

## 요약

# 21세기 대도시 서울을 선도·견인할 수 있는 대안적 발전모델 '서울형 포용도시' 추구해야

## 서울, 번영의 도시로 성장 이면에 다양한 문제 중첩된 위기로 구조화

서울은 지난 반세기 동안 압축성장을 거쳐, 오늘날 번영하는 대도시로 성장했다. 1965년에 불과 347만 명에 불과하던 인구는 1980년에 836만 명으로 급증하고 다시 2015년에는 천만 명을 상회하는 규모로 성장하였다. 지역총생산(GRDP) 또한 65년 135십억 원에 불과하던 것이 80년에 10,510십억 원, 그리고 15년에는 327,602십억 원의 경이적 성장을 보여주었다. 서구의 대도시가 200여 년의 역사를 거쳐 도달한 수준을 불과 한 세대만에 달성한 놀라운 도시성장의 모습이다.

이러한 양적 성장의 결과가 대도시 서울을 과연 살 만한 도시, 인간중심의 도시로 이어지도록 하고 있다고 말할 수 있을까? 아마도 이러한 질문에 대해서는 부정적 대답이 우세할 것이다. 이는 오늘날의 각종 도시문제들이 대도시 서울 내에 다면화/구조화/일상화되고 있는 데서 비롯한다. 경제적으로는, 저성장 체제하에 성장동력의 약화와 경제적 불평등의 심화, 사회적으로는 주거·교육·복지 등 다양한 영역에서 결핍을 경험하고 있다. 아울러, 사회구성원 간 경쟁과 갈등은 심화되고 있고, 공동체의 토대 또한 지속적으로 침식되고 있다.

이러한 다양한 문제들이 결합되어 오늘날 대도시의 위기로 구조화되고 있는데, 이 위기는 오랜 역사적 과정을 통해 누적·중첩되어 만들어진 것이다. 현대 대도시의 위기를 이해하기 위해서는 대도시의 변화와 발전과정에 대한 역사적 이해와 성찰이 필요하다. 자본주의의 발전과정을 통해 형성된 대도시 서울의 현상들과 한국적 도시화의 발전과정에 대한 분석과 이해가 필요하다. 이는 의미이다.

이 연구에서는 대도시 서울의 역사적 발전과정, 특히 주요 시정별 핵심 정책의 변천과정을 체계적으로 분석하고, 이를 통해 오늘날 대도시 서울의 도전과제를 도출하는 한편, 이를 해결하기 위한 전략적 방향도 모색해 본다. 대도시 서울의 정체성(성격)과 변화과정을 체계적으로 분석하는 데 있어서 발전국가(developmental state)와 발전도시(developmental city) 모델이 유

용하며, 이 모델이 직면하고 있는 도전과제의 해결에는 포용도시(Inclusive Growth) 모델이 바람직하다고 제언한다.

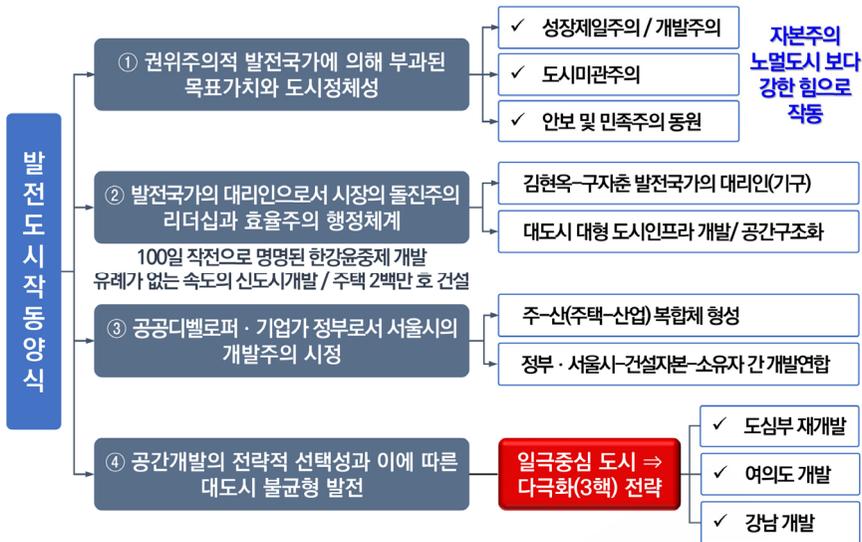
## 서울, 90년대 초까지 발전도시 모델 추구..지방자치 계기 새 모델 추진

대도시 서울과 같이 자본주의 경제가 고도화된 국가에서 도시화를 설명하는 다양한 이론적 시선이 존재한다. 고전적인 도시이론에 더해, 20세기 신도시사회학과 포스트모던 도시론으로 명명되는 새로운 이론적 시선들이 그것이다. 이와 같이 자본주의 도시론은 200여 년에 가까운 역사적 기간 동안 시장경제의 발전에 의해 형성된 도시과정, 그리고 그 결과로서 공간구조와 기능을 이해하는 데 유용한 것이 사실이다.

그러나, 동아시아 국가와 같이 서구 사회와 역사적 맥락이 전혀 다른 나라에서 도시의 변화와 발전을 설명하는 데는 상당한 한계가 존재한다. 특히, 2차 대전 이후 식민지와 전쟁을 경험한 대부분의 동아시아 국가들에서는 자본주의 시장경제가 거의 부재해, 경제성장과 이를 뒷받침하는 국토개발이 국가(정부) 주도로 이루어지는 모습을 보이며, 도시는 이 과정에서 일정한 기능을 담당하고 특수한 발전모델을 보이는 경향이 있다. 이런 맥락에서 한국과 서울은 자본주의 경제(사회)에 기초한 정상 도시(normal city)와는 상이한 이론적 시선이 요구된다.

한국은 1960년대 이래 이른바 ‘개발연대’로 부르는 시대에 독특한 경제발전 모델을 형성하였다. 서구의 학자들이 ‘발전국가’로 부르는 모델로서, 시장경제가 자생적으로 발전하고 시장의 실패에 정부가 개입하는 것과 달리, 국가 주도의 경제발전을 이룩한 모델이다. 한국은 해방 이후 6·25동란을 거치면서 시장경제는 거의 부재하고 노동계나 시민사회도 발전하지 못한 공백상태에서 국가가 권위주의적 방식으로 경제성장을 주도했다. 이른바, ‘권위주의 발전국가’의 형성이 그것이며, 이것이 80년대 중반까지 한국의 경제발전을 선도해 온 것이다.

주목할 점은 이러한 권위주의 발전국가의 발전주의 패러다임·성장과 개발이 최우선의 정책가치가 되는 사회운영원리·이 대도시 서울에 이식된 ‘발전도시’(developmental city) 모델로 형성된다. 60년대 초반~90년대 초반에 이르는 ‘이식된 발전도시’의 단계라 할 수 있다.

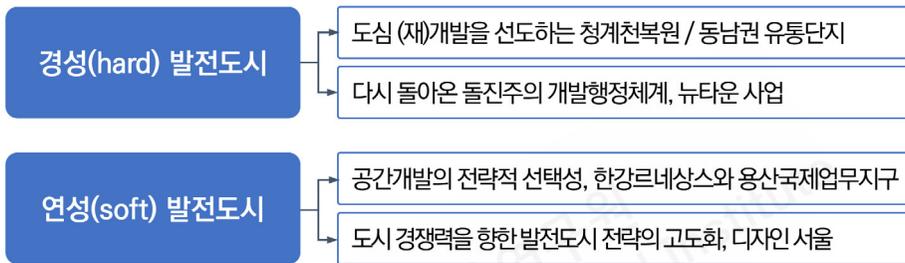


이 도시는 국가의 지배와 통제의 메커니즘, 혹은 최고통치권자에 절대 충성하는 시장의 리더십에 의해 독특한 발전주의(developmentalism)-성장, 개발 등이 정책의 최상의 가치가 되고 이를 뒷받침하기 위한 전체 사회가 편제되는 사회운영원리의 작동양식(modus operandi)을 나타낸다. 그것은 4가지 요소로 집약될 수 있다.

① 권위주의적 발전국가에 의해 부과된 정책가치와 도시정체성이다. 성장지상주의/개발중심주의가 핵심적 정책가치를 구성하는 가운데 최고통치권자가 가진 도시관, 즉 도시미관주의 인식이나 안보에 대한 이념적 태도 또한 도시발전을 규정하는 지배적 가치로 작용하였다. ② 발전국가의 대리인으로서 시장(mayor)의 ‘돌진주의 리더십’과 효율주의 행정체계 또한 중요한 요소였다. 김현옥 시장에서 구자춘 시장으로 이어지는 돌진주의 리더십과 이를 뒷받침하는 효율과 결과 중심의 시정 운영은 제한된 자원을 동원해 대형의 도시인프라와 도시정주체계를 개발함으로써 오늘날 대도시 서울의 공간구조를 창출했다. ③ 기업가적 정부(entrepreneurial government)로서 공공디벨로퍼 서울시와 개발연합(developmental coalition)의 형성이다. 제한된 자원을 가지고 신속하고 효율적으로 대규모 개발을 추진하기 위해 서울시는 스스로 공공디벨로퍼 역할을 자임했을 뿐만 아니라, 이 과정에서 민간자본을 적극 유인·동원했다. 이러한 사업여건하에 서울시는 정부와 건설자본으로 연결되는 3자 간 연합을 형성하였는데, 오늘날의 대규모 건설자본은 이 개발연합의 소산이기도 하다. ④ 마지막으로, 공간개발의 전략적 선택성과 이에 따른 대도시의 불균형 발전을 지적하지 않을 수 없다. 전통적인 일극 중심의

공간구조는 발전도시에 의해 다극화(3극)의 공간구조로 전환되었는데, 이를 위해 다수의 시정(장)이 여의도개발과 강남개발로 이어지는 공간개발, 전략적 선택성에 기초한 공간개발을 모색했다. 이는 오늘날 대도시 서울이 가지고 있는 불균형 발전의 기원을 이룬다.

이러한 이식된 발전도시 모델은 90년대 초반 발전국가의 약화·해체, 그리고 정치·행정적으로는 지방자치제의 도입을 계기로 새로운 도시모델로 전환하기에 이른다. 한편으로, 기존의 발전주의 패러다임을 모방·학습하고, 다른 한편으로 독자성·자율성의 원리가 추가된 ‘자기주도적 발전도시’가 그것이다. 물론, 자기주도적 발전도시 내에 민선 3기와 4기 사이에는 일정한 차이가 존재해, 경성(hard) 발전도시와 연성(soft) 발전도시로 구분된다(아래 그림 참조).



경성 발전도시(민선 3기)의 경우, 청계천 복원사업과 뉴타운 사업으로 대표되듯이 자기주도적 발전메커니즘에 의해 전통적 개발주의 패러다임으로의 회귀를 나타낸다. 반면, 연성 발전도시(민선 4기)에서는 이전의 개발주의 패러다임을 여전히 견지하는 가운데 글로벌 도시경쟁력의 정책가치에 대한 옹호, 비물질적 정책가치(컬처노믹스, 디자인노믹스 등)에 대한 수용을 보인다는 점에 일정한 차별성도 존재한다. 이러한 여건은 향후 대도시 서울이 새로운 도시모델로 이행해가는 데 있어서 잠재적 기반이라 할 수 있겠다.

## 서울 도전과제는 뉴노멀시대 지속가능한 대도시 경제 확립 등 6가지

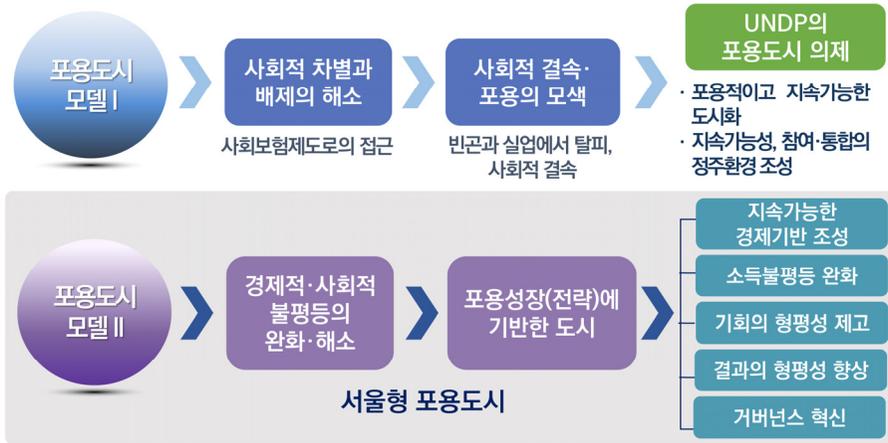
상술한 바와 같이, 1960년대 이래 발전도시의 역사적 경로와 여기에 수반된 다양한 구조적 문제들은 현재 대도시 서울이 직면하고 있는 위기의 원천이다. 이 연구에서는 향후 대도시 서울이 해결해야 할 도전과제로 다음의 6가지 요소를 지적하고자 한다.

- 뉴노멀(new normal) 시대에 지속가능한 대도시 경제의 확립
- 성장지상주의/개발중심주의 정책가치에 대한 근본적 재성장
- 공공주도의 계획합리성과 효율주의 원리로부터 대전환 모색
- 과잉개발주의에 따른 생활세계의 식민화와 공동체 해체의 극복
- 대도시 내에 심화되는 경제·사회적 불평등의 완화와 해소
- 공공주도형 거버넌스 심화와 시민사회·지역사회의 미발달

한국경제는 60년대~80년대 동안 이른바 ‘압축성장’으로 표현되는 눈부신 성장을 경험하였다. 서구 경제가 침체의 경로로 접어들던 70, 80년대에 한국경제는 연평균 경제성장률이 10.5%에 달하고, 80년대에도 8.7%에 이르는 고도성장이 있었다. 이러한 경제성장은 글로벌 경제위기를 겪고 난, 2000년대 들어 급속하게 하락해 저성장 체제로 전환되고 있다. 서울경제는 96년~05년 동안 3.7%로 하락하였다가 06년~14년에는 2.5%까지 하락하였다. 기히 압축성장에 대비되는 “압축저성장”으로, 저성장 체제가 우리 대도시에 주는 영향은 깊고도 넓을 것으로 예상된다. 이와 함께, 과거 급속한 경제성장의 성공요인이었던 발전주의 패러다임은 역사의 뒤안길로 퇴장해야 할 상황에 돌입하고 있다. 이는 경제·사회의 구조 변화, 이에 따른 사회계층의 분화와 맞물려 이해관계가 복잡화·참여화되고, 가치도 다원화되고 있는 데 따른 것이다(이외의 도전과제는 본문의 4장 1절 참조).

## 서울형 포용도시, 협력적 거버넌스 구축·재분배 촉진 등이 핵심 정책요소

오늘날 대도시 서울이 직면하고 있는 구조적 현안들과 도전과제는 대안적 도시모델을 요구하는 것이다. 21세기 대도시 서울을 선도·견인할 수 있는 대안적 도시모델(발전경로)은 무엇인가? 이 연구는 앞서 논의한 도전과제의 성격에 비추어 볼 때, 최근 국제사회에서 논의되고 있는 포용성장, 포용도시가 바람직한 모델이라고 주장한다. 여기서 포용都市는 비교적 오랜 연원을 가진 ‘사회적 배제’와 ‘사회적 포용’ 접근방법의 모델(포용도시 모델 I)이 있고, 최근에 OECD, IMF 등의 국제기구를 중심으로 논의되는 대안적 성장전략으로서 ‘포용성장’(Inclusive Growth) 접근에 기반한 모델(포용도시 모델 II)이 존재한다. 후자의 경우, 경제기반 조성, 기회의 형평성 제고, 재분배의 촉진, 협력적 거버넌스 구축 등이 핵심적 정책요소로 강조되고 있다.



현재 서울이 직면한 각종 도전과제에 적극 대응하기 위해서는 포용성장 기반의 포용도시 모델이 요구되는 데, 이것이 ‘서울형 포용도시’의 의미이다. ‘서울형 포용도시’는 다음의 5가지 전략적 방향에 기초해 시정이 운영되는 대안적 도시발전 모델이다.



포용도시 실현의 전제조건인 지속가능한 경제기반 구축을 위해서는 ① 산업구조의 다양화와 중소기업주도형의 경제시스템 구축, ② 혁신주도형 대도시 경제의 실현, ③ 경제적 회복력(economic resilience) 강화 등이 중요하게 고려되어야 한다. 특히, ①과 관련해서는, 특정 소수 산업에 전략적으로 선택·집중하는 전략보다는 다양한 기술과 산업이 출현하고 창조적 사업화를 통해 자생적으로 성장할 수 있도록 하는 산업기반(framework) 조성전략으로 전환이 바람직할 것이다. 아울러, ②의 혁신주도형 대도시 경제 실현 전략과 관련해, 대도시 정부 차원에서는 포용성장 모델의 성격상 중소기업의 혁신역량 강화와 기존 산업의 기술고도화를 뒷받침 하는 연구개발 환경 조성, 개발된 기술의 사업화 지원 등에 주로 초점을 맞출 필요가 있다.

소통과 배려의 공감도시(empathic city) 실현 또한 포용도시를 실현하는 데 있어서 중요한 전략의 방향이다. 대도시 서울이 공감의 시대를 맞이해 공감도시, 즉 공감역량(내지 공감감수성)에 기반한 도시를 실현하기 위해서는 사회 전반에 걸쳐 과거와 다른 패러다임이 확립되어야 한다. 이 패러다임에서는 탈물질적 가치에 대한 상호인정과 존중, 타인에 대한 소통과 배려 등이 무엇보다 중요하다. 이를 위해, ① 공감친화형 행정체계 구축, ② 사회주체들의 공감역량 배양을 위한 교육·학습 실행, ③ 시민사회의 토대를 구축하고 사회취약계층의 사회참여를 촉진 하는 등의 방안이 모색될 수 있다.

셋째, 모두가 함께 번영하는 형평과 균형의 도시 조성이다. 발전국가/발전도시가 가진 오랜 역사적 유산은 오늘날 경제·사회적 불평등, 지역 간 불균형 발전이 지속적으로 심화되었다. 이에 포용도시, 즉 포용성장 기반의 도시는 대도시 서울의 형평과 균형을 실현하기 위해 다각적인 노력이 강구되어야 한다. 이를 위해 ① 기회의 형평성 강화, ② 재분배(결과의 형평성) 강화, ③ 지역 간 균형발전 모색 등이 중요하게 고려될 필요가 있다. ①의 기회의 형평성 강화 전략이 모든 경제주체들의 경제활동에 참여, 더 직접적으로는 노동시장에 참여할 공평한 기회를 제공하기 위한 정책적 방안과 관련되어 있다. 특히, 노동시장에서의 격차(이중노동시장) 해소와 공정거래를 위한 경제환경 조성, 그리고 건강상의 형평성, 공평한 접속권(교통·통신·에너지서비스 등) 부여 등이 고려될 수 있다. 반면, ②의 재분배 강화 전략은 사후적으로 초래되는 다양한 계층 간, 영역 간 결과적인 불평등을 교정하는 방안들과 관련되어 있다. 이러한 정책의 방향은 일차적으로 가령 보편적 복지국가인가, 선별적 복지국가인가와 같은 국가의 정책방향이냐 정책틀에 의존하지만, 국가의 복지사무를 지역화 모델로 전환해가는 구조개혁 속에 대도시 정부는 시민밀착형, 사용자 주도형의 거버넌스를 구축하는 노력이 전개되어야 할 것이다.

포용도시의 실현을 위해서는 과거 개발주의 패러다임에 의해 약화·해체되고 있는 공동체의 회복과 생활세계의 재영토화도 매우 중요한 과제이다. 최근 민선 5기와 6기에 들어 기존의 개발

주의 패러다임에서 탈피해, 도시의 공동체성을 회복하려는 다양한 사회혁신 정책들이 모색되고 있는 것은 매우 시의적절하고 바람직한 일이다. 마을공동체 정책이나 사회적경제 육성정책이 이를 구현하고 있는 대표적 정책으로, 발전도시에서 포용도시로의 전환을 시사하는 이정표라 할 만하다. 아울러, 민선 6기에 새롭게 시도하고 있는 도시재생 정책이나 찾아가는 동주민센터 사업 또한 발전도시 경로로부터 포용성장 도시로의 대전환을 예고하는 다른 시금석이 되는 사업이다. 향후 포용도시 전략은 이들 사회혁신형 사업들이 더욱 확산되고 해당 지역사회에 굳건히 뿌리내리도록 하는 ‘배태전략’(embeddedness strategy)이 근간이 되어야 한다.

마지막으로, 협력적 거버넌스(collaborative governance, 협치)의 고도화 전략이 필요하다. 우선, 시정 단위에서 협치를 촉진·확대해가는 데 필요한 제도적 기반을 강화하는 노력이 긴요하다. 협치를 구현하기 위해 현재 서울시가 도입·운영하고 있는 형식적 제도들을 실질화하는 노력이 중요하다. 다른 한편, 대도시 서울에서 협치를 실현할 수 있는 실질적 단위의 지역사회를 중심으로 협치모델을 확립할 필요가 있다. 이를 위해 ① 사업 간 연계·융합을 위한 지역사회기반 협치계획의 수립, ② 지역사회를 선도하는 협치기구의 구성·운영, ③ 자치분권형 통합예산제 도입 등이 실효성 있는 방안으로 고려될 수 있다. 아울러, 협치서울이 활성화되기 위해서는 시민사회와 지역사회의 협치역량이 질적으로 향상되어야 하는 데, 이러한 협치역량 강화를 위해 다양한 제도적 방안이 모색될 필요가 있다. 역량강화를 위한 주민참여형 사업이나 교육프로그램 운영은 물론, 중장기적으로 중간지원기구의 활성화, 지역재단의 설립, 시민자산화 프로그램 등이 강구될 수 있을 것이다.