

포용도시 개념의 다차원적 모색

Conceptualizing the Inclusive City from Multidimensional Perspectives

우윤석*

Yoonseuk Woo

Abstract

Making Inclusive Cities is a new urban agenda for better future cities. Inclusive cities should be conceptualized from multidimensional viewpoints including various academic disciplines beyond a single discipline such as urban planning/design and urban engineering which are primary disciplines to have handled urban challenges. The aim of this research is to propose diverse approaches to examine the concept of the inclusive city. This study examines the inclusive city from the lens of co-evolution, social exclusion, inclusiveness, and amenity, looking forward to more academic attempts to investigate this worldwide urban agenda.

Keywords: Inclusive City(포용도시), Co-evolution(공진화), Social Exclusion(사회적 배제), Amenity(어메니티)

1. 들어가는 말

함께 사는 공동체로서의 도시를 평가하는 기준으로 새롭게 주목해야 할 개념은 ‘포용도시(Inclusive City)’인지 여부, 즉 ‘포용성(inclusiveness)’이라고 할 수 있다. 포용(包容) 개념은 서로 다른 것들을 끌어안고 조화롭게 살아가는 모습을 지향한다.

포용도시는 유엔 해비타트 III(United Nations Conference on Human Settlements III)이 20년을 단위로 하는 도시 의제로 2016년에 제안한 개념으로 향후 20년을 관통하게 될 도시 어젠다이다. 기존의 유엔 해비타트 II 주제였던 ‘지속가능한 도시(Sustainable City)’를 넘어 ‘도시에 대한 시민의 권리와 모두를 위한 도시(The Right to the City and Cities for All)’를 지향하는 포용도시는, 그동안의 성장 위주 도시정책이 경제적 양극화와 계층적 갈등, 사회적 배제를 불러 왔기 때문에 지속적인 성장이 불가능하다는 반성에서 출발한 개념이다. 경제성장 과정에서 발생한 차별과 빈곤, 불평등을 해소하고 참여를 확대해야만 지속가능한 성장

이 가능하다는 것을 인식하게 되었기 때문이다. 포용도시는 ‘가치’, ‘절차와 과정’, ‘공간과 시설’을 중요한 개념요소로 하고 있는데 ‘가치’는 그간 도시성장 과정에서 소외되었던 계층을 배려하려는 지향성을, ‘절차와 과정’은 민주적이고 자발적인 시민참여의 보장을, ‘공간과 시설’은 균형 있고 평등하게 접근할 수 있는 공공인프라의 제공을 지향(이재준, 2016)한다. 논의를 단순화하자면 소외된 계층을 포함한 모든 시민들이 다양한 참여를 통해 안전하고 편리한 주거나 교통과 같은 공공서비스를 평등하게 누릴 수 있도록 함으로써 사회적 통합과 지속가능한 발전을 추구하자는 개념이라고 할 수 있다. 이러한 포용도시 어젠다는 포용적 성장에 대한 고민에서 출발한다.

현 정부는 정책적으로 사회적 가치를 중시하고 있는데 사회적 가치 논의도 사회적 포용에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 이런 점에서 포용도시는 사회적 포용을 도시 차원에서 구현함으로써 사회적 가치를 제고하는 개념이라고도 할 수 있다. 이하에서는 포용도시를 공진화, 사회적 배제, 포용성 그리고 어메니

* 숭실대학교 행정학부 교수(woos@ssu.ac.kr)

티 차원에서 다양하게 조명함으로써 그 함의에 대해 생각해보는 기회로 삼고자 한다.

2. 포용적 성장을 위한 공진화의 아나로기

포용적 성장(Inclusive growth)은 World Bank의 ‘성장과 개발 위원회(Commission on Growth and Development)’가 지속성장과 포용적 개발(Sustained Growth and Inclusive Development)을 위해 시장과 자원에 대한 기회의 평등(equality of opportunity)을 강조한 리포트를 발표하면서 대두한 개념으로 불평등이 성장을 저해한다는 믿음에 기초하고 있다(CoGD, 2008). OECD에 의하면 ‘사회에서 목표가 되는 소득계층(또는 대표적인 가구)의 다차원적인 생활표준이 향상되는 것’(Inclusive Growth is a rise in the multidimensional living standards of a target income group in society -also referred to as ‘representative’ household)으로(OECD, 2014: 10), ‘경제적 성장의 결실이 사회에 공정하게 분배되고 모두에게 균등한 기회를 제공하는 것’을 의미한다.

여기서 다차원적인 생활표준은 행복을 구성하는 소득과 비소득 요소 및 분포(Multidimensional living standards reflect outcomes in income and non-income components of well-being and their distribution across households)로 구성된다. 기존에 추구하던 경제적 성장이 양적 성장이었다면 포용적 성장은 질적 성장을 지향한다. 즉 GDP로 대표되는 외형적 성장 내지 총계적 성장을 넘어 성장에 따른 경제적 성과를 사회 구성원 전체의 삶의 질 개선에 기여할 수 있도록 하자는 것이다.

포용적 성장은 경제활력 제고와 양극화 해소라는 두 가지 목표를 통합적으로 추구한다는 점에서 복지와 경제의 융합이라는 웰페어노믹스(Welfarenomics)라 할 수 있고, 사회 전체를 하나의 생태계(ecosystem)로 보고 각 주체 간의 공진화(co-evolution)와 협력적 경쟁(co-opetition)을 강조하는 관점이라고 볼 수 있다(서상목, 2013). 생태계(ecosystem)의 기본적인 개념은 영국 생태학자 Arthur Tansley가 1935년에 처음 구체화한 것으로 특정 공간에서의 생물공동체(biotic community) 그리고 그와 관련된 물리적 환경을 의미한다(우윤석, 2011). 아울러 그는 생물과 무생물 간의 복잡한 상호작용을 나타내기 위해 물리학 용어인 시스템(system) 개념을 사용한 바 있다(정대연·장신옥, 2007).

한편, 자연과학 이외 분야에서 생태계 개념을 차용한 연구로는 Moore(1996)가 제안한 ‘비즈니스 생태계(business ecosystem)’를 대표적으로 들 수 있다. 그는 기존 산업(industry)에서 중요한 개념인 경쟁(competition)은 종말을 고했다고 하면서 산업이라는 용어 대신 비즈니스 생태계, 즉 ‘조직과 개인들이

상호작용하는 경제공동체(economic community)이자 비즈니스계의 유기체(organisms of the business world)’라는 개념을 제시한다. 일례로 마이크로소프트사는 기존 산업개념으로 보자면 PC 산업, 소비자 가전산업, 정보산업, 통신산업이라는 4가지의 산업분야에 걸쳐 있기 때문에 한 가지 산업으로 정의할 수 없고 인텔과 같은 기업의 수요자이자 HP와 같은 기업의 공급자로 작용하면서 수많은 기업과 소비자를 연계하기 때문에 과거처럼 경계가 명확한 산업의 의미가 없다고 본 것이다. 마찬가지로 월마트는 소매상인 동시에 도매상 그리고 정보사업자, 물류회사를 겸하고 있다고 한다. 이러한 비즈니스 생태계에서는 기업들이 주어진 환경에서 다른 기업들과 갈등하고 협력(coopetition)하면서 공진화해야 하므로 과거처럼 환경이 배제된 제품과 서비스의 경쟁만을 추구하는 것은 의미가 없다고 한다.

생태계 내에서의 협력과 상생을 개념화하기 위해서는 공진화(co-evolution)의 개념에 주목할 필요가 있다. 공진화는 ‘유기체들이 서로 연계되어 있기 때문에 어떤 유기체가 환경에 적응하게 되면 그 환경이 다시 다른 유기체의 작용에 영향을 미침으로써 모든 유기체가 다른 유기체 및 환경과 복잡하고 동시적으로 함께 진화하는 것을 의미’한다(우윤석, 2011). 공진화에 따른 발전은 양적 생산량 증가를 의미하는 성장(growth)을 넘어 질적 생산성(productivity)이 증가하는 의미로 보아야 한다. 아울러 어느 한 개체가 급격히 진화하여 다른 개체의 멸종(extinction)을 초래할 경우 더 이상 진화가 일어날 수 없고 새로운 발전도 발생할 수 없으므로 특정 개체에 유리한 진화가 아니라 생태계 차원의 진화, 즉 공진화가 되어야 하는 것이다. 포용적 성장이 이루어지면 도시가 다양한 주체 간에 공진화를 촉진하는 플랫폼으로 기능할 필요가 있다.

최근에는 포용적 성장을 위한 구체적인 수단으로 디지털 포용(Digital Inclusion)이 논의된다. 디지털 시대 정보력 차이와 디지털 문해력(digital literacy) 차이에 따른 디지털 격차(digital divide)를 해소할 필요가 있기 때문이다. 선지원(2019)은 디지털 포용을 디지털 전환에 따른 갈등과 역기능 방지(Inclusion of Digital), 디지털 혁신에 기반한 공공서비스 혁신과 민관협력체계 정착(Inclusion by Digital) 그리고 기업 간 인프라 균형, 사이버 위험 해소 등을 통한 디지털 격차해소 및 디지털 역량강화(Inclusion for Digital)라는 세 가지 요인으로 설명하고 있다.

다른 나라의 경우 영국은 이미 2014년부터 Government Digital Inclusion Strategy를 추진(Cabinet Office, 2014)하였고 내각부 주관으로 디지털 포용 수준을 측정하는 노력을 진행(Just Economics, 2017)하는 중이다. 프랑스는 디지털 정보에서 배제되는 사람이 없도록 하는 ‘디지털 포용’(inclusion numerique) 전

락을 통해 모든 사람이 평등하게 디지털 기술에 접근할 수 있는 환경을 조성하고 디지털 활용능력을 갖추도록 함으로써 사회통합의 지렛대로 삼으려고 노력 중¹⁾이라고 한다. 우리나라의 경우 스마트 시티와 관련된 논의가 디지털 포용을 실현하는 포용도시 사례가 될 것으로 기대된다.

3. 사회적 배제의 문제

포용도시가 필요한 또 다른 이유 중 하나는 사회적 배제를 해소하기 위해서라고 볼 수 있다. 포용도시는 사회적 배제를 극복하기 위한 도시의 비전이기 때문이다(박인권, 2015). 사회적 배제라는 개념은 원래 프랑스의 사회학 담론에서 비롯된 것으로 '주로 물질적 부족으로 인해 개인 또는 집단이 사회를 통합하는 도덕질서로부터 분리되는 상황'을 의미한다. 현대적 의미에서는 '사회를 구성하는 조직이나 공동체, 그리고 그들이 체화된 권리와 의무에서부터 분리되는 과정'(Room, 1995a), 또는 '개인이 경제적, 사회적, 정치적, 그리고 문화적 삶에 효과적으로 참여하지 못하는 무능력 또는 사회 주류로부터의 단절과 거리두기'(Duffy, 1995)라고 정의되기도 한다.

사회적 배제가 빈곤(poverty)과 유사한 것으로 이해되기도 하지만 서로 다른 개념이다. 빈곤은 개인이나 집단이 체험하는 물질적 부족(lack of material resources), 특히 수입(income)의 부족을 의미하지만, 사회적 배제는 특정 지역에 단순히 얼마나 가난한 사람들이 있는지뿐 아니라 실제 빈곤이 무엇이고 그 빈곤이 어떻게 더 큰 범위의 사회, 경제, 정치적 구조에 합치되어 가는지를 설명하는 동적이고 복잡한 개념이다. 빈곤이 물질적 부족에 기인하는 정적인 최종산출물(static end-product)인 반면 사회적 배제는 실제 빈곤을 유발하는 과정(process)을 의미하기 때문이다(King, 1999). 사회적 배제는 빈곤처럼 단순히 사람들이 언제(when) 가난한 것으로 인식되느냐가 아니라 사람들이 무엇으로부터(from what) 배제되고 있는가를 규명하고자 한다. 사회적 배제는 빈곤연구에서 찾아보기 어려운 사기저하, 낮은 사회적 지위, 사회적 관계망이나 문화적 자원으로부터의 소외, 침체 등과 같이 보다 주관적이고 비가시적인 상황을 의미한다. 따라서 빈곤이 단순히 가난하다고 하는 죽어있는 상황(inanimate condition of being poor)에 주목하는 반면 사회적 배제는 살아있는 경험(lived experience)을 묘사하고자 한다(Oppenheim, 1998).

Room(1994b)은 사회적 배제라는 용어는 배분적 이슈보다

관계적 이슈(relational than distributional issues)에 초점을 둔다고 하면서 개인이나 가구의 가처분소득보다 부적절한 사회적 참여, 사회통합이나 권력의 부족에 더 주목한다고 한다. Cole and Smith(1996: 16)에 따르면 특정 지역에 대한 정형화된 편견(stereotypes)이 실제 문제와 가상의 문제를 구별하기 어렵게 한다고 한다. 지방언론에 이러한 지역이 등장하는 것은 범죄관련 문제가 발생할 때뿐이고 택시나 택배차량도 악명 높은 지역을 피해 다니려고 한다. 거주자는 사는 지역에 따라 '우편번호 차별(post-code discrimination²⁾)'을 받게 되며 사업자는 이러한 지역에 대한 투자를 기피하고 금융기관은 대출을 자제하며 거주자는 지역을 떠나기 원한다. 외부인에게는 실제 현실과 무관하게 이러한 이미지가 고착화된다(Taylor, 1998). 이러한 과정은 아래 그림 1에서 보듯이 구체화할 수 있다.

이에 따르면 실패라는 낙인이 찍히게 되면 거주자들은 이러한 부정적 이미지를 수용하게 되고, 외부인들은 그 이미지를 다시 확대하고 강화하게 되며, 다른 지역으로 이사갈 수 있는 여력이 있는 사람들이 모두 그 지역을 떠나고 나면 더 취약한 계층이 그 지역에 이주해오므로써 악순환이 계속 반복된다는 것이다.

사회적 배제를 줄이기 위한 기존의 노력은 사회적 혼합(social mix) 정책이라고 할 수 있다(Cole and Goodchild, 2001). 사회적 혼합은 어떤 지역의 근린(neighbourhood)이 연령, 주거 형태, 계층, 소득, 인종 등과 같은 요인의 일부 또는 전부가 다양하다는 것을 의미한다. 혼하지만 검증되지 않은 가정 중 하나는 더 혼합적인 공동체(more mixed community)가 더 균형적인 공동체(more balanced community)로 가는 기초가 된다는 것이다. 하지만 균형은 조화(harmony)라고 하는 의미도 갖는다. 균형 잡힌 공동체(balanced community)란 긍정적인 사회적 상호작용(social interaction)이나 사회적 결합(social cohesion)이 있다는

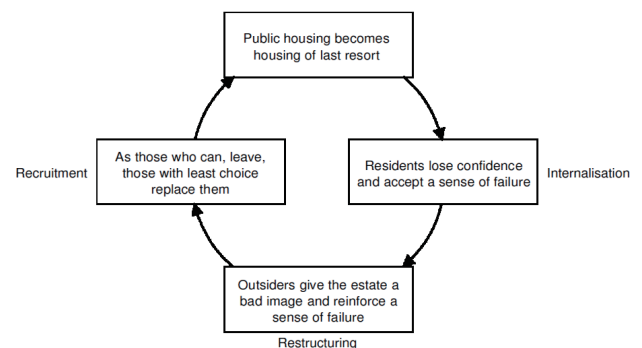


Fig. 1. The Cycle of Labelling and Exclusion (Taylor, 1998: 821)

1) <https://www.si.re.kr/node/58911>

2) 우리나라에서 서울의 강남구가 부촌으로 인식되고 어떤 구는 가난한 지역으로 인식되는 것처럼 우리나라의 구나 동 단위가 없는 영국에서는 특정지역을 나타내는 우편번호가 일종의 낙인처럼 인식된다는 의미이다.

것을 암시하므로 균형적이지 않은 혼합일 경우 더 많은 갈등과 긴장을 유발할 가능성도 있다. 예를 들어 단순히 임대아파트와 분양아파트를 한 단지에 둔다고 해도 사회적 다양성(social diversity)이 아니라 사회적 갈등(social conflict)을 유발하는 것과 마찬가지이다. 그런 점에서 포용도시는 단순한 사회적 혼합이 아닌 균형 잡힌 공동체(mixed and balanced community), 또는 사회적 통합(social cohesion)을 지향하는 것으로 보아야 할 것이다.

4. 포용도시와 포용성

포용도시 개념은 1999년 UN 해비타트의 도시거버넌스에 관한 글로벌 캠페인(The Global Campaign on Urban Governance)에서 기본 주제로 제시된 바 있다. 이후 앞서 살펴본 것처럼

Table 1. Main agenda of UN Habitat III (박인권, 2016: 11)³⁾

Area	Issues
1. Social Cohesion and Equity-Livable Cities	1. Inclusive Cities
	2. Migration and Refugees in Urban Areas
	3. Safer Cities
	4. Urban Culture and Heritage
2. Urban Frameworks	5. Urban Rules and Legislation
	6. Urban Governance
	7. Municipal Finance
3. Spatial Development	8. Urban and Spatial Planning and Design
	9. Urban Land
	10. Urban-Rural Linkages
	11. Public Space
4. Urban Economy	12. Local Economic Development
	13. Jobs and Livelihoods
	14. Informal Sector
5. Urban Ecology and Environment	15. Urban Resilience
	16. Urban Ecosystems and Resource Management
	17. Cities and Climate Change and Disaster Risk Management
6. Urban Housing and Basic Services	18. Urban Infrastructure and Basic Services including Energy
	19. Transport and Mobility
	20. Housing
	21. Smart Cities
	22. Informal Settlements

2016년 에콰도르의 Quito에서 개최된 UN 해비타트 III에서 채택된 New Urban Agenda의 핵심의제 중 하나로 제시되었고 동년 12월 UN 68차 총회에서 의결되었다(UN, 2017). UN 해비타트 III에서는 표 1과 같이 6가지 영역의 22개 쟁점을 다루었는데 포용도시는 ‘사회통합과 형평성-살 만한 도시(livable city)’의 첫 번째 쟁점으로 논의되었다고 한다.

UN Habitat(2002: 5)는 포용도시를 ‘모든 사람이 재산, 성별, 연령, 인종, 종교에 상관없이 도시가 제공해야 할 기회들에 생산적이고 긍정적으로 참여할 수 있는 권리를 갖고 있는 장소’로 정의하였고, 개별 도시의 포용성을 평가하기 위한 도구의 하나로 ‘포용도시를 향한 도시 거버넌스 지수(Urban Governance Index)’를 개발(UN Habitat, 2004)한 바 있다. 그림 2에서 보듯이 동 지수는 도시 거버넌스에 관한 대원칙인 책임성, 참여, 형평성, 효과성과 이에 해당하는 하위 지표들을 제시하였는데, 예를 들어 형평성의 경우 여성의원 수, 빈곤층 우대 가격정책 등의 지수값을 가중평균한 값으로 측정할 수 있도록 되어 있다. 이를 통해 24개 도시를 대상으로 적용한 결과 캐나다의 몬트리올과 댄쿠버가 가장 높은 점수를 받았고 나이지리아의 이바단(Ibadan)과 에누구(Enugu)가 최하점을 받은 것으로 나타났다(박인권, 2016).

World Bank(2015)는 도시지역에서의 빈곤을 위협하고 수요 초과인 주택, 공공시설과 서비스 부족, 정치적 무력, 부족한 법적 보호, 위험한 자산기반, 높은 물가, 불안정한 수입, 안전망 부재라는 8가지 유형으로 구체화하고 이에 대응하기 위한 포용

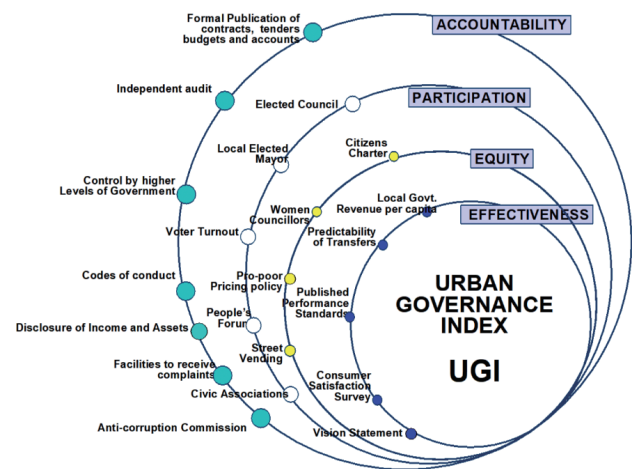


Fig. 2. Urban Governance Index(UN Habitat, 2004: 1)

3) 영문 어젠다는 UN Habitat 홈페이지에서 발췌하였음.

<https://unhabitat.org/issue-papers-and-policy-units#:~:text=Issue%20Papers-,The%20Habitat%20III%20Issue%20Papers%20are%20summary%20documents%20that%20address.housing%20and%20sustainable%20urban%20development.&text=The%20Issue%20Papers%20are%20the.work%20of%20the%20Policy%20Units.>

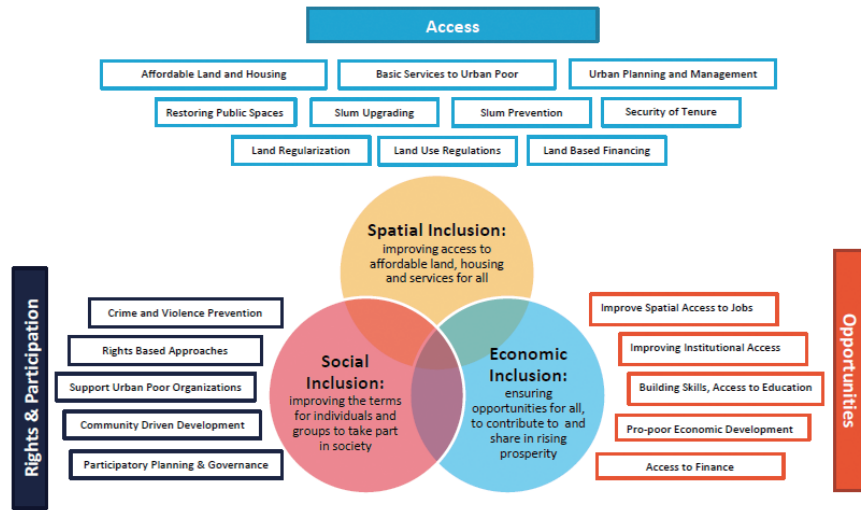


Fig. 3. Mutidimensional Approach toward Inclusive City(World Bank, 2015: 13)

도시의 차원을 다음 그림 3과 같이 공간적 포용, 사회적 포용, 경제적 포용으로 나누어 제시한 바 있는데 포용도시를 이해하는 데 유용한 접근인 것으로 판단된다.

이에 따르면 공간적 포용 차원에서 접근성(access)을 제고하기 위해 저렴주택의 공급, 빈민촌 해소, 거주권 보호 등을 추진할 필요가 있고 사회적 포용 차원에서는 권한과 참여(right & participation)를 위한 범죄예방, 공동체 주도의 개발, 참여적 거버넌스 형성 등을 제안하고 있다. 경제적 포용 차원에서는 기회(opportunities) 제공을 위한 일자리 접근성 제고, 기술 및 교육 제공, 금융 접근 확대 등을 제시하고 있다.

ADB(2017)도 이와 유사하게 포용도시의 핵심적 요소를 접근성(accessible), 부담가능성(affordable), 회복 탄력성(resilient), 지속가능성(sustainable)으로 개념화하고 그림 4와 같이 포용적인 도시개발 접근방법을 제안하고 있다.

이에 따르면 도시빈곤을 수입, 교육, 건강, 환경 차원으로 정의하고 포용도시에서 주요점을 둘 요소로 금융, 사회적 자본, 도시기반시설, 주거지를 제시하였고 투자가 필요한 항목으로 소득, 사회적 보호, 교육, 물 공급과 위생, 쓰레기 처리, 에너지, 도시교통, 홍수해 관리, 토지, 주택 분야를 지적하고 있다.

국내의 경우 변미리(2017)가 3개 부문 6개 영역 34개 지표로 구성된 서울형 포용도시 지표체계를 개발하고 이를 서울시에 적용하여 분석하였다. 사람 포용성 부문은 경제적 역량과 사회적 웰빙 영역에 지니계수, 실업률, 사회보험 가입률, 공공문화 예산비율 등의 지표로 구성되어 있고 공간 포용성 부문은 생활인프라 접근성과 공공서비스 접근성 영역에 공공임대주택 비율, 주거비 부담률, 안전서비스, 응급대응 서비스 등의 지표로 구성되어 있다. 거버넌스 포용성 부문은 시민참여, 투명성과 책

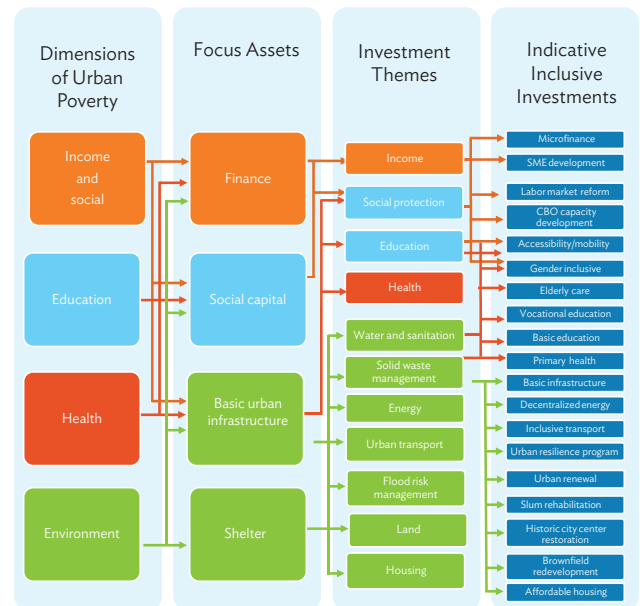


Fig. 4. Inclusive Approach for Urban Development(ADB, 2017: 8)

임 영역에 투표율, 이웃신뢰도, 공무원 중 여성비율, 공공기관 신뢰도 등의 지표로 구성되어 있다. 재미있는 것은 이 결과를 OECD 평균과 비교한 것인데 비교 가능한 지표 13개 중 5개가 평균 이상, 8개가 평균 이하로 나타났는데 실업률과 같은 지표는 평균 이하이지만 긍정적인 결과이고 비정규직 비율과 같은 지표는 평균 이상이지만 부정적인 결과인 점에서 해석에 주의를 요한다. 표 2에 따르면 각 항목별로 평균 이상과 평균 이하가 구체적으로 표시되어 있음을 알 수 있다.

한편, 박인권 외(2017)는 역량형성, 상호 의존성, 참여, 공간적 개방의 4대 차원과 소득, 건강, 저렴한 주거 등의 11대 구

Table 2. Comparison of Inclusiveness Index (modified from 변미리, 2017: 139–140)

Categories		Seoul-type inclusiveness index	OECD index	Comparison to average
Human inclusion	Economic capability	<ul style="list-style-type: none"> • Gini coefficient 0.302 • Ratio of university graduate among economically active population 49% • Employment rate 60% • Part-time employment 31.6% 	<ul style="list-style-type: none"> • Gini coefficient 0.318 • Ratio of university graduate among economically active population 35% • Employment rate 66.4% • Part-time employment 20.3% 	<ul style="list-style-type: none"> • Under • Over • Under • Over
	Social exclusion	<ul style="list-style-type: none"> • Ratio of cultural budget 2.49% • Subjective satisfaction ratio about health 35% 	<ul style="list-style-type: none"> • Ratio of cultural budget 2.8% • Subjective satisfaction ratio about health 68% 	<ul style="list-style-type: none"> • Under • Under
Spatial inclusion	Accessibility to local facilities	<ul style="list-style-type: none"> • Ratio of public housing 0.9% • Ratio of housing cost to income 16.0% 	<ul style="list-style-type: none"> • Social rental housing stock 10.4% • Ratio of housing cost to income 16.0% 	<ul style="list-style-type: none"> • Under • Under
	Accessibility to public services	<ul style="list-style-type: none"> • Safety at night 61% 	<ul style="list-style-type: none"> • Safety at night 69% 	<ul style="list-style-type: none"> • Under
Governance inclusion	Civil involvement	<ul style="list-style-type: none"> • Voting rate 75.1% • Neighbourhood credibility 5.36% • Volunteering ratio 12.3% 	<ul style="list-style-type: none"> • Voting rate 68.4% • Neighbourhood credibility 5.8% • Volunteering ratio 34.2% 	<ul style="list-style-type: none"> • Over • Under • Under
	Transparency and accountability	<ul style="list-style-type: none"> • Female ratio among civil servant • Ratio of public information openness • Corruption level of public organization 	N.A.	N.A.

Table 3. Categorization Result of Cities according to Inclusiveness (박인권 외, 2017: 122)

Category (size)	Cities	no.
Type 1	Big Seoul, Busan, Daegu, Incheon, Gwangju, Daejeon, Ulsan, Suwon, Sunghnam, Anyang, Buchon, Ansan, Goyang, Namyangju, Yongin, Gimhae, Changwon	26
	Medium Sejong, Uijeongbu, Gwangju, Guri, Siheung, Gunpo, Uiwang, Hanam, Geuje	
	Rural -	
Type 2	Big Hwasung, Chungju, Chonan, Junju, Pohang	44
	Medium Pyungtaek, Osan, Paju, Ichun, Ansong, Gimpo, Gwangju, Yangju, Pochon, Chuncheon, Wonju, Gangreung, Donghae, Sockcho, Chungju, Jechon, Gongju, Asan, Susan, Nonsan, Dangjin, Gunsan, Iksan, Mokpo, Yeosu, Suncheon, Gwangyang, Gyungju, Gumi, Gyungshan, Jinju, Yangsan	
	Rural Jinchun, Umsung, Jeungpyung, Hongsung, Whasoon, Youngam, Chilgok	
Type 3	Big -	24
	Medium Jungup, Gimchun, Andong, Youngju, Youngchun, Jeju	
	Rural Yunchun, Hongchun, Youngwol, Boun, Okchun, Gumsan, Buyeo, Yesan, Taean, Gochang, Buan, Bosung, Jangheung, Gangjin, Younggwang, Gunwi, Gosung, Guchang	

성요소, 그리고 빈곤율, 1인당 교육비 예산, 공공임대주택 재고 비율 등 33개 지표로 구성된 포용성 지표체계를 자료 확보가 가능한 94개 시·군에 적용한 결과 3개 유형으로 구별되는 것을 확인하였다. 1유형의 경우 대도시가 주도하는 유형으로 건강과 소득이 강점인 것으로 나타났고 2유형은 중소도시 주도형으로 저렴한 주거와 공정한 분업이 강점인 것으로 나타났다. 3유형은 농촌 주도형으로 공간통합과 사회적 호혜가 강점인 것으로 보

고되었다. 표 3은 포용성 차원의 도시유형화 결과이다.

5. 어메니티를 통한 포용도시

포용도시를 구현하는 수단 중 하나로 경관 내지 어메니티 개념에 주목할 필요가 있다. 어메니티(Amenity)란 용어는 사랑이라는 의미의 라틴어 ‘Amare’ 또는 쾌적함을 의미하는 ‘Amenitas’

에서 유래되었다고 하는데, ‘쾌적하고 매력적인 환경’ 또는 ‘보통 사람이 기분 좋다고 느끼는 여건, 상태, 정주조건’ 등을 포괄하는 계획 개념이라고 할 수 있다. 도시차원의 어메니티는 건축물, 자연경관, 랜드마크, 사회적 네트워킹 등을 포괄하여 도시에 대한 만족과 지속가능한 삶의 질 향상을 유도하는 제반 여건을 의미한다고 할 수 있으며, 영국의 도시계획가 Holford에 의하면 있어야 할 것이 있어야 할 곳에 있는 것(The right thing in the right place)으로 정의(김선희, 2006)되기도 한다. 포용도시에서 필요한 ‘공간과 시설’을 형성하는 주요 요소가 되기도 한다.

도시 어메니티는 도시민들의 삶에 직간접적인 영향을 미친다는 점에서 중요하다. 그것도 단순히 물리적 차원의 도시 구성 요소로서뿐 아니라 정서적 차원에서 거주자의 성향에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 더욱 그러하다. 그러나 도시를 인체에 비유했을 때 그간 우리나라의 도시계획이나 도시설계는 각종 장기들을 어디에 배치할 것인가 또는 몸무게가 얼마일 때 각 장기들의 무게는 얼마가 되어야 할 것인가 등에만 관심을 가져왔을 뿐 장기의 색깔이나 모양, 정체성, 통일성 등에는 상대적으로 눈길을 주지 않았던 것이 사실이다. 어떤 형태의 도시가 심미적으로 바람직한 어메니티 경관이 될 것인가에 대해서는 미적 향수의 주관성 문제를 어떻게 해결할 것인가가 우선 고려되어야 한다. 미학이론에서는 ‘아름답다(Schön)’만을 지칭하는 단순한 의미의 ‘美’ 대신에 숭고·眞·善·유익·쾌적·비장·균형·비례·유머·고귀 등을 포괄하기 위하여 ‘美的인 것(das Ästhetische)’이라는 개념을 사용한다. 포용도시에 필요한 ‘가치’의 하나가 되기도 한다. 그러나 Ästhetische라는 말은 칸트가 판단력 비판에서 「오직 직관에 의하여 개념적 사유의 매개 없이 직접적으로 얻게 되는 快라고 의미를 부여한 것처럼 필연적으로 주관적일 수밖에 없다. 르 코르뷔지에(Le Corbusier)의 빛나는 도시를 계승한 마천루의 뉴욕이나 빅벤과 버킹엄궁의 런던, 독일식 건축양식과 중국 전통의 건축양식이 공존하는 청도, 아파트숲이 강변을 뒤덮은 서울 중에 어느 도시가 더 美的인가에 대해 만인이 공감할 해답은 없다고 할 수 있다.

다만 대다수의 사람들이 공통적·보편적으로 선호하는 경관 어메니티는 존재가능하다. 여기에서 間主觀性(Intersubjectivity)의 개념이 유용하게 적용될 수 있다. 간주관성은 복수 주관의 구조나 인식에 공통되는 것으로서 ‘공동체적 자아, 합의된 객관성’ 등으로 정의될 수 있다. 미적 향수의 주관성에도 불구하고 많은 사람들이 공감할 수 있는 간주관적 도시경관이 어메니티의 선호체계로 제시되는 것이 가능하다는 것이다.

이러한 논의를 구체화시키려면 과정(Process)으로서의 도시 계획과 물리적·규범적 수단(Tool)으로서의 도시계획을 통한 제

도화(Institutionalisation)가 모색되어야 한다고 본다. 포용도시 형성에 필요한 ‘절차와 과정’의 문제인 것이다. 간주관적 경관 선호체계가 물리적 경관으로 구체화되기 위해서는 도시계획 수립과 유사한 과정을 거쳐 도시민의 선호체계를 분석하는 것이 우선적으로 요청된다. 다만 합의된 통일성이 획일성으로 변질되지 않도록 해야 할 것이다. 기존의 도시계획은 주로 zoning이나 입체적 규제를 위한 기술적 수단으로 이용되면서 ‘도시민을 위한 도시계획’이 아니라 ‘도시와 계획을 위한 도시계획’이었던 측면이 컸으나 어메니티 경관을 제도화하는 데 활용됨으로써 ‘인간을 위한 도시계획’을 통해 포용도시가 되도록 기여할 필요가 있다.

6. 결론을 대신하여

포용도시는 ‘서로 함께 사는 도시가 되기 위한 어젠다’라고 할 수 있다. 포용도시가 과거 회자되었거나 현재 회자되고 있는 여러 가지 도시모형, 즉 지속가능도시, 유비쿼터스 도시, 스마트 도시, 창조도시, 압축도시, 혁신도시 등과 같은 유행어로 사라지지 않으려면 공진화가 가능하도록 공동체적 관심을 높이고 이를 통해 사회적 배제를 극복하고 포용성을 높이려는 노력이 필요하다. 도시경관을 구성하는 어메니티의 개선도 이를 위한 하나의 수단이 될 수 있다. 이런 점에서 포용도시 구현을 위한 접근도 도시공학적 차원을 넘어 사회적 가치를 제고하는 차원에서 다룰 필요가 있다. 우리나라에서는 도시문제를 주로 도시 계획이나 도시공학 차원에서 접근하는 경우가 많았던 것으로 판단된다. 독립적인 분과로서 도시를 다루는 학문 분야가 도시 계획이나 도시공학인 점에서 타 학문 분야, 특히 인문사회적 분야의 접근은 찾아보기 어려웠던 것이 사실이다. 하지만 공간이라는 대상은 공공적 영역이기 때문에 행정학과 같은 분야에서도 깊이 다루어야 할 주제에 해당한다(임도빈, 2016). 본 논문은 이러한 시도의 하나로 포용도시를 바라볼 수 있는 시론적 접근방법을 제시하고자 하였으며, 향후 추가적인 논의와 새로운 시도가 이루어지기를 기대한다.

참고문헌

1. 김선희(2006), “국토 어메니티의 개념과 정책과제”, 「월간 국토」, 통권298호, 국토연구원.
2. 박인권(2015), “포용도시: 개념과 한국의 경험”, 「공간과 사회」, 25(1): 95-139.
3. 박인권(2016), “포용도시와 UN-Habitat III”, 「세계와 도시」, 12호, 서울연구원.

4. 박인권·이민주·홍철·임인선(2017), “한국 도시의 포용성 진단과 유형별 특성분석”, 『도시행정학보』, 30(3): 111-130.
5. 배세진(2018), “디지털 정보격차 없애는 ‘디지털 포용’ 활동 연장 (프랑스 파리시)”, 『세계도시동향』, 425호, 서울연구원.
6. 변미리(2017), 『서울형 포용도시 지표체계 개발과 서울시의 포용성』, 서울연구원.
7. 서상목(2013), 『웰페어노믹스: 지속가능한 자본주의와 복지국가 길』, 북코리아.
8. 선지원(2019), “디지털 포용정책을 위한 재원조달 다변화 방안”, 『ICT 기반 사회현안 해결방안 연구 심포지엄』, 2019.11.08., 정보통신정책연구원 주최.
9. 우윤석(2011), “지속가능한 공진화를 통한 ‘상생’의 개념화와 활용에 대한 탐색적 연구: 대리운전과 택시의 관계를 중심으로”, 『도시행정학보』, 24(3): 3-30.
10. 이재준(2016), 모두를 위한 도시, 포용도시, 중앙일보 2016.09.30., <https://news.joins.com/article/20657330>.
11. 임도빈(2016), “공간의 행정학: 정부경쟁력 제고를 위한 연구 의제 탐색”, 『행정논총』, 54(4): 69-103.
12. 정대연·장신옥(2007), “생태계 파괴에 대한 사회학적 접근”, 『환경영향평가』, 16(3): 207-227.
13. Asian Development Bank (ADB) (2017), *Enabling Inclusive Cities: Tool Kit for Inclusive Urban Development*, ADB.
14. Cabinet Office (2014), *Government Digital Inclusion Strategy*, <https://www.gov.uk/government/publications/government-digital-inclusion-strategy/government-digital-inclusion-strategy>.
15. Cole, I. and B. Goodchild (2001), “Social mix and the balanced community in British Housing Policy: A Tale of Two Epochs”, *GeoJournal*, 51: 351-360.
16. Cole, I. and Y. Smith (1996), *From Estate Action to Estate Agreement: Regeneration and Change on the Bell Farm Estate*, Bristol: The Policy Press.
17. Commission on Growth and Development (CoGD) (2008), *Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6507>.
18. Duffy, K. (1995), *Social Exclusion and Human Dignity in Europe*, Background report for the proposed initiative by the council of europe, steering committee on social policy, council of europe.
19. Just economics (2017), *Digital Inclusion Evaluation Toolkit*, Cabinet office.
20. King, E. (1999), *Defining and Measuring Social Exclusion*, Discussion paper, march, 1999, London: Office for public management.
21. Moore, J. F. (1996), *The Death of Competition: Leadership and Strategy in the Age of Business Ecosystems*, NY: Harperbusiness.
22. OECD (2014), *Report on the OECD Framework for Inclusive Growth*, OECD.
23. Oppenheim, C. (1998), *An Inclusive Society: Strategies for Tackling Poverty*, London: IPPR.
24. Room, G. (1995a), *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*, Bristol: The policy press.
25. Room, G. (1995b), “Poverty in europe: Competing paradigms of analysis”, *Policy and Politics*, 23(2): 103-113.
26. Taylor, M. (1998), “Combating the social exclusion of housing estates”, *Housing Studies*, 13(6): 819-832.
27. UN Habitat (2004), *Urban Governance Index: Conceptual Foundation and Field Test Report*, retrieved Nov. 23, 2015 from <http://mirror.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=25&cid=2167>.
28. UN Habitat (2002), *The Global Campaign on Urban Governance*, retrieved Nov. 23, 2015 from <http://unhabitat.org/books/global-campaign-on-urban-governance-the/>
29. United nations (2017), *New Urban Agenda*, UN Habitat III.
30. World bank (2015), *World Inclusive Cities Approach Paper*, report No: AUS8539, WB.