

해비타트 III 「새로운 도시의제(New Urban Agenda)」의 성립배경과 의의*

Understanding the New Urban Agenda of Habitat III:
Background, Features and Implications for Korean Cities

박세훈*

2016년 10월 에콰도르 키토에서 ‘모두를 위한 도시’를 모토로 내건 해비타트 III가 개최되었다. 이 회의는 20년 만에 개최되는 유엔 해비타트 주관의 국제대회로, 향후 유엔 회원국의 도시정책의 가이드라인이자 국제사회 도시정책의 이정표가 될 것으로 예상된다. 본 연구는 해비타트 III에서 채택된 「새로운 도시의제」의 특징과 그것이 우리 도시정책에 시사하는 바를 파악하는 것을 목표로 한다. 우선 「새로운 도시의제」의 주요 내용을 정리하고 그 특징을 파악한다. 다음으로 「새로운 도시의제」의 성립 배경을 유엔 내에서 도시의제가 부상하게 되는 과정과 「새로운 도시의제」의 준비 과정을 통해 살펴본다. 이어서 「새로운 도시의제」의 배경이 되는 이론적 흐름을 ‘도시에 대한 권리’와 ‘제인 제이콥스’라는 제목으로 논의한다. 마지막으로 「새로운 도시의제」가 우리의 도시 및 도시정책에 의미하는 바를 고찰하는 것으로 마무리한다.

주요어: 해비타트 III, 유엔 해비타트, 새로운 도시의제, 도시에 대한 권리, 제인 제이콥스, 지속가능한 도시발전

* 본 연구는 국토연구원에서 수행한 연구과제 「해비타트 III와 한국 도시정책에의 시사점」을 기초로 해서 작성되었다. 또한 해비타트 III 및 관련 UN 회의의 참석에 국토연구원으로부터 재정적 지원을 받았음을 밝힌다.

** 국토연구원 연구위원(shpark@krihs.re.kr)

1. 서론

최근 유엔(UN)이 주도하는 국제협약에서 도시의 중요성이 크게 부각되고 있다. 유엔은 지난 2000년 새천년개발목표(MDG), 2002년과 2012년의 지속가능발전 세계정상회의(WSSD), 2015년 파리 유엔기후변화협약(COP21)을 통해 지속가능한 발전에서 도시와 정주공간의 중요성을 강조해왔다. 그리고 2030 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals)를 설정하면서 「지속가능한 도시와 거주지의 조성」을 핵심목표 중 하나로 제시했다. 지난 10월 17~20일 에콰도르의 수도 키토에서 열린 해비타트 III는 이러한 흐름의 정점에 해당한다. 해비타트 III의 결과물로 채택된 「새로운 도시의제(New Urban Agenda)」는 도시계획, 도시설계, 도시재정, 국가도시정책, 토지이용, 도시문화 등 도시정책에 대한 내용으로 가득 채워져 있다. 국제사회는 이제 도시를 지속가능한 사회를 만들기 위한 핵심적인 수단으로 이해하고 있다.

해비타트 III는 유엔 총회의 결의에 따라 20년마다 개최되는 회의로, 정식 명칭은 제3차 주택 및 지속가능 도시발전에 대한 유엔회의(The United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development)다. 해비타트 III의 결과물인 「새로운 도시의제」는 ‘모두를 위한 도시(cities for all)’를 핵심가치로 하고 있으며 향후 20년간 세계적 도시정책의 이정표 역할을 수행할 것으로 예상된다.¹⁾ 「새로운 도시의제」가 유엔 회원국들에 구속력이 있는 협약은 아니다. 즉, 「새로운 도시의제」는 개별 국가의 도시정책을 직접적으로 구속하기보다는 방향성을 권고하는 역할을 수행한다. 그래서인지 아직까지 우리 정부나 학계는, 파리 기후변화협약(2015) 때와는 달리 「새로운 도시의제」에 크게 주목하지 않는 듯하다. 그러나 「새로운 도시의제」를 이해하고 이에 대응하는 방안을 마련하는 것은 다음과 같은 이유에서 매우 큰 의의를 가진다.

1) 해비타트 III의 주요 내용과 한국 정부 및 기관, 시민단체의 활동에 대해서는 대회 참관기라 할 수 있는 박세훈·이소영(2016)을 참조할 수 있다.

우선 「새로운 도시의제」는 193개 유엔회원국이 합의하는 유엔 최고위급 회의의 결과물이다. 따라서 향후 유엔뿐만 아니라 글로벌 차원의 각종 도시정책에서 하나의 준거가 된다. 비록 개별 국가의 도시정책을 직접 구속하지는 못하지만, 「새로운 도시의제」는 개별 정부에 대한 정책 권고를 통해, 시민사회단체 활동의 방향을 제시함으로써, 월드뱅크와 같은 국제개발기구의 사업방향을 결정함으로써 간접적으로 회원국의 도시정책에 영향을 미친다. 결국 우리의 도시정책에도 영향이 있을 수밖에 없다. 또한, 「새로운 도시의제」는 오늘날 도시정책에서 세계적인 흐름을 집약한 특성을 가진다. 오늘날 도시정책에서 국제적인 쟁점이 무엇인지, 그것에 대한 개별 국가의 대응이 어떠한지, 국제사회가 함께 노력해야 할 부분이 무엇인지에 대해 종합적인 대응이라 할 수 있다. 따라서 우리는 「새로운 도시의제」를 통하여 세계적 도시정책의 흐름을 파악할 수 있으며, 국내 도시문제를 국제적 관점에서 조망하고, 나아가 우리 도시정책의 현주소를 좀 더 객관적인 시각에서 파악할 수 있다.

해비타트III의 중요성에 비해 국내 학계에서 이에 대한 이해와 논의는 매우 부족하다. 유엔환경회의의 등 국제적인 환경쟁점에 대해서는 비교적 활발한 학술적 논의가 진행되어 온 반면, 도시 및 주택에 관련된 유엔 해비타트의 활동에 대한 논의는 극히 드물다.²⁾ 현재까지 해비타트III에 대한 국내 학계 및 정책계의 논의는 《도시문제》 2016년 4월호의 기획특집과 국토연구원에서 발간하는 《국토》의 2016년 11월호 기획특집이 거의 전부이다. 이 기획특집들은 해비타트III에 대한 기초정보를 소개하는 데에는 의의가 있지만 학술적 논의로 보기는 어렵다. 「새로운 도시의

2) 국내 학계가 이러한 국제사회의 논의에 무관심한 것은 논의 주제가 국내 현안과 거리가 있다는 점도 있지만 더 근본적으로 국제사회의 논의가 주로 사회적 쟁점(social issues)을 다루는 반면 우리 학계는 기술적·공학적 접근에 치우쳐 있다는 데 그 원인이 있다. 유엔에서 제기하는 주요쟁점들, 즉 사회적 불평등, 기후변화, 성적 평등, 인종문제 등은 도시공간과 밀접한 관련을 가지고 있음에도 불구하고 국내에서는 도시문제로 다루어지지 않는다. 국제적인 논의에 비추어 볼 때, 국내 도시연구는 그 관심과 지평을 넓힐 필요가 있다.

제」가 어떠한 역사적 과정을 통해 형성·성립되었는지, 그것이 기초하고 있는 이론적 기반은 무엇이며, 어느 정도 영향력을 발휘할 수 있는지에 대한 심도 있는 논의는 찾아보기 어렵다. 이러한 상황 속에서 「새로운 도시의제」가 우리의 도시정책과 도시연구에 갖는 의미를 포괄적으로 논의하기도 어려운 상황이다.

해외에서도 해비타트Ⅲ에 대한 학술적 논의는 그리 활발하지 않다. 이는 해비타트Ⅲ가 해비타트Ⅱ 이후 20년 만에 개최되었으며 그 효과와 영향력을 기늠하기 어렵기 때문일 것이다. 그렇지만 해비타트Ⅲ에 대한 몇 가지 중립적인 평가를 찾아볼 수 있다. Parnell(2016)은 해비타트Ⅱ 이후 유엔 활동의 역사를 고찰하면서 국제정치의 타협의 산물로서 「새로운 도시의제」가 어떻게 탄생했는지를 논의하고 있다. Cohen(2016)은 유엔 체제하에서 「새로운 도시의제」가 얼마만큼 효과를 발휘할 것인지를 논의하면서 실효성을 갖추기 위한 요건을 제시한다. Birch(2016)은 유엔 체제 속에서 도시의제가 부상한 배경을 살피고 「새로운 도시의제」가 성공하기 위한 요건들을 제안한다. 이러한 해외의 기존 연구들은 모두 해비타트Ⅲ가 개최되기 전 준비 과정에서 발표된 연구들이다. 이제 해비타트Ⅲ가 마무리되고 「새로운 도시의제」가 확정되었기 때문에 이에 대한 학술적 논의는 더욱 활성화될 것으로 보인다.

본 연구는 이상의 기존 연구에 기초해서 한국 도시연구자의 입장에서 「새로운 도시의제」의 성립 배경과 그 의의를 살펴보는 것으로 목적으로 한다. 우선 지난 해비타트Ⅲ에서 공개된 「새로운 도시의제」의 주요 내용을 검토할 필요가 있다. 이를 위해 「새로운 도시의제」의 주요 내용을 요약하고 그 핵심적 특징을 파악했다. 「새로운 도시의제」 성립 배경을 이해하기 위해서 두 가지 측면에서 접근했다. 하나는 유엔 시스템 내에서 어떻게 도시 관련 주제가 핵심의제로 부상하게 되었는지를 이해하는 것이다. 이를 위해 해비타트Ⅰ에서 해비타트Ⅲ에 이르기까지 유엔 해비타트의 활동을 살피고 그것이 최근 국제협약에 반영되는 추이를 논의한다. 두 번째는 좀 더 이론적인 접근으로 「새로운 도시의제」의 이론적 기

<그림 1> 해비타트 III 전경



후안클로스 사무총장 연설 전경

세계 지방정부 회의의 단체 사진

자료: <https://www.flickr.com/photos/habitat3un/>

반을 이해하는 것이다. 본 연구에서는 그 이론적 흐름을 ‘도시에 대한 권리’ 개념과 ‘제인 제이콥스(Jane Jacobs)’의 철학 두 가지로 정리하여 논의한다. 이러한 접근은 「새로운 도시의제」가 도시이론, 정책 분야에 갖는 함의를 좀 더 분명하게 해 줄 것이다. 마지막으로 해비타트 III가 우리 도시정책에 갖는 함의를 살피면서 마무리하려 한다.

2. 「새로운 도시의제」란 무엇인가?

해비타트 III에서는 그 최종 결과물로 「새로운 도시의제」를 채택했다. 이 「새로운 도시의제」는 지난 3년간 각국 정부, 지방자치단체, 전문가, 시민사회단체, 여성·청년·원주민 등 이해관계자가 포괄적으로 참여해서 작성되었다. 제로 드래프트(Zero Draft)라고 불리는 초안이 2016년 5월 6일 공개되었으며, 이후 수차례 공식, 비공식 회의를 거쳐 9월 10일 뉴욕 회의를 통해 최종합의안이 마련되었다. 해비타트 III에서 채택된 최종문건은 최종합의안의 일부 문구를 수정·보완한 것이다.

「새로운 도시의제」의 핵심주제는 ‘모두를 위한 도시(cities for all)’다. 도시화가 지속가능한 발전을 위한 동력임을 명시하면서, ‘모두를 위한 도

시'를 조성할 때 도시화는 인류의 '기회'가 될 수 있다고 주장한다. 선언문의 취지라 할 수 있는 「지속가능한 도시와 주거지를 위한 키토선언」은 다음과 같이 언급하고 있다.

우리는 아직 빈곤과 불평등, 환경질의 저하와 같은 문제들에 적절히 대응하지 못하고 있다. 우리는 지속가능하고 포용적인 경제발전, 사회문화 발전, 환경보호, 그리고 변혁적이고 지속가능한 발전에 기여할 수 있는 잠재력의 원천이자 동력으로서 도시화를 인식하고 그것이 제공하는 기회를 충분히 활용할 필요가 있다. 도시가 계획되고, 설계되고, 재정적으로 지원되고, 개발되고, 통치되고, 관리되는 방식을 바꿈으로써, 「새로운 도시의 제」는 모든 형태의 빈곤과 기아를 근절하고, 불평등을 줄이며, 지속가능하고 포용적인 경제성장을 촉진하고, 성적 평등을 제고하며, 지속가능한 발전을 위해 자신을 능력을 발휘할 수 있도록 여성과 소녀들의 역량을 강화하고, 인류의 건강과 안녕을 증진하며, 회복탄력성을 높이고 환경을 보호하는데 기여할 것이다.

「새로운 도시의제」의 문서구조와 주요 내용을 살펴보자. 이 문건은 22쪽의 문서로 175개 조항으로 구성되어 있다. 서두에는 선언문의 취지라 할 수 있는 「모두를 위한 지속가능한 도시 및 주거지를 위한 키토선언」이 명시되며, 이어서 핵심기조를 설명하는 「공유된 비전: 원칙과 약속」과 「실천을 위한 요청」이 있다. 새로운 도시의제의 실질적인 내용은 이어지는 「새로운 도시의제를 위한 키토실행계획」에 담겨 있다. 이 부분은 「지속가능한 도시발전을 위한 약속」과 「효과적인 집행」 두 부분으로 나뉘는데 여기에 담긴 다양한 전략이 실질적인 「새로운 도시의제」의 내용이라 할 수 있다. 마지막으로 「후속조치와 리뷰」는 향후 「새로운 도시의제」를 어떻게 모니터링할 것인지 논의한다. <표 1>은 「새로운 도시의제」의 주요 내용을 보여준다.

< 표 1 > 「새로운 도시의제」의 골격과 주요 내용

구성	주요 내용
모두를 위한 지속가능한 도시 및 거주지에 대한 키토선언	<ul style="list-style-type: none"> · 세계 도시인구가 2050년까지 두 배로 증가할 것이 예상되며, 도시화는 도전과 기회를 함께 노정함 · 도시로의 인구집중은 불평등, 사회경제적 배제, 환경의 질 저하를 불러와 지속가능한 발전에 큰 도전을 제기 · 동시에 도시화는 경제성장, 사회문화적 발전, 환경보호 등에서 기회를 제공 · 이 도전과 기회는 새로운 도시의제가 제시하는 도시계획, 설계, 재정, 개발, 거버넌스, 관리 등에 의해 대처되어야 함
	<ul style="list-style-type: none"> · 도시와 거주지는 ‘도시에 대한 권리(the right to the city)’로 표현될 수 있는, 모두를 위한 것이 되어야 함 · 이는 적정주거에 대한 권리, 근원적 자유, 참여를 보장하는 사회·시민적 체계, 성적 평등, 모두를 위한 이동성 보장, 재산 관리와 회복성, 지속가능한 소비를 포함 · 장기적이고 통합적인 도시계획 및 설계, 지속가능한 재정체계, 중앙과 지방의 정부 간 협력, 시민과 이해당사자의 참여는 이러한 도시패러다임 전환의 핵심 요소임
	<ul style="list-style-type: none"> · 지속가능한 도시발전에 대한 공동의 비전과 정치적 약속은 국가의 서로 다른 현실, 발전단계, 역량을 고려하며, 각 국가가 처한 고유한 여건을 존중함 · 개발도상국, 저개발국, 슬럼과 비공식 거주자, 이주민과 난민에 대해서는 특별한 관심이 필요함 · 새로운 도시의제는 급속히 도시화되는 세계에서 지속가능한 발전을 위한 동력으로서 도시와 거주지 — 그리고 거주민들 — 의 역할을 강조하는 역사적 기회
새로운 도시의제를 위한 키토 실행계획	<ul style="list-style-type: none"> · 사회적 포섭과 빈곤근절을 위한 지속가능한 도시발전(18개 항목): 토지보유, 공공공간의 가치, 자연유산 및 문화유산의 지속가능한 이용 등 · 지속가능하고 포용적인 도시번영 및 모두를 위한 기회(20개 항목): 주택 및 경제개발의 영향, 지식·기술·교육에 대한 접근, 투자촉진, 혁신과 기업가정신 등 · 환경적으로 지속가능하고 회복력 있는 도시발전(18개 항목): 기후변화, 지속가능하지 않은 소비, 슬럼 개선, 에너지 효율화, 토지의 사회적·생태적 기능 등
효과적 집행	<ul style="list-style-type: none"> · 효과적인 도시거버넌스 구축(8개 항목): 포용적, 집행 가능한, 참여적 정책을 통해 새로운 도시의제를 집행해야 함. 특히 지방자치단체는 이를 위해 역량을 강화하고, 신뢰할만한 재정 및 관리체계를 갖추어야 함. 중앙과 지방의 정부 간 협력이 요구됨 · 도시공간발전에 대한 계획과 관리(33개 항목): 단기적 수요와 장기적 목표 사이의 균형 있는 통합적 계획. 먹거리 안정성, 도시와 지역 간 연계, 사회적 경제적 용도혼합, 양질의 공공공간, 도로안전, 저렴하고 접근가능하고 지속가능한 도시이동성, 물관리 및 기후변화 대응. 도시계획 및 전략에 있어 문화의 역할 강조 · 집행수단(35개 항목): 새로운 도시의제는 그 복잡성으로 인해 다양한 행위자의 참여와 다양한 수단의 활용이 요구됨. 역량개발, 협력, 재정자원의

구성	주요 내용
	동원, 정치적·법적 체계 등 중요. 새로운 도시의제는 해비타트 3의 전통과 그 참여과정을 통해 얻은 교훈을 존중함
후속조치 와 리뷰	<ul style="list-style-type: none"> · 새로운 도시의제와 그 집행에 대한 모니터링, 영향평가, 효과적·시의적절한 집행, 책임성과 투명성에 대한 후속조치 및 리뷰 · 해비타트를 지속가능한 도시화를 위한 핵심기관으로 인정 · 회의와 컨퍼런스를 포함하여 양적·질적 분석, 정기적 평가 필요 · 새로운 도시의제의 후속조치 및 리뷰는 그 집행의 일관성과 연계되도록 해야 함

자료: UN Habitat(2016b)를 기초로 정리한 것임.

「새로운 도시의제」의 준비 과정과 그 주요 내용을 볼 때, 다음과 같은 몇 가지 특징을 찾아볼 수 있다. 첫째는 도시화에 대한 전향적 인식이다. 즉, 도시를 단순히 인간정주의 한 형태로 이해하는 것을 넘어서서 그것이 갖는 변혁적인 힘(transformative power)에 주목한다. 그동안 많은 개발도상국에서 도시화는 도시문제를 초래하는, 발전의 불가피한 부산물로 여겨졌다. 도시의 슬럼은 빈곤과 범죄, 사회갈등을 초래하는 곳으로 보였다. 그러나 「새로운 도시의제」는 도시가 사회경제적으로 포용적이며 환경적으로 건전하게 조성된다면 번영을 위한 동력이 될 수 있음을 지속적으로 강조하고 있다. 즉, 바람직한 도시화는 우리에게 더 많은 기회, 삶의 질을 개선하고, 기후변화에 잘 대응하고, 지속가능한 미래를 설계할 수 있는 기회를 제공한다는 것이다.

둘째는 내용적 측면에서 나타나는 진보성 또는 이상주의적 성격이다. 「새로운 도시의제」는 그동안 국제 시민사회단체와 좌파정부 국가(특히 일부 라틴아메리카 국가들)가 주장해온 도시의제를 대거 받아들였다. ‘도시에 대한 권리(right to the city)’, 비공식 부문, 난민과 이주민, 여성과 성적 평등, 시민과 이해당사자의 참여가 지속적으로 강조된다. 이러한 진보적인 도시의제는 양날의 칼이다. 이상적인 목표를 설정하고 그에 합의한 것은 의미 있는 일이지만 동시에, 단기간에 이런 사회를 실현할 수 있는 수단을 찾기 어렵다는 난점이 있다. 이 문제는 「새로운 도시의제」의 후속조치 부분이 내용에 비해 부실한 데서도 나타난다.

셋째는 매우 구체적으로 도시정책의 내용과 집행방식을 제시함으로써 실천을 촉구한다는 점이다. 「새로운 도시의제」는 기존 유엔의 어느 문서보다도 도시정책과 도시계획의 내용을 구체적으로 언급하고 있다. 도시정책의 내용으로는 계획적 도시확장, 충전개발(infill development), 적정하고 안전한 공공공간, 비공식 주거지의 인정, 토지개발이익의 적절한 활용 등이 강조된다. 또한 집행수단으로서 도시계획, 도시재정, 도시거버넌스, 국가도시정책, 토지이용계획 등을 지속적으로 언급하고 있다. 이는 좋은 도시를 만들고 이를 적절히 관리하는 것이 미래 지속가능한 사회의 핵심이라는 도시에 대한 전향적 인식의 결과물이다.

그렇다면 유엔 내부에서 어떻게 이러한 도시의제가 형성될 수 있었을까? 「새로운 도시의제」는 어떤 과정을 통해서 형성된 것이며, 그것이 국제협약으로서 갖는 의의는 무엇일까? 이에 대답하기 위해서는 해비타트 III에 이르기까지 유엔 내부의 도시의제가 발전되는 과정을 살펴볼 필요가 있다.

3. 「새로운 도시의제」의 성립과정

1) 유엔 해비타트의 역사와 도시의제의 부상

유엔 내부에서 도시나 정주지와 관련된 관심이 증대된 것은 유엔 해비타트(UN Habitat)³⁾라는 조직의 역할 증대와 밀접한 관련된다. 유엔 설립 초기 회원국들의 관심사는 경제성장과 사회발전이었으며 도시의제는 관심사가 아니었다. 정주공간(human settlement)에 대한 관심이 나타난 것은 개도국을 중심으로 슬럼문제가 본격화되기 시작한 1960년대 이후다.

3) 정식명칭은 유엔인간정주위원회(United Nations Center for Human Settlements, UN Habitat)지만 일반적으로 통용되는 바와 같이 유엔 해비타트라고 칭하기도 한다.

유엔 사무국은 이러한 관심을 반영하고자 1962년 「주택·건축·계획위원회(Committee on Housing, Building and Planning)」를 설치했고, 1975년 유엔환경계획(UNEP) 내에 해비타트와 인간정주공간재단(the Habitat and Human Settlements Foundation)을 두었다. 1976년 이 두 조직이 합쳐져서 소규모 사무국을 갖춘 인간정주위원회(U.N. Center on Human Settlements)가 구성되는데 이것이 1992년 새롭게 재편되면서 오늘날의 유엔 해비타트로 발전했다(Birch, 2016).

오늘날 해비타트 I로 불리는 첫 번째 인간정주회의(Conference on Human Settlements)는 1976년 캐나다 밴쿠버에서 개최되었다. 이 회의는 유엔 해비타트가 출범하기 전에 유엔환경계획(UNEP)의 한 부분으로서 기획되었으며, 빈곤, 인구증가, 지구의 한계, 시민참여 등의 의제를 다루었다. 당시만 하더라도 도시는 회의의 중심 주제가 아니었다. 아직 개발도상국은 농촌인구가 대다수를 차지하고 있었으며, 빈곤, 인구, 환경 등의 문제가 중심이 되었다. 회의의 결과로 밴쿠버 선언과 밴쿠버 실천계획을 채택했는데, 이십개도 후속조치가 원활하게 추진되지 못했다. 개별 국가는 진행 상황을 보고하도록 요구받았을 뿐 그 밖의 구체적인 추진계획에는 적극적이지 않았다. 특징적인 것은 당시만 하더라도 도시화에 대한 부정적인 인식이 지배적이었다는 점이다. 밴쿠버 선언에는 도시화가 “혼잡, 공해, 정서적 긴장을 유발”하는 것으로 묘사되고 있다(United Nations Conference on Human Settlements, 1976).

해비타트 II는 1996년 터키 이스탄불에서 개최되었다.⁴⁾ 해비타트 II는 해비타트 I에 비교했을 때 두 가지 다른 여건을 가지고 있었다. 첫째는 소위 ‘그룹 77’이라 불리는 개발도상국의 집단적 목소리가 커지면서 선

4) 우리나라는 해비타트 I에는 정부 차원에서 참석하지 않았으나 해비타트 II에는 당시 건설부 장관을 수석대표로 15명의 대표단이 참석했다. 정부대표단은 실무 회의 및 고위급 회의 연설을 통해 국제협력 및 민관 파트너십을 강조하고 우리의 도시·주거정책을 소개했다. 한편 해비타트 II에는 민간단체에서도 약 70명이 참석했으며, 당시 강제철거 등 우리의 도시문제에 대해 활발하게 의견을 개진했다(국토교통부 내부자료).

진 국가들과 대립하기 시작했다는 점이다. 이는 의제의 설정과 그 표현 방식에 이르기까지 합의안 형성에 갈등 요인이 되었다. 두 번째는 사무국과 몇몇 국가가 NGO, 지방자치단체 등의 참여를 독려하면서 회원국 정부 이외의 각종 단체들의 광범위한 참여가 이루어졌다는 점이다. 메인 세션과 구분되는 이해당사자—NGO 등—회의가 7일 동안 별도로 개최되었으며, 여기서 논의된 수많은 내용이 간접적으로 회원국들 간의 협상에 영향을 미쳤다(Birch, 2016).

해비타트 II에서는 합의안으로 「해비타트 의제(Habitat Agenda)」가 채택되었다(United Nations Conference on Human Settlements, 1996). 「해비타트 의제」는 토지, 주거, 기초서비스 등 해비타트 I에서 다룬 바 있는 의제들과 함께 에너지, 역사보존, 문화자원 등의 새로운 이슈가 더해졌다. 그러나 무엇보다도 핵심적인 의제는 주거권(the right to the adequate housing)이었다. 당시 도시화가 급속히 확대되면서 슬럼과 비공식 주거지 문제가 세계적으로 대두되었기 때문이다. 특히 합의안에 주거권을 명시하는 문제가 ‘그룹 77’을 중심으로 주장되었으며, 미국의 반대에도 결국 이는 관철되었다(Willetts, 2000). 결과적으로 이 보고서는 모두를 위한 적절한 주거를 보장하고, 거주지를 좀 더 안전하고, 건강하며, 평등하고 지속가능하고, 생산적으로 조성할 것을 핵심과제로 제안했다. 주거권에 비하면 도시나 도시화 문제는 직접적으로 다루어지지 않았다. 아직 개발도상국의 도시화율이 낮았으며 도시문제는 그 자체보다는 주거문제로 인식되었기 때문이다.

도시와 도시화가 유엔 차원의 의제로 부상하게 된 것은 좀 더 최근의 일이다. 유엔 해비타트는 2000년대 초반까지도 제3세계 주거문제를 주로 다루는 기구라는 인식이 팽배했다. 그러나 개발도상국의 도시화가 급속히 진행되면서 유엔 해비타트는 도시정책 전반으로 관심을 확대하기 시작했다. 이는 유엔 기구 중 상대적으로 취약한 입지를 가지고 있던 유엔 해비타트의 위상 제고와도 관련되어 있었다. 유엔 해비타트에서 격년제로 주관하는 행사인 세계도시포럼(World Urban Forum)은 특히 유엔 해

비타트의 관심사를 주거문제에서 도시문제 전체로 확대하는 데 크게 기여했다. 세계도시포럼을 통해 도시정책의 많은 쟁점, 도시계획, 토지이용, 계획적 도시확장, 도시공공공간, 국가도시정책 등이 유엔 차원에서 논의되었다. 또한 유엔 해비타트에서 발간하는 세계도시리포트(World Cities Report)는 이러한 새로운 관심을 이론적·실증적으로 뒷받침하는 역할을 했다. 2016년에 발간된 세계도시리포트는 도시화와 발전(Urbanization and Development)라는 부제를 가지고 있으며 내용적으로도 『새로운 도시의제』에서 사실상의 밑그림 역할을 했다. 이 보고서의 첫 문장은 “도시의 집적과 산업화의 힘을 활용함으로써 부를 창출하고, 일자리를 만들고, 인류의 진보를 추동한다”라고 적고 있다(UN Habitat, 2016c).

도시의 중요성은 최근 유엔의 국제협약에서 되풀이하여 확인되고 있다. 2015년 3월 『센다이 재난위험경감 프레임워크』에서는 도시공간의 중요성을 명시하고 있다. 이 협약에서는 재난 위험을 경감시키기 위해 토지 이용, 건축물 코드, 토지 적성 등 도시정책의 중요성을 강조하고 회복력 있는 도시를 조성할 것을 촉구했다(United Nations Office of Disaster Risk Reduction, 2016). 도시의 중요성은 『2030 지속가능발전목표(SDGs)』에서 좀 더 분명하게 나타난다. 지속가능발전목표는 그 11번째 목표로 “도시와 정주공간을 포용적이고, 안전하며, 회복력 있고, 지속가능하게 만드는 것”을 제시하면서 구체적으로 주택, 교통, 계획, 문화와 환경자산을 언급했다(United Nations General Assembly, 2015). 이는 도시의제를 중심으로 활동하던 이해관계자들의 노력과 새로운 기후변화에 대응하기 위한 움직임이 결합된 결과이다. 2015년 12월 『파리 기후변화협약』이 명시적으로 도시문제를 거론하고 있지 않지만, 이 협약과 관련된 여러 활동—특히 이클레이(ICLEI), 지속가능발전네트워크(SDSN) 등의 활동—은 기후변화 대응에 있어서 도시와 지방정부의 역할을 강조했다. 그 근거에는 도시가 온실가스 배출의 원인이자 해결의 열쇠라는 인식이 자리하고 있다(Barnett and Parnell, 2016; Parnell, 2016). 『새로운 도시의제』는 이러한 일련의 협약의 연장선상에서 유엔이 도시의제의 중요성을 어떻게 이해하고

있는지 반영한다.

2) 「새로운 도시의제」는 어떻게 작성되었나?

구체적으로 「새로운 도시의제」는 어떻게 준비되고 작성되었을까? 기본적으로 「새로운 도시의제」는 유엔 해비타트 사무국이 마련한 문건이지만 그 준비 과정에는 매우 포괄적인 회원국, 전문가, 이해당사자들의 참여가 있었다. 「새로운 도시의제」의 준비 과정은 크게 두 가지로 구분될 수 있다. 첫째는 회원국들이 참여하는 협상 과정이다. 이는 「새로운 도시의제」의 문안을 기초로 회원국들이 협의해 최종안을 이끌어내는 공식 프로세스를 의미한다. 둘째는 「새로운 도시의제」의 내용을 마련하기 위한 관계 전문가, 시민단체, 이해당사자들의 참여 과정이다. 다양한 지역별, 주제별 회의 및 전문가 참여를 통해 이 과정이 마련되었다. 유엔 해비타트는 이 두 과정을 교차시킴으로써 전례가 없을 만큼 포용적인 준비 과정을 마련했다.

회원국들의 공식적인 협의과정은 먼저 국가보고서(national report)로부터 출발한다. 유엔 해비타트는 2014년까지 회원국들로 하여금 해당 국가의 도시문제와 도시정책에 대한 국가보고서를 제출하도록 했다. 그리고 이 국가보고서를 기초로 해서 지역별, 주제별 회의를 개최했다. 2015년 9월부터 2016년 4월까지 총 11차례의 지역별·주제별 회의가 개최되었으며, 이를 통해 비공식 주거, 스마트시티, 포용도시, 시민참여, 대도시권 관리 등의 주요 쟁점 사항이 다루어졌다. 한편 해비타트 III 준비를 위해 공식적인 준비회의(Prepcom Meetings)를 미국 뉴욕(1차, 2014년 9월)과 케냐 나이로비(2차, 2015년 4월), 그리고 인도네시아 수라바야(2016년 7월)에서 개최했다. 그리고 공식회의 이외에도 수차례의 비공식회의를 통해 협의안을 조율했다.

「새로운 도시의제」의 내용을 마련하기 위해, 유엔 해비타트는 그동안의 유엔 절차 중에 가장 혁신적인 절차를 도입했다. 즉, 전 세계에서 전

<표 2> 쟁점페이퍼와 정책페이퍼 목록

분야	이슈페이퍼(Issue Papers)	정책페이퍼(Policy Papers)
1. 사회통합과 평등-살기 좋은 도시	1. 포용적 도시 2. 이주민 난민 3. 안전한 도시 4. 도시문화 및 문화유산	1. 도시에 대한 권리 혹은 모두를 위한 도시 2. 사회-문화 도시체계
2. 도시체계	5. 도시제도와 법 6. 도시 거버넌스 7. 지방재정	3. 국가도시정책 4. 도시거버넌스, 역량, 제도적 발전 5. 지방재정 및 지방회계체계
3. 공간발전	8. 도시 및 공간계획과 설계 9. 도시토지 10. 도시-농촌 연계 11. 공공공간	6. 도시공간전략, 토지시장과 분리
4. 도시경제	12. 지역경제발전 13. 일자리와 생계 14. 비공식 부문	7. 도시경제발전전략
5. 도시생태와 환경	15. 도시 회복력 16. 도시생태체계와 자원관리 17. 도시와 기후변화, 재난위험관리	8. 도시생태와 회복력
6. 도시주택 및 기초 서비스	18. 도시인프라와 기초서비스, 에너지 19. 교통과 이동성 20. 주택 21. 스마트도시 22. 비공식 주거지	9. 도시서비스와 기술 10. 주택정책

자료: 해비타트III 홈페이지(www.habitat3.org)

문가를 초빙해 각 주제에 대한 페이퍼를 작성하도록 한 것이다. 우선 해비타트 사무국에서는 2015년 새로운 도시의제의 주요 쟁점들을 깊이 있게 다루는 22개의 쟁점페이퍼(issue paper)를 작성해서 공개했다. 그리고 이 쟁점페이퍼에 기초해, 2015년 말부터는 10개의 정책단위(policy units)를 조직하고 각 단위마다 전 세계에서 2개의 기관과 20명의 전문가를 초빙해 정책페이퍼를 작성하도록 했다. 2016년 3월 10개의 정책 페이퍼가 작성되었으며, 이 페이퍼들이 새로운 도시의제의 실질적인 밑그림이 되었다.⁵⁾ <표 2>는 「새로운 도시의제」의 밑그림이 되는 쟁점페이퍼와 정책페이퍼의 목차를 보여준다.

해비타트 사무국은 2016년 5월 10개 정책페이퍼를 하나로 정리한 「새로운 도시의제」의 초안(zero draft)을 공개했다. 이때부터 회원국들은 초안의 문구를 둘러싸고 본격적인 협의에 들어갔다. 많은 회원국이 개별적으로 자국에 불리한 내용을 삭제하고 유리한 내용을 첨가하려고 노력했다. 그러나 주요 쟁점은 역시 해비타트 II에서와 마찬가지로 개발도상국과 선진국 사이에서 형성되었다. 핵심적인 쟁점은 ‘도시에 대한 권리(the right to the city)’라는 개념의 명시적 사용 문제, 그리고 유엔 해비타트의 역할과 위상을 어떻게 명시할 것인가에 대한 것이었다. 그 밖에 부차적인 것으로 개발도상국에 대한 ODA 명기 문제, 리우환경회의에 표현된 ‘공동의 그러나 차별적인 책임(common but differentiated responsibilities, CBDRI)’ 원칙의 명기문제 등이 있었다.⁶⁾

‘도시에 대한 권리’는 「새로운 도시의제」의 핵심 정신을 표현하는 개념으로 많은 국제시민단체와 일부 회원국가의 지지를 받고 있었다. 쟁점페이퍼와 정책페이퍼에서 중요개념으로 논의되었으며, 5월의 초안(zero draft)에서도 명시적으로 표현되었다. 그러나 선진국들은—특히 미국과 유럽연합을 중심으로—이 개념이 의미가 모호하며 기존의 국제협약에서 사용된 적이 없다는 이유로 삭제할 것을 주장했다. 결국 수차례 논의 끝에 ‘도시에 대한 권리’라는 표현은 매우 절충적이며 완화된 방식으로 기술된다. 또 한 가지 쟁점인 유엔 해비타트의 위상과 역할에 대해서는, 개발

-
- 5) 10개의 정책단위에 초빙된 전문가들은 회원국의 추천을 받아 선정했다. 여기에는 필자를 포함한 한국의 전문가 다섯 명도 들어 있었다. 또한 국토연구원이 정책단위7 도시경제발전전략 부문에 주관기관으로 참여했다.
- 6) 한국 정부는 이 주요 쟁점들에 대해서는 특별한 입장을 가지고 있지 않았다. 개발도상국과 선진국 사이에서 특정한 입장을 취하기도 곤란하고 그에 따른 실익도 크지 않았기 때문인 것으로 보인다. 단지 해비타트의 역할과 관련해서는 향후 국제사회에서 한국의 입지를 고려해 간접적으로 지원하겠다는 입장이었다. 한국 정부는 개발도상국과 선진국 간의 쟁점보다는, 국토교통부의 핵심 정책의제인 스마트시티에 관한 문구를 「새로운 도시의제」에 삽입하려고 노력했다. 결과적으로 이는 관철되었으며 「새로운 도시의제」 66항에 반영되었다. 한국 정부 활동에 대한 자세한 내용은 김규현(2016)을 참고할 수 있다.

도상국은 「새로운 도시의제」를 이행하기 위해 유엔 해비타트의 역할을 확대하고 이와 관련된 자원과 조직을 늘릴 것을 주장한 반면, 선진국은 이를 명시적으로 언급하는 것에 반대했다. 이 부분은 선진국의 의견이 상당 부분 수용되면서 최종합의문에서는 유엔 해비타트의 역할이 초안에 비해 상당히 후퇴되어 간략하게 언급된다. 그 밖의 ODA와 CBDR 원칙의 명기 문제는 모두 개발도상국의 입장이 반영되었다.

2016년 5월에 발표된 초안은 회원국 간의 협상을 거치면서 두 차례 수정안이 더 발표되었다. 최종적으로 2016년 9월 뉴욕회의에서 쟁점사항에 대한 합의가 이루어지면서 합의안이 성립된다. 그리고 이 합의안이 키토회의에서 채택되었다.⁷⁾

4. 「새로운 도시의제」의 이론적 기반: 도시에 대한 권리(the right to the city)와 제인 제이콥스(Jane Jacobs)

「새로운 도시의제」는 유엔 회원국 사이의 합의안이지 정연한 논리를 갖춘 이론서는 아니다. 그러나 「새로운 도시의제」가 제시하는 비전, 그것이 추구하는 가치를 기존 도시연구의 학문적 성취와 별개의 것으로 볼 수는 없다. 「새로운 도시의제」는 도시이론의 한 흐름을 대표하고 있으며 그 정신을 문서화한 것으로 보아야 한다. 그렇기 때문에 여기서 좀 더 학문적인 측면에서 「새로운 도시의제」를 검토해볼 필요가 있다. 필자는 「새로운 도시의제」가 크게 두 가지 이론적 흐름을 기초로 하고 있다고 생각한다. 하나는 ‘도시에 대한 권리’를 둘러싼 학문적·실천적 논의고, 다른 하나는 제인 제이콥스로 대변되는 도시계획이론이다. 이하에서는 이 두 흐름이 어떻게 「새로운 도시의제」와 관련되며, 그것이 무엇을 의미하는지 살펴보기로 한다.

7) 「새로운 도시의제」의 초안과 수정안은 모두 해비타트 III 홈페이지에 공개되어 있다(<https://habitat3.org/the-new-urban-agenda>).

1) ‘도시에 대한 권리’와 이를 둘러싼 논쟁

‘도시에 대한 권리(the right to the city)’⁸⁾는 잘 알려진 바와 같이 프랑스의 철학자 앙리 르페브르(Henri Lefebvre)가 처음 제안했으며, 이후 데이비드 하비(David Harvey), 닐 브레너(Neil Brenner), 피터 마르쿠제(Peter Marcuse) 등 비판적 사회학자나 지리학자들에 의해 발전된 개념이다. 일반적으로 도시공간의 생산과 이용에서 차별과 배제가 없는 공평한 접근을 의미하는 것으로 받아들여진다. 이 개념은 오늘날 학술적 차원을 넘어서서 국제적인 도시운동의 슬로건이 되었으며, 여러 나라에서 법제화되기도 했다. 그리고 이러한 국제적인 운동에 힘입어 해비타트III 「새로운 도시의제」의 이론적 기반이 되었다.

르페브르에 따르면 도시에 대한 권리는 인간이 가진 제반 권리보다 상위의 개념으로, 도시공간을 생산하고 점유하고 사용할 권리, 그리고 이에 관련되는 의사결정에 참여할 권리를 의미한다. 그는 도시에 대한 권리 투쟁은 곧 공간을 생산하는 권리에 대한 투쟁이며, 도시화된 사회 환경하에서 자본주의에 대한 저항투쟁이라고 말한다(Mitchell, 2003; 강현수, 2009). 영국의 지리학자 데이비드 하비는 르페브르의 도시에 대한 권리 개념을 처음으로 영미권에 소개한 바 있다. 그에게 도시에 대한 권리는 자유주의적인 소유권 개념이나 개인에 기반을 둔 권리 개념을 넘어서는 것이며, 우리가 바라는 바대로 도시를 변화시킬 권리까지 포함한 개념이다. 그는 도시에 대한 권리를 “도시화 과정을 재구축하는 것이 불가피하게 집단적 힘을 요구하기 때문에 개인적이기보다는 집단적인 권리

8) 우리나라에서 이 용어는 ‘도시에 대한 권리’와 ‘도시권’이라는 용어로 혼용되고 있다. 여기서는 원문의 취지를 살리고 도시권(都市圈)과의 혼동을 피하기 위해 ‘도시에 대한 권리’로 통일해서 쓰기로 한다. 이 개념의 의미와 한계 등을 본격적으로 논의하는 것은 본 연구의 범위를 넘어선다. 여기서는 「새로운 도시의제」의 맥락에서 그것이 어떻게 수용되었는지에 한정해 논의한다. 이 개념과 관련한 좀 더 본격적인 분석으로는 국내 연구로 강현수(2009), 광노완(2010), 김용창(2009)의 연구, 해외 연구로는 Mitchell(2003), Purcell(2002), Harvey(2008)을 참조할 수 있다.

이다. …… 우리의 인권 중 가장 중요하지만 가장 무시되어온 권리”라고 지적했다(Harvey, 2008).

도시에 대한 권리는 르페브르가 제안한 당시부터 이론적 개념을 넘어서서 도시운동과 도시정치에 중요한 의제였다. 1968년 르페브르가 『도시에 대한 권리』라는 책을 발간하자마자, 그 개념의 추상성과 난해함에도, 1968년 프랑스를 휩쓴 시위의 핵심구호가 되었다. 이후 시민단체, 학계, 국제기구 등에서 지속적으로 이 개념을 실천운동에 활용하려는 노력이 있었다. 최근에는 강제철거 반대나 점유권 투쟁의 이론적 기초로 활용되기도 하고 국가별로 도시에 대한 권리를 구속력을 가진 법률로 제정하기도 했다. 또한 유네스코와 유엔 해비타트는 도시에 대한 권리를 국제협약에 반영하려는 노력을 지속적으로 경주하고 있다(Mayer, 2009).

브라질은 도시에 대한 권리 운동이 가장 활발하며 그 권리가 처음으로 법제화된 나라로 주목할 만하다. 브라질에서는 1985년 민주정부가 수립되면서 다양한 도시 및 주거운동집단이 도시에 대한 권리 개념을 반영한 「도시법(City Statute)」 제정운동을 펼치기 시작했다. 결국 2001년 「도시법」이 제정되었는데, 여기서는 도시에 대한 권리를 집합적 권리로 인정하고 이에 근거해 도시개발과 관리를 규제할 수 있는 수단을 제도화했다. 이후 세계 여러 도시에서, 브라질처럼 법적 구속력을 갖춘 것은 아니지만, 도시에 대한 권리를 보장하려는 노력들이 나타났다. 스페인 바르셀로나, 캐나다 몬트리올, 멕시코의 멕시코시티 등에서 도시헌장이 제정되었다. 그리고 에콰도르는 이러한 국제적 움직임에 힘입어 도시에 대한 권리 개념을 2008년 헌법에 명시한 바 있다(강현수, 2009; UNESCO & UN Habitat, 2009; Friendly, 2013).

개별 국가와 도시 단위를 넘어서서 여러 도시가 공동으로 도시에 대한 권리를 보장하려는 노력도 나타났다. 유럽연합에서는 「도시에서 인권 보호를 위한 유럽헌장(The European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City)」을 제정한 바 있다. 이 헌장은 바르셀로나 시가 발의했으며, 이에 동의하는 도시, 시민단체, 전문가들이 모여 2000년 채택되었

다. 한편 유엔 차원에서도 도시헌장을 제정하려는 움직임이 있다. 유네스코와 유엔 해비타트는 2004년 「도시에 대한 권리 헌장(The World Charter of the Right to the City)」을 마련한 바 있으며, 이 주제는 2010년 브라질 리우에서 개최된 세계도시포럼(World Urban Forum)에서도 핵심주제로 다루어졌다.⁹⁾

이러한 국제적인 움직임에도, 이 개념이 「새로운 도시의제」에 반영되는 것이 순탄하지는 않았다. 도시에 대한 권리 개념은 초기부터 「새로운 도시의제」의 핵심개념이자 기조로 자리했지만 그 표현을 둘러싸고 지속적인 논쟁의 대상이 되었다. 도시에 대한 권리 개념이 「새로운 도시의제」에 진입하는 과정을 살펴보기 위해서는 「새로운 도시의제」의 기초가 된 정책페이퍼(policy paper) 1 「도시에 대한 권리와 모두를 위한 도시(The right to the city and cities for all)」와 「새로운 도시의제」 초안(zero draft), 그리고 마지막 최종합의안을 비교해볼 필요가 있다.

정책페이퍼 1은 초빙 전문가(expert)들이 작성한 문건으로 회원국들이 협상하기 이전에 이 개념의 주창자들이 구상했던 초기의 모습을 보여준다.¹⁰⁾ <표 3>에서 보는 바와 같이 정책페이퍼 1에서는 도시가 공유재(common good)이라는 점을 명시하고, 도시에 대한 권리를 직접적으로 정의했으며, 정부와 주민이 이에 대한 책임이 있다고 주장한다. 그러나 이러한 직접적 표현은 회원국들 간의 협의를 거치면서 차츰 순화되어 갔다. 초안(zero draft)을 보면, 도시에 대한 권리보다는 ‘모두를 위한 도시’를 우선적으로 사용하고 있으며, 이 개념이 특정 국가에서는 도시에 대한

9) 유엔 차원에서 진행된 ‘도시에 대한 권리’와 관련된 논의는 UNESCO & UN Habitat(2009)를 참조할 수 있다. 이 문건은 그동안 도시에 대한 권리와 관련된 유엔 차원의 활동들과 향후 방향 등을 정리하고 있다.

10) 흥미롭게도 정책페이퍼 1의 내용은 도시에 대한 권리를 옹호하기 위한 시민단체들의 연합체인 「도시에 대한 권리에 대한 글로벌 플랫폼」에서 발간한 자료(Global Platform for the Right to the City, 2016)와 거의 유사하다. 이는 그만큼 「새로운 도시의제」의 초기 작업이 국제 NGO의 영향을 많이 받았음을 의미한다. 이 연합단체의 활동은 홈페이지(www.right2city.org)에서 확인할 수 있다.

< 표 3 > 「새로운 도시의제」 준비 과정에서 ‘도시에 대한 권리’ 표현의 변화

구분	‘도시에 대한 권리’와 관련된 내용
정책페이지 1 1.3항 (2016년 2월)	도시에 대한 권리는 현재와 미래의 모든 거주자가 삶의 질에 필수적인 공유재(common good) 로 정의되는 도시를 점유하고 이용하고 생산할 권리로 정의된다 . 도시에 대한 권리는 정부와 주민들이 이러한 권리를 주장하고, 방어하며, 추진하는 것에 책임이 있음 을 의미한다.
초안(zero draft) 4항 (2016년 5월)	우리는, 어떤 국가에서는 도시에 대한 권리로 정의되며 기존 권리의 공유적 총화로 이해되는, 모두를 위한 도시라는 개념을 실현하기 위해 노력한다 (commit) . 이 개념은 현재와 미래의 모든 거주민들이 삶의 질에 필수적인 공유재(common good) 로 정의되는 도시를 정의롭고, 포용적이며, 지속 가능하게 만들고, 그것을 점유하고 이용하고 생산할 권리를 의미한다.
최종안 11항 (2016년 10월)	우리는 포용성의 증진을 추구하며, 도시와 인간정주의 평등한 이용과 향유를 의미하는 모두를 위한 도시라는 비전을 공유한다(share) . 또한 현재 및 미래 세대의 모든 거주자가 어떤 종류의 차별도 없이 공정하고 안전하며 건강하고 접근가능하며 부담가능하고 회복력 있으며 지속가능한 도시와 인간정주에 거주하고 그러한 도시 및 인간정주를 창출할 수 있도록 해서, 모두를 위한 번영과 삶의 질 향상을 추구한다. 우리는 도시에 대한 권리로 지칭되는(referred) 이러한 비전을 법률과 정치선언문 및 현장에 명시한 일부 국가 및 지방정부의 노력에 주목한다.

주: 굵게 처리는 저자의 것임.

권리로 정의되고 있다는 식으로 서술하고 있다. 한편 최종안에는 한 걸음 더 물러난다. 도시에 대한 권리는 하나의 사례로만 언급되며, ‘정의된다, 노력한다’와 같은 강한 어조 대신에 ‘공유한다, 지칭된다’와 같은 완곡한 표현이 사용되고 있다. 도시가 공유재라는 언급 역시 최종안에서는 사라졌다.

도시에 대한 권리의 표현이 이렇게 후퇴하게 된 것은 이 표현을 둘러싸고 개발도상국과 선진국 사이에 갈등이 있었기 때문이다. 브라질, 에콰도르, 콜롬비아 및 국제 NGO들이 개발도상국의 편에 섰으며, 미국, 유럽연합, 캐나다, 일본, 러시아 등이 그 상대방에 섰다. 핵심은 도시에 대한 권리가 기존의 국제사회에서 합의된 바가 있는지, 혹은 기존에 국제사회에서 합의된 권리개념과 차이가 있는지 하는 점이였다. 이 개념의 지지자들은 도시에 대한 권리가 기본적으로 유엔의 각종 인권선언의 호

름에 있으며, 새로운 내용을 추가하는 것이 아니라 기존 권리개념을 종합한 것일 뿐이라고 주장했다. 지지자들은 도시에 대한 권리 개념이 집단적(collective), 확산적(diffuse) 권리라는 특징을 가지고 있는데 이는 이미 유엔이 인정한 환경권(environmental rights)이나 문화권(cultural rights)과 유사하다고 말한다.¹¹⁾ 그러나 반대자들은 이는 기존에 국제사회에서 합의된 바가 없고, 국제협약에 반영된 바 없는 용어이며, 「새로운 도시의제」를 ‘권리’의 관점에서 접근하는 것은 바람직하지 못하다는 입장이었다. 아마도 권리 개념이 갖는 법적인 함의에 부담을 가지고 있는 듯했다.

오랜 논란 끝에 이 용어는 합의안에서 보듯이 완화된 형태로 반영되었다. 결과적으로 비록 표현은 완화되었지만, 사실상 이 개념을 지지한 개발도상국과 NGO단체들이 승리한 것으로 받아들여지고 있다. 비록 완화된 형태라 하더라도 ‘도시에 대한 권리’라는 용어가 「새로운 도시의제」에 명시되었으며, 이 개념에 기초한 많은 논의, 즉 공평한 접근, 참여, 정부의 책임성, 포용적 경제, 성적 평등, 차별 철폐 등의 가치가 대부분 반영되었기 때문이다(Scruggs, 2016a).

2) 제인 제이콥스와 ‘좋은 도시’

도시에 대한 권리가 「새로운 도시의제」의 사회적·정치적 측면을 가이드한다면, 제인 제이콥스는 공간적 측면을 가이드한다고 할 수 있다. 유엔 해비타트 사무총장인 후안 클로스(Joan Clos)는 「새로운 도시의제」의 핵심을 요약해달라는 요구에 “모든 것은 거리에 있다(everything on the street)”라는 제인 제이콥스의 말을 인용한 바 있다(Scruggs, 2016b).¹²⁾ 즉

11) 좀 더 부연하면, 지지자들에 따르면 도시에 대한 권리는 ‘집단적(collective)’ 권리로서 거주자들의 공동의 이해(common interest)에 기반을 두며, ‘확산적(diffuse)’ 권리로서 분리불가하고(indivisible) 배타적으로 행사할 수 없는 것으로 이해된다. 이는 도시가 공유재라는 전제에서 출발한다(Global Platform for the Right to the City, 2016).

12) 후안 클로스의 도시에 대한 이해는 그가 스페인 바르셀로나 시장을 했던 경험

『새로운 도시의제』의 핵심에 제인 제이콥스의 철학이 있음을 의미한다.

잘 알려져 있듯이, 제인 제이콥스(Jane Jacobs)는 미국의 저널리스트이자 도시이론가이며 사회운동가다. 제인 제이콥스는 오늘날 우리가 도시를 보는 방식을 근본적으로 바꾸어놓은 사상가로 평가된다. 그녀는 도시계획에 대한 전문적 교육을 받지 않았지만, 누구보다도 근본적으로 근대주의적 마스터플랜(modernist masterplan), 전문적인 계획가의 관점에서 도시를 보는 방식을 비판했다. 자동차를 받아들이기 위한 도시계획의 패러다임이 지배하는 시대에 보행의 가치를 옹호했으며, 대규모 개발사업을 미덕으로 여기던 시대에 지역사회, 공동체, 근린의 가치를 주장하고 이의 보존을 위해 싸웠다. 사스키아 사센(Saskia Sassen)은 다음과 같이 지적한다.

제인 제이콥스는 우리가 그동안 도시경제 분석에서 배제해왔던 요소를 다시 볼 수 있도록 해주었다. …… 아무리 도시와 첨단화되고 글로벌화된 다 하더라도 도시는 결국 장소(place)로부터 시작한다는 사실이 그것이다 (Sassen, 2016).

『새로운 도시의제』는 도시가 잘 계획될 때, 그리고 도시화가 잘 관리될 때, 도시는 번영의 도구가 될 수 있다고 주장한다. 『새로운 도시의제』가 지향하는 잘 계획된 도시(well-planned city)라는 개념은 제인 제이콥스의 영향을 드러낸다. 후안 클로스는 이러한 점에서, 『새로운 도시의제』의 이상을 1943년 스위스 건축가 르코르뷔제(Le Corbusier)가 주관했던 아테네 헌장(The Athens Charter)과 대조해 언급한 바 있다. 근대 도시건축의 이상을 집약한 이 헌장은 도시설계를 통해 공공위생과 혼잡 문제를 완화할 수 있는 근대주의적 이상을 담고 있다. 한마디로 “공원 위의 타워(tow-

에 기초로 한 것으로 보인다. 그는 1999년부터 2006년까지 바르셀로나 시장으로 재직했으며, 이후 2010년 헤비타트의 수장이 되기 전까지 스페인의 경제장관과 외교관으로 일했다. 그는 이번 『새로운 도시의제』 작성에서 주도적인 역할을 한 것으로 여겨진다.

er in the garden)”로 요약되는데, 넓은 공개공간에 고층건물을 건설하고 그 사이를 차량이 이동할 수 있도록 도로를 설치하는 방식이다. 후안 클로스는 이 근대주의적 도시운동이 이제 실패한 것으로 드러났다고 선언한다. 이러한 도시구조는 “사람들을 고립시키고, 차량의 이용을 촉진하며, 무엇보다도 제인 제이콥스가 중요시했던 ‘거리의 활력(street life)’을 파괴한다”(Scruggs, 2016b).

‘공원 위의 타워’ 방식의 도시개발은 20세기 후반 서구사회를 지배했다. 이 덕분에 부동산 개발업체, 건설회사, 자동차 제조업체가 크게 성장했다. 서구사회는 이제 이러한 개발방식이 여러 문제를 노정함을 인지하고 있으며 대안을 모색하고 있다. 문제는 이제 이러한 방식이 도시화가 급속히 진행되는 개발도상국에 무차별적으로 침투하고 있다는 점이다. 공공인프라를 갖추지 못한 거대한 슬럼 지역 옆에 대규모의 고립된 고층 빌딩 단지가 들어서고 있다. 이와 같은 공간적 대조는 오늘날 개발도상국의 주요 도시 어디에서나 볼 수 있다. 제인 제이콥스는 아직 개발도상국에 오지 못했다. 후안 클로스가 ‘나쁜 도시화(bad urbanization)’라고 말할 때, 그는 개발도상국의 이러한 상황을 지적한 것이다.

「새로운 도시의제」는, 제인 제이콥스의 논의를 따라, ‘좋은 도시’를 만들기 위한 여러 방안을 제시한다. 압축적 개발(compact development), 대중교통지향개발(TOD, transit-oriented development), 복합용도개발(mixed use development), 접근가능한 공공공간의 조성 등이 그것이다. 아마도 이러한 용어들은 오늘날 서구의 도시계획가들에게는 진부하리만큼 익숙한 것일 수 있다.¹³⁾ 그러나 도시계획의 제도적 체계가 발달하지 못한 개발도상국의 행정가들에게는 「새로운 도시의제」가 제시하는 이념이 그 자체로 ‘나쁜 도시화’와 싸우는 도구가 된다. 「새로운 도시의제」에 반영되어 있는 제인 제이콥스의 흔적을 찾아보면 다음과 같다.

13) 오늘날 도시계획 분야에서 이러한 움직임은 소위 뉴어바니즘(New Urbanism) 또는 신정통주의(Neo-traditionalism) 이론으로 알려져 있다. 미국에서 나온 이에 대한 대표적인 논의로 Calthorpe(1993)을 들 수 있다.

- 도시지역의 재개발, 재생, 보강을 강조 계획적 도시확장(planned urban expansion) 및 충전 개발(infill development)을 활성화. 이 과정에서 관련된 모든 이해당사자와 거주자가 참여하는 통합적이고 참여적인 접근방식을 추구(97항)
- 문화유산을 보존하고 도시난개발을 방지 및 억제하면서 공간 및 사회경제적 분리와 젠트리피케이션을 방지(97항)
- 양질의 기초서비스 및 모두를 위한 공공공간에 대한 접근성을 갖춘 저렴한 주거옵션을 제공해 사회계층혼합(social mix)을 촉진(99항)
- 안전하고 접근 가능하며 환경친화적인 가로(street)와 모두에게 접근성이 주어지며 범죄와 폭력에서 자유로운 공공공간을 제공. 인간적 척도(human scale) 및 지상층 공간을 상업적으로 활용하는 조치를 고려. 공식 및 비공식 지역시장 및 상업과 비영리 지역사회 이니셔티브를 육성(100항)
- 균형 있는 국토개발정책 및 계획 필요. 중소도시의 역할을 강화. 도시 지역과 그 주변 및 농촌환경 간 도시-지역 및 광역계획 등 지속가능한 도시 및 지역계획의 이행(96항)
- 강력하고 포용적인 관리계획과 토지등록 및 거버넌스를 담당하는 책임성 있는 기관 필요. 토지의 투명하고 지속가능한 관리 및 이용, 재산등록, 건전한 금융체계 필요(104항)
- 도시계획 및 설계역량과 국가 및 지방 차원에서 도시계획가를 위한 훈련 제공(102항)
- 건축법규, 표준, 개발허가, 토지이용조례 및 법령, 계획규제 등 주거 부문에서 적절하고 집행 가능한 규제 필요(111항)
- 주거 및 시민의 필요를 전략의 중심에 두는 지속가능한 도시개발 프로그램의 이행을 추진. 이 과정에서 도시체계와 분리된 단절된 대규모 주거개발 방지(112항)
- 공공투자의 결과로 창출된 토지 및 재산가치의 환수와 공적인 이용 필요. 사적인 토지확보 및 토지·부동산 투자를 방지하기 위해 개발이

의 환수제도 필요. 재정시스템, 도시계획과 토지시장규제 등 도시관리 도구 간 연계 강화(137항)

결국 「새로운 도시의제」는 도시계획과 설계의 중요성을 새롭게 강조한다. 도시는 개별 행위자들에게 맡겨서는 안 되며, 시장(market)의 힘에 의해 움직이도록 내버려두어서도 안 된다. 도시는 의식적으로 계획적으로 관리되어야 하고, 그에 대한 책임이 국가와 지방정부에 있다는 것이다. 「새로운 도시의제」에서 도시계획은 단순히 도시의 물리적 시설을 배치하는 전문 분야를 넘어서서 미래사회를 디자인하는 도구로 이해된다. 물론 이 때의 도시계획은 전통적인 하향식, 경직된 종합계획을 의미하는 것이 아니다. 계획은 참여적이며, 포용적이고, 미래를 향해 열려있어야 한다. 즉 제인 제이콥스의 ‘거리의 관점(eyes on the street)’이 반영되어 있어야 한다. 그러한 계획이 가능할 때 도시는 지속가능한 발전과 변형을 위한 도구가 될 수 있다.¹⁴⁾

5. 한국 도시를 다시 묻는다.

이제 「새로운 도시의제」에 우리의 도시와 도시정책을 비추어 볼 필요가 있다. 사실 「새로운 도시의제」는 모든 회원국이 지향해야 할 일반적인 원칙들을 기술하고 있기 때문에 개별 국가의 차별적인 여건을 고려할 수 없으며, 그렇기 때문에 정책방향을 구체화하기도 어렵다. 따라서 이

14) 해비타트 III 마지막 날 도시사회학자인 리차드 소넬트(Richard Sennett)와 사스키아 사센(Saskia Sassen), 후안 클로스가 함께 「새로운 도시의제」의 이론적 의의를 논의하는 ‘도시강좌’가 개최되었다. 여기서 소넬트는 이렇게 지적한다. “도시는 완성되지 않은 채로 남겨두어야 한다. 개발을 시작할 때 그 끝이 결정되어 있어서는 안 된다. …… 가장 큰 도전은 스며들 수 있는(porous) 도시를 만드는 것이다.” 이러한 지적 역시 제인 제이콥스의 영향을 드러낸다. 이 토론내용은 키토보고서(Quito paper)라는 제목으로 발간될 예정이다(Scruggs, 2016c).

제 우리의 상황에 적합한 우리의 『새로운 도시의제』를 만들어 갈 필요가 있다. 여기서는 우리의 『새로운 도시의제』를 만들어 가기 위한 몇 가지 고려사항을 논의해보려 한다.

우선 그동안 우리 도시의 성장방식을 돌아볼 필요가 있다. 한국의 도시들은 중앙정부와 민간자본(특히 재벌)의 지배적인 영향 하에서 성장했다. 중앙정부는 경제성장에 도움이 되는 방향으로 도시와 관련된 법과 제도를 마련하고 자원배분에 직접적으로 관여했으며, 민간자본이 그 최대의 수혜자가 되었다. 그에 비해 시민사회와 지방자치단체, 지역사회의 목소리는 왜소하고 미미했다. 2000년대 이후 도시정책의 분권화가 진행되면서 지방자치단체의 권한이 커졌지만 아직까지 지방자치단체의 재원과 역량이 내실 있는 정책을 추진할 단계에 이르지 못하고 있다. 시민사회와 지역사회는 공론의 장을 형성하기보다 토지소유자와 세입자 등의 이해관계자로 분열되어 있다. 현재 우리의 도시정책은 성장제일주의적(Joo and Park, 2016)이며, 부동산개발 의존적(Shin and Kim, 2012)이고, 나아가 재벌편향적(Douglass, 2016)인 것으로 묘사되고 있다. 우리 도시의 이러한 성격은 『새로운 도시의제』의 정신과 크게 차이가 있다. 이러한 의미에서 『새로운 도시의제』가 제시하는 ‘모두를 위한 도시’는 우리의 도시 현실에도 큰 울림을 갖는다. 제도 권력과 자본의 이해를 위한 도시가 아니라 어떻게 시민과 지역사회를 위한 도시를 만들어 갈 수 있는지는 우리에게 일차적인 과제가 될 것이다.

『새로운 도시의제』에 비추어 볼 때, 우리 도시정책이 사회적 쟁점에 대한 대응이 부족하다는 점도 언급되어야 한다. 우리 도시는 최근 성장의 시대를 마감하고 저성장의 시대에 들어서면서, 사회적 양극화, 인구감소·고령화에 대한 대응, 다문화·다인종화 등 사회적 문제가 중요한 과제로 대두되고 있다. 그러나 아직 우리 도시정책 및 학계는 이러한 과제에 매우 미온적으로 대응하고 있다. 도시정책과 도시연구가 그동안 물리적인 공간 조성과 기술공학적 해결책에 치우쳐져 있었으며, 기껏해야 경제발전에 대응(규제완화 등)하는 정도에 관심이 있었기 때문이다. 『새로운

도시의제」에서 제시하는 사회적 쟁점들은 대부분 우리에게 아직 도시정책의 과제로 받아들여지지 않는다.

그러나 오늘날 사회적 쟁점들은 공간구조와 밀접한 관계를 가지고 발전·심화되고 있다. 사회적 양극화는 공간적 분리와 긴밀하게 연계되어 있으며, 다문화·다인종화 현상은 외국인 밀집지역의 형성과 분화와 연계되어 있다. 고령화에 대한 대응 역시 어떻게 고령친화적 지역사회(ageing in place)를 조성하는가의 문제와 직결된다. 문제는 기존의 도시관료·학계의 관행과 전문성이 이러한 문제를 도외시키고 있다는 점이다. 이제부터 공간정책의 외연을 넓히고 공간정책과 사회정책 간의 연계를 적극적으로 도모해야 한다. 학계에서도 분과학문의 경계를 넘어서서 도시계획, 지리학, 행정학, 사회학, 사회복지학, 인류학 등이 새롭게 부상하는 문제에 대해 함께 고민할 필요가 있다.

한편, 해비타트Ⅲ를 계기로 우리나라의 도시분야 국제개발협력도 그 내용과 방식을 새롭게 고민할 필요가 있다. 그동안 우리의 도시분야 국제 진출은 기술 수출과 사업화 전략에 초점을 맞추어왔다. 현재 우리 정부에서 강조하는 소위 ‘도시수출’, ‘스마트시티 수출’ 같은 용어는 우리의 국제개발협력이 침체된 내수시장의 활로를 찾기 위한 경제전략의 일환임을 의미한다. 이러한 접근 방식은 국제사회의 문제의식과는 동떨어져 있으며, 정부 차원보다는 기업의 활동 영역이라 할 수 있다. 이러한 국내적 문제의식에서 벗어나 국제사회와 더 함께하고 의제를 선점할 수 있는 형태의 국제개발협력이 필요하다.

우리나라는 경제성장과 도시화를 효과적으로 연계시켜 급속한 도시화를 비교적 성공적으로 관리한 경험을 보유하고 있다. 유엔의 관점에서 보면, 우리나라는 급속한 도시화를 잘 관리해서 양질의 도시환경을 조성한 국가에 해당한다. 많은 개발도상국이 필요로 하는 것도 이러한 개발의 경험이라 할 수 있다. 즉, 급속한 도시화 과정에서 도시개발에 관련된 법과 제도를 어떻게 구축했으며, 그것을 어떻게 효과적으로 집행했는지에 대한 것이다. 이러한 관점에서 우리의 국토종합계획 및 도시계획체

계, 신도시개발, 개발제한구역, 산업단지조성, 주택재개발, 토지구획정리, 토지감정평가, 공공주택건설, 대중교통정책 등의 개별 정책 경험을 더 적극적으로 공유할 필요가 있다. 물론 이러한 정책이 반드시 성공적이었던 것은 아니며 또한 그것이 보편적으로 적용될 수 있는 것도 아니다. 그렇기 때문에 정책의 내용은 항상 그 정책이 생산되고 집행되는 사회적·경제적 맥락 속에서 논의될 필요가 있다. 정책의 성과와 한계에 대해서도 균형 있는 접근이 필요하다. 특히 그것이 ‘모두를 위한 도시’에 얼마만큼, 어떠한 방식으로 기여했는지 평가해볼 필요가 있다. 우리의 도시정책을 이렇게 국제적인 관점에서 비판적으로 정리하는 작업은 이러한 정책을 필요로 하는 개발도상국에 뿐만 아니라 새롭게 정책을 혁신해야 하는 우리에게도 큰 도움이 될 것이다.

결론적으로 「새로운 도시의제」는 무엇을 의미하는가? 우리는 앞서 ‘도시에 대한 권리’와 제인 제이콥스의 도시이론을 검토했다. 양자는 위치한 맥락과 사용하는 언어는 다르지만 「새로운 도시의제」속에서 하나의 목표를 공유한다. 그것은 우리가 도시에 대한 공적·사회적 통제를 회복해야 한다는 점이다. 도시에 대한 권리가 정치적인 측면에서 공적인 통제를 강조하는 것이라면 제인 제이콥스의 도시이론은 건조환경의 조성이라는 측면에서 공적인 통제를 강조한다. 신자유주의적 도시개발이 지배적 담론이 된 오늘날의 세계적인 현실과 국내 도시의 상황에서, 「새로운 도시의제」는 도시가 본래 공적인 공간이며 따라서 그렇게 되어야 한다고 주장한다. 중앙정부, 지방자치단체, 시민사회, 지역주민, 각계의 이해당사자들의 의식적이고 협력적인 노력만이 상황을 변화시킬 수 있다고 주장한다. 「새로운 도시의제」는 우리에게 변화를 위한 노력을 촉구한다.

원고접수일: 2016년 11월 13일

심사완료일: 2016년 11월 24일

게재확정일: 2016년 11월 30일

최종원고접수일: 2016년 12월 15일

❖ Abstract

Understanding the New Urban Agenda of Habitat III:
Background, Features and Implications for Korean Cities

Park, Se hoon

Habitat III, formally the 3rd United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, finalized amid much fanfare in 20th Oct. 2016 in Quito, Ecuador, and member states reached an agreement over adoption of the New Urban Agenda(NUA) as an urban policy guideline for international community in coming 20 years. At this backdrop, this paper examines how the NUA has been emerged within the UN system and what it means to urban policies and studies in South Korea. First, the paper traces the history of UN Habitat to understand how urban agenda emerged and established in the UN system before coming up with the NUA. Second, it analyzes the theoretical aspect of the NUA from the lens of ‘the right to the city’ and ‘Jane Jacobs’, which, I believe, are the key supporting theoretical resources of the document. Last but not least, the paper, by reflecting the NUA, discusses the directions of the development in urban policy and studies in South Korea.

Keywords: Habitat III, UN Habitat, New Urban Agenda, The Right to the City,
Jane Jacobs, Sustainable Urban Development

참고문헌

- 강현수. 2009. 「도시에 대한 권리 개념 및 관련 실천 운동의 흐름」. 《공간과 사회》 통권 제32호, 42~90쪽.
- 곽노완. 2010 「21세기 도시권과 정의의 철학」. 《시대와 철학》 제21권 4호, 1~30쪽.
- 김규현. 2016. 「해비타트 III에서의 중앙정부 활동과 향후 정책방향」. 《국토》 2016년 11월호, 19~22쪽.
- 김용창. 2009. 「물리적 도시재개발에서 도시권으로」. 《창작과 비평》 37(2), 339~353쪽.
- 박세훈. 2016. 「해비타트 III와 새로운 도시의제: 주요내용과 의의」. 《국토》 2016년 11월호, 6~11쪽.
- 박세훈·이소영. 2016. 「도시의 미래를 위한 약속, 해비타트 III를 가다」. 《국토》 2016년 11월호, 88~95쪽.
- Barnett, C. and Susan Parnell. 2016. "Ideas, Implementation and Indicators: Epistemologies of the Post-2015 Urban Agenda." *Environment and Urbanization*, 28(10), pp. 87~98.
- Birch, E. 2016, "A Midterm Report: Will Habitat III Make a Difference to the World's Urban Development?" *Journal of the American Planning Association*, Vol. 82, Issue 4, pp. 398~411.
- Calthorpe, P. 1993. *The Next American Metropolis: Ecology, Community, and the American Dream*. New York: Princeton Architectural Press.
- Cohen, M. 2016. "From Habitat II to Pachamama: a Growing Agenda and Diminishing Expectations for Habitat III," *Environment & Urbanization*, 28(1), pp. 35~48
- Douglass, M. 2016. "Creative Communities and the Cultural Economy—Insadong, Chaebol Urbanism and the Local State in Seoul." *Cities*, 56, pp. 148~155.
- Friendly, A. 2013. "The Right to the City: Theory and Practice in Brazil." *Planning Theory & Practice*, 14(2), pp. 158~179.
- Global Platform for the Right to the City. 2016. *What's the Right to the City?: Input for the New Urban Agenda*(https://www.escri-net.org/sites/default/files/what_r2c_digital.pdf).
- Harvey, D. 2008. "The Right to the City." *New Left Review*, 53, 00.23~40.
- Joo, Y. M and S. H. Park. 2016. "Overcoming Urban Growth Coalition: The Case of Culture-Led Urban Revitalization in Busan, South Korea." *Urban Affairs Review*, March 16, 2016, DOI: 10.1177/1078087416638449.
- Mayer, M. 2009 "The 'Right to the City' in the context of Shifting Mottos of Urban Social Movements." *City*, 13(2-3), pp. 362~374.

- Mitchell, D. 2003. *The Right to the City: Social Justice and the Fight for Public Space*. New York, London: The Guilford Press.
- Parnell, S. 2016. "Defining a Global Urban Development Agenda." *World Development*, Feb 2016, Vol. 78, pp. 529~540.
- Purcell, M. 2002. "Excavating Lefebvre: The Right to the City and Its Urban Politics of the Inhabitant." *GeoJournal*, 58, pp. 99~108.
- Sassen, S. 2016. "How Jane Jacobs Changes the Way We Look at Cities." *The Guardian*, Wed. 4 May 2016(<https://www.theguardian.com/cities/2016/may/04/jane-jacobs-100th-birthday-saskia-sassen>).
- Scruggs, G. 2016a. "Historic Consensus Reached on 'Right to the City' in New Urban Agenda." *Citiscopes*, Sep. 9, 2016.
- _____. 2016b. "A Close-up View on Urbanization." *Citiscopes*, Oct. 10, 2016.
- _____. 2016c. "The Quito paper: An Intellectual Counterpoint to the New Urban Agenda." *Citiscopes*, Oct. 20, 2016.
- Shin, H. B. and S. H. Kim. 2015. "The Developmental State, Speculative Urbanization and the Politics of Displacement in Gentrifying Seoul." *Urban Studies*, January 21, 2015, doi: 10.1177/0042098014565745.
- UN Habitat. 2016a. New Urban Agenda
- _____. 2016b. New Urban Agenda Explainer.
- _____. 2016c. *Urbanization and Development: Emerging Futures*(World Cities Report HS/038/16E). New York, NY: Author.
- UN Habitat III 홈페이지]. www.habitat3.org.
- UNESCO & UN Habitat. 2009. *Urban Policies and the Right to the City: Rights, Responsibilities and Citizenship*. Paris: UNESCO.
- United Nations Conference on Human Settlements. 1976. *Report of the United Nations Conference on Human Settlements*(Habitat I). Retrieved from <http://habitat.igc.org/vancouver/van-decl.htm>
- _____. 1996. *Report of the United Nations Conference on Human Settlements*(Habitat II) New York, NY: Author.
- United Nations Office of Disaster Risk Reduction. 2016. *Making Cities Resilient*. (<http://www.unisdr.org/we/campaign/cities>).
- Willets, P. 2000. "Consultative Arrangements to Partnership: The Changing Status of NGO in Diplomacy at the UN." *Global Governance*, 6(2), pp. 191~212.