

일반

## 한국 도시계획 변천에 나타난 포용성 변화 분석

서울시 역대 도시기본계획을 중심으로\*

Analyzing Changes in Inclusivity Through Korean Urban Planning History:  
Focusing on Seoul Comprehensive Urban Plans

김승정\*\* · 최호권\*\*\* · 박인권\*\*\*\*

본 연구는 서울시 역대 도시기본계획들을 사례로 한국의 도시계획에서 포용성이 변화해 온 과정을 검토했다. 우선 포용성의 변화가 드러나는 12개의 사례를 도출하고, 이로부터 국가-시민사회-시장에 관한 삼각모형에 입각한 분석을 통해 각 영역이 서로 어떤 관계를 맺을 때 도시계획의 포용성이 진전되는지 규명하였다. 한국 도시계획의 포용성은 대체로 확대되어 왔으며, 특히 정치적 민주화와 지방자치제 시행이 결정적인 계기로 작용했다. 1987년 민주화 이후 확대된 신자유주의적 시장 질서는 포용성을 위협하는 요인이었지만, 시민사회 또한 국가에 포용적 계획을 요구하거나 이에 관여할 수 있는 거버넌스 주체로 성장한 것은 포용성을 증진시키는 기회였다. 또한 도시정부의 권한이 확대되면서 지역 시민사회와 밀접한 관계를 형성하는 도시정부는 중앙정부에 앞서 포용적 이니셔티브를 선취하기도 했다. 권능이 축소된 국가가 시장과 협력할 경우 계획의 포용성은 후퇴하거나 정체했으나, 오히려 시장의 기제를 이용하거나 시민사회를 시장의 영역으로 끌어들이면서 세 영역이 협력하는 경우에는 포용성이 확대되었다. 이러한 발견들은 도시계획의 포용성을 증진시키기 위해서는 시민사회의 운동이 중요하다는 실천적 함의를 시사한다.

주요어: 도시 포용성, 도시기본계획, 시민사회, 국가, 시장, 도시계획사

\* 이 논문은 2021년도 한국연구재단 중견연구지원사업의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2021 S1A5A2A01071565).

\*\* 서울대학교 환경대학원 환경계획학과 박사과정(peter6823@naver.com).

\*\*\* 서울대학교 환경대학원 환경계획학과 박사과정(baety1234@hanmail.net).

\*\*\*\* 서울대학교 환경대학원 환경계획학과 교수, 환경계획연구소 소장(교신저자, parkik@snu.ac.kr).

## 1. 서론

현대사회의 급격한 성장이 모든 도시민에게 안녕(well-being)을 가져다준 것은 아니다. 빈곤층, 장애인, 노인, 여성, 이주노동자 등 사회적 약자들이 도시 내 정치적·경제적·사회적·문화적 기회로부터 소외되고 있다. 성장의 과실의 불균등한 배분과 비정형적 고용의 확대는 소득 격차와 불평등을 심화시켰으며, 도시를 번영시키기 위한 개발사업은 저불능력이 낮은 도시민들을 공간적으로 분리시키는 결과를 낳았다. 이와 같은 도시의 사회적 약자들이 겪는 ‘사회적 배제’를 극복하기 위한 논의의 일환으로 ‘포용성(inclusivity)’과 이를 도시 규모에서 실현하는 ‘포용도시(inclusive city)’ 담론이 주목받기 시작했다. UN Habitat를 비롯한 여러 국제기구들이 1990년대 후반부터 이 대안적인 도시 비전을 제시했으며, 국내에서도 2010년대 중반부터 포용도시 담론이 소개되어 많은 관심을 받고 있다.

국내에서는 한국 도시들의 포용성을 측정하고 진단하는 시도(박인권·이민주, 2016; 박인권 외, 2017; 박인권·홍철, 2019; 손지현 외, 2016; 황선아 외, 2016; 변미리 외, 2017; 강운원 외, 2019)를 비롯하여, 특정한 도시계획 제도와 정책을 포용적 관점에서 평가하고 비전을 제시하는 연구(김수진, 2015; 박인권, 2015; 남기범, 2018; 이영성, 2018; 박인숙·남진, 2021)들이 수행되고 있다. 이는 대체로 오늘날 한국의 도시 포용성을 현상적으로 살펴본 연구들인데, 사실 한국 포용도시의 본질적인 성격을 이해하고 그에 부합하는 방향성을 모색하기 위해서는 과거부터 한국 도시들의 포용성이 변천해 온 과정을 역사적으로 이해할 필요가 있다. 선행연구처럼 결과론적이고 현상적인 지표를 통해서 과거를 이해하기보다는 도시 계획이나 정책의 궤적을 대상으로 분석하는 것이 변화의 전모를 파악하고 도시 포용성을 증진시켜 온 동인을 규명하는 데 훨씬 유용할 것이다.

따라서 본 연구는 도시 포용성을 증진하는 수단으로서 한국의 도시계획이 어떻게 변화해 왔는지 역사적 검토를 시도하고, 변화를 야기한 동력을 규명하여 계획적 시사점을 도출하는 것을 목표로 한다. 이를 위해 서울시가 수립한

역대 ‘도시기본계획’들을 분석자료로 채택한다. 우선 도시기본계획은 개별 도시를 단위로 하는 공간계획이자 경제계획, 사회계획을 포괄하는 종합계획이기 때문에 다양한 측면에서 도시계획 포용성의 분석이 가능하고, 실행을 강제하는 법적 구속력까지는 규정되어 있지 않지만, 도시의 구체적인 미래상을 제시하는 가장 실체적이고 규범적인 계획이라는 점에서 적절한 검토대상이다. 또한 연구의 공간적 범위인 서울은 우리나라의 정치적·사회적 중심지이자 수도권도시이기에 한국 사회의 보편적인 변동성을 대표한다. 연구의 시간적 범위는 서울시 최초 도시기본계획이 수립(1966년)된 1960년대부터 현재에 이르는 시기이다.

도시기본계획을 1차 자료로 하여 분석을 시도한 연구들은 기존에도 있었다. 이들은 주로 ‘계획 합리성’에 입각하여 도시기본계획을 분석하고 있다(최봉문·강병기, 1991; 박신원·이건호, 1998; 백기영, 2000; 김상조, 2002; 문채, 2004; 정희윤 외, 2006; 김영우·문영기, 2008; 임병호 외, 2010; 박종안 외, 2011; 김준형, 2012; 한인구·최봉문, 2014; 임지영 외, 2016; 채성주, 2018). 인구 추계 및 주택·토지이용의 수요 추정 등 계획 합리성은 도시계획이 추구해야 할 중요한 가치임에는 틀림이 없으나, 그 외의 계획 가치들은 상대적으로 큰 관심을 받지 못했다. 비교적 최근 들어서 참여, 젠더, 환경 등 특정한 (특히 대안적인) 계획 가치에 입각하여 도시기본계획들을 평가하는 연구들이 등장하고 있으나(조진희 외, 2008; 손문금 외, 2013; 이재준 외 2015, 전철민 외, 2016; 홍성우, 2016; 기세황·박소현, 2019), 이들 연구는 당대의 시대상이나 변천 과정을 규명하려는 역사적 관점의 연구라기보다는, 현재의 문제점을 진단하고 실질적인 대안을 모색하는 것에 중점을 둔 문제해결형 연구에 가깝다는 점에서 본 연구는 차별성을 갖는다.

해방 이후 서울의 도시계획 수립의 역사를 되돌아보면, 한국의 도시계획은 부침을 거듭하며 포용성을 확대시켜 왔다. 1987년 민주화와 1990년대 지방자치의 확대에 따라 시민참여의 기회가 확대되고 사회보장 제도가 도입되면서 도시계획에서도 참여와 사회적 약자의 역량을 강화하기 위한 정책들이 확대되었다. 1997년 IMF 구제 금융 이후 신자유주의화에 따라 시장에서는 노동시

장의 유연화와 신빈곤의 확대와 같은 현상이 나타났고, 도시계획에서도 신개발주의적 성향이 나타났다. 그럼에도 불구하고 국민기초생활보장제도의 도입과 함께 복지최저선 확보를 위한 계획이 수립되고, 공공임대주택의 확대 정책도 꾸준히 추진되었다. 2008년 국제금융위기와 2009년 용산4구역 철거현장 화재 사건(이하 ‘용산참사’) 이후에는 신자유주의에 대한 비판이 본격화되면서 도시계획의 포용성은 더욱 확대되었다. 계획수립 및 도시개발 과정에서 시민의 직접참여가 더욱 확대되고, 전통적 공공임대주택과 같은 공간적 개방 정책이 확대될 뿐만 아니라, 사회적 약자를 포용하는 지역 맞춤형 복지서비스, 지역사회 통합돌봄과 같은 역량 형성 프로그램, 마을공동체 지원사업 및 도시재생과 같은 상호의존 강화 정책에 이르기까지 다양한 정책이 도시계획에 반영되었다.

본 연구는 도시계획에 나타난 이러한 변화를 도시계획을 둘러싼 국가와 시장, 시민사회의 역학관계 속에서 파악하려는 시도이다. 우선 도시계획이라는 사회적 실천은 국가(도시정부) 영역에 의해 생산되고, 국가는 자신의 의지나 이해관계에 따라서 실제 역량과 의도와는 달리 계획의 목표와 과제를 이상적으로 설정할 수도 있다. 그러므로 계획의 표면적 서술뿐만 아니라 관련 담론이 형성된 배경과 과정, 계획의 실천 여부 등을 종합적으로 살펴야 한다. 이러한 양상의 전모는 계획을 생산하는 국가가 시민사회 혹은 시장과 어떤 관계를 맺는지에 따라서 변동한다. 본 연구에서는 주요한 국면에서 한국의 도시계획에서 포용성을 증진해 온 것은 시민사회의 실천이었다는 가설을 제시한다. 도시빈민의 주거권 확대를 위한 운동, 교통약자의 이동권 보장 운동, 시민단체들의 시민참여 운동, 사회적 경제 주체들의 대안적 경제활동, 여성 및 소수자들의 권익 운동 등 다양한 형태의 시민사회 실천들이 시장의 이윤 극대화 동기를 막아내고 국가로 하여금 포용적 계획을 수립하도록 강제했을 것이라고 추론한다. 이러한 동학을 분석하기 위해 이 연구는 국가-시민사회-시장에 관한 Wright(2010; 2011)의 모형을 분석틀로 활용하여, 각 영역이 서로 어떤 관계를 맺을 때 도시계획의 포용성이 진전되는지 규명할 것이다.

이후 2장에서는 도시기본계획을 포용성의 측면에서 분석하기 위한 개념적 틀을 정립하고, 도시계획의 포용성에 영향을 미칠 것으로 예상되는 국가, 시민사회, 시장 간의 구조적 관계를 이론적으로 검토한다. 3장에서는 서울 역대 도시기본계획의 검토를 통해 포용성의 변화과정이 충분히 드러나는 사례들을 도출한다. 4장에서는 서울 도시계획에서 포용성의 변화를 야기한 동인을 국가, 시민사회, 시장 세 영역 간의 관계를 통해 분석한다. 5장에서는 연구의 결론과 향후 도시계획의 포용성을 증진시키기 위한 시사점을 제시한다.

## 2. 도시계획 포용성 분석의 틀

### 1) 도시계획의 포용성 평가

도시계획을 포용성의 측면에서 평가하기 위해서는 ‘도시포용성’을 분석적 개념으로서 정립해야만 한다. 독일의 도시사회학자 Hartmut Häußermann 이 주도한 논의를 눈여겨볼 만한데, 그와 동료들은 ‘상호의존(interdependence)’과 ‘참여(participation)’를 포용성의 핵심 차원으로 제시했다(Gerometta et al., 2005). 박인권(박인권, 2015; 박인권·이민주, 2016)은 그들의 논의를 국내에 소개하면서, ‘역량 형성(capacity building)’과 ‘공간적 개방(spatial openness)’을 추가하여 도시 포용성의 4대 차원과 그 하위에 11개 구성요소를 제안했다. 각 차원을 구체적으로 설명하면 다음과 같다.<sup>1)</sup>

---

1) ‘포용성’이라는 개념은 자칫 ‘공공성(publicness)’과 혼동을 야기할 우려가 있다. 공공성은 그 개념의 범주가 광범위하며 때로는 모호하지만, 포용성과는 확실하게 구분된다. 사이트 준이치(2009)는 Hannah Arendt와 Jürgen Habermas의 공공성 담론을 비판적으로 수용하면서, 공공성을 국민을 대상으로 하는 국가 활동과 같이 공식적이거나(official), 모든 사람의 이익·권리·규범이 관계되어 공통적이며(common), 누구에게나 공간이나 정보에 대한 접근이 개방적인(open) 요소를 포괄하는 개념으로 규정한다. 이에 따르면, 가령 국가안보를 위

먼저, 상호의존이란 구성원들 간에 도움을 주고받을 수 있는 관계를 의미한다. 이는 공식적·경제적 부문뿐만 아니라 비공식적·사회적 부문의 관계까지도 포함한다. 시장에서 이루어지는 분업의 공정성이나 시장 바깥에서 서로 주고받는 사회적 호혜와 같은 것들이다. 참여는 도시에서 이루어지는 활동과 기회에 자신의 의지대로 관여할 수 있는 것을 말한다. 이를 위해서는 구성원들이 도시 내 의사결정 과정에서 배제되지 않도록 권력이 분배되어야 하며, 이런 정치적인 과정 외에도 제반의 영역에서 이루어지는 사회활동에도 참여할 수 있어야 한다.

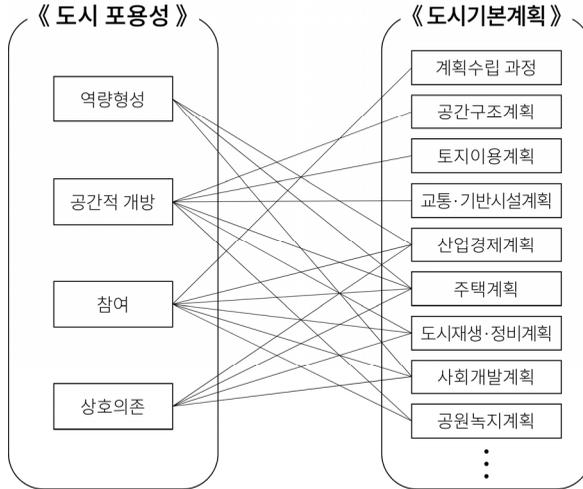
역량 형성은 개인이 스스로 가치가 있는 성과를 만들어내고 가치가 있는 존재가 되는 것을 가능케 하는 능력과 기회를 의미한다. 건강, 소득, 교육, 문화 등의 요소가 이와 관련된 기본적이면서도 중요한 역량이라고 할 수 있다. Gerometta et al.(2005)은 이러한 역량들 또한 참여를 가능하게 하는 조건으로써 ‘참여’ 개념에 포함하였지만, 이는 지나치게 광범위한 정의라고 판단되어 독자적인 차원으로 분리한 것이다. 마지막으로 공간적 개방은 지불능력이 낮은 구성원이라도 도시에서 거주하거나 활동할 수 있어야 함을 의미한다. Gerometta et al.(2005)에서는 제시되지 않은 차원이지만, 도시 포용성이란 도시라는 구체적인 장소를 점유하는 구성원에 대한 논의이므로 공간적 차원을 별도로 고려한 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 상호의존과 참여는 도시 포용성을 증진시키기 위한 사회적·관계적인 성격의 개념이라면, 상대적으로 역량형성과 공간적 개방은 물질적 조건에 해당한다는 것을 알 수 있다. 이는 도시기본계획의 각종 부문별 계획에서 드러나는 포용성을 적절하게 포착할 수 있는 분석개념이라

---

한 국방정책, 환경을 보호하기 위한 환경정책, 경제적 효율성을 높이기 위해 기반시설을 공급하는 건설정책 등은 국가의 공식적인 활동이자 대중들의 복리를 향상시키는 정책으로서 공공성을 증진시키지만 포용성을 제고하는 실천이라고는 말할 수 없으며, 본 연구에서는 이와 같은 사례들은 논의하지 않는다.

<그림 1> 도시 포용성의 4대 차원에 의거한 도시기본계획 평가



주: 도시 포용성의 구성요소는 박인권·이민주(2016)가 제시한 4대 차원을 수용함.

고 판단되므로, 본 연구는 박인권·이민주(2016)가 제시하는 도시포용성 분석 개념(역량형성, 공간적 개방, 참여, 상호의존)에 의거해서 <그림 1>과 같이 서울 도시기본계획들을 부문별 계획별로 평가하도록 한다. 예를 들어, 도시기본계획에서 사회복지, 보건·의료, 교육 등에 관한 구상을 제시하는 ‘사회개발계획’은 도시민들의 역량과 직접적인 관련이 있으므로 역량형성의 측면에서 중요한 분석 대상이다. 한편, 최근에는 지역공동체나 사회적 경제 주체를 활용해서 사회서비스를 공급하는 정책을 시도하고 있다는 점을 고려하면 상호의존 측면에서도 평가될 수 있다. 공간적 개방 측면에서는 ‘공간구조계획’, ‘토지이용계획’, ‘교통계획’, ‘주택계획’, ‘도시(재생)정비계획’ 등 공간에 관한 하위 계획들을 검토한다. 참여의 경우, 특정 부문의 계획만이 관련되어 있다고 보기는 어려운데, 제반 부문의 계획들을 살피면서 구성원들이 자신의 이해관계와 관련된 도시활동에 관여할 수 있도록 제안하는지 확인해야 한다. 또한 계획 자체의 수립과정에서 도시민들이 제약 없이 그들의 의견을 표출할 수 있었는지 평가해야 할 것이다.

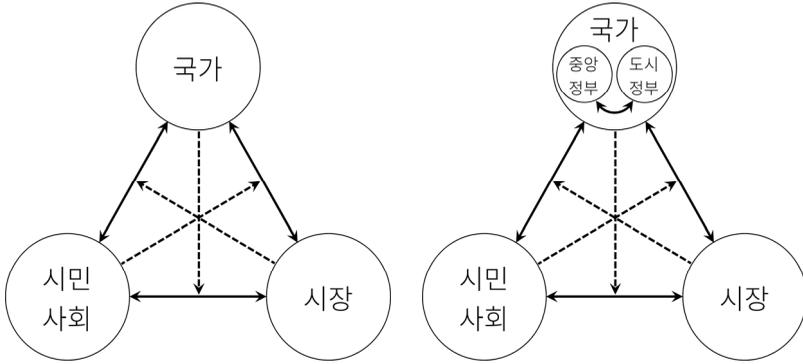
## 2) 국가-시장-시민사회 관계와 도시계획

사회적 실천이 행해지는 영역을 국가, 시장, 시민사회로 구분할 때 도시계획이라는 실천은 도시정부, 즉 국가에 의해서 생산된다. 그러나 도시계획은 오롯이 국가만의 기획물이라고 볼 수 없다. 시장과 시민사회 또한 자신의 이해관계나 가치를 도시계획에 반영하기 위해서, 계획의 수립과정에 참여하고 때로는 국가에 압력을 행사한다. 따라서 세 영역의 관계에 대한 삼각모형에 의거하여 서울 도시계획의 변화양상을 파악하고자 한다.

세 영역에 대한 여러 담론들 중 Somers(2008)가 제안한 삼각모형(triadic model)은 20세기 후반부터 확산된 신자유주의의 영향력을 고려하고 있다는 점에서 주목할 만하다. 이 모형은 시장 근본주의가 대두되면서 시장의 힘이 크게 확대되었고, 그 힘은 시장과 국가 사이에 완충지대로 놓여 있는 시민사회를 끊임없이 위협하고 있음을 지적한다. 결국 사회의 포용성을 증진시킬 가능성을 지닌 시민사회의 성패는 국가의 옹호와 지지에 달려 있다는 것이다. 하지만 Somers의 생각대로 시민사회는 국가와 시장 사이 수동적 완충지대에 불과하며, 시장의 무자비한 힘으로부터 시민사회와 포용성을 보호하는 역할은 국가에 한정된 것일까? 이와 같은 관계에서는 도시계획을 통해 도시의 포용성을 증진시키려는 행위는 전적으로 국가의 실천인 것처럼 보인다.

이에 Wright(2010; 2011)는 Somers의 한계를 지적하면서 세 영역의 관계성에 대해 보다 “완전한 형태의 삼각모형(a full-fledged triadic model)”을 제안한다. <그림 2>의 왼쪽 그림과 같이, 그의 모형은 두 영역 간에 이루어지는 상호작용을 다룬 한 영역이 매개하는 구조를 보여준다. 여기서 세 영역은 모두 주체적이다. 국가는 시민사회와 시장 사이에서 발생하는 대립과 갈등을 정책적·제도적 개입을 통해 중재한다. 그 과정에서 시민사회와 협력적인 관계를 맺기도 하고, 시장의 자유주의적 질서를 옹호할 수도 있다. 시민사회도 수동적인 영역이 아니라, 강력한 결사체와 시민운동을 통해서 국가와 시장 사이에서 발생할 수 있는 결탁 또는 긴장의 관계를 조정할 수 있다. 시장 근본주의는 시민

<그림 2> Wright의 국가-시장-시민사회 모형(좌)과 본 연구의 국가-시장-시민사회 모형(우)



사회를 위협하기도 하지만, 시장이 부재하거나 약하다면 시민사회는 오히려 국가에 종속될 수도 있다. Wright의 모형에 의하자면 도시계획은 국가가 시민사회 및 시장과 복합적으로 상호작용한 결과의 산물이라고 결론지을 수 있을 것이다. 더 나아가 Wright는 민주적인 시민권 체제를 확립하고 사회통합을 이루기 위해서는 세 영역의 권력 균형이 아니라, 국가와 시장의 권력을 모두 시민사회의 권력에 종속시키는 것이 중요하다고 주장한다. 이는 도시계획을 통해 포용성을 달성하기 위해서는 시민사회의 역할이 핵심적이라는 것을 시사한다. 본 연구의 역사적 검토는 이 명제를 규명하기 위한 것이기도 하다.

하지만 이 연구에서 Wright의 모형을 활용하기 위해서는 일부 수정이 필요하다. 국가, 시민사회, 시장이라는 삼분법은 한 사회 전체의 시스템을 설명하는 개념이지만, 도시계획을 분석하기 위해서는 도시사회가 분석의 단위가 되어야 하기 때문이다. 물론 도시사회 역시 사회 전체 시스템이 하나의 공간적 단위에 표현된 축소판이라는 점을 고려한다면 세 영역 간의 작동원리가 도시사회에서도 동일하게 적용한다고 볼 수 있을 것이다(박인관·이선영, 2012). 다만, 이때 국가는 <그림 2>의 오른쪽 그림과 같이, 도시 외적인 주체로서 ‘중앙정부’와 도시계획을 수립하는 도시 내 주체로서 ‘도시정부’로 구분할 필요가 있다. 민주화와 지방분권의 정도에 따라 도시정부는 중앙정부에 종속된 하위

기제로만 작용할 수도 있고, 서로 길항하거나 협력하는 관계에 있을 수도 있다. 특히 한국은 정치적 민주화를 전후하여 중앙정부와 도시정부 간의 관계에 커다란 변화가 있었으므로 주목된다. 따라서 국가, 시민사회, 시장 간의 관계 뿐만 아니라, 중앙정부와 도시정부의 관계에 따라 한국 도시계획에서 포용성이 진퇴하는 궤적을 포착하는 것이 연구의 주안점이 될 것이다.

### 3. 서울 역대 도시기본계획에 나타난 포용성 변화과정

이 장에서는 서울시가 지금까지 수립한 10개의 도시기본계획<sup>2)</sup>들의 검토를 통해 포용성의 측면에서 계획의 지향 목표, 과제, 전략의 변화과정이 충분히 드러나는 12개의 사례들을 도출하고 그 약사를 기술한다. 이를 위해, 우선 역대 도시기본계획을 부문별 계획에 따라 검토하였으며<sup>3)</sup> 이로부터 역대 도시계획에서 시대와 관계없이 공통적으로 다뤄진 화제(topic)들을 도출한다. 그리고 화제들 중에서 특정 포용성의 차원과 관련이 있으면서도 시대의 흐름에 따라 화제에 대한 접근법에 변화가 나타나는 사례들을 선별하였다. 하지만 계획의 표면적 서술만으로는 수립 주체의 실제 역량과 의도를 파악할 수 없기 때문에, 관련 담론이 형성된 배경과 과정, 계획의 실천 여부 등을 2차적으로 조사하

2) 도시기본계획은 1981년 「도시계획법」 개정을 통해 그 수립이 법정화되었으며, 이에 의거하여 서울시가 수립한 법정 도시기본계획은 총 4건(1990, 1997, 2006, 2014년 수립)이다. 그러나 법정화 이전에도 도시마다 '도시기본계획', '도시계획', '도시재정비계획', '도시종합계획' 등 여러 명칭으로 도시계획이 수립되어 왔다. 본 연구는 비법정·비공식 도시계획(1966, 1970, 1972, 1978, 1980, 1984년 수립)이더라도 오늘날 도시기본계획의 종합적 성격에 준하는 서울시의 도시계획들은 도시기본계획으로 간주하였다.

3) 2014년에 수립된 『2030 서울도시기본계획』의 경우, 전략계획으로서의 성격을 강화하여 본 보고서를 '핵심이슈별 계획'으로 구성하고, 종래의 방식인 '부문별 계획'으로 다시 구조화한 보고서는 별도의 자료집으로 발간하였다. 이 연구에서는 부문별 계획으로 재구조화된 보고서를 『2030 서울도시기본계획』의 분석자료로 활용하였다.

**<표 1> 서울 도시기본계획에서 나타난 포용성 변화과정의 도출 사례**

포용성 차원	도출 사례
역량 형성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 돌봄: 시설수용에서 재가·지역사회 돌봄으로의 전환</li> <li>• 사회보장: 복지최저선 확보와 사각지대 해소를 향한 모색</li> <li>• 보건·의료: 제한적인 공공의 역할</li> </ul>
공간적 개방	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노후 주거지 및 저소득층 주거지: 시장과 공공성 사이의 동요</li> <li>• 교통: 보행권의 보장과 교통약자의 이동권 보호</li> <li>• 공간구조: 계층 분리적 구상으로부터 다핵도시·균형발전 구상으로의 전환</li> <li>• 토지이용: 용도 순화로부터 다양성으로의 전환</li> </ul>
참여	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역사회 활동: 주민자치 및 민관협력 거버넌스 확대</li> <li>• 계획 수립과정: 형식적 시민참여에서 실질적 시민참여로 전환</li> </ul>
상호의존	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중소기업 보호: 약탈적 시장지배에 대한 견제</li> <li>• 사회적 경제: 시민사회의 경제적 역할 및 사회적 일자리 확대</li> <li>• 지역공동체: 마을만들기와 도시재생을 통한 공동체 활성화</li> </ul>

고 그 과정에서 국가, 시장, 시민사회의 실천은 무엇이었는지 파악하였다.

서울 도시기본계획에서 추구하는 포용성은 시대의 흐름에 따라 대체로 양적·질적으로 확대되어 왔지만 여전히 한계와 과제를 내재하고 있다. 도출된 개별 사례들은 <표 1>과 같으며 포용성의 각 차원(역량형성, 공간적 개방, 참여, 상호의존)에 따라 분류했다.

## 1) 역량 형성

### (1) 돌봄: 시설수용에서 재가·지역사회 돌봄으로의 전환

서울의 도시계획에서 사회복지에 관한 계획은 1970년에 수립된 『서울도시기본계획조정수립』에서 처음 등장하는데 그 명칭이 ‘사회복지시설계획’일 만큼 그 초기 계획은 ‘시설 중심의 접근을 했다. 이 계획이 제시한 주요 과제는 “일반시민에 비해 경제적·신체적·정신적·사회적으로 열악한 환경에 있는 시민을 복지시설 면에서 점진적으로 수용보호”(서울특별시, 1970: 359)하는 것, 즉 ‘시설수용’을 통해 고아, 장애인, 부랑인, 독거노인 등 특수한 돌봄을 요하는 이들을 ‘보호’하는 것이 권위주의 국가가 계획한 일관된 기조였다.

하지만 이들은 보호받는 존재인 것만은 아니었다. ‘사회적 위험도가 높은 취약계층’이므로 사회 일탈을 예방해야 하며(서울특별시, 1980: 160), 선도·교화·갱생을 거쳐 자활해야 할 대상이었다(서울특별시, 1970: 364; 1972: 459~460). 이러한 과정이 이루어지는 수용시설은 일상으로부터 격리된 공간이었고 다수의 시설이 민간에 의해 운영되고 있었기 때문에<sup>4)</sup> 수용자들이 사각지대 속에서 폭력에 노출되는 경우도 적지 않았다. 이와 관련된 국가의 시각을 보여주는 단적인 사례는 1975년에 발표된 「내무부 훈령 410호」였다. 훈령은 사회불안 요인으로 간주되던 ‘부랑인’들을 영장이 없이도 단속하여 시설에 수용하도록 허용했기 때문에, 많은 이들이 적법한 절차 없이 시설에 수용되어 강제노역 등 폭력에 희생되었다. 이러한 불법적 행위는 아시안게임과 올림픽 개최를 준비하기 위해 서울에서 한창 도시미화 작업이 이루어지던 1980년대에 절정에 달했으며, 부산 형제복지원 사건으로 대표되는 부랑인 수용시설의 인권침해 실태는 공론화되었고 「내무부 훈령 410호」는 폐지(1987년)되었다.

1997년에 수립된 『2011 서울도시기본계획』은 시설수용방식으로부터 정책적 전환을 모색한다. 이 계획은 사회복지서비스의 수요가 발생하는 가장 큰 원인을 “가정의 유대가 약화되고 지역공동체가 해체된 데서” 비롯된다고 보았고, 따라서 보호가 필요한 이들을 “가족과 지역사회로부터 단절시키는” 시설보호 방식에서 탈피하여 가정 및 지역사회 보호 방식으로 전환해야 한다고 진단한다(서울특별시, 1997: 330).<sup>5)</sup> 이는 1987년 한국노인복지회(現 한국헬프에이지)가 처음 시범 실시했던 가정봉사원 파견사업이 「노인복지법」 개정(1993년)을 통해 ‘재가노인복지사업’으로 제도화되어가는 패러다임의 변화상을 반영

4) 1980년 무렵, 서울시 내 후생·복지시설의 90% 이상이 사립재단의 후원으로 운영되고 있었다(서울특별시, 1980:163).

5) 1980년에 수립된 『서울 도시개발 장기구상 중기계획』에서 종래의 시설수용 방식보다는 거주 보호 방식에 중점을 두겠다는 방향을 제시한 바 있으나(서울특별시, 1980:160), 실질적인 계획전략은 1990년 『2000년대를 향한 서울시 도시기본계획』에 이르기까지 여전히 시설계획에 머무르고 있었다(서울특별시, 1990:118~119).

한다. 서울시의 경우, 1996년에 전국의 지자체 중에서는 처음으로 유급 가정 봉사원 제도(서울 가정도우미)를 시행했다. 2000년대 이후의 계획에서는 시설 복지와 재가복지는 돌봄복지의 두 축으로 자리매김한다(서울특별시, 2006: 551, 557; 2014: 253).

하지만 국가는 돌봄 서비스의 상당한 비중을 민간에 의존해 왔다. 『2020년 서울도시기본계획』(2007년)은 공공서비스 전반을 통틀어 민간부문의 참여 가능성이 가장 높은 분야는 복지와 문화 분야라고 손꼽으며 민간이 활발하게 참여할 수 있는 지원체계를 강조했다(서울특별시, 2006: 545). 특히 중산층 요보호 대상자를 위한 유료 복지시설은 민간이 분담해야만 공공의 재정부담을 최소화할 수 있다고 보았다(서울특별시, 2006: 557).

이러한 돌봄에 대한 역할론이 계획에서 전환된 것은 2010년대에 들어서인데, 중요한 계기는 2012년에 도입된 전면적인 무상보육 정책이었다. 즉, 종전에는 가정의 부담이었던 돌봄도 공공과 사회에게 일정한 책임이 있다는 선언이었다. 2014년에 수립된 『2030 서울도시기본계획』은 서울시가 개별가정의 돌봄 부담을 적극적으로 분담하는 것이 가족의 소규모화, 여성의 노동시장 참여 확대, 급속한 고령화라는 시대적 변화 속에서 필요하다고 서술하고 있다(서울특별시, 2014: 260~261). 서울시는 크게 두 가지 방향의 계획을 제시한다. 첫째는 공공의 부담을 확대하는 것이다. 국·공립 돌봄서비스 시설 등 공적 전달 체계를 충분히 확충하여 “돌봄서비스 접근에의 보편성을 지향”한다는 것이다. 이후 서울시는 영유아(무상보육)뿐만 아니라 초등 돌봄 또한 공공이 지원하는 ‘우리동네키움센터’(2018년)나 긴급돌봄이 필요한 노인·장애인·중장년 주민들에게도 공공이 직접 서비스를 제공하는 ‘돌봄SOS센터’(2019년)를 설치함으로써 공공의 역할 확대를 도모했다.

둘째는 지역사회의 역량을 활용하는 것이다. 구체적으로는 지역사회 내 공동육아를 골자로 하는 ‘돌봄공동체’를 제시하고 있는데, 이것은 서울시가 마을공동체 사업의 일환으로 실시(2012년)한 ‘마을공동체 돌봄지원 사업’을 의미하는 것으로, 이는 20여 년 전의 계획(1997년 『2011 서울도시기본계획』)에서 처음

강조했던 지역사회 돌봄 역할을 실질적으로 구현하려는 시도이기도 하다.

2010년대 후반에 들어서, 중앙정부의 기조는 서울시의 정책을 더욱 적극적으로 뒷받침하고 있다. ‘지역사회 통합돌봄’과 ‘사회서비스원’ 시범사업(2019년)이 바로 그것이다. 지역사회 통합돌봄(community care)은 주민이 자신이 거주하던 지역사회 내에서 주거, 돌봄, 보건·의료, 요양 등을 통합적으로 지원받을 수 있도록 하겠다는 정책이고, 사회서비스원은 도시정부가 직접 사회서비스를 공급하는 주체로서 역할을 하는 것을 지원하기 위한 거점이라고 할 수 있다. 중앙정부의 시범사업에 따라 서울시도 2019년에 사회서비스원을 설립하고, 그동안 자율적으로 확대해 왔던 복지·의료·건강 정책들을 통합하여 ‘서울케어’를 출범시켰다. 그러나 이와 같이 공공과 지역사회가 이끌어가는 돌봄 체계가 성공적으로 정착하기 위해서는, 『2030 서울도시기본계획』도 주지하듯이, 여전히 민간의 다양한 복지자원과 협력하는 것이 가장 중요한 과제라고 할 수 있다(서울특별시, 2014: 253~254).

## (2) 사회보장: 복지최저선 확보와 사각지대 해소를 향한 모색

서울시의 초기 도시계획에서 최저수준의 생활을 보장해야 할 계층으로 지칭되는 이들은 ‘생활보호대상자’들이다. 생활보호대상자는 1961년에 제정된 「생활보호법」에 의해 규정되는데, 중요한 것은 지원사항 중 핵심이라고 할 수 있는 ‘생계보호’의 지원대상이 매우 협소(65세 이상 노인과 18세 미만 아동, 임산부·장애인 등)했기 때문에, 그 밖에 생계 곤란을 겪는 가구들은 혜택을 받을 수 없다는 한계가 있었다.

그러나 집권 후반의 박정희 정부와 연이어 집권한 전두환 정부가 정치·사회적 동요에 직면하면서 계획의 기조도 변화하기 시작했다. 전두환 정부는 유희적인 측면에서 집권 초기부터 ‘복지국가’의 구현을 국정 의전면에 내세웠다(박병현, 2001). 이에 1980년대에 수립된 서울시의 계획들은 사회복지계획의 방향이 종래 생활보호자뿐만 아니라 ‘전 시민’의 최저생활수준을 보장하는 것이라고 명시한다. 그리고 이를 달성하기 위한 수단으로는 국민복지연금, 최저임금

제, 국민 개보험제(전 국민 의료보험)가 언급되었다(서울특별시, 1980: 160; 1984: 391). 이 3대 계획은 집권 여당이 1985년 국회의원 총선거에서 패배하고 노동자들의 저항운동이 조직화되는 등 체제적 위기가 고조되자, 정부는 1986년 ‘3대 복지입법’ 선언을 통해 계획의 실행을 공약했으며 민주화를 전후한 시기에 입법되었다.<sup>6)</sup>

1990년대는 민주화의 영향으로 사회복지 정책이 민주적 가치를 반영할 수 있도록 일신이 요구되면서도, 개방화와 작은 국가를 지향했던 김영삼 정부의 기조가 맞물리는 시기였다. 이는 1997년에 수립된 『2011 서울도시기본계획』의 기조에서 잘 드러난다(서울특별시, 1997: 330). “모든 시민이 균등한 사회참여를 보장받는 사회”를 구현해야 하며 “더 이상 개인 또는 가족의 범위 내에서 충족되지 못하는 복지기능을 공공부문에서 보완하여 공급”해야 한다고 선언했지만, 민간부문이 복지사업에 참여하여 “시민생활의 질을 향상시키는 부문에 집중”하기를 원했으며, 공공부문의 역할은 “시민생존권 보장이라는 차원에서 ‘최저수준의 삶’의 유지를 위한 복지정책”을 담당하는 것이라고 소극적으로 규정하였다.

하지만 국가가 책임지겠다고 공언한 ‘최저수준의 삶’의 보장조차도 쉽게 달성할 수 있는 것은 아니었다. 특히 IMF 외환위기로 촉발된 대량 실업 사태로 위협에 처한 가정들은 종래의 「생활보호법」으로는 실질적인 보호를 받을 수 없었기 때문에 커다란 사회적 문제를 야기했다. 이러한 사회적 문제의 해소에 시민사회가 결정적으로 역할을 하였는데, 1994년에 출범한 시민단체 ‘참여연대’가 전개하기 시작한 ‘국민복지최저선 확보 운동’이 「국민기초생활보장법」의 제정(1999년)에 크게 기여했음은 널리 알려져 있다. 국민기초생활보장제도는 지원대상 선정이 까다로웠던 생활보호제도와는 달리, 소득인정액이 최저생계비 이하이고 부양의무자 기준이 충족되면 수급가구로 선정될 수 있었

6) 전 국민 의료보험은 1987년, 국민연금·최저임금제는 1988년에 현실화되었다.

므로 지원대상이 획기적으로 확대되었다. 그 결과 계획에서도 “기초생활보장 수준을 한 단계 넘어선 시민생활”과 같은, 복지최저선에 근거한 목표를 추구할 수 있게 되었다(서울특별시, 2006: 559).

2000년대 이후로는 중앙정부의 일원화된 정책을 넘어서, 서울시가 주체적으로 현실에 알맞는 복지최저선을 설정하려 한 시도들이 주목할 만하다. 예를 들어, 『2020년 서울도시기본계획』(2006년)에서 주거 부문의 복지최저선으로 언급한 ‘최저주거기준’(서울특별시, 2006: 393)은 1998년에 서울시가 「서울특별시 주택조례」를 제정하면서 처음으로 규정된 것이고, 이것이 「주택법」에 반영(2003년)되면서 전국적으로 정책화된 사례이다.<sup>7)</sup> 또한, 『2030 서울도시기본계획』(2014년)에서 사회개발계획의 주요 지표로 처음 제시된 ‘서울시민복지기준’은 지역 맞춤형 복지서비스를 구축하기 위해 서울시가 2012년에 독자적으로 구축한 것이다(서울특별시, 2014: 252). 5대 분야(소득, 주거, 건강, 교육, 돌봄)에서 최저기준 및 적정기준을 설정했으며, 시민참여적인 과정(추진위원회, 서울복지메아리단, 원탁회의 운영 등)을 통해 수립되었다. 서울시는 이 기준에 근거하여 2013년에 ‘서울형’ 기초보장제도 또한 도입했으며, 이후 여러 지자체에서도 지역 여건에 부합하는 복지기준을 마련하는 계기가 되었다.

적절한 복지최저선을 설정하는 것뿐만 아니라, 복지의 사각지대를 해소하는 것이 또한 중요한 계획과제이다. 『2030 서울도시기본계획』은 2030년까지 최저소득기준보장율을 100% 수준으로 향상시키겠다는 목표로, 기존 주민센터와 사회복지시설을 최일선으로 하는 복지서비스 전달체계를 구축하여 복지 사각지대를 해소하겠다는 전략을 제시했다(서울특별시, 2014: 253). 하지만 2014년 ‘송파 세 모녀 자살사건’은 여전히 복지의 사각지대를 해소하는 것은

7) 2003년 5월 「주택법」 개정 시에는 최저주거기준이 향후 관련사업에서 예산요청의 근거로 이용될 것을 우려한 기획예산처의 반대로 누락되었으나, 한국도시연구소, 주거복지연대 등 시민사회에서 강력한 의견을 표명하여 동년 7월에 재개정을 통해 최저주거기준 설정에 대한 근거가 마련되었다(유성용, 2005).

쉽지 않음을 보여준다. 이에 대응하여 서울시는 ‘찾아가는 동주민센터’(찾동) 사업을 도입(2015년)하여 주민센터를 활용한 복지 전달체계 전략을 실행하고 있으며, 2021년에는 전국에서 처음으로 부양의무제를 폐지했다. 2022년에는 중위소득 이하의 소득을 가진 가구에 그 차액의 50%를 급여로 지급하는 ‘안심소득’ 시범사업을 통해 복지 사각지대를 해소하기 위한 실험을 추진하고 있다.

### (3) 보건·의료: 제한적인 공공의 역할

서울 역대 도시계획의 검토를 통해 한국 보건·의료 분야의 세 가지 포용적 성취를 확인할 수 있다. 첫째는 보건·의료시설들이 양적으로 크게 확대되어 온 것이다. 서울의 인구가 빠르게 증가하면서 도시민들에게 의료서비스를 제공하기 위한 시설들 역시 빠르게 공급되어야 했기 때문에, 초기 계획부터 1990년대 계획까지 의료시설들을 양적으로 확충하기 위한 계획 목표를 설정해 왔다(서울특별시, 1972: 429; 1980: 164; 1984: 389; 1990: 113; 1997: 324). 그 결과, 2021년 기준 한국의 인구 1,000명당 병상수(12.4개)는 OECD 국가(평균 4.4개)들 중에서 두 번째로 많다(OECD, 2021).<sup>8)</sup>

둘째, 보편적 의료보장의 확립이다. 1960년대 초에 제정된 사회보장에 관한 여러 법률들 중하나인 「의료보험법」은 제정 당시에는 희망자만이 가입하는 임의 적용 방식을 채택했기 때문에 실효성이 없었다. 1976년 「의료보험법」 전면 개정을 통해 전국적으로 의료보험을 실시할 법률적 근거가 마련되었지만, 전 국민을 대상으로 하는 의료보험이 완전하게 실현(1989년)되기까지는 13년이 소요되었다. 또한 확대 과정을 보았을 때, 중산층 이상이 주로 고용된 대규모 사업장부터 시행되었기 때문에 저소득 근로자, 농어촌 주민, 자영업자들은 더 늦은 시기에야 의료보장의 수혜를 받았음을 알 수 있다.<sup>9)</sup> 1980년에 수립된

8) 그러나 인구 1,000명당 임상 의사 수는 2021년 기준, 한국(2.5명)이 OECD 국가(평균 3.6명) 중에서 세 번째로 적은 정도로 전문적인 인력은 부족하다(OECD, 2021).

9) 처음(1977)에는 500인 이상 사업장을 의료보험의 적용대상으로 하였으며, 이후에는 300인

『서울 도시개발 장기구상 중기계획』이 의료보험제도를 직장 단위에서 지역 단위까지 확대하는 것을 의료부문 계획의 기본방향으로 설정한 것은 이러한 맥락 속에 있었다(서울특별시, 1980: 164). 의료보험은 이후 2000년에 ‘국민건강보험’으로 명칭이 변경되었고, 관리조직 또한 기존의 조합주의 방식에서 국민건강보험공단으로 일원화되면서 오늘날과 같은 모습을 갖게 되었다.

셋째, 재가 의료서비스의 확대이다. 1997년에 수립된 『2011 서울도시기본계획』은 돌봄뿐만 아니라, 보건·의료 측면에서도 재가 서비스의 필요성을 강조했다. 질병의 양상이 점차 급성·전염성 질환에서 만성·퇴행성 질환으로 변화하고 있기 때문에 치료 중심에서 예방 중심으로 나아가야 한다는 문제의식에서 비롯된 것이었다(서울특별시, 1997: 323). 서울시는 1990년 저소득주민을 대상으로 한 이동 순회 진료반을 시범운영하고, 1991년에는 방문 간호제를 처음 시작하면서 재가 의료서비스를 선도적으로 시행했다.<sup>10)</sup> 이후의 계획에서도 방문 건강관리, 방문 간호사업과 같은 재가 의료서비스는 중요한 전략으로 언급되고 있으며(서울특별시, 1997: 324; 2006: 557), 최근의 계획에서는 돌봄정책과 마찬가지로 가정뿐만 아니라 ‘지역사회통합’적인 체계를 구축하는 것이 과제로 여겨지고 있다(서울특별시, 2014: 250). 중앙정부의 지역사회 통합돌봄 정책에서 알 수 있듯이, 재가 돌봄과 재가 의료는 점차 통합적인 서비스로 설계되고 있다.

이상과 같은 성취들에도 불구하고, 여전히 공공의료의 역할은 제한적이라는 것이 커다란 한계로 남는다. 2021년 기준, 한국의 공공병상 비율(9.7%)이 OECD 국가 평균(72.2%)보다 현저히 낮은 것은 이를 분명하게 드러낸다(OECD, 2021). 지금까지 의료시설의 양적인 확대는 전적으로 민간시설에 의존

---

이상 사업장과 공무원 및 사립학교 교직원(1979), 100인 이상 사업장(1981), 16인 이상 사업장(1983), 5인 이상 사업장 및 농어촌 주민(1988), 도시지역 자영자(1989) 순으로 확대되었다. 이와 같은 확장순서는 독일 최초의 의료보험(1883)이 특정 기준 이하 임금의 저소득 근로자만을 대상으로 했다는 점을 고려하면 대조적이다(김태성·김진수, 2005).

10) 5개 구로 시작해서 1995년에 모든 구로 확대했다.

해 왔다. 예를 들어, 『서울 도시개발 장기구상 중기계획』(1980년)은 1986년까지 사립병원 5,200개 병상, 시립병원 1,200개 병상을 공급하는 것을 목표로 하고 있는데, 그 결과 사립병원과 국공립병원의 비율은 1977년 63 : 37에서 1986년 79.2 : 20.8로 사립병원의 비율이 계속 커지리라 전망했다(서울특별시, 1980: 167~168). 이처럼 국가는 공공보건·의료의 양적인 비율을 확충하는데 큰 의지를 두지 않았기 때문에, 공공부문의 역할 또한 명확하게 한정했다. 민간부문의 역할은 대중적인 1차 진료를 담당하는 것이고, 공공부문의 역할은 민간병원의 지역적 균형 배치를 관리하면서 공중보건을 책임지는 것으로 규정되었다(서울특별시, 1984: 388; 1990: 112).

그래도 민주화 이후부터는 잔여적 계층을 책임지는 것이 공공부문의 중요한 역할로 강조되었다. 『2000년대를 향한 서울시 도시기본계획』(1990년)은 시립병원의 기능을 생활보호대상자들을 대상으로 하는 진료기관으로 전환해야 한다고 계획했으며(서울특별시, 1990: 114), 『2011 서울도시기본계획』(1997년)부터는 공공부문의 역할을 “민간부문 의료체계에서 소외되기 쉬운 계층”에 대한 서비스를 보장해 주는 것으로 선언하면서(서울특별시, 1997: 323), 이후의 계획들 또한 공공보건·의료의 주요 역할은 건강 취약계층의 ‘사각지대 해소’라고 서술하고 있다(서울특별시, 2007: 550; 2014: 248).

2010년대에 들어, 서울시는 공공의료·보건의 역할을 확대하려는 시도를 모색하고 있다. 『2030 서울도시기본계획』(2014년)에서 언급된 ‘환자안심병원’이 대표적인 사례인데(서울특별시, 2014: 248), 이것은 가족 내에서 해결하던 간병을 서울시가 지원하는 간호 서비스를 통해 직접 부담하는 사업으로써 2012년에 처음 도입되었으며, 2013년 중앙정부의 ‘포괄간호서비스’(現 간호·간병통합서비스) 사업의 시행에 영향을 미쳤다(이인덕, 2014). 또한 2017년 전국 지자체 중에서는 처음으로 시의 보건·의료기관 및 정책을 총괄하는 기구인 ‘공공보건 의료재단’을 설립했다. 이를 통해 구축한 서울시의 독자적 의료 거버넌스는 2019년에 서울 케어 사업이 출범할 때 중추적인 역할을 담당했다. 2015년 메르스(MERS), 2020~2022년 코로나19(코로나바이러스감염증-19) 유행 등 최근의

감염병 위기는 공공보건·의료의 더욱 적극적인 역할을 요구할 것으로 보인다.

## 2) 공간적 개방

### (1) 도시정비 및 저소득층 주거: 시장과 공공성 사이의 동요

한국전쟁으로 인한 잔재가 완전히 복구되지 않은 서울에 인구집중이 가속화되면서 도시 곳곳에 불량주거지들이 산재해 있었다. 당시 서울의 도시계획은 영세민들이 거주하는 불량주거지들을 “도시미관을 저해”할 뿐 아니라 “불량청소년, 윤락여성 등 사회악을 발생”시키는 곳으로 보았기 때문에(서울특별시, 1972: 453) 이들을 일소하는 것을 중요한 계획과제로 설정했다.

1966년에 수립된 『서울도시기본계획』은 재래식 노후주택가들을 상업·주택지구로 재개발하는 것이 시급하다는 처방을 제시했다. 이 계획에 따르면 무허가건물 철거 정책은 1961년부터 시행해 왔지만, 빈약한 시 재정 때문에 쉽게 추진되지는 못하고 있었다. 또한 철거민들을 연립주택으로 지어진 수용소에 수용하려고 했으나 이를 원치 않는 사람들이 많은 것도 문제였다. 그래서 시는 우선 공채를 발행하여 아파트를 짓고 의사가 있는 철거민들을 입주시켜 연차적으로 그 비용을 상환받기로 했다(서울특별시, 1966: 291). 이러한 대책의 대표적인 사례가 1968년부터 서울시가 공급하기 시작한 ‘시민아파트’였다. 그러나 완공이 4개월밖에 되지 않은 와우 시민아파트가 붕괴(1970년)하고, 철거민들의 집단 수용단지였던 광주대단지에서 그 열악한 환경으로 인해 붕괴가 발생했던 사건(1971년)은 졸속적인 철거민 대책의 일면을 보여주었다.

이에 정부는 원주민의 거주지 상실을 유발하지 않는 대안을 제시하기도 했다. 무허가 건물을 주민들의 공동 노력을 통해 개량하여 건축허가 조건을 충족하면 합법화시켜주는 “현지개량”이 대표적이며, 1972년 『시정종합계획』은 무허가건물 173,998동 중 1/3에 해당하는 양(60,365동)을 현지개량으로 해결하겠다는 계획을 제시하기도 했다. 그러나 나머지는 여전히 이주(107,333동) 혹은 아파트입주(6,300동)를 계획하는 철거 중심의 방침이었으며(서울특별시,

1972: 203~204), 현지개발과 같은 방식은 실제로는 지지부진했다(임서환, 2002).

1970년대는 「도시계획법」 개정(1971년), 「주택개발촉진에 관한 임시조치법」(1973년) 및 「도시재개발법」(1976년) 제정 등을 통해서 도시재개발이 제도화 되는 시기였다. 이후, 1980년에 수립된 「서울 도시개발 장기구상 중기계획」은 주민들이 자체적으로 결성한 추진위원회와 개발업자의 자율적 협약을 통해 가급적 아파트나 연립주택을 지어 입체화하는 이른바 “현지재개발” 방식을 제시했다(서울특별시, 1980: 470~471). 이 계획은 “사업에서 발생하는 이익을 시민과 시행자 양자가 공평하게 배분”하고 “재개발사업의 결과로 발생하는 증가주택을 시 당국이 인수하여 임대용 시민주택으로” 제공한다면 일석이조가 된다고 주장했다. 그러나 사실 이 계획은 원주민의 이주를 전제로 한 것이었다. 전면철거를 통해 고급아파트 혹은 고급주택을 지어서 더 큰 수익을 얻으면 기존에 살던 주민들도 “충분한 보상을 받음으로써 **분수의 맞는 곳에 입주할 수 있다**”(필자 강조)고 주장했다(서울특별시, 1980: 472).

1980년 계획의 전망은, 민간시행자에게도 토지수용권을 인정하는 개정 「도시재개발법」의 시행(1983년)으로 ‘합동재개발’ 방식이 도입되면서 현실화되었다. 합동재개발의 도입에 따라 서울 곳곳에서 재개발 사업이 진행되고 도시경관이 급격하게 변화했지만, 판자촌·달동네 등 재개발지역의 주민들이 별도의 대책이 없이 쫓겨나면서 생존권을 위협받는 경우가 빈번하게 발생했다. 이는 목동 철거민 투쟁(1983년)과 상계동 철거민 명동성당 농성(1986년)으로 대표되는 1980년대 철거민 투쟁으로 이어졌고, 서울지역철거민협의회(現 전국철거민협의회) 결성(1987년) 등을 시작으로 점차 체계화·조직화되었다.

민주화의 달성 이후 철거민 투쟁은 소기의 성과를 거두었다. 1990년에 수립된 『2000년대를 향한 서울시 도시기본계획』은 전면철거적 도시정비사업에는 “기존 주민의 정착 불가로 인한 도시영세민의 생활터전 확보에 어려움이 내재”되어 있었다는 점을 지적하면서 몇 가지 괄목할만한 대안을 제시했다(서울특별시, 1990: 226~227). 첫째, 영세주민들과 세입자의 재정착이 가능하도록 저소득층 임대주택을 확대하고, 둘째, 1989년에 도입된 영구임대주택을 재개발

사업과 연계하며, 셋째, ‘주거환경개선사업’을 도입하여 주민이 자조적으로 참여하는 현지개발 방식을 다시 운영하기 시작하기로 한 것이다.<sup>11)</sup> 이상의 조치들은 “분수에 맞는 곳”으로 이주하는 것을 합리적이라고 여겼던 1980년의 계획과는 달리, “기존 주민들의 사회적 이동을 최소화”해야 한다는 전환적 인식에 입각한 계획이라는 점에서 의의가 있다(서울특별시, 1990: 204). 하지만 1990년대 이후에도 전면철거적 도시정비사업은 계속 주를 이루었고 재개발 임대주택의 임대료도 원주민들이 감당하기 어려운 경우가 많았다.

계획에서 미처 드러나지 않은 위협적 요소도 있었다. 합동재개발 사업은 기본적으로 민간주도적 사업이지만, 민주화 이전에는 정부와 주택공사가 지정한 건설업체에게 사업시행의 자격이 주어지는 발전주의적 속성이 내재되어 있었다(서울특별시, 1984: 295). 민주화 이후부터는 정부는 시장에 대한 개입을 크게 줄이면서, 재개발 사업에 따른 분쟁은 민간끼리 해결해야 한다는 기조로 선회했다. 일례로, 서울시는 1989년 택지개발사업지구 내에 불법 시설물이 생기는 것을 방지하기 위해서 운영하는 ‘단속반’을 민간 용역회사에 위탁하기로 했는데, 이 때문에 1990년대 이후에도 수많은 철거민들이 민간 철거 용역반들의 폭력에 노출되었다(김수현, 1999).

2000년대에 들어 소득 대비 주택가격의 급격한 상승과 도시 내 지역 격차가 서울시의 큰 문제로 대두했다. 2006년에 수립된 『2020년 서울도시기본계획』은 안정적인 주거공급과 지역균형 발전을 위해서는 낙후지역에 재개발·재건축 사업을 촉진해서 개발해야 한다고 보았다(서울특별시, 2006: 216, 384). 그래서 수복형·개선형 정비수법을 제시하긴 하지만(서울특별시, 2006: 222), 기존의 전면철거식 정비사업을 주요 개발수단으로 선택했다.

---

11) 1989년 「서울특별시 주택개발재개발사업 업무지침」에 재개발 사업 시 세입자들의 재정착을 위한 임대주택을 의무적으로 공급하도록 처음 규정하였으며, 전국적으로는 2005년 「도시 및 주거환경정비법」 개정을 통해 확산되었다. 주거환경개선사업은 한시법인 「도시저소득 주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법」의 제정(1989년)을 통해 도입되었다가 「도시 및 주거환경정비법」의 제정(2002년)으로 도시정비사업의 하나로 체계화되었다.

하지만 전면철거적 패러다임 하에서도 서울시가 공공의 역할을 강조했다. 이는 점은 주목할 만하다. 먼저, 정비사업을 원활하게 추진하기 위해서 주민설명회·공청회 비용 지원, 컨설팅트 파견제도 등을 통해 공공의 개입을 강화하겠다는 것이다(서울특별시, 2006: 221). 둘째, 재건축 안전진단 강화를 통해 사업의 안전성을 높이고, 경관관리계획 수립 의무화를 통해 주변지역과 경관의 조화를 이루게 하며, 뉴타운 사업을 통해 도시기반시설을 적절하게 확충하겠다는 것이었다(서울특별시, 2006: 220, 385). 셋째, 지역사회에 대한 영향을 최소화하기 위해, 재건축시 소형 및 공공임대주택의 의무공급 비율을 설정하여 서민용 주택을 전략적으로 확보함으로써 원주민들의 재정착률을 높이며, 뉴타운과 같은 대규모 사업지는 순환개발을 도입하여 개발이 점진적인 순서대로 추진되도록 시기를 설정한다는 것이다(서울특별시, 2006: 221, 226). 이 시책들은 원주민들에 대한 포용적 측면에서 높게 평가할 만하지만, 저렴주택 의무비율 제도의 경우 2000년대 후반 부동산 침체기에 정비사업 활성화의 일환으로 완화되거나 폐지의 압력을 받으며 그 취지가 약화되었고, 순환개발 또한 일부 사례를 제외하고는 널리 시행되지 못했다.

뉴타운으로 대표되는 2000년대 서울시의 전면철거적 정비사업은 큰 난관에 직면했다. 2008년 국제금융위기로 인해 경기가 침체되자 수익성이 저하된 정비사업은 원활하게 진행되지 못했다. 또한 폭력적 재개발 과정은 2009년 용산참사가 발생하는 원인이 되었다. 이 사건은 전면철거 방식의 정비사업을 사회적으로 재고하게 만드는 중요한 계기였다. 서울시는 2012년 일명 ‘뉴타운 출구전략’이라고 불렸던 ‘서울시 뉴타운·정비사업 신정책구상’을 통해 사업성과 전면철거 중심의 정비사업을 공동체와 마을만들기 중심으로 전환하겠다고 발표했다. 이와 함께 2013년에 ‘도시재생’이 제도화되면서 노후주거지 개선의 새로운 패러다임으로 부상했다.

2014년에 수립된 『2030 서울도시기본계획』은 도시정비사업과 관련된 기존의 부문별 계획을 “도시재생 및 정비계획”이라고 명명하고, “주민참여형 도시재생을 통한 지역활성화”를 계획 목표 중 하나로 설정하면서 패러다임의 전

환을 반영하고 있다. 사업 전 과정에 걸쳐 지역 주민들의 참여를 확대함으로써 사업의 신뢰와 협력체계를 구축하고, 대규모 전면철거 방식을 탈피하여 기존의 도시조직과 지역특성을 살리고 주민들의 이동을 최소화할 수 있는 대안적인 정비사업(주거환경관리사업, 가로주택정비사업, 리모델링 활성화사업)들을 적극적으로 지원하는 것이다(서울특별시, 2014: 152~153). 주민들의 참여 확대와 사회적·공간적 이동의 최소화에 우선적인 가치를 두는 도시재생은 진보적 서울시정이 집권하는 동안 활발하게 추진되었다.

다른 한편에서 노후주거지 정비와는 달리 주택계획의 측면에서 저소득층의 주거문제를 해소하려는 시책들이 1990년대부터 모색되고 있었다. 공공임대주택, 주거비 지원정책, 민간임대주택이 대표적인데, 1997년에 수립된 『2011 서울도시기본계획』부터 이 세 가지 과제는 주택계획에서 꾸준히 제시하고 있다(서울특별시, 1997: 230~231; 2006: 391~396; 2014: 135~136). 공공임대주택은 1989년에 도입된 영구임대주택에서 시작되었는데, 2006년과 2014년 계획 모두 공공임대주택 재고율 목표를 10%로 설정하면서 양적인 확충을 지속하고 있다. 주거비 지원제도는 2002년 ‘월임대료 보조제도’(現 서울형 주택바우처)를 통해 처음 도입되었고, 중앙정부 차원에서는 기초생활보장제도를 개편하면서 2014년에야 실질적인 효력을 가진 주거급여가 시행되기 시작했다. 민간임대주택의 경우, 1993년에 종전의 「임대주택건설촉진법」을 「임대주택법」으로 개편하면서 본격화됐는데, 시장의 기제를 이용하는 만큼 시기에 따라 정책 대상이 서민층과 중산층을 오간다는 것이 특징이다. 예를 들어, 『2020년 서울도시기본계획』은 민간임대주택을 중산층도 거주할 수 있도록 고급화해야 한다는 견해를 제시했다(서울특별시, 2006: 396). 반면 『2030 서울도시기본계획』은 민간임대주택도 일정한 인센티브와 규제를 함께 적용하여 부담가능한 ‘준공공임대주택’으로 공급해야 한다고 주장했다(서울특별시, 2014: 135). 사회적경제 주체가 공급하는 ‘사회주택’(2015년)<sup>12)</sup>이나 역세권 개발을 대가로 청년을 대상으로 하는 임대주택을 일정 비율 이상 공급하는 ‘역세권 청년주택’(2016년)이 민간의 기제를 이용해서 부담가능한 주택을 공급하려는 서울시의 대표적

인 사례이다. 이상의 사례들은 저소득층 주거를 둘러싼 포용적 계획은 시장과 공공성 사이에서 계속해서 동요함을 보여주고 있다.

## (2) 교통: 보행권의 보장과 교통약자의 이동권 보호

서울의 초기 도시계획들은 “경제적 합리성을 기초”(서울특별시, 1966: 222)로 자동차와 대중교통의 적정한 분담률을 설정하는데 큰 관심을 가졌다. 국내에서 자동차 대량생산이 시작되고 국민 소득수준이 향상되면서 1970년대부터는 자동차 보유자 수가 크게 증가했기 때문에 계획에서도 자동차 시대를 전망하면서 교통혼잡을 방지하기 위한 도로망들을 확충하거나 자동차 교통수요를 분담할 대중교통수단, 특히 전철망을 건설해야 한다는 구상이 주를 이루었다.

교통계획에서 포용적 기조가 선언적으로나마 처음 드러나는 것은 1980년에 수립된 『서울 도시개발 장기구상 중기계획』에서 선진국의 사례를 참고해서 “사회적 형평성과 도시교통의 효율성을 아울러 추구”해야 한다고 밝힌 것이다(서울특별시, 1980: 400). 이 시기를 기점으로, 포용적 교통계획의 대상이라고 할 수 있는 장애인 등 교통약자들의 이동권과 보행자들의 보행권 보장에 대한 계획이 어떻게 변화했는지 살펴본다.

이동권 보장에 관한 경우, 사실 1990년대에 이르기까지 서울의 교통계획에서 내세웠던 선언적 구호들<sup>13)</sup>과 달리, 그 구체적인 전략은 제시된 바가 없어 실제로 어떠한 실천이 있었는지는 별도의 검토를 요한다. 정부는 UN이 지정한 ‘세계 장애인의 해’(1981년)를 맞아 「심신장애자복지법」을 제정하면서 장애

12) 서울시는 입주 가능한 소득수준에 따라서 시내 임대주택을 민간임대주택, 준공공임대주택, 사회주택, 공공임대주택으로 구분했다.

13) 1980년 계획 이후로도, 1990년 『2000년대를 향한 서울시 도시기본계획』에서는 교통 수혜대상은 노약자, 저소득층 등을 우선으로 할 것을 교통계획의 기본방향으로 제시했으며(서울특별시, 1990: 170), 1997년 『2011 서울도시기본계획』에서는 노약자·장애인 등 교통약자를 위한 서비스를 강화할 것을 교통 계획과제로 설정했으나(서울특별시, 1997: 153) 구체적인 시책은 뒤따르지 않았다.

인들이 교통시설을 비롯한 각종 시설들을 편리하게 이용할 수 있도록 하는 법률적 단초를 마련하긴 했었다. 그러나 이는 어디까지나 ‘노력’할 의무이고 강제성이 없었기 때문에 전두환 정부의 복지 전시행정의 산물이었다는 비판을 받았다(차성안, 2012). 사실 더 중요했던 계기는 “서울거리의 문턱을 없애달라”는 내용의 유서를 쓰고 목숨을 끊었던 김순석 씨의 요청(1984년)과 이를 계기로 촉발된 장애인 운동이었다. 뿐만 아니라 1988년에 예정된 장애인 올림픽은 서울시가 건물 신축 혹은 증·개축 시에 경사로 설치를 의무화하고 횡단보도의 턱도 2cm 이하로 낮추는 행정조치를 시행하는 계기가 되었다.<sup>14)</sup> 또한 1988년에 2개 전철역(을지로입구역, 종합운동장역)에 처음으로 설치한 휠체어 리프트도 같은 맥락이다. 전철역을 포함한 공공시설에서 장애인 편의시설의 설치에 장애인의 접근성 보장에 대한 국제사회의 선언(비엔나 선언 및 행동계획, 1993년)이 이니셔티브로 작용하고 국내의 장애인운동<sup>15)</sup>이 잇따르면서, 「장애인 편의시설 및 설치의 기준에 대한 규칙」(1994년)과 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」(1997년) 제정을 통해 의무화되었다. 종전까지의 계획에서는 대중교통은 자동차 위주의 수송체계를 분담하는 역할로써 다루어졌지만, 1997년 『2011 서울도시기본계획』부터는 “서비스 지향적”인 “대중교통 중심체계”로의 패러다임 전환이 필요하고 특히 노약자·장애인 등의 교통약자들에 대한 서비스를 강화해야 한다는 입장을 표명하고 있다(서울특별시, 1997: 153).

그러나 2001년 오이도역에서 휠체어 리프트가 추락하면서 발생한 장애인 사망사건은 여전히 지하철 장애인 편의시설이 교통약자들의 이동권을 보장하기에는 미흡한 실태임을 드러냈고, ‘장애인이동권연대(現 전국장애인차별철폐

14) “유서로 호소했던 장애자의 소망 “결실” - 서울거리에 「턱」 없앤다”, 《조선일보》, 1984년 11월 17일 자; “서울시 편의시설 확충 은행·병원·호텔등에 장애자용 경사로”, 《매일경제》, 1984년 11월 17일 자.

15) ““편의시설 늘려달라” 장애인 지하철 시위”, 《한겨레》, 1993년 4월 21일 자; 차학봉·강호철, “‘1년에 하루뿐... 정부배려 아쉽다’”, 《조선일보》, 1994년 4월 21일 자.

연대'를 중심으로 개선을 요구하는 시민단체의 이동권 투쟁이 확대됐다. 그 결과로 서울시는 모든 전철역에 엘리베이터를 설치하고 저상버스 및 특별교통수단을 도입하겠다고 약속(2002년)했으며, 2005년에 「교통약자의 이동편의 증진법」이 제정되면서 서울시의 약속이 정책화되는 계기가 되었다.

한편 보행권에 대한 의식이 계획에서 등장하게 된 것은 우리나라의 자동차 보급률이 급격히 신장되면서 교통사고 피해가 사회문제로 부각된 이후부터였다. 이를 처음으로 언급한 1990년 『2000년대를 향한 서울시 도시기본계획』은 우리나라의 교통사고 발생 비율이 선진 외국보다 4~5배가량 높고 그 중 약 30%가 서울에서 발생하고 있다면서(서울특별시, 1990: 166), “승용차가 없는 계층”은 교통정책에서 우선시되어야 할 수혜대상 중 하나라면서 보행자의 안전 시설을 정비해서 교통사고를 줄여야 한다는 원칙을 제시했다(서울특별시, 1990: 170~171). 하지만 보행권에 관한 계획이 본격화된 것에는 시민사회의 보행권 운동이 결정적이었다. 시민교통환경센터 등 시민단체들은 1995년 민선 1기 서울시와의 합의를 통해 보행환경조례 제정 운동을 추진하면서, ‘걷고 싶은 서울만들기 운동본부’(現 걷고싶은도시만들기 시민연대)가 출범(1996년)했고 일련의 과정을 거쳐 「서울특별시 보행권 확보와 보행환경 개선에 관한 기본조례」의 제정(1997년)으로 이어졌다. 이로 인해 서울시에 보행환경 담당 부서가 신설되었으며 주요 교차로에 횡단보도를 설치하는 등 보행환경 개선에 관한 정책들이 시작되었다. 『2011 서울도시기본계획』(1997년)부터는 “인간에게 우호적인 교통체계 구축”을 위해 이면도로, 자전거도로 정비와 같은 구체적인 전략을 제시하고 있다(서울특별시, 1997: 159). 이면도로 정비의 경우, 1990년 계획에서는 교통말단 수준에서의 이동성 불량과 간선도로에서의 차량교통 혼잡을 해소하기 위한 수단으로 언급되었는데(서울특별시, 1990: 171), 1997년 계획에서는 보행자의 보행공간과 생활공간을 보호하는 것이 가장 중요한 당위성으로 기술되어 그 관점의 전환을 확인할 수 있다.

이상의 과정을 거쳐, 그 이후에 수립된 계획부터는 이동권과 보행권을 보장하는 것을 중요한 방향으로 설정하고 있다. 2006년에 수립된 『2020년 서울

도시기본계획』은 교통계획의 우선순위는 효율보다는 형평, 자동차보다는 사람, 승용차보다는 대중교통수단이라고 선언했고(서울특별시, 2006: 245), 2014년에 수립된 『2030 서울도시기본계획』에서도 “사람중심 교통체계 구축”이라는 계획목표 하에 “보행환경 개선”과 “교통약자의 교통수단 접근성 향상”을 양대 전략으로 제시했다(서울특별시, 2014: 69).

보행권 측면에서 2006년 계획은 보조간선 이하 도로는 대중교통과 보행자 중심 공간으로 정비해서 안전성과 접근성을 높이고 도심부에는 개인승용차 통행을 억제하는 ‘차 없는 거리’를 추진하겠다는 구상을 밝혔으며(서울특별시, 2006: 265~267), 2014년 계획에서는 아예 보행을 대중교통을 이용하는 전후의 행위로서 “대중교통의 지선수단”으로 간주하여 대중교통과의 연계성을 강조하고 있다(서울특별시, 2014: 75). 이동권 측면에서는 두 계획이 “무장애 환경(barrier-free)” 조성 수단으로 제시한 장애인 무료셔틀버스, 저상버스, 장애인 콜택시 등은 현재 서울시가 추진하는 대표적인 교통약자 정책인데(서울특별시, 2006: 268~269; 2014: 76), 이중 서울시가 2003년에 도입한 저상버스와 장애인 콜택시는 장애인 이동권 운동의 직접적인 산물이기도 했다. 하지만, 2002년에 서울시가 2004년까지 모든 전철역에 엘리베이터를 설치하겠다는 공약은 지금까지도 달성되지 못했으며(2021년 기준, 21개 역 미설치), 저상버스 또한 전국(2020년 기준, 평균 27.8%) 광역지자체 중에서 도입률이 가장 높음에도 불구하고 여전히 2021년 기준 57.8%에 불과하여 이동권 보장에 대한 장애인계의 요구는 여전히 지속되고 있다(국토교통부, 2021).

### (3) 공간구조: 계층 분리적 구상으로부터 다핵도시·균형발전 구상으로의 전환

서울 역대 도시기본계획에서 서술된 공간구조구상을 ‘다핵도심구상’이 지속되어 온 역사로 해석하는 견해가 있다(서여림·김기호, 2016). 하지만 1970년대 초기(1970, 1972년)에 작성된 계획은 이러한 평가와는 조금 다른 구상을 이야기한다. 도시생태론자 Ernest W. Burgess의 동심원 이론을 그대로 차용한 것으로 보이는 구상인데 요지는 다음과 같다. 서울 도심으로부터 2km 권내는 중심

상업지구, 2~5km 권내는 일반상업지역으로 각각 주택 신축을 억제하여 용도 순화를 지향한다. 5~10km 권내는 전이지역으로 인구가 가장 많이 거주하며 부도심들이 위치한다. 10~15km 권내는 저소득 근로층이 거주하며 저·중층 주택들이 주를 이룬다. 15km권 인접지역에는 ‘마이카’를 소유한 중·상류층이 거주하는 전용주거지역이 입지하고 고속도로·전철을 이용하는 통근자들의 주거지역도 형성된다. 이 권역에는 정원이 갖추어진 1000m<sup>2</sup> 이상의 획지만을 허용한다. 15km 권외에는 도시의 무질서한 외연적인 확대를 막기 위한 그린 벨트를 설정한다(서울특별시, 1970: 41~47; 1972: 77~79).<sup>16)</sup> 저소득층과 중·상류층의 거주분리를 담은 이 구상에는, 시장의 원리에 따른 공간구조를 합리적이고 자연스러운 과정으로 이해하여 도시 빈곤과 같은 자본주의적 도시현상을 정당화한다는 도시생태학에 대한 비판(전상인, 1998) 또한 그대로 적용될 수 있다. 도시 내 균형을 이루고 있는 사회현상을 설명하는 이론인 도시생태학이 바람직한 도시상을 달성하기 위해 공공의 역할을 제시해야 하는 도시계획의 준거로 사용되기에는 적합하지 않다는 점은 당시의 계획적 역량이 성숙하지 못했음을 시사한다. 1978년에 수립된 『2000년대를 향한 서울도시기본계획』은 주거지역을 저·중·고밀도로 구분하여 계획하되, 각 밀도에 해당하는 지역 내에서는 다양한 계층의 주민들이 거주할 수 있도록 다양한 주택규모의 혼합이 필요하다고 주장함으로써 수정된 인식을 확인할 수 있다(서울특별시, 1978: 16).

한편 1978년 계획 이후부터는 ‘다핵도시’가 일관된 공간구조구상으로 자리매김한다. 여기에는 1974년에 취임한 구자춘 서울시장의 개인적 리더십이 크게 작용했으며 서울 지하철 2호선 구상 또한 이로부터 비롯된 것으로 알려져 있다(손정목, 2003). 당시 서울은 “강북에 치우쳐 있는 …… 전형적인 단핵구조

16) 1970년 『서울도시기본계획조정수립』은 15km 권외 지역에는 개발제한구역뿐만 아니라, 고급 주택지가 입지하는 전용주거지구와 고속도로·전철을 이용하는 통근자 주거지역이 위치하고 15km권 인접지에는 마이카를 소유한 중·상류층 거주지만 들어서는 것으로 기술하여, 1972년 『시정종합계획』과 약간의 차이가 있지만 본문에서는 1972년 계획의 내용을 중심으로 서술한다.

를 이루면서 …… 도시기능 및 시설배치가 불균형”했기 때문에, 일점집중적인 기존의 방사환상형 가로망을 “다심적(多心的) 격자형 가로망으로 개편”하고 “체계적 생활권 개념을 도입”하는 등 도시기본구조를 “다핵화하여 도시기능과 교통을 분산·억제하고 강남·북의 도시균형발전을 도모”하겠다는 것이었다(서울특별시, 1978:14). 특히, 다핵도시 구상을 아예 전체 계획의 목표로 상정했던 1980년·1984년·1990년에 수립된 계획들은 개별 전철역들을 중심으로 고밀개발하는 ‘전철역세권 정비계획’을 중요한 전략으로 제시하기도 했는데(서울특별시, 1980: 486~499; 1984: 301~308; 1990: 227~233), 도시계획가 강병기의 ‘로사리오 계획(Rosario plan)’에 기반한 이 모델은 미국의 Peter Calthorpe가 제안했던 대중교통지향형 개발(transit oriented development, TOD)보다 10여년이 앞선 것이었다고 평가된다(Sung and Choi, 2017).

한편, 서울 도시계획의 다핵도시구상이 지향하던 ‘균형발전’이라는 목표는 크게 두 가지 차원의 공간적 범위를 염두에 둔 것이었다. 첫째는 강남과 강북 간의 균형이라는 거시적인 차원이고, 둘째는 생활권 간의 균형이다. 강북과 강남의 경우, 초기 계획에서는 종래부터 인구가 집중되어 있던 강북지역을 억제하여 개발 단계에 있는 강남지역으로 분산시키고자 하였고(서울특별시, 1978: 22), 이를 통해 “강남지역의 완결적 재편성”을 달성하고자 했다(서울특별시, 1980: 280). 그 결과 강남지역은 경부고속도로·제3한강교 등의 건설을 통해 교통적 요충지이자 교육·위락 등 각종 시설들을 갖춘 우수한 주거지로 떠오른 한편, 강북지역은 각종 입지와 건축행위가 제한되면서 발전이 정체되었다. 특히 올림픽의 개최는 강남의 성장에 크게 기여했다(김백영, 2017). 결국, 1990년 『2000년대를 향한 서울시 도시기본계획』부터는 강북과 강남이 역전되어 이제는 강북의 도시기능을 활성화시켜야 하는 상황에 이르렀다(서울특별시, 1990: 25~27). 그리고 지금까지도 강남과 강북의 불균형 문제는 여전히 해소되지 못하고 있다.

생활권 간 자족성 확충의 경우, 초기 계획부터 생활편익시설을 생활권 위치에 따라 적정하게 확충하는 것이 주로 다루어졌으나 지역 내 불균형은 계속 심화되었다. 이에 2000년대 계획에 들어서는 뉴타운 사업과 같이 낙후지역의 주

거환경을 개선하는 사업을 통해 지역균형을 도모하려는 시도가 있었지만(서울특별시, 2006: 180) 사업이 원활하게 추진되지는 못했고, 생활권별로 특화된 고용기반까지 확충하여 자족성을 갖추는 방향성이 크게 강조되고 있다(서울특별시, 2006: 96; 2014: 30~31). 또한 2018년에는 국내에서 처음으로 『2030 서울생활권계획』을 수립하여 생활권 단위의 발전 방향을 모색하고 있다.

#### (4) 토지이용: 용도 순화로부터 다양성으로의 전환

용도 순화를 골자로 하는 근대 용도지역제는 1934년 「조선시가지계획령」을 통해 한국에도 정착했다. 해방 이후 서울 도시계획의 토지이용계획 또한 이에 근거한다. 하지만 용도순화적인 용도지역제는 용도 간의 부정적 외부효과를 차단하는 기능적 역할을 수행하는 한편, 어떤 지역사회의 구성원들이 원하지 않거나 그곳의 재산가치를 하락시킬 것으로 예상되는 타 계층·집단을 공간적으로 배제시키는 기제로 작동한다는 점이 지적된다(김홍순, 2018). 서울의 초기 도시계획에서도 이런 면모를 확인할 수 있다.

대표적으로, 앞서 살펴보았던 1970년과 1972년 계획의 동심원적 공간구조 구상은 CBD(2km 권내)와 이를 둘러싼 일반상업지구(2~5km 권내)는 주거가 섞이지 않도록 하는 “지구순화의 합리성 추구”를 도모하고 있으며(서울특별시, 1970: 157), 저소득층(10~15km 권내)과 중·상류층(15km권 접경지)의 주거지를 분리했다. 이러한 계층분리적 동심원적 공간구상은 이후 계획에서 곧 수정되었지만 공업지역을 대상으로 한 용도순화는 보다 중요하게 다루어졌다.

1966년 『서울도시기본계획』은 서울 시가지에 900여 개에 달하는 부적격 공장들이 주거·상업지역 내에 산재해 있어 도로울 부족, 용수 오염 등 도시공해를 야기한다는 점을 지적한다. 계획은 이들이 노동집약적인 영세·중소공장들 이면서 도시의 부동(浮動)인구가 취업하여 생활을 영위하고 있는 과소·협소한 공장병용 주택임도 인식하지만, 공해를 일으키기 때문에 교외에 이전용지를 확보하여 이전시킬 것을 주장한다(서울특별시, 1966: 185~186). 특히 수도권 인구집중억제정책과 맞물려, 공장을 시외로 이전시키거나 일정 지역에 집단화

시키는 것이 초기 공업지역 계획에서 중요한 기조를 차지했다(서울특별시, 1972: 88~90). 실제로 반월공업단지<sup>17)</sup> 추진 등을 통해 서울의 영세공업들을 시외로 이전하기 위한 정책이 추진되었으나, 이들이 이주를 위해 마련한 자금이 영세할 뿐만 아니라 이주 뒤에도 노동인력을 확보하기 힘들고 기존의 업체 간 계열 관계를 유지하기 어렵다는 문제점 때문에 이주실적은 매우 부진했다.<sup>18)</sup>

그러나, 1977년 『수도권 인구재배치 기본계획』이 수립된 것을 기점으로 이러한 기조에는 변화가 감지된다. 동 계획에 따라 서울시는 공업분산 기조 속에서도 공해 유발 정도가 낮고 시민생활에 필요하다고 인정되는 ‘도시형 공장’의 신축을 허용할 수 있게 된 것이다.<sup>19)</sup> 이에 따라 “비공해성, 도시형 공장은 오히려 적극 유치하여 이를 대생활권별로 산업단지화 하여 배치”하는 것이 서울시의 중요한 전략이 되었고(서울특별시, 1978: 16), 이후로는 “직주근접의 원칙에 입각한 공업지역을 확보”해야 한다거나(서울특별시, 1980: 298), 더 나아가 “주공혼합의 공장아파트 등을 정책화함이 직주근접 등을 위해 더욱 효과적”이라는 이전과는 상반되는 기조로 전환되기 이른다(서울특별시, 1990: 206). 실제로 「공업배치 및 공장설립에 관한 법률」의 제정(1990년)으로 ‘아파트형 공장’(現 지식산업센터)을 도입하면서 주공혼합을 허용하게 된다. 1997년에 수립된 『2011 서울도시기본계획』에서는 주거지역 내 산재하는 가내수공업이나 단순조립 중심의 경공업도 지역주민의 경제적 기반인 만큼 감소하지 않도록 정비해야 한다는 포용성 차원의 인식 또한 보여주고 있다(서울특별시, 1997: 121, 130).

공업 이외의 용도지역에 대해서도 용도 순화로부터 용도 복합으로 변동이 확인된다. 이것은 1970년대 중반 이후부터 앞서 살펴보았던 다핵도시 구상이 제시되고, 이것이 직주근접이라는 개념과 결부되면서 나타난 변화로 판단된다. 1980년대 계획들은 직주근접을 달성하기 위해서는 역세권 개발, 대중교통

17) 1977년에 착공하여 1979년부터 공장들이 입주하기 시작했다.

18) “주택가 공해업소 이전시책 부진”, 《경향신문》, 1980년 2월 15일 자.

19) “서울시, 허가 역제를 완화 새마을 공장 등 신축 허용”, 《경향신문》, 1977년 7월 23일 자.

수단 중심 토지이용과 함께 혼합용도 지향적인 개발을 유도하는 것이 중요하다고 보고 있다(서울특별시, 1980: 289; 1984: 216). 『2000년대를 향한 서울시 도시기본계획』(1990년)에서는 노변의 토지이용과 그 ‘혼합성’이 “한국적 토지이용”의 특징 또는 “한국적 어바니티(urbanity)”라고 규정하며 이를 인정하는 토지이용을 제안하기도 했다(서울특별시, 1990:206). 『2011 서울도시기본계획』(1997년)부터는 토지이용계획의 추진원칙 중 하나로 “계획적 혼합토지이용”을 이야기하고 있다.

도심부 또한 1980년대 계획까지는 상업·업무 기능을 순화시키고 비도심 기능은 다른 곳으로 이전해야 도심기능이 건전하고 원활해진다고 보았으나(서울특별시, 1980: 292; 1984: 219), 1990년대 계획부터는 오히려 도심공동화와 ‘어바니티’의 소실을 막기 위해서는 상주인구가 감소되지 않도록 주거기능을 유도해야 한다는 인식으로 전환된다(서울특별시, 1990: 218; 1997: 91). 2006년에 수립된 『2020년 서울도시기본계획』은 상업지역 내 과도한 복합개발은 공공시설의 부족을 심화시키고 개발 잠재력을 소진시킬 수 있다는 경계를 덧붙인다(서울특별시, 2006: 193).

가장 최근에 수립된 『2030 서울도시기본계획』(2014년)은 용도복합적 토지이용계획의 포용적 역할을 다음과 같은 논리로 결론짓는다. 21세기는 “도시화경제의 외부효과를 증대하기 위하여 용도 간 분리의 원칙에서 벗어나, 보다 복합적인 용도로 사용할 필요”가 있으므로 ‘콤팩트 도시’를 추구해야 한다는 것이다. 동 계획은 콤팩트 도시가 생활의 편리함 외에도 커뮤니티를 형성할 수 있는 여건을 조성하기 때문에 “인간성의 회복을 기대”할 수 있는 전략이면서, 콤팩트 도시의 장점을 최대화하는 동시에 “비배타적이며(inclusive), 포용적이고(embracing), 그리고 시민들이 도시에서 삶과 일을 누리는 비용이 적절한(affordable) 도시”가 되도록 계획할 것을 주장한다(서울특별시, 2014: 117). 그러나 고밀·복합개발은 적절한 기반시설이 뒷받침되지 않으면 오히려 혼잡과 비효율이 야기되는 만큼 콤팩트 도시가 포용도시를 구현할 수 있는 적합한 도구인지는 면밀한 검토를 요한다.

### 3) 참여

#### (1) 지역사회 활동: 주민자치 및 민관협력 거버넌스 확대

정치적 민주화가 달성된 1987년을 기점으로 일반 시민들도 각종 지역사회 활동에 활발하게 참여할 수 있는 여건이 마련되었다. 서울의 도시계획에서도 1990년대부터 시민참여에 관한 계획들이 제안되는데 크게 두 갈래의 흐름을 확인할 수 있다. 첫째는 지역의 현안을 주민들이 스스로 해결할 수 있도록 여건을 조성하는 ‘주민자치’적 계획이고, 둘째는 시민들과의 협력을 통해 도시의 자원을 효율적으로 관리하려는 ‘거버넌스’적 계획이다.

전자의 경우, 주민자치위원회, 도시재생, 마을만들기를 대표적인 사례로 꼽을 수 있는데 도시재생과 마을만들기는 뒤에서 별도로 다루므로, 주민자치위원회의 사례를 살펴본다. 동 단위의 자치기구인 주민자치위원회가 출범할 수 있었던 계기는 IMF 경제위기였다. 국가부채가 확대되자 정부는 행정 효율화의 차원에서 공공조직을 축소하려고 시도하여, 종래 읍·면·동사무소가 수행하던 일부 행정기능을 상위의 시·군·구청으로 이관하게 된 것이다. 그리고 이로 인해 발생하는 시설·기능적 공백을 ‘주민자치센터’<sup>20)</sup>와 이를 운영하는 ‘주민자치위원회’의 도입(1999년)으로 메우게 되었다(김찬동, 2014). 『2020년 서울도시기본계획』(2006년)은 주민자치위원회의 구성과 기능을 활성화함으로써 의사결정과정에서 주민참여를 확대 및 공식화하겠다는 취지를 밝혔다(서울특별시, 2006: 558). 하지만 주민자치위원회는 동 단위의 문화·복지·편의시설 및 프로그램을 운영하는 주체에 불과하여 실질적인 주민자치의 역할을 수행하지 못한다는 한계가 지적되었기에, 2013년부터는 중앙정부의 ‘주민자치회’ 시범사업을 통해 지역 현안의 의사결정과정에 주민참여기구가 실질적으로 참여하는 실험을 하고 있다. 서울시에서는 2021년 기준 236개 동에서 주민자치회

20) 2007년에 ‘동사무소’의 명칭이 ‘동 주민센터’로 변경되자, 서울시는 주민들의 혼동을 우려하여 2008년에 ‘주민자치센터’의 명칭을 ‘자치회관’으로 변경했다.

가 시범 운영되고 있는데 풀뿌리 민주주의의 실천이라는 기대와 함께, 지자체장의 위촉에 의해 구성되기 때문에 주민들의 대표성을 결여하고 관변성을 가질 우려 또한 제기된다.<sup>21)</sup>

후자의 사례로는 공원녹지 조성·관리에 관한 계획을 살펴본다. 서울시는 1997년 『2011 서울도시기본계획』부터 처음으로 시민참여를 통해 공원녹지를 관리하는 방안을 제시하기 시작했다. 그중에서도 1인 한 그루 심기, 공지(空地)에 녹화하기 등의 범도시적인 녹화운동을 제안한 것이 특징적인데(서울특별시, 1997: 291), 이는 민주화 이후 크게 성장한 시민단체들의 활동과 밀접한 관련이 있는 것이었다. 고건 당시 서울시장의 선거공약이기도 했던 1인 한 그루 심기는 1998년부터 4년간 ‘생명의 나무 1,000만 그루 심기’라는 명칭으로 시민단체 ‘생명의 숲 가꾸기 국민운동’(現 생명의숲)과 함께 추진했으며, 공지 녹화는 2002년부터 도시연대에 의해 ‘한평공원 만들기’라는 명칭의 운동으로 추진되었다.

2006년 『2020년 서울도시기본계획』에서는 시민참여의 수준이 더욱 심화된다(서울특별시, 2006: 496~497). 제시된 시책들 중 ‘서울 그린 트러스트 운동’과 도시녹화기금에 관한 것은 앞서 언급했던 생명의 숲 가꾸기 국민운동이 서울시와 협약을 체결해서 출범한(2003년) ‘서울그린트러스트’ 재단의 활동상을 지칭한 것이다. 서울그린트러스트가 조성한 ‘서울숲’은 시민들이 기금을 조성하고 나무를 심어 만든 국내 첫 시민참여형 공원조성 사례이다(2005년). 또한 동 계획에서 제시한 녹지협정제도, 녹화지원·장려제도는 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」의 개정(2005년)으로 도입되어 서울시에서는 2007년부터 시행된 ‘녹지활용계약’ 및 ‘녹화계약’을 각각 지칭한다. 이것들은 시와의 협정을 통해 개인이 소유한 녹지를 일반 시민들에게 제공하는 대신 대상지의 유지·보존을 지원받거나, 시로부터 일정한 지원을 받아 사유지를 녹화하는 프로그램이다.

21) 김윤미, 「서울형 주민자치회 시범사업 5년’ 공과 실은? … 현장목소리 담은 평가토론회 눈길」. 《주민자치》, 2021년 6월 8일 자.

2014년 『2030 서울도시기본계획』부터는 이와 같은 공원녹지 조성·관리방식을 이제 “민관합동 거버넌스”라고 지칭하고 있다(서울특별시, 2014: 188). 서울시는 2018년 생명의숲, 민간 제약회사와의 협약을 통해 ‘제1호 민관협력 도시숲’(노원구 초안산 일대)을 조성하는 등 공원녹지 계획을 할 때 민관합동 거버넌스를 지속적으로 적극 활용하고 있다.

## (2) 계획 수립과정: 형식적 시민참여에서 실질적 시민참여로 전환

민주화 시기 이전까지 도시기본계획의 수립은 서울시정과 도시계획학회 전문가 집단의 전유물이었다. 서울의 첫 도시기본계획인 1966년 『서울도시기본계획』의 경우, 김현옥 당시 서울시장이 1966년 5월 말에 대한국토계획학회(現 대한국토·도시계획학회)에 7월 말 납품을 전제로 계획수립을 위탁한 것으로 알려져 있으며, 그 해 8월 15일부터 32일간 계획의 내용을 대외적으로 홍보하는 전시가 개최되었다(손정목, 2003).<sup>22)</sup> 시 정부의 필요성에 의해 약 2개월 만에 계획을 수립해야 했던 것과 시민들은 이미 수립된 계획을 전시를 통해 ‘통보’받고 간단한 설문조사에 참여<sup>23)</sup>할 수 있었던 사실은 권위주의 시기 계획 수립의 성격을 단적으로 보여준다.

1970년대 후반 이후의 서울 도시계획에 지속적인 영향을 주었던 ‘다핵도시’ 개념 또한 1977년에 서울시가 7명의 도시계획가의 ‘아이디어 컴페티션’을 주최하면서 구체화한 것이었는데, 서울시장과 이전부터 의견의 교감이 있었던 특정 계획가(김형만)의 구상이 전적으로 채택되었던 것은 역시 권위주의 시기의 계획의 특징을 시사하는 사례다.<sup>24)</sup>

22) 도시기본계획의 최종보고서는 그해 12월에 발간되었다.

23) 19,727명이 이 설문에 응했으며 이중 4,139명은 설문 문항 외에 별도의 소감을 작성했는데, “계획대로의 실현을 바란다”(50.4%), “너무 방대하여 실현이 의심스럽다”(18.7%), “너무나 비현실적인 계획이다”(14.2%), “보다 신중한 검토와 연구를 바란다”(5.1%), “계획은 좋으나 재정적 뒷받침이 문제이다”(3.4%) 등의 의견을 제시했다고 한다(손정목, 2003).

24) 이 컴페티션을 “김형만이 주었고 나머지는 들러리”였다고 표현한 손정목에 따르면, 컴페티션

1980년, 정부는 전국 71개 지역에 도시계획의 재정비를 지시(42개 시급 도시는 1981년까지, 29개 읍급 도시는 1982년까지 수립)하는데, 이때 “종래 시장이 독자적으로 수립하던 계획방식을 지양”하고 “주민이 참석하는 공청회를 필수적으로 3회 이상 열도록” 하는 방침을 시달한다.<sup>25)</sup> 그리고 그 이듬해에 「도시계획법」을 개정(1981년)하여 도시기본계획 수립을 법정화한 뒤 그 수립과정에 공청회를 열어 주민과 전문가들로부터 의견을 청취할 것을 규정했다. 이는 군사정권 교체를 전후하여 크게 확산되었던 시민들의 정치참여 열망을 억압하는 대신, 도시 수준에서 제한적으로만 그 참여를 허용한 것으로 해석할 수 있을 것이다.

공청회 규정은 민주화 직후인 1987년 7월 「도시기본계획수립지침」에 반영되면서 더욱 구속력을 갖게 되었다. 이에 따라 서울의 첫 법정 도시기본계획인 『2000년대를 향한 서울시 도시기본계획』(1990년)은 수립과정에서 5회에 걸쳐 공청회를 순회 개최(1988년)하여 주민 참여를 유도했다(서울특별시, 1990: 33). 그러나 공청회는 도시기본계획의 안이 이미 작성된 후에 주민의 의견을 청취하는 것이라는 점에서 여전히 미완의 참여였다.

하지만 정치적 민주화를 달성한 이후에 서울시 혹은 중앙정부에 의해 마련된 주민참여제도들은 이후 도시기본계획 수립과정에서 시민참여의 수준이 향상되는 계기가 되었다. 먼저 서울시의 시정운영계획을 평가·자문하기 위해 녹색서울시민위원회(1995년), 바른시정시민위원회(1996년), 서울여성위원회(1996년)가 발족하면서 전국에서 처음으로 주민감사청구제도를 운영하기 시작했으며<sup>26)</sup>, 1999년에는 최초로 ‘민원처리 온라인 공개시스템’을 운영하기 시작하면서 온라인을 활용한 시민참여의 기반이 조성됐다. 주민발의제와 주

---

의 준비기간은 3개월 남짓 주어졌다. 하지만 김형만은 컴페티션 2년 전부터 구자춘 서울시장과의 의견교류가 있었기 때문에 분량 또한 김형만의 안은 200여 쪽에 달하는 반면, 나머지 발표자들의 분량은 30여 쪽에 불과했다.

25) “71개 지역 도시계획 재정비”, 《경향신문》, 1980년 6월 11일 자.

26) 주민감사청구제도는 「지방자치법」 개정(1999년)을 통해 2000년에 전국적으로 시행되었다.

민투표제도 2000년과 2001년에 각각 도입되었다.

2000년대 이후 도시계획의 구상 단계부터 시민들이 직접 참여할 수 있게 된 것은 이상의 성과에 따른 것이다. 『2020년 서울도시기본계획』의 수립과정에서 서울시는 ‘2020 서울도시기본계획’ 홈페이지를 구축하여 ‘서울의 미래상’ 슬로건을 공모하고 ‘서울의 현안문제’에 대한 시민 대상 인터넷 설문조사를 실시함으로써 계획을 구상하는 과정에 간접적·부분적인 시민참여를 유도했다(서울특별시, 2006: 8). 계획발표 직후, 서울시는 ‘천만상상 오아시스’(現 민주주의 서울)를 구축(2006년)하여 상시적으로 시민들의 정책제안을 수렴할 수 있는 온라인 정책제언 플랫폼을 운영하기 시작했다.

2012년부터는 시민들이 직접 정책을 제안하고 토론하는 정책토론 축제인 ‘희망서울 정책박람회’<sup>27)</sup>를 시작하여 시민의 직접적인 시정 참여를 유도하는 프로그램을 시작했다. 『2030 서울도시기본계획』은 이와 같은 직접적인 시민 참여 기조에서 기획되었다. 홈페이지를 개설하여 상시 설문조사를 실시한 것은 물론, 두 차례의 설문조사를 거쳐 2,500명의 의견을 수렴했고 일반시민들이 참여할 수 있는 ‘토론한마당’을 다섯 회에 걸쳐 개최했다. 특히 일반시민 100명으로 구성된 ‘서울플랜 시민참여단’을 구성하여 2개월간 운영하면서 서울의 미래상과 계획과제(안)을 선정하여 서울시장에게 전달하는 과정이 큰 주목을 받았다(서울특별시, 2014: 3~5). 그러나 여전히 계획 수립의 초기 단계에서는 시민참여의 수준이 낮고, 시민참여단에 참여하는 시민들이 양적으로나 내용적으로 일반시민들을 대표하는지 의문이며, 참여단 이외의 일반 시민들의 참여는 여전히 제한적이라는 지적이 제기된다(전철민·이희정, 2016). 이후로도 서울시는 『2030 서울생활권계획』(2018년)의 수립 과정에서 116개 지역생활권으로부터 4,500여 명의 주민참여단을 구성하여 이들이 생활권별 미래상 설정에 참여하도록 지원했으며, 현재 수립 중인 도시기본계획(『2040 서울도시기본계

27) 2015년에는 “함께서울 정책박람회”로 명칭이 변경되었다가, 2020년부터는 “서울시민회의”라는 명칭이 사용되고 있다.

획』) 또한 120명의 시민계획단과 시민서포터즈 등을 운영하면서 시민참여를 증진시키기 위한 시도를 지속하고 있다.

#### 4) 상호의존

##### (1) 중소기업 보호: 약탈적 시장지배에 대한 견제

서울시는 1966년에 수립한 첫 번째 도시계획에서 이미 서울은 막대한 인구를 가진 소비도시이므로 3차 산업이 팽창할 것이라고 전망했으며(서울특별시, 1966: 137), 이후로도 공업을 서울로부터 이전시키는 지방분산화 정책의 전개(서울특별시, 1970: 126)와 시민 소득수준의 향상으로 3차 산업의 비중은 크게 증가할 것이라고 예상되었다. 실제로도 이처럼 산업구조가 변화했다.

1990년대에 이르러, 우루과이 라운드 협상(1993년)에 따라 1996년에 유통시장이 개방된 것은 서울뿐만 아니라 한국의 유통산업에 중대한 구조적 변화를 야기했다. 외국의 유통업체가 국내에 자유롭게 진출할 수 있도록 허가한 이 조치는 전통시장과 백화점 중심의 유통구조가 대형마트 중심의 기업형 유통구조로 전환된 결정적 계기였다고 평가된다(박성재 외, 2015). 서울시의 계획 역시 이에 부응했다. 이 시기(1997년)에 수립된 『2011 서울도시기본계획』은 할인점, 창고형 도소매점, 양판점 등과 같은 ‘지역밀착형’ 대형소매점을 생활권별로 중심시설로 확충하고 적정한 입지로 유도하는 것을 산업경제계획의 계획과제 중 하나로 제시하고 있다. 대형소매점의 입지 요건을 적절하게 설정하기 위한 제도화를 제안하면서도, 면적 제한 규정과 같은 규제를 완화시키는 유인책을 강조하고 있다(서울특별시, 1997: 206~207).

대형 유통업체들이 중소도시까지 빠르게 진출하면서, 경제적 타격을 호소하고 상권 붕괴에 대한 불안감을 호소하는 중소기업인들의 목소리가 커지면서 2005년에는 ‘대형 유통점 확산저지 비상대책위원회’가 발족하는 등 양자 간 마찰이 심화되었다.<sup>28)</sup> 하지만 2006년에 수립된 『2020년 서울도시기본계획』은 할인점, 편의점 등 ‘지역밀착형’ 소매유통기구를 네트워크화하여 소매점의

‘현대화’를 지원하겠다는 계획전략을 제시함으로써 시장 옹호적인 면모를 보였다(서울특별시, 2006: 360).

그러나 대형 유통업체에 대한 규제를 요구하는 중소기업 및 시민사회의 목소리가 지속되면서,<sup>29)</sup> 2012년에 기초자치단체가 대규모 점포의 영업시간을 제한하거나 월 1~2차례 의무휴업을 강제할 수 있도록 규정하는 「유통산업발전법」 개정이 이루어졌고, 서울시에서도 대형유통업체에 대한 규제가 시작되었다. 이러한 맥락에 따라 2014년에 수립된 『2030 서울도시기본계획』은 경제주체 간 ‘상생의 동반성장 전략’으로 대기업형 SSM(super supermarket)에 대한 규제를 명시하고 있다(서울특별시, 2014: 113~114).

중소상인들을 직접 지원하여 경쟁력을 높이기 위한 시책들도 전개되어 왔다. 『2030 서울도시기본계획』에서 전략으로 제시되었던 영세자영업 협업화 사업(서울특별시, 2014: 113)은 서울시에 의해 2011년부터 시작되었는데, 이는 중앙정부의 소상공인 협업화 지원사업이 「협동조합기본법」 제정(2012년)에 의거하여 2013년에 처음 시행되었음을 고려하면 이른 것이었다.

한편, 영세 중소기업이라는 대표성을 가진 집단으로서 전통시장은 특별히 보호의 대상으로 간주되었다. 전통시장의 재개발을 통한 ‘현대화’ 전략은 1990년 이후의 계획에서 꾸준히 언급되고 있다(서울특별시, 1990: 84; 1997: 209; 2006: 360; 2014: 114).<sup>30)</sup> 전통시장의 지역 명소화(서울특별시, 1997: 209; 2006: 360; 2014: 114)나 시장상인들의 협동조합 활성화를 통한 경영 개선(서울특별시, 2014: 114) 등의 전략 또한 모색되고 있다.

28) 이경선, “[대형유통업체 소도시까지 진출] ‘동네상권 다 죽는다’… 지역상인 아우성”, 《국민일보》, 2005년 5월 9일 자.

29) 구자익, “인천 소상공인, 대형마트 규제 600만명 서명운동 돌입”, 《뉴시스》, 2008년 3월 4일 자; 정인홍, “대형마트 영업제한 WTO 재협상 촉구”, 《파이낸셜뉴스》, 2009년 6월 25일 자.

30) 전통시장의 시설 정비사업은 서울 도시기본계획에서는 1990년대에 처음 언급되었지만, 1970년대부터 유통산업 근대화 사업의 일환으로 꾸준히 추진되어 왔다(임철, “시장 어제 오늘 그리고 내일 <11>: 근대화 노력 10년”, 《매일경제》, 1984년 6월 8일 자).

## (2) 사회적 경제: 시민사회의 경제적 역할 및 사회적 일자리 확대

1960년대부터 1990년대에 이르기까지 국가에 의해 보호받아야 할 대상으로 규정되었던 빈곤층인 ‘생활보호대상자’들은 단지 일방적으로 현금·현물 지원을 받아야만 하는 것은 아니었다. 어느 정도의 근로 능력이 있는 이들은 일정 수준 이상의 노동을 전제로 하는 ‘자립적 보호’의 대상으로 간주되었다(서울특별시, 1980: 139; 1984: 391). 1972년 『시정종합계획』에서 제시한 ‘자조근로사업’이나(서울특별시, 1972: 455), 1980년 『서울 도시개발 장기구상 중기계획』에서 언급한 ‘취로사업’(서울특별시, 1980: 168)이 이들의 자활을 지원하기 위한 시책이었다. 1982년에는 「생활보호법」을 전면 개정하면서 근로 능력이 있다고 판단되는 요보호 대상자들은 ‘자활보호자’로 구분하고 이들에게는 생계 보호는 제공하지 않기로 규정하기도 했다.

시민의 자활 노력이 사회운동 차원으로 확대된 계기는 1990년대에 빈민운동의 일환으로 본격화된 생산공동체 운동이었다. 주로 종교인들이나 활동가들이 대도시 내에 달동네 등 빈곤층 마을에서 주도한 것이었는데, 서울에서는 월곡동의 ‘일꾼 두레’(1991년), 봉천동의 ‘나섬건설’(1992년), 상계동의 ‘실과 바늘’(1993년), 마포의 마포건설(1994년), 구로의 ‘한백’(1995년) 등이 대표적이었다. 이러한 운동들은 자본의 규모가 영세하고 전문적인 경영기술이 부재하여 끝내 시장에서 생존하지 못하는 사례도 많았지만<sup>31)</sup> 대안적 생산방식으로 언론과 연구기관의 주목을 받았기 때문에 1996년에는 자활지원센터 시범사업, 2000년에는 「국민기초생활보장법」을 통해 자활사업으로 제도화되었다(신명호·김홍일, 2002; 김정원, 2017).

『2020년 서울도시기본계획』(2006년)에 따르면, 자활사업은 빈곤층에게 지속가능한 ‘사회적 일자리’를 제공하기 위해 민간자원이 참여하는 ‘제3섹터형’ 사업이며, 서울시는 개별 생산공동체인 ‘자활기업’들을 인증·지원하기 위한

31) 예를 들어, 일꾼 두레와 나섬건설은 1994년에 통합하여 ‘나레건설’을 설립했으나 경영난 끝에 1996년에 폐업하였다.

‘자활후견기관’(現 자활후견기관)<sup>32)</sup>으로서 역할과 이들에게 점포를 임대하고 사업자금을 대여하는 ‘기초생활보장기금’을 확충하는 역할을 수행하도록 되어 있다(서울특별시, 2006: 554).

한편, 1990년대 후반에 외환위기로 실업과 비정규직이 급증하는 등 고용의 불안정성이 크게 확대되자, 정부는 “대체적 고용 창출원으로써 NGO”를 주목하기 시작했다(서울특별시, 2006: 359). 공공성의 측면에서는 필요하지만 수익성이 보장되지 않아 공공이나 민간기업에 의해 충분히 공급되지 못했던 영역을 비영리 민간부문을 활용하여 해소하고 일자리 또한 창출한다는 취지였다. 그리하여 2003년에는 ‘사회적 일자리 창출사업’을 시작했으며, 2007년에는 창출된 사회적 일자리를 사회적 기업으로 전환하여 육성하기 위한 「사회적기업 육성법」을 제정했다. 2010년에는 지역 내 자원을 주민 주도로 개발하는 것을 지원하는 ‘자립형 지역공동체사업’(現 마을기업)을 시작했으며, 2012년에는 「협동조합 기본법」을 제정하면서 취약계층에게 사회서비스나 일자리를 제공할 수 있는 비영리 성격의 ‘사회적 협동조합’을 제도적으로 인정했다.

주목할 만한 것은 2010년대에 들어서는 서울시가 그 이후부터는 사회적 일자리에 대한 담론을 중앙정부에 앞서 주도하고 있는 양상이다. 서울시는 자활공동체, 사회적기업, 마을기업, 협동조합, 마을기업 등 사회적 가치의 실현을 목표로 중앙정부에 의해 제도화된 비영리 부문을 ‘사회적경제’로 규정하면서 2011년부터 적극적인 지원체계를 수립했다. 『2030 서울도시기본계획』(2014년)의 산업경제계획은 “경제주체 간 동반성장과 지역의 상생발전 도모”라는 목표하에 “공존과 협동의 사회적경제 활성화”가 첫 번째 전략으로 제시되고 있다(서울특별시, 2014: 112~113). 구체적인 시책으로 사회책임조달제 도입, 사회적 금융 기반 조성, 사회적경제 인재 양성, 중간지원 기능 강화, 성장단계별 맞춤형 지원, 협동조합 중점 육성, 협치적 거버넌스 제도화 등이 제시되었는

32) 1996년 시범사업 당시에는 ‘자활지원센터’이었으나, 법제화되면서 ‘자활후견기관’으로 명칭이 변경되었으며, 2006년부터는 ‘지역자활센터’로 불리고 있다.

데 실질적인 정책으로 곧 구체화되었다.<sup>33)</sup> 중앙정부가 2017년에 「사회적 경제 활성화 방안」을 발표한 것과 비교하면 서울시의 움직임은 이른 것이었다.

한편 「생활보호법」 시기의 취로사업과 같이, 빈곤층을 위한 공공의 일자리 사업 또한 여전히 이어지고 있다. 특히 경제위기 때마다 공공일자리의 역할이 부각되고 있는데, IMF 경제위기 직후 도입(1998년)되어 현재까지 운영되고 있는 ‘공공근로’사업(現 안심일자리 사업), 국제 금융위기 직후에 한시적으로 운영(2009~2010년)되었던 ‘희망근로사업’이 서울시의 대표적인 사례이다. 『2030 서울도시기본계획』은 근로능력을 가진 저소득층의 자립·자활을 촉진하기 위해서는 희망근로사업과 같은 공공일자리가 지속되어야 한다고 판단했으나(서울특별시, 2014: 253), 상시화되지는 않고 COVID-19가 유행한 2021년에만 다시 한시적으로 운영(희망근로지원사업)되었다. 다만 청년들의 취업시장 진입을 돕기 위한 공공일자리로 ‘서울형 뉴딜일자리’가 2013년부터 시행되고 있다.

### (3) 지역공동체: 마을만들기와 도시재생을 통한 공동체 활성화

‘지역공동체’를 의미하는 영단어 ‘커뮤니티(community)’는 서울의 초기 도시계획에서는 설계적 개념으로 사용된다. 용례를 살펴보면 ‘(최)소생활권’이나 ‘근린주구’ 수준의 주거단위의 의미로 쓰이며, ‘커뮤니티 계획’이라고 불리는 것 또한 대체로 생활권 계획의 일부로서 생활권의 지리적 설정이나 생활권 내 시설·기능배치에 관한 사항이 다루어지고 있기 때문이다(서울특별시, 1966: 170~174; 1970: 153~158; 1972: 78; 1978: 23~24). 이것은 1960년대부터 이미 국내에 소개되었던 Clarence A. Perry의 근린주구 이론이나 생활권 개념이 도시계획에 반영된 일면이라고 할 수 있다(백혜선 외, 2006). 하지만 이것은 지역공

33) 예를 들어, 서울시는 2013년에 중간지원조직으로서 사회적경제 조직들을 맞춤형으로 지원할 ‘사회적경제지원센터’를 설립하고 관련 인재를 양성하기 위한 ‘사회적경제 인재육성 로드맵’을 설계했으며, 2014년에는 공공부문에서 사회적경제 조직에 대한 유효수요를 창출하여 지원하기 위한 「사회적 가치 증대를 위한 공공조달에 관한 조례」와 사회적경제의 법률적 지원 근거인 「사회적경제 기본조례」를 제정했다.

동체가 도시사회에서 가지는 가치를 고려한 것이라기보다는 도시설계 이념에 따른 일률적인 적용이라고 할 수 있다.

지역공동체에 도시 포용성을 증진시킬 수 있는 수단으로서 의미가 부여되기 시작한 것은 1997년 『2011 서울도시기본계획』에서 사회복지서비스의 패러다임을 시설수용으로부터 재가 복지로 전환하면서부터다. 이를 위해서는 가정의 유대 강화뿐만 아니라 지역공동체 의식의 회복이 중요한 과제로 제시되었고, 사회복지시설의 지역사회 개방과 지역주민 참여 유도과 같은 시책이 제시되었다(서울특별시, 1997: 330). “지역사회 공동체 활동 지원”을 통해 “사회통합형 복지도시를 구현”하겠다는 취지는 『2020년 서울도시기본계획』(2006년)에서도 이어지는데, 이를 위한 자원봉사 활성화, 주민참여 지역프로그램(바자회·지역축제 등) 확대, 동사무소 주민자치 기능(주민자치위원회) 활성화, 소지역별 공동체문화(골목가꾸기·담장허물기<sup>34</sup>) 등 고취라는 4대 전략을 제시하고 있다(서울특별시, 2006: 558).

한편, 1990년대에 이미 ‘마을만들기’가 풀뿌리 자치운동으로서 하나의 큰 흐름을 이루고 있었음을 주목할 필요가 있다. 국내에서 전개되었던 생산공동체 운동의 연장선 상에서 일본의 도시운동인 ‘마치즈쿠리(まちづくり)’의 영향을 받은 것이기도 했는데, 서울에서도 성미산마을로 대표되는 활발한 운동들이 있었다. 2000년대부터는 여러 지자체나 중앙정부가 이를 주목하고 제도화하려는 시도를 하고 있었다. 2003년에 진안군이 ‘옴마을 가꾸기’ 사업을 추진한 것을 시작으로 여러 지자체들이 마을만들기 지원 조례를 제정하면서 제도화했고, 중앙정부도 2005년 ‘살고 싶은 도시만들기’ 시범사업을 통해 지역사회 주도적인 지역정책을 시도했다. 사실 서울시는 『2020년 서울도시기본계획』에서 “주민참여형 마을 만들기 사업”을 시행하는 것을 하나의 계획전략으로 제시한 바 있었으나(서울특별시, 2006: 520), 마포구가 2009년에 자치구 조례

34) 서울시에서 2004년에 도입된 담장허물기 사업은 담장을 허물면서 주차공간을 창출할 수 있다는 점에서 ‘그린파킹 사업’으로도 불리며 현재까지 시행되고 있다.

를 제정한 것이 서울에서는 가장 빠른 움직임이었다.

2011년에 서울시정이 진보적 리더십으로 교체되면서 서울시의 마을만들기 사업이 본격화되었다. 그 이듬해에 「마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례」의 제정(2012년), 중간지원조직인 ‘마을공동체 종합지원센터’의 개소, ‘1기 마을공동체 기본계획(2013~2017년)’의 수립이 이루어졌다. 그리고 중앙정부에 의해 도시재생 사업이 법제화(2013년)되면서 종래 도시정비사업의 패러다임이 주민주도적으로 전환됨에 따라 마을만들기 사업의 제도적 여건이 갖추어졌다. 2013년에 수립된 『2030 서울도시기본계획』은 특히 저층주택 밀집지역에서 “다양한 유형의 주택재고를 유지”하고 “주거환경을 향상”시킬 수 있는 일환으로 주민 주도적 마을만들기를 지원하는 것이 유용한 전략이 될 것이라고 판단했다(서울특별시, 2014: 138). 뿐만 아니라 사회개발계획의 측면에서도 돌봄공동체, 복지공동체, 평생학습공동체 등 공동체 담론을 다수 언급함으로써 도시문제를 해결하기 위한 지역공동체의 역량 향상을 모색하고 있다.

지원사업의 결과 서울 내 마을공동체는 양적으로 크게 성장했다고 평가되면서도 그와 함께 활동가의 관료화, 공동체의 자생력 부족 등과 같은 우려가 제기된다.<sup>35)</sup> 2021년 보수적 시정이 집권하면서 마을만들기 사업은 사회적 경제와 함께 축소 혹은 조정될 것으로 전망된다.<sup>36)</sup>

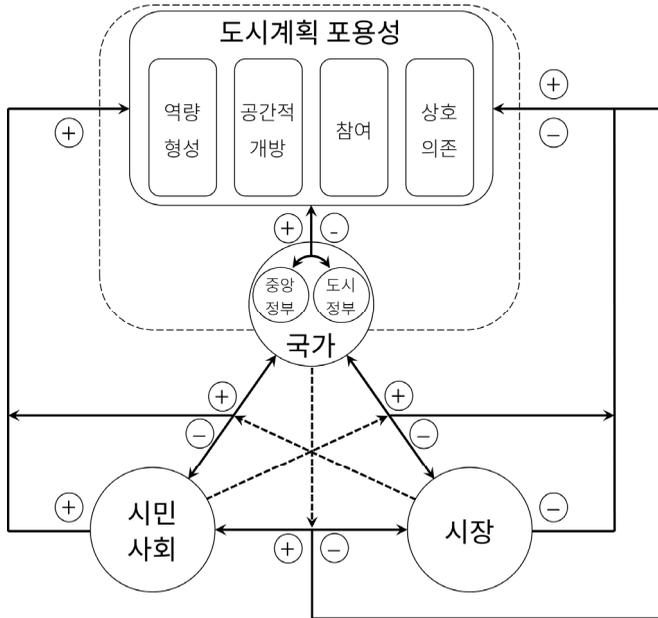
#### 4. 국가-시민사회-시장의 변화와 도시계획 포용성 간 관계 분석

12개 사례의 검토를 통해서 권위주의 체제의 성립, 서울에서의 메가 이벤트 개최, 정치적 민주화와 지방자치의 부활, IMF 외환위기, 글로벌 금융위기, 용

35) 유호근, “서울시 마을 공동체 7년, 무엇을 이뤘나?”, 《프레시안》, 2018년 5월 25일 자.

36) 박정식, “마을공동체지원센터, 오세훈의 민간위탁사업 청산 1호되나”, 《이코노미스트》, 2021년 9월 17일 자.

<그림 3> 국가-시민사회-시장 체계와 도시계획 포용성의 관계



산참사 등 서울 도시계획의 포용성에 변동을 야기했던 한국사회의 결정적 국면(critical juncture)들이 있었음을 확인할 수 있다. 특히 1987년 정치적 민주화는 서울 도시계획의 포용성이 변화하는 결정적인 계기였는데, 그 과정에 국가, 시민사회, 시장 간 관계 변동이 작용했기 때문이라고 할 수 있다.

민주화 이후 시민사회와 시장을 강하게 통제하던 국가의 권능은 축소되었다. 경제개발 5개년계획(1993년)과 경제기획원(1994년)의 폐지는 발전국가 시대의 종언을 상징하는 사건이었다. 이제 시민사회와 시장의 영역이 확대되었고, 지방자치의 진전으로 국가 내에서도 도시정부의 권한이 확대되어 중앙정부보다 선제적으로 계획적인 이니셔티브를 제시할 수 있게 되었다. 이와 같은 국가-시민사회-시장 관계의 변동은 도시계획의 포용성에 크게 영향을 미쳤으며, <그림 3>은 이 둘 간의 관계를 요약해서 보여주고 있다. 각 영역 간의 관계

에 따른 도시계획 포용성의 변화양상을 구체적으로 검토해 보자. 크게 보아서는 권위주의 국가 체제가 약화되고 시민사회가 성장과 효율성을 우선하는 논리를 막아낼 때 도시계획의 포용성이 크게 증진되었음을 확인할 수 있다.

우선, 민주화 이전의 도시계획에서 포용적 요소를 크게 제약했던 것은 권위주의 정부의 ‘발전국가(developmental state)’ 기제였다. 권위주의 정부는 1960년대부터 ‘경제개발 5개년 계획’으로 대표되는 국가 주도적 계획을 통해 경제발전에 자원을 가장 우선하여 투입했으며 시장은 국가의 통제 혹은 보호 아래에서 선택적으로 육성했다. ‘발전국가론’은 한국을 비롯한 동아시아 국가들이 이러한 기제를 통해서 경제성장을 이루었다고 지적한다(Johnson, 1982; Woo-Cumings, 1999). 발전국가는 도구적 합리성에 의거한 계획을 통해 자원을 효율적으로 배분하고자 했으므로(혹은 그러한 명분을 표방했으므로)<sup>37)</sup> 사회적 형평성은 계획에서 후순위로 고려되었다.

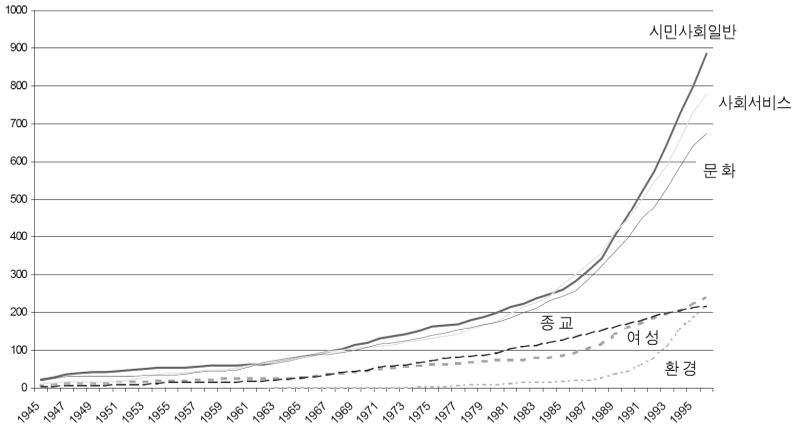
## 1) 국가-시민사회 간 협력관계와 도시계획 포용성

권위주의 체제에서 국가는 시민사회와 대립적 관계에 있었다. 국가는 성장 우선적이었고 시민들의 정치적 참여를 제약하였으며, 시민사회는 이러한 국가에 저항했지만 국가의 억압을 뚫고 계획에 자기 요구를 반영시킬 역량은 제한적이었다. 국가는 정권의 취약성을 극복하기 위한 차원에서 포용적 계획을 선언적·수사적으로 제시하기도 했으나 그 실효성은 대체로 미미한 경우가 많았다.

1980년대 중반 이후 학생운동을 비롯한 민주화 운동이 활발해지면서 상황은 변화하기 시작했다. 1980년대 서울 도시계획에서 제시되어 왔으나 유보되

37) 그러나 발전국가가 표방한 ‘계획 합리성’의 허구성을 지적하는 견해들도 제기되고 있다. 실제 계획에서 합리성은 국가의 편의와 상황에 따라 가변적이거나 ‘짜깁기’ 되곤 했으며, 상징정치로 동원된 수단·대상에 가까웠다는 것이다(이주영, 2015; 김보현, 2019).

<그림 4> 활동 부문별로 추정한 한국 시민단체(개수)의 양적 추이(1945~1995)



출처: 신동준 외(2005: 19).

있던 국민연금, 최저임금제, 전국민 의료보험은 1986년에 ‘3대 복지입법’으로 공식 선언되어 민주화를 전후한 시기에 입법이 실현되었다. 이러한 성과는 군사정권 체제 질서를 유지하기 위한 대가로 제공된 것이라는 점에서 비스마르크식 정치공학적 사회정책 혹은 국가의 선제소탕전략(preemptive strike)으로 이해하기도 한다(김종일, 1992; 박병현, 2001). 하지만 그 배경에는 노동자들의 저항과 민주화 운동의 조짐이 표면화되고 있던 당대 시민사회의 움직임이 간과하지 않을 수 없다.<sup>38)</sup> 철거민들이 생존을 위해 전개한 1980년대 저항적인 주거권 운동도 민주화 이후 영구임대주택과 재개발 임대주택, 주거환경개선 사업의 도입 등 이들을 포용하기 위한 계획적 흐름의 시발점이 되었다.

민주화 이후 시민사회는 <그림 4>와 같이 양적으로 폭발적으로 성장했고(신동준 외, 2005), 특히 종전의 저항적 민중·민주화 운동을 대신하여 시민운동

<sup>38)</sup> 1985년 국회의원 선거에서 집권여당이 패배하고 민주진영이 약진하게 된 것을 3대 복지입법의 직접적인 계기로 보기도 한다(김도균, 2018).

이 주류를 접하게 되었다. 이후 시민사회는 국가에게 포용적 이니셔티브를 적극적으로 요구하는 핵심 주체로 부상했다. 가령, 1990년대 국민복지최저선 확보 운동은 이후 기초생활보장제도·최저주거기준 등의 법제화를 이끔으로써, 외환위기 이후 경쟁적 노동시장에서 탈락한 계층을 빈곤으로부터 보호할 수 있는 제도적 장치를 마련했다.<sup>39)</sup> 1990년대 보행환경조례 제정 운동이나 2000년대 장애인 이동권 운동 또한 교통약자들의 보행권·이동권 보장 제도 도입을 주도하여 서울 도시계획의 포용성을 강화하는 데 크게 기여한 대표적인 사례들이다.

시민사회는 도시정부의 협치 대상으로도 부상했다. 공원녹지계획에서 볼 수 있듯 공공성이 있는 도시 내 자원을 관리하는 역할을 부여받기도 했으며, 도시행정을 감시하고 도시계획을 수립하는 과정에도 직·간접적으로 참여하게 되었다. 지역공동체 수준의 주민자치 영역에서는 외환위기 이후 점증하는 재정부담에 직면한 국가가 읍·면·동 단위에 투입되는 행정적 자원을 축소하는 과정에서 주민참여기구(주민자치위원회)에 역량을 위임했다.

2010년대에 들어서 서울의 도시계획은 시민사회의 역량을 더욱 적극적으로 포섭하려고 시도하고 있다. 경기침체와 함께 저출산·고령화가 심화되면서 더 이상 국가가 개입하여 가계 부문의 부담을 지원하지 않으면 사회 재생산 자체가 위협에 처할 것이라는 문제의식이 사회적으로 고조되었기 때문이다. 이에 공공은 돌봄·사회보장·의료 부문에서 직접 제공하는 서비스를 크게 확대하게 되었고, 기존의 도시정비사업도 이 시기에 주민참여적인 도시재생으로 기조를 전환하면서 국가는 지역사회의 중추적인 역할을 기대하고 적극적으로 지원하게 되었다. 서울시의 마을공동체 지원사업은 국가가 지역사회를 통해

---

39) 서구에서는 신자유주의의 확산기에 대체로 복지국가가 정체·축소되었으나, 한국에서는 외환위기 이후 복지국가가 확대된 것은 주목할 만한 현상이다. 신자유주의의 확대에도 불구하고 한국에서 발전주의적 산업정책이 지속되고 케인스주의적 국가개입, 재분배정책 확대 등 비신자유주의적인 성격이 발견된다는 점을 고려하여, 발전주의와 신자유주의의 혼재성을 한국 포스트 발전주의의 특성으로 규정하기도 한다(최병두, 2007; 윤상우, 2009; 박상영, 2015).

도시재생을 비롯한 주민자치와 복지부담의 자율적인 해소를 도모한 대표적인 사례라고 할 수 있다.

물론 시민사회가 다른 영역에 비해서 항상 윤리적 우월성을 점하는 것은 아니다. 2000년대에 들어서 보수적·극우적 시민운동이 분화하면서 이념적 양극화가 이루어졌고, 국가가 시민사회를 포섭하려 함에 따라 시민사회도 관변화·정치화될 우려를 내포하고 있다. 그럼에도 불구하고 시민사회는 시민들과 소외계층에게 ‘서비스(service)’를 제공하고, 시민들의 ‘역량강화(empowerment)’에 기여하며 사회적 약자를 대신하여 정부와 시장을 감시·비판하는 ‘대변(advocacy)’을 통해 공공성을 담지하는 규범적 영역으로서(O’Connell, 1994), 도시계획의 포용성을 증진시키는 데 기여하고 있다.

## 2) 국가-시장 간 협력관계와 도시계획 포용성

발전주의 시기의 국가는 자신의 통제하에 시장을 육성하여 경제성장을 달성하고자 했다. 그래서 이 시기의 서울시는 자본의 원활한 이동을 위해 자동차 중심의 교통계획을 수립하고, 도심의 과도한 집중을 다른 핵으로 분산시키는 공간구상을 통해 불균형을 해소하려고 했다. 무엇보다도 1980년대에 도입된 합동재개발은 양자의 종속관계를 선명하게 드러낸다. 국가는 민간의 거대 건설자본을 이용해서 신속한 정비사업을 추진하고자 했고, 국가에 의해 선택된 소수의 민간자본은 그로부터 더 막대한 자본을 축적할 수 있게 되었다. 하지만 그로 인해 많은 원주민이 삶의 터전에서 배제되는 폭력을 경험했다.

발전국가의 고도성장을 통해 시장 영역에서는 ‘재벌’이라 불리는 소수의 거대자본이 크게 성장했고, 민주화 이후 시장은 국가로부터 상대적으로 자율성을 획득하며 더 큰 영향력을 행사하게 되었다. 특히 IMF 외환위기의 발발로 신자유주의가 본격화되면서 이는 더욱 심화되었다. Somers가 경계했듯이 이러한 시장 근본주의는 도시의 포용성을 위협했다. 일례로 민간의 자율책임 아래 영세 세입자들의 강제 이주를 부추겼던 전면철거 합동재개발은 1990년대

이후에도 가장 보편적인 노후 주거지 정비방식으로서 활용되었다. 2000년대에는 뉴타운 사업으로 대표되는 정비사업 활성화 시책이 더욱 강력하게 추진되었다.

그러나 전면철거형 정비방식의 폭력성은 도시 포용성과 긴장관계를 빚었고 결국 2009년에 용산참사라는 비극으로 귀결되었다. 이를 계기로 강력하게 촉발된 시민사회의 요구는 서울시가 도시정비에서 도시재생으로 선회하는 요인이 되었다. 시장 근본주의는 시장 영역 내에서도 양극화를 야기했다. 유통산업의 경우, 서울의 도시계획은 1990년대 개방화를 거치면서 대기업 자본의 유통시장 유입을 촉진하고 장려하는 데 관심을 두었다. 이는 위기감을 느낀 중소기업들과 대자본의 시장지배를 견제하려는 시민사회의 반발로 이어졌고 대기업 유통업체에 대한 규제로 계획이 선회하는 계기가 되었다. 이처럼 도시 포용성을 위협하는 국가와 시장의 결탁은 시민사회의 견제 대상이 되었다.

국가와 시장의 협력관계가 도시계획의 포용성을 항상 위협했던 것은 아니었다. 경제성장에 자원을 우선하여 투입하던 권위주의 국가는 복지·의료 부문을 전적으로 민간에 의존했다. 민주화 이후 복지제도가 확대된 것은 사실이지만, 이 부문의 민간 의존도는 여전히 유지됐다.<sup>40)</sup> 그러나 영리를 목적으로 하는 시장의 본성상, 시장의 기제를 이용해서 도시 포용성을 증진시킨다는 계획은 어느 정도의 한계를 내재했다. 1990년대 중반부터 본격화된 민간임대주택 정책의 방향성이 2010년대 중반에 중산층을 대상으로 하는 기업형 임대주택(뉴스테이)로 전환되었던 사례가 단적이다. 지불 능력이 있는 낮은 계층은 시장이 제공하는 ‘포용적’ 서비스의 혜택을 누리기가 어려웠다. 권위주의 시기부터 국가가 포용해야 할 영역마저도 민간에 과도하게 의존했던 역사적 경로로 인

40) 이른바 ‘87년 체제’가 ‘3당 합당(1990년)’을 통해 보수 세력과 민주화 세력의 타협으로 귀결되면서, 국가는 사회복지 확대라는 기초를 표명하면서도 시장에 대한 개입을 축소하는 작은 정부를 선택했다(이혜경, 2015; 윤찬영, 2017). 1990년대 서울 도시계획이 복지·의료 부문에서조차도 민간의 역할을 크게 강조했던 반면, 공공의 역할은 잔여적 계층만을 지원하는 것으로서 소극적으로 규정한 것은 이러한 맥락을 반영한다.

해, 민주화 이후 포용성이 전체적으로는 확대되었음에도 불구하고 여전히 양적·질적으로 한계가 있다고 평가된다.

### 3) 협력적 삼자 관계와 도시계획 포용성

1990년 후반에 작은 정부를 지향하던 국가는 시장으로부터 탈락하거나 배제된 이들을 자립시키고 시장에 참여시키기 위한 방안을 강구했다. 이때 시민사회에서 전개되던 생산공동체 운동을 주목했고 곧 기초생활보장제도 내에 자활사업이라는 이름으로 제도화했다. 그러나 외환위기는 사회 전반에 고용불안정을 야기했고 일자리의 양적 확충이 주요한 정책적 과제로 떠오르자, 국가는 2000년대 중반부터 시민사회의 역량을 시장의 기제로 끌어들이어 이를 해소하려는 시도를 본격화했다. 사회적기업, 협동조합, 마을기업 등이 잇따라 도입되었고, 세 영역 간 협력적 구도의 산물인 사회적경제가 탄생했다. 하지만 사회적경제는 시장에서 자유경쟁만으로 생존하기 어려웠기 때문에, 국가는 이들이 시장에서는 충분한 양만큼 창출되기 어려운 사회서비스나 공공재를 생산하도록 유도하고 지원했다. 따라서 서울의 도시계획에서 사회적경제는 단지 일자리 창출뿐만 아니라 사회주택이나 복지서비스를 제공하는 새로운 주체로 호명되고 있다. 민간임대주택과 공공임대주택의 중간적 성격을 갖는 사회주택 정책은 그 특성을 명확하게 드러내는 사례이다.

물론 사회적경제는 시장만큼 효율적이지 않기 때문에 이를 지원하는 공적 자원의 낭비를 초래한다거나, 신자유주의의 대안(Neamtan, 2002; Amin et al., 2002)이라기보다는 오히려 신자유주의 국가의 통치성에 복무하는 것에 불과하다는 우려도 존재한다(McMurty, 2004). 하지만 시장에서는 과소 공급되고 공공으로서는 과다한 재원을 지출해야 하는 포용성 영역에서 사회적경제의 실험은 분명히 주목할 필요가 있다.

### 4) 중앙정부-도시정부 분권과 도시계획 포용성

권위주의 정부 시기에 서울시장은 대통령에 의해 임명되었을 뿐만 아니라 서울은 국가권력의 중심지이기도 했기 때문에 서울 도시계획의 기초는 중앙 정부의 의도와 대체로 부합하는 것이었다. 그러나 민주화를 통해 지방자치가 부활하면서 서울시는 자신만의 이니셔티브를 제시하는 것이 가능해졌고, 때로는 이것이 중앙정부에 역 제안되어 법제화되기도 했다. 1990년대 재개발 임대주택과 재가 의료·돌봄정책 도입, 보행권 조례 제정, 2000년대 주거비 지원 제도 도입, 그린트러스트 운동 전개, 2010년대 서울시민복지기준 수립, 사회적경제의 정책적 개념화 등이 서울시가 중앙정부보다 앞서 이끌었던 포용적 계획의 사례들이다.

서울시와 중앙정부의 리더십이 일치하지 않으면서 갈등을 빚는 예도 있었다. 박원순 서울시정은 2012년 뉴타운 출구전략을 선언하면서 전면철거 중심의 정비사업을 억제하고자 했는데, 이는 규제 완화를 통해 부동산 경기를 부양하려던 보수적인 박근혜 정부의 기초와 부합하지 않았다. 중앙정부는 2014년에 재건축 규제 완화대책의 하나로 소형주택 의무건설 비율을 폐지했지만, 서울시는 그에 관한 조례를 개정하지 않고 기존의 규정을 고수하여 중앙정부와 갈등을 빚기도 했다.<sup>41)</sup>

포용성을 옹호하는 도시정부가 가능했던 이유는 중앙정부에 비해서 지역 시민사회의 영향을 강하게 받기 때문이다. 더군다나 서울이라는 도시는 전국적 중심지로서 권위주의 시기부터 국가권력과 대항했던 시민사회 운동의 본산인 만큼, 서울의 시민사회에서는 그 어느 지역보다 진보적인 의제가 활발하게 제시되었다. 특히 2010년대에는 시민사회 활동가 출신이었던 박원순 시정이 집권하면서 서울시의 도시계획에는 이전보다 시민사회의 요구가 더욱 강력하게 관철되었으며, 서울시 또한 시민사회의 사회·경제적 역량을 적극적으로

41) 홍수영. “국토부, 서울시…재건축아파트 소형의무비율 폐지 놓고 갈등”, 《동아일보》, 2014년 5월 6일 자. 서울시는 중앙정부와의 갈등 끝에 2015년 7월 「서울특별시 도시 및 주거환경정비조례」 개정을 통해 재건축사업 소형주택 의무건설 규정을 폐지하였다.

로 포섭하게 되었다.

그러나 서울은 시민사회의 중심지일 뿐만 아니라 시장 논리의 중심지이기도 하다. 시장과 시민사회의 격렬한 줄다리기가 전개되는 장이었기 때문에 시장적 가치를 옹호하는 보수적 리더십이 집권할 때에는 도시계획의 포용성도 진퇴를 거듭했다. 2000년대, 이명박·오세훈 시정이 추진했던 뉴타운 사업이 대표적이며 이 시기 중앙정부와 다른 지자체에서 시범적으로 시도하고 있던 마을만들기 류의 사업은 서울시로부터 큰 관심을 받지 못했다. 또한 시민사회의 경제적 역할과 공공개입의 효율성에 의문을 제기하는 보수적 리더십이 2021년에 다시 서울시정에서 집권하게 된 것은 계획의 포용성을 조정하는 요인이 될 것으로 예상된다.

## 5. 결론

본 연구는 서울의 역대 도시기본계획들을 검토하여 포용성이 드러나는 12개의 사례를 도출하고 이로부터 한국 도시계획 포용성의 변천 과정을 그려냈다. 특히 국가, 시장, 시민사회가 주체적으로 상호작용하고 서로의 관계를 매개한다고 가정하는 Wright의 삼각모형에 입각하여, 각 영역이 서로 어떤 관계를 맺을 때 도시계획의 포용성이 진전되는지 규명하고자 했다. 주요 분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 서울의 사례로 대표되는 한국 도시계획의 포용성은 대체로 증진되어 왔는데, 특히 정치적 민주화와 지방자치제 실시를 결정적인 계기로 크게 확대되었다. 1987년 민주화 이전의 권위주의 국가는 체제에 위협으로 작용할 수 있는 시민사회의 참여와 연대를 억압했고, 자본의 원활한 축적과 도시미관의 향상을 위해 공간을 개편하는 과정에서 사회적으로 취약한 도시민들은 배제하곤 했다. 다만 체제 유지를 위해 물질적 포용성에 해당하는 역량 형성의 측면에서 선언적으로 혹은 제한적으로 포용적 계획을 제시하였다.

둘째, 민주화 이후 도시계획에서 포용성이 확대될 수 있었던 핵심적인 원인은 국가권력의 민주적 속성과 시민사회의 역량이 강화된 것이다. 국가 역할의 축소로 인한 신자유주의 시장질서의 확대는 포용성을 위협하는 요인이었지만, 시민사회가 국가에 포용적 계획을 요구하거나 이에 관여할 수 있는 거버넌스 주체로 성장하여 국가를 견인함으로써 포용성 증진의 기회가 되었다. 특히 지방자치의 진전으로 도시정부의 권한이 확대되었기 때문에 도시정부가 지역 시민사회와 밀접한 관계를 형성할 경우 중앙정부에 앞서 포용적 이니셔티브를 선취하기도 했다.

셋째, 권능이 축소된 국가는 시장과 시민사회 사이에서 기회주의적인 행태를 보였으므로, 국가가 신자유주의적 시장 질서를 옹호하면서 시장과 협력적 관계를 맺는 경우 계획의 포용성은 후퇴하거나 정체했다. 그러나 반대로, 국가가 시장의 기제를 이용하거나 시민사회를 시장의 영역으로 끌어들이 사회경제와 같은 세 영역 간의 협력관계를 만들어내는 경우에도 도시계획의 포용성이 확대되는 기회로 작용했다.

이상의 분석 결과는 도시계획의 포용성을 증진시키는 데 대한 시민사회 노력의 중요성을 보여준다. 따라서 Wright(2011)는 국가, 시장, 시민사회가 권력의 균형을 이루는 것보다, 국가와 시장이 시민사회의 권력에 종속되는 것이 바람직하다고 주장한다. 사실 시민사회 역시 국가와 협력하는 과정에서 정치화·관변화될 수 있고, 때로는 시장과의 모순이 도시의 공동선을 억제할 수도 있다는 점에서 시민사회가 절대선이라고만은 평가할 수 없다. 그렇지만 국가가 시장과 포용성 사이를 계속 동요하는 이상, 때로는 도시 포용성을 위협하는 국가와 시장을 견제하는 시민사회 운동은 중요한 실천적 함의를 갖는다고 하겠다.

원고접수일: 2022.5.10.

심사완료일: 2022.5.30.

게재확정일: 2022.6.9.

최종원고접수일: 2022.6.10.

**Abstract****Analyzing Changes in Inclusivity Through Korean Urban Planning History:  
Focusing on Seoul Comprehensive Urban Plans**

Seung Jung Kim · Ho Kwon Choi · In Kwon Park

This study reviewed the changes in inclusivity through Korean urban planning history by examining Seoul Comprehensive Urban Plans. 12 occasions related to inclusivity were derived, and the triadic model of the state - civil society - the market was used to study what kinds of interactions between the three spheres enhance inclusivity in planning. The results show that inclusivity of Korean urban planning has generally expanded, and in particular, political democratization and the implementation of local autonomy have served as decisive opportunities. While after the democratization in 1987, the expanded neoliberal market was a threat to inclusivity, the growth of civil society was also an opportunity to promote inclusivity by engaging in planning and governance. In addition, as the power of the city government expanded, the city government, which had a close relationship with local civil society, took inclusionary initiatives ahead of the central government. When the state with reduced power cooperated with the market, the inclusivity of planning retreated or stagnated. However, when the three agents cooperated with the state using the market mechanism or attracting civil society to the market domain, the inclusivity expanded. These findings suggest that social movement in civil society is crucial in promoting inclusivity in urban planning.

**Keywords: urban inclusivity, comprehensive urban plan, civil society, the state, the market, urban planning history**

## 참고문헌

- 강운원·김종구·신은호. 2019. 「취약성 평가를 통한 포용도시의 공간적 전략:부산광역시를 대상으로」. 《대한토목학회논문집》, 39권 2호, 281~286쪽.
- 경향신문. 1977.7.23. 「서울시, 허가 역제를 완화 새마을 공장 등 신축 허용」.
- 경향신문. 1980.2.15. 「주택가 공해업소 이전시책 부진」.
- 경향신문. 1980.6.11. 「71개 지역 도시계획 재정비」.
- 구자익. 2008.3.4. 「인천 소상공인, 대형마트 규제 600만명 서명운동 돌입」. 《뉴시스》.
- 국토교통부. 2021. 『2020년 교통약자 이동편의 실태조사 보고서』.
- 기세황·박소현. 2019. 「서울도시기본계획에서 나타난 오래된 도시 환경에 대한 태도 변화: 1966년 기본계획에서 2030 서울플랜까지」. 《대한건축학회논문집》, 35권 2호, 11~22쪽.
- 김도균. 2018. 『한국 복지자본주의의 역사: 자산기반복지의 형성과 변화』. 서울대학교 출판문화원.
- 김백영. 2017. 「강남 개발과 올림픽 효과: 1970~80년대 잡실 올림픽타운 조성사업을 중심으로」. 《도시연구》, 17호, 67~101쪽.
- 김보현. 2019. 「박정희 정부시기 경제개발 5개년계획의 수정에 관한 연구: 계획 합리성인가, 성장 승배인가?」. 《경제와사회》, 124호, 328~356쪽.
- 김상조. 2002. 「도시기본계획수립 및 운영기법 개선방안」. 《국토》, 248호, 91~101쪽.
- 김수진. 2015. 「포용도시정책 수립을 위한 기초연구」. 국토연구원.
- 김수현. 1999. 「서울시 철거민운동사 연구: 철거민의 입장을 중심으로」. 《서울학연구》, 13호, 213~243쪽.
- 김영우·문영기. 2008. 「도시기본계획상 계획인구 추정의 한계와 개선 방안에 관한 연구」. 《국토계획》, 43권 4호, 131~147쪽.
- 김윤미. 2021.6.8. “‘서울형 주민자치회 시범사업 5년’ 공과 실은? ... 현장목소리 담은 평가토론회 눈길”. 《주민자치》.
- 김정원. 2017. 「한국의 사회적경제 조직화 특성에 대한 분석」. 《경제와사회》, 114호, 79~121쪽.
- 김종일. 1992. 「한국사회 복지정책의 흐름과 논리」. 《경제와사회》, 16호, 26~45쪽.
- 김준형. 2012. 「계획인구는 왜 정확히 추정되지 못하는가?: 경북의 23개 시·군을 대상으로」. 《국토연구》, 72호, 141~160쪽.
- 김찬동. 2014. 『통반장과 주민자치위원회 제도의 혁신방안』. 서울연구원.
- 김태성·김진수. 2005. 『사회보장론』(2판). 청목출판사.
- 김흥순. 2018. 「혁신에서 배제로: 미국 용도지역제의 등장과 진화」. 《대한건축학회논문집》, 34권 4호, 123~131쪽.
- 남기범. 2018. 「보통도시로서 포용도시 논의와 서울의 과제」. 《대한지리학회지》, 53권 4호, 469~484쪽.
- 매일경제. 1984.11.17. 「서울시 편익시설 확충 은행·병원·호텔등에 장애자용 경사로」.

- 문채. 2004. 「국토계획법상 도시기본계획제도의 한계와 개선방안에 관한 연구」. 《국토계획》, 39권 5호, 39~52쪽.
- 민유기. 2007. 「한국 도시사 연구에 대한 비평과 전망」. 《사총》, 64호, 131~161쪽.
- 박병현. 2001. 「정치적 민주화의 진척과 한국의 사회복지」. 《상황과 복지》, 10호, 11~52쪽.
- 박상영. 2015. 「발전주의와 신자유주의의 혼재성에 대한 고찰: 90년대 이후 한국 발전국가의 변화와 혼재성의 다양성」. 《아태연구》, 22권 4호, 5~40쪽.
- 박성재·이종임·유대근·조장희. 2015. 『대형유통업체 영업시간 규제 고용영향평가 연구』. 한국노동연구원.
- 박신원·이건호. 1998. 「인구에측방법에 관한 연구: 대전·충남권 도시의 도시기본계획에 적용된 인구에측방법을 중심으로」. 《건축·도시환경연구》, 6호, 63~78쪽.
- 박인권. 2015. 「포용도시: 개념과 한국의 경험」. 《공간과사회》, 25권 1호, 95~139쪽.
- 박인권·이민주. 2016. 「도시 포용성 구성개념과 지표체계의 개발: 한국의 포용도시 의제 설정을 위하여」. 《공간과사회》, 26권 4호, 109~158쪽.
- 박인권·이민주·홍철·임인선. 2017. 「한국 도시의 포용성 진단과 유형별 특성 분석」. 《도시행정학보》, 30권 3호, 111~130쪽.
- 박인권·이선영. 2012. 「서울의 저항과 대안의 공간 및 운동 변화 분석」. 《공간과사회》, 22권 4호, 5~50쪽.
- 박인권·홍철. 2019. 「동아시아 (포스트) 발전주의 국가의 도시 포용성에 관한 실증 연구: 한국·중국·일본·대만의 비교」. 《공간과사회》, 29권 2호, 175~213쪽.
- 박인숙·남진. 2021. 「포용도시 관점에서 재개발임대주택의 사회적 배제 완화를 위한 요인별 증오도 분석」. 《국토계획》, 56권 5호, 5~18쪽.
- 박정식. 2021.9.17. “마을공동체지원센터, 오세훈의 민간위탁사업 청산 1호되나”. 《이코노미스트》.
- 박종안·이강엽·채병선. 2011. 「도시기본계획상 주요 계획지표 설정의 적절성에 관한 연구: 계획인구, 시가화에정용지, 도시공간구조 설정을 중심으로」. 《국토연구》, 68호, 61~83쪽.
- 백기영. 2000. 「도시계획인구 및 용도지역면적 산정방식 평가에 관한 연구」. 《한국지적정보학회지》, 2권 1호, 89~110쪽.
- 백혜선·황규홍·권혁삼·정경일·서수정·정화진·배응규. 2006. 『한국 주거지 계획에 적용된 도시설계 개념 고찰』. 주택도시연구원.
- 변미리·조권중·박민진·김진아·최윤석·최지원. 2017. 『서울형 포용도시 지표체계 개발과 서울시의 포용성』. 서울연구원.
- 변미리·조권중·박민진·김진아·최윤석·최지원. 2017. 『서울형 포용도시 지표체계 개발과 서울시의 포용성』. 서울연구원.
- 사이토 준이치. 2009. 『민주적 공공성: 하버마스와 아렌트를 넘어서』. 윤대석·류수연·윤미란 옮김. 이음(齋藤純一. 2000. 『公共性』. 東京: 岩波書店).

- 서여림·김기호. 2016. 「1960년대 이후 도시기본계획이 서울 도시공간구조 변화에 미친 영향: ‘다핵도심구상’의 실천을 중심으로」. 《한국도시설계학회지》, 17권 3호, 5~23쪽.
- 서울특별시. 1966. 『서울도시기본계획』.
- \_\_\_\_\_. 1970. 『서울도시기본계획조정수립』.
- \_\_\_\_\_. 1972. 『시정종합계획: 1972~1981』.
- \_\_\_\_\_. 1978. 『2000년대를 향한 서울도시기본계획』.
- \_\_\_\_\_. 1980. 『서울 도시개발 장기구상 중기계획』.
- \_\_\_\_\_. 1984. 『도시구조 개편을 위한 다핵도시 개발 연구』.
- \_\_\_\_\_. 1990. 『2000년대를 향한 서울시 도시기본계획』.
- \_\_\_\_\_. 1997. 『2011 서울도시기본계획』.
- \_\_\_\_\_. 2006. 『2020년 서울도시기본계획: 본보고서』.
- \_\_\_\_\_. 2014. 『2030 서울도시기본계획: 자료집2』.
- 손문금·이선영·장미현·윤진. 2013. 『2030 서울 도시기본계획(안) 성 분석(gender analysis)』. 서울시여성가족재단.
- 손정목. 2003. 『서울 도시계획 이야기: 서울 격동의 50년과 나의 증언』. 한울.
- 손지현·김종구·황선아. 2016. 「포용도시 계획요소 구축 및 활용에 관한 연구: 부산광역시 부산진구를 대상으로」. 《국토계획》, 51권 6호, 5~21쪽.
- 신동준·김광수·김재은. 2005. 「한국 시민단체의 성장에 대한 양적 연구」. 《조사연구》, 6권 2호, 75~101쪽.
- 신명호·김홍일. 2002. 「생산공동체운동의 역사와 자활지원사업」. 《동향과 전망》, 53호, 6~37쪽.
- 유성용. 2005. 「국민임대주택정책의 주요내용과 발전방향」. 《국토》, 286호, 6~19쪽.
- 유호근. 2018.5.25. “서울시 마을 공동체 7년, 무엇을 이뤘나?”. 《프레시안》.
- 윤상우. 2009. 「외환위기 이후 한국의 발전주의적 신자유주의화: 국가의 성격변화와 정책대응을 중심으로」. 《경제와사회》, 83호, 40~68쪽.
- 윤찬영. 2017. 『사회복지법제론』(7판). 나남.
- 이경선. 2005.5.9. “[대형유통업체 소도시까지 진출] “동네상권 다죽는다”... 지역상인 아우성”. 《국민일보》.
- 이영성. 2018. 『스마트포용도시를 위한 방향과 전략』. 경기연구원.
- 이인덕. 2014. 「‘보호자가 필요없는 병원’ 시범사업의 성과와 교훈, 그리고 정책과제: 서울시 환자 안심병원과 복지부 포괄간호서비스 사례를 중심으로」. 《병원경영학회지》, 19권 3호, 70~78쪽.
- 이재준·김예성·김현·김도영. 2015. 「시민참여형 도시기본계획 수립 현황과 공무원 인식: 경기도 31개 시군을 중심으로」. 《한국도시설계학회지》, 16권 4호, 5~16쪽.
- 이주영. 2015. 「한국의 제1차 국토종합개발계획 수립을 통해서 본 발전국가론 ‘계획 합리성’ 비판」. 《공간과사회》, 25권 3호, 11~53쪽.

- 이혜경. 2015. 「한국 복지국가의 전개: 정부와 민간복지의 관계 변화」. 『우리 복지국가의 역사적 변화와 전망』. 서울대학교 출판문화원.
- 임병호·지남석·최봉문. 2010. 「도시기본계획의 지표 변화와 예측 적정성에 관한 연구: 대전 도시 기본계획을 중심으로」. 《도시행정학보》, 23권 3호, 79~101쪽.
- 임서환. 2002. 『주택정책 반세기』. 대한주택공사.
- 임지영·이용우. 2016. 『인구저성장시대의 토지이용 수요예측의 문제점 및 개선방안: 도시기본계획 사례를 중심으로』. 국토연구원.
- 임철. 1984.6.8. “시장 어제 오늘 그리고 내일 <11> 근대화 노력 10년”. 《매일경제》.
- 전상인. 1998. 「도시와 사회이론」. 『도시의 이해』. 박영사.
- 전철민·이희정. 2016. 「우리나라 참여형 도시계획의 추세 및 특성에 대한 연구: 청주, 수원, 서울의 2030년 도시기본계획을 중심으로」. 《서울도시연구》, 17권 4호, 1~16쪽.
- 정인홍. 2009.6.25. 「“대형마트 영업제한 WTO 재협상” 촉구」. 《파이낸셜뉴스》.
- 정희운·도난영·이왕기·김이진·이외화·이성룡·봉인식·이지은. 2006. 『21세기형 도시기본계획 수립 및 운용개선에 관한 연구』. 서울시정개발연구원.
- 조선일보. 1984.11.17. 「유서로 호소했던 장애자의 소망 “결실” - 서울거리에 “턱” 없앤다」.
- 조진희·김동호·황희연. 2008. 「주민참여 도시계획의 평가방법에 관한 연구: 청주시 사례를 중심으로」. 《한국도시설계학회지》, 9권 1호, 47~58쪽.
- 차성안. 2012. 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진보장에 관한 법률 제정사」. 《사회보장법연구》, 2호, 65~124쪽.
- 차학봉·강초철. 1994.4.21. 「“1년에 하루뿐... 정부배려 아쉽다”」. 《조선일보》.
- 채성주. 2018. 『충북지역 도시·군 기본계획 계획인구의 특성 분석』. 충북연구원.
- 최병두. 2007. 「발전주의에서 신자유주의로의 이행과 공간정책의 변화」. 《한국지역지리학회지》, 13권 1호, 82~103쪽.
- 최봉문·강병기. 1991. 「도시기본계획상에 나타난 토지이용계획지표의 특성에 관한 연구」. 《국토계획》, 26권 2호, 39~61쪽.
- 한겨레. 1993.4.21. 「“편의시설 늘려달라” 장애인 지하철 시위」.
- 한인구·최봉문. 2014. 「인구저성장시대의 도시유형에 따른 도시계획 수립 방안 연구」. 《한국지역개발학회지》, 26권 4호, 59~69쪽.
- 홍성우. 2016. 「시민참여형 도시기본계획 수립 사례의 거버넌스 특성 분석: EPG 모델을 중심으로」. 《한국지방행정학보》, 13권 3호, 209~232쪽.
- 홍수영. 2014.5.6. 「국토부, 서울시...재건축아파트 소형의무비율 폐지 놓고 갈등」. 《동아일보》.
- 황선아·김종구·손지현. 2016. 「포용도시를 위한 사회적·물리적 지표의 구축과 활용방안에 관한 연구」. 《대한토목학회논문집》, 36권 4호, 735~745쪽.
- Amin, A., Cameron, A. and Hudson, R. 2002. *Placing the Social Economy*. London and New York: Routledge.

- Gerometta, J., Haussermann, H. and Longo, G. 2005. "Social innovation and civil society in urban governance: Strategies for an inclusive city." *Urban studies*, Vol.42, No.11, pp. 2007~2021.
- Johnson, C. 1982. *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- McMurty, J. 2004. "Social economy as political practice." *International Journal of Social Economics*, Vol.31, No9, pp. 868~878.
- Neamtan, N. 2002. "The social and solidarity economy: towards an 'alternative' globalisation." Background paper prepared for the symposium *Citizenship and Globalization: Exploring Participation and Democracy in a Global Context*. Langara College, Vancouver, June 14~16. 2002.
- O'Connell, B. 1994. *People Power: Service, Advocacy, Empowerment*. New York: Foundation Center.
- OECD. 2021. *Health at a Glance 2021: OECD Indicators*. Paris: OECD.
- Somers, M. R. 2008. *Genealogies of Citizenship: Markets, Statelessness and the Right to Have Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sung, H. and Choi, C. G. 2017. "The link between metropolitan planning and transit-oriented development: An examination of the Rosario Plan in 1980 for Seoul, South Korea." *Land Use Policy*, Vol.63, pp. 514~522.
- Woo-Cumings, M. 1999. "Chalmers Johnson and The Politics of Nationalism and Development." in Meridith Woo-Cumings ed. *The Developmental State*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Wright, E. O. 2010. *Envisioning Real Utopias*. London: Verso.
- \_\_\_\_\_. 2011. "The 'triadic' model of society in Somers' Genealogies of Citizenship." *Socio-Economic Review*, Vol.9, No2, pp.405~418.