

특집 비판적 공간환경 연구의 과거, 현재, 미래

한국의 포용적 도시계획 담론의 변천 과정 분석*

Analysis of the Evolutionary Process of Inclusive Urban Planning Discourses in South Korea

박인권** · 김승정*** · 최호권****

이 연구는 한국의 포용적 도시계획 담론의 변천 과정을 분석함으로써 포용적 계획 담론의 기원과 발전, 등장 배경, 형태, 실천적 함의 등을 고찰하고 있다. 도시 포용성 기준에 따라 주요 도시계획 담론을 선별하고 실제적 포용성 담론과 절차적 포용성 담론, 통합적 포용성 담론으로 구분하여 발전 과정을 분석하였다. 분석 결과는 다음과 같다. 한국의 포용적 도시계획 전통을 보면, 옹호적 계획, 마르크스주의, 지공주의와 같이 물질적 불평등 문제를 다루는 실제적 포용성 담론이 먼저 발전했으며, 참여적 계획 등 절차적 포용성 담론은 정치적 민주화와 지방자치가 본격화되면서 뒤따라 확대되기 시작했다. 여성주의, 다문화주의 등에서 추구하는 다양성과 인정의 문제는 실제적 포용성과 절차적 포용성을 모두 포괄하는 통합적 포용성과 관계된다. 그 결과 이 담론들은 가장 늦게 의제화되었고, 최근 강력한 쟁점이 되고 있다. 포용적 도시계획 담론의 확대·발전을 자극한 주요 주체는 시민사회였고, 포용적 계획 담론은 시민사회 운동에 필요한 지식을 제공하면서 양자는 상호 협력적이고 보완적인 관계를 형성했다. 실천적 측면에서 초기에는 급진성과 비판성을 지녔던 포용적 계획 담론들도 일부 주류화·제도화되면서 주류 계획이론의 철학적 빈곤과 편협성을 극복하

* 이 논문은 2023년도 한국공간환경학회 추계학술대회에서 발표한 내용을 수정·보완하여 작성하였으며, 2023년도 한국연구재단 중견연구자지원사업의 지원을 받아 연구되었음 (NRF-2021S1A5A2A01071565).

** 서울대학교 환경대학원 환경계획학과 교수, 환경계획연구소 겸임연구원(제1저자·교신저자, parkik@snu.ac.kr)

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

**** 서울대학교 환경대학원 환경계획학과 박사과정(baety1234@snu.ac.kr)



는 원천이 되었지만, 원래의 기초보다 후퇴·보수화되는 경향도 나타났다. 이러한 발견들은 다양한 담론이 개진될 수 있는 다원적·관용적인 공론장의 중요성을 시사하며, 비판적·해방적인 관점을 제시하는 시민사회의 역할이 중요함을 강조한다.

주요어: 포용적 도시계획 담론, 계획이론, 계획사, 실제적 포용성, 절차적 포용성, 통합적 포용성, 시민사회

1. 서론

한국의 도시계획 담론은 시간이 흐름에 따라 포용적인 방향으로 지속적인 발전을 이루어 왔다. 최근에는 시민참여의 중요성을 강조하는 도시계획 관행이 보편화되었고, 저소득층, 장애인, 청년, 여성, 아동·청소년, 노인 등 사회적 약자 계층의 역량과 삶의 질을 개선하기 위한 계획 내용이 추구하고 있다. 이러한 포용성을 강조한 도시정책은 지방자치단체에서도 일정 부분 수용되어 도시계획에서 실제 관행의 변화로 나타나고 있다.

한국에서 포용적 도시계획 담론이 본격적으로 논의되기 시작한 것은 비교적 최근의 일이지만(박인권, 2015; 김수진, 2015; 박인권·이민주, 2016; 황선아 외, 2016), 그 기원은 상당히 오래전으로 거슬러 올라간다. 당시에는 ‘포용도시’ 또는 ‘포용성’이라는 용어를 직접 사용하지는 않았지만, 포용적인 요소를 포함하려는 시도는 일찍부터 진행되었다. 1960년대부터 도시빈민들의 주거 문제를 해결하기 위한 도시운동 및 다양한 실험과 시도들이 진행되어, 옹호적 도시계획 흐름을 형성했다. 그 이후로도 지공주의(地公主義), 마르크스주의, 공동체주의, 참여적·협력적 계획, 여성주의 및 다문화주의 담론에 이르기까지 포용적 도시계획 관련 담론은 여러 형태로 존재했다(정일우, 1989; 서경석, 1990; 최병두, 1991a; 김현호, 1994; 오경석·정건화, 2006; 조영미 외, 2009).

도시 내 사회적 약자들의 역량과 삶의 질 개선을 위한 계획의 실질적 ‘내용’에 대한 논의는 이른 시기부터 진행되었다. 도시빈민의 주거 문제와 필수적인

사회 서비스에 대해 종교단체, 외국인 선교사, 도시빈민운동 세력 등이 관심을 두고 문제 제기했는데, 이는 포용적 도시계획 담론의 요소를 지니고 있다. 반면, 계획 '과정'에서 시민들의 직접적인 참여를 강조하는 포용적 흐름은 상대적으로 나중에 발전했으며, 특히 사회적 약자들의 배제와 참여가 주요한 논쟁의 주제가 된 것은 비교적 최근의 일이다. 도시계획 과정의 포용성은 우리 사회의 민주주의 발전 수준과도 밀접히 연관되어 있어서 권위주의 시대에는 좀처럼 큰 진전을 이루기 어려웠기 때문이다. 이처럼 포용성에는 여러 측면이 존재하기 때문에 도시계획이 동시에 이 모든 측면에서 발전하는 것은 아니다. 따라서 포용성의 차원을 분리하여 살펴볼 필요가 있다.

담론(discourse)은 주체와 세계를 체계적으로 구성하는 이념, 태도, 신념, 실천 등에 관한 사고 체계이다(Foucault, 1972; Lessa, 2006). 이런 점에서 도시계획 담론은 도시계획의 이론적 기반뿐만 아니라 반론, 대안에 관한 주장, 실험, 제도, 실천 등의 논의를 포함하는 개념으로서, 도시계획 실무 및 실천과 불가분의 관계를 맺으며, 도시계획 제도와 실행의 지침 역할을 한다. 따라서 한국의 도시계획 담론의 역사를 포용성 관점에서 이해하고 분석하는 것은 한국에서 나타난 다양한 형태의 도시계획 실행과 실천, 주장, 이론 등에 나타난 포용성을 분석함을 의미한다.

현재의 도시계획 관행과 주류적인 접근 방식의 절대성에 대한 의심을 제기하고, 대안적인 사고를 도모하며, 미래의 발전 방향을 전망하기 위해서는 도시계획 담론의 역사를 고찰하는 것이 필요하다. 과거의 교훈에서 배울 점도 많기 때문이기도 하지만, 도시계획을 비롯한 공공 제도의 경로 의존성이 존재하기 때문이기도 하다(North, 1990). 미래 도시계획을 포용적으로 발전시키기 위해서는 우리 도시계획이 어떻게 포용성 측면에서 발전해 왔는지 이해할 필요가 있다. 이를 위해서는 역사에서 배워야 한다. 하지만 한국 도시계획 연구에서 이런 담론의 역사를 고찰한 연구는 많지 않다. 특히 포용성과 같은 특정 가치나 철학에 입각하여 분석한 연구는 더 드물다.

이 논문에서 우리는 한국의 포용적 도시계획 담론의 변천 과정을 분석하여

그 발전 과정을 살펴보고자 한다. 구체적으로 한국의 포용적 도시계획 담론의 기원을 밝히고, 포용적 도시계획이 어떤 차원과 측면에서 언제 어떤 계기로 발전해 왔는지 고찰하고자 한다. 또한 한국 도시계획 담론의 포용적 발전경로를 추적하여 향후 포용적 발전 방향을 전망하고 과제를 제시하고자 한다. 분석 대상은 해방 이후 한국의 도시계획 발전 과정에서 제기된 담론들이며, 특히 1960년대부터 2020년까지를 중점적으로 다룬다. 분석에는 도시계획 관련 잡지, 학술지, 언론 기사, 정부 문헌, 도시계획 보고서 등을 활용하였다.

2. 포용적 도시계획 담론의 이론적 배경

1) 계획이론적 관점에서 본 포용성

안드레아스 팔루디(Andreas Faludi)는 계획이론을 ‘실체적 이론(substantive theory 혹은 theory in planning)’과 ‘절차적 이론(procedural theory 혹은 theory of planning)’으로 구분한 바 있다(Faludi, 1973). 전자가 계획 현상 및 대상에 관한 이론으로서 ‘어떤’ 계획을 수립해야 할지에 관한 논의라면, 후자는 계획의 원칙과 과정·절차에 관한 이론으로서 계획을 ‘어떻게’ 수립할 것인지에 관한 것이다.

그렇다면 도시계획이 포용성을 담지하기 위해서는 어떤 계획을 어떻게 수립해야 하는가? 도시 포용성의 분석적 개념을 제시한 박인권·이민주(2016)는 도시 포용성의 4대 구성 차원으로서 역량 형성(capability building), 공간적 개방(spatial openness), 참여(participation), 상호의존(interdependence)을 제시했다. 우선, ‘역량 형성’이란 도시민 누구나 기본적인 삶을 영위하기 위해 건강, 소득, 문화, 교육 등 제반 영역에서의 능력을 갖추어야 하고 공동체 차원에서도 이를 지원해야 함을 의미한다. 다음으로 ‘공간적 개방’이란 지불 능력이 부족한 이들에게도 도시 내에서 거주하거나 활동할 수 있는 양질의 공간이 제공되어야 함

을 의미한다. 이 두 요소는 상대적으로 도시 포용성을 확보하기 위한 물적 토대의 성격을 지닌다. 한편, 사회적 배제와 포용은 구성원 간 관계로부터 규정되기 때문에 사회적·관계적 요건들도 고려해야 한다. '참여'는 누구나 도시 내 각종 사회활동 및 의사결정 과정에서 구성원으로서 관여할 수 있어야 함을 의미하고, '상호의존'은 구성원 간에 공식적으로든 비공식적으로든 도움을 주고받을 수 있는 사회적 관계가 형성되어야 함을 말한다. 이러한 포용도시 개념의 차원을 바탕으로, 본 연구에서는 '포용적 도시계획 담론'이란, 계획을 통해서 도시민 누구나 기본적인 수준의 역량을 갖추게 하고, 도시 내 각종 활동 및 의사결정 과정에 자유롭게 참여하고 서로 연대 및 의존할 수 있는 여건을 조성하며, 공간적으로 소외되지 않도록 지원함으로써 이들이 사회적 배제를 겪지 않게 하려는 목표를 지향하는 도시계획 논의라고 규정한다.

이러한 도시 포용성의 네 가지 차원은 팔루디의 분류에 따라 실제적 포용성 담론과 절차적 포용성 담론에 대응시킬 수 있다. 실제적 포용성 담론은 계획 현상 및 대상과 관련하여 사회적 약자들도 도시 내에서 일정 수준 이상의 삶을 영위할 수 있도록 돕는 것을 지향한다는 점에서 역량 형성과 공간적 개방성이 이에 대응된다. 반면, 절차적 포용성 담론은 계획 과정 및 절차의 측면에서 도시민 누구나 자기 의사에 따라 권익을 주장할 수 있도록 민주적인 의사결정 과정을 추구한다는 점에서 참여가 이에 대응된다.

한편, 상호의존은 다양한 사회 구성원의 공식적·비공식적 호혜와 상호 인정을 포함한다는 점에서 절차적 담론이라고 할 수 있으나, '타자(the other)'에 대한 수용과 다양성을 포괄하는 내용으로서 실제적 담론에 해당한다고 볼 수도 있다. 이런 점에서 우리는 통합적 포용성(integrated inclusivity) 담론 범주를 새로 도입하여 상호의존 차원을 이에 대응시킨다. 통합적 포용성 담론은 실제적 포용성 담론과 절차적 포용성 담론을 모두 포괄한다는 점에서 통합적이며, 계획의 실제적 내용을 비물질적 가치까지 확장하고 계획의 주체를 타자로 여겨 지던 사람들까지 확장한다는 의미에서도 통합적이다.

2) 포용적 계획 담론

포용적 도시계획 담론의 분석적 개념을 분명하게 설정하기 위해서는 기존 계획이론 분류 체계와의 관계를 고찰할 필요가 있다. 필립 알멘딩거(Philip Allmendinger)는 계획이론의 스펙트럼을 합리적 계획, 신자유주의 계획, 옹호적 계획, 마르크스주의, 실용주의, 비판이론, 협력적 계획, 포스트모더니즘 등으로 구분하였다(Allmendinger, 2017). 이들 중 포용적 도시계획 담론의 개념과 부합하는 이론들을 선별하여 <표 1>과 같이 담론의 유형 및 도시 포용성의 차원에 대응시킬 수 있다.

<표 1> 포용적 계획 담론의 구분 및 기존 계획이론과의 대응 관계

담론 유형	도시 포용성 차원	기존 계획이론
실체적 포용성 담론	역량 형성, 공간적 개방	옹호적 계획 담론, 마르크스주의 계획 담론, 지공주의 담론
절차적 포용성 담론	참여	실용주의 소통 담론, 참여적 계획 담론
통합적 포용성 담론	상호의존	공동체주의 담론, 여성주의·다문화주의 담론

자료: 저자 작성.

계획이론 스펙트럼 중 합리적 계획과 신자유주의 이론은 포용적 도시계획 담론에서 제외했다. 합리적 계획(rational planning) 이론은 가장 전통적이고 보편적인 주류 이론으로서, 가치중립적이고 기술적 전문성을 가진 계획가를 통해 계획 목표의 효율적 달성을 추구한다. 그러나 전문성이 없다고 간주되는 일반 시민들은 계획 과정으로부터 소외되고 사회적 약자들의 이해관계는 고려되지 않아 민주성과 형평성·다양성의 가치가 경시될 우려가 있다. 그러므로 절차적·실체적 측면에서 모두 포용성을 담보하기 어렵다. 신자유주의 계획(neoliberal planning) 이론은 시장경제의 자율성을 최대한 보장하는 것이 가장 효율적인 결과를 낳는다고 간주한다. 따라서 사회적 약자를 위한 국가 개입적 분배를 최소화하고자 하므로 포용적 계획이론과 가장 거리가 멀다.

포스트모더니즘은 모더니즘을 비판한다는 기치 아래 그 자체로 매우 넓고

다양한 담론을 포괄하고 있기 때문에 이 개념 자체로는 포용성과의 관계를 규정하기 어려우나, 포스트모더니즘의 영향하에서 활발하게 논의되었던 담론 중에서 여성주의, 다문화주의, 공동체주의는 포용성의 요소를 지니고 있다고 판단하여 범주에 포함하였다. 또한 비판이론과 협력적 계획의 경우, 민주성을 규범적인 가치로서 인식한다는 공통점에 착안하여 본고에서는 ‘참여적 계획’ 담론으로 통칭한다. 마지막으로, 알텐딩거의 분류에는 포함되지 않았지만, 한국의 도시계획 및 정책에 영향을 미친 또 하나의 주요 담론으로서 지공주의를 포용적 계획 담론의 범주에 포함했다.

(1) 실체적 포용성 담론

옹호적 계획, 마르크스주의, 지공주의는 도시빈민 등 경제적 약자들의 권익을 보호하거나 물질적 불평등을 해소함으로써 이들의 역량을 증진하는 데 중점을 두고 있다는 점에서 실체적 포용성 담론으로 범주화할 수 있다.

우선, 옹호적 계획(advocacy planning)은 계획을 정치적 과정으로 이해하고 민주주의 사회에서는 다원적으로 수립되어야 한다고 주장한다. 이때 저소득층을 비롯한 소수 집단은 자신의 이익을 대변할 역량이 미흡하므로 계획가는 마치 변호사처럼 이들의 권익을 대변해야 한다고 역설한다는 점(Davidoff, 1965)에서 실체적 포용성과 관계가 깊다. 다만 사회적 약자들을 위한(for) 계획 담론임에도 불구하고, 그들에 의한(by) 계획까지는 나아가지 않았으므로 엘리트 주도의 하향적 계획관에 머물렀다는 한계도 지적된다(전상인, 2023). 그러나 한국에서 옹호적 계획 담론의 흐름에 큰 영향을 주었던 것은 사울 알린스키(Saul Alinsky)의 지역사회 조직론(community organization, CO)으로서, 조직가가 빈민 지역의 주민조직을 직접 주도하기보다는 조직의 자생적 역량의 강화를 유도하는 역할을 맡는다는 점에서 상향식 속성이 나타난다(장세훈, 2020). 그러므로 이전통은 실체적 포용성뿐만 아니라 절차적 포용성 측면에도 기여하여 훗날 공동체주의라는 통합적 포용성 담론으로 이어진다고 할 수 있다.

마르크스주의(Marxism) 계획 담론은 자본주의의 내재적 한계와 이에 따른 계

급적 모순과 물질적 불평등을 극복할 것을 강조하기 때문에 마찬가지로 실제적 포용성 담론으로 범주화할 수 있다. 다만, 정통 마르크스주의는 공간이 분석의 주요 관심 대상이 아니고 경제, 즉 물질적 토대의 역할에 집중했기 때문에, 공간과 그 계획에 대한 담론에서 마르크스주의적 관점이 반영된 것은 20세기 후반 네오마르크스주의의 영향이라고 할 수 있다. 마르크스주의 공간 이론은 공간이 변증법적 과정을 통해 사회적으로 생산된다는 관점에서(Lefebvre, 1974), 자본은 과잉 축적으로 인한 이윤율 저하를 극복하기 위해 ‘공간적 조정(spatial fix)’이라는 공간재편을 추동함으로써 지리의 불균등발전이 야기된다고 진단했다(Harvey, 1982). 그리고 도시 공간적 차원에서 이러한 모순을 극복하기 위해서는 도시민들이 누구든지 도시에서 배제되지 않을 ‘도시에 대한 권리(right to the city)’를 모색하고(Lefebvre, 1968), 지배적 공간 규범에 저항하는 대안적인 ‘재현의 공간(representational space)’을 생산해야 한다고 주장했다(Lefebvre, 1974).

지공주의(geoism)는 토지에 대해서는 누구나 평등한 권리를 갖는다는 담론으로서, 헨리 조지(Henry George)의 견해에 기반하므로 조지주의(Georgism)라고도 일컫는다. 헨리 조지는 기본적으로 자유주의 시장경제를 옹호했지만, 토지에 대해서만큼은 소수의 토지소유자에게 집중되는 불로소득이 부정의를 일으키지 않도록 공유에 준하는 수준의 조세(토지가치세)를 징수해야 한다고 주장했다(George, 1879). 국내에서 지공주의적 담론은 ‘토지공개념’이라는 개념을 통해 제기되었으며, 토지 소유에 따른 부의 불균형을 시정할 것을 강조했다는 점에서 실제적 포용성과 관련이 깊다. 특히 국내 지공주의의 문제의식이 부동산 시장 폭등에 따른 저소득층의 공간적 배제 현상에도 맞닿아 있었음을 고려하면 여타 실제적 포용성 담론에 비해서 도시포용성 요소 중 ‘공간적 개방’에 대한 강조가 두드러지는 담론이라고 할 수 있다.

(2) 절차적 포용성 담론

절차적 포용성은 계획 대상과 관계없이 사회적 약자도 계획 과정에서 목소

리를 낼 수 있게끔 참여할 권력을 분배하거나 이를 뒷받침할 제도적 장치를 마련하는 것을 뜻한다. 실용주의 소통 담론, 참여적 계획 담론이 이에 대응된다.

실용주의(pragmatism)는 어떤 문제가 발생했을 때, 이를 해결하는 가장 좋은 방법이 무엇이며, 어떤 태도로 그 문제에 접근해 들어가야 하는지를 탐구하는 것을 핵심으로 한다. 찰스 샌더스 퍼스(Charles Sanders Peirce), 윌리엄 제임스(William James), 존 듀이(John Dewey) 같은 실용주의 학자들은 모든 지식은 절대적이지 않고 오류가 있을 수 있기에 실제 현상에 적용되는 과정에서 수정될 수 있고, 수정해야 한다고 주장한다(이유선, 2010). 실용주의 철학자들은 실재에 대한 지식은 잠정적이고 해석적이기 때문에 어떤 문제 상황에 직면했을 때 언제나 수정되어야 한다고 인식한다. 실용주의자들은 사회의 다원성 문제에 주목하고 있다. 여러 가지 복합적인 요인들이 존재하는 사회이기에 지식은 상황에 맞게 변용되어야 한다고 이야기한다. 즉, 실용주의는 여러 이해집단이 경쟁하는 다원주의 사회에서 구성원 간의 갈등을 극복할 수 있는 도구적인 수단으로서 민주적 소통과 타협적인 계획의 실행을 주장한다.

참여적 계획(participatory planning) 담론은 전술했듯이 비판이론과 협력적 계획을 이 글에서 통칭하여 범주화한 것이다. 비판이론(critical theory)은 인간 사회를 연구하면서 '도구적 합리성(instrumental rationality)'에 기반하여 답이 하나로 정해져 있다고 보는 실증주의적 접근 방식에 대항하면서 등장했다. 비판이론의 주창자들은 현상은 '이미 주어진 것'이 아니라 인간의 관점에서 결정 및 해석될 수 있기 때문에 인간이 모든 변화의 핵심임을 주장하면서(은용수, 2015), 계획을 의사결정 과정에서의 합의 형성 과정으로 보는 실천 지향적 패러다임의 이론적 기초를 제공했다. 대표적인 논자인 위르겐 하버마스(Jürgen Habermas)는 다원주의 사회에서 모든 집단의 의견을 절충하기 위한 하나의 수단으로 '의사소통적 합리성(communicative rationality)'을 주장했다(Habermas, 1985). 그는 공론장에서 펼쳐지는 의사소통과 협상에 의한 합의로써 계획을 수립해야 한다고 주장하고, 전통적인 계획적 합리성보다는 이해당사자들의 상호 이해와 거버넌스에 기초한 합의가 우선되어야 한다고 밝힌다.

협력적 계획(collaborative planning)은 모든 이해관계자 간 대화를 통해 공동된 합의를 도출하고자 하는 시도로서, 하버마스의 의사소통적 합리성과 앤서니 기든스(Anthony Giddens)의 구조화 이론(structuration theory)에서 영감을 받았다. 이 이론에 따르면, 새로운 구조가 창출되는 방식은 고정된 것이 아니라 능동적인 행위를 통해 부단히 수정되는 법칙의 가변성으로 이루어지고, 사회구성원들 사이의 대화와 토론, 의사소통의 과정이 이를 가능하게 한다(Healey, 1997). 협력은 제한된 자원을 공유하기 위한 타협에서 나아가 더 좋은 대안을 창조해 낸다는 점에서 민주주의 사회에서 지향해야 할 가치라고 인식된다. 이상적인 협력적 계획은 시민이 참여하는 의사소통적 합리성에 입각한 계획 과정 또는 의사결정 과정에서 사람들이 동의하는 상태에 이르는 것, 즉 “규범적 이상인 의사소통적 합리성에 입각한 합의”(Woltjer, 2000: 27)를 도출하는 것이다. 참여적 계획 담론은 내용적 측면보다는 절차적 측면을 더 강조하면서, 바람직한 사람들의 의사소통만 있다면 그로 인해 만들어진 미래의 모습은 당연히 바람직할 것이라고 전제한다(문정호 외, 2006). 참여적 계획 담론이 소통과 참여를 중시하는 점은 실용주의 소통 담론과 마찬가지로이지만, 이를 ‘도구적 수단’으로 간주하는 실용주의와는 달리 민주성을 ‘규범적 가치’로서 지향한다는 점에서 결을 달리한다.

(3) 통합적 포용성 담론

통합적 포용성은 계획의 실제적 내용과 절차 모두와 관련된 인정과 호혜, 정체성 등의 문제와 관계되며, 구성원 간 연대를 바탕으로 공동체를 이루거나 기존에 정당한 시민권(citizenship)을 인정받지 못했던 타자의 통합을 지향한다. 이 담론은 한편으로 실제적 포용성 담론의 물질적 가치를 정체성 또는 차이의 인정과 같은 비물질적 가치로 확장하고, 다른 한편으로 절차적 포용성 담론의 시민권 개념을 여성과 외국인처럼 타자로 여겨지던 사회 집단으로 확장한다. 이 점에서 공동체주의, 여성주의, 다문화주의 담론이 이에 대응된다.

공동체주의(communitarianism)는 공동체 구성원 간 연대의 가치를 중시하는

담론이다. 이것은 산업화 이전 전통사회로부터 이어지던 사고이자 생활방식이었으나, 1980년대 존 롤스(John Rawls)의 '의무론적 자유주의' 이후 현대 사회철학으로 자리 잡았다. 마이클 샌델(Michael Sandel)을 비롯한 공동체주의자들은 개인은 원자적이고 독립적인 존재가 아니라 관계에 의해 구성된 '연고적 자아(encumbered self)'이므로, 공동체 구성원 간의 연대를 통해 공동체의 공동선을 지향할 것을 주장했다(Sandel, 1982). 그런 점에서 도시 포용성의 요소 중 '상호의존'에 대한 강조가 가장 두드러지는 담론이라고 할 수 있다.

한편, 여성주의나 다문화주의는 전체성, 보편성, 동질성, 명료성 등을 추구하던 근대 담론을 비판하고 다양성과 차이를 인정하는 포스트모더니즘(post-modernism) 담론과 맥을 같이한다. 이 두 담론은 지금까지 타자로서 소외되었던 대상의 정체성 인정과 통합을 바탕으로 이들의 권익 보호와 참여 보장을 모두 추구한다는 점에서 통합적 포용성과 부합한다.

여성주의(feminism)는 모더니즘 사회에서 억압과 소외가 지속되었던 여성뿐만 아니라 다양한 형태의 모든 소외 계층에 대한 차별 인식을 타파하고자 등장했다(정현주, 2016). 남성 중심의 사회제도의 비인간적 측면에 대해 비판하고, 이를 극복하기 위해 여성을 포함한 소외된 개인과 집단에 대한 관심과 배려를 위한 논의에 초점을 두었다. 법적·제도적 측면에서 성적 불평등 문제를 해결하고자 노력한 제1물결 시기(19세기~20세기 중반)를 넘어, 제2물결 시기(1960년대~20세기 말)에는 본격적으로 구조적인 여성해방운동에 대해 논의하기 시작한다(장미경, 2006). 이데올로기적 측면에서 성 불평등 문제를 바라보고 해결하고자 다양한 분야에서 여성주의가 논의되는데, 공간이 초래하는 불평등에 대한 논의도 이 시기에 태동한다. 도시 공간이 여성을 착취·억압할 뿐만 아니라 남성 중심적인 담론과 물질세계를 구성해 왔다고 비판하며, 기존의 이분법적 사고를 타파하기 위한 시도가 여성주의 지리학이라는 이름으로 등장한다(안숙영, 2012; 정현주, 2016). 여성주의 담론하에서 성 불평등 문제뿐만 아니라 집단으로서의 여성을 넘어 개인으로서의 여성, 남성과 여성이 함께 형성하는 대안적 문화인 '성주류화(gender mainstreaming)'에 대한 논의를 지나 다양한 이론을 통해

보편적 평등이 실현된 도시를 조성하기 위한 노력이 계속되고 있다.

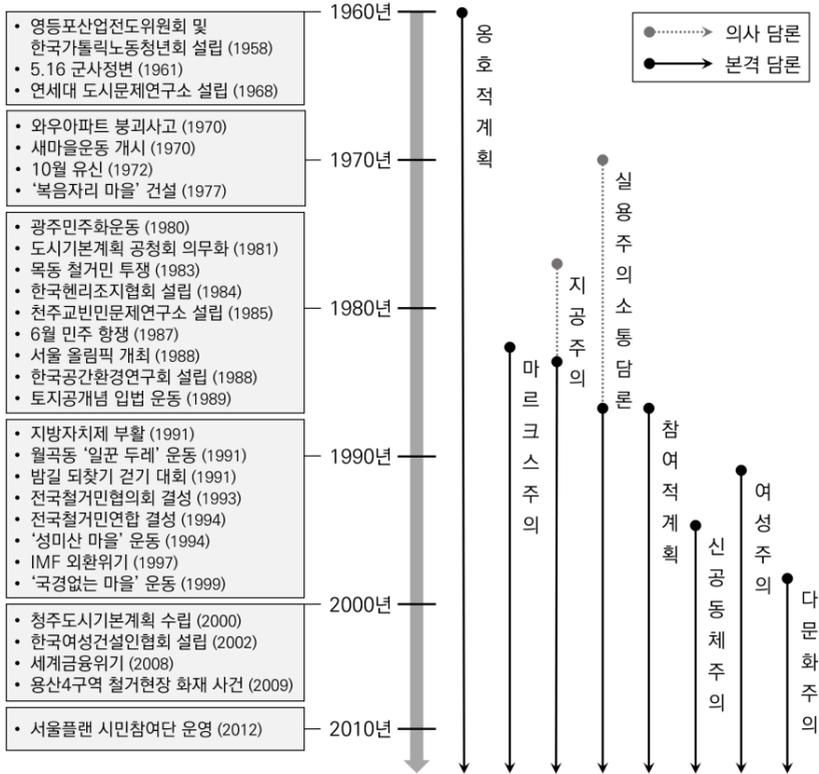
다문화주의(multiculturalism)는 포스트모더니즘의 다원주의 이념이 공간적으로 확립된 형태로 나타난다. 1960년대 인권운동과 시민사회의 요청으로 '다양한 소수자의 권리를 적극적으로 보장하는 다문화주의'로 제도화되었는데, 다문화주의 철학은 세계화 및 신자유주의와 같은 현대사회의 정치·사회·경제 변화로 인해 형성되었다고 이해할 수 있다(이용재, 2010). 이주민을 주류사회에 수용·통합하는 방식 중에서, 한국은 특정 이주민에 대해서는 공식적 권리를 인정하나 그 외의 이주민은 사회통합 대상에서 배제하는 차별적 배제(differential exclusionary model)의 시각을 견지했다(윤인진, 2008; 박진경, 2010). 하지만 다문화주의는 도시 내에서 이주민과의 단순한 공존을 넘어서는 상호작용을 통한 진정한 사회통합을 달성해야 한다고 주장한다.

3. 한국의 도시계획 담론 변화 개황

1960년대부터 본격화된 두 차례 권위주의 정부의 집권기는 국가가 시장을 통제하에 육성하고 시민사회를 억압하는 '발전국가(developmental state)'의 시대였다. 발전국가는 분배보다 성장 정책을 우선시하여 도시계획에 있어서 효율적인 개발 전략을 지향했으며, '대한국토계획학회(현(現) 대한국토·도시계획학회)'로 대표되는 도시계획 학계의 전문가 집단이 '주류'로서 이를 뒷받침했다.¹⁾ 이 같은 개발 지향적 계획 담론하에서 계획 포용성은 지극히 미흡했고, 급속도로 이루어지는 도시화 및 도시개발 과정에서 철거민으로 대표되는 도시의 사회적

1) 계획의 효율성을 지지하는 전문가 집단의 형성에도 불구하고, 당시 한국의 주류 도시계획이 합리적 계획이론과 부합하는지에 대해서는 별도의 고찰을 요한다. 권위주의 국가 시기, 합리적 계획이론이 전제하는 계획가의 정치적 중립성은 담보되기 어려운 경우가 많았기 때문이다(김승정 외, 2022).

〈그림 1〉 한국의 포용적 도시계획 담론 변화 개황



자료:저자 작성.

약자들은 배제되었다. 때로는 이들을 고려한 조치들이 시행되기도 했지만, 와우아파트 붕괴 사고나 광주대단지사건이 보여주는 바와 같이 오히려 파국적인 결과를 초래한 미봉책도 적지 않았다. 또한, 국가는 새마을운동과 같이 지역의 소득 증대, 생활환경 개선, 정신 혁명을 표방하는 관제 사회운동을 통해 주민들의 지역사회 참여나 공동체 형성을 지원하기도 했으나 동원 방식을 통해 국가의 개발 이데올로기를 내면화시키려는 의도가 담긴 낮은 수준의 포용적 담론이었다.

시민사회가 미성숙하여 포용적 담론을 제기할 주체가 많지 않았던 전기 권위주의 시기(1960~1970년대 박정희 집권기)에는 반공주의적 사상 검열로부터 비교적 자유로웠던 종교계가 중요한 주체였다. 이들은 지역사회 조직 운동을 통해 도시빈민들을 옹호하고 이들이 공동체 내에서 자조할 수 있도록 지원하는 등 옹호적 계획과 공동체주의 담론 등장의 초기 단계에서 매우 중요한 역할을 수행했다. 이는 당시 국제 기독교 사회운동의 흐름과 동조하는 것이기도 했다. 권위주의 국가는 이들의 담론이 성장 담론과 충돌하거나 체제 저항적인 성격을 내포할 경우 이들에게 매우 억압적인 조치를 취했다.

체제적 억압이 고조되던 후기 권위주의 시기(1980년대 신군부 집권기)에는 마르크스주의의 영향을 받은 민중조직, 사회운동 및 학계가 포용적 계획 담론의 흐름을 주도했다. 1980년대에는 군부 쿠데타를 통해서 권위주의 정부가 또다시 집권하여 민주화에 대한 대중적 요구를 폭력적으로 억압했기 때문에, 오히려 투쟁적인 민중운동을 초래했고, 사회운동에서는 마르크스주의의 영향을 받은 '체제변혁론'이 확산되기 시작했다. 특히 전두환 정부는 초기 신자유주의 정책으로서 경제 자유화를 표방하고 국제 스포츠 행사(아시안게임, 올림픽)를 유치하는 맥락 속에서 건설 자본과의 공조를 통해 대규모 도시개발을 추진했으므로 도시 포용성은 더욱 위협받았다. 목동 철거민 투쟁 이후, 주거 빈민운동에서는 기존 옹호적 계획 전통뿐만 아니라 체제변혁을 지향하는 계급투쟁 성격이 나타나기 시작했다. 체제변혁론의 유행은 대학이 양적으로 확대되고 진보적 학술이론이 수용되던 1980년대 사회과학 학계의 동향과도 맞물리는 것이었으며, 그 연장선상에서 공간과 도시계획에 관한 담론에서도 비판적 관점을 제시하는 마르크스주의 계획 담론이 1980년대 후반부터 본격화했다.

한편, 발전국가 시기부터 본격화된 도시개발이 주기적인 부동산 시장 과열을 초래하자, 국가는 1970년대 후반부터 토지공개념을 제시했다. 국가는 개발이익의 사유화를 억제하고 공익을 우선시한다는 명분을 내세웠으나, 한편으로는 발전주의 도시개발을 지지하는 논리로 토지공개념을 활용했다. 지대 환수를 통해 부의 불평등을 실질적으로 해소한다는 지공주의적 토지공개념은

1980년대에 등장한 온건·개량적인 기독교 사회참여 담론에 의해 제기되었다.

권위주의 정부하에서 제도권 내 자치·참여는 매우 제한적이었다. 국가는 실용주의적 측면에서 도시계획 수립 과정에서 제한된 주민참여와 유희·시혜·선전적인 차원에서 지방자치와 분권 의제에 대한 담론을 허용하거나 제시했다.

1987년 정치적 민주화 이후에는 시민사회 역량이 강화되면서 시민사회 단체가 포용적 계획 담론의 확대 발전에 기여했다. 권위주의 정부의 해체로 인해 투쟁적 방식의 민중운동은 동력이 약화되고, 시민사회가 성장하면서 온건·개량 노선의 시민운동이 주를 이루게 되었다. 주거 빈민운동에서도 옹호적 계획 전통의 노선은 정책 발굴 및 이론화를 주요 의제로 설정하면서 마르크스주의 전통의 학술연구 진영과 결합하고, 주류 도시계획 학계 및 시민단체와의 연대를 통해 포용적 담론의 정책화에 기여하였다.

1990년대에는 운동의 주체도 중산층까지 확대되고 활동의 범위도 일상 영역으로 확대된 대안적·규범적 성격의 신공동체주의가 등장했다. 무엇보다도 소통과 참여에 관한 포용적 담론과 제도가 극적으로 확대되었다. 지방자치가 부활하면서 시민단체들이 포용적 담론을 형성할 뿐만 아니라, 도시정부와 거버넌스를 형성하여 정책의 제안, 감시, 실행 과정에 참여할 수 있게 되었고, 2000년에는 도시기본계획의 수립 과정에서도 시민들이 직접 참여하는 사례가 등장했다.

1990년대부터는 세계화와 신자유주의적 시장 질서도 본격적으로 확대되기 시작했다. 초국적 이주가 확대되는 흐름 속에서 국내에도 외국인 노동자, 결혼 이민자들이 빠르게 증가했고 도시지역에서는 이주민들이 민족·인종별로 집단 거주지(ethnic enclave)들이 형성됨에 따라 이들을 사회적으로 포용하기 위한 다문화주의 담론이 형성되었다. 그리고 민주화 이후 시민운동의 영향과 1980년대 여성운동의 연장선상에서 여성들의 안전한 밤길을 요구하는 도시 운동이 처음으로 전개되었다. 특히 성주류화 전략이라는 세계 여성운동의 의제가 국내에도 소개되고 고학력·고숙련 노동시장에도 여성들의 진출이 활발해지면서, 2000년대부터는 도시·건설 분야 여성 전문인력들의 논의를 시작으로 여성주

의가 도시계획 담론의 차원에서 본격화되었다.

한편, 신자유주의의 확대는 1990년대 후반의 IMF 외환위기와 맞물리면서 시장의 영향력을 확대하고 도시 포용성을 크게 위협하는 요인으로 작용했다. 주류 도시계획 이론에 대한 급진적 대항담론으로 위치했던 마르크스주의 계획 담론은 신자유주의적 자본주의를 지속적으로 비판하되 다른 대안 담론들도 수용하여 현실적 대안들을 모색하기 시작했다. 또한 주거복지, 지역균형발전, 부동산 시장규제, 주민참여 등 각각의 포용적 계획 담론에서 제시했던 의제들이 국가 정책으로 수용 및 채택되었다.

2000년대 후반에는 세계 금융위기로 인해 경기침체 국면에 접어들고 ‘용산 참사’ 등을 통해 시장 논리에 따른 일방적·전면적 도시재개발의 폐해가 부각되었다. 그러자 2010년대부터는 점진적 개발과 상향식 계획을 특징으로 하는 도시재생 패러다임이 주를 이루게 되었으며, 이는 도시계획 및 정책의 절차적 포용성이 다시 한번 크게 확대되는 계기로 작용했다.

4. 실제적 포용성 담론의 전개 과정

1) 옹호적 계획 담론

한국에서 옹호적 계획 담론은 1960년대부터 본격화된 기독교 사회운동으로부터 그 연원을 찾을 수 있다. 이는 당시 국제적으로도 확산하고 있던 기독교의 사회적 책임론과 사울 알린스키의 지역사회 조직론의 영향을 크게 받은 것이었다.

20세기 중반에 기독교의 양 교단인 개신교와 천주교에서는 종교의 사회적 책임에 대한 담론이 확산하기 시작했다. 우선, 기독교 내 서로 다른 교단 간 공존을 지향하는 ‘에큐메니컬 운동(Eccumenical Movement, 교회일치운동)’의 일환으로서, 1948년에 결성된 진보적 협의체인 ‘세계교회협의회(World Council of

Churches, WCC)’를 주목할 만하다. WCC는 교회가 사회정의와 분배 문제에 관심을 가져야 한다는 ‘책임사회론(responsible society)’ 혹은 ‘하나님의 선교(Missio Dei)’ 신학을 강조했다. 책임사회론은 사회적 부정의를 야기하는 자유방임적인 자본주의와 자유를 억압하는 전체주의적인 공산주의를 모두 거부하고 민주적 사회주의 혹은 진보적 자유주의를 추구하는 제3의 길을 지향했다(김상현, 2019). 천주교에서도 벨기에 교단에서 1925년 ‘가톨릭노동청년회(Jeunesse Ouvriere Chretienne, JOC)’가 설립된 것을 계기로 노동자 복음화 운동이 확산하였고, 제2차 바티칸 공의회(1962~1965)에서는 천주교의 전면적 쇄신과 함께 교회의 사회적 책임을 공식적으로 강조했다.

개신교의 WCC나 천주교의 JOC는 자신들이 전개하는 사회적 종교운동이 아시아를 비롯한 제3세계 교회에 확산할 수 있도록 금전적·인적 자원을 적극적으로 지원하였다. 그 결과로 국내에서는 1958년에 WCC의 지원을 받은 ‘영등포산업전도위원회(現 영등포산업선교회, 예수교장로회총회 산하)’와, 국제 JOC의 지원을 받은 ‘한국가톨릭노동청년회’(한국 JOC)가 결성되면서 기독교 주도의 도시사회운동이 시작되었다. 이들의 활동은 크게 노동운동과 빈민운동으로 나뉘었는데, 특히 개신교에서는 이를 ‘산업선교’와 ‘빈민선교’라고 지칭했다. 여기서 도시계획과의 연관성이 큰 빈민운동에 초점을 두어 서술하도록 한다.²⁾

기독교 빈민운동은 WCC에서 한국의 산업선교를 지원하기 위해 파견한 조지 토드(George Todd) 목사에 의해 본격적으로 추진되었다. 그는 사울 알린스키가 주창했던 지역사회 조직운동이 한국에서 빈민선교를 활성화하기 위한 중

2) 국내 기독교 사회운동에서는 노동운동이 빈민운동보다 더 이른 시기에 본격화되었다. 개신교 노동운동의 경우, 1960년대 중반부터는 노동조합 설립을 지원하고 이를 이끌어 갈 인력을 양성하는 저항적 방식을 지향하게 되었다. 1968년에 개최된 동아시아교회협의회(EACC)에서 이러한 지향점을 반영하여 산업전도를 산업선교로 개칭·재편함으로써 WCC의 책임사회론에 부합하는 노동운동으로 변모하였다(장숙경, 2009a). JOC를 중심으로 전개되었던 천주교에서의 노동운동 또한 1967년 ‘강화도 심도직물 노동조합 사건’에서 노동자들과의 연대 투쟁을 계기로 기존의 계몽운동적 성격을 탈피하고 대중적 노동운동으로 변모하였다(한상욱, 2015).

요한 방법론이 될 수 있다는 신념을 가지고, 이를 위해서는 활동가 양성을 위한 조직이 필요하다고 생각했다(김상현, 2019). 그러나 정부의 탄압을 염려한 조지 토드는 연세대학교 교수이자 새문안교회의 장로였던 노정현과의 협력을 시도했고, 이를 통해 1968년 12월 ‘연세대학교 도시문제연구소’를 설립하여 그 산하에 연구조직인 연구위원회와 운동조직인 ‘도시선교위원회’를 설치했다(손승호, 2014). 개신교와 천주교의 연합으로 구성된 이 도시선교위원회는 행동 훈련 프로그램을 통해 활동가를 모집하고 훈련시켜 빈민촌 현장에 투입하였다. 이것이 한국 도시빈민운동의 효시라고 할 수 있다.

도시선교위원회의 모델이 되었던 알린스키의 지역사회 조직화 전략은 다음과 같이 요약된다. 첫째, 지역 주민이 자발적으로 조직을 주도하되 기존의 주민 공동체들을 아울러 활용하고, 둘째, 조직가는 그 과정에서 지도자(leader)가 아닌 촉진자(facilitator)로서 지원하여 훗날 조직이 없어도 주민조직이 지속 가능한 조직으로 성장하도록 유도하며, 셋째, 지역 주민들의 불만 분출과 조직적 저항을 통해 지배 집단과의 타협을 끌어내되, 체제변혁을 추구하는 정치세력화는 경계한다(장세훈, 2020). 이에 따라 도시선교위원회의 훈련생들은 지역사회 조직가로서 빈민촌에 거주하면서 주민들과 신뢰를 쌓으며 주민 중에서 주민지도자를 선발하고 주민조직의 형성을 지원했다. 1970년 와우아파트 붕괴 사고 직후에는 지역별 시민아파트의 주민조직들을 연계하여 ‘서울시민아파트 자치운영연합회’라는 범조직적 연합을 지원함으로써 입주민들의 안전과 권익을 도모하기도 했다(권호경, 2019).

알린스키의 조직화 방법론에서 특기할 만한 기법은 소크라테스의 산파술과 같이 조직가가 함축적인 질문을 던짐으로써 주민들이 문제의 해결책을 스스로 발견하도록 유도하는 ‘은근히 끼어들기(nudging)’이다(장세훈, 2020). 이는 도시선교위원회의 주민 조직화에도 중요한 방법론이었는데, 다음의 사례는 도시선교위원회의 3기 훈련생 출신이었던 권호경 목사가 1971년 서울 시민아파트 주민들의 시정 앞 광장투쟁을 지원했던 경험을 술회한 것이다. 이 투쟁은 서울시가 시민아파트 분양 당시에는 입주민들에게 15년 분할 상환을 조건으로 골조

주민1: 여러분, 오늘이 마지막 날입니다. 항의 장소를 어디로 정할까요?
 조직가: 항의할 내용은 결정했습니까?
 주민1: 그거야 무조건 공문을 백지화하라는 것이지요.
 조직가: 와우아파트가 무너지고 난 뒤에 부실공사한 곳을 서울시에서 수리해 주었습니까?
 주민2: 아니요.
 조직가: 그럼 하실 말씀이 많겠네요.
 주민2: 그렇지요. 부실하게 공사한 곳들을 수리해 주지 않으면 원래 우리가 살던 땅을 내놓으라고 해야지요.
 조직가: 장소를 정하는 것도 중요하지만, 몇 명이나 모일 건지 정하는 것도 중요하지 않겠습니까?
 주민3: 서울시에서 한 일이니 시청 앞이 좋겠습니다.
 주민1: 광화문 네거리가 좋습니다.
 주민4: 중앙청 앞이 좋습니다.
 조직가: 다 좋습니다만, 몇 시에 모일 건지도 고려해야 될 겁니다.
 주민3: 아침 9시 시청 앞 광장이 좋겠습니다.

(주민대표들이 모두 동의했다.)

자료: 권호경(2019: 145~154).

공사비를 대여해 주었으나, 돌연 일시금 상환 방침으로 전환하여 통보한 것이 그 원인이었다(권호경, 2019).

개신교의 도시사회운동은 1970년대에 유신체제의 탄압과 기성 보수적 교단과의 갈등으로 큰 타격을 입었다. 유신체제는 산업선교 및 빈민선교 활동을 탄압하는 과정에서 보수적 교단과의 갈등을 조장하고 이들의 활동이 공산주의 이념과 연계되어 있다는 용공론을 주류 언론을 통해 유통하기도 했다(장숙경, 2009b; 손승호, 2014).

1980년대에는 대규모 전면철거식 도시재개발이 전개되면서 목동 철거민 투쟁(1983년)이나 상계동 철거민 명동성당 농성(1986년)에서와 같이 빈민운동의 저항적·투쟁적 성격이 강화되었다. 이는 아시안게임·올림픽을 맞아 광범위하게 전개되던 도시개발의 폭력성에 대응한 결과이자 당시 유행하던 체제변혁론과 민중운동의 영향 때문이기도 했다. 이 시기에도 기독교계의 역할은 작지 않았다. 1980년대 철거민 주거권 운동의 결정적 계기인 목동 투쟁은 천주교 빈민

운동가 제정구와 정일우에 의해서 주도되었으며, 빈민운동 지원조직인 '기독교 주민선교협의회'[1984년 설립, 1986년 '기독교 도시빈민선교협의회'(약칭 '기빈협')로 개칭], '천주교 도시빈민사목협의회'[1985년 설립, 1988년 '천주교도시빈민회'(약칭 '천도빈')로 개칭], '천주교 서울대교구 도시빈민사목위원회'(1987년 설립)와 연구조직인 '천주교 빈민문제연구소'(1985년 설립, 1988년 '도시빈민연구소'로 개칭)가 활발하게 활동했다. 종래의 주민 조직운동과 같은 방식도 여전히 지속되고 있었다. 수도권특수지역선교위원회가 1979년에 해체된 후, '한국교회사회선교협의회'가 1981년부터 주민조직가 훈련 프로그램(약칭 '사선훈련')을 담당하여 1990년까지 6개 기수를 배출했다(한국주민운동정보교육원, 2010). 서울에서는 1990년대 초까지 다수의 저소득층 밀집 지역에 조직가들이 활동했지만, 상대적으로 "철거반대투쟁에 가려져 있던 시기"였다(신명호, 1999a: 69~70).

민주화 이후 1980년대 주거권 운동의 요구는 주거정책에 일정 수준 반영되면서 소기의 성과를 남겼다. 1989년에 영구임대주택이 도입되면서 서울시에서는 재개발 사업 시 세입자들에게 이를 제공할 것이 제도화되었고, 현지개발 방식의 정비사업인 주거환경개선사업이 시행되었다(김승정 외, 2022). 이 시기는 빈민운동 노선 간 연대와 분화가 이루어지던 때이기도 했다. 이전까지는 불법 시되던 민중운동 세력들이 합법적이고 공개적으로 조직을 드러내고 투쟁할 수 있게 되면서 빈민운동 간의 연대 활동이 시도된 것인데, 1989년에 결성된 '전국민민연합'(약칭 '전빈련')과 1992년에 결성된 '전국도시빈민협의회'(약칭 '전빈협')가 대표적이었다. 그러나 기독교 및 주민조직 운동 진영은 계급운동 및 체제변혁 노선에는 동의하지 않았으므로 이들과 결합하지 못하고 분화되었다. 제정구, 김진홍 등의 천주교 빈민운동가들은 1990년에 체제변혁적 성향이 확대되고 있던 '서울시철거민협의회'를 탈퇴했고, 기빈협과 천도빈은 전국빈민연합의 결성 과정에서 이탈했으며, 범빈민운동의 연합체로서 결성에 성공한 전빈협도 노선 간의 대립 끝에 수년 뒤 해소되었다(박문수, 1993; 최인기, 2013).

민주화 이후 또 한 가지의 주요 흐름은 현장 중심의 실천을 넘어서 운동의 이론적 기반을 강화하고 정책을 개선하려는 움직임이 더 강해졌다는 것이다. 우

선, 주류 도시계획 학계와의 교류를 통해 재개발 정책 개선에 대한 의제를 대외적으로 제시했다. 천주교 서울대교구 도시빈민사목위원회는 1988~1989년에 정책토론회를 개최하여 도시빈민들을 위한 정책 수립을 논의하고,³⁾ 도시빈민 연구소를 통해서 그 성과를 『불량촌과 재개발』(김형국 편, 1989)을 발간했다. 이와 같은 기획에는 제정규, 정일우 등 천주교의 빈민활동가뿐만 아니라 김형국,⁴⁾ 권태준, 양윤재, 하성규 등 주류 도시계획학자들이 참여했다.

과거의 주민조직 운동론을 체제변혁론의 관점에서 이론화하려는 시도도 이루어졌다. 지역사회 조직운동은 체제 내 개량적 운동으로서 사회발전에 대한 이론과 비전이 결여된 것으로 간주되었으나, 민주화로 인해 체제변혁의 동력이 약화된 상황에서 상대적으로 주민 참여도가 높고 안정적이었던 주민조직 운동의 강점이 재조명되었다(신명호, 1999a). 이에 천주교 도시빈민연구소는 1989~1992년간 『도시빈민지역운동론』 시리즈(I~III)를 발간했으나, 실천적 영역에서 주민운동 노선이 체제변혁 노선과 결합하지 못했던 것처럼, 이론적 영역에서도 운동의 방법론과 목표가 괴리되는 한계를 노정하면서 이 시도는 지속되지 못했다(신명호, 1999b).

결국, 옹호적 계획 담론과 마르크스주의 전통과의 결합은 운동론보다는 정책론의 영역에서 전개되었다. 1994년 도시빈민연구소는 ‘한국공간환경연구회’로 대표되는 마르크스주의 전통의 진보적 공간 연구자들을 포섭하여 ‘한국도시연구소’로 재출범했다. 한국도시연구소는 “이론과 실천의 결합”을 지향하면서(신명호, 2004: 31), 정책 연구 및 시민사회와의 연대를 통해 전면철거 재개발의 개선, 공공임대주택 확대, 최저주거기준 도입 등 주거복지정책 확대에 크게 기여했다(남원석, 2004).

1996년에는 제2차 유엔 인간정주회의(HABITAT II)를 맞아 주요 시민단체들과 온건 노선의 빈민운동 조직들(천도빈, 기빈협, 한국도시연구소, 천주교 서울대교구 도

3) 1988~1989년간 개최되었던 도시빈민사목위원회 정책 토론회의 주제는 다음과 같다.

사빈민사목위원회, 주거연합 등)이 한국민간위원회를 결성했다. 위원회는 HABITAT 의제의 지역화를 위한 민간 부문의 실천 과제 중 하나로 “지속적인 주민교육 개발”을 제시하여 주민조직의 활성화와 주민공동체 지도자들의 육성을 도모하기로 결의했다(세계주거회의를 위한 한국민간위원회, 1996: 30). 같은 해 천주교 빈민운동가 박재천이 ‘한국주민운동정보교육원’(현(現) 한국주민운동교육원)을 설립한 것은 구체적 실천의 결과로서(전홍규, 1997), 이 기구는 오늘날까지 지역사회 조직운동 교육 및 훈련기관의 계보를 잇고 있다.⁵⁾

옹호적 계획 담론의 전개 과정은 열악한 정주 여건과 전면철거 위주 도시재개발의 위협으로부터 도시빈민들의 생존권을 확보하는 것이 가장 중요한 쟁점이었던 초기 포용적 계획 담론의 성격을 보여준다. 옹호적 담론은 이후에도 마르크스주의 담론과 실천적·이론적 영역에서 상호작용하면서 계획 담론에서 물질적 불평등에 대한 문제의식을 심화시켰으며, 방법론으로서 수용한 지역사회조직론의 상향식 속성은 공동체주의 운동에도 영향을 미쳤고 절차적 포용성 담론의 확산에도 기여하였다.

2) 마르크스주의 계획 담론

마르크스주의는 남북 분단과 반공주의 이념하에서 한국 사회에서 배제되어 온 담론이었으나 1980년대에 이르러 대안적 담론으로 부상하였다. 여기에는

연도	차수	주제
1988	1	불량촌 재개발 정책, 이대로 좋은가?
	2	빈민주거 정책, 어디까지 왔나?
1989	3	도시지역의료보험, 무엇이 문제인가?

자료: 천주교 서울대교구 사회사목국 빈민사목위원회 홈페이지 (https://poor.or.kr/?page_id=368)

- 4) 특히, 김형국(서울대학교 환경대학원 교수)은 천주교 서울대교구 도시빈민사목위원회의 초대 전문위원으로 활동하면서 이를 주도하였다.
- 5) 한국주민운동정보교육원은 1980년대에 6기까지 주민조직가 교육과정을 진행했던 한국교회사회선교협의회(사선훈련)의 전통 계승을 표방했기 때문에, 1998년부터 시작한 주민조직가 교육 훈련과정을 7기 과정이라 명명하였다(한국주민운동정보교육원, 2010).

광주민주화운동 이후 권위주의 정부의 억압에 따라 계급투쟁적 민중운동과 사회운동 중심의 체제변혁론이 확대된 것이 중요한 계기로 작용했다. 또한 학술적으로도 대학이 양적으로 확대됨과 함께 서구에서 수학한 소장파 학자들이 사회과학계에 진입하면서 사회적 분위기와 함께 진보적 학술이론이 수용된 것 과도 관련이 깊다(박명규, 2008; 정수복, 2022).

우선, 목동 투쟁 이후 저항적 철거민 운동이 본격화되고 체제변혁론의 영향을 받으면서 계급투쟁적 성격을 가진 마르크스주의적 도시운동이 출현했다. 서울 지역의 철거민 조직들이 연합하여 1987년에 결성한 '서울시철거민협의회'(약칭 '서철협')가 대표적이다. 그러나 전술하였듯이, 서철협의 계급투쟁 방식을 반대하는 진영이 전빈련 결성 과정에서 이탈했으며, 범빈민운동 연합체로서 결성된 전빈협도 오래 지나지 않아 해소되는 등 철거민 운동 내부에서는 노선 투쟁이 전개되었다. 그 결과, 1990년대 이후 철거민 운동은 계급투쟁을 지향하는 '전국철거민연합'[1994년, 구(舊)서철협, 상대적으로 온건한 노선의 '전국 철거민협의회'(1993년) 및 '주거권 실현을 위한 국민연합'(1990년)으로 분화하였다(박인권이선영, 2012).

이론적 실천 영역에서는 1980년대 중후반에 사회운동을 중심으로 전개된 '사회구성체 논쟁'과 '한국공간환경연구회'로 대표되는 신진 공간연구자들의 네오마르크스주의 연구가 전개되었다. 사회구성체 논쟁에서는 체제변혁의 목표를 설정하기 위해 당시 한국 사회의 발전 수준을 규정하는 것이 핵심 쟁점이었는데, 이를 뒷받침하기 위해 마르크스주의에 입각하여 도시빈민과 비공식 부문의 성격 등 도시 사회에 대한 분석이 이루어졌다(최병두, 1991b). 가령, '신식민지 국가독점자본주의론'의 관점에서는 국가와 결합한 독점자본의 이윤추구 과정에서 도시빈민이 형성되며 선진자본주의 국가와의 종속적 관계로 인해 이것이 강화된다고 해석한다(김영철, 1985). 반면, '식민지 반(半)자본주의론'의 관점에서는 도시빈민이 제국주의 자본에 예속된 상황 속에서 봉건적 생산관계로부터 착취받는 계급으로 인식되었다(김영석, 1989).

한편, 네오마르크스주의를 수용하여 1988년에 설립된 한국공간환경연구회

는 공간과 도시계획의 문제에 대한 비판적 연구를 수행하면서, 공간적 관점이 결여된 정통 마르크스주의를 비판했다(최병두, 1991b). 이 연구회는 대학에서 자생적 연구 모임으로 출발했으며 영국에서 비판지리학을 수학한 최병두를 초대 회장으로 선임하였다(김용창, 2018). 이는 서울대학교가 위치한 봉천동 일대를 중심으로 진보적 시각을 가진 재야 사회과학 학술조직들이 폭발적으로 등장하던 시기와의 때를 함께하는 것이었다.⁶⁾ 한국공간환경연구회는 1991년에 학술지 《공간과 사회》를 창간하고 1995년에는 ‘한국공간환경학회’로 확대되면서 학술조직으로서의 체계를 갖추었다.

한국공간환경학회는 공간이 사회적으로 생산된다는 관점을 견지하면서 “한국 사회의 자본주의화 과정에서 유발되어 더 이상의 발전과정을 제어하는 제반 사회공간적 문제들을 과학적으로 분석하고 이를 근본적으로 해결하기 위한 실천적 방안들을 모색하고자” 했다(최병두, 1991a: 6). 그런 측면에서 한국공간환경학회의 핵심적인 연구 의제는 자본주의에 따른 공간적 모순을 규명하고 이에 따라서 한국의 공간이 어떻게 재구조화되어 가고 있는지 분석하는 것이었다. 대표적인 사례가 지역불균등발전에 관한 분석이었다. 주류의 신고전주의 지역경제 이론에서 지역불균등발전은 경제성장 과정에서 불가피하게 발생한 후 점차 자연스럽게 해소될 수 있는 현상으로 간주되었다. 하지만 이들은 도린 매시(Doreen Massey) 등이 주장했던 ‘노동의 공간적 분업(spatial division of labor)’을 원용하여 한국의 지역격차는 계급의 공간적 분화와 긴밀하게 연결된 것으로서 자본주의의 내재적 모순이라고 파악했다(강현수, 1991; 김택현, 1991; 김왕배, 1991). 즉, 관리·통제·연구 등 고도의 사무 활동을 수행하는 본사 및 사무·관리직은 서울 및 수도권에 분포하는 반면, 생산 현장과 기술·생산직은 지방

6) 한국산업사회학회(1984년), 한국농어촌사회학회(1985년), 한국정치학회(1987년), 한국사회연구소(1988년), 한국공간환경연구회(1988년), 민주주의법학연구회(1989년), 서울사회과학연구소(구(舊)상도연구소)(1990년), 사회문화연구소(1990년) 등 20여 개의 학술단체들이 당시 봉천동 일대에서 등장하여 성장했다(《경향신문》, 1992.4.10. “청년학술운동 서울 봉천동 메카로 각광”).

에 위치하면서 지역 간 차별적인 고용 형태 및 계층적인 통제 관계를 야기하게 되었다는 것이다.

한국공간환경학회의 마르크스주의 공간 담론은 국가의 개발중심적 계획전략을 뒷받침하던 주류 도시계획 이론에 대한 진보적 대항담론으로 자리매김했다. 이들은 당시 주류 이론을 지식론적 토대는 빈약하지만 권력화된 지배담론으로 규정하고, 자신을 자본주의의 계급모순을 간파하는 지식론에 기반한 급진적인 대항담론으로서 지배담론으로부터 배척되고 적대시되는 위치에 있다고 상대화하였다(조명래, 1997).

한국공간환경학회의 연구 동향의 변화는 <표 2>와 같이 《공간과 사회》의 주요 특집 주제를 통해 살펴볼 수 있다. 외환위기 이후인 1990년대 말부터 한국공간환경학회는 마르크스주의 이외의 대안 담론으로도 외연을 넓혀 사회공간적 모순에 대한 현실적 대안을 모색하는 경향이 나타난다. 체제 비판적인 사회운동은 경기 호황기에는 시민들의 지지를 나름대로 상당히 확보할 수 있지만, 축적 위기의 시기에는 체제 비판보다는 대안을 제시하는 정책적 참여가 대중적 지지 획득이나 문제 해결에 오히려 더 효과적이라고 전망한 결과였다(최병두, 1998). 이에 신고전학과 이론 이외의 제도경제학이나 신순페터주의 등으로부터 영향을 받은 경제지리학 이론의 소개와 국내 적용 가능성을 타진하는 논의들이 진행되었다. 예컨대, 한국의 대기업 위주 지역·도시 경제구조를 비판하고 유연적 생산 방식으로의 전환에 발맞추어 '신산업지구(new industrial district)' 등의 개념을 적용하여 대도시에 소기업 네트워크를 육성하는 방안을 제시하거나(강현수, 1998; 김용창, 1998; 신창호·변창흠, 1998), 지역의 사회경제적·문화적 제도와 기업의 상호작용을 통해 지역발전을 이끄는 혁신을 창출할 수 있다는 '지역혁신체제(regional innovation system)'에 관한 연구들이 대표적이다(박경 외, 2000; 이철우 외, 2000; 정병순, 2000). 2000년대에는 참여정부의 국가균형발전 정책과 공명하여 지역균형발전 이론 및 전략에 대한 담론이 활발하게 제기되었으며, 지역혁신체제의 사례처럼 실제 지역정책으로 수용되기도 했다.

2000년대 이후에도 마르크스주의 관점에서 신자유주의가 심화시키는 자본

〈표 2〉 《공간과 사회》의 주요 특집 주제

연도	통권	특집 주제
1991	1	한국 자본주의 발달과 지역불균등발전
1992	2	자본주의 사회와 토지·지대문제
1993	3	사회·공간의 재구조화 / 생태환경의 정치경제학
...
1998	10	IMF 시대 대도시 소기업 재정비전략
2000	13	지역혁신체제 / 지역통치체제
2002	18	유럽의 지역발전정책
2003	19	신행정수도 건설과 지역균형발전 전략
2003	20	지역정책과 개발이익 환수
2004	21	신개발주의와 기업도시
2006	25	지역발전전략
2006	26	도시·지역계획과 실행전략
2007	27	지역균형발전 정책과 성격
2009	31	비자본주의적 주체 구성과 권리
2010	34	도시와 권리
2011	36	소수자와 도시
2011	37	탈신자유주의적 공간과 공공성
2012	40	자본주의 경제공간
2012	42	저항의 공간
2013	45	시민의 공간
...
2017	60	토지주택은행과 공유경제
2017	62	불안계급
2019	68	여성주의적 공간론
2019	69	도시와 커먼즈
2021	77	여성주의 공간론의 지명 확장
2022	80	타자들의 장소
2022	82	도시 커먼즈

자료: 저자 작성.

주의의 모순을 비판하고, 사회적 약자들의 저항과 권리를 위한 대안을 모색하는 동향이 지속되고 있다. 그러나 2010년대 후반에 들어서는 포스트모더니즘의 경향을 반영하여 여성주의, 다문화주의, 공유경제 및 도시 커먼즈 등에 이르

기까지 담론의 외연이 확장되는 추세에 있다.

마르크스주의 계획 담론은 물질적 불평등을 자본주의의 내재적 모순으로 파악하는 관점을 통해서 그동안 주로 실천적 영역에서 향유되었던 포용적 계획 담론을 이론적 영역에서도 진전시키는 데 크게 기여하였다. 초기에는 급진적 대항 담론으로 출발했으나 점차 다른 대안 담론들도 폭넓게 수용하면서 포용적 계획 담론의 외연적 확장을 주도하고 있다.

3) 지공주의 담론

국내 지공주의 담론의 핵심적 의제인 ‘토지공개념’은 두 갈래의 담론으로부터 출발했다. 1970년대 후반에 토지공개념을 처음으로 제기한 권위주의 국가는 개발이익의 사유화를 억제하고 공익을 우선시한다는 명분이자 발전주의적 도시개발을 지지하는 논리로 이를 동원했다. 반면 지대 환수를 통해 부의 불평등을 실질적으로 해소하려는 의도를 가진 ‘지공주의적’ 토지공개념은 1980년대 중후반에 등장한 온건·개량적인 기독교 사회참여 담론에 의해 제기되었다.

국가가 동원한 토지공개념은 1977년에 건설부에 의해 처음 제시되었다. 건설부는 “토지에 관해서는 절대적 사유물이란 개념에서 공유물이란 개념으로 바뀌어져야 할 것”이라면서 토지에 대해서 공개념을 도입해야 한다고 주장하기 시작했다.⁷⁾ 그리고 도시계획학계의 주요 전문가들로 구성된 국무총리 기획조정실 산하 평가교수단은 토지의 소유권과 이용권을 분리하는 서구 사례를 제시하고 토지공유 원칙을 건의하여 건설부의 입장을 뒷받침했다.⁸⁾ 1978년에 들어서, 건설부는 세제의 강화만으로는 부동산 투기를 막기 어려우므로 토지공개념에 따라 토지의 독과점을 근본적으로 방지하는 제도가 도입되어야 한다고 주장하고,⁹⁾ 그해 8월에 부동산 규제 정책인 ‘8·8 조치’(부동산투기와 지가안정

7) 《조선일보》, 1977.9.1., “토지……「절대적 사유개념 버려야」”.

8) 《조선일보》, 1977.12.11., “토지공유는 온 국민이 이용하자는 것”.

을 위한 종합대책)를 발표했다. 8·8 조치는 토지거래 허가 및 신고제의 도입, 기준지가 고시 대상 지역의 확대, 양도소득세·공한지세의 강화 등을 골자로 했으며 종전과 다른 수준의 강한 억제책이었다. 이에 대해서는 “토지의 공개념 도입까지 거론했던 관계 당국의 강경 자세는 많이 후퇴”했다는 비판도 있었으나,¹⁰⁾ 건설부는 “토지공개념을 실천하는 실마리”로 평가했다.¹¹⁾

토지공개념은 발전주의적 도시개발의 논리로도 활용되었다. 1980년 「택지개발촉진법」의 제정을 통해 도입된 택지공영개발 방식의 초기 사례인 목동 택지개발사업은 “토지공개념을 도입한 새로운 개발 방식”이라고 선전되었다.¹²⁾ 서울시는 이 사업에서 공공이 개발 대상지를 모두 매입할 뿐만 아니라 임대아파트를 대량으로 공급함으로써 토지의 소유·개발·이용을 모두 공영화한다는 구상을 제시했기 때문이다. 그러나 목동 개발사업은 오히려 원거주민의 강제 철거 및 이주로 인한 저항적 주거권 운동을 촉발하는 계기였으며, 택지공영개발 방식 자체도 토지 재산권을 과도하게 침해한다는 비판에 직면하면서 발전 국가 주도 토지공개념의 한계를 드러냈다.

지공주의적 토지공개념은 1980년대 국내 개신교 복음주의(Evangelicalism) 진영에서 형성된 사회참여 담론의 일환으로 제시되었다. 1984년에 설립된 ‘한국헨리조지협회’(현(現) 희년함께와 1989년에 설립된 시민단체 ‘경제정의실천시민연합’(약칭 ‘경실련’)은 이러한 경향 속에서 결성된 조직이었으며(배덕만, 2015), 지공주의 담론 확산에 중요한 역할을 수행했다.¹³⁾

9) 《조선일보》, 1978.6.20., “토지전담기구필요”.

10) 《경향신문》, 1978.8.9., “부동산투기 억제대책”.

11) 《매일경제》, 1978.9.4., “「토지공개념」 적용방법에 신중”.

12) 《매일경제》, 1983.4.12., “신정·목동에 새 시가지 서울시 사업비 9천억 들여 86년까지 착수”, 《매일경제》, 1983.4.12., “토지공개념 본격 도입 목동·신정동지역 개발계획이 뜻하는 것”.

13) 본래 국내 개신교 복음주의에서는 옹호적 담론을 주창했던 개신교의 에큐메니칼 운동과 민중 운동을 급진적인 노선으로 간주하여 이들에게 비판적인 관점을 견지했었다. 그러나 1980년대에 복음주의 진영 내에도 진보적 노선이 형성되면서 민주화 이후 경실련 설립으로 대표되는

한국헨리조지협회는 미국 태생의 성공회 신부 대천덕(R. A. Torrey III)을 중심으로 결성되었고 『토지와 자유』(대천덕 역, 1985), 『진보와 빈곤』(김윤상 역, 1989) 등 헨리 조지의 저서를 번역 출간하여 학계의 관심을 환기했다. 이들은 헨리 조지의 사상을 토대로 기독교의 ‘희년(jubilee)’ 교리를 결합하여,¹⁴⁾ 토지란 본디 신의 소유이기 때문에 토지에 대해서는 누구든지 평등한 권리를 가져야 한다고 주장했다(전장수, 2019). 헨리조지협회는 그 후 ‘기독교경제학연구회’(1994년, 현(現) 헨리조지포럼), ‘토지정의시민연대’(2005년), ‘토지+자유연구소’(2007년) 등 지공주의 시민사회 조직들이 등장하는 모태가 되었다. 1988년에 설립된 경실련의 경우 그들의 시민운동을 “익명의 기독교운동”으로서, “기독교의 토지관, 즉 땅은 하나님의 것이므로 소수에 의해 독점되어서는 안 되며 모든 사람을 위해 공평하게 사용되어야” 한다는 기초하에 “성서의 희년 정신을 오늘의 상황 속에서 재현하는 운동”이라고 규정했다(서경석, 1990: 179; 김민아, 2022에서 재인용).

1980년대 후반에 이르러 부동산 경기가 과열되면서, 토지 투기가 부의 불평등을 야기한다는 국민적 불만이 고조되자 토지공개념이 국민적인 의제로 부상했다. 당시 전국경제인연합으로 대표되는 기업 측은 토지공개념을 저지하거나 축소하도록 정부에 압력을 행사했지만, 지공주의 진영 및 경실련은 적극적인 입법 운동을 전개함으로써 1989년 토지공개념 3법(「택지소유상한에 관한 법률」, 「개발이익환수에 관한 법률」, 「토지초과이득세법」)이 제정되는 데 크게 기여하였다.¹⁵⁾

이후, 토지공개념 3법은 위헌 판정 및 경기부양책의 실시로 인해 폐지되거나 효력을 잃었다. 그러나 부동산 시장이 과열될 때마다 대안으로서 주목받고 있

은곤·개발적 방식의 사회참여를 전개하기 시작했고, 이는 한국의 초기 시민운동 형성에 큰 영향을 미쳤다(김민아, 2022).

14) 기독교 교리에서 ‘희년’은 7년의 안식년(7년)이 지난 후의 50번째 해로서 부채 탕감, 노예 해방 등 모든 소유의 원상 복귀가 이루어지는 해를 의미하는데, 지공주의 담론에서는 이때 토지 또한 원래의 주인에게 돌려줄 수 있다는 점을 강조한다.

15) 《조선일보》, 1989.4.21., “국민토론회 지상 중계 토지공개념 확대도입 찬반 팽팽”; 《동아일보》, 1989.12.6., “토지공개념 입법 촉구 경실련 1천여 명 시위”.

다. 예를 들어, 2000년대에는 주요 지공주의 인사들이 정부에 입각하거나¹⁶⁾ 경실련, 토지정의시민연대와 같은 토지정의운동을 주도하는 시민운동에 참여하여, 보유세 과표 현실화, 종합부동산세 도입 등의 부동산 규제정책의 입안에 기여했다. 2010년대 후반에는 기본소득 의제와도 결합하여, 토지보유세를 통해 확보된 재원을 기본소득으로 지급하는 ‘국토보유세’ 정책이 제안되기도 했다(전강수, 2019).

지공주의 담론이 대안 담론으로서 인정받아 수용될 수 있었던 것은 토지보유세 강화 위주의 ‘시장친화적 토지공개념’을 지지했기 때문이었다(서순탁, 2007; 전강수 2007; 김윤상, 2019). 이는 토지의 소유·이용·처분에서 총체적인 계획·유도·차별을 주장하는 마르크스주의적 토지공개념(조명래, 2005; 이석기·변창흠, 2019)과는 차별되는 점이었다. 사실 지공주의자들은 이와 같은 방식을 ‘반(反)시장적’인 토지공개념으로서 시장의 유용성을 저해하고 부작용을 수반할 것이라고 비판하였다(전강수, 2007).

지공주의 담론은 다른 실천 대안으로서 공동체토지신탁(community land trust)의 도입을 주장하고 무주택 저소득 가정을 위한 주택 건립 사업인 ‘해비타트 운동(Habitat for Humanity)’을 국내에 소개한 바 있다. 공동체토지신탁은 지역사회 전체가 토지가치를 공유하는 시스템으로서, 토지가치세가 국가 차원의 정책으로 정착되기에 앞서 지역 단위에서 토지 문제를 해결할 방안으로 평가되었다(대천덕, 2012). 해비타트 운동은 저소득 가정에 저렴한 가격으로 주택을 건립해 주고 입주 비용도 무이자 분할 상환을 허용하되 수혜자는 일정 기간 건축 자원봉사에 참여하는 조건으로 운영되는 사업을 일컫는데, 국내에서는 대천덕이 처음 소개하였으며, 헨리조지협회의 회장이었던 고왕인이 추진하기 시작했다(김순자, 1992). 그리하여 1992년에 ‘국제해비타트 한국운동본부’(현(現) 한국해

16) 2003년 참여정부의 초대 대통령 비서실 정책실장으로 지공주의자인 이정우(경북대학교 경제학과 교수)가 임명되었으며, 그는 2004~2005년에는 정책기획위원장 겸 정책특보를 역임하면서 부동산 규제정책의 입안을 추진하였다.

비타트를 발족했고,¹⁷⁾ 1994년 경기도 양주에 해비타트 주택 3세대를 건립한 것을 시작으로 현재까지 활동을 이어오고 있다.

요컨대, 지공주의 담론은 일반적인 계획이론으로는 크게 주목받지 않지만, 발전국가의 개발지향적 도시계획이 투기적 도시화를 조장하고 부동산 소유에 따른 불평등을 심화시켰던 국내적 맥락에서는 큰 실천적 함의를 가졌다. 그러나 부동산 시장은 자본의 이해관계가 직결된 영역인 만큼, 지공주의 담론이 ‘시장친화적’ 입장을 견지했음에도 불구하고 담론의 정책화 과정에서 여러 갈등이 빚어졌다. 결과적으로 이 담론은 정책의 실효성 상실 혹은 보수화로 귀결되었다.

5. 절차적 포용성 담론의 전개 과정

1) 실용주의 소통 담론

권위주의 시기 우리나라의 도시계획, 공공계획은 매우 강력한 결정권을 가진 정부에 의해 추진되었고, 국가의 권위를 위임받은 소수의 계획가와 전문가를 중심으로 폐쇄적으로 이루어졌다(김승정 외, 2022). 그럼에도 불구하고 1960년대 중반부터 발행된 대한국토계획학회의 《국토계획》과 ‘대한지방행정공제회’의 《도시문제》 논문집을 검토하면, 시민참여, 하의상달식 민주적 주민조직, 주민참여 등 참여에 대해 다루고 있는 논문들을 발견할 수 있다(이기수, 1966; 김용래, 1967). 하지만 그 내용은 국가체계의 유지와 국가재건을 위해 시민, 주민을 동원함으로써 그 목적을 달성하고자 하는 도구적 차원의 참여에 머물렀다.

17) 1995년부터 2010년까지는 ‘한국 사랑의 집짓기 운동 연합회’라는 명칭으로 활동하였다.

1970년 4월 22일 당시 박정희 대통령에 의해 제안된 새마을운동은 당시 참여 관련 논의의 성격을 파악할 수 있는 중요한 사건이다. 박정희는 전국지방장관회의에서 정부의 압축적 공업화 과정에서 소외된 농촌을 부흥시키기 위한 목적으로 새마을운동을 처음 제안하였다. 새마을운동 이전에도 농촌 대책이 수립되어 추진된 바 있으나¹⁸⁾ 새마을운동 추진 당시에는 농촌의 상대적 박탈감이 더욱 심각했다(박섭·이행, 1997). 새마을운동의 참여 형태와 관련해서는 상반된 평가가 존재한다.

새마을운동은 한국에서 국토개발 과정에서 지역사회 참여의 중요성이 처음으로 인정되기 시작한 계기라는 평가가 있다(소진광, 2007; 임경수, 2012; 정우열·남홍범, 2013). 상향식 접근방법에 입각한 소규모의 지역개발사업인 새마을운동은 근면, 자조, 협동 등의 정신을 바탕으로 지역개발의 하부조직에 주민들의 참여를 촉진함으로써 사회적·경제적 활기를 북돋우고자 했다는 주장이다. 농촌의 상대적 낙후성을 해결하기 위해 주민들을 공동 생산자로 끌어들이고 주민 부담을 통한 지역사회 내생적 발전을 도모한 자발적 참여가 성공의 동력이었음을 주장한다. 주민들은 제한된 자원의 효율적 활용을 위해 사업 우선순위를 스스로 결정하였고, 이 과정에서 관련 정보를 생산, 공유함으로써 투명하고 상향적인 의사결정 과정을 운영하게 되는 등 현재의 거버넌스 구조를 확인할 수 있다는 것이다. 지역사회 지도자를 배출하여 안정된 사회변동 과정을 끌어냈고, 한국 사회의 사회적 자본을 형성한 계기였다는 평가도 같은 맥락에 있다.

다른 한편으로는 새마을운동은 주민의 비자발적 동원, 심하게는 국가 통제의 영역이었다고 지적받기도 한다(김대영, 2004; 김보현, 2011; 황병주, 2011). 그 근거로 박정희의 죽음 이후에는 새마을운동이 유지되지 않고 유명무실해졌다는 점이 지적된다. 또한 초기 실험 사업에서는 내무부가 주관하고 이후에는 모

18) UN 한국재건위원단에 의한 지역사회개발취업 2개년 계획, 1957년 한미합동경제위원회 산하 지역개발분과위원회에 의해 추진된 '지역사회개발사업' 등이 있다. 이에 대한 자세한 설명은 김대영(2004: 183)을 참고하라.

든 정부 부처가 참여하는 ‘새마을중앙협의회’가 총괄하면서 새마을운동이 국가의 추진력에 의한 비자발적 동원의 방식으로 진행되었다는 것이다. 박정희 체제의 근대화에 비판적 관점을 드러내는 사람들을 연행·구금하거나 영농자금 등 자원배분에서 배제하는 등 불이익을 준 점에서 국가 통제의 모습을 확인할 수 있다.

이를 종합하면 새마을운동은 의사결정 과정에서 표면적으로는 주민에게 자율을 부여한 것처럼 보이나, 실제로는 국가권력의 동원과 통제를 바탕으로 하고 있었다고 할 수 있다. 농촌 근대화와 국가 경제 발전을 위한 도구로 주민참여를 인식하고 주민들을 자발적, 비자발적으로 동원하고 통제하였다. 이 점에서 1970년대 새마을운동에서 참여는 그 자체가 민주적 가치로서의 목적이 아니라 경제 발전을 위한 도구로서 기능했다고 볼 수 있다.

1980년대에는 더 진보된 주민참여의 통로가 논의되었다. 그 시작으로 1980년 국가보위비상대책위원회에서 제시한 방침을 살펴볼 수 있다. 전국 71개 지역의 도시계획 재정비를 지시하면서 “종래 시장이 독자적으로 수립하던 계획 방식을 지양”하고 “주민이 참석하는 공청회를 필수적으로 3회 이상 열도록”하는 방침을 시달하였는데,¹⁹⁾ 이는 1981년 「도시계획법」 개정을 통해 도시기본계획 필수 절차로 제도화되었다. 이에 대한 명분으로 “도시계획의 공신력 회복 및 민원 해소”와 “실효성 있는 계획 수립”을 제시하였다.²⁰⁾ 당시의 주민참여의 수사는 ‘합동재개발’ 방식의 정비사업에도 동원되었다. 1980년대 도시계획 개발에 있어서 주민참여는 사유재산권 보호라는 명분과 함께 정권에 의해 전유되기도 했다.

한편 1980년대에는 제5공화국 헌법이 만들어지면서 지방자치 부활에 대한 논의가 촉발되기도 했다. 지방자치는 “지자체의 재정자립도를 감안하여 순차적으로 구성할 것이며 그 구성 시기를 법률로 정한다”²¹⁾라고 하여 유보되기는

19) 《경향신문》, 1980.6.11., “71개 지역 도시계획 재정비”.

20) 《매일경제》, 1980.8.9., “민원해소·공신력제고에 주안: 도시계획시행제도 개선안내용”.

했지만, 이를 계기로 주민참여를 기본요소로 하는 상향적 지역개발 방식의 필요성이 커짐에 따라 그 방법론에 대한 논의가 전개되었다. 도시행정·계획 학계에서 지방자치제를 위한 주민참여에 대한 논의를 이끌어 갔고, 정치권과 관(官)에서도 답론 형성을 위한 노력이 활발히 이루어졌다.

이론과 실천에 있어서 “공공정책의 결정과정에 시민이 참여함으로써 행정의 효율성을 제고할 수 있는 것은 아니고 ... 어떤 형태의 시민참여도 완전히 시민의사의 콘센서스를 얻는 것은 불가능하나 ... 상이한 집단의 이해관계를 조정하는 역할은 할 수 있을 것”이라는 의식이 등장하였다(김번용, 1980: 42~43). 또한 기존의 합리성에 근거한 계획에서 나아가 이해당사자의 동의와 사용자로서 일반 시민의 참여를 통해 계획의 정당성을 확보해야 한다는 제안(김시영, 1983)에는 다원화된 사회에서 불완전한 과학적 합리성의 대안을 찾고자 하는 실용주의적 의식이 잘 드러난다. 그러나 당시 주민참여의 방식은 낮은 수준에 머물렀다. 위원회를 통한 참여, 공청회를 통한 참여 등 간접적인 참여가 주를 이루었을 뿐이었다.

요컨대, 민주화 이전 한국 사회에서 참여는 주로 경제성장의 목적을 달성하는 도구로서 받아들여졌다. 국가권력을 바탕으로 동원과 통제의 형식으로 주민을 도시 내 다양한 활동에 참여시킨 것은 효율성을 담보하기 위한 수단이었다. 학계에서는 과학적 합리성을 대체할 수 있는 다양한 이해관계자 참여의 필요성을 제기하였지만, 권위주의 정부 아래에서 제안된 실용주의 소통 담론을 보조하는 참여의 방식들은 여전히 낮은 수준에 머물렀다.

2) 참여적 계획 담론

참여적 계획 담론은 민주주의의 실현을 전제로 한다. 이에 따라 우리나라에서

21) 《경향신문》, 1984.7.4., “구체안 마련 민정, 지자체 87년 실시 추진”.

참여적 계획 담론은 1980년대 후반 민주화가 진전되면서부터 급격히 성장하게 된다. 민주화 이후 한국에서는 국가권력의 축소와 시민사회 권력의 약진이 이루어진다. 예전보다 덜 통제적이고, 다양한 가치들을 계획에 반영할 수 있는 사회가 조성되기 시작했다. 이는 당시 제도적으로 인정되던 수준의 시민참여를 넘어서는, 다양한 사회적 집단의 국가에 대한 저항·반대·개입·간섭 등 직·간접적 참여가 증가한 것에 기인한 것이다(문정호 외, 2006). 이에 따라 실제적 포용성뿐만 아니라 참여와 같은 절차적 포용성이 증진되는 결과를 낳았다.

도시계획 과정의 참여에 대한 논의에서는 서구에서 진행된 패러다임 변화의 영향도 확인된다(문정호 외, 2006). 1990년대 들어서 하버마스의 의사소통적 합리성, 패치 힐리(Patsy Healey)의 협력적 계획이론 등을 활용하여 계획의 방향성을 제시하거나 실제 계획 과정을 분석한 연구들이 등장하게 된다. 계획가들은 현시대가 포드주의와 마르크스주의를 넘어 새로운 시대로 접어들었다고 밝히고, 이제는 의사소통적 계획이 필요하다는 주장을 제기했다(김현호, 1994). 도시계획에서도 대화와 타협 및 토론을 통해 이해관계의 갈등 문제를 해결해 나가기록 유도하는 새로운 사고가 필요하다는 인식이 드러났다(김영모, 1998). 즉, 계획가는 직접 계획을 주도하는 입장에서 시민 대중이 계획의 방향을 이끌 수 있도록 지원하는 입장으로 변화해야 하고, 시민 대중의 대변자이자 제도자로 기능하며 시민이 계획적 사고로 정책을 유도·조정할 수 있도록 해야 한다고 여겨졌다(여홍구, 1999).

이론과 주장을 넘어 실제 도시계획 현장에서 실질적인 시민참여가 시작된 것은 2000년도의 일이었다. 청주시는 법정 도시계획의 용역을 전문기술 회사가 맡아서 하던 관행을 깨고 충북대학교 건설기술연구소에 의뢰하여 도시기본계획을 수립하도록 했다. 청주시는 도시기본계획을 수립하면서 주민과 함께 현장을 조사하고, 시민 및 전문가와 지속적으로 소통했다. 공청회 중심의 형식적인 주민참여의 한계를 극복하고자 새로운 참여 방법을 모색하면서 청주시 장기비전과 부문별 계획에 대한 시민 설문조사를 실시하기도 했다. 그 결과 주민대표와 15차례의 간담회를 통해 자연취락지구 및 유원지 지정에 대해서 지

구경계선 설정(안)을 주민 스스로 만들도록 했다. 이는 기존의 참여와는 다른 높은 수준의 참여가 이루어졌음을 보여준다(황희연·이민화, 2017). 연구진에 청주경제정의실천연합과 충북참여자치시민연대, 청주환경운동연합가 등 시민단체를 포함하여 계획을 주도한 점도 주목할 만하다.

2000년대 들어 인터넷이 발전하면서 인터넷을 통한 참여 담론도 주목받기 시작한다. 계획 전문가, 공무원들, 일반 시민 등 도시계획에 관련된 모든 집단이 가상공간에서 시공간의 한계를 넘어 계획의 수립에서 집행, 평가에 이르는 전 과정에 참여하는 길을 열 수 있다는 논의(조덕호·임경수, 2000)는 실제 '민원처리 온라인 공개시스템'(1999년)과 더불어 '2020 서울도시기본계획' 홈페이지 구축을 통한 시민 대상 인터넷 설문조사 등으로 이어진다.

이때까지의 계획에는 시민이 부분적으로만 계획 수립 과정에 참여할 수 있었다면, 2012년 시작된 '희망서울 정책박람회'는 다수의 시민이 좀 더 직접적으로 시정에 참여할 수 있게 해주는 계기가 되었다. 온라인 설문조사와 더불어 두 차례의 대면 설문조사, 일반 시민들이 참여할 수 있는 '토론한마당' 등을 통해 시민들이 의견을 개진할 수 있었다. 이와 더불어 일반시민 100명으로 구성된 '서울플랜 시민참여단'은 서울의 미래상과 계획과제(안)를 선정하여 서울시장에게 전달했다(서울특별시, 2014: 3~5). 서울시의 시민참여단 사례는 도시계획에서 참여의 수준을 높였다고 평가받고, 이후 대부분의 지자체 도시기본계획 수립 시에 참고되고 있다(이영희, 2013).

이처럼 1987년 민주화 이후, 계획에 대한 직접 참여를 요구하는 시민사회의 역할에 힘입어 참여가 증가하고 있다. 대의민주주의를 넘어 참여민주주의와 숙의민주주의로 나아가는 등 서로 다른 배경과 가치를 지닌 사람들이 집단의 문제를 위해 서로 협력하여 문제를 해결하고자 하는 시도가 계속되고 있다. 물론 참여하는 시민의 대표성과 제한적인 참여 수준에 대해서는 여전히 문제가 제기되고 있기는 하지만(김주형, 2018; 전철민·이희정, 2016; 최태현, 2018), 기술의 발달과 참여의식의 제고에 따라 점점 민주적 절차에 의해 계획 과정에서 시민 참여의 통로는 넓어지고 있다. 이에 따라 민주주의 사회에서 성숙한 시민의식

하에 사회 문제에 대응하는 참여적 계획 담론은 계속해서 발전하고 있다.

6. 통합적 포용성 담론의 전개 과정

1) 공동체주의 담론

한국에서 도시 공동체주의 담론은 이론보다는 권위주의 시대 실천의 영역에서 그 출발점을 찾을 수 있다. 위로부터는 동원적 성격을 지닌 국가 주도적 참여 담론과 아래로부터는 빈민운동을 이끌었던 옹호적 계획 담론으로부터 기인한다.

발전국가 시기 관제 공동체주의의 대표적 사례인 새마을운동은 지역 주민들의 공동체적 협동을 통한 소득 증대, 생활환경 개선, 정신혁명을 표방하는 사회 운동이었으며, 1974년부터는 농촌에서 도시로 운동의 영역이 확장되었다. 도시 새마을운동은 도시민들이 농촌에 비해 공동체 의식이 부족하고 소외감, 무관심 등 정신적 병리 현상을 겪고 있다고 진단하여, '3대 질서운동'(정신질서, 행동질서, 환경질서)과 같은 "정신혁명"을 강조했다.²²⁾ 그러나 전술했듯이, 새마을운동에 대해서는 주민참여 운동의 시작이라는 평가와 국가의 개발 이데올로기를 내면화시키는 통치성의 도구였다는 비판이 공존한다.

한편, 권위주의 시기 주거빈민운동에서의 공동체주의는 도시개발의 압력으로부터 지역사회의 집단적 권익을 확보하기 위한 보상적 성격이 강했다. 다만, 지역주민의 권익적 활동뿐만 아니라 일상의 제반 영역에서 공동체주의적인 운영원리를 지향했던 운동들도 등장했다. 그 대표적 사례로는 '복음자리 마을'을

22) 《경향신문》, 1976.1.13., "새마을운동의 새 과제"; 《동아일보》, 1976.2.18., "서정쇄신에 국민의 참여를"; 《경향신문》, 1976.4.9., "도시 새마을운동의 전개방향"; 《경향신문》, 1976.6.14., "도시 새마을운동과 새 각오".

들 수 있다.²³⁾

복음자리 마을은 양평동·문래동의 판자촌 원주민 등 170여 가구가 1977년에 시흥군 소재읍 신천리로 이주하여 건설한 정착촌으로, 제정구·정일우가 주도하고 독일 미제레올(Misereor) 재단 등 천주교의 지원으로 조성되었다. 주택은 자조적 방식으로 건립했으며, 입주 비용은 저리 용자 혹은 소액 분할납부할 수 있도록 했는데, 훗날 전액 상환되었으며 이로부터 회수된 자금은 후속 마을 조성사업(1979년 한독마을과 1986년 목화마을)에 활용되었다. 마을 건설 이후에도 마을 안전토의뿐만 아니라 육아·교육·문화 등 다양한 공동체 활동이 지속되었으며, 특히 신용협동조합(현(現) 복음자리 신협), 생산협동사업, 가내공업사업, 장학기금 운영 등 주민들의 경제적 역할을 증진하기 위한 시도들도 이루어졌다. 이러한 공동체주의적인 마을 운영에는 '작은자리회관(현(現) 작은자리종합사회복지관)'으로 대표되는 커뮤니티센터가 핵심적인 역할을 했다(박준·이하늘, 2023).²⁴⁾

민주화 이후로는 시민사회 및 시민운동이 확대되고, 일본의 '마치즈쿠리(まちづくり)' 운동이 소개되면서, '한국적 신사회운동'으로서 대안적·규범적 공동체 운동들이 확산되었다(조명래, 2003). 이러한 '신공동체주의' 담론의 일례로서 1994년에 시작된 '성미산 마을공동체'는 공동체운동 주체와 실천의 범위가 중산층 및 다양한 일상 영역으로 확대되었음을 보여준다. 주민들의 공동육아 운동으로 출발하여 주민자치, 교육, 돌봄, 생태, 사회적경제 등 다양한 영역의 대안적 활동으로 확대되었다. 이 운동 사례는 중산층 주민들에 국한된 공동체라는 비판에도 불구하고, 공동체 차원의 연대를 통해 사회적 공공성을 추구하고 기성 행동규범에 대한 저항적 실천을 도모할 수 있다는 가능성을 보여주었다(정성훈, 2011; 김동완·신혜란, 2016).

1990년대에는 기존 옹호적 계획의 전통에서 지역사회 조직 운동을 계승하

23) 이하 문단에서 다루는 복음자리 마을의 조성 과정은 정일우(1989)를 참고하였다.

24) 천주교 도시빈민문제연구소 또한 복음자리 마을의 작은자리회관에서 개소하였다(박준·이하늘, 2023).

는 흐름도 지속되었다. 그중 공동체적인 생산방식을 통해 빈곤층 지역사회의 자립을 도모하는 자활공동체 운동은 정책적으로도 중요한 유산을 남겼다. 이 운동의 초기 대표 사례로서 월곡동 ‘일꾼 두레’는 1970년대 수도권특수지역선교위원회에서 활동했던 허병섭 목사가 1991년에 조직한 공동체였다. 자활공동체의 생산방식은 대안적 생산방식으로서 사회적 주목을 받았고, IMF 외환위기로 인해 저소득층의 실업 문제가 심화하자 2000년에 국민기초생활보장제도의 일환인 자활사업으로 제도화되었다. 자활사업은 제3섹터의 자활기업을 통해 사회적 일자리를 제공하는 사업이었으므로 훗날 사회적경제의 전개에도 영향을 주었다(김정원, 2017).

이론적 영역에서는 서구의 현대 공동체주의 이론들이 수용되었다. 한국도시연구소가 2003년에 발간한 『도시공동체론』은 대표적인 저작으로서, 서구의 공동체주의 담론을 검토하고 국내의 다양한 도시공동체의 현황을 조명하여 전망을 제시했다. 이를 통해 산업화와 도시화에 따른 개인주의의 심화와 권위주의의 위협을 극복하고, 공동체 내적인 운동뿐만 아니라 사회의 구조적 변혁으로 나아갈 것을 주장했다(설한, 2003; 최병두, 2003).

공동체주의는 2000년대 이후 중앙정부와 지자체들이 도입한 ‘마을 만들기’ 사업이나 도시정비 사업의 대안으로 추진된 도시재생 사업을 통해 정책적으로 적극 수용되었다. 특히 서울시의 경우 2013년에 「서울특별시 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례」를 제정하여 마을공동체의 육성을 직접 표방하기도 했다. 그러나 공동체주의의 지나친 낭만화와 이상화, 국가 통치성의 도구화, 일부 시민단체로의 특혜 집중 등의 비판 또한 제기되고 있다(박주형, 2013; 최조순 외, 2015).

요컨대, 공동체주의 담론은 권위주의 시기 관제 동원 운동과 옹호적 담론의 연장선상에 있는 도시민들의 집단적 권익 운동에서 그 출발점을 찾을 수 있다. 민주화 이후에는 시민운동의 영향을 받으면서 공동체 구성원들의 연대와 상호의존 자체를 규범적·대안적 가치로 수용하는 신공동체주의로 발전했다. 그리하여 공동체주의는 구성원 간 인정과 호혜, 연대의 가치를 실현하는 새로운 삶

의 양식을 추구하는 통합적 포용성을 추구하는 담론으로 기능하고 있다.

2) 여성주의 담론

1960년대 도시에서 여성문제의 초점은 모든 여성이 아닌 특정 집단이었고, 여성은 남성에게 보호받아야 하는 집단으로 인식되었다. 일례로 1967년에 학술지 《도시문제》에 실린 ‘도시의 사회병리’ 특집의 「도시와 여성문제」라는 글에서는 율락여성만을 다루며, “남성들이 여성을 대할 때는 언제든지 보호와 책임을 지는 태도를 가질 것”(김영자, 1967: 41)을 강조한다. 이 당시에는 도시기본계획에서도 모자가정 등 요보호 대상자를 위한 대책만이 포함되어 있었다(서울특별시, 1970).

이후 1970년대에는 정부의 경제발전전략에 따른 자본주의의 외형적 발전에 따라 노동 분야에서 열악한 여성 노동자의 문제가 부각되었고, 이 때문에 노동 분야를 중심으로 여성주의 담론이 전개되었다. 고학력 여성 인력이 사회에 진출하면서 동등한 교육과 직업의 기회, 동일 노동에 대한 임금 지급 등의 내용을 골자로 담론을 주도했다(박재복, 2005).

1980년대에는 본격적으로 여성운동이 활기를 띠게 된 시기로 주목할 수 있다. 사회의 구조 자체에 문제의식을 제기하는 전문적인 여성단체들이 등장하게 되었고, 이를 기반으로 다양한 사회운동이 전개되었다. 1977년 개설된 학부 여성학 강좌를 넘어 대학원 과정의 여성학과가 설치되어 학문적 기틀이 마련된 시기(1982년)도 1980년대의 일이다. 이에 따라 사회의 다양한 문제가 여성주의 시각에서 재조명되었다. 그중에는 여성의 입장에서 공간을 바라보는 관점도 포함된다. 《여성학논집》 창간호에서 ‘여성이 관여하거나 여성에 의해 영향을 받은 공간 유형을 연구대상’으로 삼는 여성지리학을 국내에 소개하고 한국에서 미래지향적인 학문으로 자리 잡아야 한다고 주장한 이혜은(1984)의 연구가 대표적이다. 다양한 학문에서의 여성주의 입장이 견지된 1980년대 후반부터 여성정책을 전담하는 부처가 설치되고, 노동·복지·성폭력·가정폭력 등

사회 다양한 분야에서 여성정책이 시행되었다(박채복, 2005; 배은경, 2016).

이러한 맥락에서 성폭력 방지를 목적으로 한 도시 공간적 실천이 본격적으로 이루어지게 된다. 1970년대 서구에서 진행된 ‘밤길 되찾기(Take Back The Night) 운동’²⁵⁾에 영향을 받아 한국의 여성운동 진영에서도 한국성폭력상담소를 중심으로 1991년부터 1993년까지 ‘밤길 되찾기 걷기 대회’를 전개했다.²⁶⁾ 이는 비록 단기간의 활동이었지만 이후 1999년 부산, 2004년 서울을 거쳐 2005년에는 전국적인 활동으로 이어지는 데 영감을 주었다. 또한 성폭력의 위협으로 인해 누구나 두려워 할 도시 공간을 영위하지 못했던 여성이 직접 안전한 도시를 조성하기 위한 구체적 실천이었다는 점에서 의의가 있다.

이러한 실천들이 여성주의 운동 진영의 개별적인 활동들에 머물고 제도적 변화로는 이어지지 못하다가(강미선, 2012; 정현주, 2016; 조수진 외, 2020), 1995년 베이징에서 개최된 제4차 UN 세계여성대회를 계기로 도시 분야에서 제도적으로 여성주의 관점이 도입되었다. 이 행사에서 제시된 ‘성주류화’ 담론²⁷⁾은 우리나라 여성정책 패러다임에 변화를 불러온다(김양희 외, 2007). 그 결과 남성은 주류로서 공적 영역에 포함되어 있으나 여성은 비주류로서 사적 영역에 있다고 본 기존 도시계획 담론을 비판하는 인식이 나타났다. 또한 도시계획 과정에서 동등한 사용자로서 여성의 요구에 대한 반영이나 계획 수립 과정에 여성 참여가 매우 부족하다는 점을 지적하는 인식이 등장하였다. 국가기관은 이와 같은 인식하에 여성정책을 수립하고 수행했다.

도시 분야에서 이뤄진 젠더에 대한 대표적 고려로는 2006년에 처음 추진되

25) 1973년 독일에서 발생한 연쇄 성폭력사건에 대한 대응으로 처음 시작되었고, 이후 벨기에·영국·캐나다 등에서도 거리행진과 시위의 형식으로 확산되었다(주경미, 2013).

26) 《중앙일보》, 1991.8.24., “성폭력 심각성 널리 알린다”; 《매일경제》, 1991.9.16., “대의제 보완할 시민운동”.

27) 이 담론은 여성이 주류사회의 의사결정자로 참여해서 목소리를 내야 한다는 ‘여성의 주류화’, 모든 정책에 젠더 관점을 통합시켜야 한다는 ‘젠더의 주류화’, 주류 영역의 시스템과 문화가 남성 중심성에서 벗어나야 한다는 ‘주류의 전환’ 과정이 모두 필요하다고 주장한다.

어 김포 한강신도시에 적용된 ‘성별영향평가’를 들 수 있다. 성별영향평가는 정책과 프로그램, 그리고 법제들이 여성과 남성에게 미치는 차별적 효과를 평가하는 과정으로서, 이를 통해 모든 정책이 여성과 남성의 관계 특성, 사회경제적 현실, 삶의 기대 등에 민감하게 반응하게 된다(여성부, 2002). 성별영향평가는 정책의 성 중립성(gender-neutrality) 가정을 부정하는 것에서 출발하여 신도시 정책 집행, 결정 과정에서 다양한 목소리를 포함하였는지, 시설 공급 및 이용에 있어 성 불균형 문제가 발생하지 않는지 등을 평가한다(장미현 외, 2011).

이 밖에도 서울시가 2007년부터 시행한 ‘여성이 행복한 도시 프로젝트’(이하 ‘여행 프로젝트’)와 2009년부터 시작된 여성가족부의 ‘여성친화도시사업’은 도시 내에 부분적인 활동을 넘어서 여성의 관점에서 종합적으로 도시를 조성하고자 한 시도이다. 여성친화도시는 “지역정책과 발전 과정에 남녀가 동등하게 참여하고 그 혜택이 양성에게 고루 돌아가도록 하여 일상생활에서 성별 차이가 없도록 하는 지역”이라는 정의²⁸⁾에서 확인할 수 있듯이 더욱더 적극적으로 성주류화 전략을 도시에서 실현하고자 하는 시도로 보인다(박태원·천현숙, 2012).

성주류화 전략의 성공이 여성운동에 대한 국가의 태도와 정책 수립 능력에 달려 있다고 하더라도(호성희, 2007), 젠더 제도화를 촉진하고 이를 지원하는 다양한 지식을 제공하는 시민사회의 역할도 지대하다. 여성친화도시의 기저가 되었던 담론은 ‘한국여성건설인협회’로 대표되는 건설계에서 본격적으로 처음 제기하였다. 여성 건설인들의 전문성을 향상하고 권익을 증진한다는 목적으로 2002년 12월에 설립된 한국여성건설인협회는 2003년부터 수년간 ‘여성이 살기 좋은 도시 건설’을 위한 세미나를 개최하면서 여성친화도시에 대한 관심을 환기시켰다.²⁹⁾ 특히 협회가 여성개발재단의 지원을 받아서 수행한 ‘여성친화도시 서울 방향과 과제’는 서울시의 여행 프로젝트라는 구체적 실천으로 이어졌다. 여성친화도시는 앞서 ‘밤길 되찾기 운동’의 근간이 되었던 1970년대 북

28) 여성가족부 보도자료, 2009.3.27., “익산시, 여성친화도시 설계 가이드라인 제정”.

29) 한국여성건설인협회에서 개최한 여성친화도시 관련 세미나의 목록은 다음과 같다.

미에서 시작한 ‘안전한 도시’를 정책적 기반으로 하고, 르페브르의 ‘도시에 대한 권리’를 이론적 근거로 하여 추진되었다(조영미 외, 2009).

성주류화의 목표 아래에 많은 여성정책이 관(官)에 의해 추진되었다. 그러나 시민단체와 여성주의 운동 진영에서는 끊임없이 이에 의문과 비판을 제기하고 있다. 이들은 담론의 제도화를 이끌어 가는 관이 여성주의 담론에 대한 이해와 인식이 부족하고, 여성을 정책 시혜의 대상으로만 보며 여성을 돌봄의 주체, 재생산의 주체로만 인식하여 오히려 이를 견고히 하는 공간을 만들어 내는 기존의 제도권 한계를 극복하지 못하였다는 점을 지적한다(이현재, 2010; 서두원, 2012; 김보명, 2018). 또한 관의 정책이 여성운동을 탈급진화하고 수동화한다며 우려하기도 한다(서두원, 2012).

이러한 갈등에도 불구하고 남성 중심으로 사업이 이루어지던 기존의 도시계획 분야에서 다양한 도시정책과 담론에 젠더 관점을 접목함으로써 도시 전반의 여성주의적 전환, 즉 성주류화를 구축해 가는 노력이 필요하다는 점은 계속해서 인식되고 있다(정현주, 2016; 정현주, 2020). 관과 여성주의 운동 주체의 의식 수준 불일치를 해소하기 위해 학계와 운동 주체들은 도시 분야 여성주의 담론의 성숙을 위해 노력하고 있다. 이들은 동일 여성 내에서도 다양성을 고려하는 ‘교차성 이론’이나, ‘페미니즘 저항 도시계획’ 등의 이론적 토대(정진희, 2016;

연도	차수	세미나명
2003	1	여성이 살기 좋은 도시 건설
2004	3	
2005	4	
2006	6	도시와 공동주거 관점에서, 여성관점에서 본 건축과 도시
2006	7	여성 친화 도시, 서울을 위한 제안
2008	10	여성 친화 공간
2010	14	다문화 여성 증가에 따른 공간 환경적 대응 방향
2011	15	여성이 살기 좋은 도시, 여성이 만들어 가는 도시
2011	16	아이들이 행복한 공간
2015	20	더불어 사는 도시
2016	22	출산 환경을 생각한다
2016	23	출산 공간의 실재
2017	24	아이를 키우는 환경을 생각한다.

자료: 한국여성간선협회 홈페이지 (<http://www.kowsae.org/history>)

정현주, 2016; 박은선, 2019; 김혜경, 2022)를 마련하고 있고, '여성주의 공간론'을 주제로 특집호를 발간(한국공간환경학회 《공간과 사회》 2019년 제29권 2호)하는 등의 시도를 통해 젠더적 관점의 주변부(여성, 더 나아가 다문화 이주여성, 성소수자 등을 포괄)로부터 남성 중심 주류질서의 모순을 드러내고 비판적 공간 담론의 이론적 확장을 도모하고 있다. 이를 바탕으로 젠더 감수성을 근간으로 한 보편적 평등 정책을 제안하고 있다.

요컨대, 여성주의 담론은 실제 차별과 불평등을 경험한 여성 주체들을 중심으로 형성되고 발전했다. 시민사회와 여성주의 운동 진영은 남성 중심의 주류 질서 속에서 연대하고 행동함으로써 담론의 성숙을 도모했다. 도시계획에서 여성주의 담론의 제도화에는 국제적 상황의 영향도 커서, 국제기구의 행동 강령에 따라 성주류화 전략을 위한 다양한 제도적 장치를 마련했다. 국가 주도의 여성주의 정책과 담론은 여성주의 운동 진영과 의식의 불일치를 보이고 있지만, 이러한 불일치를 해소하기 위해 학계와 시민사회는 끊임없이 노력하고 있다.

3) 다문화주의 담론

한국에서 다문화주의는 이주자 관련 문제에 대응하고 그들의 처지를 향상시키기 위해 활동하는 종교계와 시민사회 활동가들에 의해 자기 활동을 위한 시사적인 용어로 먼저 채택되었다(김미나, 2008). 특히 경기도 안산시와 같은 외국인 밀집 공간에서 발생하는 문제에 대한 지역사회의 대응 속에서 다문화주의의 변화 과정을 살펴볼 수 있다.

1980년대 초까지만 해도 한국은 적극적인 노동력 수출국이었으나, 1988년 서울올림픽을 계기로 한국은 아시아의 주요한 이주 노동력 유입 국가로 위상이 변했다. 정부는 소위 '3D 업종'의 인력 부족 문제를 해소하기 위하여 이주노동자를 유입시키기 위한 다양한 정책을 시행했다.³⁰⁾ 이에 따라 외국인 이주노동자와 결혼이주여성의 수가 급격히 증가하고 도시지역 내 민족·인종별 집단 거주지가 형성됨에 따라 이들을 위한 조치가 필요하게 되었다. 일찍이 안산시

“방글라데시 사람들은 명절 때 제일 많이 모였고 많이 모이는 것은 1년에 두세 번 정도였습니다. ...이 주 초기에는 방글라데시 사람들이 드물었기에 한국인들, 특히 고용주들과 가까워질 수밖에 없었는데, 그것이 ‘센터’와 관계를 갖게 되는 계기가 되었습니다. 제대로 된 모임을 갖고 행사를 하기 위해서는 장소가 필요했는데 센터를 소개받고 가니까 거기서 도움을 받을 수 있어서 좋았습니다”.

“스리랑가 사람들은 만나게 되면 서로 전화번호를 주고받고 친한 사이가 되었어요. 그렇게 만나게 된 사람들이 특별한 목적 없이 주말 모임을 시작하게 되었구요. ...사람들의 규모가 증대하면서 여러 가지 심각한 문제들도 발생하기 시작했는데, 우리끼리 해결하는 데 어려움이 많았으므로, 우리를 도와주고 싶어 하는 한국의 ‘센터’들과의 결합이 시작되었습니다”.

자료: 오경석(2010a: 202).

에서 다문화주의 관련 의제가 등장한 것에는 이 지역이 1980년대 후반 반월·시화 공업단지의 배후도시로서 성장하면서 외국인 이주민이 밀집한 지역이 되기 때문이다.³¹⁾ 안산시에서 초기 다문화 담론은 종교계와 시민단체가 이주민과 결합하면서 형성되었다. 한국 생활이 익숙하지 않은 이주민들이 출신 국가별로 자조 모임을 형성할 때, 다양한 지원을 받기 위해 당시 내국인 노동자들을 위해 활동하던 전통적인 지원단체와 연대를 형성한 것이 계기가 되었다(오경석, 2010a). 이들은 초기 안산지역 외국인 노동자 지원 활동에 전념했으나, 점차 노동운동, 귀환운동을 넘어 다문화공동체 운동으로 이동했다(오경석·정건화, 2006).

외국인 밀집 지역 내에서 내국인과 외국인의 갈등이 빈번해지고, 사회적으로 이주민에 대한 배제가 만연해지자 1999년부터는 더욱 적극적인 다문화 활동이 추진되었다. 안산외국인노동자센터 대표 박천웅 목사의 주도하에 추진된 ‘국경없는 마을’ 프로젝트가 그것이다. 국경없는 마을 프로젝트는 외국인 노동자들이 겪고 있는 배타적인 차별 현상을 극복하고자 추진되어 주민자치위원회에 이주민 주민들을 참여시키고, 정례적인 쓰레기 합동 청소, 만남의 밤과 같은

30) 1991년 ‘해외투자업체연수제도’를 시작으로 1993년 ‘외국인산업연수제도’가 시행되었고, 2000년에는 ‘연수취업제’가 도입되었다.

31) 《헤럴드저널》, 2018.2.26., “[경기] 안산, 80년대 공단 도시에서 다문화의 도시로”.

문화 행사 추진 등의 활동을 진행했다(오경석·정건화, 2006; 오경석, 2010a). 또한 2001년 이주민들에게 ‘(전 지구적인) 국경 없는 시민권’을 부여해야 한다는 의제를 공론화했고, 2003년 ‘산업연수제도 사망 선포식’과 외국인 노동자 인권보장을 위한 농성 등 정부에 대한 강력한 비판과 물리적인 저항을 수행하기도 했다(오경석·정건화, 2006). 당시의 다문화주의 운동은 이주노동자를 값싼 노동력의 판매자로부터 총체적인 인간으로, 일시적인 체류자에서 함께 정주하는 이웃으로, 관리의 대상에서 문화적인 주체로 재규정함으로써 사회통합을 위한 담론을 형성하기 위해 노력했다.

이처럼 시민사회가 주도한 우리나라 다문화주의 담론은 2000년대 중반에 변화를 겪게 된다. 노무현 대통령이 “다인종·다문화로의 진전은 거스를 수 없는 대세”라고 선언함으로써³²⁾ 시민사회 영역의 다문화 관련 활동이 제도 영역으로 편입되면서 다문화주의 담론이 관 주도의 정책으로 수용되었다. ‘혼혈인 및 이주자 사회통합 지원방안’과 ‘결혼이민자 사회통합안’ 정책이 채택되었고, 「재외외국인 처우 기본법」(2007년), 「다문화가족지원법」(2008년) 등 외국인, 이주자 등을 위한 법률이 제정되었다. 시민운동 단체 인사들은 각종 위원회에 자문위원으로 참여하고, 정책 연구나 센터를 위탁받아 수행하는 등 관 주도의 다문화 담론 속에서 정부와의 상호 공조, 거버넌스, 네트워크를 통해 다문화 정책에 참여하게 되었다(윤인진, 2008).

관 주도의 다문화정책은 외국인 이주자를 국가 경쟁력 강화를 위한 수단으로 인식하며, 이들에 대한 ‘출입국 관리’에 초점을 맞추었다. 정부는 이주노동자에 대해서는 반이주정책과 배제정책(불법체류자 관련)을 취하는 반면, 이주여성과 그 자녀에 대해서는 포용적인 정책을 채택하는 이중적인 태도를 견지하였다(김미나, 2008). 이에 따라 초기 다문화 담론의 방향성이 불법체류 외국인 노동자 문제에 비해 쉽게 사회적 공감과 지지를 받고, 정부로부터 위탁 사업 형

32) 《연합뉴스》, 2006.4.26., “노대통령 ‘외국인·이민정책 총괄기구 설치 지시”.

태로 지원받을 수 있는 결혼이주여성과 다문화자녀 문제 중심으로만 변화하는 결과를 낳았다(이선옥, 2007).

지역에 따라 외국인 이주자들이 국적별·유형별로 차별적으로 분포하고 있음에도 불구하고 당시 지자체의 이주민 관련 정책은 거의 없거나, 중앙정부의 정책에 의존하여 획일화된 모습을 보였다(박세훈, 2011; 최병두, 2012). 그러나 지역의 사회·경제적 조건은 포용적 혁신에 영향을 미치게 마련이다(최호권 외, 2023). 이주민 없이는 도시경제의 활성화를 기대하기 어려운 외국인 밀집 지역의 상황은 지자체로 하여금 포용적 혁신을 도모하도록 했다. 2005년 안산시는 전국 최초로 이주민 전담 부서인 '산업지원소 외국인복지과'를 설치하였고, 이 부서는 2008년 '외국인주민센터'라는 독립기관으로 분리·확장하여 최초로 외국인 특화 '주민센터'가 되었다. 이 밖에도 모든 외국인을 조례의 범주에 포함시킨 「안산시 외국인주민 인권 증진에 관한 조례」를 제정(2009년)하고, '안산 다문화마을특구'를 지정(2009년)하는 등 도시정부 차원의 다양한 노력을 시도했다. 또한 다문화 관련 사업 실행 시 사업 제반 사항에 대하여 지자체 간의 논의를 활성화하고 부족한 지자체의 역량을 제고하기 위한 '전국다문화도시협의회'의 설립(2012년)을 제안하는 등 다문화 관련 의제를 선도했다(오경석, 2010b; 박보식, 2022).

그러나 실제 정책 내용의 실효성에 대한 의문이 제기되었고, 관이 독주하고 있는 정책 결정 과정과 논의 과정에서 나타나는 '외국인' 배제 모습은 '누구를 위한 다문화주의인가'라는 논쟁을 불러일으켰다(오경석·정건화, 2006; 오경석, 2010a; 허권, 2020; 2021). 겉으로는 다문화를 표방하지만 실제로는 순혈주의적이고 가부장적인 동화정책이라는 평을 받는 관 주도의 다문화 담론(윤인진, 2008)은 이주민들의 주변화, 지원 활동 자체로부터 소외, 시민단체들의 활동 약화를 초래했다. 그 결과 UN 인종차별철폐위원회로부터 "한국이 단일 민족을 강조하는 것은 한국 땅에 사는 다양한 인종들 간의 이해와 관용, 우호 증진에 장애가 될 수 있으므로 현대 한국 사회의 다인종적 성격을 인정하고 적절한 조치를 하라"라고 권고받기도 하였다.³³⁾ 이러한 권고 사항에도 불구하고 여전히 이주민 집단의 사회·공간적 분리가 심화하는 등 갈등이 발생하고, 동질적이라고 여겨

졌던 집단 내에서도 파편화된 정체성과 이해관계가 생겨남에 따라 기존 다문화주의에 대한 대안적 시각의 필요성이 제기되었다.

2010년대부터 학계에서는 수사적 이데올로기로 변질된 ‘다문화주의’의 대안 담론으로 ‘상호문화주의’를 소개하였다. 이 담론은 유럽에서 등장하여 사회·공간적 격리를 극복하고 사회적·인종적 다양성의 의미를 더욱 적극적으로 구현하고자 한다(오정은, 2012; 최병두, 2014; 김창근, 2015; 정현주, 2018). 상호문화주의는 개방성과 다양성의 이점을 강조하며 서로 다른 것들이 단순히 함께 존재하는 차원을 넘어 적극적으로 상호작용하는 것을 강조하는 실천에 주목한다. 상호문화주의 입장에서는 특정 집단에 대한 차별과 불평등이 없어 보이는 도시일지라도 내국인 중심의 주류집단과 비주류집단이 상호작용 없이 독립적으로 존재하는 현상은 개선되어야 한다. 또한 이주자 밀집 지역이 게토(ghetto)화한 현실을 극복하고, 집단 간 만남과 교류가 활발하게 일어날 수 있도록 도시의 여러 사회 공간을 재구성할 것을 제안한다(최병두, 2014; 장유정·이영민, 2019; 오정은, 2020). 상호문화주의를 정책의 기초로 한다면 선주민과 이주자가 더불어 더 잘 살 수 있는 개방적 도시 환경이 조성될 것이라 기대하였다. 이 밖에도 공간 내에서 실질적인 합의를 찾기 위한 ‘다문화공간의 개념이나 이를 실현하는 초국적 이주 시대의 ‘세계적 시민권’ 인정을 바탕으로 한 ‘환대’ 등의 개념을 도입하여 실질적인 사회 융합을 도모하고자 하는 학계의 노력이 계속되었다(최병두, 2017; 정현주, 2018). 이에 힘입어 안산시도 “다양한 문화, 국적, 민족, 종교집단이 같은 영토 내에 살면서 자기의 고유한 가치와 생활방식을 상호 인정하고 교류하며 개방된 상호작용을 유지하는 도시”를 표방함으로써(송창식, 2021: 4~5), 2020년 유럽평의회(Council of Europe)가 주관하는 ‘상호문화도시’에 지정³⁴⁾되었다. 상호문화도시에서는 이주자와 소수 집단 배경을 가진 주민들의 혁신적인 참여를 강조하고, 다른 국적·출신·언어 등을 가진 사람들이 만날 수 있는 공

33) 《웰페어뉴스》, 2007.8.22., “한국은 다민족 국가임을 인정하라”.

34) 《연합뉴스》, 2020.2.13., “안산시, 유럽평의회 주관 ‘상호문화도시’ 지정”.

공 공간을 조성하기 위한 다양한 노력을 장려하는 등 다문화 담론과 관련하여 구체적인 도시 내 실천을 지향하는 제도권 내에서의 변화가 다시 이루어지고 있다.

요컨대, 초국적 이주가 대세가 된 상황에서 한국에서는 외국인의 유입으로 인한 사회 문제에 대응하기 위한 종교계와 시민사회의 활동으로 초기 다문화 담론이 등장하였다. 이들은 차별 없는 사회통합을 위한 다양한 활동들을 통해 다문화 담론을 형성했다. 그러나 다문화 담론의 주도권이 이주 유형에 따라 '배제와 포섭'이라는 이중적인 태도를 견지한 관으로 넘어가면서 이들의 노력은 다소 주춤하게 된다. 그러나 대안적 담론을 제기하는 학계와 직면한 현실의 갈등을 해소함으로써 지역의 활력을 제고하고자 하는 지자체의 노력은 개방성과 다양성을 인정함으로써 사회 융합을 꾀하고자 하는 도시에 다양한 포용적 변화를 가져오고 있다.

7. 결론

이 논문은 한국의 포용적 도시계획 담론의 변천 과정을 상세히 분석하여 포용적 계획 담론의 등장과 발전, 실천적 함의 등을 고찰하였다. 구체적으로 여러 포용적 계획 전통은 언제 어떤 배경에서 어떤 형태로 시작되었는지, 실제적 포용성과 절차적 포용성 중 어떤 측면의 담론이 먼저 증시되었는지, 포용적 계획 담론이 주류 계획 담론과 어떻게 상호작용하여 어떤 영향을 미쳤는지 등의 질문을 다루었다. 연구 결과는 포용적 도시계획 담론이 시대적 과제, 국외 이론, 시민사회 실천의 영향을 받아 등장하고 지속적으로 발전하였음을 보여준다. 또한 이러한 발전은 빈곤과 열악한 주거 및 정주 환경 등의 문제로부터 발생한 시민사회와 국가권력의 충돌, 사건 등을 계기로 이루어졌다. 특히 시민사회의 지속적인 문제 제기와 선도적인 실천, 실험은 포용성 담론의 확장에 크게 기여하였다. 구체적으로 다음과 같은 주요 사항이 확인된다.

먼저, 각 담론별 시점을 분석한 결과, 한국에서 포용성의 가치를 담은 계획 담론은 1960년대 옹호적 계획 흐름에서 시작되었다고 할 수 있다. 이는 도시빈민의 이해를 대변하여 열악한 정주 환경을 개선하려는 종교운동, 지역사회 조직운동과 연관된 흐름으로 해석될 수 있다. 그 이후 나타난 지공주의 담론은 공영개발을 정당화하기 위해 국가에 의해 먼저 제기되었고, 1980년대 토지공개념의 의제화에 따라 온건·개량적인 기독교 사회참여 담론에 의해 전면화되었다. 이후 참여정부를 거치면서 논의가 심화하여 꾸준히 토지 정책에 영향을 미치고 있다. 마르크스주의 전통은 1980년대 후반 민주화의 흐름 속에서 한국공간환경연구회를 중심으로 구체화하였고 최근에는 포스트모더니즘 전통과 연결되는 추세에 있다. 더불어 참여적·협력적 계획은 상대적으로 최근(1990년대 이후)에 나타나기 시작했다. 처음에는 공동체주의 운동과 결합된 형태로 나타났으며, 이후에는 마을 만들기 등의 담론으로 이어지고 있으며, 도시계획 수립 과정에 제도화되는 단계에 이르고 있다.

다음으로, 포용성을 실제적 포용성과 절차적 포용성, 통합적 포용성으로 구분할 수 있으며, 한국 도시계획 담론은 실제적 포용성 측면이 먼저 발전했다고 할 수 있다. 경제적 빈곤과 불로소득 문제 등의 가시적인 물질적 불평등 문제에 대해서는 1960년대부터 종교계와 시민사회를 중심으로 꾸준히 문제 제기가 이루어졌고, 이와 관련된 담론도 비교적 일찍 주목받았다. 그러나 계획 과정의 민주성과 참여, 권력의 분배에 대한 관심은 정치적 민주화와 분권화가 본격적으로 이루어진 시점 이후에 확대되었다. 한편, 다양성과 인정의 문제는 실제적 포용성과 절차적 포용성 모두를 포괄하는 통합적 포용성에 관련되고, 비물질적 배제와 차별·정체성에 관한 문제로서, 계획 담론에서 가장 늦게 제기된 문제이다. 이는 주로 여성주의와 다문화주의 계획 담론에 의해 다루어지기 시작하였으며, 최근에는 가장 강력한 포용성 쟁점으로 부각되고 있다.

이와 같은 일련의 과정은 ‘도시에 대한 권리’의 점진적인 확장 과정과도 결부되어 있다. 처음에는 계획가·활동가의 옹호 및 대리를 통해 사회적 약자들의 생존권을 확보하는 것이 포용적 계획 담론의 가장 큰 목표였다면, 이후에는 계획

과정에서의 참여권 보장이 중요한 화두가 되었다. 그 다음에는 포용적 담론이 물질적 가치에서 비물질적 가치로 확장되고, 여성·외국인 등 타자들까지 포괄하면서 시민권(citizenship)의 범위가 점차 확장되었다고 할 수 있다. 이러한 실제적 포용성과 절차적 포용성 관련 계획 담론은 때로 충돌하거나 양자가 상관 없이 발전하기도 하므로 둘의 조화 또는 동시 추구가 필요하다. 가령, 민주적 절차의 보장에도 불구하고 이에 관여하는 다원적 주체 간의 긴장으로 인해 소수 집단의 이해관계는 오히려 합법적으로 배제되는 불평등이 야기될 수 있기 때문이다(Fraser, 1997; Fainstein, 2010).

세 번째로, 이 연구는 포용적 도시계획 담론의 확대 발전을 자극한 주요한 주체가 시민사회였다는 것을 확인했다. 시민사회가 미성숙했던 전기 권위주의 시기에는 종교계가 주요한 주체였으며, 후기 권위주의 시기에는 마르크스주의의 영향을 받은 민중조직, 사회운동 및 학계가 그 역할을 했다. 민주화 이후에는 시민사회 역량이 강화되면서 시민사회 단체가 비판적 계획 담론의 확대 발전에 기여했다. 이처럼 시민사회와 포용적 도시계획 담론은 상호 협력적이고 보완적인 발전 과정을 겪어왔다. 시민사회는 당대의 주요한 도시문제를 제기하여 관련된 포용적 계획 담론이 발전하는 계기를 마련해 주었고, 포용적 계획 담론은 도시의 비전, 문제 원인 분석, 대안 설정 등에 필요한 지식을 시민사회 운동에 제공하였다.

마지막으로, 초기에는 대체로 급진성과 비판적 성격을 지녔던 포용적 계획 담론도 주류 담론에 의해 일부 수용되어 주류화·제도화되는 경향이 있었다. 옹호적 계획에서 제기한 도시 빈곤과 열악한 정주 환경 문제는 도시정책으로 받아들여졌고, 지공주의적 문제 제기는 토지공개념으로 제도화되기도 하였다. 마르크스주의적 계획 담론에서 시작된 불등균발전 이론과 경제지리학적 연구는 지역균형발전 정책과 지역혁신체제 전략으로 수용되었다. 참여적·협력적 계획 담론 역시 최근 서울 등 주요 대도시의 도시계획 수립 시 새로운 규범으로 자리 잡고 있고, 여성주의와 다문화주의 계획 담론 역시 완전하지는 않지만 전향적으로 다양성과 포용성을 강조하는 계획으로 구현되고 있다. 이처럼 포용

적 계획 담론은 주류 담론의 철학적 빈곤과 편협성을 극복하는 원천이 되었다고 할 수 있다. 이는 다양한 스펙트럼의 담론이 개진될 수 있는 다원적이고 관용적인 공론장의 중요성을 시사한다.

물론 포용적 계획 담론이 국가에 의해 제도화 과정을 겪는 과정에서는 시장에 의한 견제나 국가주의적 기조, 정책적 유능성에 대한 보수적 담론의 비판 등에 의해 원래의 기조보다 후퇴·보수화하는 경향도 나타났다. 지공주의 진영은 토지공개념이 입법되는 과정에서 정부와 시장의 보수적 정책안과 대립했으나 끝내는 정책의 효력을 잃었다. 다문화주의 담론은 정책화 과정에서 동화주의적 기조를 띠게 되었고, 여성주의 정책은 오히려 여성의 성역할을 고착화시킨다는 비판도 있다(이현재, 2010). 참여적 계획이나 공동체주의도 실효성을 갖지 못한 형식적 제도라거나 국가의 통치성의 도구로 이용될 뿐이라는 비판도 제기된다(박주형, 2013; 최조순 외, 2015). 이러한 담론의 보수화를 막기 위한 감시와 건전한 비판, 해방적 관점의 제시 등이 시민사회의 역할이라고 할 수 있다.

이 연구를 통해 우리는 한국의 포용적 도시계획 담론의 발전 과정을 자세히 탐구하고, 이를 통해 포용적 담론의 중요성과 이것이 도시계획의 실천에 미치는 영향을 강조했다. 포용적 도시계획 담론은 시민사회의 지속적인 노력과 불가분의 관계를 맺으며 발전했으며, 이러한 계획 담론은 때로 주류 도시계획의 관행과 긴장과 갈등을 빚기도 했지만, 결국은 계획 시스템 전체의 발전을 이루는 쪽으로 진화했다. 이러한 발전적 관계를 통해 포용적 도시계획 담론은 앞으로 계속 진화하고, 이에 따라 도시계획 실천도 더욱 발전하여 더 포용적이고 공정한 도시를 만드는 데 기여할 것으로 기대된다.

원고접수일: 2023.12.01.

1차심사완료일: 2023.12.20.

1차수정완료일: 2024.02.19.

2차심사완료일: 2024.02.21.

게재확정일: 2024.02.21.

최종원고접수일: 2024.02.26.

Abstract**Analysis of the Evolutionary Process of Inclusive Urban Planning
Discourses in South Korea**

In Kwon Park · Seung Jung Kim · Ho Kwon Choi

This study aims to examine the evolution of inclusive urban planning discourses in South Korea, analyzing their origins, development, contextual backgrounds, forms, and practical implications. We selected major planning theories based on criteria of urban inclusivity and categorized them into discourses on substantive inclusivity, on procedural inclusivity, and on integrated inclusivity. The analysis of these discourses on inclusive planning reveals the following: In Korean urban planning history, the discourses on substantive inclusivity dealing with material inequality such as advocacy planning, Marxism, and geoism developed first. Then, the discourses on procedural inclusivity, such as participatory planning, expanded as political democratization and local autonomy began in earnest. Issues of diversity and recognition, pursued by feminism and multiculturalism, are related to integrated inclusivity that encompasses both substantive inclusivity and procedural inclusivity. As a result, these discourses were raised later and have become strong points of contention in recent years. Civil society has been the main driver of the expansion and development of inclusive urban planning discourses, and the discourses provided the knowledge necessary for the civil society movements, leading to a mutually cooperative and complementary relationship. In terms of practice, inclusive planning discourses, which initially had radical and critical characteristics, has partially become mainstream and institutionalized, serving as a source to overcome the philosophical poverty and narrowness of mainstream planning theories. However, there is also a tendency for them to retreat and become more conservative than their original stance. These findings provide implications that it is important to have a pluralistic and tolerant public sphere where various discourses can be debated, and emphasize the role of civil society in providing critical and liberating perspectives.

Keywords: inclusive urban planning discourses, planning theory, planning history, substantive inclusivity, procedural inclusivity, integrated inclusivity, civil society

참고문헌

- 강미선. 2012. 「젠더 관점에서의 도시계획과 건축」. 《국토》, 통권 제372호, 21~28쪽.
- 강현수. 1991. 「공간적 분업과 지역불균등발전」. 《공간과 사회》, 통권 제1호, 104~137쪽. DOI: 10.19097/kaser.1991.1.1.104
- _____. 1998. 「대도시 도시형 소규모 제조업체의 입지 특성 및 육성·정비방안에 관한 연구」. 《공간과 사회》, 통권 제10호, 59~100쪽.
- 권호경. 2019. 『역사의 흐름, 사람을 향하여: 권호경 목사 회고록』. 서울: 대한기독교서회.
- 김대영. 2004. 「박정희 국가동원 메커니즘에 관한 연구: 새마을운동을 중심으로」. 《경제와 사회》, 통권 제61호, 184~221쪽. UCI: G704-000107.2004..61.003
- 김덕현. 1991. 「지역 불균등발전의 정치경제학」. 《공간과 사회》, 통권 제1호, 56~77쪽. DOI: 10.19097/kaser.1991.1.1.56
- 김동완·신혜란. 2016. 「대항풍행 그리고 성미산 스타일: 발전주의 도시화를 넘어」. 《경제와 사회》, 통권 제111호, 174~204쪽. DOI: 10.18207/criso.2016..111.174
- 김미나. 2008. 「다문화정책의 변화과정과 정책기제: 중앙과 지방정부의 정책을 중심으로」. 《충남 연구》, 제1권 1호, 126~149쪽. UCI: 1410-ECN-0102-2022-300-000394602
- 김민아. 2022. 「한국 시민운동에 대한 개신교 복음주의 운동의 영향: 경제정의실천시민연합의 사례를 중심으로」. 《신학과 실천》, 제81호, 863~888쪽. DOI: 10.14387/jksph.2022.81.863
- 김번용. 1980. 「환경행정과 시민참여: 미국의 패턴을 중심으로」. 《국토계획》, 제15권 1호, 38~46쪽.
- 김보명. 2018. 「페미니즘의 재부상: 그 경로와 특징들」. 《경제와 사회》, 통권 제118호, 99~138쪽. DOI: 10.18207/criso.2018..118.100
- 김보현. 2011. 「박정희시대 지배체제의 통치 전략과 기술: 1970년대 농촌새마을운동을 중심으로」. 《사회와역사》, 제90호, 49~77쪽. UCI: G704-000024.2011..90.005
- 김상현. 2019. 「1960~1970년대 초 한국 에큐메니칼 운동과 '근대화'와 '발전'의 정치」. 《한국학 연구》, 제53집, 275~310쪽. DOI: 10.23033/inhaks.2019..53.010
- 김수진. 2015. 『포용도시정책 수립을 위한 기초연구』. 안양: 국토연구원.
- 김순자. 1992. 「사랑의 집짓기(Habitat for Humanity) 운동」. 《한국여성신학》, 제11호, 40~44쪽.
- 김승정·최호권·박인권. 2022. 「한국 도시계획 변천에 나타난 포용성 변화 분석: 서울시 역대 도시기본계획을 중심으로」. 《공간과 사회》, 제32권 2호, 142~202쪽. DOI: 10.19097/kaser.2022.32.2.142
- 김시영. 1983. 「참여계획의 새로운 접근방안」. 《국토계획》, 제18권 2호, 184~199쪽.
- 김양희·장미혜·김경희·장운선·김순영·박기남·장미경·박진영. 2007. 『국가균형발전모델의 성 주류

- 화 전략 개발: 성평등한 지역발전을 위한 사례분석과 가이드라인 개발』. 서울: 한국여성정책연구원.
- 김영모. 1998. 「도시계획의 사고전환」. 《국토계획》, 제33권 2호, 5~6쪽.
- 김영석. 1989. 『한국사회성격과 도시빈민운동』. 서울: 아침.
- 김영자. 1967. 「도시의 사회병리: 도시와 여성문제」. 《도시문제》, 제2권 10호, 29~41쪽. UCI: I410-ECN-0102-2009-350-006238270
- 김영철. 1985. 「한국도시빈민의 창출구조와 정치문화」. 박현채·이대근·최장집 외 지음. 『한국자본주의와 사회구조: 한국사회분석의 새로운 모색』. 서울: 한울.
- 김왕배. 1991. 「자본축적과 지역불균등발전: 국가와 계급 독점자본의 관계를 중심으로」. 《공간과 사회》, 통권 제1호, 78~103쪽. DOI: 10.19097/kaser.1991.1.1.78
- 김용래. 1967. 「시정참여의 전망과 실태: 상의하달식 관료적 조직에서 하의상달식 민주적 주민조직으로」. 《도시문제》, 제2권 7호, 34~42쪽. UCI: I410-ECN-0102-2009-350-006238492
- 김용창. 1998. 「소기업 네트워크 생산체계의 사회경제적 의의」. 《공간과 사회》, 제10호, 28~58쪽.
- _____. 2018. 「최병두의 하비 읽기」. 《공간과 사회》, 제28권 4호, 251~257쪽. DOI: 10.19097/kaser.2018.28.4.251
- 김운상. 2019. 「시장친화적 토지공개념: 지대 공유 사상에 대한 비판 검토」. 《국토계획》, 제54권 2호, 160~169쪽. DOI: 10.17208/jkpa.2019.04.54.2.160
- 김정원. 2017. 「한국의 사회적경제 조직화 특성에 대한 분석」. 《경제와 사회》, 제114호, 79~121쪽. DOI: 10.18207/criso.2017..114.79
- 김주형. 2018. 「숙의와 민주주의: 토의민주주의의 관점에서 본 공론화위원회」. 《현대정치연구》, 제11권 3호, 69~104쪽. DOI: 10.52594/jcp.2018.12.11.3.69
- 김정근. 2015. 「상호문화주의의 원리와 과제: 다문화주의의 대체인가 보완인가?」. 《윤리연구》, 제1권 103호, 183~214쪽. DOI: 10.15801/je.1.103.201509.183
- 김현호. 1994. 「의사소통적 국토, 지역계획의 모색」. 《국토계획》, 제29권 4호, 27~37쪽.
- 김혜경. 2022. 「페미니즘 리부트와 지역 여성운동: 전주시를 중심으로」. 《한국여성학》, 제38권 1호, 179~211쪽. DOI: 10.30719/JKWS.2022.03.38.1.179
- 남원석. 2004. 「주거빈곤과 한국도시연구소 10년」. 《도시와 빈곤》, 제71호, 53~62쪽. UCI: I410-ECN-0102-2009-350-000842752
- 대천덕. 2012. 『대천덕 신부의 통일을 위한 코이노니아』. 벤 토레이 엮음. 서울: 홍성사.
- 문정호·양하백·김선희·장은교·권영상·조규영·최윤기·박지영. 2006. 『참여시대 공공계획의 패러다임에 관한 연구』. 안양: 국토연구원.
- 박경·박진도·강용찬. 2000. 「지역혁신 능력과 지역혁신체제: 지역혁신체제론의 의의, 과제 그리고 정책적 함의」. 《공간과 사회》, 제13호, 12~45쪽.

- 박명규. 2008. 「한국 사회학 60년: 지성사적 성취와 학사적 과제」. 《지식의 지평》, 제4호, 172~187쪽.
- 박문수. 1993. 「도시빈민의 정치세력화에 기여하는 종교단체에 대한 연구」. 《사회과학연구》, 제2권, 213~244쪽. UCI: I410-ECN-0102-2009-300-006329576
- 박보식. 2022. 「지방자치단체의 다문화정책과 상호문화주의: 안산시와 서울시 구로구를 중심으로」. 《한국공공관리학보》, 제36권 3호, 107~128쪽.
- 박섭·이행. 1997. 「근현대 한국의 국가와 농민: 새마을운동의 정치사회적 조건」. 《한국정치학회보》, 제31권 3호, 47~67쪽.
- 박세훈. 2011. 「한국 지방자치단체 외국인 정책의 비판적 성찰: '다문화 도시정책'의 제언」. 《공간과 사회》, 제21권 2호, 5~34쪽. UCI: G704-002076.2011.21.2.005
- 박은선. 2019. 「페미니스트 저항 도시 계획: 옥바라지 골목 안티 젠트리피케이션 운동 이야기」. 《공간과 사회》, 제29권 2호, 14~62쪽. DOI: 10.19097/kaser.2019.29.2.14
- 박인권. 2015. 「포용도시: 개념과 한국의 경험」. 《공간과 사회》, 제25권 1호, 95~139쪽. DOI: 10.19097/kaser.2015.25.1.95
- 박인권·이민주. 2016. 「도시 포용성 구성개념과 지표체계의 개발: 한국의 포용도시 의제 설정을 위하여」. 《공간과 사회》, 제26권 4호, 109~158쪽. DOI: 10.19097/kaser.2016.26.4.109
- 박인권·이선영. 2012. 「서울의 저항과 대안의 공간 및 운동 변화 분석」. 《공간과 사회》, 제22권 4호, 5~50쪽. UCI: G704-002076.2012.22.4.002
- 박주형. 2013. 「도구화되는 '공동체': 서울시 「마을공동체 만들기 사업」에 대한 비판적 고찰」. 《공간과 사회》, 23권 1호, 5~43쪽. UCI: G704-002076.2013.23.1.001
- 박준·이하늘. 2023. 「도시빈민 자립과정에서 커뮤니티센터의 역할에 관한 연구: 뚝방마을과 복음자리마을 사례를 중심으로」. 《공간과 사회》, 제33권 1호, 72~100쪽. DOI: 10.19097/kaser.2023.33.1.72
- 박진경. 2010. 「한국의 다문화주의와 다문화정책의 선택적 적용」. 《한국정책학회보》, 제19권 3호, 259~288쪽. UCI: G704-000110.2010.19.3.010
- 박재복. 2005. 「한국 여성운동의 전개와 과제」. 《한독사회과학논총》, 제15권 1호, 231~252쪽. UCI: G704-001005.2005.15.1.009
- 박태원·천현숙. 2012. 「여성친화도시의 개념과 도시계획 구성요소」. 《국토》, 제372호 29~40쪽.
- 배덕만. 2015. 「한국의 진보적 복음주의에 대한 역사적 고찰」. 《한국교회사학회지》, 제41집, 205~242쪽. UCI: G704-000808.2015..41.004
- 배은경. 2016. 「젠더 관점과 여성정책 패러다임: 해방 이후 한국 여성정책의 역사에 대한 이론적 검토」. 《한국여성학》, 제32권 1호, 1~45쪽. UCI: G704-000349.2016.32.1.005
- 서경석. 1990. 「『경실련』은 익명의 기독교운동입니다」. 경제정의실천시민연합 엮음. 『『경실련』 출범 1주년 기념자료집』. 서울: 경제정의실천시민연합.

- 서두원. 2012. 「젠더 제도화의 결과와 한국 여성운동의 동학」. 《아세아연구》, 제55권 1호, 162~192쪽. UCI: G704-000745.2012.55.1.005
- 서순탁. 2007. 「시장친화적 토지공개념의 재정립과 실현을 위한 시론적 고찰」. 《토지공법연구》, 제38집, 491~519쪽. UCI: G704-000326.2007.38..030
- 서울특별시. 1970. 『서울도시기본계획조정수립』. 서울: 서울특별시.
- _____. 2014. 『2030 서울도시기본계획: 자료집2』. 서울: 서울특별시.
- 설한. 2003. 「공동체주의: 협동, 책임, 참여의 정치사회학」. 한국도시연구소 엮음. 『도시공동체론』. 서울: 한울아카데미
- 세계주거회의를 위한 한국민간위원회. 1996. 『세계주거회의 실천과제와 민간단체의 역할』. 서울: 세계주거회의를 위한 한국민간위원회.
- 소진광. 2007. 「지역사회 거버넌스와 한국의 새마을운동」. 《한국지방자치학회보》, 제19권 3호, 93~112쪽. UCI: G704-000335.2007.19.3.005
- 손승호. 2014. 「수도권특수지역선교위원회 선교자금사건」. 《한국기독교와 역사》, 제40호, 273~304쪽. DOI: 10.18021/chk..40.201403.273
- 송창식. 2021. 『안산시의 상호문화도시 대응 전략: 유럽평의회 상호문화도시 지표 분석을 중심으로』. 안산: 안산환경재단.
- 신명호. 1999a. 「한국 지역주민운동의 역사(2)」. 《도시와빈곤》, 제39호, 67~75쪽. UCI: I410-ECN-0102-2009-350-000845642
- _____. 1999b. 「한국 지역주민운동의 역사(3)」. 《도시와빈곤》, 제41호, 135~145쪽. UCI: I410-ECN-0102-2009-350-000845344
- _____. 2004. 「한국도시연구소의 역사」. 《도시와빈곤》, 제71호, 29~33쪽. UCI: I410-ECN-0102-2009-350-000842772
- 신창호·변창흠. 1998. 「도심 소기업의 집단 재정비를 위한 제도개선방안의 모색」. 《공간과 사회》, 제10호, 101~130쪽.
- 안숙영. 2011. 「젠더와 공간의 만남을 위한 시론: 젠더평등의 관점에서」. 《여성학연구》, 제21권 2호, 7~37쪽. DOI: 10.22772/pnujws.21.2.201106.7
- 여성부. 2002. 『성인지적 정책형성을 위한 길라잡이』. 서울: 여성부.
- 여흥구. 1999. 「New Millennium과 계획가」. 《국토계획》, 제34권 2호, 5~6쪽.
- 오경석. 2010a. 「누구를 위한 '다문화주의'인가?: 안산지역 이주민 지원 활동에 대한 비판적 검토」. 《민주사회와 정책연구》, 제17호, 190~222쪽. UCI: G704-001870.2010..17.001
- _____. 2010b. 「다문화 중심도시의 이상과 현실: 안산시 원곡동의 경험」. 《국토》, 제342호, 39~45쪽.
- 오경석·정건화. 2006. 「안산시 원곡동 '국경없는 마을' 프로젝트: 몇 가지 쟁점들」. 《한국지역리학회지》, 제12권 1호, 72~93쪽. UCI: G704-000607.2006.12.1.006
- 오정은. 2012. 「유럽의 상호문화정책 연구: 상호문화도시 프로그램을 중심으로」. 《다문화와 평화》,

- 제6권 1호, 38~62쪽. DOI: 10.22446/mnpisk.2012.6.1.002
- 오정은. 2020. 「국내 지방자치단체의 상호문화도시 프로그램 참여 연구」. 《한국이민정책학회보》, 제3권 1호, 38~62쪽. DOI: 10.46894/kaipa.2020.3.1.3
- 윤인진. 2008. 「한국적 다문화주의의 전개와 특성: 국가와 시민사회의 관계를 중심으로」. 《한국사회학》, 제42권 2호, 72~103쪽. UCI: G704-000205.2008.42.2.006
- 은용수. 2015. 「비판이론의 학술적 공헌과 실천적 함의: 한국외교를 중심으로」. 《국제·지역연구》, 제24권 3호, 67~93쪽. UCI: G704-000687.2015.24.3.001
- 이기수. 1966. 「지방행정이 말단침투소화: 주민의 참여의식」. 《지방행정》, 제15권 150호, 14~20쪽. UCI: I410-ECN-0102-2009-350-006154966
- 이석기·변창흠. 2019. 「토지공개념 논의와 정책 설계: 개발이익 공유화 관점에서」. 《국토계획》, 제54권 2호, 122~140쪽. DOI: 10.17208/jkpa.2019.04.54.2.122
- 이선욱. 2007. 「한국에서의 이주노동운동과 다문화주의」. 오경석 외 지음. 『한국에서의 다문화주의: 현실과 쟁점』. 광주: 한올아카데미.
- 이영희. 2013. 「서울시의 참여적 시정개혁 평가: 서울플랜 수립과정을 중심으로」. 《경제와 사회》, 통권 제98호, 106~133쪽. UCI: G704-000107.2013..98.002
- 이용재. 2010. 「다문화주의에 대한 이론적 논의」. 《한국언론정보학회 작은 토론회》, 제3호, 3~30쪽.
- 이유선. 2010. 「실용주의 철학에 대한 이론적 고찰」. 《동서사상》, 제8호, 51~84쪽.
- 이철우·강현수·박경. 2000. 「우리나라 지역혁신체제에 대한 이론적 분석: 대전과 창원지역을 사례로」. 《공간과 사회》, 제13호, 46~93쪽.
- 이현재. 2010. 「여성주의적 도시권을 위한 이론: 차이의 권리에서 연대의 권리로」. 《공간과 사회》, 제34호, 5~32쪽. UCI: G704-002076.2010..34.001
- 이혜은. 1984. 「여성문제 연구에 있어서의 지리학적 접근」. 《여성학논집》, 제1권, 92~110쪽.
- 임경수. 2012. 「사회적 자본과 거버넌스 차원에서 본 새마을 운동」. 《지방행정연구》, 제26권 3호, 27~58쪽. DOI: 10.22783/krila.2012.26.3.27
- 장미경. 2006. 『한국 여성운동과 젠더 정치』. 광주: 전남대학교 출판부
- 장미현·차은아·강미선. 2011. 「건축 및 도시분야 성별영향평가의 현황 및 개선방향: 신도시개발계획의 성별영향평가를 중심으로」. 《대한건축학회논문집》, 제27권 10호, 21~32쪽. UCI: G704-A00167.2011.27.10.026
- 장세훈. 2020. 「알린스키(S. Alinsky)의 지역사회 조직화 모형에 대한 탐색: 지역사회 조직화의 '오래된 미래'로부터의 교훈」. 《지역사회학》, 제21권 3호, 5~38쪽. DOI: 10.35175/KRS.2020.21.3.5
- 장숙경. 2009a. 「산업선교의 도입과 변화과정 1957~1972」. 《사림》, 제34호, 171~211쪽. UCI: G704-001587.2009..34.008
- _____. 2009b. 「유신후기 정권의 교회단체에 대한 통제정책: 산업선교회를 중심으로」. 《사학연구》, 제95호, 177~223쪽.

- 장유정·이영민. 2019. 「도시 내 이주자 밀집공간의 특성과 상호문화도시 정책의 필요성에 관한 연구: 수원시 팔달구를 사례로」. 《한국도시지리학회지》, 제22권 3호, 1~18쪽. DOI: 10.21189/JKUGS.22.3.1
- 전강수. 2007. 「부동산 정책의 역사와 시장친화적 토지공개념」. 《사회경제평론》, 제29권 1호, 373~421쪽. UCI: G704-000305.2007..29-1.025
- _____. 2019. 『부동산공화국 경제사』. 서울: 여문책.
- 전상인. 2023. 『도시계획의 사회학』. 서울: 서울대학교출판문화원.
- 전철민·이희정. 2016. 「우리나라 참여형 도시계획의 추세 및 특성에 대한 연구: 청주, 수원, 서울의 2030년 도시기본계획을 중심으로」. 《서울도시연구》, 제17권 4호, 1~16쪽. DOI: 10.23129/seouls.17.4.201612.1
- 전홍규. 1997. 「주민운동 정보교육원 설립배경과 경과 및 향후 계획 소개」. 《도시와빈곤》, 제25호, 92~95쪽. UCI: I410-ECN-0102-2009-350-000846674
- 정병순. 2000. 「지역혁신체계의 제도적 프레임워크로서 지방통치체제」. 《공간과 사회》, 제13호, 128~156쪽. UCI: G704-002076.2001..13.002
- 정성훈. 2011. 「현대 도시의 삶에서 친밀공동체의 의미」. 《철학사상》, 제41호, 347~377쪽. DOI: 10.15750/chss..41.201108.011
- 정수복. 2022. 『한국 사회학의 지성사 1: 한국 사회학과 세계 사회학』. 서울: 아침.
- 정우열·남홍범. 2013. 「한국새마을운동의 전개과정과 방향」. 《한국행정사학지》, 제32호, 271~301쪽. DOI: 10.15856/jakpah.2013..32.271
- 정일우. 1989. 「공동체 형성의 의미: 복음자리 마을의 경우」. 김형국 엮음. 『불량촌과 재개발』. 서울: 나남.
- 정진희. 2016. 「교차성은 차별을 설명하는 유용한 개념인가?」. 《마르크스 21》, 제16호, 36~50쪽.
- 정현주. 2016. 「젠더화된 도시담론 구축을 위한 시문적 검토: 서구 페미니스트 도시연구의 기여와 한계 및 한국 도시지리학의 과제」. 《공간과 사회》, 제19권 2호, 283~300쪽. DOI: 10.21189/JKUGS.19.2.19
- 정현주. 2018. 「초국적 이주와 다문화의 공간적 변증법」. 《공간과 사회》, 제28권 4호, 264~272쪽. DOI: 10.19097/kaser.2018.28.4.264
- 정현주. 2020. 「젠더 관점과 도시계획」. 《도시정보》, 제458호, 36~39쪽.
- 조덕호·임경수. 2000. 「A Study on the Collaborative Urban Planning Using Internet Technology and Virtual Reality」. 《국토계획》, 제35권 2호, 187~200쪽.
- 조명래. 1997. 「진보적 도시담론의 위기?」. 《공간과 사회》, 제9호, 218~233쪽.
- _____. 2003. 「지역사회에의 도전: 도시공동체의 등장과 활성화」. 한국도시연구소 엮음. 『도시공동체론』. 서울: 한울아카데미
- _____. 2005. 「토지공개념의 이상과 현실」. 《공간과 사회》, 제23호, 243~267쪽. UCI: G704-

002076.2005..23.010

- 조수진·문진우·송하엽. 2020. 「건축분야의 연구와 제도에서 나타나는 젠더 감수성. <생태환경진
축학회지>, 제20권 2호, 75~82쪽. DOI: 10.12813/kieae.2020.20.2.075
- 조영미·장필화·백경재. 2009. 『여행(女幸) 프로젝트 정착을 위한 이론화 연구』. 서울: 서울시 여성가
족재단.
- 주경미. 2013. 『‘여성친화도시’ 부산 만들기』. 부산: 부산여성가족개발원.
- 최병두. 1991a. 「『공간과 사회』를 펴내며. <공간과 사회>, 제1호, 4~13쪽. DOI: 10.19097/
kaser.1991.1.1.4
- _____. 1991b. 「한국 공간환경 연구의 현황과 과제. <공간과 사회>, 제1호, 27~54쪽. DOI:
10.19097/kaser.1991.1.1.27
- _____. 1998. 「IMF 위기 극복과 사회환경운동. <공간과 사회>, 제10호, 10~26쪽.
- _____. 2003. 「공동체 이론의 전개과정과 도시공동체운동. 한국도시연구소 엮음. 『도시공동체론』.
서울: 한울.
- _____. 2012. 「초국적 이주와 한국의 사회공간적 변화. <대한지리학회지>, 제47권 1호, 13~36
쪽. UCI: G704-000550.2012.47.1.007
- _____. 2014. 「상호문화주의로의 전환과 상호문화도시 정책. <현대사회와다문화>, 제4권 1호,
83~118쪽.
- _____. 2017. 「다문화사회의 윤리적 개념들과 공간. <한국지역지리학회지>, 제23권 4호, 694~
715쪽. DOI: 10.26863/JKARG.2017.11.23.4.694
- 최인기. 2013. 「도시빈민운동의 조직화와 연대. <역사비평>, 제102호, 91~106쪽. UCI: G704-
000293.2013..102.006
- 최조순·강병준·강현철. 2015. 「한국 공동체 정책의 비판적 논의: 통치성 이론을 중심으로. <한국
자치행정학보>, 제29권 1호, 45~64쪽. DOI: 10.18398/kjlgas.2015.29.1.45
- 최태현. 2018. 「참여 및 속의제도의 대표성: 신고리 5·6 호기 공론화위원회 사례를 중심으로. <한
국행정학보>, 제52권 4호, 501~529쪽. DOI: 10.18333/KPAR.52.4.501
- 최호권·김승정·박인권. 2023. 「도시계획의 포용적 혁신 경로와 조건: 광주·대구 역대 도시기본계획
의 비교. <도시행정학보>, 제36권 1호, 1~27쪽. DOI: 10.36700/KRUMA.2023.3.
36.1.1
- 한국주민운동정보교육원. 2010. 『주민운동의 힘, 조직화: CO방법론』. 서울: 제정구기념사업회.
- 한상욱. 2015. 「60년대 강화 직물노조조건과 가톨릭 노동청년회(JOC). <인천학연구>, 제23호,
127~173쪽. UCI: G704-SER000000772.2015.1.23.005
- 허권. 2020. 「변화하는 다문화 거버넌스: 안산 다문화마을 특구를 사례로. <한국지역지리학회>,
제26권 2호, 159~171쪽. DOI: 10.26863/JKARG.2020.5.26.2.159
- _____. 2021. 「안산시 외국인 정책 및 다문화 공간 방향성에 대한 비판적 고찰. <공간과 사회>,
제31권 3호, 304~337쪽. DOI: 10.19097/kaser.2021.31.3.304

- 호성희. 2007. 「한국여성운동의 과거, 현재, 미래」. 《문화과학》, 제49호, 102~120쪽.
- 황병주. 2011. 「새마을 운동을 통한 농업 생산과정의 변화와 농민 포섭」. 《사회와역사》, 제90호, 5~48쪽. UCI: G704-000024.2011..90.00
- 황선아·김종구·손지현. 2016. 「포용도시를 위한 사회적·물리적 지표의 구축과 활용방안에 관한 연구」. 《대한토목학회논문집》, 제36권 4호, 735~745쪽. DOI: 10.12652/Ksce.2016.36.4.0735
- 황희연·이민화. 2017. 『주민참여형 도시만들기: 청주로부터 교훈』. 서울: 보성각.
- Allmendinger, P. 2017. *Planning Theory*, 3rd ed. New York: Palgrave.
- Davidoff, P. 1965. "Advocacy and Pluralism in Planning." *Journal of the American Institute of Planners*, Vol.31, No.4, pp.331~338. DOI: 10.1080/01944366508978187
- Fainstein, S. S. 2010. *The Just City*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Faludi, A. 1973. *Planning Theory*. Oxford: Pergamon Press.
- Foucault, M. 1972. *The Archaeology of Knowledge* (A. M. Sheridan Smith, Trans.). New York: Pantheon Books.(Original work published 1969).
- Fraser, N. 1997. *Justice Interruptus: Critical Reflections on the 'Postsocialist' Condition*. New York: Routledge.
- George, H. 1879. *Progress and Poverty*. San Francisco: W.M. Hinton & Co..
- Habermas, J. 1985. *The Theory of Communicative Action, Volume 1: Reason and the Rationalization of Society*. Boston: Beacon press.
- Harvey, D. 1982. *The Limits to Capital*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Healey, P. 1997. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan.
- Lefebvre, H. 1968. *Le droit à la ville*. Paris: Éditions Anthropos.
- _____. 1974. *La production de l'espace*. Paris: Éditions Anthropos.
- Lessa, I. 2006. "Discursive Struggles Within Social Welfare: Restaging Teen Motherhood." *The British Journal of Social Work*, Vol.36, No.2, pp.283~298. DOI: 10.1093/bjsw/bch256
- North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sandel, M. J. 1982. *Liberalism and the Limits of Justice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Woltjer, J. 2000. *Consensus Planing: The Relevance of Communicative Planning Theory in Eutch Infrastructure Development*. Aldershot: Ashgate

신문기사

- 《경향신문》. 1976.1.13. “새마을운동의 새 과제”.
_____. 1976.4.9. “도시 새마을운동의 전개방향”.
_____. 1976.6.14. “도시 새마을운동과 새 각오”.
_____. 1978.8.9. “부동산투기 억제대책”.
_____. 1980.6.11. “71개 지역 도시계획 재정비”.
_____. 1984.7.4. “구제안 마련 민정, 지자체 87년 실시 추진”.
_____. 1992.4.10. “청년학술운동 서울 봉천동 메카로 각광”.
《동아일보》. 1976.2.18. “서정쇄신에 국민의 참여를”.
_____. 1989.12.6. “토지공개념 입법 촉구 경실련 1천여명 시위”.
《매일경제》. 1978.9.4. “「토지공개념」 적용방법에 신중”.
_____. 1980.8.9. “민원해소·공신력제고에 주안: 도시계획시행제도 개선안내용”.
_____. 1983.4.12. “신정·목동에 새 시가지 서울시 사업비 9천억 들여 86년까지 착수”.
_____. 1983.4.12. “토지공개념 본격 도입 목동·신정동지역 개발계획이 뜻하는 것”.
_____. 1991.9.16. “대의제 보완할 시민운동”.
여성가족부 보도자료. 2009.3.27. “익산시, 여성친화도시 설계 가이드라인 제정”.
《연합뉴스》. 2006.4.26. “노대통령 ‘외국인·이민정책 총괄기구’ 설치 지시”.
_____. 2020.2.13. “안산시, 유럽평의회 주관 ‘상호문화도시’ 지정”.
《웰페어뉴스》. 2007.8.22. “한국은 다민족 국가임을 인정하라”.
《조선일보》. 1977.12.11. “토지공유는 온 국민이 이용하자는 것”.
_____. 1977.9.1. “토지…… 「절대적 사유개념 버려야」”.
_____. 1978.6.20. “토지전담기구필요”.
_____. 1989.4.21. “국민토론회 지상 중계 토지공개념 확대도입 찬반 팽팽”.
《중앙일보》. 1991.8.24. “성폭력 심각성 널리 알린다”.
《헤럴드저널》. 2018.2.26. “[경기] 안산, 80년대공단 도시에서 다문화의 도시로”.