

‘모두를 위한 도시’ 사례와 시사점

김지현 | 지역정책팀 선임연구원 (kimjihun@makehope.org)

요약

- 지금까지 우리 사회는 성장과 발전의 측면이 강조되다보니 ‘공공성’에 대한 고려가 부족했다. 재개발 과정에서 기존의 지역사회 공동체가 해체되고 개발이익의 편중으로 인한 토지소유주와 세입자간의 빈부 격차, 신도시와 구도심간의 양극화는 더 심해졌다. 한 예로 시민들의 교류와 문화활동이 활발히 이루어지던 ‘늘장’이 개발계획에 의해 중단된 일련의 과정은 이러한 문제를 압축적으로 보여준다.
- 하지만 최근 들어 도시재생사업 등에서 전면적인 재개발을 지양하고 주민들의 참여와 지역사회의 정체성을 유지할 수 있도록 점진적인 개선을 도모하는 움직임이 일고 있다. 경의선공유지시민행동을 중심으로 공간의 사유화에 맞서는 활동을 전개하면서 광장의 공공적 역할과 공유재의 필요성에 대한 사회적 관심을 불러일으키고 있다. 이렇듯 삶의 질과 인권, 지속가능성 측면에서 도시를 바라보는 관점의 변화 물결은 전세계적으로 진행되고 있다.
- 2016년 유엔 해비타트Ⅲ(UN Habitat Ⅲ)에서는 모든 시민의 사회권 보장을 강화하고 상품가치 중심의 도시개발에서 사회적 가치에 중심을 두는 도시발전 정책으로 전환할 것을 제안했다. 해비타트Ⅲ는 ‘모두를 위한 도시’가 되기 위해서 도시가 모든 시민들의 양질의 삶을 보장하는 공유재가 되어야한다고 보았다.
- 서울시도 심화되고 있는 사회적 배제현상과 불평등을 해결하기 위해 포용도시의 비전을 제시하고 있다. 크게 사람과 공간, 거버넌스의 차원에서 접근하면서 ‘배제에서 포용’, ‘보편적 접근’, ‘혜택의 공유’, ‘시민의 참여’라는 4가지 정책방향을 제시하고 있다.
- 런던의 램버스 구는 협동조합지자체를 선언하며, 구민들이 함께 구의 정책과 공공서비스의 관리와 운영에 참여하고 있다. 이를 통해 구민들은 직접 공공서비스와 정책의 목표를 설정하고 그 성과물도 같이 만들어 가고 있다.

요약

- 함부르크의 '도시에 대한 권리 네트워크'는 구도심 재개발 과정에서 발생하는 젠트리피케이션 현상에 대해 공동체로서의 도시를 지향하는 시민운동을 전개했다. 그 성과로 지역문화유산인 골목구역을 시가 다시 매입하여 시민들이 자유롭게 이용하고 문화와 여가를 누릴 수 있는 공간으로 운영하고 있다.
- 이들 사례를 통해 '모두를 위한 도시'로 가기 위한 몇 가지 시사점을 정리하면 다음과 같다. 도시는 시민들이 함께 이루어낸 결과물이라는 것이다. 그런 이유로 도시에서 창출되는 이익도 모든 시민에게 공정하게 분배되어야 하며 사회적 배제 없이 양질의 삶을 누릴 권리가 보장되어야 한다. 하지만 이를 실현하기 위해서는 시민들의 적극적인 참여가 필수적이며 그 과정에서 시민들이 자유롭게 서로 교류하며 연대할 수 있는 공간, 즉 공유재가 확보되어야 한다.

키워드 모두를 위한 도시, 해비타트Ⅲ, 포용도시, 공유재, 도시권

I. 변화의 물결 : 도시공간을 보는 관점의 변화

2012년 경의선 대흥동 구간을 시작으로 가좌역에서 용산구 문화체육센터에 이르는 경의선 숲길이 문을 열었다. 기존의 경의선이 지하화하면서 지상공간은 공원으로 사용할 수 있게 되었다. 이를 통해 공간을 가로지르며 위협했던 철길이 시민들이 소통하고 여가를 즐길 수 있는 공간으로 변화하였다. 경의선을 지하화하면서 만들어진 공간들 중에서 ‘늘장’은 공덕역 인근의 한 광장에서 2013년 시작되었다. 늘장은 아이들의 놀이터이자 중고물품과 수공예품을 거래하는 공유공간으로서 경의선 숲길과 주변을 지나가는 시민이 함께 공연과 강좌, 야외영화제에 참여할 수 있는 서울시의 대표적인 ‘시민시장’¹⁾이 되었다. 하지만 부지의 소유주인 한국철도시설공단이 이 공간을 장기임대방식을 통해 한 대기업에게 업무시설과 도시형생활주택으로 개발하도록 내주면서 늘장의 운영은 중단되었다.

[그림1] 공덕역 부근 경의선광장 (출처: 경의선공유지시민행동 페이스북)



하지만 늘장은 ‘경의선공유지시민행동’이라는 시민연대모임을 통해 경의선광장으로 이름을 바꾸고 토요장터, 미술전시, 간이수영장, 텃밭, 세미나 등 도시공유지 가치와 공공적 역할을 지키고자 다양한 활동을 이어가고 있다.

경의선숲길의 조성과 늘장, 그리고 경의선공유지시민행동으로 이어지는 과정은 공간을 둘러싼 다양한 의제와 논의거리를 던져준다. 예를 들면 지금 경의선숲길 주변에서는 노후주택이 많았던 주거지역에 카페와 상업시설이 들어서면서 젠트리피케이션 현상이 발생하고 있다. 그리고 경의선 역 주변

1) 시민시장은 양질의 일자리창출, 지역사회 재생 등의 사회적 가치 실현을 목적으로 시민이 자발적으로 모여 서울시의 표준규약에 따라 상품 또는 용역의 거래를 하는 「유통산업발전법」상 임시시장을 말한다. 서울시는 2016년부터 「서울 시민시장 활성화 계획」을 마련해 지원해 왔다.

을 업무시설로 개발하려는 계획이 시작되면서 ‘늘장’이 폐쇄되는 과정은 토지소유주 중심으로 진행되었던 재개발사업을 떠올리게 한다. 마지막으로 늘장과 경의선공유지시민행동이 진행했던 공유지에 대한 활동과 실험들은 그동안 우리가 깊게 논의하지 않았던 공공공간, 공유공간의 가치와 활용방안에 대한 고민도 함께 던져주었다.

지금까지 우리 사회는 성장과 발전의 측면이 강조되다보니 공공성에 대한 고려가 부족했다. 한 예로 재개발과정에서 기존의 지역사회 공동체가 해체되고 개발이익의 편중으로 인한 토지소유주와 세입자간의 빈부 격차, 신도시와 구도심간의 양극화는 더 심해졌다. 하지만 최근 들어 도시재생사업 등에서 전면적인 재개발을 지양하고 주민들의 참여와 지역사회의 정체성을 유지할 수 있도록 점진적인 개선을 도모하고 있다. 또한 유엔 해비타트(UN HABITATⅢ)의 ‘모두를 위한 도시’ 등 도시를 바라보는 관점과 패러다임을 변화하려는 시도들도 이어지고 있다.

II. ‘모두를 위한 도시’를 향한 시도

1. 유엔 해비타트Ⅲ 키토선언

지난 2016년 10월 에콰도르의 수도 키토에서는 유엔 해비타트 3차 회의가 개최되었다. 유엔 해비타트는 기존의 관심사였던 주거문제에서 도시전반에 걸친 문제로 관심을 확대하면서 ‘새로운 도시어젠다(New Urban Agenda)’를 논의하고 ‘모두를 위한 지속가능한 도시와 인간정주에 관한 키토선언(Quito Declaration on Sustainable Cities and Human Settlements for All)’을 채택하였다. 이를 통해 해비타트Ⅲ는 사회권의 보장을 강화하고 상품가치 중심의 도시개발에서 사회적 가치를 중심에 두는 도시발전 정책으로 전환할 것을 제안했다. 또한 이를 위해 지방분권 및 지방자치제도 강화 등 전략적인 정책추진도 강조하였다.

[표 1] 해비타트Ⅲ 정책과제1-도시에 대한 권리 (출처: 박인권, 2017)

3대 원칙	내용	세부정책과제
공간적으로 정의로운 자원배분	양질의 삶의 수준을 유지하기 위한 물질적 자원이 도시전 지역에 걸쳐 정의롭게 분포하도록 계획	■ 주거와 생계를 위한 토지와 도시공간의 ‘탈상품화’ ■ 도시공유지, 공공공간 확보 등 ■ 기초서비스 및 인프라에 대한 접근 및 오염방지 등 ■ 비계획적-비공식적 주거지인정 ■ 회복력, 기후변화, 재난관리 등
정치기관	모든 주민들이 각종 의사 결정 과정에서 정치기관에 쉽게 접근하고 의사결정과 관련된 정보와 기회, 자원배분의 투명성과 책임성, 민주성을 확보함	■ 포용적 거버넌스 ■ 포용적 도시계획 ■ 시민권 ■ 참여권한부여, 투명성, 민주화 ■ 젠더, 사회주체, 이주자, 난민인정
사회경제 문화적 다양성	성, 정체성, 민족, 종교, 문화유산, 집단적 기억, 문화 및 경제관행, 사회문화적 표현에서 다양성과 차이를 존중함	■ 경제성장보다 주민의 생계와 복지를 우선 ■ 빈곤/고용의 취약계층에 관심 ■ 포용적 경제 및 연대경제 ■ 정체성, 문화적 관습, 다양성, 문화유산의 포용 등 ■ 안전한 도시

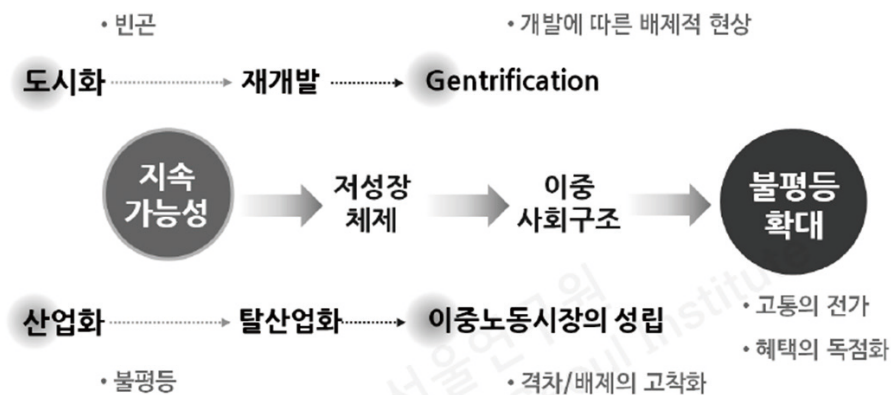
특히 해비타트Ⅲ에서는 10개 정책단위 중 첫 번째로 ‘도시에 대한 권리(Right to the City and Cities for All)’를 다루면서 모두를 위한 도시가 되어야 함을 강조하였다. ‘도시’를 삶의 질을 보장하기 위한 필수적인 공유재(A common good)로 규정하면서 모든 도시의 거주자들에게 정의롭고 포

용적이며 접근가능한 공유재로서의 도시가 되어야 한다고 보았다. 또한 미래세대에게도 지속가능한 도시가 될 수 있도록 주민들이 도시를 만들어가는 동시에 주민들이 만든 도시를 공유재(Commons)로서 점유하고 사용할 수 있어야한다는 비전을 제시했다(박인권, 2015; 2017).

2. 서울시의 포용도시 정책

인종이나 성별, 장애여부, 교육수준 또는 경제적 불평등 등으로 인해 시민들이 사회에서 배제되는 현상을 해결하기 위한 대안의 하나로 ‘포용도시’라는 개념이 등장했다. 도시화의 과정에서 일부 계층 또는 지역의 사회적 배제, 지역 간의 불균형과 양극화가 발생하는데 이는 우리나라 뿐 아니라 세계적인 현상으로 나타나고 있다. 포용도시는 이러한 지역 불균형과 양극화의 문제를 해결하기 위해 공간적인 형평성의 방향을 제시하고 있다. 포용도시는 유엔을 비롯하여 세계 여러 도시에서 정책방향으로 수용되고 있다(조권중, 2017).

[그림 2] 도시화와 사회적 배제 (출처: 조권중, 2017)



서울시도 도시정책의 방향을 포용도시로 전환하고자 시도하고 있는데 사람(People)과 공간(Space), 거버넌스(Governance)라는 3가지 차원에서 접근하였다(조권중, 2017).

[표 2] 서울시의 포용도시 접근 (출처: 조권중, 2017)

접근방향	내용
사람 (People)	사람 중심 정책을 통해 '배제에서 포용'으로 패러다임 전환(노동시장 수용, 관용과 배려, 다양성 인정 등)
공간 (Space)	도시기반(공간과 서비스)의 공공성 강조, 보편적 접근성과 성장의 공유, 지역격차 해소에 따른 지역적 형평성 추구
거버넌스 (Governance)	도시관리 차원의 거버넌스적 접근, 시민참여와 시민역능화(성장과 발전의 참여), 소통과 협치, 사회혁신

이를 통해 사회적 영역에서 ‘배제에서 포용’, 도시공간과 도시서비스의 영역에서 ‘보편적 접근’, 도시개발과 경제성장 영역에서 ‘혜택의 공유’, 정책과정에서 ‘시민의 참여’라는 4가지 정책방향을 도출하였다(조권중, 2017).

[그림 3] 서울시의 포용도시 개념(조권중, 2017)



3. 협동조합 지자체 런던 램베스 구

경제위기로 인한 긴축재정의 여파로 국가와 지방자치단체의 예산이 크게 줄어든 상황에서 영국의 23개 지자체는 협동조합 지자체 혁신 트위크(Co-operative Council Innovation Network)를 결성하고 거버넌스를 통한 새로운 지방행정을 실험하고 있다. 런던의 남쪽 중앙에 위치한 램베스 구(Lambeth Borough)도 그 중 하나로 2010년 협동조합 구(Co-operative Council)를 선포하고 ‘지

역구민을 위한 ‘구정’이 아니라 ‘지역구민과 함께하는 구정’을 핵심전략을 채택했다. 이는 단순히 지역 내 협동조합이나 사회적 경제조직의 숫자를 늘리는 것이 아니라 지역에서 요구되는 공공서비스와 관련된 모든 이해관계자들이 협동하며 구민이 가장 만족할 수 있는 서비스를 제공하는 것에 초점을 두고 있다. 이를 통해 지역사회 내 다양한 이해관계자들은 자신들이 원하는 혜택과 공공서비스의 성과를 함께 설정하고 그 서비스를 만들어가는 것이다(김정원, 2015).

[표 3] 협동조합지자체 람베스 구의 시범사업 단계 (출처: 전성환)

	내용
1단계	람베스 구 내 제3섹터나 사회적경제조직과 협업하면서 이미 진행하고 있는 구의 사업들에 구민들의 참여를 활성화함
2단계	기존에 람베스 구에서 제공하던 서비스를 새로운 방식으로 전환하는 시범사업(기술이나 디자인사고를 이용하여 구민과 함께 기획함)
3단계	새로운 소유권 모델을 시도하고 평가함.(구가 소유하고 있는 임대주택, 도서관, 공공공간 및 공원, 학교, 홍보매체 등을 구민에게 소유권을 이전하고 구민중심의 사회적경제조직 등이 직접 운영에 참여도록 함)

4. 독일 함부르크의 ‘도시에 대한 권리’² 네트워크

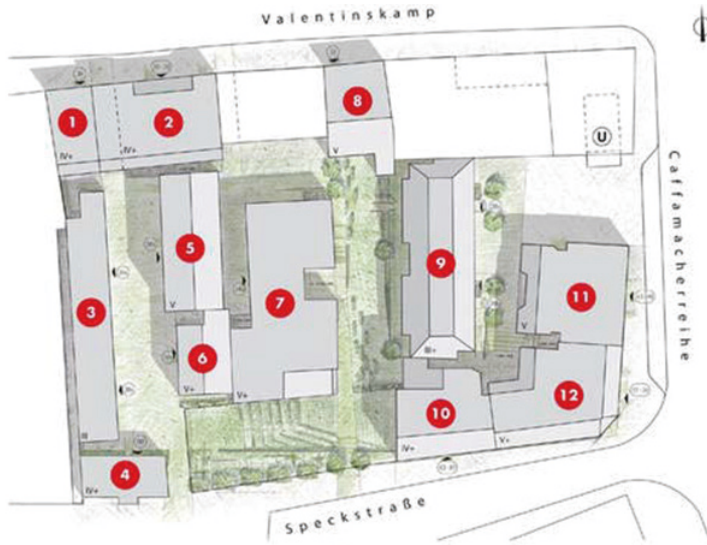
1990년대 이후 함부르크 시는 ‘기업으로서의 도시, 성장하는 도시’라는 비전을 두고 도시정책을 전개했다. 그 대표적인 사례가 구도심인 엘베 강변을 재개발하는 하펜시티(Hafen City)프로젝트이다. 하지만 이 과정에서 발생하는 시공유지의 매각, 젠트리피케이션 현상, 원거주자의 이주, 시민들이 자유롭게 소통하고 연대하는 공간의 감소와 같은 문제도 같이 발생하였다. 이러한 부작용을 비판하며 2009년 61개 시민단체가 모여 ‘도시에 대한 권리 네트워크’를 결성하였고 ‘기업으로서의 도시’에 맞서 ‘공동체로서의 도시’의 도시를 지향하였다.

도시에 대한 권리 네트워크의 활동 중 특히 주목받은 것은 ‘골목구역 재생 프로젝트’였다. 골목구역은 함부르크 도심에 남아있던 노동자 주거지였던 건물 12채를 말하는데 350년의 역사를 가진 이 건물들은 일부가 시의 문화유산으로 지정되어 있었다. 하지만 이 골목구역이 민간투자회사에 매각되

2) 도시에 대한 권리(the right to the city)는 프랑스의 철학자, 앙리 르페브르(H. Lefebvre)가 제시한 개념이다. 도시를 도시에 거주하는 사람들이 함께 만든 집합적인 작품(oeuvre)으로 보았다. 또한 핵심적인 권리로 전유(appropriation)의 권리를 들며, 모든 거주민들이 도시에 대한 권리를 가지고 있으며 도시에 거주하는 사람은 누구나 도시의 공간을 각자의 창조적 필요에 맞게 사용할 수 있어야 한다고 주장했다.

면서 쇼핑몰로 전면 재개발하는 계획이 수립되었다. 이에 도시에 대한 권리 네트워크에 속한 ‘골목구역협회’라는 단체를 중심으로 골목구역을 점거하고 작업장과 전시장 등 각종 행사를 개최하는 동시에 골목구역의 미래에 대한 토론회 등을 개최하였다.

[그림 4] 함부르크 골목구역의 지도 (출처: 정문수 외, 2012)



- | | |
|------------------------|--------------------------|
| 1. 작업공간, 인형의집과 상점 | 7. 공장. 골목구역의 중심지, 만남의 장소 |
| 2. 작업공간과 전시장, 쉼터 | 8. 인쇄소, 문학인의 공간 |
| 3. 쉼터, 다목적실 | 9. 마구간, 다목적실 |
| 4. 목재소와 전시장 | 10. 자유용도, 음악인들의 공간 |
| 5. 쉼터, 테라스, 문화인을 위한 공간 | 11. 공예품 작업실과 상점 |
| 6. 가족들을 위한 공간 | 12. 젊은이들의 쉼터, 작업실 |

이 과정에서 함부르크 시는 골목구역을 다시 매입하고 골목구역협회와 함께 시민들이 자유롭게 접근하고 연대할 수 있는 융합적 개발계획으로 개발방향을 수정하여 골목구역재생프로젝트(2013~2020)를 실행하고 있다. 골목구역은 갤러리, 작업실, 공연장, 전시장, 회의실 등 다양한 공간이 무료로 운영되고 300여개가 넘는 각종 문화행사가 시민들에 의해 자율적으로 진행된다. 2012년 유네스코(UNESCO)는 골목구역을 문화적 다양성의 공간으로 선정하면서 도시개발에 대한 창조적 인식변화와 시민들의 사회적 참여 관점을 높이 평가했다(정문수 외, 2015).

III. 시사점 : ‘모두를 위한 도시’가 되기 위한 출발점

젠트리피케이션 현상과 재개발 과정, 빈부의 격차가 심화되면서 발생하는 사회적 배제가 진행되는 양태에는 지역별로 차이가 있지만 세계 각국에서 공통적으로 발생하고 있으며 우리나라도 예외가 아니다. 이러한 사회적 배제의 문제를 해소하고 지속가능한 도시와 공동체를 유지하기 위해 앞서 살펴본 ‘모두를 위한 도시’, ‘포용도시’, ‘도시에 대한 권리’ 등 다양한 개념들이 등장하고 있다. 이번 희망이슈를 통해 살펴본 사례들이 우리에게 시사하는 점들을 정리하면 다음과 같다.

첫 번째는 도시의 성장과 변화는 시민들이 함께 만들어 낸 결과물이라는 것이다. 최근에 많이 언급되고 있는 젠트리피케이션의 사례를 보면 이런 특성이 더 잘 드러난다. ‘테이크아웃드로잉’이나 ‘성미산마을 공동체’, ‘홍대인근 지역’ 등 최근 우리나라에서 진행되고 있는 젠트리피케이션 현상을 보면 과거의 재개발처럼 큰 물리적인 변화는 없었다. 문화예술 활동이나 공동체 활동, 상업 활동이 다양한 시민들과 연계되며 도시의 정체성이나 역사, 가치를 만들고 변화시키고 있다.

두 번째는 모든 시민은 도시의 이익을 공유하며 양질의 삶을 누릴 권리가 있다. 과거에는 도시의 발전에 초점을 맞추고 도시가 발달하고 쇠퇴하는 것을 자연스런 현상처럼 보았다. 따라서 그 과정에서 소외되거나 배제되는 시민들의 삶이나 권리에는 주목하지 않았다. 하지만 포용도시나 해비타트Ⅲ의 ‘모두를 위한 도시’, 그리고 도시를 위한 권리의 개념은 사회적 배제 없이 모든 시민이 도시라는 공공재를 접근하고 사회적 활동이 보장되는 삶을 누릴 수 있어야 한다고 보고 있다. 시민들의 권리는 주거권, 사회권과 같이 기본적인 권리의 보장부터 런던 램베스 구처럼 적극적으로 시 행정과 정책과정에 참여하며 도시를 만들어 갈 권리 등 시민들의 권리를 시민 스스로 인식하고 실천하는 노력이 필요하다.

세 번째는 도시권의 실현을 위해서는 시민들의 적극적인 참여가 중요하다. 서울시는 포용도시 정책에서 3가지 접근방향 중 하나로 거버넌스를 들고 있는데 실제적 거버넌스를 위해서는 시민의 참여가 필수적이다. 런던의 램베스 구에서 협동조합 자치구라는 실험을 할 수 있는 것도 주민들이 자신들의 삶과 연결되는 임대주택이나 도서관, 공원, 학교 등의 운영에 적극적으로 참여할 것이라는 기대가 있었기 때문이다. 또한 철거될 예정이었던 함부르크의 골목구역이 시에 의해 재매입되고 시민들이 자유롭게 이용할 수 있는 공간으로 변화할 수 있었던 것도 ‘도시에 대한 권리 네트워크’라는 시민들의 연대가 있었기 때문이다.

네 번째는 시민들이 자유롭게 서로 교류하며 연대할 수 있는 공간, 즉 공유재의 확보가 필요하다. 함부르크의 골목구역에서 열리는 문화활동과 시민활동들은 모든 시민들에게 무료로 제공되며 이는 더

다양한 활동으로 이어지면서 유네스코의 문화적 다양성의 공간으로 선정되는데 기여했다. 마찬가지로 놀장에 사람들이 모여들고 활성화될 수 있었던 것도 놀장이 시민 누구나 부담 없이 쉽게 찾을 수 있는 공간이었기 때문이다. 서울시의 포용도시 정책도 공간에 대한 보편적 접근성을 중요한 과제로 선정하고 있으며 해비타트Ⅲ의 키토선언에서도 도시공유지나 공공공간의 확보를 세부정책과제로 채택하고 있다.

참고문헌

국내문헌

논문

- 박인권(2015), ‘포용도시 : 개념과 한국의 경험’, 공간과 사회 제51호, pp95-139
- 강현수(2009), ‘도시에 대한 권리’ 개념 및 관련 실천운동의 흐름, 공간과 사회 제32호, pp42-90
- 정문수 외(2015), ‘함부르크 연대적 공간확보 운동 : 오버하펜과 골목구역의 조우’, 해양도시문화교섭학 12, pp145-179
- 정문수 외(2012), ‘함부르크 골목구역의 철거와 보존 - 젠트리피케이션에서 도시에 대한 권리로’, 한국해양문화학회지 제 36권 제6호, pp465-474
- 이선영 외(2016), ‘예술, 행동주의 그리고 도시 : 테이크아웃드로잉의 젠트리피케이션 저항을 중심으로’, 한국도시지리학회 지 제 19권, pp17-28

연구보고서

- 남진 외(2002), ‘국유철도 민자역사 개발에 대한 서울시 정책대응방안’, 서울시정연구원
- 맹다미(2015), ‘해외 젠트리피케이션 대응 사례와 시사점’, 서울연구원
- 조권중(2016), ‘포용도시 서울, 성과와 과제’, 서울연구원

기타

- 경의선공유지시민행동 페이스북
- 테이크아웃드로잉 홈페이지
- 박인권(2017), ‘도시에 대한 권리와 도시공유제’, 희망제작소 내부 교육자료
- 서울시 젠트리피케이션 종합대책(2015)
- 희망제작소 영국·스페인 해외연수 결과보고서(2015)
- 위기의 도시, 희망의 도시 심포지엄자료집(2016), 서울연구원, 한국공간환경학회

관련기사

- 김다린, ‘공유지의 비극, 시민장터 늘장이 사라진 이유’, 더 스쿠프, 2017.04.26 <http://www.thescoop.co.kr/news/articleView.html?idxno=23365>
- 정혜아, ‘주민사랑받던 시민시장 '계단장', '늘장', 폐장하다니', 뉴스원, 2016.03.09 <http://news1.kr/articles/?2596224>
- 신훈, ‘시민장터 늘장 개발에 떠밀려 난장되다’, ‘국민일보’, 2016.03.28 <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923476511&code=11131100&cp=nv>

희망제작소
The Hope Institute

