체적 혹은 성적 괴롭힘을 당한 사람의 비율
11.a	국가 및 대륙별 발전 계획을 강화해 도시 및 도시 근교, 외곽지역 간 긍정적인 경제, 사회, 환경적 연계성을 지원한다.	
11.b	2020년까지 포용, 자원 효율성, 기후변화 완화와 적응, 자연재해에 대한 회복력을 위해 통합된 정책과 계획을 채택하고 이행하는 도시와 거주지의 수를 대폭 늘리고, 재난위험 경감을 위한 센다이 프레임워크에 따라 모든 수준에서의 통합재난위험관리를 개발하고 이행한다.	11.b.1 센다이 재난위험감축체계에 따라 지역적인 재난위험 감축전략을 채택하고 이행하는 지방정부의 비율 11.b.2 국가적인, 그리고 지역적인 재난위험 감축 전략을 갖춘 국가의 수
11.c	최빈국이 현지 자재를 활용해 지속가능하고 회복력이 뛰어난 건물을 건축할 수 있도록 재정적, 기술적으로 지원한다.	

* 색상 표시가 된 세부 목표와 지표가 포용성과 관련이 있음

새로운 도시의제와 포용도시

2016년 해비타트 Ⅲ는 포용도시를 주요 의제로 제시하면서 성장의 혜택, 포용, 평등, 사회적 배제, 소수그룹 등을 주요 키워드로 강조했다. 해비타트 Ⅲ의 결과 보고서로 채택된 ‘모두를 위한 지속가능한 도시와 인간 정

주에 대한 키토 선언'(이하 키토 선언)은 2050년까지 거의 두 배로 늘어날 세계 인구에 의해 21세기 가장 큰 변화는 도시화와 관련해 발생할 것으로 규정했다. 또한 '주거, 인프라, 기초서비스, 식량 안보, 보건, 교육, 양질의 일자리, 안전, 천연자원'의 관점에서 커다란 도전이 야기될 것으로 보았다.

키토 선언은 해비타트 III의 결과로 채택된 「새로운 도시의제」가 지속가능발전을 위한 2030 의제, 즉 유엔 지속가능발전목표(SDGs)의 이행과 지방화에 기여할 것으로 예상하고, 특히 유엔 SDG 11의 달성에 크게 기여할 것으로 전망했다.

박스 1

키토 선언 中 '비전의 공유' 부분

1. 차별 없고 적절한 기준의 삶에 대한 권리, 적절한 주거에 대한 권리의 실현, 안전하고 적정 비용의 음용수에 대한 접근, 식량안보, 영양, 보건, 교육, 인프라, 이동성과 교통, 에너지, 대기의 질, 생계 수단 등에서 공공재와 양질의 서비스에 대한 접근, 그리고 토지에 대한 사회적·생태적 기능을 포함하며 사회적 기능을 수행
2. 시민 참여적이고 주민의 소속감과 소유권을 느낄 수 있게 하고, 안전하고 포용적이고 접근가능하고 녹색이고 양질인 공적 서비스를 제공하고, 가족 중심적이고 사회적이고 세대 간 교류, 문화적 표현, 정치적 참여를 격려하며, 사회적 결속, 포용, 안전, 모든 주민의 수요가 충족되고 취약층의 구체적인 필요를 인식하는 평화롭고 다원적인 사회
3. 성평등, 여성과 여아의 역량 강화, 모든 분야의 의사결정 과정과 리더십에서 여성의 완전하고 효율적인 참여를 보장하고, 양질의 일자리를 보장하며, 평등한 일에 대해서는 평등한 보수가 보장되며, 공식·사적 공간에서 여성과 여아가 어떤 형태의 차별, 폭력, 억압으로부터도 자유로운 곳
4. 현재와 미래의 지속가능하고 포용적인 경제성장의 도전 과제와 기회를 활용하며, 구조적 변화, 생산적이고 가치 있는 활동 및 효율적인 자원 이용, 지역경제의 활용, 비공식 경제 부문이 공식 경제 부문으로 전환할 수 있도록 지원
5. 행정구역 전역에서 지역적 기능을 이행, 모든 차원에서 균형 잡혀 있으며 지속가능하

고 통합적인 도시 및 지역개발의 허브이자 엔진으로 기능하는 곳

6. 승객과 화물에 대한 효율적인 자원수송체계, 모두를 위해 지속가능하고 안전하고 접근 가능한 도시 이동성을 위한 연령별·성별에 따른 계획 및 투자, 효과적인 사람·장소·재화·용역 및 서비스·경제적 기회의 연계
7. 재난위험 저감 및 관리의 채택 및 이행, 취약성 저감, 자연과 인적 위험에 대한 회복력과 대응 마련, 기후변화 감축 및 적응
8. 생태계, 물, 자연서식지, 생물다양성의 보호·보존·복원 및 증진, 환경영향의 최소화, 지속가능한 소비 및 생산 패턴의 변화

그렇다면 「새로운 도시의제」가 이루고자 하는 ‘도시와 거주지’의 의미와 성격은 과연 어떤 것일까. 키토 선언의 ‘비전의 공유’ 부분에는 그 답이 8가지로 제시돼 있다.

「새로운 도시의제」의 비전을 달성하기 위한 원칙으로는 ‘아무도 소외시키지 않는다’, ‘지속가능하고 포용적인 도시경제를 구축한다’, ‘환경적 지속가능성을 확보한다’는 원칙 등이 꼽히는데, 여기에는 지속가능발전 개념이 함축하는 경제적, 사회적, 환경적 지속가능성 측면이 모두 담겨 있다. 이러한 원칙을 바탕으로 국가와 지방정부의 지속가능성을 높이기 위해 「새로운 도시의제」의 이행을 결의한 국제사회는 이를 위한 이행계획으로 ‘지속가능발전을 위한 변화의 약속’과 ‘효과적인 이행’에 합의했다.

‘지속가능발전을 위한 변화의 약속’에는 사회적 포용과 빈곤 종식을 위한 지속가능한 도시 발전, 모두를 위한 지속가능하고 포용적인 도시의 번영과 기회, 환경적으로 지속가능하고 회복력 있는 도시 발전 등이 포함돼 있다. ‘효과적인 이행’에는 지원 체계로서 도시 거버넌스 구축, 도시 공간 개발의 계획과 관리, 이행 수단 확보 등이 포함돼 있다.

도시에 대한 권리 세계 헌장

2001년 제1차 세계사회포럼 이후 도시와 관련된 단체들이 중심이 돼 지속가능한 도시의 모델을 만들기 위해 ‘도시에 대한 권리 세계 헌장’을 수립하고자 노력해 왔다. 이 헌장이 포용도시를 지향하는 다양한 노력과 목소리를 연결할 수 있는 매개 역할을 할 수 있을 것으로 기대했기 때문이다. 마침내 2004년 에콰도르 키토에서 개최된 아메리카사회포럼에서 ‘도시에 대한 권리 세계 헌장’이 채택됨으로써 지속가능한 도시를 향한 인류의 꿈은 새로운 전기를 맞게 됐다. 이 헌장은 Part I 일반 조항 1조 ‘도시에 대한 권리’ 1항에서 모든 사람의 도시에 대한 권리를 다음과 같이 명시하고 있다.

박스 2

도시에 대한 권리 세계 헌장 Part 1. 일반 조항 1조. 도시에 대한 권리 1항

1. 모든 사람은 성별, 나이, 건강 상태, 소득, 국적, 민족, 이주 사항, 정치·종교·성적 성향에 따른 차별로부터 자유로우며, 이 헌장에서 밝히는 원칙과 규범에 따라 문화적 기억과 정체성을 보존하기 위한 도시에 대한 권리를 갖고 있다.

이 헌장의 1조 2항은 도시에 대한 권리를 ‘지속가능성, 민주주의, 공정, 사회정의의 원칙에 따른 도시의 동등한 사용권’으로 정의한다. 이는 “자유로운 자결권과 적절한 생계기준의 완전 실현을 목적으로 도시민들의 습관과 관습을 바탕으로 도시민, 특히 취약하고 소외된 집단의 행동과 조직에 정당성을 부여하는 집합적 권리”이다. 또한 “도시와 지방은 도시가 제공하는 자원, 부, 서비스, 재화와 기회들의 공정하고 보편적이고 정당하고 민주적이며 지속가능한 분배와 향유를 보증하는 수단으로서 집합적 권리가 실행되는 공간이자 장소”라고 규정하고 있다. 이러한 도시에 대한 권리에는 다음과 같은 권리들이 포함된다.

- 공정하고 안전한 조건에서 일할 권리
- 노조 설립 및 가입 권리
- 사회 안전, 보건, 깨끗한 음용수, 에너지, 대중교통 및 여타의 사회서비스를 누릴 권리
- 음식, 의류, 적절한 거주지를 누릴 권리
- 양질의 공교육, 문화, 정보, 정치 참여, 평화로운 공존, 정의에 대한 접근의 권리
- 사람들을 조직하고, 규합하고, 개인의 의견을 표명할 권리
- 소수자들, 민족, 인종, 성적, 문화적 다양성과 이주민에 대한 존중
- 발전할 권리
- 건강에 이로운 환경을 누릴 권리
- 자연자원을 향유하고 보전할 권리
- 도시계획과 관리 과정에 참여할 권리
- 역사문화유산에 대한 권리

이 헌장의 2조에서는 도시에 대한 권리의 원칙과 전략적 토대를 다음과 같이 여섯 가지로 요약하고 있다.

첫째, 시민권의 완전한 실천과 도시의 민주적 관리

둘째, 도시와 도시 자산의 사회적 기능

셋째, 평등, 그리고 차별 금지

넷째, 취약한 상황에 처한 집단과 사람들에 대한 특별 보호

다섯째, 민간 부문의 사회적 관여

여섯째, 연대 경제와 혁신적 과세 정책의 증진

이 헌장은 도시에 대한 권리를 크게 두 가지로 범주화한다. 한 가지 권리는 시민권의 실현과 도시의 계획, 생산, 관리에 대한 참여와 관련돼 있다. 다른 한 가지 권리는 도시의 경제, 사회, 문화, 환경 발전에 대한 권리이다. 이 권리들을 <표 3>과 같이 정리할 수 있다.

표 3. 도시에 대한 권리 범주와 내용

구분	권리	주요 내용
시민권의 실현과 도시의 계획, 생산, 관리에 대한 참여 권리	도시의 계획과 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 광범위하고 직접적이며 동등하고 민주적인 참여를 위한 제도화된 형태와 공간 • 부패방지와 효과적인 정책
	거주지의 사회적 생산	<ul style="list-style-type: none"> • 법적, 재정적, 행정적, 계획적, 기술적, 교육적 수단의 개발
	평등하고 지속가능한 도시개발	<ul style="list-style-type: none"> • 도시개발과 자연, 역사, 건축, 문화, 예술 유산의 보호 간 균형 보장 • 도시 안전과의 통합
	공공정보에 대한 권리	<ul style="list-style-type: none"> • 정보를 요청하고 받을 권리 • 사생활에 관한 개인의 권리 • 공공정보 접근 메커니즘 보장
	자유와 고결	<ul style="list-style-type: none"> • 권리를 침해받지 않을 권리
	정치적 참여	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 결정과 지역정치에 참여할 권리 • 공개토론회의 평등한 접근 • 적극적 평등 실현 조치 정책
	집회, 결사, 표현할 권리와 도시 공공 공간을 민주적으로 사용할 권리	<ul style="list-style-type: none"> • 집회, 결사, 자신을 표현할 권리와 이를 보장하기 위한 공공 공간 제공
	정의에 대한 권리	<ul style="list-style-type: none"> • 법과 정의에 대한 접근 향상 수단 채택 • 조정, 거래, 중개, 중재의 공공 메커니즘 도입 • 취약층을 위한 특별정책의 수립과 무료 국선번호 체계 강화
	공공안전과 평화, 연대, 다문화 공존에 대한 권리	<ul style="list-style-type: none"> • 도시의 완전한 사용권, 다양성 존중, 문화적 기억과 정체성 보호

도시의 경제, 사회, 문화, 환경 발전에 대한 권리	물에 대한 권리, 가정 및 도시 공공 서비스의 접근과 공급에 대한 권리	<ul style="list-style-type: none"> • 도시 공공서비스에 대한 영구적인 접근 • 취약층에 대한 이용 가능한 사회적 요금과 적절한 서비스 보장 • 서비스의 민영화 지양 • 서비스 질에 대한 사회적 통제 시스템
	대중교통과 도시 이동에 대한 권리	<ul style="list-style-type: none"> • 합리적 비용과 상이한 환경적, 사회적 필요에 맞춰 제공 • 친환경 이동수단의 이용 장려 • 이동과 순환 체계에 필수적인 시설 설치와 장애인의 접근 보장
	주거에 대한 권리	<ul style="list-style-type: none"> • 적당한 비용, 적절한 생활조건, 위치, 문화적·민족적 특성 보장 • 위태로운 동네와 비공식 주거 개선 • 취약층에 대한 우선권 보장 • 여성 가정폭력 피해자를 위한 보호소
	근로의 권리	<ul style="list-style-type: none"> • 완전고용, 교육 및 재훈련 • 아동 노동 금지 • 노동 문제에서의 평등 보장 • 고용에 대한 여성과 장애인의 접근 증진 • 비공식 상행위의 혁신적 통합
	건강과 지속가능한 환경에 대한 권리	<ul style="list-style-type: none"> • 환경보호 조치 • 유산 존중, 쇠락지역 회복, 재건과 도시시설 증진

포용도시를 위한 노력

SDG 11 관련 사례

포용도시와 관련해 SDGs의 목표, 세부 목표, 지표는 도시의 지속가능성을 확보하기 위해 주택, 대중교통, 공공녹지 등 공공서비스 제공, 빈민가 개선, 통합적인 도시계획 및 관리, 안전과 회복력 등이 요구됨을 일관

되게 강조하고 있다. 이클레이(International Council For Local Environmental Initiatives, ICLEI/ 지속가능성을 위한 세계지방정부)는 SDG 11 과 관련해 대표적인 선도 도시들을 예시하고 있다. <표 4>는 지방의 지속가능발전을 이끌어온 전국의 지속가능발전협의회 활동 중 각 세부 목표와 관련해 대표적이라고 판단되는 사례들을 이클레이가 제시한 선도도시 사례와 함께 엮어본 것이다.

SDG 11.1의 선도 도시 사례로 올라온 브라질 쿠리치바(Curitiba)는 건축가 출신인 자이메 레르네르가 1971년 시장으로 당선되면서 인구 증가와 산업화로 환경오염이 극심했던 도시를 생태도시로 변모시킨 곳이다. ‘지구에서 환경적으로 가장 올바르게 사는 도시’로 선정되기도 했다. 쿠리치바의 성공 요인은 장기적이고 일관되며 통합적인 도시계획이라 할 수 있는데, 외곽의 저소득 노동자들이 저렴하고도 편리하게 대중교통을 통해 직장으로 통근할 수 있도록 중앙버스차로제, 간선급행버스체계(BRT: Bus Rapid Transit), 환승시스템을 만들었던 것이 대표적이다.

SDG 11.2의 선도 도시 사례인 수원시의 세계생태교통총회는 2013년 9월 1일부터 4일간 개최됐지만, 1,500여 명의 주민추진단과 240명의 시민서포터즈, 관련 부서 공무원들의 설득과 지원으로 총회 개최지인 행궁동 주민 98%가 한 달 동안 ‘차 없는 마을’에 동참해 그야말로 생태교통 페스티벌을 열었던 것이 전 세계적으로 주목받았다. 담장을 허물고 주차장을 공원화하는 등 통합적인 해법을 통해 초기 주민들의 반대를 딛고 현재까지도 월1회 ‘차 없는 거리’와 벼룩시장 행사가 개최되는 등 주민 참여와 지역특성을 바탕으로 한 모델로 자리 잡고 있다.



권사영 ©

사진 2. 쿠리치바 시의 중앙차로(좌)와 수원시 생태교통총회 안내소(우)

표 4. SDG 11 관련 대표 사례

SDGs 11번 세부 목표	선진국 사례	개발도상국 사례	지속가능발전협회의 사례
11.1 주택	태양열을 이용한 지역사회 에너지 자급자족 지원 (스페인 바르셀로나)	도시 연계 계획의 선도자 '생태수도' (브라질 쿠리치바)	동피랑 벽화마을 (통영)
11.2 교통	생태교통 페스티벌: 자동차 없는 한 달 (대한민국 수원)	저탄소 미래를 위한 교통계획 (인도네시아 보고르)	시민이 만드는 보행지도 (광명)
11.3 도시계획	시민참여를 통한 화석연료로부터의 독립 (스웨덴 벵세)	도시 성장의 닛 피하기 (중국 둥관)	에너지자립마을 (전북)
11.4 문화유산	과거에 대한 존중을 통한 전진 (일본 나고야)	세계 보물의 보존 (남아공 케이프타운)	한도시 한책읽기 (원주)
11.5 취약성	집중호우와 홍수에 대한 적응 (덴마크 코펜하겐)	가스폭발 사고 이후 1년 (대만 카오슝)	재난극복의 희망 (안산)
11.6 환경	서울의 약속 실현 (대한민국 서울)	쓰레기에서 식량으로 (멕시코 멕시코시티)	쓰레기 자원화 (순천)

11.7 공공 공간	유럽의 녹색수도로의 성장 (영국 브리스틀)	통합 도시개발 프로젝트 (콜롬비아 메데진)	무장애 도시 (천안)
11.a 도시- 농촌 연계	지역 식량시스템 전략과 도시의 연합 (캐나다 밴쿠버)	식량안보를 위한 합동전략 (브라질 벨루오리존치)	앞산뒷산 네트워크 (광주)
11.b 통합 정책	회복력 있는 도시 만들기 캠페인의 롤모델 (일본 센다이)	최초의 세계에너지도시 이니셔티브 시범도시 (인도 라지코트)	시민햇빛발전소 (시흥)
11.c 정부 역량	2020년까지의 50개 도시 기후 파트너십 프로젝트(독일 본)	옥상 녹화를 위한 법률을 통한 교훈 (브라질 헤시피)	친환경에너지타운 (아산)

* 색상 표시 된 부분이 포용도시와 관련 있는 사례임

출처: ICLEI, 선진국과 개발도상국 사례는 (2016.3)

SDG 11.3과 관련해서는 ‘유럽 최고의 녹색도시’ 중의 하나가 된 스웨덴의 벵세(Växjö)의 사례를 들 수 있다. 1970년대 이래 수행해 왔던 환경 행동을 바탕으로 지방 정치인들이 1996년 교토기후회의를 앞두고 ‘화석연료 없는 벵세’를 선언했다. 이를 통해 2010년까지 1993년 수준의 50%로 이산화탄소 배출량을 줄이고, 이후 2030년까지 100%를 감축하기로 한 것이다. 벵세는 대규모 바이오매스 기반의 난방, 스마트 계량 시스템 도입, 패시브 에너지 기준에 따른 고층 나무벽돌 건축 등 기후 및 에너지 절약 관련 조치를 이행했다.

SDG 11.7과 관련된 콜롬비아 메데진(Medellín)의 통합 도시개발 프로젝트는 1990년대까지 마약 갱들과 게릴라들이 지배했던 안데스 산맥 높은 골짜기를 케이블카로 연결시키면서 파편화된 도시를 한데 묶은 사례다. 2004년에 처음 개장된 메트로케이블 노선은 주민들이 산비탈을 위태

롭게 내려가지 않고 케이블카로 전철역까지 갈 수 있게 함으로써 빈곤층에게 도움을 주고, 이들을 도시 내로 통합시키며 일자리와 다양한 기회를 제공했다. 특히 저소득층 지역에도 제대로 지은 디자인 좋은 공간을 만들고 양질의 문화행사를 개최해 정서적인 측면에 영향을 주며 주민 모두가 도시의 일원이라는 느낌을 주었다.

SDG 11.b는 포용성, 자원 효율성, 기후변화 완화와 적응, 자연재해에 대한 회복력 등을 위해 통합적인 정책과 계획을 이행하도록 하는 수단적인 목표다. 1억 원 가까운 건립비용을 시민들이 모아 시청 옥상에 ‘햇빛발전소’를 만든 시흥시와 시흥시지속가능발전협의회는 이러한 수단을 적절히 결합한 것이라 할 수 있다.

공간적 포용

인도 정부가 추진해 온 ‘자와하랄 네루 국가 도시재생 미션’(JNNURM: Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission)은 혁신적이고 야심 찬 도시 혁신 프로그램으로서 공간적 포용과 관련이 있다. 지속가능한 도시체계를 구축하기 위해 지방정부에 많은 권한을 이양하고, 지방정부의 역할과 역량을 향상하기 위한 인센티브를 연계한 이 사례는 도시재생을 도시의 지속가능성과 도시 혁신에 효과적으로 접목한 것이라 할 수 있다.

인도의 급속한 도시화는 도시가 기본 서비스와 인프라를 제공할 수 있는 능력을 넘어서게 했는데, JNNURM은 도시개발이 더 이상 도시의 자연환경을 악화시키지 않도록 도시개발 패러다임을 전환하고자 2005년 인도 정부가 도입한 프로그램이다. 지침, 혁신, 재원의 분배는 중앙정부에, 도시 혁신에 대한 책임과 프로젝트의 집행은 지방 차원에 할당한 이 프로그램은 다층적 거버넌스의 중요한 사례이기도 하다.

사회적 포용

브라질의 베킵(Betim)은 사회적 포용을 통해 삶의 질을 개선한 것으로 유명하다. 방치된 무허가 거주지에 대해 시민행동과 풀뿌리 수준의 접근 방법을 중심으로 기본 서비스를 확보하는 방식으로 지역 공동체를 회복한 것이다. 급속한 도시화 과정에서 불법적인 토지매매의 결과로 환경보호 지역 내에 형성된 ‘파르키 두 세드루’ 공동체(Parque do Cedro)가 바로 그 변화의 중심지였다.

이 공동체에 가장 긴급한 것은 물, 위생, 교통, 통신, 에너지 등의 기본 서비스였다. 사람들은 전기를 쓰기 위해 전력망에 불법적으로 접근했는데, 그 자체로 위험한 일이기도 하고 이 때문에 생기는 정전과 세수 손실도 상당했다. 베킵 시정부는 기존의 법적인 틀 내에서 해결책을 도출했다. 전력 공급을 담당하는 미나스 제라이스 에너지 회사가 공동체 전체 가구에 전력을 공급하는 한편, 냉장고, 전기 샤워헤드, 전구, 효율적인 가전제품 등을 제공하기도 했다. 이러한 포용적인 조치는 공식 우편주소의 마련과 도로망 제공으로 이어지면서 주민들의 공동체 의식을 회복시켰고 삶의 질을 향상시켰다.

경제적 포용

도시의 인구 증가에 따라 신선하고 영양가 있는 식품에 대한 접근성이 중요해지고 있다. 최근 우리나라의 여러 지방자치단체에서도 로컬푸드나 도시농업 등에 대한 관심을 높여가고 있다. 기후변화 등 자연재해뿐만 아니라 빈발하는 경제위기 속에서 식품 또는 식량 접근성 문제는 도시 단위에서 해결해 나갈 문제 중의 하나라고 할 수 있다.

월드워치연구소의 『2016 지구환경보고서』는 도시농업과 식품의 안전성 사례로 아르헨티나 부에노스아이레스(Buenos Aires)와 로사리오

(Rosario)의 ‘프로 우에르타’(Pro Huerta, 친(親)정원) 프로그램을 들고 있는데, 이 프로그램은 영양 개선뿐만 아니라 취약층의 사회적 회복력을 높이는 데도 기여한 것으로 알려져 있다. 1990년 아르헨티나 부에노스아이레스에서 경제위기로 식품 가격이 급등하자 국립농업기술원이 구상한 프로 우에르타는 2003년 국가식품안정계획으로 공식 채택됐고, 2011년 이후 1,000만 달러(약 112억 원) 이상이 투자됐다.

인구의 약 60%가 빈곤층인 로사리오에서 식품값이 4배로 뛰며 절도와 폭동이 이어진 2002년 2월 시 정부의 도시농업 프로그램과 지역단체인 CEPAR 간의 협력으로 프로 우에르타 모델이 개발돼 20개 정원에 연장과 종자가 공급됐다. 2004년까지 800개 공공 텃밭이 조성돼 4만 명분의 식품을 재배하게 됐으며, 로사리오 토지 면적 중 3분의 1 이상이 정원으로 재개발되는 데 이르렀다.

프로 우에르타는 부에노스아이레스에서도 빈민들이 저렴한 비용에 신선한 식품으로 식사를 다양화하면서도 소득을 높이는 데 기여했다. 빈민들에게 종자와 닭, 토끼 등 가축을 공급하고 유기농 재배법과 축산을 교육하며 역병을 통제하는 등 다양한 지원 방식으로 식품정원을 만들어 식량 자급률을 높였던 것이다. 이 프로그램을 통해 2015년 말까지 도시 인구의 11.5%에 해당하는 35만 명이 혜택을 받는 5만 6000개 이상의 가족 정원, 900개 이상의 학교 정원, 500개 이상의 공공 텃밭이 조성됐다. 하나의 가족 정원에서는 연간 200kg의 채소가 생산되는데, 5인 가족에게 충분한 양이라고 한다.

도시 및 지방정부와 포용정책

우리나라 인구의 5분의 1가량이 집중된 서울시는 거대 도시로서 과연

어떤 포용정책을 펴고 있을까. 서울시는 고용, 교육, 건강, 복지, 주거 등에 대한 지원을 통해 사회적으로 소외되고 시정 전반에서 배제됐던 시민들을 포용하면서 시민 개개인의 역량을 키워 나가는 것을 포용정책의 기조로 삼고 있다. 사회적 포용 측면에서는 ‘배제에서 포용으로’, 물리적 포용 측면에서는 ‘보편적 접근’, 경제적 포용 측면에서는 ‘혜택의 공유’, 그리고 포용정책의 기반으로 ‘시민의 참여’ 등을 정책 방향으로 설정했다고 볼 수 있다(조권중, 2016).

서울시가 직접 이 같은 정책의 틀을 내세운 것은 아니지만, 이러한 틀은 지방정부의 포용정책이 어떤 내용과 방식으로 이뤄질 수 있는지를 보여주고 있다. ‘배제에서 포용으로’란 소외된 시민을 포용하고 개개인의 역량을 함양한다는 것이고, ‘보편적 접근’이란 대중교통과 문화시설 등 도시서비스의 접근성을 높인다는 것이다. 또한 ‘혜택의 공유’란 포용적 성장을 위해 동반성장과 도시재생을 모색한다는 것이고, ‘시민의 참여’란 다양한 사회 혁신을 실험하고, 시민 중심의 협치행정을 추진한다는 것이다. 이들 정책 방향의 영역별 주요 포용정책을 정리한 것이 <표 5>이다.

표 5. 포용도시 서울의 정책

정책방향	영역	서울시 정책과 사업들
배제에서 포용으로	노동자 권리 존중	<ul style="list-style-type: none"> • 노동 존중 행정 • 공공부문 비정규직의 정규직 전환 • 서울형 생활임금제 도입
	노동취약계층의 일자리 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 청년, 여성, 장·노년층 일자리 기회 지원
	시민의 역량을 키우는 교육	<ul style="list-style-type: none"> • 보편적 교육복지 체계 구축 • 지역사회 균형과 상생 토대 마련을 위한 교육복지도시

배제에서 포용으로	복지 사각지대 포용	<ul style="list-style-type: none"> 서울형 기초보장 제도
	모든 시민이 건강할 권리	<ul style="list-style-type: none"> 보편적 공공의료 정책
	시민의 주거안정	<ul style="list-style-type: none"> 공공임대주택의 지속적 확충과 다양한 임대주택 공급 취약계층과 서민의 주거안정 정책
보편적 접근	보편적으로 편리한 교통 환경 조성	<ul style="list-style-type: none"> 사람·공유·환경 중심의 교통정책 보행친화도시 조성 교통약자 이동편의 증진 계획
	시민의 문화예술 향유와 시설 접근성 향상	<ul style="list-style-type: none"> 지역별 문화기반시설 조성 추진 시민 접근성을 위한 다양한 도서관 확충
혜택의 공유	도시의 공유	<ul style="list-style-type: none"> 글로벌 공유도시 서울
	사회적 경제	<ul style="list-style-type: none"> 사회적 경제생태계 조성 사회적기업과 협동조합 육성 및 활성화
	도시재생	<ul style="list-style-type: none"> 뉴타운·재개발 신정책 추진 서울시 도시재생사업
시민참여	사회적 가치를 창출하는 사회혁신	<ul style="list-style-type: none"> 서울혁신파크 조성 사회투자기금과 사회혁신채권 운영 마을공동체 사업
	소통을 통한 시민중심의 협치행정 추구	<ul style="list-style-type: none"> 열린 시정과 정보소통 시민이 참여하는 도시계획 민관협력의 거버넌스 행정 추구

출처: 조권중(2016)

도시의 포용성과 관련해 가장 빈번하게 언급되며, 도시정부의 적극적인 포용정책을 요구하는 것은 ‘젠트리피케이션’ 현상이다. 젠트리피케이션은 1964년 사회학자 루스 글래스(Ruth Glass)가 영국 산업혁명 이전의 귀족인 젠트리(gentry) 계층이 어떤 지역으로 유입되면 그 지역의 환경과 인구 구성 및 성격이 바뀌게 되는 현상을 설명하기 위해 도입한 개념이다.

즉 어떤 지역에서 특정 계층의 유입으로 물리적 환경의 개선이 이뤄지면서 주거비용이 치솟게 돼 그 지역의 저소득층이 다른 지역으로 밀려날 수밖에 없다는 것이다. 기존의 지역 상점이 밀려나고 체인점이나 부티크들이 들어오는 상업 젠트리피케이션, 예술가 집단의 문화적 창의성이 관심을 모으는 문화예술 젠트리피케이션 같은 것을 생각해 볼 수 있다.

서울시의 경우 성동구가 가장 적극적으로 젠트리피케이션 현상에 대응하고 있다. 성동구는 예술가와 사회적 기업 등이 모여들어 성수동 지역이 부각되자 지역의 상승된 가치를 건물주만이 아니라 이미 형성된 지역공동체가 함께 공유해야 함을 인식했다. 이에 따라 2015년 9월 ‘지역공동체 상호협력 및 지속가능발전 구역 지정에 관한 조례’를 제정하고, 주민·건물주·상가 세입자들과 함께한 조례 선포식을 가졌다. 성동구는 이를 시작으로, 같은 해 10월 건물주-임차인-구청 간 자율적 상생협약 체결, 2016년 10월 지속가능발전 구역 상가임대차 임대료·보증금 현황조사, 2017년 1월 마장축산물시장과 상생협약 체결 등 주민들의 적극적인 참여와 협력을 바탕으로 젠트리피케이션 방지 정책을 펼치고 있다. 또한 ‘젠트리피케이션 전담 법률 및 세무지원단’을 운영하고, ‘주민자치와 입점 제한을 위한 상호협력 주민협의체’와 ‘지역공동체 상호협력위원회’도 구성해 주민 참여 촉진과 제도화를 병행하고 있다. 한편 2016년 6월에는 젠트리피케이션 방지 지방정부협의회가 구성돼 전국적인 관심 속에서 대안이 모색되고 있다.

▲ 생각할 거리들

- 포용도시는 시민들의 참여와 합의에 따라 유지될 수 있다. 포용도시를 만들기 위한 도시정책을 둘러싸고 여러 이해관계가 충돌할 수 있는데, 이것을 효과적

- 으로 조정하고 극복하기 위한 방안은 무엇인가?
- 지방자치단체장이 바뀌면 도시정책의 기초가 바뀌면서 정책의 일관성과 연속성을 확보하지 못하는 경우가 많다. 지방자치단체장이 바뀌더라도 포용도시 관련 정책이 장기적으로 유지되게 할 수 있는 방안은 무엇인가?
 - 지속가능발전목표는 국제-국가-지역의 지속가능발전 노력이 연계돼야 이룰 수 있다. 지역의 지속가능발전목표를 지역 구성원이 참여해 수립하고 이행할 수 있는 방안은 무엇인가?

▲ 도움받은 글들

김수진. 『포용도시정책 수립을 위한 기초연구』. 국토연구원, 2015.

맹다미. 「해외 젠트리피케이션 대응 사례와 시사점」. 『Working Paper』. 서울연구원, 2015.

박세훈. 「해비타트 III와 새로운 도시의제: 주요 내용과 의의」. 『국토』 421:6-11, 2016.

조권중. 「‘포용도시 서울’ 성과와 과제」. 『Issue Paper』. 서울연구원, 2016.

월드워치연구소 지음, 황의방 외 옮김. 『도시는 지속가능할 수 있을까?』. 서울:환경재단, 2016.

Barber, Benjamin R 지음, 조은경 외 옮김. 『뜨는 도시 지는 국가』. 파주: 21세기 북스, 2014.

Castells, Manuel 지음, 김목한 외 옮김. 『네트워크 사회의 도래』. 파주: 한울아카데미, 2014.

ICLEI 지음, 이클레이 한국사무소 옮김. 『도시와 인간주거환경을 위한 새로운 범지구적 목표의 도입』. 이클레이 한국사무소, 2016.

ICLEI 지음, 오수길 외 옮김. 『세계 지속가능발전 도시』. 서울: 리북, 2014.

ICLEI 지음, 오수길 외 옮김. 『세계 지방의제21 20년사』. 서울: 리북, 2013.

EUKN(European Urban Knowledge Network). *The Inclusive City: Approaches to Combat Urban Poverty and Social Exclusion in Europe*, 2014.

Mark, Purcell. “Excavating Lefebvre: The Right to the City and its Urban Politics of the Inhabitant”. *Geo Journal*, 58(2-3): 99-108, 2002.

UN-HABITAT. “Global Campaign on Urban Governance”. *Concept Paper*, 2002.

제3장

도시와 공공성:

모두를 위한 도시계획, 주택, 교통, 스마트시티

박세훈

국토연구원

지속가능발전목표(SDGs)와 공공성

좋은 도시는 어떤 도시일까? 부유한 도시? 즐길 거리가 많은 도시? 주거환경이 좋은 도시? 사람마다 좋은 도시에 대한 의견이 다를 수 있다. 유엔은 SDGs와 「새로운 도시의제」(The New Urban Agenda, NUA)를 통해 국제사회가 추구해야 할 좋은 도시의 모습을 제안하고 있다. 유엔이 제안하는 좋은 도시는 ‘모두를 위한 도시’(cities for all)이다. 즉, 도시가 특정 계층, 소수의 주민을 위해 조성되고 운영되는 것이 아니라 도시공동체의 어느 누구도 뒤처지지 않도록 포용해야 한다는 것이다. 2016년 해비타트 III(제3차 주택 및 지속가능 도시발전에 대한 유엔 회의)에서 채택된 「새로운 도시의제」의 주제가 바로 ‘모두를 위한 도시’이기도 하다. SDG 11은 ‘도시와 거주지를 포용적이고 안전하며 회복력 있고 지속가능하게 만드는 것’이다.

유엔이 제안하는 ‘모두를 위한 도시’는 다시 ‘공공성이 높은 도시’로 이해할 수 있다. 공공성이 높은 도시는 도시공간의 생산과 점유, 이용에 있어서 공적인 가치가 우선시되는 도시이다. 도시가 잘 기능하기 위해서는

도로, 공원, 학교, 상하수도과 같은 공공시설이 필수적이다. 대체로 좋은 도시는 이러한 공공 기반시설을 잘 갖추고 있다. 그러나 공공성이 높은 도시는 공적인 가치가 물리적인 시설의 공급을 넘어선다. 예를 들어, 시설이 훌륭한 학교가 있어도 특정 계층만 이용할 수 있고 많은 이들이 배제돼 있다면 좋은 도시라 할 수 없다. 넓은 광장이 있어도 정부의 통제가 심해 사람들이 모여 의사를 표현하는 것이 불가능하다면 이 또한 좋은 도시라 할 수 없다. 좋은 도시는 모든 사람에게 열린 도시이다. 그리고 누구나 참여할 수 있고 어느 누구도 배제하지 않는 도시이다.

오늘날 도시를 공적인 공간으로 만드는 것은 인류사적 과제가 되었다. 유엔이 도시공간을 이처럼 주목하는 것은 무엇 때문일까? 그것은 좋은 도시를 만드는 것이 인류의 미래를 위해 매우 긴급하고 중요한 과제이기 때문이다. 유엔 해비타트(UN Habitat)에 따르면, 오늘날 도시는 지표면의 2%를 차지하고 있지만 전 세계 인구의 54%를 수용하고, GDP의 약 80%를 생산하며, 온실가스의 70%를 배출한다. 2050년까지 전 세계의 도시화율은 70%에 이를 것으로 예상되며, 약 25억 명의 도시인구가 증가할 것으로 전망된다(UN Habitat, 2016). 이제 도시공간은 전 세계 경제성장의 주체이자 환경오염의 주범이 되었다. 경제적 불평등, 여성에 대한 차별과 배제, 빈곤, 재난 위험, 위생 문제 등 인류가 대응해야 할 많은 과제들이 도시공간을 통해 나타난다. 결국 우리가 어떠한 도시를 만드는가가 곧 우리가 살게 될 미래를 결정하게 된 것이다.

오늘날 세계적으로 급속히 진행되는 도시화는 인류에게 커다란 도전이자 기회이다. 우선 도시화는 대체로 경제적 부의 증가를 의미한다. <그룹 1>에서 보는 바와 같이 도시화가 진행될수록 빈곤율이 감소하는 경향을 보인다. 바람직한 도시화는 생산성을 높이고 산업화를 추동하며 빈곤을 감소시킨다. 우리나라에서도 1960년대 이후 도시화와 산업화는 동시

에 진행되었으며, 국민들의 삶의 질을 향상하는 데 크게 기여했다. 그러나 한편으로 도시화로 인해 불평등이 확대되고, 빈곤이 고착화되며, 삶의 질이 악화되기도 한다. 2010년 현재 전 세계적으로 9억 8,000만 명의 인구가 상하수도, 도로, 학교 등의 기반시설을 갖추지 못한 슬럼지역에 거주하고 있으며, 이 인구는 2030년까지 6억 명이 더 증가할 것으로 예상된다 (UN Habitat, 2016).

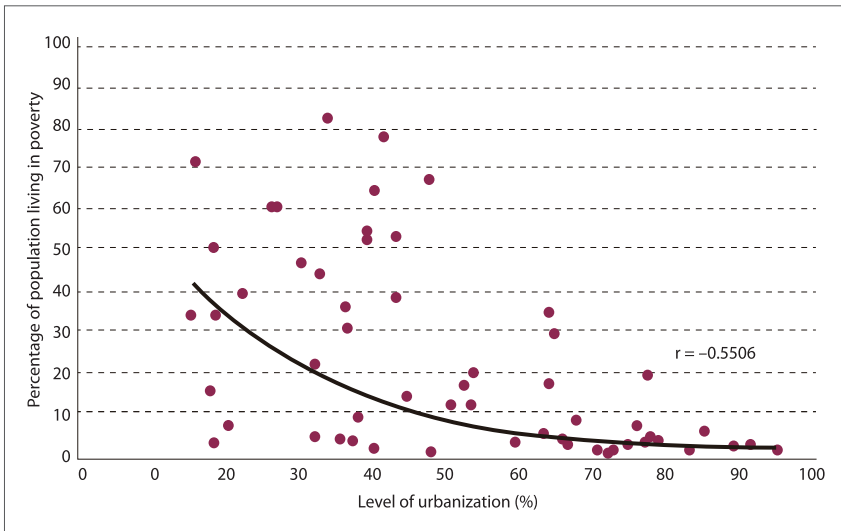


그림 1. 도시화와 빈곤의 관계

출처: UN Habitat (2016)

결국 도시화 자체보다는 어떠한 도시화인가가 중요하다. 오늘날 유엔은 도시를 단순히 인간 정주의 한 형태로 이해하는 것을 넘어서 그것이 갖는 ‘변혁적 힘’(transformative power)을 강조하고 있다. 도시가 공적인 공간으로 조성될 수 있다면, 다시 말해 도시가 포용적이고, 안전하며, 회복

력 있고, 지속가능하게 계획되고 관리될 수 있다면 도시는 성장과 번영을 위한 도구가 될 수 있다. 바람직한 도시화는 우리에게 더 많은 기회, 즉 삶의 질을 개선하고 기후변화에 잘 대응하며, 지속가능한 미래를 설계할 수 있는 기회를 제공한다.

아래에서 우리는 도시를 공공의 공간으로 만들기 위한 요소를 논의할 것이다. 첫째는 도시계획 및 설계이다. 공공도시는 공간적으로 잘 계획되고 관리되는 도시이다. 효과적인 계획체제와 집행능력은 도시의 공공성을 높이는 데에 핵심적이다. 둘째는 주택정책이다. 주택은 인간다운 삶을 위한 가장 기본적인 자원이다. 아직 수억 명의 사람들이 적절한 기반시설(도로, 상하수도, 전기 등)을 갖추지 못한 슬럼에 거주하고 있다. 주택이 이윤추구를 위한 수단인 것이 아니라 인간다운 삶을 보장하기 위한 국가의 핵심 정책으로 자리매김해야 한다. 모든 계층이 적정 수준의 주거를 향유하는 것이 공공성의 기초이다. 셋째는 도시교통이다. 공적인 도시를 위해서는 많은 사람들이 편리하고 저렴하게 도시를 이동할 수 있어야 한다. 동시에 기술적으로 진보되고 환경적으로 건전한 교통시스템이 요구된다. 마지막으로 스마트도시이다. 오늘날 정보통신기술(ICT)의 발달은 도시의 삶을 빠르게 변화시키고 있다. 기술은 도시를 편리하게 할 뿐만 아니라 불평등을 줄이고, 참여를 촉진하고, 미래 위험에 대응하는 데에 도움을 줄 수 있다. 이처럼 첨단기술은 도시의 공공성을 강화하기 위한 수단으로 활용되어야 한다.

포용적이고 참여적인 도시계획 및 설계

SDG 11의 세 번째 세부 목표(SDG 11.3)는 지속가능한 사회를 위해 도시계획의 중요성을 강조한다. “2030년까지 모든 국가에서 포용적이고 지

속가능한 도시화를 강화하고 참여적, 통합적, 지속가능한 정주 계획 및 관리를 위한 역량을 강화한다.”는 내용이다. 도시계획 및 설계는 도시 토지를 효과적으로 이용하기 위한 기술적, 제도적 체계를 의미한다. 좋은 도시를 만들기 위해서는 토지의 용도가 기능적으로 잘 배분되고 효과적으로 배치돼야 하며, 공원, 도로, 학교 등의 공공시설을 위한 부지가 적절히 마련돼야 한다. 대중교통과 잘 연계돼 이동하기 편리하도록 설계돼야 하며, 기후변화 및 재난상황에 대응할 수 있어야 한다. 좋은 도시계획과 설계 및 제도는 이 모든 것들을 위해 필수적이다.

하지만 모든 도시계획이 좋은 도시를 만드는 데 기여하는 것은 아니다. 20세기의 보편적인 도시계획은 포용적이거나 참여적이지 못했으며 결과적으로 공공성이 높은 도시를 만드는 데 한계가 있었다. 전통적인 계획 관행에서 도시계획은 정부와 전문가의 몫이었다. 이를 ‘근대주의적 도시계획’(modernist urban planning)이라 부를 수 있다. 근대주의적 도시계획은 정부와 소수의 전문가가 주도했으며 기술적으로 최적화된 공간을 구현하는 것을 목표로 했다. 그 계획 과정은 자료 수집, 대안 작성, 모니터링 및 평가, 피드백 등의 합리적 절차로 구성됐다. 또한 마스터플랜(master plan)을 사전에 마련하고 이를 실현하기 위해 법적·제도적 절차를 진행했다.

그러나 이렇게 실현된 공간은 보기에는 아름다울 수 있으나, 이를 이용하는 주민들의 요구를 반영하기 어렵다. 도시를 구성하는 많은 사람들, 지역상인, 거주민, 여성, 청소년, 노인들은 도시공간에 대한 서로 다른 이해관계를 가지고 있다. 이들의 다양한 요구는 기술적으로 합리화된 계획 과정에서 무시되기 쉽다. 종종 근대주의적 도시계획은 합리성을 가장해 대기업, 개발업자, 부유층, 관료의 이해관계를 대변하곤 했다. 특히, 전통적인 도시계획에서는 여성의 역할과 이해를 적절히 반영하지 못했다. 아이를 돌보고, 장을 보고, 비공식 경제에 종사하는 여성들의 활동은 공식적인

통계에서 누락되거나 저평가되기 쉬웠고, 결과적으로 토지 이용과 교통 등에 여성들의 이해가 적절히 반영되지 못했다. 이는 이주민, 노인 등 다른 사회적 약자와 소수자의 경우도 마찬가지이다.

도시의 공공성을 높이기 위해 도시계획과 설계는 새롭게 변화될 필요가 있다. 무엇보다도 도시계획의 과정이 포용적이고 참여적으로 바뀌어야 한다. 기존의 도시계획의 대상이었던 주민들을 이제 도시계획의 주체로 전환시켜야 한다. 사실 오늘날 도시계획은 미리 정해진 목표를 달성하는 것이 아니라, 목표에 이르는 절차적 과정을 관리하는 것으로 그 개념이 변화하고 있다. 도시계획은 서로 다른 주체들의 이해관계를 조정해 하나의 통합된 결과를 마련하는 과정이다. 이렇게 볼 때 새로운 도시계획은 거버넌스의 구축 및 운영 과정과 다르지 않다. 미국의 저명한 도시계획학자인 존 프리드만(John Friedmann)은 이를 ‘계획안 없는 계획’(planning without plan)으로 이름 붙인 바 있다(Friedmann, 2004).

도시 공간구조 자체를 포용적으로 만드는 것도 중요하다. 도시 공간구조는 잘못 형성될 경우 직접적으로 사회적 불평등을 강화하고 차별과 배제를 초래한다. 저소득층의 주거지를 일자리와 교통수단이 없는 도시 외곽지역에 조성하는 것이 그 대표적인 예이다. 도시의 토지 이용은 모든 사람의 참여를 촉진하고, 일자리를 보장하며, 교통연계를 확보하고, 공동체 활동을 촉진하는 방향으로 계획돼야 한다.

스프롤(sprawl: 무계획적 도시 확장) 현상은 아마도 바람직하지 않은 도시 공간구조의 대표적인 예일 것이다. 지난 세기 자가용 이용이 보편화되면서 서구 선진국의 도시들은 -특히 미국의 도시들에서- 광범위한 스프롤 현상을 경험했다. 도시 외곽에 저밀도의 주거단지가 확대됐으며, 이로 인해 대규모의 토지가 도시 용도로 전환됐다. 그러나 이러한 도시개발 방식은 오늘날 바람직하지 못한 것으로 평가되고 있다. 우선 대중교통수

단과 연계되지 않기 때문에, 온실가스를 배출하는 자동차 이용을 촉진한다. 또한 대규모의 토지를 필요로 하기 때문에 녹지를 훼손하는 등 환경적으로 바람직하지 않다. 무엇보다도 도심의 인구가 외곽으로 이전하면서 도심의 중심성과 공동체의 활력을 떨어뜨린다.

이러한 문제점에도 불구하고 무계획적 도시 확장은 오늘날 개발도상국에서도 광범위하게 나타나고 있다. 특히 도로, 학교, 공원, 전기시설 등 필요한 기반시설을 확보하지 못한 슬럼이 도시 외곽에 확대되고 있다. <그림 2>는 세계 25개 도시의 시가지 밀도 변화를 보여준다. 지난 200여 년 동안 시가지의 밀도는 지속적으로 감소하고 있다. 이는 도시인구 증가 속도보다 시가지 면적의 확대 속도가 더 크다는 것을 의미한다. 무계획적 도시 확장은 녹지를 잠식하고, 기반시설의 공급을 어렵게 하며 도심으로의 접근성을 떨어뜨린다. 결과적으로 도시민의 삶의 질도 낮아질 수밖에 없다.

오늘날 세계적으로 스마트성장(smart growth), 압축도시(compact city), 뉴어바니즘(new urbanism)이 도시계획 및 설계의 주요한 흐름으로 등장하고 있다(OECD, 2012). 이 새로운 흐름은 기존의 확산 지향적 공간 구조에서 압축적이고 고밀의 공간구조로의 전환을 촉구한다. 고밀 개발을 통해 녹지 훼손을 최소화하고, 대중교통 이용을 촉진하며, 도심경제를 활성화하고, 공동체를 복원하자는 것이다.

중요한 것은 이러한 도시계획 및 설계이론들이 도시화가 급속히 진행되는 개발도상국에서는 좀처럼 적용되지 않고 있다는 점이다. 공공의 적절한 개입이 없는 상태에서 기반시설을 갖추지 못한 슬럼이 지속적으로 확장되고 있다. 전 세계적으로 적절한 위생환경을 가지지 못한 도시민의 수가 1990년 2억 1,500만 명에서 2012년 7억 5,600만 명으로 증가했다(UN Habitat, 2016). 그 와중에서 일부 도시개발은 부유층을 위한 ‘고립된 주거단지’(gated community)를 목표로 하고 있다. 베트남과 중국에서 건

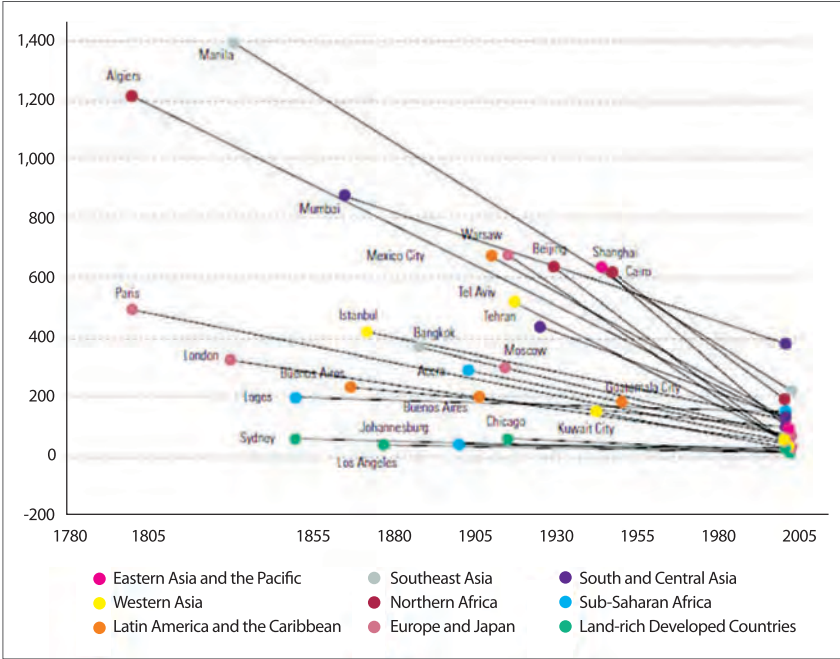


그림 2. 세계 25개 도시의 시가지 밀도 변화(1800-2005)

출처: UN Habitat (2016)

설되는 상당수의 신도시는 기존의 도시 조직과 유리된 상태에서 부유층을 위한 고립된 공간으로 조성되고 있다.

유엔의 「새로운 도시의제」는 이러한 도시개발이 지속가능하지 않음을 분명하게 지적한다. 특히 개발도상국에서 사적 이윤 추구를 위해 추진되는 도시개발이 인류의 지속가능발전에 위협이 되고 있으며, 국가와 지방정부가 지속가능한 도시개발을 위해 적극적인 역할을 수행해야 함을 명시하고 있다. 「새로운 도시의제」에서는 도시재생, 계획적 도시 확장, 젠트리피케이션 방지, 계층 혼합, 개발이익의 환수 등을 지속가능한 도시 조성을 위한 수단으로 강조한다. 다음의 <박스 1>은 「새로운 도시의제」가 제

시하는 지속가능한 도시를 위한 도시계획 수단들을 보여준다.

박스 1

지속가능한 도시를 위한 도시계획 수단들

- 도시지역의 재개발, 재생, 보강을 강조. 계획적 도시 확장(planned urban expansion) 및 충전 개발(infill development)을 활성화. 이 과정에서 모든 관련 이해당사자와 거주자가 참여하는 통합적이고 참여적인 접근방식 추구(97항)
- 문화유산을 보존하고 도시 난개발을 방지 및 억제하면서 공간 및 사회경제적 분리와 젠트리피케이션을 방지(97항)
- 양질의 기초서비스 및 모두를 위한 공공공간에 대한 접근성을 갖춘 적정 비용의 주거 옵션을 제공해 사회계층혼합(social mix)을 촉진(99항)
- 안전하고 접근가능하며 환경친화적인 가로(street)와 모두에게 접근성이 주어져서 범죄와 폭력으로부터 자유로운 공공공간의 제공. 인간적 척도(human scale) 및 지상층 공간을 상업적으로 활용하는 조치를 고려. 공식 및 비공식 지역시장 및 상업과 비영리 지역사회 이니셔티브를 육성(100항)
- 균형 있는 국토개발 정책 및 계획 필요. 중소도시의 역할 강화. 도시지역과 그 주변 및 농촌 환경 간 도시-지역 및 광역계획 등 지속가능한 도시 및 지역계획의 이행(96항)
- 강력하고 포용적인 관리계획과 토지 등록 및 거버넌스를 담당하는 책임성 있는 기관 필요. 토지의 투명하고 지속가능한 관리 및 이용, 재산등록, 건전한 금융체계 필요(104항)
- 도시계획 및 설계 역량과 국가 및 지방 차원에서 도시계획가에 대한 훈련 제공(102항)
- 건축법규, 표준, 개발허가, 토지이용 조례 및 법령, 계획규제 등 주거부문에서 적절하고 집행 가능한 규제 필요(111항)
- 주거 및 시민의 필요를 전략의 중심에 두는 지속가능한 도시개발프로그램의 이행을 추진. 이 과정에서 도시체계와 분리돼 단절된 대규모 주거개발 방지(112항)
- 공공투자의 결과로 창출된 토지 및 재산가치의 환수와 공적인 이용 필요. 사적인 토지 확보 및 토지·부동산투기를 방지하기 위해 개발이익 환수제도 필요. 재정시스템, 도시계획과 토지시장 규제 등 도시관리 도구 간 연계 강화(137항)

출처: 유엔 해비타트 III, 「새로운 도시의제」(2016)

우리나라는 1960년대 이래 급속한 도시화와 그에 의해 초래된 많은 도시 문제를 경험했다. 정부는 도시문제에 대응하기 위해 다양한 도시계획 수단을 사용했는데, 그중에서 서울과 그 주변 지역에서 시행된 개발제한구역 제도과 신도시 개발은 계획적 도시 확장의 모범사례라 할 수 있다. 개발제한구역은 1960년대 이후 급격한 도시화와 산업화에 따른 인구와 산업의 대도시 집중현상을 완화하기 위해 1971년 도입됐다. 개발제한구역으로 지정된 지역에서는 일체의 개발행위가 금지되고 녹지가 보전됐다. 한편 1980년대 이후 수도권을 중심으로 주택 부족 문제가 심화되자 정부는 신도시 개발을 통해 주택 공급을 추진했다. 주택 200만 호 건설이라는 목표 하에 이를 달성하기 위해 법과 제도를 보완해 불과 7-8년이라는 단기간에 5개의 신도시를 건설했다. 개발의 재원은 기본적으로 택지개발로 인

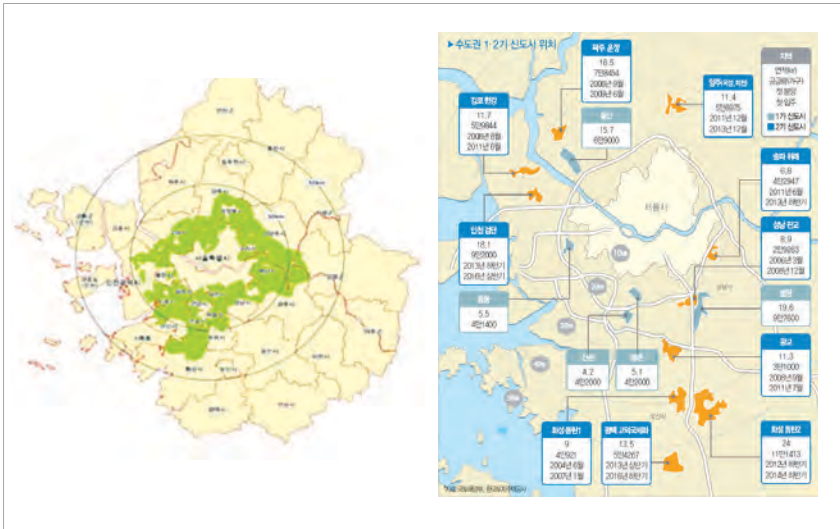


그림 3. 수도권의 개발제한구역(좌)과 신도시개발(우)

출처: 경기도, 개발제한지역 지정 현황(2016) (좌), 매일경제, 2011년 7월 5일자 기사 (우)

한 개발이익으로 마련했으며, 정부는 이렇게 조성된 개발이익을 공원녹지 등 공공용지 및 광역기반시설에 투자했다. 신도시 개발을 통해 대규모의 주택을 단기간에 공급함으로써 주택가격을 안정화할 수 있었으며, 동시에 수도권 일대의 계획적 도시 확장에 기여한 것으로 평가된다. 개발제한구역과 신도시 개발은 오늘날까지 그 근본적인 틀을 유지하고 있다(김태환 외, 2015).

그러나 한편으로 우리나라의 도시계획 및 설계는 많은 도전에 직면하고 있다. 최근 지방도시를 중심으로 도시인구가 감소하면서 도심부의 쇠퇴현상이 가속화되고 있다. 중앙정부에서는 도심쇠퇴 문제에 대응하기 위해 국가도시재생정책을 추진하고 있으나 아직 그 성과는 미미한 상황이다. 도심의 쇠퇴현상을 제어하기 위해서는 기존의 확장지향적, 성장추구적 도시계획 관행을 개선할 필요가 있다(국토교통부, 2013). 도심쇠퇴 현상은 성장시대에 도시 외곽의 확장적 개발을 지향해 온 도시개발방식이 초래한 결과이기 때문이다. 개발과 성장을 통해서 도시문제에 대응해 온 기존의 관행을 넘어서야 하는 이유도 바로 여기에 있다.

SDGs 중 도시 관련 목표인 SDG 11에 비추어 볼 때, 우리는 새롭게 대두하는 도시문제에 대해 도시계획을 통해 보다 적극적으로 대응할 필요가 있다. 유엔에서는 기후변화, 사회적 불평등, 사회적 소수자의 참여, 비공식 경제, 자연재해에 대한 대응, 스마트시티 접근 등을 강조하고 있다. 우리의 도시계획은 자연재해 대응, 스마트시티 등 기술적인 대응에 대해서는 일정한 성과를 보이거나 사회적 불평등, 주민 참여 등의 사회적 쟁점에 대한 대응은 그리 적극적이지 못하다. 이는 우리의 도시계획이 주로 물리적 공간에 한정해 전문성의 분야를 좁게 설정해왔기 때문이다. 그러나 오늘날 사회문제의 성격이 매우 복잡화되고 도시공간과의 관계가 밀접해지고 있다. 우리도 도시계획

을 통해 도시공간을 매개로 발생하는 사회문제에 대해 보다 적극적으로 대응해야 할 시점에 있다. 이를 위해 전문성의 폭을 넓히고 역량을 강화하며 관련 분야와의 협력을 확대해야 할 것이다.

주택, 통합적 접근이 중요한 이유

주택은 SDG 11의 첫 번째 세부 목표(SDG 11.1)를 구성하는 핵심 요소이다. SDG 11.1에는 “2030년까지 모든 이에게 적절하고, 안전하고, 적정 비용의 주택 및 기초서비스를 보장하며, 슬럼을 개선한다.”는 내용이 명시돼 있다. 이는 주택이 지속가능한 도시를 만들기 위해 가장 우선적인 과제를 의미한다. 주택은 전통적으로 유엔 해비타트 의제에서 핵심적 위치를 차지했다. 첫 번째 해비타트 회의(해비타트 I)인 1976년 벤쿠버 회의의 핵심 주제가 ‘모두를 위한 적절한 주거’(adequate housing for all)였고, 두 번째 회의(해비타트 II)인 1996년 이스탄불 회의의 핵심 주제는 ‘주거권’(the right to adequate housing)이었다. 2016년 해비타트 III의 전체 주제는 ‘모두를 위한 도시’(cities for all)로 확대됐지만, 여전히 그 핵심에는 주택문제가 자리하고 있다. 해비타트 III에서 채택된 「새로운 도시의 제」는 적절한 주택(adequate housing), 적정 비용의 주택(affordable housing), 비공식 거주지(informal settlements), 주택정책과 도시계획, 도시경제와의 통합 등을 강조하고 있다. 다음의 <박스 2>는 「새로운 도시의 제」가 제시하는 주택정책의 주요 내용을 보여준다.

유엔은 「새로운 도시의 제」를 통해 지난 20년 동안 전 세계적인 주택정책의 경험을 논의하고 향후 과제를 제시하고 있다. 가장 문제가 되는 부분은 많은 국가의 주택정책이 점차 ‘시장의존적’으로 변화하고 있다는 사실이다. 많은 국가에서 민간시장이 저소득층 주택의 공급에 효과적으로 기

「새로운 도시의제」의 주택 관련 내용

- 적절한 생활수준에 대한 권리를 구성하는 요소인 '적정한 주택'에 대한 권리 실현
- 사회적 포용, 경제적 효과성, 환경보호의 원칙에 입각한 주택정책 촉진
- 다양한 적정 비용의 지속가능한 주택 선택권에 대한 접근성을 증진하는 정책, 도구, 메커니즘, 재무 모델 권장
- 교육, 고용, 주택, 보건 간의 연계를 통해 지역의 통합적 주택정책을 추진하며, 이 과정에서 소외 및 주거지 분리 방지
- 슬럼과 비공식 거주지 개선 및 방지에 더 많은 재정 및 인적 자원을 배분
- 슬럼과 비공식 거주지 거주자의 비율을 낮추기 위하여, 포용적이고 투명한 모니터링 체계를 정의하고 강화
- 주택 부문에서 적절하고 집행 가능한 규제조치를 확대하며, 회복력 있는 건축법규, 표준, 개발허가, 토지이용 조례 및 법령, 계획규제 도입
- 주택 및 시민의 필요를 전략의 중심에 두는 지속가능 도시 발전 프로그램의 이행

능하지 못함이 드러났음에도 불구하고 주택정책을 시장에 과도하게 의존하고 있는 것이다. 중국, 브라질, 인도, 말레이시아 등 개발도상국들은 대규모의 공동주택 공급을 확대하는 정책을 시행하고 있다. 그러나 이러한 정책은 대체로 중산층의 자가 소유를 촉진하기 위한 것이며, 따라서 대체로 중산층에 이익이 돌아가는 구조로 되어있다. 반면에 저소득층용 임대주택의 공급은 상대적으로 우선순위가 떨어진다. 젊은 저소득층 가구는 일자리와 학교가 근접한 곳에 적정 비용의 임대주택을 필요로 한다. 그러나 도시에서 이러한 임대주택을 구하는 것은 점차 어려워지고 있다. 이러한 국가정책은 주택 소유의 불평등을 심화시키는 역할을 한다. 1990년대 이래 세계적으로 주택을 소유한 기성세대와 소유하지 못한 청년세대 사이의 불평등이 심화되고 있다. 또한 주택 구매 여력이 있는 중산층과 그

렇지 못한 저소득층 사이에 삶의 질의 불균형 역시 심화되고 있다. 여성, 고령자, 장애인 등 취약계층에 대한 관심 역시 현저히 줄어들고 있는 상황이다.

박스 3

중국 주택공급 정책의 문제점

- 중국은 1990년대부터 도시화와 산업화를 촉진하기 위해 하향적(top-down) 주택정책을 추진, 대규모의 주택 공급
- 2011년부터 저소득층 주거 문제 대응을 위해 3600만 호를 건설. 그러나 좋은 의도에도 불구하고 정부의 프로그램은 20%의 가구만 지불가능한 수준임. 이로 인해 많은 유령도시(ghost city)가 발생
- 반면에 도심부의 적절한 비용의 주택은 지속적으로 철거되고 있으며 저소득층은 값비싼 아파트 단지 주변부로 내몰리고 있음

출처: UN Habitat (2016)

한편 비공식 거주지의 개선은 유엔의 주택 문제와 관련한 주요 관심사 중 하나이다. 전 세계적으로 도시인구의 약 1/4이 슬럼이나 비공식 주거지에 거주하는 것으로 알려져 있다. 유엔 해비타트에 따르면 1990년에서 2014년까지 개발도상국의 슬럼 거주 인구는 약 28%가 증가했다. 슬럼 거주자의 주거환경 개선을 위해서 국제적으로 다양한 노력이 경주되고 있지만 여전히 슬럼 거주 인구는 증가하고 있다(표 1 참조).

한 가지 눈여겨볼 점은 최근 유엔이 주택 문제의 해법 중 하나로 ‘통합적인 접근’을 강조하고 있다는 사실이다. 기존에 주택 문제가 빈곤과 슬럼 개량의 관점에서 주로 논의됐던 반면, 최근 유엔은 국가 도시정책, 도시계획, 사회통합, 환경, 도시경제 등 연관 분야와 주택 문제의 연계 및 통합을 강조하고 있다. 이는 주택이 고립된 정책 영역이 아니라 도시의 각 부문,

표 1. 전 세계 비공식 주거지 거주자 수 추이

Region	1990	1995	2000	2005	2007	2010	2014
Developing Regions	689,044	748,758	791,679	830,022	845,291	871,939	881,080
Northern Africa	22,045	20,993	16,892	12,534	13,119.1	14,058.3	11,418
Sub-Saharan Africa	93,203	110,559	128,435	152,223	163,788	183,199	200,677
Latin America & Caribbean	106,054	112,470	116,941	112,149	112,547	112,742	104,847
Eastern Asia	204,539	224,312	238,366	249,884	250,873	249,591	251,593
Southern Asia	180,960	189,931	193,893	195,828	196,336	195,749	190,876
South-eastern Asia	69,567	75,559	79,727	80,254	79,568	84,063	83,528
Western Asia	12,294	14,508	16,957	26,636	28,527	31,974	37,550
Oceania	382	427	468	515	534	563	591

출처: UN Habitat (2016)

즉 고용, 교육, 보건 등의 영역과 밀접히 연계돼 있으며, 따라서 종합적으로 접근하지 않으면 주택 문제의 해법을 찾기가 어렵기 때문이다. SDG 11과 「새로운 도시의제」에서 ‘주택정책이 통합적인 접근을 통해 수립돼야 한다’고 공통적으로 강조하는 이유도 여기에 있다.

그렇다면 우리나라의 주거 현실과 주택정책은 어떠할까? 우리나라에서 주택 문제가 뜨거운 사회적 쟁점이 된 것은 어제오늘의 일이 아니다. 이와 맞물려 중앙정부의 주택정책은 시대에 따라 변모해왔고, 주거 수준의 개선 등 일정 부분에서 성과를 거둔 것으로 평가된다. 하지만 그럼에도 불구하고 주택문제와 관련해 풀어야 할 과제는 여전히 적지 않은 상황이다.

먼저, 우리나라 주택정책의 주요 성과를 꼽는다면, 주택의 양적·질적 개선을 빼놓을 수 없을 것이다. 지난 40여 년 동안 주택 공급이 대규모로 이뤄져 급증하는 도시인구를 수용해 왔으며, 현재 주택보급률은 100%를 넘어서고 있다. 질적인 수준에서도 평균 주택면적, 일 인당 주택면적 등의

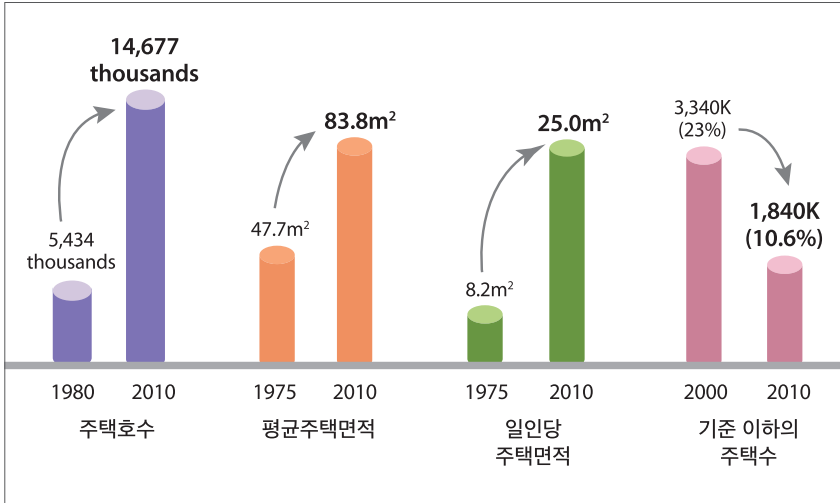


그림 4. 우리나라 주거 여건의 변화

출처: 통계청 인구주택총조사 각년도

지표에서 극적인 진전을 이루었다. 주거 수준을 가늠하는 하나의 지표라 할 수 있는 ‘최저주거기준 미달 가구’의 비중은 1995년 46.3%에서 2014년 5.4%로 감소했다(박미선, 2016). 우리나라 주택정책의 통합성도 비교적 긍정적으로 평가할 수 있다. 중앙정부는 주택 공급에서 주도적인 역할을 수행하며 도시개발사업(신도시개발 및 토지구획정리사업 등)과 연계해 기반시설을 설치하고 편의시설을 조성해 왔다. 하지만 이러한 중앙집권적 주택정책은 급속한 도시화와 주거 부족의 여건 속에서 신속히 택지를 조성하고 주택을 공급하기 위한 하나의 방편이라 할 수 있으며, 그 결과로 오늘날 주택정책의 분권화 및 지방화라는 또 하나의 숙제를 남겨놓게 됐다.

다른 한편으로 우리나라의 주택정책은 유엔에서 제시하는 가치인 ‘포용적 주택’, ‘적정 비용의(affordable) 주택’과 관련해서는 아직도 많은 과

제를 안고 있다. 전체적으로 주택의 양적 문제는 완화됐으나 저소득층의 주거 환경 등 주택을 둘러싼 불평등 문제가 쟁점으로 남아 있다. 우리나라의 주택 문제는 크게 저소득층을 위한 적정 비용 주택(affordable housing)의 부족, 청년·고령자·장애인 등 사회적 취약계층을 위한 맞춤형 주택 공급의 부족, 그리고 무분별한 주택재개발과 그 과정에서의 원주민 강제 이주(dislocation) 등의 문제로 구분해 볼 수 있다.

우리나라의 주거복지정책은 주택의 양적 부족 문제가 어느 정도 해소된 90년대 이후에 본격화됐다. 저소득층을 대상으로 하는 공공임대주택은 주택재개발 및 재건축 사업 시 일정비율의 임대주택 건설을 의무화하면서 시작됐다. 현재 우리나라의 공공임대주택은 그동안 지속적으로 확대돼 전체 주택 재고의 약 5%를 차지하는 수준에 이르렀다. 그러나 아직까지 그 수가 저소득층의 주거부담을 완화할 만큼 충분하지 못하다. 게다가 주택의 비용적정성은 최근까지 지속적으로 악화되고 있다. 주거비 부담 정도를 파악할 수 있는 지표인 ‘연소득 대비 주택가격’(Price Income Ratio, PIR)이 지속적으로 증가하고 있다. 수도권의 PIR은 2006년 5.7에서 2014년 6.9로 상승했다. 특히 저소득층의 PIR은 전체 평균보다 훨씬 더 높아졌는데, 이는 저소득층의 주거 문제가 오히려 악화되고 있음을 의미하는 것이다(박미선, 2016).

최근 생애주기별, 지역별로 차별화되고 있는 주택에 대한 다양한 요구는 또 다른 양상의 주택 문제를 낳고 있다. 가구 규모가 소형화되면서 1인 주택에 대한 수요는 나날이 증가하고 있다. 특히 청년층 대부분이 소득이 낮거나 학생 신분으로 주택시장에서의 지위가 취약해 주거 상황이 매우 열악한 상황이다. 양질의 적정 비용의 1인 가구 주택 재고가 부족하며 대학에서도 학생들을 위한 기숙사 건립에 적극적이지 않다. 이들 청년층을 대상으로 하는 적정 비용의 맞춤형 주택 공급이 시급히 필요한 이유이다.

이와 함께 고령자, 외국인노동자 등 사회적 취약계층에 대한 특화된 주택 정책을 확대해 시행할 필요가 있다.

주택재개발 및 재건축 시 원주민의 강제 이주 문제는 오랫동안 우리나라에서 쟁점이 됐던 주택문제 중 하나다. 80년대 이후 대규모 주택재개발 사업이 추진되면서 재개발지역 주민들이 해당 지역에 다시 돌아오지 못하고 주변 지역으로 이주해야 하는 상황이 반복됐다. 이러한 ‘전면철거형’ 재개발은 단기간에 주택 공급을 늘리고 주거환경을 개선하는 장점은 있으나, 저소득층용 주택 재고를 줄이고 해당 지역 주민의 주거 상황을 더욱 악화시키는 문제점을 안고 있다. 또한 전면철거를 통해 지역의 공동체와 역사성을 훼손하기도 한다. 현재 이러한 문제점에 대한 대안으로 점진적인 환경 개선을 도모하는 도시재생사업이 추진되고 있다. 그러나 획기적인 제도 개선이 이뤄지지 않는다면 주택재개발, 재건축에 따르는 위와 같은 문제들은 언제든지 반복될 가능성이 크다.

모두를 위한 도시교통

SDG 11은 ‘모두를 위한 도시’를 조성하기 위한 또 하나의 필수 요건으로 ‘교통과 접근성’을 꼽고 있으며, 세부 목표를 통해 이에 대한 구체적인 정책을 제시하고 있다. SDG 11의 두 번째 세부 목표(SDG 11.2)에는 “2030년까지 모두를 위한 안전하고, 비용이 적정하고, 접근 가능하고, 지속가능한 교통수단을 공급하고, 이를 위해 특히 여성, 어린이, 장애인, 고령자 등 취약계층의 필요에 기반을 두어 도로안정성을 개선하고 대중교통을 확대할 필요가 있다.”라고 명시돼 있다. 이와 비슷한 맥락으로, 유엔 해비타트는 「새로운 도시의제」에서 우리가 추구해야 할 비전 중의 하나로 도시이동성(urban mobility)을 제시하고 있다. 바로 “모두를 위한 지속가

능하고 안전하며 접근 가능한 도시교통을 구축하고, 자원효율적인 여객 및 화물 운송체계를 활성화해, 사람, 장소, 상품, 서비스, 경제적 기회를 효과적으로 연결한다.”는 내용이다. 이처럼 유엔이 도시를 조성하는 데 있어서 교통과 이동성의 중요성을 강조하는 까닭은 무엇일까.

우리는 도시교통이 다차원적 측면을 가지고 있음을 이해할 필요가 있다. 우선, 적절한 도로, 철도체계, 수로, 전철, 케이블카 등과 같은 물리적인 측면에서 도시교통을 이해할 수 있을 것이다. 적절한 물리적 시설의 공급은 바람직한 도시의 근간이 된다. 그러나 도시교통은 물리적 측면과 함께 경제적, 환경적, 사회적 측면을 가진다. 지속가능한 도시교통은 재화와 서비스, 노동시장, 사회적 관계에 대한 접근성을 높여주지만, 적절하게 기능하지 않는 도시교통은 사회적, 경제적으로 부정적인 영향을 미친다.

또한 교통은 친환경적 개발과 기후변화 대응 전략과 밀접한 관계가 있다. 오늘날 많은 선진국의 도시들이 자동차 이용을 줄이고 대중교통과 보행, 자전거의 이용을 촉진하기 위한 정책을 추진하고 있다. 이는 대중교통과 녹색교통이 개인적인 교통수단에 비해 탄소배출을 줄이며, 공동체를 활성화하고, 나아가 지속가능한 사회를 만드는 데 기여할 수 있기 때문이다. 아시아의 싱가포르, 홍콩, 도쿄는 자동차 소유 및 이용에 따르는 비용을 높게 유지함으로써 대중교통과 보행, 자전거의 이용을 촉진하고 있다. 캐나다 밴쿠버의 경우 모범적인 교통과 도시계획으로 널리 알려져 있다. 밴쿠버 시에서 지난 20년간 인구와 일자리가 지속적으로 증가했지만, 도심부로 진입하는 차량의 수는 오히려 20%나 감소했다(그림 5 참조). 이에 더하여 밴쿠버 시는 2040년까지 보행, 자전거, 대중교통의 교통분담률을 현재의 40% 수준에서 약 75% 수준으로 높이는 것을 목표로 정책을 추진하고 있다(City of Vancouver, 2012).

교통은 오늘날 첨단기술과 결합되면서 새로운 가능성을 제시하기도 한

다. 첨단 정보통신기술의 발달을 통해 버스 운행시스템을 효율화하기도 하며, 우버(Uber)와 같은 앱(app) 기반의 새로운 교통수단을 탄생시키기도 한다. 새로운 기술을 어떻게 포용적이고 지속가능한 교통수단을 발전시키는 데 활용할 것인가는 향후 중요한 과제가 될 것이다.

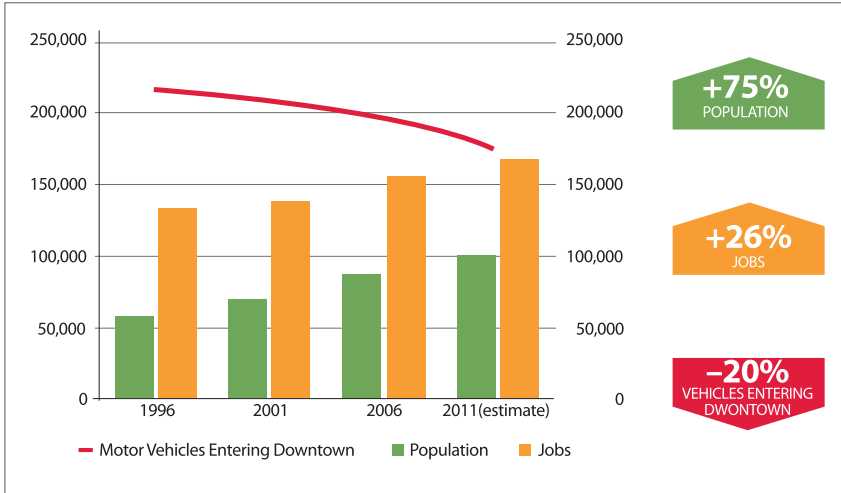


그림 5. 밴쿠버 시의 도심 진입 교통량 감소

출처: City of Vancouver (2012)

지속가능한 도시를 위한 도시교통은 무엇보다도 도시계획 및 주택계획과 통합적으로 고려되어야 한다. 오늘날 도시교통과 도시계획의 통합은 ‘대중교통중심 도시개발’(transit oriented development)라는 이름으로 논의되고 있다. 이는 도시개발의 패러다임을 대중교통을 중심으로 새롭게 정립하는 것을 목표로 하는 도시계획이론이다. 대중교통중심 도시개발은 대중교통결절점(transit center)-지하철역이나 버스터미널 등-을 중심으로 고밀도의 복합적 토지 이용과 보행친화적인 가로망(street network) 및 도시설계를 통해 자동차 이용보다는 대중교통 이용과 보행을 유도하

는 것을 목표로 한다(Cervero, 2002). 이렇게 바람직한 교통과 공간구조는 이동성의 보장뿐만 아니라 사람들 사이의 연대와 공동체성을 강화하는 데 기여한다.

유엔 해비타트의 「새로운 도시의제」는 위에서 언급한 ‘대중교통중심 도시개발’의 정신을 재차 강조하고 있다. 유엔은 접근 가능하고, 안전하고, 효율적이며 비용이 적정하고 지속가능한 교통수단을 새로운 도시를 조성하기 위한 필수 요건 중 하나로 꼽고 있으며, 무엇보다도 ‘대중교통중심 도시개발’과 같이 교통과 도시계획의 통합적 접근이 중요함을 역설하고 있다. 다음의 <박스4>는 「새로운 도시의제」가 제시하는 교통정책의 방향이다.

박스 4

「새로운 도시의제」가 제시하는 교통정책의 방향

- 접근 가능하고 안전하며 효율적이고 비용이 적정하며 지속가능한 대중교통 기반시설을 확대하고, 개인 자동차 교통보다 도보, 자전거 등 비자동차 교통에 우선순위를 부여하고 확대한다.
- 평등한 ‘대중교통중심 도시개발’을 실현해, 특히 빈곤인구의 강제이주를 최소화하고 적정 비용의 혼합소득 주택과 다양한 직업 및 서비스를 제공한다.
- 개선되고 조율된 방식으로 교통 및 토지이용 계획을 이행한다. 이동 및 교통 수요를 감소시키고, 도시, 도시 근교와 농촌과의 연계를 강화한다. 또한 특히 군소도시, 개도국 및 해안도시를 위한 교통 및 이동성 계획을 제공한다.
- 제품과 서비스에 대한 효율적인 접근성을 제공하는 도시 화물계획 및 물류개념을 도입한다. 이를 통하여 환경 및 도시 생활여건에 대한 영향을 최소화하고, 포용적이고 지속가능한 경제 성장에 대한 기여를 극대화한다.

불평등 극복을 위한 접근성과 이동성 확보

개발도상국가에서 도시 내 이동성은 불평등과 차별, 배제를 야기하는

요인으로 작용하곤 한다. 적절한 교통수단을 갖추지 못한 슬럼지역의 주민들은 도심부의 양질의 일자리를 구할 수 없다. 도심부와의 접근성 부족은 교육의 불평등, 경제적 불평등, 문화적 불평등을 야기하며, 이들이 슬럼지역에 거주할 수밖에 없는 여건을 재생산한다. 특히 여성과 아동, 고령자 등 경제적 지위가 취약한 계층은 이동성 제약에 의한 부정적인 영향을 크게 받을 수밖에 없다.



© UN Habitat (2016)

사진 1. 콜롬비아 메데진 시의 케이블카

콜롬비아 메데진(Medellin) 시는 새로운 교통수단을 통해 접근성 제약을 극복한 혁신적인 사례이다. 메데진 시는 부유한 남측 지역과 빈곤한 북측 지역으로 공간적으로 분리된 도시였다. 빈곤한 북측 지역은 산악 지대로 도로의 개발이 어려웠으며 이에 따라 북측 주민들은 남측에 접근할 수 있는 수단을 사실상 갖지 못했다. 메데진 시는 미주개발은행(Inter-American Development Bank, IDB)의 도움으로 도시의 남측과 북측을 연결하는 케이블카를 설치했다. 케이블카를 통해 북측의 노동자와 상인

들이 남측으로 통근하는 것이 가능해졌으며, 이는 결과적으로 메데진 시가 더 이상 분리된 도시가 아니라 하나의 도시로 나아가는 계기를 마련해 주었다. 메데진 시의 사례는 접근성 제약이 어떻게 불평등을 강화시키며, 접근성의 개선을 통해 어떻게 주민의 삶의 질을 개선할 수 있는지를 보여 준다(UN Habitat, 2016).

개발을 위한 교통에서 교통복지의 시대로

우리나라의 도시교통은 ‘모두를 위한 도시’라는 유엔의 정신에 비추어 볼 때 어떠한 상황에 놓여 있으며, 또 어떤 과제를 안고 있을까? 한국의 교통정책은 경제개발 시기에 주로 경제성장을 뒷받침하기 위한 정책을 중심으로 추진됐다. 전국적인 도로 및 철도망의 구축, 항만 및 공항의 조성 등이 그것이다. 그러나 최근에는 이러한 시설물 공급 중심의 정책에서 도시민의 교통복지를 제고하는 정책으로 변화하고 있다. 즉 교통 수요 관리, 통합적 교통체계 구축, 녹색교통 수단의 확충 등을 위해 노력하고 있다.

교통문제를 해결하기 위한 교통정책은 크게 시설의 공급과 수요 관리로 나뉘어 추진돼 왔다. 도심 내 교통문제 해결방안으로 과거에는 도로 확충이 주요 대안이었으나, 근래에는 버스전용차로제 시행 및 혼잡통행료 부과 등 대중교통으로의 이용 유도가 대안으로 제시되고 있다. 버스전용차로제는 대표적인 대중교통 유도정책이라 할 수 있다. 버스전용차로제는 1986년 서울시에서 처음 시행됐으며, 2004년부터 중앙버스전용차로제가 시행되면서 버스 통행속도가 크게 개선됐다. 이러한 노력으로 서울의 경우 대중교통 수송 분담률은 버스 28.1%, 지하철 36.2% 등 총 64.3%로 승용차의 분담률 24.1%의 2.5배에 이르고 있다. 그러나 아직 대중교통 시스템이 부족한 지방도시의 경우 승용차의 분담률이 대중교통에 비해 2배 가까이 높게 나타나고 있다(대한민국 정부, 2014).

최근 도시교통의 핵심 과제는 자전거, 경전철, 간선급행버스(Bus Rapid Transit, BRT) 등 친환경교통수단의 확충과 이용률 제고, 그리고 사회적 약자를 위한 교통서비스 개선이라 할 수 있다. 보행 및 자전거 이용의 활성화를 위해 「자전거 이용 활성화에 관한 법률」(1995), 「보행안전 및 편의증진에 관한 법률」(2012)을 제정해, 보행 환경 개선, 자전거도로 확충, 자전거와 다른 교통수단의 연계 강화 등을 추진하고 있다. 대중교통지향형 개발(Transit Oriented Development, TOD)에 대한 관심이 고조되면서 교통 환승체계를 개선하려는 노력도 이어지고 있다. 이는 정주공간 형태를 포함해 대중교통수단 간, 자전거, 보행이 서로 조화롭게 연계되도록 하는 것이다. ‘걷기 좋은 거리’ 조성과 더불어 자전거 이용 활성화를 위해 전국 지방자치단체별로 자전거 전용도로 및 자전거 주차장 신설과 기존 자전거도로 정비·보완도 추진됐다. 또한 교통약자의 접근성 향상을 위해서 「교통약자의 이동편의 증진법」(2006)을 제정하고, 이를 근거로 교통약자 이동편의 증진계획을 수립해 추진하고 있다. 이 법을 토대로 이동편의 증진을 위한 실태조사를 매년 실시해, 그 향상 정도를 점검하고 있다.

스마트시티, 기술이 만드는 새로운 도시

스마트시티는, 비록 그 의미가 계속 변화하기는 하지만, 디지털기술 및 기타 첨단기술의 적용을 통해 도시 문제를 해결하고 도시민의 삶을 질을 개선하는 접근방식을 의미한다. 도시 관련 지속가능발전목표(SDGs)인 SDG 11에 스마트시티에 대한 언급은 나타나지 않는다. 그러나 「새로운 도시의제」 제66조에서는 다음과 같이 스마트시티에 대한 접근을 강조하고 있다. “우리는 디지털화, 청정에너지, 혁신적 교통기술 등 기술이 제공하는 기회를 활용하는 스마트시티 접근방식을 도입하기 위해 노력한다.

이를 통해 거주자들이 보다 환경친화적인 선택을 하고 지속가능한 경제 성장을 확대할 수 있는 선택권을 제공하며, 도시의 서비스 제공을 개선할 수 있다.” 「새로운 도시의제」는 도시민의 삶을 지속가능하게 만들고 서비스를 개선하는 데 효과적인 수단으로 스마트시티를 제시하고 있다.

스마트시티는 기본적으로 그 자체가 목적이 아닌 수단의 성격을 띠고 있다. 즉 오늘날 도시가 안고 있는 여러 문제를 정보통신기술을 활용해 해결하고자 하는 노력이자 접근방식이라고 할 수 있다(DBIS, 2013). 물론 여기서 ‘수단’이란 단순히 기술적인 해결책만을 의미하지는 않는다. 스마트시티는 일반적으로 효과적인 정책집행을 위한 제도나 거버넌스, 그리고 혁신성을 담보하기 위한 인적자원 등을 포괄하는 개념으로 이해될 수 있다.

유엔 차원에서 스마트시티에 대한 관심은 ‘정보통신기술이 어떻게 지속가능한 도시 발전에 기여하는가’에 초점을 맞추고 있다. 오늘날 정보통신기술은 혁신경제의 핵심이기도 하지만 동시에 불평등을 초래하는 원인이 되기도 한다. 정보통신기술이 도시 발전에 점점 중요한 자원이 되면서 기술을 가진 도시와 그렇지 못한 도시 사이의, 그리고 기술을 가진 사람들과 그렇지 못한 사람들 사이의 불평등이 확대되고 있다. 이러한 불평등을 디지털 격차(digital divide)라고 부르는데, 결국 어떻게 디지털 격차 현상을 줄여나가면서 정보통신기술을 빈곤 근절과 지속가능한 도시 발전에 활용하는가가 과제가 될 것이다.

스마트시티에 대한 접근으로 우리가 누릴 수 있는 유용성 중 하나는 바로 공간정보의 활용이다. 인터넷과 스마트기기의 활용이 보편화되면서 공간정보가 엄청난 양으로 축적되고 있다. 도시정부가 이러한 정보를 적절히 활용할 수 있다면, 도시 거버넌스, 시민 참여, 도시설계 등의 분야에서 서비스를 획기적으로 개선할 수 있을 것이다. 특히 최근에 빅데이터와

사물인터넷이 발달하면서 이를 활용한 도시정책 혁신이 진행 중이다. 데이터는 증거기반 정책결정(evidence-based policymaking)의 기초가 된다. 교통량에 대한 정확한 정보는 도로시설에 대한 투자를 합리화하는 데 도움을 준다. 기후변화의 영향에 대한 정보는 방재시설을 구축하는 데 중요하다. 공개정보(Open Data)를 통해 시민들이 시정 활동을 확인하고 모니터링할 수 있다면 시정의 책임성과 투명성을 높일 수 있다. 이미 세계의 많은 도시들이 이와 같이 데이터를 시정에 적극적으로 활용하고자 데이터 관련 부서를 운영하고 있다. 영국 런던(London) 시는 런던데이터스토어(London DataStore)라는 부서를 두고 무료로 지역사회에 대한 정보를 제공하고 있다. 또 핀란드 헬싱키(Helsinki) 시는 어반팩트(Urban Facts)라는 부서를 통해 도시의 정보를 공개하고 있다(UN Habitat, 2016).

스마트시티에 대한 접근으로 얻을 수 있는 또 하나의 유용성은 도시의 인프라가 낙후된 여건에서도 매우 낮은 비용으로 서비스 수준을 높일 수 있다는 점이다. 이는 개발도상국의 도시들이 발전 단계를 건너뛰어 새로운 기술을 통해 더 나은 서비스를 제공할 수 있음을 의미한다. 르완다의 수도 키갈리(Kigali)는 그 대표적인 예이다. 키갈리 시는 2016년 도시서비스에 인터넷 서비스를 연결해 승객들이 무료로 인터넷에 접속할 수 있도록 했다. 가난한 주민들에게 이동 중에 인터넷을 이용할 기회를 제공한 것이다. 또한 브라질 쿠리치바(Curitiba) 시는 공공버스와 인터넷을 연결해 승객들이 언제 어디서든 교통 상황을 확인하고 티켓을 구매할 수 있도록 했다. 이러한 서비스 혁신은 대규모의 물리적 인프라 투자를 요구하지 않는다는 점에서 스마트시티의 장점이라 할 수 있다(UN Habitat, 2016).

이와 같은 스마트시티의 장점으로 인해 오늘날 전 세계의 도시들은 이 분야에 대한 투자를 급속히 늘려가고 있다. 유엔 해비타트 자료에 따르면 전 세계 스마트시티 시장은 매년 14%씩 성장하고 있다. 유럽은 에너

지의 효율적 사용을 통해 2020년까지 CO₂ 배출량을 20% 감소시키는 것을 목표로 삼고 있는데, 기후변화 대응 수단으로 스마트시티를 활용하고 있다. 특히 스페인 바르셀로나(Barcelona) 시는 유럽의 대표적 스마트시티로 스마트빌딩, 스마트가로등 등을 추진하고 있다. 또한 영국은 데이터 센터를 구축하고 이를 도시 문제 해결에 활용하는 등 정보의 통합적 관리를 중점사업으로 진행하고 있다. 싱가포르의 경우 ‘스마트 네이션’(Smart Nation)이라는 이름으로 주택, 보건, 교통, 데이터 공개 등의 다양한 분야에서 스마트 정책을 추진 중이다. 일본은 스마트시티 솔루션으로 국내 도시 문제를 해결하고, 그 솔루션을 기반으로 공공과 민간 합동으로 해외진출을 추진해 성과를 거두고 있다(UN Habitat, 2016).

최근 우리 정부에서도 스마트시티를 역점사업으로 추진하고 있다. 우리나라의 스마트시티는 잘 구축된 정보통신 인프라를 기반으로 도시민의 삶의 질을 제고하는 한편, 건설 산업과 u-IT(ubiquitous-Information Technology) 산업을 융·복합해 미래의 새로운 성장동력으로 육성함으로써 급성장 중인 해외시장을 선점하는 것을 목표로 하고 있다. 이를 위해 2000년대 중후반부터 국토교통부, 안전행정부(현 행정안전부), 미래창조과학부(현 과학기술정보통신부) 등 여러 중앙부처에서 시범사업을 통해 스마트시티 서비스를 구축해 왔다. 국토부는 U-시범도시사업을 통해 방재, 방법, 교통 등 지자체가 시행하는 분야별 U-서비스를 지원했으며, 안전행정부(현 행정안전부)는 CCTV 통합관제센터 구축사업을 통해 다양한 용도로 분리·운용되고 있는 CCTV를 통합적으로 관리·운영할 수 있는 통합관제센터를 만들었다. 또한 미래부(현 과학기술정보통신부)는 시설물 관리 등 다양한 분야에 첨단 IT를 적용해 서비스를 제공하는 U-서비스 지원 사업을 시행했다.

하지만 우리나라의 스마트시티는 아직 가야 할 길이 멀다고 할 수 있

다. 우선 신도시 및 시범사업 중심으로 서비스가 도입되면서 일반 주민들에게는 체감도가 높지 않다. 실제 스마트시티의 적용이 가장 필요한 지역은 낙후된 구도심이나, 시범사업은 신도시에서 시행되는 등 정책의 수요와 공급이 일치하는 않는 문제점이 나타나고 있다. 스마트시티가 공급자 중심으로 운영되면서 민간의 참여가 저조한 것도 한계로 지적되고 있다. 해외의 스마트시티가 주로 민간의 창의력을 기반으로 조성·운영되고 있는 반면, 한국의 스마트시티는 정부의 주도로 공공이 시설물을 정책적으로 제공하는 수준이다. 대표적인 스마트시티라 할 수 있는 송도의 경우에도 민간에서 투자한 비율은 7%에 불과하다(국가건축정책위원회, 2016).

또한 우리의 스마트시티 정책이 지나치게 경제 및 기술 부문에 초점을 맞추고 있다는 점도 짚어봐야 할 문제이다. 우리나라에서 스마트시티는 경제 활성화를 위한 수단으로 인식돼 하나의 수출전략으로 추진되고 있다. 스마트시티 정책에서 정작 주인공인 도시민이 설 자리는 그다지 넓지 않은 셈이다. 그렇기 때문에 유엔에서 관심을 가지고 있는 디지털 격차 해소, 혹은 지속가능하고 포용적인 도시화에 어떻게 기여할 것인가에 대한 관심은 상대적으로 부족하다. 우리의 스마트시티가 기술적인 우수성을 강조하고 있지만, 그것이 어떻게 실질적으로 지역사회에 기여할 수 있는지 체감되지 않는 원인이 여기에 있다. 도시의 스마트화가 거부할 수 없는 흐름이라고 볼 때, 어떻게 이러한 흐름을 보다 공공의 이익에 부합하는 방향으로 유도할 것인가가 향후 중요한 과제라 할 것이다.

▲ 생각할 거리들

- 무계획적 도시 확장은 어떠한 문제를 초래하는가? 어떻게 하면 방지할 수 있을까?
- 한국의 주거 수준은 지난 40여 년간 급속히 개선됐다. 유엔의 관점에서 볼 때 한국의 주택은 어떠한 과제를 안고 있을까?
- 도시교통은 사회적 형평성에 어떠한 영향을 미칠까? 사회적 형평성을 제고하기 위해 어떤 교통정책이 필요할까?
- ‘디지털 격차’(digital divide)란 무엇이고 어떻게 극복할 수 있을까?

▲ 도움 받은 글들

국가건축정책위원회. 『Smart City 경쟁력 강화를 위한 정책방안 연구』. 국가건축정책위원회, 2016.

국토교통부. 「도시재생활성화 법적 기반 마련」, 보도자료(2013.5.27), 2013.

김태환 외. 『한국 국가도시정책 수립에 관한 연구』. 경기: 국토연구원, 2015.

대한민국 정부. 『도시 인간정부에 관한 국가보고서』. 대한민국 정부, 2014.

박미선. 「유엔 해비타트 III 새로운 도시의제의 기초에 비추어 본 한국 주택정책의 성과와 과제」. 『공간과 사회』 26(4), pp. 40-76, 2016.

박세훈. 「해비타트 III 「새로운 도시의제」의 성립배경과 의의」. 『공간과 사회』 26(4), pp. 9-39, 2016.

Cervero, Robert. “Transit Oriented Development and Joint Development in the United States: A Literature Review”, *Research Result Digest*, Number 52, pp. 45-74, 2002.

City of Vancouver. *Transportation 2040*. City of Vancouver, 2012.

DBIS. *Smart Cities: Background Paper*. London: DBIS, 2013.

Friedmann, J. “Hong Kong, Vancouver and Beyond: Strategic Spatial Plan-

ning and the Longer Range”, *Planning Theory and Practice* 5 (1): 50–56, 2004.

Organization for Economic Cooperation and Development. *Compact City Policies: A Comparative Assessment*. Paris: OECD Publishing, 2012.

UN Habitat. *Time to Think Urban*. UN Habitat, 2013.

UN Habitat. “Urbanization and Development: Emerging Futures”, *World Cities Report 2016*. UN Habitat, 2016.

제4장 도시와 유산

김지현

유네스코한국위원회

2009년 6월 스페인 세비아에서 열린 제33차 유네스코 세계유산위원회 회의장에는 팽팽한 긴장감이 돌았다. 유산 지역 내 다리 건설 문제로 벌써 2년 전부터 세계유산 목록에서 삭제가 논의된 독일의 ‘드레스덴 엘베 계곡’ 때문이었다. 엘베 강을 따라 여러 건축유산이 자연환경과 아름답게 조화를 이룬 18-19세기 문화경관으로서, 2004년 세계유산으로 등재된 이 지역은, 2006년 강 양쪽을 연결하는 약 800m 길이의 다리 건설 계획이 발표되자 ‘위험에 처한 세계유산’으로 분류됐다. 세계유산위원회의 다리 건설 중단 요구에도 불구하고 2007년 공사는 시작됐고, 계획 수정을 위해 더 시간을 달라는 독일 정부의 요청에도 불구하고 결국 드레스덴 엘베 계



© UNESCO

사진 1. 드레스덴 엘베 계곡의 전경(좌)과 다리 건설 현장(우)

곡은 세계유산 목록에서 삭제된 첫 번째 문화유산이 됐다.

세계유산으로 등재된 지 5년 만에 이런 극약처방이 내려지게 된 배경에는 ‘도시 개발’과 ‘유산 보존’을 둘러싼 해묵은 갈등이 존재했다. 도시가 발전하고 인구가 증가함에 따라 교통 문제가 심각해지고, 엘베 강 양쪽 지역을 잇는 다리에 대한 필요성 역시 나날이 커졌다. 드레스덴 시 의회는 유산 보호와 도시 개발이라는 두 가지 의무를 다하고자 열띤 공개토론을 벌이기도 했으나, 결국 법원의 결정에 따라 주민투표를 거쳐 다리 건설을 진행할 수밖에 없었다. 4차선의 현대식 다리가 유산의 중심부를 관통하게 되면 유산의 핵심적 가치라고 할 수 있는 문화경관으로서의 가치가 심각한 타격을 받는다는 국제사회의 경고를 무시하게 된 것이다. 다리 대신 터널을 건설하거나 외곽 지역으로 다리를 옮기는 등의 수정안도 논의됐으나, 주민들은 더 편리한 삶의 방식을 택했고, 그 결과에 대한 판단은 미래 세대의 몫이 되었다.

유네스코는 일찍이 유산을 ‘과거로부터 물려받은 것으로서, 현재 우리가 더불어 살아가고 미래 세대에게 물려주어야 할 것’(Heritage is our legacy from the past, what we live with today, and what we pass on to future generation)으로 정의하고, 여러 국제협약을 통해 유산 보호 운동에 앞장서왔다. 특히 1950년대 말, 이집트 정부의 나일 강 댐 건설에 따라 침수 위기에 처한 누비아(Nubia) 유적을 보호하기 위한 캠페인으로부터 시작돼, 전 세계적 차원에서 인류의 소중한 유산을 보호하기 위해 채택된 1972년 「세계 문화 및 자연 유산 보호 협약」(이하 「세계유산협약」)은 유네스코의 가장 대표적인 유산 보호 활동이다. 협약에 따라 등재된 1,073건의 세계유산은 전 세계 167개국에 분포해 있는데, 이러한 유산들은 각국의 문화와 자연의 정수라 할 수 있다. 따라서 한 지역, 한 국가의 유산을 넘어 인류 공동의 유산으로서 보호할 가치를 가지는 것이다.



© OUR PLACE The World Heritage Collection

사진 2. 신규 개발사업으로 그 가치를 위협받아 2012년 이래
위험에 처한 세계유산 목록에 올라가 있는 영국의 리버풀

세계유산이 위치한 지역의 주민들은 이러한 유산의 가치가 미래세대
에 의해 지속적으로 향유할 수 있도록 잘 보호해야 할 현재적 책무를 가
지게 된다. 세계유산협약의 전략목표인 ‘5C’(Credibility, Conservation,
Capacity-building, Communication, and Community)는 유산 보호를
위한 지역사회(Community)의 역할을 강조하고 있는데, 이는 세계유산의
가치를 온전히 지켜나가기 위해서는 유산과 더불어 살면서 누구보다도
그 가치를 잘 인식하고 있는 해당 지역주민들의 참여와 노력이 무엇보다
중요하다는 것을 의미한다.

특히 도시의 무분별한 확장과 개발의 위협 앞에서 유산을 보호·보존하
기 위해선 지역주민의 보다 적극적인 역할이 요구된다. 실제로 유네스코
세계유산센터의 유산보존 현황 통계에 따르면, 2017년 현재까지 보고된
547개 유산 중 76%에 달하는 417개 유산이 개발 활동(건축, 자원개발, 관
광, 개발행위에 따른 오염 등)에 따라 보존 위협을 받고 있다. 또한 위험에
처한 세계유산에 속해 있거나 속한 적 있는 86개 유산의 위협 요소를 분

석해보면, 개발 압력이 전쟁과 자연재해보다 더 큰 원인으로 꼽히고 있다. 드레스덴 엘베 계곡처럼, 많은 유산이 개발 논리에 밀려 미래세대에 전해 지지 못하고 있다. 그 가운데에는 지역 안의 유산과 연결고리를 잃어가는 오늘의 우리가 있다.

지속가능한 도시와 유산

2015년 유엔이 채택한 유엔이 채택한 SDGs에도 이러한 유산 보호에 대한 고민이 포함되어 있다. SDGs의 11번째 목표(SDG 11)는 ‘포용적이고(inclusive), 안전하며(safe), 복원력 있고(resilience) 지속가능한(sustainable) 도시 확립’인데, 하부 전략으로 채택한 7개의 세부 목표(Action Target) 중 네 번째(SDG 11.4)로 ‘전 세계 문화와 자연 유산을 보호하고 지키기 위한 노력을 강화한다’는 목표가 제시됐다. 애초 이 목표는 SDGs 도출을 위한 ‘고위급패널 기초연구보고서’에는 없었던 내용이다. 하지만, 유산 보호의 중요성에 대한 전 세계적 공감대가 형성됨에 따라 인류의 가장 많은 활동이 이루어지는 도시 공간에 대한 목표인 SDG 11에 관련 내용이 포함되게 됐다. 이는 도시 개발의 과정에서 파괴되기 쉬운 유산을 보호하기 위한 장치로서의 의미를 가진다고 볼 수 있다.

표 1. 유산 보호를 위한 SDG 11의 세부 목표와 성과지표

목표	성과지표
SDG 11. 도시와 주거지를 포용적이고, 안전하며, 복원력 있고 지속가능하게 보장	
11.4 세계의 문화·자연유산을 보호하고 보존하기 위한 노력을 강화한다	11.4.1 문화와 자연유산 보존을 위해 사용된 예산의 비율과 종류

유산 보호를 위한 세부 목표인 SDG 11.4에는 목표 달성 정도를 점검할 수 있는 구체적 성과지표로서 ‘문화와 자연유산 보존을 위해 사용된 예산의 비율과 종류’(11.4.1)가 제시되었다. 이는 직접적으로 정부나 지방자치단체의 예산은 물론 민간기금이 유산 보호를 위해 얼마나 많이 투입되는지를 살펴볼 수 있는 가시적 지표이다. 문화, 자연, 복합 세계유산과 같은 유산의 다양한 종류와 관리재원 또는 투자재원과 같은 예산의 형태, 기부나 후원 등 민간기금의 종류도 성과 측정 시 고려된다. 이 같은 성과지표를 지속적으로 점검하고 관리하며 도시 내 유산 지역의 보존 상태를 개선하고자 하는 것이 SDG 11.4의 구체적 이행 방향인 것이다.

그러나 성과지표에서 말하는 유산이 비단 세계유산처럼 국제사회에 의해 가치를 인정받은 뛰어난 유산에만 한정되는 것은 아니다. 오히려 지역 주민의 정체성과 지역문화 형성에 큰 영향을 미치는 것은 그 유산의 향토 유산으로서의 성격과 상징성이다. 실제로 2012년 말리의 세계유산인 팀북투(Timbuktu) 유적을 파괴한 혐의로 국제형사재판소(ICC)에 기소된 이슬람 극단주의 무장세력 ‘안사르 디네’의 조직원인 아흐마드 알파키 알마흐디(Ahmad al-Faqi al-Mahdi)가 최근 9년 징역형과 270만 유로(한화 약 35억 3000만 원)의 배상 판결을 받은 사건이 있었는데, 판결에서는 그가 단순히 세계적인 유산을 파괴했기 때문이 아니라 해당 지역 주민들과 정신적 유대를 맺고 있는 문화적 자산을 조직적으로 훼손했다는 죄목이 강조됐다. 즉, 한 유산이 지역사회에서 가지는 문화적 상징을 파괴한 행위가 국제적 범죄로서 인식된 것이다. 따라서 어떤 유산이 세계유산, 국가유산, 지방유산 등으로 지정되었기 때문에 중요한 것이고 보호돼야 하는 것이 아니라, 그 유산이 해당 지역에 가지는 의미가 충분하다면 모두 보호의 당위성을 갖는다고 볼 수 있다.

아울러 유산의 형태 역시 더 다양하게 생각해볼 수 있다. 도시 내에는



사진 3. 지역주민들에 의해 복원되고 있는 말리의 팀북투 유산

유형의 유산뿐만 아니라 무형의 유산들도 존재하는데, 여기에는 과거로부터 구전되어 전승된 노래와 춤과 같은 예술이나, 지방 특유의 음식을 생산하는 전통 기법, 큰 지역적 행사에 앞서 진행하던 굿과 제례와 같은 관습 등 다양한 형태의 유산이 포함되어 있다. 이러한 무형유산들은 앞서 언급된 문화유산이나 자연유산과 더불어 지역 문화의 핵심적 요소로서 지역색을 구분 짓는 중요한 요인이 된다. 또한 이러한 지역색은 현대로 이어지면서 다양한 형태로 발전하기도 하고, 그 과정에서 창의성의 원천이 되기도 한다. 그러나 근대 도시의 발전 과정에서 새로운 커뮤니티가 형성되고,

이주가 활성화되면서 이러한 지역적 전통은 점점 사라지게 됐다. 유형의 유산이 도시 개발 과정에서 물리적 장애로 인식되는 것처럼, 무형의 유산은 시대 변천에 따라 타파해야 할 구태의연한 과거의 유물로 여겨지기도 한다. 유형유산과 달리 무형유산은 전승의 주체인 해당 지역주민이 관심을 기울이지 않으면 그 생명을 잃기가 매우 쉽다. 가치 인식과 관심이 무형유산의 보호에 핵심적인 요건인 이유이다.

표 2. 한국의 유네스코 유산과 도시

○ 유네스코세계유산 (12건)

등재연도	유산명	위치
1995	석굴암 및 불국사	경상북도 경주시
1995	해인사 장경판전	경상남도 합천군
1995	종묘	서울시
1997	창덕궁	서울시
1997	수원 화성	경기도 수원시
2000	경주 역사지구	경상북도 경주시
2000	고창·화순·강화 고인돌 유적	전라북도 고창군 전라남도 화순군 인천광역시 강화군
2007	제주 화산섬과 용암동굴	대한민국 제주도
2009	조선왕릉 40기	서울시
2010	한국의 역사마을: 하회와 양동	경상북도 안동시, 경주시
2014	남한산성	경기도 광주시, 성남시, 하남시
2015	백제역사유적지구	충청남도 공주시 충청남도 부여군 전라북도 익산시

○ 인류무형문화유산 (19건)

등재연도	유산명	지역정보
2001	종묘제례악	서울특별시
2003	판소리	전라도, 충청도, 경기도
2005	강릉단오제	강릉시 및 인근
2009	강강술래	전라남도 해남군, 진도군
2009	남사당	전국
2009	영산재	전국
2009	제주칠머리당영등굿	제주특별자치도 제주시
2009	처용무	서울특별시(옛 한양)
2010	가곡	전국
2010	대목장	전국
2010	매사냥술	전국
2011	택견	충청북도 충주시
2011	줄타기	전국
2011	한산 모시짜기	충청남도 서천군
2012	아리랑	강원도(정선아리랑), 호남(진도아리랑), 경상남도(밀양아리랑)
2013	김장문화	전국
2014	농악	경기도, 충청도, 강원도, 경상남북도, 전라도
2015	줄다리기	전국 / 국가 및 시도지정(영산줄다리기, 기지시줄다리기, 삼척기줄다리기, 감내계줄 당기기, 의령큰줄맹기기, 남해선구줄꿇기)
2016	제주해녀문화	제주특별자치도

○ 세계기록유산 (16건)

등재연도	유산명	소장 및 관리기관
1997	훈민정음 해례본	대한민국 간송미술관
1997	조선왕조실록	서울대학교 규장각, 국가기록원
2001	승정원일기	서울대학교 규장각
2001	직지심체요절	프랑스 국립도서관
2007	조선왕조 의궤	규장각, 장서각
2007	해인사 팔만대장경판 및 제경판	해인사
2009	동의보감	국립중앙도서관장, 한국학중앙연구원, 보건복지가족부, 한국학의학연구원
2011	일성록	문화재청, 규장각
2011	5.18 민주화운동기록물	국가기록원, 광주광역시, 육군본부, 5·18기념재단, 국회도서관, 미국 국무성, 국방부
2013	난중일기	현충사
2013	새마을운동 기록물	국가기록원, 새마을운동중앙회
2015	한국의 유교책판	한국국학진흥원
2015	KBS특별생방송 '이산가족을 찾습니다' 기록물	한국방송공사(KBS), 국가기록원, 한국갤럽조사연구소
2017	조선왕실 어보와 어책	국립고궁박물관
2017	조선통신사 기록물	서울대학교 규장각한국학연구원, 국립중앙도서관, 국사편찬위원회 외 25곳
2017	국채보상운동 기록물	한국금융사박물관, 국사편찬위원회, 국가기록원, 독립기념관, 국립고궁박물관, 국채보상운동기념사업회, 한국연구원, 서울대학교 중앙도서관, 고려대학교, 연세대 학술정보원 등

○ 창의도시 (8건)

가입연도	가입분야	가입도시
2010	디자인	서울특별시
2010	공예	이천시
2012	음식	전주
2014	미디어아트	광주광역시
2014	영화	부산광역시
2015	음악	통영시
2017	문학	부천시
2017	음악	대구광역시

출처: 유네스코한국위원회 홈페이지

국제사회는 이러한 무형유산의 취약성을 인지하고, 무형유산 보호를 위한 국제협약 도입을 논의하였는데, 실제로 그 움직임은 개발도상국들이 주도했다. 예전의 서구보다 더 빠른 속도로 산업화가 진행되는 가운데 자국의 전통과 문화가 부지불식간에 사라지고 있는 데 대한 심각한 위기 의식을 이들 국가가 공유했기 때문이다. 마침내 2003년 유네스코 총회에서는 「무형문화유산 보호 협약」이 채택되기에 이른다. 이 협약은 사라져 가는 무형유산들을 보호하고 인류의 문화적 다양성을 제고하고자 ‘목록 제도’를 운영하고 있는데, 현재 긴급보호목록에는 26개국 47건, 대표목록에는 110개국 365건이 각각 등재돼 있다.

무형유산 외에도, 지역의 문화와 밀접한 관련이 있는 유산으로 기록유산을 빼놓을 수 없다. 기록유산이란 기록을 담고 있는 정보 또는 그 기록을 전하는 매개물을 총칭하는 것으로 필사본, 도서와 같은 문자 자료는 물

론 그림, 지도, 음악, 영상과 같은 비문자 자료도 여기에 포함된다. 국가적, 세계적 유명 기록물뿐만 아니라 지역사회에서 찾아볼 수 있는 향토 기록물도 소중한 기록유산이라 할 수 있다. 유네스코는 1992년 출범한 ‘세계의 기억’(Memory of the World) 사업을 통해 기록유산을 발굴하고 보호·보존하기 위해 지속적인 노력을 기울여 왔다. 특히 한국은 1377년 간행된 세계 최초의 금속활자본인 『불조직지심체요절』을 2001년 유네스코 세계기록유산으로 등재하고, 이를 기념해 2년마다 기록유산 보존에 기여한 기관, 단체를 선정해 유네스코 ‘직지상’(Jikji Prize)을 수여하고 있다. SDG 11.4에서 말하는 유산은 이처럼 다양한 형태로 존재하며 저마다의 가치를 가지고 있다.

유산과 정체성

국제사회가 도시 관련 지속가능발전목표(SDGs)인 SDG 11을 통해 유산을 보호하고자 하는 이유는 유산이 지닌 사회문화적 의미와 가치 때문이다. 특히 유산은 지역의 문화적 정체성과 밀접한 관련을 맺고 있다. 이는 유산이 과거의 다양한 시간대의 역사를 그대로 담아냄으로써 해당 지역주민에게 그들의 뿌리를 일깨워주는 역할을 하기 때문이다. 건축, 기념물, 기록물과 같은 유형의 문화유산은 그 역사의 흔적을 물리적으로 보여주고, 구전으로 또는 손에서 손으로 전승되는 예술과 관습은 자신이 속한 공동체만의 문화로서 지역주민의 삶의 일부로 존재한다.

현대 도시의 공간 속에서 그러한 유·무형의 유산은 항상 개발과 긴장 관계에 놓여 있다. 도시의 물리적 팽창 과정에서 지역의 역사적 정체성은 부정되거나 발전의 걸림돌로 여겨지기 쉽다. 하지만 과거라는 뿌리와 단절된 개발이라는 나무에서 미래라는 열매가 제대로 열릴 수 있을까? 반대

로, 도시의 물리적 팽창이 유산 지역을 ‘소외’시키는 경우에도 지역적 정체성은 흔들릴 수 있다. 바로 유산 지역에서 빗어지게 될 공동화(空洞化) 현상 때문이다. 유산에 대한 가치를 인식하고 보호·관리하는 가장 밀접한 주체, 즉 지역주민이 곁에 없다면 유산은 물리적 존재 이상의 의미를 가지기 어려울 것이다.

안동시에 위치한 하회마을도 현대 도시의 발전 과정에서 유산의 공동화 현상과 지역 정체성의 위기를 겪었다. 낙동강이 S자 모양으로 마을을 휘감아 돌아가는 전형적인 배산임수의 풍수원리를 따라 자리 잡은 하회마을은 풍산 류씨 가문의 씨족 마을로서 지난 500여 년간 전통을 유지해왔다. 그러나 산업화의 과정에서 주민들이 마을을 떠나 도심이나 주변 도시로 이주하는 가운데, 1964년 166가구에 이르던 가구 수가 1999년에 약 100가구로, 주민 수는 75%로 크게 줄었다. 그러던 중 1999년 영국 여왕



© UNESCO

사진 4. 경주 양동마을과 함께 한국의 전통마을로 세계유산목록에 등재된 하회마을 전경

엘리자베스 2세의 하회마을 방문을 계기로 관광객이 급증하기 시작했다. 관광 인프라가 부족한 가운데 무계획적으로 세워진 건물들은 마을의 전통적 모습을 해쳤고, 경제적 목적을 위해 새롭게 이주한 주민들과 전통적 지역 공동체 간 갈등도 심화됐다. 마을의 보존을 이끌어 나갈 다음 세대가 부재한 가운데 이뤄진 외부 문화의 유입은 고유한 문화적 정체성을 흔들기 시작했다. 마을에서 전승되던 하회별신굿탈놀이도 더 이상 연행자를 찾기가 어려워졌고, 외부인들에 의한 탈놀이는 점차 상품화되고 문화의 진정성과 완전성을 잃어갔다.

이에 주민들은 무분별한 외부 문화의 유입을 막고 전통을 지키기 위해 적극적으로 나섰다. 관건은 마을을 지키고 전통을 이어나갈 다음 세대의 육성이었다. 마을 공동체 차원에서 젊은이들의 유산 관리 참여와 관련 경제활동을 확대하고, 전통적 위계질서를 좀 더 평등한 것으로 바꾸기 위해 노력했다. 지방정부와 중앙정부에서도 방문객 증가에 따른 여러 기반시설을 확충하고, 마을의 젊은 층을 대상으로 하는 교육과 훈련을 확대했다. 전통가옥과 같은 유산의 원형을 유지하기 위한 보수 및 복원 사업도 적극 추진했다. 마을의 전통을 지키려는 지역주민을 위해 혜택도 제공했다. 입장료 수입의 40% 이상을 마을 보존회의 보조금으로 지급해 관광의 경제적 혜택을 지역주민에게 환원하는 시스템을 도입한 것이다. 이 시스템은 지역주민의 이탈을 막고 주민 스스로 마을 문화 보존에 앞장서도록 하는 촉진제 역할을 했다.

지방정부와 중앙정부의 지원 아래 지역주민이 힘을 합쳐 정체성 위기를 극복한 하회마을은 마침내 2010년 경주 양동마을과 함께 ‘한국의 역사마을’로 유네스코 세계유산 목록에 등재됐다. 그 후 하회마을은 연간 100만 명 내외의 관광객을 맞으면서도 지역의 유·무형 유산을 잘 보존해오고 있는데, 2012년 유네스코가 세계유산협약 40주년을 기념해 발간한 『세계

유산, 인류를 위한 혜택』에서 세계유산의 핵심정신인 ‘지속가능발전’을 가장 잘 구현한 26개 사례 가운데 하나로 이름을 올리기도 했다. 물리적 공간은 물론 문화적 전통에 대한 증거로서 예술성이 담긴 축제나 행사까지도 잘 보존한 점, 그러한 유산 보호를 위한 지역주민의 노력 등이 높이 평가받은 것이다.

박스 1

중국 카이핑 다포우 건축물과 마을 - 도시의 문화적 정체성

중국 광둥성 광저우 시 남쪽에 위치한 카이핑 시에 있는 ‘다층으로 된 방어용 마을 주택’인 다포우(碉樓)는 중국과 서양의 건축 양식이 융합돼 독특한 모습을 보여주고 있다. 2007년 세계유산으로 등재된 이 건축물들은 19세기 일자리를 찾아 마카오, 홍콩, 미국, 캐나다, 호주 등지로 대규모로 이주했던 화교들이 제1차 세계대전 이후 고향에 돌아와 마을의 약탈에 대비해 세운 방호 목적의 건물이다.



© Vincent Ko Hon Chiu

1980년대 중국의 개방과 함께 많은 주민들이 마을을 떠나고, 대부분의 다포우가 비게 되자 이 유산지역은 현대적 도로 건설과 산업시설 공사계획에 점차 포함되기 시작했다. 또한 유산의 가치를 인식하고 보호하는 사람들이 사라지자 건축물들은 잦은 태풍과 홍수 등 자연재해에 그대로 노출돼 훼손 위기에 이르렀다.

사진 5. 다포우 건축물의 모습.

그러나 다포우 건축물의 약 85%가 마을주민이나 해외에 거주하는 화교들의 소유라는 점과 보수 및 복원 기술을 가진 장인과 노동자의 90% 이상이 마을주민이라는 점은 유산이 여전히 지역의 문화적 정체성과 전통에 많은 영향을 미치고 있음을 의미했다. 이에 카이핑 시 정부는 소유주에 유산의 가치를 적극적으로 설명하고, 체계적인 유산 관리를 위한 위탁관리계약을 체결했다. 아울러 전문적 연구 인력을 통해 유산의 가치를 지키기 위한 활동을 추진했다. 학생들이 다포우의 의미를 제대로 알 수 있도록 여러 교육프로그

램을 확대한 것도 유산의 지속적 보호를 위한 중요한 장치가 됐다. 현재 지역주민과의 협력을 통해 유산지역 내 새로운 건설계획은 엄격히 제한되고 있으며, 주변의 자연환경들도 통합적으로 관리되고 있다.

통시적이 아닌 공시적인 측면에서 도시의 유산을 바라보면, 유산은 도시의 정체성을 형성하고 유지하는 가운데 새로운 문화와 공존하기도 한다. 다양한 문화적 요소의 공존은 도시 내 문화다양성을 제고하는 효과가 있다. 실제로 서울만 하더라도, 북촌 한옥마을과 같이 전통적 서울 거주지역의 모습을 그대로 가지고 있는 곳도 있지만, 현대에 이르러 형성된 이주민 문화와 그 유·무형적 유산을 쉽게 찾아볼 수 있는 곳들도 적지 않다. 대림과 남구로 지역의 차이나타운, 이촌역 부근의 리틀 도쿄, 서래마을의 프랑스인 거주 지역, 동대문의 우즈베키스탄 상가 등이 그 대표적 예라 할 수 있다.



퍼
민
이
네
©

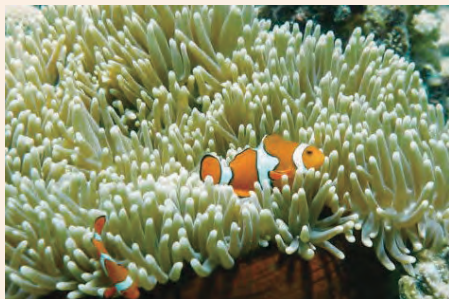
사진 6. 서울 용산구 한남동에 위치한 이슬람 사원의 야경

이태원의 경우 국내 최초이자 최대의 이슬람 사원이 1970년 한국 정부로부터 부지를 지원받아 지어지기도 했다. 한국의 산업화가 심화됨에 따라 이슬람 국가 출신 이주노동자가 급증했고, 이에 이슬람 커뮤니티가 이태원을 중심으로 발달하게 됐다. 이 사원은 문화재로 지정돼 관리되지는 않지만, 서울의 작은 이슬람 공동체의 상징으로 여겨지며 이태원의 다른 다양한 국적의 외국인 공동체와 함께 조화를 이뤄왔다. 최근 극단주의 세력에 의한 전 세계적 테러로 인해 이슬람 문화에 대한 거부감이 커지는 데에도 불구하고, 이태원의 이슬람문화는 지난 반세기 가까이 평화로운 공존을 이어오며 지역 내 반이슬람주의를 불식시키는 데 기여하고 있다는 평가를 받는다.

박스 2

호주 대보초 - 개발과 도시의 자연유산

“저는 대보초(Great Barrier Reef)와 함께 자라왔습니다. 그러나 지난 30년 동안 그 50%가 사라지는 것을 지켜봐야만 했습니다. 석탄 수출을 위한 항구가 건설되면 대보초는 더욱 위험에 처할 것입니다. 대보초에 삶을 의지하는 많은 사람들과 우리 아이들이 앞으로도 건강한 대보초를 볼 수 있기를 바랍니다.”



© OUR PLACE The World Heritage Collection

2015년 7월 독일 본에서 개최된 제39차 유네스코 세계유산위원회에 이제 막 서른이 된 호주 여성의 호소가 울려 퍼졌다. 호주 북동쪽 해안에 있는 세계 최대 산호초 지대인 대보초가 정부의 대규모 개발계획으로 인해 위험에 처하게 되자, 이를 막기 위해 국제사회의 관심과 노력을 촉구한 것이다.

사진 7. 대보초 지역 내 산호 속에 살고있는 물고기

대보초에는 400종의 산호초와 1,500종의 어류, 4,000종의 연체동물이 약 34만 8,700km² (한반도 면적의 약 1.6배)에 걸쳐 살고 있어, 명실공히 생물다양성의 보고라 할 수 있다. 특히 멸종 위기에 처한 듀공(dugong, 바다소), 거대한 바다거북(green turtle) 등의 서식지이기도 한 이 지역은 그 과학적 가치를 인정받아 일찍이 유네스코 세계유산으로 등재됐다. 이러한 생태계의 다양성은 호주 북동부 해안 지역의 원주민과 토레스(Torres) 해협 일대 섬 주민들의 문화에도 큰 영향을 미쳤다. 대보초의 이용과 삶의 공간과의 연계는 현지 주민들의 문화를 유지하고 발전시키는 데 중요한 역할을 해왔을 뿐만 아니라 인간과 자연 간의 강한 정신적 유대감의 바탕이 됐다. 따라서 생존의 위기를 맞은 대보초의 운명은 그곳을 삶의 터전으로 삼는 수많은 생물은 물론 지역주민 모두의 운명과 함께 하는 것이다. 세계유산위원회의 개발계획 수정권고에 따라 현재 호주 정부는 항구 건설 계획을 수정하고, 대보초 보호를 위한 여러 행정조치와 예산을 집행하고 있다.

유산의 경제학

유산이 도시의 정체성을 형성하고 문화적 다양성을 높여 과거와 현재, 그리고 미래를 잇는 역할을 수행함에도 불구하고, 여전히 유산 보존은 개발의 반대말처럼 받아들여지기도 한다. 미래를 위한 개발의 경제 앞에서 유산은 구태의연한 과거의 것으로, 시대에 뒤쳐진 논의로 취급받게 되는 것이다. 한국의 경제성장 과정만 보더라도 도시가 가진 긴 역사의 흔적들은 높아져 가는 주택 수요, 도로, 대중교통과 같은 인프라 구축 등의 문제를 해결하는 데 장애물로 여겨져 왔다. 심지어 인구밀집지역에 있는 전통적 건축물들은 고층 빌딩과 비교되며 비효율적인 토지 이용의 대명사처럼 취급받기도 했다.

그러나 여러 사례나 통계를 들여다보면, 유산의 보호는 오히려 창의적인 경제효과를 가져온다는 것을 알 수 있다. 특히 도시계획에 도시의 역사와 정체성을 유지하기 위한 조치를 선제적으로 포함하는 것은 도시의 복합적 토지 이용과 지속가능한 도시 문화 보호에 기여하는 것이기도 하다.

유산 지역은 더 이상 개발의 걸림돌이 아닌 개발과 공존 가능한 공간으로서 오히려 도시의 가치를 상승시키는 효과를 창출하기도 한다.

한국은 문화재보호법에 따라 대규모 건설공사나 골재 채취 등을 앞두고 사전 지표조사를 진행하는 ‘매장문화재에 대한 구제 발굴조사 제도’를 실시하고 있다. 과거에는 조사 과정에서 매장문화재가 발견되면 유물을 수습하고 그 위에서 새로운 건축 계획을 그대로 진행하는 경우가 많았다. 그러나 최근에는 “고고학적 유산이 도시의 역사를 보여주므로 보존해야 한다”는 목소리가 커짐에 따라 발굴 후 건축의 양상도 달라지고 있다. 현장에서 발굴된 부분을 그대로 보존한 채 건축 계획을 수정해 공사를 진행함으로써 과거와 현재가 한곳에 공존하는 건축물이 등장하기 시작한 것이다.

2014년 개관한 서울 동대문디자인플라자(DDP)가 대표적 예라 할 수 있다. 방문객들은 세계적 건축가인 자하 하디드(Zaha Hadid)가 디자인한 현대적인 최첨단 건물 안에 조선시대 유적이 고즈넉이 자리 잡고 있는 이색적인 장면을 마주하게 된다. 실제로 이 지역은 동대문을 중심으로 서울의 오랜 역사를 품고 있는 곳으로, 서울시는 2008년 DDP 건설 과정에서 조선시대 유적이 발견되자 모든 공사를 중단하고 1년 동안 발굴 작업에 전념했다. 유적의 보존 및 처리 방안을 두고 많은 논란이 있었으나, 서울시는 유산 보존을 가장 우선순위로 두고 전문가, 시민, 건축가와 협의해 애초의 건물 설계를 변경하는 것으로 결론지었다. 발굴 유적의 일부를 원형 그대로 건물 일부분으로 보존하고, 일부는 이전해 전시하게 된 것이다. “유산지역을 파편화하고 박제화했다”는 비판도 있지만, 이 같은 결정이 가져온 긍정적인 측면도 적지 않다. 한 공간에 과거와 현대가 공존하는 모습은 시민들이 도시의 뿌리를 인식하게 하는 자연스러운 기회가 되었고, 다른 한편으로 개발 논리 앞에서 유산의 보존이라는 중요한 의미를 되새기는 계기가 되기도 했다.



© 서울디자인문화재단

사진 8. 서울 동대문디자인플라자(DDP)의 어울림광장

개발과 문화유산 보존이 상반되는 개념이 아니라는 점은 경제학적으로도 설명될 수 있다. 물론 경제적 가치로 유산 보호의 모든 당위성을 설명하기는 어려우며, 그 가치가 유산 보호가 가지는 다른 사회적, 역사적, 문화적 가치보다 훨씬 더 중요한 것은 아니다. 다만, 개발을 생존과 직결된 경제적인 문제로만 바라보는 시각이, 유산 보호를 경제효과를 가지지 못하는, 따라서 후순위에 두어도 괜찮은 것으로 정당화하는 경우가 많다는 점을 짚어두고자 한다.

실제로 『역사보존의 경제학』의 저자인 국제유산전략연구소의 도노반 립케마(Donovan Rypkema) 대표는 유산의 경제적 가치를 ① 일자리와 가계수입 ② 재산 가치 ③ 도심 재활성화 ④ 소기업 육성 ⑤ 유산 관광 등 다섯 가지 지표로 통해 설명하고 있다. 경제발전의 최우선 순위는 일자리

창출과 수입 증대이다. 그는 전 세계적 사례와 통계를 분석해, 신규 건축에 비해 유산 복원과 재활성화 사업이 더 양질의 일자리를 창출하고, 건물의 가치를 더 높일 뿐만 아니라, 더 나은 도심 재개발 효과를 가져오며, 이로 인해 관련 소기업을 발굴·육성하는 효과도 거둘 수 있다고 밝혔다.

실제로 2014년 세계유산으로 등재된 남한산성의 경우, 등재 이후 관광객 증가는 물론 관련 축제와 행사를 적극적으로 추진해 지역경제가 크게 활성화됐다. 경기연구원은 2014년부터 2033년까지 20년간 남한산성 정비 사업에 3,892억 원을 투자하면 8,081억 원의 생산 유발, 3,690억 원의 부가가치 유발, 3,695명의 고용 유발 효과가 기대된다는 연구 결과를 발표했다는데, 이는 도노반 립케마 대표가 말하는 유산 보존을 통해 얻는 경제적 효과와 일맥상통하는 것이다. 이러한 연구 결과는 남한산성이 위치한



© 경기도남한산성세계유산센터

사진 9. 남한산성 전경

광주시, 성남시, 하남시가 힘을 합쳐 산성 지역을 정비하고, 산성 내 거주하는 주민들의 참여와 방문객의 협조를 통해 더욱 유산 보호에 힘쓰는 데 중요한 추진 근거가 되기도 했다.

그런데 도노반 립케마 대표는 흔히 유산 보존과 연계된 가장 직접적인 경제활동으로 여겨지는 ‘유산 관광’에 대해서는 보다 신중한 입장을 나타내고 있다. 그는 유산의 가치를 지속적으로 지켜내려면 관광 개발의 적정 수준을 유지하는 것이 중요하다고 강조한다. 그의 지적처럼, 지나친 관광 활성화는 개발 활동에 취약한 유산 자원의 과도한 사용을 초래하고, 주변 경관을 훼손하기 쉽기 때문에 미래세대가 유산을 통해 얻을 수 있는 혜택에도 부정적 영향을 미칠 수 있다. 따라서 편의·위생 시설 등 필수적인 관광 인프라를 구축하되, 관광의 경제적 혜택은 다시 유산의 보존·관리에 투입해 유산의 핵심적 가치가 손상되지 않도록 하는 ‘선순환적 구조’가 필요하다. 유산 보존과 유산 관광 사이의 이러한 선순환적 구조는 도시의 유산을 더욱 지속가능한 방향으로 보존하는 데 기여할 것이다.

한편 유산 지역 주민들의 생활이 지나치게 많은 관광객으로 인해 심하게 방해받기 쉬우므로, 주민들의 평화로운 일상을 보장하기 위한 방안도 적극적으로 마련될 필요가 있다. 최근 유럽의 유명 관광지를 중심으로 지역주민들이 ‘거주민의 평온할 권리’를 주장하며 방문객들을 배척하는 현상이 나타나고 있는 것은 모두 과도한 관광 개발에 따른 것이라 볼 수 있다. 관광을 통한 경제적 가치 창출이 지역주민의 삶의 질을 희생시키는 가운데 이루어지지 않도록 ‘적정 관광’ 또는 ‘지속가능한 관광’의 개념을 항상 염두에 둘 필요가 있다.

해외의 지속가능한 관광도시: 호이안 고대도시

베트남 동부 광남 성에 위치한 호이안 현(Hoi An Town)은 15-19세기에 건설된 전통적 동남아시아 무역항의 모습을 잘 보존하고 있는 곳으로 1999년 세계유산에 등재됐다. 오늘날 남아 있는 대부분의 건물은 19세기의 것인데, 전통적 유형의 좁은 골목길을 따라 주택, 회관, 사원, 시장, 다리 등이 들어서 있다. 호이안의 주민들은 여전히 전통적 생활 방식과 종교, 관습, 요리법을 그대로 보존하고 있으며, 많은 축제를 개최하고 그 자산을 계승하고 있다.



평민
© 김지민

사진 10. 호이안 고대도시.

관광객들이 자전거를 개조해 만든
씨클로를 타고 지역을 둘러보고
있다.

베트남의 경제성장과 개방에 따라 국내외 관광이 활성화되자, 2000년 초반을 기준으로 호이안의 방문객은 급속히 증가했고, 주민들의 생활공간인 목조 건물의 보존관리 문제가 현안으로 떠올랐다. 이에 2002년 지역당국은 '호이안의 지속가능발전에 관한 5개년 계획'을 수립해 지역사회와 역사적 공간의 유적 간 관계를 최우선으로 두고 유산 복원과 관리에 관광 수입을 투

자하고 관광문화를 개선하고자 노력했다. 아울러 지역 전통 축제를 통해 사회의 유무형유산 보호 인식을 증진시키는 한편 관광객의 깊이 있는 문화체험 기회를 확대했다. 또한 공예 산업 활성화를 위해 기술 훈련과 시설 지원에 나섰으며, 이는 지역경제 활성화에도 도움을 주었다.

유산과 미래

유산이 지역공동체의 정체성 유지와 문화다양성 제고에 미치는 중요성을 인식하는 것은 과거로부터 유산을 이어받은 현세대가 가지는 의무의 시작점이라 할 수 있다. 따라서 지역사회는 과거의 유산을 보다 적극적인

로 발굴하고 미래 세대에 전승할 책임을 지닌다고 볼 수 있다. 한국의 여러 도시들은 지역 고유의 문화를 발굴하고 활성화시키고자 많은 노력을 기울이고 있는데, 이천시의 경우 ‘유네스코 창의도시 네트워크’라는 국제 네트워크 가입을 계기로 그러한 노력을 한층 더 끌어올린 대표적 도시로 손꼽을 수 있다.

이천시는 2010년 유네스코 창의도시 네트워크의 ‘공예와 민속예술’ 분야에 가입했다. 2000년대 중후반 창의도시 가입을 준비하는 과정에서 이천시는 지역 내 도자 관련 인프라를 전격 조사하면서 지역 내 도자 전통의 현재를 진단하는 계기를 가졌다. 도자 생산 관련 인프라, 교육 및 연구 관련 지원 인프라, 축제 등을 통한 홍보 인프라 등 다각적 측면의 증장기 계획 수립의 필요성을 인

식하게 된 이천시는 창의도시 가입을 기점으로 해당 계획들을 적극적으로 추진하게 됐다. 도자예술인과 관련 산업 종사자들은 협동조합을 중심으로 긴밀히 협력하게 됐으며, 인천도예고등학교, 한국도자재단, 한국세라믹연구원의 이천 분원 등 관련 전문 교육 및 연구기관은 지역 내 도자문화 활성화를 지지하는 큰 축이 되고 있다.

그러나 이러한 지역 유산의 재발견이 더욱 내실 있는 모습으로 지속되

박스 4

유네스코 창의도시 네트워크 (UNESCO Creative Cities Network)

도시의 문화적 자산과 문화산업을 육성하고, 전 세계 도시 간 협력을 도모하기 위해 2004년부터 유네스코가 추진한 프로그램으로, 문학, 음식, 미디어아트, 공예와 민속예술, 디자인, 음악, 영화 등 총 7개 분야에 걸쳐 전 세계 52개국 16개 도시가 가입하고 있다. 네트워크 가입을 희망하는 신청 도시는 해당 분야와 관련된 도시의 문화적 자산을 확인하고, 물리적 공간과 산업 인프라 정비, 인적 역량 강화 등의 방안을 마련하는 한편, 다른 창의도시와의 공동사업 등을 통해 국제협력을 확대해야 한다. 한국은 서울(디자인), 이천(공예와 민속예술), 광주(미디어아트), 전주(음식), 부산(영화), 통영(음악), 부천(문학), 대구(음악) 등 8개 도시가 가입해 활동 중이다.



© 이천도자기축제추진위원회

사진 11. 이천도자기축제를 관람 중인 외국인 방문객

기 위해서는 그 계승자의 역할이 가장 중요하다. 2014년 제정된 지역문화진흥법에서도 지역문화지원 시스템 구축을 위한 예산 및 계획 수립 등의 중요성과 더불어, 그 기반 확충을 위한 인력 양성의 중요성이 강조되고 있다. 특히 무형유산의 경우, 그 전승자가 유산의 지속가능성을 결정짓는 핵심이 되기 때문에 지역주민의 관심과 참여가 더욱 필수적이라 할 수 있다.

이를 위해서는 학교 교육에서 전통 유산에 대한 교육을 확대하고, 지역 내 유·무형 유산에 대한 관심을 가질 수 있도록 장려해야 할 것이다. 현재 전국에는 5,300여명의 문화예술교육강사가 학교 현장에서 활동 중이나, 모두가 그 지역의 고유한 문화적·자연적 자산과 적극적으로 연계해 교육을 하고 있지는 않다. 또한 실제로 학교 교육에서 미래 세대에 대한 모든 교육을 전담하기란 현실적으로 불가능한 일이기도 하다. 따라서 지역에서는 전통 유산에 대한 비정기적 교육 활동과 축제 등의 계기를 통해 끊임

없이 학생과 청년들의 참여를 독려할 필요가 있다. 제주도의 해녀학교 개소와 졸업생을 위한 지원이 ‘젊은 해녀’를 나타나게 한 주요한 동기가 돼 제주 해녀문화의 생명이 이어지게 된 것처럼, 유산이 지역 내 지속가능하게 보호되고 전승되기 위해서는 미래 세대에 대한 관심을 게을리하지 않아야 할 것이다.

▲ 생각할 거리들

- 유산은 도시의 지속가능성에 왜 중요한가? 한 지역의 유산이 지속가능발전에 어떤 영향을 미치는가?
- 유산을 보호하지 않으면 지역의 정체성은 사라지게 되는 것일까? 지속가능발전에 있어서 유산으로부터 형성된 지역의 정체성과 문화다양성, 나아가 생물 다양성은 어떤 의미를 가지는가?
- 유산과 도시발전은 공존할 수 없을까? 둘 중 하나가 우선하지 않고 조화와 균형을 이루는 방법은 없을까?
- 미래 세대가 유산에 더욱 관심을 가지게 하기 위한 방법에는 어떤 것들이 있을까? 학교와 같은 기존의 교육 공간과 방식을 벗어나 어떤 새로운 시도를 해볼 수 있을까?

▲ 도움받은 글들

김지현. 「유네스코의 문화유산 보호 협약과 사업의 현황: 세계유산, 무형유산, 기록유산을 중심으로」 『무형유산학』 2(1), pp. 153-178, 2017.

박세훈. 「해비타트 III ‘새로운 도시의제’의 성립배경과 의의」 『공간과 사회』 26(4), pp. 9-39, 2016.

유네스코한국위원회. 『세계유산: 인류를 위한 혜택』. 서울: 유네스코한국위원회, 2013.

유네스코한국위원회. 『일상 속 20세기 도시문화유산의 가치와 보존』. 서울:유네스코한국위원회, 2011.

Donovan D. Rypkema 지음, 임종현 옮김. 『역사보존의 경제학: 지역사회 지도자를 위한 지침』. 서울: 문운당, 2008.

UNESCO. 『Re-Shaping Cultural Policies: A Decade Promoting the Diversity of Cultural Expressions for Development』. Paris: UNESCO, 2015.

제5장 도시와 번영

김현정

유네스코한국위원회



21세기 인류가 직면하고 있는 심각한 문제들은 어떤 것들일까. 테러, 빈곤, 성 불평등, 기후변화 등, 아무리 시대가 변하고 기술이 발전해도 우리를 위협하는 문제들은 끊임없이 발생하고 있다. 그중 가장 시급한 문제를 꼽는다면 ‘빈곤’이라 할 수 있을 것이다. UN에서 채택한 MDGs와 SDGs 모두 ‘빈곤 퇴치 혹은 종식’을 첫 번째 목표로 삼은 것만 봐도 빈곤이 인류가 해결해야 할 과제 중 가장 근본적인 문제라는 것을 알 수 있다. 빈곤을 해결하기 위해서는 반드시 경제 분야를 활성화해야 하며, 특히 전 세계 GDP의 80%를 창출하는 도시경제를 주목해야 한다. 실제로 2005년부터 2012년까지 전 세계 750개 도시 중 72%가 해당 국가의 경제성장보다 더 높은 경제성장의 성과를 보였다(그림 1 참조). 1996년 터키 이스탄불에서 개최되었던 해비타트 II (제2차 주택 및 지속가능 도시발전에 대한 유엔회의)에서도 도시를 ‘세계의 성장 엔진’으로 인식했다. 당시 전 세계 도시화율은 45.1%였는데, 그로부터 20여 년이 지나 인류의 절반 이상이 도시에 살고 있는 지금, 도시경제의 중요성은 새삼 더 말할 것도 없을 것이다.

2015년 전후로 UN은 경제, 사회, 환경 분야에서 많은 선언문, 행동계획, 개발목표를 채택했다. 그중 도시경제와 관련이 높은 것으로 지속가능

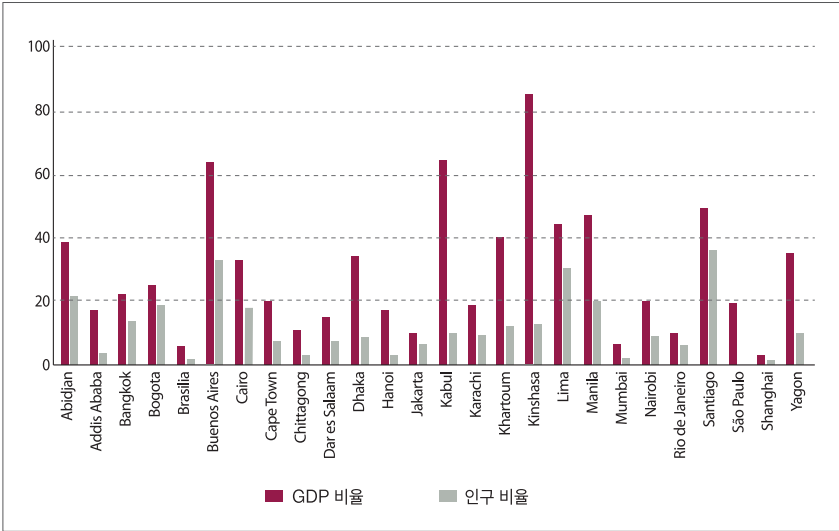


그림 1. 개발도상국 대표 도시들의 나라 전체 대비 GDP와 인구 비율

출처: UN-Habitat (2016)

발전목표(SDGs)와 해비타트 III(제3차 주택 및 지속가능 도시발전에 대한 유엔 회의)에서 채택한 「새로운 도시의제」(New Urban Agenda, NUA)를 꼽을 수 있다.

이 책은 SDGs의 17개 주요 목표 중 11번째 목표로 도시 관련 내용을 다루고 있는 SDG 11을 위한 해설서이지만, 이 장은 SDG 8 ‘좋은 일과 경제적 성장: 지속가능한 경제적 성장과 생산적 고용 촉진’과 연관이 깊다. 유엔은 도시와 경제를 분리해 SDGs의 주요 목표를 설정했으나, 도시가 세계경제에 기여하는 바를 고려하면, SDG 8의 목표가 상당 부분 도시와 연관성이 있다고 하겠다. 앞서 제1장 ‘도시와 지속가능발전목표’에서 SDGs를 도시문제 중심으로 바라보면, 대부분의 목표들이 SDG 11로 수렴되고 연계된다. 또한 재화와 서비스의 거래, 즉 경제활동이 이루어지는

시장(市場)의 뜻 자체에 도시의 의미가 포함된 것도 도시와 경제를 떼어 놓고 생각할 수 없다는 증거이기도 하다.

해비타트 III에서는 「새로운 도시의제」의 채택 과정에서 22개의 쟁점 보고서(Issue Paper)가 작성됐다. 이 가운데 도시경제와 관련된 쟁점으로는 ‘12. 지역 경제 발전, 13. 일자리와 생계, 14. 비공식 부문’ 등이 있으며, 그 내용은 정책 보고서 ‘7. 도시경제 발전 전략’ 항목에서 함께 다뤄진다. 여기서 제시된 목표는 “양질의 생산성 있는 일자리를 창출해 거주민 삶의 질을 개선하고, 이러한 경제적 기회를 사회적으로 소외된 그룹을 포함한 모두에게 제공하는 것”이다.

SDGs와 「새로운 도시의제」에서 말하는 도시경제의 목표와 비전은 개발도상국에만 적용되는 것은 아니다. SDGs의 ‘한 사람도 뒤처지지 않게 하기’(leaving no one behind)라는 으뜸 구호에서 보듯, SDGs와 「새로운 도시의제」가 ‘모두를 아우르는 포용성’을 대전제로 하고 있기 때문에 선진국에도 시사하는 바가 크다. 국제노동기구(ILO) 통계에 따르면 최근 13년 동안 ‘25세 이상 실업률’은 부유한 나라일수록 더 높은 경향을 보이며(그림 2 참조), 우리나라에서도 ‘삼포세대’로 표현되는 20-30대 청년들의 높은 실업률이 경제발전의 발목을 잡고 있다.

이 장에서는 「새로운 도시의제」와 SDGs에서 지속가능한 도시경제를 위해 어떠한 접근을 하고 있는지를 살펴본다. 보다 세부적으로는 ‘도시경제와 지속가능발전목표’에선 도시경제와 사회·경제·환경 분야를 아우르는 SDGs 간 연결고리를, ‘이상적인 도시경제’에서는 「새로운 도시의제」에서 말하는 이상적인 도시경제를 위한 원칙과 조건을 정리했다. 그리고 ‘비공식 부문과 지속가능한 도시경제’에서는 우리에게 다소 새로운 개념이지만, 「새로운 도시의제」에서 경제 분야의 핵심 주제인 ‘비공식 부문’에 대해 다룬다. 마지막으로 ‘우리나라 지역경제 활성화 정책과 사례’에서는

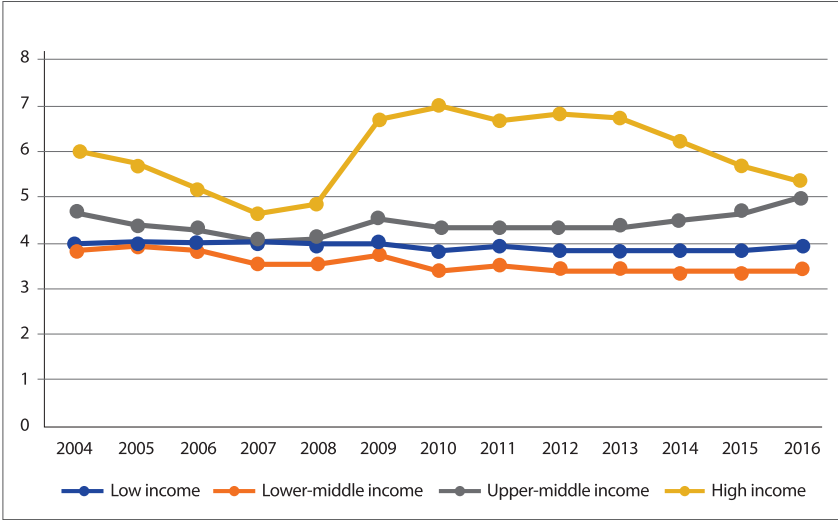


그림 2. 국가 소득 수준별 25세 이상 실업률(%)

출처: ILO 통계자료

행정안전부의 전통시장과 골목상권 활성화 및 마을기업 육성을 목적으로 하는 사업을 실제 사례와 함께 소개한다.

도시경제와 지속가능발전목표

기존의 새천년개발목표(MDGs)가 사회 분야에서는 의미 있는 성과를 거두었지만 성장(growth) 관련 이슈는 충분히 다루지 못했다는 비판이 있었다. 이를 보완하기 위해 지속가능발전목표(SDGs)는 경제와 인프라 분야를 보강했다. 그리고 SDGs의 기조에 맞춰 ‘얼마나 더 성장하느냐’의 문제뿐 아니라 ‘어떻게 성장하느냐’에 비중을 두어 경제 발전의 지속가능성에 초점을 맞추었다. 이러한 흐름은 「새로운 도시의제」에서도 볼 수 있다. 「새로운 도시의제」의 도시경제 분야의 각 항목을 이와 관련된 SDGs

의 주요 목표와 연결시켜보면 도시경제 문제가 다양한 이슈와 얽혀 있는 것을 알 수 있다.

표 1. 「새로운 도시의제」의 도시경제 내용 관련 지속가능발전목표

지속가능발전목표	「새로운 도시의제」 경제 분야 항목
SDG 4 양질의 교육	<ul style="list-style-type: none"> • 노동인구에 소득 확보 기회, 지식·기술 및 교육시설에 대한 접근성을 제공함으로써 경제생산성을 증대하기 위해 노력 (56항)
SDG 8 양질의 일자리와 경제성장	<ul style="list-style-type: none"> • 모두를 위한 완전하고 생산적인 고용 및 양질의 일자리와 더불어, 지속적이고 포용적이며 지속가능한 경제성장 (43항) • 완전하고 생산적인 고용, 모두를 위한 양질의 일자리, 생계 기회를 증진하기 위해 노력 (57항) • 사회적 및 연대 경제 내의 회사와 기업 등 가치사슬 전반의 영세 및 중소기업과 조합에 대한 지원을 통해, 공식 및 비공식 경제에서 활동하는 지역 경제계가 직면한 도전과제를 해결하기 위해 노력 (58항) • 비공식 경제의 근로빈곤층(무급, 가사, 이주 노동자와 특히 여성 근로빈곤층)이 도시경제에 기여하는 데 대한 바른 인식 (59항) • 기존 생계의 보존과 개선을 촉진하는 한편 인센티브와 준수 조치를 결합한 균형 있는 접근방식을 도입함으로써, 노동자와 경제단위를 공식경제로 지속적으로 전환 (59항) • 다각화, 기술고도화 및 양질의 생산적 일자리 창출을 포함하는 혁신을 촉진 (60항)
SDG 9 산업, 혁신 그리고 인프라 · SDG 12 책임 있는 소비와 생산	<ul style="list-style-type: none"> • 지속가능하고 포용적인 산업발전과 지속가능한 소비 및 생산 패턴을 촉진하며, 사업과 혁신, 생계를 가능케 하는 환경 조성 (45항)

<p>SDG 11 지속가능한 도시와 커뮤니티</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 도농 상호 작용 및 연결성을 통해 이들 부문의 생산성 향상을 극대화하고, 사회적, 경제적, 국토적 통합과 안전 및 환경 지속가능성을 증진 (50항)
<p>SDG 16 정의, 평화, 효과적인 제도</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 지방정부, 민간 부문 및 시민사회, 여성, 청소년 및 장애인 대표기구, 전문가, 학술기관, 노동조합, 고용주 단체, 이주자 연합체 및 문화 연합체 등 모든 관련 당사자의 효과적 참여와 협업을 권장하고 이를 통해 도시경제 발전을 위한 기회를 마련 (48항)

〈표 1〉에서 보듯이, 「새로운 도시의제」의 경제 분야는 경제성장, 고용, 일자리를 다루며, 이것은 SDG 8의 세부 목표와 거의 유사하다. 그러나 다른 SDGs도 도시경제 성장과 연관성을 가지고 있다. 한 예로 유네스코가 주관하는 SDG 4에서는 직업교육을 세부 목표 중 하나로 다루고 있다. 이처럼 한 도시의 경제가 발전하기 위해서는 통합적인 관점에서 문제를 바라보고 해법을 찾아야 한다. ‘지속가능한 도시 변형’이라는 꿈을 이루는데 중앙·지방 정부와 민간 부문, 시민사회와 모든 이해당사자의 참여와 협력이 필요한 이유이기도 하다.

혹시 독자가 글자 그대로 도시경제에만 관심이 있었다면, 이 글과의 만남을 계기로 지속가능성의 측면에서 도시경제를 둘러싼 다양한 분야와 이슈에 관심을 가지게 된다면 좋겠다. 설사 도시경제에 관한 지식이 없더라도 독자의 관심 분야를 지속가능한 도시경제 발전에 접목시키는 기회를 한번 가져보는 게 어떨까.

이상적인 도시경제

이상적인 도시경제란 과연 어떤 것일까. 여기서 잠시, 그간 풀기 어려웠던 경제 분야의 여러 문제들이 해결된, 20여 년 후의 도시 모습을 상상

해보자. 제도적으로 법적·행정적 보완이 이루어져 상대적으로 재원이 부족한 사람들, 사회적 약자들도 동등하게 경제활동을 할 기회와 여건이 주어진다. 이를 바탕으로 혁신을 거듭하는 기업이 늘어나, 인재를 필요로 하는 양질의 일자리가 창출된다. 활력 있는 경제 성장의 결과로 세수가 늘어나 지방정부는 사람들의 생활수준을 향상하기 위한 인프라를 공급하고, 특히 가난한 자를 위한 복지가 확대된다. 지방정부는 공동의 경제개발 목표를 달성하고자 다양한 경제 주체들과 협력해 그들을 위한 정책적 뒷받침에 나선다. 거리는 활기가 넘치고 사람들의 삶은 보다 운택해진다.

위의 글은 「새로운 도시의제」의 이행 마지막 연도인 2036년, 도시경제의 많은 문제가 해결되었다는 가정 아래 도시의 모습을 그려 본 것이다. 「새로운 도시의제」는 이상적인 도시경제는 다음(박스 1)과 같은 모습이어야 한다고 밝히고 있다.

박스 1

이상적인 도시경제의 4가지 원칙

- 원칙 1 포용적인 경제성장과 발전
- 원칙 2 인권을 밑바탕에 둔 경제성장과 발전
- 원칙 3 지속가능한 경제성장과 발전
- 원칙 4 비공식 경제를 포용하는 경제성장

출처: UN Habitat Policy paper 7 (2016)

이 네 가지 원칙은 일부 중복되는 내용을 담고 있기도 하지만, 각각의 원칙을 다음과 같이 설명할 수 있다.

○ 포용적인 경제성장과 발전

‘포용적인 경제성장과 발전’은 도시의 거주민 모두가 경제성장과 발전의 수혜자가 되는 것을 뜻한다. 이를 위해선 상대적으로 약자인 여성, 청년, 장애인, 저소득층이 양질의 일자리를 얻을 수 있도록 하는 정책이 우선시되어야 한다. 이러한 정책에는 그들이 경쟁력을 갖출 수 있는 지식, 기술, 교육에 대한 평등한 기회를 제공하는 것도 포함된다.

○ 인권을 밑바탕에 둔 경제성장과 발전

이 원칙은 누구나 도시가 제공하는 교통, 기반시설, 커뮤니케이션 네트워크 등과 같은 공공재에 접근할 수 있는 권리가 보장되어야 함을 강조한다. 공공재뿐만 아니라 흔히 사유재산으로 인식되는 주거에 대한 권리(주거권)도 누구나 누려야 권리임을 천명하고 있다. 또한 양질의 일자리에 대한 권리도 모두에게 있음을 밝히고 있다.

○ 지속가능한 경제성장과 발전

바람직한 경제성장은 도시의 지속가능성을 고려한 성장을 의미한다. 지속가능성은 물리적인 면뿐만 아니라 환경적, 사회적인 면을 모두 아우르는 개념이다. 이 원칙은 환경적인 지속가능성을 이어가려면 도시가 경제성장을 하는 과정에서 자연환경의 훼손을 최소화해야 하며, 더 나아가 혁신적으로 자연환경을 개선할 수 있는 신산업에 투자해야 한다고 강조한다. 사회적 지속가능성도 지속가능한 경제 발전을 위해 환경만큼이나 중요한 고려 대상이다.

○ 비공식 경제를 포용하는 경제성장

비공식 경제는 노점상, 가내수공업자 등 법적 테두리 밖에서 하는 경제

활동을 일컫는다. 기존에는 비공식 경제를 경제 분야의 하나로 인식하지 않고 범법 행위까지로 간주하는 경향이 있었다. 그러나 「새로운 도시의 제」에서는 비공식 경제의 생산성 향상, 활동의 법제화 등 적극적으로 비공식 경제를 둘러싼 문제를 개선해야 한다고 주장한다.

「새로운 도시의제」는 위의 4가지 원칙을 지키며 도시경제를 성장시키기 위해서는 능력 있는 경제주체와 법적·제도적 지원을 포함한 아래(박스 2)의 5가지 조건이 전제되어야 한다고 밝히고 있다.

박스 2

이상적인 도시경제의 5가지 원칙

- 조건 1: 책임감 있는 유능한 지역, 국가 기구
- 조건 2: 투자 친화적인 비즈니스 환경
- 조건 3: 지방정부, 개인, 시민사회 간의 협력
- 조건 4: 물리적·사회적 인프라
- 조건 5: 혁신과 기업가 정신에 대한 지원

출처: UN Habitat Policy paper 7 (2016)

위의 5가지 조건은 그 성격에 따라 ‘경제 주체’(조건 1, 3), ‘제도적·법적 지원’(조건 2, 5), ‘물리적·사회적 인프라’(조건 4) 등 3개 항목으로 분류될 수 있다. 각 항목의 내용을 다양한 사례와 함께 살펴보도록 하자.

경제활동 주체: 조건 1, 3

앞에서 제시한 5가지 조건을 수행하는 중추적인 주체는 지방정부이다. 따라서 이상적인 도시경제를 이룩하기 위한 첫 번째 조건으로, ‘능력 있는 지역 및 국가 기구’ 중 지역 기구, 즉 지방정부의 역할이 강조돼야 한다. 왜냐하면 지방정부가 해당 도시경제의 문제점을 가장 잘 파악하고 발

전 방향을 제시할 수 있기 때문이다. 지방정부가 도시경제를 이끄는 데 가장 필요한 것은 재원과 권한이다. 그러나 어느 국가나 지방정부가 충분한 재원을 확보하는 경우는 드물다. 우리나라의 경우 전국 평균 재정자립도는 약 53.7%인데, 85%의 서울부터 26.23%의 전남에 이르기까지 시도별 재정자립도의 불균형 정도가 심하다. 재정자립도가 낮으면 행정력을 펼치기 위한 권한과 책임도 줄어들 수밖에 없다. 물론 지방정부의 재정 문제를 당장 해결하기는 어려울 것이다. 그러나 지방정부에 명확한 권한과 책임을 부여하고, 경제 문제를 주체적으로 해결할 수 있도록 유도해야 한다.

또한 지방정부와 민간단체 및 개인, 다른 경제주체들이 함께 의사결정을 할 수 있는 협의체 구성 등 지방정부가 책임감을 가지고 도시경제를 발전시킬 수 있도록 구체적인 방법을 고안해야 한다. 「새로운 도시의제」에서는 지역 경제를 위해 모든 분야의 경제 주체 간 파트너십을 증진하는 과정을 ‘지역경제발전’(LED: Local Economic Development)이라는 개념으로 설명한다. LED는 부자와 빈민, 남성과 여성 등 모든 분야 경제주체를 의사결정에 포함한다는 점에서 지속가능하고 포용적인 도시를 지향하는 개념이다. 아래(박스 3)는 「새로운 도시의제」에서 LED를 잘 적용한 사례로 소개된 내용이다.

박스 3

차나칼레의 참여적 의사결정 사례

트로이의 유적으로 유명한 차나칼레(Canakkale)는 터키 북서쪽에 위치한 다르다넬스(Dardanelles) 해협 동안에 있는 인구 16만 명의 중소 항구도시이다. 차나칼레 주의 주도이기도 한 이 도시는 해비타트 II의 후속으로 ‘지방 의제 21 이행을 위한 도시’로 선정된 곳이다. 차나칼레 시에선 다르다넬스 해협의 다리 건설 문제가 현안으로 떠올랐는데, 이를 반대하는 자발적인 시민 모임이 조직돼 있었다. 시 의회는 다양한 계층의 시민 참여를 통해 차나칼레 시가 다리 건설에 대응할 액션 플랜을 수립했다. 또한 차나칼레 주 정

부는 관련 예산 계획과 집행 과정에 시민들을 참여시킴으로써 협의와 이해의 폭을 넓혔다. 시민들의 이러한 의사결정 참여 과정을 통해 차나칼레 시는 의외의 성과를 거둘 수 있었다. 주 정부로부터 여성과 아이들을 위한 커뮤니티 센터의 설립에 필요한 재정적인 지원을 이끌어 낸 것이다. 지역의 자원봉사자들과 예술가들에 의해 운영되는 커뮤니티 센터에서는 아이들을 위한 음악, 춤, 사진 수업과 여성들을 위한 바느질 수업이 개설됐다. 다음 프로젝트의 목표는 도시의 서비스 산업에 종사하는 저소득층 교육을 통해 그들의 소득을 끌어올리는 것이다.

출처: UN Habitat Policy paper 7 (2016)

제도적·법적 지원: 조건 2, 5

능력 있는 지방정부가 도시경제를 위해 발휘할 수 있는 가장 강력한 리더십은 경제활동을 활성화하기 위한 제도적·법적 지원이다. 경제활동 활성화는 모든 규모의 기업 단위에서 기업가, 투자자 등 이해관계자들 간 소통이 원활할 때 이루어진다. 소통의 주제는 일방적인 규제, 인적자원, 지역 혹은 외부 시장으로의 진출, 경영 관리 등이 될 수 있을 것이다. 또한 지방정부는 이해관계자들이 제기하는 문제들을 잘 이해하고 이를 해결할 수 있는 제도적·법적 장치를 마련해야 한다. 이러한 노력은 해당 도시의 경쟁력을 키우게 하고, 결과적으로 투자를 유치하는 데도 기여하게 된다.

기업 활동을 위한 대표적인 제도적·법적 지원으로는 중소기업과 자영업업을 위한 훈련 프로그램, 자금과 기술 지원, 작업 공간 지원 등을 들 수 있다. 아래(박스 5)의 ‘우리나라 중소벤처기업부 정책 목표’를 보면 정부가 할 수 있는 제도적·법적 지원의 틀을 잘 이해할 수 있다.

중소벤처기업부의 정책 목표는 중소기업, 창업 벤처 기업, 소상공인 등을 고루 아우르고 있으며, 이 목표들이 달성된다면 기업 활동 환경이 많이 개선될 것으로 예상된다. 그러나 우리나라는 지금까지 국가 주도로 경제 성장이 이루어졌기 때문에 지역의 특성을 살릴 수 있는 지원 제도가 강화

우리나라 중소벤처기업부 정책 목표

- '창업과 재창업', '투자와 회수'가 선순환되는 창업 생태계 구축
- 창업기업 육성 플랫폼을 민간의 우수 역량 등과 접목한 민간협업 플랫폼으로 개편
- 투자 중심의 창업 생태계 조성을 위한 제도 개편, 규제 최소화
- 성과 창출 중심으로 '중소기업 전용 R&D 제도' 혁신
- 정책금융 지원체계를 성과 창출 중심으로 개편
- 혁신 창업기업 및 기술개발 제품의 공동구매 활성화
- 중소기업 성장을 저해하는 규제에 대한 혁신 체계 구축
- 혁신형 소상공인 적극 육성
- '소상공인 생활불편 규제' 발굴 및 개선
- '소상공인 과다경쟁 방지 방안' 마련, '소상공인 생업 안전망' 확충
- 중소기업 근로자와 성과를 공유하는 중소기업이 우대받도록 제도 개편
- 우수 기술인력의 중소기업 취업 방안 마련
- 5만 명의 4차 산업혁명 인력 양성

출처: 중소벤처기업부 홈페이지

돼야 할 것이다. 또한 비공식 부문 경제를 위한 제도적·법적 장치도 미흡한 측면이 있다.

2000년 전후로 미국의 보스턴과 실리콘 밸리와 같은 도시에서는 기존 시장에서 볼 수 없었던 아이템으로 성공하는 신생 기업이 많이 탄생했다. 인터넷 기반으로 혁신적인 기술과 아이디어를 보유하고 있지만 자금이 부족해 소규모로 시작하는 기업을 실리콘밸리에서는 '스타트업'(start-up)이라고 불렀다. 구글, 페이스북, 에어비앤비는 스타트업으로 시작해 세계적인 기업으로 성장한 대표적인 사례이다. 실리콘밸리에서 시작된 스타트업 열풍은 이제 방갈로르, 상파울루, 산티아고, 나이로비와 같이 개발도상국 도시에서도 거세게 불고 있다.

스타트업을 많이 탄생시킨 대부분의 도시는 혁신을 꺾을 수 있는 최

적의 조건을 갖추고 있다. 사업가 정신이 투철한 인재들, 벤처 자본에 대한 높은 접근성, 이미 성공한 기업과의 연계 프로그램 등이 그것이다. 이러한 조건을 갖춘 도시는 사람들 간 교류를 통해 아이디어를 공유할 수 있는 공간과 프로그램을 제공한다. 이처럼 스타트업이 작은 규모로 시작해 성장, 회수, 재투자의 선순환 구조가 원활하게 돌아가는 환경을 ‘창업 생태계’라고 한다. 서울시는 이러한 창업 생태계의 획기적인 양적·질적 성장과 창업하기 좋은 서울을 만들기 위해 ‘서울창업허브’를 2017년 6월에 개관했다. ‘서울창업허브’는 입주기업 보육공간을 두어 예비 창업, 초기 창업, 성장 기업 등 성장 단계에 맞춰 공간, 지원금, 프로그램을 제공하고 있다.

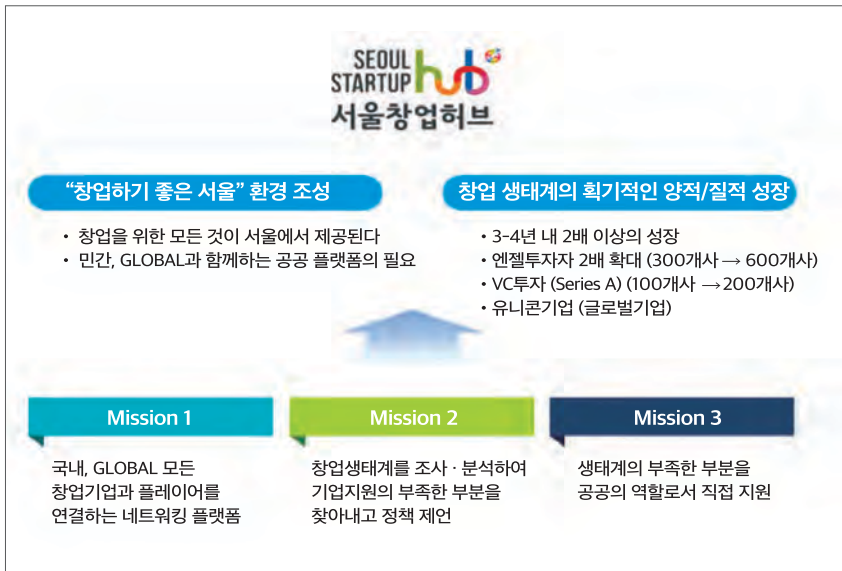


그림 3. 서울창업허브 미션과 비전

출처: 서울창업허브 홈페이지

하버드 대학 경제학과 교수인 에드워드 글레이저는 자신의 저서 『도시의 승리』(Triumph of the City, 2011)에서 “교육, 기술, 아이디어, 인재, 기업가정신과 같은 인적 자원을 모여들게 하는 힘이야말로 도시의 번영을 결정짓는다”고 말한다. 그가 비근한 사례로 제시한 도시 중 하나가 바로 뉴욕이다. 미국 상업, 금융, 무역의 중심지로서 경제적 수도 역할을 하는 뉴욕은 1970년대 석유파동으로 인해 재정적 파탄 상태에 이르렀다. 그러나 이러한 뉴욕이 회생할 수 있었던 것은 금융 서비스 분야에서 기업가 정신이 폭발적으로 확산했기 때문이라는 것이다. 그의 주장처럼 인적 자원은 도시경제의 지속가능한 성장에 필수적 요소라고 할 수 있다. 기업가 정신을 북돋고 혁신을 지원하는 제도적 장치는 반드시 필요하며, 실패해도 다시 재기를 모색할 수 있는 안전망 구축도 병행해야 할 것이다.

물리적·사회적 인프라: 조건 4

SDG 9는 지속가능한 산업, 혁신, 인프라에 관한 목표이다. 이를 실행하기 위한 1번째 세부 목표(SDG 9.1)에는 지속가능한 경제발전에 필요한 인프라의 성격이 다음과 같이 규정돼 있다.

“저렴하고 공평한 접근성에 주안점을 두고 경제발전과 인류의 웰빙을 지원하기 위한 지역 및 접경 인프라를 포함한 양질의 믿을 수 있고, 지속 가능하며 회복력 있는 인프라를 개발한다.”

인프라는 사회적 생산 기반, 경제활동의 기반을 형성하는 기초적인 시설이기 때문에 잘 갖춰진 인프라는 경제활동에 있어 필수적 요소이다. 여기서 인프라는 도로, 항만, 공항, 전기 및 상하수도 시설 등과 같이 경제활동에 밀접한 물리적 인프라와 학교, 병원, 공원 등과 같은 사회복지 및 생활환경의 기반이 되는 사회적 인프라 모두를 포함한다. 인프라는 누구나 접근할 수 있도록 정부가 제공하는 공공재이므로 도시 내에서 부자와 가

난한 자, 공식 혹은 비공식 경제 종사자 등 구분 없이 공평한 분배가 이루어져야 한다.

인프라 개발이 가장 시급한 곳은 개발도상국의 도시들이다. 만약 전기 공급이 원활하지 않으면 제품을 생산하는 공장을 안정적으로 운영하기 어렵고 생산성은 낮아지게 될 것이다. 개발도상국의 경우, 전기 시설이 열악해 생산된 전기가 공급되는 과정에서 손실되는 양이 많다. 또한 교통 시설에 대한 투자가 부족한 점도 개발도상국 도시들의 경제 발전을 가로막는 요인 중 하나다. 교통 시설의 미비로 인해 도시 내 혼잡이 야기되고, 도시 간 혹은 도시 내 네트워크 구축이 어려워져 경제활동이 원활하게 이루어지기 어렵다(박스 5 참조).

박스 5

개발도상국의 인프라 현황

- 많은 개발도상국에서는 도로, 정보통신 기술, 위생시설, 전기 및 수도 공급과 같은 기본적인 인프라 시설이 제대로 공급되지 않고 있다.
- 개발도상국에서 사는 약 26억 명의 사람들은 전기 사용을 안정적으로 할 수 없다.
- 전 세계적으로 약 25억 명의 사람들은 기본적인 위생시설이 없는 주거지에서 살고 있으며, 그 중 수억 명이 사하라이남 아프리카와 남아시아에 살고 있다.
- 약 15억 명의 사람들은 제대로 된 전화를 사용할 수 없다.
- 양질의 인프라는 사회, 경제, 정치적 목표 달성에 직접적인 영향을 미친다. 인프라가 충분히 공급되지 않으면 시장, 일자리로의 접근성에 제약이 있고 정보에 접근하거나 교육 훈련을 받는 데 어려움이 생겨 경제활동에 많은 장벽이 발생한다.

출처: UNDP, Goal 9 Targets

도로, 철도, 항만이 가장 기본적이고 고전적인 인프라라고 한다면, 정보통신기술(ICT)은 21세기부터 경제에 직접적인 영향을 미친 인프라라고 할 수 있다. 국제연합무역개발협의회(UNCTAD)가 펴낸 『2017 세계

투자 보고서』에서는 모바일 뱅킹이나 핀테크(fintech)와 같은 정보통신기술이 금융과 경제 발전에 미치는 영향을 강조하고 있다. 이 보고서에 따르면 특히 이러한 기술은 지역 기반의 사회적 기업의 성장을 촉진한다고 한다. 작은 규모의 기업이 고용의 45%, GDP의 33%를 차지하는 개발도상국에서 이러한 정보통신기술은 선진국과의 소득의 격차를 줄이기 위해 꼭 필요한 인프라이다.

SDGs 달성을 위해서 2015년부터 2030년까지 개발도상국 인프라 건설에 필요한 재원은 1조 6000억 달러에서 2조 5000억 달러로 추정되고 있다(UNCTAD 2014). 아프리카의 경우 매년 900억 달러(약 100조 6200억 원)가 투입돼야 하며 이것은 현재 투입되는 인프라 예산의 2배가 넘는다. 또한 중남미 경제가 3%대의 안정적인 성장을 이어가기 위해서는 현재 연평균 국내총생산(GDP) 대비 3%인 인프라 투자를 5%대로 끌어올려야 한다는 분석도 있다(대외경제정책연구원 2016). 이처럼 큰 갭이 존재하는 이유는 기본적으로 인프라를 건설할 공공 재정이 부족하기 때문이다. 상당수 개발도상국에서는 민관협력사업(Public-Private-Partnership, PPP)을 통해 인프라 구축에 민간자본을 활용함으로써 돌파구를 찾으려 하고 있다.

비공식 부문과 지속가능한 도시경제

비공식 부문은 비공식 생산 단위 혹은 비공식 기업으로 구성된 경제 부문으로, 불법은 아니지만 규정된 법적 제도적 틀 아래 속하지 못하거나 보호받지 못하는 생산 부문을 뜻한다. 우리 주변에서 쉽게 볼 수 있는 비공식 부문의 일자리로는 노점상, 가내 수공업자, 일용직 노동자 등을 들 수 있다.

「새로운 도시의제」는 비공식 부문을 중요하게 다루고 있다. 왜냐하면, 비공식 경제는 특히 개발도상국에서 많은 사람들에게 일자리를 제공해 생계를 꾸릴 수 있도록 중요한 역할을 하기 때문이다. 사하라이남 아프리카의 경우 비공식 경제 규모는 비농업 부문 고용의 78%, 도시 지역 고용의 61%, 새 일자리 창출의 92%를 차지한다. 이처럼 비공식 부문이 저개발 국가 경제의 큰 줄기를 이루고 있음에도 그동안 경제 개발에서 외면돼 왔던 것이 사실이다(그림 4 참조).

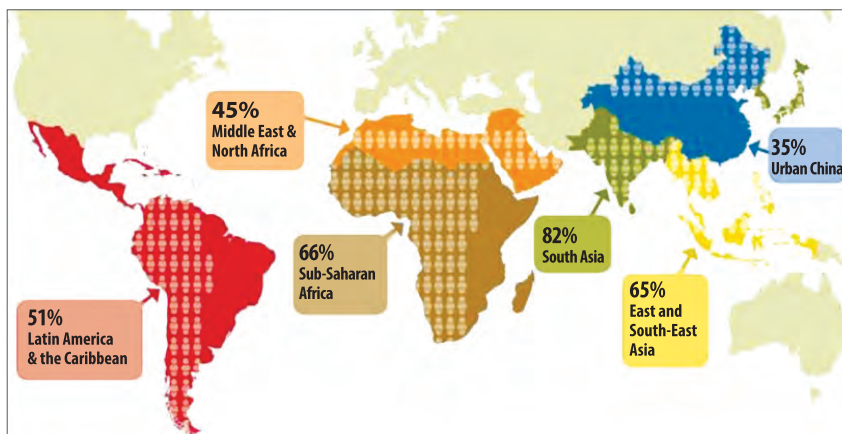


그림 4. 전 세계 비공식 경제 분야 고용 비율(비농업 분야)

출처: UN Habitat (2016)

비공식 부문이 도시 지역 고용에 많은 부분을 차지하지만, 상당수 국가에서 비공식 부문 종사자들을 탄압하는 사례가 적지 않다. 영국의 주간지 <이코노미스트>에 실린 아프리카에서 벌어지는 노점상 단속에 대한 다음의 글(박스 6)은 비공식 경제에 종사하는 사람들이 겪는 심각한 처우를 잘 드러내고 있다.

아프리카 노점상 단속 사례

사례 1.

우간다에 사는 Meddy Sserewadda는 수도 캄팔라에서 벨트를 사와 시내 길거리에서 팔고 있다. 시 정부에서는 더 이상 면허를 발부하지 않아, 그는 불법으로 일을 할 수밖에 없다. 단속을 피해 도망 다니다가, 경찰에게 모든 물건을 몰수당하기도 한다. 노점상인 그의 조카는 최근까지 감옥에서 복역했다. 그는 “시 정부에서 우리가 도시를 더럽게 만드는 걸 원하지 않는다.”고 말했다.

사례 2.

나이지리아 라고스에서는 ‘기강해이 처리반’이라고 불리는 폭력조직원들이 노점상 근절을 빌미로 활동하고 있다.

사례 3.

르완다 킬가리에서는 한 노점상이 단속요원에 의해 폭행을 당한 뒤 숨졌다. 단속 과정에서 수백 명의 다른 노점상들은 재판을 거치지도 않고 구금됐다. 구두를 노점에서 팔다가 잡힌 한 여성은 언제 풀려나는지도 모르는 상태에서 한 달 동안 붙잡혀 있으면서 범죄자 취급을 받았다고 했다. 그러나 단속 기관에서는 학대한 사실이 없으며, 이들을 재교육시켰을 뿐이라 주장했다.

출처: 이코노미스트 (2017. 2)

이러한 노점상 탄압은 대개 해당 도시를 정비하거나, 금융 등 기술 집약 산업의 허브로 육성하기 위해 외부로부터 투자를 유치하려는 도시의 비전에서 비롯되는 경우가 많다. 행정가는 노점상을 비롯한 도시 빈민을 공공질서를 위협하는 존재로 간주하는 것이다.

비공식 경제의 비중이 큰 도시들은 대부분 급격한 도시화가 진행 중인 곳이다. 한 연구에 따르면 도시화가 진행될수록 비공식 경제의 비중이 커지다가 일정 수준 도시화가 되면 다시 그 비중이 줄어드는 양상을 보인다 (Ceyhun Elgin, 2013). <그림 5>을 보면 개발도상국과 전체 국가를 대상

으로 한 그래프 간에 차이가 있기는 하지만, 두 대상에서 모두 완만하게 뒤집힌 U 커브를 볼 수 있다.

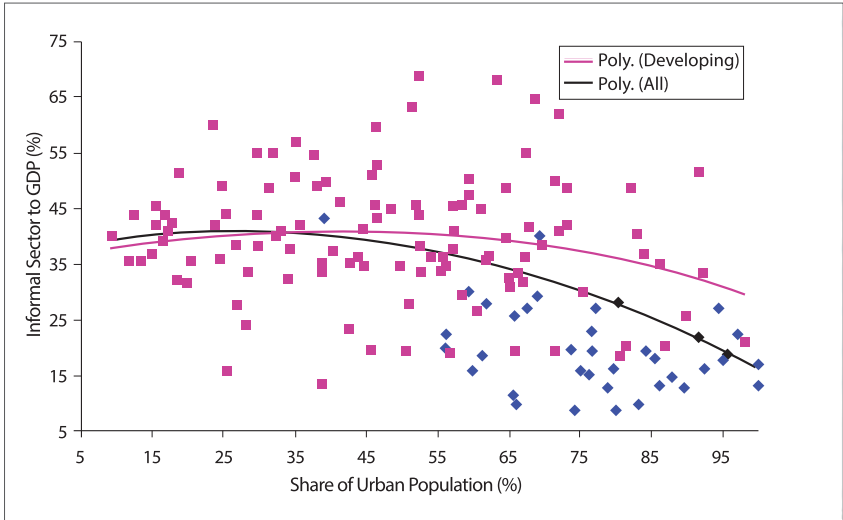


그림 5. 도시화와 비공식 부문 규모 간 관계

출처: Ceyhun Elgin (2013)

비공식 경제에 종사하고 있는 사람들은 오랜 노동시간, 저임금, 열악한 노동 환경으로 인해 많은 어려움을 겪고 있다. 노동자를 위한 사회보장제도의 혜택도 받기 어렵다. 성비를 보더라도 남성보다 여성이 비공식 경제에 더 많이 속해 있어 전반적으로 남성과 여성 간 소득 격차가 벌어지는 결과를 가져온다.

비공식 경제 부문에서 발생하는 문제를 해결하려면 크게 두 가지 방법으로 접근해야 한다. 첫째는 양질의 일자리를 창출해 비공식 일자리에 있는 사람들을 편입시키는 것이며, 둘째는 비공식 경제 부문을 인정하고 각종 법적 장치에서 소외되지 않도록 환경을 조성하는 것이다. 인도는

두 번째 방법의 일환으로 2014년 전체 인구의 2.5%를 노점으로 허가하는 「노점상의 생존권 보호 및 관리법」을 통과시켰다. 그렇다면 우리나라의 경우는 어떠할까?

서울시는 시에 약 8,000여 개의 노점상이 있는 것으로 추정한다. 이미 중구청과 동작구청 등 일부 자치구에서는 노점상의 도로점용을 허가하고 있다. 이러한 방식으로 양성화된 노점상은 2017년 7월 현재 약 1,840개에 이른다. 그러나 이 같은 제도로 노점상이 사실상 합법화됨에 따라, 임대료와 세금을 부담하면서 상점을 운영하는 주변 상인들의 반발이 예상되기도 한다. 대표적인 전통시장인 남대문시장에는 노점만 200곳 넘게 있어, 가게를 내고 영업하는 상인들과 영업시간을 둘러싼 갈등을 겪기도 했다. 또한 보행하는 시민들도 노점상으로 인해 통행에 불편을 느낀다고 민원을 제기하기도 한다. 이러한 갈등을 해소하기 위해 지자체에 전담 부서를 마련하거나, 기구를 설치해 노점과 주변 상인 간 갈등을 해소하고 상생의 길을 모색하는 경우도 있다.

노원구의 경우 2011년 4월부터 전문가, 시민단체, 노점 단체가 참여하는 ‘노점정책협의회’를 구성해, 합리적인 해결 방법을 모색해 왔다. 그 결과 2013년 「노원구 노점관리운영 규정」을 제정하고 관내 전 노점상의 주택, 차량, 금융재산 등 소득 수준을 파악하는 실태조사를 실시했다. 금융기관의 융자금 등을 제외한 순 재산액이 2억 원(2인 가구 기준) 이하인 노점은 보행권을 침해하지 않는 범위 안에서 생계형 노점으로 허용·관리하고 2억 원 이상 되는 노점은 전업 또는 자진정비를 유도해왔다.

그러나 일부 노점 단체가 실태조사의 문제점을 지적하며 이를 거부해 난항을 겪어야 했다. 구는 시민단체, 노점 단체, 구청 관계자로 구성된 상생위원회를 구성해 2014년까지 30여 차례의 회의를 여는 등 노력을 기울였지만 별다른 성과를 거두지 못했다. 이에 2015년 6월 일부 상생위원과

주민대표가 참여하는 실무협의회를 별도로 구성해 운영하고 있으며, 「노원구 노점 관리운영 규정」도 수정됐다.

서울시 자치구마다 노점을 관리하는 방침이 다르다 보니, 통일된 가이드라인이 필요했다. 이에 서울시는 시민의 보행권을 침해하지 않는 규모로 노점의 디자인을 개선한 경우 도로점용을 허가하는 조례 제정을 준비하고 있다. 특히 비교적 관리가 쉽고 갈등의 소지가 적은 전통시장 주변에 위치한 노점상을 보호하는 것이 이 조례의 주된 목적이다. 합법화한 노점상에 대해서는 위생 점검도 할 계획이다. 이처럼 우리나라의 경우 노점을 둘러싼 갈등은 이제 문제 해결의 초기 단계에 들어선 것으로 짐작할 수 있다. 지속되는 경제난으로 인해 노점상을 양성화하는 것에 대한 요구가 많아질 것으로 예상되며, 앞으로 이해 관계자들 간 갈등을 어떻게 조정할지 주목할 필요가 있다.

우리나라 지역경제 활성화 정책과 사례

행정안전부에서는 우리나라 지역경제를 활성화하기 위해 ‘야시장 조성 및 주민주도형 골목경제 활성화 사업’과 ‘마을기업 육성 사업’을 펼치고 있다. 야시장 조성 사업을 통해 2013년 부산 부평깡통시장을 시작으로 2017년 6월 말 기준으로 전국에서 9곳의 야시장이 운영 중이다. 골목경제 활성화 사업은 지역의 골목 특수성과 보유 자원을 효과적으로 활용해 쇠퇴한 골목상권을 주민 주도로 부활시키는 사업으로, 2016년 부산 백년송도골목과 경북 영주학사골목이 최초로 개장했다. ‘마을기업 육성 사업’의 경우 지역주민이 지역자원을 활용한 수익사업을 통해 공동의 지역문제를 해결하고, 소득과 일자리를 창출해 지역공동체 이익을 효과적으로 실현하는 마을기업을 지원하기 위한 것이다. 행정안전부는 이 사업의 대

상을 선정할 때 주민의 자발적 참여와 의지, 지역 및 특수성을 고려한 주민 주도의 차별화된 전략, 지역의 입지요건, 일자리 창출 등의 요소를 고려한다. 이는 사업의 성공이 지방정부를 비롯한 지역 사회에 달려 있음을 시사하는 것으로, 「새로운 도시의제」에서 말하는 ‘이상적인 도시경제 조건 1, 3번’과도 연관이 크다. 행정안전부의 사업을 통해 침체에 빠진 지역 경제를 다시 살린 남광주 전통시장(‘야시장 및 주민주도형 골목경제 활성화 사업’ 대상지)과 커뮤니티와 청년 실업을 고민하는 마을기업 ‘내 마음은 콩밭’ 협동조합(‘마을기업 육성 사업’ 대상 기업)의 사례를 살펴보자.

남광주 전통시장

남광주 전통시장은 광주광역시 동부 옛 경전선 남광주역에 위치한 시장이다. 남광주역은 1930년 광주와 여수를 잇는 경전선 역으로 영업을 시작했다. 고흥, 여수, 순천, 벌교 등에서 기차를 타고 온 보따리 상인들이 역 앞에 생선, 낙지, 꼬막 등 좌판을 벌여 남도 지역의 수산물 집결지로 명성이 높았고, 이런 과정을 거쳐 남광주 전통시장이 1960년대 초 형성됐다. 1970년대부터는 열차 운행이 증가하고 광주가 성장함에 따라 시장이 더욱 커져 광주의 대표 전통시장으로 자리 잡았다. 특히 광주-순천 구간을 오가는 경전선 통근 열차를 이용하는 많은 유동인구로 인해 시장이 번성할 수 있었다. 그러나 2000년 경전선을 광주 시외로 이설하면서 남광주역은 폐쇄됐고, 주변 도심 공동화 등으로 사람들이 동구를 떠나면서 시장의 상권은 쇠퇴하기 시작했다. 시장 상권뿐만 아니라 동구 지역 경제가 침체의 길로 빠져들게 된 것이다.

광주시와 동구청은 공동화된 도시를 살리고 지역 상권을 활성화하기 위해 ‘문화’를 키워드로 해결책을 모색했다. 동구는 ‘아시아문화중심도시 조성사업’의 일환으로 2015년 국립아시아문화전당을 개관했고, 아시아문

화전당과 가까운 남광주 전통시장의 역사적 상징인 밤기차를 테마로 남광주야시장을 조성하기로 했다.

마침내 2015년 당시 행정자치부로부터 10억 원의 국·시비를 지원받아 야시장을 개장했다. 남광주야시장은 남광주역의 역사와 추억을 살려 밤기차를 형상화한 매대에서 이색 먹거리를 판매한다. 야시장 상인의 70% 이상은 청년들로 구성돼 남광주 시장에 활력을 주는 역할도 한다. 이로써 남광주 시장은 저녁 6시부터 12시까지 열리는 야시장, 새벽 3시부터 오전 9시까지 열리는 새벽시장과 함께 활력 넘치는 광주의 대표 전통시장으로 지역경제 활성화의 중심 역할을 하고 있다. 광주시와 동구는 아시아문화전당을 중심으로 남광주시장, 푸른길공원 등을 관광자원으로 활용하는 계획을 실행 중이다.

마을기업 ‘내 마음은 콩밭’

대구광역시 북구 대현동은 경북대학교가 있어 오랫동안 청년문화를 꽃피웠던 지역이다. 그러나 경북대 서문 일대는 학생들의 유동 인구가 크게 줄면서 지역 상권에도 찬바람이 불어 닦쳤다. 빈 점포가 늘어나고 골목은 침체됐다. 그러나 2012년, 점차 공동화되고 있던 이 거리에 생기가 감돌기 시작했다. 디자인, 문화기획, 공정무역, IT, 미술, 언론을 전공한 경북대학생들이 상대적으로 낙후된 서문 지역을 베이스캠프로 삼아 청년들을 중심으로 문화공동체를 형성한 것이다. 그리고 2014년 이들은 사회경제적 영역의 디자인 작업을 하는 마을기업 ‘내 마음은 콩밭’을 설립한다. ‘내 마음은 콩밭’의 서민정 대표는 창작 분야 종사자들이 지역에서 자신의 삶을 지속가능하게 하는 ‘일’을 찾기 어렵고, 반대로 지역은 공동체를 위한 홍보디자인, 기획, 마케팅에서 어려움을 겪고 있다는 점에 착안해 마을기업을 탄생시켰다. 이 작지만 젊은 기업의 키워드는 ‘청년’, ‘지역’, ‘일자리’

이다. 청년이 주체가 되어 지역 내 다양한 문화 활동을 통해 일자리를 창출하는 것이 이 기업의 존재 이유이다.

‘내 마음은 콩밭’은 콩밭학교, 콩밭카페, 콩밭스튜디오를 운영한다. 콩밭학교는 청년과 일반 주민을 대상으로 워크숍, 소모임을 열어 참여자에게 배움의 기회를 준다. 지금까지 개최한 워크숍은 ‘마을소식지 워크숍’, ‘골목 목공 워크숍’, ‘내가 만드는 미술책’, ‘골목 마술쇼’ 등 주제가 다양하



그림 6. 최근 운영한 콩밭학교 프로그램

출처: 내 마음은 콩밭 블로그

다. 전문성을 지니고, 사람들과 자신의 지식을 공유하고자 하는 워크숍 강사를 모집해 1주일에 한 번, 약 한 달에 걸쳐 운영한다.

콩밭카페는 스터디, 소모임, 공연 등을 할 수 있는 공간이다. 이곳을 대역해 수익을 발생시키고 있다. 또 콩밭스튜디오는 콩밭 워크숍에서 개발된 아이템을 커뮤니티 기반의 디자인 프로젝트로 발전시키는 역할을 한다. 예를 들어, 콩밭학교에서는 마을 소식지 워크숍을 개최하고, 콩밭스튜디오에서는 울릉도 마을 소식지를 기획·제작하는 용역을 수행하는 것이 이 기업의 비즈니스 모델이다. 이러한 구조로 ‘내 마음은 콩밭’은 지역과 청년을 이어주고, 지역과 청년이 함께 성장하는 길을 열어가고 있다.

2014년 5건에 그쳤던 콩밭학교의 실적은 2016년 15건으로 크게 늘었으며, 기업 매출은 2014년 7,700만 원에서 2017년 2억 7,000만 원으로 4배 가까이 증가했다. 또한 2013년부터 시작한 ‘경북대 서문 골목축제’는 매년 성장세를 보이며 지역의 대표적인 축제로 자리 잡은 상태이다. ‘내 마음의 콩밭’은 행정안전부에서 개최하는 ‘우수 마을기업 경진대회’에서 2015년, 2016년 연속 ‘최우수마을기업’으로 선정되는 등 다른 사회적 기업에 모범이 되고 있다.

▲ 생각할 거리들

- 지속가능한 발전을 위해 도시경제에 활력을 불어넣으려면 어떠한 요소가 필요하다고 보는가?
- 「새로운 도시 의제」에서 말하는 이상적인 도시경제의 4가지 원칙 중, 우리나라에서 상대적으로 아직 갖추지 못한 원칙은 무엇이라고 생각하는가?
- 비공식 경제란 무엇이며, 우리나라 일부 지자체에서는 비공식 경제를 둘러싼 문제를 어떻게 해결해 나가고 있는가?

▲ 도움 받은 글들

- 대외경제정책연구원. 「민관협력사업(PPP)을 활용한 중남미 인프라·플랜트 시장 진출 확대방안」. 대외경제정책연구원, 2016.
- 에드워드 글레이저. 『도시의 승리』. 해냄출판사, 2011.
- Elgin, Ceyhan. “Lurking in the Cities: Urbanization and the Informal Economy”. *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 27, pp. 36–47. 2013.
- Stiftung, Bertelsmann. “Sustainable Development Solutions Network”, *SDG Index and Dashboards Report 2017*. 2017.
- UNCTAD. *World Investment Report 2017*. 2017.
- UNCTAD. *World Investment Report 2014*. 2014.
- UN HABITAT. *Issue Paper 14: Informal Sector*. 2016.
- UN HABITAT. *New Urban Agenda*. 2016.
- UN HABITAT. *Policy paper 7: Urban Economic Development Strategies*. 2016.
- UN HABITAT. *World Cities Report: Urbanization and Development: Emerging Futures 2016*. 2016.

한국사회와 지속가능발전목표 11: 우리의 지속가능한 도시

초판1쇄 인쇄 2017년 12월 18일

초판1쇄 발행 2017년 12월 18일

기획 | 유네스코한국위원회

지은이 | 임현묵, 유네스코한국위원회 교육본부장

박세훈, 국토연구원 도시연구본부 연구위원

오수길, 고려사이버대학교 창의공학부 교수

강상규, 유네스코한국위원회 브릿지아프리카팀장

김지현, 유네스코한국위원회 국제협력팀 선임전문관

김현정, 유네스코한국위원회 커뮤니케이션팀 전문관

펴낸곳 | 유네스코한국위원회

펴낸이 | 김광호

주소 | 서울시 중구 명동길(유네스코길) 26

전화 | 02-6958-4100 팩스 | 02-6958-4252

전자우편 | kocom@unesco.or.kr 홈페이지 | www.unesco.or.kr

편집 | 조우진, 전진성, 김지현, 박다혜, 최자윤

감수 | 박세훈

교열 | 송영철

디자인 | 정명진

© 유네스코한국위원회, 2017

ISBN 978-89-94307-74-9

유네스코한국위원회 간행물등록번호 IR/2017/BK/1

이 책은 유네스코한국위원회가 2017년도 교육부의 지원으로 수행한 연구의 결과물입니다. 동 출판물에 기재된 구체적인 내용과 방향은 유네스코한국위원회의 입장과 반드시 일치하지 않을 수도 있습니다.

이 책은 저작권법에 따라 보호받는 저작물이므로 무단전재와 무단복제를 금하며, 이 책 내용의 전부 또는 일부를 이용하고자 할 경우에는 유네스코한국위원회로 문의해 주시기 바랍니다.



이 책은 오픈 액세스 정책에 따라 'Attribution-ShareAlike 3.0 IGO'(CC-BY-SA 3.0 IGO) license(<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>) 프로그램으로 볼 수 있습니다.

이 책의 내용을 이용할 때는 유네스코 (UNESCO Open Access Repository) (<http://en.unesco.org/open-access/>)의 이용약관을 준수해야 합니다.

 **SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS**

