

보통도시로서 포용도시 논의와 서울의 과제

남기범*

Inclusive City as an Ordinary City: Towards New Directions for Seoul

Keebom Nahm*

요약 : 최근 신자유주의 도시정책으로 인한 불균형 심화와 총량적 효용극대화에 대한 비판이 많아지면서 포용도시의 논의가 활발해지고 있으나, 주로 저개발국의 문제해결을 위한 국제기구들이 생산한 지표와 틀에 기반하고 있으며, 이미 불균형해진 공간, 경제, 사회, 문화적 격차와 상실감의 근본적인 해결보다는 격차지표의 구축을 통한 도시계획적 해결책을 제시하고 있는 논의들이 주종을 이룬다. 본 연구에서는 저개발국가를 위해 제시된 포용도시 지표나 정책방향이 대도시지역에는 적합하지 않다고 비판하고, 대도시 서울의 포용성에 대한 논의는, 도시의 본질에 대한 논의에서 시작하여 도시의 전반적인 기제에서 포용성을 구축하기 위한 노력과 도시거버넌스의 변화가 필요하다고 주장한다. 포용도시는 사후적 특성을 가진 지표의 충족으로 달성되기 보다는 형성적 특성을 가진 요인(요소)의 구축으로 이루어진다. 먼저, 기존 포용도시의 논의를 비판적으로 검토하여 대도시에 적합한 포용성의 개념을 제시하며, 현대 도시의 본질과 특성에 대한 논의를 통해 도시포용성을 위한 보통도시의 개념을 제시한다. 보통도시로서 포용도시 서울이 되기 위해서는 시민의 역량강화를 위한 거버넌스 구축과 제도화, 도시경제 순환시스템의 회복, 연대, 상호존중과 협력의 수평적 관계형성, 경제·사회적 한계계층 지원, 도시공통재와 어메니티에 대한 접근성 향상의 노력이 필요하다. 나아가 문화와 지향이 다른 사람도 포용할 수 있는 정치적 상상력을 가진 이방인의 도시, 환영도시가 되어야 한다.

주요어 : 포용도시, 보통도시, 서울, 도시공통재, 경제순환시스템, 이방인의 도시

Abstract : Inclusive city has been a buzz word, stemming from the critics for the neoliberal urban policies and resultant socio-spatial inequality. Most of the literature, however, are mainly focused on the less-developed countries and cities utilizing index-based ex-post urban planning prescriptions prepared by international organization such as UN HABITAT, OECD, EU, and ADB. Premising that this approach is inadequate for the global metropolitan city of Seoul, this paper started to investigate the nature of city, urban commons and structural changes for urban governance. By criticizing Seoul's inclusive city policies and strategies, the paper introduced Ash Amin's ordinary city and strangers' city concepts, and suggested new policy directions for an ordinary city Seoul as inclusive city. It proposed new policies such as building people-centered urban governance and sound urban economic circular system, horizontal relating for empathy, mutual respectiveness, and collaboration, subsidizing for the socio-economically marginalized class, and lastly but not least importantly, improving accessibility for amenities and resources for better utilizing urban commons. All in all, in order to become a genuine inclusive city for a global metropolitan city like Seoul is to regain the mechanism of ordinary city and welcoming city by guaranteeing participation of people of various political, social, cultural backgrounds and perspectives in formulating a new urban governance.

Key Words : inclusive city, ordinary city, Seoul, urban commons, economic circular system, land of strangers

이 연구는 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017S1A3A2067374).

* 서울시립대 도시사회학과 교수(Professor, Department of Urban Sociology, University of Seoul), nahm@uos.ac.kr

1. 서론

도시는 인류문명의 성과와 문제가 집약된 장소로 경제, 사회, 문화적 발전소이자 다양한 문제군의 집약체이다. 최근에는 급속한 도시화와 도시권의 광역화와 함께 경제의 세계화로 인한 (대)도시권으로의 의사결정권한과 핵심 경제자원이 집중하고 새로운 혁신의 창출지로서 역할하고 있다(사스키아 사센, 2016). 동시에 도시와 비도시간, 도시내에서의 경제, 사회, 공간적 격차의 심화가 심각한 수준으로 진행되어 새로운 제도와 정책을 요구하고 있다.

또한 포스트모던 사회로 이전하면서 기존의 합리성에 기반한 근대주의의 문제, 즉 공리주의에 바탕을 둔 총량적 효용의 극대화에 대한 비판이 증대하고 있다. 공리주의의 원래 가정은 상품과 서비스에 대한 사람들의 효용은 동일하며, 이의 총합을 극대화하는 것이 계약사회의 행복을 최대화하는 것이었지만, 합리성은 경제적 합리성으로 축소되고 개인의 효용 형평성보다는 사회 전체의 총량적인 효용극대화만 좇다 보니 극심한 불균형을 초래하게 되었다. 나아가 불균형에 대한 시민사회적 해결책도 동정(sympathy)과 자선(charity)에 바탕을 둔 부르주아의 관용이 많은 부분을 차지하였다(Tudor, 2011). 다양한 관계의 문제와 갈등은 상대방에 대한 이해가 수반되지 않을 때, 다시 말해 공감에 충분하지 않을 때 심화된다. 행정에서도 기존의 하향식 정부주도의 서비스모델에서 공감을 바탕으로 하는 지역공동체의 건설과 권한이양과 지역분권화에 관심이 증가하고 있다. 지역공동체의 연대성에 기초한 다면적 관계에서 다양한 주체가 결합한 사회문제의 해결방식을 공감을 기초로 한 시민들의 참여를 사회자본으로 연결시키려는 노력을 하고 있다(Smith, 2010).

여기에 이 글의 목적이 있다. 자본주의 도시의 문제, 특히 신자유주의 정책에 의한 총량적 경쟁력 향상(데이비드 하비, 2007)이나 엘리트이론에 기반한 성장주의로 인한 문제(존 로건·하비 몰로치, 2013)의 해결을 위한 포용도시에 대한 논의가 최근 상당히 활발해졌다. 특히 저개발국의 발전과 불균형해소

를 주목적으로 하는 유엔 해비타트(UN HABITAT III)나 OECD, EU, ADB 등의 국제기구에서 포용적 성장(inclusive growth)과 포용도시(inclusive city)를 주요 의제로 삼고 구체적인 액션플랜을 제시하였다(유네스코한국위원회, 2017; European Urban Knowledge Network, 2014; OECD, 2016a; 2016b, UNIDO, 2014; World Bank, 2013). 이에 대응하여 전 세계 수많은 도시에서 포용도시 프레임 설정하고 지표개발과 이에 따른 정책개발에 노력하고 있다. 우리나라의 경우는 특히 서울을 대상으로 포용도시의 개념, 지표체계, 정책방향에 대한 학술연구와 정책연구가 상당히 축적되었다(박인권, 2015; 박인권·이민주, 2016; 변미리, 2018; 손지현·김종구·황선아, 2016; 윤성주, 2017; 조권중, 2017; 최병두, 2017).

하지만 대부분의 논의는 주로 저개발국의 문제해결을 위한 국제기구들의 기본적인 틀과 유사하며, 이미 불균등해진 공간, 경제, 사회, 문화적 격차와 상실감의 근본적인 해결보다는 격차지표의 구축을 통한 도시계획적 해결책을 제시하고 있는 논의들이 주종을 이룬다. 나아가 우리나라의 도시에는 저개발국을 위해 제시된 지표나 정책방향이 적합하지 않으며, 더욱이 글로벌 경제체제에서 상당한 위치를 차지하고 있는 대도시 서울의 포용성에 대한 논의는, 도시의 본질에 대한 논의에서 시작하여 도시의 전반적인 기제에서 포용성을 구축하기 위한 노력과 도시거버넌스의 변화가 필요할 것이다. 따라서 본 연구에서는 먼저, 기존 포용도시의 논의를 비판적으로 검토하여 대도시에 적합한 포용성의 개념을 제시하며, 현대 도시의 본질과 특성에 대한 논의를 통해 도시포용성을 위한 보통도시(ordinary cities, cf. Amin and Graham, 1997; Robinson, 2006)의 개념을 도입한다. 보통도시는 경제순환시스템의 역동성이 문화적 혁신, 도시 거버넌스와 제도적 혁신의 원천이 되는 도시로서 경제적 경쟁력과 사회적 응집력간의 상호작용을 통해 도시혁신이 이루어지는 도시이다. 포용지표를 통한 파편적인 도시정책이 도시의 잠재력과 도시 통제에 대한 사회적, 공간적 활용에 장기적인 어려움이 있을 수 있다는 논지를 검토한다. 마지막으로 서울

의 포용도시 정책을 비판적으로 고찰하고 보통도시 회복을 통한 포용도시의 정책적 대안을 제시한다.

2. 포용도시의 새로운 논의

1) 기존의 포용도시 논의

포용도시는 조작적 개념이다. 사회현상이나 공간 경제현상의 변화와 그에 따른 특성을 추상화하여 개념화하는 보통의 학술용어가 아닌, 경제, 사회, 정서, 공간적 배제에 대응하여 국가정부나 도시정부가 지향하여야 할 방향성을 제시한 인위적, 정책적, 문제해결 지향적 개념이다. 따라서 포용도시는 각 지역과 도시마다 맥락적으로 재정의되고 해석되어야 한다. 사실 포용성의 논의는 1970년대 서유럽에서 시작된 사회적 배제(social exclusion)와 이를 강화하는 공간적 배제의 논의에서 시작되었다. 사회적 배제의 논의는 경제적 빈곤으로 인한 정상적인 시장교환, 관행, 권력에서의 배제뿐만 아니라 사회, 정치, 문화적 참여에서의 배제와 범주화되고 낙인화(stigmatizing)되는 과정 전체를 아우르는 개념으로 확장되었다(Levitas, 2005; Woodward and Kohli, 2001).

이에 대한 서유럽 국가들의 정책적 대안이 포용적 성장(inclusive growth)이다. 특히 세계경제체제에서 도시의 역할이 중요해지고 중앙정부의 권한이양이 증가하면서 도시정부의 역할이 강조되었다. 토마 피케티의 장기성장과 불균형의 연구에서 보듯이(토마 피케티, 2014), 성장률이 낮을수록 불균형의 정도가 증대하는 서유럽의 상황을 고려하면 도시의 포용적 성장에 대한 논의는 상당히 중요하다. 하지만 자본주의 제도의 특성상 중앙정부가 아닌 도시정부가 '성장'과 '포용'을 위해 할 수 있는 실효성 있는 정책대안이 많지 않은 것이 현실이다(Lee, 2018).

사회적 배제에 대한 저개발국의 대응은 지속가능한 발전(SDG: sustainable development goals)을 모토로 한 국제기구의 정책연구를 기반으로 한 도시 처방전이다(United Nations, 2016). 이는 사실상 도

시정부보다는 중앙정부의 역할에 초점을 둔 대안이라고 할 수 있다. 이 처방전의 대부분은 저개발국의 이중 경제구조나 급속한 도시화·산업화로 인한 양극화와 사회·공간적 배제가 심한 도시와 지역에 대한 처방이거나(ADB, 2014; d'Cruz, Cadornigara, and Satterthwaite, 2014; OECD, 2016; UNIDO, 2014; United Nations Division of Economic and Social Affairs, 2015), 도시의 포용성 정도를 계량하는 지표의 생산(Donahue, McDearman and Thursday, 2017; European Urban Knowledge Network, 2014)에 초점을 둔다. 우리나라의 포용도시연구도 이 범주에 해당한다고 할 수 있다(박인권, 2015; 박인권·이민주, 2016; 변미리, 2018; 유네스코한국위원회, 2017).

하지만 포용과 배제는 정태적이고 비관계적인 상태를 나타내는 지표들로는 제대로 파악되기 어렵고, 이러한 지표 분석으로는 포용/배제의 상태를 발생시키는 과정에 접근하기는 상당히 어렵다(최병두, 2017). 더욱이 불균형은 지속적이고, 적응적이며, 복잡하고, 상호작용적 과정으로서의 거버넌스 시스템이 없으면 효과적으로 대응하기가 어렵고(Kooiman, 2003), 사실상 도시정부의 도시계획적 정책으로 해결할 수 있는 범위를 넘어선다. 나아가 우리나라는 도시 자체의 생산력으로는 극심한 양극화와 이로 인한 주거, 건강, 위생, 재난대비 등에 위험에 처한 계층의 문제를 해결할 수 없고, 이로 인해 도시전체의 통합성과 응집력을 저해할 정도로 심각한 저개발국이 아니다. 오히려 기회의 평등과 상대적 박탈감, 사회정치적 과정의 정의로움 등이 더 중요한 이슈로 제기된다. 또한 서울과 같은 대도시의 관점에서는 좀 더 포괄적이고 대도시의 생산과 소비의 기제에 기반한 포용도시의 논의와 의제설정이 필요하다. 당장 생존의 문제가 심각한 계층이 많은 저개발국을 대상으로 만들어진 포용지표를 통한 사후적(ex post) 해결이 아니라, 도시 경제순환시스템의 회복을 통해 장기기반의 생산과 소비시스템을 회복하여 경제적 역동성이 문화적 혁신, 도시 거버넌스와 제도적 혁신의 원천이 되는 보통 도시를 지향하는 도시정책이 필요하다. 이를 통해 도시의 잠재력이 증대되고 사회적 약자의 삶의 질이 증

대하고 도시공통재에 대한 접근성과 권리를 확보하는 포용도시가 구축될 수 있다.

무엇보다도 관용, 시혜, 배려로서의 포용도시가 아닌 참여, 협력, 연대로서의 포용도시의 논의가 필요하다. 현대사회의 공동체에서는 구성원들에게 일정한 책무를 요구하며, 모두가 지켜가는 규범체계가 존재하며, 모두가 책무를 이해할 것이라는 신뢰가 포함되어 있다. 사회적 책무, 책임의 바탕 감정은 부채의식과 감사, 그리고 죄책감이며 이와 같은 연결점에는 타자 성찰, 즉 공감과 연대의식이 놓여있다(김왕배, 2013). 공감과 연대는 타인의 어려움에 대해 피상적인 연민을 느끼고 일방적으로 도움을 주는 양적, 시혜적 관계가 아니라, 타인의 어려움에 대해 공감하고, 공동의 이해관계를 형성하여 상호존중하고 협력하는 수평적 관계에서 실현된다(유찬기·남기범, 2018).

결국 포용성은 관계적 관점에서 파악해야 한다. 포용성을 고려할 때 가장 중요한 것은 빈곤이나 격차의 문제만이 아니라 이러한 경제, 사회, 공간적 격차를 유발한 원인과 불균형의 주요 인자를 파악해야 한다. 이를 통해 빈곤층이 역량을 강화하고 다중 스케일에서 빈곤층의 계층상승을 위한 노력이 필요하다. 다시 말해 관계적 접근은 경제, 사회, 공간적 격차를 유발한 시스템 전체를 조망하고 대안을 제시하고(Mosse, 2010), 포용정책으로 인한 영향이 사회의 다른 구성원이나 도시전체의 기작에 어떠한 영향을 미치나 판단하는 것이다.

2) 사회·공간적 배제의 비용과 포용도시의 다양성

도시의 포용성은 사회·공간적 배제의 해소와 도시민으로서의 최소한의 삶의 존엄성 확보라는 당위적 명제에 기반하지만, 경제, 비경제적 기회비용의 추산으로도 그 실용적 효용성을 판단할 수 있다. 다시 말해 포용성의 기회비용은 포용도시 정책의 추진과 시민의 합의에 의한 포용적 공간의 형성으로 인한 성과로도 볼 수 있다. 먼저 경제적 기회의 포기비용(forgone economic opportunities)의 경우, 미국 샌디에고의 사례를 보면, 경제적 기회가 균등하여 사회

적 약자가 사회적 배제가 없었다면 지역총생산에 기여할 수 있었으나 포기된 비용이 50-60억 달러(지역경제의 6~15%)로 추산되었다(Bradbury and Triest, 2016). 유사한 방법으로 인디애나폴리스에의 경우 포기된 비용이 106억달러로 추산되었다(Treuhft, Scoggins, and Tran, 2014). 이밖에도 감옥, 공공안전, 건강보험 등 경제적 배제로 인한 비용, 인프라 비용, 교육, 어메니티 유지비용 등으로 인해 산업투자에 대한 기회비용인 세금관련 비용(tax-related costs)을 상정할 수 있으며, 기술력, 적정 주택과 교통비용 등으로 인한 노동력과 인재확보에 제한으로 인한 기회비용인 노동력과 인재비용(workforce and talent costs), 도시에서 중하층의 도시 외곽이동으로 인한 교통비용, 근무시간 감소, 생산성 감소비용 등 거주적합성 감소비용(costs of decreased livability), 정치, 경제적 실패로 인한 시민저항, 폭동으로 인한 경제적 손실비용인 잠재적 시민불복종 비용(cost of potential civic unrest), 마지막으로 특정 지역과 장소의 경기침체와 실업으로 인한 비용인 장소의 비용 등을 상정할 수 있다(Donahue, McDearman, and Thursday, 2017).

물론 이러한 기회비용은 상당히 자의적이고 많은 가정에 기반하고 있지만 포용도시의 구축이 사회적 당위성만이 아니라 실질적인 경제효과도 상당할 수 있다는 중요한 근거가 된다. 나아가 사회·공간적 배제의 기제와 과정에 대한 성찰없이, 도시계획적 포용지표를 통하여 사후적 균형을 도모하는 포용도시 논의의 전개에 대한 문제를 지적해 주는 근거가 된다. 결국 도시의 본질이 무엇인가에 대한 문제제기와 함께 보통도시의 복원이 경제적 추동력의 회복과 집적경제의 추구라는 도시공간의 기본적 속성에 대한 논의가 필요하다는 방증이 된다. 나아가 도시의 포용성을 강조하는 새로운 도시개념에 대한 논의와 이를 포괄하는 도시의 미래방향에 대한 성찰도 필요하다. 이러한 문제는 포용도시만이 아니라 최근 대두되고 있는 새로운 도시개념들에도 적용될 수 있다. 주류 경제만이 아닌 사회적 경제의 부활을 통한 지속가능한 도시를 구현하고자 제안된 재생도시(regenerative city, Girard, 2014), 도시의 기능다변화, 모듈화, 생

태·사회적 다양화, 다중스케일적인 네트워킹과 연결성 강화 등을 통한 회복력이 강한 도시를 지향하는 회복탄력성 도시(resilient city, Ahern, 2011), 공유생산과 공유소비를 통한 지속가능한 생산과 소비양식 구축과 도시의 다중적 합리성을 지향하는 공유도시(sharing city, Cohen and Munoz, 2016), 마지막으로 디지털 전환을 통한 도시 밀도, 포용적 성장, 무장애도시를 구현하고자 하는 스마트시티(smart city, Neirotti *et al.*, 2014) 등의 개념화와 구체화에도 도시의 본질적 특성과 집적을 통한 집합적 소비재에 대한 접근성과 활용성, 커뮤니티 경제의 창출에 참여, 활동의 권리, 인지문화경제의 확산에 따른 도시공동재(urban commons)의 전유 등 도시의 기제에 대한 이해가 선행적으로 필요하다.

3. 도시의 본질과 보통도시

1) 도시의 본질과 공통재

도시의 역사를 보면 도시화의 핵심은 집적을 통한 효율성을 창조하는 것으로 사회조직과 국가형성의 혁명적 특성이 도시화에 반영된다. 특히 산업혁명 이후 경제발전과 도시화의 근본적인 상보적 관계가 명확히 드러났다. 산업화와 도시화는 상호보완적으로 이루어지며, 자본주의 국가에서 제조업 기반 도시들이 지속적 성장하였다. 탈산업화는 탈포디스트 경제화로서 원자재 기반의 제조업경제에서 탈피하여 다양한 유형의 첨단산업, 관리·운영부문, 로지스틱스, 서비스, 디자인, 문화산업 부문의 성장을 의미한다. 이러한 과정을 보면 도시화는 근본적으로, 경제발전, 분업, 집적, 전문화, 외부와의 교역 등의 복합적인 상호작용으로 진전되는 집적의 역동성(agglomeration dynamics)이 핵심이라고 할 수 있다(Scott and Storper, 2015).

도시내에서의 집적의 역동성은 공유(sharing), 조합(matching), 학습(learning)의 기제를 통해서 발현된다. 공유는 깊은 국지적 연계로서 도시의 생산체제

와 이를 지원하는 공공재로서의 다양한 도시서비스와 불가분의 연계를 유지한다. 조합은 노동력과 작업장을 연계해주는 과정으로서, 대규모의 국지적 기업과 노동력을 지원하고 촉진해 주는 과정이다. 마지막으로 학습은 혁신을 자극하는 공식, 비공식적 정보의 유통과정으로, 집적을 통해 가능해지고 또한 집적을 강화하는 역할을 수행한다. 이 세 차원의 기작으로 인해 도시에서 강한 경제적 시너지가 창출된다. 집적은 경제활동뿐만 아니라 인간생활의 다양한 사회, 문화, 정치, 행정적 차원과 연결되어서 사회 전반에 걸쳐 강력한 환류효과를 보여주고, 도시를 인간활동의 복합체로 만들어주는 기본적인 접착제 역할을 한다. 스콧과 스토퍼는 이러한 집적의 역동성이 자본과 노동력, 지역간 노동력, 자본, 기업들을 조정, 연결된 시스템 구축과 국가에서 글로벌 스케일까지 다양한 차원의 전문화를 가능하게 해주는 핵심 동력이라고 주장한다(Scott and Storper, 2015). 도시는 공간경제상에서 하나의 총체적이고, 실제적이고, 국지적이고, 스케일적인 접합체로서 양극화와 특화된 토지이용, 강한 상호작용의 네트워킹이 일상적인 도시적 삶의 리듬이 되며, 경제적 과정만이 아니라, 장소의 형성, 주택, 노동비 등 도시특화의 역동성, 사고방식, 문화 등을 결정하는 핵심요인이다. 도시는 생산적인 활동과 인간생활의 근집지로서, 상호작용하는 토지이용과 다양한 활동의 입지, 이에 대응한 제도와 정치체제 등의 복잡한 상호작용을 통해 구체화된다. 즉, 경제적 집적의 역동성이 활동과 장소의 특성에 따라 제도화되고 이의 기초위에 경제적 자원뿐만 아니라 사회, 공간, 일상생활에서의 자원배분을 규정하는 거버넌스를 형성한다. 이러한 장소특정적인 현상을 충분히 고려하지 않고 사회적, 규범적 이론이나 모형으로 공간을 설명하는 시도는 실패하기 쉽다.

현대의 노동과정은 갈수록 더욱 지적(intellectual)이고 정동적(affective)인 인간 자산에 의존하고 있다. 산업생산에 있어서 기존의 생산요소 이외에 기술 집약적인 생산과 서비스활동, 디자인 지향의 장인생산, 문화상품의 생산 등이 동력으로 작용한다. 여기에 경영, 연구개발, 정보수집 및 커뮤니케이션 등 관리운영의 측면과 개인간 교환과 정서 등 상징적 내용이 더

육 중요해진다(Scott, 2008). 즉, 도시는 총체로서 하나의 공장으로서 역할하며, 도시민에게 공통의 편익을 제공하거나 공통의 생활형식을 부여하는 ‘사회적 공장’(social factory)으로(Tronti, 1966, Gill and Pratt, 2008에서 재인용) 작동하며, 이에 따라 자본주의적 생산과 부르주아 사회 사이의 관계, 공장과 사회 사이의 관계, 사회와 국가 사이의 관계는 더욱 더 유기적으로 된다. 사회적 관계는 생산의 관계로 전환되며, 도시사회는 생산의 유기적 연계로 확장된다. 도시사회 전체가 공장의 기능으로 구조화되고, 공장은 자신의 배타적 지배를 도시사회 전체로 확장한다. 이에 르페브르는, “도시는 부가 축적될 뿐 아니라 지식, 기술, 작품(예술작품, 기념비)이 축적되는 사회적·정치적 삶의 중심지다. 도시는 그 자체로 ‘작품’(oeuvre)이다”(Lefebvre, 1996: 66)이라고 지적했으며, 하트와 네그리는 “생산이 어떤 문제를 해결하는 것을 목표로 하거나 아이디어나 관계를 창조하는 것을 목표로 할 때, 노동 시간은 삶의 전체 시간으로 확대되는 경향이 있다”(안토니오 네그리·마이클 하트, 2008: 162, 권범철, 2017: 142에서 재인용)라고 묘사했다. 대도시에서의 생산은 이 공통적인 것에 기초하여 이루어지고 그 생산물은 다시 대도시로 편입되어 대도시를 재구성한다. 이러한 인지문화경제(cognitive cultural economy)의 확산으로 인해 전문화된 높은 수준의 인지문화자본을 가진 도시의 엘리트 노동력은 빠르게 팽창하는 반면, 하위 노동력은 저임금의 생산활동에 종사하는 이중구조가 고착화된다(사스키아 사센, 2016).

오늘날의 대도시는 경제적 생산의 공간과 도시 공간이 서로 중첩되며, 노동에서는 생산 시간과 여가 시간의 구분이 흐려지면서 삶 그 자체가 생산의 계기가 된다. 도시 공통재(urban commons)의 개념은 “지구, 그리고 지구와 연관되어 있는 모든 자원들, 즉 토지, 삼림, 물, 공기, 광물 등”만이 아니라 “아이디어, 언어, 정동 같은 인간 노동과 창조성의 결과물”까지 포괄한다(마이클 하트, 2012: 34, 권범철, 2017: 121에서 재인용). 정통파의 도시의 혁신(에드워드 글레이저, 2011)이나 경제성장(Savitch and Kantor, 2002)의 설명에서도 공통재의 영향을 중시한다. 플로

리다의 창조도시의 논의에서 제시된 개방성, 관용, 다양성을 넘어서서 도시사회의 재구조화 문제와 젠트리피케이션의 논의도 결국 노동자들이 창출한 도시 공통재를 누가 전유하고 지대추구적(rent-seeking) 지향을 가지느냐의 문제로 귀결된다. 즉, 도심지역의 저소득층 지역은 부유층에 의한 전유와 재식민지화의 문제로 볼 수 있다(Scott, 2008).

유엔 경제사회국(United Nations Division of Economic and Social Affairs, 2015)이 정의한 사회적 포용(social inclusion)이란, ‘모든 시민이 자신의 배경과 상관없이 동일한 기회를 가지고 자신의 삶에서 충분한 잠재력을 발휘할 수 있도록 하는 것’으로 ‘사회의 모든 부문의 구성원들이 시민, 사회, 경제, 정치적 활동뿐만 아니라 의사결정과정 등 삶의 모든 부분에서 적극적으로 참여할 수 있도록 보장하는 것으로 구체적으로는 빈곤과 사회적 배제와 투쟁하는 과정’으로 이해된다. 이는 도시의 기제와 사회적 배제의 원인보다는 결과적 양태에만 초점을 두는 포용성의 정의라고 할 수 있다. 도시정책, 도시계획, 도시성장 전략, 도시재구조화, 도시재생 등 다양한 도시의 의사결정과정에서 도시 공통재에 대한 접근성을 강조하는 도시에 대한 권리(right to the city, 데이비드 하비, 2014)도 유사한 비판에 자유로울 수 없다. 즉, 포용성은 도시의 공통재에 대해 도시민들이 도시공간과 도시자원을 통해 접근성을 어느 정도 확보하느냐의 문제와 연결되고(Cabral, 2016), 이는 곧 포용도시의 문제로 연결된다. 도시민의 일상적 노동과 삶에서 연대, 사회성, 상호 연대를 강화하고, 창조성, 학습, 혁신, 사회적 실천, 문화적 표현의 영역확대를 통해, 즉 도시 공통재의 확보를 통해 포용도시를 구축해야 한다. 도시의 빈곤은 자산, 소득, 일자리의 불균형적인 분배의 문제만이 아니라, 시간, 공간, 입지, 중심성 등 일상적인 경제적 참여의 핵심적인 변수에 관한 문제이기 때문이다(Espino, 2015). 한걸음 더 나아가면 이반 일리치는 자율공동체적(convivial) 사회를 강조하면서, 사적 영역은 팽창하는 반면 공적 영역은 약화되고, 도시 노동자의 창조적 잠재성 발휘를 위한 도시 시스템 능력의 심각한 약화를 해결하기 위하여 강자와 약자가 공존하며, 소비문화의 다양성이 모자이크

처럼 연결되어 도시에 역동성을 주고, 지역사회에서의 유대(convivial community)가 도시민의 소속감과 안정감의 기반이 될 수 있도록 도시가 구성되어야 한다고 주장한다(Illich, 1973). 이러한 공생적이고, 사회적 이익추구와 공동체 형성의 조화로운 발전이 있는 도시, 자율공동체적 도시가 포용도시라는 주장이다.

하지만 도시 공통재의 생산에 대한 관심보다는 공통재의 분배의 문제에만 초점을 둔다면 도시의 잠재력은 장기적으로 감소될 여지가 있다. 서로 지향하는 바는 다르나 인지문화경제체제하에서 도시는 사회적 공장이며, 공통재 생산의 근원이 도시 노동자들이므로 공통재에 대한 접근성을 중시하는 논의와 포용도시 지표를 구축하여 사회적 약자에게 자원과 기회에 대한 접근성을 확대해야 한다고 강조하는 논의 모두 공통재의 소비와 접근성의 문제에만 초점을 두고 있다. 하지만 앞서 논의한 도시의 본질을 상기하면, 도시가 지속적으로 공통재를 생산하고 이를 확대할 수 있는 경제적 집적의 역동성을 확보하고 이를 지원하는 정책이 가장 중요하다고 할 수 있다. 이는 생산과 분배, 효율과 형평 등의 논쟁에서 볼 수 있는 자본주의 방향성을 두고 가치판단의 우열을 가리는 문제와는 궤를 달리한다. 거시경제의 틀을 다루는 국가경제의 문제가 아니라, 장소기반의 입지정책과 주민의 삶의 질 향상에 초점을 둘 수밖에 없는 도시차원의 정책설정의 문제이다. 즉, 도시의 잠재력 향상, 공통재의 생산은 사회적 약자에게 더 많은 도시 공통재에 대한 접근의 기회를 제공하는 포용도시 정책의 필수 선행조건이 된다. 이를 도외시키는 포용도시 정책은 도시정책을 국가의 거시경제정책과 혼동하는 오류만큼 장기적인 문제를 수반한다고 할 수 있다. 이처럼 장소기반의 경제적 경쟁력에 초점을 두고 도시의 장기적인 역동성을 강조하는 도시가 보통도시이다.

2) 도시 경제순환시스템과 보통도시의 회복

보통도시(ordinary cities)는 경제, 사회, 문화, 제도적 자산의 다양성에 기반한 도시이다. 도시의 역동적 다양성의 기초는 도시의 경제순환시스템이며, 이의 기반위에 도시민의 소속감과 장소감은 도시의 잠

재력을 강화시켜주며, 사회적 안전감의 원천이 된다. 윤리적으로나 정책적으로 선한사람들의 선한 의지만 강조하는 도시정책은 도시의 경제적 쇠퇴나 사회적 유대의 약화를 초래하여 오히려 도시의 약자들을 더 힘들게 할 수 있다. 도시의 경제순환시스템이 약해지거나 제대로 기작을 하지 않는다면 도시의 순환과 분배시스템, 창의성, 혁신성 등을 약화시키고, 경제력 약화로 인한 수요의 감소, 실업률과 범죄의 증가, 범죄에 대한 두려움 확대, 도시공간의 물리적 쇠퇴와 공동체의 결속력 약화 등을 초래해 결국 도시의 쇠퇴로 이어질 수 있다(Amin and Graham, 1997; Amin and Thrift, 2002; Robinson, 2006). 결국 정의로운 도시, 포용도시란 도시계획이나 일시적인 빈곤완화정책, 복지정책으로 해결할 수 없는 경제적인 개념으로 이해해야 한다. 물론 완전한 포용도시는 도시규모에서 해결책이 제시되기 보다는 국가 경제·사회단위의 정의로운 시스템에서 이루어질 수 있다(Fainstein, 2010; Massey, 2005: 186). 또한 최근 리와 시슨스의 실증연구에 의하면 경제성장과 빈곤의 감소에는 상관관계가 거의 없다고 밝혀졌다. 경제성장이 소득상위부문의 임금증가에는 영향을 주지만 중앙점 이하의 임금상승과는 연관이 없었고, 경제성장과 미숙련 노동력의 취업률도 상관관계가 없었다. 따라서 단순한 경제성장을 통해 포용도시를 이룰 수 있는 것은 아니다(Lee and Sissons, 2016).

사실 이미 20세기말에 (대)도시소멸론이 등장했다. 자본과 정보의 세계화와 IT기술의 발전으로 인해 대면접촉이 전자네트워크로 대체되면 환경오염과 높은 주거비용, 교통혼잡을 감수하고 (대)도시지역에 살지 않아도 충분히 다양한 삶의 기회가 있을 것이라는 예측이다(Greig, 2002; O'Brien, 1990). 하지만 2000년대 이후로 오히려 (대)도시로의 인구, 자본, 정보, 서비스의 집중은 더욱 심해졌다. 도시에서 사회문화적 삶의 다차원적 본질은 변하지 않으며, 경제적 실천에 글로벌 경제, 신뢰, 호혜성, 대면접촉의 관계적 네트워크는 도시의 본질이며, 국가 경제성장의 엔진으로서의 역할은 더욱 강화되고 있다. 도시가 제공하는 강한 근접성과 상호연계에 기반한 비가시적인 요소가 경쟁력과 창의성, 도시간 연계를 결정하는 가장

중요한 요소이다. 도시는 생산, 정보, 인적교류 네트워크의 글로벌화의 중심이다. 도시의 이러한 상징적이며 소프트한 집중은 정보통신기술과 인프라, 첨단 교통망 등에 의해서 역설적으로 강화된다. 나아가 포스트포디즘시대로 이전하면서 도시제조업의 역동성이 빠르게 증대하고 있다. 대도시지역에 유연적으로 조직된 산업지구가 도시의 재산업화를 추동하며 새로운 혁신지구를 구축하고 있다(Katz and Nowak, 2018). 도시에서는 경제활동에 위험과 불확실성을 회피할 수 있고, 다양한 지식, 노동력, 공급자들이 집적되어 거래비용을 최소화할 수 있는 마샬리안 산업지구(Marshallian industrial district) 형성에 최적의 장소이다(Amin and Thrift, 1992).

이러한 자본주의 도시의 본질은 다중도시(multi-plex city)이다. 도시의 경제순환시스템의 역동성이 문화적 혁신, 도시 거버넌스와 제도적 혁신의 원천이 된다. 도시의 경제적 경쟁력과 사회적 응집력간의 상호작용을 유지하고 혁신을 위해서는 기존의 공식적이고 위계적인 도시정부에서 복합적 망의 도시거버넌스로, 즉 분산적이고 사회혁신의 요구에 순응적인 거버넌스로 전환하여야 한다(Robinson, 2008). 도시는 복합적인 공간이다. 다양한 조직과 상호작용의 상호 중첩되는 네트워크를 통해 연계되어 있으며, 도시 공간의 파편화로 인한 단절의 가능성도 있다. 보통 도시는 다양한 경제활동을 촉진하는 플랫폼으로 작동하는 장소이다. 원래 보통도시의 개념은 도시지표를 통한 세계 도시간의 순위 정하거나 서구의 사고방식, 생활양식과 공간구성에 기반한 도시모형과 이론을 세계적 표준으로 상정하고 세계 모든 지역의 도시들에 이를 적용하는 것에 대한 비판에서 시작되었다(Robinson, 2002; Shail, 2008). 또한 창조도시, 문화도시, 도시재생 등 도시에 대한 새로운 개념이나 유행하는 정책이 나타나면 도시의 기본적인 기제와 본질에 대한 성찰없이 유행에 휩쓸려 장기적으로 도시의 잠재력을 훼손시키는데 기여한 연구자와 정책의사결정자에 대한 비판과도 맥을 같이한다. 보통도시의 회복은 도시의 존재이유가 되는 경제순환시스템의 회복을 통해 즉, 장소기반의 생산과 소비시스템을 회복하고 공통재에 대한 권리로서 포용도시, 시민권, 도시

에 대한 권리로서 포용도시를 구축하는 일일 것이다. 아민과 그레이엄은 다음과 같이 경고한다.

[도시의] 경제적 경쟁력강화 보다는 공공공간의 범죄없는 카페에서 즐기는 정책, 도시의 불안정성을 키우면서 한계집단을 지원하는 정책, 커뮤니티의 경제적, 사회적 쇠퇴를 보면서 윤리적 선함만 강조하는 정책, 실업, 범죄, 도시조직의 붕괴로 인한 경제적 비용을 과소평가한 결과 도시의 순환비용을 높이고 기술변화에 둔감하여 창조성을 잃게 하는 정책, ... 궁극적으로 창업활동과 중소기업의 활동의 잠재력을 꺾는 정책(들은 장기적으로 지속가능하지 않다) ... 정의로운 도시는 경제적으로 활발한 도시이다(Amin and Graham, 1997: 427).

4. 보통도시로서 포용도시

보통도시의 관점에서 포용성은 좀 더 근본적인 시각에서 정의되어야 한다. 먼저, 시민의 역량강화를 위한 거버넌스 구축과 사회참여에 있어서 기회의 형평성과 결과의 공정성을 담보하는 제도의 구축이 필요하다(Gupta, Pouw, and Ros-Tonen, 2015). 이를 위해서는 도시민이 창출한 도시 공통재에 대한 사회적 배분에 대한 고려가 선행되어야 한다. 공통적인 공간, 타인과의 마주침의 공간, 소통과 협력의 장소의 증진을 위해 “기쁜 마주침”을 증진하고 대립적이고 파괴적이며, 해로운 형태의 공통적인 것을 생산하는 “불행한 마주침”을 최소화하는 도시가 되어야 한다(안토니오 네그리·마이클 하트, 2014). 이를 위해서는 시민중심의 참여 거버넌스를 더욱 확장하고 도시 혁신과 장소기반의 경제적, 사회적 제도화를 이루어 도시 공통재에 대한 시민의 접근성이 향상되어야 한다(Gupta et al., 2015). 도시민들의 집합적인 활동과 실천을 통해 공통재 형성과 활용을 위한 도시의 잉여물의 공정하고 효율적인 배분에 초점을 두어야 한다. 관용, 시혜, 배려로서의 포용도시가 아닌 참여, 인권, 협력으로서 포용도시, 시민을 포용의 대상으로서의

아니라, 관용적, 포용적 시민으로 협력하는 도시 거버넌스를 구축하여야 한다.

둘째, 도시의 경제순환시스템을 회복해야 한다. 도시의 역동성은 집적을 통해서 강화되며 공유(sharing), 조합(matching), 학습(learning)의 기제를 통해서 발휘된다. 대기업 중심의 산업특화가 아닌 연관다양성에 기반한 공간집적은 다양성(variety and diversity)으로 인해 도시혁신과 성장에 기여하며, 지식 이전은 산업 핵심부분의 외부에서 유래된다(Jacobs, 1969). 도시지역의 산업구조가 일부 산업에만 집중되어 특화된 경우에는 위험분산의 효과를 저하시켜 지역경제의 불안정을 야기할 우려가 존재하며, 예측불가능한 위험에 대한 대비능력을 약화시켜 결국 지역경제의 불안정을 가져올 수 있다. 고용불안정이나 실업률 증가와 같은 요소들은 지역 주민들의 삶의 질을 현저하게 저하시켜 결국 주민 스스로가 지역경제의 회복에 대한 의지를 접게 만들어 결국 지역의 장기 침체라는 구조적 악순환을 초래할 수가 있다(남기범, 2016). 중소기업 중심의 지역산업생태계를 구축하고, 교육, 훈련, 기술접근성 향상을 통한 도시민의 좋은 일자리에의 접근성을 증진하고, 도시내에서 공간, 인재, 네트워크 제공을 통한 지식기반경제의 확장을 기획해야 한다. 또한 장소 기반의 정책을 통해 거주지에 근접한 일자리 창출을 위한 복합적 토지이용을 강화하고, 저소득층의 지역사회에 일자리와의 연계를 강화하여야 한다. 또한 자본주의의 극한이며, 새로운 플랫폼 경제라고 불리는 시장경제 기반의 공유경제 보다는, 지역화폐와 같이 지역내 경제순환시스템을 구축할 수 있는 커뮤니티 중심의 공유경제 활성화를 통해 도시의 유희공간과 공공공간의 활용성을 향상시키는 동시에 시장경제적 공유경제의 빠른 성장으로 인한 부작용을 최소화하거나 방지할 수 있도록 공공부문의 역할과 제도의 개선도 필요하다. 이와 함께 지역주민의 지식형성과 열망을 반영해야 하고 의사결정과정에서 주민의 참여를 보장해야 한다(Borel-Saladin and Turok, 2013).

셋째, 도시사회가 연대, 상호존중과 협력의 수평적 관계를 형성하여야 한다. 공공과 민간의 파트너십의 진정한 활성화를 통해 시민이 공공까지 공유하고 이

해하고 체득할 수 있도록 노력해야 한다. 도시 공통재의 활용을 위한 집합적 활동과 실천적 노력도 수반되어야 한다. 나아가 지역공동체의 연계와 사회자본의 활성화만이 아니라 문화와 지향이 다른 사람도 포용할 수 있는 정치적 상상력을 가진 이방인의 도시(land of strangers: Amin, 2012), 즉, 세계시민의 도시(cosmopolitan city: Short, 2004)가 되어야 한다. 비즈니스 엘리트와 세계적인 정치, 경제적 의사결정 권한을 가진 사람들의 도시인 세계도시(global city)가 아니라 정치, 문화, 사회적 배경과 관점이 다양한 주체들의 제도형성에 참여할 수 있는 환영도시(welcoming city)가 되어야 하고, 보편적인 픽토그램(pictogram)에서 시작하여 도시 거버넌스까지 보편성(universalism)을 가진 진정한 보통도시가 되어야 한다.

넷째, 이러한 제도와 거버넌스 구축의 노력만으로는 한계 계층과 한계 지역의 주민에게는 상당한 기간이 소요되며 환류과정으로 인해 상당히 완화된 형태로 전달될 가능성이 있다. 따라서 경제·사회적 한계 계층에 대한 직접적인 지원과 장소기반의 정책이 필요하다. 지역단위에서 경제, 사회, 정치, 생태, 문화적 맥락을 고려해야 하며, 다중스케일적인 영향으로 인해 세계적인 배제나 부정적인 연관과 포함이 지역에 미치는 영향에서 자유로워야 한다(Ros-Tonen *et al.*, 2015). 부분적 도시재생이나 지역활성화를 넘어서서 주민들이 커뮤니티 경제의 창출에 참여하고 활동하고 그 성과를 공유할 수 있도록 하여야 한다. 도시의 경제적 빈곤층, 연령, 성별, 장소적 관점의 취약계층, 사회문화적 한계계층에 초점을 두고 도시의 경제순환시스템을 구축해야 한다(Gough and McGregor, 2007; Rauniyar and Kanbur, 2009). 대도시 사회경제시스템의 순환과 공간의 변화에 배제받는 지역과 시민들의 권리를 보호하는 포용도시는 젠트리피케이션, 레이디피케이션(ladyfication), 투어리스트피케이션(touristification) 등을 방지하고, 지역 공동체의 의미생산과 유통, 일상생활에서 문화와 자연을 변형하며, 장소를 창조할 수 있는 능력을 부여하는 도시이다.

마지막으로 교육, 상하수도, 에너지, 보건, 대중교통, 치안서비스, 안전, 사회보장서비스 등 도시의 어

표 1. 보통도시로서 포용도시 구성 요소

구성 요소	설명	참고
거버넌스 구축과 제도화	<ul style="list-style-type: none"> • 시민의 역량강화를 위한 거버넌스 구축과 사회참여에 있어서 기회의 형평성과 결과의 공정성을 담보하는 제도의 구축을 통한 기쁜마주침의 증진 - 시민중심의 참여 거버넌스 확장 - 도시혁신과 장소기반 경제, 사회제도화 - 도시 공동체에 대한 시민 접근성 강화 	Gupta, Pouw, and Ros-Tonen, 2015 Gupta, J. <i>et al.</i> , eds., 2015 안토니오 네그리·마이클 하트, 2014
도시 경제 순환시스템 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 세계적 자본의 힘에 대한 저항할 수 있고 도시경제의 시너지창출과 커뮤니티경제의 활성화 - 중소기업 중심의 연관다양성 산업생태계 구축 - 혁신주도형 경제시스템과 혁신지구 활성화 - 커뮤니티 중심의 공유경제 활성화 - 장소기반의 일자리 접근성 증진 	제인 제이콥스, 2004 Ros-Tonen <i>et al.</i> , 2015 Borel-Saladin and Turok, 2013
연대, 상호존중과 협력의 수평적 관계	<ul style="list-style-type: none"> - 공공과 민간의 파트너십 - 시민이 공공가치 공유, 이해, 체득 노력 - 문화와 지향이 다른 사람도 포용할 수 있는 정치적 상상력 - 정치, 문화, 사회적 배경과 관점이 다양한 주체들의 제도형성에의 참여할 수 있는 환영도시 구축 	Amin, 2012 Short, 2004 안토니오 네그리·마이클 하트, 2014
경제·사회적 한계계층 지원과 장소기반의 정책	<ul style="list-style-type: none"> - 젠트리피케이션, 레이디피케이션(ladyfication), 투어리스티피케이션(touristification) 방지 - 사회경제시스템의 순환과 공간의 변화에 배제받는 시민 권리 보호 - 장소기반의 사회, 문화, 예술공동체 구축 	Gough and McGregor, 2007, Rauniyar and Kanbur, 2009
도시 공동체와 어메니티에 대한 접근성	<ul style="list-style-type: none"> - 도시 공동체의 활용을 위한 집합적 활동, 실천 - 집합적 소비재에 대한 참여 증진 - 공간 네트워크의 활성화와 생활 인프라와 공공서비스에의 접근성 향상 - 도시의 유희공간, 공공공간의 활용성 향상 	Mansuri and Rao, 2004

메니티와 인프라에 대한 적절한 접근성을 보장하여 도시에 대한 권리가 보장되어야 한다(Mansuri and Rao, 2004). 지역사회 주민의 일상적 삶에서 존엄성을 유지할 수 있는 공간적 권리와 접근성뿐만 아니라 집합적 소비재에 대한 참여를 증진하기 위하여 지역사회에서의 공간 네트워크의 활성화와 생활 인프라와 공공서비스에의 접근성을 향상시키는 도시이다. 특히 도시 어메니티에 대한 진입장벽의 완화, 시민참여의 수준의 제고, 재영토화를 통한 새로운 영토성 회복을 위한 사회적 경제의 확대 등이 중요하다.

보통도시를 회복하고 포용도시를 이루기 위해서는 무엇보다도 장소기반형 도시리더십의 구축과 시민사회로의 확산에 충분한 노력이 필요하다. 도시정부의 자체의 정책적 리더십도 중요하지만 도시의 경제순환시스템의 원활한 기작을 위한 비즈니스 리더

십과 전문적인 관리·운영의 리더십도 요구된다. 또한 시장경제체제가 시장사회로 확대되어 도시 전반을 주도하는 것에 대한 대응으로 지역사회의 리더십의 역량강화와 확산도 필요하다. 쉐넬은 '우리는 한때 시장경제체제를 가졌으나, 이제는 표류하여 시장사회에 살고 있다.'(마이클 쉐넬, 2012)고 지적하고 있다. 시장가치는 동정, 관용, 심려, 공감, 연대 등의 현대사회의 중요한 가치들을 몰아내고 있다. 도시정부의 역할을 통해 이를 해소하고 포용적인 도시로 나아갈 수 있는 리더십이 필요하다. 결국 성공적인 포용도시는 경제적으로 역동적이며 다양한 도시, 즉 보통도시이다. 햄블턴은 포용도시를 다음과 같이 정의한다(Hambleton, 2015).

‘[포용도시는] 강력하고 장소기반의 민주적인 제도

로 운영되는 도시이다. 모든 시민이 충분하게 사회에 참여할 수 있고, 도시의 리더는 자연환경을 보전하면서 정의로운 결과가 도출되도록 노력하는 도시이다.’

5. 서울의 정책변화와 포용도시 서울

서울은 1960년대 이촌향도의 도시화와 급속한 산업화를 경험하면서 압축적 성장을 지속하여 왔다. 특히 강력한 중앙정부와 중앙정부에서 임명된 서울시장은 엘리트관료와 대기업의 연합하에 전형적인 동아시아적 발전국가와 발전도시의 궤적을 밟아왔다(Hill and Kim, 2000). 1980년대 이후 신자유주의적 개발 패러다임의 도입, 1990년대 아시아 금융위기, 2000년대 미국발 세계 금융위기를 거치면서 총량적 성장과 세계도시 순위, 도시경쟁력 순위 향상 등 도시 간 순위경쟁에 치중하면서 도시내 불균형이 빠르게 증가했으며, 도시민의 삶의 질은 악화되었다. 최근 서울시는 기존의 신자유주의적 시장질서와 도시의 총량적 경쟁지표위주의 도시정책에서 탈피하여 도시정책의 우선순위를 시민과 함께하는 거버넌스, 사회혁신, 사회적 경제, 인권도시 등에 두고 협치를 통한 참여예산제, 마을공동체 지원, 지역사회 복지체계 구축 등을 강조하는 포용도시를 지향하고 있다(표 2).

포용도시의 구성요소에 대응한 최근 서울시의 정책들을 보면, 자원배분을 규정하는 도시거버넌스가 도시발전에 상당한 영향을 준다는 것을 알 수 있으며 상당한 제도와 거버넌스구축의 노력이 있음을 알 수 있다. 먼저 ‘거버넌스 구축과 제도화’ 측면에서는 기존의 총량적 성장주의와 엘리트가 주도하는 거버넌스에서 탈피하여 시민중심의 거버넌스와 사회혁신을 지향하고 있다. ‘도시 경제 순환시스템 구축’측면에서 보면 도시경제의 시너지 창출을 위한 노력과 기존의 중소기업지원과 영세상공인 지원정책을 유지하고 있으나 선언적인 측면이 강하고, 기본적으로 대기업중심의 총량정책의 성격이 강하다. 중소기업 중심의 연관다양성 산업생태계의 구축과 혁신주도형 경제시스

템과 혁신지구의 활성화를 위한 실질적인 정책이 상당히 미흡하다. 서울시는 사회적 경제의 활성화와 공공과 민간의 파트너십 구축을 통한 연대, 상호존중과 협력의 수평적 관계를 위한 노력은 어느 도시보다 앞서고 있다고 할 수 있다. 또한 시민의 역량을 강화하고 노동과 일자리에서의 불균형을 완화하고자 하는 정책들을 지속적으로 유지해 오고 있으며, 장소기반의 사회경제정책으로 서울형 도시재생, 마을공동체 지원, 사회적 경제지원, 공유경제 지원 등 다양한 사업을 중점적으로 추진하고 있다. 서울시가 상대적으로 약한 부분은, 교육, 상하수도, 에너지, 보건, 대중교통, 치안서비스, 안전, 사회보장서비스 등 도시의 어메니티와 인프라에 대한 적절한 접근성을 향상시키는 정책이다. 나아가 정치, 문화, 사회적 배경과 관점이 다양한 주체들의 제도형성에 참여할 수 있는 이방인의 도시, 즉 진정한 다문화도시로서의 보통도시를 지향하는 정책도 상대적으로 미흡하다.

서울시의 경우 포용도시를 향한 도시정부의 의지가 강하고 이를 실현시키기 위한 정책의 수효는 무척 많아 상징적 의미와 효과는 크다. 하지만 보통도시로의 회복을 통한 포용도시 정책, 즉 제도화와 거버넌스 구축은, 구호는 있지만 성과는 미흡하고, 정책의 수효만큼 실질적 성과는 그리 크지 않다는 점이 문제로 지적될 수 있다. 다양한 사회현실과 장소의 특성에 맞추어 정책을 개발한다는 의미도 있겠으나 많은 사업들이 실질적인 수혜자의 수가 그리 많지 않아 홍보성 사업이라는 비판도 있다. 예를 들어 한지붕 세대공감(홈쉐어링)사업은 대학가 인근의 노인주택의 낡은 방을 대학생에게 저렴하게 임대하는 것으로, 가구주에게는 환경개선공사비를 지원해주고, 대학생에게는 주변 시세의 50% 정도로 방을 임대해 준다. 이 사업은 상당한 반향이 있었으나 실제로 2017년도 이 사업의 수혜자는 200여건으로 상당히 미미하였다(문화일보, 2018.02.21.). 다양한 사업으로 다양한 수요를 충족시키겠다는 정책방향은 자칫 다양한 맞춤형 정책이 존재한다는 알리바이로만 활용될 수 있다. 정책의 실질적인 효과와 수혜자의 요구과약을 통한 포용성의 확대가 필요하다.

포용도시 서울로서 자리매김하기 위해서는 경제,

표 2. 포용도시 구성 요소와 서울시의 정책

구성 요소	서울시 정책 사례
거버넌스 구축과 제도화	- 시민중심의 거버넌스 추진 - 사회혁신과 시민의 참여 증진정책
도시 경제 순환시스템 구축	- 마을공동체 지원정책 - 지역 커뮤니티 활성화 사업 - 서울형 도시재생 사업
연대, 상호존중과 협력의 수평적 관계	- 공공기반 공유경제 정책 - 시민의 역량강화 정책
경제·사회적 한계계층 지원과 장소기반의 정책	- 사회적 경제 지원정책 - 노동취약 계층 지원, 비정규직의 정규직 전환정책 - 서울형 생활임금제 - 복지 사각지대 포용정책 - 주거복지 지원센터, 공공임대주택, 청년주택 공급정책
도시 공통재와 어메니티에 대한 접근성	- 문화예술 향유와 어메니티 접근성 향상 - 보편접근성 향상을 위한 교통환경의 개선

사회, 공간적 격차를 유발한 시스템 전체를 조망하고, 파편적인 포용정책으로 인한 영향이 도시사회 전체의 장기적인 지속가능성에 미치는 영향을 고려하는 등의 큰 틀의 정책전환이 필요하다. 도시의 혁신주도형 경제기반을 안정적으로 확보하는 것이 보통도시로서 포용도시를 구축하는데 가장 중요한 요소이다. 도시의 경제순환시스템 회복을 통해 즉, 장소기반의 생산과 소비시스템을 회복하고 공통재에 대한 권리로서 포용도시, 시민권, 도시에 대한 권리로서 포용도시를 구축하려는 근본적인 노력이 필요하다. 이러한 기반하에 구체적인 노동정책, 일자리정책, 장소기반 재생정책, 계층별, 지역별 도시 어메니티에 대한 접근성 향상정책들이 뒷받침되어야 한다.

6. 토의와 결론

도시는 항상 다양한 스케일에서 사회, 정치의 더 넓은 시스템에 배태되어 있는 복합적인 공간이다. 다양

한 조직과 상호작용의 상호 중첩되는 네트워크를 통해 연계되어 있으며, 도시공간의 파편화로 인한 단절의 가능성도 있다. 도시의 역동적 다양성의 기초는 도시의 경제순환시스템이며, 이의 기반위에 도시민의 소속감과 장소감은 도시의 잠재력을 강화시켜주며, 사회적 안정감의 원천이 된다. 지역공동체의 연대성에 기초한 다면적 관계에서 다양한 주체가 결합한 사회문제의 해결방식을 공감을 기초로 한 시민들의 참여를 사회자본으로 연결시키려는 노력이 포용도시로 가는 올바른 방향이다. 서울의 도시공간에서 공유, 조합, 학습의 기제를 통해 도시경제의 역동성이 발현될 수 있는 정책의 전환이 필요하다. 도시의 포용성 순위를 책정하는 변수나 지표기반의 포용도시정책은 본말을 전도하는 오류를 범할 우려가 있으며, 경제적 쇠퇴나 도시의 퇴락을 가져와 오히려 도시의 약자들을 더 힘들게 할 수 있다. 포용도시는 사후적(ex post) 특성을 가진 지표(index)의 충족으로 달성되기 보다는 형성적(forming) 특성을 가진 요인(factor)의 구축으로 이루어진다.

정병순(2016)은 대도시 서울이 포용도시 실현을 위해서 무엇보다도 먼저 지속가능한 대도시 경제기반 구축을 강조하였다. 세부 항목으로는 산업구조 다양화와 중소기업 주도형 경제시스템 구축, 혁신주도형 대도시 경제의 실현, 경제적 회복력(economic resilience)의 강화 등을 제시하였다. 기존의 하향식 정부 주도의 서비스모델에서 공감을 바탕으로 하는 지역공동체의 건설과 권한이양과 지역분권화를 위해 협력적 거버넌스 구축과 소통과 배려의 공감도시의 지향이라는 틀 아래 기회의 형평성을 강화하고 지역 간 균형발전과 재분배를 강화하는 균형과 형평의 도시를 지향하여야 한다고 주장한다. 이처럼 포용도시란 도시계획이나 일시적인 빈곤완화정책, 복지정책으로 해결할 수 없는 근본적인 개념으로 이해하고 보통도시를 지향하여야 한다. 최근 서울시의 정책방향은 신자유주의적 시장질서와 도시의 총량적 경쟁지표주의 도시정책에서 탈피는 하였으나, 실질적으로 경제적 역동성을 가지고 연관다양성(related variety)을 통한 대도시 경제순환시스템을 구축하는 정책은 상당히 미흡하다. 사실 산업의 현장에서 필요한 지식

은 특화된 과학적으로 창출된 지식이기 보다는 응용 기술과 현장에 필요한 문제해결 유형의 지식이며, 소비자의 욕구와 트렌드의 변화를 파악하는 상징적 지식이다. 지역의 역량과 잠재력에 맞는 지식기반의 융합과 중소기업 주도형 연관다양성을 활용한 한 장소 기반형 지역산업 플랫폼의 형성이야말로 지역의 장점을 극대화할 수 있는 도시경제정책의 기초가 된다 (Asheim, Boschma, and Cooke, 2011, 901). 나아가 문화와 지향이 다른 사람도 포용할 수 있는 정치적 상상력을 가진 이방인의 도시, 세계시민의 도시를 지향하여야 한다. 비즈니스 엘리트와 세계적인 정치, 경제적 의사결정권한을 가진 사람들의 도시인 세계도시가 아니라 정치, 문화, 사회적 배경과 관점이 다양한 주체들의 제도형성에의 참여할 수 있는 환영도시 (welcoming city)가 되어야 한다.

포용도시 정책은 도시의 한두 부문, 장소, 주민에 국한되는 정책이 아닌 도시의 전반적인 경제·사회정책의 전환을 통해 그 효과가 나타나는 종합정책이다. 이 글에서는 기존의 포용도시 개념과 서울의 정책을 비판적으로 검토하고 보통도시로서 포용도시의 구성요소를 제시하였다. 하지만 이 구성요소와 세부정책들은 후속 연구를 통해 정교화 되어져야 하며, 대도시 서울에 적합한 요소들을 종합적으로 고려하고, 서울의 포용도시 정책방향에 대해 구체적인 분석을 통해 세부적으로 이루어지면 보통도시로서 포용도시 서울의 미래는 좀 더 앞당겨질 수 있을 것이다.

참고문헌

권범철, 2017, “현대 도시의 공통재와 재생산의 문제,” *공간과 사회*, 27(2), 119-149.

김왕배, 2013, “도덕감정: 부채의식과 감사, 죄책감의 연대,” *사회와 이론*, 23, 135-172.

남기범, 2016, “‘선택과 집중’의 종언: 포스트클러스터 지역산업정책의 논거와 방향,” *한국경제지리학회지*, 19(4), 764-781.

문화일보, ‘결국 세대차에 걸려버린 ‘홈세어링’’, 2018.02.21.

데이비드 하비 저, 최병두 역, 2007, 신자유주의, 간략한 역사, 한울아카데미, 서울(Harvey, D., 2005, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford Univ Press, New York).

데이비드 하비 저, 한상연 역, 2014, 반란의 도시: 도시에 대한 권리에서 점령운동까지, 에이도스, 서울 (Harvey, D., 2013, *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*, Verso, London).

마이클 샌델 저, 안기순 역, 2012, 돈으로 살 수 없는 것들: 무엇이 가치를 결정하는가, 와이즈베리, 서울 (Sandel, M.J., 2012, *What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets*, Farrar, Straus and Giroux).

마이클 하트 저, 조정환·유충현·김정연 역, 2012, 선언, 갈무리, 서울(Hardt, M., 2007, *The Declaration of Independence* by Thomas Jefferson, Verso, London).

박인권, 2015, “도시의 공공성: 포용도시 개념과 한국의 경험,” *공간과 사회*, 25(1), 95-139.

박인권·이민주, 2016, “도시 포용성 구성개념과 지표체계의 개발: 한국의 포용도시 의제 설정을 위하여,” *공간과 사회*, 26(4), 109-158.

변미리, 2018, 포용도시를 향하여_서울형 포용도시 지표 개발과 포용성 진단, 서울연구원 정책리포트, 서울연구원, 서울.

사스키아 사센 저, 남기범 외 역, 2016, 사스키아 사센의 세계경제와 도시, 푸른길, 서울(Sassen, S., 2011, *Cities in a World Economy*, 4th Ed., SAGE, London).

손지현·김종구·황선아, 2016, “포용도시 계획요소 구축 및 활용에 관한 연구: 부산광역시 부산진구를 대상으로,” *국토계획*, 51(6), 5-21.

안토니오 네그리·마이클 하트 저, 조정환·정남영·서창현 역, 2008, 다중, 세종서적, 서울(Negri, A. Hardt, M., 2005, *Multitude: War and Democracy in the Age of Empire*, Penguin Books, London).

안토니오 네그리·마이클 하트 저, 정남영·윤영광 역, 2014, 공통체: 자본과 국가 너머의 세상, 사월의 책, 서울(Negri, A. Hardt, M., 2011, *Commonwealth*, Belknap Press).

에드워드 글레이저 저, 이진원 역, 2011, 도시의 승리: 도시는 어떻게 인간을 더 풍요롭고 더 행복하게 만

- 들었나?, 해냄, 서울(Glaeser, E., 2012, *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*, The Penguin Press).
- 유네스코한국위원회, 2017, 우리의 지속가능한 도시, 유네스코한국위원회, 서울.
- 유찬기·남기범, 2018, “사회과학의 공감연구 동향과 특성,” 문화콘텐츠연구, 12(2), forthcoming.
- 윤성주, 2017, “포용적 성장’의 개념 및 논의 동향,” 국토, 426, 5-13.
- 정병순, 2016, 서울 대도시론: 위기를 넘어서 희망의 도시로, 서울연구원, 서울.
- 조권중, 2017, ‘포용도시 서울’ 성과와 과제, 서울연구원 Issue Paper, 서울연구원, 서울.
- 제인 제이콥스 저, 서은경 역, 2004, 도시와 국가의 부, 나남, 서울(Jacobs, J., 1984, *Cities and the Wealth of Nations: Principles of Economic Life*, Random House)
- 존 로건·하비 몰로치 저, 김준우 역, 2013, 황금도시: 장소의 정치경제학, 전남대학교출판부, 광주(Logan, J. and Molotch, H., 1987, *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. University of California Press, Berkeley and Los Angeles).
- 토마 피케티 저, 유영 역, 2014, 불평등 경제, 마로니에 북스, 서울(Piketty, T., 2014, *L'économie des inégalités*, Repères).
- 최병두, 2017, “관계적 공간과 포용의 지리학,” 대한지리학회지, 52(6), 661-682.
- ADB, 2014, *Framework of Inclusive Growth Indicators 2014, 4th ed., Key Indicators for Asia and the Pacific Special Supplement*, Asian Development Bank, Metro Manila.
- Ahern, J., 2011, From fail-safe to safe-to-fail: Sustainability and resilience in the new urban world, *Landscape and Urban Planning*, 100(4), 341-343.
- Amin, A., 2012, *Land of Strangers*. Polity Press, Cambridge.
- Amin, A. and Graham, S., 1997, The ordinary city, *Transactions of the Institute of British Geographers*, 22(4), 411-429.
- Amin, A. and Thrift, N., 1992, Neo-Marshallian nodes in global networks, *International Journal of Urban and Regional Research*, 16(4), 571-587.
- Amin, A. and Thrift, N., 2002, *Cities: Reimagining the Urban*, Polity, Cambridge.
- Arthurson, K., 2002, Creating inclusive communities through balancing social mix: A critical relationship or tenuous link?, *Urban Policy and Research*, 20(3), 245-261.
- Asheim, B., Boschma, R., and Cooke, P., 2011, Constructing regional advantage: platform policies based on related variety and differentiated knowledge bases, *Regional Studies*, 45(7), 893-904.
- Borel-Saladin, J.M. and Turok, I.N., 2013, The green economy: Incremental change or transformation?, *Environmental Policy and Governance*, 23(4), 209-220.
- Bradbury, K. and Triest, R.K., 2016, Inequality of opportunity and aggregate economic performance, *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, 2(2), 178-201.
- Cabral, J., 2016, The inclusive city as the new urban question and the challenges for urban policies and planning, in Marina, O and Armando, A. eds., *Inclusive Exclusive Cities*, City of Skopje With the support of ‘Europe for Citizens Programme’ of the European Union.
- Cohen, B. and Munoz, P., 2016, Sharing cities and sustainable consumption and production: towards an integrated framework, *Journal of Cleaner Production*, 134 (Part A), 87-97.
- Cook, S., 2006, Structural change, growth and poverty reduction in Asia: Pathways to inclusive development. *Development Policy Review*, 24(1), 51-80.
- d’Cruz, C., Cadornigara, S. and Satterthwaite, D., 2014. *Tools for Inclusive Cities: The Roles of Community-Based Engagement and Monitoring in Reducing Poverty*. IIED Working Paper. IIED, London.
- Donahue, R., McDearman, B., and Thursday, R.B., 2017, *Committing to Inclusive Growth: Lessons for Metro areas from the Inclusive Economic Development Lab*, Metropolitan Policy Program at Brookings.
- Espino, N.A., 2015, *Building the Inclusive City: Theory and Practice for Confronting Urban Segregation*, Routledge. New York.

- European Urban Knowledge Network, 2014, *The Inclusive City: Approaches to Combat Urban Poverty and Social Exclusion in Europe*, European Urban Knowledge Network EGTC, The Hague.
- Fainstein, S., 2010, *Just City*, Cornell University Press.
- Gill, R. and Pratt, A., 2008, In the social factory? immaterial labour, precariousness and cultural work, *Theory, Culture & Society*, 25(7-8), 1-30.
- Girard, L., 2014, The regenerative city and wealth creation/conservation: the role of urban planning, *International Journal of Global Environmental Issues*, 13, 118-140.
- Gough, I. and McGregor, J.A., eds., 2007, *Wellbeing in Developing Countries. From Theory to Research*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Greig, J., 2002, The end of geography, globalization, communications, and culture in the international system, *Journal of Conflict Resolution*, 46(2), 225-243.
- Gupta, J., Pouw, N.R.M., and Ros-Tonen, A.F., 2015, Towards an elaborated theory of inclusive development, *European Journal of Development Research*, 27(4), 541-559.
- Gupta, J., Pfeffer, K., Verrest, H., and Ros-Tonen, M., eds., 2015, *Geographies of Urban Governance: Advanced Theories, Methods and Practices*, Springer.
- Hambleton, R., 2015, *Leading the Inclusive City: Place-based Innovation for a Bounded Planet*, Policy Press, Bristol.
- Hill, R. and Kim, J.W., 2000, Global cities and developmental states: New York, Tokyo and Seoul, *Urban Studies*, 37(12), 2167-2195.
- Illich, I., 1973, *Tools for Conviviality*, Harper & Row.
- Jacobs, J., 1969, *The Economy of Cities*. New York: Random House.
- Katz, B. and Nowak, J., 2018, *The New Localism: How Cities Can Thrive in the Age of Populism*, Brookings Institution Press, Washington, DC.
- Kooiman, J., 2003, *Governing as Governance*, Erasmus University, Rotterdam.
- Latham, A., 2003, Urbanity, lifestyle and making sense of the new urban cultural economy: notes from Auckland, New Zealand, *Urban Studies*, 40(9), 1699-1724.
- Lee, N., 2018, Inclusive growth in cities: a sympathetic critique, *Regional Studies*, DOI: 10.1080/00343404.2018.1476753
- Lee, N. and Sissons, P., 2016, Inclusive growth? the relationship between economic growth and poverty in British cities, *Environment and Planning A*, 48(11), 2317-2339.
- Lefebvre, H., 1996, *Writings on Cities*, Wiley-Blackwell, Cambridge, Massachusetts.
- Levitas, R., 2005, *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour*, 2nd ed., Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Liu, Y. et al., 2018, Towards inclusive and sustainable transformation in Shenzhen: urban redevelopment, displacement patterns of migrants and policy implications, *Journal of Cleaner Production*, 173, 24-38.
- Mansuri, G. and Rao, V., 2004, Community-based and -driven development a critical review, *The World Bank Research Observer*, 19(1), 1-39.
- Massey, D., 2005, *For Space*, Sage, London.
- McGranahan, G., Schensul, D., and Singh, G., 2016, Inclusive urbanization: Can the 2030 Agenda be delivered without it?, *Environment and Urbanization*, 28(1), 13-34.
- Montgomery, J., 1995, Urban vitality and the culture of cities, *Planning Practice and Research*, 10(2), 101-9.
- Mosse, D., 2010, A relational approach to durable poverty, inequality and power, *The Journal of Development Studies*, 46(7), 1156-1178.
- Neirott, P. et al., 2014, Current trends in smart city initiatives: some stylised facts, *Cities*, 38, 25-36.
- O'Brien, R., 1990, The end of geography: the impact of technology and capital flows, *The AMEX Bank Review*, 17(5), 2-5.
- OECD, 2016a, *Making Cities Work for All: Data and Actions for Inclusive Growth*, OECD Publishing, Paris.
- OECD, 2016b, *The Governance of Inclusive Growth*, OECD Publishing, Paris.
- Rauniyar, G. and Kanbur, R., 2009, Inclusive growth and inclusive development: a review and synthesis of Asian Development Bank literature, *Journal of the*

- Asia Pacific Economy*, 15(4), 455-469.
- Ros-Tonen, M.A.F., Van Leynseele, Y.P.B., Laven, A. and Sunderland, T., 2015, Landscapes of social inclusion: Reassessing inclusive development through the lenses of food sovereignty and landscape governance, *European Journal of Development Research* 27(4), 523-540.
- Robinson, J., 2002, Global and world cities: a view from off the map, *International Journal of Urban and Regional Research*, 26(3), 531-554.
- Robinson, J., 2006, *Ordinary Cities: Between Modernity and Development*, Routledge, London.
- Robinson, J., 2008, Developing ordinary cities: city visioning processes in Durban and Johannesburg, *Environment and Planning A: Economy and Space*, 40(1), 74-87.
- Savitch, H.V. and Kantor, P., eds., 2002, *Cities in the International Marketplace: The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe*, Princeton University Press, New Jersey.
- Scott, A., 2008, *Social Economy of the Metropolis: Cognitive-Cultural Capitalism and the Global Resurgence of Cities*, Oxford University Press, New York.
- Scott, A. and Storper, M., 2015, The nature of cities: the scope and limits of urban theory, *International Journal of Urban and Regional Research*, 39(1), 1-15.
- Shail, M., 2008, *The Other Global City*, Routledge, London.
- Short, J.R., 2004, *Global Metropolitan: Globalizing Cities in a Capitalist World*, Routledge, London.
- Smith, S.R., 2010, Nonprofits and public administration: reconciling performance management and citizen engagement, *The American Review of Public Administration*, 40(2), 129-152.
- Teichman, J.A., 2016, *The Politics of Inclusive Development Policy, State Capacity, and Coalition Building*, Palgrave Macmillan, New York.
- Treuhart, S., Scoggins, J., and Tran, J., 2014, *The Equity Solution: Racial Inclusion is Key to Growing a Strong Economy*, PolicyLink, Oakland, CA.
- Tronti, M., 1966, *Operai e Capitale (Workers and Capital)*, Einaudi, Turin.
- Tudor, K., 2011, Understanding empathy, *Transactional Analysis Journal*, 41(1), 39-57.
- UNIDO, 2014, *Inclusive and Sustainable Industrial Development: Creating Shared Prosperity, Safeguarding the Environment*, United Nations Industrial Development Organization, Vienna.
- United Nations, 2016, *New Urban Agenda*, United Nations, New York.
- United Nations Division of Economic and Social Affairs, 2015, *Creating an Inclusive Society: Practical Strategies to Promote Social Integration*, United Nations, New York.
- Woodward, A. and Kohli, M., eds., 2001, *Inclusions and Exclusions in European Society*, Routledge, London.
- World Bank, 2013, *Inclusion Matters: The Foundation for Shared Prosperity*, World Bank, Washington, DC.
- 교신: 남기범, 02504 서울특별시 동대문구 서울시립대로 163, 서울시립대학교 도시사회학과, 전화: 02-6490-2738, 이메일: nahm@uos.ac.kr
- Correspondence: Keebom Nahm, Department of Urban Sociology, University of Seoul, 163 Seoulsiripdae-ro, Dongdaemun-gu, Seoul, 02504 Korea, Tel: 82-2-6490-2738, E-mail: nahm@uos.ac.kr

최초투고일 2018. 7. 24
 수정일 2018. 8. 17
 최종접수일 2018. 8. 24