

해비타트 III과 「새로운 도시의제(New Urban Agenda)」

HabitatIII and the New Urban Agenda

박세훈*

《공간과 사회》는 2016년 12월호 특집으로 ‘해비타트 III와 「새로운 도시의제(the New Urban Agenda)」’를 마련했다. 제3차 주택 및 지속가능 도시발전에 대한 유엔회의(The United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, 약칭 해비타트III)가 2016년 10월 에콰도르 키토에서 개최되었으며, 여기서 「새로운 도시의제」라는 합의문이 채택되었다. 「새로운 도시의제」는 향후 글로벌 차원의 도시정책 가이드라인을 제공하며, 한편으로 개별 회원국의 도시정책에도 간접적으로 영향을 미칠 것으로 여겨진다. 본 특집호는 「새로운 도시의제」가 한국 사회에 갖는 함의를 이해하고 향후 실천과제를 제시하기 위한 학문적 노력의 결과물이다.

필자는 해비타트 III와 「새로운 도시의제」가 두 가지 측면에서 접근될 수 있다고 생각한다. 첫째, 해비타트 III와 「새로운 도시의제」 자체를 비

* 국토연구원 연구위원(shpark@krihs.re.kr)

관적으로 평가하고 이해하는 작업이다. 「새로운 도시의제」는 오늘날 유엔 체제의 산물이며 역사적으로 고유한 맥락을 가지고 있다. 또한 여기에는 도시문제에 대한 학자들의 연구결과와 시민단체의 실천운동이 녹아들어 있다. 따라서 「새로운 도시의제」의 특징과 그 의의는 유엔, 학계, 회원국, 국제시민사회운동 등 다양한 관련 주체의 이해관계 속에서 이해될 필요가 있다. 둘째, 「새로운 도시의제」가 한국의 도시정책에 의미하는 바가 무엇이며 향후 어떠한 과제를 제기하는지를 파악하는 것이다. 「새로운 도시의제」는 유엔 회원국 사이의 합의문으로 개별 국가의 도시정책에 대한 구체적인 가이드라인보다는 모든 회원국이 준수해야 할 일반적인 원칙을 제시한다. 따라서 이 일반적인 원칙을 어떻게 구체적인 도시정책 과제로 전환할 것인가는 전적으로 회원국의 노력에 달려 있다. 「새로운 도시의제」가 마련된 지금, 국제사회의 흐름에 비추어 한국의 도시정책의 성과와 한계가 무엇이며 「새로운 도시의제」를 이행하기 위한 과제가 무엇인지 우리 스스로 고민해야 할 것이다. 이를 위해 도시계획 및 설계, 주택, 환경, 에너지, 국제개발협력 등 부문 정책 차원에서 「새로운 도시의제」의 수용 및 실천 방안이 심도 깊게 논의될 필요가 있다.

이번 특집호에 실린 네 편의 논문들은 각기 서로 다른 시각에서 이상의 과제에 대응하고 있다. 첫 번째 박세훈(2016)의 논문이 해비타트 III와 「새로운 도시의제」 자체를 이해하기 위한 노력이라면, 이어지는 세 편의 논문은 각각 주택정책, 국제개발협력, 포용성 같은 부문에서 향후 우리 도시정책의 방향을 제시하고 있다. 각 논문의 주요 내용과 특징을 살펴보자.

우선 박세훈(2016)의 연구는 해비타트 III와 「새로운 도시의제」를 비판적으로 소개하고 있어서 이에 대한 우리의 이해를 넓혀준다. 먼저 「새로운 도시의제」의 주요 내용과 특징을 설명하고 이 문건이 어떠한 배경에서 성립되는지를 유엔 내부의 과정과 도시이론의 맥락에서 논의한다. 유엔 내부의 과정으로서는 해비타트 I에서 해비타트 III로 이어지는 주제의 변화과정을 추적하고, 아울러 지속가능발전목표(SDGs) 등 최근 유엔협약

에서 도시의제가 가지는 의미를 논의한다. 또한 도시이론적 관점에서 「새로운 도시의제」가 ‘도시에 대한 권리(the right to the city)’ 논의와 제인 제이콥스(Jane Jacobs)의 도시이론에 근거해 있다고 주장하면서 「새로운 도시의제」가 도시이론의 흐름에서 차지하는 위상을 검토한다. 이러한 작업은 아직 국내에서 유엔 해비타트에 대한 객관적인 평가가 매우 부족한 상황에서 해비타트 III를 포괄적으로 이해할 수 있는 틀을 제공한다는 점에서 의의가 크다.

박미선(2016)은 「새로운 도시의제」의 관점에서 우리 주택정책을 평가하고 향후 과제를 제시한다. 주택정책은 전통적으로 유엔 해비타트의 핵심 관심사이며 「새로운 도시의제」에서도 매우 비중 있게 언급되는 주제다. 국제적인 관점에서 볼 때 우리 주택정책은 큰 성취를 이루었다고 할 수 있다. 그러나 「새로운 도시의제」가 제시하는 가치에 비추어 보면 아직도 개선해야 할 점이 많다. 박미선은 「새로운 도시의제」에서 5가지 원칙, 즉 통합적 계획, 포용성, 부담가능성, 적절한 주택, 슬럼개선을 도출하고 이에 근거해 우리 주택정책의 한계 및 과제를 제시한다. 박미선의 연구가 제시하고 있듯이 주택정책의 지방화, 특수 수요계층에 대한 접근성 제고, 인구가구 변화에 대한 대응 등은 향후 우리 주택정책의 주요 과제가 될 것이다.

권구순과 김유식(2016)의 논문은 「새로운 도시의제」에 비추어 우리나라 국제개발협력을 평가하고 향후 과제를 제시한다. 최근 한국의 국제개발협력의 위상과 역할이 증대하고 국제적인 관심도 높아진 상황에서 매우 시의적절한 논의라 할 수 있다. 이들은 KOICA와 한국해비타트의 활동을 분석해서 그 한계점을 지적한다. 특히 우리의 국제개발협력 사업이 주로 신도시개발이나 인프라 사업에 치중해 있다는 지적은 주목할 만하다. 권구순과 김유식의 논의를 따라서, 향후 「새로운 도시의제」의 주제인 ‘모두를 위한 도시’를 만드는 데 한국 도시개발 경험의 특징점이 무엇이며 어떻게 우리의 경험을 국제사회에서 효과적으로 활용할 수 있는지 논의가 확대될 필요가 있다.

마지막으로 박인권과 이민주(2016)의 연구는 포용성의 관점에서 한국 도시를 성찰하고 포용성을 평가할 수 있는 지표를 도출한다. 포용성은 「새로운 도시의제」의 핵심 개념일 뿐만 아니라 최근 우리 사회에서도 활발히 논의되는 주제다. 그러나 공간적 측면에서 그것을 구성요소에 대한 심도 깊은 논의는 부족했다. 박인권과 이민주의 연구는 도시 포용성을 사회적 배제의 관점에서 해석하고 도시 포용성의 구성요소를 역량 형성, 상호의존, 참여, 공간적 개방의 네 가지로 설정한다. 또한 전문가 AHP 방법을 통해 각 구성요소별 하위지표 체계를 제시한다. 박인권과 이민주의 연구는 하나의 결론을 제시한다기보다 출발점이자 문제제기로 이해될 필요가 있다. 이 연구는 향후 「새로운 도시의제」의 핵심개념을 우리 도시에 적용하려 할 때 논의의 출발점을 제공할 것이다.

지난 1996년에 개최된 해비타트II는 큰 기대와 함께 아쉬움도 남겼다. 주거권(housing right) 개념이 합의문에 반영되었지만, 이후 이를 국가별로 이행하고 모니터링하는 노력은 부족했다. 해비타트 III의 「새로운 도시의제」 역시 동일한 과제를 안고 있다. 유엔에서는 4년마다 진전 상황을 점검하는 보고서를 발간하기로 했지만 회원국의 적극적인 참여가 없다면 의미 있는 성과를 거두기가 어려울 것이다. 아쉽게도 현재까지 우리 학계에서도 해비타트 III에 대한 관심은 매우 부족하다. 아마도 그것이 제기하는 가치가 이상적이며 우리의 정책 현안과 분리된 것처럼 보이기 때문일 것이다. 국내의 도시 관련 연구 풍도가 공학적 측면에 치우쳐 있는 것도 한 원인이라 할 수 있다. 그러나 「새로운 도시의제」가 제기하는 문제, 특히 사회적 양극화, 사회적 약자의 배제, 인종적·문화적 갈등, 무분별한 난개발, 통합적인 계획 부재 등은 곧 우리 도시가 안고 있는 문제이기도 하다. 이제 학계뿐 아니라, 중앙정부, 지방자치단체, 시민단체 및 관련 이해당사자 모두 국제사회의 움직임에 관심을 가지고 우리 자신의 「새로운 도시의제」를 만들어가야 한다. 이러한 노력에 본 특집호가 하나의 출발점이 되기를 기대한다.