

서울대도시론

위기를 넘어서 희망의 도시로

정병순

New Policy Discourses about the Seoul metropolis



서울연구원
The Seoul Institute

서울대도시론

위기를 넘어서
희망의 도시로

연구책임

정병순

시민경제연구실 선임연구위원



이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

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 필요하다는 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.

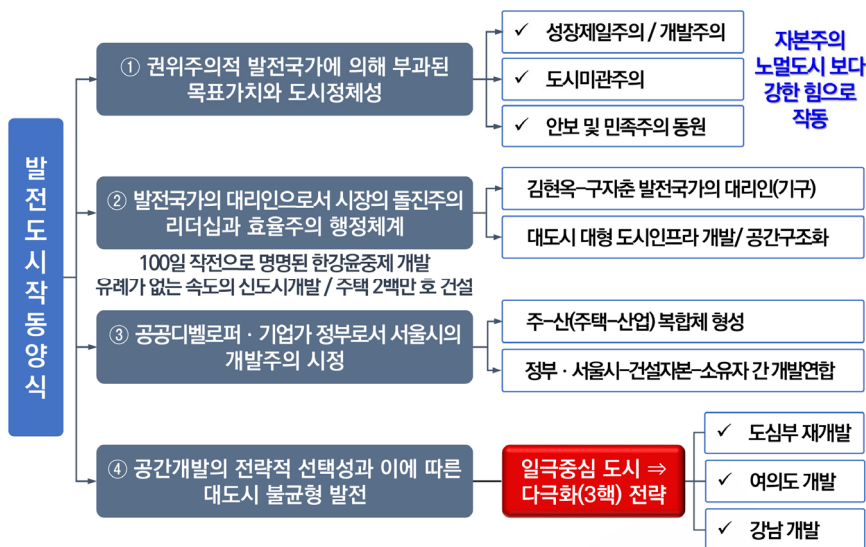
서울, 90년대 초까지 발전도시 모델 추구...지방자치 계기 새 모델 추진

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.

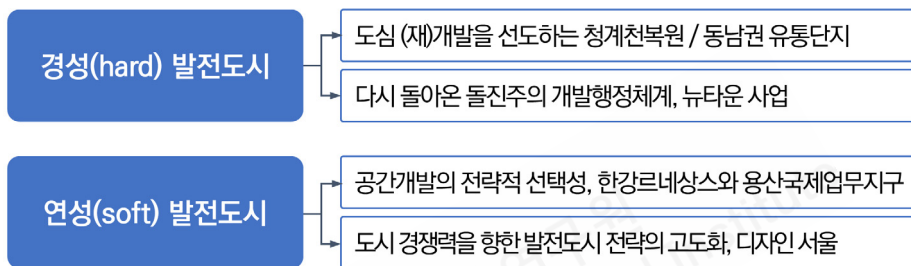


이 도시는 국가의 지배와 통제의 메커니즘, 혹은 최고통치권자에 절대 충성하는 시장의 리더십에 의해 독특한 발전주의(developmentalism)-성장, 개발 등이 정책의 최상의 가치가 되고 이를 뒷받침하기 위한 전체 사회가 편제되는 사회운영원리-의 작동양식(modus operandi)을 나타낸다. 그것은 4가지 요소로 집약될 수 있다.

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

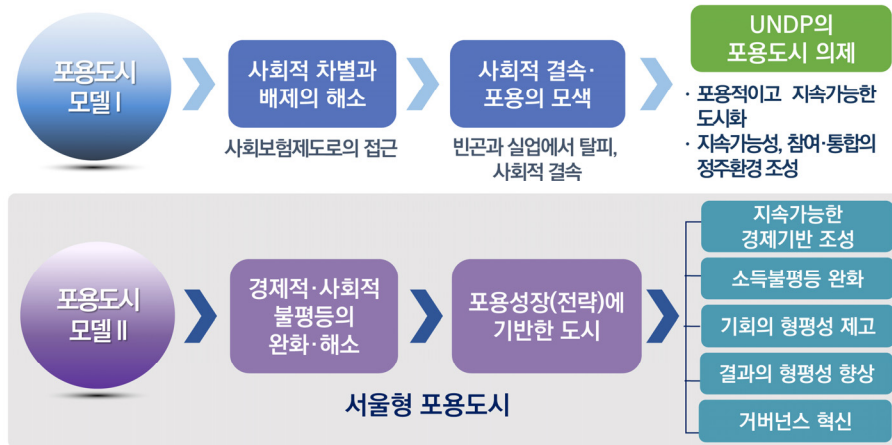
상술한 바와 같이, 1960년대 이래 발전도시의 역사적 경로와 여기에 수반된 다양한 구조적 문제들은 현재 대도시 서울이 직면하고 있는 위기의 원천이다. 이 연구에서는 향후 대도시 서울이 해결해야 할 도전과제로 다음의 6가지 요소를 지적하고자 한다.

- 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. 가히 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 제공 하기 위한 정책적 방안과 관련되어 있다. 특히, 노동시장에서의 격차(이중노동시장) 해소와 공 정거래를 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 정책들에 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 악화·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 노력들이 중요하다는 의미이다. 다른 한편, 대도시 서울에서 협치를 실현할 수 있는 실질적 단위인 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, 시민 자산화 프로그램 등이 강구될 수 있을 것이다.

목차

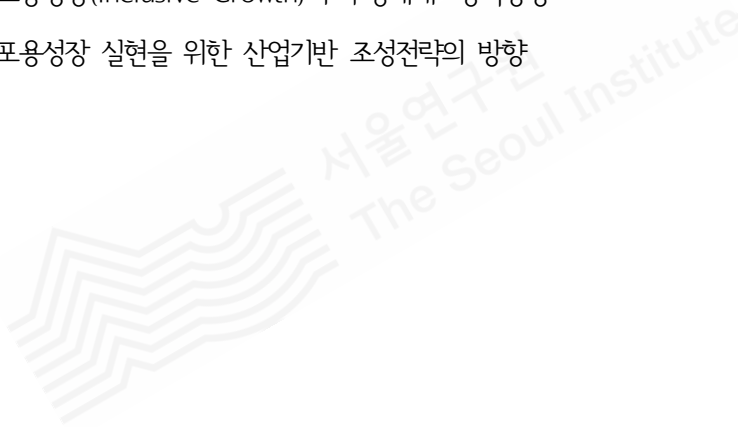
01 연구개요	2
1_연구배경 및 목적	2
2_연구의 구성과 방법	4
02 서울대도시론에 관한 예비적 논의	8
1_자본주의 도시를 둘러싼 전통적 시선	8
2_새로운 시선으로서 포스트모던 도시	18
3_요약 및 시사점	20
03 발전도시 서울의 어제와 오늘	24
1_발전국가 한국과 발전도시 서울	24
2_이식된 발전도시 서울	33
3_자기주도적 발전도시 서울: 개발주의 패러다임을 향한 역사의 반복	54
04 서울의 도전과제와 서울형 포용도시 재정립	68
1_위기에 직면한 발전도시 서울의 도전과제	68
2_서울형 포용도시(Inclusive City)를 향하여	77
참고문헌	95
Abstract	98

표

[표 2-1] 이중국가론에서 중앙정부와 지방정부의 역할	15
[표 3-1] 한국의 경제성장 관련 현황 및 추세	26
[표 3-2] 이식된 발전도시 시대의 시장과 주요 정책	35
[표 3-3] 자기주도적 발전도시에서 시장과 주요 사업	56
[표 3-4] 서울시 뉴타운 지구 지정 현황	60
[표 3-5] 주택재개발과 뉴타운사업의 원주민 재정착률	61
[표 3-6] 서울시 도시개발 사업 규모(2011년 초 기준)	62
[표 4-1] 포용도시에 관한 다양한 개념화	80

그림

[그림 2-1] 도시의 생태적 과정	10
[그림 3-1] 발전국가에서 발전도시의 2가지 경로	32
[그림 3-2] 대도시 서울의 성장과정: 1965~2015년	33
[그림 4-1] 대도시 서울의 6대 도전과제	69
[그림 4-2] 포용도시 모델을 둘러싼 2가지 접근방법	78
[그림 4-3] 포용성장(Inclusive Growth)의 구성체계: 정책방향	81
[그림 4-4] 포용성장 실현을 위한 산업기반 조성전략의 방향	84



01

연구개요

- 1_연구배경 및 목적
- 2_연구의 구성과 방법

01 | 연구개요

1_연구배경 및 목적

서울대도시는 지난 반세기 동안 급속한 성장을 거쳐 오늘날의 세계적 규모의 대도시로 성장하였다. 1965년 당시 인구가 3,470천 명에 불과하던 도시가 1980년이 되면 8,364천 명에 이르고, 2015년 현재 1천만 명을 상회하는 규모로 성장하였다. 같은 기간 취업자 수와 지역총생산도 65년 773천 명, 135십억 원에 불과하던 것이 80년이 되면 339만 명, 10조 5천억 원에 도달한 이후, 다시 15년이 되면 514만 명, 327조 6천억 원의 글로벌 대도시로 성장하였다.

이러한 빠른 성장세는 다른 선진 대도시가 200여 년의 기간을 거쳐 도달한 것을 불과 한 세대 만에 실현한 놀라운 것이다. 그렇지만, 이렇게 세계적으로도 유례가 드물게 압축적 성장을 거쳐 오늘날 글로벌 대도시로 성장해 외견상 번영을 구가하는 것처럼 보이는 대도시 서울은 오늘날 과연 아무런 문제가 없는 것일까? 오늘날 대도시 서울이 과연 도시다움을 갖추고 있는가? 나아가 우리 시민들은 이 도시 안에서 현재 얼마나 행복하며, 미래에 대해 희망을 가지고 있을까?

현재 우리 대도시가 직면하고 있는 거시적, 구조적 현안들은 이러한 도전적 질문에 대해 선뜻 긍정적으로 대답하기 어렵게 하고 있는 것이 사실이다. 우선, 경제적 측면을 살펴보자. 인구의 저출산과 고령화 추세가 심화되고 있는 가운데, 이제 우리 사회는 수십 년에 걸친 고성장이 막이 내리고 저성장이 새로운 정상이 되고 있는 이른바 뉴노멀(new normal) 시대에 돌입하고 있다. 이는 도시의 부와 번영의 원천이던 서울경제의 중장기 성장기반이 도전에 직면하게 되었음을 시사한다. 이런 상황에서 새로운 성장동력이 아직 뚜렷하지 않은 작금의 상황은 서울경제의 미래를 다소 어둡게 하는 대목이다.

사회적 측면에서도 위기적 현상이 존재하는 데, 이는 과거 고성장이 낳은 일종의 피로와 후유증에 다름 아니다. 지난 4, 50여 년간 소위 압축성장은 국가적 차원에서는 물론, 대도시 서울에서 경제적 불평등과 지역 간 불균형 발전을 초래하였다. 더욱이 이러한 불평등

및 격차가 일부 계층이나 지역이 주거·복지·건강·교육 등으로 접근하는 데 있어서 상대적 제약, 즉 기회의 불평등을 유발하고 있다는 점은 고성장 시대의 다른 심각한 후유증의 하나로 유지되고 있다. 이러한 경제적, 사회적, 공간적 불평등 및 불균형은 대도시 서울이 포용의 도시, 통합의 도시로 나아가는 길목에 있어서 심각한 위협요소가 되고 있는 것이 분명하다.

마지막으로, 거버넌스 위기 또한 간과하기 어렵다. 즉, 도시사회의 지속가능한 발전의 동력인 시민사회와 지역사회의 참여와 협력이 크게 약화되고 있어서 대도시의 위기를 더욱 심화시키고 있다. 여기에 더해, 가치와 이해관계의 다양화·복잡화·참여화되고 있는 이 시대에 사회주체 간 소통과 배려, 지역사회 결속의 근간이었던 공동체 유대감(연대감) 또한 계속 침식되고 있어서, 사회를 더욱 갈등적 관계로 만들어가고 있다.

이와 같이 다면화된 도시 현안들이 복잡하게 뒤얽혀 도시의 지속가능성을 근본적으로 위협하고 있음을 고려하면, 우리는 행복의 도시 또는 희망의 도시보다는 진정 “위기의 대도시”를 경험하는 시대에 살고 있다고 하지 않을 수 없다. 이러한 상황에서 도시위기의 실체를 정확히 진단하고 이 위기에 현명하게 대처할 수 있는 적절한 대안, 말하자면 대안적인 도시발전 모델을 모색하는 것이 우리 시대에 서울이 처한 중차대한 숙제라 할 수 있겠다.

이 연구에서는 위기에 직면하고 있는 대도시 서울이 직면하고 있는 위기의 실체를 역사적 발전경로를 통해 체계적으로 진단하고, 대안적인 도시발전경로와 이에 기초한 대안적인 도시정체성을 정립해 보고자 한다. 대안적 도시발전 경로는 대도시 서울이 직면하는 도전과제를 해결하는 데 필요한 다양한 정책(전략)을 모색하는 데 있어서 필요한 방향성을 제공할 수 있어야 할 것이다. 이 연구에서는 ‘포용도시’(Inclusive City), 즉 포용성장에 기반한 도시 모델의 정립이 현재의 대도시 서울이 직면한 도전과제를 적극 해결하고 서울이 지속가능한 발전을 실현하는 데 기여할 수 있을 것으로 본다.

2_연구의 구성과 방법

대도시 서울이 현재 위기에 직면하고 있다는 인식에서 출발한 이 연구는 위기의 실체를 진단하고, 이에 기초해 대안적 도시발전 모델을 규명하는 데 목적이 있다. 이러한 연구를 체계적으로 수행하기 위해 이 연구에서는 대도시 서울의 변화와 발전에 대한 역사적 분석을 수행한다. 특히, 60년 이래 시장(mayor)의 변화에 의해 도시정책이나 도시발전전략이 어떻게 변화했는지를 분석한다.

이를 위해 본 연구에서는 우선 (대)도시를 바라보는 기존의 다양한 시선들, 즉 도시이론들을 예비적으로 고찰한다(2장). 이는 이들 도시이론을 통해 대도시 서울의 변화와 발전을 이해하는 데 있어서 유용한 관점이나 개념들이 있는지를 살펴보기 위함이다. 이러한 예비적 논의에도 불구하고, 이 연구는 서구의 도시이론, 특히 자본주의 발전과정에서 형성·발전을 설명하는 도시이론은 서울과 같은 대도시를 설명하는 데 적합하지 않다는 인식에 기반하고 있다. 이는 200여 년이 넘는 오랜 기간 동안 시장경제의 자립적 성장·발전의 결과물로서 형성된 도시와 한국의 도시, 특히 서울과 같은 대도시는 역사적 배경이나 발전 과정이 크게 다르기 때문이다. 이런 점에서 서울의 역사적 차별성, 공간적 특수성을 깊이 인식할 필요가 있다.

상술한 방식으로 대도시 서울의 역사적 과정에 대한 분석에 있어서 사회체계 및 사회발전에 내재하는 ‘경로의존성’(path dependency)은 중요한 인식의 틀을 제공한다. 즉, 특정한 도시는 일정한 경로, 즉 시대별로 구별되는 도시의 정체성 내지 도시발전 모델을 형성하고 있다는 인식이다. 그리고 각각의 시대에 구조화된 특수한 역사적 경로들이 누적(축적)되어 오늘날 대도시가 직면하고 있는 위기들이 출현한다고 본다. 이 연구에서는 이러한 인식론에 기초해 대도시 서울을 3개의 역사적 단계로 구분하고, 각 단계별로 주요 공공정책(사업)을 중심으로 하여 도시발전의 메커니즘을 상세하게 분석할 것이다(3장).

이러한 분석을 수행함에 있어서 발전국가 모델은 대도시 서울의 발전경로를 규명하는 데 있어서 유용한 이론적 프레임으로 활용된다. 발전국가 패러다임은 서구와 다른 동아시아의 국가모델로, 본래 동아시아의 경제적 성공을 설명하기 위해 개발된 이론적 패러다임이다. 즉, 동아시아의 유례없는 경제적 성공은 자본주의 시장경제 그 자체보다는 국가가

수행하는 특수한 역할과 발전전략에 기인한다고 보는 관점이다. 이 발전국가 모델에 비추어 볼 때, 대도시 서울은 발전국가의 핵심적 구성요소 가운데 하나이다. 이러한 관계에 기초해, 이 연구에서는 ‘발전도시’(developmental state) 개념을 도입하며, 각 시장이 취한 다양한 사업(전략)과 시정운영원리를 중심으로 발전도시 모델을 정립할 것이다.

이러한 인식론적 방법에 따라, 대도시 서울의 역사적 변화과정에 대한 분석은 크게 3개의 역사적 단계로 구분하여 수행한다. 우선, 60년대에서부터 90년대 중반에 이르는 관선시장 시대로, 이 시대는 국가의 경제성장 및 국토개발 전략 속에 대도시 서울이 통합되어 있던 시기이다. 이 시대에 발전도시 서울이 어떤 사업(전략), 어떤 메커니즘을 통해 도시를 성장·발전시켰는지를 살펴볼 것이다. 다른 단계는 지방자치제 도입 이후 민선시장의 시대로, 민선 1기와 2기의 이행기를 거쳐 민선 3기와 4기에 이르는 새로운 역사적 단계이다. 물론, 이 짧은 기간 안에 민선 3기와 민선 4기는 연속성과 함께 차별성이 존재한다. 이러한 양면적 성격은 각 시정이 추진한 핵심 사업을 통해 분석될 것이다.

앞서 언급한 바와 같이 이러한 역사적 분석의 결과는 대도시 서울이 직면하는 도전과제를 도출한 데 있어서 중요한 자료로 활용된다. 이러한 연구방법은 대도시 위기에 대한 진화론적 관점에 의거한 것으로, 현재의 위기가 어떤 한 시기에 우연히 형성되었다기보다는 60년대 이후 반세기에 걸친 오랜 기간 도시의 변화와 발전 속에 누적(축적)되었다고 본다. 이 연구에서는 오늘날 대도시 서울이 직면하고 있는 다양한 위기적 요소들 가운데 서울시가 적극적으로 해결해야 할 도전과제를 도출할 것이다(4장 1절).

마지막으로, 이 연구에서는 이러한 도전과제를 해결하기 위한 대안적 도시발전 모델을 ‘포용도시’(Inclusive City) 모델에서 찾는다. 현재 포용도시에 관한 논의가 국제기구를 중심으로 활발하게 전개되고 있는 현시점에서, ‘포용성장에 기반한 포용도시’는 이 연구에서 도출한 대도시 서울의 도전과제를 해결하는 데 있어서 유용한 발전모델로 기여할 것으로 인식한다. 이 연구의 결론부에서는 포용도시가 지향해야 할 전략의 방향으로 6가지 방향을 제시한다(4장 3절).

02

서울대도시론에 관한 예비적 논의

- 1_자본주의 도시를 둘러싼 전통적 시선
- 2_새로운 시선으로서 포스트모던 도시
- 3_요약 및 시사점

02 | 서울대도시론에 관한 예비적 논의

1_자본주의 도시를 둘러싼 전통적 시선

1) 고전적 시선들: 마르크스, 베버, 뒤르켐

도시는 다양한 경로를 거쳐 변화하고, 발전하는 역사적 산물이다. 국가마다 일부 차이는 있으나 우리가 삶을 영위하고 있는 도시는 대부분 현대 자본주의 발전과정의 산물이라고 할 수 있다. 이 과정에서 생성·발전한 것이 근대도시로, 이 근대도시를 둘러싼 다양한 시선들(이론들)이 존재한다. 이 시선들은 자본주의 발전과정에 따른 경제·사회적 과정이 공간에 어떻게 투영되고, 공간적으로 구조화되는가를 중심으로 전개되었다고 할 수 있다.

근대도시에 관한 고전적 도시이론, 즉 고전적 시선 가운데 대표적인 것이 마르크스, 베버, 뒤르켐에 의한 것이다. 마르크스의 경우, 도시는 다양한 생산양식에 따라 이루어지는 분업(division of labour)이 실현되는 공간의 한 부분에 해당한다. 다시 말해, 고대나 중세 시대의 도시와 다르게, 근대도시는 자본주의라는 새로운 생산양식에 의거해 자본과 노동의 관계가 구조화되는 공간이라 할 수 있다. 자본주의 시대 초기만 해도 도시는 산업혁명이 발달하던 공간으로, 생산기술의 혁신과 생산시설의 입지에 기초해 자본축적이 이루어지는 동시에 노동자가 공간적으로 집중하게 된다. 이에 따라, 근대도시는 자본주의 생산양식의 발전이 이루어지는 공간이면서 자본주의가 내재하는 각종 모순도 집약되는 공간으로 본다.

베버의 경우, 도시는 ‘이념형의 도시’ 원형에 해당하는 중세도시에 초점을 두고 있다. 현실에는 가령 생산도시, 소비도시, 상업도시 등 다양한 도시들이 있는데, 어떤 도시가 하나의 완전한 도시로 성립하기 위해서는 반드시 5가지 기준을 충족해야 한다고 본다.¹⁾ 중세도시는 이러한 기준을 충족하는 유일한 도시, 즉 이념형의 도시이다. 이 중세도시는 근대

¹⁾ 완전한 도시공동체는 반드시 다음과 같은 5가지 양태를 드러내는 정주공간 위에 교역과 상업이 상대적 우위를 나타내야 한다. 1. 성채, 2. 시장, 3. 도시의 자치법정, 4. 구성원 간 결사, 5. 시민이 참여하는 선거를 통해 구성된 의회권력의 자치, 즉 독립성 등이다(Weber, 1958: 80-81, P. 손더스, 1991: 36에서 재인용)

자본주의가 사회 전역으로 확대되면서 해체되게 되고, 이에 따라 (중세)도시에만 고유한 경제적·정치적 특성 또한 희석된 것으로 인식하고 있다.

뒤르켐의 경우에는 분업의 형성과 발전, 사회적 유대(기계적 유대/사회적 유대)의 변화 속에 근대도시가 가지는 기능이나 효과에 주목하고 있다. 뒤르켐의 시각에서 (사회적)분업을 결정하는 변수로는 물리적 밀도(material density)와 도덕적 밀도(moral density)가 존재한다. 여기서 ‘물리적 밀도’란 주로 인구 및 활동의 집적을 의미하며, ‘도덕적 밀도’는 구성원들의 상호작용 밀도를 의미한다. 사회에서 물질적 밀도의 증가, 말하자면 인구 및 활동, 기능이 집적하게 되면 상호작용의 밀도, 즉 도덕적 밀도가 증가하게 되면서, 기능적 분화(differential of function)가 발생하고, 궁극적으로는 분업(division of labour)이 심화된다고 본다. 도시는 기능 분화와 분업을 유발·촉진하는 기제에 해당하는 데, 특히 도시는 정신적 밀도의 증가뿐만 아니라, 도시 공간 내에 사회적 증가(유출입)를 통해서도 분업을 촉진한다. 이러한 분업의 심화는 ‘기계적 연대’로부터 ‘유기적 연대’로의 전환을 수반한다. 도시에서 도덕적 밀도와 분업의 증가는 궁극적으로 도시의 병리적 현상, 즉 자살, 범죄 등을 만연시킨다.

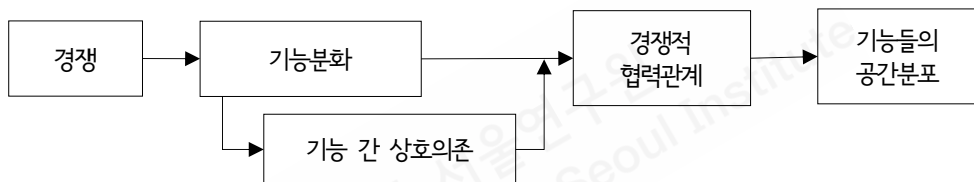
2) 생태적 공동체로서 도시와 생활양식으로서 도시

앞서 논의된 도시에 대한 고전적 시선들은 도시에 대한 독자적 이론이기보다는 자본주의 발전과정을 살펴보는 과정에 그 한 부분으로서 도시의 실체를 규명하고자 한 관점에 해당한다. 이와 별도로 20세기 초반 들어서는 근대적 공간 실체로서 도시 그 자체를 이론화하려는 새로운 시선들이 출현하였다. 이러한 시선들 가운데 대표적인 두 가지 요소가 로버트 파크를 중심으로 한 ‘생태적 공동체로서 도시’와 R. 워스의 ‘생활양식으로서 도시’이다.

우선, 생태적 공동체로서 도시론은 근대적 도시사회학을 태동시키기도 한 인간생태학파(Human Ecology)에 의한 도시이론이다. 인간생태학파에서는 도시(공동체)를 생물학적 유기체와 동일하게 생태적 과정으로서 바라본다(Savage, M. & A. Wade, 1996). 인간생태학에서는 우선 인간 존재의 두 측면을 통해 인간 사회가 구성되는 2가지 원리를 구분한다. 즉, 인간의 본성적 측면에 해당하는 원리로서 ‘공동체’(community)와 문화적 층위

에 해당하는 ‘사회’(society)가 다른 하나의 원리이다. 전자는 사회생활의 생물학적 층위에 해당하는 것으로, 이것이 바로 생태학적 공동체에 해당한다. 반면, 후자는 집합성이나 합의를 반영하는 측면이다.

도시공동체 안에서 이루어지는 생물학적, 바꿔 말해 생태적 과정은 4가지 과정으로 이루어지는데, 각각은 ① 경쟁, ② 지배, ③ 계승, ④ 침입이다. 생존에 필요한 기초자원을 둘러싼 경쟁은 경쟁적 협동관계에 기초한, 상대적으로 균형을 이루는 생태계 발전을 초래한다. 이 경우에 각 개체들의 경쟁은 기능의 분화를 통해 경쟁하면서 협동하는 관계를 유발함으로써 각 기능들이 공간 위에 질서정연하게 분포하게 된다. 즉, 인구증가, 교통·통신망의 증가와 같은 도시요소들의 증가는 광범위하게 기능분화와 기능 간 상호의존성을 유발하며, 이러한 기능분화는 다시 여러 개체들을 도시환경의 적소에 배치시킨다.



[그림 2-1] 도시의 생태적 과정

지배와 계승 또한 생태적 과정으로서 도시를 구성하는 중요한 메커니즘에 해당한다. 지배는 경쟁과정을 거쳐 특정한 기능, 가령 공업시설이나 상업시설이 우세성을 가지는 원리로, 이 원리에 의거해 공업이나 상업시설의 전략적 입지를 위한 경쟁이 장기적으로 도시의 주된 물리적 형태를 결정한다고 본다. 반면, 계승은 우세한 기능이 지배하게 되면 전체적인 분업구조가 이전의 단계와 다르게 새로운 적응력을 가지게 되어 새로운 최적상태로 이행하게 되는 것을 나타낸다. 즉, 새로운 최적상태인 균형상태로 이행하게 되는 공동체의 구조적 변화과정에 대해 인간생태학파는 ‘계승’(succession)으로 부르고 있는 것이다. 한편, 자연생태계에서 어떤 종이 특정 지역에 침입해 다른 종을 대체하듯이, 인간 사회에서도 기존의 토지이용보다 환경에 더 잘 적응하는 경쟁적 기능(토지이용)의 침입을 받게 되고, 이로 인해 새로운 경쟁이 유발되는 생태계의 순환이 이루어진다.

인간생태학의 이론적 시선에서는 일련의 생태적 과정을 거치고, 차별적인 문화적 특성을

가진 지역에 대해 ‘자연지역’(national areas)으로 명명하고 있다. 이 자연지역은 경쟁에 의해 기능적, 공간적으로 분화되고 불안정한 생물학적 평행상태가 진행되는 분화된 지역들이다. 가령, 게토(getto)나 교외(suburban) 등이 인간생태학에서 말하는 자연지역에 해당한다. 자연지역은 노동분업, 경쟁적 협력(즉, 경쟁하면서 협력)에 의해 규정되는 생물학적 지역인 동시에, 합의와 의사소통에 의해서도 규정되는 문화적 지역이기도 하다는 점이 중요하다.

인간생태학파가 주장하는 생물학적 과정인 경쟁-지배-계승-침입에 의해 구성되는 도시공동체 모델이 잘 알려진 버제스의 동심원(concentric zone) 모델이다. 버제스는 도시가 중심지로부터 동심원 형태로 배열된 5개 지역으로 분화되면서 성장하는 이상적 형태로 개념화될 수 있다고 주장한다. 도시의 내부로부터 ① 중심업무지구, ② 전이지대(점이지역), ③ 노동자 주거지구, ④ 중상층 주거지구, ⑤ 통근자 주거지구가 그것이다. 이러한 버제스의 동심원 모델은 이후 여러 실증연구를 거쳐, 선형모델(Hoyt), 다핵모델(Harris & Ullman)로 계속 발전하였다. 선형모델의 경우 인구가 증가하고, 면적이 확대되는 가운데, 도시가 교통로를 따라 동심원이 아닌 선형의 공간구조를 나타낸다고 본다. 반면, 다핵모델은 i) 동종활동(기능)의 집적, ii) 상이한 활동들의 분리, iii) 지대(地代)에 대한 지불능력의 차이 등의 요인이 복합적으로 작용해, 단일의 중심이 아닌 다수의 중심을 가진 공간구조로 발전한다고 본다.

이후 인간생태학파는 실증연구에 초점을 두는 연구와 하울리(A. Hawley)와 같이 보다 확장된 접근에 기초한 연구 등 2가지 방향으로 전개된 것으로 알려지고 있다(Saunders, 1991). 특히, 하울리에 의한 연구는 초기 인간생태학 접근의 확대로서 사회생태학 접근, 즉 기존의 생물학적 과정(생태적 과정)에 국한하지 않고, 사회적 과정으로까지 확대되었다는 데 의의가 있다. 기존의 인간생태학이 환경에 인간이 ‘집합적으로 적응’하는 방식에 초점을 두었다면, 하울리의 경우 인간공동체를 발전시키는 데 있어서 가치와 정서, 개인적 동기 등도 중요하게 고려한 것이다. 이러한 인식에 기초해, 하울리는 상호의존성, 중추기능, 분화, 지배의 4가지 생태적 원리를 중심으로, 소위 사회생태학을 발전시킨 것이다.

한편, 생활양식으로서 도시라는 이론적 시선은 1938년 위스(R. Wirth)가 발표한 ‘생활양식으로서 도시성’에 기초하고 있다. 이 연구에서 위스는 도시를 물리적 실체로만 바라보는

대신에, 공동체적 생활양식으로서 바라볼 필요가 있음을 피력한다. 말하자면, 위스의 연구목표는 도시생활의 생태적, 조직적, 사회심리학적 특성을 설명할 수 있는 도시이론을 설명하고자 한 것이다. 위스는 이러한 이론적 시선을 정립함에 있어서 독일의 사회학자 짐멜과 유사하게 규모, 밀도, 이질성이라는 3가지 요소에 기초하고 있다.

대규모 인구집단은 개인의 자유를 고취시키는 반면, 통합된 사회에서의 삶으로 인해 협동 정신과 도덕, 자기표현 등의 인간성을 상실하게 한다. 일정 지역에서 인구수의 증가, 즉 밀도의 증가는 사람과 행동을 다양화시키고, 사회구조의 복잡성을 증가시킨다. 이렇게 복잡한 기능들의 분화는 개인의 자질보다는 특정한 역할에 기초하여 서로를 연관시키는 상호작용의 형태를 창출하게 된다. 이 과정에서 초래되는 갈등적 관계 혹은 약탈적 관계는 결국 법률이나 다른 공식적인 통제기구에 의해 규제될 수밖에 없다. 동질적인 사회적 지위와 요구를 가진 사람들은 의식적으로든 무의식적으로든 상황에 따라 동일한 지역으로 몰려들어 동질적 주거를 형성하게 된다. 이렇듯 기능적 분화, 동질적 주거의 형성 등에 의해 도시 내의 각 지역들은 특화된 기능을 갖게 되고, 결과적으로 그 도시는 사회적 세계의 모자이크 형태를 가진다는 설명이다(L. Wirth, 1938: 15).

이질성의 효과와 관련해, 도시에서 각 개인은 다양한 활동을 향유하며 다양한 특성을 지닐 수 있지만, 신분의 불안정과 심리적 불안이 가중된다. 이에 따라 이질성의 요소는 개인이 도시의 경제적, 정치적, 사회적 생활에 참여하기 위해 자신의 개성 일부를 상위의 공동체 요구에 종속시키는, 이른바 사회적 평준화(social levelling) 과정을 유발한다. 이러한 규모와 이질성의 효과로 인해 ‘생활양식으로서 도시성’은 익명성, 아노미, 비인간성, 피상성, 공식성 등을 특징으로 한다.

인간생태학파와 마찬가지로 위스의 도시이론에 대해서도 많은 비판이 제기되었다. 가령, 대도시 중심에서도 비도시적 생활양식, 가령 혈연관계나 이웃 간 우정이 존재하며(Young & Willmott, 1957), 많은 도시들에서 도시마을(urban villages)로 부를 만한 많은 증거가 발견된다는 것이다(Gans, 1962). 이러한 증거들은 위스가 도시적 생활양식으로 지적한 익명성, 비인간성, 피상성 등과 부합하지 않은 현상들에 해당한다. 아울러, 도시적 생활양식을 결정하는 요인으로 규모, 밀도, 이질성에 두는 이론적 시선에 대해서도 그 타당성에 관한 의문이 제기되었다. 도시의 (동질적인) 문화적 특성은 기술이나 경제적 합리성

에 의해 더 잘 설명될 수 있다거나, 도시성에 반영된 사회적 특성은 주거의 불안정성의 결과로 잘 설명될 수 있다는 지적 등이 그것이다(Gans, 1968: 103).²⁾ 결국 이러한 논의들은 후에 도시-농촌과 같은 특정한 지리적 환경과 특수한 사회관계를 연관시키는 것이 부적절하다는 관점으로 발전하게 된다(Pahl, 1968). 즉, 도시문화나 농촌문화라는 것은 존재하지 않으며, 단지 도시-농촌의 연속선에 놓여있는 다양한 문화가 있을 뿐이며, 이러한 다양한 문화들에 대해 도시규모와 밀도는 사회관계의 형태에 영향을 주는 하나의 요소에 불과하다는 인식이 그것이다.

3) 신도시사회학을 중심으로 한 현대적 시선

60년대에 이르러 서구 도시는 다양한 변화와 도시문제들에 직면해 기존의 도시이론들이 뚜렷한 해결책을 제시하지 못하고 있다는 성찰이 있었다. 이른바 ‘신도시사회학’이라는 새로운 시선은 이러한 성찰의 계기로 출현하였다. 새로운 도시이론들은 2가지 접근방법으로 전개되었는데, 하나는 ‘신베버주의 접근방법’으로 부르는 것이고, 다른 하나가 ‘신마르크스주의 접근방법’이다. 전자의 경우, 렉스와 무어(Rex, J. & R. Moore)에 의해 ‘도시관리주의’(Urban Managerialism)론으로 정립되었다.

도시관리주의론에서도 인간생태학파가 주장하는 도시공간구조와 그 분화, 즉 도시기능들의 경쟁과 침입, 계승의 과정 등에 의해 도시가 공간적으로 구조화된다는 인식에서 출발하고 있다. 그러나 도시관리주의는 도시의 공간구조를 단순히 생태적 과정의 결과로 이해하기보다는 사회적 희소가치와 자원의 배분을 중심으로 하는 사회공간 체계로 인식한다. 이 과정에서 제도적 메커니즘을 통해 자원의 배분을 통제하는 등 도시를 관리하는 주체인 도시관리자(urban manager)에 시선을 집중하기도 한다.

이러한 이론적 시선에 기초해 도시관리주의는 도시의 공간구조가 주택분배체계를 통해 사회조직과 어떻게 연관되는지를 규명한다. 렉스와 무어에 따르면, 도시공간은 계층지위

2) 갠즈(Gans)에 따르면, 도시 내부에서 다수의 주민들은 물리적 입지와 생활양식을 선택할 수 있는데, 이를 설명할 수 있는 가장 중요한 요인은 계급과 생애주기(life cycle)라고 본다. 이러한 문제제기에 따라 이후 도시이론은 생활양식의 결정요인에 관한 연구에서 생활양식의 선택에 관한 연구로 점차 전환한 것으로 알려지고 있다(Saunders, 1991: 116)

(중상층/중하층/노동층)에 따라, 주택과 같은 단일의 희소가치가 차등적으로 배분되는 시스템이 된다. 이 주택자원은 각 개인의 생활기회(life chance)와 직결된 자원으로, 말하자면 다양한 계층으로 주택이 배분되는 방식이 도시에서 생활기회의 배분을 결정하는 셈이다. 그런데, 서구의 도시에서 교외주택은 동양에서와 다르게 보편적으로 선호되는 자원으로, 거기에 접근하거나 소유하는 데 있어서 불평등이 존재한다. 다시 말해, 특정한 주거집단이 더 나은 주택자원에 접근하는 것을 제약하며, 이에 따라 주택을 둘러싸고 차별이나 불평등이 더욱 심화되고, 주택을 둘러싼 갈등도 심화된다는 주장이다.

렉스와 무어의 뒤를 이어 파알(Pahl)은 이전의 논의를 더욱 확대한다. 그는 도시는 ‘희소한 도시자원의 보상-분배 체계의 현실적인 구체화 내지 통합 형태’로 정의한다. 이러한 도시 개념에 기초해, 파알의 도시관리주의론에서는 다음의 3가지 요소를 이론의 주요 구성요소로 고려한다. ① 도시자원은 경제 및 정치질서와 무관하게 공간적으로 불평등하게 분배된다. ② 이와 같이 불평등하게 분포하는 도시자원이 어떻게 분배되는가가 도시이론의 중요한 요소로, 사회의 주요 자원분배자(도시관리자)에 의해 결정된다고 인식한다. 즉, 하나의 도시체계에서는 수많은 게이트키퍼가 있는데, 이들은 도시의 각 계층이 핵심적 도시자원(가령, 주택)에 접근하는 정도를 결정한다. ③ 도시자원을 둘러싼 갈등과 분쟁이 필연적으로 발생한다. 즉, 파알의 주장처럼, ‘도시체계 내부의 분쟁은 필연적’인 것이다 (Pahl, 1975).

도시관리주의론에서 주요 독립변수는 도시관리자(urban manager)들이다. 즉, “도시의 핵심적 대표(주체)는 희소한 자원과 시설을 통제, 관리, 조정하는 관리자들이다. 다시 말해, 주택공급관리자, 부동산업자, 지방정부, 관료, ... 시의회 의원 등이 여기에 포함된다 (Pahl, 1975: 206). 물론, 도시 사회과정의 자율적 주체로서 이들 도시관리자에 대한 초기의 관점은 나중에 정치·경제적 제약하에 자원을 통제, 배분하는 주체로 변경된다. 즉 도시관리자로서 지방정부 관리자들은 매개적 주체로서 인식한다. 즉, 한편에서 민간부문의 수익성과 사회적 요구의 압력, 다른 한편에서 중앙정부와 지역 주민들 사이에 상충하는 이해관계를 조정하는 주체로의 인식의 전환이다. 이에 따라 도시관리자(지방정부)는 중앙집권화된 조합주의 국가의 대리인으로서 일정한 수준의 재량권을 부여받게 된다.

이러한 인식론적 변화는 자본주의 경제체계, 국가-민간자본의 관계, 국가의 역할 등에 관

한 다양한 논의, 이른바 조합주의 국가론으로 확대되기도 하였다. 특히, 도시관리주의 이론은 나중에 손더스(P. Saunders)의 이중국가론과 소비주의 도시이론으로 발전하였다. 정부지출을 사회적 비용/사회적 투자/사회적 소비와 같이 3가지 유형으로 구분해 볼 수 있는데, 이중국가론에 따르면, 중앙국가(central state)는 사회적 투자와 관련된 역할을 수행하는 반면, 지방국가(local state)는 사회적 소비와 관련된 역할을 수행한다고 인식한다. 중앙정부는 거시경제를 조절하고 통제하는 것과 관련해, ‘사회적 투자 기능’을 담당하고, 지방정부는 재생산 과정을 조정하고 통제하는, 말하자면 ‘사회적 소비 기능’을 담당한다는 관점이다. 이렇게 해서, 도시는 생산보다는 소비영역을 중심으로 사회과정이 이루어지며, 나아가 이 소비과정을 중심으로 도시갈등과 정치가 특성화된다고 인식한다.

[표 2-1] 이중국가론에서 중앙정부와 지방정부의 역할

개념적 기준	도시관련 요소	상대적 관련 요소	주요 대립관계
주요 기능	사회적 소비	사회적 투자	경제시설 대 사회시설
이해관계조정양식	자유경쟁의 정치	계획 대 공공책임의 정치	민주주의적 책임
통제수준	지방정부	범국가적 정부 (중앙정부)	중앙집권 대 지방자치

도시관리주의론은 2차 대전 이후 서구에서 복지국가가 형성되는 것과 맞물려, 사회적 소비를 중심으로 지방정부의 역할이 특화되고 아울러, 소비의 정치가 활성화되는 것을 이해하는 데 유용한 시각을 제공한다. 그럼에도 불구하고, 이러한 이론적 시선은 80년대 이후 신자유주의 도래를 계기로 시장의 경쟁과 효율을 강조한 공공서비스의 민영화, 그리고 지방정부의 경제정책에의 적극 개입 등이 활성화되는 새로운 현상의 도래로 이론적 유효성이 크게 약화되었다.

앞서 설명한 바와 같이, 신도시사회학을 구성하는 다른 한 축은 신마르크스주의적 접근방법이다. 신마르크스주의적 접근방법에 속하는 많은 이론적 시각들이 있으나, 여기서는 대표적인 2가지 이론을 살펴볼 것이다. 하나는 ‘자본축적의 공간으로서 도시’를 보는 이론적 시선(D. Harvey)과 ‘집합적 소비의 단위로서 도시’를 보는 이론적 시선(M. Castells)이다.

마르크스 이론에 따르면, 자본주의는 ① 개별자본가들의 경쟁, ② 노동력 착취에 따른 자본 대 노동의 갈등의 2가지 기본모순에 의해 주기적 위기를 내재하고 있다. 이 가운데 개별자본가의 경쟁은 자본의 과잉축적 경향을 유발하는 데, 이는 자본의 1차 순환(산업부문)에서 시장의 과잉공급, 가격하락, 생산설비의 초과, 실업을 증가 등 잉여가치 실현을 둘러싸고 위기를 초래하게 된다.

1차 순환에서 발생한 이러한 위기를 해소하는 방법이 바로 자본투자를 2차 순환 영역과 3차 순환 영역으로 전환시키는 것이다. 자본의 2차 순환이 공장, 사무실 등 고정자본에의 투자, 그리고 주택 등에의 투자와 관련된 순환이라면, 3차 순환은 과학기술 투자, 공용주택, 도로 등 사회간접시설에 대한 투자와 관련된 순환이다. 그럼에도 불구하고, 2차 순환 영역에서는 적절한 투자수준(규모), 투자에 따른 수익성 등을 예측하기 어려우며, 수익의 장기적 회수를 수반하는 ‘합리성’의 문제를 새롭게 초래하게 된다. 이러한 과정이 진행됨으로써 1차 순환에서 발생한 과잉축적의 위기는 2차 순환 영역에서 고정자산의 소비기금의 평가절하 등으로 재현된다. 여기서 도시과정(urban process)은 생산-유통-교환-소비를 위한 물리적 하부구조의 창조로 이해되며, 역으로 도시과정 그 자체는 자본의 1차 순환은 말할 것도 없고, 정치와 경제 활동 전반에 대해 영향을 주게 된다. 가령, 2차 순환 영역에서의 물리적 하부구조에 대한 투자가 역으로 산업자본에 대해 새로운 수요를 촉진하게 되는 것이 그러한 예이다.

자본축적과 자본순환 과정으로서 도시이론은 2가지 한계가 존재한다. 우선, 도시 하부구조에의 투자가 어떻게 경제 전체의 이윤율에 영향을 주게 되는가를 설명하는 데 실패한다. 일반적으로 자본주의는 과잉축적에 따른 주기적 공황에 더해, 이윤율저하 경향을 통해 장기적 공황으로 나아가게 된다. 이러한 정치경제학적 관점에 따르면, 자본주의 내 다양한 부문들(1차/2차/3차 순환 영역들) 사이에 이윤을 균등화 경향으로서 자본의 전환을 분석하는 것이 필요한데, 이에 대한 분석과정이 결여되어 있다는 지적이다. 아울러, 노동과 자본의 갈등과 대립을 부차적 문제로 취급하고 있다는 지적도 뒤따른다.

다른 시선은 집합적 소비의 단위 내지 과정으로서 도시를 보는 시선이다. 프랑스의 사회학자인 까스텔(M. Castells)에 의한 관점이 그것으로, 구조주의적 마르크스주의 방법론에 입각해 도시이론을 구성하였다. 구조주의적 방법론에 따르면, 도시는 자본주의 전체 체계

의 한 부분으로, 전체 체계를 유지하기 위해 특정한 기능을 수행하는 것으로 인식된다. 즉, 자본주의 사회에서 도시는 전체 체계의 재생산에 필수적인 기능인 ‘노동력 재생산’을 위한 순기능을 담당한다. 이 노동력 재생산과 관련된 요소가 바로 ‘집합적 소비’(collective consumption)로, 도시는 이 집합적 소비의 공급과 이용이 이루어지는 공간적 단위인 셈이다.

도시에 관한 고전적 시선에서 살펴본 바와 같이, 자본주의 초기에 생산을 중심으로 기능하던 도시는 이제 독점자본주의 단계에 접어들면서 집합적 소비로 특성화된다. 독점자본주의 단계에서는 특정 공간(도시)으로 자본이 집적하게 됨에 따라 노동력의 집중이 초래되는 데, 이 과정에서 소비가 사회화 내지 집합화된다. 그럼에도 불구하고, 비이윤적이라는 이유로 개별 자본가들은 집합적 소비에 대한 투자를 결여하는 데, 노동력 재생산에 필수적인 이 집합적 소비수단의 공급을 위해 국가의 개입이 발생하게 된다는 것이다. 어떤 면에서 이러한 이론적 인식은 앞서 이중국가론에서 도시를 사회적 소비의 공간으로 인식한 것과도 일맥상통하는 시선이라 할 수 있겠다.

집합적 소비를 위한 공간단위로서 도시를 이해하는 이론적 시선에 대해서도 20세기 후반이 되면 다양한 도시변화, 새로운 도시현상에 직면해 많은 비판이 제기되었던 것이 사실이다. 특히, ‘소비양식의 주기화’를 둘러싼 비판은 상당히 유의할 만한 것이다. 신보수주의 정부 주도로 추진된 공공서비스의 민영화(민간화)가 공공에 의한 집합적 서비스의 제공을 구시대적인 것으로 만들어 버렸다는 비판이다. 실제, 70년대에 영미와 같은 국가의 도시가 직면하였던 재정위기나 공공서비스의 다양화, 질적 개선의 요구는 복지국가에 기초한 집합적 소비의 공적 제공에서 탈피해 민간화된 양식으로의 전환이 모색된 것이다.

더욱 근본적인 비판은 20세기 후반 경제의 세계화나 산업구조의 전환과 맞물려, 도시의 역할(기능)이 질적으로 변화하고 있다는 사실이다. 실제, 80년대 후반 이후 도시경제의 쇠퇴와 맞물려 많은 도시는 투자유치와 인적자원 유치를 둘러싸고 첨예한 국제경쟁을 전개하였으며, 그 과정에서 많은 도시들은 축적의 공간으로 회귀하게 된 것이다. 이러한 여건 변화는 도시가 이제 사회적 소비의 공간으로만 존재하기보다는 사회적 투자 또한 매우 중요한 요소가 되도록 만드는 요소였다.

2_새로운 시선으로서 포스트모던 도시

20세기 후반 자본주의 도시이론은 다양한 변화를 겪고 있고, 도시사회의 변화를 반영해 새로운 도시이론들도 출현하고 있다. 그 가운데 대표적인 시각이 포스트모던 도시(Postmodern City) 이론으로, 근대 사회로부터 탈근대 사회(post-modern)로의 전환을 반영하고 있다. 포스트모던 도시는 새로운 시대로서 포스트모더니즘이 구현된 도시, 즉 탈근대 시대의 존재론적 특성을 반영한 도시이다. 요컨대, 포스트모던 도시의 실재는 근대사회에 도시구조의 재편(해체)의 결과로 도시의 경제로부터 정치·문화 영역에 이르기까지 포스트모더니티가 확산되는 도시적 현상(urban post modernization)이다(조명래, 2002).

이 경우에 포스트모더니즘은 계몽이나 해방과 같은 대서사를 거부하면서 ‘중심적인 것의 해체’(deconstruction)를 필요로 한다. 이러한 인식론에 기초해, 포스트모더니즘에서는 절대적인 것의 거부, 즉 절대적 존재와 본질의 재현가능성에 대한 거부, 탈중심과 해체에 의 주목, 타자와 국지적인 것(the local)에 대한 주목, 자본주의 생산방식의 변화(포디즘에서 포스트포디즘 또는 유연적 축적체제), 그리고 이를 반영한 문화와 상징, 미학에 대한 강조 등이 중요한 요소로 거론되고 있다.

개별적인 장소들을 위계적·기능적으로 배열하려는 모던한 도시공간과 다르게, 개별 공간들의 차별성이나 독자성이 허용되는 다원화된 공간들로 구성된다. 이렇게 개별화된 도시 공간들이 다원화된 형태로 구성되는 포스트모던 도시공간을 ‘공간적 콜라주’(spatial collage)라고 한다. 아울러, 포스트모던 도시는 소비의 공간으로서도 중요한 특성을 나타낸다. 즉, 도시의 다양한 공간들이 다양한 양식의 소비활동과 관련되면서 ‘스펙터클로서 도시’(city as spectacle)로 변모한다. 즉, 상품의 이미지, 기호, 상징을 소비하는 포스트모던 시대의 소비양식에 따라, 포스트모던 도시들은 내부의 미시적 공간들이 이미지, 기호, 상징체계로 구성된 스펙터클로 변화한다는 의미이다(Debord, 1983).

이러한 다면화된 현상을 고려해 일부 학자는 오늘날의 도시가 서구사회의 도시와 비서구사회의 도시 할 것 없이 모든 도시가 다소간 포스트모던 도시라고 주장하기도 한다(Soja, 1995). Soja에 따르면, 포스트모더니티 도시화 과정은 다음과 같은 6가지 측면으로 구성된다고 한다.

우선, 산업생산의 조직과 기술, 이에 따른 노동분업에서의 근본적 변화가 존재한다. 모던 후기에 도시의 지배적 산업체제로서 포디즘이 포스트포디즘 내지 유연적 축적으로 이행하며, 이 과정에서 분업 및 노동과정, 생산-소비관계 등 도시경제의 전반적인 구조조정을 거쳐 유연한 산업조직이 출현·확대되고 있다. 아울러, 새로운 산업체제(생산체제)에서는 성찰(reflexivity)적 요소도 강화된다. 둘째, 글로벌화된 자본의 확장과 이 과정에서 LA, 뉴욕, 동경, 홍콩, 런던, 파리, 시드니, 서울 등 글로벌 차원의 세계도시체제(system of world cities)의 형성이 나타난다.

셋째, 새로운 형태의 도시를 묘사하는 신조어의 범람이 존재한다. 여기에는 메가시티(mega city), 외곽도시(outer city), 에지시티(edge city), 테크노폴리스, 헤테로폴리스, 엑소폴리스(exopolis), 메트로플렉스(metroplex), 기술교외도시(technoburbs) 등이 있다. 넷째, 도시의 사회구조 변화, 특히 사회적 분절화(social fragmentation), 사회적 분리(segregation), 양극화(polarization) 등에 관한 특성이다. 즉, 포스트모던 도시에서는 사회적, 경제적, 문화적 불평등이 현저하게 증가하고 있다. 다섯째, 통제하기 어려워지고 있는 점도 포스트모던 도시의 중요한 특성의 하나이다. 기존의 해체에 기반한 도시화, 유동적 도시화의 결과로 포스트모던 도시는 전통적인 근대적 도시관리 방식으로는 효율적으로 통치하기 어려운(ungovernable) 도시로 변모하고 있다. 이렇게 해서 포스트모던 도시에서는 점증하는 불안정, 폭력 등을 제어하고 대처하기 위해 도시 전체의 감시와 통제의 기제가 강화되고 있다. 마지막으로, 도시의 행태적·문화적·이데올로기의 재구조화를 둘러싼 특성이다. 특히, 도시 이미지에서 급진적 변화가 존재한다. 포스트모던 도시에서는 보통사람들의 도시에 대한 인식이 경험적 현실에 근거하기보다는 상징이나 이미지 등에 주로 근거한다.

3_요약 및 시사점

이 장에서는 대도시 서울에 관한 구체적 논의에 들어가기에 앞서, 자본주의 경제체제에서 도시화 내지 도시발전을 설명하는 다양한 이론적 시선을 살펴보았다. 대도시 서울 또한 자본주의 경제체제가 작용하는 구조적 힘과 작용에 의해 도시가 변화·발전할 것이라는 인식에서이다.

자본주의 도시화를 설명하는 다양한 시선들은 자본주의가 형성되던 초기로 거슬러 올라가며, 마르크스나 베버, 뒤르켐과 같은 학자들의 관점에 반영되어 있다. 이들은 자본주의 경제체제에서 도시가 담당하는 고유한 기능이나 성격에 주로 주목하고 있었다. 그러던 것이 20세기 초에 자본주의 도시에 관한 새로운 시선들이 정립되었는데, 도시가 나타내는 독특한 공간구조(도시생태학파), 그에 수반된 도시의 프로세스(urban process), 그리고 도시의 사회문화적 특성(생활양식으로서 도시성) 등에 주로 초점을 두고 있다.

이러한 논의는 20세기 중반 들어 이른바 신도시사회학으로 명명되는 새로운 패러다임으로 발전하였다. 이 패러다임에서는 자원의 배분을 통제하는 사회공간체계에 주목하는 ‘도시관리주의론’과 자본주의 사회에서 도시가 가지는 구조와 기능에 주목하는 신마르크스 주의적 시선이 그것이다. 물론, 이러한 이론적 시선 또한 20세기 말 거대한 사회변화에 의해 커다란 도전에 직면하고 있다. 모던 사회로부터 포스트모던 사회로의 전환이 그것이며, 이러한 구조 전환 속에 도시사회 또한 질적인 전환을 나타내고 있다. 포스트모던 도시론이 그것인데, 모던 시대의 도시구조 해체 결과로 (대)도시가 경제영역에서부터 정치·문화영역에 이르기까지 포스트모더니티가 확산되는 다양한 현상과 이에 수반되는 도시공간들이 창출되고 있다는 시선으로 요약된다.

이러한 자본주의 도시이론들은 현대 도시의 도시과정과 그 결과로 형성된 공간구조와 기능을 이해하는 데 상당한 도움을 줄 수 있다는 점은 부인하기 어려우나, 한국의 도시를 대상으로 하는 이 연구에서는 다음과 같은 2가지 측면을 중요하게 고려해야 한다고 본다.

먼저, 앞서 논의된 도시사회에 관한 이론적 시선들은 자본주의 사회(경제)에 기초한 정상적인(normal) 도시에 관한 시선이라는 점이다. 산업혁명을 거쳐 200여 년에 달하는 오랜

기간 동안 산업화를 이룩하고, 그 과정에서 자연스럽게 도시화 과정을 거치면서 오늘날에 이르게 되었다는 점이다. 자본주의 도시화는 산업화를 공간적으로 수용하는 한편, 시장경제가 확대되고 산업이 고도화되는 과정에서 공공정책을 시장실패를 교정하고 처방하는 공공의 개입에 다름 아닌 것이다.

이와 비교해 2차 대전을 전후해 식민지 상태를 경험한 국가에서는 사실상 자본주의 시장경제가 부재하거나 미약한 경우가 많아 한국을 포함해 동아시아의 다수 국가들이 이러한 역사적 경험을 가지고 있는 나라이다. 이런 나라에서는 앞의 서구 국가에 비해 자본주의 과정이 상당히 다른 경로를 이행하기 마련이다. 실제, 이들 나라에서는 공공에 대한 민간 영역(시장경제)의 절대적 의존성과 이에 따른 공공주도성이 뚜렷하다. 당연한 결과로 도시화 과정 또한 외견상의 (물리적) 유사성에도 불구하고, 상당히 다른 작동양식, 즉 도시발전의 힘과 원리에 의해 도시발전의 경로를 확립했다.

따라서, 이 연구에서 대도시 서울의 변화와 발전에 관한 성격 규명이나 해석 또한 상당히 다른 관점(시선)에 입각할 필요가 있다. 동아시아 국가의 성격을 규명하기 위한 최신의 노력 가운데 하나인 발전국가론은 이러한 새로운 시선을 정리하는 유용할 것으로 기대된다. 어떤 점에서 서구의 자본주의 도시에 관한 이론적 시선들은 동아시아 국가의 도시들이 나타내는 상이한 변화과정, 차별적 발전경로를 이해하기 위한 실증적 준거에 가깝다.

둘째, 그럼에도 불구하고 자본주의 도시의 일부 현상들은 동아시아 국가와 같이 역사적 과정을 달리하는 국가와 도시의 변화를 설명하는 데 유효할 수 있을 것으로 본다. 실제, 비서구 국가에서 자본주의 경제가 빠른 속도의 산업화를 거쳐 일정한 성장단계에 이르게 되면, 시장경제의 자율적 힘과 원리가 작용하게 된다. 이러한 과정을 통해 (대)도시 공간 구조나 사회발전 과정은 시장경제에 의해 영향을 받으며, 그 과정에서 서구의 자본주의 도시가 나타냈던 다양한 도시 현상들이 출현할 것으로 예상해 볼 수 있다. 유사하게 (대)도시의 시정 운영에 있어서도 서구 대도시에서 관찰할 수 있는 시정운영 모델들이 출현할 것이 예상된다.

다음 절에서는 대도시 서울의 변화와 발전, 그리고 이 과정에서 발생하는 도시의 현안문제와 위기적 현상의 도래를 본격적으로 논의하기에 앞서, 대도시 서울의 성격과 역사적

발전과정을 체계적으로 해석하고 오늘날의 도전과제를 규명하는 데 적절한 이론적 시선을 살펴보고자 한다. 발전국가론(developmental state theory)이 그것으로, 국가 주도의 경제성장을 설명하기 위한 설명이론으로 개발되었다. 비록 이 이론이 국가 전체를 대상으로 한 이론이기는 하나, 서울과 같은 대도시의 급속한 성장과 개발, 이를 선도했던 시정의 작동양식을 이해하는 데 유용할 것으로 기대된다.



03

발전도시 서울의 어제와 오늘

- 1_발전국가 한국과 발전도시 서울
- 2_이식된 발전도시 서울
- 3_자기주도적 발전도시 서울: 개발주의 패러다임을
향한 역사의 반복

03 | 발전도시 서울의 어제와 오늘

1_발전국가 한국과 발전도시 서울

1) 발전국가, 그리고 권위주의 발전국가 한국

2차 대전 이후 동아시아 국가들이 보여준 급속한 경제성장은 사회과학 논의에서 새로운 성찰과 다양한 이론화 노력을 불러일으켰다. 그 가운데 하나가 ‘발전국가’(developmental state)로 명명되는 패러다임이라 할 수 있다. 여기에는 대체로 2차 대전 이후에 놀라운 경제성장을 경험한 일본과 대만, 싱가포르, 한국과 같은 나라들이 포함되어 있다. 이들 국가에서는 서구의 시장중심적 국가라는 기존의 이론적 시각으로는 도저히 설명되기 어려운 다양한 경험적 현상들을 목도하게 되고, 그에 관한 실증연구와 이론화가 발전국가라는 패러다임으로 정립된 것이다.

여기서 발전국가라는 패러다임은 특정한 하나의 이론적 주장을 의미하기보다는 ‘국가 중심의 제도 편제와 해당 국가의 경제성장을 연결시키려는 이론, 기술, 주장들의 집합’(윤상우, 2005: 9)을 의미한다. 발전국가 이론의 선구적 학자인 존슨(Johnson)은 발전국가에 대해 서구의 시장합리적 규제국가(market-rational regulatory state)와 사회주의의 계획이념적 국가(plan-ideological state)와 대비되는 계획합리적 개입국가(plan-rational interventional state)로 개념화한다(Johnson, 1982). 다른 주요 연구자의 한 사람인 에반스(Evans) 또한 발전국가를 ‘민간자본에게 혁신적 투자의 유인을 제공하고, 투자의 위험도를 낮춰 기업가들이 장기적 시각을 가지도록 유도함으로써 사회적 잉여가 특정 이해집단이 아닌, 전체 국민을 위해 사용하도록 하는 국가’로 이해한다(Evans, 1995).

이러한 인식하에 어떤 국가를 발전국가로 식별할 수 있는 개념 기준으로 ‘강력하고 유능하며, 집합적 응집력을 가진 관료제’와 ‘배태된 자율성’(embedded autonomy)에서 찾고 있다.³⁾ 여기서 발전국가는 다음과 같은 몇 가지 공통적인 특성을 나타내고 있다. ① 경제

3) 배태된 자율성이라 함은 국가가 시민사회의 특수한 그룹의 사익에 구속되지 않고, 공공의 이익과 목표를 구성하고 실행할

개발, 분배나 소비가 아닌 성장·생산성·경쟁력 등의 요소에 정책의 최우선을 부여한다. ② 이 정책목표(국가목표)를 실현하기 위해 시장에 적극 개입해 자원을 전략적으로 할당하고, 민간 부문을 지도·규율·조정한다. ③ 이러한 전략적 행동은 정치·사회적 압력으로부터 자율적인 유능한 관료에 의해 보증되었다. 상기의 일반적 특성에도 불구하고, 발전국가는 사회 각 영역에 대해 국가가 가지는 자율성의 정도, 각 국가가 처한 역사적 맥락, 각 국가의 상이한 행동양식에 따라 국가마다 차별성 내지 다양성을 가진다.

한국도 60년대 이후 당대의 역사적 맥락과 특정한 행위주체(국가지도자와 관료)들의 관계 속에 “권위주의적 발전국가”(authoritarian developmental state)라는 독특한 역사적 경로를 형성하였다. 권위주의적 발전국가는 대외적으로 국가주권은 매우 취약하나, 해방 후에 농지개혁으로 인해 지주계급은 해체되고, 근대적 자본가 계층이 부재한 사회적 진공 속에서 권위주의적 국가가 출현하는 조건이 만들어진 것이다. 이러한 구조 속에서 권위주의의 발전국가는 경제발전이라는 최상의 목표를 향해 통제와 규율에 기반한 권위주의의 메커니즘에 의해 사회를 운영하고 다양한 전략을 모색하는 국가이다. 이 권위주의적 발전국가는 다음과 같은 몇 가지 특징적인 작용양식(modus operandi)을 보인다.

① 우선 국가의 정당성 토대이자 정책의 최우선 목표로서 경제성장(economic growth)에 관한 것이다. 잘 알려진 것처럼, 60년대 초 군부 쿠데타를 통해 정권을 획득한 정부는 대내외적으로 정당성의 토대가 매우 취약했는데, 이 취약한 정당성을 해소할 수 있는 조건이 바로 가시적인 경제성과, 즉 빠른 경제성장에 있었다. 더욱이 경제성장에 대한 필요는 6·25 이후 분단된 국가에서 경제적 성공을 통해 더 우월한 체제임을 입증해야 하는 체제 간 경쟁 또한 크게 영향을 주었다. 이렇듯 경제성장, 경제개발이 사회의 모든 가치를 압도하였으며, 이러한 가치위계(우위)에 따라 정책의 우선순위가 배열되고, 각종 물적·인적 자원의 동원과 통제가 이루어졌다. 흔히, ‘개발연대’라는 표현에 함축되어 있듯이, 경제성장을 물리적으로 구현한 경제개발의 논리에 의해 국토 전역은 물론, 도시공간도 구조화되었다.

이러한 힘이 작용해, 한국은 지난 60년대부터 80년대까지 눈부신 경제성장을 구가하였다.

수 있는 성격과 능력(state capacity)을 의미한다.

실제, 54년-59년 동안 5.8% 정도이던 경제성장률은 60년대에 8.8%로 성장하고, 다시 70년대에 이르면 10.5%로 급성장을 보였다. 이러한 성장률은 80년대에도 8.7%를 유지하다, 90년대에 이르러 더욱 하락해 60년대보다 낮은 7.1%의 성장률을 보였다. 유사하게 투자 지표에서도 70년대가 되면 20%에 못 미친 투자율이 30%에 가까운 투자율로 급성장하였다.

[표 3-1] 한국의 경제성장 관련 현황 및 추세

(단위: GDP 대비 %)

연도	경제성장률	1인당 GDP	제조업생산	총투자율
54-59년	5.80	2.68	12.80	11.15
60-69년	8.77	6.12	15.92	17.74
70-79년	10.47	8.72	18.00	28.95
80-89년	8.68	7.52	10.92	33.56
90-99년	7.13	6.20	8.89	37.13
00-09년	4.67	4.13	6.88	32.08
10-14년	3.74	3.24	5.98	31.20

자료: 한국은행, 국민소득계정, 한국은행 경제통계시스템(70년대 이후)

② 계획합리성(plan-rationality)에 기초한 국가의 행동양식도 중요한 특성이라 할 수 있다. 권위주의 발전국가로서 한국이 나타낸 다른 중요한 특성은 합리적 계획에 기초한 정책(전략)의 추진이다(Johnson, 1982; Amsden, 1989). 이러한 특성은 2차 대전 이후 소련과 체제경쟁에 몰두한 미국이 저개발 국가를 체제 안으로 통합하고자 했던 50년대와 60년대의 시대적 상황과도 맞물려 있다. 미국은 국제기구를 통해 경제개발계획을 이식시키고자 했으며, 이러한 상황 속에서 한국도 이미 50년대 말부터 경제개발계획 수립이 시도된 바 있다.

당시 정부가 추진한 계획은 크게 2가지 방향으로, 경제개발5개년계획으로 명명된 ‘경제계획’과 이를 공간적으로 뒷받침하는 ‘국토계획’이다. 경제개발5개년계획은 62년에 발표된 1차 5개년계획을 필두로 60년대와 70년대의 개발연대 시기 내내 유지되었으며, 이것이 발전국가가 행한 경제정책의 이정표로 작용하였다. 역설적으로 이 경제계획의 실효성을 상실하던 80년대 중반 이후는 발전국가의 약화와 궁극적인 종언을 의미하는 것이기도 하다.

한편, 국토종합개발계획은 이를 전담할 수 있는 조직의 미비 등으로 인해 경제계획보다 늦은 70년대부터 시작되었다. 1차 국토종합개발계획은 1차와 2차 경제개발계획에서 추진되던 특정지역개발계획⁴⁾을 종합하는 수단인 동시에 이후에도 적극 추진할 것을 표명하는 구상을 담은 것이다(굴기, 2015). 실제, 최고통치권자인 박정희 대통령은 67년에 “... 대국토계획을 발전시켜 고속도로, 철도, 항만건설과 4대강 유역 종합개발을 제2차 경제개발 5개년계획 기간(67년-71년)에 착수하겠다”고 했는데, 이것이 1차 국토종합개발계획으로 발전한 것이다. 이러한 계획여건으로 인해 국토계획이 경제개발계획에 예속되어 있었고, 그 결과로 국토의 공간구조나 도시 및 지역개발이 경제개발 논리에 철저히 포섭된 구조를 초래하였다.

③ 경제 및 공간정책에서 ‘전략적 선택성’(strategic selectivity) 원리의 작용, 국가의 강력한 개입, 특히 국가 주도의 경제 및 공간개발 전략의 추진에도 불구하고, 제한된 자원과 시장경제의 부재, 신속한 가시적 성과에 대한 압박 등은 정책 운영에서 ‘전략적 선택성’(strategic selectivity)의 원리가 작용하도록 하였다. 이 경우에 전략적 선택은 다분히 자의적이고 대기업조차 강한 규율과 실적주의가 작용할 정도로 강압적인 것이긴 해도, 매우 효과적이었던 것이 사실이다.

전략적 선택성의 원리는 산업정책과 공간정책의 2가지 차원으로 전개되었다. 우선, 산업적으로는 제1차 경제개발5개년계획에 기초해 수입대체와 수출주도전략⁵⁾을 모색하고, 그 일환으로 전략산업 육성도 추진되었다. 60년대에 1, 2차 경제개발계획에서 6대 기간산업(정유, 철강, 화학, 비료, 시멘트, 화학섬유) 육성에 더해, 70년대-80년대의 중화학공업 육성이 이에 해당한다(이완범, 1999). 자연히 이러한 전략은 금융과 세제지원 정책으로도 이어졌는데, 정부는 은행의 소유에 기초해 금리, 신용제공, 자본의 유·출입을 철저히 통제하였다(Amsden, 1990; Wade, 1990; Weiss & Hobson, 1995). 이러한 메커니즘을 통해 오늘날까지도 뿌리가 깊은 삼각동맹체제, 즉 정부-재벌-대자본-금융으로 이어지는 성장연합(growth coalition)이 확립되었다.

4) 정부는 65년부터 경인지역 종합계획, 66년-67년 울산, 제주, 태백, 영산강 등 특정지역 개발계획을 수립하여 추진 중에 있었다.

5) 당초에 제1차 경제개발5개년계획에서는 수입대체전략을 모색했으나, 미국의 반발로 수정계획에서 수출주도공업화 전략으로 변경된 것으로 알려져 있다(심용택, 2015).

전략적 선택성은 공간정책으로도 구현되었다. 이미 경제개발5개년계획에도 반영되어 있는 '성장거점'(growth pole) 전략이 그것으로, 국토종합개발계획 이후에는 보다 전면적이고 체계적으로 전개되었다고 볼 수 있다. 실제, 제1차 경제개발5개년계획 기간에 경인지역 외에 울산공업단지가 조성되었으며, 70년대 들어서는 중화학공업단지 육성전략을 계기로 해서 영남권을 중심으로 2극 성장거점 전략이 추진된 바 있다.⁶⁾ 이러한 성장거점 전략, 말하자면 '의도된 불균형성장' 전략은 경제개발 초기에 효율적인 수단이었음을 부인하기 어려우나, 항구적으로 유지되기는 어려운 것이다. 이러한 성장거점식 전략은 오늘날에도 여전히 경제개발 전략으로 이어지고 있으나, 실효성을 유지하기는 어려운 실정이다.

⑤ 경제개발 선도적 기구(pilot agency)와 관료조직으로 엘리트 충원. 일반적으로 동아시아 발전국가에서 관료제적 선도기구는 중요한 요소로 인식된다(Johnson, 1982; Onis, 1991). 유사하게, 한국도 경제개발에 있어서 선도적 기구의 역할은 지대한 것으로, 막대한 권한과 위상을 가진 것으로 알려져 있다(김병국, 1996).⁷⁾ 이 기구를 통해 경제개발계획의 수립, 개발에 수반되는 각종 자원의 동원과 운영에 더해 경제정책 및 산업정책을 총괄적으로 조정·지휘하였다. 경제전략 관련 조직과 더불어, 발전국가의 다른 한 축을 구성하는 공간개발 전략의 선도기구로 국토부가 70년대에 설치되었다.

주목할 요소 가운데 하나는 관료기구 내 취약한 기획 및 정책개발 기능을 뒷받침하기 위해 한국개발연구원(KDI)과 같은 국책연구기관도 설치되었다는 점이다. 국책연구기관은 선도기구의 역할과 역량에 전적으로 의존할 수밖에 없었던 발전국가의 독특한 산물로서, 이들 선도기구를 중심으로 정책엘리트가 충원되는 구조도 확립되었다. 경제개발 선도기구의 성공은 유능한 엘리트가 얼마나 충원되는가에 달려있는데, 민간영역으로부터 충원(고사나 교수 출신)되는 것 외에, 초기에는 군부에서도 일부 충원되어 전문관료로 성장하였다. 중요한 것은 이들 경제개발 선도기구가 높은 정책자율성을 향유하였다는 점으로, 다

6) 제1차 국토종합개발계획을 보면, 전국을 4대권, 8중권, 17소권으로 구분하고, 울산, 포항, 마산, 창원, 여수 등에 공업단지를 조성하였다. 2차 국토종합개발계획에서는 전국을 28개 지역생활권으로 분류하고, '분산된 성장거점' 전략을 도입하였으나, 대도시 중심의 투자와 성장이 이루어져 지역 간 격차를 더욱 심화시켰다.

7) 경제기획원은 경제개발을 선도하기 위한 제도의 일환으로 '경제장관회의'를 주관하였고, 63년 이후에는 부총리를 겸하면서 경제정책 전반에 대해 '경제동향보고회의'를 주재하였으며, 나아가 부총리가 위원장이 되는 각종 협의·조정 기구를 관장한 것으로 알려져 있다.

른 정부 부처뿐만 아니라, 정치권의 압력으로부터도 철저히 보호되었다. 전체적으로 말해, 국가의 관료제적 선도기구를 중심으로 한 국가관료의 조직과 인력의 충원은 기술관료의 기술적·전문적 합리성과 군부엘리트의 발전주의 이념이 결합되었다.

발전국가 모델이 가지는 역설적 현상은 모델의 성공이 궁극적으로 자신의 존립기반을 침식한다는 사실에 있다. 한국의 경우, 정치적 민주화(87년 전후)의 물결이 큰 힘으로 작용한 탓도 있지만, 근본적으로 국가의 주도로 시장경제의 창출과 이에 따른 재벌·대기업의 성장은 발전국가의 시대에 국가가 가졌던 지배와 통제력의 약화와 상실을 초래하는 결정적 요인으로 작용하였다. 발전국가의 약화는 90년대 중반 ‘경제의 세계화’라는 거대한 조류와 대내적으로 모색된 경제적 자유화 전략에 힘입어 발전국가의 퇴조로 나타나기 시작한 것이다.

실제, 70년대 후반 중화학공업에 기반한 국가주도형 수출공업화 전략은 다양한 문제를 노정하기 시작했다. 가장 큰 구조적 현안은 중화학공업의 과잉중복투자, 금융기관의 부실화, 외채누적과 급격한 인플레이, 여기에 더해 2차례에 걸친 오일쇼크 등이었다(전창환, 2004, 유철규 편저; 이병천, 2014). 이러한 상황에 직면해 80년대 초반 정부(전두환 정부)는 중화학공업 부문의 과잉중복투자 조정, 경제안정화 정책, 경제자유화와 민영화 등 일련의 구조개혁을 모색하기에 이르렀다. 물론, 이러한 과정은 여전히 국가 주도하에 이루어졌다는 점에서 보면, 적어도 80년대 초반까지는 발전국가의 경로의존성(path dependency)이 여전히 강하게 유지되었다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고, 이 시기를 즈음하여 신자유주의적 시장경제 원리(이른바 워싱턴 컨센서스)를 옹호하는 경제관료가 증가하고, 재벌·대기업 편에서도 강력한 경제권력을 획득해가고 있었다. 실제, 재벌들은 내부 자본시장과 비은행권 금융기관에 대한 지배를 통해 영향력을 확대하기 시작한 것이 단적인 예이다. 이와는 상반되게 과거 정부가 지닌 자원의 동원과 독점적 규제권한에 기초해 행사하던 통제력은 현저히 약화되기에 이른다.

이런 의미에서 80년대 이후 90년대 초반까지를 ‘후기 발전국가’(post developmental state), 즉 제한적·소극적 의미의 발전국가로 이해할 만하다. 이 시기에 발전국가는 점차 그 힘을 소진하며 시장경제와 시민사회 영역에 대한 지배와 통제력을 상실하는 가운데, 내적으로 새로운 경로로의 전환이 싹트기 시작한 것이다. 특히, 80년대 후반 이후 급속한 경

제성장과 미흡하나마 사회발전의 유산 속에 우리 사회 전반에 위기적 요소가 축적되는 한편, 새로운 경로로의 여행을 자극하였다. 다음과 같은 3가지 요소에 주목할 필요가 있다.

- 경제의 자유화와 개방에 따른 역설
- 정치적 자유화와 시민사회의 부상
- 정치·행정적 분권화

경제정책에서는 앞에서 언급한 바와 같이 경제의 자유화가 출현해 90년대 초반(김영삼 정부)에는 재벌의 성장과 금융의 세계화, 대외개방 압력이라는 거대한 압력 속에, 금융규제 완화, 대외시장 개방, 민영화 등을 핵심으로 하는 이른바, “세계화” 정책을 추진하기에 이른다. 이러한 변화는 결국 97년 외환위기로까지 이어지는 결과를 초래하였다.

둘째, 87년 민주화의 물결 속에 정치적 자유화가 사회변화의 큰 조류로 자리잡았다. 이러한 변화는 노동영역과 시민사회의 부상 속에, 과거 발전국가가 향유한 권위주의 통치의 약화를 의미하는 동시에 국가가 독점하던 정치권력의 분산(이양)을 의미하는 것이다.

경제의 자유화 물결 속에 대외개방의 확대, 경제적 통제력의 약화, 다른 한편으로 정치권력의 분산(이양)은 중앙과 지방, 특히 대도시와의 정치·행정적 관계에서 근본적 변화를 초래하기 시작하였다. 정치행정적 분권과 지방자치제의 본격화가 그것으로, 발전국가의 약화와 해체는 결국 지방이 역사의 전면에 부상하는 가운데, 대도시 행정에서 자기주도적인 발전을 모색할 수 있는 새로운 여지를 창출한다. 이는 후술할 대도시 서울의 발전경로를 이해하는 데 있어서 매우 중요한 요소라 할 수 있다.

2) 발전도시(developmental city)에 관하여

앞서 논의한 바와 같이, 발전국가가 나타내는 주요 작동양식 가운데 하나가 ‘전략적 선택성’이었음을 고려해 볼 때, 경제개발을 위한 핵심 전략 공간인 도시는 항상 발전국가에 체계적으로 통합되어 있다. 특히, 서울과 같은 대도시는 발전국가가 독점하던 권력과 자원의 소재지(locus)인 동시에 경제활동의 집결지라는 점에서 전략적 의의는 지대할 수밖에

에 없다. 이러한 구조적 여건으로 인해 발전국가는 도시를 전략적으로 활용하며, 이를 위한 통제와 지배의 대상으로 인식한다. 그럼에도 불구하고, 발전국가의 약화와 같은 외적 요인이나 도시 스스로의 자립적, 자생적 기반을 확보하는 등의 내생적 요인에 힘입어 제한적인 수준의 자율성과 특정한 역할을 수행할 수 있다.

80년대 후반 재벌의 성장 속에 경제적·정치적 자유화의 확대, 그리고 90년대 초반 행정적 분권화와 지방자치제 도입은 발전국가의 약화 속에 대도시에 새로운 시정 환경을 창출하고 있다. 특히, 국가경제에서 중심성과 재정적 측면의 자립성을 확립한 대도시 서울은 다른 대도시와 구별되는 특수한 위상이나 자립성에 기반해, 발전국가로부터 분리되어 자기 주도성을 확보해 갔던 것이 사실이다. 이러한 구조적 여건하에 도시는 발전국가와 특수한 관계를 형성함으로써 ‘발전도시’(developmental city)로 개념화하는 새로운 도시모델이 형성된다.

발전도시(developmental city)는 ‘발전국가의 작동양식(modus operandi)이었던 발전 도시 패러다임을 공유하는 도시’로 개념화될 수 있다. 이렇게 보면, 이 발전 도시는 보편적 도시모델이기보다는 발전국가라는 특수한 역사성 속에 존립기반을 가진다. 강력한 발전 국가가 출현·성장하던 시기에 형성된 발전 도시는 국가에 체계적으로 통합되어 발전주의 패러다임이 강제(이식)되는 경로를 거친 후에 발전국가의 약화를 계기로, 독자적인 발전 도시의 경로를 형성한다.

여기서 한 가지 발전 도시를 개념화하는 데 있어서 다소 신중한 접근이 필요하다는 점을 지적하고 싶다. 그것은 발전 도시라는 개념에도 불구하고 (발전)국가와 같이 완전히 독자적인 정책결정, 특히 국가의 경제정책을 결정할 수 있는 권한과 역량을 가진 실체는 아니라는 점이다. 도시는 기본적으로 국가로부터 상대적 자율성과 권한, 역할을 수행한다는 점에서 발전국가와 같은 발전주의 양식을 채택하고 실행하기에는 현실적·제도적 제약이 있다. 따라서, 발전 도시는 “의제적”(pseudo) 형태의 발전국가 작동양식을 취하는 도시에 가까우며, 그러한 상대적 자율성 속에 특정한 역할을 수행한다. 즉, 발전 도시는 순수한 경제정책을 수행하기보다는 국가의 경제발전 전략을 뒷받침하는 환경의 조성, 공간의 (물리적) 개발에 주로 초점을 맞추고 있다.

이러한 개념적 관점에서 보면, 발전도시의 존재론적 기반인 “발전”이란 발전국가에서 본 연의 의미인 경제발전이나 산업발전을 내포하기보다는 지역의 경제성장과 산업발전에 직 간접적으로 결부된 공간적, 물리적 개발을 지향한다.⁸⁾ 권위주의적 발전국가가 나타내는 진화의 경로, 그리고 국가-도시 간의 특정한 정치행정적 관계에 기초해, 대도시 서울은 발전도시로서의 기본적인 특성하에 이중의 발전경로를 이행하였다고 말할 수 있다.



[그림 3-1] 발전국가에서 발전도시의 2가지 경로

여기서 “이식(포섭)된 발전도시”는 권위주의 발전국가의 출현과 맞물려, 발전국가가 국가의 경제성장을 견인해가던 역사적 국면에서 대도시 서울이 국가에 의해 정치행정적, 공간적으로 포섭되어 있던 시기이다. 대개 60년대 중반(김현옥 시장 재임기)에서부터 90년대 초중반의 시기로, 이 시기에 발전국가의 국가발전 프로젝트 속에 발전주의 패러다임이 도시 내에 체계적으로 이식·강제됨으로써 발전도시의 경로가 형성·발전했다고 볼 수 있다. 물론, 이 시기에도 발전국가의 내적 변화와 맞물려, 80년대 이후에는 이전 시기와 비교해 발전도시로서 그 여건과 동력이 상대적으로 약화되어 관리주의적 시정체제의 경향을 보이기도 했다.

한편, 앞서 서술된 바와 같이 발전국가에서의 변화, 즉 경제·사회 영역에 대한 통제력의 상실, 지방자치제의 도입 등은 발전도시에서의 근본적 전환을 유발하는 계기로 작용한다.

⁸⁾ 영어의 development는 발전과 개발의 이중적 의미를 담고 있는 용어임을 고려해 볼 때, 발전都市는 개발都市로서 의미가 강하고, 발전주의(development) 패러다임 역시 개발주의 패러다임에 가까우나, 용어의 통일을 기하고자 발전都市로 표현한다.

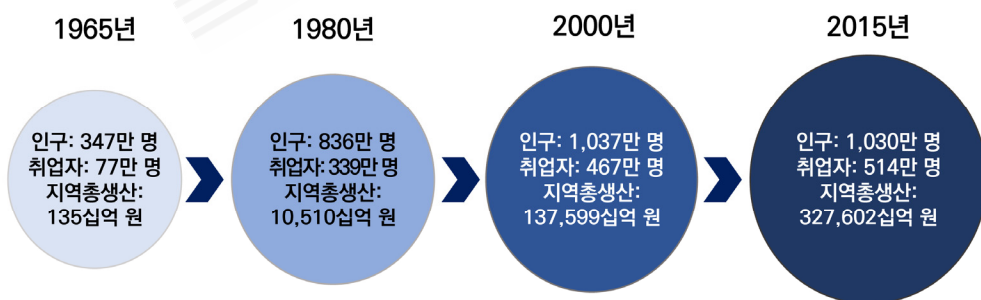
이러한 계기 속에 자립과 자율적 기반을 확립해 가는 기회구조가 형성되는 것이다. 이 시기에는 발전국가로부터 모방과 학습, 혹은 자체 필요 등 내생적 과정에 의해 발전도시 경로가 형성되는 데, 이러한 발전도시 경로 형성에 대해 “자기주도적” 발전도시로 개념화할 수 있을 것이다. 이러한 이중의 경로 속에 발전도시 서울이 겪어온 어제와 오늘을 살펴보고, 오늘날 대도시 서울이 가지는 도전적 과제를 탐색해보고자 한다.

2_이식된 발전도시 서울

1) 시대에 대한 개관

권위주의 발전국가에 의해 경제성장 전략을 추진하던 시기, 서울은 국가 경제성장의 전략적 거점이었다. 실제, 60년대에 경공업 육성에 기초해 수출을 확대하는 수출지향전략에 따라 서울-인천을 중심으로 경제활동이 집결한다. 현재 새로운 산업공간으로서 탈바꿈한 구로공단이나 동대문시장, 세운상가 등이 전략적 중심지로서 기능을 수행하였다.

생산활동의 집중은 자연히 노동력의 대량 유입과 집중을 유발하고, 이로 인해 유입되는 인구를 수용할 수 있는 대규모의 주거공간을 단기에 공급하고, 다양한 도시인프라를 조성하는 것이 대도시가 직면한 최우선의 과제였다.



[그림 3-2] 대도시 서울의 성장과정: 1965~2015년

발전국가의 한 부분으로 이식된 발전도시의 경로가 형성되는 것이 바로 이러한 맥락으로, 군사 쿠데타를 통해 새로운 정권(박정희 정부)이 들어선 61년 이후부터 지방자치제 도입으로 민선시장이 들어서기 직전인 90년대 초반까지의 시기이다. 이 시기에 윤택일 시장으로부터 이원종 시장에 이르기까지 여러 관선 시장이 임명되어 시장을 운영하였다.

특히 60, 70년대에는 시장의 주요 역할이 근대적 도시를 구성하는 대규모 인프라 구축과 도시개발에 있는 것으로 인식되었다. 세간에 ‘불도저 시장’으로 널리 알려진 김현옥 시장(66년~70년)이나 뒤 이은 양택식 시장(70년~74년)에 의해 도시공간구조를 형성하는 대규모 개발 사업들이 활발하게 추진되었다. 이러한 양상은 군부 출신의 시장으로서 ‘황야의 무법자’라는 별명을 가진 구자춘 시장(74년~78년)으로까지 이어지고 있다. 이러한 인식은 당시 김현옥 시장의 “첫해에는 도로에 미쳤고, 그다음 해는 한강개발에 미쳤고, 마지막에 시민아파트에 미쳐 있습니다”라는 말에 잘 나타나 있다(손정목, 2003)

이후 새로운 정권(제5공화국)이 들어서는 80년대에 들어와서는 88년 서울올림픽 유치로 유명한 박영수 시장(1980년~1982년)을 필두로, 많은 이가 관선시장에 임명되어 시장을 선도해 갔으나, 염보현 시장(83년~87년)을 제외하고는 한두 해에 불과한 짧은 임기를 채우는 데 그쳤다. 현재와 같은 4년의 임기를 가진 민선시장 제도에서도 4년은 도시의 비전과 목표를 제대로 구현하기 어려운 것이 현실인데, 2년도 채 안 되는 시장 임기는 근본적 한계를 가질 수밖에 없는 것이다. 이 시기에는 시장이 중장기의 안목을 가지고 시장을 발전시키기에는 한계가 있었으므로, 60년대와 70년대와 비교해 볼 때 한두 가지의 사업에 역점을 두는 관리주의 지향의 시정체제가 불가피한 상황이었다.

[표 3-2] 이식된 발전도시 시대의 시장과 주요 정책

서울시장	재임기간	주요정책
윤태일	1961.5.20.~1963.12.16.	상·하수도 완비
윤치영	1963.12.17.~1966.3.30.	제2한강교(양화대교) 준공(1966)
김현옥	1966.3.31.~1970.4.15.	청계천 복개(1966) 토지구획정리사업법 제정(1966) 한강강변1로 건설(1967) 구로동 수출산업단지 준공(1967) 청계고가도로 건설(1967) 세운상가 건설(1967) 한강(강변도로) 개발 여의도 건설 한강남북입체교차로 개통(1968) 한남대교 개통(1969) 3.1 고가도로 준공(1969)
양택식	1970.4.16.~1974.9.1.	개발제한구역 지정(1971) 청량리-성북 간 철도 복서 개통(1971) 강남개발 착수(1972) 소공, 무교동 등 도심부 재개발(1973) 영동·잠실지구 개발계획 발표(1973) 지하철 1호선 개통(1974) 서울시 고층건물 신축 규제(1974)
구자춘	1974.9.2.~1978.12.21.	난지도 쓰레기 매립지 지정(1977) 아파트 층수 12층 제한 철폐(1977)
정상천	1978.12.22.~1980.9.1.	도시가스시설 확충
박영수	1980.9.2.~1982.4.27.	영동지구 구획정리사업 완료(1981) 한강살리기 종합대책 마련(1981) 88서울올림픽 유치 시민헌수운동(푸른서울 가꾸기)
김성배	1982.4.28.~1983.10.14.	잠실야구장 준공(1982) 아파트분양 채권 입찰제 시행(1983)
염보현	1983.10.15.~1987.12.29.	다세대 주택 법제화(1984) 한강변 고수부지 공원화 결정(1985) 주택촉진 종합방안 마련(1985) 올림픽대로 개통(1986) 지하철 2·3·4호선 완공 목동 신시가지 건설
김용래	1987.12.30.~1988.12.4.	서울올림픽 개최 푸른 서울가꾸기 2차 5개년계획 수립 추진
고건	1988.12.5.~1990.12.26.	도심재개발에 도심공동화·방치를 위한 용적률 인센티브제 도입(1990) 내부순환 및 북부간선도로 등 도시고속도로 착공
이해원	1991.2.19.~1992.6.25.	남산 1호터널 개통(1991)
이상배	1992.6.26.~1993.2.25.	불량주택 재개발사업 활성화를 위해 주민동의율 90%에서 67%로 하향 조정
이원종	1993.3.8.~1994.10.21.	서울 장지동·경기도 분당구 간 도시고속화도로 개통(1994)

그럼에도 불구하고, 90년대 초반까지의 시기, 특히 60년대와 70년대에는 “발전도시”라는 도시체제(발전경로)가 새롭게 형성되어 공고화되던 시기로, 오늘날 우리가 목도하고 있는 근대적 도시공간구조를 만들어 낸 독특한 시정운영 메커니즘이 나타나고 있다. 이러한 메커니즘은 다음과 같은 4가지 요소를 핵심으로 하고 있다.

- 권위주의 발전국가에 의한 정책가치의 부과
- 시장의 돌진주의 리더십과 효율주의 행정체계
- 기업이 정부로서 공공디벨로퍼 서울시, 그리고 개발연합의 형성
- 공간개발의 전략적 선택성과 대도시의 불균형 발전

2) 권위주의 발전국가에 의한 정책가치의 부과: 성장/안보/개발

2장에서 살펴본 바와 같이, 2백여 년이 넘는 자본주의 경제의 역사에 기초해 발전해 온 서구의 대도시는 자립적 기반을 갖춘 시장경제와 시민사회 주체들이 사용가치와 교환가치를 중심으로 경쟁과 갈등하면서 도시가 형성·발전하였고, 이 과정에서 크고 작은 시장실패도 경험하였다. 도시정부는 이 과정에서 시장의 실패를 교정하고, 사적 이해를 규제하는 역할을 수행했다.

이러한 도시의 발전경로가 한국의 도시에도 적용될 수 있을까? 식민지로부터의 해방과 6·25 이후 폐허 속에 시장경제 자체가 아예 존재하지 않았던 한국의 경우, 서구와 같은 정형화된 도시발전 경로를 기대하기는 어렵다. 한국의 대도시는 갈등을 증재하고 시장실패를 교정하기 위해 공공이 개입하는 서구의 도시와는 상이한 정책가치·정책의 목표가치가 작용하였다.

한국의 도시, 특히 정치권력의 소재지로서 서울은 국가권력의 최정점에 위치하고 있는 곳으로, 도시가 형성·발전하는 데 있어서 통치권자(박정희)의 인식과 관점이 무엇보다 결정적 요소로 작용한다. 그 관점은 ① 성장지상주의(성장중심주의), ② 도시미관주의, ③ 안보와 체제경쟁 등 3가지 요소로 압축될 수 있다. 이러한 정책가치들은 상호 맞물린 채 작용하면서, 60년대와 70년대에 강력한 도시개발주의(urban developmentalism) 패러

다임이 현실에 구현될 수 있게 한 근원적 힘으로 자리매김하였다.

(1) 성장지상주의

이미 강조한 바와 같이, 권위주의 발전국가가 추구하는 제일의 정책목표가 경제성장에 있는 성장제일주의와 이를 구현하는 수단으로서 (이른바, 전략적 선택성의 원리에 따른) 성장거점 전략에서 서울은 중요한 의미를 가진다. 무엇보다도 생산활동을 위한 물적 공간으로서의 역할이 중요한데, 이를 위해 국가 주도로 구로공단을 생산거점으로 조성하기에 이른다. 발전국가의 제1차 경제개발5개년계획과 이에 따른 수출드라이브 정책을 상징하는 한국 수출공업단지 구로공단은 국가가 직접 주도하여 도시 안에 생산 공간을 창출한 프로젝트(아래 박스 참조), 성장을 향한 국가의 의지가 응축되어 있는 장소이기도 하다. 이 공단에는 수출기업을 중심으로 입주하도록 하였으며, 입주기업에게는 각종 세제혜택과 헐값의 토지매각 등 막대한 혜택이 부여되었다.

경제성장을 향한 발전국가의 전략이 경제주체의 선별 동원과 특혜주의(preferentialism)에 기반하고 있다는 점도 서구의 일반적 자본주의 발전경로와 다른 점이다. 이에 따라 다양한 산업 분야에서 형성된 정부-자본 간의 유착은 국가가 단기에 경제를 성장시키는 효과적 수단으로서, 오늘날의 재벌·대기업이 출현·성장하게 된 토양을 제공하였다.

□ 발전국가의 상징, 구로공단의 어제와 오늘

- 구로공단은 한국수출산업단지라는 이름으로 조성되었으며, 1964년부터 개발되기 시작해 1965년에 완공된 국내 제1호 산업단지로서 국가의 '제1차 경제개발5개년계획'과 맥을 같이하고 있음
- 한때 국내 수출액의 10%를 담당하며, 이른바 '한강의 기적'을 선도하였으며, 2000년 12월에 '서울디지털국가산업단지'로 개명함(한국산업단지공단, 2016)
- 정부주도형 5개년계획 속에 조성된 구로공단은 당시 서울의 저렴한 노동력 집중과 수출산업을 육성하겠다는 박정희 대통령의 의지하에 추진됨
 - 이러한 정책취지에 따라 당시 구로공단에 입주할 수 있는 기업들은 1. 수출을 목적으로 해야 하며, 2. 수출제품에 대한 우수 제조기술을 갖고 있고, 3. 수출실적이 있거나 수출전망이 확실한 기업들이었음
- 당초 민간주도의 공단 조성을 목표로 했으나, 재정적 한계 등으로 인해 정부 주도의 공단으로 변경되기도 함

- 제2공단(1969년)과 3공단(1973년)은 조성과정에서 지역의 농민들로부터 거의 강제적으로 토지를 강매하기도 함
- 한 자료에 따르면, 2·3공단 부지는 대부분 논으로 조성된 사유지였기 때문에 토지 확보에 난항을 겪고 있었고, 도시계획법 및 토지수용법을 적용하는 등 1공단에 비해 형식적 절차를 갖추었다고 함
- 그러나 실제로 토지수용은 반강제적이었고, ‘씨값’으로 비유되는 매우 미미한 토지보상비, 공단의 부지를 평평하게 만들 흙을 퍼가기 위해 주변 농토도 훼손하기도 함 (서울역사문화박물관, 2013)

주목할 점은 이와 같은 정경유착의 구조를 통해 대기업으로 성장한 경제주체들은 생산공간과 업무공간(본사)이 분리되면서, 후자의 경우에는 정치권력의 중심지에 근접하고자 하는 입지향상을 나타낸다. 이러한 입지특성은 소수로 정치권력의 강력한 집중과 투명하지 않은 정책결정체계에 대응하기 위한 경제주체들의 독특한 대응전략으로, 사실상 발전국가의 유산이라 할 수 있겠다. 이렇게 해서 도심부는 대도시의 중요한 경제공간으로 자리하면서, 지속적인 개발압력이 작용하고 대도시 경제성장의 상징성 있는 공간으로 부상하였다.

(2) 통치권자의 도시관으로서 도시미관주의

발전국가에 의해 규정된 발전도시라는 맥락에서 볼 때, 당시 통치권자가 가지고 있던 도시관 또한 매우 중요한 요소였다. 실제, 최고권력자인 박정희 대통령에 충성하던 군부 출신 관료의 서울시장 임명은 발전국가의 대리인으로서 발전주의 패러다임을 도시가 적극 수용하고 충실히 이행하게 하는 메커니즘을 형성하였다.

당시 박정희 대통령이 가지고 있던 도시에 대한 관점은 여러 문헌에서 확인되듯이 다면적인 성격을 가지고 있으나, 그중에서 “도시미관주의”가 핵심적 도시관(都市觀)으로 자리하고 있음을 확인할 수 있다. 서구 자본주의 역사 초기에 경험했던 ‘도시미화운동’(urban beautiful movement)에서처럼, 도시미관주의를 토대로 하고 있는 도시관은 한마디로 말해 ‘아름답고, 질서 있고, 깨끗한 서울’로 요약될 수 있다. 이러한 사고는 당시의 여러 자료를 통해 분명하게 확인되고 있다. 가령, 당시 박정희 대통령이 행한 여러 연설들을 살펴보면, 당시 대통령이 서울에 대해 가지고 있는 관점들이 잘 드러나고 있다. 73년 1월

의 한 훈시에서 박 대통령은 “이태조가 여기에 도읍을 정하고, ... 이만큼 역사가 긴 수도치고 우리 서울만큼 이렇게 무질서한 도시는 아마 세계에 없을 겁니다. 이제부터라도 우리가 여기에 아름답고, 질서 있고, 깨끗한 수도 서울을 만들기 위해 강력한 행정을 밀고 나가야 되겠습니다”. 이러한 인식하에 “이제부터 과거에 등록되어 있는 것은 대책을 세우되, 이제부터 무허가 짓는 것은 사정없이 그냥 철거다, 미리 통고도 없이 그 즉시 가서 뜯어버리란 말이오... 무작정하고 서울로 올라온 사람들이 지은 집을 뜯는 건 좀 가혹할지 모르지만, 도리없이 정부에서는 강경책을 쓰지 않을 수 없습니다”(심용택, 2015: 347-360). 이러한 도시관에 의거해, 당시의 시정에서는(김현옥 시정) 구획정리를 해서 도로를 끈고 넓게 다듬거나 신설하고, 시민아파트를 건설해 판잣집을 정리하고 더 이상 무허가 판잣집이 늘어나지 않도록 철저히 단속하는 것이 핵심적 정책이 되었던 것이다.

도시의 발전과정에서 도시미관주의 그 자체는 분명 필요한 요소의 하나인 것은 분명하나, 그것이 실행되는 방식에 있어서는 신중함이 요구되는 부분이다. 이 시기 도시미관주의는 도시의 급격한 물적 개발을 수반한 파괴적 방식에 기초하였고, 그 과정이 대단히 권위주의적·억압적 방식으로 전개되었다는 점은 오늘날 많은 숙제를 남기고 있다. 실제, 도시미관주의에 기초해 1969년에 무허가 판자촌의 철거는 오늘날과 같은 상황에서는 상상하기 어려운 방식으로 진행된 것으로 알려져 있다. 이러한 양상은 80년대 들어 88서울올림픽 준비의 일환으로 추진된 도심부 재개발 과정에서도 다시 출현하였다.

(3) 안보와 체제경쟁

마지막으로 서구의 일반적 도시와 비교해 발전국가에 의해 규정된 발전도시가 가지는 다른 역사적 특수성은 ‘안보나 체제경쟁’의 작용에 있다. 50년대에 6·25를 경험한 지 얼마 안 되는데, 남한과 북한의 2개 체제로 분단, 대치된 국면으로 인해 안보에 대한 인식과 우려가 생각한 것보다 뿌리가 깊고 심대한 것이었다.⁹⁾ 당시 대통령의 연두순시를 살펴보면, 당시 최고통치권자가 가진 이러한 안보우선의 시각을 잘 확인할 수 있다. 76년 2월 서울시 연두순시에서 박정희 대통령은 “지금 현재 서울의 인구가 이런 추세로 나가면 얼마

⁹⁾ 특히, 1968년 1월 21일 북한 특수부대의 청와대 습격은 이 같은 안보의식을 더욱 강화시키는 결정적 계기로도 작용하였다. 전시상황이라는 인식하에 ‘서울 요새화 계획’이 발표되는가 하면, 청와대를 보호하기 위해 복악스카이웨이가 건설되었으며, 남산에는 방송과 교통용도로 2개의 터널을 만들기도 했다.

안 가서 앞으로 천만으로 늘어날 것입니다. ... 우리의 수도 서울은 적과 접촉한 지역에 너무 접근해 있어서 적의 지상포화 사정거리 안에 들어 있습니다. 그렇다고 인구를 당장 어디로 분산시킬 수도 없습니다. ... 서울이 더 이상 팽창되지 않도록 하고, 서울을 잘 정비하고 정돈해서 모든 시민들이 보다 편리하고 명랑한 생활을 할 수 있도록 하는 동시에 국방이라든지 국가안보 면에 있어서도 가장 적합한 체제로 도시를 정비해 나가는 것입니다.”(심용택, 2015: 375)

대통령을 포함한 안보에 대한 사회적 인식은 사회 곳곳에 다양한 대응을 초래했으며, 무엇보다도 도시공간에 주는 영향이 막대했다. 도시의 과밀화에 대한 문제의식과 함께, 안보 우선의 인식체계는 도시의 인구분산을 도시정책의 주요 목표가 되게 하였고, 그 결과로 강북 인구의 강남 이전, 나아가 신행정수도 이전으로까지 확대되었다.

□ 신행정수도의 전말

- 신행정수도 구상은 75년 말 8월에 처음 비공식적으로 언급되었다가, 77년 2월의 서울 특별시 연두순시에서 공식적으로 발표되었다. 이 연두순시에서 “중요한 문제는 인구소산이고 또 휴전선에서 너무 접근되어 있으므로 이에 대비해서 통일이 될 때까지는 임시로 옮기자는 것이다... 서울에서 한 시간 또는 길어도 한 시간 반 정도면 오고 가고 할 수 있는 그러한 범위 내에서 인구 몇 십만 정도 되는 새로운 수도를 만들자는 생각이다”라고 밝혔다(손정목, 2005: 40).
- 2개월이 지난 후에 임시행정수도 업무담당자가 중화학공업기획단(단장 오원철)으로 결정되고, 이 기구 주도로 계획 수립이 추진됨. 그리고 제1무임소 장관실의 수도권 인구정책조정실장이 기획단 부단장으로 임명됨
- 계획 수립과 관련해, 대통령은 서울에서 1시간 30분~2시간, 경부선 철도에서 30분 이내, 휴전선에서 평양까지의 거리와 맞먹는 거리를 기준으로 “백지계획을 수립”하도록 지시하였음
- 이후 여러 대상지들(처음 10개 지역)이 후보지로 선정되고, 최종적으로 장기지역으로 선정되어 도시설계 작업이 진행되었으며, 79년 5월에는 「행정수도 건설을 위한 종합보고서」가 작성되기도 함
- 그러나 이 계획은 당시의 경제여건으로 인해 보류되었고, 후에 대통령 지시로 대전에 순수 중앙행정기능만 옮기는 방안이 다시 강구되었으나, 79년 10월 박정희 대통령 시해 사건으로 인해 임시행정수도 구상은 백지화됨

3) 시장의 돌진주의 리더십과 효율주의 행정체계

한국의 발전국가가 가지는 차별성의 하나는 1인 중심의 정치권력 집중과 이러한 권력구조 하에 발전국가가 모색한 도시 및 지역의 통제와 지배라 할 수 있겠다. 앞에서도 언급한 바와 같이, 최고권력자인 대통령의 도시관(都市觀)이 도시의 구성에 결정적 영향을 준 것도 이러한 구조에 기인한다.

유사한 맥락에서 관선시장 체제에서 서울시장은 또한 최고권력자의 가치와 의도를 얼마나 충실히 구현할 수 있는가에 달려있다. 이러한 이유로 60년대와 70년대의 서울시장, 특히 군부 출신의 시장은 권위주의 발전국가의 정책가치와 통치원리를 충실하게 구현할 수 있는 사람들로 채워졌다. 12대 윤태일 시장(61년~63년)이 그러하고, 13대 김현옥 시장(66년~70년)과 16대의 구자춘 시장(74년~78년), 그리고 비록 군부 출신의 관료는 아니나 14대의 양택식 시장(70년~74년) 또한 발전국가가 요구했던 대도시 개발행정을 충실히 구현, 이행한 시장들이라 할 수 있다. 이들 시장의 리더십은 “돌진주의(突進主意) 리더십”으로 요약될 수 있는데, 이 돌진주의 리더십은 신속과 고효율을 최우선으로 하는 효율주의 행정체계가 뒷받침하였다.

불도저 시장으로 잘 알려진 김현옥 시장은 5.16 군사 쿠데타 후 62년 준장으로 예편한 후에 부산시장을 거쳐, 66년에 40세의 나이에 서울시장이 된 인물이다. 그는 최고권력자인 박정희 대통령의 사고와 정책의지를 가장 충실하게 이행하려 한 대리인으로서 군사작전을 방불케 하는 추진력을 가지고 오늘날 우리가 목도하고 있는 각종 근대적 도시구조물을 축조한 시장이다. 최근 철거가 일부 이루어지고 있는 시설물들인 주요 도로와 교량, 터널 등을 조성했고, 서울역고가와 청계고가, 강변도로 그리고 도심부 세운상가, 낙원상가 등이 모두 김현옥 시장 당대에 조성된 시설물들이다. 여기에 더해, 한강운중제 건설 등의 한강종합개발, 서울 주변부에 있던 16만여 동의 판잣집 정리와 시민아파트 건설도 그가 재임하던 시절의 프로젝트에 해당한다. 가히 개발주의 전형의 도시로서 발전도시의 면모를 가장 잘 드러내는 시대가 아닐까 한다.

흥미로운 점은 김현옥 시장의 경우 “돌격”이라는 글자가 새겨진 헬멧을 쓰고 시도 때도 없이 건설 현장에 출현하였으며, 대규모 개발사업을 속성으로 추진하기 위해 ‘○○○작전’과

같은 군사슬로건도 즐겨 사용한 시장으로도 유명하다. 돌진주의 시장리더십이 의미하는 바는 이와 같은 시정운영 행태를 지칭하는 것으로, 당시 통치권자의 권위주의 통치방식¹⁰⁾의 축소판과 같이 국가의 통치방식을 적극적으로 학습·모방한 산물로 이해된다. 이러한 돌진주의 리더십은 뒤이은 양택식 시장으로 이어지고, 그다음 시장인 구자춘 시장에서 정점을 이루었다. 뒤에서 상세하게 논의할 사업으로서 9백만 평에 달하는 천문학적 규모의 강남개발(영동 1, 2지구 개발)은 이러한 돌진주의 리더십이 아니면 추진하기 어려운 사업이었다.

이러한 돌진주의 리더십을 뒷받침하는 것은 말할 나위 없이 ‘효율주의 행정체계’이다. 효율 지향, 속도 우선의 행정은 권위주의 발전국가에서부터 발전도시 서울에 이르기까지 사회 곳곳에 널리 확산되어 있어서 수많은 사례에서 확인되고 있다. 김현옥 시장이 추진한 대표적 개발프로젝트의 하나인 ‘한강운중제 개발’이나 제3한강교 개발 등은 모두 효율주의가 최고의 미덕인 사업원리에 기반하고 있는 ‘이식된 발전도시’의 유산이다. 한강개발과 함께 추진된 운중제 개발은 둘레 7.6km, 높이 16m의 제방을 쌓아 인공섬을 조성한 대규모의 토목사업이었다.

돌진주의 리더십과 효율주의 행정체계는 그 시대의 상징이자 정신으로 시정 곳곳에 체화되었고, 프로젝트가 추진되는 과정에서 많은 사회적 희생과 그러한 결과물들이 후대에 가져올 후유증에도 불구하고 빛나는 성과와 시장의 업적으로 포장되던 시기라 할 수 있다. 이러한 돌진주의와 효율주의에 입각한 발전도시의 개발행정에 의해 오늘날과 같은 물리적 외관을 가진 근대적 도시로 탈바꿈하는 데 걸린 시간이 채 10년도 걸리지 않았다. 그럼에도 불구하고, 이 과정에서 초래된 문제들은 오늘날 공공에 의한 시민사회의 압도, 절차적 합리성의 결여, 6백여 년 고도 서울의 역사성과 도시성의 해체 등 가볍지 않은 것으로, 우리 사회에 많은 숙제를 남겨주었다고 할 수 있다.

10) 70년대 새마을운동의 추진에서 관통하는 리더십이기는 한데, ‘하면 된다’, ‘안 되면 되게 하라’와 같은 국정슬로건에 관통하고 있다. 이러한 통치리더십이 발전도시에 있어서 군대식의 “돌진주의 리더십”으로 이어졌다고 생각된다.

□ 효율주의 행정의 주요 사례 (손정목, 2003 참조)

○ 여의도 윤중제 공사: 한강 윤중제 개발

- 처음에 한강연안 정비, 즉 홍수용 제방공사에서 출발하였다가, 새로운 택지를 조성하는 대규모 개발사업으로 전환된 사업임
- 공사의 기공식은 67년 12월에 있었으며, 밤섬이 폭파된 시기는 68년 2월로 알려져 있음. 이렇게 해서 시작된 공사는 “100일 작전”으로 명명되어 그야말로 밤낮없이 공사가 추진되어 총 110일 만에 완공됨
- 당시 김현옥 시장은 윤중제 사업이 완료되고 난 후에, “참으로 벅차고 눈물겨운 100일이었다. 연 5만 8천4백 대의 중장비와 52만 명의 인원이 앞을 가릴 수 없는 모래먼지로 뒤덮인 속에서 일사불란하게 피나는 강행군을 계속하는 백사장에 선 나의 감회는 실로 착잡하기만 했다”고 피력한 바 있다(서울특별시, 1969, 윤중제, 우리의 노력은 무한한 가능성을 낳는다).

○ 경부고속도로 건설

- 1967년 11월 정부·여당 연속회의에서 경부고속도로 건설이 결정되고 나서, 68년 2월에 착공이 이루어지고 1년 후인 1968년 12월에 서울-수원 간 고속도로가 개통되었음. 이후, 많은 구간들이 속속 개통되어 대구-부산 간 구간은 69년 12월에 개통되었으며, 70년 7월에 모든 구간이 완공됨
- 당시 군사정부에 의한 ‘하면 된다’라는 우직함으로, 당시 ‘단국 이래 최대의 토목공사였던 총연장 428km에 달하는 대역사가 완공됨

○ 신도시 개발(주택 2백만 호 건설)

- 1988년 2월 새로 들어선 제6공화국(노태우 정권)에서 5월 28일자로, 1988년~1992년 5년간 총 주택 2백만 호를 건설한다는 ‘주택 2백만 호 건설’ 사업을 발표
- 이 계획에서 수도권에는 90만 호, 서울에는 40만 호가 배정되었는데, 서울의 경우 시가 8만 호, 주택공사 7만 호, 민간이 25만 호를 책임지는 것으로 계획됨. 시에 배정된 8만 호는 여의도 전체 아파트의 9.3배에 달하는, 당시로서는 엄청난 규모의 물량이었음
- 결과적으로 주택 2백만 호 건설은 목표연도보다 1년이 앞선 1991년 말 4년 만에 완료되었는데, 얼마나 사업이 효율적으로 추진되었을지 가히 짐작하고도 남음

4) 기업가 정부로서 공공디벨로퍼 서울시, 그리고 개발연합의 형성

급속한 경제성장과 서울로의 경제활동의 집중, 그리고 이에 따른 인구 유입이 다양한 도시개발 수요를 창출한 점은 앞서 언급한 바와 같다. 실제, 60년에 245만 명이던 인구는 66년에 350만 명, 78년에는 782만 명으로 급증해, 매년 약 30만 명의 인구가 신규로 유입되고 있었다. 이와 같이 단기에 대규모로 인구가 증가한 것은 택지개발과 주택수요의 증가로 직결되었다.

이처럼 급증하는 인구에 따른 주거부족 문제는 사회적 불만을 초래하는 폭발성 있는 현안으로, 국가는 물론 대도시 정부 또한 사활을 걸고, 대처해야 할 문제가 아닐 수 없었다. 이러한 상황에서 단기에 대량으로 주택을 공급할 수 있는 효과적인 수단이 바로 ‘아파트’였다. 60년대에 처음 도입된 이래 70년대에 확산되고 다시 80년대와 90년대 초반에는 정권의 사활을 건 사업이었던 주택 5백만 호(전두환 정권), 주택 2백만 호(노태우 정권) 건설로 전개된 바 있다. 서울시는 이러한 택지개발과 주택(아파트) 공급을 둘러싸고 공공디벨로퍼로서 역할을 수행하였고, 건설자본과의 연합을 통해 독특한 ‘기업가 정부’(entrepreneurial government)로서 면모를 보인다.

고층화가 가능해 공급에 효과적이고 도시미관에도 긍정적이라는 점에서 아파트가 주택문제 해결을 위한 적절한 수단이라는 인식은 있었으나, 60년대만 해도 경제적·사회문화적 여건상 일반화하기에는 상당한 제약이 있었다. 그나마 공공(당시 주택공사) 주도로 62년에 마포아파트를 시작으로, 동부 이촌동의 공무원 아파트단지(68년), 한강 맨션아파트단지(70년대) 정도가 전부였다. 서울시도 68년 시민아파트와 와우아파트 건설을 통해 아파트 건설 과정에 개입하였으나 실패했다가, 71년 들어 여의도 시범아파트 단지 개발을 재개하였다.

아파트단지 조성이 새로운 주거수단으로 인식되고는 있었으나, 이것이 제대로 공급되기 위해서는 상당한 공공재원이 수반될 수밖에 없다. 그렇지만 60년대만 해도 공공의 물적·재정적 자원은 크게 부족해 미국의 무상원조나 외자에 주로 의존하고 있던 시기였다. 이에 따라 대규모 아파트 공급에는 민간자본, 특히 건설자본의 적극적 참여(유입)가 절대적인 요소였는데, 이를 위해 정부와 서울시는 다양한 제도적 방안을 마련하였고, 공공 스스로 디

벨로퍼라도 해도 좋을 정도의 적극적인 조치도 실행하였다. 특히, 서울시의 경우 주택공급을 포함한 도시개발은 토지구획정리사업 제도¹¹⁾에 의해 이루어졌는데, 이를 통해 택지를 조성할 뿐만 아니라 민간에게 택지를 매각하고 공공사업에 필요한 자원도 충당하였다. 가령, 여의도 아파트지구 조성은 당초 여의도 택지개발을 위해 여의도 매립사업(여의도 운중제 공사)이 진행된 이후, 택지매립을 촉진시키기 위해 서울시 주도로 여의도 시범아파트단지를 조성한 것이다. 이 단지 조성은 민간 건설업자들이 여의도 일대에 아파트 단지를 조성하도록 유도한 선순환의 사업구조를 마련하는 데 크게 기여한 것으로 알려져 있다.¹²⁾

70년대 들어서는 정부 주도의 아파트 개발이 더욱 본격화되었다. 대표적인 것이 바로 반포아파트 단지¹³⁾인데, 한강의 공유수면 매립을 통해 약 19만 평의 부지를 확보하고, 그 중 16만 평에 대해 주택공사가 아파트 단지를 조성한 것이다. 정부-서울시-건설자본으로 이어지는 삼자 간 개발연합을 더욱 분명하게 보여주는 다른 예는 잠실아파트단지 개발로, 약 340만 평에 달하는 땅을 토지구획정리사업을 통해 추진하였다. 본래 이 사업은 72년 경제기획원이 5대 건설사(현대·대림·극동·삼부·동아)를 대상으로 공유수면매립 사업을 제안하여 매립지(약 75만 평)가 확보되고, 여기에 국공유지(약 48만 평)를 포함해 약 340만 평의 광활한 땅에 토지구획정리사업이 실시된 것이다. 토지구획정리사업의 집행주체인 서울시는 62만 평 정도의 체비지(替費地)를 확보했는데, 이 가운데 35만 평을 주택공사에 매각하였고, 땅을 양도받은 주택공사가 잠실아파트단지를 조성한 것이다(손정목, 2005: 288-293). 전체적으로, 급증하는 인구의 주거수요를 위한 주택공급으로 시작되었으나, 공유수면매립과 토지구획정리 사업은 정부-서울시-건설자본 간 개발연합에 기초해 택지를 조성·매각하고 나아가 아파트를 조성·공급함으로써 수익과 공공재원을 창출하는 공공 디벨로퍼로서 독특한 역할을 수행한 것이다.

11) 토지구획정리사업 제도는 1934년 「조선시가지계획령」의 제정으로 처음 도입되었는데, 62년에 폐지되었다가 다시 66년에 「토지구획정리사업법」이 제정되면서 다시 도입되었다. 그러다가 80년대에 들어와서는 주로 택지개발촉진법에 의한 공영개발방식으로 사업이 추진되었고, 2000년대에는 「도시개발법」 제정과 함께 폐지되었다.

12) 서울시가 조성한 여의도 시범아파트가 성공한 이후 74년부터 삼익·한양서울수정·공작·미주·백조·미성·진주·목하 등의 단지가 그러하다(손정목, 2005: 283-285).

13) 반포아파트 동편에 위치한공영이 총 12개 동 1만 1,429가구의 고층아파트를 76년에 건립한 것을 필두로, 대림·한양·경남·우성·롯데·설악 등의 아파트단지도 이 무렵에 조성되었다.

그 경위야 어떠하든, 이 토지구획정리사업 제도는 「택지개발촉진법」에 의한 택지개발이 활발해지기 전인 80년대 초반까지 택지를 개발하고 시가지를 계획적으로 조성하기 위한 수단으로 활용되었다. 서울시도 총 93km²에 달하는 공공용지가 토지구획정리사업으로 개발된 것으로 알려지고 있는데, 이는 서울시의 기존 개발면적의 약 35%에 달하는 막대한 규모이다(김동욱, 1996).

대규모 아파트단지 개발이 가장 활발하게 전개된 것은 70년대 후반과 이어지는 80년대로 정부와 서울시의 다각적인 제도적 지원에 힘입은 바 크며, 이 과정에서 대규모 (건설)자본들이 주택개발에 동원되었다. 이미 70년대 초반 「주택건설촉진법」(72년)과 「특정지구개발촉진에 관한 임시조치법」에서는 정부가 주택시장 형성을 위해 주택건설에 참여하는 주체에게 막대한 특혜를 제공하는 내용을 담고 있었다. 이러한 제도적 지원은 이후에도 이어져, ‘아파트지구제’(76년) 도입과 주택개발업체 등록제(77년) 도입으로도 이어졌다.

□ 주택건설 관련 제도적 지원

○ 주택건설촉진법(72년)

- 72년 유신헌법이 제정된 직후, 비상국무회의에서 향후 10년간 주택 250만 호를 공급하는 계획을 발표한 이후, 민간자본을 유인하기 위해 제정
- 민간 건설사들의 주택도 정부의 자금지원을 받은 것이면, 입주자 선정 등 분양방법에서부터 주택관리까지 정부가 직접 통제할 수 있도록 한 것
- 아울러, 민간건설사에게 주택건설절차 간소화 등 각종 인센티브를 제공

○ 특정지구개발촉진에 관한 임시조치법(72년)

- 부동산투기 방지를 위해 제정했던 세금규제를 완화하고 토지의 거래와 사용에 대한 거의 모든 세금을 면제
- 여기에는 부동산투기세, 영업세, 등록세, 취득세, 재산세, 도시계획세, 면허세가 이 법이 폐지 예정이었던 78년까지 면제됨

○ 아파트지구제(76년)

- 아파트지구제는 영동지구 개발을 촉진하기 위해 서울시의 요청으로 도입된 제도로, 지구로 지정되면 아파트로만 개발하도록 한 제도임
- 76년 도시계획법 시행령을 개정해, 16조에 ‘아파트지구’를 신설함
- 이 제도에 근거해, 서울시는 영동구획정리지구 내의 4개 지구, 그 밖의 시내에 이미 아파트가 들어서고 있던 7개 지구를 아파트지구로 지정하고자 추진함

가령, 서울시가 건설부에 요청해 도입된 ‘아파트지구제’의 경우, 토지구획정리 사업에 의해 조성된 영동1, 2지구(약 900만 평)에 대해, 건설대기업 주도로 아파트개발을 추진하기 위한 제도로 도입된 것이다.¹⁴⁾ 실제, 영동 1, 2구획정리지구 중 약 236만 평이 아파트지구로 지정되었다고 한다(손정목, 2003). 이외, 분양계약서만 있으면 아파트건설 자금을 융자해 주는 주택금융지원 제도 등도 민간자본을 유인해 주는 매우 효과적인 제도였다. 사실상 민간은 땅 값고 헐값치기와 다를 바 없이 손쉽게 사업을 할 수 있는 구조를 만들어 준 셈이다. 당시, 우성, 한신공영, 현대건설, 삼익주택, 삼호, 삼부토건, 한양주택, 라이프주택, 대림건설, 경남기업, 롯데건설 등이 영동아파트지구 개발에 활발히 참여했는데, 이러한 제도적 지원을 통해 오늘날 건설대기업으로 성장했다고 해도 과언이 아니다. 말하자면, 정부와 서울시의 다양한 제도적 지원과 특혜에 힘입어, 주택 분야를 중심으로 대규모 건설사업(시장)이 형성되는 “주산복합체”(Housing-Industry Complex)가 창출되었다고 말할 수 있다. 동일한 맥락에서 정부와 서울시-건설자본 나아가 (투기적) 자산소유자로 이어지는 발전국가, 발전도시 특유의 “개발연합”(developmental coalition)도 형성되었다.

이러한 메커니즘이 정점을 이루던 시기는 80년대로, 제5공화국의 주택 5백만 호와 6공화국의 주택 2백만 호(신도시 조성) 사업 등을 통해서이다. 이와 같은 물량 중심의 주택공급을 위해 정부가 도입한 것이 「택지개발촉진법」¹⁵⁾이었으며, 이외 청약저축제도, 분양가 상한제와 선분양제도 또한 그러했다. 이러한 막대한 지원과 특는 건설자본을 주택시장으로 유인하는 데 크게 기여하였다. 주산복합체에 기반해 정부는 저렴하고 손쉽게 토지를 공급하고, 채권을 통해 개발수익을 향유하였다. 반면, 건설자본은 각종 제도적 특혜를 통해 확실성이 매우 높은 사업에 참여하여 손쉽게 주택을 공급하고 엄청난 수익을 창출하는, 권위주의 발전국가 특유의 공간개발 메커니즘이 형성, 작동했다고 볼 수 있다.

주목할 점은 이러한 발전도시 특유의 메커니즘에 기초한 개발주의 역사는 오늘날에도 물

14) 이 제도에 의해 지구로 지정된 곳은 아파트로만 개발되어야 하는 데, 사업의 재정적 여건상 소규모 지주들은 주택을 짓기가 쉽지 않아, 결국 이파트 개발업자, 즉, 건설대기업에게 땅을 매각할 수밖에 없는 구조였다.

15) 택지개발촉진법(80년)은 일정 규모 이상의 토지를 건설부 장관이 택지개발 예정지구로 지정하면, 해당 토지 위의 각종 법률(10개)의 효력이 정지되고, 그 상태에서 토지는 일괄 매수되어 택지로 개발될 수 있게 한 법률로, 토지를 매수하는 행위는 「상법」상의 일반적 매수가 아닌, 「토지수용법」상의 수용 대상이 되게 했다는 점에서 개인의 재산권을 철저히 제한한 전례가 없는 권위주의적 법률이었다.

량주의에 기초한 재벌·대기업 의존형의 주택공급체계, 민관유착 내지 개발연합에 기초한 공공·민간의 관계를 강화하고, 대규모 개발과정에서 도시의 역사성, 공동체적 사회관계의 해체를 초래했다는 점이다.

5) 공간개발의 전략적 선택성과 대도시의 불균형 발전

발전국가와 유사하게 발전도시가 나타내는 다른 핵심 메커니즘은 이른바 ‘전략적 선택성’(strategic selectivity)으로, 특히 공간개발의 전략적 선택성이 중요한 측면을 이루고 있다. 즉, 발전都市는 특정한 지역을 전략적으로 육성하거나 집중 개발하는 방식으로 도시의 성장을 모색해 온 것이다. 도시의 중심지 육성, 특정한 지역(구)에 산업적·상업적 개발이 그려는데, 이러한 공간개발의 전략적 선택성은 오늘날에도 서울 대도시의 핵심 정책으로 면면히 이어지고 있다.

공간개발의 전략적 선택성에 있어서 이식된 발전도시가 취한 전략의 방향성은 전통적인 ‘일극 중심 전략’으로부터 ‘다극화 전략’으로의 이행으로 특징지어진다. 즉, 60년대 초반까지 서울시 공간골격의 근간을 이루는 4대문 중심의 단일 도심은 3핵 구상, 즉 80년대에 이르기까지 도심·여의도·강남으로 확대되는 3극 중심의 공간구조로 이행하였다. 3핵 구상은 60년대 중반 김현옥 시장에서부터 시작된 것으로 알려지고 있으나, 보다 체계적인 구상으로 발전한 것은 구자춘 시장(74년~78년)에 들어서인 것으로 알려지고 있다. 물론, 구자춘 시장이 재임하던 시기에는 이미 서울시가 기존의 단핵 도심에서 탈피해 여의도 개발이 상당한 정도로 완료되어, 이 시기에는 사실상 강남 개발에 주력하고 있는 상황이었다.

(1) 공간개발의 전략적 선택성 I: 도심부 재개발과 도심부의 구조고도화

도심재개발은 세운상가 재개발 지구가 지정된 60년대 중반부터 시작된다. 그러나 이 시기만 해도 도심재개발은 도심 미관의 개선, 즉 무허가 건물을 정리하는 수준의 사업 그 이상도 그 이하도 아니었다.¹⁶⁾ 이러한 여건에서 71년 「도시계획법」 개정을 계기로 12개 지구

16) 사실 도심재개발이 처음 촉발된 것도 미 존슨대통령 방한이 계기가 되었다. 말하자면 존슨 환영식에 비취진 서울의 모습이 도심부 재개발의 인식을 촉발하게 된 계기가 되었다.

가 재개발지구로 지정되었고, 우여곡절을 겪은 후에 76년에 최초의 도심재개발 사례인 플라자호텔 조성사업이 완료되었다.¹⁷⁾

70년대 중반 이후와 80년대 초반은 도심부 개발이 전략적으로 후퇴하던 시기였던 데, 뒤에서 언급할 여의도와 강남지역에 대한 전략적 개발이 크게 강화되었다. 반면, 도심부는 오히려 발전국가의 인구 및 기능의 분산과 도심부의 집중억제 전략으로 인해 (재)개발이 활성화되지는 못하고 있었다. 도심부 개발이 전략적으로 다시 전면에 부상하던 시기는 83년~89년에서이다. 이 시기에 들어서 경제의 고도성장 과실이 공간개발로 전환되고 있었는데, 특히 86년과 88년의 메가이벤트 준비가 도심부 재개발을 유도하는 사회적 대의명분으로 작용하고 있었다. 이러한 분위기를 뒷받침하기 위해 「도시재개발법」 제정(82년), 용적률 완화, 세제혜택 등의 다양한 제도적 지원책도 모색되었다.

이 시기에 을지로, 태평로, 다동, 무교동, 서림동, 도림동, 공평동, 양동 등이 새로운 모습으로 재개발이 추진되었는데, 이때 오늘날과 같은 모습으로 도심부가 탈바꿈했다고 해도 과언은 아니다. 주목할 점은 이 시기에 고도성장을 통해 국가의 통제를 벗어나기 시작한 재벌·대기업들이 도심부를 명령과 통제의 기능(본사 기능)을 수행하는 전략적 거점으로 활용하고, 이에 상응하도록 공간을 구조화했다는 점이다. 도심부 재개발은 이러한 공간 구조고도화를 실현하는 효율적 메커니즘이었던 셈이다. 이러한 도심부 (재)개발 프로젝트는 90년대의 침체기를 거쳐 00년대 이후 발전도시가 자립적 기반 내지 자기주도성을 갖추게 된 시기에 다시 한 번 전략적으로 중요한 의미를 가지게 된다. 그것은 70년대 이래 일부 예외적 시기를 제외하고 대부분의 시기에 “개발주의”의 힘이 항상적으로 작용하고, 그 힘에 의해 도심부가 전략적으로 개발되었다는 점에 있다. 그것은 오늘날과 같이 도심부 관리주의를 표방하는 시기에도 여전히 유효하다는 점에서 도심부 개발의 방향과 속도를 조율하는 것이 매우 중요한 정책과제에 해당한다.

17) 이 시기의 상세한 진행과정에 대해서는 손정목, 2003, 서울 도시계획 이야기 2권, pp.159-170을 참조했다.

(2) 공간개발의 전략적 선택성 Ⅱ: 여의도 개발

발전도시 서울의 다른 전략적 거점 개발의 사례는 여의도이다. 여의도개발 또한 발전도시의 견인차였던 김현옥 시장으로부터 시작해, ‘제2의 서울구상’이라는 과도한 의미까지 부여한 양택식 시장을 거쳐, 구자춘 시장으로까지 이어지는 장기개발 전략이었다.

무엇보다도 김현옥 시장에게서 여의도개발은 택지개발에 대한 이해관계에서 출발하는 바, 앞서 언급한 기업가적 정부로서 공공디벨로퍼 서울시가 바로 그것이다. 어쨌든, 67년 이른바 ‘110일 작전’으로 명명된 윤중제 공사를 통해 시작된 여의도개발은 68년 6월에 일 단락되었다.¹⁸⁾ 문제는 이렇게 조성된 택지 위에 그려질 여의도 공간구상으로, 구체적인 도시개발은 후임 양택식 시장으로 이어졌다.¹⁹⁾ 그러나 양택식 시장의 경우 여의도 개발은 택지조성에 소요된 사업비 50억 원을 어떻게 회수할 것인가, 그리고 이를 위해 택지를 어떻게 매각할 것인가 등 보다 현실적인 문제가 중요한 요소였다. 이러한 문제를 해결하기 위해 모색한 것이 여의도 내 고급 아파트개발로, 이를 촉발제로 해서 추가적인 민간투자를 유도한다는 선순환 전략에 기초하고 있었다. 다행히 이 전략은 성공적이었고, 그것이 대규모 아파트단지로 실현되었다. 이후에도 당초 계획되었던 국회의사당 조성 외에 국내 굴지의 지상파 방송사들이 속속 여의도에 입주했고, 70년대 말에는 증권 관련 기관들이 입주함으로써 서울시는 물론 국가적 차원에서 또 하나의 경제성장의 거점 공간(금융, 방송)이 탄생하게 된 것이다.²⁰⁾

돌이켜보면, 대도시 내 자그마한 섬 하나가 물적·재정적 기반이 취약한 시대에 대규모의 토목공사를 거쳐, 불과 15년 남짓 기간 동안 서울의 제2전략거점으로 발전할 수 있게 된 것은 발전도시라는 독특한 메커니즘이 없이는 실현하기 어렵다고 생각된다. 물론, 여의도 개발의 방향이나 내용 등이 타당한 것인가, 도시계획적 관점에서 바람직한 것인가는 여전히 역사적 해석의 문제로 남아있다.

18) 문헌에 따르면, 여의도 윤중제 개발은 연 5만 8,400대의 중장비와 연인원 52만 명이 동원되었으며, 850만㎡의 모래가 쌓였다. 그리고 호안공사에는 85만여 개의 석축과 10만㎡의 잡석이 들어갔다고 한다(손정목, 2003, 서울 도시계획 이야기 2권: 36).

19) 물론, 김현옥 시장 당대에도 여의도 계획이 없었던 것은 아닌데, 김현옥 시장 또한 “제2의 서울 건설”을 기치로 ‘이상적 도시계획’을 시도했던 것으로 알려지고 있다.

20) 한국방송공사가 76년에 준공되고 중앙방송이 80년, 문화방송이 82년에 준공되었다. 여기에 더해, 증권협회도 74년 여의도에 부지를 매입해, 79년 증권거래소를 준공하기도 한다(손정목, 2003, 서울 도시계획 이야기 2권: 79-80)

(3) 공간개발의 전략적 선택성 Ⅲ: 강남 개발

이식된 발전도시가 나타내는 공간개발의 전략적 선택성에서 정점을 이루는 다른 사례는 무엇보다도 강남개발에서 찾을 수 있다. 즉, 이 사례가 권위주의 발전국가를 견인했던 최고통치권자에 포섭되어 있는 발전도시 공간개발의 메커니즘을 극명하게 드러내고 있다는 의미이다. 실제, 강남개발 과정을 살펴보면, 성장의 정책가치와 다른 한 축을 이루었던 국가의 인구 분산이 국가와 대도시 서울의 최우선 정책목표가 되었고, 이를 돌진주의 리더십으로 무장한 발전도시의 시장들이 충실히 이행한 과정이었음을 면면히 보여주고 있다.

무엇보다도 강남개발은 물량적 측면에서도 발전도시의 외양을 극명하게 나타낼 정도로 천문학적 규모로 특징지어진다. 맨 먼저 시작된 영동 1, 2지구가 9백만 평 규모, 잠실지구 4백만 평, 개포지구 258만 평, 이외 수서지구 41만 평 등 막대한 규모의 토지가 택지개발의 전형적 수법인 토지구획정리사업에 의해 개발용지로 전환되었다. 70년대 여의도 개발이 80만 평 정도임을 고려해 볼 때, 이는 역사적으로도 전무후무한 규모로, 사실상 채 20년도 안 된 기간 동안 서울시의 주도로 중소규모 정도의 도시를 4~5개 조성한 것이나 다를 바 없다. 사실 영동 1, 2지구의 경우, 개발의 발단은 국가적 사업으로 추진된 경부고속도로였다. 경부고속도로의 시점이 한남대교(제3한강교) 남단으로 결정되고, 그 남단과 양재동 분기점 구간 공사를 토지구획정리 사업으로 하도록 결정됨에 따라, 약 500만 평에 달하는 영동1지구(서초·양재동 일대) 토지구획정리사업(68년)이 추진된 것이었다.²¹⁾

양택식 시장에 의해 71년부터 영동 2지구(삼성·청담·압구정·대치동 일대) 개발이 추진되었는데, 영동 2지구의 면적 또한 365만 평에 달하는 천문학적 규모였다. 1지구가 고속도로 건설의 일환으로 추진된 단순 택지개발사업이었다면, 2지구는 일종의 ‘제2서울계획’이라는 구상을 가지고 추진되었다. 말하자면, 강북 인구의 강남 분산이 중요한 의미로서 공공기관 이전(상공부와 산하 12개 기관)을 계획하고 있었다.

여의도 개발과 마찬가지로, 개발의 완성은 조성된 택지 위에 내용물을 채우는 것인데, 이

21) 영동 1지구는 3번이나 그 구역이 확대되어 71년 2월경에 이르면 약 512만 8천 평 규모로까지 확장된다(손정목, 2003, 서울 도시계획 이야기 3권: 95). 손정목의 지적처럼, “한 개 구획정리사업 구역의 넓이가 4백만 평을 넘는다는 것은... 개발독재의 한 단면이었고 중앙정부·실무자의 의식구조도 이미 ‘하면 된다. 못할 것이 없다’는 식으로 바뀌어 있었던 것이다.

일은 양택식 시장으로부터 시작해 구자춘 시장까지 이어졌다. 사실, 앞서 언급한 ‘제2서울 계획’이란 것도 그 일환으로 진행된 것이라 해도 과언이 아니었다. 공무원 아파트 건설(71년), 시영주택단지 조성(72년)과 함께, 강북 지역을 대상으로 한 ‘특정시설 제한구역’ 지정 등 몇 가지 시도가 있었다.

본격적인 강남 도시개발은 구자춘 시장의 재임기로, 서울로의 인구집중 억제와 도심인구 강남 분산이 강도 높게 추진된 것과 맞물려 있다.²²⁾ 이를 위해 일차적으로 ‘한강이북지역 택지개발금지 조치’라는 막강한 규제조치가 시행되는가 하면, 강남지역으로 공공기관이 나 도시계획시설의 전략적 배치도 모색되었다. 비록, 실현은 안 되었으나 상공부 종합청사 이전과 서울시청 이전 구상, 이외 지하철 2호선 건설과 고속터미널 입지, 그리고 개발촉진 지구 지정과 아파트지구 지정 등 오늘날 도시개발로의 실현은 말할 것도 없고, 상상하기도 쉽지 않은 파괴력 있는 공간배치 전략들이 과감히 추진되었다.

이 시기의 강남개발은 발전도시 공간개발 메커니즘을 극명하게 보여준 것으로, 발전국가의 개발주의 패러다임을 충실히 구현하고 있다. 다른 한편으로, 전략의 실효성을 극대화하기 위해 각종 지원책과 자원 및 활동의 이전 등 공공이 독점하던 공권력을 대대적으로 활용한 예이기도 하다. 이런 맥락에서 볼 때, 오늘날 강남 지역이 향유하고 있는 부와 번영의 집중, 사적으로 전유하고 있는 높은 자산 가치는 모두 오랜 역사적 과정의 산물로, 막대한 공적 자원의 투자, 사회 내 다른 영역의 희생 위에 세워진 것이다.

전체적으로 말해, 공간개발의 3가지 사례는 제한된 자원 여건하에, 전략적 거점을 선택적으로 개발함으로써 도시성장을 견인한 발전도시의 공간개발 메커니즘을 구현하고 있는 사업들이었다. 이러한 전략적 공간개발은 현시점에서 대도시 서울에 몇 가지 중요한 시사점을 제공하고 있다. 우선, ‘발전도시의 역설’(paradox of developmental city)이라 부를 수 있는 요소를 지적하고자 한다. 정부 주도의 경제개발 전략은 경제가 성장하는 과정에서 국가의 지역 간 불균형 발전을 초래했고, 서울시의 경우에도 강북 중심의 발전을 유발했다. 이러한 불균형 발전을 해소하고자 새롭게 ‘의도된 불균형 발전’ 전략을 추진했는데,

22) 특히, 74년 8월에는 영부인인 유영수 여사가 피격된 것을 계기로 기존의 안보가치는 훨씬 고조되었고, 그것이 대도시 서울의 공간개발에 실질적 영향을 준 것이다.

그것이 시간이 지나 또 다른 심각한 불균형(강북의 쇠퇴와 강남 중심의 과잉성장)을 초래했다는 점이다.

이러한 불균형 발전이 오늘날 우리가 직면하고 있는 근원적 문제로서, 도시 내의 불균형적인 지역 발전과 그 결과적 현상인 심각한 지역격차로 특징지어지는 도시 공간구조의 기원을 이룬다. 더욱 역설적인 부분은 이렇게 형성된 강남 일변도의 지역 간 불균형은 뒤이은 시대에 강북 뉴타운 사업과 같은 새로운 전략적 거점개발을 다시 불러왔다는 사실이다. 뒤에서 언급할 것처럼 이러한 전략은 대도시 서울의 경제사회적 변화 속에 새로운 도시문제를 초래하고 그 실효성마저 상실하는 새로운 국면으로 전개되고 있다.

다른 한편, 전략적 거점을 향한 공간개발은 앞서 언급한 개발주의 시정과 결합해, 도시구성원의 삶에 광범위한 영향을 주었다는 점이다. 주민들이 자신들의 생활세계에서 뿌리 뽑히는 결과를 초래했으며, 장기적으로는 공동체 자체를 해체하는 결과로까지 이어지고 있다.



3_자기주도적 발전도시 서울: 개발주의 패러다임을 향한 역사의 반복

1) 시대의 개관

1980년대 후반이 되면 정치·경제적으로 많은 변화가 있었다. 이러한 변화 속에 권위주의 발전국가의 성공은 역설적으로 스스로를 약화·해체시키는 근본적 요인으로 작용하였다. 발전국가에서의 변화는 자연히 발전도시에서도 균열과 틈새를 창출하기에 이른다. 특히, 이식된 발전도시가 내포하고 있는 다양한 모순과 병폐는 민선시장이 출현한 이후에 새로운 경로로 전환하려는 계기로 작용하였다. 대표적인 것이 성수대교의 붕괴(1944년), 삼풍 아파트 붕괴(1994년), 아현동 가스폭발 사고(1995년) 등으로, 이를 계기로 시정기조와 정책가치의 전환에 관한 공론화 과정이 뒤따랐다. 과거 서울이 지향하고 있던 과잉개발과 효율일변도의 행정에 대한 비판과 성찰이 그것이다.

[표 3-2]에서 볼 수 있듯이, 민선 1기 시장인 조순 시장은 ‘안전한 도시 서울’을 최우선으로 하여 개발연대, 부실의 상징이었던 성수대교를 재건하고, 당산철교를 재시공하는 등 이전 발전도시의 유산인 부실한 도시시설물에 대한 안전과 보수를 최우선으로 두기도 했다.²³⁾ 이러한 노력들은 기존의 도시발전 경로에서 탈피해, 보다 계획적이고 지속 가능한 개발을 지향하는, 이른바 도시관리주의(urban managerialism) 경로로의 전환을 시사한다. 물론, 그런 가운데 기존의 관성, 즉 부도심 정비, 택지개발, 독섬지구 개발계획, 도시고속도로 건설과 같은 대규모 개발프로젝트 또한 다시 모색되었던 것도 사실이다.

이러한 도시발전 경로, 즉 도시관리주의 모델은 고건 시장의 민선 2기로 이어졌다. 가령, 민선 2기에 역점을 두었던 정책 가운데 하나인 ‘일반주거지역 종세분화’는 느슨한 용도지역제 기준을 도시관리에 초점을 두어, 더 강화시킨 것으로 잘 알려져 있다. 과거 400%까지 완화된 일반주거지역 용적률을 1종은 150%, 2종은 200%, 3종은 250%로 조정한 것이 그것이다. 그러나 이 시기에 대해 주목해야 할 새로운 경향은 도시의 세계화와 이에

23) 어떤 문헌에 따르면, 조순 시장의 취임 후 도시계획 업무보고에서 용산, 독섬, 마곡, 문정 등 서울시의 대규모 미개발부지 전략개발 구상을 듣다가, 아직도 서울에서 이런 식의 개발을 지속할 것이냐며 보고를 중단시킨 일화가 있었다고 한다(정석, 2014).

다른 글로벌 도시경쟁에 관한 인식이 태동하여 강화되었다는 점이다. 같은 시기 김영삼 정부가 내세운 “세계화”의 정책의제가 새삼스럽게 고건 시장 시대에 대도시의 중요 의제로 수용되기 시작한 것이다. 이러한 변화에는 사실 메가이벤트였던 월드컵 개최가 주된 계기로 작용했는데, 도시정책이 단순히 도시 내부의 성장과 개발에만 국한될 것이 아니라 대도시에 영향을 주는 글로벌 경제환경을 고려해야 한다는 인식이 정립된 것이다. 이는 고건 시대의 여러 정책, 특히 상암DMC 개발계획이나 독섬개발계획 같은 데서 분명하게 표현되어 있다. ‘세계도시화’나 ‘글로벌 도시경쟁력’ 등이 여러 개발계획의 주요 의제가 되었다. 이는 뒤이은 이명박 시장 이후, 특히 오세훈 시장 시대에 개발주의 패러다임과 결합되면서 차상위의 정책가치로 확립되기도 한다.

다른 새로운 추세는 도시 경제정책, 특히 산업정책의 확립이다. 이는 도시경제의 세계화에 더해, 산업기술의 변화에 따른 첨단기술 산업의 대도시 집적화(대표적인 것이 IT), 그리고 97년 외환위기에 따른 대량실업과 그 대안으로 벤처창업 정책의 활성화가 주요하게 작용하였다. 이를 계기로 대도시 내에 자체적인 산업경제 육성전략이 도시정책에서 주요 위치를 점하기 시작한 것이다.

이러한 제반 여건과 새로운 추세들은 뒤이은 민선 3기와 4기에 새로운 도시발전 경로, 엄밀히 말하면 기존 발전도시 경로가 새로운 모습으로 다시 출현하도록 하는 기반을 이루었다. 그럼에도 불구하고, 이 시기에는 지방자치제 등의 새로운 정치행정적 여건하에서 보다 자립적이고 자기주도적인 메커니즘을 갖추게 되었다는 점이 질적인 차별성이라고 볼 수 있는 대목이다. 말하자면, “자기주도적 발전도시” 경로의 형성인 셈이다.

[표 3-3] 자기주도적 발전도시에서 시장과 주요 사업

시장	시기	주요 사업
조순	1995.7.1.~1997.9.9.	난지도 안정화 공사 착공 부도심 정비(용산, 영등포, 청량리) 추진 강서구 택지개발 및 서민주택 건설 도시고속도로 건설 주택 중심 용도지구(zoning) 재편
고건	1998.7.1.~2002.6.30.	월드컵 경기장 및 공원 조성 상암지구 불량 주거지 재개발 지하철 2기(56·7·8·9호선) 건설 추진 내부순환도로, 외곽순환도로 건설 독섬 문화관광타운 개발 계획
이명박	2002.7.1.~2006.6.30.	청계천 복원사업(2004) 서울 대중교통 개편 서울국제금융센터(SIFC) 건립 상암디지털미디어시티 조성 왕십리길음은평 뉴타운 건설 등 강북 중심의 뉴타운 사업(34곳) 지하철 9호선 건설 우면산 터널 건설 서울숲 조성 생태형 테마공원 조성 방식의 독섬개발계획 서울 마케팅 체계 구축(서울컨벤션뷰로 건립 등)
오세훈	2006.7.1.~2011.8.26.	한강르네상스 프로젝트 상암DMC단지 조성 IT 콤플렉스 건립 동북관·서남관·도심 르네상스 개발 뉴타운 개발(50곳으로 증가) 동대문디자인플라자(DDP) 건립 서울 성곽 복원 및 정비 광화문 광장 조성 도심재창조 종합계획 서울 디자인 콤플렉스(DC) 조성 친환경 문화타운 조성(아현동 뉴타운)

민선 3기와 4기의 ‘자기주도적 발전도시’는 과거 발전도시가 내재하는 개발주의 패러다임에 기반하고 있으나, 과거와의 차별성 또한 간과하기 어렵다. 그것은 자기주도적 발전도시가 기본적으로 도시의 외연 성장과 물리적 개발을 지향하고 있기는 해도, 비물리적인 개발도 고려한 다양한 도시성장 전략들이 모색되고 있다는 점이다. 특히, 도시경쟁력주의는 새로운 정책가치로 부상해, 이를 뒷받침하는 여러 소프트 전략(soft strategy, 연성 전략)들도 도입되기 시작했다.

이러한 맥락에서 보면, 민선 3기와 4기의 사이에도 도시발전 경로상 약간의 차이가 존재하는 바, 민선 3기를 ‘경성 발전도시’(hard developmental state), 민선 4기를 ‘연성발전도시’(soft developmental state)로 구분해 볼 수 있다. 이하에서는 민선 3기와 4기의 시정을 대표하는 주요 정책(사업)을 중심으로 자기주도적 발전도시가 작동하는 메커니즘을 규명하고자 한다.

2) 자기주도적 발전도시 1: 경성(hard) 발전도시

이명박 시장의 재임 기간인 민선 3기는 민선 2기의 시정모델, 즉 도시관리주의에서 탈피해 도시의 물리적 개발을 향한 다양한 대규모 프로젝트가 추진되던 시기이다. 외견상, 이 시기는 과거 이식된 발전도시의 개발주의 행정으로의 회귀라고 인식해도 될 정도로, 도시의 물리적 개발과 이에 따른 공간구조의 변화로 특징지어지는 시기이다.

이 시기에 추진되었던 다양한 프로젝트들이 있으나, 대표적인 두 가지 사업을 중심으로 살펴볼 것이다. 청계천 복원 프로젝트, 그리고 이와 긴밀하게 연계된 사업인 동남권 유통단지(가든파이프) 조성이다. 이 사업은 생태와 복원이라는 외양에도 불구하고, 현대적 개발주의 패러다임의 특징을 잘 보여주고 있다. 다른 하나는 뉴타운 사업으로서 자기주도적 발전도시가 나타내는 공간개발의 전략적 선택성의 원리를 잘 보여주고 있다.

(1) 도심개발을 선도하는 청계천 복원과 동남권 유통단지

청계천 복원사업과 동남권 유통단지 조성은 개별적인 2개의 사업이면서도 사실상 하나로 연결되어 있는 사업으로, 발전도시가 이행해 가는 경로 속에 다양한 의미를 던져주고 있는 사업이다. 청계천복원 사업은 과거 발전국가 시대(김현옥 시장)에 조성된 고가도로와 복개된 도로를 해체하고, 5.8km에 달하는 구간에 대해 3천9백억 원의 공사비를 들여 복원한 사업이다. 2003년 7월에 청계고가 철거로 시작한 이 사업은 2005년 9월에 완료되었다. 이 사업과 더불어 이 복원사업으로 인해 영향을 받는 상인들의 대책 차원에서 이주시설로 조성된 것이 바로 동남권 유통단지(가든파이프)이다. 이 단지는 사업이 추진되는 과정에서 당초 취지에서 상당히 벗어나 대규모 개발사업으로 변경된 후에 약 1조 원의 사업비를 투입해 코엑스의 6~7배에 달하는 대규모 유통단지로 조성한 것이다.

□ 가든파이버(동남권 유통단지) 개관

- 서울시와 SH가 공영개발 방식으로 조성해 분양한 사업임
- 전체 단지는 3개 동으로 구성되어 있으며, 전체 연면적은 82만㎡에 달함
 - 라이프(Life) 동: 42만㎡의 연면적을 가진 전문상가동(생활용품 판매동)으로, 10년 6월 개장함
 - 워크(Work) 동: 산업용재 제조동으로, 12만㎡의 연면적에 지하5층, 지상10층으로 구성됨
 - 툴(Tool) 동: 27만㎡ 규모의 산업용재 상가동으로, 지하5층, 지상10층으로 구성됨

청계천 복원사업은 대도시의 정책과 그로 인한 도시발전에서 다양한 긍정적, 부정적 효과를 유발하였다.²⁴⁾ 여기에 더해, 이 연구에서 논의하고 있는 발전도시 경로라는 역사적 맥락에서 다양한 의미를 던져주고 있다. 무엇보다도 청계천 고가, 세운상가 일대 도시공간과 이를 무대로 한 산업생태계가 60년대와 70년대 발전국가 시대에 ‘이식된 발전도시’의 산물이었다는 점이다. 이것이 40여 년이 지난 오늘날 되돌아온 발전도시, 즉 ‘자기주도적 발전도시’의 개발주의 패러다임과 그에 수반된 개발행정에 의해 해체되고, 급기야 재구성되기에 이르렀다는 점이다. 그런 의미에서 청계천 복원은 뒤에서 언급할 뉴타운 사업 등의 다른 사업과 함께, 두 시대를 연결하는 상징성을 지닌다.

둘째, 발전도시의 연속성에서 청계천 복원사업은 생태계와 역사·문화의 복원을 지향하고, 절차적 합리성도 모색했다고 알려져 있다(양윤재, 2008; 황기연·나태준, 2005). 그럼에도 불구하고, 실제 진행되는 과정을 살펴보면 상이한 해석의 여지를 제공하고 있다. 이 사업이 궁극적으로는 개발과 토건의 관점에 입각하고 있으며, 절차나 과정보다는 성과주의 내지 결과주의 메커니즘에 크게 의존해 있다는 점이다(김진열·이규명, 2012). 다시 말해, 외견상 표방하고 있는 생태와 역사문화 복원의 정책가치에도 불구하고, 이를 물리적 시설의 개조를 통해 실현하고, 사업과정에서 제기되는 다양한 반대와 이견에 대해서는 사업의 가시적 성과를 통해 정당화하고자 했다는 점에서 전통적인 발전도시적 인식과 프로세스와 맥이 닿아 있었다.

24) 청계천 복원사업이 가지는 다양한 긍정적, 부정적 효과에 대해서는 조명래(2005), 조명래·배재호(2005)를 참조할 것. 조명래, 2005, 청계천 복원을 통해 본 서울시정 평가, 서울YMCA 주관 이명박 시정 3년차 서울시정 평가토론회 자료 / 조명래·배재호, 2005, 청계천 복원의 성과와 한계, 대한토목학회지, 53(11), 140-155.

이는 이어지는 도심부 개발계획과의 연계 속에서 보다 분명히 드러난다. 실제, 사업이 본격화되고 있던 2004년 9월에 발표된 도심부 계획, 「청계천 복원에 따른 도심부 발전계획」을 보면, 복원보다는 개발에 초점이 맞춰져 있음을 확인해 볼 수 있다. 이 계획에서는 당시 평균용적률이 300% 이하인 청계천 주변지역에 대해 기준용적률을 600%, 최대 1,000%까지 가능하도록 하였다(조명래·배재호, 2005). 반면, 도심부 전반에 관한 생태적이고 역사적 자원의 보존, 장소성의 회복을 위한 종합적 노력은 기대에 못 미쳤다. 이러한 사업구조는 자연히 시간이 경과되면서 과밀, 고층의 현대적 경관으로 변모시키면서 경제적·산업적 가치와 효율이 지배하는 공간으로 탈바꿈하는 계기가 되었다.

셋째, 청계천 복원사업은 과거 (이식된) 발전도시 시대로부터 면면히 이어져 온 공간개발의 전략적 선택성의 원리, 그리고 이를 뒷받침하고 있는 개발행정체제의 모습도 잘 보여주고 있다. 이는 청계천 이주단지로 모색된 동남권 유통단지 조성과정에 잘 반영되어 있다. 산업영역의 생태계는 사실 자연생태계의 보존과 역사성의 복원과 마찬가지로 단순히 물리적 차원에 한정되는 것이 아닌, 복잡한 경제·사회적 관계를 수반한다. 다시 말해, 생태계 내 주체들이 형성하는 관계, 그리고 이를 둘러싸고 있는 장소성의 복원이 적극 고려되지 않고서는 산업생태계의 이전 등은 사실상 실현하기 어려운 일이 될 수밖에 없다.

동남권 유통단지는, 역사적으로 형성된 산업생태계가 공공주도의 개발을 통해 온전히 이식될 수 있다는 인식에 기초해 추진되었다. 그러나 실제에 있어서는 업종 내 기업 간 연계는 물론, 업종 간 연계 등에 대해 이렇다 할 고려가 없었으며, 단순히 업체의 이주를 수용하기 위한 물리적 시설의 개발에 초점을 두고 추진되었다. 이에 따라, 이주단지 조성은 추진과정에서 (산업생태계를 위한 장소가 아닌) 대규모 유통공간 조성으로 손쉽게 탈바꿈하게 되고, 그 결과로 현재까지도 많은 논란과 어려움에 직면하고 있다.

경성 발전도시 메커니즘을 잘 나타내는 다른 사업은 뉴타운 사업이다. 앞서 이식된 발전도시 시대에 살펴본 바 있는 도시재개발은 80년대 중반 이후 활성화되었다가, 90년대 들어서에는 소단위 규모에서 주택을 중심으로 진행되었다. 이는 기반시설 미비 등의 문제를 초래해, 강북지역 쇠퇴와 열악한 생활환경을 더욱 악화시키는 요인으로 작용하였다. 이러한 여건에서 공공주도로 강북의 균형적 발전과 광역적 개발을 목적으로 도입된 것이 바로 뉴타운 사업이다. 2002년 새로운 기성시까지 재개발 모델로 출현한 뉴타운 사업은 약 15년

동안 서울시 도시개발의 정책틀로 확립되었으며, 발전도시를 작동시키는 핵심적 메커니즘으로 자리하게 된 것이다. 그러나 이 사업은 현실에서 많은 문제를 노정하면서 당초에 지정되었던 35개 지구, 262개 구역 가운데 다수의 구역이 해제의 국면에 진입해 있다.

□ 뉴타운 사업 개관

- 이명박 시장이 재임한 2002년 10월까지만 해도 시범 뉴타운 지구 3곳(은평, 길음, 왕십리)만이 대상이었음
- 이들 3개 지구에 1,500억 원 정도의 시 재정이 투입됨
- 오세훈 서울시장이 취임한 이후에는 ‘균형발전촉진지구’ 2곳을 포함해 35곳으로 확대됨
- 총 사업대상지 규모는 서울시 전체 면적으로 5%에 달하는 27km²(72만 평에 달하는 규모임)에 해당함

[표 3-4] 서울시 뉴타운 지구 지정 현황

구분	구역 수	면적(m ²)	인구(인)	전체 세대수	비고(지구별 지정일)
시범 뉴타운 3개 지구 (2002년)	15	5,079,414	97,745	35,478	- 은평: 02년 10월 - 길음: 02년 10월 - 왕십리: 02년 10월
2차 뉴타운 12개 지구 (2003년)	55	8,244,240	366,927	153,735	- 돈의문, 한남, 미아, 아현 가 재울, 신정, 방화, 노량진 천 호 등 12개 지구: 03년 11월
3차 뉴타운 11개 지구 (05년 이후)	78	10,523,794	390,237	158,480	- 장위, 상계, 북아현 등 9개 지구: 05년 12월 - 이문·회경: 06년 1월 - 창신·송인: 07년 4월
26개 전체	148	23,847,448	854,909	347,693	

자료: 서울시 균형발전본부 뉴타운사업1담당관 내부자료(08년 09월) 재구성

이 사업에 작용하는 전통적인 발전도시의 메커니즘, 즉 개발주의와 효율주의는 곳곳에 나타나 있다. 우선 뉴타운 사업은 개발주의를 향한 힘을 강하게 촉발시켰는데, 대규모 공공재원이 투입되는 데다 기존의 종세분화에 대해 종상향(up-zoning) 등 다양한 규제완화를 모색한 데서 잘 드러난다. 당초 3개 지역 시범사업으로 시작된 뉴타운 사업은 개발을 둘러싼 강력한 경제적 이해관계와 정치적 힘이 작용해, 뉴타운 사업 대상 지역이 3차에 걸쳐 지속적으로 확대된 것도 우연이 아니었다.

뉴타운 사업이 내재하던 효율지상주의 또한 민선 3기 발전도시의 면모를 여실히 드러내고 있다. 은평뉴타운 사업이 이를 극명하게 나타내는 것으로, 강남북 균형발전과 강북의 광역적 개발을 통한 기반시설 확충을 기치로 시작된 이 사업은 개발주의의 힘이 기본적으로 작동하는 가운데, 효율주의 메커니즘이 강하게 작동하였다. 오늘날과 같은 공공의 선투자에 기초한 도시재생 방식이 아닌, 뉴타운 사업방식 그 자체가 이미 효율주의에 충실한 사업방식이기도 했거니와 신속한 사업추진을 위해 그린벨트 해제를 적극 활용했던 점, 설계와 시공을 일괄 추진해 공사기간을 단축시키는 사업방식(턴키방식)이 적용된 점, 그리고 과도한 토지보상 등이 이 사업의 효율주의를 뒷받침하는 주요 요소였다.

현재 뉴타운 사업은 사회 곳곳에 다양한 문제를 초래하고 있다. 무엇보다도 그것은 고속성장, 압축성장을 특징으로 하는 발전도시 시대의 유산으로, 저성장 기조로 전환되고 있는(전환된) 오늘날에 실효성을 상실해가고 있다. 즉, 높은 경제성장 속에 지속적인 인가 및 주택가격 상승이 가능하던 시대의 대규모 재개발 사업은 저성장 시대의 사업을 더 이상 제공하기 어렵게 하고 있다. 더욱 심각한 문제는 거주민이 배제된 채 물리적 개발 위주, 효율 지향의 사업은 주민들의 생활세계를 식민화하거나 갈등적 구조로 만들고, 궁극적으로는 공동체를 해체시키는 결과를 초래하였다²⁵⁾. 뉴타운 사업의 추진에 따른 원주민 재정착 상황을 살펴보면, 미아 지역이나 노량진 지역과 같은 경우 동일 지구 내 재정착률은 30%에도 못 미치며 생활권으로 재정착하는 경우도 50% 이하인 것으로 조사되고 있다.

[표 3-5] 주택재개발과 뉴타운사업의 원주민 재정착률

(단위: %)

구분	주택재개발 사업			뉴타운 사업		
	신길5구역	불광6구역	월곡1구역	미아6구역	가재울2구역	노량진1구역
조합원 재정착률	44.7	31.9	12.5	26.8	41.7	23.3
생활권 재정착률	66.7	33.3	20.2	49.4	61.2	37.9

자료: 서울특별시, 2011, 뉴타운사업의 원주민 재정착률 문제점과 개선방안에 관한 연구.

25) 한 조사에 따르면, 뉴타운 사업의 결과, 재정착한 비율이 20%에도 채 못 미치는 것으로 알려져 있다(서울시, 2011).

3) 자기주도적 발전도시 II: 연성(soft) 발전도시

민선 4기는 이전 민선 3기와 함께 자기주도적 발전도시 경로의 연장선에 놓여 있으면서도 “연성적”(soft) 성격을 가진다는 점에서 차별성 또한 지니고 있다. 물리적 개발에 치중하는 전통적인 개발주의 패러다임에서 탈피해, 도시의 (경제)성장을 향한 비물리적인 요소들이 도시의 정책(목표)가치로 부상하기 시작하였다. ‘컬처노믹스’(culturenomics)나 ‘디자인노믹스’(designomics) 등이 이러한 전환을 상징하는 키워드들이라 할 수 있다.

물론, 이러한 주장은 발전도시가 가지고 있는 기성의 경로, 즉 도시를 성장시키고, 물리적으로 개발하려는 힘이 크게 약화되었다는 것을 의미하지는 않는다. 그보다는 글로벌 도시 경쟁력이나 디자인도시와 같은 요소들이 도시의 성장과 개발을 견인하는 새롭고도 우선적인 정책가치로 작용하고 있다는 의미이다. 실제, 민선 4기 시정의 핵심 조직들이었던 ‘경쟁력강화본부’, ‘디자인서울총괄본부’(시장직속)의 설치와 한강사업본부의 승격 등은 이와 같은 인식의 전환을 조직적으로 구현한 예들이라고 할 수 있다.

[표 3-6] 서울시 도시개발 사업 규모(2011년 초 기준)

(단위: 조 원)

구역명	위치	사업비
강일구역	강동구 강일동 360번지 일대	0.8
은평뉴타운	은평구 진관내·외동·구파발동 일대	6.8
상계장암구역	노원구 상계동, 의정부시 장암동 일대	0.2
천왕구역	구로구 천왕동, 오류동 일대	0.5
행당구역	성동구 행당동 87-4 일원	0.2
문정구역	송파구 문정동 350번지 일대	1.1
마곡구역	강서구 마곡동, 가양동 일대	7.0
현인도시개발	서초구 내곡동 374번지 일대	0.07
용산국제업무지구	용산구 한강로3가 40-1 일원	31.0
계		47.7

출처: 서울특별시 도시계획국 도시관리과, 도시개발구역 지정 현황; 김경민, 2013, p105에서 재인용

그럼에도 불구하고, 이러한 제반 여건들은 일정한 계기가 주어질 경우 새로운 도시발전 경로로 전환해 가는 데 있어서 영향을 줄 수 있는 잠재력을 지닌 요소들이다. 이하에서는 연성 발전도시로서 민선 4기에 대해, 이 시기에 대표적인 정책이라고 할 수 있는 2개의

사업, 즉 한강르네상스와 용산 국제업무지구 프로젝트, 그리고 디자인서울 정책을 살펴보고자 한다. 한강르네상스 프로젝트와 용산 국제업무지구 개발은 청계천 복원사업과 동남권 유통단지와 마찬가지로, 서로 별개의 사업이긴 하지만 긴밀하게 연계되어 있는 사업이다.

한강르네상스 사업은 앞의 청계천 복원사업이나 뉴타운사업과 마찬가지로 기존 발전도시, 즉 발전국가에 의해 포섭된 발전도시의 유산이 오늘날 대도시 시정에 면면히 이어지고 있음을 보여주고 있는 또 다른 사례이다. 다시 말해, 60, 70년대에 서울시의 전략적 거점 공간개발의 일환으로 추진된, 이른바 ‘한강종합개발’과 이어지는 한강변의 아파트지구 개발이 그것으로, 이러한 구시대적 사업들이 민선 4기에 이르러 ‘한강르네상스’ 프로젝트라는 이름으로 회귀한 셈이다.

한강르네상스 사업 또한 한강종합개발과 마찬가지로 종합계획이면서 전략계획의 성격을 지니고 있다. 한강 전체는 말할 것도 없고, 주변지역까지를 아우르는 중장기의 전략적 거점개발 계획을 내용으로 하고 있다. 한강을 중심으로 한 공간구조의 재편, 한반도의 새로운 성장동력 창출과 토지이용의 다양화를 통해 경제적 부가 가치를 증대시키는 것 등이 목표로 설정되어 있으며, 이를 위해 다양한 물리적·비물리적인 개발사업이 모색되고 있다.

□ 한강르네상스 프로젝트 개관 (서울시, 2007, 한강르네상스 마스터플랜)

○ 사업의 개요

- 민선 4기 시정의 역점 사업 가운데 하나로, 80년대 한강종합개발사업의 완료 이후 최초의 종합계획으로서 07년에 발표됨
- 기준연도는 07년, 목표연도는 30년이며, 1단계 사업은 2010년까지로 하여 5개 분야 33개 사업으로 설정되어 있음

○ 전체 계획은 다음과 같은 6대 목표와 8대 과제로 구성되어 있음

- 6대 목표: 자연성 회복/동서남북의 소통/역사성 회복/도시공간 재편/이용성 증진/고품격 시민문화 창조
- 8대 과제

· 한강 중심의 도시공간구조 재편	· 워터프런트타운 조성
· 한강변 경관 개선	· 서해연결 주운기반 조성
· 한강 중심의 Eco-Network 구축	· 한강으로의 접근성 개선
· 한강변 역사유적 연계 강화	· 테마가 있는 한강공원 조성

이러한 방향하에 전체적으로 8대 과제가 도출되었는데, 주요 과제들은 주로 한강 일대를 중심으로 한 물리적 개발에 주안점을 두고 있다. 핵심 사업으로 설정된 워터프런트 사업, 한강변 경관개선, 서해연결 주운기반 조성, 한강 중심의 공간구조 개편, 테마가 있는 한강 공원 조성 등은 특히 이러한 성격에 주로 초점이 맞춰져 있다. 이는 8개 과제 중 첫 번째 과제인 ‘한강 중심의 도시공간 재편’에서 더욱 분명해지고 있는데, 이 과제는 유형별로 8개의 수변도시를 개발하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.²⁶⁾ 연성 발전도시의 특성을 드러내는 “용산 국제업무지구 개발” 또한 이 도시공간 재편과 긴밀하게 결합되어 있다.

연면적 320만 km^2 에 총사업비만 해도 31조 원으로 추산된 용산 국제업무지구 개발은 오피스 면적만 고려해도 여의도 지역의 절반에 달하고, 쇼핑시설 또한 코엑스의 6배에 달하는 것으로 알려져 있다. 이와 같이 메가프로젝트 규모로 확대·발전한 용산지구 개발사업은 본래 철도청이 소유하던 부지의 개발에서 출발했다. 그러던 것이 한강르네상스 프로젝트와 연계되면서, 한강변 아파트개발이라는 대단위 사업으로까지 확대된 것이다. 당초(07년 3월)에는 사유지가 전체 프로젝트 면적인 44만 m^2 의 0.3%(1,308 m^2)에 불과했으나, 서부이촌동 아파트부지가 사업의 대상지역으로 포함된 이후(07년 8월)에는 사유지 면적이 6만 3,000 m^2 (11.5%)로 증가하면서 전체 대상지 면적도 56만 m^2 로 확대되었다.

사업의 내용이 산업 및 상업, 그리고 주거를 포괄하는 복합개발로 확대되면, 사업에 직간접적으로 영향을 주고받는 이해당사자들 또한 더욱 다원화되고, 복잡·참여해질 수밖에 없다.²⁷⁾ 자연히, 이러한 사업구조는 절차적 합리성, 주체들 간 소통과 협력이 사업추진에서 매우 중요한 요소가 되었음을 시사한다. 그럼에도 불구하고, 실제의 용산개발은 시정부가 해당 지역개발에 관한 계획(안)을 일방적으로 발표했고, 지역 주민들은 자신의 부동산이

26) 한강르네상스 마스터플랜(2007)에 따르면, 한강 중심의 공간구조 재편 전략의 일환으로 다음과 같은 4가지 유형의 수변도시 개발을 설정하고, 여기에 업무·문화상업 등 복합기능 개발이 제시되고 있다.

· 기성시가지 연결형: 상암, 여의도	· 신시가지 개발형: 마곡, 용산
· 이전적지 활용형: 당인리발전소, 서울의료원·종합운동장	· 주거지 연계형: 행당, 흑석

27) 한 문헌에 따르면, “2009년 7월 20일에서 8월 3일 사이에 드디어 서부이촌동 지역이 편입된 용산국제업무지구가 도시개발 구역으로 지정될 것이라는 공람 공고 절차가 진행되었다. 이때 제출된 주민의견 2,800여 건 중 통합개발 반대는 1,600여 건으로 전체 57퍼센트에 달했다. 이에 대해 2009년 1월 용산국제업무지구 건너편 지역에서 발생한 용산참사의 기억을 갖고 있는 용산구청은 주민 의견을 반영하는 개발 방식이 타당하다는 의견을 서울시에 제안했다”(김경민, 2013: 70). 이외에도, 07년 11월 이후 사업에 반대하는 주민들의 집단시위가 지속되었다.

사업에 편입되는 데도 계획과정에 거의 참여하지 못한 채, 사업자 공모를 통해 개발디벨로퍼가 선정되어 이를 중심으로 사업이 추진된 것으로 알려지고 있다. 이러한 비민주적이고, 갈등을 초래하는 사업추진체계는 사업추진이 실효성을 가지기 어렵게 하는 결정적 요소로, 민선 4기 후반에 추진되지 못하다 민선 5기 이후에 백지화되기에 이른다.

전체적으로, 용산 국제업무지구 개발을 포함해, 한강르네상스 사업은 여러 시사점을 제공해 주고 있다. 우선, 이 사업은 한강종합개발로까지 거슬러 올라가는 오랜 역사성을 지닌 것으로, 양대 발전도시 시대를 연결하는 전략적 거점 개발의 사례에 해당한다. 둘째, 그런 가운데 한강르네상스 프로젝트는 새로운 정책목표가치에 기반해 정부와의 협상을 통해 자기주도적으로 개발을 모색한다는 점에서, 기존과는 구별되는 개발주의 패러다임의 형성을 시사하고 있다. 수자원의 이용, 문화, 도시경쟁력 등이 새로운 정책가치로 부상한 점이 그러한 요소 가운데 하나이다. 마지막으로, 그럼에도 불구하고 이해관계와 갈등의 다원화와 참여화는 향후 발전도시의 개발행정 내에 사업의 실효성을 좌우하는 핵심적 요소의 하나로 부상하였다는 점이다.

연성 발전도시의 또 다른 핵심 사업은 ‘디자인서울 정책’일 것이다. 디자인서울 정책은 단일의 사업이기보다는 물리적·비물리적 사업이 결합된 패키지 형태의 정책으로 구성된다. 여기에는 서울디자인올림픽 개최, 동대문디자인플라자(DDP) 조성 등의 디자인 정책에 더해, 디자인서울 거리 조성, 공공디자인 개선사업과 같은 도시경관의 물리적 개선사업을 포함하고 있다. 창의, 문화 및 디자인 등 연성적(soft) 성격의 정책가치를 지향함으로써(자기주도적) 발전도시 고유의 경로의존성을 넘어 탈발전도시(post-developmental city)로의 전환가능성도 함축하고 있다.

본래 디자인서울 정책은 무질서한 도시개발에 직면해, 통합적 디자인을 통해 도시공간을 재구성하고, 도시경쟁력을 강화한다는 취지로 추진되었다. 도시경쟁력 강화가 성장지향적 발전도시의 정책가치를 내재하는 것이긴 하지만, 민선 4기에는 문화주의적 접근과 접합되면서 민선 3기의 발전도시 경로로부터 일정한 전환을 시사하는 것이다.

그럼에도 불구하고, 사업이 전반적으로 시설 조성이나 물리적 환경 조성에 주력하였다는 점은 내용적 측면에서 볼 때 여전히 ‘개발주의’ 패러다임에 구속되어 있음을 나타낸다. 앞

서 살펴본 바와 같이, 이식된 발전도시의 시대에 도시발전에 관한 기본적 사고는 당대의 최고통치권자인 대통령의 도시관인 ‘도시미관주의’에 포섭되어 있었다. 이러한 도시미관주의 인식체계 내지 도시관이 민선 4기의 자기주도적 발전도시의 시대에 보다 세련된 형태로 다시 등장했다고 볼 수 있겠다. 주목할 점은 이러한 도시미관주의적 사고가 도시의 발전을 구성하는 요소 중 하나인 것을 부인하기는 어려우나, 누구를 위한 누구에 의한 도시미관주의인가에 관해 공론과 합의의 과정이 매우 중요하며, 향후 더욱 중요해질 것이라는 점이다. 과거 도시미관주의가 강력한 개발행정과 돌진주의적 리더십과 결합될 때 주민들이 자신들의 생활세계에서 유리되고, 궁극적으로 공동체를 해체하는 수준으로까지 나아갔던 경험을 고려하면 더욱 그러하다.



04

서울의 도전과제와 서울형 포용도시 재정립

- 1_위기에 직면한 발전도시 서울의 도전과제
- 2_서울형 포용도시(Inclusive City)를 향하여

04 | 서울의 도전과제와 서울형 포용도시 재정립

1_위기에 직면한 발전도시 서울의 도전과제

1) 들어가며

60년대 이래로 압축적 경제성장에 기초해, 한국 사회를 견인하였던 권위주의 발전국가 모델은 80년대 중후반 이후 다양한 정치경제적 변화에 힘입어 약화되기 시작하고, 90년대 들어 사실상 해체의 과정을 겪었다고 생각된다. 재벌·대기업의 양적·질적 성장, 그리고 이들에 의해 주도되는 세계화의 조류 속에 경제의 개방화와 자유화, 정치적으로는 노동계와 시민사회의 성장, 그리고 지방사회의 부상에 따른 정치행정적 분권화 등이 발전국가의 해체를 초래하는 근원적인 힘들이라 할 수 있다.

발전국가의 쇠퇴와 해체 이후, 새롭게 출현하고 있는(혹은 출현하게 될) 국가의 새로운 모델에 대해서는 여전히 불확실성이 존재한다. 발전국가의 연속성을 강조하는 ‘후기발전국가’(post-developmental state)에서부터 서구의 ‘신자유주의 규제국가’에 이르기까지 현재의 국가모델에 대해서는 논의가 분분하다. 중요한 점은 이 연구에서 상세하게 살펴본 바와 같이, 이러한 변화 속에 발전국가에 의해 규정된 발전도시가 출현·성장했다는 점이다. 강력한 발전국가에 의해 포섭되어 발전주의(엄밀히 말해, 개발주의) 패러다임이 ‘이식된 발전도시’의 단계와 지방자치제 이후 민선시장에 의해 주도되는 ‘자기주도적 발전도시’가 그것이다. 이들 2가지의 발전도시 경로는 성장기계(growth machine)로서 국가에 영향을 받으며, 60년대 이래로 도시의 성장과 개발을 향한 다양한 정책을 추진했는데, 말하자면 개발주의 패러다임에 기초한 시정을 모색해왔다.

물론, 자기주도적인 발전도시에 들어와 질적 전환도 일부 존재한다. 우선, 도시의 성장과 개발을 향한 정책의 목표가치가 경성적(hard) 요소 외에 연성적(soft) 요소가 결합된다. 말하자면, 도시의 물적 성장과 개발에 더해, 비물리적 성장과 개발에 대한 인식도 확대·강화되었다는 의미이다. 이에 따라 도시의 성장과 개발을 둘러싼 일련의 과정이 보다 복잡하고 이해관계도 더욱 다원화·참여화되고 있다.

오늘날 대도시 서울이 경험하고 있는 다양한 문제들은 상술한 발전도시의 경로와 무관하지 않다. 즉, 도시의 위기는 이식된 발전도시로서 자기주도적 발전도시에 이르는 지난 50여년간 각 역사적 국면에서 창출된 구조적 문제들이 누적·중첩되어 만들어진 결과물이라는 의미이다. 이것이 바로 “도시위기의 퇴적층”이라 할 만하다. 이하에서는 오늘날 대도시 서울이 직면하고 있는 구조적 현안문제들을 살펴봄으로써 향후 대도시 서울이 해결해야 할 도전과제를 논의할 것인데, 다음과 같은 6가지 요소를 우선적 도전과제로 도출한다.



[그림 4-1] 대도시 서울의 6대 도전과제

2) 뉴노멀 시대에 지속가능한 도시경제의 확립

한국은 지난 60년대~80년대 기간 동안 이른바 ‘압축성장’, ‘개발연대’로 표현되는 눈부신 성장을 경험하였다. 특히, 70년대에는 연평균 경제성장률이 10.5%에 이르고, 80년대에도 8.7%에 이르는 고도성장을 보여주고 있다. 이 시기에 서구의 자본주의 경제는 이른바 80년대 이후 포드주의 경제시스템이 내재하던 문제로 인해 심각한 위기에 직면하고 있던 시기였다.

물론, 이러한 고도성장의 시기에 우리경제에도 경제위기가 전혀 없었던 것은 아니다. 70년대 금융위기와 국제무역수지 위기, 그리고 79년~80년에 외채위기 등이 있었으나 빠르게 회복되는 경제적 교란의 성격이 강해, 국가가 급속한 성장과정에서 겪는 일종의 성장통

과 같은 것이었다. 보다 근원적인 경제위기는 약 10년의 기간을 두고 주기적으로 발생한 1997년과 2008년의 2차례에 걸친 글로벌 경제위기가 아닐까 한다. 이러한 경제위기들은 한국경제가 글로벌 경제에 통합되어 있음을 각인시켜 준 사건으로서, 이 시기의 경제적 위기는 보다 근원적이고도 그 범위에 있어서 비약적으로 확대된 성격의 것이었다.

2차례의 경제위기는 그 자체 전 국가적으로 많은 경제적 어려움을 초래했던 것 외에, 새로운 경제여건으로의 전환을 시사한다. 이른바, ‘뉴노멀(new normal) 시대’로의 돌입이 그것인데, 글로벌 경제 전반에 걸쳐 저성장이 정상이 되는 시대라 할 수 있다. 서구의 경제가 지난 80년대부터 지속적인 경제침체를 겪은 이후 점진적으로 저성장 체제로 전환했던 것과 다르게, 우리경제는 지난 90년대까지도 비교적 높은 경제성장률을 겪은 후에²⁸⁾ 급속하게 저성장 체제로 전환되고 있어서 뉴노멀 경제체제가 주는 영향은 깊고도 넓다. 가히, 압축성장에 대비되는 “압축저성장”이라 부를 만한 것이다. ‘압축저성장’ 체제의 도래는 기본적으로 저출산·고령화 등 인구통계적 구조에 기인한 바 크지만, 산업구조의 패러다임이 질적으로 변화하는 것과 무관하지 않다.

저성장 체제로의 국가경제의 전환은 대도시 경제에서도 많은 구조적 문제를 초래하고 있다. 무엇보다도 서울경제의 저성장 체제로의 전환이 두드러지고 있다. 86년~95년 동안 9.2%에 달하던 연평균 경제성장률은 96년~05년 기간 동안에는 3.7%로 큰 폭으로 하락하였다가, 06년~14년 동안에는 2.5%까지 하락한 상태이다. 이러한 저성장 기조 속에 산업의 경쟁력 또한 날로 약화되고, 새로운 성장동력도 아직은 뚜렷하지 않은 딜레마 상황이라고 할 수 있다. 특히, 국가의 지식산업 집적지로서, 그리고 산업혁신의 중심지로서 서울경제가 축적해 온 위상과 역할이 약화될지 모른다는 우려 또한 존재한다. 서울경제에만 국한된 것은 아니나, 국가 제조업 경제의 경쟁력 저하, 많은 공공투자에도 불구하고 연구 및 기술개발 경쟁력 약화, 그리고 서비스업의 저조한 국제노동생산성 등은 현재 우리 경제가 직면하고 있는 문제의 핵심을 차지한다.²⁹⁾

28) 90년대까지도 한국의 연평균 경제성장률은 7.1%를 나타냈고, 총투자를 또한 37%(급속한 성장을 보이던 70년대에도 29.0%)를 나타내고 있었다.

29) 과거 발전국가에서 부가가치의 원천이었던 제조업의 경우, IT·수송기계철강화학 등의 글로벌 경쟁력이 지속적으로 약화되고 있으며, 특히 조선·해운 등은 중국 등 후발개도국과의 경쟁에서 고전을 면치 못하고 있다.

압축적인 저성장 체제로의 전환이 가지는 다른 문제는 전환이 초래하고 있는 ‘사회적 비용’이다. 현재의 사회구조나 사회시스템은 고성장 체제하의 사회시스템, 제조업 중심의 경제시스템에서 형성된 것이기 때문에, 최근에 전개되고 있는 저성장 체제에 잘 부합하지 않는다. 더욱이 사회구조나 사회제도는 경로의존성, 제도적 경직성을 가지고 있으므로, 경제 대 사회 시스템 간의 마찰로 인한 사회적 비용이 수반될 수밖에 없는 것이다.

이와 같이 저성장 체제에서 새로운 성장동력을 창출하고 지속가능한 성장을 창출하는 것이 현시대 대도시 서울이 직면하고 있는 근본적 도전과제의 하나이다. 이는 도시를 구성하는 모든 계층에서 경제적 과실의 공평한 분배와 포용적인 성장을 추구하는 데 있어 기본 전제에 해당한다는 점에서 무엇보다도 중요하다. 새로운 성장동력을 창출하기 위해서는 발전국가, 발전도시의 경제성장을 견인해왔던 요소투입형 경제/투자주도형 경제에서 탈피해, 혁신주도형 경제로 이행해 가는 것이 필요하다. 아울러, 기존과 같은 재벌·대기업 주도, 수출주도에만 의존하는 경제구조 또한 경제위기가 도래할 경우 경제의 불안정성을 높일 수 있으므로 기존과 다른 경제구조, 가령 중소기업 중심의 구조를 포함해 산업구조를 다양화하는 노력도 필요하다.

3) 성장지상주의/개발중심주의 정책가치에 대한 근본적 재성찰

지난 반세기 동안 국가와 대도시를 견인하는 핵심적 목표가치는 성장과 이를 뒷받침하는 공간개발이었다. 이른바, 성장지상주의, 개발중심주의가 국정 운영은 물론, 시정 전반에 널리 확산되어 있는 핵심가치였다고 할 수 있다. 이러한 정책가치에 기반해 공공주도로 특정한 영역과 특정한 공간, 그리고 특정한 주체를 전략적으로 선택해 자원을 동원·배분하고 개발을 추진해 왔다.

공공주도의 성장·개발 전략은 6·25 이후 폐허와 저개발, 시장경제의 부재, 자원의 부족 속에서 국가의 고도성장은 물론이고, 서울경제의 양적·질적 발전에 기여한 것이 사실이다. 이러한 여건하에 국가경제의 축적 공간인 동시에 노동력 재생산의 저수지로서 대도시 서울은 다양한 개발전략을 선도함으로써 국가의 경제성장 전략을 전후방에서 뒷받침하고 있다. 더욱이, 2000년대 이후 자기주도적 발전도시 단계에 이르러서는 전통적인 개발주의

패러다임 위에 글로벌 도시경쟁력 강화가 대도시의 새로운 정책의제, 정책가치로 부상하면서 기존과 다른 성장전략, 개발전략도 모색되고 있다.

오늘날 국가적 차원에서는 물론 도시적 차원에서도 성장과 개발 중심의 인식과 정책들에만 의존해서는 지속가능한 발전, 사회 전반의 균형적 성장을 유지하기 어려운 시대가 되고 있다. 유사한 맥락에서 개발지상주의 또한 역사의 뒤안길로 서서히 퇴장하고 있다. 이러한 변화는 21세기 들어 근본적인 경제·사회의 구조변화에서 비롯하고 있다. 즉, 사회계층의 분화가 활발해져 이해관계가 다원화·복잡화·참여화되면서 (정책)가치의 다원화가 활발해지고 있다. 즉, 전통적인 성장과 개발의 물리적 가치나 경쟁 가치에 더해, 새로운 탈근대적, 탈물질적 가치가 서로 경쟁하고 때로는 충돌하는 가치의 다원화 시대로 접어들고 있다.

이러한 구조변화 속에 97년 외환위기 이후, 한편에서 기존의 발전국가가 해체되고, 다른 한편에서 아직은 명확하게 확립된 것은 아니지만 서구사회와 같은 신자유주의적 규제국가³⁰⁾ 모델로 이행하려는 경향도 존재한다. 그러나 최근 우리가 경험하는 바와 같이 신자유주의 규제국가는 다원화·복잡화·참여화되고 있는 이해관계와 가치를 적극 수용하고 실현하는 데 매우 제한적인 정책환경을 제공한다. 더욱이, 신자유주의적 규제국가는 재벌·대기업 중심으로 편제된 사회에서 오히려 성장과 개발, 경쟁 중심의 사고와 활동을 강화함으로써 뒤에서 언급한 경제적·사회적 불평등을 심화시키기도 한다.

이러한 도전과제에 적극 대응하기 위해서는 다양한 가치들이 서로 경쟁하는 가운데, 상호 인정되고 또 상호 조화를 이룰 수 있는 대안적인 패러다임이 적극 모색되어야 할 것이다. 성장과 개발, 경쟁 등의 가치 못지않게 복지의 실현, 차별과 배제의 해소, 불평등의 완화, 연대와 협력 등의 사회적 가치는 물론, 사회적 약자·소수자에 대한 포용과 배려, 소통과 경청의 행정문화 확립과 같은 인문학적 가치 등이 수용될 수 있는 사회체제를 의미한다. 이러한 대안적 패러다임이 확립되기 위해서는 사회 전반에 걸쳐 다양한 노력이 요구되며, 특히 발전국가 시대에 약화되었지만 인간의 본성에 내재하고 사회관계의 토대를 이루는 요소인 사회의 “공간능력”을 강화하는 것이 매우 중요하다.

30) 이는 시장의 경쟁과 효율을 최상의 정책가치로 수용하며, 국가의 역할은 최소한의 규제로 제한한다는 국가발전 모델이다.

4) 공공주도의 계획합리성과 효율주의 원리로부터 대전환 모색

발전국가 그리고 여기에 통합되어 있는 발전도시가 기반하고 있는 주요 메커니즘 가운데 하나는 공공주도의 계획합리성이었다. 국가적 차원에서 추진된 경제개발5개년계획과 10개년 국토종합개발계획이 이를 극대화하고 있는 대표적인 계획이었다. 대도시 서울 또한 대규모 개발에 있어서 공공이 일방적으로 수립한 각종 계획에 기반하고 있었다. 공공주도 계획이 기반하고 있는 기술합리성(technical rationality)과 전략적 선택성(strategic selectivity)의 원리는 경제개발과 공간개발 전략을 수립하고 실행하는 데 있어서 준거가 되었다.

물론, 공공주도의 계획합리성은 복잡하고 불안정한 정치영역으로부터 정책영역을 보호하고, 가용자원이 부족한 60년대와 70년대의 정책환경에서는 정책을 일관되고 효율적으로 추진할 수 있는 효과적 수단인 것이 분명하다. 그러나, 오늘날 공공이 주도하고 기술합리성 중심의 계획에 대해서는 새로운 성찰과 접근방법이 요구된다.

다른 한편, 기술합리성, 즉 목표의 실현(성과)을 향한 수단 탐색의 집착은 효율주의-제한된 자원으로 신속한 결과 창출-의 지배로 이어졌다. 이는 국가의 대규모 개발프로젝트에서는 물론, 서울시의 각종 개발사업에서 어김없이 나타난 현상으로, 이식된 발전도시의 말기에 대형사고(삼풍아파트, 성수대교 붕괴 등)로 이어졌다. 그럼에도 불구하고, 이러한 효율주의는 뒤이은 자기주도적 발전도시에도 지속되었다. 특히, 2000년대 이후 신자유주의 기치하에 민영화나 성과주의 기반 시정 운영의 확대가 효율주의를 유지·강화할 수 있는 자양분이 되었다.

공공주도의 계획합리성의 실천과 이를 뒷받침하는 기술합리성 및 효율주의는 현재와 같이 글로벌화된 경제환경에서 다변화되고 있는 기술과 시장경제는 물론, 시민사회가 양적·질적으로 발전해가고 있는 복잡하고도 불확실한 정책환경에서는 실효성을 가지기 어렵다. 정책(사업)의 계획과 실행 과정에서 절차(과정)와 참여 등이 날로 강조되고 있는 국면에서는 특히 그러하다. 대안적인 국정 운영과 시정 운영에서는 기존의 공공주도성, 기술합리주의, 효율주의에서 탈피해 다양한 차원의 계획합리성을 수용·옹호할 필요가 있을 것이다. 즉, 공공정책, 공공계획에서 절차적 합리성, 소통적 합리성(communicative planning)에

관한 인식의 확산, 그리고 이러한 합리성에 기반한 상향적·참여적 계획 원리의 실천과 확산이 긴요할 것이다.

5) 과잉 개발주의에 따른 생활세계의 식민화와 공동체 해체의 극복

발전국가가 경제성장의 실현을 위해 사회 전반을 편제했다면, 이러한 국가중심적 사회체계에서 대도시는 이를 충실히 뒷받침하는 대규모 개발전략의 실현단위로서 특징지어진다. 이는 자기주도적 발전도시에서 자립적인 도시 경제정책이 확대·강화되고 있음에도 불구하고 그러하다. 이러한 의미에서 발전도시는 개발도시라 부르는 것이 더 적절할지도 모르겠다. 어쨌든, 이러한 개발주의 패러다임이 지난 50여 년간 대도시 행정을 지배했다고 해도 과언이 아닐 것이다.

개발주의 패러다임은 이식된 발전도시에서 김현옥 시장에서 구자춘 시장에 이르는 돌진주의 개발행정으로 구현되어, 이 시기에 불과 20여 년도 안 된 기간 동안 3극 중심의 공간구조를 창출해 냈다. 토지구획정리, 대규모 아파트개발, 그리고 재개발 수법 등에 매개되어 도심부/여의도/강남을 중심으로 추진된 일단의 대규모 개발사업들이 이러한 역사를 극명하게 대변하고 있다. 물론, 이러한 개발주의 패러다임은 후속하는 자기주도적 발전도시 단계에서도 면면히 이어져, 기존의 공간을 탈바꿈시키거나, 새로운 공간을 창출한 바 있다. 특히, 경성(hard) 발전도시의 경우, 청계천 복원사업이나 뉴타운 사업 등 대도시 서울에 다양한 영향을 주고, 또 적지 않은 부정적 효과도 창출한 메가 개발프로젝트들이 추진되었다.

돌이켜보면, 이러한 발전도시의 개발패러다임과 그 결과로 창출된 도시의 외연 성장과 경제적 번영이란 실상 해당 지역의 적지 않은 희생, 즉 해당 지역 구성원들이 뿌리내리고 있는 생활세계를 식민화하고, 더 나아가 왕왕 공동체를 해체시키기도 했다. 거슬러 올라가면 60년대 후반 무허가 판자촌의 철거에서부터 70년대와 80년대 달동네 재개발, 그리고 최근의 뉴타운 사업이나 용산개발에서 나타난 지역사회의 변화는 사실상 공동체 해체의 역사에 다름아니라는 사실을 입증하고 있다. 일련의 (재)개발과 이에 따른 삶터와 일터의 빈번한 이동은 주민들로 하여금 자신의 생활세계에서 뿌리째 뽑히게 하는 결과를 초래

하고 있는 것이다. 향후에는 이렇게 악화·해체되고 있는 공동체를 회복하고, 자신의 생활 세계를 재영토화하는 반성적 프로젝트가 모색되어야 할 것으로 보인다.

6) 대도시 내 심화되는 경제·사회적 불평등의 완화·해소

국가경제의 지속적인 성장과 도시경제의 번영에도 불구하고, 경제적 불평등이 날로 심화되고 있고, 그 여파로 사회적 불평등도 확대되고 있다. 특히, 신자유주의적 세계화와 글로벌 경제위기는 계층 간 불평등을 심화시키는 결정적 계기로 작용하였다. 실제, OECD 국가 모두 경제적 불평등이 심화되어 지난 30여 년 동안 OECD 국가의 소득10분위 배율은 7배(85년)에서 9.6배(13년)로 크게 상승한 것으로 분석되고 있다(Keeley, 2015; OECD, 2015). 한국의 경우에도 90년대 중반 이후 임금소득과 가계소득의 불평등지수(지니계수)가 상승하고 상용근로자의 임금소득을 기준으로 10분위 배율이 95년 이후 상승한 것으로 분석되고 있다(김낙년, 2013; 장하성, 2015). 최근의 실증분석에 따르면, 경제·사회적 불평등의 심화는 궁극적으로 경제성장을 저해한다는 점이 밝혀지고 있어서 국가의 적극적인 대응이 요구된다(OECD, 2015; IMF, 2015). 전통적인 발전국가적 관점, 국가의 핵심 존재이유가 경제성장에 있다는 사고에 기반할 때, 심화되는 불평등은 반드시 해결해야 할 국가의 우선적 의제인 것이다.

대도시 서울의 경우, 국가 전반의 경제적 불평등 속에서 지역 간 불균형 발전이 고착화되어 있다는 점에서 “이중의 불평등” 구조가 형성되어 있다. 즉, 경제·사회적 불평등 위에 지역 간 격차가 중첩되어 나타나고 있다는 의미이다. 대도시 서울의 지역 간 불평등은 발전도시가 오랜 기간 운용해 온 이른바 ‘전략적 선택성’에서 비롯되었다는 점에서 오랜 역사적 연원을 지닌다. 이식된 발전도시에서 도심부와 여의도, 강남을 중심으로 한 3극 중심의 공간개발 전략이 그러하다. 특히, 강남개발을 향한 파격적인 전략은 자기주도적 발전 도시로도 이어져 선순환을 형성하였다. 지역 간 불균형 발전은 주민들의 생활세계에서 기반시설의 격차로 이어져, 전통적인 경제적 불평등을 더욱 심화시키고 있는 것이다. 즉, 일차적으로 발전국가의 다양한 경제개발 전략에 의해 개인 간 소득격차, 이중노동시장 형성, 대기업과 중소기업 간 격차 등이 유발되고, 다시 발전도시 서울의 선택적 공간개발 전략에 의해 대도시 내에 지역 간 불균형 발전이 중첩되어 있는 것이다.

이러한 도전적 과제를 고려해 볼 때, 향후 대도시 정책은 공간적 차원의 포용성 실현을 위한 노력이 전개되고 있는 점은 다행스러운 일일 것이다. 비교적 최근에 이러한 문제를 해결하고자 추진된 뉴타운 사업이 그러한 노력의 일환이다. 그럼에도 불구하고, 이 사업이 현실에 드러낸 많은 문제점을 고려할 때, 포용적 공간개발 전략에는 적지 않은 신중함이 요구된다. 지역 간 균형과 같이 특정한 목적으로 시작된 공공개발 사업이 지역 간 물적·제도적 인프라 격차를 해소하고, 주민들의 시설 및 서비스로의 접근에 있어서 기회의 형평성을 제고하면서도 시민 개개인의 사적 이익을 극대화하는 개발사업으로 변질되지 않을 수 있는 보다 현명한 전략이 모색되어야 할 것이다.

7) 공공주도형 거버넌스 심화에 따른 시민사회와 지역사회 미발달

권위주의 발전국가는 물론, 이식·모방을 통해 유사한 메커니즘을 학습한 발전도시 서울은 공공주도의 정책(전략) 추진이 시정 운영의 기본원리로 확립되었다. 이러한 공공주도형 모델은 자원이 제한적이고, 정책을 선도하는 주체가 조직 기반이 부재할 때에는 매우 효과적인 것이 사실이다. 고도성장기에 발전국가의 경제성과와 발전도시가 당면한 도시문제를 해결하는 데 있어서 이러한 공공주도형 거버넌스가 성공의 기본요인이었다는 의미이다.

이러한 공공주도성은 도시에 사회구성원들의 가치와 이해관계가 복잡하게 분화되고, 그 과정에서 상호 경쟁하거나 충돌하는 일이 빈번해지고 있는 시대에는 오히려 제약요인으로 작용할 수 있다는 점은 이미 언급한 바와 같다(앞의 도전과제 3 참조). 더욱이 공공주도성은 21세기 도시 사회발전의 근본적 동력으로 부상하고 있는 시민사회와 지역사회의 발달을 근본적으로 제약하는 요인으로도 작용하였다. 빠른 경제성장과 경제규모의 양적 팽창을 통해, 서구의 선진적인 도시 못지않은 경제성장과 도시의 비약적 발전이 이루어졌음에도 불구하고 지역사회의 사회적 자본(social capital)은 대단히 취약한 것이 오늘날 대도시 서울의 모습이다.

최근 ‘지역(사회)의 미래는 지역(사회) 스스로 결정한다’는 것이 당위(imperative)가 되고 있는 사회정치적 분위기에 힘입어, 서울시는 물론 많은 도시와 지역 단위에서 지역공동체를 재생·활성화하려는 노력들이 폭발적으로 증가하고 있음은 새로운 가능성을 보여주고

있다. 즉, 과거 공공에 의해 가려져 있던 시민사회와 지역사회가 도시발전의 새로운 주체로 전면부에 부상할 수 있는 토대가 조금씩 형성되고 있는 것이다. 이러한 여건에서 지역사회가 도시사회 전반의 발전을 선도·견인하는 데 필수적인 요소는 시민사회와 지역사회의 다양한 민간(주민) 주체들이 정책과정에 적극 관여하고 협력함으로써 정책경험을 공유·학습할 수 있는 다양한 기회와 채널의 마련에 있다. 다시 말해, 기존의 공공주도형 거버넌스로부터 탈피해, 민관협력형 나아가 주민주도형 거버넌스로 질적인 고도화가 긴요하다는 의미이다.

2_서울형 포용도시(Inclusive City)를 향하여

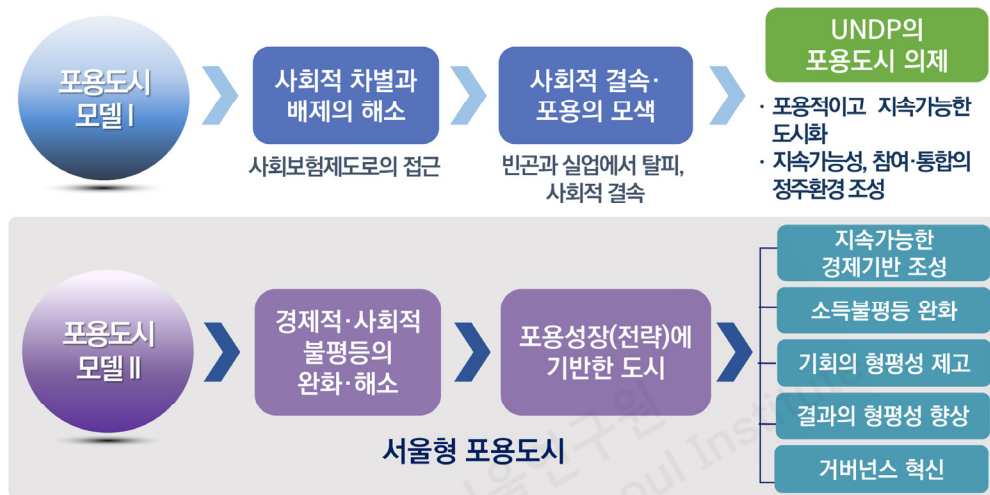
1) 포용도시(inclusive city)를 향한 두 갈래의 길

21세기 들어 현대 도시가 직면하고 있는 다양한 도시문제들, 나아가 보다 근본적인 도전과제들은 도시를 위기 상황으로 만들어가고 있다. 이러한 도시위기에 직면해 대안적 도시모델에 관한 다양한 논의들이 전개되고 있는 실정이다. 2장에서 언급한 도시에 관한 새로운 시선들과 맥락이 담겨 있다. 대안적 도시모델에 관한 탐색과 논의, 그리고 도시모델의 정립은 향후 도시가 새로운 정체성과 비전, 그리고 전략적 방향을 확립하는 데 있어서 크게 기여할 수 있을 것으로 생각된다.

대안적 도시모델을 모색하는 데 있어서 중요하게 고려되어야 할 요소는 그것이 현재 도시가 직면하고 있는 각종 도시문제, 나아가 도시의 도전적 과제를 해결하는 데 있어서 적실성(relevancy)을 가지는가이다. 이러한 관점에 입각해 볼 때, 최근 국제사회를 중심으로 활발히 모색되고 있는 포용도시(Inclusive City) 모델이 매우 유용한 프레임으로 기여할 수 있을 것으로 보인다. 중요한 점은 이러한 국제사회의 담론과 정책들이 발전도시라는 경로를 거쳐온 서울이라는 특정한 대도시 맥락에 잘 부합하도록 (재)구성하는 데 있다.

국제사회에서 포용都市는 20세기 중후반 경에 유럽을 중심으로 빈곤에 따른 사회적 배제(social exclusion) 문제를 해결하고자 한 노력에서 출발하고 있다. 이것은 ‘사회적 배제’/ ‘사회적 포용’ 접근방법에 기반한 모델(포용도시 모델 I)과 최근에 포용성장(Inclusive

Growth)에 기반한 모델(포용도시 모델 II)의 2가지 접근방법으로 분기되었다. 후자의 모델은 경제성장과 사회발전 간의 관계에서 새로운 관점에 기초하고, 지속가능한 성장과 불평등 해소를 위한 광범위한 경제사회 정책들을 모색한다는 점에서 앞서 대도시 서울이 직면한 다양한 도전과제를 대응해 가는 데 있어서 유용한 해결책이 될 것으로 기대된다.



[그림 4-2] 포용도시 모델을 둘러싼 2가지 접근방법

사회적 배제와 사회적 참여에 기초한 포용도시론(포용도시 모델 I)은 70년대를 전후해 유럽을 중심으로 빈곤과 사회적 안전망으로부터 배제된 주체(the socially excluded)들이 사회로 편입될 수 있는 기회를 제공하고자 하는 사회적 포용에서 출발하고 있다.³¹⁾ 특히, 빈곤과 실업은 사회적 배제를 유발하는 중요한 요소로 인식되었다. 이러한 논의의 와중에 UN은 89년에 유럽사회헌장에서 공식적으로 사회적 배제를 해결하고 통합적인 유럽을 건설해야 함을 피력하였고, 97년 암스테르담 조약에서는 유럽이 추구해야 할 목표로 “사회적 배제”를 표방하였다. 비슷한 시기에 OECD에서도 98년 제37차 각료사회에서 사회적 배제 문제에 적극 대응해야 함을 결정하였다. 이외에도, 영국은 97년 블레어

31) 사회적 배제는 70년대 프랑스의 사회부 장관이던 Rene Renair에 의해 처음으로 제기되었고, 80년대 중반 이후에는 근로빈곤층과 장기실업자의 존재를 두고 새로운 빈곤문제가 제기되자 사회당 정부가 이를 사회적 배제로 표현하였다. 이 경우에 배제라는 개념은 초기에는 사회적 안전망에 속하지 못하는 취약계층을 의미하다가, 점차 장애인, 고용보험 미가입자, 일탈 청소년, 소외된 개인 등을 일컫는 용어로 확대되었다.

정부하에서 사회적 배제를 해결하기 위한 전담조직으로 사회적배제기획단(Social Exclusion Unit)을 설치하기도 하였다.

한편, 90년대에는 사회적 배제에 관한 논의가 더욱 확대된다. 우선, 사회적 배제가 이전 시기와 같이 경제적 결핍이나 빈곤과 같은 협소한 의미에서 탈피해, 경제적·사회문화적·정치적 측면 등 다차원의 결핍과 배제를 의미하는 것으로 확대된다(Hills et al., 2002). 이와 함께, 각계 영역(교육, 고용, 직업교육, 건강, 주택 등)에서 발생하는 사회적 배제를 문제 제기하는 것을 넘어, 문제해결책으로서 ‘사회적 포용’이 논의되고 정책화하기 시작했다(Verma, 2002). 가령, World Bank에서는 97년부터 사회적 포용정책을 본격적으로 시작하고, EU 또한 사회적 포용지표를 개발해, 회원국들이 사회적 포용정책을 다각적으로 추진하도록 권고하였다. 현재 사회적 배제와 사회적 포용정책은 포용사회에 반하는 다양한 형태의 배제, 특히 교육·고용·직업훈련·보건의료·주택 등에 접근, 참여할 수 있게 하는 정책의 개발과 확산으로 전개되고 있다.

포용도시는 상술한 사회적 배제의 해소와 사회적 포용을 지향·실행하려는 도시로 이해할 수 있다. UN Habitat, WIEGO(Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing), ADB(Asian Development Bank) 등 국제기구가 기반하고 있는 포용도시가 이러한 사고에 기초한 것으로, 제3세계 국가의 빈민층이나 도시 근로빈곤계층의 빈곤 문제를 해소하고, 사회적·정치적·경제적 기회를 제공하는 데 초점을 두고 있다. 가령, UN Habitat의 경우, 포용도시는 “도시거버넌스에서 빈곤층 등 사회적 약자들의 참여가 제대로 이루어지지 않고 있는 현실을 극복하고, 의사결정에서 민주적 절차를 회복하는 것을 목표로 하고 있다(UN Habitat, 2004). 특히, 경제적 불평등이 국가 평균이나 농촌보다 높게 나타나는 도시에 집중해 ‘사회적 배제’ 문제의 해결을 강조하고 있다.

WIEGO 또한 08년부터 14년까지 추진했던 ‘포용도시 프로젝트’(Inclusive Growth Project)에 기초해, 도시 근로빈곤계층의 조직화와 역량강화를 통해 도시의 빈곤문제를 해결하고 이들의 요구가 도시계획 과정에 반영되는 것을 목표로 하고 있다. ‘포용도시 프로젝트’에서는 근로빈곤계층의 삶이 경제계획과 도시계획에 반영될 때, 더욱 생산적이고 공정한 포용도시가 가능하다고 설명하고 있다.

[표 4-1] 포용도시에 관한 다양한 개념화

구분	정의	목표	대상
UN Habitat	모든 사람이 경제적 수단, 성별, 민족, 종교 등에 상관없이 도시가 제공해야 할 사회적·경제적·정치적 기회에 충분히 참여할 수 있는 권능을 가지고 있는 장소	빈곤문제 해소	제3세계 저개발국 빈곤층
WIEGO	근로빈곤계층의 조직화와 역량강화를 통해 도시의 빈곤문제를 해결하고, 그들의 요구가 반영되는 도시계획과정의 실현	도시 빈곤문제 해결	도시 근로자
ADB	사회취약계층이 겪는 다양한 문제해결을 위해 그들이 '살 만한 도시'(Livable City)를 구축	취약계층의 다양한 문제해결	사회취약계층

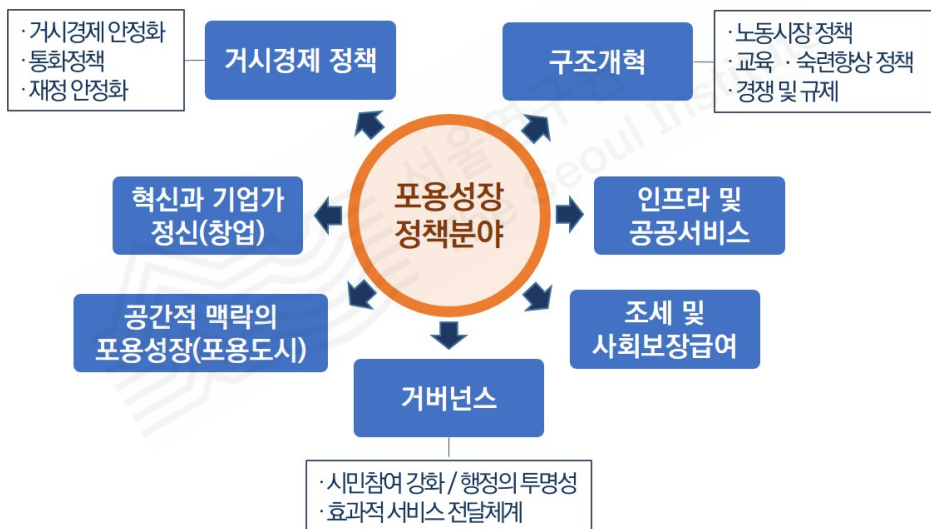
사회적 배제/사회적 포용에 기초한 포용도시 모델을 구성하는 요소는 무엇인가? 아직은 그것이 뚜렷해 보이지 않는 데, 국내의 한 학자는 상호의존성/참여/공간적 포용 등을 포용도시의 핵심 요소로 제안하고 있다(박인권, 2015). 다른 연구에서는 포용도시 모델의 구성요소로, 공간적 포용과 사회적 포용을 구분하고, 후자에 대해 사회적 소외계층 지원과 도시정책에 다양한 주체의 참여를 지적하고 있다(김수진·박찬, 2015). 어떠한 모델이든 사회적 포용 접근(포용도시 모델 I)은 대체로 제3세계 빈곤계층을 대상으로 하여 차별과 배제의 해소에 초점을 두고 있다는 점에서, 현대도시의 위기와 도전과제에 전면적으로 대응하기에는 제한적이다.

포용도시에 관한 다소 상이한 접근은 최근 국제사회를 중심으로 활발하게 논의되고 있는 “포용성장”(Inclusive Growth)론에서 찾을 수 있다. 포용성장론은 글로벌 경제위기 이후 경제적·사회적 불평등이 심화되고 있는 가운데, 중장기적으로 지속가능한 성장이 근본적으로 도전에 직면하고 있는 작금의 상황에 대한 심각한 문제의식에서 출발하고 있다. 즉, 앞의 포용도시가 빈곤이나 사회적 배제·차별 등에서 출발한 것이라면, 여기서는 (경제적) 불평등이나 불균형 성장에서 기원하고 있다. 이러한 논의를 선도하고 있는 국제기구의 하나인 OECD는 2012년부터 논의를 시작해³²⁾, 14년~15년에 포용성장 관련 이슈를 논의

32) 2012년 OECD의 각료이사회(MCM)는 경제적 도전에 대한 새로운 접근의 일환으로 “포용성장을 위한 전략적 정책과제 개발”이라는 미션을 부여받고, 이에 관한 다양한 논의와 보고서 발간에 착수하였다. 현재의 논의는 주로 개념에 관한 논의, 포용성장에 관한 실증연구, 포용성장 관련 정책논의 등 3가지 차원으로 전개되고 있다.

하는 국제컨퍼런스를 개최한 바 있다.

포용성장론에서는 불평등의 해소와 지속가능한 성장을 위해 전통적인 경제성장에 더해, 기회의 형평성 제고, 사회구성원의 복지증진(결과의 형평성 제고) 등을 모색하는 대안적 성장모델로 확립되고 있는 중이다. 이런 점에서 보면, 포용성장론도 궁극적으로는 사회의 지속가능한 성장을 추구한다는 점에서, 친성장 모델(pro-growth model)로 이해된다(OECD, 2014). 이 포용성장론이 추구하는 정책의 기본성격은 무엇인가? 현재까지는 아직 명확한 정책의 틀(policy framework)이 정립되었다고 보기는 어려우나, 경제의 성장 위에 기회의 형평성과 소득 재분배(즉, 결과의 형평성), 그리고 거버넌스(협치)의 4가지 차원이 중요한 것으로 인식되고 있다. 이러한 기본적 프레임 위에 다음과 같은 요소들이 포용성장 전략에서 중요하게 고려되고 있다.



[그림 4-3] 포용성장(Inclusive Growth)의 구성체계: 정책방향

거시경제 정책은 전통적인 경제정책 영역에 속하는 요소이며, 구조개혁은 ‘기회의 형평성’ 제고와 관련된 다양한 요소, 즉 일자리, 교육, 훈련의 제공, 건강, 환경 등의 요소를 포함하고 있다. 이외에 거버넌스와 관련해서는 시민참여나 행정의 투명성 제고, 적절한 서비스 전달체계 등도 중요하게 고려되고 있다. 주목할 점은 이러한 포용성장론을 구성하는 요소 가운데 하나가 공간적 맥락, 즉 도시 및 지역적 차원의 포용성장에 관한 것이다.

이 연구에서는 포용도시는 포용성장론에 기초해 “포용성장을 실현하고자 하는 도시”로 개념화한다.³³⁾ 이러한 개념하에 거시경제의 안정과 경제성장을 향한 경제정책의 토대 위에, 기회의 형평성과 자본배(즉, 결과의 형평성), (도시 내) 공간불균형 해소에 기여하는 다양한 사회정책과 공간정책을 포괄하는 통합적 성장전략으로 이해한다. 이하에서는 대도시 서울의 도시정체성을 정립하기 위한 포용도시 모델로서 다음과 같은 5가지 전략 방향을 제안하고자 한다.

- 지속가능한 대도시 경제기반 구축
- 소통과 배려의 공감도시(empathic city) 실현
- 모두가 함께 번영하는 균형과 형평의 도시
- 공동체 회복과 생활세계의 재영토화
- 협력적 거버넌스(collaborative governance)의 고도화

2) 서울형 포용도시를 향해

(1) 지속가능한 경제기반 구축

현재 국가경제와 대도시 서울경제는 모두 구조적 위기에 직면해 있다. 90년대까지 압축성장으로부터 2차례의 경제위기를 계기로 성장동력이 빠른 속도로 약화되는, 말하자면 “압축저성장” 시대로의 전환이 그것이다. 이러한 전환 속에 산업의 경쟁력이 계속 약화되고 있고, 새로운 성장동력은 뚜렷하게 보이지 않는 일종의 트릴레마의 상황이 작금의 경제위기의 핵심 요소이다.

이러한 구조적 위기 상황은 서울경제의 중장기적 지속가능성을 심각하게 위협하는 요소이므로, 지속가능한 경제를 위한 건실한 기반을 확립하는 것이 무엇보다 중요하다. 이를 위해 다음과 같은 3가지의 방향을 중요하게 고려할 필요가 있다. 경제의 지속가능성을 위한

33) 본래 포용성장에서 포용도시는 포용성장 모델을 구성하는 요소들 가운데 하나로서, 도시(정부)의 역할인 인프라와 공공서비스에서 공평한 접근에 주로 초점으로 맞추고 있다. 그러나 이 연구에서는 포용도시를 단순히 포용성장 모델의 한 가지 구성요소로 인식하기보다는 포용성장 모델의 도시 차원의 적용(city version)으로 이해한다.

경제적 기반 구축은 포용성장(Inclusive Growth) 기반의 도시, 경제의 번영과 과실을 사회구성원 모두가 공유할 수 있는 도시를 실현하는 데 있어서 토대가 된다.

- 산업구조의 다양화와 중소기업주도형 경제시스템 구축
- 혁신주도형 대도시경제의 실현
- 경제적 회복력(economic resilience) 강화

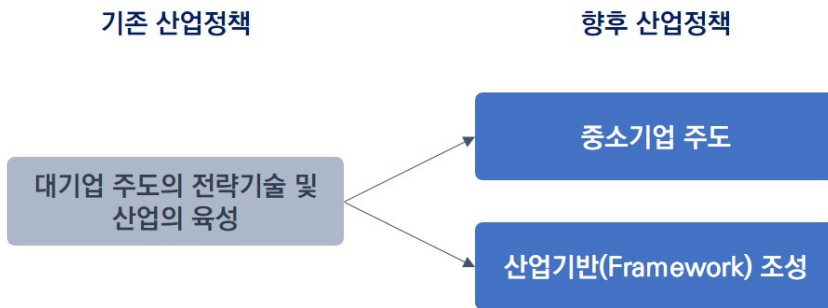
① 산업구조의 다양화와 중소기업주도형 경제시스템 구축

오랜 발전국가의 역사는 우리 경제에 몇 가지 요소를 유산으로 남겼다. 그 가운데 하나가 소수의 특정 산업을 전략적으로 육성하는, 말하자면 지역 전략산업 육성이 산업정책의 기본틀로 유지되고, 재벌·대기업이 주도하는 경제시스템이다. 이러한 전략은 시장경제가 미 발달한 상태에서는 효과적이지만, 현재와 같이 주력산업이 성숙단계에 이르고, 기술과 사업모델이 다변화되고 있는 시대에는 적응력을 가지기 어렵다. 2000년대 이후 서울시 차원에서 전략산업을 육성하기 위한 다양한 노력들이 있었으나, 이들 정책의 추진에 따른 뚜렷한 성과를 확인하기는 어려운 것이 사실이다.

향후 대도시 경제정책은 특정한 소수의 산업에만 집중하기보다는 다양한 기술과 산업이 출현하고 창조적 사업화를 통해 자생적으로 성장할 수 있도록 하는 산업기반(framework)을 조성하는 전략으로 전환하는 것이 바람직하리라 싶다. 그리고 이러한 정책 틀의 전환 속에 서울경제 내에 중소기업들이 사업하기 좋은 환경을 마련하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 어떤 산업이든지 필요한 인력을 쉽게 확보할 수 있게 하는 인적자원의 개발, 산업의 경쟁력 강화를 뒷받침할 수 있는 연구 및 기술개발 기반 조성, 언제 어디서든 자신의 아이디어와 기술이 사업으로 연결될 수 있게 하는 벤처창업 환경 조성, 마지막으로 중소기업을 위한 유리한 입지환경의 조성 등이 중요하다.

인적자원 개발은 기존 주력산업이 성숙화, 사양화됨에 따라 신진인력의 유입이 원활하지 않아 산업의 지속가능성에 심각한 의문이 생겨나고 있으므로, 특별히 중요한 정책의제로 다루어질 필요가 있다. 유사하게 산업입지 또한 사업모델의 혁신이 활발해지는 가운데 새

로운 입지경향들이 나타나고 있으므로, 현실에 부합하는 적절한 입지정책을 마련하는 노력 또한 필요하다.



[그림 4-4] 포용성장 실현을 위한 산업기반 조성전략의 방향

② 혁신주도형 대도시경제의 실현

발전국가 시대의 국가와 대도시 경제가 요소투입형, 투자주도형 경제시스템에 기반하고 있다는 점은 이미 언급한 바와 같다. 그러나 요소투입형/투자주도형 경제는 경제 전반이 지식기반화되고, 4차 산업혁명으로 전환될 미래의 여건에서는 실효성을 가지기 어려울 것이다. 최근 철강, 조선, 해운에서 겪고 있는 경제적 위기, 그리고 앞으로 섬유, 전자·통신, 자동차 산업 등에서 겪게 될 경제의 어두운 미래가 이를 단적으로 나타내고 있다.

향후에는 서울경제가 혁신주도형 경제로 전환하기 위한 다각적인 전략이 모색될 필요가 있다. 일차적으로 산업 전반의 연구 및 기술개발 역량을 강화할 수 있는 정책들이 강구될 필요가 있다. 아울러, 기업이나 개인들이 보유하고 있는 창조적 아이디어와 기술들이 활발하게 거래되고, 사업적으로 활용될 수 있는 창조적 환경을 조성하는 노력 또한 중요할 것으로 생각된다.

여기서 강조되어야 할 한 가지 요소가 있다. 그것은 연구 및 기술개발 역량강화 정책에 있어서 중앙정부와 적절한 역할 분담이 모색될 필요가 있다는 점이다. 중앙정부가 기초과학 연구, 글로벌 수준이나 미래지향적 첨단기술 및 산업영역을 중심으로 한 선도적인 R&D 등에 초점을 둔다면, 서울시는 중소기업의 혁신역량 강화와 기존 산업의 기술고도화를 뒷

반침하는 연구개발 환경을 조성하거나, 개발된 기술이 사업화될 수 있게 하는 데 주로 초점을 두는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 아울러, 서울시는 다양한 혁신주체들이 손쉽게 상호 교류·협력하고 사업화하는 데 있어서 플랫폼 역할을 수행할 필요가 있겠다.

③ 경제적 회복력(economic resilience) 강화

70, 80년대의 주기적인 경제적 교란과 90년대 이후 2차례에 걸친 글로벌 경제위기는 우리 경제에 많은 영향과 변화를 초래하였다. 다행히, 매번 경제위기에 적절히 대응한 것은 다행스러운 일이지만, 경제영역 내의 다양한 주체들에게 많은 손실과 고통, 희생을 감수하도록 했던 것이 사실이다. 이러한 경제위기는 매 10년을 주기로 발생하고 있는 것이 확인되고 있으나, 새롭게 초래될 경제위기는 어떠한 원인에 의해, 어떠한 성격과 범위로 발생할 것인지를 사전에 예측하기가 매우 어렵다는 점이 우리경제에 새로운 도전으로 다가오고 있다.

경제위기를 사전에 예측하기 어렵다면 발생할 위기에 적절히 대응하고, 다시 안정된 상태로 돌아올 수 있는 회복력 내지 탄력성을 갖도록 하는 것이 무엇보다 중요한 일이다. 앞서 논의된 산업구조의 다양화(다각화)도 구조적으로 경제의 회복력을 강화하기 위한 일환으로도 볼 수 있다. 경제적 회복력을 강화하기 위해서는 위기발생에 따른 경제적 영향분석(impact analysis), 위기대응 거버넌스 구축, 그리고 경제적 취약계층에 대한 최우선의 지원체계 마련과 이에 필요한 자원동원 전략 등 다양한 방안들이 체계적으로 설계될 필요가 있다.

(2) 소통과 배려의 공감도시(empathic city) 실현

과거 발전국가 시대의 산업화와 도시화를 거치면서 경제성장과 개발의 물질적 가치가 사회 전반을 지배하였다. 이제 대도시 서울은 경제·사회적 발전 속에 탈물질적 가치들이 하나씩 발현되어 점차 사회의 중요한 요소로 부상하고 있다. 최근 대도시를 둘러싼 여러 갈등은 이렇게 다원화된 가치들의 경쟁과 충돌에서 비롯된 경우가 많다. 한 저명한 미래학자의 주장처럼, “산업화되고 도시화되어 가는 사회에서... 가치관의 방향도 생존적 가치에서 물질적 가치로, 그리고 중국에는 탈물질주의와 자아표현, 삶의 질 등의 가치로 바뀌어 갔다... 산업사회가 제조업에서 서비스업으로 진화하고, 산업기반 지식이 늘고 체험기반 사업이 발달하고 사람들이 기본적인 물질적 욕구가 채워졌을 때 사람들은 가치관의

방향을 비물질적인 쪽으로 바뀌어 삶의 질을 추구하기 시작했다”고 단언하고 있다(리프킨, 559~560).³⁴⁾

리프킨과 같은 학자는 이러한 변화를 “공감”(empathy)이라는 차원과 결부시키는 바, 자본의 시대가 공감의 정신이나 공감감수성이 사회 구성 및 운영에서 결정적 요소가 되는 ‘공감의 시대’ 내지 ‘공감의 사회’로 전환되고 있다고 규정하고 있다.³⁵⁾ 그는 이러한 변화가 지속적인 산업구조 변화에 더해, 에너지와 커뮤니케이션의 혁명으로 함축되는 3차 산업혁명, 사회적 네트워크의 발달 등에서 비롯하는 것으로 본다.

서구 사회를 중심으로 가치가 다원화되면서 공감의 중요성이 이렇게 사회적으로 확대되고 있음에도 불구하고, 우리는 과거 발전국가가 구조화해 놓은 경로의존성으로 인해 사회체제와 시정 운영이 여전히 성장과 개발의 물질적 가치 중심성에서 탈피하지 못하고 있다. 그 결과로 초래된 사회의 취약한 공감역량은 오늘날 대도시의 청소년, 청년, 노인 계층으로 하여금 고립과 단절, 소외와 갈등을 경험하도록 하고 있다. 아울러, 정책(사업)의 추진 과정에서 발생하는 가치와 이해관계의 갈등과 충돌에 대해 공공의 조정이나 중재를 어렵게 하는 요인으로도 작용하고 있다. 향후 서울시가 포용도시를 실현하기 위해서는 공감역량, 공감감수성이 충만한 도시로 전환하는 다양한 노력이 요구된다.

대도시 서울이 공감의 시대를 맞이해 공감도시, 즉 공감역량(내지 공감감수성)에 기반한 도시를 실현하기 위해서는 사회 전반에 걸쳐 과거와 다른 패러다임이 확립되어야 한다. 이 패러다임은 탈물질적 가치에 대한 상호인정과 존중, 타인에 대한 소통과 배려 등이 무엇보다 중요하다. 이를 위해 다음과 같은 몇 가지 방안들이 모색될 수 있으리라 본다.

34) 유러피언 드림 부분 인용, p678

35) 공감이라는 용어는 독일어인 감정이입(Einfühlung)에서 유래했다. 이를 미국의 E. B. 티치어가 공감(empathy)으로 번역한 데서 유래한다. 동정(sympathy)과 다르게, 공감은 적극적 참여를 의미하며, 관찰자가 가까이 다른 사람의 경험의 일부가 되어 그들의 경험에 대한 느낌을 공유하는 상태이다. 이러한 공감 요소는 갈수록 복잡해지는 사회체제를 유지·발전시키는 토대로서 인식론적 지위까지 얻게 되었다. 이 공감요소는 최근 생물학의 발전에 힘입어 인간 진화의 본성 속에 내재한다는 것이 속속 밝혀지고 있다. 소위, ‘거울신경세포’(mirror neurons) 혹은 공감뉴런으로도 부르는 것의 발견이 그것이다(이에 대해서는 리프킨, 2009: 59~130 참조).

- 공감친화형의 행정체계 구축
- 사회주체들의 공감역량 배양을 위한 교육·학습 실행
- 시민사회 토대 구축과 사회취약계층의 사회참여 촉진

① 공감친화형의 행정체계 구축

우선, 공감친화형 행정체계는 공공 중심이 아닌 시민의 관점과 기대에서 정책(사업)을 개발하고 추진하는 노력에서 출발하는 것이 무엇보다도 중요하다. 이를 위해 공공영역 내부적으로 시민(주민)과 소통·교류를 촉진할 수 있는 제도적 기반을 조성하는 것이 필요하다. 아울러, 기존의 물질적 가치 중심의 정책 운용에서 탈피해, 다양한 가치들이 반영될 수 있는 “시민공감형” 정책지표들을 구성하는 일도 필요할 것으로 보인다. 여기에는 무형적·질적인 가치들을 반영할 수 있는 지표들에 대한 인식과 수용이 무엇보다 중요할 것이다.

② 사회주체들의 공감역량 배양을 위한 교육과 학습 실행

일차적으로 공공부문 주체들의 공감역량을 강화할 수 있는 교육프로그램을 다양하게 운영한다. 공감을 주제로 한 워크숍, 공감아카데미 운영, 공감 관련 현장교육 등 다양한 교육프로그램이 개발될 필요가 있다. 중장기적으로는 도시의 미래를 선도하게 될 아동 및 청소년으로까지 공감교육을 확대할 필요가 있다. 교육청과 협력해 공식 교과과정에 미래의 주역인 아동 및 청소년들이 공감역량을 강화할 수 있는 프로그램을 적극 도입하도록 한다. ‘공감의 뿌리’(Roots of Empathy) 프로젝트나 ‘세상을 변화시키기’(Changing World) 같은 프로그램이 좋은 예이다.³⁶⁾ 이러한 노력은 포용도시 서울이 공감의 사회로 전환되는 이 시대에 공감도시를 선도할 수 있는 주체들의 양성에 기여할 수 있을 것이다.

③ 시민사회 토대 구축과 사회취약계층의 사회참여 촉진

시민사회는 동질적 유대감을 형성하고, 정치·문화적 활기를 촉진하며, 지역사회의 사회적

36) ‘세상을 변화시키기’(Changing World) 프로젝트는 시카고 근교의 Englewood 초등학교에서 실시한 프로젝트이다.
(http://greatergood.berkeley.edu/article/item/educating_for_empathy)

자본(social capital)을 축적할 수 있는 기반이 된다. 즉, 다양한 비영리기구(NPO)를 중심으로 작동하는 시민사회는 문화적 공동 기반을 조성함으로써 도시사회 구성원들로 하여금 정서적 유대감, 다원적 가치에 대한 존중과 타인에 대한 배려를 강화시킬 수 있는 것이다. 시민사회를 무대로 활동하는 비영리기구를 활성화하는 것이 공감사회, 공감도시의 양분이 될 수 있다. 공공 영역은 시민사회 주체들이 출현하고 굳건히 뿌리내릴 수 있도록 다각적인 노력을 할 필요가 있다.

아울러, 다양한 이유로 인해 고립, 단절, 소외를 경험하고 있는 사회계층, 즉 노인, 청소년 및 청년, 장애인 등의 사회참여를 촉진할 수 있는 혁신적 프로그램의 도입도 강구하도록 한다. 사회참여 활동에 필요한 경제적(금전적) 지원은 물론이거니와 비금전적 지원(사회문화적 지원) 등 종합적인 지원체계가 마련될 필요가 있다. 비금전적 지원으로, 가령 시민사회 영역과 해당 주체들의 네트워킹 같은 지원이 고려될 수 있다.

마지막으로, 공감친화형 정책을 도입함에 있어서 강조하고자 하는 점이 한 가지 있다. 그것은 공감친화형 정책 운영에 있어서 새로운 원리가 고려될 필요가 있다는 점이다. 과거 특정한 정책의 타당성은 목표-수단-결과 사이에 형성되는 연쇄고리가 근거였으나, 공감정책 영역에서는 별도의 운영원리(근거)가 필요하다. 그것은 정책의 과정 자체, 대상자들의 정책예의 참여 자체, 정책의 추진과정 자체, 혹은 정책의 추진과정에서의 소통이나 공감지향성 등이 중요한 목표가치로 정립될 필요가 있다. 공감친화형 정책에서는 정책의 결과(성과)만으로 성공 여부를 판단하기 어려우므로, 다른 가치와 기준으로 수용될 수 있는 정책 추진체계가 정립될 필요가 있다는 지적이다.

(3) 모두가 함께 번영하는 형평과 균형의 도시

앞서 도전과제의 하나로 논의된 바와 같이 대도시 서울에는 ‘이중의 불평등’ 구조가 형성되어 있다. 30, 40여 년에 걸친 발전국가의 역사 속에 형성되고, 이어지는 신자유주의에 의해 더욱 심화된 경제적 불평등과 그 위에 발전도시의 오랜 역사를 통해 축적된 지역 간 불균형 발전이 그것이다. 현대 대도시 서울이 해결해야 할 우선적 도전과제의 하나가 바로 이 불균형 발전의 해소라 할 수 있다.

이러한 인식은 불평등과 불균형이 단순히 사회통합을 저해하는 것을 넘어 경제성장까지도

저해하는 역설을 초래한다는 점이 최근의 실증분석에서 밝혀지고 있는 데서 비롯한다. 포용성장 접근에 기반한 포용도시 모델을 고려해 볼 때, 대도시 서울에서 형평과 균형의 실현은 다음과 같은 3가지 요소가 중요하게 고려될 필요가 있다.

- 기회의 형평성 강화
- 재분배(결과의 형평성) 강화
- 지역 간 균형발전의 모색

① 기회의 형평성 강화

경제·사회적 불평등은 근본적으로 자산 및 소득의 불평등에서 유발되는데, 이는 주로 경제주체들이 경제활동에 참여할 기회와 더 직접적으로는 노동시장에 참여할 기회의 불평등에서 발생한다. 이러한 경우에 노동시장에서의 기회의 불평등에 영향을 주는 요인들은 다양한데, 최근 국제기구에서는 공정거래와 이중 노동시장 해소 등의 경제민주화, 교육과 훈련, 건강, 공공서비스와 인프라 등으로 공평한 접근을 강조하고 있다(OECD, 2015).

즉, 누구라도 공평하게 노동시장에 진입할 수 있게 역량을 배양하도록 하는 교육 및 훈련, 대·중소기업 주체들이 협력적 관계에서 공정하게 거래할 수 있는 경제환경의 조성, 노동시장 내 정규직과 비정규직의 격차와 비정규직의 불안정한 종사지위 해소 등이 우선적으로 중요한 정책의제를 차지한다. 아울러, 어떤 경제주체도 건강상의 이유로 노동시장에서 사전에 배제되지 않도록 보편적인 보건의료를 제공하고, 취약계층에게 공평한 접속권 부여(교통·통신·에너지서비스 등)가 대도시 서울이 모색해야 할 중요한 정책의제이다.

② 재분배(결과의 형평성) 강화

신자유주의 시대 이후 자본주의 경제를 가진 대부분의 국가에서 기회의 형평성을 위한 노력에도 불구하고, 경쟁과정에서 뒤쳐진 경제적 약자, 사회취약계층이 더욱 확대되고 있다. 이들 경제적 약자, 사회취약계층이 사회구성체의 일원으로 존중받을 수 있도록 하는 것이 포용도시가 지향해야 할 또 다른 목표라 할 수 있다. 포용성장 패러다임에서는 이러한 구조적 상황에 적극적으로 대응하기 위한 전략의 일환으로 조세 및 사회보험료를 중심으

로 한 재정부담의 형평성과 사회보장 급여체계의 합리적 구조개혁을 강조하고 있다. 이러한 국제사회에서의 논의 속에 우리 사회에서는 현재의 재정여건을 고려해 적어도 중부담/중복지를 실현할 수 있는 새로운 국가재정전략을 준비해야 한다는 목소리가 높다.

대체로 이러한 재분배 강화 전략은 사실상 중앙정부의 정책영역에 가까우며, 지방은 결정된 재분배 정책(복지정책)을 전달하고 공급하는 주체에 해당한다. 이러한 정책구조에서 복지서비스의 전달체계가 보다 효과적이기 위해서는 지역맞춤형 전략, 즉 국가의 복지사무와 재정을 가급적 지역으로 이양하는 지역화 모델로 전환하는 것이 바람직하다. 대도시 정부는 이러한 정책모델에 상응해 시민밀착형, 사용자주도형 거버넌스를 구축하는 노력을 할 필요가 있다고 생각한다.

③ 지역 간 균형발전의 모색

그간 대도시 서울은 지역 간 불균형을 해소하기 위해 많은 노력이 있었다. 어떤 면에서 대도시의 시정은 지역균형발전 정책의 역사라고 해도 과언이 아니다. 비교적 최근의 뉴타운 사업도 지역균형발전, 즉 강북지역의 쇠퇴·침체를 해결하기 위한 방안으로 추진된 것이나, 불행하게도 많은 부정적 효과를 초래한 바 있다. 이는 뉴타운 사업 자체가 본래의 취지와 다르게 사적 이익을 부추기는 대규모 부동산개발 사업으로 변질된 데 기인한 바 크다.

향후에는 이러한 오류와 시행착오를 최소화할 수 있는 혁신적인 접근방법이 모색될 필요가 있다. 보다 사회적·지역내생적 접근방법을 강구하고, 주민주도형 모델이 바람직할 것으로 판단된다. 최근 시도되고 있는 재생정책들이 이러한 접근방법의 단초를 제공할 것으로 기대되나, 이후에도 많은 연구와 논의를 통해 실효성 있는 지역균형발전 전략이 모색되어야 할 것으로 보인다. 여기서 강조되어야 할 점은 지역 간 불균형을 해소하려는 전략이 시간이 흘러 새로운 불균형을 초래한 과거의 역사를 돌이켜 볼 때, 이러한 역설이 발생하지 않도록 신중하고도 중장기적인 안목을 가지고 추진되어야 한다는 점이다.

(4) 공동체의 회복과 생활세계의 재영토화

발전국가-발전도시가 기반하고 있는 개발주의(developmentalism) 패러다임은 성장-경쟁력-개발로 이어지는 일련의 정책가치가 시정에 내재화되고, 이를 통해 다수의 대규모 개발프로젝트를 추진하게 한 원동력이었다. 대규모의 도시인프라를 축조하고 미개발지를 최단기간에 현대적인 형태의 경제 및 정주 공간으로 탈바꿈시키는 것이 능력 있는 시장의 덕목으로 간주되었고, 시정의 핵심가치였던 것이 사실이다.

비록, 이것이 오늘날 대도시 서울의 압축성장을 가능하게 한 비결의 하나였다는 점은 분명하나, 도시 사회에 많은 어두운 그늘을 드리우게 한 것 또한 부인하기 어렵다. 이 가운데 가장 근원적인 문제의 하나가 주민들로 하여금 자신의 생활세계를 식민화하고, 나아가 공동체를 약화·해체하기에 이르렀다는 점이다. 대도시의 지속가능한 발전을 실현하기 위해서는 이러한 구조적 상황을 근본적으로 전환시키려는 정책적 노력이 필수불가결하다. 즉, 포용도시 전략의 한 부분으로서 도시의 공동체성을 회복하고, 지역사회 주민들이 생활세계를 재영토화하는 다양한 정책과 전략이 강구될 필요가 있다는 의미이다.

다행히, 최근 민선 5기와 6기에 들어 기존의 개발주의 패러다임에서 탈피해, 도시의 공동체성을 회복하려는 다양한 사회혁신 정책이 모색되고 있는 것은 시의적절하고도 바람직한 일이다. 마을공동체 정책이나 사회적경제 육성 정책이 이를 구현하고 있는 대표적인 정책으로 발전도시로부터 포용도시로의 전환을 시사하는 이정표라 할 만하다. 아울러, 민선 6기에 새롭게 시도하고 있는 도시재생정책과 찾아가는 동주민센터 사업 또한 발전도시 경로로부터의 대전환을 예고하는 시금석이 될 만한 사업에 해당한다. 향후 포용도시 전략은 이들 사회혁신형 사업들이 더욱 확산되고 해당 지역사회에 굳건히 뿌리내리도록 하는 ‘배태 전략’(embeddedness strategy)이 근간이 되어야 할 것이다.

(5) 협력적 거버넌스(collaborative governance, 협치)의 고도화

오늘날 대도시 서울은 전통적인 공공주도형 정책추진체계가 근본적으로 도전을 받고 있는 시대에 돌입하고 있다. 이는 새로 도입되는 대다수 정책(사업)의 실행 여부는 말할 것도 없고, 사업의 성과가 민간의 참여와 협력에 결정적으로 의존하기 때문이다. 다시 말해, 시민사회와 지역사회가 사업에 적극 참여하거나 협력하지 않고서는 실효성을 갖기 어려우

며, 많은 경우 추진과정에서 가치나 이해관계의 충돌이나 갈등이 빈번해진다는 말이다. 앞서 거론된 공동체 재생정책들이 특히 그러하다.

향후에는 정책추진과정에서 민간이 적극 참여할 수 있고, 공공과 민간이 상호 협력할 수 있는 제도적 틀, 즉 협치 기반을 확립하는 것이 포용도시 실현에 매우 필요하다. 이러한 협치기반을 구축하고, 더욱 고도화함으로써 다양한 가치와 이해관계가 정책과정에 투입되고, 민간의 협력을 촉진함으로써 정책(사업)의 성과를 제고하도록 한다. 이러한 노력을 통해 궁극적으로는 주민주도형 거버넌스로 고도화해 나갈 필요가 있다.

이러한 민관협력형 나아가 주민주도형 거버넌스로의 이행 필요성에도 불구하고, 현재 대도시 서울의 여건은 여전히 구조적 제약이 있으므로, 이를 개선할 수 있는 다각적인 방안이 요구된다(정병순, 2015). 우선, 시정 단위에서 협치를 촉진·확대해가는 데 필요한 제도적 기반을 강화하는 노력이 필요할 것으로 보인다. 협치를 구현하기 위해 현재 서울시가 도입·운영하고 있는 형식적 제도들을 실질화시키는 노력들이 필요하다는 의미이다. 다른 한편, 대도시 서울에서 협치를 실현할 수 있는 실질적 단위인 지역사회를 중심으로 협치모델을 도출하되, 이를 뒷받침하기 위해서는 지역사회의 역량을 강화하는 노력도 동반되어야 하겠다.

- 협치시정을 위한 제도적 기반 조성
- 지역사회 기반 협치모델 구축
- 시민사회와 지역사회의 협치역량 강화

① 협치시정을 위한 제도적 기반 조성

대도시 시정은 위원회제나 민간위탁제, 이외 다양한 시민참여 제도의 도입을 통해 협치를 실현할 수 있는 형식적 수준의 제도적 틀은 마련되어 있다. 그럼에도 불구하고, 이들 제도가 실질화되었다고 보기는 여전히 어려운 실정이다. 향후 이들 제도들이 실질화되고 더욱 활성화될 수 있도록 제도개선이 필요하다.

가령, 시정에 많은 위원회들이 구성·운영되어 있으나, 다수의 위원회가 활성화되어 있지

못한 점은 제도 개선이 요구되는 대목 가운데 하나이다. 민간위탁제도의 경우에도 적지 않은 사업이 민간위탁을 통해 추진되고 있으나 위탁자와 수탁자가 적절한 관계의 정립과 이를 통해 수탁자의 자율적이고 유연한 운영체계를 마련하는 것도 중요한 개선사항이다. 이외에도, 협치를 위한 제도적 기반으로 시정의 예산과정이나 정책의 평가체계에서 시민들이 정보에 접근하고, 참여할 수 있는 절차나 채널을 마련하는 것도 중요하다(정병순, 2016a). 이러한 제도개선 노력들이 사회적 구속력과 실효성을 가지기 위해서는 공공과 시민사회, 지역사회 간 상호 신뢰와 협력에 기반한 행동의 원칙과 약속, 일종의 “사회협약”(social compacts)을 체결하는 노력을 강구해 볼 필요가 있다. 협치서울을 향한 일종의 공공과 민간의 사회적 대타협인 셈이다.

② 지역사회 기반 협치모델 구축

시정 단위와 더불어 지역사회(community) 단위에서도 협치 실현을 위한 제도적 기반을 마련하는 것이 필요하다. 이를 위해 다음과 같이 3가지의 구성요소가 중요하게 고려될 필요가 있다. ① 사업 간 연계·융합, ② 지역사회기반 선도적 협치기구 구성 및 운영, ③ 자치·분권형 통합예산제 도입 등(정병순, 2015, 2016b)

우선, 지역사회를 무대로 추진되는 협치형 사업들은 현재 사업별로 분리 추진되고 있어 사업의 중복이나 연계성 결여로 인해 상당한 불합리성을 초래하고 있으므로, 이를 연계·조정·통합할 수 있는 융합형 정책추진체계가 마련될 필요가 있다. 둘째, 협치의 활성화와 실현 여부가 무엇보다도 주체의 활성화, 성숙 여부에 달려 있다. 현재 대부분의 지역사회에서는 해당 지역을 선도해 갈 수 있는 주체나 기구가 결여되어 있는 실정이다. 이러한 제약에서 탈피하기 위해서는 지역사회를 선도할 수 있는 선도적 협치기구를 설치·운영할 필요가 있다. 여기에는 지역사회 내 다양한 민간주체들 외에도 공공부문의 주체들이 다양하게 참여하도록 한다.

마지막으로, 지역사회를 중심으로 협치가 제대로 실현되려면, 현재의 예산체계에서 근본적인 혁신이 중요하다. 이른바, ‘자치·분권형 통합예산제’가 그것으로, 지역사회의 협치사업에 대해서는 예산편성 시 지역사회주도, 주민주도의 원리가 충실히 구현되고, 사업 간 연계·융합을 유도할 수 있어야 할 것이다. 이러한 맥락에서 지난 5년여 동안 추진하는 과

정에서 다양한 한계를 노정하고 있는 주민참여예산제에 대해서는 근본적 개선이 요구된다.

③ 시민사회와 지역사회의 협치역량 강화

포용도시 전략의 하나로서 협치서울을 실현하기 위해서는 제도 개선에 더해, 주체들의 역량강화가 무엇보다도 필수적 요소이다. 그럼에도 불구하고, 우리 사회가 경험한 역사적 발전경로에 비추어 볼 때, 시민사회와 지역사회가 발전할 수 있는 토대나 경험이 상대적으로 부족해 아직은 그 역량이 취약한 실정이다. 이러한 여건을 개선하기 위해 다양한 제도적 방안이 모색될 필요가 있다. 주민들의 역량을 강화할 수 있는 주민참여형 사업의 추진은 말할 것도 없고, 이를 뒷받침할 수 있는 교육프로그램이 활성화될 필요가 있다. 이외에도, 중장기적으로 중간지원기구의 설치, 지역재단의 설립, 시민자산화 프로그램 등이 강구될 수 있다.



참고문헌

- 강현수, 2010, 「도시에 대한 권리: 도시의 주인은 누구인가」, 책세상.
- 권원용, 2006, “월간 도시문제지를 통해 본 개발연대 한국 도시문제의 궤적”, 「도시행정연구」, 제21집.
- 김경민, 2011, 「도시개발, 길을 잃다」, 시공사.
- 김낙년, 2013, 「한국의 소득분배」, 낙성대 연구소, Working Paper 2013-6.
- 김덕현, 1994, “한국의 자본주의적 산업화와 지역불균등발전”, 한국공간환경연구회 편, 「지역불균형연구」, 한울.
- 김수진·박찬, 2015, “더불어 사는 포용적 도시발전”, 국토연구원 개원 37주년 기념세미나 발표자료.
- 김왕배·박세훈 역, 1996, 「자본주의 도시와 근대성」, 한울(M. Savage & A. Wade, 1993, **Urban Sociology, Capitalism and Modernity**, Macmillan).
- 김일영, 1999, “1960년대 한국 개발국가의 형성과정: 수출지향형 지배연합과 개발국가의 물질 기초의 형성을 중심으로”, 「한국정치학회보」, 121-143.
- 김진열·이규명, 2012, “도시재생으로서 창계천 복원사업의 협력적 거버넌스 참여과정 분석”, 한국정책학회 동계 학술대회.
- 김찬호 외 역, 1991, 「도시와 사회이론」, 풀빛(P. Saunders, 1984, **Social Theory and The Urban Question**, London: Hutchinson & Co).
- 대한민국 정부, 1971, 국토종합개발계획: 1972~1981.
- 문돈·정진영, 2014, “‘발전국가모델’에서 ‘신자유주의모델’로”, 「아태연구」, 21(2), 129-164.
- 박은홍, 1999, “발전국가론의 재검토: 이론의 기원, 구조, 그리고 한계”, 「국제정치논총」, 39(3), 117-134.
- 박은홍, 2003, 「동아시아의 전환: 발전국가를 넘어」, 아르케.
- 박인권, 2015, “포용도시 개념과 한국의 경험”, 「공간과 사회」, 25(1), 27~49.
- 박인수, 2006, “서울시 뉴타운 정책 다시 생각하기: 도심형 뉴타운 계획을 중심으로”, 「건축과 사회」, 가을호, 38-45.
- 박태균, 2007, 「원형과 변용: 한국 경제개발계획의 기원」, 서울대학교출판문화원.
- 서울특별시, 2011, 「뉴타운사업의 원주민 재정착률 문제점과 개선방안에 관한 연구」.
- 손정목, 1997, “만원 서울을 해결하는 첫 단계, 한강개발”, 「국토」, 7월호, 109-120.

- 손정목, 1997, “여의도 건설과 시가지가 형성되는 과정”, 『국토』, 10월호, 117-131.
- 손정목, 1998, “강남개발계획의 전개”, 『국토』, 11월호, 87-99.
- 손정목, 1998, “다핵도시 구상의 파급효과”, 『국토』, 8월호, 100-111.
- 손정목, 2003, 『서울 도시계획 이야기: 서울 격동의 50년과 나의 증언』, 한울.
- 손정목, 2005, 『한국 도시 60년의 이야기』, 한울.
- 손정원, 2006, “개발국가의 공간적 차원에 관한 연구”, 『공간과 사회』, 통권 25호, 41-79.
- 심윤택, 2015, 『박정희 경제강국 굴기 18년: 국토종합개발』, 동서문화사.
- 안창모, 2010, “강남개발과 강북의 탄생과정 고찰”, 『서울학연구』, 41: 63-98.
- 양운재, 2008, “도시재생 전환기제로서 청계천 복원사업의 역할과 성과에 관한 연구”, 『한국도시설계학회지』, 9(4), 307-328.
- 유철규 편, 2004, 『박정희 모델과 신자유주의 사이에서』, 함께 읽는 책.
- 윤상우, 2002, 『동아시아 발전의 사회학』, 나남출판.
- 윤일성, 2001, “서울시 도심재개발 30년사”, 『한국사회학회 사회학대회 논문집』, 147-167.
- 이병천, 2014, 『한국 자본주의의 모델: 이승만에서 박근혜까지, 자학과 자만을 넘어』, 책세상.
- 이완범, 1999, “제1차 경제개발5개년계획의 입안과 미국의 역할”, 『한국사연구회보』, 제108호
- 이경남 역, 『공감의 시대』, 민음사(Jeremy, R., 2009, *The Empathic Civilization: The Race to Global Consciousness in a World Crisis*, Penguin).
- 이제민 외, 2016, 『한국의 경제 발전 70년』, 한국학중앙연구원 출판부.
- 이주영, 2015, “한국의 제1차 국토종합개발계획 수립을 통해서 본 발전국가론 ‘계획합리성’ 비판”, 『공간과 사회』, 25(3), 11-53.
- 임동근·김종배, 2015, 『메트로폴리스 서울의 탄생』, 반비.
- 장경석, 2006, “발전국가의 공간개발”, 『공간과 사회』, 통권 25호, 194-212.
- 장하성, 2015, 『왜 분노하지 않는가』, 헤이복스.
- 정병순, 2015, 『서울형 거버넌스 모델 구축방안』, 서울연구원.
- 정병순, 2016a, 『서울시 협치예산제 도입 및 운영방안 연구』, 서울연구원.
- 정병순, 2016b, 『지역사회기반의 지역협치 모델 구축 방안』, 서울연구원.
- 정석, 2014, “시장의 교체와 시정의 변화”, 『환경과 조경』, 2014년 5월호.
- 조명래, 2005, “청계천 복원의 성과와 한계”, 『대한토목학회지』, 53(11).

조희연, 1997, “동아시아 성장론의 검토: 발전국가론을 중심으로”, 『경제와 사회』, 36권, 46-76.

황기연·나태준, 2005, “청계천 복원사업의 갈등관리 사례분석”, 『서울도시연구』, 6(4), 169-190.

Amsden, A. H., 1989, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York: Oxford Univ. Press.

Debord, G., 1983, *Society of the spectacle*, Detroit: Red & Black Books.

de Mello, L & M. A. Dutz(eds.), 2012, *Promoting Inclusive Growth: Challenges and Policies*, OECD Publications.

Deyo, F. C.(ed.), 1987, *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Ithaca: Cornell Univ. Press.

Evans, P., 1995, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.

Hill, J. et al.(eds.), 2002, *Understanding Social Exclusion*, Oxford Univ. Press.

IMF, 2015, *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*, IMF Staff Discussion Note.

Johnson, C., 1982, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925~1975*, Stanford: Stanford Univ. Press.

Keeley, B., 2015, *Income Inequality: The Gap between Rich and Poor*, OECD Publications.

OECD, 2014, *All on Board: Making Inclusive Growth Happen*, OECD Publications.

OECD, 2015, *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publications.

Soja, E., 1995, “Postmodern Urbanization” in Waston, S. & K. Gibson(eds.), *Postmodern Cities & Space*, Oxford: Blackwell.

UN Habitat, 2004, *Urban Governance Index: Conceptual Foundation and Field Test Report*.

Verma, G. K., 2002, *Migrants and Social Exclusion, A European Perspective*.

Wade, R., 1990, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.

Weiss, L. & J. M. Hobson, 1995, *States and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*, Cambridge, UK: Polity Press.

Abstract

New Policy Discourses about the Seoul metropolis

Byeongsun Jeong

Currently, Seoul is confronted with a crisis due to the accumulation of problems that arose with rapid development and growth since the 1960s. In order to understand this crisis, it is important to reflect on and understand the change and development history of Seoul. In this research, firstly the development process of Seoul in history is systemically analysed, with particular focuses on changes in main policies of the city over time. Secondly, based on this analysis, challenges that Seoul is currently facing and policy directions are drawn out.

The crisis inherited in Seoul stems from the *modus operandi* of Seoul, which is the 'developmental city', and this is structurized within Korea, a developmental state. The developmental city is based on the developmentalism paradigm where growth and development is the first priority in social management and public policies. This developmental city paradigm has been the core policy value, and this can be specified with four elements, including 'growth-firstism' and 'development-centrism'. These elements of the developmental city have developed Seoul during the last 40 years and have accumulated various problems.

It can be summarized into six challenges that Seoul is currently facing. In order to address them, establishing a new model for urban development and fundamental transformation of policy directions based on the model are required. The new model is called 'Inclusive

City' - a city based on the inclusive growth paradigm - model. This model recognizes social and economic inequality, regional disparities, conflicts and competitions between social classes, as well as growth and development, in order for sustainable development of a metropolis. In this research, five strategic directions are presented to establish the Seoul-style inclusive city model.



Contents

01 Introduction

- 1_Background and Purpose of the Study
- 2_Contents and Methods of the Study

02 Pre-discussions on 'Seoul Metropolis'

- 1_Traditional Perspectives on the Capitalist City
- 2_New perspectives on the Post-modern City
- 3_Summary and Policy Implication

03 The Past and Present of Seoul, a Developmental City

- 1_Korea, Developmental State and Seoul, Developmental City
- 2_Seoul, a Transplanted Developmental City
- 3_Seoul, a Self-directed Developmental City

04 Challenges of Seoul and Re-direction of Seoul-style Inclusive City

- 1_The challenges of Seoul, Developmental City in Urban Crisis
- 2_Towards the Seoul-style Inclusive City

References

Abstract

서울연 2015-BR-20

서울대도시론

위기를 넘어서
희망의 도시로

발행인 _ 김수현

발행일 _ 2016년 7월 30일

발행처 _ 서울연구원

ISBN 979-11-5700-152-1 93320 8,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.