

새로운 도시발전 패러다임 특징과 성장편익 공유형 도시발전 전략의 구성

Characteristics of New Urban Development Paradigm and Construction of
Development Strategies for Sharing Growth Benefits

김용창*

근대주의 도시발전 모델은 자연과 인간, 인간-자연관계, 인간-인간관계의 측면에서 지속가능성을 상실했다는 비판을 받고 있다. 본 논문에서는 이러한 인식에 기초하여 근대주의 도시발전 모델의 한계를 비판적으로 성찰하고, 대안으로 등장하는 다양한 도시발전 패러다임(광역거대도시, 세계도시, 네트워크 도시, 창조도시, 유비쿼터스 도시, 생태도시, 건강도시, 슬로시티, 스마트성장, 지방의제 21, 뉴어머니즘, 어반빌리지, 컴팩트시티, 마찌쯔구리)의 특징을 검토한다. 이러한 대안적 모델의 연장선상인 동시에 누락된 측면을 보완하기 위해서는 공간효율성 개념의 재설정, 도시 고유의 자산발굴과 활용, 새로운 개념의 성장과 시장의 확립, 근대주의 도시계획 방법의 전환과 도시정치에서 민주적 자산의 확보, 성장편익을 공유하는 내포적 발전전략의 구사 등과 같은 추가적인 개념장치가 필요하다는 것을 제시한다.

주요어: 도시발전 패러다임, 도시계획, 근대도시발전 모델, 내포적 발전

1. 새로운 도시발전 모델 모색의 시대

본래 맑스주의자들은 유토피아를 그리는 것을 경원시한다. 맑스는 아

* 서울대학교 사회과학대학 지리학과 부교수(kimyc@snu.ac.kr)

담 스미드의 보이지 않는 손이 제시하는 유토피아를 철저히 배격하기 위해 노력하였고, 그 어떤 유토피아의 논의도 철저히 배격하였다. 그러나 하비(Harvey)는 『희망의 공간』에서 좌파들이 유토피아에 대한 모든 논의를 폐기하는 것은 그리 적절치 않다고 하면서 그 이유로 유토피아의 전망 없이 우리가 항해하기를 원하는 항구를 결정할 방법은 없기 때문이라고 본다. 그리고 보수주의적 도덕주의의 손에 유토피아 논의를 방치하지 말 것을 주문하면서 유토피아의 문제설정 방식에 대한 담론 투쟁을 전개하자는 주장을 제시한다(Harvey, 2000(2001): 240, 258~259).

즉 새로운 도시발전 모델을 어떻게 구성할 것인가는 사회경제적 쟁점 못지않은 중요한 진보적 과제라고 할 수 있다. 주지하다시피 근대도시발전 모델은 19세기 후반 산업혁명에 따른 급속한 도시성장, 도시생활의 혼란과 무질서, 도시위생불량 등의 문제에 대응하기 위해 출현하였다. 이러한 근대 도시발전 모델은 출범 초기부터 기술적 요소와 이데올로기적 요소의 영향을 크게 받았다. 기술적인 측면에서는 공업화와 도시화의 부정적 외부성을 치유하기 위한 대응이고, 이데올로기적 측면에서는 국가 또는 지배계급의 정치적·이데올로기적 목적을 달성하기 위한 수단이었다(UN-HABITAT, 2009: 49).

자본주의 발전과 더불어 등장한 근대 도시발전 모델인 만큼 자본주의가 드러내는 문제에 상응하는 많은 문제를 드러내고 있다. 이러한 도시발전 모델은 급속한 도시화와 그에 상응하는 사회적 약자들을 양산하면서도 이들을 도시에서 적절하게 수용하는데 실패하였고, 사회공간적 배제는 더욱 심화되고 있으며, 나아가 21세기 도시들이 직면하는 많은 도전들에 적절하게 대응하는데 실패하였다는 비판을 받고 있다. 특히 현대 도시가 경제성장 일변도의 논리와 지나치게 밀접하게 움직이면서 인간적·자연적 정합성을 잃어버리는 상황에까지 이르면서 과연 이러한 도시변화가 인류 및 자연, 인류-자연관계, 사람-사람 관계의 미래를 지속적으로 보장할 수 있는가에 대한 회의가 일고 있다.

미래가 아닌 허황된 당장의 이익(instant profit)을 약속하는 것이 유일한

존재이유(raison d'être)인 현대의 도시발전 체제에 대해 대안을 모색할 때 인 것이다(Burkhalter and Castells, 2009). 그에 따라 경제성장 중심의 도시발전 패러다임을 바꾸어보자는 논의가 활발하게 이루어지고 있고, 대안적 발전모델들이 다양하게 나오고 있다.

본 논문에서는 근대주의 도시발전 모델이 안고 있는 문제 및 그에 대한 성찰적 논의들을 살펴보고, 이러한 반성위에 설계하고 있는 대안적 도시발전모델, 즉 광역도시모델, 네트워크 도시, 세계도시, 생태도시, 건강도시, 뉴어바니즘, 뉴어반빌리지 등 다양한 발전모델의 유형과 특징을 분석한다. 마지막으로 이러한 모델들의 확장이자 과거 근대주의 도시발전 모델의 한계를 되풀이하지 않기 위한 성장편의 공유형 발전전략을 이론적으로 구성하고자 한다.

2. 근대 도시발전 모델에 대한 성찰

인류역사에서 많은 도시들이 태어났다 소멸했듯이 현재의 모든 도시들 역시 생성, 발전, 소멸의 과정 속에 있다고 할 수 있다. 즉 도시화 과정은 자본주의 경제발전 과정의 변화만큼이나 형태와 내용면에서 끊임 없는 변화를 거친다. 도시의 외형적 성장패턴을 도시생애주기 관점에서 구분하면 도시는 일반적으로 도시화, 교외화, 반도시화, 재도시화의 경로를 밟는다고 말한다(Antrop, 2004). 그리고 자본주의 발전에 따른 변화모습을 구분한다면 상업도시, 공업도시, 대량소비도시, 기업가주의 도시 등으로 나눌 수 있다. 명칭에서 알 수 있듯이 자본주의 발전양식에 따라 도시의 성격도 변한다는 것을 알 수 있다(<표 1> 참조).

물론 이러한 도시발전 모델은 19세기 서부유럽의 도시계획, 통상 종합계획(master planning) 또는 근대주의 도시계획(modernist urban planning)이라 부르는 조류의 연장선상에 있다. 이러한 모델의 확산은 식민주의, 시장 확장 및 전문지식교류 등의 메커니즘을 통하여 이루어졌으며, 전문가 단

<표 1> 자본주의 발전단계와 도시성격의 변화

| 특징 | 상업도시 | 공업도시 | 대량소비도시 | 기업가주의도시 |
|---------|---|--|---|---|
| 자본주의 단계 | 상업자본주의 | 경쟁자본주의 | (국가)독점자본주의 | 초국적 자본주의 |
| 경제체제 | 지리적 가격차이를 이용한 거래, 고리대금업, 중상주의와 상업자본, 무역차액주의와 식민지 확보 | 산업혁명, 기계제 대공업, 자유무역 제국주의, 잉여가치의 생산과 증식을 통제하는 생산자본 | 포드주의·테일러주의 생산방식, 대량생산·대량소비체제, 중화학 공업의 발전, 독점·금융자본의 역할증가 | 유연생산체제, 유연 노동시장, WTO/FTA체제, 초국적 기업의 지배, 증권화와 펀드자본주의, 경제의 세계화와 지역화, 맞춤형 소비 |
| 정치체제 | 절대주의, 중앙정부 역할 미미 | 자유방임주의와 중앙정부의 역할증가, 지방사회주의, 영국의 정치적 역할 | 중앙정부의 강력한 역할, 조직자본주의, 미국의 정치적 역할과 냉전체제 | 중앙정부 역할 퇴조와 보수주의 정치체제, 탈조직 자본주의, 성장연합 도시정치 |
| 교통통신 수단 | 보행도시, 우마차, 역마 교통 | 철도교통, 증기 엔진, 전보, 운하 | 자동차교통, 내연 기관, 항공기 | 정보통신기술, 항공기, 네트워크 통신 |
| 도시발전 패턴 | 2마일 이내의 도시반경, 엘리트의 도심부 거주, 토지이용 미분화, 창고와 해운중심의 수변이용, 도시위생미비 | 도시의 배후농촌 지배, 공장의 집중, 토지이용의 전문화와 용도지역제, 도시계획의 시작, 별모양의 도시성장형태 | 거대도시의 출현, 도심쇠퇴와 교외화, 직주분리, 인종적·계급적 주거지분화, 집합적 소비수단, 원형 도시성장패턴 | 정보도시와 세계도시의 출현, 반도시화, 도시재생, 도시양극화와 홀리스메가 프로젝트형 도시개발, 광역도시화 |

체와 개발관련 국제기구 역시 중요한 역할을 수행하였다. 그러나 이러한 모델의 확산은 ‘좋은 계획사상’의 확산과 수입이라는 관점보다는 종종 정치적, 인종적 또는 민족적, 계급적 지배 및 배제를 목적으로 수입을 하기도 하였다. 이러한 경우 지배계급의 이데올로기를 강화하는 수단으로서 도시발전 모델이 기능하는 것이다(UN-HABITAT, 2009).¹⁾

1) 예컨대 중산층 이상의 집단들이 자신들의 부동산가격을 유지 또는 높이기 위해 저소득 집단이나 소수 인종집단을 자신들의 거주지에서 배제하는 방법으로 다양한 도시계획 기법이나 토지이용 규제 장치를 활용하는 사례는 대부분의 도시에서 흔히 볼 수 있다.

이러한 20세기 도시발전 모델과 도시계획은 기본적으로 3가지 특징을 지니고 있다. 첫째는 물리적 계획의 시행 및 인간거주공간의 설계라는 관점이 지배하면서 정치가나 지역사회의 참여나 개입 없이 훈련된 전문가들이 수행하는 기술적 활동으로 인식하였다. 둘째로 계획이라고 지칭하는 것은 종합계획, 청사진 계획, 배치계획(layout)을 만드는 것이며, 이상적이라고 여기는 최종계획을 만들면 이것이 곧 도시 형태에 대한 안내자이자 미래의 전망을 제공한다고 간주하였다. 셋째는 계획이란 특정한 가치관에 터를 두는 규범적 과업으로 간주하여 이상적인 생활환경에 대한 이념상이나 계획가의 관점에서 공공선(public good)을 반영하는 행위로 보았다(UN-HABITAT, 2009: 49).

그러나 이러한 근대주의 도시발전 모델과 계획사고, 즉 도시에 대한 이상주의(관념주의) 사고 또는 조감도적 관점은 도시에 대한 철학적 이해를 방해함으로써 관념적 유토피아의 만연을 가져왔다는 비판을 받는다. 일찍이 철학적 사유와 도시 생활공간 사이 상호의존성과 긴장관계를 주목한 엥겔스(Engels)와 세르토(de Certeau)는 도시에 대한 이러한 이상주의적 관점을 걱정하였다. 조감도적 이상주의 도시계획론은 일상생활과 그 경험을 설명하지 못하기 때문이며, 철학을 도시의 일상적 거리로 끌어내림으로써 근본적 문제를 해결할 수 있다고 본다(Meagher, 2007: 7). 일방적인 이상주의적 관념이 아니라 도시와 철학의 관계, 즉 도시에 대한 성찰적 사유를 복원함으로써 실천적 도시발전 모델을 구축할 수 있다고 보는 것이다.

플라톤이 대화록을 통해 기술한 소크라테스(Plato's Socrates)는 철학과 도시의 상호연관성을 잘 인식하고 있었지만 데카르트 이래 그 연관을 잃어버리는 경우가 많아졌다. 도시를 간과하는 근대의 철학적 입장, 보편적 사유에 대한 집착은 철학의 도시적 기원을 포괄하지 못하고 있고, 시간과 장소의 구체성을 엮는데(enmesh) 실패하고 있는 것이다. 특히 가장 중요한 근대적 정치체로서 국민국가의 출현은 도시를 단순히 발전을 위한 기능적 공간단위로 인식하면서 도시에 대한 성찰적 사유, 도시의 정

치적 역동성(실천성)을 깊이 묻어버렸다. 르페브르(Lefebvre)가 주장하는 것처럼 실증주의 도시연구방법으로 전환은 도시연구와 철학적 사유 모두에게 손실이었다. 자연주의적 과학관과 실증주의 방법론은 도시를 하나의 사물(thing)로 대상화(reify)시켰기 때문이다(Meagher, 2007: 7; Lefebvre, 1996: 101~103).

그러나 현재 지배적인 실증주의 사회과학, 조감도적 도시계획 사유가 도시를 바라보는 유일한 길은 아니다. 자본주의적 기능 공간 단위로서 도시가 아니라 생동하는 생활터전으로서 도시를 인식하기 위해서는 이러한 근대주의적 도시발전 사고체계를 근본적으로 전복시키는 것이 필요하다. 르페브르의 도시에 대한 권리(right to the city)는 성찰적 사유(철학)와 도시 사이 관계를 근본적으로 다시 설정하려는 노력이라고 볼 수 있는 것이다.

때문에 도시발전 모델에 대한 대안적 담론의 추구는 중요한 실천적 행위라고 할 수 있는 것이다. 우리가 흔히 말하는 대도시와 대도시 생활은 2차 세계대전 이후 자본주의 역사에서 가장 안정적으로 변영하던 이른바 포디즘 시기의 도시발전이다. 따라서 현대 도시위기는 주로 전후 대량생산·대량소비체제에 토대를 두고 있는 도시개발 패러다임의 위기를 주로 지칭한다. 그러나 이 체제의 대안이라고 본 이른바 유연적 축적 체제에 기반 하는 도시개발 패러다임도 마찬가지로 위기요소를 가지고 있다. 최근 미국 서브프라임 위기에 따른 세계경제위기와 도시위기는 현재의 금융, 소비, 생산 및 고용부문에서 대규모 위협을 초래한 사회경제 조직 모델 자체의 위기이기 때문이다. 이처럼 비판의 대상이 되고 있는 전후 도시화와 도시성장은 대량생산·대량소비체제를 뒷받침하기 위한 평면적 도시 확장과 표준적 공간설계, 부동산 개발주의였다고 볼 수 있다. 북미적 전통으로는 저밀도, 배제적 용도지역제와 자동차 중심의 개발방식이다.²⁾

2) 미국의 경우 전형적인 주거지 선호는 ① 교외입지와 설계, ② 단독주택(single-family), ③ 저밀도 근린지역 입지, ④ 자동차 이용의 편리함, ⑤ 이러한 기준

까스텔(Castells)은 지금까지의 이러한 전후 도시발전 모델, 즉 거대도시와 교외지역 성장을 거대한 금융사기 시스템에 근거를 둔 발전체제였다고 혹독하게 비판한다. 현대 도시는 거대한 폰지사기(Ponzi Scheme) 시스템을 토대로 발전한 것이고, 개발업자와 은행의 이윤, 그리고 토건업자(contractor), 건축업자, 대출브로커, 대금업자, 부동산중개인, 주택거래자의 이윤만을 약속하는 개발체제일 뿐이라는 비판한다. 그리고 제이콥스(Jacobs)는 ‘아무런 감각이 없는 거대한 황폐 공간(great blight of dullness)’만을 양산하는 발전 체제라고 비판한다(Burkhalter and Castells, 2009; Jacobs, 1992). 이처럼 현대 거대도시가 드러내는 많은 만성적 병폐가 있지만 크게 공간효율성, 생활양식, 환경영향 측면으로 구분하여 다음과 같이 정리할 수 있다(Litman, 2010).

먼저 공간이용 효율성 측면의 병폐는 자본축적 중심의 공간생산체제가 주기적 공황을 낳거나 강제적인 도시생애주기 단축을 가져오면서 자원 및 공간이용의 비효율성을 증가시키고 있다는 것이다. 개인 공간 극대화, 특색 없는 표준 공간 생산과 과도한 경쟁논리의 지배는 공간생산의 무정부성, 과잉생산과 과소이용의 병존이라는 모순 상황을 낳고 있다.³⁾

에 부합하면서 가능하다면 값이 싼 주택을 지나치게 선호한다는 것이다.

- 3) 구체적으로는 다음과 같은 징후들을 들 수 있다. ① 배제주의 용도지역제에 따른 고밀도 복합용도 개발 저해, 고밀도 개발과 접근성이 양호한 지역의 개발에서 얻을 수 있는 이점을 충분히 향유하지 못하는데 따른 조세정의와 및 재정효율성 달성 실패. ② 기능분리 중심의 토지이용 시스템, 장기거주를 어렵게 하는 단조로운 주거양식, 장거리 사회경제활동을 유발하는 무분별한 도시 확장. ③ 도시 내부지역에 산재하고 있는 과소이용 토지재고의 유효활용 실패. ④ 시민일반의 집단적 공간접근성 제고보다는 개별적 이동성(자동차 이용의 용이함)에 중점을 두는 교통시스템과 그에 따른 공공지출의 비효율성. ⑤ 도시 사이 경쟁 심화로 인한 지역사회 투자 감소 및 도시지역사회의 주도권 상실, 시장의 무정부성에 따른 회수불능 또는 고립적 투자의 증가, 도시정부의 공식적 지배구조를 벗어나는 초국적 도시권의 성장. ⑥ 저밀도 교외주거지의 확산에 따른 새로운 서비스 공급 및 유지비용의 증가, 노후 하부구조의 교체비용 증가. 동시에 도심부 쇠퇴지역의 경우 하부구조의 과소이용 초래. ⑦ 공공서비스와 공공재화의 민영화 또는 민간자본 개입 증가에 따른 공공투자의 감소, 공공

두 번째로 생활양식측면에서는 개인 이동 중심의 도시구조와 거대자본의 개입증가에 따른 거주 지역에 대한 주민 통제의 감소, 장소성의 소멸로 인한 문화적 다양성의 퇴보, 소비고객으로서의 위상만을 강조하는 이데올로기에 따라 평생 부채를 짊어지는 생활양식의 양산이 현대 도시생활의 또 다른 병폐라고 할 수 있다.⁴⁾

세 번째로 환경적 측면의 병폐로는 개별자본 중심의 개발이윤을 극대화하려는 도시개발 방식 때문에 자연환경에 대한 파괴가 커지고, 에너지 과소비형 개발이 만연하며, 도시전체적인 연관성이 없는 고립적인 독불장군식의 공간생산으로 자연적·사회적 재난은 오히려 커지는 문제를 들 수 있다.⁵⁾

재 자금조달의 어려움 증가. ⑧ 부동산개발업자 중심의 개발 사고에 따른 대저택(chateau) 중심의 주택개발 증가, 토지이용과 에너지 이용의 효율성 감소.

- 4) 구체적인 문제들은 다음과 같다. ① 교통수단의 발달은 장소의 속박을 감소시켰으나 동시에 장소성의 상실로 도시근린지역의 황폐화와 고립화를 초래. 장소와 근린지역이 시장주도 경제 구조에 따라 시장성(거래가능성)만을 강조하는 단순 상품으로 전락. ② 사생활 보호 중심의 개인주의 주거양식이 지배에 따른 자발주의의 쇠퇴와 지역사회 활동 참여 감소. 그에 따라 사회적 자본이 감소하고 시민으로서 역할은 쇠퇴하는 반면, 단순한 ‘소비자’로서 역할이 증가하면서도 정작 상거래에서 사생활 보호는 퇴보하는 결과를 낳음. ③ 정보통신기술의 발달과 결합하여 고립적 주거양식과 음울한 고립생활의 만연으로 생활의 폐쇄성 증가. ④ 문화산업의 거대화화 거대시설 중심의 편성으로 소규모 지역문화가 사라지면서 지역사회에서 일상적 문화예술 및 스포츠 활동을 향유하기가 어려움. ⑤ 교외지역 주거지 확산과 주택생산을 지원하기 위한 주택금융정책의 실시로 인한 과도한 주거지 개발과 경관파괴, 부채를 평생 짊어지는 가구 양산. ⑥ 특색 없는 거대박스형(anonymous big box) 건물에 대한 사회적 반감 확산.
- 5) 구체적인 현상들로는 다음을 들 수 있다. ① 기존 토지재고의 활용보다는 녹색지대 개발을 선호하는 과정에서 나타나는 환경파괴와 과도한 하부구조 투자비용. ② 총론에서는 기후변화의 영향을 인정하면서도 일상생활과 경제행동 측면에서는 준수가 어려운 에너지 과소비적 도시구조에 따른 환경적 관점과 갈등관계 초래. ③ 좌식생활양식과 공간설계로 인한 건강비용의 증가. ④ 자동차 교통 중심의 도로체계와 막다른 골목 구조의 주거단지 설계로 거리의 위험성 증가. ⑤ 인공적 환경, 에너지 과소비형 공간개발, 자연의 사유재산화와 상품화, 초국적 표준화에 따른 동식물 다양성과 언어 다양성의 감소.

3. 대안적 도시발전 패러다임들과 특징

1) 새로운 패러다임 유형과 특징

이처럼 현대 도시가 직면하는 과제는 아주 다양하다. 그렇지만 문제를 어떻게 인식하고, 어떤 문제에 주안점을 두는가에 따라 도시발전 패러다임은 달라진다. 미래학의 관점에서 연구를 주도하고 있는 유엔밀레니엄 프로젝트를 비롯한 미래학자들이 꼽고 있는 과제들은 지속가능한 발전, 과학기술, 에너지, 세계화와 글로벌 이슈, 민주주의와 다양성, 생태환경, 건강과 복지, 윤리와 가치, 도시화와 지역문제, 평화와 전쟁 등이라고 할 수 있다. 도시의 계획적 측면에 초점을 맞추고 있는 유엔인간정주위원회는 인구구조, 기후변화와 에너지, 경제의 세계화와 재구조화, 지방정부의 통제를 벗어나는 새로운 공간적 형태와 과정, 도시정치 시스템의 변화를 동반하는 제도적 도전 등을 현대 도시가 직면하는 거대한 도전이라고 보고 있다(Lombardo, 2006; UN-HABITAT, 2009).

이러한 거시적 트렌드와 도전 과제는 대부분의 도시들이 마찬가지로 직면하는 과제이다. 도시 차원에서 공통적으로 들고 있는 문제 또는 과제들은 인구고령화, 실업과 비공식 노동, 빈곤과 사회적 양극화, 자연재해 및 테러, 질병, 범죄 등 각종 자연적·사회적 재앙, 에너지 과소비적 도시구조, 양질의 부담가능한 적정가격의 주택부족, 효과적인 대중교통 체계의 결여, 성장이익을 공유하면서 경쟁력을 유지할 수 있는 도시경제 체제의 미확립, 도시정치에서 과두체제의 개선과제 등이다.

이러한 문제와 과제들은 결국 기존의 도시발전 패러다임이 갖고 있는 병폐를 극복하기 위한 대상에 해당한다. 그러나 대안적 패러다임 논의들은 사실상 모두 과거 북미중심의 경험에 대한 반작용이기 때문에 한국적 상황에 적용하기 위해서는 일정 정도 순차과정(filtering)을 거쳐야 한다.⁶⁾

6) 지난 50년간 북미적 도시생활양식은 저밀도 공간, 도농접경지역 입지, 자동차 중심의 생활공간을 경제적 성공, 자유, 위광, 안전, 깨끗함, 조용함과 사생활 보

새로이 출현하고 있는 도시발전 모델들은 각각 강조점에 차이는 있지만 무분별한 토지이용 시스템의 지양과 과소이용 토지재고의 재활용, 장소성의 복원과 고유성 및 다양성 강조, 공공서비스 선택의 다양화와 분산적 제공, 에너지원의 다양화와 지속가능성의 중시, 인간적 통제와 목적의식적 의미부여가 가능한 생활지역의 창출, 의사소통과 협력 및 의사결정 투명성의 강화, 효율성 개념의 재정립, 인적 자본·사회적 자본을 중시하는 성장동력의 재창출 등은 공통적으로 꼽고 있는 지향점들이라고 할 수 있다. 이러한 강조는 한마디로 세련된 ‘도시다움(the urbane)’을 창출하는 정신이라고 표현할 수 있을 것이다(<표 2> 참조).⁷⁾

<표 2> 대안적 도시발전 패러다임과 특징

| 구분 | 모델 | 주요 특징 |
|----------------|----------------|--|
| 공간 규모 확대 | 광역 거대 도시 | <ul style="list-style-type: none"> · 세계화에 따른 공간경쟁력 강화수단으로 초국적 광역대도시, 세계화와 자유주의적 경제철학과 결합 · 국가 및 세계경제성장을 선도하는 중추공간으로서 광역대도시 · 거대개발사업, 대도시 중심의 비즈니스플랜, 거대도시단위국가, 초국적 광역대도시경제권 등 다양한 정책수단 및 전략 추진 |
| | 세계 도시 | <ul style="list-style-type: none"> · 경제의 세계화 및 초국적화에 따른 세계적 규모에서 존재하는 최상위 도시 계층 · 세계경제를 엮는 고정핀, 범세계적 경제의 통제와 조절, 국가적 경계를 초월하여 범세계적 차원에서 형성되는 도시계층체계의 중심지로서 기능 · 세계도시 내부에서 사회공간적 양극화에 따른 이중도시 형성 |
| | 네트 워크 | <ul style="list-style-type: none"> · 네트워크의 속성 및 네트워크 외부경제 이점을 도시발전 전략으로 활용 · 독립적인 도시들이 기능상 상호보완 관계에서 수평적 협력관계 구축, 도시 |

호로 대변되는 야망과 결부시키는 삶이었다. 그런데 이러한 도시생활방식과 도시개발방식이 무분별한 도시성장(sprawl)을 가져오면서 지금은 지속가능성을 어렵게 만들고 있다(Litman, 2010).

7) 일찍이 근대주의 도시계획이론을 기능주의라고 비판한 제이콥스는 『미국 대도시의 죽음과 삶』이라는 책을 통해 대안적 도시발전 모형, 즉 도시 다양성을 위한 조건으로 ① 다양한 생활을 가능케 하는 복합용도제, ② 사람들의 교류와 소통을 가능케 하기 위한 모퉁이가 많은 소형 가로 설계, ③ 다양한 시대와 조건을 갖춘 건축물 구성, ④ 획일적 도시를 지양할 수 있는 개발밀도의 적정성 유지 등을 들고 있다(Jacobs, 1961).

| | | |
|-------------|----------|--|
| | 도시 | <ul style="list-style-type: none"> 들 사이 전문화와 분업체계 형성 ·네트워크를 통한 ‘공간규모 빌리기’의 효과 추구, 초국적 도시네트워크로 발전 경향 |
| 기술 지식 사회 | 창조 도시 | <ul style="list-style-type: none"> ·도시성장의 핵심동력으로서 창조계층과 창조산업 ·창조적 인재들이 창조성을 발휘할 수 있는 환경을 갖춘 도시 ·두터운 노동시장, 도시 어메니티, 독특한 경관의 진정성이 중요한 발전 수단 |
| | 유비쿼터스 도시 | <ul style="list-style-type: none"> ·유비쿼터스 컴퓨팅, 정보통신기술을 바탕으로 도시 전반의 영역을 통합·융합하여 지능적으로 도시를 관리 ·실물공간에 지능적 역할을 부여하는 실물공간의 전자공간화 ·환경관점을 수용하여 친환경·첨단·자급자족·지속가능한 공간을 창출 |
| 생활 양식 전환 | 생태 도시 | <ul style="list-style-type: none"> ·악화된 도시환경의 품질을 높여서 쾌적한 생활환경을 구현하고, 도시의 지속가능성을 높이는 발전 전략 ·성장패러다임을 경제적 효율성에서 생태적 효율성으로 전환 ·에코타운, 탄소제로도시 등 매우 다양한 생태도시 관련 정책 및 전략 |
| | 건강 도시 | <ul style="list-style-type: none"> ·건강증진과 예방을 위해 건강의 관점을 도시개발에서 중심요소로 설정하려는 능동적 전략 ·질병뿐만 아니라 육체적, 정신적, 사회적으로 완전한 안녕의 상태를 추구하는 도시 ·세계보건기구가 건강 도시를 위한 요건 지정 |
| | 슬로 시티 | <ul style="list-style-type: none"> ·도시의 전통성·정체성에 기반 하여 발전방향을 모색하는 문화주의 도시발전 전략 ·속도와 획일성을 탈피하여 여유로운 생활 구현, 환경과 도시공간의 질적 향상 도모 ·지역사회의 다양한 행위주체 사이 협력네트워크 구축을 통한 주민참여의 활성화 ·자연, 음식, 문화, 전통적 방식의 보호 및 개발, 지역의 특성에 따라 융통적인 활동 시스템 |
| 도시 계획 원리 전환 | 스마트 성장 | <ul style="list-style-type: none"> ·경제성장, 환경보전, 삶의 질 개선을 동시에 추구하기 위한 도시성장관리 ·교외지역의 난개발 및 무계획적 개발이 가져오는 전후 도시개발에 대한 대안 ·고밀도 개발, 복합용도 및 복합운송 수단, 다양한 입지의 주택 개발 강조 |
| | 지방 의제 21 | <ul style="list-style-type: none"> ·리우선언의 실천계획이자 행동지침, 지구환경 보전을 위한 지속가능한 개발의 구체적 실천전략 ·지역사회의 미래 비전을 제시하고, 행동규범을 담은 계획이라는 의미에서 실천성이 강한 환경 친화적 개발계획 ·계획수립과정에서 참여와 민주적 절차를 요구하는 지역사회운동 |
| | 뉴어바니즘 | <ul style="list-style-type: none"> ·자동차 중심 도시사회로 편성되기 이전의 도시개발 패턴으로 돌아가려는 전략 ·정주성이 높은 지역사회 조성, 복합용도 개발, 교통체계와 토지이용 연계형 개발 ·생태계의 지속가능성 고려 및 삶의 질 제고 |

| | |
|---------------|---|
| 어반 빌리 지 | <ul style="list-style-type: none"> · 공적공간을 커뮤니티 중심에 위치시킴, 다양한 주거유형과 주택형태 혼합 · 사람들이 서로 사회적 교류를 할 수 있는 소생활권 규모 · 보행친화적 환경조성, 마을 중심부의 고밀·복합적 토지이용 |
| 컴팩 트시 티 | <ul style="list-style-type: none"> · 전후 무분별한 외연적 팽창형 도시개발 모델에 대한 반작용 · 공간의 집약적 이용과 이를 토대로 한 사회경제활동의 증대 및 공간효율성 증진 · 도시중심부의 재활성화, 고밀도 개발, 복합용도 개발, 서비스와 공공시설 접근성 강화 |
| 마찌 즈쿠 리 | <ul style="list-style-type: none"> · 지방의 정체성 및 가치 재발견에 대한 요구에서 출발 · 주민 주도형 도시계획, 지역상권 활성화, 지역 고유의 개성과 특색을 바탕으로 하는 상품생산과 수출 · 공동체적 생활터전을 주민 참여로 창출한다는 기본 정신 |

대안적 패러다임이 다양하게 등장하고 있지만 크게 보면 공간규모에 중점을 두고 도시를 더욱 크게 하지는 광역거대주의 패러다임, 생활양식이나 기술·지식 측면에 중점을 두는 패러다임, 가능한 직접 민주주의적 통제가 가능하면서 공동체적 성격을 강조하는 도시계획 원리로 전환을 요구하는 패러다임으로 구분할 수 있다. 사실 이러한 패러다임 사이 논쟁은 우리에게도 익숙한 논쟁이다. 도시지역개발에서 성장거점 및 균형발전 논쟁, 상향식·하향식 접근방법 논쟁, 대도시 집적경제·불경제 논쟁 등이 그것이다. 이와 유사한 구도가 수사를 달리하면서 다시 출현하고 있다고도 볼 수 있다. 한국에서 1980년대 초 있었던 논쟁구도, 즉 “대도시 또는 거대도시들이 갖고 있는 성장 특성과 기능을 최대로 할 수 있도록 잠재력을 일깨우고 필요한 기능을 육성하여야 한다”는 주장을 중심으로 보다 다양한 외국논의가 결합하고 있는 양상이다(류우익, 1983; 이기석, 1983).

한편 구체적인 도시계획 접근 차원에서는 유엔인간정주위원회가 계획체계의 핵심 측면, 새로운 계획과정, 공간형태에 대한 새로운 사유 등을 포괄하는 새로운 혁신적 접근들을 7개의 범주로 구분하고 있다(UN-

HABITAT, 2009: <표 3> 참조). 이러한 도시계획 접근은 과거 청사진 유형의 도시계획이 사전에 결정한 가치관에 따라 확정하는 이상주의적 공간 형태에 중점을 두는 것과는 달리 계획안의 형성 및 집행에서 관련 행위 주체의 참여를 포함하는 계획과정 자체를 중시하고, 토지이용에 대한 규제방식의 전환, 도시개발에서 전면철거방식의 재고, 지속가능성과 도시의 비공식 관계를 처음부터 적극적으로 도시계획의 대상으로 설정하려는 특징을 지니고 있다. 그만큼 도시계획은 종합계획 형태의 고정형태가

<표 3> 도시계획의 새로운 접근들

| 범주 | 유형 | 특성 |
|------------------|---|--|
| 전략적 공간 계획 | <ul style="list-style-type: none"> · 신진국형 전략적 공간계획 · 개발도상국형 전략적 공간 계획 · 전략적 공간계획의 바르셀로나 모델 | <ul style="list-style-type: none"> · 계획과정 및 지도적 계획(directive plan)의 성격에 중점. 도시형태 또는 계획 가치를 사전에 결정하는 것이 아니라 의사결정 과정에 중점을 둠. · 바르셀로나 모델은 대규모의 잘 설계된 도시개발 사업으로서 도시 형태에 시사점을 주고 있음 |
| 제도적 통합으로서 공간 계획 | <ul style="list-style-type: none"> · 영국의 새로운 계획시스템 · 통합적 개발계획 | <ul style="list-style-type: none"> · 계획과정 및 지도적 계획(directive plan)의 성격에 중점. · 정부에서 계획의 역할을 중시함 |
| 토지의 규제 조성과 관리 | <ul style="list-style-type: none"> · 철거방식에 대한 대안모색 · 개발행위주체의 영향력 · 공공공간과 서비스의 관리 | <ul style="list-style-type: none"> · 계획의 규제측면에 대한 새로운 접근 · 비공식성의 수용에 중점 |
| 참여와 파트너십 과정 | <ul style="list-style-type: none"> · 참여적 계획 · 파트너십 형성 | <ul style="list-style-type: none"> · 계획과정에 중점 · 국가-지역사회 관계 |
| 국제기구의 접근과 부문적 관심 | <ul style="list-style-type: none"> · 세계은행의 도시관리계획(UMP) · 부문계획 | <ul style="list-style-type: none"> · 계획과정과 기관입지에 중점 · 구체적 쟁점중심의 부문계획 |
| 새로운 종합 계획 | - | <ul style="list-style-type: none"> · 새로운 계획과정과 규제접근 · 토지시장과정에 중점 |
| 새로운 공간 형태 | <ul style="list-style-type: none"> · 압축도시(compact city) · 뉴어바니즘 | <ul style="list-style-type: none"> · 계획과정보다는 도시 형태에 중점 · 근대주의적 도시와 지속가능성이 없는 도시에 대한 반작용 |

출처: UN-HABITAT(2009)

아니라 만들어가는 전략적·유연적 과정임을 강조하고 있다.

2) 광역거대도시화 패러다임

(1) 초국적 광역대도시권, 거대도시국가체제

공간단위의 확장을 선도하는 새로운 도시발전 모델들은 통합거대도시 지역(city-regions), 다중심 거대도시지역(polycentric megacity region), 거대도시 단위국가(MetroNation), 지역국가(region state), 초광역경제지역(mega-region) 등 다양한 명칭으로 불리고 있지만 크게 보면 광역거대도시화 모델이라고 할 수 있다. 이러한 모델은 거대도시지역이 국가경제를 선도하는 지역으로서 새로운 경제발전 전략에서 주도권을 행사하여야 한다고 보며, 도시발전에서 민간부문의 규칙을 채택해야 한다는 입장을 갖고 있다.

예컨대 거대도시권 중심의 경제성장 중심 패러다임으로서 미국 브루킹스 연구소의 대도시 비즈니스 플랜(metropolitan business planning)은 도시 정책의 중점을 다시 경제발전실무에 둬으로써 지역변영을 통해 국가변영을 촉진한다는 구상을 가지고 있다. 한마디로 대도시권 주도의 국가경제 부흥정책 논리라고 할 수 있다(Weissbourd and Muro, 2011).⁸⁾

이러한 거대도시권 중심의 발전 전략의 연장선상에는 거대도시단위국가(MetroNation) 개념과 초국적 광역대도시경제권 개념이 있다. 전자는 유연한 기업파트너십에 초점을 두면서 미국을 하나의 대도시 국가로 설정하고, 대도시의 잠재력을 완전하게 촉발시킬 수 있는 새로운 연방파트너십 구축을 구상하는 브루킹스 연구소의 도시발전 개념이다. 오바마 행정부는 이러한 대도시권국가 개념을 새로운 국토발전 전략으로 채택하였

8) 대도시는 국가 자산이 집적되어 있고, 최대의 경제적 가치를 창출하기 때문이다. 구체적 전략으로 도시경제의 시장위상에 대한 평가와 위치설정(positioning), 도시에 고유한 시장기회의 포착과 성과 개선을 위한 세밀한 연계 전략 추진, 전략실행을 위한 도시운영 및 재정계획의 추진 등을 제시하고 있다. 시장, 핵심자산, 도전과 기회를 도시가 처한 상황에 입각하여 분석하고, 맞춤형 통합전략 구상을 주문한다.

다(Muro, et. al., 2008; Berube, 2007; 김현식·김은정, 2009).⁹⁾

다음으로 초국적 광역대도시경제권(mega-region)은 대도시와 도시를 둘러싸고 있는 교외 배후지역의 통합지역으로서 노동과 자본을 보다 저렴한 비용으로 다시 구성할 수 있는 공간규모를 의미한다. 이러한 새로운 공간 단위가 중요도와 적합성 측면에서 국민국가보다 증가하고 있다는 것을 의미하며, 세계경제를 국가단위가 아닌 수십 개의 거대경제공간단위로 재구성하는 개념이다(Florida, Gulden and Mellander, 2008).¹⁰⁾

이러한 개념들은 단일 대도시 중심의 성장모형에서 벗어나 국가와 경계를 벗어난 초국적(초경제적) 경제 공간 단위를 중심으로 하는 다중심 거대도시지역을 육성하고, 그들 사이 상승효과를 창출하려는 전략을 내포하는 개념이다. 기본적으로 이러한 광역도시화 모델은 세계화 및 자유주의적 경제철학과 결합을 통해서 구현할 수 있다고 주장한다.¹¹⁾

(2) 세계도시

세계도시론 역시 경제의 세계화 및 초국적화에 동반하여 세계적 규모에서 도시계층이 만들어지면서 최상위계층의 도시가 세계도시체계에서 중심성을 갖는다는 논리를 바탕으로 하고 있다. 이러한 최상위 계층 도시는 배후지를 국가내로 한정하지 않는 특징을 갖는다.

-
- 9) 미국의 100대 대도시권 면적은 전 국토의 12%에 불과하지만 GDP의 75%를 차지하고, 인구의 65%, 고용의 68%를 점유하고 있는 상황을 고려하지 않을 수 없다는 것이다. 국가번영전략의 핵심 동력인 혁신, 인적자본, 기반시설, 거주환경을 대도시권 단위로 계획·집행하도록 재조정하는 전략이다.
 - 10) 세계의 주요 거대도시지역 40개는 1천억 달러 이상의 경제규모로서 GDP 측면에서 40위권 국가의 경제규모에 해당하는 크기이다. 지역생산 1천억 달러 이상의 전 세계 거대도시권역은 세계 인구의 18%인 12억 인구나 전 세계 생산량의 66%, 전 세계 특허 출원의 86%를 차지하고 있다.
 - 11) 예컨대 쇠퇴하는 도시를 부활시키기 위한 장소마케팅의 일환으로 상징적인 거대개발 사업이 새로운 도시정책의 만병통치약으로 등장하는 경우가 많다. 이러한 개발논리가 경제성장과 경쟁력을 추구하는데서 가장 가시적인 수단이라고 생각하며, 절차에서는 시민 참여보다는 도시엘리트 주도의 도시개발 전략으로 흐르기 쉽다.

세계도시는 존재론적 차원에서는 세계화·정보화 경향의 공간적 산물이라는 의미를 지니지만 동시에 세계도시로서 기능을 잃고 얻는다는 것은 치열한 경쟁에서 살아남 수 있는가 여부, 즉 한 도시가 성장할 수 있느냐, 없느냐라는 다분히 정책적 의미로도 사용한다. 그러나 대도시의 경쟁력 확보를 위해 역동적 도시들 사이 정보, 재화, 금융 흐름의 전략적 결절로 나아가야 하는가에 대한 합의는 명확하지 않고, 이론적 진전도 뚜렷한 편은 아니다(Taylor et al., 2004; Meyer, 2003). 아울러 세계도시 전략을 추구한 결과 첨단지식산업, 고차원 기능 수행 산업과 같은 새로운 산업군으로 도시산업을 재편함에 따라 도시 사회계층의 양극화를 동반하고, 도시 전체를 이중도시(dual city, divided cities)로 만들기도 한다. 고급업 무타운과 생산자서비스 위주의 도시개발은 상대적으로 저소득층용 직업 기회를 줄임으로써 도시 내 새로운 비공식 부문의 번창, 선진국 대도시의 ‘제3세계 도시화’를 가져오기 때문이다. 결과적으로 세계도시전략은 도시 내 계층적·공간적 불균등 발전을 심화시키는 결과를 동시에 낳는다는 것을 주목하기도 한다.

(3) 네트워크 도시

최근 도시공간구조에서 전통적인 중심지 체계와는 다른 변화가 일어나고 있다는 것을 주목하는 패러다임이다. 각 지역의 사회·정치·문화적 환경을 활용하기 위한 자본주의 체계의 변화는 전체 지구 공간을 묶기 위한 지구적 공간네트워크를 발전시키고 있다. 다른 한편에서는 서로 근접한 도시들 사이에서는 기능적 보완성에 토대를 두고 하나의 단위지역으로 기능하는 도시체계가 만들어지고 있는 것이다.

일반적으로 급속한 환경변화에 적응하고, 외부경제이점을 높이면서 불확실성을 줄이기 위한 전략적 수단 또는 관리양식을 네트워크라고 할 수 있다. 네트워크 이점은 상호신뢰에 토대를 두는 수평적 협력하청관계, 학습과정·사회문화적 유대 등과 같은 비경제적 관계, 공식적·비공식적 지역 환경 등의 차원에서 찾을 수 있다. 네트워크 도시는 바로 이러한

네트워크의 속성을 도시발전 전략으로 활용하는 개념이다.

즉 네트워크 도시는 중심지 기능들의 호혜적 이용을 위한 풀(pool)의 형성, 혁신능력의 협동과 융합, 생산과정의 이점공유, 하나의 네트워크 지역단위에 기반한 대외적 마케팅 전략 등과 같은 네트워크의 이점을 활용하는 것이다. 따라서 도시의 발전 잠재력도 도시 간 네트워크를 어떻게 구축하고 있는가에 따라 달라진다. 네트워크 도시 전략은 각 도시가 갖고 있는 지역한계의 극복이자 지역장점을 극대화 할 수 있는 전략이면서, 세계화 경향을 적극적으로 이용할 수 있는 전략이기도 한 것이다(김용창, 1998; Batten, 1995; Moulaert & Djellal 1995).¹²⁾

이러한 네트워크 도시발전 전략은 다음과 같은 특징을 지닌다. 첫째 네트워크를 맺고 있는 도시들 사이에서 전문화·보완관계·공간분업 또는 시너지·협력·혁신에 근거한 외부경제를 형성한다. 둘째 경제적으로 거래관계의 실패위험을 줄이고, 다른 도시의 기업과 효과적인 기업 간 산업관계와 네트워크의 축진을 통해 경쟁적 이점을 향상시키기 위한 도시들 간의 분업체계를 강화하며, 특정 기능으로 특화의 가능성을 높인다. 셋째 네트워크 체계의 개방적 역동성을 활용하기 위한 세계적 차원의 도시 네트워크 구축은 도시들 사이 상호의존성의 증대를 통해 사용하지 않고 있던 도시 내 자원들을 활용할 수 있게 해준다. 마지막으로 네트워크 관계의 구축은 기업 간 관계와 마찬가지로 소도시들에게 새로운 경쟁력을 부여한다. 즉 네트워크 도시는 불완전 경쟁과 독점이 지배적인 시장 메커니즘에서 새로운 형태의 경쟁수단으로 기능한다. 특히 도시규모가 작은 경우 시장의 한계 때문에 고차원 서비스 시설유치나 공급이 어렵고, 규모의 경제를 실현할 수 없는 문제가 있는데, 이를 극복할 수 있게

12) 일반적으로 네트워크 도시는 다중심적인 도시집적체로서 단일 중심을 가진 대도시권과는 다르며, 도시권의 외연적 공간 규모 확대나 도시들이 서로 인접하는 현상도 아니다. 2개나 그 이상의 독립적인 도시들이 기능상 상호보완적으로 협력하면서 네트워크 외부경제 이점을 향유하는 경우를 이른다. 오늘날 네트워크 도시는 더욱 발전하여 한 국가 안의 도시체계가 아니라 국경을 넘어서 다양한 조국적 네트워크 도시체계로 나아가고 있다.

해 준다. 바로 네트워크를 통한 ‘공간규모 빌리기’의 효과를 얻을 수 있기 때문이다.

3) 정보통신기술·지식사회 패러다임

(1) 창조도시

창조도시(Creative Cities)는 미래 경제발전 및 경쟁력의 핵심은 창조경제에 있다는 사고에 토대를 두고 있다. 창조도시는 창조적 인재들이 창조성을 발휘할 수 있는 환경을 갖춘 도시로서 문화와 거주환경의 창조성화와 거적이고 유연한 도시경제 시스템을 갖춘 도시를 의미한다. 도시 경제성장은 도시로 몰려든 창조계층이나 집단들이 신제품 개발이나 새로운 아이디어의 제공, 기업창업이라는 창조적 경제성과를 어느 정도 낚는가에 달려 있다고 본다. 이러한 경제에서는 기술, 인재, 관용이 공존하는 공간으로서 특성을 가질 때 창조적 능력이 한껏 발휘된다고 본다(Florida, 2005; 이희연, 2008).

창조도시는 두터운 노동시장과 쉬운 이직구조, 창조계급이 원하는 도시 어메니티(amenities), 사회적 상호작용이 활발한 지역, 건축·퍼포먼스·음악경관 등을 포함한 독특한 경관으로 구성되는 지역의 진정성(authenticity)으로 특징지을 수 있다. 이러한 창조도시 건설을 위해서는 창의적인 조직 환경과 기업환경, 창조인재 육성을 위한 교육프로그램, 창조환경의 조성 및 창조활동을 지원하는 하부구조의 조직화와 연계성 제고 등이 중요하다고 본다(Evans, et. al., 2006).¹³⁾

- 13) 세계의 창조도시 사례연구에 따르면 성공적인 창조도시 육성을 위해서는 다음과 같은 교훈을 구체적으로 되새기는 것이 중요하다고 보고 있다. ① 창조산업에 우선순위를 두고 지원하는데 가장 중요한 요소는 공공교육 시스템의 창조성 교육과 활동이다. ② 문화와 창조성을 기반으로 지역사회 및 사회재생에 참여하는 것이 중요하다. ③ 풍부한 창조적 재능의 원천은 다름 아닌 보통 시민 차원에서 찾을 수 있다. ④ 효과적인 사업은 개인 또는 소규모 예술가 집단의 비전 리더십에서 나온다. ⑤ 도시의 창조경제 구축에서 기본적인 요소는 창조기업을 위한 사업 지원이다. ⑥ 창조활동에 실무적으로 종사하는 사람들 사이 네

(2) 유비쿼터스 도시, 스마트시티

정보통신기술의 비약적 발전을 반영하는 유비쿼터스(ubiquitous) 환경은 시간과 공간에 구애받지 않고, 연결 가능한 네트워크에 자유자재로 접속하여 사용하는 컴퓨터 기술의 인공 환경을 말한다. 종래의 정보화가 실물공간으로부터 이탈하려는 패러다임이라면 유비쿼터스화는 실물공간으로 회귀(back to the physical space)하려는 패러다임을 의미한다. 정보화가 ‘실제거리(street)의 소멸’을 추구하였다면 유비쿼터스화는 실제거리에 지능적 역할을 부여하기 위한 패러다임이라고 할 수 있다(하원규·김동환·최남희, 2002).

이처럼 유비쿼터스 도시는 유비쿼터스 컴퓨팅, 정보통신기술을 바탕으로 도시 전반의 영역(공간, 사물, 인간, 활동)을 통합 및 융합하여 지능적으로 도시를 관리하면서 끊임없는 혁신을 가져오는 도시이다. 환경관점을 결합하여 언제 어디서나 원하는 정보와 기능을 얻을 수 있는 친환경·첨단·자급자족·지속가능한 공간을 창출하는 새로운 개념의 미래형 도시 공간 개념으로 확장하기도 한다.¹⁴⁾

유비쿼터스 도시는 사람들 사이 교류를 넘어선 사람과 사물, 사물과

트위크를 구축해 주는 융합 센터가 창조부문 소요를 파악하고, 다양한 부문들 사이에 존재하는 장벽을 제거하는데 중요하다. ⑦ 창조활동과 창조기업에 적합한 공간을 창출하는 것은 항상 신경을 써야 할 과제이다. ⑧ 장기적 관점에서 적합한 창조공간에 대한 접근성을 보장하는 가장 효과적인 방식은 건물에 대한 소유권을 보장하는 것이다. ⑨ 건축양식, 공공 공간 및 자연공간이 도시의 창조성을 표출하는 동시에 촉진한다. ⑩ 창조적 사람과 자본자산이 근린지역 재생에서 강력한 힘이다. ⑪ 창조경제에 대한 다차원적·다부문적 지원이 특히 중요하다. ⑫ 효과적인 창조도시 전략은 하부구조의 강력한 통합을 필요로 한다. 하부구조는 안정적이고 접근이 쉬워야 하며, 도시 전체와 근린지역의 이중적 차원에서 통합기능을 수행하여야 한다. ⑬ 재정구조는 목적 과세(targeted taxation) 방식을 통해 특정 지역에 알맞게 작동하면서 사업, 환경, 여행 및 문화제공을 성공적으로 연계할 수 있도록 하여야 한다.

14) 예컨대 U-Eco City는 유비쿼터스 도시와 에코시티의 합성어로서 첨단 IT기술을 집대성한 유비쿼터스 기술과 생태계 순환기능 등의 생태기술을 통합하여 혁신적이고 창의적인 도시환경과 도시가치를 창출하는 지속가능한 미래형 첨단 친환경 도시를 의미한다.

사물 사이 접속과 교류의 증가, 도시공간의 지능화에 따른 개인 맞춤형 서비스의 제공, 사람들의 교통보다는 사람과 사물들 사이 접속과 연계항상에 중점을 두는 도시하부구조, 접속과 교류의 최적화를 위한 다핵 분산형 공간구조, 유비쿼터스 관련 사회간접자본 집적지역 중심의 발전패턴 등의 특징을 갖게 된다.

유비쿼터스 도시계획 전략은 계획의 관점을 물리적 공간을 넘어 도시의 구성요소 자체를 지능화시키는 영역으로 확대한다. 물리적 거리를 핵심변수로 하는 이론과 도시모형에서 벗어나 지식, 기술, 행위주체들의 소통과 교류를 반영하는 이론과 모형에 기초하여 도시를 계획하는 것이다. 아울러 과거와는 다른 도시쟁점과 문제들, 즉 정보의 과잉과 정보의 물신화, 정보격차에 따른 사회경제적 격차의 확대, 유비쿼터스 관련 자원의 입지적 불균등 증가, 과도한 기술주도 및 정보통신 관련 자본의 지배에 따른 공익우회 사익우선주의, 사생활 정보의 과도한 노출, 유비쿼터스 시스템 붕괴에 따른 인위적 재난의 증가 등과 같은 문제들에 대한 대처능력을 키우는 것이 중요하다(김정훈·강현수 외, 2005).

이러한 유비쿼터스 공간의 구현은 노동시장 및 직업의 유연화와 결합하여 노동 장소에서 혁명적인 변화를 가져오며, 그에 따라 기존의 재택근무와는 다른 유비쿼터스 업무공간과 서비스를 공급하는 도시의 출현을 낳고 있다. 이른바 스마트시티(Smart City)는 스마트 빌딩, 원격근무, 스마트 송배전망, 공장자동화, 개인교통수단 최적화, 화상회의, 스마트물류 등 일상 및 업무용 공간이동, 실물공간 및 공간상호작용에 적용함으로써 거주자 생활을 편리하게 만들고, 이산화탄소 배출량도 획기적으로 줄인다는 개념의 유비쿼터스 도시를 의미한다(Dirks and Keeling, 2009).

4) 생활양식 전환 패러다임

(1) 생태도시, 에코타운, 탄소제로도시

현대 도시의 환경위기 원인을 다양한 기원에서 찾고 있듯이 생태도시

개념 역시 매우 다양하게 사용하고 있다. 사실상 모든 대안적 도시발전 패러다임에 활용하는 개념으로서 역설적으로 구체성을 상실한 명목적 이념으로만 사용하기도 한다. 기본적 사고는 근대 산업생산시스템이 집약되어 있는 도시로부터 환경위기가 나타났다고 본다면 이러한 위기의 극복은 가장 비생태적 공간인 도시의 재구성을 통해서 극복할 수 있다고 본다(K' Akumu, 2007).

아주 일반적인 차원에서 생태도시 전략은 악화된 도시환경의 품질을 높여서 쾌적한 생활환경을 구현하고, 도시의 지속가능성을 높이기 위한 공간적 녹색혁명 일반을 지칭하는 발전 전략이라고 할 수 있다. 생태도시의 기본원리는 에너지 및 기후변화 위기를 극복하려면 성장의 패러다임을 경제적 효율성(economic efficiency) 기준에서 생태적 효율성(ecological efficiency) 기준으로 전환해야 한다는 것이다.¹⁵⁾

그러나 생태도시 전략은 단순히 물리적 환경만 바꾼다고 이루어지는 것은 아니다. 환경문제 자체가 생산체제 자체로부터 발생하는 것이기 때문에 자연과 사회(인간)가 맺는 관계의 성격, 생태적 조건에 부합하는 생산방법과 조직 구성, 환경 불평등을 지양하는 사회계층 구성 등의 요건을 갖출 것을 요구한다(이상현, 1998). 이렇게 보면 생태도시는 근대발전양식 자체의 총체적 전환을 요구하는 매우 큰 개념이자 전략이라고 할 수 있다.

생태도시의 전략이자 기후변화 대책의 일환으로 이미 세계 곳곳에서 ‘탄소 제로 도시(Zero-Carbon City)’ 건설이 각광을 받고 있다. 탄소제로도시 사업은 도시 전체 차원의 점진적인 탄소배출 개선형(독일 프라이부르크), 도시 내 특정 시범단지 조성형(영국 베드체드), 신도시 개발형(아랍에미리트 마스다르시티) 등 다양한 유형으로 추진하고 있다. 그러나 탄소제

15) 도시개발 실무차원에서는 도시공간구조를 자연생태계의 속성인 다양성, 자립성, 순환성, 안정성 등을 반영하여 설계함으로써 자연과 공존할 수 있는 도시 건설을 목적으로 한다. 온타리오 원칙, 하노버 원칙 등 생태도시를 구현하기 위한 다양한 도시개발원칙 선언이 있다. 청정환경 중시형, 생물다양성 중시형, 지속가능한 발전 중시형 생태도시로 유형을 구분하기도 한다.

로의 개념도 어느 기준에서 탄소제로인지를 명확하지 않게 발표하는 경우가 많아서 정치적 수사로 활용하는 경우도 많은 문제가 있다(CAT, 2010).

한편 에코타운(Eco-towns)은 영국의 노동당 정부가 성장지역 인근에 인구 5천~2만 명 규모를 수용하는 탄소제로의 기후변화 대응형 뉴타운 10개를 2020년까지 건설하는 계획이다. 최고 수준의 지속가능한 생활을 구현하면서 취약계층에 충분한 주택을 공급하려는 목적을 갖고 있다. 에코타운 개념은 큰 반향을 불러일으켰지만 동시에 많은 회의론과 반대가 있다. 영국 정부가 제시한 에코타운은 높은 수준의 환경기준(은실가스 배출량의 70% 감축, 고용기회와 안정(1가구당 최소 1인 고용체제), 지속가능한 교통(자동차 교통의 획기적 감축), 건강한 삶(녹색 하부구조와 생물다양성, 재해방지), 거주자와 상호작용하는 도시계획과정, 효율적 토지이용, 수준 높은 지역사회 공공서비스 제공과 지역사회 참여, 사회적 약자를 위한 적정가격의 주택공급(최소한 총 주택의 30% 할당) 등을 특징으로 하고 있다(손정원, 2009; PRP, et. al., 2008).

(2) 건강도시

건강도시(Healthy City)는 현대도시가 빈곤, 폭력, 사회적 소외와 불평등, 공해, 낙후된 주거, 사회적 불만, 노숙자, 도시 계획의 오류, 참여의 감소, 환경파괴 등 건강을 저해하는 요소투성이라는 인식에서 출발한다. 건강저해 요소의 집적과 증가에도 불구하고 지금까지 도시발전 모델은 건강개념을 도시개발 및 계획에서 수동적인 요소로 간주하였다. 건강도시 개념은 이와는 달리 건강증진과 예방을 위해 건강의 관점을 도시개발에서 중심요소로 설정하려는 능동적 전략을 말한다. 건강도시는 1984년 캐나다 토론토 회의, 1986년 제1차 국제건강증진회의의 ‘오타와’ 헌장, 1986년 세계보건기구 유럽사무국의 건강도시 프로젝트에 기초하고 있다. 건강도시 프로젝트의 의도는 ‘모든 인류에게 건강(Health For All, HFA)’을 보장하기 위한 원칙과 전략을 도시에 적용할 수 있는 방안을 개발하고 실

천의제로 만드는 것이다.

여기서 말하는 건강은 단순히 질병차원만이 아니라 삶의 질 개선 및 불평등 해소와 밀접하게 연관된 기본권으로서 의미를 내포하고 있다. 즉 건강도시의 건강개념은 세계보건기구(WHO)에서 정의하는 건강개념으로서 단순히 질병이나 폐질이 없는 것이 아니라 육체적, 정신적, 사회적으로 완전한 안녕의 상태를 의미한다. 가장 높은 수준의 건강 향유는 인종, 종교, 정치적 신념 혹은 사회경제적 조건의 차별 없이 모든 인류가 갖는 기본권 중 하나로 규정하고 있다. 세계보건기구에서는 건강도시를 “사람들이 상호협조에 바탕을 두면서 모든 생활 기능을 수행하고, 잠재력을 최대한 발휘할 수 있도록 물리적·사회적 환경을 지속적으로 창출하며, 지역자원을 확충하는 도시”라고 정의하고 있다(Duhl, and Sanchez, 1999; 한국보건산업진흥원, 2005).¹⁶⁾

(3) 슬로시티

슬로시티(Slow City)는 ‘유유자적한 도시’ 또는 ‘풍요로운 마을’이라는 의미의 이탈리아어 ‘치따슬로(cittaslow)’의 영어식 표기로서 이탈리아에서 일어난 대안적 도시 및 지역발전 모델이다. 슬로푸드 운동 철학을¹⁷⁾ 도

16) 세계보건기구는 건강 도시를 위한 요건으로 다음의 11가지를 들고 있다. ① 주거환경을 포함하여 깨끗하고 안전하며 질 높은 물리적 환경. ② 현재뿐만 아니라 장기적으로 안정적이고 지속가능한 생태체계. ③ 계층 간, 부문 간 강한 상호지원 체계와 착취하지 않는 지역사회. ④ 시민의 삶, 건강 및 복지에 영향을 미치는 요인의 결정에 대한 높은 수준의 참여와 통제. ⑤ 모든 도시민을 위한 기본적 요구(음식, 물, 주거, 소득, 안전, 직장)의 충족. ⑥ 다양한 만남, 상호작용과 의사소통을 가능하게 할 수 있는 경험 및 자원에 대한 접근성. ⑦ 다양하고 활기 넘치며, 혁신적인 도시 경제. ⑧ 역사, 문화 및 생물학적 유산 혹은 지역사회 내 모임들과 개인의 연계 촉진. ⑨ 위의 특성을 강화하고, 발전시킬 수 있는 도시 형태. ⑩ 모든 시민에 대한 적절한 공중보건 및 치료서비스의 최적화. ⑪ 높은 건강수준(높은 수준의 적극적 건강과 낮은 수준의 질병).

17) 대량생산·규격화·산업화·기계화를 통한 패스트푸드(fastfood)의 표준화를 지양하고, 국가별·지역별 특성에 맞는 전통적이고 다양한 음식·식생활 문화를 계승·발전시키려는 운동을 말한다.

시의 전통성·정체성에 기반 하여 발전방향을 모색하고자 하는 문화경향 운동으로 확대시킨 것이다. 그렇다고 슬로시티는 현대문명을 거부하고 과거로 회귀하지는 이념이 아니며, 인류와 환경을 위협하는 산업사회의 ‘효율성’과 ‘속도’ 지상주의에서 탈피하여 지역의 전통성에 기반 한 지속 가능한 발전을 목표로 한다(조영태, 2008; 최대식·강명수, 2006).

슬로시티는 기본적으로 급속한 변화를 위하여 지방·지역의 특성을 무시한 획일적인 삶을 강요하는 흐름에 반하는 개념이다. 대신 ‘삶의 질’을 향상시키기 위해 과거의 장점을 발견하여 현재와 미래의 발전에 반영하는 도시문화 운동이라고 할 수 있다. 지역 고유의 자연과 문화 속에서 생활하면서 인간에게 익숙한 자연적인 변화속도를 존중함으로써 여유로운 삶과 변화를 동시에 추구하는 전략이다. 이러한 슬로시티는 다음과 같은 특징을 갖는다.¹⁸⁾

첫째 슬로시티 운동은 기본적으로 지역특성을 유지하면서 환경과 도시의 질적 향상을 도모하고, 지속가능한 발전을 유도한다. 도시 생활환경 및 자연환경의 향상, 지역 고유의 천연 음식재료와 이를 활용한 지역 특유의 요리 등과 같은 특산품, 지역 고유기술의 보호 육성 및 지역 활성화가 서로 맞물리며 궁극적으로 지역 발전과 삶의 여유를 추구한다.

둘째 슬로시티는 지방정부의 제도적 틀에 얽매이지 않고 주민들의 삶의 질 향상을 위하여 활동할 수 있도록 커뮤니티를 활동단위로 한다. 이 커뮤니티는 반드시 행정구역단위일 필요는 없으며, 대략 인구 5만 이하의 규모를 갖는 범위이면 가능하다.

셋째 주민과 지방자치단체 사이 의사소통 촉진을 포함하여 지역사회 의 다양한 행위주체 사이 협력네트워크 구축을 통한 주민참여의 활성화를 강조하는 등 추진 주체의 다자간 연계성을 중시한다. 또한 지역주민

18) 이탈리아를 중심으로 슬로시티를 추구하는 지방자치단체간의 네트워크 형성을 위한 수단으로 인증 제도를 도입하고 있다. 슬로시티 인증요건은 공통적으로 추진하는 활동을 환경정책, 기반시설정책, 도시의 질, 지역특산품의 장려, 서비스 및 커뮤니티, 슬로시티 의식교양 등 총 6부문으로 구분하고 있다.

들뿐만 아니라 외부 방문객과의 호혜적 관계를 위한 실천을 중시한다.

다섯째 슬로시티는 ‘생활의 풍요로움’이라는 발상에서 시작하는 주민 참여에 기초를 두는 만큼, 문제해결을 위한 전문적인 접근보다는 일상생활의 소재에서 출발한다. 따라서 주민들의 공감대 형성이 쉽고, 다양한 주민들이 부담 없이 참여할 수 있는 장을 마련한다는 측면에서 시민참여의 추진 수단으로서도 슬로시티는 최적의 수단이라고 할 수 있다.

5) 신전통주의 도시계획 패러다임¹⁹⁾

(1) 스마트 성장론

1980년대 말부터 사용하기 시작하여 1990년대 후반 이래 도시계획 및 도시개발 패러다임으로 자리 잡았다. 경제성장, 환경보전, 삶의 질 개선을 동시에 추구하기 위해 도시성장을 계획적으로 수용, 유도하기 위한 도시성장 관리방식이라고 할 수 있다. 기본적으로 스마트형 개발은 무성장(no growth)의 대표적 개념이라는 인식을 갖고 있으나 실제에서는 성장과 개발의 불가피성과 이로움의 양면을 동시에 추구하고 있다.

스마트 성장론은 전술한 전형적인 북미적 도시발전 경험에 대한 비판으로 등장한 대표적 패러다임이다. 이러한 경험을 모든 도시가 공유하는 것은 아니지만 무분별한 도시성장 모형이 갖는 병폐를 잘 드러낸다고 볼 수 있기 때문에 그런 문제를 극복하기 위한 대안적 패러다임으로서 의의를 갖는다고 볼 수 있다. 현재 미국을 중심으로 대안적 도시개발전략으로 각광받고 있는 스마트형 개발은 지방분권적 철학에 기반을 두고 있으

19) 신전통주의 도시발전 패러다임은 자동차교통 이전의 과거 도시에서 특징적인 근린지역, 가로경관, 복합용도 등과 같은 도시구조를 적극적으로 반영하려는 개발흐름이다. 좁은 거리, 뒷골목, 걸어서 접근할 수 있는 서비스 시설, 과거 흔적 보존의 복고주의적 관점 등을 중시한다. 끊임없는 유동성을 강조하는 ‘흐름의 공간’ 관점보다는 거주안정성에 중점을 두려는 패러다임이다. 이러한 패러다임을 구현하기 위한 구체적인 개발 사고나 방식, 사용하는 용어는 국가나 학자에 따라 다소간의 차이가 있지만 기본적으로 지속가능성, 인간성과 공동체성의 복원, 토지의 효율적 이용 등을 공통적으로 강조하고 있다.

며, 정치인, 주택건설업자 및 환경주의자 등을 포함한 매우 다양한 지지층과 연계되면서 하나의 사회운동으로 주목을 끌고 있다. 그에 따라 매우 다양한 개념과 견해가 공존하고 있으며, 경우에 따라서는 모호하기까지 한 개념으로 비추어지고 있다(ULI, 2003; Arigoni, et. al., 2001).²⁰⁾

스마트성장을 구현하기 위해서는 무엇보다도 교통체계의 개편이 중요하다 고 본다. 바로 대중교통지향 도시개발(Transit Oriented Development)은 대중교통 중심지와 연계하는 집약적 개발전략을 추구한다. 이러한 전략은 대중교통을 지지할 정도로 개발밀도가 충분해야 하며, 도보로 가능한 거리에 중심지가 위치해야 한다는 점을 강조한다. 아울러 공공접근성을 촉진할 수 있는 가로와 도로의 연결성을 충분하게 확보하고, 중심지와 이동 목적지 사이 공공교통수단을 넉넉하게 배분하여 통행하는 사람들이 쉽게 이동할 수 있을 것을 주문한다.

(2) 뉴어바니즘과 어반빌리지

이른바 신전통주의 도시개발 패러다임으로 각광을 받고 있는 것이 미국의 뉴어바니즘(New Urbanism)과 영국의 어반빌리지(Urban Village) 운동이다. 두 개념 모두 인간 중심적인 도시생활양식의 회복을 목적으로 하고 있다. 이러한 도시성(urbanism) 회복 주장은 근대 모더니즘에 기초한 도시개발이 도시를 황폐화시킨다고 보기 때문이다. 모더니즘 도시개발은 ① 주거용도와 다른 용도를 분리하여 각각의 활동을 자동차로 연결하

20) 스마트형 개발의 공통적인 기본 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다. ① 경제적으로 가능한 개발이면서 오픈스페이스와 자연자원을 보존함. ② 토지이용계획은 종합적·통합적 개념에 입각하며, 지역적 차원에 부합하여야 함. ③ 공공, 민간 및 비영리부문이 상호 공통선의 결과를 창출할 수 있도록 성장과 개발문제에 대해 협동체계를 구축함. ④ 개발과정의 확실성과 예측성을 보장함. ⑤ 기존 및 신규거주자를 위한 하부구조의 개선. ⑥ 쇠퇴한 공업지역 및 퇴화건물 등의 재개발을 적극 추진함. ⑦ 도심부와 근린주거지역 결합이 건강한 지역경제 구축의 통합요소로 기능함. ⑧ 고밀도(compact) 교외지역 개발은 기존의 상업지역, 신도시 및 계획적 교통설비 인근지역과 통합적으로 수행함. ⑨ 도시접경지역의 개발은 복합용도 개발, 오픈스페이스 보존, 채무건전성 유지, 다양한 교통선택에 대한 제공방식으로 이루어짐.

도록 만드는 단일용도의 용도지역제, ② 주거지 외곽에 자동차 전용도로를 배치하여 간선도로로 둘러싸인 거대블럭구조와 블록내부는 막다른 골목구조와 보행자 전용도로를 배치하는 기법, ③ 오픈스페이스를 최대한 확보하면서 자동차를 수용하기 위한 개방공지로 둘러싸인 고층·고밀의 타워기법을 특징으로 한다. 사람보다는 자동차와 비인간적 규모의 도시공간을 만들었다는 비판을 받는다(Rudlin and Falk, 1999).

따라서 도시생활에서 거주자의 인간성(human habitability)을 높이기 위한 개발 원리를 내세운다. 일상생활에서 최대 다수의 사람들에게 최대의 접근성을 제공하는 복합용도개발, 중심과 주변의 결합을 통해 지역사회의 사회적 정체성 형성에 기여하는 전통 소도시형 근린지역 개발, 공간이용자들의 이동거리를 가능한 짧게 하고, 보행을 비롯한 다양한 통행방법을 가능케 하는 대중교통 지향형 개발을 주요 내용으로 한다. 이러한 수단을 통해 자동차를 이용하지 않고도 생활이 가능하며, 다양한 계층의 사람들이 함께 거주하면서 다양한 용도의 시설이 혼재하는 지역사회를 형성하려는 발전모델이다(국제도시개발협회, 1994; 임희지, 2001; 김홍순, 2006).

뉴어바니즘은 미국의 도시가 자동차 중심의 사회로 전환되기 이전인 제2차 세계대전 이전의 도시개발패턴으로 돌아가야 한다는 계획 및 설계원리를 말한다. 주거성이 높은 지역사회를 조성하고 교통체계와 토지이용 그리고 환경을 연계 통합하며, 주민참여에 의한 도시계획을 추구한다. 계획기법으로서는 효율적이며 친환경적인 보행도로 조성, 차도 및 보행공간의 연결성 확보, 복합적이고 다양한 토지이용, 다양한 기능 및 형태의 주거단지, 건축물 및 도시설계의 질적 향상, 지역공동체를 위한 거점 공간의 마련, 효율을 고려한 토지이용밀도 조정, 생태계의 지속가능성 고려 및 삶의 질 제고를 활용한다.

어반빌리지는 1980년대 말 영국 찰스황태자가 ‘Urban Village Forum’을 조직하면서 태동한 것으로서 어반빌리지만 사람들 사이의 관계가 도시적 방식과 농촌적 방식으로 모두 성립될 수 있는 장소를 말한다. 사람들이 서로 사회적 교류가 가능한 하나의 커뮤니티를 형성할 수 있는 규

모로 작되, 일상생활에 필요한 시설을 유치할 정도의 규모는 확보하는 정주공간이다.

(3) 압축도시론

이 모델 역시 전후 무분별한 외연적 팽창형 도시개발 모델에 대한 반작용으로 등장한 것이다. 압축도시(Compact City) 모델로 교외지역 개발을 엄격하게 관리하고 시설물 건축의 집중을 통해 새로운 개발수요를 가급적 기존 도시에서 수용하려고 한다. 동시에 집중에 따른 주민들의 사회경제활동 집중을 유도하고, 이를 통한 활동의 활성화와 상호작용의 확대를 꾀하려고 한다. 도시중심부의 재활성화, 고밀도 개발, 복합용도 개발, 서비스와 공공시설 접근성 강화 등을 주요 특징으로 하고 있다. 도시의 지속가능성과 인간성을 회복하려는 신진통주의 도시발전의 주요 개념으로 자리 잡고 있고, 일본과 유럽에서 각각 도심공동화 방지 및 직주 근접형 고령화 대응책, 환경보호 차원의 지속가능한 도시발전 모델로 많은 주목을 받고 있다.

최근 들어 사회적·상업적 활동의 네트워크 중심성, 지역사회 기반의 사회형성, 효율성을 위한 기회축발 장치로서 사회경제활동의 집침 효과, 도시경관의 풍부함, 에너지와 쓰레기의 감축과 재활용 등을 강조하고 있다. 압축도시론은 두 측면에서 도시의 집약적 활용이라고 할 수 있다. 하나는 건축물의 집약적 이용으로서 기존 도시공간의 고밀도 이용을 위한 개발과 재개발, 건축물의 수명연장, 기존 건축물의 구조전환을 통한 활용도 제고 등 공간의 이용효율성을 제고하는 것이다. 다른 하나는 공간의 집약적·집중적 활용을 토대로 사회경제활동의 증가를 유도하고, 이를 통해 거주활동, 사무활동, 통행활동 등이 증가하면서 공간을 효율적으로 이용하는 것이고, 도시의 통합성과 기능의 복합성을 높이는 것이다 (Arbury, 2005; 김천권, 2002).

(4) 마찌쯔구리

마찌쯔구리(まぢつぐり)라는 말은 1962년 일본의 나고야 시 에이토(榮東) 지구의 도시재개발 시민운동에서 처음 사용하였다. ‘마찌(まち, 마을)’라는 말은 단순한 물리적 공간단위를 넘어서 공동체적 생활터전이라는 의미를 내포하고 있으며, ‘쯔구리(つぐり, 만들기)’는 생활을 영위하는데 필요한 물리적·사회제도적 조건을 주민이 주체로 참여하여 창출한다는 의미를 갖는다.²¹⁾

이러한 마을 만들기는 주로 생활환경의 개선 및 삶의 질 제고, 상가활성화를 통한 지역경제 활성화, 어린이 교통사고 방지 등 생활환경 안전성의 확보, 재개발지역 주거권 확보 등의 생존권 확보 등 다양한 계기로 이루어지고 있다. 지방의 정체성과 가치를 재발견하려는 시민운동에서 출발한 것인 만큼 도시개발의 주체로서 지역주민이 자신들의 생활공간을 개선하는데 적극적으로 참여한다. 지역공동체를 기반으로 대안적인 개발모형을 추구한다는 점에서 서구의 대안적 도시발전 모형과 궤를 같이한다고 볼 수 있다.

현재 일본의 마을 만들기는 지방행정의 주도 경향을 완전히 벗어나지는 못하지만 주민 주도형 도시계획, 중심시가지 재개발을 중심으로 하는 지역상권 활성화, 지역 고유의 개성과 특색을 바탕으로 하는 상품생산과 수출을 중심으로 전개되고 있다. 이러한 기본적인 전개방향 외에도 생애 학습도시 추구, 주민주도형의 슬로타운 공공사업 추진, 하천변 연계 환경재생 프로젝트 등 다양한 방향으로 발전하고 있다(정석·조준범·김남선, 1999).

21) 나고야 사례는 도시계획에 주민참여 통로를 여는 계기가 되었으며, 이후 복지와 교육, 문화, 주민생활 등 다양한 영역에 대한 주민참여 및 지역 활성화 운동으로 확산되었다. 1970년대 일본의 마을 만들기에는 혁신계열 시민조직이 대거 참여하여 ‘우리들의 지역을 지킨다’는 저항의 성격이 강했다. 1980년대 이후에는 분권, 상가활성화, 상업활동과 도시계획의 결합, 일반 주민조직의 참여, 주민이 참여하는 도시종합계획의 작성 등의 영역으로 확장되었고, 최근에는 도시계획, 지구계획, 건축 등 다양한 분야의 제도적 또는 비제도적 영역까지 포함하는 의미로 사용하고 있다.

(5) 지방의제 21

‘지방의제21(Local Agenda 21)’은 지속가능한 개발의 구체적 실천전략을 의미한다. 1992년 브라질 리우데자네이루에서 열린 유엔 환경개발회의에서 지속가능한 개발의 구체적인 실천방안으로 ‘의제21(Agenda 21)’을 채택한 것에서 기원한다. 의제21은 21세기의 지구환경 보전을 위해 전 인류가 논의하고 실천해야 할 과제를 뜻하며, 이를 실천하기 위하여 지방정부 차원의 ‘지방의제21’을 채택할 것을 권고한 것이다. 의제21은 리우선언을 실현하는 실천계획으로서 행동지침서의 성격을 가진다. 전문, 4부 40장 115절로 구성된 150개 프로그램과 2,509개의 구체적 행동강령으로 구성되어 있다. 지방의제 21은 ‘의제 21’의 내용에서 3부 제28장 「의제21을 지도하기 위한 지방정부의 역할」에 근거를 두고 있다. 의제21 제28장에서는 지구환경보전을 위한 지방정부의 역할을 강조하면서 각국 지방정부에게 지역차원의 환경실천계획인 지방의제21 추진을 권고하고 있다. 제28장에서는 지방정부가 경제, 사회, 환경의 조직을 구성, 운영, 유지하고, 지역 환경정책과 규제방안의 수립, 국가적 광역 환경정책 수행을 지원하도록 하고 있다. 이는 지구환경보전이 개개 국가의 환경보전에서 출발하며, 국가의 환경보전은 지역차원에서 실천하였을 때 효과를 거둘 수 있다는 것을 염두에 두는 것이라고 할 수 있다(UN, 1993).²²⁾

22) 지방의제21은 다음과 같은 성격을 갖는다. ① 지역차원의 환경보전운동이자 계획수립과정에서 참여와 민주적 절차를 요구하는 지역사회운동으로서의 성격. ② 지역사회의 미래 비전을 제시하고 행동규범을 담은 계획이라는 의미에서 실천성이 강한 개발계획으로서의 성격. ③ 해당지역의 지속가능한 개발을 달성하기 위한 분야별 비전과 행동지침서와 보고서로서의 성격. ④ 에너지와 자원의 소비가 적고 환경에 미치는 부담을 최대한 줄인 생산형태와 생활방식 및 생물 다양성 확보를 위한 지속가능한 개발과 사회의 실현. ⑤ 구체적인 행동지침을 나타내는 행동계획 수립이라는 성격.

4. 성장편익을 공유하는 도시발전 전략의 개념적 구성

1) 도시 고유자산과 성장 동력 개념의 전환

(1) 공간적 효율성 개념의 재정립

지금까지 살펴본 많은 대안적 패러다임에도 불구하고 모든 도시지역의 번영은 기본적으로 경제토대의 건강성에 달려 있다고 할 수 있다. 도시경제의 성공여부는 도시 내·외부를 구성하는 수많은 요소들의 상호작용 시스템이 효율성을 갖추고 있는가, 그리고 생산적으로 운용하고 있는가에 달려 있다. 전통적인 효율성 개념은 최소의 시간, 노력, 비용을 가지고 특정 과업을 완수하는 것을 말한다. 공간적 효율성도 경제학적 효율성 개념과 마찬가지로 도시경제 차원에서 거래비용을 최소로 하고, 산출물을 극대화하는 것이다. 공간적으로 효율적인 배열은 시간과 노력 및 비용의 절감을 가져오기 때문에 비효율적인 배열에 비해 강력한 경제성장을 낳으며, 경쟁력을 제공한다(Sarzynski and Levy, 2010).

그런데 도시경제의 경우 일반 기업차원과 달리 건물, 직장과 거주지의 지리적 배치, 하부구조, 녹지, 교통, 커뮤니케이션, 공공서비스, 에너지소비 등 수많은 물리적 구성이 기본 토대를 이루고, 개별 행위주체가 단독으로 통제할 수 없다. 따라서 도시의 공간 양태(spatial configurations)가 경제성장에 기여하기 위해서는 단순한 대규모 개발 사업이나 서로 연결성 갖지 못하는 고립적 개발행위만으로는 어렵다는 것이다. 전체 도시지역의 경제활동을 수행하는데 필요한 시간, 노력, 비용을 최소로 만드는 시스템이 공간적 효율성이며, 이는 고도로 역동적이기 때문에 일종의 이동 표적이라고 할 수 있다.

이처럼 공간효율성은 시공간적으로 변동이 크고, 도시 상황에 고도로 민감하기(context-dependent) 때문에 규모 확장, 대형건물과 물리적 개발 중심의 공간구성은 효율성 달성과는 거리가 있다. 아울러 협소한 경제효율성 중심의 공간적 효율성의 추구는 생활의 질이나 환경적 건강성과는 상

총관계에 있을 수 있다. 그리고 특정 목적을 달성하기 위한 공간적 효율성 극대화는 다른 목적 달성의 공간적 효율성 최적화와 갈등관계에 놓일 수 있다. 이러한 갈등관계는 또 다른 비용을 유발하고, 시공간적 효율성을 저해한다. 때문에 갈등관계를 사전에 정책집행에서 내부적 상수로 관리하는 것도 도시경제의 효율성을 높이는 중요한 요소이다. 공간은 단순한 물리적 구축물의 집합체, 수익성을 계산하는 부동산의 집합체가 아니라 인간의 행태와 감정, 제도를 내포하는 개념이라는 것을 염두에 두어야 한다.

공간적 효율성을 제고하는 또 다른 방법은 신규 공간생산의 효율성뿐만 아니라 기존 과소이용공간의 재활용을 통한 제고방법도 있다. 예컨대 금융위기 및 기업구조조정에 따라 오랜 기간 과소 이용 상태에 있는 건물에 대해 정부주도로 이들 공간을 구제금융정책(financial bail-out packages)에 포함시켜서 새로운 창업기업, 지식기반 산업 및 중소기업에게 일정한 보조금을 주면서 임대하여 재활용하는 방법도 강구할 수 있다. 이는 도시의 산업생태계를 건강하게 유지할 수 있는 방법이기도 하다(Burkhalter and Castells, 2009).

(2) 고유 도시자산의 창출과 통합적 관리

현대 도시, 특히 대도시는 자본, 정보, 재화, 사람이 오고가는 밀도가 아주 높은 네트워크이자 혁신과 지식창출의 결절이다. 도시들은 이러한 네트워크의 특성, 가지고 있는 흐름의 내용과 자산도 저마다 다르다. 때문에 앞서 살펴본 공간적 효율성 개념은 포괄하는 대상을 확장시켜 판단해야 한다. 이제 다양한 자산과 흐름들을 어떻게 관리하는가는 매우 중요한 과제이다. 프라이스워터하우스쿠퍼(PwC)는 미래의 도시 지도자들이 직면하는 핵심 쟁점을 분석하면서 도시의 변형을 위한 관리자본(managing capitals) 개념을 제시한다. 여기서 자본이라는 용어는 도시가 가지고 있는 일련의 전략적 자산과 자원을 일컫는다. 전통적인 경제·경영적 자본개념을 넘어 변화가 '현실'인 상황에서는 끊임없는 갱신과 혁신

을 위한 사회적 지능(social intelligence)과 도시지능(city intelligence)을 갖추어야 한다. 이를 위해서는 지적·사회적 자본, 민주적 자본, 환경자본 등 예전과는 다른 자산과 자원의 가치를 다시 발견하고 구성하여야 한다(PwC, 2006: <표 4> 참조).

<표 4> 전략적 발전을 위한 도시 자본유형과 내용

| 자본유형 | 중심자원 | 주요 내용 |
|-----------|-----------------------|---|
| 지적·사회적 자본 | 사람과 지식 자원 | <ul style="list-style-type: none"> · 현대 도시가 직면하는 가장 중요한 문제는 시민들의 잠재력을 최고로 구현할 수 있는 사회를 실현하는 것 · 인적자본과 조직자본의 개발을 위한 사회적 자본, 공정자본(process capital), 혁신자본의 구축 |
| 민주적 자본 | 투명성, 참여와 파트너십 (동반자관계) | <ul style="list-style-type: none"> · 민주적 자본의 최적화를 통한 번영 달성. 시민들의 재참여를 유도하기 위해 신뢰에 기반 하는 민주적 자본 구축 · 투명성과 의사소통의 강화, 새로운 형태의 민주적 참여의 창출 및 최적화, 민간·공공부문 및 시민사회 사이 동반자 관계의 개발. |
| 문화·레저 자본 | 가치, 행태 및 공공표현 (여론표출) | <ul style="list-style-type: none"> · 관용과 개방성이 핵심적인 속성 · 고유의 정체성 창출, 체험경제의 구축, 창조적 개인과 투자를 유인하는 경쟁 |
| 환경자본 | 자연자원 | <ul style="list-style-type: none"> · 생동감 있는 도시는 쾌적성, 안전성, 매력성이라는 3대 목표에 중점을 두는 환경자본 관리를 통해 이루어짐 · 가용공간의 최적이용, 초기단계에서 환경적 고려를 반영하는 효과적인 공간계획 |
| 기술자본 | 인공자본, 허부구조 | <ul style="list-style-type: none"> · 서비스제공의 효율성과 효과성을 제고하는 기회이자 투자유인을 위한 수단으로서 기술자본 · 교통시설, 공공편의시설의 제공을 넘어서 도시와 시민, 기업을 연결하는 정보통신기술과 의사소통을 포괄하는 개념의 도시허부구조 구축 |
| 금융자본 | 화폐와 자산 | <ul style="list-style-type: none"> · 재정압박 해결과 공공서비스 제공에서 재정효율성 제고 · 자원활당과 계획을 통해 수입과 지출사이 격차 해소 방법 강구 · 프로젝트 금융의 혁신, 공공-민간부문 혼합형태의 부채금융 모델(PPP) 활용, 제3자 서비스 공급자 활용 |

자료: PwC(2006)을 토대로 필자 정리.

앞서 살펴본 대안적 도시발전 패러다임이 공통적으로 들고 있는 요소는 각 도시의 고유성을 확보하는 것이다. 도시의 고유자산 개념은 장소의 고유성과 독특함이 없다면 경쟁력이나 매력이 있는 자산으로 기능할 수 없다는 것이다. 따라서 장소는 무차별한 상품으로 판단하는 것이 아니라 고유의 형이상학을 가져야 한다. 장소의 형이상학은 시각, 소리, 냄새, 질감, 빛, 과거 이야기(역사) 등의 속성들이 결합하여 독특한 장소감을 만들고, 이를 정신적·문학적·신화적으로 읽거나 서술하며, 고유의 반향과 경험을 갖도록 장소를 독특하고 감성적으로 만들어야 한다는 메타 관념이라고 할 수 있다(Humber, 2010).

(3) 미래지향적 성장 동력과 시장의 창출

현대인은 오직 ‘고객’으로서 자신들을 간주하기를 바라는 이데올로기에 둘러싸여 있고, 그것이 현명한 소비자라고 교육 받는다. 이는 주체로서 자신을 상실하고 시장관계망 속에서 오로지 비인간적 시장을 대상으로 하는 독립 개인자격으로서만 자신의 위상을 부여하기를 강요받는 것이다. 주체적·성찰적 참여와 과정에는 개입하지 말라는 것으로서 고객주의를 부르짖는 도시정치도 마찬가지로 이데올로기를 가지고 있다. 정작 중요한 생산과정은 여전히 비밀과 신비주의 영역으로 남겨두고 소수자의 통제대상으로 남겨두라는 것이다.

때문에 사람들 사이의 비시장적인 사회관계가 벌어지고, 그 관계에 특수하게 녹아있는 각종 보이지 않는 지식과 경험은 형성도 계승도 되지 않으며, 있던 것도 사라지고 있다. 도시 주민들 사이에서 사회적 자본의 수준은 감소하는 것이다. 대부분의 도시들은 높은 부가가치와 임금의 직업과 사업을 유치하기 위해 경쟁하지만 정작 그 결과는 도시의 양극화를 가져오고 있으며, 총체로서 해당 도시의 고유의 활력과 특성 및 자산축적은 더욱 벌어지고 유사한 형태의 아류 복제도시들만이 만들어지고 있다. 그러나 이러한 단순 고객주의 사고는 미래 트렌드에 대응할 수 없다.

현재 우리는 사유와 행동에서 새로운 방식을 요구하는 새로운 사회패

러다임에 진입하고 있다. 다양한 연구들이 미래의 메가트렌드에 대해서 전망하고 있다(김용창, 2010). 대안적 도시발전모형이 시사하는 것처럼 미래의 도시발전은 대규모 스포츠시설, 교외지역의 대규모 쇼핑몰, 자동차 중심의 사업 환경 조성 등은 실패할 가능성이 크다는 것이다. 포터(Porter)가 말하는 좋은 전략이란 경쟁 상대자가 짜 놓은 틀에서 경기를 하기보다는 자기가 창출한 고유의 틀로 끌어들여 자기 주도적 경기를 하는 것이다.

그래서 많은 미래학자들은 천편일률적인 대규모 개발사업과 물리적 구성물이 아니라 고유의 가치, 즉 도시가치(공간가치)를 주문하고 있다. 예컨대 옌센(Jensson, 2001)은 새로이 출현하는 사회는 이야기 만들기(story telling), 문화, 가치, 도시유산, 고유의 습성·성격(ethos)을 강조하는 사회라고 본다. 이러한 사회에서 도시는 다른 도시와 차별성을 가지면서 사람과 자본을 끌어들이도록 고유의 매력적인 자산과 가치를 강조하여야 한다. 향차 빠르게 커가는 시장이면서 중요성을 더해가는 시장은 체험시장, 정체성 시장 등과 같은 비정통적 시장에 있기 때문이다(PwC, 2006).

이제 미래 도시발전의 동력은 ‘크게 삼질하는 것’으로 찾을 수 없다는 것이며, 육중하고 기괴한 건물이 아니라 스토리가 중요하다는 것이다. 미래 트렌드에 적합한 해당 도시 고유의 자산을 발굴하는 이른바 21세기적 고유지연(地緣)자원의 발굴이 중요하다. 즉 모든 도시는 고유한 방법을 찾아야 하고, 유리한 입장(pole position)에 설 수 있도록 흥미 있는 프로젝트 개발하며, 경쟁자와 차별성을 가질 수 있는 가치를 창출하는 것이 무엇보다도 필요하다는 것이다. 옌센의 말을 빌면 소비자들은 상상력을 자극하는 이야기가 담긴 제품을 기꺼이 구매하며, 물질적 상품에서조차도 물질 이상의 다른 ‘의미’를 찾는다는 것이다.

2) 도시계획문화의 전환과 민주적 자산의 확립

통상적인 의미에서 도시계획은 ‘종합계획(master plan)’이 의미하는 것

처럼 도시형태, 토지이용, 건축규제, 교통, 공공하부구조 등에 대한 종합적인 관점 아래 다양한 도시형성 요소들에 대한 사전적 조정과 확정을 뜻한다. 계획의 목적은 공공복지 또는 공익(common good)의 제고이며, 이를 위해 도시건설과정에서 시장의 힘을 제한하는 것을 일종의 공리(axiomatic)로 받아들인다. 말 그대로 도시생활 전반에 영향을 미치는 것과는 달리 수립과 집행과정에서는 주로 전문가 중심주의와 공식적인 공공제도로서 성격을 지니고 있다. 이러한 특성 때문에 도시계획은 과거 복지국가모델의 유산이나 경제발전 및 시장자유 의 장애물로서 취급받는 경우가 많다(UN-HABITAT, 2009).

그러나 이러한 종합계획 관점의 도시계획은 현실 적합성을 상실하고 있다는 주장이 많아지고 있다. 오늘날 도시는 늘 움직임(movement) 속에 존재하고 있고, 자연적·제도적 경계가 하루가 다르게 변하고 있기 때문에 계획이 적합성을 가지려면 역시 움직임 속에 존재해야 한다는 것이다. 도시와 지역의 물리적 개발에서 시장의 힘을 견제하는 정도를 넘어 새로운 제도적 틀을 발견하고, 새로운 해결책을 강구하는 혁신이 도시계획 과정에서 화급한 과제이다(UN-HABITAT, 2009; Friedmann, 2005).

현대 도시가 도전해야 하는 가장 중요한 과제는 시민들의 잠재력을 최대로 구현할 수 있는 사회를 실현하는 것이다. 이를 위해서는 특히 도시계획 문화에서 실질적 민주주의 과정을 복원시키는 것이 중요하다. 민주주의 과정은 도시정부의 단순한 고객으로서 시민이 아니라 가능한 다양한 이해관계를 반영하고 조정하는 장치로서 도시계획에 실질적 추진력을 부여할 수 있기 때문이다. 대안은 과거처럼 도시공간이 고정되고 폐쇄적인 영역기반으로서가 아니라 개방적이고 유동적인 네트워크 영역기반을 구축하면서 시민들의 재참여를 유도할 수 있는 신뢰에 터를 두는 민주적 자본을 구축해야 한다.

여기서 민주적 자본은 시민들 사이 상호작용, 경제와 정치의 영향력, 다양한 목적들의 정합성(alignment), 상이한 구성요소들의 요구조건 등을 개방적으로 통합하는 역량이라고 할 수 있다. 민주적 자본의 증대를 통

해 도시 경쟁역량을 높이기 위해서는 정치적 의사결정 과정에 참여할 수 있는 시민, 협회, 네트워크, 이해집단 및 근린지역의 활성화를 유도하는 것이 필요하다. 자발적 참여에 근거한 도시정책 추진은 배제적 추진에 따른 갈등과 사회적 비용의 증대, 성장효과의 ‘간힘 효과’ 등을 극복할 수 있기 때문이다(PwC, 2006).

특히 거대규모 도시개발 사업이 특수 계층이나 특수 자원을 위한 고립된 섬으로 전략하지 않기 위해서는 ‘협소한 전문가주의’를 극복하고, 의사결정구조는 반드시 민주적·혁신적 통합의 전략으로서 구성하여야 한다. 대부분의 대규모 개발사업은 계획과정 및 정책절차에서 예외적 수단을 활용하면서 비민주적이고 엘리트 주도의 도시를 지배하는 새로운 형태기 때문이다. 이러한 사업은 도시민주주의적 참여 메커니즘을 고려하지 않거나 아주 형식적인 방법으로만 적용하며, 새로운 형태의 엘리트 권력의 조정(안무)만을 가져온다는 비판을 받고 있다(Swyngedouw, Moulaert, Rodriguez, 2002; Salet and Gualini, 2005).

도시계획은 공익의 제고라는 추상적인 목적 외에 실질적으로는 좀 더 나은 생활기회를 제고하는 살기 좋은 도시와 지역 만들기를 위한 일련의 ‘상호작용 환경’이라고 볼 수 있다. 따라서 새로운 도시계획문화는 도시의 민주적 자산을 극대화할 수 있는 내용, 즉 ‘사회적 학습과정(social learning process)’으로 계획, 실시간으로 일어나는 현장성과 즉시성을 담보하는 지속적인 과정(on-going process)으로서 계획, 이해관계자의 협동적 과정으로서 계획의 위상을 포괄할 수 있어야 한다(Friedmann, 2005).²³⁾

23) 프리드만은 미래의 계획문화로 다음을 꼽고 있다. ① 정태적 관점의 종합계획으로서 도시계획이 아니라 비판적 성찰과 변화를 채집하고 주시하는 ‘사회적 학습과정(social learning process)’으로 도시계획의 위상을 다시 구성해야 한다. ② 도시계획은 물리적 공간계획을 넘어 지속가능한 경제성장, 사회적 다양성과 정의, 지구환경에 대한 관리 등의 영역과 연계하는 구체적 수단을 개발하여야 한다. ③ 지구적 차원의 공간적 상호의존성이 커질수록 초거대도시권 형성 전략이라고 하더라도 단일 거대도시가 독자적인 성장과 계획으로 성공할 수는 없다. 더욱 중요해지는 것은 동네단위의 계획지구에서 초국적인 계획단위에 이르기까지 다양한 차원의 계획공간 단위들 사이 협동과 계획과정의 합의 기제

3) 성장편익을 공유하는 내포적 발전전략의 구사

초국적 자본주의 시대에 부응하기 위한 이른바 광역도시화와 거대개발사업(mega-project) 위주의 도시발전 전략은 소위 첨단지식중심의 산업구조 개편전략을 구사하면서 많은 도시들이 전통적인 제조업 기반을 상실하고 있다. 그에 따라 많은 숙련직업을 상실하면서 비공식·저임금 서비스 직업을 한편으로 양산하고 있다. 성장편익을 일부계층과 일부지역에 국한시키는 성장편익의 봉쇄효과가 나타나고 있는 것이다. 결과적으로 대다수 주민에 대한 지속적인 무력화(disempowerment)를 낳고, 궁극적으로는 이중도시와 빈부격차의 확대만을 남겨놓을 뿐이다(PwC, 2006).

이러한 발전전략은 이른바 세계화가 피할 수 없는 거대한 구조적 트렌드이기 때문에 초국적 자본을 유치하기 위한 필수적인 전략이라는 이

이다. ④ 초이동성을 지닌 자본과 거래의 몫을 차지하기 위해 궁극적으로는 백해무익한 경주(futile race) 환경을 만들기보다는 각 도시가 갖고 있으리겠유의 자산을 염두에 두고 공간 효율성의 개선을 꾀하는 내포로부터의 도시발전 전략이 필요하다. ⑤ 다양성은 이동성과 더불어 도시생활의 상징이며, 살만한 도시는 사회적 다양성이 있으리도시이다. 다양성을 위해 계획적 관점에서 핵심적인 문제는 인간존재로서 필요한 기본적인 수요에 접근할 수 있어야 한다는 것이다. ⑥ 도시민의 만성적 무력화를 방지하고 도시가 활력을 찾기 위해서는 시민사회가 단순한 비정부조직으로서 성격을 넘어 적극적인 역할을 수행하여야 한다. 시민참여예산제처럼 정책수립 과정자체에서 시민사회의 초국적으로 보장함으로써 도시정부와 동반자 관계에 설 수 있어야 한다. ⑦ 인쇄물 형태의 정태적인 시민사중합계획이 아니라 전략적 미적인 것만성. 더욱실행계획으로서 도시계획을 미적인가져야 한다. 실행계획은 다차원적이며, 실시간으로 일어나는 현장성과 즉시성을 담보하는 지속적인 과정(on-going process)으로서 계획이고, 승패확으로 성공협약을 추구폴적인보으로서 이해당사자의 협동적 과정이다. ⑧ 21세기 도시권 계획, 특히 대도시권 계획은 협동적 실천이 기본 속성이다. 도시권역을 둘러싸고 있는 다차원적 환경, 공간계획의 경제·환경·사회·정치·심미적 목표들 사이 상호연관성, 계획의 정구적인 환경 외부에 있는 특수한 사항들의 긴급성이 커지기 때문이다. 따라서 단계적 입장에서 사전에 완벽하게 조율·조정한다는 개념에 입각한 전통적인 공간계획 관념 보다는 ‘진행과정’ 속에서 존재하는 계획 관념으로 전환하여야 한다. 대다수의 조정은 진행과정 속에서 비공식적인 네트워크 방식, 협동적 동맹관계의 건설, 상호조정을 통해 자생적으로 발생하는 것이다.

데올로기로 작용하고 있다. 그러나 초국적 투자자들의 비위를 맞추고, 뿌리 없는 금융자본에 대한 일방적인 아첨을 하는 특별 도시지구(urban enclaves)의 건설, 세금감면은 외부인의 시선으로부터 잠시 빈곤을 감추는 것이고, 외부인의 비위를 맞추는 도시개발이라는 것이다. 프리드만(Friedman, 2006)은 이를 두고 기껏해야 과잉개발의 몸살을 앓고 있는 유럽이나 미국이 제시하는 것을 모방하는 정도이지 새로운 길은 아니라고 본다. 초국적 자본 유치의 도시마케팅에 모든 도시정부가 뛰어들고 있고, 이들에게 도시를 팔도록 요구하지만 마케팅 교부(guru)들이 간과하고 있는 것은 진짜 도시발전은 단지 경쟁자의 주머니가 아닌 내 주머니에 돈을 넣도록 자본가를 유혹하는 문제가 아니라 성장편익을 내포적으로 확산시키는 것이다.

거대규모 도시개발사업은 규모와 실행절차의 특성 때문에 도시지역의 사회경제적 구조뿐만 아니라 환경의 품질과 형태, 도시재정과 복지서비스 정책방향에 결정적인 영향을 미친다. 특히 도시의 정치경제적 권력관계 및 지배구조 형성에 큰 영향을 미친다. 도시거버넌스의 중심논리를 신자유주의 도시정책에 두고, 선택적 중상층 중심 민주주의를 구사한다. 따라서 동네조차도 통제하지 못하는 집단이 존재하는 동시에 세계적 단위의 공간네트워크를 지배하는 집단이 만들어진다. 때문에 거대개발사업은 지배구조의 공간단위를 변경시키고, 새로운 도시화라는 공간과정을 지배하는 권력의 대대적 이동을 동반한다. 또한 경제적으로는 부동산 시장의 작동과 공공예산 우선순위의 변경을 통해서 실행하기 때문에 사회경제적 양극화를 심화시킨다. 이렇게 볼 때 거대 개발사업은 전체적으로 도시과정 및 계획체제와 통합정도가 매우 떨어지며, 결과적으로 전체 도시에 미치는 긍정적 영향은 모호하다고 볼 수 있다(Swyngedouw, Moulaert, Rodriguez, 2002).

한편으로는 이러한 개발사업의 의사결정 틀은 국지적 상황만으로 판단할 수 있는 것이 아니기 때문에 특정 도시와 장소의 영역을 초월하는 사회경제적 상호작용을 반영하고, 공간단위의 확대에 따른 상호연계된

다차원적 행동전략을 요구한다. 동시에 글로벌 네트워크와 해당 도시를 연결하는 경제적 기능, 거대 상업공간의 순수 교환가치 관념 대신에 환경적 지속가능성, 민주적 의사결정, 사회문화적 가치, 계층 통합적 가치를 반영함으로써 개발사업의 '다목적' 통합성을 높여야 한다(Salet and Gualini, 2005).

그리고 내포적 발전(endogenous development) 전략을 통해 보다 견고하고, 활력이 있으면서 보다 평등주의적인 도시(egalitarian city)로 나아가야 한다. 이러한 전략은 투자 관점에서는 각 도시가 소유하고 있는 다양한 자원과 자산에 토대를 두고 투자를 유도하는 중규모 차원의 도시정책이다. 그리고 관계측면에서는 외부와의 연계에만 초점을 두고 외부로만 출구를 여는 것이 아니라, 도시 내부에서 서로 밀접하게 연관을 맺고 있는 다양한 자원 복합체(resources complexes)를 바탕으로 도시의 상대적 자율성을 굳건히 하는 전략을 말한다. 이러한 방향이 장기적으로는 초국적 경쟁력을 높일 수 있는 수단이라는 것이다(Friedman, 2006).

내포적 발전전략이 성공적이기 위해서는 저성장시대(slow urban growth)에 적합한 도시생활양식을 구현할 수 있어야 한다. 새로운 정주개념은 사회적 연계를 통해 자원을 공유할 수 있는 지역기반 네트워크라는 개념에 기초하는 것이 필요하다. 21세기적 관점에서 볼 때 다양한 도시자원 공유 형태로는 생활공간의 공유와 더불어 부동산, 금융, 사업기회, 서비스, 오피스 공간 및 사무집기, 음식, 옷, 교통, 에너지, 사회적·감성적 자원 등 매우 많고 다양하다(Burkhalter and Castells, 2009).

이러한 내포적 연계의 강화는 발전전략뿐만 아니라 실제 경제구조에서도 중요한 과제이다. 도시를 구성하는 경제구조가 외부로만 네트워크를 구성하는 고립된 섬의 난립이 아니라 중소상공업을 포함하는 내포적 네트워크를 강건하게 하는 산업생태계를 구축하고 관리하는 것이 미래 도시의 경제지속가능성을 보장할 것이다.

5. 결론

지금까지 근대주의 도시발전 모델이 안고 있는 문제점과 이를 극복하기 위한 다양한 새로운 도시패러다임들을 살펴보았다. 근대주의 도시발전 모델은 기본적으로 지구환경 변화와 새로운 인류사회가 직면하고 있는 거대한 도전을 치유하기에는 부적절한 모델이라는 것이 공통적인 인식이다. 대안적인 모델들은 광역도시화 모델처럼 기본적으로 여전히 경제성장을 중시하는 경향도 있지만 기본적으로는 도시발전에 대한 새로운 개념을 설정하고, 발전의 민주주의적 과정과 발전성과의 공유를 강조하고 있다. 이러한 대안적 모델의 연장선상인 동시에 누락된 측면을 보완하기 위해서는 공간효율성 개념의 재설정, 도시 고유의 자산발굴과 활용, 새로운 개념의 성장과 시장의 확립, 근대주의 도시계획 방법의 전환과 도시정치에서 민주적 자산의 확보, 성장편익을 공유하는 내포적 발전 전략의 구사 등과 같은 추가적인 개념장치가 필요하다는 것이 본 논문의 주장이다. 이러한 모든 노력들은 진보적 유토피아를 건설하기 위한 도시 패러다임 설정으로도 간주할 수 있다. 하비가 말하는 것처럼 공간적 유토피아와 사회적 유토피아 담론 모두가 결합과 난점을 가지고 있다면 가장 분명한 대안은 시공간적 유토피아 담론을 구축하는 것이다(Harvey, 2000(2001): 249).

❖ Abstract

New Urban Development Paradigm and Construction of Development
Strategies for Sharing Growth Benefits

Kim, Yong-Chang

Recently modernist urban development models have been criticized in terms of failing the sustainability of nature and human, human-nature relation, human-human relation. This paper critically investigates the limits of modernist urban development models and analysis the features of new urban paradigms including mega-region and MetroNation, global city, network city, creative city, ubiquitous city, eco-city and town, healthy city, slow city, smart growth, new urbanism and urban village, compact city, Japanese new urban village, local agenda 21. Finally complementary conceptual frameworks or pathways need to enlarge alternatives of new urban paradigms based on reestablishment of spatial efficiency concept, use and excavation of urban specific assets, new concept of growth engine and market, conversion of modernist planning and guarantee of democratic assets in the urban political process, endogenous development strategy for sharing growth benefits.

Keywords: urban development paradigm, urban planning, modernist urban planning, endogenous development

참고문헌

- 국제도시개발협회 편(대한주택공사 역). 1994. 『신도시전망(I): 전원도시에서 도시개발까지』. 대한주택공사.
- 김용창. 1998. 「지구적 공간통합과 네트워크 도시」. 『현대도시이론의 전환』(한국공간환경학회 엮음), 한울, 59~95.
- _____. 2010. 「개발패러다임의 변화와 LH의 역할」. 『녹색의 나라, 보금자리의 꿈』, 토지주택연구원편저, 629~655.
- 김정훈·강현수 외. 2005. 「유비쿼터스와 도시계획」. 《도시정보》 277호(2005년 4월호), 대한국토도시계획학회.
- 김천권. 2002. 「압축도시(Compact City): 지속 가능한 도시개발을 위한 대안인가」. 《토지연구》 제13권 제3호(통권 제64호), 한국토지주택공사, 95~107.
- 김현식·김은정. 2009. 「오바마 신행정부의 새로운 국토비전: 대도시권국가(MetroNation)론」. 《국토정책 Brief》 제22호(2009.5.11), 국토연구원.
- 김홍순. 2006. 「뉴어바니즘 근대적 접근인가 탈근대적 접근인가」. 《도시행정학보》 제9집, 한국도시행정학회, 47~72.
- 류우익. 1983. 「한국 지리학에 있어 지역정책의 쟁점」. 《지리학논총》 제10호, 87~106.
- 마쓰나가 야스미쓰 지음(진영환·김진범·정윤희 옮김). 2009. 『도시계획의 신조류』. 한울아카데미.
- 손정원. 2009. 「영국의 에코타운 계획」. 《토지연구》 제29권(통권 제87호), 한국토지주택공사, 119~135.
- 이기석. 1983. 「80년대 국가발전을 위한 과제: 도시개발 분야」. 《현대사회》 여름호, 201~211.
- 이상현. 1998. 「생태도시의 이론적 구성」. 『현대 도시이론의 전환』, 한울.
- 이주일·김인희. 2009. 『국토 및 도시계획체계의 재정립을 위한 국제비교 연구』. 서울시정개발연구원.
- 이희연. 2008. 「창조도시: 개념과 전략」. 《국토》 통권 322호(8월호), 국토연구원, 6~15.
- 임희지. 2001. 「지속가능한 도시조성을 위한 신전통주의 계획이론 분석 연구: 우리나라 도시개발 기법의 실태와 개선방향을 중심으로」. 《국토연구》 제32권, 95~111.
- 장세룡. 2009. 「헤테로토피아: (탈)근대적 공간 이해를 위한 시론」. 《대구사학》 제95집, 대구사학회, 285~317.
- 정 석·조준범·김남선. 1999. 『주민 참여형 마을 단위 도시계획을 위한 기본 방향 설정: 주민참여형 마을 만들기 사례연구』. 서울시정개발연구원.

- 조영태. 2008. 『도시계획 패러다임 변화와 발전방향』. 수도권 광역경제권 포럼 발표 자료.
- 최대식·강명수. 2006. 『여유로운 삶의 구현: 슬로시티』. 《국토도시브리프》 제3호, 한국토지공사 국토도시연구원.
- 최병두·홍인옥·강현수·안영진. 2004. 『지속가능한 발전과 새로운 도시화: 개념적 고찰』. 《대한지리학회지》 제39권 제1호, 70~87.
- 하원규·김동환·최남희. 2002. 『유비쿼터스 IT혁명과 제3공간』. 전자신문사.
- 한국보건산업진흥원. 2005. 『건강도시 건설 및 운영을 위한 계획지침의 개발』. 보건복지부.
- 허우궁·김용창 외. 2010. 『21세기 국토공간 관리방안 연구』. 토지주택연구원.
- Antrop, M. 2004. "Landscape Change and the Urbanization Process in Europe." *Landscape and Urban Planning* 67, 9~26.
- Arbury, J. 2005. *From Urban Sprawl to Compact City: an Analysis of Urban Growth Management in Auckland*, Geography and Environmental Science, University of Auckland.
- Arigoni, D., et al. 2001. *Affordable Housing and Smart Growth; Making the Network*. National Neighborhood Coalition(Smart Growth Network).
- Batten, D, F. 1995. "Network Cities: Creative Urban Agglomerations for the 21st Century." *Urban Studies*, 32(2), 313~327.
- Berube, A. 2007. *MetroNation: How U.S. Metropolitan Areas Fuel American Prosperity*. Brookings Institution.
- Burkhalter, L. and Castells, M. 2009. "Beyond the Crisis: Towards a New Urban Paradigm", in Lei Qu. et. al(eds.), *The New Urban Question: Urbanism Beyond Neo-Liberalism*, International Forum on Urbanism, 21~43.
- CAT(Centre for Alternative Technology). 2010. *Zero Carbon Britain 2030; A New Energy Strategy*. The second report of the Zero Carbon Britain project.
- Congress for the New Urbanism. 1999. *Charter of the New Urbanism*, McGraw Hill(안건혁·윤영태 옮김. 2003. 『뉴어바니즘 헌장』. 한울아카데미).
- Costa, et. al. 2007. "A Discussion on the Governance of 'Creative Cities': Some Insights for Policy Action." *Norwegian Journal of Geography*, Vol.61, 122~132.
- Dirks, S. and Keeling, M. 2009. *A Vision of Smarter Cities*. IBM Institute for Business Value.
- Duhl, L. J. and Sanchez, A. K. 1999. *Healthy Cities and the City Planning Process*. WHO Regional Office for Europe.
- EPA, et. al. 2006. *This is Smart Growth*(이왕건·구홍미 역. 2010. 『스마트 성장 개론』. 국토연구원).
- Evans, G., et. al. 2006. *Strategies for Creative Spaces and Cities: Lessons Learned*. London

- Development Agency.
- Florida, R. 2005. *Cities and the Creative Class*, Routledge(이원호·이종호·서민철. 2008. 『도시와 창조계급』. 푸른길).
- Florida, R., Gulden, T. and Mellander, C. 2008. "The Rise of the Mega-region." *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 1(3), 459~476.
- Friedmann, J. 2005. "Globalization and the Emerging Culture of Planning." *Progress in Planning* 64, 183~234.
- Grant, J. L. 2009. "Theory and Practice in Planning the Suburbs: Challenges to Implementing New Urbanism, Smart Growth, and Sustainability Principles." *Planning Theory & Practice*, Vol.10(1), 11~33.
- Harvey, D. 2000. *Spaces of Hope*. University of California Press(최병두·이상률·박규택 역. 2001. 『희망의 공간』. 한울).
- Humber, W. "Towards a New Urban Paradigm." <http://www.senecac.on.ca/revitalization> (access 2010).
- Jacobs, J. 1961. *The Death and life of Great American Cities*. Random House(유강은 옮김. 2010. 『미국 대도시의 죽음과 삶』. 그린비).
- K'Akumu, O. A. 2007. "Sustain No City: An Ecological Conceptualization of Urban Development." *CITY*, 11(2), 221~228.
- Klaassen, L. H. and Paelinck, J. H. P. 1979. "The Future of Large Towns." *Environment and Planning A*, Vol.11(10), 1095~1104.
- Lefebvre, H. 1996. *Writings on Cities*, translated and edited by E. Kofman and E. Lebas, Wiley-Blackwell.
- Litman. 2010. "Where We Want To Be: Home Location Preferences And Their Implications For Smart Growth." Presented at The Congress for New Urbanism Transportation Summit, Victoria Transport Policy Institute.
- Living Cities. 2009. *Green Cities: How Urban Sustainability Efforts Can and Must Drive America's Climate Change Policies*(이왕건 외 역. 2010. 『그린 시티』. 국토연구원).
- Lombardo, T. 2006. "Future Studies." in *Contemporary Futurist Thought: Science Fiction, Future Studies, and Theories and Visions of the Future in the Last Century*. AuthorHouse.
- Meagher, S. M. 2007. "Philosophy in the Streets Walking the City with Engels and de Certeau." *CITY*, 11(1), 7~20.
- Moulaert, F. and Djellal, F. 1995. "Information Technology Consultancy Firms: Economies of Agglomeration from a Wide-area Perspective." *Urban Studies*, 32(1), 105~122.
- Priemus, H. 2010. "Decision-making on Mega-projects: Drifting on Political Discontinuity and Market Dynamics." *EJTIR*, 10(1), 19~29.
- PRP Architects Ltd, URBED and Design for Homes. 2008. *Beyond Eco-towns: Applying the*

- Lessons from Europe: Report and Conclusions.*
- PwC. 2006. *Cities of the Future: Global Competition, Local Leadership.*
- Saab, J. A. 2007. "Historical Amnesia: New Urbanism and the City of Tomorrow." *Journal of Planning History*, Vol.6(3), 191~213.
- Salet, W. G. M. and Gualini, E. 2005. "Framing Multiple Purposed Urban Projects." COMET Deliverable WP 9.
- Sarzynski, A. and Levy, A. 2010. "Spatial Efficiency and Regional Prosperity: A Literature Review and Policy Discussion." Working Paper #41, George Washington Institute of Public Policy.
- Storper, M. and Scott, A. J. 2009. "Rethinking Human Capital, Creativity and Urban Growth." *Journal of Economic Geography* 9, 147~167.
- Swyngedouw, E., Moulaert, F., Rodriguez, A. 2002. "Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy." *Antipode*, Vol.34(3), 542~577.
- Taylor, P. J., Walker, D. R. F. and Beaverstock, J. V. 2002. "Firms and Their Global Service Networks." in S. Sassen(ed.), *Global Networks, Linked Cities*, Routledge, 93~116.
- ULI(Urban Land Institute). 2003. *Smart Growth: Myth and Fact.*
- UN. 1993. *Agenda 21: Earth Summit-The United Nations Programme of Action from Rio.*
- UN-HABITAT. 2009. *Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements 2009.*
- Weissbourd, R. and Muro, M. 2011. *Metropolitan Business Plans: A New Approach to Economic Growth.* Brookings Institution Metropolitan Policy Program.

논문투고일 2011.2.12

논문수정일 2011.2.28

게재확정일 2011.3.5