

요약

포용도시는 세계 대도시의 도시발전 비전 서울시, 미래서울 시정비전으로 채택해야

새로운 변곡점 맞은 서울시, 포용도시 패러다임에 주목할 필요

서울의 경제·사회적 불안의 징후들이 곳곳에서 나타나고 있다. 한국사회의 성장 동력으로 서의 서울의 지위는 약화되고, 청년실업의 문제, 가계 부채 등은 일촉즉발이라고 할 정도이다. 고령사회로의 빠른 이행은 향후 다양한 이슈들을 둘러싼 세대갈등을 내재화하고 있으며, 외국인 및 소수자에 대한 개방성 정도도 글로벌 도시 수준에 한참 못 미치는 정도이다. 서울은 이러한 사회문제에 대한 뚜렷한 해법이 부재한 상황이다. 사람들은 “지금까지 서울의 세계도시로의 발전 과정이 ‘보다 나은 사회’를 만들었다고 확신할 수 있는가?”라고 질문하고 있다. 이제 서울은 지금까지의 도시발전 궤적과는 상이한 새로운 국면(변곡점, Turning Point)에 들어섰다고 할 수 있다. 예측할 수 없거나 해법을 찾기 어려운 사회·경제적 위기의 발생은 도시 사회의 새로운 대응방식을 요구하고 있다.

포용도시 개념의 핵심은 불평등·불균형 해소하고 사회참여 확대

이러한 흐름은 비단 서울만의 문제는 아니다. 세계 도시 역시 지금까지의 경제 성장의 결과물이 더 나은 사회를 만들었는가에 대해 의문을 제기한다. 부의 불평등이 심화되고 사회적으로 배제되는 집단 현상은 더욱 구조화되고 있다는 성찰적 문제의식들이 다양하게 나타나고 있다. 이에 국제사회와 세계도시에서 ‘포용도시’ 패러다임이 현재의 사회 문제를 해결하기 위한 새로운 논의 체계로 부각되고 있다.

국가나 도시의 ‘포용성’을 높이기 위한 ‘포용도시’ 논의는 ‘사회적 배제’와 함께 고려할 때 그 개념이나 의미가 분명해진다. 사회적 배제는 사회에서 참여나 이익의 결핍을 다루기 위한 규범적 개념이다. 이는 개인적 배제, 공동체에서의 사회적 배제 등의 차원에서 논의되는 것으로 특정한 관심이나 이해를 관철시키기 위해 참여를 배제하는 것부터 경제적 성장의 결과물인 이윤의 분배과정에서 이익이나 혜택을 공유하지 못하게 배제되거나 배제시키는 현상과 과정을 의미한다.

사회적 배제는 복잡하고 다차원적인 과정이다. 경제적, 사회적, 문화적 또는 정치적 영역

에서 자원, 권리, 서비스의 부재나 제한, 사회의 대다수 사람이 이용할 수 있는 일상적인 관계 및 활동에 참여할 수 없음을 포함한다. 이는 경제적 불평등의 원인이자 결과인 빈곤을 구조화시킨다.

국제기구·세계 주요도시, 포용도시 논의 활발…정책어젠다로 제시

국제기구 및 세계의 주요 도시에서 포용도시를 둘러싼 논의가 활발하다. 물론 포용적 성장과 포용도시 등 도시의 ‘포용성’을 증진하려는 논의에서 포용도시의 개념과 해석의 폭은 다양하다. 포용도시의 개념은 1990년대 후반 부분적으로 나타나다가 2006년 이후 주요 국제기구들의 정책 어젠다로 부각하였다.

국제기구의 포용도시 논의를 살펴보면, 세계은행(World Bank)은 기존의 소득분배 중심의 공유성장장에서 포용적 성장으로의 전환을 주장하면서 사회경제공간적 측면에서의 포용성을 높이기 위한 논의를 진행한다. OECD는 2012년부터 본격적으로 ‘포용성 성장’ 이슈를 제기하면서 지금까지 전 세계적인 발전이 역설적으로 불평등을 심화시켰다는 점을 지적한다. 불평등의 심화는 사회적 비용을 초래하기 때문에 성장과 성장의 성과를 포용적으로 배분하는 사회적 제도를 마련하는 것이 중요하다는 점을 강조한다. 유엔 해비타트(UN HABITAT)는 1999년 ‘도시 거버넌스에 관한 글로벌 캠페인(The Global Campaign on Urban Governance)’에서 ‘포용도시(Inclusive City)’를 기본 주제로 제시한 이후 2016년에는 유엔 해비타트 3차 회의의 주요 어젠다로 ‘포용도시’를 제안한다. 유럽연합 차원에서 제기하는 포용성은 사회적 배제를 완화하기 위한 것으로서 빈곤과 분배를 주목한다. EU는 빈곤의 측정방법을 구체화하고, 사회적으로 배제되는 취약 집단을 밝혀 도시의 빈곤 퇴치를 위한 세밀한 정책을 제시하고 있다.

세계 주요 대도시에서도 포용도시 패러다임이 도시발전의 비전으로 설정되고 있다. 뉴욕은 새로운 도시계획에서 성장, 지속가능성, 회복력과 형평성을 강조하는 ‘하나의 뉴욕 OneNYC’을 제시하였다. ‘하나의 뉴욕’은 기존의 불평등 증가에 따른 사회적 배제 및 지역의 중요성을 포괄하는 종합계획으로, 뉴욕은 성장하고, 지속가능하며, 회복력을 갖추고 있으며, 공평한 도시임을 강조한다. 보스턴시는 포용도시를 구축하기 위해 4대 목표로 지역공동체 강화를 통한 삶의 질 제고, 포용적 경제성장, 기후변화에 대응하기 위한 건강한 환경조성, 문화오픈스페이스인프라 투자를 설정하여 구체적인 실행방안을 제시하였다.

서울형 포용도시 지표: 사람·공간·거버넌스 포용성 3개 부문 34개 지표

우리는 전 세계에서 활발하게 나타나는 포용도시 논의를 서울 시정에 구체적으로 반영하기 위해 서울형 포용도시 지표체계를 개발하였다. 서울형 포용도시 지표체계 개발 과정은 먼저, 연구진의 지표체계 초안을 마련하고 전문가의 브레인스토밍 과정과 심층 인터뷰를 통해 지표체계의 타당성과 적정성 등을 검토하였다. 이때 전체적으로는 OECD의 포용적 성장 이니셔티브의 맥락을 수용하고 메가시티와의 비교가 가능한 틀을 유지하면서 동시에 자료의 유용 가능성을 고려하였다. 개발된 서울형 포용도시 지표체계에 대해 서울시민 서베이를 통해 지표체계, 개별 지표의 적정성과 중요성 평가 등의 의견수렴 과정을 거쳐 서울형 포용도시 지표체계를 확정하였다.

서울형 포용도시 지표는 3개 부문 6개 영역 34개 지표로 구성된다. 【사람 포용성】, 【공간 포용성】, 【거버넌스 포용성】의 세 개 부분으로 구성된다. 각 부문을 구성하는 6개 영역은 【사람 포용성】의 <경제적 역량>과 <사회적 웰빙> 영역, 【공간 포용성】 부문은 <공공서비스의 접근성>과 <생활인프라 접근성> 영역, 【거버넌스 포용성】 부문은 <시민참여>와 <투명성과 책임> 영역으로 구성된다. <경제적 역량>과 <사회적 웰빙> 영역은 인적자원의 역량과 분배를 다루고 있으며, <공공서비스의 접근성>과 <생활인프라 접근성> 영역은 지역적 형평성과 보편적 접근성 측면에서 포용도시 정도를 파악하고자 하는 것이다. <시민참여>와 <투명성과 책임> 영역은 참여와 투명성이라는 제도와 절차의 문제에서 포용도시를 파악하고자 하는 영역이다.

진단결과 “서울 포용성, 많은 영역에서 OECD 평균보다 낮은 수준”

서울형 포용도시 지표체계에 근거해 서울의 포용성 정도를 진단하였다. OECD 데이터가 있는 경우에 한해 지표별 OECD 평균값과 서울의 평균값을 비교하였다. 결과를 보면 서울의 포용성 정도는 부문을 구성하는 세부 영역별로 서로 다른 양상을 나타냈다. 전체적으로 서울의 포용성 정도가 어떠한지라고 통합적으로 서울의 포용성을 진단하기에는 데이터 한계가 있었다. 다시 말하면 비교가능한 지표값들이 일부 영역으로 제한적이었기 때문이다.

그럼에도 불구하고 전반적으로 평가하면, 서울은 사람 포용성 부문의 <경제적 역량> 영역에서만 OECD 평균과 비교해 상대적으로 높은 포용성 정도를 보였지만 그 이외 대부분의 영역에서는 전반적으로 낮은 포용성을 보였다. 좀 더 구체적으로 살펴보면 【사람 포용성】 부문의 <경제적 역량>에서 높은 편이고 <사회적 웰빙>의 구성 지표들은 상대적으로 낮은

포용성 정도를 보였다. 【공간 포용성】 부문의 <생활인프라 접근성>과 <공공서비스 접근성>에서는 OECD 자료와 비교가능한 지표가 세 개뿐이어서 전체적인 포용성 정도를 판단하기 어려웠다. 마지막으로 【거버넌스 포용성】 부문의 <시민참여>에서는 비교적 낮은 포용성을 나타냈다.

서울시민들도 서울시 포용성 정도에 상대적으로 낮은 평가 내리

서울시민 스스로는 서울시가 포용도시로 나아가고 있다고 생각하고 있을까? 우리는 서울 시민을 대상으로 서울의 포용성 정도에 대한 조사를 통해 이를 확인해보고자 하였다. 서울 시민들은 서울시의 포용성 정도에 대해 상대적으로 낮게 평가하는 것으로 나타났다. 서울 시민의 절반가량(49%)은 서울의 경제사회적 불평등 정도가 5년 전에 비해 증가했다고 생각했으며, 이는 감소했다는 응답률(16.2%)에 비해 3배 이상 높았다.

서울시가 사회적 차별과 배제를 해소하기 위해 어느 정도 노력했느냐에 대해서는 시민의 절반정도(49.8%)는 ‘노력하는 편이다’라는 견해를, 또 다른 절반 정도(50.2%)는 ‘노력하지 않는 편이다’라는 의견을 보였다. 이러한 시민들의 생각은 서울시의 포용도시로 나아가기 위한 노력이 충분하지 않다고 생각하고 있다고 판단할 수 있다.

시민들은 서울을 좀 더 포용적인 사회로 만들기 위해서는 무엇보다도 ‘공공정책의 투명성과 책임성을 높이기 위한 정책’(24.5%)이 가장 필요하다고 생각하였다. 그 다음으로 ‘공공 일자리 만들기 정책’(18.0%), ‘저소득층과 소수자를 위한 지원 정책’(16.7%), ‘생활 인프라 개선을 통한 공공서비스 증진 정책’(16.3%), ‘공공시설의 지역 간 격차를 해소하기 위한 정책’(15.9%), ‘공공정책에 다양한 시민들의 참여를 높이기 위한 정책’(8.7%) 순으로 포용적 정책이 필요하다고 생각하였다.

서울시, 발전 패러다임을 ‘포용도시’·‘포용적 성장’ 틀로 전환해야

지난 반세기 동안 서울의 눈부신 발전은 한강의 기적이라 불리면서 서울은 글로벌 세계도시로 도약하였다. 한국 사회 발전의 견인차로서의 서울은 이러한 성장의 과실이 집적된 곳이다. 1인당 국민소득은 3만 불의 문턱까지 이르렀으며 ‘아파트’와 ‘마이카 시대’는 성장의 징표들이었다. 그러나 이러한 빠른 성장의 이면에 잠재해 있던 계층과 지역의 불평등, 양극화, 사회적 투명성과 신뢰 부재 등의 문제들이 사회 곳곳에서 나타나기 시작하였

다. 자살률 세계 1위, 최저 출산율, 급속한 고령화 등 서울이 풀어야 할 문제 중심에 불평 등 현상이 자리 잡고 있다. 성장의 결실이 모든 시민들에게 돌아가리라는 낙관적 희망은 현실화되지 않은 채 시민들은 상대적 박탈감을 느끼며 ‘헬조선’을 떠올리고 있다. 이제 서울은 도시발전의 패러다임을 ‘포용도시’와 ‘포용적 성장’의 틀로 전환해야 할 시점에 이르렀다.

서울이 포용적 도시로 한발 더 나아가려면 인적 역량의 불평등과 불균등을 완화하기 위한 정책을 지속·확산해 사람 포용성을 제고해야 하며, 주거와 위험의 공간 불평등 완화를 통해 도시 공간의 포용성을 높이고 시민들의 시간 불평등 완화를 통해 실질적인 참여와 투명성이 확산될 수 있는 환경을 만들어야 한다. 이러한 포용도시로의 서울의 방향 전환은 보다 나은 사회와 시민행복을 위해 미래서울의 시정비전으로 채택되어야 한다.

