

특집논문 공간의 전유

포용도시
개념과 한국의 경험

The Inclusive City: Concepts and Korean Experiences

박인권*

이 논문은 현대사회의 도시에서 발생하는 다차원적이고 복합적인 사회적 배제를 극복할 도시비전으로서 ‘포용도시’의 개념을 정립하고, 이와 관련된 한국의 도시 정책들을 평가·재해석하고 있다. 이를 위해 사회적 배제, 포용, 사회통합에 관한 이론과 문헌들을 검토하여 포용도시의 맥락과 정의, 차원들, 지리적 스케일을 규명한다. 특히 포용도시의 세 가지 차원으로 공간적 포용성, 참여, 상호의존성을 제시하여, 구체적 도시 정책의 분석들로 사용한다. 한국의 포용도시 관련 정책으로는 저렴주택 의무비율과 공공임대주택 건설, 마을공동체 지원사업의 사례를 분석하였다. 분석 결과는 임대주택 의무비율제도와 공공임대주택 건설·공급은 공간적 포용성 확대에 기여하였고, 마을공동체 지원사업은 참여와 상호의존성 확대에 기여하였음을 보여준다. 종합적으로 한국의 포용도시 정책은 이제 막 시작단계에 있으므로, 포용도시의 정착을 위해서는 관련 정책들을 지속적으로 확대해 나갈 필요가 있다.

주요어: 포용도시, 사회적 배제, 도시 비전, UN-Habitat, 한국의 경험

1. 서론

도시에서 나타나는 사회적 배제(social exclusion) 현상은 도시 연구자들

* 서울시립대학교 도시행정학과 부교수(ikpark@uos.ac.kr)

의 오랜 관심사였다. 학술적 관심의 대상이 되어 온 도시의 빈곤과 박탈(deprivation)의 문제는 도시만큼이나 오랜 역사를 가지고 있고, 사회계층 간 거주지 분리(segregation)현상이나 소득 계층 간 갈등과 소외 문제 역시 오랫동안 지속되어온 도시문제이다. 그런데 최근의 산업구조의 재편과 경제의 세계화는 이러한 사회적 배제 문제를 더욱 복잡하고 다차원적으로 만들고 있다. 서비스업 종사자 및 다양한 형태의 비정규·미조직 노동자들의 증가, 이민자 노동자들의 증가 등에 따라 전통적 계급 간 지배와 소외 문제와 더불어 노동계급 내에서의 배제현상도 나타나고 있다. 각종 계약관계를 통해 소위 ‘갑질’을 하는 사람들과 ‘당하는’ 사람들 사이의 반목과 갈등도 커지고 있고, 각종 사회적 관계에서 소외되고 배척당하는 사람들은 자존감을 상실하고 점점 더 한계집단(marginalized groups)화되는 경향이 나타나고 있다. 이런 가운데 이들 소외 집단의 취약한 생활여건 등이 자녀의 교육 및 취업기회 제한으로 연결되어 경제적 빈곤이 대물림 될지 모른다는 우려도 제기되고 있다.

한국의 도시에서도 빈곤계층, 장애인, 여성 등 사회적 약자들이 도시의 다양한 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 기회들로부터 배제되는 현상이 지속적으로 심화되고 있다. 우선 대도시지역에서 비정규직 및 파트타임과 같은 비정형 고용형태가 확대됨에 따라 일자리가 있어도 빈곤을 면치 못하는 ‘근로빈곤(the working poor)’층이 나타나고, 도시 노동자간 소득 격차가 증대되는 노동시장 양극화 문제가 발생하고 있다(이원호, 2006, 2008, 2011; 전병유·김복순, 2005). 또한 도시 빈곤층들의 거주지가 중산층들의 거주지와 분리되고, 상호교류와 의존성이 감소하면서 빈곤층들이 각종 기회로부터 소외되는 사회적 배제현상이 지속되고 있다(남원석, 2007; 김주진, 2008; 김주진 외, 2005; 박관민 외, 2009; 김성준·안건혁, 2012). 장애인, 한부모 가정 등 사회적 약자들에 대한 선입견과 편견 역시 줄어들지 않고 지속되어 사회통합에 저해요인이 되고 있다.

다문화사회로 이행되는 과정의 도시에서 발생하는 각종 사회갈등 역시 도시에서 이뤄지는 다차원적인 사회적 배제의 한 측면을 구성하고 있

다. 이 문제는 외국인에 대한 문화적 편견과 선입견에 따른 배제라는 특수성을 가지고 있으면서도, 정치·경제·사회·문화 등 각 영역에서의 사회적 약자(social minorities)에 대한 차별과 배제라는 점에서는 공통점이 있다. 외국인 거주민이라 하더라도 선진국에서 왔거나 경제적 조건이 좋은 외국인들에 대해서는 이러한 차별과 배제가 더 적게 발생한다는 사실은, 이 문제가 사실은 단지 문화적 차이에서 발생하는 것이 아니라 근본적으로는 사회적 약자에 대한 배제와 연결되어 있음을 시사한다. 또한 이 문제들이 도시적 차원에서는 주택, 교통, 교육, 육아, 공공서비스, 거버넌스 등에서 사회적 약자에 대한 배려가 충분히 이뤄지고 있지 않음으로써 발생하는 문제들이라는 공통성을 가지고 있다.

사회적 약자에 대한 차별과 배제를 극복하는 ‘포용적(inclusive)’ 도시를 만들어가는 것은 현대사회의 도시 차원에서 발생하는 각종 사회적 갈등을 해소하는 종합적인 대안이 될 수 있다. 그러나 도시 내에서 발생하는 사회적 배제의 실태에 대해서는 국내외 연구가 상당수 진행되어 왔으나, 이를 극복하고 사회적 통합을 이루기 위한 도시의 종합적 비전에 대한 연구는 부족한 실정이다.

최근 외국에서는 사회통합(social cohesion)을 지향하는 도시의 비전으로서 ‘포용도시(the inclusive city)’¹⁾라는 개념이 UN Habitat 등 국제기구와 WIEGO²⁾ 등 시민조직들의 정책의제로 도입되어 이의 실행을 위한 전략들이 논의되고 있다. 1999년 UN Habitat는 ‘도시 거버넌스에 관한 글로

1) ‘inclusion’은 포용, 포함, 포괄, 포섭 등 다양한 용어로 번역될 수 있으나, 한국적 상황에서는 ‘포용’이라는 번역이 가장 적절하다. 이 개념에 대비되는 개념인 사회적 배제가 구성원의 일부를 전체 사회의 일원으로 받아들이지 않는 것을 의미하고, 특히 한국에서는 지배계층과 주류집단이 빈곤층, 외국인 노동자, 장애인 등 사회적 약자를 자신들과 동일한 사회 일원으로 받아들이지 않음을 의미한다. 따라서 이에 대한 대항적 개념은 배제되었던 일부 구성원을 사회에 끌어넣는 것을 넘어서, 받아들이고 인정하는 것까지를 포함해야 한다. 이런 의미라면 다른 용어들보다 더 적극적 의미를 지니는 포용(包容)이 가장 적합하다고 판단된다.

2) ‘세계화, 조직화하는 비공식 고용 여성들(Women in Informal Employment: Globalizing and Organization)’은 제3세계 빈민운동을 이끄는 대표적 시민조직이다.

별 캠페인(The Global Campaign on Urban Governance)’을 위한 도시 비전으로서 ‘포용도시’ 개념을 제시하였다(UNCHS, 2000; UN-Habitat, 2004). UN Habitat의 포용도시 개념은 주로 도시의 거버넌스에서 빈곤층 등 사회적 약자들의 참여가 제대로 이뤄지지 않은 현실을 극복하고 의사결정 과정의 민주적 절차를 회복하는 것을 주요 목표로 추구한다. 2008년부터 2014년까지 WIEGO를 비롯한 전 세계 9개 시민조직이 협력 프로젝트로 추진한 ‘포용도시 프로젝트(The Inclusive Cities Project)’ 역시 도시의 근로빈곤층의 조직화와 역량강화를 통해 도시의 빈곤문제를 해결하고, 그들의 요구가 반영되는 도시계획 과정을 실현하기 위한 것이다.

이러한 국제적 정책흐름은 분명 한국의 도시에도 많은 시사점을 줄 수 있는 것이 사실이지만, 우리 도시에서 발생하고 있는 사회적 배제의 다차원성과 복합성을 극복하기에는 한계가 있다. UN Habitat가 제시한 개념은 아직 민주적 거버넌스가 정립되지 않은 제3세계 국가들을 주요 대상으로 하고, 주로 정치적 거버넌스에만 집중되어 있는 경향이 있다. 따라서 이를 넘어서 좀 더 포괄적이고 다차원적인 비전을 실현하기 위해서는 우리 도시 현실에 적절한 개념과 문제의 설정이 필요한 상황이다.

이 연구는 현대사회의 도시에서 발생할 수 있는 다차원적이고 복합적인 사회적 배제를 극복할 규범적 도시 비전으로서 ‘포용도시’의 개념을 정립하고, 이와 관련된 한국의 도시 정책들을 평가하고 재해석하는 것을 목적으로 한다. 포용도시의 개념화와 관련해서는 미래 도시의 규범적 모형(normative model)으로서만이 아니라 동시에 분석적 개념(analytic concept)으로서 정립하기 위해 개념의 차원과 구성요소, 조건 등을 규명하는 것을 목표로 한다. 또한 한국의 관련 정책으로는 도시 빈곤층을 위한 저렴주택 정책과 참여적 계획과정을 핵심으로 하는 마을공동체 지원사업을 포용도시의 관점에서 살펴보고 있다.

이 연구는 새로운 개념을 정립하고 이에 따라 현상을 해석하는 개념적 연구로서, 연구방법으로는 주로 기존의 연구와 정책을 다루는 문헌들을 광범위하게 검토하고 비판적 고찰하는 문헌 검토(literature review)를 채

택하였다. 먼저 사회적 배제와 통합에 관한 문헌으로부터 사회적 배제/포용의 차원과 조건들을 규명하고, 도시비전 정립을 위해서 정의 도시(just city), 사회통합 등 유사개념의 이론과 관련 문헌들을 검토하였다. 뿐만 아니라 포용도시 개념을 제안한 UN Habitat, WIEGO, 아시아 개발은행(ADB: Asia Development Bank) 등의 문헌들과 캠페인의 내용을 비판적으로 재검토하여 의의와 한계, 시사점 등을 도출하였다. 한국의 관련 도시 정책에 대해서도 정책 자료와 보고서, 학술연구 등을 검토하고, 그 결과를 비판적으로 해석하였다.

이 논문은 다음과 같이 구성되어 있다. 2절에서는 도시의 사회적 배제와 포용성에 관한 국내외 연구 및 정책동향을 검토하고 본 연구의 논의 지점을 확인한다. 3절에서는 연구의 핵심개념인 ‘포용도시’의 개념화를 위해, 개념의 맥락과 정의, 차원들, 그리고 지리적 스케일에 대해 논의한다. 이렇게 정립된 포용도시 개념을 바탕으로 4절에서는 한국의 경험을 공간적 포용성과 참여 및 상호의존성 측면에서 평가하고 재해석한다. 그리고 5절에서는 글을 맺으며 한국의 포용도시 실현을 위한 정책방향을 제시한다.

2. 포용도시에 관한 연구 및 정책동향 검토

1) 국내 연구 동향

국내에서는 도시 내 특정 분야에서 나타나는 사회적 배제의 실태를 분석하거나 이에 대한 극복방안을 해당 분야별로 제시한 연구가 상당수 진행돼 왔다. 구체적으로 주거지 및 주택과 관련하여 사회적 배제를 다룬 연구, 도시 노동시장 및 빈곤층의 배제를 분석한 연구, 외국인 거주민들의 사회적 배제와 통합의 문제를 다룬 연구들이 있다. 또한 ‘도시’라는 구체적 공간에서는 아니지만 사회 전체 차원에서 사회통합의 정도를 측

정하는 지표 설정에 관한 연구 등도 있다.

먼저 도시계획 및 주택정책 측면에서는 사회 계층별 거주지 분리 실태, 임대주택 주민들의 사회적 배제 현상 등을 분석하고 이에 대한 대안으로 사회적 혼합(social mix), 소형주택의무비율을 제시하거나 관련정책의 효과를 분석한 연구들이 다수 있다. 김성준·안건혁(2012), 배순석·전성제(2006) 등은 사회계층별 거주지 분리 현상을 실증적으로 분석하였고, 김위정(2004), 남원석(2007), 박관민 외(2009) 등은 임대주택 주민의 주거지 격리와 사회적 배제현상을 분석하였다. 이러한 주거지 분리 현상을 극복하기 위해 김주진 외(2005), 김주진(2008), 김준형 외(2005) 등은 주거지 분리에 대한 대안으로 사회적 혼합을 제시하였고, 홍인옥(2005)도 현 정책의 한계를 분석한 후 여러 정책들을 제안하였다. 좀 더 미시적 차원에서 천현숙(2012)은 공공임대주택단지에 대한 사회적 배제의 실태를 살펴보고 사회적 혼합(social mix)을 위한 대안적 단지 설계 방안을 제시하였다.

이들 연구들이 주로 도시빈곤층의 주거지 분리와 사회적 통합을 위한 대안에 집중했다면, 도시의 차상위 계층 이상을 대상으로 하는 정책으로서 소형주택 의무비율 제도를 검토한 연구들도 있다. 최막중·김준형(2004)은 소형의무비율 정책이 저소득층의 주거여건 개선과 주거지 혼합에 실질적 효과가 크지 않음을 분석하였고, 한형수·문영기(2007)는 이 규제정책의 개선방안을 제시하였다.

다음으로 최근 나타나고 있는 도시 빈곤층의 한계화(marginalization)와 사회적 배제, 노동시장에서의 양극화 등을 다룬 연구도 이뤄지고 있다. 신명호(2004)는 사회적 배제의 관점에서 ‘신’빈곤층의 실태를 주거, 노동, 교육, 건강, 사회적 관계망, 물질적 결핍 등 다양한 측면에서 종합적으로 분석하였다. 장세훈(2005)은 외환위기 이후 나타난 새로운 빈곤현상에 대해 ‘신빈곤론’을 도입하여 현상을 설명하고 있다. 강미연·김위정(2005)과 전홍규(2006)는 빈곤층 중에서도 노숙인의 사회적 배제 현상에 대해 비판적으로 고찰하고 있다.

이러한 도시의 ‘신빈곤’ 현상이 근본적으로 노동시장과도 연관이 깊

다는 인식하에, 노동시장의 변화에 주목하는 연구들도 있다. 전병유·김복순(2005)은 소득불평등 심화의 원인이 고용의 양극화에 있다고 보고, 노동시장에서 고용측면에서 중간 일자리가 줄어들고 상위와 하위 일자리가 증가하는 양극화의 실태를 분석하고 그 원인을 규명하였다. 그들은 서비스 경제로의 이행과 비정규직의 확대가 이러한 양극화 상관관계가 있음을 보여주고 있다. 이원호(2006, 2008, 2011) 역시 노동시장의 양극화 문제를 분석하고 있는데, 그는 특히 한국의 전체 노동시장이 아닌 도시별로 지역 노동시장의 특성의 분석을 통해 양극화의 원인을 규명하였다.

최근에는 외국인 거주자들의 거주지 분리와 사회적 배제 실태를 분석하고 이에 대한 해결대안을 제시하는 연구도 다수 있다. 박세훈·정소양(2010)은 외국인 주거지의 공간분포 특성을 체류자격별, 국적별로 분석하여 외국인 밀집지역이 형성되고 있음을 보이고 있다. 또한 박세훈(2010)은 외국인 밀집지역이 역사적 형성과정을 추적하고 유형별 실태분석을 통해 한국의 외국인 밀집지역의 특성을 규명하였다.

외국인 거주지의 밀집현상뿐만 아니라 내국인 거주지와외의 분리현상을 다룬 연구도 다수 있다. 박윤환(2010)은 외국인집단과 내국인집단 사이의 거주지 분리 정도를 측정, 분석함으로써 수도권 서부지역과 서울 중심에서 가까운 근교에 위치한 지역들에서 거주지 분리의 정도가 높다는 사실을 밝혀냈다. 하성규 외(2011) 역시 서울시의 외국인 주거지의 공간적 분리패턴을 연구하기 위해 비유사성지수(dissimilarity index)를 도입하여 국적별, 체류자격별 외국인의 거주지의 분포를 분석하였다.

거주지의 공간적 분리뿐만 아니라 다양한 생활 영역에서의 차별이나 내국인들의 편견과 선입견 등 여러 부문에서 나타나는 사회적 배제의 실태와 정책 대응방향을 연구한 것들도 있다. 조석주(2007)는 외국인 근로자와 결혼이민자의 의식과 생활실태를 조사하여 그들이 한국 사회에 겪는 어려움을 파악하고, 지방자치단체 차원에서 외국인 지원 사례분석을 통해 향후 정책방향을 제시하고 있다. 조규범(2012)은 외국인 거주자들에 대한 주류사회의 편견과 증오 현상인 ‘제노포비아’의 개념과 외국 사례

를 살펴보고 정책적 대응방향을 제시하였다.

마지막으로 본 연구와 관련하여 사회복지학계에서는 사회통합(social cohesion)의 수준과 실태를 파악하기 위한 사회통합 지표를 개발하여 지역별로 통합의 수준을 평가한 연구도 있다. 김준영·김혜영(2012)은 지표의 이용가능성, 계량화 가능성, 객관성 등을 고려하여 사회통합 지표를 개발하고 16개 광역시도별 사회통합 수준을 평가하였다. 그러나 이 연구는 전체 사회의 통합에 관심을 두어 정치, 경제, 사회문화 차원 등 일반적 차원의 배제와 통합의 정도를 측정하는 반면, 도시 차원의 통합과 포용을 위한 구체적 문제, 특히 ‘공간적’ 포용(spatial inclusion)의 문제는 중점적으로 다루지 않았다.

2) 국외 연구 및 정책 동향

유럽 등 외국에서도 도시 내 사회적 배제의 실태를 분석하거나 분야별 사회통합 전략에 대한 논의가 진행되고 있으나, 사회 통합적 도시에 대한 종합적 문제설정이 제대로 이뤄지지 않고 있다. 본 연구와 관련하여 외국에서 진행되고 있는 연구는 크게 도시의 공간적 불평등 및 사회적 배제의 실태를 파악하고 사회통합의 방향성을 제시한 연구, 사회통합적 도시계획 정책에 대한 연구, 사회통합적 도시 거버넌스 구축에 관한 정책 사례 등으로 구분해 볼 수 있다.

먼저 도시에서의 불평등과 사회통합에 관한 연구들을 살펴보자. Cassiers & Kesteloot(2012)은 유럽의 공간적 불평등 실태를 분석하였고, Miciukiewicz et al.(2012)과 Novy et al.(2012) 등은 도시에서의 사회통합 개념을 정립하고 올바른 문제설정 틀을 마련하기 위해 기존 논의를 비판적으로 검토하였다. 도시 분야별로 사회적 배제 실태를 분석하고 해결과제를 제시한 연구도 있어서, Pratschke et al.(2012)은 도시 노동시장의 양극화를, Andreotti et al.(2012)은 사회 복지체제의 문제를, Cook et al.(2012)은 환경문제를, Miciukiewicz & Vigar(2012)은 교통 문제를 다루고 있다.

다음으로 도시계획 분야에서는 일찍이 미국의 계층혼합용도지구제(IZ: inclusionary zoning)의 정책적 필요성과 효과, 정책의 확산 과정, 주택가격에 미치는 영향 등에 대한 연구가 광범위하게 이뤄져왔다(Brunick, 2004a, 2004b; Talbert & Costa, 2003; Lerman, 2006; Meltzer & Schuetz, 2010; Bento et al., 2009; Mukhija et al., 2010; Schuetz et al., 2009, 2011; Schwartz & Johnston, 1983; Calavita & Grimes, 1998). 미국에서 IZ는 1970년대에 공공의 보조금 없이 저렴주택의 공급을 증대시키기 위해 도입된 제도로써, 이 규제에 따라 주택 개발 시에 개발자는 주일정비율의 저렴주택을 함께 공급해야 하고 공공은 이에 상응하는 밀도 인센티브 등을 제공한다. 이 제도가 실제로 저렴주택의 공급 확대에 기여했는지, 주택 가격의 상승으로 이어졌는지 등에 대해서는 많은 논쟁이 진행되어 왔다. 또한 여러 가지 다른 모습으로 현실에 적용되어, 이에 따라 각각 다른 효과를 초래하였음을 지적하는 연구들도 있다(Schuetz et al., 2009; 2011).

또한 외국의 연구에서는 사회통합을 이루기 위한 도시의 거버넌스 실현 전략에 대한 연구가 상당수 진행되고 있다. Dukes & Musterd(2012)는 네덜란드의 암스테르담과 노트르담의 사례연구를 통해 국가차원에서 진행되는 통합정책이 다분히 단일문화(monocultural) 비전을 가지고 있어서 도시차원에서의 사회통합에 도움이 되지 않음을 지적하고, 다양성과 정체성에 대한 더 광범위하고 명확한 정의를 통해 통합 논쟁에 대한 새로운 프레임링을 해야 한다고 주장한다. Eizaguirre et al.(2012)은 거버넌스와 사회통합 사이의 긴장관계에 주목하면서 갈등 없이 문제가 해결될 것이라는 환상을 버리고, 시민들이 아래로부터의 사회 혁신적, 참여적 실천을 통해 사회와 제도의 혁신을 가져오는 ‘아래로부터의 연대(bottom-link)’ 전략을 제시한다. Gerometta et al.(2005)은 사회적 배제에 대항해서 사회통합과 포용도시를 이루기 위해서는 시민사회의 역할이 중요한데, 시민사회가 포용적 도시와 그를 위한 거버넌스 형성에 기여하기 위해서는, 공공의 숙의(public deliberation)와 사회경제적 이니셔티브를 지지하는 민주적 통치체제가 여러 수준에서 존재해야 한다고 주장한다. Kübler

and Swab(2007)은 스위스의 대도시권 지역 5개에 대한 사례비교를 통해 ‘거버넌스’가 ‘정부(government)’보다는 포용성 측면에서 더 우월하지만, 숙의적 의사결정을 유의미하게 향상시키는 것은 아니고 심지어 책임성(accountability)의 측면에서는 부정적일 수 있음을 경고하고 있다.

한편 학술적으로 명확히 정립되지는 않았지만, ‘포용도시(the inclusive city)’라는 개념이 UN Habitat, 아시아개발은행 등 국제기구와 WIEGO 등 시민조직들의 정책의제로 제안되어 여러 문헌에 나타나고 있다(Steinberg & Lindfield, 2011; ADB, 2010; Beall, 2000; Storey, 2003). 도시 내 사회통합의 비전으로서 매우 적절한 역할을 할 것으로 기대되고 지향하는 바도 뚜렷하여 실현전략을 구상하기가 용이할 것으로 판단된다. 그러나 개념적으로 아직 미성숙 상태에 있고 용어를 사용하는 사람이나 기관마다 의미가 상이하어 실현전략의 마련을 위해서는 먼저 명확한 개념화가 이뤄질 필요가 있다.

3. 포용도시의 개념화

1) 포용도시의 맥락과 정의

포용都市는 최근 심화되고 있는 사회적 배제를 극복해나가는 도시의 비전으로 제시된 개념으로서, ‘사회적 포용(social inclusion)’을 달성하거나 적어도 지향하는 도시를 말한다. 여기서 포용은 사회적 배제를 극복하는 과정과 그 이후의 상태, “정책적 관점과 전략, 제도적 과정”이다(Miciukiewicz et al., 2012: 1857). 따라서 포용도시의 목표와 지향을 제대로 이해하기 위해서는 사회적 배제의 개념과 이 개념이 제기되는 맥락을 먼저 살펴볼 필요가 있다.

사회적 배제는 어떤 개인이나 집단이 물질적, 문화적, 사회적 자원의 배분과 정치적 의사결정 과정, 그리고 개인 간의 사적인 호혜관계에 참

여하지 못하는 상태와 그러한 상태를 만드는 과정을 모두 의미한다. 흔히 ‘빈곤’과 유사한 개념으로 사용되기도 하지만, 빈곤보다 더 포괄적이고 더 동태적이며, 더 관계적인 개념으로서 최근 도시문제를 다루는 문헌에서 자주 등장하고 있다. 빈곤이 주로 한 개인 또는 가족이 자원을 가지고 있지 못한 상태를 의미하는 정태적 개념이라면, 사회적 배제는 그러한 상태를 만들어가는 과정도 포괄하는 동태적 개념이다. 빈곤이 한 개인 또는 집단의 상태에 초점을 맞추는 개념이라면 사회적 배제는 사회적 관계에 초점을 맞춘 개념이다. 또한 빈곤이 주로 물질적 자원의 배분에 관심을 갖는 개념이라면 사회적 배제는 사회적, 문화적, 정치적 자원과 기회까지를 포괄하는 광범위한 개념이다(Gerometta et al., 2005).

그런데 이러한 사회적 배제가 제기되는 배경은 사회에 따라 약간 차이가 있다. 먼저 유럽 등 선진국의 경우, 최근 사회적 배제가 사회적 과제로 떠오르게 된 것은 경제의 세계화와 복지국가(welfare state)의 위기와 관련이 깊다. 한편으로 경제의 세계화 속에서 국가 간, 도시 간 경쟁이 치열해지면서 경쟁력을 최우선시하는 정책은 국가 주도의 각종 복지정책의 퇴조를 가져왔다. 다른 한편으로는 생산성이 저하되고 저성장 기조가 지속되면서 국가 세수의 성장이 더뎠다. 국가에서 추진하던 각종 복지의 후퇴가 불가피해졌다. 1980년대 이후 이른바 ‘신자유주의’의 발흥도 같은 맥락에서 이해될 수 있다. 이는 사회적 약자들에게는 그만큼 안 전망이 줄어들고 각종 자원의 배분으로부터 제외되는 사태, 즉 사회적 배제가 심화됨을 의미한다. 더욱이 세계화의 진전에 따라 이민자들의 유입이 가속화되고 노동 계급 내에서도 사회적 문화적 차이가 심화됨에 따라 계급적 유대감이 약화된 것도 이러한 사회적 배제를 심화시키는 요인이 되고 있다.

한편 인도, 네팔, 방글라데시, 파키스탄, 필리핀, 베트남, 태국 등 많은 제3세계 개발도상국에서 나타나는 사회적 배제는 복지국가의 위기 때문이라기보다는 다양한 층위에서 나타나는 불균등 발전(uneven development)과 비민주적 정치체제 때문이라 할 수 있다. 이들 국가에서 사회적 배제

의 대상이 되는 집단은 소수민족 또는 토착부족, 소수종교 집단, 산지 또는 원격지 거주민, 낮은 신분집단, 여성가장 가족, 이주민 등이다. 최근 개발도상국들은 전반적으로 급속한 경제성장을 경험하고 이에 따라 빈곤률도 전반적으로 떨어지고 있으나, 이러한 경제적 발전의 성과는 매우 불균등하게 배분되어 앞서 언급한 집단들에게는 그 성과가 충분히 돌아가지 않고 있다. 이들 사회적 약자들은 주요한 생산수단인 토지, 금융자본 등의 배분에서 차별을 받고, 분절화된 노동시장에서 차별적 대우로 인해 비숙련 하위 서비스업이나 농촌 임노동에 종사하여 빈곤의 늪에서 벗어나지 못하고 있다. 정부가 제공하는 사회 서비스도 이러한 불균형을 시정하지 못하고 오히려 강화하는 경향이 있다. 정부와 정치세력이 시장의 힘에 의한 불균등 발전을 제어하지 않은 것은 정치체제의 비민주성과 관련이 깊다. 사회적 약자들은 대체로 소수집단으로서 정치과정에서 소외되는 경우가 많아 정부와 정치세력이 그들의 목소리를 대변하기 어려운 것이다. 그 결과 이들 개발도상국들에서는 경제성장에도 불구하고 사회적 배제가 지속되고 심화되어왔다(Kabeer, 2006).

이 점과 관련하여 한국은 서구 유럽의 경우와 개발도상국 사이의 중간에 위치해 있다고 할 수 있다. 우리는 인도나 네팔과 달리 적어도 봉건 신분제의 유산을 청산하였고, 직업선택, 생산수단의 배분, 사회 서비스의 제공 등의 측면에서 계층 간 불균형도 상당부분 개선하였다. 또한 1980년대 이후 꾸준한 민주화 운동의 결과 국가와 도시 차원에서 모두 민주적 거버넌스 체제를 달성하는 데에 어느 정도 성공을 거두어 적어도 형식적으로는 모든 사람들의 정치 참여가 보장되어 있다. 그러나 아직까지 선진국과 같은 복지국가 체제를 갖추지는 못하여, 이 부분에 대한 개선이 계속되고 있고 앞으로도 지속되어야 한다.³⁾ 이런 중간적 위치에서 우리는 선진국과 마찬가지로 노동계급의 다원화·분절화와 이민자들의 유입에 따른 유대감 약화를 경험하고 있다. 이 과정에서 조직화되지 못한

3) 예컨대 2012년 기준 한국의 GDP 대비 사회복지지출의 비율은 10.51%로서 OECD 평균인 22.1%에 크게 못 미치는 수준이다(e-나라지표).

근로빈곤층, 외국인 노동자 등에 대한 사회적 배제가 심화되고 있다. 이러한 사회적 배제의 해결은 복지국가 체제의 확대를 통해 이뤄져야 하지만, 한국경제도 선진국과 마찬가지로 저성장의 위기를 맞이하고 있어서 이에 대한 전망도 그리 밝지 않다. 자원배분의 우선순위 결정을 둘러싼 갈등이 나타날 수 있기 때문이다.

이런 맥락 속에서 포용도시는 도시 차원에서 다양한 형태의 사회적 배제를 극복하는 것을 목표로 지향하는 개념으로 정의할 수 있다. 먼저 제3세계 도시들을 주요 표적으로 삼고 ‘도시 거버넌스에 관한 글로벌 캠페인’을 해온 UN Habitat가 제시한 비전으로서 포용도시는 주로 의사결정 과정에 모든 사람들의 참여를 보장하는 것을 내용으로 한다. UN Habitat의 포용도시는 “모든 사람들이 경제적 수단, 성별, 민족, 종교 등에 상관없이 도시가 제공해야 할 사회적, 경제적, 정치적 기회들에 충분히 참여할 수 있는 권능(enabled and empowered)을 가지고 있는 장소”로 정의된다(UN Habitat, 2004: 1). 이러한 비전을 달성하기 위해 UN Habitat는 참여적 계획과 참여적 의사결정을 핵심적 전략으로 채택하고 있다. 이는 UN Habitat의 포용도시 개념이 최종적인 산출(outcomes)보다는 민주적 도시 거버넌스의 구축에 초점을 맞추고 있음을 시사한다(Beall, 2000; Stren, 2004).

그러나 포용적 ‘과정’이 반드시 포용적 ‘결과’로 이어지는 것은 아니고 때로는 둘 사이에 긴장관계가 형성될 수 있다. 민주주의 체제에서는 서로 대립하는 이해집단들이 경쟁하고 있어서 어떤 결과가 도출될지는 민주주의의 상황에 따라 달라지게 마련이다. 비록 과정은 민주적이라 하더라도 얼마든지 체계적인 불평등이 만들어질 수 있는 것이다(Fraser, 2007). 이 점에서 Fainstein(2010; 2014)은 도시에서 정의(justice)를 달성하기 위해서는 절차뿐만 아니라 내용, 즉 평등한 결과도 똑같이 강조해야 한다고 주장한다. 이 점은 서구 유럽이나 한국의 상황을 고려할 때도 더욱 타당해진다. 민주적 거버넌스가 갖추어진 경우에도 도시에서 이뤄진 많은 의사결정이 체계적으로 특정 계층이나 개인들에게 불리한 불평등한

결과를 초래하는 것은 너무나도 자주 목격되기 때문이다.

따라서 우리는 포용도시 개념을 의사결정 과정에서 모든 사람들의 참여를 보장할 뿐만 아니라 사회의 모든 영역에서 실질적인 참여가 가능하도록 하는 상태와 과정으로 정의할 필요가 있다. 도시비전이자 규범적 모형으로서 포용도시는 모든 사람들이 정치, 경제, 사회·문화 등 모든 삶의 영역에서 실제적인 배제뿐만 아니라 배제 받고 있다는 느낌을 갖지 않고 참여할 권능(power)과 실질적 능력(capabilities)을 가지고 있는 도시라고 정의할 수 있다.⁴⁾

여기서 중요한 것은 참여의 영역이 비단 정치적 영역으로 제한되는 것이 아니라 사회·문화, 경제 영역 또한 포함되어야 한다는 것이다. 이 점은 여기서 정의하는 포용도시의 개념이 주로 정치적 영역에 초점을 맞추는 UN-Habitat의 개념보다 더 포괄적임을 의미한다. 다음으로 참여의 권리가 법률상의 힘을 의미하는 권능에 국한되지 않고 삶의 모든 영역에서 참여할 실질적 능력을 갖는다는 조건 역시 중요하다. 예컨대 경제적 영역에서 참여할 실질적 능력을 갖는다는 것은 생산수단인 노동력, 자본, 기술 등과 소비수단인 물질적 부를 가지고 있음을 의미한다. 마지막으로 실제적 배제뿐만 아니라 배제 받고 있다는 느낌조차 없어야 한다는 점 역시 강조되어야 한다. 이는 특정 개인이나 집단에게 사회적 오명이나 낙인을 부과하여 자기가 그 도시의 정당한 구성원이 되지 못한다고 느껴서는 곤란하다는 의미이다. 이런 점에서 참여(participation)는 단순한 어떤 일이나 관계에 들어가서 관여하는 것을 넘어서서 다른 사람들과 호

4) 한편 ‘정의 도시’는 숙의민주주의(deliberative democracy), 다양성(diversity), 형평성(equity) 등 세 가지 원칙이 도시적 정의를 규정하는 핵심적 가치라고 보고, 이 세 원칙을 동시에 추구하는 도시의 비전이다. 사회적 형평성을 강조하는 대안적 도시 비전을 제시하고 있다는 점에서 포용도시와 일맥상통하지만, 포용도시는 ‘정의’라는 상태를 강조하는 정태적 개념인데 반하여, 포용도시는 사회적 배제의 논리를 극복해 나가는 것을 강조하는 동태적 개념이라 할 수 있다. 지속 가능한 도시 역시 유사하지만 경제성장, 사회적 형평, 환경보전이라는 좀 더 광범위한 목표를 추구한다는 점에서 포용도시보다는 좀 더 포괄적 개념이라 할 수 있다.

혜적 관계(reciprocity)를 맺으면서 도움을 서로 주고받는다라는 적극적인 의미를 지닌다. 이 모든 것은 도시가 달성해야 할 궁극적인 상태를 의미할 뿐만 아니라 현재의 배제상태를 극복해가는 과정을 의미한다는 점에서 포용도시는 사회적 배제와 마찬가지로 매우 동태적 개념으로 이해해야 한다.

2) 포용도시의 차원들

본 연구에서 포용도시라는 개념은 도시비전을 나타내는 규범적 모형으로서 제시될 뿐만 아니라 실제 도시의 ‘포용성(inclusiveness)’ 실태를 분석하는 데 있어 준거로 이용할 분석적 개념이기도 한다. 분석적 개념으로서 포용도시의 차원(또는 조건)들을 규명하기 위해 사회적 배제에 대한 문헌을 고찰하고 ‘도시’라는 공간의 특수성을 고려하여, 우리는 상호의존성(interdependence)과 참여(participation)에 공간적 포용(spatial inclusion)을 포함한 세 가지 핵심요소를 제시하고자 한다.

포용도시의 핵심을 사회적 배제가 없는 상태를 지향하므로, 포용도시의 차원들을 살펴보기 위해서는 먼저 사회적 배제의 개념부터 좀 더 자세히 살펴볼 필요가 있다. 이 개념은 1960~1970년대 중반 프랑스에서 주로 사용되기 시작하였는데, 당시에는 편부모 가정, 장애인, 노인, 약물중독자 등과 같이 사회적 안전망의 보호를 받지 못하는 취약계층의 상태를 가리키기 위해 사용되었다. 그러다가 1980년대와 1990년대를 거치면서 사회적 결속(social bond)의 균열을 지칭하기 위해 더욱 광범위하게 이 용어가 사용되었고, 1990년대 중반 이후 유럽연합이 마스트리히트와 암스테르담 조약에 이 용어를 포함하고 구조기금(Structural Funds)의 목적으로 사회적 배제의 해결을 언급하면서 더욱 일반화되었다. 특히 이 개념은 1990년대에 영국으로 넘어가서 노동당 정부에 의해 사용되기 시작하면서, 사회·경제 정책과 각종 연구의 핵심개념으로 부상하였다(Aalbers, 2009).

사회적 배제는 단지 한 개인이나 집단이 자원을 가지고 있지 못한 상태를 나타내는 것이 아니라 그러한 상태를 발생하는 과정과 사회적 관계에 관심을 갖는다는 점에서 동태적(dynamic)이고 관계적(relational)인 개념이다. 이 점에서 사회적 배제는 “부적합한 사회적 참여, 사회 통합의 결여, 그리고 권능의 결여”와 같은 관계적 속성을 강조한다(Room, 1995: 5). 이 개념은 분명 부의 분배 문제에 집중하는 ‘빈곤(poverty)’ 개념보다 더 포괄적이며 관계적이지만, 그 만큼 개념이 모호하다는 비판이 제기되기도 한다. 그럼에도 불구하고 사회의 여러 영역들에서 나타나는 균열과, 사회적 관계로부터의 단절을 포괄하는 개념으로서 사회적 배제는 그 의의를 인정받고 있다.

Gerometta et al.(2005)은 사회적 배제에 관한 문헌들을 검토하고 사회적 배제와 포용의 두 가지 핵심적 차원을 제시하였다. 그것은 바로 상호 의존성(interdependence)과 참여(participation)이다. 먼저 상호의존성은 “공식적 노동 분업 내의 공식적 협력”뿐만 아니라 “사적인 관계에서의 호혜적 의무, 수용(acceptance), 인정(acknowledgement), 그리고 연대(solidarity)” 등을 포함한다(2010). 다음으로 참여는 정치적 의사결정 과정뿐만 아니라 물질적 소비, 교육, 사회·문화, 그리고 정서 등의 모든 사회 영역에서 부여되는 각종 기회에 관계하여 들어갈 수 있는 권능과 실질적 능력을 보장받는 것을 말한다. 이러한 참여가 가능하기 위해서는 이에 필요한 조건이 갖춰져야 함을 전제로 한다. 물질적 참여는 소비 능력을 갖는 것으로 하고, 정치적 제도적 참여는 권능의 부여(empowerment), 문화적 참여는 문화적 자본과 교육의 기회를 필요로 하고, 심지어는 이 모든 과정에서 거부나 소외와 같은 배제적 느낌조차 가져서는 안 된다는 것을 의미한다(Gerometta et al., 2005).

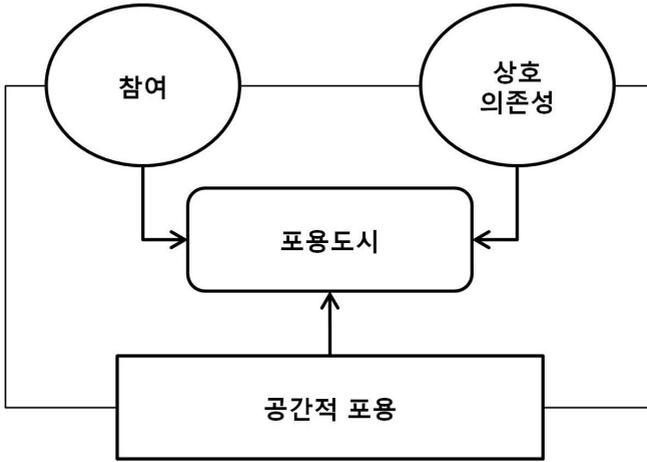
상호의존성과 참여는 서로 연결되어 있으면서도 의미하는 바가 다른 차원이다. 어떤 사회적 관계에 참여한다는 것만으로는 상호 인정과 수용, 호혜적 의무를 보장하는 것은 아니다. 예컨대 한 도시에 살고 있는 사람들이 같은 지역에 속해 있으면서 자치단체장을 선출하는 선거에

참여한다고 하더라도 서로 인정하고 호혜적 관계를 유지하기 위해 행동하는 것은 아니다. 마찬가지로 서로 좋은 이웃으로 수용하고 호혜적 관계를 유지하는 것과 소비활동이나 문화적 활동에 함께 참여하는 것은 별개의 문제이다. 따라서 사회적 배제를 극복하고 포용을 회복하기 위해서는 이 두 가지 차원을 동시에 만족하기 위한 노력이 필요하다.

그러나 이상의 두 차원은 모두 ‘도시’라는 구체적 공간을 염두에 두기 보다는 ‘사회’라는 일반적 실체를 대상으로 하고 있어서, 도시의 비전을 설정함에서는 공간적 차원의 중요성을 간과하는 한계가 있다. 사회의 구성원인 개인과 집단들은 단지 추상적으로 존재하면서 상호의존하고 여러 활동에 참여하는 것이 아니라, 구체적 장소를 점유하면서 이러한 활동을 수행한다. 다시 말해 도시의 구성원들은 도시 내에 자신들이 거주할 적합한 공간이 있어야 한다. 사회적 배제에 대한 기존의 논의들은 바로 이 사실을 간과하고 있다.⁵⁾ 사회 전체를 놓고 보면 대부분의 사람들은 어딘가에 자신들이 살 곳을 갖고 있으므로, 기존의 사회적 배제 연구들은 주거공간에 특별한 의미를 두지 않고 그 이후에 일어나는 일들에 대해 관심을 집중하고 있다. 그러나 이 연구에서처럼 우리의 관심을 도시라는 공간으로 돌리게 되면 도시민들의 주거공간은 그 자체가 결코 당연한 것이 아닌 매우 논쟁적인 의미를 갖게 된다. 한 도시에서 생산과 소비활동에 참여하고 상호의존성을 가지고 있는 사람들 중 상당수는 지불능력이 없다는 비자발적 이유로 인해 그 도시에서 거주할 공간을 찾지 못하여 장거리 통근을 해야 한다. 때로는 재개발, 젠트리피케이션(gentrification) 등으로 인해 기존의 주거공간을 잃고 다른 지역으로 이주함

5) 물론 기존의 사회적 배제 연구들도 주택(housing)이라는 공간을 소비재의 하나로 보고 소비활동에 참여하는 차원에 공간을 포함시키고 있기는 하다(Gerometta et al., 2005). 그러나 주거공간은 일반적 소비재와 동일하게 취급될 수 없는 중요한 의미를 지니고 있다. 먼저 주택은 자신의 최소한의 삶의 장소적 영역이고, 가족이라는 가장 작은 사회로부터 시작되는 사회적 관계는 많은 경우 주거공간이 위치한 곳으로부터 시작된다. 또한 정치적 시민권을 인정받는 것도 바로 주거공간이 존재하는 바로 그곳에서 시작된다. 이런 점에서 주거공간은 단순히 소비재 그 이상의 적극적인 의미를 지닌다고 할 수 있다.

<그림 1> 포용도시의 차원들



따라 결국 일자리와 사회적 관계마저 위협받게 되는 상황에 놓이는 사람들도 있다. 따라서 이러한 공간적 차원의 문제들은 단지 ‘주택의 소비’라는 경제적 참여의 차원으로 환원될 수 없고 오히려 다른 두 차원의 문제나 새로운 영역의 문제를 일으키는 또 다른 차원을 구성한다고 하겠다.

이런 점에서 사회적 배제를 극복하는 사회 비전이면서 동시에 ‘도시’라는 공간에 대한 비전이기도 한 포용도시는 앞서 언급한 두 가지 비공간적 차원과 더불어 공간적 포용(spatial inclusion)이라는 공간적 차원을 추가적으로 갖는다고 할 수 있다. 여기서 공간적 포용은 포용도시의 가장 기본적 조건으로서 한 도시에 거주하는 사람들이 모두 ‘살만한 주거공간(decent housing)’을 도시 내에서 갖는 것을 의미한다. 특히 빈곤층을 포함한 사회적 약자들도 충분히 지불가능한 저렴주택이 충분히 공급되는 상태를 말한다. 도시 내에 사람들이 거주할 공간을 갖지 못하는 상황에서 사람들 간의 상호의존성과 참여를 보장한다는 것은 그 자체가 모순이므로, 이 공간적 차원은 포용도시의 요소 중에서 가장 기본적이고 근본적인 요소라 할 수 있다.

여기서 한 가지 주목해야 할 사실은 공간적 포용이 이뤄져야 하는 지리적 범위가 사람들이 주로 활동하는 장소와 일치해야 한다는 점이다. 한 개인이나 집단이 경제적 활동을 영위하고 사회적 관계를 맺고 있는 지리적 영역으로서의 ‘도시 내’에 자신의 주거공간이 존재해야만 자신의 삶의 영역에 관한 여러 가지 의사결정에서도 참여할 권능이 부여되기 때문이다. 예컨대 선출직 공무원의 선거, 도시계획, 납세 및 공공서비스의 제공 등 도시민의 삶의 질을 결정하는 중요한 결정들은 도시 차원에서 이뤄지며, 이를 결정하는 데 참여할 권능은 대부분 그 지역에 거주하는 사람들로 한정된다. 따라서 어떤 개인의 주요 활동공간과 주거공간의 분리는 자신의 삶의 질에 관한 의사결정 과정에서의 배제를 가져올 수 있다. 이와 관련해서는 다음 3) 포용도시의 지리적 스케일에서 좀 더 자세히 논의하도록 하겠다.

3) 포용도시의 지리적 스케일

특정 사회적 배제와 포용은 특정의 지리적·공간적 스케일에서 나타나는 경향이 있다. 예컨대 노동시장에서의 배제와 포용은 주로 도시 또는 지역 차원에서 나타나고 이를 해결하기 위한 노력 또한 이 차원에서 나타난다(Miciukiewicz et al., 2012). 반면 호혜적 관계, 사회적 네트워크 등에서 배제와 포용의 문제는 주로 근린단위에서 나타나는 경향이 있다(Murie & Musterd, 2004). 따라서 사회적 배제에 대항하기 위한 도시비전으로서 포용도시에 대한 논의에서도 적합한 지리적·공간적 스케일이 중요한 쟁점 중 하나이다.

우리가 포용도시를 제안함에 있어 ‘도시’ 차원에 주목하는 것은 사회적 배제와 포용이라는 문제와 관련하여 도시라는 지리적 스케일이 갖는 특별한 지위(privilege) 때문이다. 현대사회의 도시는 물리적 조건에 의해 정의되는 지리적 실체라기보다는 정치적 의사결정의 기본단위이며, 노동시장과 주택시장의 범위와 중첩된 관계적 실체이다. 물론 행정구역과 노

동시장, 주택시장의 범위가 항상 동일한 것은 아니지만, 적어도 거주자들에게 소속감과 공통의 정체성을 부여하는 지리적 범위는 존재한다. 이렇게 관계적으로 정의된 도시는 사회통합을 저해하는 많은 모순적 사회 문제들이 물질화되는 특별한 장소이다(Miciukiewicz et al., 2012). 이와 관련하여서는 사회적 배제를 극복한 상태를 지향하는 사회통합의 개념을 살펴 볼 필요가 있다.

여러 문헌에서 나타나는 사회통합의 개념은 대체로 구성원들이 서로 ‘다름’을 인정하면서도 동시에 사회의 일원으로 동등하게 ‘함께’ 살아가는 상태를 의미한다. 물론 이러한 두 가지 목표는 상호 모순적이면서도 긴장관계에 있는 것으로서 동시에 달성하는 것이 쉽지 않다. 이러한 긴장은 오직 동태적이고 복잡한 사회적 관계 속에서만 변증법적으로 해소될 수 있기 때문에, 사회통합의 개념을 모순적 ‘문제(problématique)’로 이해하고 구체적 문제에 따라서 어떤 차원에서 접근할지를 정해야 한다는 주장도 있다(Novy et al., 2012). 여러 학자들이 사회통합을 정의하고 조작화하려고 노력하는 과정에서 공통적으로 인식하고 있는 것은 개념의 다차원성(multidimensionality)이다(Jenson, 1998; Kearns & Forrest, 2000; Berger-Schmitt, 2000, Fainstein, 2001; Maloutas & Malouta, 2004; Novy et al., 2012). 이 개념은 공통의 가치와 문화, 사회 질서의 유지, 사회적 연대, 부의 불균등 시정, 사회적 네트워크와 사회적 자본, 영토적 애착과 정체성, 정치적 참여 등의 다양한 차원을 모두 포괄하는 종합적 개념이기 때문이다.

그런데 여기서 우리가 주목해야 할 점은 지리적 스케일에 따라 주요 쟁점이 되거나 정책적 노력이 용이한 사회통합의 차원들이 달라진다는 점이다. 이에 대해 Kearns & Forrest(2000)는 국가/광역(interurban), 도시/지역(city-region), 근린단위(neighborhood) 등 세 가지 지리적 스케일에서 정책적 노력이 주로 집중되는 다섯 가지 사회통합의 차원들을 대응시키고 있다. 그들은 먼저 국가/광역 스케일에서는 공통의 가치와 문화, 사회적 연대와 부의 불균등 문제가 관심을 끄는 차원이고, 근린단위에서는 사회질서와 사회적 네트워크 및 사회적 자본이 정책적 관심을 끈다고 설명한

다. 그리고 도시/지역 스케일에서는 공통의 가치와 문화, 사회질서, 장소 애착 및 정체성 등의 차원에 도시 거버넌스의 관심이 뚜렷하게 나타난다. 또한 사회통합의 나머지 두 차원인 사회적 연대/부의 불균등 완화와 사회적 네트워크 및 사회적 자본의 증진에 대해서도 도시/지역 스케일에서는 큰 관심을 갖는 경우가 있다고 지적한다. 이런 점에서 볼 때 사회적 배제와 같은 모순적 문제들을 해결하고 사회통합을 이루는 데 가장 많은 관심을 정책적 관심을 갖고 노력을 하기에 적합한 지리적 스케일은 도시/지역 스케일이라고 할 수 있다.

사회적 배제와 포용의 문제와 관련해서도 도시라는 지리적·공간적 스케일은 특별한 의미를 지닌다고 할 수 있다. 먼저 상호의존성 차원에서 가장 기본적이며 공식적인 영역인 노동분업은 대체로 도시 스케일에서 이뤄진다. 왜냐하면 고용 및 실업과 같은 노동시장에서의 배제와 포용의 문제는 노동시장의 공간적 범위와 대체로 일치하는 도시 또는 이를 포함한 지역적 스케일에서 이뤄지는 과정이기 때문이다. 다음으로 참여 차원에서 정치적 의사결정이 가장 기본적이며 공식적인 영역인데, 이 역시 도시 스케일에서 이뤄지는 과정이다. 도시정부 선출을 위한 선거, 도시 계획에 관한 의사결정, 지방세율의 결정 등이 이뤄지는 단위는 대체로 도시라는 지리적 스케일과 일치하기 때문이다. 정서적 차원에서 소외감과 거부감을 느끼는 단위도 대체로 사람들이 장소적 애착과 정체성을 갖는 단위인 도시라는 지리적 스케일과 일치한다. 이런 점에서 사회적 배제와 포용을 문제를 접근하는 데 도시 스케일에 집중하는 것은 매우 효과적인 전략이 된다.

물론 중요한 사회적 배제 문제 중에는 주로 다른 지리적 스케일에서 나타나서 이의 해결을 위한 정책적 노력 역시 이 스케일에서 이뤄져야 하는 것들도 있다. 예컨대 호혜적 관계(reciprocity)와 같은 사적인 관계에서의 상호의존성은 주로 근린단위에서 형성되며, 이의 배제 문제 역시 이 단위에서 나타나는 것들이다(Murie & Musterd, 2004). 또한 부의 불균등 배분 문제를 해결하기 위한 재분배의 문제는 주로 국가적 스케일에서 다

뤄지는 문제이다. 따라서 이런 문제들을 모두 해결하기 위해서는 작게는 근린단위에서부터 크게는 국가 스케일까지 아우르는 다중스케일(multi-scale)의 정책적 노력을 경주해야 한다.

그럼에도 불구하고 한국과 유사한 조건과 상황에 처한 사회에서 사회적 배제와 포용 문제와 관련하여 가장 중요한 스케일 하나를 선택해야 한다면 도시라는 스케일이 가장 적합하다.⁶⁾ 도시는 공간적으로 사회적 배제의 문제가 가장 잘 드러나는 공간적 스케일이기 때문이다(Miciukiewicz et al., 2012; Cassiers & Kesteloot, 2012). 산업사회에서 탈산업사회로 이행하는 많은 나라에서 도시는 원료와 상품, 노동의 원활한 흐름을 보장하는 산업적 기능 중심의 공간으로부터, 유동적 자본과 이를 관리하는 고급 노동을 유인하기 위한 매력적 공간으로 변화할 것이 요구되고 있다. 이에 따라 그러한 변화를 이끌어가는 세력과 그렇지 못한 집단 사이에 공간의 사용을 둘러싼 경쟁이 발생하고, 지배 집단이 사회적 약자들을 공간적으로 배제하는 결과를 낳게 된다. 이러한 공간적 경쟁과 갈등, 타협의 결과가 공간으로 표출되면 도시는 파편화된 경관(fragmented landscape)을 갖게 된다. 경제의 세계화와 금융화에 따라 국제 금융 허브나 경제 중심지로 떠오르고 있는 ‘세계도시들(global cities)’에서 심화되고 있는 공간의 양극화는 파편화된 도시공간의 좋은 예이다. 또한 젠트리피케이션에 따른 빈곤층의 거주지 상실, 소득 계층에 따른 주거지 분리, 외부인 출입 제한 주택지(gated community)의 확대 등도 모두 그러한 역학적 운동의 결과들이다. 이러한 파편화된 공간의 문제들은 대체로 근린단위와 같은 미시적 스케일에서는 잘 드러나지 않고 도시적 스케일에서 가장 나타

6) 물론 각 국가나 사회마다 도시가 처한 상황이 다르고, 정치·경제·사회·문화적 조건들이 다르기 때문에 이러한 주장을 과도하게 일반화하는 것은 위험하다. 이러한 지적을 해주신 익명의 심사위원에게 감사를 전한다. 다만 일상적 생활이 이뤄지는 단위로서 근린보다는 크고 국가보다는 작은 지리적 범위로서, 특히 행정구역 경계에 의해 정의되는 지리적 범위로서 도시는 대체로 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다. 적어도 한국적 맥락에서 도시는 매우 적절한 사회적 배제와 포용의 문제에 접근하기 위한 적절한 지리적 범위라 할 수 있다.

나는 문제들이다. 문제의 가시성은 문제해결을 위한 정책적 노력의 중요성을 일깨우기 때문에, 많은 경우 이런 문제에 대한 대응 역시 도시정부 차원에서 이뤄진다. 이의 문제 해결을 위한 다양한 거버넌스의 형성 또한 도시차원에서 형성되는 경우가 많다.

무엇보다 정치적 의사결정이 도시단위에서 이뤄진다는 사실은 매우 중요한 의미를 지닌다. 사회적 배제에 대한 문제해결 노력은 정당한 시민권(citizenship)에 대한 요구로부터 시작되고, 이는 곧 정치적 의사결정을 통해 나타나게 마련이기 때문이다. 이런 이유에서 우리는 포용도시의 지리적 스케일을 노동시장, 정치적 의사결정, 정체성 형성기반이 되는 도시에서 찾는다.

4. 한국의 경험에 대한 재해석

지금까지 개념화한 포용도시의 개념을 토대로 한국의 관련 정책 경험을 재해석하고 평가해보도록 하자. 여기서 우리는 한국의 대표적 포용도시 정책 두 가지를 집중적으로 살펴보고 있다. 첫 번째는 주로 공간적 포용을 위해 도입된 저렴주택 의무비율제도(affordable housing quota systems)와 공공임대주택 제도이고, 두 번째는 주로 참여와 상호의존성 강화를 도입된 마을공동체 지원사업이다.

1) 공간적 포용 정책

(1) 저렴주택 의무비율제도

본 연구에서 저렴주택 의무비율제도는 주택 건설사업에서 일정 규모 이하의 소형주택을 일정비율 이상 건설토록 한 ‘소형주택 의무비율제도’와 일정비율 이상의 임대주택을 건설하도록 한 임대주택 의무비율제도를 함께 지칭한다. 먼저 한국에서 소형주택 의무비율제도는 시장에 공급

되는 주택의 규모를 규제하여 작은 주택들이 공급되도록 함으로써 주로 5~6분위 소득계층의 주거안정에 기여하기 위한 제도이다(최막중·김준형, 2004). 다음으로 임대주택 의무비율제도는 소득이 낮아 주택을 구입할 수 없는 계층을 주요 정책대상으로 하여, 개발사업 과정에서 이들의 주거공간을 보장하기 위해 주택 공급자로 하여금 일정 비율 이상의 임대주택을 공급하도록 하는 제도이다.

먼저 소형주택 의무비율제도는 1978년에 처음으로 도입되어 몇 번의 중단과 변화를 겪기는 했지만 큰 틀에서 현재까지 유지되어 왔다. 서울시 등 대도시에서 주택 건설사업이 이뤄질 때 국민주택규모(전용면적 85m² 이하)의 주택 비율을 일정 비율 이상으로 유지함으로써, 공급되는 주택 수를 늘려서 중산층과 서민들의 주택 구매 수요를 충족시키기 위한 제도이다. 특히 한국토지주택공사(LH) 등 공공기관이 개발하는 택지개발 사업이나 재개발사업의 경우에는 전용면적 60m² 이하의 소형주택도 20~30%까지 건설하도록 함으로써, 개발지역에서 원 거주민의 재정착을 촉진해왔다. 이처럼 정부와 지방자치단체가 소형주택 건설을 일정 비율 이상으로 유지하는 것은 주택공급을 시장 자율에 맡겨둘 경우 강남 등 일부 지역에서는 대형주택 위주로 공급되어 중산층과 서민들의 주택 수요를 충족시키기 어렵다는 판단 때문이었다(건설교통부, 2004). 그러다가 2014년 정부의 규제완화의 일환으로 재건축사업에서 60m² 이하의 소형주택의 공급 의무비율을 폐지함으로써 서민 구매수요 충족이라는 초기의 규제 목적은 상당부분 퇴색되었다. 주택개발사업별로 규모별 주택 공급비율에는 차이가 있는데, 구체적 규제 내용은 <표 1>과 같다.

이러한 규제가 한국의 주택시장에 영향을 미쳤음은 당연하다. 주택 공급의 규모별 분포를 보면, 소형주택과 국민주택 규모의 경계인 60m²와 85m² 부근 주택의 공급이 특히 많음을 알 수 있다. 특히 2010년 아파트의 경우에는 전체 아파트 중 30.0%가 85m²에, 21.9%가 60m²에 해당하여 총 51.9%가 국민주택 규모 및 소형주택 규모 기준에 편중하여 분포하고 있다(조만·이창무, 2014). 이러한 규모별 공급 병목현상 자체가 이 제도의

< 표 1 > 주택건설 사업별 소형주택 의무비율 현황

구 분	규제완화(2014년 9월) 이전			현행(2015년 3월 25일 현재)		
	60m ² 이하	60~85m ²	85m ² 초과	60m ² 이하	60~85m ²	85m ² 초과
재건축*	20%	40%	40%	60%	40%	
주거환경개선	90%		10%	90%	10%	
지역·직장조합	100%		-	100%	-	
공공 택지	수도권/ 광역시	30%	40%	30%	40%	30%
	기타	20%	50%	30%	20%	30%

주: 재건축사업에 대한 규제는 수도권정비계획법에 따른 과밀억제권역에 대해 적용됨. 규제완화 이전 시기의 재건축사업에 대한 규모별 의무비율은 서울시의 조례에 따른 것임
 자료: 도시 및 주거환경정비법, 주택법, 택지개발촉진법 등 관계법령과 시행규칙을 기초로 작성.

효과가 시장에서 나타나고 있음을 보여주는 증거라는 주장도 있다(장경석, 2014).

그러나 다른 학자들은 이러한 제도의 효과성에 대해 의문을 제기한다. 최막중·김준형(2004)은 주택가격이 상대적으로 낮은 지역에서 이 규제는 그 다지 구속력이 없다는 점을 지적한다. 그 지역에서는 소형주택에 대한 선호가 크기 때문에 이미 시장에서 소형주택의 공급이 의무비율 이상으로 충분히 이뤄지고 있다는 것이다. 물론 강남지역과 같이 주택가격이 높은 지역에서는 이 제도가 구속력을 갖고 있는 것이 사실이지만, 이들 고급 주택지역의 경우에는 소형주택의 경우라도 너무 비싸기 때문에 정책의 목표집단인 5~6분위 소득계층의 가계가 구입할 수 있는 가격범위를 넘어선다. 그들의 분석에 따르면 서울시의 경우 소득 5~6분위 가계가 지불가능한 가격의 주택비율은 평균 17.1%에 불과하고, 서초, 강남, 송파의 경우에는 모두 1% 미만이라는 것이다. 따라서 소형주택 의무비율은 사실상 정책효과를 달성하기 어렵다고 결론짓는다.

소형주택 의무비율제도를 포용도시의 개념에 비추어서 해석해 보면, 이 제도의 원래 취지는 공간적 포용을 확대하기 위한 것이라고 할 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 공간적 포용이 가장 기본적인 차원이기 때문

에 그 만큼 중요하지만, 실제 이 제도가 도시의 포용성을 증대시켰는지 의문이다. 강남 등 일부지역에서 중산층들의 주거공간을 확대하는 데 기여한 부분은 있겠지만, 대부분의 지역에서 주거 소외계층의 주거안정을 제고하는 데는 큰 역할을 하지 못했기 때문이다. 이 제도는 대체로 주택의 공급확대에 기여해 온 정책이라고 보는 것이 더 타당하다.

다음으로 임대주택 의무비율제도에 대해 살펴보고자 하자. 이 제도는 택지 개발 시 임대주택 공급촉진을 위한 공공임대주택용지를 확보하고, 정비사업 시 정비구역 내 원거주민의 재정착을 위한 임대주택을 확보하기 위한 것이다. 이에 따라 주택 건설 및 정비사업 시에 임대주택을 일정 비율 이상 건설한 후에 지자체나 한국토지주택공사 등 공공기관이 이를 매입하여 다시 저소득층에게 공급한다. 이는 주로 사업 시행자가 개발사업을 통해 얻게 되는 개발이익의 일부분을 회수하여, 이 자금을 이용하여 분양주택을 구매하기 어려운 차상위계층의 주거안정을 도모하기 위한 제도이다(김주진 외, 2005). 임대주택이라는 저렴주택을 강제적으로 시장에 공급되도록 한다는 점에서 소형주택 의무비율제도와 비슷하지만 주택규모가 아닌 점유형태(tenure)를 규제한다는 점에서 차이가 있다.

주택개발 사업별로 임대주택 의무비율에는 차이가 있다. 공공에 의한 도시개발사업의 경우에는 공동주택건설용지의 25% 이상을 임대주택용지로 공급해야 하고, 민간에 의한 도시개발사업은 20~25% 이상을 공급해야 한다. 그런데 2014년 정부의 규제완화의 일환으로 이에 대한 규제도 완화되어 지역별로 임대주택 재고율 등을 고려하여 10% 포인트 범위 내에서, 즉 10~35%로 조정이 가능하도록 하였다. 주택재개발사업의 경우에도 과거의 20% 이내에서 15% 이내로 의무비율이 완화되기는 하였으나 여전히 임대주택 비율 규제가 적용되고 있다. 주거환경개선사업이나 재건축사업의 경우에도 일정비율의 임대주택으로 건설해야 한다. 현재 적용되고 있는 임대주택 공급 의무비율의 세부내용은 <표 2>와 같다.

이러한 임대주택 공급 의무비율제도는 주택을 구입할 만큼의 구매력

<표 2> 택지개발사업별 임대주택 공급 의무비율

구분	세부 내용
공공 도시개발사업	수도권 및 광역시에서 진행되는 사업의 경우 공동주택건설용지의 25% 이상. 임대주택 재고율 등을 고려하여 10%p 범위 내에서 조정 가능
민간 도시개발사업	수도권 및 광역시에서 진행되는 100만 ² 이상 사업은 25%(100만 ² 미만은 20%) 이상, 기타 지역은 20% 이상. 임대주택 재고율 등을 고려하여 10%p 범위 내에서 조정 가능
주택재개발사업	총 공급 세대 수의 15% 이내로 하되, 임대주택 세대 수가 많은 때는 5%p까지 상향 조정 가능
주택재건축사업	재정비 촉진지구 지정에 따라 증가한 용적률의 10~30% 범위에서 시·도 조례로 정하는 비율(과밀억제권역 외의 지역에서는 30% 이내에서 조례로 정하는 비율)
주거환경 개선사업	총 공급 세대 수의 30% 이내

자료: 도시 및 주거환경정비법, 도시 재정비 촉진법, 도시개발법 등 관계 법령을 기초로 작성.

이 없는 저소득층에게 저렴한 주택을 공급해주는 효과와 함께, 주로 중산층들이 거주하는 분양주택과 저소득층이 거주하는 임대주택을 물리적으로 혼합함으로써 사회적 혼합(social mix)에 어느 정도 기여한 것으로 평가되고 있다. 그러나 최근 재개발·재건축 등 정비사업의 추진이 둔화되어 이들 사업으로 통해 공급할 수 있는 임대주택의 물량이 줄어들고 있어서 향후에 큰 효과를 기대하기 어려운 정책이라는 평가도 있다(서울시, 2013). 저소득가구의 지불가능성을 반영하지 못하여 저소득층의 주거안정에 크게 기여하지 못했고, 물리적 혼합개발이 입주민들의 사회통합에 이르지 못하는 부정적 평가도 있다(김주진 외, 2005).

임대주택 의무비율제도를 포용도시의 개념에 비추어서 해석해 보면, 이 제도의 원래 취지는 주로 공간적 포용을 확대하기 위한 것이라고 할 수 있다. 소형주택 의무비율제도와 비교할 때 이 제도는 도시의 공간적 포용성을 증대시키는 데 일정정도 기여했음에 틀림이 없다. 특히 대부분 재개발사업이나 주거환경개선사업을 통해 공급되는 50년 공공임대주택의 경우 2013년 말 현재 재고가 102,646호로서 전체 공공임대주택의

9.1%를 차지할 정도로 높은 비중을 차지하고 있다. 다만 정비사업의 둔화와 함께 향후에는 그 기여가 상대적으로 크지 않을 것으로 전망된다. 또한 포용도시의 다른 두 차원인 참여와 상호의존성의 측면에서는 이 제도가 큰 효과를 거두지 못한 것으로 판단된다. 임대주택 의무비율은 분양주택과 임대주택의 물리적 혼합을 통해 사회구성원 간의 상호의존성을 개선시킬 여지가 있으나, 실제로 많은 주택단지에서 입주민들 간의 갈등, 임대주택 주민들의 심리적 위축, 주택선호도의 저하, 관리상의 어려움 등에 대한 우려가 커지고 있는 것도 사실이다(남원석, 2014; 김주진 외, 2005; 서수정 외, 2004). 이런 점에서 볼 때 이 정책 역시 주로 공간적 포용에 어느 정도 기여했을 뿐 다른 두 차원에서의 기여는 크지 않다고 볼 수 있다.

(2) 공공임대주택 건설·공급

한국에 도입된 공간적 포용을 위한 대표적 정책으로는 공공임대주택의 건설과 공급정책을 들 수 있다. 1971년에 대한주택공사가 임대주택 300호를 건설하여 임대한 것이 한국 최초의 공공임대주택 건설 사례지만, 임대기간이 1년에 불과하여 본격적인 임대주택이라고 보기 어렵다. 한국에서 본격적으로 공공임대주택이 건설되기 시작한 것은 1988년 임대주택 60만 호 건설계획의 수립과 함께 1989년에 영구임대주택이 도입되면서부터라고 할 수 있다. 이 계획에 따라 1992년까지 영구임대주택 19만 호, 장기임대주택 18.6만 호, 사원임대주택 4.2만 호가 건설되었다(서울시, 2013; 국토해양부, 2008). 그리고 불과 20여 년 만에 한국은 112.5만 호에 이르는 공공임대 주택을 건설하여 총 주택 재고에서 공공임대주택이 차지하는 비중은 5.9%에 이르게 되었다. 공공임대주택의 혜택을 보는 계층은 주로 기초생활수급자, 편부모 가정, 장애인 등 사회적 약자 계층으로서, 이 정책은 이들의 주거안정에 상당부분 기여해온 것이 사실이다.

한국에 현재 존재하는 공공임대 주택의 종류는 매우 다양하다. 종류에

따라 사업주체, 재원, 임대기간, 임차인의 자격, 규모 등이 다르다. 영구 임대주택과 50년 공공임대주택은 국가, 지자체, LH 등이 주체가 되어 재정 50~85%, 국민주택기금 0~20% 등 공공자금으로 대부분의 비용을 부담하고 입주자는 15~30% 정도의 비용만을 부담하며 임대기간도 50년 또는 영구적으로 매우 길다. 공공의 비용부담이 큰 만큼 입주자격은 기초생활수급자, 국가유공자, 편부모가정, 철거민, 장애인 등 가장 소득이 낮은 사회적 약자 또는 특수 계층에게만 주어진다. 반면 국민임대주택은 LH나 지자체가 주체가 되어 건설하고 재정으로 비용의 10~40%를 충당하고, 주택기금 40~50%, 사업자 10%, 임차인 10~30%를 부담하는 구조로 운영되며, 임대기간은 30년이다. 입주자격은 주택규모에 따라 약간 다른데 도시근로자 가구당 월평균소득의 70~100% 이하인 무주택세대주에게만 주어진다. 장기전세, 5년·10년 공공임대, 사원임대 등은 LH, 지자체, 지방공사, 민간업체 등이 주체가 되어 운영하고 주택기금에서 일부 비용을 부담하는 구조로 되어 있으며, 임대기간은 5~20년까지이다. 임대기간과 비용 등이 앞서 설명한 임대주택들에 비해 불리한 만큼 입주자격은 덜 까다롭다. 공공임대주택의 종류별 특징은 <표 3>과 같다.

공공임대주택 종류별 재고현황을 보면 국민임대주택이 48.9만 호로 가장 많아서 총 공공임대주택의 43%를 차지하고, 다음으로 영구임대, 전세임대, 50년 임대 순으로 많다. 규모별로 보면 40m² 이하의 소형주택이 48만 호로 가장 많고 40~60m²의 중소형 주택도 43.5만 호로 비슷한 수준에 있다. 임대주택의 종류별, 규모별 재고의 구체적 현황은 <표 4>와 같다.

양적인 측면에서 한국에서 공공임대주택의 건설·공급 정책이 20년이라는 짧은 기간에 이룬 성과는 사실 대단한 것이라 할 수 있다. 이토록 짧은 기간 동안 이토록 많은 임대주택을 건설한 사례를 찾기는 쉽지 않다. 또한 지불가능성의 측면에서 볼 때, 영구임대주택과 매입·전세임대주택은 시세 대비 약 30%, 국민임대주택은 시세 대비 55~83%로서 시세보다 저렴하여 저소득층의 주거안정에 기여하고 있다. 물론 공공임대

< 표 3 > 한국의 공공임대주택 종류

종류 (사업주체)	비용부담	임대 기간	대상(임차인)	규모 (면적)
영구임대 (국가, 지자체, LH)	- 국가·지자체 재정 85% - 입주자 15%	영구	- 국민기초생활보장법에 의한 수급자 - 모자가정, 국가유공자 등 - 기타 청약저축가입자	40m ² 이하
50년 공공임대 (국가, 지자체, LH)	- 1992~1993 사업분: 재 정 50%, 기금 30%, 입 주자 30% - 1994년 이후: 규모별로 기금지원	50년	- 청약저축가입자 - 기타 특별공급대상자: 국가유공자, 철거민, 장애인 등	60m ² 이하
국민임대 (지자체, LH)	- 재정 10~40% - 기금 40~50% - 사업자 10% - 임차인 10~30%	30년	- 50m ² 미만: 전년도 도시근로자 가 구당 월평균소득 70% 이하 - 50~60m ² : 월평균소득 70% 이하 청약저축가입자 - 60m ² 초과: 월평균소득 100% 이하 청약저축가입자	85m ² 이하
장기 전세 (LH, 지자체)	건설	20년	- 국민임대와 동일. 단, 소득은 50% 완화 가능	85m ² 이하
	매입		- 무주택세대주	제한 없음
5년·10년 공공임대(LH, 지방공사, 민간업체)	- 규모별로 기금지원 · 60m ² 이하: 7,000만 원 · 60~85m ² : 9,000만 원 - 택지는 149m ² 까지 공급	5년 10년	- 무주택세대주(청약저축가입자)	149m ² 이하
사원임대(LH, 지방공사, 민간업체, 고용자)	- 위와 동일	5년	- 5인 이상 고용사업체의 무주택세대 주인 피고용자	85m ² 이하

자료: 국토교통부, 2014: 141.

주택 비중이 10%를 초과하는 선진국에 비해서는 아직까지 부족한 수준 이고, 최근 임대주택의 양적 성장 속도가 둔화된 것은 미래의 전망이 밝 지 않다는 것을 암시한다(남원석, 2014). 그럼에도 불구하고 전체적으로 볼 때 공공임대주택 건설, 공급정책은 한국 도시들의 공간적 포용성을 증진시키는 데 기여한 것으로 평가할 수 있다.

< 표 4 > 공공임대주택 종류별 재고현황

(2013년 말 기준)

	영구 임대	50년 임대	국민 임대	10년 임대	5년 임대	사원 임대	장기 전세	전세 임대	계
40m ² 이하	188,337	86,342	182,032	1,659	12,085	9,334	232	0	480,021
40~60m ² 이하	2,720	16,147	296,804	46,271	43,520	14,484	15,327	0	435,273
60~85m ² 이하	843	157	7,775	39,286	22,796	5,515	8,194	0	84,566
85m ² 초과	0	0	1,941	4,875	251	149	2,718	0	9,934
합계	191,900	102,646	488,552	92,091	78,652	29,482	26,471	114,826	1,124,620

자료: 국토교통통계 누리집.

그러나 포용도시의 다른 두 차원, 즉 참여와 상호의존성의 측면에서 보면 한국의 공공임대주택의 건설·공급 정책은 많은 한계를 노정하고 있다. 무엇보다도 아직까지 공공임대주택단지와 주변지역 사이, 그리고 공공임대주택 거주자와 분양주택 거주자 사이의 상호의존성 수준은 매우 낮은 수준이다. 공공임대주택단지에 거주할 자격이 저소득층, 장애인, 편부모가정 등 사회적 약자들로 한정되다 보니, 사회계층별 거주지 분리현상이 나타나고 이에 따라 임대주택단지 거주자들에 대한 사회적 낙인(social stigma) 현상이 나타나고 있다(남원석, 2007; 남원석, 2014; 천현숙, 2012; 김주진 외, 2005). 아직까지 공공임대주택을 둘러싼 지역에서 호혜적 의무, 수용과 인정의 문화가 정착되지 않고, 차별과 배제, 갈등, 편견 등이 자리잡고 있다. 임대주택 거주자들은 각종 사회활동에 참여하는 비율도 현저하게 떨어지는 경향이 있다. 대다수의 입주자들이 주거지에 대한 애착과 주인의식을 갖지 못하고 소외감을 느끼며, 절망적 사고와 패배적 사고에 빠져 있는 경우가 많다(남원석, 2007). 임대주택단지 입주자들의 높은 실업률 또한 이 지역에서 경제활동 참여가 제대로 이뤄지고 있지 않음을 보여주는 사례이다.

요컨대 한국의 공공임대주택 건설 및 공급 정책은 단기간에 공간적

포용성을 확대하기 위한 정책으로 도입되어 양적 측면에서 어느 정도 성공을 거두었으나, 포용도시의 다른 두 차원인 참여와 상호의존성의 강화 측면에서는 사실상 실패에 가까운 결과를 낳았다고 할 수 있다. 이 점과 관련해서는 이른바 ‘사회적 혼합’을 위해 임대주택 공급을 분양주택 공급과 적절하게 혼합하려는 시도나 기존 주택의 매입을 통해 임대주택을 공급하려는 정책이 어느 정도 해결의 실마리를 제공할 수도 있을 것이다. 또한 단지 설계의 차원에서 임대주택 거주자와 분양주택 거주자를 좀 더 정밀하게 혼합하여 거주지 분리의 가시성을 완화시키는 것도 방법이 될 수 있다(천현숙, 2012). 그러나 근본적으로는 공공임대주택의 주거 질을 향상시키고 이 지역 내에서 공동체 활성화가 일어나도록 하여, 입주 주민 스스로 자신감을 갖고 좀 더 적극적으로 사회적 관계에 참여하는 변화를 모색하는 편이 좋겠다(Cassiers and Kesteloot, 2012).

2) 참여와 상호의존성 강화 정책

한국 도시 내부에서 참여와 상호의존성을 강화하기 위한 정책으로 최근 주목할 만한 것은 마을공동체 활성화사업을 들 수 있다. 대표적인 사례는 2012년에 서울시에서 시작된 마을공동체 지원사업이다. 이는 기존의 하향식 도시재개발에 대한 대안적 접근으로서 마을주민들이 스스로 마을의 문제를 해결하려고 노력하는 과정에서 마을공동체를 형성·복원 하며 마을의 재생을 이루고, 이 과정에서 서울시가 여러 가지로 지원해주는 사업방식이다. 이 사업은 상향적이고 참여적인 접근을 채택하여, ‘달동네’와 같은 불량주거지의 주민들이 스스로 자신들의 문제를 진단하고 이의 해결을 위한 계획을 수립하고 실행하는 것이 가장 큰 특징이다.

서울 마을공동체 지원사업의 핵심가치는 풀뿌리성, 호혜성, 협동성으로 요약할 수 있다. 풀뿌리성은 지역주민의 주인된 자세로 스스로 나서서 주체의 원리를 의미하고, 호혜성은 지역주민들이 서로 평등하고 호혜적인 관계를 맺는 원리를 의미하며, 협동성은 지역주민들이 서로 힘을

합해 실천하는 실행의 원리를 의미한다. 이러한 핵심가치를 바탕으로 이 사업은 ‘주민의 필요에 따라 주민이 계획하고 주민이 직접 만드는 마을 공동체 서울’이라는 비전을 가지고 있다. 서울시는 이러한 주민주도의 마을공동체 사업을 발굴하여 효율적으로 지원하기 위해 마을공동체 종합지원센터라는 민·관 협력기관을 설립하여 운영하고 있다(서울시 마을공동체 종합지원센터, 2014).

서울시 마을공동체 사업으로 발굴되어 지원받고 있는 사업에는 공동육아, 유기 농산물 가게 운영, 커뮤니티 센터 건립, 공유주택 건립, 동네도서관 운영, 동네 합창단 운영, 방과후 학교 운영, 주거환경개선, 에너지절약 등 지역 내 문제해결을 위한 수많은 프로젝트들이 포함되어 있다. 연도별 지원사업 내용은 <표 5>와 같다.

한 마을에서 3인 이상의 지역주민들이 모여 이러한 구체적 사업 아이디어를 발굴하여 사업지원신청을 하면, 마을공동체 종합지원센터는 현장 실사를 하고 지원 여부를 결정한다. 일단 사업계획서가 채택되면 지역주민들은 스스로 사업 실행계획을 수립하고, 그 계획에 따라 서울시는 사업비용을 지불하면 주민들은 그 자금을 이용하여 계획을 실행한다. 실행 후 사업비를 정산하면 사업의 한 주기는 완료가 된다. 이 과정에서 서울시와 마을공동체 종합지원센터는 소프트웨어 측면의 지원과 재정적 지원을 동시에 하게 된다. 마을공동체의 성장과 준비정도에 따라 ‘씨앗기’, ‘새싹기’, ‘성장기’로 구분하여 각 단계별로 모임형성 지원, 실행지원, 마을계획 수립지원과 같은 맞춤형 지원을 제공한다. 마을공동체 종합지원센터는 민·관 협력의 거버넌스 조직으로서, ‘마을 활동가들’을 발굴하여 교육·훈련하고 서로 네트워크를 형성해주는 지원도 제공하고, 대안적인 마을 기업들을 발굴해서 지원하는 중간조직의 역할도 수행한다(서울시 마을공동체 종합지원센터, 2014). 재정적 측면에서는 프로젝트의 성격에 따라 건당 300~5000만 원을 지원하여 사업자금으로 사용토록 하고 있다. 그리하여 2012년에는 총 597억 원이 이 사업에 투입되었고, 2013년에는 222억 원이 투입되었다(서울시 누리집).

<표 5> 연도별 마을공동체 지원사업 종류

지원사업	2012	2013	2014	지원사업	2012	2013	2014
우리마을프로젝트 유형 1	○	○	○	서울품앗이	○		
부모커뮤니티	○	○	○	저소득 노인지원 마을공동체	○		
마을예술창작소 조성 지원	○	○	○	주거공동체 형성프로그램	○		
마을공동체 에너지자립마을	○	○	○	마을 도시농업 지원	○		
마을공동체 돌봄지원	○	○	○	마을 나눔장터 운영	○		
마을기업	○	○	○	마을 작은 도서관 지원	○		
마을안전망 구축사업	○	○	○	마을학교 운영	○		
마을미디어 육성	○	○	○	한뼮 마을공원 조성	○		
마을미디어 문화교실 운영	○	○	○	갈현도시농업공원 조성	○		
아파트 마을공동체 활성화	○			마을뒷산 공원 조성	○		
아파트 관리비 내리기	○			아파트 열린 녹지 조성	○		
우리마을프로젝트 유형 2	○	○		마을 숲 가꾸기	○		
마을청소년 휴카페	○	○		자전거 마을공동체 활성화	○		
마을 북카페 조성 지원	○	○		담장허물기 통한 마을공동체	○		
한옥마을 공동체	○	○		우리마을프로젝트 유형 3			○
세대통합형 복지건강 마을	○			상기마을공동체 활성화 지원		○	○
자생적 장애인 마을공동체	○			주민제안사업 활동지원		○	○
농어촌체험 휴양 마을	○			주민제안사업 공간지원		○	○
취약계층 자활 마을공동체	○			다문화 마을공동체 활성화		○	○

자료: 서울시 마을공동체 종합지원센터, 2015: 41의 표를 재구성.

2012년부터 2014년까지 이 사업에 신청한 모임은 4,512개이고, 사업이 선정되어 실제로 지원받은 모임은 2,100개이다. 한 사업당 평균 28명의 주민이 참여하여 이 사업을 통해 지원받은 주민은 약 58,800명에 이르고, 지원을 받아 새롭게 증가한 회원은 모임당 평균 13.8명으로 총 28,980명의 주민이 새롭게 활동을 시작한 것으로 추정된다(서울시 마을공동체 종합지원센터, 2015).

이처럼 마을공동체 지원사업의 가장 큰 성과는 마을활동의 주체가 정립되고 주민조직과 공동체가 형성 또는 복원되는 계기가 마련되었다는

것이다. 마을공동체 종합지원센터가 조사한 바에 따르면, 마을 주민들은 마을공동체 사업을 통해 지역사회에 대한 관심을 갖게 되었고 자기 지역의 존재 가치와 의미를 찾게 되고, 타인으로부터 인정을 받게 되면서 자존감이 향상된 것으로 나타났다. 그리고 많은 지역주민들이 마을과 이웃에 대한 책임감과 공생, 공유의 가치를 인식하고 실천하기 시작했다(서울시 마을공동체 종합지원센터, 2015).

이러한 변화는 포용도시의 관점에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 무엇보다도 주민들이 삶의 여러 가지 영역과 사회적 관계에 적극적으로 참여하게 되었으며, 정서적으로 소외 또는 배척받고 있다고 느끼지 않고 자존감을 갖게 되었다는 것은 ‘참여’의 차원에서 개선이 이뤄졌음을 의미하기 때문이다. 주민이 핵심 사업주체가 되어 사업을 주도하고 행정과 중간지원조직이 이를 돕는 민·관 협력의 거버넌스를 구축하였다는 것은 정치적 의사결정 과정에서 주민의 참여를 극대화하여 주민자치 기반을 마련하였다는 점에서도 참여의 차원을 확장한 좋은 성과라 할 수 있다.

또한 서울시와 같은 공공기관, 그리고 다른 마을공동체 사업에 참여하는 사람들도부터 자신들이 하고 있는 사업들에 대해 그 가치를 인정받고 호혜적 관계를 유지하는 것은 상호의존성 차원의 개선을 의미하는 것이기도 하다. 일군의 주민들이 사업을 발굴·신청을 해서 지원사업으로 선정된다는 것은 지역사회에서만 아니라 도시 차원에서도 그 가치를 인정받는 경험이 된다. 또한 사업성과 발표회, 다른 사업조직과의 네트워킹을 통해 이러한 인정과 호혜적 관계는 더욱 발전하게 된다. 이는 적어도 사업에 참여하는 활동가들 간에는 상호의존성이 증대됨을 의미한다.

이처럼 마을공동체 지원사업이 포용도시의 두 차원, 참여와 상호의존성을 증진시킨 것은 사실이지만 몇 가지 한계가 있는 것이 사실이다. 먼저 이 사업 중에서 일부는 주거환경개선이나 공유주택의 건설과 같이 공간적 포용성 확대를 위한 사업을 하고 있는 것은 사실이지만, 그 규모와 범위의 측면에서 공공임대주택 건설과는 비교할 수 없을 정도로 소규모이다. 따라서 아직까지 공간적 포용성이 낮은 한국의 대도시에서 이 사

업을 통해 포용도시의 완전한 모습을 갖추기에는 한계가 있을 수밖에 없다. 다음으로 참여와 상호의존성의 측면에서도 아직까지 이 사업은 활동가인 ‘마을사업지기’ 위주의 활동에서 벗어나지 못해, 마을공동체에 대한 참여 정도가 낮은 다수의 주민들에게까지 그 성과가 확산되고 있지는 못하다. 지역사회 내에서 소수의 활동가 위주의 활동을 극복하고 외연을 확대해나가는 것은 무엇보다도 시급히 해결해야 할 과제이다. 뿐만 아니라 상호의존성의 측면에서도 아직까지는 마을공동체 사업에 관여하거나 관심을 갖는 사람들의 범위를 벗어나서 개선이 이뤄지고 있다고 보기 어렵다. 인구 1,000만 명의 도시 서울이라는 도시적 스케일에서 볼 때, 이들 사업은 아주 작은 에피소드에 불과할 수 있기 때문에, 도시 전체 차원에서 이 사업의 가치를 인정하고 인식을 개선하려는 노력이 필요할 것이다.

5. 결론

본 연구에서 우리는 사회적 배제 현상이 심화되고 포용 필요성이 제기되는 사회적 맥락을 살펴보고, 한국적 맥락에 적합한 대안적 도시비전으로서 포용도시 개념을 정의하였다. 그 정의에 따르면, 포용都市는 모든 사람들이 정치, 경제, 사회·문화 등 모든 삶의 영역에서 실제적인 배제뿐만 아니라 배제 받고 있다는 느낌을 갖지 않고 참여할 권능과 실질적 능력을 가지고 있는 도시이다. 이는 정치적 의사결정에서의 참여뿐만 아니라 경제와 사회·문화 영역에서의 참여도 포함하고, 법률적 권능뿐만 아니라 실질적 능력까지도 보장한다는 의미에서 UN-Habitat의 개념보다 더 포괄적이며 적극적인 의미를 갖는다.

이러한 정의를 바탕으로 우리는 포용도시의 세 가지 차원으로서 상호의존성, 참여, 그리고 공간적 포용을 제시하고, 지리적·공간적 스케일에 대해 논의하고 있다. 상호의존성은 공식적 노동분업 내의 협력관계, 사적인 관계에서의 호혜적 의무, 상호 인정과 수용을 의미하고, 참여는 정

치적 의사결정, 물질적 소비, 교육, 사회·문화, 그리고 정서 등 모든 사회 영역에서 부여되는 각종 기회에 관계하여 들어갈 수 있는 권능과 실질적 능력을 보장받는 것을 말한다. 마지막으로 공간적 포용은 모든 사람들이 살만한 주거공간을 도시 내에서 갖는다는 의미한다. 참여와 상호의존이 가능하기 위해서는 우선 도시민들이 자신의 삶의 공간을 보장받아야 한다는 점에서, 공간적 포용은 나머지 두 차원이 가능하기 위한 전제가 되는 가장 기본적이고 근본적인 차원이라 할 수 있다. 한편 포용도시의 지리적 스케일은 사회적 배제와 포용의 문제에서 매우 특별한 지위를 가지고 있는 ‘도시’ 스케일을 선택하고 있다. 도시는 노동시장에서의 배제 문제가 나타나고 노동의 포용에 대한 정책적 관심을 가지는 스케일, 정치적 의사결정이 공식적으로 이뤄지는 공간적 규모이기도 하다. 요컨대 도시는 사회적 배제와 포용의 문제가 가장 가시적으로 드러나며, 이 문제 해결을 위한 노력 역시 도시정부 차원에서 이뤄지는 경우가 많기 때문에 우리는 포용도시의 중요한 지리적 스케일로서 도시를 선택한다.

이렇게 정립한 포용도시 개념을 바탕으로 우리는 한국의 경험을 평가하고 재해석하였다. 한국의 포용도시를 위한 정책은 크게 공간적 포용성 증진을 위한 정책과 참여 및 상호의존성 확대를 위한 정책으로 대별해 볼 수 있다. 우리는 전자를 위한 구체적 정책사례로서 저렴주택 의무비율제도와 공공임대주택 건설·공급 정책을 검토하였고, 후자를 위한 정책 사례로는 마을공동체 지원사업을 검토하였다.

먼저 소형주택 의무비율제도와 임대주택 의무비율제도 등 저렴주택 의무비율제도와 공공임대주택의 건설·공급 정책은 주로 공간적 포용성을 확대하기 위한 정책이었다고 평가할 수 있다. 그러나 소형주택 의무비율제도는 주로 구매력이 없는 저소득층보다는 소형주택을 구매할 수 있는 중간의 소득계층을 목표집단으로 하고 있다는 점, 그리고 정책효과의 측면에서 목표 집단의 주거안정에 크게 기여하지 못했다는 점 때문에 공간적 포용성 확대라는 목표를 달성하고 있지 못하다. 반면 임대주택 의무비율제도와 공공임대주택 건설 및 공급 정책은 비교적 짧은 기간에

많은 저렴주택의 공급에 기여하여 저소득층의 주거안정에 일정부분 기여하였다는 점에서 공간적 포용성을 확대하고 있다고 평가할 수 있다. 반면 참여와 상호의존성의 측면에서 이들 정책은 거의 효과를 갖지 않았다. 임대주택 의무비율제도는 분양주택과 임대주택을 물리적으로 혼합함으로써 사회적 혼합을 유도하는 측면이 있는 것은 사실이지만, 주민들 간의 갈등과 임대주택 입주민의 낮은 자존감 등의 문제가 전혀 해결되지 않아 상호의존성과 참여의 차원은 거의 개선되지 않았다고 할 수 있다.

다음으로 마을공동체 지원사업은 주로 참여와 상호의존성을 확대시킨 정책이었다고 평가할 수 있다. 마을공동체 사업은 주민들 스스로가 지역 사회의 문제를 해결하기 위한 필요에 따라 사업을 계획하고 주민이 직접 사업을 만들어가는 방식을 채택함으로써, 주민들이 마을활동의 주체로 정립되고 마을공동체를 형성·복원하는 성과를 남겼다. 이는 포용도시의 관점에서 보면 주민들이 의사결정, 경제, 사회·문화 활동에 주체로 참여하고 스스로 자존감을 갖게 되었다는 점에서 참여의 확대에 기여한 것으로 해석할 수 있다. 또한 지역주민들과 다른 마을공동체 사업 주체들로부터 인정받고 호혜적 관계를 형성하는 등 상호의존성을 확대하는 데도 기여하였다. 반면 서울이라는 도시의 스케일에서 볼 때 이 사업은 매우 소규모 사업에 그치고 있고, 공간적 포용성의 확대에도 기여가 작다는 점이 한계로 지적될 수 있겠다.

이상의 논의를 종합해 볼 때, 한국의 포용도시 경험은 이제 막 시작단계에 와 있다고 할 수 있겠다. 포용도시의 세 가지 차원 중에서 가장 기본적인 차원인 공간적 포용성을 확대하기 위한 정책이 지난 20여 년간 추진되어 양적 측면에서 어느 정도 성과를 거두었고, 도시 내부의 주민들의 참여와 상호의존성을 확대하기 위한 노력이 이제 막 시작된 상황이다. 따라서 한국에서 포용도시의 실현을 위해서는 아직 양적·질적으로 부족한 공간적 포용성을 확대하기 위한 노력이 공공임대주택 공급의 확대를 통해 전 도시 차원에서 지속적으로 이뤄져야 한다. 이와 함께 임대주택 거주민 등 사회적 약자들이 스스로 자존감을 갖고 공동체를 형성하

며 각종 사회적 활동에 적극적으로 참여하고, 다른 도시민들로부터 인정 받고 호혜적 관계를 유지하기 위한 공동체 운동도 활발히 진행해야 한다. 이 점에서 마을공동체 지원사업은 꾸준히 지속되어야 하며, 스케일을 좀 더 확대하고 참여하는 주민들의 폭을 넓힐 필요가 있겠다.

마지막으로 본 연구의 의의와 한계, 그리고 후속연구에 대해 언급하고자 한다. 이 논문은 사회적 배제의 심화로 특징지어지는 현대사회의 대안적 도시비전으로서 포용도시의 개념을 정립하기 위한 시론적 연구로서, 다층적·다차원적 사회적 배제의 구조적 원인과 조건, 포용도시의 구체적 실현가능성과 이행전략 등에 대한 심층적 분석이 부족한 것이 사실이다. 또한 ‘도시’라는 지리적 스케일에 초점을 맞추다 보니 사회적 배제가 발생하는 다중스케일, 즉 글로벌, 국가, 도시, 근린단위 등에서의 배제 논리를 모두 다루지 않았다. 사회적 배제에 대한 연구들이 이러한 문제들에 대해서는 상당부분 다루고 있는 반면 대안적 비전을 구체적으로 제시한 연구가 많지 않은 상황에서, 본 연구는 대안적 개념의 명확화에 기여하고 분석에의 적용 가능성을 보여주었다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 다만 후속연구에서는 다중스케일에서의 사회적 배제에 대응하는 포용의 논리와 비전을 제시하는 것이 필요할 것이다. 또한 본 연구에서 총론적 차원에서 포용도시에 대한 비전을 제시하였으므로 향후에는 한국적 상황을 고려한 세부 영역별 배제와 포용의 논리에 대한 분석이 필요할 것이다. 예컨대 외부인 출입 제한 주택지(gated community)가 되어가고 있는 아파트 단지와 주변지역의 단절에 따른 사회적 배제의 문제, 상층 문화와 하층 문화의 분리에 따른 문화적 배제의 문제 등에 대한 심층 분석이 필요하다.

원고접수일: 2015년 2월 25일

심사완료일: 2015년 3월 9일

게재확정일: 2015년 3월 10일

최종원고접수일: 2015년 3월 15일

❖ Abstract

The Inclusive City: Concepts and Korean Experiences

Park, In-Kwon

This paper aims to conceptualize *the inclusive city* as a city vision for overcoming multi-dimensional and complex social exclusion and to evaluate and reinterpret the related urban policies in Korea. For this purpose, I inquire into the context and definition, dimensions, and geographical scale of the inclusive city based on literature review. Specifically, I propose three dimensions, spatial inclusion, participation, and interdependence to use as a framework for analyzing specific urban policies. The Korean urban policies analyzed include affordable housing quota systems(AHQS), public rental housing, and community support projects(CSPs). The results of analysis show that AHQS tenure regulation and the rental housing supply have contributed to spatial inclusion, while CSPs have contributed to participation and interdependence. Overall, the Korean policies related to the inclusive city are just in the beginning stage, and thus the country needs to continue to expand on the related policies in order to achieve the vision of the inclusive city.

Keywords: the inclusive city, social exclusion, city vision, UN-Habitat, Korean experiences

참고문헌

- 강미연·김위정. 2005. 『주거의 관점에서 본 노숙인의 사회적 배제: 쉼터 노숙인들의 생활 경험을 중심으로』. 《도시와 빈곤》 74, 115~169쪽.
- 국토해양부. 2008. 『2008년도 임대주택 업무편람·매뉴얼』. 국토해양부.
- 국토교통부. 2014. 『2013년도 주택업무 편람』. 국토교통부.
- 김성준·안건혁. 2012. 『신도시 주택공급정책과 거주계층의 공간적 분포특성: 판교 신도시 필터링과정을 중심으로』. 《대한건축학회논문집》 28(1), 237~244쪽.
- 김위정. 2004. 『공공임대주택 주민들에 대한 사회적 배제 연구: 주거지지역을 통한 사회적 배제를 중심으로』. 《도시연구》 9, 87~114쪽.
- 김주진. 2008. 『사회적 혼합이 거주자의 사회적 배제와 주변 주택가격에 미치는 영향: 서울시 50년 공공임대주택을 중심으로』. 서울대학교 박사학위논문.
- 김주진·서수정·정경일. 2005. 『사회통합을 고려한 임대주택정책 및 개발사례의 특성 연구』. 《국토계획》 40(6), 159~176쪽.
- 김준영·김혜영. 2012. 『사회통합 지표 개발 및 16개 광역시도별 사회통합 수준 평가』. 《복지행정논총》 22(2), 71~104쪽.
- 김준형·김성제·최막중. 2005. 『임대주택 사회적 혼합의 장애요인과 해소방안에 관한 연구』. 《국토계획》 40(5), 153~163쪽.
- 남원석. 2007. 『공공임대주택과 사회통합』. 《도시문제》 42(462), 37~49쪽.
- _____. 2014. 『한국 공공임대주택의 미래: 새로운 제도화의 경로와 과제』. 《공간과 사회》 24(2), 136~177쪽.
- 박관민·송명규·이경진. 2009. 『임대아파트 단지에 대한 사회적 배제의 실증연구: 용인시 동백지구를 사례로』. 《도시행정학보》 22(3), 107~131쪽.
- 박세훈. 2010. 『한국의 외국인 밀집지역: 역사적 형성과정과 사회공간적 변화』. 《도시행정학보》 23(1), 69~100쪽.
- 박세훈·정소양. 2010. 『외국인 주거지의 공간분포 특성과 정책함의』. 《국토연구》 64, 59~76쪽.
- 박윤환. 2010. 『수도권 지역 외국인들의 거주지 분리에 대한 연구』. 《행정논총》 48(4), 429~453쪽.
- 배순석·전성제. 2006. 『서울시 저소득계층 주거의 입지현황과 공간적 분리패턴에 관한 연구』. 《국토연구》 51, 191~206쪽.
- 서수정·김주진·정경일·설정임. 2004. 『국민임대주택의 사회통합적 계획방안 연구』. 대한주택공사.
- 서울시. 2013. 『임대주택공급 기본계획수립』. 서울시.
- 서울시 마을공동체 종합지원센터. 2014. 『인포그래픽으로 보는 2013 서울시마을공동

- 체 종합지원센터 성과자료집. 서울시 마을공동체 종합지원센터(제2013-01-016호).
- _____. 2015. 『서울시 마을공동체 지원사업 성과연구보고서: 마을. 3년의 변화 그리고』. 서울시 마을공동체 종합지원센터(제2014-03-0002호).
- 신명호. 2004. 『한국 사회의 새로운 빈곤 혹은 사회적 배제』. 《도시와 빈곤》 67, 160~170쪽.
- 이원호. 2006. 『사회적 배제의 측정과 빈곤현상의 공간적 패턴: 서울시의 사례연구』. 《지리학연구》 40(3), 367~379쪽.
- _____. 2008. 『외환위기 이후 대도시 지역 간 실업의 차이와 그 역동성: 사회적 배제의 구조화에 대한 함의』. 《한국경제지리학회지》 11(1), 94~110쪽.
- _____. 2011. 『광역대도시 노동시장의 양극화와 사회적배제의 형성: 노동시장 변동의 지역성에 대한 이해』. 《한국경제지리학회지》 14(2), 129~142쪽.
- 장경석. 2014. 『재건축사업의 소형주택 건설 의무비율 규제 완화의 쟁점과 과제』. 《이슈와 논점》 842호, 1~4쪽.
- 장세훈. 2005. 『현단계 도시빈곤의 지속과 변모: ‘신빈곤’ 현상에 대한 탐색』. 《경제와사회》 66, 95~125쪽.
- 전병유·김복순. 2005. 『노동시장의 양극화와 정책과제』. 《노동리뷰》 7, 36~51.
- 전홍규. 2006. 『노숙인과 인권: 사회적 배제의 관점에서 본 노숙인 거주』. 《도시와 빈곤》 78, 38~66.
- 조규범. 2012. 『제노포비아 현상에 대한 정책적 대응방향』. 《이슈와 논점》 451. 대한민국 국회 입법조사처.
- 조 만·이창무. 2014. 『고령화·소가족화가 주택시장에 미치는 영향 및 정책시사점 분석』. 《KDI FOCUS》 39호, 1~8쪽.
- 조석주. 2007. 『다문화공생을 위한 지방자치단체의 외국인 지원 강화방안: 외국인 근로자 및 결혼이민자 사례를 중심으로』. 《한국지방자치학회 학술대회》, 271~304쪽.
- 천현숙. 2012. 『사회통합을 위한 공공임대주택단지의 사회적 혼합방안』. 《국토정책 Brief》 371, 1~8쪽.
- 최막중·김준형. 2004. 『소형의무비율에 의한 주거복지정책의 실효성 분석』. 《국토계획》 39(3), 69~79쪽.
- 하성규·마강래·안아람. 2011. 『서울시 외국인 주거지의 공간적 분리패턴에 관한 연구』. 《서울도시연구》 12(3), 91~105쪽.
- 한형수·문영기. 2007. 『주택 재건축사업의 소형평형 의무비율 규제정책의 제도개선 방안』. 《국토연구》 54, 191~214쪽.
- 홍인옥. 2005. 『영구임대주택 주민들의 사회적 배제 해결 및 사회통합 방안』. 《도시와 빈곤》 76, 32~60쪽.

- Aalbers. M. B. 2009. "Social exclusion." in R. Hutchison(ed.). *Encyclopedia of Urban Studies*. Sage Publications, pp. 731~735.
- ADB. 2010. *Access to justice for the urban poor: Toward inclusive cities*. Asian Development Bank.
- Andreotti. A. Mingione E. & Polizzi. E. 2012. "Local welfare systems: A challenge for social cohesion." *Urban Studies* 49(9), pp. 1925~1940.
- Beall. J. 2000. "From the culture of poverty to inclusive cities: Re-framing urban policy and politics." *Journal of International Development* 12, pp. 843~856.
- Bento. A. Lowe. S. Knaap. G-J. & Chakraborty. A. 2009. "Housing market effects of inclusionary zoning." *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research* 11(2), pp. 7~26.
- Berger-Schmitt. R. 2000. "Social cohesion as an aspect of the quality of societies: Concepts and measurement." EuReporting Working Paper No. 14. Centre for Survey Research and Methodology. Mannheim.
- Brunick. N. 2004a. "Effectiveness of mandatory programs over voluntary programs." *Zoning Practice* 9.
- _____. 2004b. "Inclusionary housing: Proven success in large cities." *Zoning Practice* 10.
- Calavita. N. & Grimes. K. 1998. "Inclusionary housing in California: The experience of two decades." *Journal of the American Planning Association* 64(2), pp. 150~169.
- Cassiers. T. & Kesteloot C. 2012. "Socio-spatial inequalities and social cohesion in European cities." *Urban Studies* 49(9), pp. 1909~1924.
- Cook. I. R. & Swyngedow. E. 2012. "Cities, social cohesion and the environment: Towards a future research agenda." *Urban Studies* 49(9), pp. 1959~1979.
- Dukes. T. & Musterd. S. 2012. "Bridging national integration rhetoric and local practice: The case of the Netherlands." *Urban Studies* 49(9), pp. 1981~1997.
- Eizaguirre. S. Pradel. M. Terrones. A. Martinez-Celorio. X. & Garcia. M. 2012. "Multilevel governance and social cohesion: Bringing back conflict ini citizenship practices." *Urban Studies* 49(9), pp. 1999~2016.
- Fainstein. S. S. 2001. "Competitiveness, cohesion, and governance: Their implications for social justice." *International Journal of Urban and Regional Research* 25(4), pp. 884~888.
- _____. 2010. *The Just City*. Ithaca. NY: Cornell University Press.
- _____. 2014. "The just city." *International Journal of Urban Sciences* 18(1), pp. 1~18.
- Fraser. N. 1997. *Justice Interruptus*. NY: Routledge.
- Gerometta. J. Haussermann. H. & Longo. G. 2005. "Social innovation and civil society in urban governance: Strategies for an inclusive city." *Urban Studies* 42(11), pp.

2007~2021.

- Jenson, J. 1998. *Mapping Social Cohesion: The State of Canadian Research*. Ottawa: Renouf Publishing Co. Ltd.
- Kabeer, N. 2006. "Poverty, social exclusion and the MDGs: The challenge of 'durable inequalities' in the Asian context." *IDS Bulletin* 37(3), pp. 64~78.
- Kearns, A. and Forrest, R. 2000. "Social cohesion and multilevel urban governance." *Urban Studies* 37(5/6), pp. 995~1017.
- Kübler, D. & Schwab, B. 2007. "New regionalism in five Swiss metropolitan areas: An assessment of inclusiveness, deliberation and democratic accountability." *European Journal of Political Research* 46, pp. 473~502.
- Lerman, B. R. 2006. "Mandatory inclusionary zoning: The answer to affordable housing problem." *Boston College Environmental Affairs Law Review* 33(2), pp. 383~416
- Maloutas, T. and Malouta, M. P. 2004. "The glass menagerie of urban governance and social cohesion: Concepts and stakes/concepts as stakes." *International Journal of Urban and Regional Research* 28(2), pp. 449~465.
- Meltzer, R. & Schuetz, J. 2010. "What drives the diffusion of inclusionary zoning." *Journal of Policy Analysis and Management* 29(3), pp. 578~602.
- Miciukiewicz, K. Moulart, F. Novy, A. Musterd, S. & Hillier, J. 2012. "Problematising urban social cohesion: A transdisciplinary endeavour." *Urban Studies* 49(9), pp. 1855~1872.
- Miciukiewicz, K. & Vigar, G. 2012. "Mobility and social cohesion in the splintered city: Challenging technocentric transport research and policy-making practices." *Urban Studies* 49(9), pp. 1941~1957.
- Mukhija, V. Regus, L. Slovin, S. & Das, A. 2010. "Can inclusionary zoning be an effective and efficient housing policy? Evidence from Los Angeles and Orange Counties." *Journal of Urban Affairs* 32(2), pp. 229~252.
- Murie, A. and Musterd, S. 2004. Social exclusion and opportunity structures in European cities and neighbourhoods. *Urban Studies* 41(8), pp. 1441~1459.
- Novy, A. Coimbra, D. & Moulart, F. 2012. "Social cohesion: Conceptual and political elucidation." *Urban Studies* 49(9), pp. 1873~1889.
- Pratschke, J. & Morlicchio, E. 2012. "Social polarisation, the labor market and economic restructuring in Europe: An urban perspective." *Urban Studies* 49(9), pp. 1891~1907.
- Room, G. 1995. "Poverty and social exclusion: The new European agenda for policy and research," in G. Room (ed.). *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*. Bristol: Policy Press, pp. 1~9.

- Schuetz. J. Meltzer. R. & Been. V. 2009. “31 flavors of inclusionary zoning: Comparing policies from San Francisco, Washington, DC, and suburban Boston.” *Journal of the American Planning Association* 75(4), pp. 441~456.
- _____. 2011. “Silver bullet or Trojan horse? The effects of Inclusionary zoning on local housing markets in the United States.” *Urban Studies* 48(2), pp. 297~329.
- Schwartz. S. I. & Johnston. R. 1983. “Inclusionary housing programs.” *Journal of the American Planning Association* 49(1), pp. 3~21.
- Steinberg. F. & Lindfeld. M. (eds.). 2011. *Inclusive Cities*. Asian Development Bank.
- Storey. D. 2003. “The peri-urban Pacific: From exclusive to inclusive cities.” *Asia Pacific Viewpoint* 44(3), pp. 259~279.
- Stren. R. 2001. “Thinking about urban inclusiveness.” *Centre for Urban and Community Studies Research Bulletin* 4. University of Toronto.
- Talbert. C. & Costa. N. 2003. “Inclusionary housing programs: Local governments respond to California’s housing crisis.” *Boston College Environmental Affairs Law Review* 30(3), pp. 567~579.
- _____. 2004. *The global campaign on urban governance*. UN-Habitat. retrieved Jan. 26. 2015 from http://ww2.unhabitat.org/campaigns/governance/documents/Urban%20Governance_english-July04.pdf.
- UNCHS (Habitat). 2000. “UNCHS (Habitat): the global campaign for good urban governance.” *Environment & Urbanization* 12(1), pp. 197~202.

<인터넷 자료>

- 국토교통통계 누리집(임대주택통계) <http://stat.molit.go.kr>, 2015년 3월 15일 최종확인.
- 서울시 누리집(핵심 정책 중 마을공동체 사업 소개 영문자료)
<http://english.seoul.go.kr/policy-information/key-policies/city-initiatives/2-town-community/>, 2015년 3월 15일 최종확인.
- 통계청 e-나라지표 누리집(사회복지 지출규모)
http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2759, 2015년 3월 15일 최종확인.