

포용적 국토 실현을 위한 정책과제 연구

Conception, Normative Directives and Policy
Tasks towards Inclusive National Territory

문정호 외



국토연구원
KRIHS

포용적 국토 실현을 위한 정책과제 연구

Conception, Normative Directives and Policy Tasks
towards Inclusive National Territory

문정호, 이순자, 김진범, 민성희, 김수진, 박경현

■ 연구진

문정호 국토연구원 연구위원(연구책임)

이순자 국토연구원 연구위원

김진범 국토연구원 연구위원

민성희 국토연구원 책임연구원

김수진 국토연구원 책임연구원

박경현 국토연구원 책임연구원

■ 자문연구진

이춘용 국토연구원 선임연구위원

■ 연구심의위원

김종원 국토연구원 선임연구위원

이상준 국토연구원 선임연구위원

권영섭 국토연구원 선임연구위원

장철순 국토연구원 선임연구위원

변필성 국토연구원 연구위원

최임락 국토교통부 국토정책과장

박인권 서울시립대학교 교수

발 간 사

PREFACE

1960년대 이후 우리나라는 식민지 시절과 전쟁 와중에 왜곡되고 파괴된 국토를 경제 성장에 조응하고 국민 삶의 질 향상을 견인하는 건조환경(built environment)으로 재 구축해 왔다. 2010년대에 이르러 우리 국토는 세계 10위권으로 성장한 경제 강국의 위상에 걸맞게 세련되고 거대한 신도시, 첨단기술이 적용된 촘촘한 고속도로, 수목으로 뺨뺨한 산지, 잘 정돈된 시가지, 수준 높은 토지제도와 계획체계 등 양적·질적으로 큰 발전을 이루었다.

그러나 우리는 왠지 불편하고, 무엇인지 부족하다고 느낀다. 국토 측면에서도 주택·부동산 시장의 파행 속에서 서민 주거가 불안정하고, 중소도시와 농산어촌의 활력 저하와 주민들을 위한 생활 인프라 부족, 국책사업을 둘러싼 지역갈등과 지역개발 재원에 대한 다툼, 무분별한 재개발, 재건축으로 인한 지역사회 해체 등등 불안·불만 요소는 너무나 많다.

이러한 상황에서 “포용적 국토”라는 새로운 정책규범과 과제를 탐구하고 제시하는 일은 매우 시의적절하다. 2008년 북미와 유럽에서 촉발된 금융위기 이후 전 세계에 만연된 세계경제질서의 혼돈 국면에서 포용적 성장(inclusive growth)와 포용도시(inclusive city)에 관한 논의가 확대, 심화되고 있으며, 우리나라에서도 이에 관한 논의가 진전되고 있다. 이들 논의는 저성장, 양극화, 고령화, 저출산 등 온통 우울한 현상과 전망으로 점철된 오늘날 우리 실정을 감안할 때 적절한 대응논리가 될 수 있다. 사회적, 경제적 측면 뿐 아니라 공간적 측면, 즉 국토 차원에서의 포용성(inclusivity) 규범을 정립하고, 그 실천적인 정책방안을 강구할 필요성이 있는 것이다.

이 연구는 포용적 국토 정책을 “사회정의, 공간에 대한 권리 및 행복 추구의 당위에 기초하여; 사회적 약자가 배제되지 않는 공간서비스의 구현과; 사회구성원의 정책·계획에 대한 참여역량을 강화하고 좋은 거버넌스를 구축하며; 보다 형평성 높은 지역발전 기회를 보장하기 위한 공간정책·제도환경의 개선을 추구하는” 일련의 정책으로 정의하고 있다. 여기에 합리적이고 지역적정성 있는 최소 공공서비스 기준; 사회적 배제 방지와 도시서비스 접근성 제고를 강화한 도시정비사업 추진; 정책, 계획에 대한 참여 확대를 위한 정보 접근성 강화 등 7개 핵심 정책과제를 제시하고 있다. 이와 같은 연구 결과는 향후 중·장기적인 국토정책의 기초(基調)로서의 포용 규범의 가능성을 제시하고, 보다 구체적인 관련 정책이슈를 제시한다는 점에서 일정 수준의 성과를 보여주고 있다.

그러나 연구진 스스로 밝히고 있는 바와 같이 하나의 완결된 연구라고 하기에는 앞으로 해야 할 일이 더욱 많다. 우선 학술적인 측면에서 보다 심화되고 확대된 사회담론적 논의가 필요할 것이다. 또한 이 연구가 제시하고 있는 핵심 정책과제들은 개괄적인 정책과제 추진방향이므로 그 구체적 내용들이 하나씩 심층적으로 검토, 연구되어야 한다. 하나의 사회가 되었던 혹은 국토공간이든 “포용”은 정부와 국책연구기관의 정책공학적 접근만으로 구현될 수는 없을 것이다. 무엇보다도 중요한 것은 국토의 포용성 증진을 위한 사회적 공감대가 형성되어야 한다. 이 연구가 그러한 공감대 형성에 조금이라도 기여할 수 있다면 우리 연구원의 큰 보람이 될 것이다.

이 연구를 추진하는 과정에서 학계, 연구기관, 국토정책 유관기관의 여러 전문가들의 많은 도움이 있었다. 다소 막연하고 모호한 정책 규범을 함께 고민하고, 보다 실천적인 정책과제의 발굴을 위해 아낌없이 조언해 주신 여러 자문위원들과, 특히 포커스 그룹 인터뷰에 응해주신 23분의 전문가들께 깊이 감사드린다. 또한 쉽지 않은 연구를 성실하게 수행한 연구진에게도 고마움을 전한다.

2016년 10월

국토연구원장 김 동 주

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS

이 연구보고서의 주요 내용

- “포용적 국토” 정책은 경제사회적 기회균등의 사회정의가 실현되고 공간에 대한 행복추구 권리가 증진되는 삶의 터전을 구현하기 위한 것이며, 3대 목표와 핵심 정책과제는 다음과 같음

목표 1: 사회적 약자가 배제되지 않는 공간서비스의 구현

과제 1: 합리적이고 지역적정성 있는 최소 공공서비스 기준 마련

과제 2: 여성 사회참여 확대와 출산율 제고를 위한 시설·서비스 강화

과제 3: 도시 노후지역의 포용적 주거환경정비

목표 2: 권리증진과 행복추구로서의 참여역량 강화 및 거버넌스 구축

과제 1: 정책, 계획에 대한 참여 확대를 위한 정보 접근성 강화

과제 2: 공공계획 참여에 대한 인센티브 부여와 역량강화 프로그램 제도화

목표 3: 지역발전의 기회 형평성 강화 및 제도 환경 개선

과제 1: 공간서비스 간 연계와 커뮤니티 재구축

과제 2: 지방자치단체의 계획고권 강화와 계획보장청구권의 도입

이 연구보고서의 정책제안

- 1 범부처적이고 최상위의 국정과제 수준에서 포용적 국토정책 추진: 일개 부처보다 상위의 “조정기구(control tower)”가 필요하며, 지휘체계는 대통령실이나 국무총리실 혹은 대통령 소속 위원회 수준에서 운영할 필요
- 2 실행적 측면에서 1단계 정책개발-검토·조사·연구·기획 수행; 2단계 시범사업; 3단계 실행-제도적 정비 및 전면적 정책 시행과 성과평가를 추진
- 3 정책개발 단계 1~2년간은, 부처별로 편성·운영하는 국가 R&D 예산을 활용하고, 시범사업 등을 실시할 3~4년차 이후에는 중앙정부의 사업 예산 및 지방정부 국고보조금 차원으로 예산을 편성할 수 있도록 준비



요 약

SUMMARY

1. 연구의 배경 및 목적

- 2008년 세계 금융위기 발생으로 자유시장적 경제체제의 문제에 대한 비판적·회의적 논의가 증폭되면서 국내·외에서 ‘포용적 성장(inclusive growth)’과 ‘포용도시(inclusive city)’ 개념과 정책에 대한 논의가 확대되고 있음
 - 세계은행(WB), 경제협력개발기구(OECD), 유엔인간정주계획(UN-HABITAT) 등 국제기구는 경제적 불평등과 사회적 배제 현상을 완화하기 위한 경제 및 도시정책들을 활발하게 제시
 - 우리나라에서도 경제적 양극화와 사회적 배제를 둘러싼 갈등도 심화되는 가운데 포용적 성장에 대한 논의가 증폭되고 있으며, 특히 포용도시 또는 공간적 포용의 규범과 도시계획·정책적 시사점의 탐구가 이루어지고 있음
- 이에 따라 이 연구는 실천적 정책개념으로서의 ‘포용적 국토’ 규범을 정립하고, 이로부터 대안적 정책방향과 핵심적 정책과제를 제시하고자 함
 - 포용 개념의 경제·사회·정치적 배경, 규범적·철학적 의미 등을 심층 검토하여 보편적 경제사회 규범(사회적 가치)로서의 의의를 정립
 - 사회적 규범으로서의 포용 의미를 공간적으로 확장하여 ‘포용적 국토’라는 정책 규범 혹은 기조(基調) 개념으로 정립
 - 포용적 국토 실현을 위한 목표 및 기본방향 별로 핵심적인 정책 이슈를 도출하고, 가장 우선순위가 높은 정책과제를 발굴, 제시

2. 국내·외의 포용 관련 논의 동향과 “포용적 국토”의 규범

1) 국내·외의 포용 관련 논의 동향

- 선진국이나 우리나라에서도 주류경제학이 그동안 전제해 온 ‘낙수효과 이론’은 작동하지 않았으며, 지속가능한 경제성장을 위해서는 경제적 양극화를 완화해야 한다는 주장이 제기되어 왔음
- 지속가능한 성장과 빈곤 감소에 대한 새로운 관점이 포용적 성장 개념에 서서히 수용되고 있는 것으로 보이지만, 아직 명시적으로 경제적 불평등을 해소하는 경제 정책으로서의 견고한 규범화 및 실천적 정책화에는 이르지 못함
- 우리나라에서는 소득불평등(나아가 기회의 불균등)이 악화되고 있다는 실증적 단서에도 불구하고, 현실적 경제정책으로서의 ‘포용정책’은 원칙론적인 주장과 기존의 소득재분배 정책 외에 아직 명시적·차별적인 정책화는 미흡
- 공간적인 측면에서 포용의 가치 및 원칙과 유사한 맥락에서의 논의가 다양하게 전개되고 있으나, 규범적 개념 정립과 구체적 정책 개발은 아직 미흡

2) 상위규범으로 “포용적 국토” 개념

- 일반적 규범으로서의 포용은 차등원칙에 의거한 사회적 정의, 보편적 복지, 경제민주화, 소득불평등 해소를 통한 기회의 균등화, 보다 적극적·명시적으로 공간에 대한 권리를 보장, 증진하는 사회정책 필요성을 강조하는 사회 규범
 - 더불어 포용의 규범성은 행복에 관한 긍정과 희망의 새로운 관점으로서 최소한의 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 사람의 ‘잠재능력(capability)’을 증진하는 의미를 담고 있음
 - 경제적으로는 소득불평등 해소; 사회·복지 측면에서는 의료·교육 등 혜택의 배분; 공간 측면에서는 공공서비스, 주거 등 배제와 격차 해소; 정치 측면에서는 참여와 소통이 강화된 거버넌스 구축 등을 의미

- 공간적인 포용 혹은 포용적 국토라는 규범은 국토정책의 넓은 영역에서 부분적으로 적용되는 규범이 아니라, 장기적인 국토 발전의 지향점, 혹은 우리 국토의 미래 비전을 형성하는 정책기조(政策基調)로 이해되어야 함
 - 포용적 국토를 “공간의 물리적 개발을 통한 성장을 넘어 누구나 어디서나 안전·쾌적·편리하게 살아갈 수 있고, 모든 사회적 계층·지역 간의 격차·배제·갈등을 최소화할 수 있으며, 그 기회의 균등, 잠재능력 증진과 행복을 추구하는 사회의 모든 구성원이 적극적 권리 추구하고 자발적 참여를 실천하는 삶의 터전”으로 정의

3. 국내·외 공간적 포용 정책과 시사점

- “국토개발”에서 “포용국토”로의 패러다임적 전환 필요
 - 1980년대 후반 이후 정의로운 분배와 격차 해소를 강조하는 주장이 지속적으로 증폭되어 2000년대 국가균형발전 전략 등 보다 “포용적으로 보이는” 정책 진화가 이루어져왔으나, 정책성과가 가시적으로 나타나지 않음
 - 따라서 포용적 국토와 같은 새로운 정책패러다임을 토대로 보다 철저하고 일관성 있고 융·복합적인 정책 수립과 실질적인 성과 창출을 추구해야 함
- 사회적 약자의 삶의 질, 공공서비스 형평성 제고
 - 공간적 포용의 규범, 포용적 국토의 실제적인 정책영역을 설계하는데 사회적 약자에 대한 공공서비스 접근성 요소는 우선적으로 고려되어야 함
 - 특히 OECD의 포용적 공간 정책 사례처럼 ‘장소 중심을 기본으로 하면서 사람 중심의 정책을 보완하는’ 통합적 공간정책 접근 필요
- 실질적인 권리와 행복추구로서의 참여와 거버넌스
 - 지역사회 행정 및 도시계획에서의 직접 참여 제고와 역량 강화, 협력적 거버넌스 구축은 공간적 포용성 규범에서 빼놓을 수 없는 요소임
 - OECD (2012)가 주는 시사점처럼 특히 지방정부 간의 경쟁으로 인한 갈등조정과 도시계획 수립 및 시행 시 저소득층을 포함한 사회적 약자의 의사결정과정에의 참여 강화가 필요

□ 지역발전 기회균등·권리보장을 위한 공간정책 제도환경의 조성

- 특히 우리나라와 일본에서 지금까지의 균형정책은 분배적 정의를 실현하기 위해 지역에 대한 투입요소를 때론 시혜적으로 때론 경쟁과 협상을 통해 배분하는 방식이었음
- 그와 같은 방식은 공평한 기회의 부여도, 정당한 권리의 보장도 아니므로 우리나라의 포용적 국토 정책의 설계에 있어서 ‘지역발전 기회균등·권리보장을 위한 공간정책 제도환경의 조성’은 크게 중요하게 고려되어야 함

4. 포용적 국토정책 개념과 핵심 정책과제

1) “포용적 국토정책” 개념

□ 포커스그룹 인터뷰 방법을 적용하여, 보다 보편적으로 수용가능한 정책개념과 기본방향을 정리하고, 24개 정책과제 후보군에 대한 23명의 전문가의 평가를 종합하여 3개 목표 분야에서 7개 핵심 정책과제를 선정

- 통계수치와 같은 객관적 검증 자료를 구하기 어렵고, 보는 관점에 따라 다양한 주장이 제시될 수 있는 정책개념화, 정책개념 도출 등의 문제에 대해 다수의 전문가가 참여하는 숙고적(熟考的, deliberative) 방식으로 접근

□ “포용적 국토정책”은 한편으로는 정책의 이념을 담으면서 다른 한편으로는 보다 실제적인 행위·실천지침까지 포함하는 서술이 되어야 하며, 표현의 대안을 검토하고, 포커스그룹의 의견을 종합하여 다음과 같이 정의

- “사회정의, 공간에 대한 권리 및 행복 추구의 당위에 기초하여; 사회적 약자가 배제되지 않는 공간서비스의 구현과; 사회구성원의 정책·계획에 대한 참여역량을 강화하고 좋은 거버넌스를 구축하며; 보다 형평성 높은 지역발전 기회를 보장하기 위한 공간정책·제도환경의 개선을 추구하는” 일련의 정책으로 다음의 세가지 목표로 구성
- 첫째, 사회적 약자가 배제되지 않는 공간서비스의 구현

- 둘째, 사회구성원의 정책·계획에 대한 참여역량을 강화하고 좋은 거버넌스를 구축
- 셋째는 보다 형평성 높은 지역발전 기회를 보장하기 위한 공간정책·제도환경의 개선을 추구

2) “포용적 국토”의 핵심 정책과제

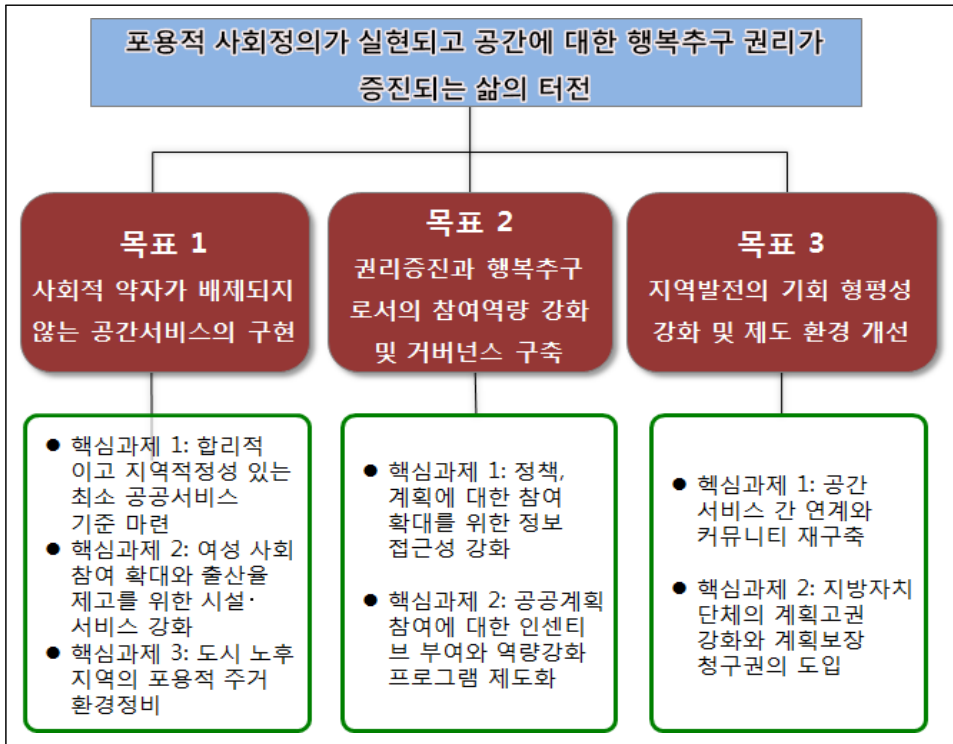
- 핵심 정책과제의 선정을 위해 1단계로 24개의 정책과제 목록(“long list”)을 도출하고, 이 연구에서 보다 구체화할 소수의(“short list”) 핵심 정책과제를 포커스그룹 인터뷰 참여 전문가의 우선순위 평가 결과를 중심으로 선정
- 사회적 약자를 배려하는 공간서비스 분야: 최소 공공서비스 기준 마련-국가최소기준(national minimum)과 지역적정기준(local optimum) 통합; 여성의 사회참여 확대를 위한 보육시설 확충-영유아를 위한 국공립보육시설 확충 및 다양화; 도심 노후지역의 주거환경정비를 통한 도시서비스 접근성 제고 등 3개 과제
 - 권리증진과 행복추구로서의 참여역량 강화와 거버넌스: 정책, 계획에 대한 참여 확대를 위한 정보 접근성 강화; 도시계획 등 공공계획에 대한 참여를 고취하기 위한 인센티브 부여와 역량강화 프로그램 제도화 등 2개 과제
 - 지역발전의 기회 형평성 강화 제도 환경의 개선: 도시정책·주택정책·복지정책·교통정책 등의 연계를 통해 커뮤니티 재구축 방안 수립; • 지방자치단체의 계획 고권 강화와 계획보장청구권의 도입 등 2개 과제

5. 포용적 국토 정책 추진방안

1) 포용적 국토 정책구조 : 비전, 목표 및 과제

- 포용적 국토 정책 개념과 3대 목표 및 7개 핵심 정책과제를 포용적 국토의 비전·목표·전략으로 변용하여 포용적 국토 정책구조의 골격을 [그림 1]과 같이 제시

그림 1 포용적 국토의 정책구조(예시)



2) 핵심 정책과제 추진방향

(1) 사회적 약자를 배려하는 공간서비스의 구현

□ 합리적이고 지역적정성 있는 최소 공공서비스 기준 마련

- 국가최소기준(national minimum)과 지역적정기준(local optimum)을 함께 고려할 수 있는 기준을 만들고자 하는 것임
- 정책대상은 일차적으로는 전 국민이지만, 구체적인 공공서비스 항목이나 지표에 관해서는 지역 적정성과 특정 사회적 계층의 특수성을 고려
- 정책 세부목표는 정책대상 확인 및 실태 파악; 국가최소기준 마련; 지역 특성을 반영한 지역적정기준 마련; 도시기본계획 등 공간계획에 반영 등 기준 적용의 제도화 등임

□ 여성 사회참여 확대와 출산을 제고를 위한 시설·서비스 강화

- 한편으로는 여성의 사회참여 기회를 신장시키는 수단이 되면서 여성의 출산 의지를 북돋을 수 있는 사회적 환경 및 공공서비스로서의 육아인프라를 개선하는 것이 이 과제의 목적
- 구체적인 정책목표는 육아인프라의 국가적·지역적 수요를 확인하고; 육아인프라 배치를 위한 기준 마련과; 육아인프라 운영에 관한 관련주체의 책임소재를 명확히 하는 일 등을 포함

□ 도시 노후지역의 포용적 주거환경정비

- 도시정비사업 과정에서 원주민의 사회적, 공간적 배제를 최소화하기 위한 도시재생사업의 실행방법과 제도적 보완을 목적으로 하는 정책과제임
- 핵심 정책대상 인구집단은 원주민(거주자), 영세·소상공인 등임
- 도시재생 등 도시정비사업의 사후 모니터링을 통한 문제의 확인 및 특성 파악(예를 들어, 부정적 젠트리피케이션 현상의 발생원인 및 실태 조사)이 우선적으로 요구되며;
- 구체적인 정책목표에는 법·제도적 문제점 개선 및 보완방안 강구; 이해당사자 참여를 통한 지역사회커뮤니티 형성; 지속가능한 상생발전환경 조성 및 확산 등이 포함됨

(2) 권리증진과 행복추구로서의 참여역량 강화와 거버넌스

□ 정책, 계획에 대한 참여 확대를 위한 정보 접근성 강화

- 정보에 대한 접근성 차이, 정보 불평등 및 정보격차에 대해 기본적인 권리보장 및 포용적 사회(및 국토) 관점에서 대처할 필요
- 정책대상은 전체적인 정보공유 체계에서는 특정되지 않지만, 보다 작은 공간단위에서의 지역공동체나 특수한 사회경제적 약자가 배제되지 않도록 구체적인 정보공유 체계의 세심한 설계가 필요

- 세부 정책 목표는 정책대상 확인 및 실태 파악; 국토계획 및 정책과 관련된 사전 정보 공개 확대; 정보 접근성 향상을 위한 정보인프라 구축; 정보 활용능력 향상을 프로그램 확대; 공개된 정보에 대한 접근성 향상을 통한 국토계획 및 정책 수립 시 공공의 참여 확대 등임

□ 공공계획 참여에 대한 인센티브와 역량강화 프로그램 제도화

- 도시계획 공람, 공청회 등 현재 시행되는 각종 참여제도는 다분히 요식적이고 실질적인 참여의 의미가 매우 미흡. 참여하고자 하는 의향이 있다면 실제 참여가 가능하도록 정부와 사회가 그 동력을 마련해 줘야 함
- 적용분야와 정책대상을 특정하기는 어려우나, 주로 도시정비사업 등 도시계획 영역에서 시범적인 체계를 구축하고 차차 지역개발사업 등으로 그 적용범위를 넓혀갈 수 있음
- 정책의 세부목표는 “평생, 지역공동체” 구축; 자립지원 프로그램 제공을 통한 역량 강화; 지역공동체 수요와 특성을 반영한 사업 모델 추진; 중간 지원조직의 역할 및 권한 확대; 참여 거버넌스 조직·운영 및 실제 참여활동에 대한 물질적·행정적 지원 제도화 등을 포함

(3) 지역발전의 기회 형평성 강화 제도 환경의 개선

□ 공간서비스 간 연계와 커뮤니티 재구축

- 주거, 교통, 복지, 교육 등 여러 가지 서비스 요소를 통합적으로 고려하면서 이용자의 총 효용을 극대화하는 도시계획 기법의 개발과 확산이 필요
- 이 과제의 목적은 다양한 도시서비스의 통합적 공급·이용 네트워크를 구축하는 기술적 측면과 그를 뒷받침하기 위한 지역공동체의 복원 혹은 형성이라는 복합적인 성격을 가짐
- 정책의 세부 목표는 양질의 공간서비스를 효율적으로 제공하기 위한 서비스 통합의 방법론, 계획기술 개발; 지역공동체 회복을 위한 인류학적·사회심리학적 측면의 분석과 동기유발 방안의 발굴 등

- 특히 인구가 감소하는 지역을 대상으로 하는 시범사업 설계 및 실행; 모범사례의 축적을 통한 실행 확산의 가이드라인 제시 및 정부지원 방안의 모색 등을 포함

□ 지방자치단체의 계획고권 강화와 계획보장청구권의 도입

- 지난 20여 년간 지방자치가 실시되고 광범위한 범위의 계획과 행정사무가 지방에 이양되었음에도 불구하고 지방자치단체의 각종 공간계획은 중앙정부에 의해 크게 영향을 받고, 중앙 예산 배분에 의지하고 있는 실정
- 포용적 국토 관점의 지역 간 균형은 균질적인 소득이나 인프라 수준이 아닌 최소 요건을 충족하면서 모든 지역에게 공평한 지역발전 기회의 균형임
- 여기서의 정책 목적은 크게 보면 우리나라 공간계획법 체계에서의 지방정부의 권한과 책임을 명확히 하는 것이며,
- 작게 보면 이를 위해 특히 계획고권 이슈와 계획보장청구권 제도를 면밀히 검토하여 작동 가능한 내용으로 입법을 추진하는 것임

3) 정책추진 로드맵, 추진체계 및 행·재정적 고려사항

□ 포용적 국토 정책 개념과 3대 목표 및 7개 핵심 정책과제를 포용적 국토의 예시적인 중·장기 로드맵으로 [표 1]과 같이 제시

- 핵심 정책과제의 추진은 1~3년의 정책개발 단계, 2~4년의 시범사업 또는 테스트베드 단계를 거쳐 실행(집행) 및 모니터링 단계를 거쳐야 함
- 7개 핵심과제 이외의 다양한 정책과제를 새로 발굴하는 과정을 적어도 2~3년 간 추진해야 할 것이며, 특히 국토정책, 농·어촌, 행·재정, 복지 등 부처복합적인 협동작업이 요구됨

□ 포용적 국토 정책은 매우 폭넓은 정책영역을 대상으로 하기 때문에 한 개 또는 소수의 중앙정부 부처가 담당할 수 있는 수준을 뛰어넘음. 따라서 일개 정부부처보다 상위에서의 “조정기구(control tower)”가 필요

표 1 포용적 국토 정책 추진 5개년 로드맵(예시)

목표	정책과제	연차					6년차 이후
		1	2	3	4	5	
사회적 약자가 배제되지 않는 공간서비스의 구현	핵심과제 1: 합리적이고 지역적정성 있는 최소 공공서비스 기준 마련	▶▶▶	▶▶▶	●●●	●●●	■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■
	핵심과제 2: 여성 사회참여 확대와 출산율 제고를 위한 시설·서비스 강화	▶▶▶	▶▶▶	▶▶▶	●●●	●●●	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■
	핵심과제 3: 도시 노후지역의 포용적 주거환경정비	▶▶▶	●●●	●●●	●●●	●●●	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■
	기타 정책과제 발굴 및 추진	▶▶▶	▶▶▶	▶▶▶			
권리증진과 행복추구로서의 참여역량 강화 및 거버넌스 구축	핵심과제 1: 정책, 계획에 대한 참여 확대를 위한 정보 접근성 강화	▶▶▶	●●●	●●●	■ ■ ■	■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■
	핵심과제 2: 공공계획 참여에 대한 인센티브 부여와 역량강화 프로그램 제도화	▶▶▶	●●●	●●●	●●●	■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■
	기타 정책과제 발굴 및 추진	▶▶▶	▶▶▶	▶▶▶			
지역발전의 기회 형평성 강화 및 제도 환경 개선	핵심과제 1: 공간서비스 간 연계와 커뮤니티 재구축	▶▶▶	▶▶▶	●●●	●●●	●●●	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■
	핵심과제 2: 지방자치단체의 계획고권 강화와 계획보장청구권의 도입	▶▶▶	▶▶▶	▶▶▶	●●●	●●●	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■
	기타 정책과제 발굴 및 추진	▶▶▶	▶▶▶	▶▶▶			

주 : ▶▶▶ 정책개발 단계, ●●● 시범사업 또는 테스트베드 단계, ■■■ 실행 및 모니터링 단계

- 포용적 국토 정책을 핵심 국정과제로 설정한다면 총괄적인 지휘체계는 대통령실(대통령 소속 위원회 포함)이나 또는 국무총리실 수준에서 운영되는 것이 바람직
- 초기 1~2년간의 실질적 행·재정 및 집행에 선행하는 검토·조사·연구·기획 단계를 충실히 수행해야 하므로, 실무조직은 공무원 중심보다는 전문가 집단을 중심으로 구성되는 것이 바람직

□ 정책개발 단계 1~2년간은, 부처별로 편성·운영하는 국가 R&D 예산의 범위 내에서, 예를 들어 국토교통부 산하의 건설교통기술진흥원과 경제인문사회연구회의 예산을 일부 활용하거나, 각 정부부처의 용역 예산을 활용

- 시범사업 등을 실시할 3~4년차 이후에는 실질적인 집행예산이 요구되므로 사전에 중앙정부 차원에서의 사업 예산으로, 지방정부에 대한 국고보조금 등 차원으로 일정 예산을 편성할 수 있도록 준비

6. 연구결과의 종합과 향후 과제

□ 학술적인 측면에서 “포용적 국토”에 대한 보다 심화되고 확대된 사회담론적 논의가 필요

- 보편타당한 사회규범은 수많은 논의와 변용을 거쳐 보다 많은 사람들이 인정하고 합의에 이르는 지속적인 사회정치 과정을 통해 제련되는 것임
- 따라서 포용적 국토라는 주제에 대해서도 보다 다양한 관점에서 다양한 접근방식을 통해 탐구되고 논의되어야 함
- 특히 중요한 관점은 사회철학으로서의 포용성(inclusivity)에 대한 검토와, 사회적·경제적 포용성과 공간적(국토 및 도시) 포용성 간의 개념적 구분 혹은 양자 간의 조화 문제임

□ 학술 및 정책의 복합적 측면에서 우리나라의 국토 또는 국토정책의 포용성을 진단하는 등의 실용적 연구 추진 필요

- 보다 객관적으로 수용 가능한 진단 결과가 있는 것이 후속적인 정책 목표 설정 등의 정책개발을 위해 필요
- 평가와 분석의 구조를 형성하는 진단(평가)지표를 설정하는 연구가 우선적으로 추진되어야 함

□ 이 연구에서 제시한 7개 핵심 정책과제 뿐만 아니라 보다 종합적이고 심화된 정책개발 연구를 통해 보다 많은 정책과제들을 도출할 필요

- 이 연구가 제시한 핵심 정책과제의 내용은 완결된 정책방안의 설계가 아닌 개괄적인 정책과제 추진방향이므로 그 구체적 내용들이 하나씩 심층적으로 검토되어야 함

차례
CONTENTS

발 간 사	i
주요 내용 및 정책제안	iii
요 약	iv

제1장 연구의 개요	1
-------------------	----------

1. 연구의 배경과 목적	3
1) 연구의 배경	3
2) 연구의 목적	6
2. 연구의 범위와 내용	7
1) 연구의 시·공간적 범위	7
2) 연구의 주요내용	8
3. 연구방법과 연구의 틀	9
1) 연구방법	9
2) 연구의 틀과 흐름(Flow)	11
4. 선행연구와의 차별성	12
1) 선행연구 현황	12
2) 이 연구의 차별성	12

1. 해외의 포용 관련 논의 동향 및 비판적 검토	17
1) 포용적 성장 논의 : 경제에서 공간으로 확대	17
2) 포용도시 관련 논의	20
3) 국제기구 포용 개념·논의에 대한 비판적 검토	22
2. 국내의 포용적 성장 및 공간적 포용 논의 동향	25
1) 포용적 성장 관련 논의 동향	25
2) 공간적 포용 관련 논의 동향	28
3) 우리나라 포용 개념·논의에 대한 비판적 검토	32
3. “포용” 개념의 규범적·철학적 함의	34
1) 포용적 성장과 사회정의	34
2) 공간적 포용과 도시에 대한 권리	36
3) 사회정의와 권리의 구현으로서의 행복	37
4) 상위규범으로 “포용적 국토” 개념	39

1. 우리나라 공간정책의 포용성 검토	43
1) 국정기조 변화와 포용성의 증진	43
2) 국토종합계획에 함의된 포용성 수준의 검토	47
3) 공간복지 정책의 포용성 검토	54
2. 국제기구의 공간적 포용 정책 사례 : OECD를 중심으로	57
1) 접근성 향상: 기반시설과 공공서비스의 역할	57
2) 포용적 성장 구현을 위한 공간정책의 강화	60
3) 역량 강화(empowerment)와 거버넌스	63
3. 일본 국토정책·계획의 포용성 검토	67
1) 일본 정부의 국토계획 이념에 대한 인식	67
2) 과거의 정책 수단과 정책대상지역의 변화	70
3) 과거의 국토계획에 대한 비판	71
4) 최근 일본 국토계획의 특징	73

4. 국내·외 공간적 포용 정책 종합 및 시사점	74
1) “국토개발”에서 “포용국토”로의 패러다임적 전환 필요	74
2) 사회적 약자의 삶의 질, 공공서비스 형평성 제고	75
3) 실질적인 권리와 행복추구로서의 참여와 거버넌스	77
4) 지역발전 기회균등·권리보장을 위한 공간정책 제도환경의 조성	78

제4장 포용적 국토 정책개념과 핵심 정책과제

81

1. 정책개념 정립 및 핵심과제 도출의 과정·방법론	83
1) 방법론적 고려사항	83
2) 포커스 그룹 인터뷰의 과정·방법 및 내용	84
2. 포용적 국토 정책개념 및 기본방향	85
1) 포용적 국토 규범의 의의와 정책개념	85
2) 포용적 국토 정책 기본방향	87
3. 포용적 정책과제의 도출	88
1) 정책과제 도출의 과정·방법	88
2) 정책과제 목록의 작성	89
4. 핵심 정책과제 선정	93
1) 사회적 약자를 배려하는 공간서비스	94
2) 권리증진과 행복추구로서의 참여역량 강화와 거버넌스	95
3) 지역발전의 기회 형평성 강화 제도 환경의 개선	96

제5장 포용적 국토 정책 추진방안

99

1. 포용적 국토 정책구조	101
2. 핵심 정책과제 추진방향	103
1) 사회적 약자를 배려하는 공간서비스	103
2) 권리증진과 행복추구로서의 참여역량 강화와 거버넌스	119
3) 지역발전의 기회 형평성 강화 제도 환경의 개선	126

3. 정책 로드맵과 추진체계	133
1) 포용적 국토 정책 로드맵	133
2) 포용적 국토 정책 추진체계	134
3) 행·재정 및 제도적 준비사항	136

제6장 연구결과의 종합과 향후 과제	137
----------------------------	------------

1. 연구결과의 종합	139
2. 연구의 한계	142
3. 향후 학술 및 정책개발 연구 방향	142

참고문헌	145
------------	-----

SUMMARY	153
---------------	-----

부록	155
----------	-----

〈표 1-1〉 선행연구와의 차별성	14
〈표 2-1〉 주요 국제기구의 포용적 성장 개념	19
〈표 2-2〉 주요 국제기구의 포용도시 개념	22
〈표 3-1〉 역대정부의 국정기조 변화	44
〈표 3-2〉 1960년대 이후 국토종합계획별 특성	48
〈표 3-3〉 현 정부 공간복지 관련 국정과제 및 부처별 주요 업무	55
〈표 3-4〉 OECD의 접근성 향상과 포용도시 정책방향	62
〈표 4-1〉 사회적 약자를 배려하는 공간서비스 정책과제 평가결과	94
〈표 4-2〉 권리증진과 행복추구로서의 참여역량 강화와 거버넌스 정책과제 평가결과	96
〈표 4-3〉 지역발전의 기회 형평성 강화 제도 환경의 개선 정책과제 평가결과	97
〈표 5-1〉 생활 인프라 평가지표	105
〈표 5-2〉 기초생활인프라 범위 및 국가적 최저기준	105
〈표 5-3〉 농어촌서비스기준의 서비스 항목과 항목별 목표치의 세부 내용	107
〈표 5-4〉 7개 대도시 국공립어린이집 비중(2008, 2014)	110
〈표 5-5〉 일본 국토교통성의 육아환경 관련 정책수단	111
〈표 5-6〉 포용적 국토 정책 추진 5개년 로드맵(예시)	134

그림차례

〈그림 1-1〉 연구의 틀과 흐름	11
〈그림 2-1〉 포용적 성장과 포용도시 간 개념 관계	20
〈그림 2-2〉 노동생산성과 실질평균임금 지수 추이 (2005~2012)	27
〈그림 2-3〉 국토차원에서 공생발전 개념	31
〈그림 3-1〉 정부지출의 분야별 자원배분 비중 변화 : 1970~2013년	45
〈그림 3-2〉 역대정부의 중산층 비중과 상대빈곤율: 1990~2012년	46
〈그림 3-3〉 제1차 국토종합개발계획(1972~1981)	49
〈그림 3-4〉 제2차 국토종합개발계획(1982~1991)	49
〈그림 3-5〉 제3차 국토종합개발계획(1992~2001)	50
〈그림 3-6〉 제4차 국토종합계획(2000~2020)	50
〈그림 3-7〉 제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020)	51
〈그림 3-8〉 제4차 국토종합계획 재수정계획(2011~2020)	51
〈그림 3-9〉 국토공간 간 배타성 확대 과정	53
〈그림 3-10〉 장소 위계와 사회서비스 시설	55
〈그림 3-11〉 포용적 정책 사이클	65
〈그림 3-12〉 일본의 국토정책 변천과정	69
〈그림 5-1〉 포용적 국토의 정책구조(예시)	102
〈그림 5-2〉 어린이 육아환경의 개념	112
〈그림 5-3〉 용도별 용적형 지구계획제도의 개요	112
〈그림 5-4〉 홍대 상수지역 음식점 증가 및 외지인 건물주 증가현상	116
〈그림 5-5〉 서울에 나타난 대표적인 젠트리피케이션 사례	116
〈그림 5-6〉 4대 계층별 정보화 수준, 2015	121
〈그림 5-7〉 20~39세 여성인구와 65세 이상 고령인구의 상대비(좌측)과 20~39세 여성인구 비중 10% 미만 지자체의 해당 여성인구 감소율('14/'04)(우측)	128

연구의 개요

01 연구의 배경과 목적	3
02 연구의 범위와 내용	7
03 연구방법과 연구의 틀	9
04 선행연구와의 차별성	12

연구의 개요

“포용적 국토”는 최근 국제사회에서 활발히 논의되고 있는 포용적 성장(inclusive growth) 개념을 보다 적극적으로 해석하여 공간적인 측면에서의 정책개념으로 설정한 용어다. 경제적 불평등과 사회적 배제가 점점 심각해지는 현실 속에서 이 연구는 국토정책의 기초적 담론을 “포용”이라는 키워드를 통해 조명하고자 한다. 따라서 이 연구의 목적은 포용적 국토의 정책개념을 정립하고, 이에 조응하는 시급한 정책과제를 발굴하는 것이다. 국내에서도 포용도시 등의 논의가 진행되고 있지만 이러한 담론적 정책 키워드를 집중적으로 탐구한 사례는 찾기 어렵다. 연구방법으로는 전문가 집단 심층인터뷰 등 정성적인 방법을 활용하였다.

1. 연구의 배경과 목적

1) 연구의 배경

1990년대에서 2010년대 중반까지 세계경제는 세계무역기구(WTO, World Trade Organization) 결성, 자유무역협정(FTA, Free Trade Agreement) 확산 등 시장경쟁 논리에 보다 충실한 이른바 신자유주의적 경제체제의 지구화가 진행되는 과정이었다. 이 과정에서 금융자본의 초과이윤이 비대해지고, 세계 각국에서 경제적 양극화 및 사회적 배제가 심화되는 현상이 나타났으며, 2008년 세계 금융위기 발생으로 자유시장적 경제체제의 문제에 대한 비판적·회의적 논의가 증폭되었다. 이와 같은 상황에서 1990년대 후반 이후 부분적으로 나타나던 ‘포용적 성장(inclusive growth)’ 개념이 2006년 이후에는 세계은행(WB, World Bank), 경제협력개발기구(OECD, Organization for Economic Cooperation and Development), 아시아개발은행(ADB, Asian Development Bank), 유엔인간정주계획(UN-HABITAT, United Nations Human Settlements Programme) 등 주요 국제기구들의 정책 어젠다에 명시적으로 등장하기 시작한다. 포

용적 성장의 논의와 더불어 2008~9년부터는 포용적 성장은 공간적 수용이라고 이해할 수 있는 ‘포용도시(inclusive city)’에 대한 논의도 진행된다.

국제사회에서 전개되고 있는 포용적 성장과 포용도시 논의의 핵심은 어떻게 경제적 불평등과 사회적 배제 현상을 완화할 것인가 하는 것이며, 이 논의를 이끌고 있는 국제기구 별로 그 주안점이 미세하게 다르다. World Bank(2009)는 기존의 소득분배 중심의 ‘공유성장’에서 포용적 성장으로의 전환을 주창했는데, 당시의 포용적 성장은 경제 성장의 속도가 빠를수록 실질적인 빈곤감소와 보다 균등한 배분효과를 거둘 수 있다고 주장하는 것이었다. 최근에는(World Bank, 2015) 사회적·경제적·공간적 측면을 아우른 포괄적인 포용성을 강조하고 있으며, 특히 공간적 포용 측면에서 생활인프라 및 공공서비스에의 균등한 접근성 향상¹⁾을 핵심 정책의제로 제시하고 있다. ADB(2011)는 ‘빈민 친화적 성장(pro-poor growth)’의 개념으로 접근하여 경제성장의 과정에서 소외된 사회적 그룹에 대한 차별을 없애는 것이야말로 경제성장의 주요 동력이 될 것이라 주장하고, 실천적 차원에서 포용력 있는 도시재개발(inclusive urban redevelopment) 등을 강조한다.

OECD(2012)는 빈곤감소, 불평등해소, 참여확대, 지속가능성 추구 등의 포용적 성장을 위한 프레임워크(framework)를 제시하고 있으며, 2016년 핵심이슈로 ‘포용적 성장을 위한 생산성 제고(enhancing productivity for inclusive growth)’를 선정(주요 이시디대한민국대표부, 2016)하는 등 최근 보다 적극적으로 “포용” 의제를 제시하고 있다. UN-HABITAT(2015)는 공간적 포용의 개념을 보다 구체화하고자 하는데, 2016년 10월 출범할 HABITAT III²⁾ 정책의제에 도시계획 수립 및 시행 시 참여확대와 사회적 혁신; 모든 사람이 양질의 기초서비스에 접근할 수 있는 권리를 증진; 포용성 제고를 위한 도시계획 등의 내용을 반영할 예정이다.

1) 사회적 포용은 모두에게 동등한 권리와 참여의 기회를 보장; 경제적 포용은 일자리 창출과 경제성장에 의한 이득분배를 의미한다 (World Bank, 2015).

2) UN-HABITAT은 1978년 설립되었고, 대략 20년을 주기로 정책의제의 패러다임을 재설정한다. 통상 1978~1996년간을 HABITAT One, 1996년 이후 현재까지를 HABITAT Two, 2016 현재 준비되고 있는 새로운 프로그램을 HABITAT Three라고 부른다. (<http://unhabitat.org/about-us/history-mandate-role-in-the-un-system/>, 최종접속 2016년 10월 10일)

이와 같은 국제사회에서의 포용적 성장과 포용도시에 대한 논의는 우리나라에서도 반향을 일으키고 있다. 다른 많은 나라와 마찬가지로 우리나라에서도 최근 경제적 양극화와 사회적 배제 문제가 심각하게 대두되고 있다. 지난 5, 60년 간 우리나라의 경제성장 및 국토발전 상황을 생각해보면, 최근의 포용적 성장에 관한 논의는 “성장·개발·경쟁 논리 대(對) 지속가능성·포용 논리”의 대척상황인 것으로 이해할 수도 있다.

1960~80년대 고도 성장기를 지나, 1990년대 구조조정기에 이르기까지는 성장·개발·경쟁 논리가 지배적이었다. 1980년대 후반 이후 환경보전, 민주화, 균형발전, 참여, 지속가능성, 보편적 복지 등 정의로운 분배와 격차 해소를 강조하는 주장이 증폭되고 실질적으로 국가제도와 정부정책에 적지 않게 반영되어 왔다. 그러나 2000년대 들어 경제성장이 둔화되고 2010년대의 저성장 상황에 이르러서는 지속적인 성장을 요구하는 집단과 분배의 강화를 요구하는 집단이 서로 충돌하면서 경제적 양극화와 사회적 배제를 둘러싼 갈등도 심화되고 있는 것으로 보인다. 이런 상황에서 포용적 성장에 대한 논의는 경제적·사회적 불평등을 해소 내지는 완화하기 위한 사회적 규범을 제시하는 차원에서나, 작금의 저성장 국면에서 국민경제의 활력을 증진하고 느리지만 지속가능한 경제체계를 구축하는 경제·산업·고용·교육 등의 정책개발 차원에서 시의적절하다.

공간적 혹은 국토정책 측면에서는 1980년대 광역개발개념(거점개발과 균형의 절충), 1990년대 다핵(多核) 지역경제권개발, 2000년대 국가 균형발전 전략 등 보다 “포용적으로 보이는” 정책적 진화가 이루어져 왔으나 아직 포용 또는 이와 유사한 개념을 적확하게 반영하는 정책 및 계획이 이루어져왔다고 단언하기 어렵다. 다만 2000년대 이후 균형발전, 사회정의, 참여적 계획, 공정사회, 공생발전, 공간복지 등 경제적 격차를 완화하고, 사회적으로 삶의 질 향상과 보편적 복지를 강화하며, 공간적 측면에서 지속가능한 공간계획을 추구하는 논의가 확대되고 있다는 점은 매우 고무적이다. 이와 같은 논의의 연장선에서 포용적 성장의 공간적 해석과 적용 혹은 공간적 포용의 논리를 점검하고 이에 상응하는 정책개념을 탐구하는 일 역시 바람직한 일이다.

특히 공간적 포용과 관련하여 최근 박인권(2015), 김수진(2015), 김수진·박찬(2015) 등의 포용도시 연구가 수행되었고, 포용도시 또는 공간적 포용의 규범과실증 사례연구, 도시계획적·정책적 시사점의 탐구가 지속적으로 이루어지고 있다. 이와 같은 동향에도 불구하고 포용 개념은 아직 경제적·사회적 측면으로나 특히 공간적 차원

에서 보편적으로 수용 가능한 사회적 규범이 될 수 있는지 심층적으로 검토된 것은 아니며, 국토정책 차원에서 실천적인 정책개념으로 정립할 수 있는지에 대한 탐구도 미흡한 실정이다. 특히 포용적 성장이라는 경제적 의미에서 출발한 포용 개념을 ‘포용적 국토’라는 개념으로 재해석하면서 우리나라 국토의 규범적 발전방향으로 정립하는 일이 가능한 것인지 검토할 필요가 있다. 또한 ‘포용적 국토’를 규범적 미래상으로 설정할 때, 그 구체적인 상태(모습)은 어떤 것인지, 그 모습을 구현하기 위하여 무엇을 어떻게 해야 하는지를 적시해야 할 필요도 있다.

2) 연구의 목적

이 연구의 목적은 실천적 정책개념으로서의 ‘포용적 국토’ 규범을 정립하고 이로부터 대안적 정책방향과 핵심적 정책과제를 제시하고자 하는 것이다. 보다 구체적으로는 다음과 같이 3개의 하위 목표를 설정하였다.

첫째, ‘포용’ 혹은 ‘포용적 국토’라는 개념이 우리 사회에서 충분히 공감대를 얻을 수 있는 가치 또는 규범이 될 수 있는지를 탐구하는 것이다. 이를 위하여 포용 개념의 경제·사회·정치적 배경, 규범적·철학적 의미 등을 심층 검토하여 보편적 경제사회 규범(사회적 가치)로서의 의의를 정립하고자 한다.

둘째, 국토 혹은 지역·도시 등 공간적인 차원에서 포용 개념이 어떻게 적용될 수 있을지를 밝히고, 사회적 규범으로서의 포용 의미를 공간적으로 확장하여 ‘포용적 국토’라는 정책 규범 혹은 기조(基調) 개념으로 정립하는 것이다. 포용의 일반적 개념은 경제·사회적 약자(집단)를 보다 많이 배려하고, 정치적 참여를 증진하는 규범이며, 특히 경제·사회 측면에 많은 논의가 진행되고 있다. 그러나 포용은 공간적 측면을 함께 포괄하는 개념이며, 이 연구에서는 공간적 포용에 논의를 집중하여 포용적 국토의 비전과 목표, 그 실현을 위한 실천적 기본방향 등을 제시하고자 한다.

셋째, 포용적 국토 실현을 위한 목표 및 기본방향 별로 핵심적인 정책 이슈를 도출하고, 가장 우선순위가 높은 정책과제를 발굴, 제시하는 일이다. 이는 두 번째 목표의 결과가 될 포용적 국토의 기본적 정책방향을 반영하여, 각 정책방향 안에서 핵심이 되는 정책과제를 적시하는 것이다. 이 연구에서는 각 과제별로 정책 세부분야·대상·목

표·정책수단·제도개선방안을 포함하는 실천적 정책과제의 개요를 제시할 것이다

이와 같은 일들은 한편으로는 우리나라의 정부주도적 경제성장 및 국토개발 과정을 포용 관점에서 재조명하여, 불평등 해소와 지속가능한 국토 발전에 대한 규범적 논의를 심화하는데 기여할 것이다. 또한 2020년대 제5차 국토종합계획 수립을 준비하는 시점에서 향후 국토정책의 핵심키워드(규범)으로서의 포용 개념 정립과 정책과제 제시를 통해 장기적·종합적 국토정책에 대한 기초자료 및 시사점을 제시한다는 의의가 있다.

2. 연구의 범위와 내용

1) 연구의 시·공간적 범위

(1) 시간적 범위

이 연구의 주제는 시간적 범위를 특정하기에 적절하지 않다. 다만 세부 연구내용에 따라서는 다음과 같이 대략적 설정이 부분적으로 가능하다. 우선 포용성 관점에서 우리나라 국토 상황 및 국토정책을 검토, 분석·평가하는 부분에서는 1961년(제1차 경제개발 5개년계획의 전신인 ‘종합 경제재건 5개년계획’ 발표)부터 현재, 2016년까지를 시간적 범위로 볼 수 있다. 또한 연구 후반의 포용적 국토 핵심 정책과제를 제시하는 부분에서는 각 과제의 내용에 따라 정책 수립·집행의 시간적 범위를 별도로 설정할 수 있을 것이다.

(2) 공간적 범위

시간적 범위와 마찬가지로 공간적 범위를 특정하지는 않는다. 다만 우리나라 국토 상황 및 국토정책을 검토하는 부분에서는 우리나라 국토 전역을 공간적 범위로 한다고 볼 수 있다. 연구 후반의 포용적 국토 핵심 정책과제를 제시하는 부분에서는 각 과제의 특성 및 정책 대상공간의 위계에 따라 전국, 광역, 시·도, 시·군·구, 지역사회, 특정 지역 등 보다 구체적인 공간적 범위를 설정하게 될 것이다.

2) 연구의 주요내용

연구의 목적을 반영하여 이 연구의 내용도 크게 (1) 포용 개념의 규범성 및 철학적 의의 검토; (2) 우리나라 공간정책의 포용성과 해외의 공간적 포용 정책; (3) 포용적 국토 정책개념과 핵심 정책과제 제시 등 세 부분으로 나뉜다. 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

(1) 포용 개념의 규범성 및 철학적 의의 검토

여기에서는 포용적 성장, 포용적 자본주의, 포용도시 등 ‘포용’ 개념과 이와 유사한 공생발전, 공간복지 등의 새로운 가치관적 주장 및 접근의 출현 배경과 논의 내용을 검토한다. 아울러 국제기구 및 선진국에서의 포용 및 유사개념의 내용, 의의와 문제점·한계점 등을 검토하고 이로부터의 시사점을 도출할 것이다. 여기에는 WB, OECD, ADB, UN-HABITAT 등 주요 국제기구들의 최근 논의 동향이 포함되며, OECD 국가들의 포용적 성장과 공간적 포용정책 사례 등을 다룰 것이다. 여기서의 검토 과정에서는 보다 비판적인 관점에서 현대 금융자본주의의 위기 국면에서 ‘포용’의 가능성과 한계를 논의하게 될 것이다.

한편 우리나라의 학술적·정책적 동향 파악과 포용 및 유사개념 검토 및 시사점 도출도 이 부분에서 이루어질 것이다. 여기에는 보편적 복지, 공정사회, 다문화사회론 등 경제·사회·문화적 논의가 포함되며, 우리나라의 균형발전, 공간복지, 포용도시 등 공간적 포용성에 관한 논의 등이 포함된다. 이러한 내용을 통해 보편적 경제사회 규범(사회적 가치)로서의 포용 및 포용적 성장, 공간적 포용 등 개념을 이론적으로 검토하게 될 것이며, 공간적 포용성 또는 포용적 국토의 개념적 정의를 시도할 것이다.

(2) 우리나라 공간정책의 포용성과 해외의 공간적 포용 정책

여기에서는 우선 우리 국토의 “포용성”에 대한 평가적 검토가 이루어질 것이다. 즉, 1960년대 이후 정부주도적 경제성장 및 국토개발 과정을 포용 관점에서 재조명하고, 현재의 포용성 수준에 대해 논평할 것이다. 특히 개괄적 차원에서 현재의 국토·지역·도시 정책·계획(의 기본방향)을 포용·배제 또는 정합·상충 관점에서 검토할 것이다.

다음으로는 해외, 특히 국제기구를 중심으로 하는 공간적 포용성에 대한 정책사례를 공공서비스 접근성 향상, 포용적 성장 구현을 위한 공간정책의 강화, 역량 강화(empowerment)와 거버넌스 등의 내용을 중심으로 검토할 것이다. 다른 유럽 국가들에 비해 “균형발전”에 대한 고민이 깊은 일본 국토정책·계획의 포용성도 검토하여 포용적 국토 정책개념과 방향에 대한 시사점을 도출할 것이다.

(3) 포용적 국토 정책개념과 핵심 정책과제 제시

여기에서는 보편적·규범적으로 수용가능한 포용적 국토의 정책개념을 조작적으로 정의할 것이다. 가장 중요한 요소는 포용이라는 사회적 가치의 토대를 이루는 철학적 함의를 기초로 하는 규범성과, 포용적 성장 및 유사 주제 논의 과정에서 도출된 공간정책적 함의들을 보다 설득력 있는 국토정책의 비전, 목표, 정책방향 실천방안으로 구체화하는 일이 될 것이다.

다음은 핵심적인 세부 정책과제를 도출하고, 그 개요를 적시하는 내용이다. 우선 포용적 국토의 정책개념을 반영하여 3~4개의 상위 정책목표 혹은 정책 기본방향을 설정하고, 각 기본방향 별로 우선순위가 높은 정책이슈를 도출한다. 이후 시급성, 전·후방 연계·파급효과, 국민 체감성, 실천가능성 등을 고려하여 핵심 정책과제를 선정하고, 각 과제별로 목표 및 정책대상 설정, 정책내용과 수단 제시하고, 제도·행·재정적 지원 방안 등 실천방안을 제시할 것이다. 이 연구 수행의 시간적 제약을 고려하면 구체적인 내용을 적시할 정책과제(우선순위 높은)는 6개~7개 정도가 적당할 것이다.

3. 연구방법과 연구의 틀

1) 연구방법

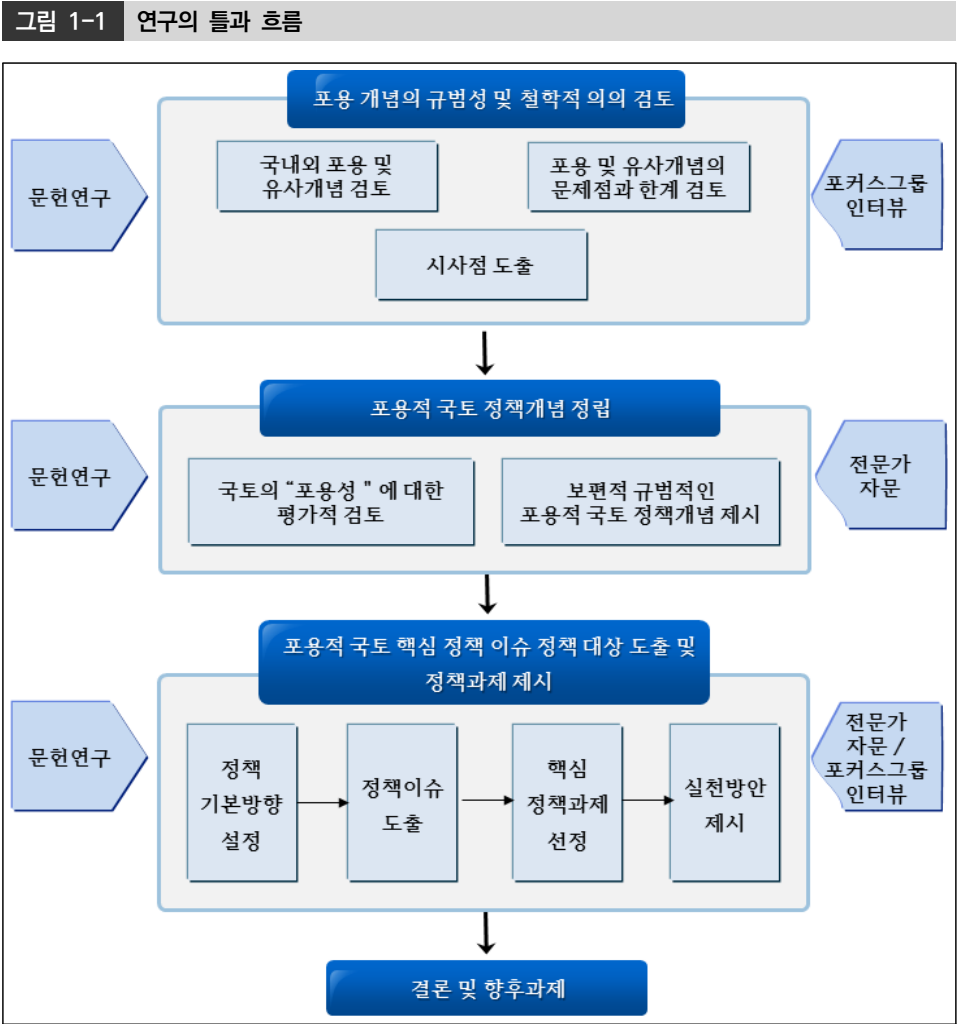
이 연구는 포괄적이고 추상적인 주제에 대한 규범이론적인 검토(정책개념 정립)와, 연구자의 주관성(또는 해석)을 배제하기 어려운 정성적인 판단(우리 국토의 포용성 진단), 그리고 계량적인 비교·분석 방법이 매우 제한적인 정책과제 선정 등의 내용으로

이루어져 있다. 따라서 이 연구의 방법론적 접근은 계량적·분석적·귀납적 측면보다는 정성적·서술적·연역적인 측면이 강할 수밖에 없으며 인지적(Cognitive), 해석적(Hermeneutic), 직관적(Huristic) 판단과 주장이 많이 개입될 것으로 예상된다. 특히 국토의 포용성을 논술하는 문제, 미래 국토의 포용 목표수준을 설정하는 문제 등에 있어서는 통계수치와 같은 객관적 검증 자료를 구하기 어려우며, 보는 관점에 따라 다양한 가치판단이 제기될 수 있다.

이처럼 정성적이고 서술적인 방법론적 접근방식을 주로 하는 연구에서, 특히 다수의 정책 이슈로부터 핵심적인 소수의 정책과제를 도출하는 등의 선택의 문제는 개인 또는 소수의 연구자가 자의적인 판단으로 해결하기 어렵고 또한 선택결과와 합리성에 대한 근거가 취약할 우려가 있다. 따라서 이런 경우에는 엄선된 다수의 전문가가 참여하는 숙고적(熟考的, deliberative) 접근방식으로 수행하는 것이 바람직하다. 이 연구에서는 주요한 정성적 판단을 요구하는 부분에서 전문가의 심층적 의견을 수집하는 ‘포커스그룹 인터뷰(Focus Group Interview)’를 주로 활용하고자 한다. 즉 20명 내·외의 전문가를 선정하여 심층적인 의견을 청취하고, 수렴된 의견을 기초로 핵심 정책과제 선정 등의 선택을 수행하는 것이다.

이는 방법론적으로 전문가 조사를 위한 델파이(Delphi) 기법, 또는 시민참여 방법론 중의 하나인 합의회의(Consensus Conference) 방법과 유사하다고 볼 수 있다. 다만, 지나치게 주관적·자의적인 연구가 되는 것을 경계 또는 보완하기 위해 부분적으로 국토정책의 포용성에 대한 내용분석(Content Analysis); 세부 정책분야별 통계지표 등을 활용한 정량적 분석; 정책 우선순위 결정에 있어서 전문가 대상의 분석적 계층화 과정(AHP, Analytic Hierarchy Process), 상대적 중요도 지수 및 순위일치도 분석 등의 계량방법을 적용할 것이다.

2) 연구의 틀과 흐름(Flow)



위의 <그림 1-1>은 이 연구의 주요 구성 요소와 논리적인 흐름의 틀을 도식화한 것이다. 관련이론 및 선행연구 검토; 포용적 국토 정책개념 정립; 정책이슈 도출; 핵심 정책과제 선정 등으로 이루어져 있고, 앞서 밝힌 연구 내용과 연구방법들과 연구의 구성요소 별로 표시되어 있다.

4. 선행연구와의 차별성

1) 선행연구 현황

앞서 언급한 바와 같이 이 연구는 포용이라는 사회적 가치와 규범을 국토정책의 관점에서 새로 해석하고 탐구하는 일에 초점을 맞추고 있으므로, 주로 경제학적 영역에서 이루어지는 포용적 성장 관련 연구보다는 우리나라 국토정책의 거시적 틀, 기초적 규범과 방향성에 대한 연구와 더욱 관련이 깊다. 물론 최근에 있었던 일련의 포용도시 연구들과는 직접적인 관련이 있다. 이런 관점에서 이 연구와 관련하여 비교, 검토하는 선행연구들은 다음과 같이 세 부류로 생각해 볼 수 있다.

우선 박재길 외(2004)와 같은 도시계획 분야에서의 “사회적 정의” 개념과 원칙, 도시계획 제도 및 정책에 대한 적용방안을 제안하는 연구다. 여기에서는 존 롤즈(John Rawls)의 사회정의론적 원칙에 따라 도출되는 도시계획 결정구조의 원칙 가설을 기초로 도시계획 결정구조에 관한 제도개선 방안과 정책의제를 제시하고 있다.

다음으로 김선희 외(2010, 2011), 이용우 외(2012, 2013, 2014)와 같이 미래의 국토발전 전망 및 규범을 제시하는 연구들이 있다. 이들은 국토의 강점과 잠재력을 최대한 활용하여 국토가치를 높이고, 세계를 리드할 수 있는 한국형 국토발전 실천전략을 모색하거나; 국토발전모형을 정립하여 미래 국토발전을 전망하고 실천전략을 마련하는 데 주안점을 둔다.

보다 가깝게는 박인권(2015), 김수진(2015)와 같이 포용도시의 의미를 검토하고, 포용도시 개념에 가까운 정책사례를 분석하며, 포용의 상대적 개념을 측정하고 도시계획 수립에 반영할 수 있는 평가지표 개발 및 추진체계를 제안하는 연구들이 있다.

2) 이 연구의 차별성

이 연구는 ‘포용적 국토’가 실효성 있는 정책 개념인지를 규범철학적 차원에서 탐구하고; 사회적 약자 배려, 공간적 격차 완화, 국토정책 관련 갈등 최소화 등의 규범을 중심으로 포용적 국토의 정책개념을 정립하며; 보다 시급하고 파급·연계효과가 큰 핵심 정책과제 및 이에 대한 실용적인 정책방향을 제시하고자 하는 것이다. 따라서 이

연구의 범위는 박인권(2015), 김수진(2015) 등 기존의 포용도시 연구에 비해 정책의 제적인 범위가 많이 넓다고 할 수 있다. 미래의 국토발전 전망 및 규범을 제시하는 연구들이나 사회정의에 기초한 도시계획·정책을 고찰하는 연구와 비교하면, 이 연구는 포용이라는 규범에 초점을 맞추고 있고 보다 구체적인 핵심 정책과제를 제시한다는 점에서 보다 실용적이고 구체적인 부분에 초점을 맞춘다고 할 수 있다.

더불어 방법론적으로 전문가의 심층적 의견을 수집하는 ‘포커스그룹 인터뷰’를 주로 활용한다는 점과, 부분적으로 세부 정책분야별 통계분석, 전문가를 대상으로 한 분석적 계층화 과정(AHP, Analytic Hierarchy Process), 상대적 중요도 지수 및 순위일치도 분석 등의 계량방법을 적용한다는 점에서 방법론적 특징이 있다. 다음의 <표 1-1>은 이 절에서 기술한 선행연구와의 차별성을 간추려 정리한 것이다.

표 1-1 선행연구와의 차별성

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	• 과제명: 도시계획결정과 사회적 정의에 관한 연구 • 연구자: 박재길 외(2004) • 연구목적: 존 롤스(John Rawls)의 사회정의론적 원칙에 따라 도출되는 도시계획 결정구조의 원칙 가설을 기초로 도시계획 결정구조에 관한 제도개선과 정책의제 제시	• 문헌조사 • 국내외 사례조사 • 전문가 인터뷰	• 롤스의 정의론적 원칙을 중심으로 도시 계획 결정구조의 원칙을 제시 • 도시계획의 기능 및 도시계획체제, 계획결정효과와의 수해 형평성 유지, 계획과정의 개방성·공정성으로 구분하여 분석 • 도시관리계획의 기존상황 정립 및 손익 조정체제 구축 등 제도 및 정책개선방안 제시
	2	• 과제명: 한국형 국토발전 실천전략 연구(I, II) • 연구자: 김선희 외(2010, 2011) • 연구목적: 국토의 강점과 잠재력을 최대한 활용하여 국토가치를 높이고, 세계를 리드할 수 있는 한국형 국토발전 실천전략을 모색	• 문헌조사 • 국내외 사례조사 • 담당 공무원 및 일반 주민 면담 및 설문조사 • 전문가 인터뷰	• 한국형 국토발전모형 실천을 위한 6대 핵심요소 제시 • 국토 고유의 강점 재발견 • 국토 강점을 활용한 국토잠재력 창출 모형 구축 • 해외사례를 활용한 국토발전 실천전략 도출 • 한국형 국토발전 실천전략 도출
	3	• 과제명: 미래 국토발전 장기전망과 실천전략 연구(I, II, III) • 연구자: 이용우 외(2012, 2013, 2014) • 연구목적: 국토발전모형을 정립하여 미래 국토발전을 전망하고 실천전략을 마련	• 문헌연구 및 통계자료 분석 • 시나리오-시뮬레이션 전망기법 • 전문가 설문 • 협동연구	• 국토 여건변화 및 영향 분석 • 국토트렌드 및 공간구조 변화 대응형 실천전략 제시 • 국토공간구조 미래시나리오 도출 • 시나리오 대응형 전략 도출 및 실천방안 제시
	4	• 과제명: 포용도시정책 수립을 위한 기초연구 • 연구자: 김수진 (2015) • 연구목적: 포용의 상대적 개념을 측정하고 도시계획 수립에 반영할 수 있는 평가지표 개발 및 추진체계 제안	• 문헌조사 • 전문가 인터뷰	• “포용” 개념 정리 • OECD 국가의 포용 (관련)정책 사례조사 • 국제기구의 포용 진단지표 검토 • 포용도시 진단지표(예시) 제시
본 연구		• 실천적 정책개념으로서의 “포용적 국토 발전” 규범을 정립하고 이로부터 대안적 정책방향·과제를 제시	• 문헌조사 • 포커스그룹 인터뷰 • 통계분석, AHP	• ‘포용적 국토’가 실효성 있는 정책 개념 인지를 규범철학적 차원에서 탐구하고; • 사회적 약자 배려, 공간적 격차 완화, 국토정책 관련 갈등 최소화 등의 규범을 중심으로 포용적 국토의 정책개념을 정립하며; • 보다 시급하고 파급·연계효과가 큰 핵심 정책과제 및 이에 대한 실용적인 정책방향을 제시

CHAPTER 2

‘포용’에 관한 논의 동향과 사회규범적 함의

01 해외의 포용 관련 논의 동향 및 비판적 검토	17
02 국내의 포용적 성장 및 공간적 포용 논의 동향	25
03 “포용” 개념의 규범적·철학적 함의	34

‘포용’에 관한 논의 동향과 사회규범적 함의

여기서는 해외의 포용적 성장·포용도시의 논의 동향과 우리나라에서의 포용도시 및 이와 유사한 공간복지, 다문화사회 도시정책 등의 논의를 살펴보았다. 포용에 관한 기존 논의에서는 포용개념이 사회적 상위규범으로서의 자리매김이 충분히 이루어지지 않았다. 따라서 여기에서는 포용과 특히 공간적 포용 의미에 함의되어 있는 사회정의론, 도시에 대한 권리론, 기회와 잠재능력 증진을 핵심으로 하는 행복 개념 등의 철학적 입장들을 검토하였고, 단순히 해외의 포용적 성장 및 포용도시 개념을 차용하는 의미를 넘어 사회적으로 공감대를 형성할 수 있는 상위규범으로서의 포용적 국토 개념을 제시하였다.

1. 해외의 포용 관련 논의 동향 및 비판적 검토

1) 포용적 성장 논의 : 경제에서 공간으로 확대

포용적 국토와 관련된 개념이라고 말할 수 있는 해외에서의 논의는 크게 포용적 성장과 포용도시로 구분될 수 있는데, 이 용어들을 사용하는 각 국제기구와 관련 논의가 제기된 시기에 따라 개념 해석의 폭이 다양하다.

세계은행(World Bank, 2009: 1-2)은 ‘공유성장에서 포용적 성장’으로의 전환을 주요 정책방향으로 설정했다. 빠른 경제성장을 통한 빈곤종식을 목표로 하는 성장이 아닌 지속가능한 경제발전을 통한 성장의 방식으로 포용적 성장을 제시한 것이다. 즉, 기존의 공유성장개념은 소득분배만을 강조했던 것에 비해 포용적 성장이란 경제성장의 속도가 빠를수록 실질적인 빈곤감소와 균등한 배분효과를 거둘 수 있다는 인식에 기초한 것이다. 이 같은 맥락에서는 도시취약지역을 지원함으로써 지역의 균형발전을 추구해왔던 기존의 방식과는 달리, 대도시의 집중투자를 통해 얻을 수 있는 보다 빠르고 효율적인 경제성장이 궁극적으로는 극단의 빈곤을 종식시키는 효과를 거둘 것이라고

주장이 가능하다. 즉, 대도시권에 대해 집중적으로 인력과 자원을 투자하여 경제 성장을 견인한 뒤 발생한 이득을 균등하게 배분하는 방식으로 극단의 빈곤을 종식할 수 있다는 것이다. WB의 포용적 성장 논의는 최근 사회적·경제적·공간적 측면을 아우른 포괄적인 포용성을 강조하는 방향으로 확대되고 있다. 특히 공간적 포용 측면에서 생활인프라 및 공공서비스에의 균등한 접근성 향상을 핵심 정책의제로 제시하고 있다. (World Bank, 2015: 31)

아시아개발은행(ADB, 2008: 1-2)은 장기발전전략 2020에서 “빈민 친화적 성장(pro-poor growth)” 접근방안으로 경제성장의 과정에서 소외된 사회적 그룹에 대한 차별을 없애는 것이야말로 경제성장의 주요 동력이 될 것이라 주장하였고, 이어서 2011년에는 공간적인 측면에서 포용력 있는 도시재개발(inclusive urban redevelopment) 개념을 제시한다. 여기서의 핵심 논지는 도심 내 슬럼가의 주거환경 정비를 통해 도시가 제공할 수 있는 서비스에 대해 모든 거주민의 접근성 향상 등을 포함한다. (ADB, 2011: 83-142)

경제개발협력기구(OECD, 2014: 29-38)는 포용을 그동안 도외시된 사회적 이슈를 고려한 성장의 방식으로 제시하여 빈곤감소, 불평등해소, 참여확대, 지속가능성을 추구하고자 한다. 이 것은 경제성장을 추구하는 과정에서 발생한 빈곤과 불평등의 문제를 해결하는데 있어서 교육과 의료 같은 소득에 크게 의존하지 않는 영역들을 고려하는 성장방식이다. 포용적 성장을 위한 프레임워크에서 경제적 성장이란 목표이자 다차원의 이슈들이 다루어지는 과정 자체를 의미하기 때문에 인적자원에 대한 투자, 일자리 창출, 실질성장을 위한 구조적 변화, 조세개혁, 사회안전망 구축 등의 정책이 중요하다고 주장한다.

이처럼 포용적 성장에 관한 논의는 아직도 진화하는 것으로 보인다. 특히 WB의 경우에서처럼 경제정책 중심의 논의에서 사회적, 공간적 차원으로 포용 개념이 확대되고 있는 경향은 뚜렷하다. ADB의 경우에는 초기부터 도시정책 혹은 도시재개발을 둘러싼 친빈곤층 전략으로 포용 개념을 적용하고 있다. OECD의 경우도 경제체제 및 조세, 고용, 교육 등의 정책을 중심으로 하면서도 최근 도시서비스에 대한 접근성 향상 등의 공간적 포용 정책의제를 강화하는 경향을 보이고 있다.³⁾

3) 그러한 경향은 OECD(2015), All on Board: Making Inclusive Growth Happen에서 뚜렷하게 볼 수 있다.

다음의 <표 2-1>은 위에서 언급한 WB, ADB, OECD의 포용적 성장 논의 내용을 요약한 것이다.

표 2-1 주요 국제기구의 포용적 성장 개념

	국제기구	차원	목적	포용정의	정책방향	전략
포용적 성장	1	World Bank (2009)	경제적	• 빠른 경제성장을 통한 빈곤종식	• 포용이란 지속가능한 경제발전을 통한 또 다른 성장의 방식을 의미함 • 기존의 공유성장개념은 소득분배만을 강조. 반면에 포용적 성장이란 경제 성장의 속도가 빠를수록 실질적인 빈곤감소와 균등한 배분효과를 거둘 수 있다고 주장	• 공유성장에서 포용적 성장으로의 전환 • 대도시권에 대해 집중적으로 인력과 자원을 투자하여 경제 성장을 견인한 뒤 발생한 이득을 균등하게 배분하는 방식으로 극단의 빈곤을 종식하고자 함
	2	OECD (2014)	사회적	• 빈곤감소, 불평등 해소, 참여확대, 지속가능성 추구	• 포용이란 그동안 도외시된 사회적 이슈를 고려한 성장의 방식 • 빈곤과 불평등의 문제를 해결하는데 있어서 교육과 의료 같은 소득에 크게 의존하지 않는 영역들을 고려하는 성장방식	• 포용적 성장을 위한 프레임 워크 • 경제적 성장이란 목표이자 다차원의 이슈들이 다루어지는 과정 자체 • 인적자원에 대한 투자, 일자리 창출, 실질성장을 위한 구조적 변화, 조세개혁, 사회안전망 구축 등
	3	ADB (2011)	공간적	• 포용력 있는 도시재개발 (Inclusive urban redevelopment)	• 포용이란 공간적 포용을 의미 • 도심 내 슬럼가의 주거환경정비를 통해 도시가 제공할 수 있는 서비스에 대해 모든 거주민의 접근성 향상	• 장기발전 전략 2020 (ADB, 2008)

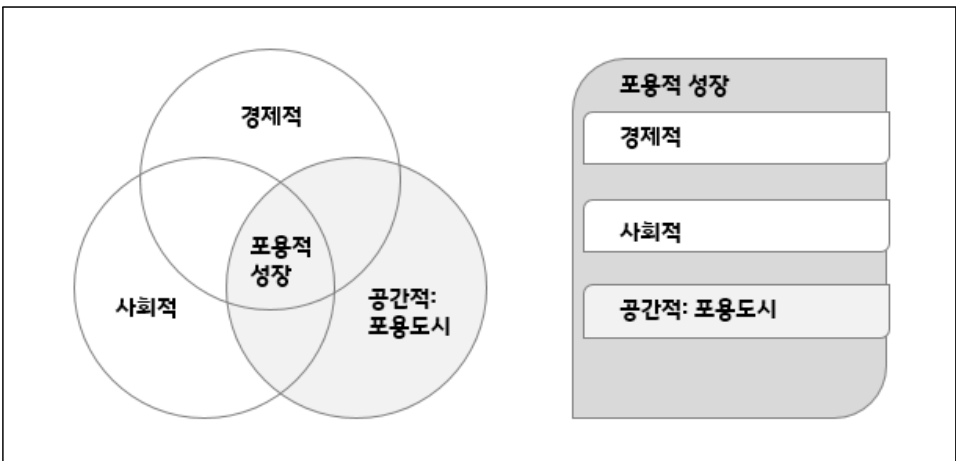
주 : 자료 : ADB(2011). Inclusive Cities. F. Steinberg & M. Lindfield (Eds.). Urban Development Series. ; OECD(2014). Report on the OECD Framework for Inclusive Growth. Paris; World Bank(2009). What is Inclusive Growth? World Bank, Washington D.C.의 주요내용을 정리.

여기서의 주요 내용은 다음 장에서 보다 상세히 소개, 언급할 것이다.

2) 포용도시 관련 논의

World Bank(2015: 13)가 명시적으로 제시한 것처럼 포용적 성장의 개념은 크게 경제적, 사회적, 공간적 세 가지 차원으로 구분할 수 있다. 이 중에서 공간적 차원을 일반적으로 포용도시라고 이해할 수 있을 것이다. <그림 2-1>은 이러한 포용적 성장의 구성요소 혹은 포용도시와 포용적 성장의 개념적 위계관계를 그림으로 표현한 것이다.

그림 2-1 포용적 성장과 포용도시 간 개념 관계



주 : WB(2015) 내용을 토대로 작성.

ADB(2008, 2011)는 굳이 포용도시라는 용어를 명시적으로 쓰지는 않았지만 빈곤 감소와 포용적 발전을 추구하기 위한 장기발전전략 2020에서 도시 환경적 인프라 개발(교통, 상수도, 폐기물처리 등); 기후변화적응과 재해위험감소대책 마련; 포용적 도시 재개발 시스템 구축; 슬럼 업그레이딩 프로그램의 일환으로 생계 마련, 주택구매를 위한 재정 확보, 중앙정부 차원의 지원금 등 포함과 같은 일련의 포용도시 정책지침을 제시하였다.

포용도시 개념은 World Bank(2015:11-19)에서 보다 명백히 나타나는데 극단의 빈곤종식(ending extreme poverty)과 번영을 공유하기(promoting shared prosperity) 위해 앞서 언급한 대로 모두에게 동등한 권리와 참여의 기회를 보장하는 사회적 포용; 일자리 창출과 경제성장에 의한 이득분배를 강화하는 경제적 포용; 생활인프라 및 공

공서비스에의 균등한 접근성을 뜻하는 공간적 포용의 세 측면을 공히 강조하고 있다. 이에 더불어 다차원적 문제해결을 위한 부문복합적인 방안과 예방적이고 치료적인 해결책의 조합의 중요성을 강조하고, 공동체 참여확대, 지역역량강화, 파트너십 구축 필요성 등의 정책의제를 제시하고 있다.

유엔인간정주계획(UN-HABITAT)은 포용적 성장의 논의를 보다 공간적인 측면, 혹은 도시정책 차원으로 적용하고 있다. UN-HABITAT(2015)는 빈민연대를 통한 참여확대와 도시 거버넌스에 있어 민주적 절차의 회복을 위한 중앙정부의 역할을 강조하고 다음과 같은 정책의제를 제시한 바 있다. 즉 기초서비스 제공(교육, 양질의 주거, 의료, 물, 전기, 교통 등); 지방정부 간의 경쟁으로 인한 갈등조정과 도시계획의 역할 강화; 도시계획 수립 및 시행 시 참여확대와 사회적 혁신; 양질의 기초서비스에 접근할 수 있는 권리를 모든 소득계층에 보장; 중앙과 지방정부의 적절한 책임과 역할분담 등이 그 것이다. 나아가 UN-HABITAT는 2016년 10월 개최되는 HABITAT III 컨퍼런스의 주요 정책의제 중 하나로 포용도시를 선정하는 방안을 검토 중이다. 이는 물리적인 도시계획과 그 시행 과정에서 그동안 소외되어왔던 사회적 약자(예를 들어 도시빈민)의 의견을 적극 반영하고 이들의 연대를 통해 최종의사결정과정에서 민주적 절차를 회복하는 것을 주목적으로 삼고 있다.

다음의 <표 2-2>는 위에서 언급한 WB, ADB, UN-HABITAT의 포용도시 논의 내용을 요약한 것이다. 이와 같이 포용도시 관련 논의는 포용적 성장의 논의가 확대, 증폭되는 과정에서 더욱 풍부해지고 있다. 그럼에도 불구하고 논의의 확대 과정에서 제시되는 역량강화(empowerment), 거버넌스(governance), 도시에 대한 권리(right to the city) 등의 주요 이슈에 대해서는 아직도 많은 논란이 있다. 이런 이슈들에 대해서는 포용 개념의 규범성과 철학적 함의를 검토하는 뒷부분에서 보다 상세히 다룰 것이다. 여기서는 다만 현재까지의 포용도시 정책개념은 아직 완결성이 미흡하다는 것으로 이해하고, 우선 종합적인 관점에서 포용적 성장과 포용도시 논의를 한계점을 짚어보고자 한다.

표 2-2 주요 국제기구의 포용도시 개념

	국제기구	차원	목적	정책방향	전략
포용도시	1 World Bank (2015)	공간적	- 극단의 빈곤종식 (Ending extreme poverty) - 번영을 공유하기 (Promoting shared prosperity)	- 사회적 경제적 공간적 포용을 강조 - 사회적 포용: 모두에게 동등한 권리와 참여의 기회를 보장 - 경제적 포용: 일자리 창출과 경제성장에 의한 이득분배 - 공간적 포용: 생활인프라 및 공공서비스에의 균등한 접근성	- 다차원적 문제해결을 위한 다부문적인 방안마련 - 예방적이고 치료적인 해결책들을 조합 - Sequencing, prioritizing, and scaling-up - 공동체 참여확대, 지역역량강화, 파트너쉽 구축
	2 ADB (2011)		빈곤감소와 포용적 발전	- 장기발전전략 2020 (ADB, 2008) - 도시 환경적 인프라 개발 (교통, 상수도, 폐기물처리 등) - 기후변화적응과 재해위험감소대책 마련 - 빈곤감소 대책마련	- 포용적 도시재개발 시스템 (Inclusive Urban Redevelopment Systems: IUR) - 슬럼업그레이딩 프로그램의 일환으로 생계마련, 주택구매를 위한 재정확보, 중앙정부 차원의 지원금 등 포함
	3 UN-Habitat (2015)		빈민연대를 통한 참여확대와 도시거버넌스에 있어 민주적 절차의 회복	- 중앙정부의 역할강조 - 기초서비스 제공(교육, 양질의 주거, 의료, 정의, 물, 전기, 교통 등) - 지방정부 간의 경쟁으로 인한 갈등조정 - 도시계획(Planning)의 역할강조	- 도시계획 수립 및 시행시 참여확대와 사회적 혁신 - 양질의 기초서비스에 접근할 수 있는 권리를 모든 소득계층에 보장 - 포용을 위한 공간계획 - Accountability - 중앙과 지방정부의 적절한 책임과 역할분담

주 : ADB(2011) Inclusive Cities. F. Steinberg & M. Lindfield (Eds.). Urban Development Series; UN-Habitat(2015). Inclusive Cities. Habitat III Issue Papers; World Bank(2015) Inclusive Cities Approach Paper, GSURR의 주요내용을 정리.

3) 국제기구 포용 개념·논의에 대한 비판적 검토

각 국제기구가 제시하는 포용적 성장 개념의 효용성을 판단하는 기준은 궁극적으로 추구하는 목적이 무엇인지, 본래의 목적을 달성할 수 있는 수단을 실질적으로 제시하

고 있는가에 달려있다고 할 수 있다. 포용을 추구해야 할 상위가치라고 설정한다면, 그 하부에 있는 이슈들은 배제감소, 격차완화, 갈등해소, 역량강화 등을 들 수 있다. 거의 전세계적으로 문제점으로 지적되는 사회적 배제, 지역 간 격차, 계층 간·인종 간 갈등 등은 경제성장의 과정에서 이루어졌어야 할 균등한 분배 실패의 결과물이다. 이런 맥락에서 여러 국제기구가 제시하는 포용적 성장 개념이 정책기조로서 구체적인 정책의제 설정의 역할을 제대로 담당할 수 있는지 가늠하는 데 있어서는 그들의 초점이 포용 그 자체인지, 아니면 지속적 혹은 빠른 경제성장을 회복하기 위한 포용적 과정인지 구분해 볼 필요가 있다.

우선 WB의 주장에서는 선성장-후분배 법칙의 모순이 발견된다. World Bank(2009)가 제안하고 있는 ‘포용적 성장’은 성장의 속도와 패턴을 ‘포용적으로’ 달리하는데 주목적을 두고 있다. 결국 보편적인 포용 규범보다는 경제성장이 상위가치로 설정되는 것이다. 여기에서는 경제성장의 과실을 공평하게 분배하고 사회적으로 배제되어 온 사회적 집단(혹은 계층)을 포용하기 위한 수단으로 직접적인 소득 재분배(direct income redistribution)를 추구하는 것이 아니라 생산성 있는 일자리(productive employment)를 제공하는 데 더 주안점을 두고 있다. 그렇다면 WB의 포용적 성장 개념의 효용성을 논하기 위해서는 생산성 있는 일자리 창출을 위한 전략이 제시되어 있는지를 검토하면 되는데, 모순적으로 지속적인 경제성장률 증가를 위한 시장중심의 대도시발전전략을 언급하고 정부의 개입을 최소화하고 있어 실질적인 분배의 문제, 경제적 불평등과 양극화의 문제는 여전히 남아있게 될 우려가 크다. 지속적인 성장을 위해서는 성장의 과정이 포용적이어야 한다(개인 기회의 평등을 의미)고 World Bank(2009)는 주장하고 있다. 그렇지만 성장의 과정을 포용적으로 이끌기 위해서는 필수적인 국가의 역할을 최소화하고 시장논리를 강조하는 방향이 아닌 불평등과 양극화를 극복하는 비시장적 정책의 강화가 더욱 적절하다. 이처럼 WB의 주장은 목표(포용)와 수단간 정합성 측면에서 모순을 드러내는 것이다.

일반론으로서의 포용적 성장 관련 논의에서와 유사하게 포용도시 관련 논의의 문제점을 지적할 수 있다. ADB(2011)의 포용력 있는 도시재개발의 경우 근본적인 대책이 되기 어렵다는 점이 대표적인 쟁점이다. 도심 내 슬럼가의 주거환경정비를 통해 도시가 제공할 수 있는 서비스에 대해 모든 거주민의 접근성을 향상하고자 한다고는 하나,

주거환경정비나 취업훈련과 같은 프로그램으로는 기초인프라(수도, 전기, 교통 등)를 제공할 수 없을 뿐만 아니라, 장기적인 생계보장과 생산성 있는 일자리 창출 같은 경제적 효과 또한 기대할 수 없다.

UN-HABITAT(2015)에서는 급속한 도시화로 인해 형성된 공간구조와 슬럼 자체를 하나의 거부할 수 없는 현상으로 받아들이고 그 위에 부가적인 프로그램을 적용함으로써 빈곤감소 및 사회갈등 해소 등의 효과를 추구할 수 있다는 입장을 보여준다. 그러나 토지소유권 및 개발이익환수와 같은 문제들을 언급하지 않는 한 공공성을 담보로 한 도시재개발은 이루어질 수 없으며, 물리적 환경정비의 과정을 통해 오히려 소득의 불균등한 재분배가 되풀이될 우려가 있다.

또한 UN-HABITAT(2015)는 포용도시 실현을 위한 국가의 역할에 대해 일관된 시각을 제시하지 못하고 있다. 2016년 10월 에콰도르 키토에서 개최되는 HABITAT III 컨퍼런스를 준비하기 위한 과정의 일환으로 UN-HABITAT 사무국은 이슈별로 10개의 정책단위를 구성했고, 그 중 주요 기조가 된다고 할 수 있는 첫번째 정책단위로 “도시에 대한 권리(right to the city)”를 다루었다. 이 정책단위1(도시에 대한 권리)는 2014-2015년에 발간된 22개의 이슈페이퍼 중 포용도시 관련 내용을 주요 기반으로 하고 있는데, 여기서의 핵심은 도시계획 수립 및 시행 시 도시주민의 참여확대와 지역공동체의 연대를 통한 사회적 혁신을 추구하는 것이다. 정책단위3(국가도시정책)의 경우 양질의 기초서비스 제공(교육, 주거, 의료, 전기, 교통 등)과 지방정부 간 경쟁으로 인한 갈등조정에 있어 중앙정부의 역할을 강조하고 있으나, 그 외 대다수의 정책단위의 경우 중앙정부의 역할이 명확히 제시되지 못하고, 오히려 축소되고 있는 경향을 보인다.

결국 지속가능한 성장과 빈곤 감소에 대한 새로운 관점이 포용적 성장 개념에 서서히 수용되고 있는 것으로 보이지만, 아직 명시적으로 경제적 불평등을 해소하는 경제 정책으로서의 견고한 규범화 및 실천적 정책화에는 이르지 못하고 있다. 포용도시 개념도 도시빈곤 감소, 주거 향상, 공공서비스 확대, 참여 증대와 좋은 거버넌스 구축 등 기존의 규범적 논의들을 포함하고 있으나, 뚜렷한 차별성 혹은 정체성 있는 정책개념으로서는 아직 미흡한 실정이다. 이와 같은 한계는 포용적 성장이나 포용도시 같은 개념들이 아직은 뚜렷하고 차별성 있는 정책개념, 즉 규범적 목표와 실천적 전략 및 집행수단을 담보하는 정책 수립 과정으로 검토되지는 않았다는 것을 의미한다.

2. 국내의 포용적 성장 및 공간적 포용 논의 동향

1) 포용적 성장 관련 논의 동향

2008년 금융위기는 1980년 이후 세계경제 체제 속에 고착된 신자유주의적 경제시스템과 경제체계의 세계화가 세계적 차원에서 뿐 아니라, 일국 내에서도 경제적 양극화를 심화시켰음을 극명하게 드러낸 사건이라 할 수 있다. 성장의 한계에 직면한 현대 자본주의 혹은 세계경제체제의 존속을 위해서도 소득과 자산 재배분 메카니즘을 바꿔야 한다는 논의가 확산되고 있으며, 그 과정에서 ‘포용적 성장’의 정책프레임 논의가 제기⁴⁾되었다는 것은 국제사회에서나 우리나라에서나 유사한 상황적 배경이 된다.

21세기 들어 우리나라의 경제적 양극화는 점차 심화됐고, 저소득층, 고령층, 젊은이 등 사회적 약자 계층이 특히 희망을 잃고 있다는 징후가 만연하고 있다. 일자리, 소득, 자산 등 경제적인 측면에서의 분배지표가 지속적으로 하락하고 있으며, 사회간접자본, 복지, 공공서비스 지출 수준은 OECD 회원국 중 최하위권 수준으로 파악된다.⁵⁾ 김미곤(2014: 6-16)에 의하면 1990년대 중반부터는 경제성장이 빈곤감소로 이어지지 않고 있으며, 분배 상태를 나타내는 지니계수는 1998년 IMF 경제위기 이후와 2003년 이후 등 두 차례에 걸쳐 상승하였고, 2009년에 정점에 도달하였다가 이후 약간 개선되어 2012년 현재 0.3 수준을 나타내고 있다.⁶⁾ 빈곤 및 불평등에 대한 향후 전망에 대해 김미곤(2014: 6)은 결론적으로 “신자유주의, 기술의 발전, 고용없는 성장, 인구고령화 등을 감안하면 적어도 단기기간에는 개선될 가능성이 낮은 것으로” 판단하고 있다.

산업구조가 고도화되고 사회가 급속도로 고령화되면서 잠재성장률이 하락하는 경향에 대한 우려가 미래에 대한 불안으로 확산되고 있다. 양극화가 심화되면서 사회적 배제 내지는 계층적 세습구조 고착화 등의 문제로 재생산되는 문제도 나타나고 있으며, 이에 따라 경제성장 방식, 소득배분, 복지 등을 둘러싼 다양한 정치적 주장들이 각축을

4) 2010년 이전의 포용적 성장 및 포용도시에 대한 논의에서는 ‘성장을 통한 포용’ (낙수효과) 전제가 여전히 깔려있어 분배의 문제를 명시적으로 제기하는 차원은 아니었으나, 최근 IMF(2015), OECD(2016) 등의 논의에서는 양극화 해소를 위한 분배 문제가 점차 부각되는 경향을 보이고 있다.

5) 김미곤(2014), “빈곤·불평등 추이 및 전망”, 한국보건사회연구원 보건복지포럼 제215호 pp 6-16에 상세한 자료와 논의가 담겨있다.

6) 하지만 분석대상에 상대적으로 소득이 낮은 농여가가 제외되어 있다는 점을 감안하면 이보다는 높을 것으로 추론된다(김미곤, 2014).

별이고 있다. 예를 들어 보편적 복지 혹은 복지(예산)의 확대를 둘러싼 논쟁은 복지의 확충을 “포퓰리즘”이라고 비난하는 주장과, 우리나라 복지 수준은 OECD 국가 중 최하 위권에 속해 있어⁷⁾ 경제의 올바른 성장을 이끌기 위해서도 복지를 확대해야 한다는 주장이 대립하고 있는 실정이다.

이와 같은 상황에서 결국 포용적 성장과 같은 논의는 지속가능한 경제성장에 대한 새로운 개념과 방향성 모색의 일환이다. 20세기 후반 주류경제학의 경제성장과 빈곤감소 해법은 자율적 시장경제체제 안에서 고소득층(성장거점)의 성장이 배후지역(저소득층)의 성장으로 이어질 수 있다는 낙수효과 이론으로 집약될 수 있으나, 1990년대까지 여러 개발도상국에서 그 효과가 명확히 나타나지 않았다. 선진국이나 우리나라에서도 주류경제학이 그동안 전제해 온 ‘낙수효과 이론’은 작동하지 않았으며, 지속가능한 경제성장을 위해서는 경제적 양극화를 완화해야 한다는 주장이 제기되고 있다.⁸⁾ 이에 따라 경제성장 및 빈곤 감소에 대한 새로운 해법의 제시가 다양하게 모색되었고, 경제적 불평등 완화를 최상위과제로 인식하는 이론적 입장이 포용적 성장의 개념으로 논의되고 있는 것이다.

경제학 영역에서 포용적 성장의 개념은 아직 명확하게 정립되지 않고 있지만, 기존의 주류경제학과 가장 차별화되는 핵심개념은 소득불평등 해소(완화)를 위한 ‘기회의 균등(equalizing opportunities)’이 지속가능한 성장을 실현하는 데 필요하다는 점이다(윤성주, 2014: 24-25; 한국조세재정연구원, 2014: 119-122). 즉, 경제성장에 기여할 수 있는 기회가 모든 구성원에게 공평하게 주어지고, 성장의 혜택도 공평하게 분배되는 상황이 사회 안에 고착된 불평등 구조, 특히 소득불평등 구조를 완화될 수 있다는 것이다. 결국 기회의 균등이 노동시장 참여의 평등성을 제고하고, 다시 소득 불평등을 완화하며, 그리고 다시 기회의 균등을 높이는 선순환 구조가 지속가능한 성장을 위해 필요하다.

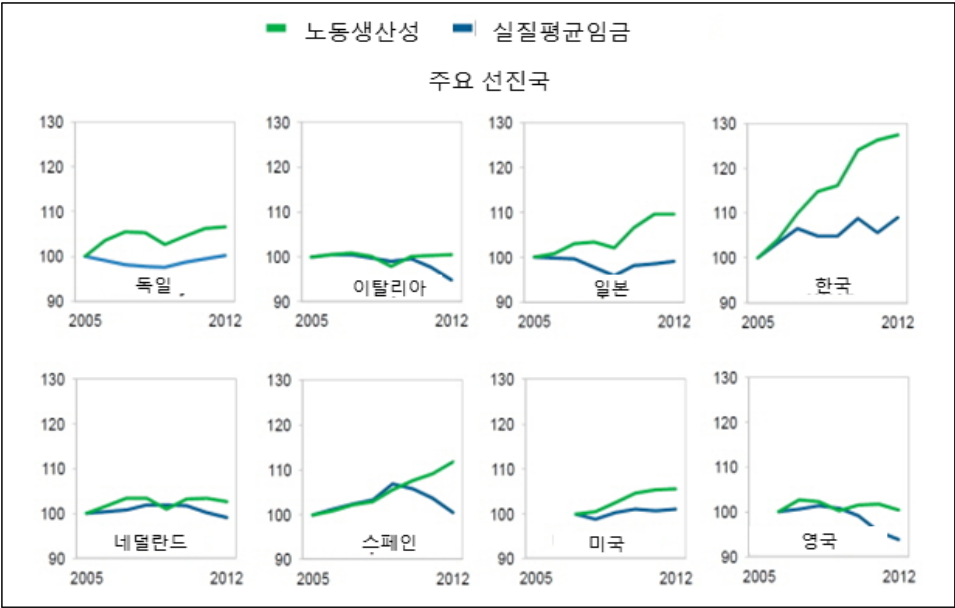
7) OECD 회원국 중 11년 연속 자살율 1위, 노인빈곤율 1위, 의료비 증가율 1위, 저임금 근로자 비율 2위, 임금 불평등 비율 3위, 삶의 만족도 36개국 중 29위, 국민총생산(GDP) 대비 복지비용 최하위, 출산율 최하위 등 상대적 지표가 매우 열악한 실정이다. 전태원(2016), “대안적 질서 없는 이 시대, 길을 찾아서”, 한겨레신문 2016년 1월 22일 기사. <http://www.hani.co.kr/arti/culture/book/727354.html> (최종접속 2016년 1월 22일)

8) IMF(2015: 7)에 의하면, 소득 상위 20%의 소득이 1% 올라갈 때 전체 성장률은 0.08% 떨어지고, 하위 20%의 소득이 1% 올라가면 전체 성장률이 0.34% 올라간다.

국제통화기금(IMF, International Monetary Fund)에 의하면 세계적으로 소득불평등이 심화되고 있는데, 이는 기회의 균등과 지속가능한 성장의 선순환을 저해할 우려가 크다. IMF(2015: 7)는 1988년에서 2008년까지 어느 계층의 소득이 가장 많이 증가했는지 세계 각국 통계를 비교했다. 그 결과 선진국에서는 상위 20% 계층(9분위와 10분위)의 소득이 보다 많이 증가했고, 신흥국에서는 하위계층, 1, 2 분위와 상위계층 8~10 분위의 소득이 같이 증가했다는 것을 발견했다. 우리나라의 경우 9분위 소득이 최대로 증가했다. 이 같은 분석 결과는 전반적으로 중산층의 축소로 설명된다. 즉, 세계적인 경향으로 소득이 주로 상위 및 하위계층에 보다 많이 돌아갔고, 전체 소득 중에서 노동소득의 비중, 즉 노동소득 분배비율이 감소했기 때문이다.

IMF(2015: 9-18) 연구에서는 대부분 나라에서 2005~2012년까지 노동생산성과 실질평균임금 지수 사이에 격차가 발생하는 것으로 분석되었는데, <그림 2-2>에 나타난 바와 같이 우리나라에서 임금이 생산성을 따라가지 못하는 현상이 가장 크고 빠르게 나타나고 있다.

그림 2-2 노동생산성과 실질평균임금 지수 추이 (2005~2012)



출처 : IMF(2015), Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective, p.14.

소득불평등(나아가 기회의 불균등)에 대한 실증적 단서에도 불구하고, 현실적 경제 정책으로서의 ‘포용정책’은 원칙론적인 주장과 기존의 소득재분배 정책 외에 아직 명시적이고 차별적인 정책화는 미흡하다. 일반적으로 제시되는 경제적 포용정책은 저소득층이 성장에 기여할 수 있는 기회를 담보하는 정부의 물질적·비물질적 지원이 중요하다는 것이다. 특히 저소득층에 대한 교육 및 보건 의료 서비스에 대한 접근성 향상; ‘나쁜 불평등’을 최소화하기 위한 사회정책⁹⁾; 좋은 일자리 마련을 위한 정부 지원 등이 강조되고 있다. (홍승현 외, 2014: 144-145)

이러한 기회 균등의 제고를 위한 정책적 처방은 조세감면, 건강보험, 보육지원, 주거지원 등 선진국뿐만 아니라 우리나라에서도 매우 다양하게 시도되고 있는 것으로 보이지만, 포용정책의 규범을 명시적으로 표방하는 동시에 기존의 소득재분배 정책에 대해 차별적인 경제정책은 찾아보기 어렵다. 이와 같은 경제정책으로서의 포용적 성장은 ‘기회의 균등화를 위한 소득불평등 해소’라는 설득력 있는 의의에도 불구하고 아직은 차별적인 정책방안과 실효성 있는 정책수단을 제시하지 못한 채 논의 수준에 머물고 있는 것이다. 특히 우리나라에서의 관련 연구는 아직 일천한 실정으로, 정치적 담론 차원에서 보편적 복지, 기업(재벌)과 노동부문 간의 귀속 소득 배분, 고용 없는 성장과 청년실업 등 사회적으로 민감한 이슈에 대한 정치적·대립적 논쟁에 머무르고 있는 것은 안타까운 일이다.

2) 공간적 포용 관련 논의 동향

(1) 포용도시 관련 논의

UN-HABITAT, WB나 OECD와 같은 국제기구가 포용도시 개념을 명시적으로 제시하면서 우리나라에서도 포용적 성장의 공간적 측면에서의 접근이랄 수 있는 포용도시에 대한 논의가 확산되고 있다. 그 중 대표적인 것으로 박인권(2015: 108)은 포용도

9) 홍승현 외(2014: 144-145)에 의하면 경제성장에 대한 경제주체의 참여를 결정하는 요인에는 개인적 노력, 개인이 처한 환경, 사회정책 등이 있다. 개인의 노력은 경제주체가 스스로 결정하는 부분으로 기회가 차등화 되더라도 ‘좋은 불평등(good inequalities)’라 할 수 있지만, 개인이 처한 환경은 외부적으로 이미 주어져 있어 개인의 기회를 제약하는 ‘나쁜 불평등(bad inequalities)’로 간주된다. 사회정책은 개인의 노력을 북돋고, 나쁜 불평등 요소를 줄이는 작용을 해야 한다.

시를 “도시비전이자 규범적 모형으로서” 자리매김하면서 “모든 사람들이 정치, 경제, 사회·문화 등 모든 삶의 영역에서 실제적인 배제뿐만 아니라 배제 받고 있다는 느낌을 갖지 않고 참여할 ‘권능(power)’와 ‘실질적 능력(capabilities)’을 가지고 있는 도시”라고 정의내리고 있다. 이어서 박인권(2015: 130-132)은 포용도시의 실천적 측면으로서 저렴주택 의무비율, 공공임대주택, 마을공동체 지원사업 등의 정책사례를 포용도시의 세 가지 차원, 즉 공간적 포용, 참여, 상호의존성 등의 관점에서 긍정적으로 평가하였다.

포용도시 정책 수립을 위한 시사점을 제공하고자 하는 의도에서 김수진(2015)은 성장의 혜택을 모두와 공유하고 다양한 삶의 방식을 인정하는 개념으로서의 포용 규범이 필요함을 주장하고, 우리나라 실정에 맞는 포용도시 정책을 수립하기 위한 지표개발의 방향과 추진체계를 제안하고 있다. 더불어 김수진(2015: 74)은 한국형 포용도시 중장기계획과 발전방향 수립: 진단지표와 미래지표의 혼합; 다양한 포용정책 관련 프로그램 개발 및 제도보완: 관련사업간 연계 가능성; 포용도시를 위한 전담기구 및 지원센터 설치: 독립성과 자율성 담보 등의 정책방안을 제안하고 있다.

이와 같이 우리나라에서 포용도시라는 용어를 명시적으로 다루고 있는 논의는 아직 양적으로 매우 적은 것으로 보인다. 그러나 포용도시 논의에서 공통적으로 발견할 수 있는 가치적 혹은 정책규범적 주장—누구도 배제 당하지 않고, 참여할 권리를 보장 받으며, 도시서비스 접근성의 차별을 받지 않아야 한다—을 생각하면, 이와 유사한 가치 범주 내에서 광범위한 학술적·정책적 논의가 있어 왔음을 상기할 수 있다. 따라서 아래에서는 보편적 복지, 공간복지, 국토차원의 공생발전, 다문화사회 공간정책 등 공간적 포용의 의미를 함축하는 몇 가지 논의들을 검토하고자 한다.

(2) 보편적 복지

공간적인 측면에 제한되지는 않으나 보편적 복지는 모든 개인들이 동등하게 국가가 제공하는 복지서비스에 대한 권리를 갖는다는 것을 의미(신광영, 2011)하기 때문에 포용 개념과 매우 밀접한 관계가 있어 보인다. 보편적 복지는 대상공간을 특정하지 않고 있으나, 복지서비스가 구현되는 모든 공간을 그 대상공간으로 한다고 할 수 있다. 또한 보편적 복지는 모든 국민이 최소한의 복지 혜택을 누릴 수 있는 사회를 구축하는 것으

로 모든 국민을 그 대상으로 한다. 정책적 구현 측면에서 보편주의 복지국가는 포괄적인 사회복지 관련 서비스가 전체 국민에게 보편적으로 적용되는 국가체계(김연명, 2011)이므로 조세구조의 개편을 통한 복지재원 확대, 비용효율적인 사회복지공급구조의 구축, 노동시장 및 금융시장의 개편 등의 보다 거시적인 경제·사회 정책과의 연계가 필요하다.

(3) 공간복지

포용도시에 대한 다양한 관점 중에서 주거, 교통, 도시서비스 등 물리적 조건의 측면에서 공간복지 개념은 공간적 포용 개념의 한 축이 될 수 있다. 공간복지란 공간적인 배려와 관리를 통해 사회적인 복지수준에 기여하는 정책적 방향을 제시하는 것(오성훈, 2013: 34)으로 그 대상은 지역사회 등의 소규모 공간과 대상공간에 거주하는 모든 사람들을 대상으로 한다고 볼 수 있다. 즉, 공간복지는 서비스 개념의 복지를 물리적 개념의 공간에 투영하여 실현한 것으로, 주택과 같은 개별 건축물에서부터 주거단지, 마을단위까지의 복지하드웨어의 구축을 의미한다. 공간복지 실현의 궁극적 목적은 제대로 된 건축물과 공간환경 조성을 통해 모든 사람들이 그 속에서 행복함을 느낄 수 있도록 하는 것이다 (제해성, 2013: 10).

공간복지를 달성하기 위한 정책수단, 혹은 공간복지의 실현방안으로는 복지시설의 확충과 디자인 개선, 주거복지 실현을 위한 공공임대주택의 보급 확대, 마을단위 소규모 방식의 도시재생 추진 등이 있다 (제해성, 2013: 14). 특히, 공공공간의 개선에 대한 공공의 역할이 중요한데, 스트레스를 해소할 수 있는 사회적 차원의 환경 및 시설을 확충하고, 육아나 교육에 대한 개인적 부담을 덜어줄 수 있는 거주환경개선 및 공공시설을 확충할 필요가 있다 (오성훈, 2013: 35).

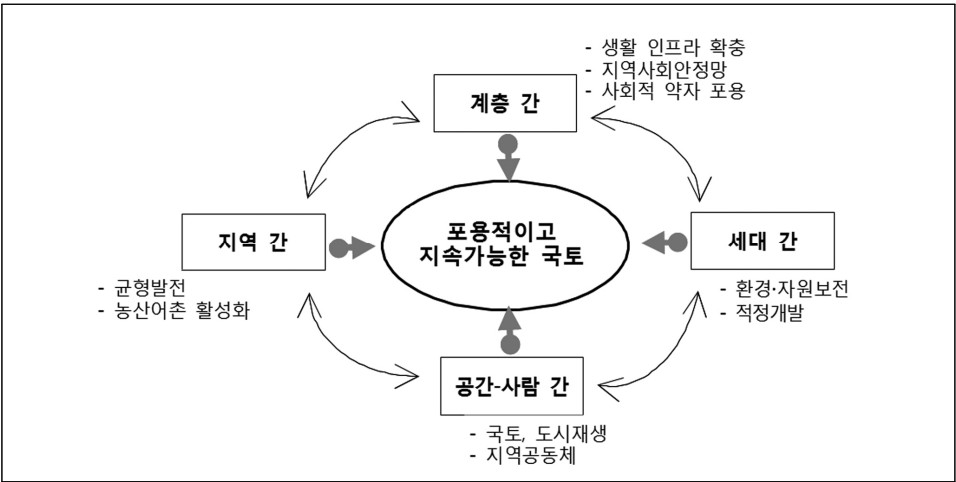
(4) 국토차원에서의 공생발전

“국토차원에서의 공생발전”은 공간적 포용 개념과 유사한 규범을 국토정책 차원에서 정책개념으로 제시한 것이다. 문정호 외(2012: 8)는 국토차원의 공생발전은 ‘계층 간 공생’ 뿐 아니라 ‘지역 간 공생’, ‘세대 간 공생’ 및 ‘공간과 사람 간 공생’ 등을 아

우르는 매우 포괄적인 정책개념이라고 제시했다. 여기서 국토는 토지자원, 생산수단 및 이용과 관리대상이 아닌 모든 국민과 미래세대가 공유하는 ‘포용적이고 지속가능한 삶의 터전’이며, 모든 경제·사회적 계층, 지역, 세대가 함께 가꾸고 영위하는 역사·문화·경제·사회의 총화(總和)를 의미한다. 따라서 공생발전의 대상은 모든 계층 및 세대를 아우르며, 특히 저소득층, 사회적 약자, 저발전 지역을 주요 대상으로 한다.

이와 같은 공생발전을 위한 국토차원에서의 실현방안은 다음과 같이 제시되고 있다. 즉, ① 계층 간 : 지역사회 맞춤형 융복합 생활안전망의 공급, 서민주거안전망 강화; ② 지역 간 : 내재 잠재력 극대화를 통한 저발전지역 활성화; ③ 공간-사람 간 : 지역 경쟁력·삶의 질을 위한 생산·생활인프라 확충; ④ 세대 간 : 지역 ‘적정개발’ 체계 강화, 지속가능한 공간 이용을 위한 ‘다차원적 재생’ 내재 잠재력 극대화를 통한 저발전 지역 활성화 등이다.

그림 2-3 국토차원에서의 공생발전 개념



출처 : 문정호·윤영모 (2012) p. 8 그림 일부 수정.

(5) 다문화사회 공간정책

한편으로는 노령화, 저출산으로 인한 생산인구 감소가 사회적인 이슈로 등장하고, 다른 한편으로 국제결혼을 통한 이민과 외국인 노동자가 급증하면서 우리나라도 많은

외국인·이민족과 어울려 사는 다문화 사회로 이행하고 있다. 다문화사회란 사회구조와 제도가 다문화주의를 반영하고 구체화하여야 하며 사회구성원들이 다양한 민족과 문화가 공존하는 사회임을 인정하는 사회(조규범, 2011: 37)라고 이해할 수 있다. 최근 이민과 외국인 노동자 유입이 증가하면서 다문화 사회는 특별한 정책적 관심의 대상이 되고 있다.

일반적으로 다문화정책은 한 사회 내 다양한 인종이나 민족집단들의 문화를 단일한 문화로 동화시키지 않고 서로 인정하고 존중하면서 공존하게끔 하는 데 그 목적이 있는 이념체계와 그것을 실현하고자 하는 정부 정책과 프로그램을 의미한다 (윤인진, 2008: 73). 여기에는 다문화가족의 기본생활보장 및 소득보장 강화, 다문화가족의 기본의료 보장, 다문화가족 자녀의 양육지원 확대, 가족부양 부담 완화 방안 등(김유정, 2009: 48)의 정책방안이 포함되며, 다문화가족의 사회적응 프로그램 활성화, 홍보와 교육을 병행한 국민의 인식개선(김옥일 외, 2009: 132) 등의 정책들이 수반될 필요가 있다.

다문화사회라는 현실은 다분히 사회·문화적인 측면이 강하므로 공간정책적인 측면에서 대상공간을 특정하기는 어렵지만, 실질적으로 다문화가족, 외국인 혹은 특정 국가 출신 이주민이 집중되어 있는 장소들도 다수 존재한다. 이와 같은 실정을 반영하여, 다문화시대에 대응하는 공간정책 관련 논의가 간헐적으로나마 전개되고 있다. 대표적으로 박세훈 외(2009; 2010)는 다문화사회에 대응하는 도시정책 연구 I, II를 통해 안산시 원곡동 등의 외국인 밀집지역 사례를 분석하고, 아래로부터의 시민통합을 강조하는 외국인 밀집지역 대책 및 지원방안을 제시한 바 있다. 또한 농촌의 다문화가정의 주거문제에 착안하여 강미나 외(2014)는 농촌 다문화가구를 위한 주거 지원 방안과 주거복지 전달체계에 대한 정책방안을 제시한 바 있다.

3) 우리나라 포용 개념·논의에 대한 비판적 검토

포용적 성장 개념과 정책방향에 대한 논의가 국제기구를 중심으로 확대되면서 우리나라에서도, 특히 경제학 영역과 정치권 차원에서 포용적 성장과 그 관련 정책개념에 대한 논의가 제기되고 있다. 다만 외국에서는 조세·고용·교육·복지 등 보다 구체적인 영역에서의 정책개발이 이루어지고 있지만 (OECD, 2016), 우리나라의 경우 포용적

성장의 이념을 구체적인 경제정책으로 구현하는 일은 앞서 살펴본 바와 같이 정치적인 논란 차원에서 머무르는 경우가 많다.

경제사회적인 측면은 차치하고,¹⁰⁾ 공간적인 측면에서는 보다 실질적인 논의가 진행되고 있다. 우리나라에서는 포용도시 개념 혹은 용어를 명시적으로 제시하고, 구체적인 정책방안을 논의하는 사례가 많지는 않아 보이지만, 고무적인 것은 포용적 성장과 포용도시라는 개념에 제한되어 있기 보다는 규범적인 차원에서 포용의 가치 및 원칙과 유사한 맥락에서의 논의가 다양하게 전개되어 왔다는 점일 것이다. 앞서 살펴본 포용도시 개념의 정책적 구현방안, 공간복지 증진을 위한 주택·도시계획, 다문화사회에 대응하는 도시정책 등 정책개발의 차원에서도 여러 논의들이 진행되었고, 저소득층의 주거복지 향상, 사회적 약자들의 도시서비스 접근성 제고, 외국인과 다문화가구를 위한 도시정책, 주거정책 지원 방안 등 “공간적 포용성을 증진시키는” 다양한 정책개념들도 많이 도출되고 있다.

그럼에도 불구하고 그간의 논의들이 아직 미흡하다고 느끼는 것은 상위적 규범 혹은 사회적 가치로서의 포용 개념을 어떻게 자리매김하고 있는가 하는 점이다. 앞서 언급한 바와 같이 포용적 성장과 포용도시 논의는 지속가능한 성장과 빈곤 감소에 대한 보다 진보한 (혹은 분배와 형평성 제고에 보다 적극적인) 관점을 수용하고 있는 것으로 보이지만, 아직은 보다 철저한 규범화 및 실천적 정책화에는 이르지 못하고 있다. 여기서 철저한 규범화에 이르지 못하고 있다는 것은 “포용”이라는 방향성이 사회적으로 공유하는 상위적 규범, 즉 목적론적으로 자리매김하고 있는지 확인하기 어렵다는 점이다. 포용을 정책목적으로 두는 것과 정책수단이 포용적이다 라고 하는 것에는 차이가 있다.

이 연구의 기본적인 의도 중 하나는 공간적 포용 혹은 포용적 국토가 보다 거시적이고 기조(基調)적인 정책 키워드가 될 수 있는 것인지를 탐구하는 것이다. 이 같은 관점에서 볼 때 위에서 살펴본 공간적 포용에 관한 논의들은, 그들의 학술적, 정책적 기여에도 불구하고 포용 개념의 사회적·정책적 상위규범으로서의 의미와 잠재력을 심층적으로 천착하고 있다고 보기는 어렵다. 보다 철저하고 일관적인 실천적 정책화를 위해

10) 이 연구의 주요 관심사는 포용적 국토라는 공간적 측면에 있으므로 심층적인 경제적 측면에서의 포용적 성장 관련 논의는 가급적 최소화하고자 한다.

서는 보다 공고한 규범과 목적 설정이 필요하기 때문에 포용적 국토라는 막연한 용어를 정책개념으로 해석, 정리하기 위해서는 보다 공고한 규범화 작업이 요구된다. 이처럼 “포용” 개념은 아직 경제적·사회적 측면으로나 특히 국토·공간계획 차원에서 보편적으로 수용 가능한 사회적 규범이 될 수 있는지 충분히 검토된 것은 아니다. 따라서 다음에서는 포용적 성장이라는 경제적 의미에서 출발한 포용 개념을 공간적 포용성으로 재해석, 확대해석하면서 우리나라 국토정책의 상위규범으로 어떻게 정립할 수 있을지 검토할 것이다.

3. “포용” 개념의 규범적·철학적 함의

1) 포용적 성장과 사회정의

1990년대 후반 이후 신자유주의적인 경제정책이 경제적 불평등 확대를 초래하고 있다는 인식이 증폭되면서 세계은행(WB) 등을 중심으로 공유적 성장(shared growth), 저소득계층친화적 성장(pro-poor growth) 같은 개념들이 제기되었다. 다만 이러한 개념들은 진보적 경제학 입장에서 구조적 권력관계의 유지를 전제로 한 시혜적 재분배라는 비판을 받게 된다. 한 편으로 이 같은 새로운 개념들은 경제성장의 혜택을 덜 받는 저소득층에 대한 관용적(tolerance) 정책의 기본이념으로 인식되기도 하였지만, 소득 불평등 해소에 대한 근본적인 사회정책적 처방이 수반되지 않는 이른바 ‘억압적 관용(repressive tolerance)’¹¹⁾일 수 있으며, 소득불평등의 해소나 지속가능한 경제성장을 위한 근본적 처방은 아니었다는 것이다. 이후 2000년대 세계적 경제위기를 겪는 과정에서 경제성장과 소득분배가 역(逆)의 상관관계로 움직였다는 경향이 확인되었다(IMF, 2015). 이 같은 상황에서 경제적 불평등 완화를 위한 포용적 성장 개념이 각광을 받게 된 것이다.

포용적 성장 개념에 대해 아직 확신하지 못하고 있는 점 중 하나는 포용적 성장이 경제적 불평등 완화를 최상위가치로 인식하는 경제(성장)이론인가 하는 점이다. 찬,

11) 지배세력이 반대세력에 대한 제한된 관용을 보이는 건 반대세력의 날카로움을 뭉뚱하게 만들고 기존 체계모니를 정당화하는 효과를 냄으로써 사실상 억압적인 성격을 갖는 관용이 된다는 개념이다 (Marcuse, 1965).

반론이 엇갈리는 상황이지만 최소한의 공통분모는 모든 경제주체들에 대한 기회의 균등과 경제성장의 물질적·비물질적 혜택을 공평하게 분배해야 하고, 이를 위한 정부의 시장 개입과 사회정책을 강조한다는 점은 분명하다. 이 같은 주장은 아직 실효성 있는 경제정책으로 정립되지는 않았지만 그 속에 함의되어 있는 철학적 관점을 경제적 측면뿐 아니라 사회 규범적 측면에서 검토할 필요가 있다.

앞에서 언급한 최소한의 공통분모-기회의 균등을 위한 사회정책-와 가장 가까워 보이는 철학적 입장은 사회철학으로서의 자유주의(또는 자유주의적 평등주의)에서 제시하는 사회정의(social justice)의 규범이라고 할 수 있다. 이 입장의 대표적인 철학자인 Rawls(1971)는 사회적 정의¹²⁾를 원초적으로 평등한 위치를 가정했을 때 선택할 법한 자유를 존중하는 것으로 개념화하고 있다. “즉, 언론, 종교 같은 기본 자유를 모든 시민에게 평등하게 제공하며, 사회적·경제적 불평등을 인정하고 소득과 부를 가장 어려운 사람에게 (보다 많이) 돌아가게 하는 차등원칙에 준하는 불평등은 허용한다는 것이다.” (문정호, 2012: 5) 이와 같은 자유주의적 평등주의의 관점은 포용적 성장의 핵심개념인 (단순히 경제적 측면만이 아닌) ‘기회의 균등화’를 견인하고 있다.

아울러 기회의 균등화를 위해 사회 안에서의 소득불평등을 줄이고, 그와 같은 사회 정책이 지속가능한 경제성장의 선순환을 실현한다는 주장은 롤스로 대표되는 자유주의적 평등주의의 연장선에서 ‘공동선(善)’을 강조하는 Sandel(2009)의 자유주의적 정의관으로 이어진다. 정의의 문제는 반드시 분배만의 문제는 아니고 어떤 것이 정의로운가 하는 가치를 판단하는 문제이기도 하다. 따라서 ‘정의란 사회의 미덕을 키우고 공동선을 고민하는 것’이라는 관점을 제시하고 있다. 그러므로 올바른 (정의로운) 분배의 궁극적 목적은 사회 구성원이 전체적으로 공감할 수 있는 “포용”¹³⁾과 같은 선한 가치를 추구하는 것이다. 이처럼 포용 개념은 차등원칙에 의거한 사회적 정의, 보편적

12) ‘포용’을 이러한 사회철학적 정의관과 같은 관점의 정책적 개념으로 이해하는 것과 대비하여 보면, 주류경제학적 (낙수효과경제학) 입장과 유사한 사회적 정의에 대한 다른 철학적 관점에는 공리주의(utilitarianism)와 자유지상주의(libertarianism)가 있다. 제레미 벤담(Jeremy Bentham)과 존 스튜어트 밀(John Stuart Mill)로 대표되는 공리주의에서의 정의란 공리 또는 행복 극대화, 즉 최대 다수의 최대행복을 추구하는 것을 뜻한다. 로버트 노직(Robert Nozick)으로 대표되는 자유지상주의에서의 정의란 자유시장에서 사람들이 실제로 선택하는 선택의 자유를 존중하는 것을 의미하며, 이러한 입장들은 모두 지난 몇 년간 경제적 양극화와 세계적 소득불평등을 초래한 것으로 비판받는 신자유주의적 경제관 및 시장주의 주류경제학과 철학적 관점이 유사한 것이다.

13) Sandel(2009)은 포용 대신 “지속가능성” 같은 용어를 사용했다. 여기에서는 다만 논의의 맥락을 감안했을 때 포용 같은 “선(善)한” 가치를 표방하는 용어를 대신 쓸 수 있다고 판단했다.

복지, 경제민주화, 지속가능한 성장 등 친숙한 사회적 가치 개념과 한편 유사한 의미를 가지며, 다른 한편 보다 적극적·명시적으로 소득불평등 해소를 통한 기회의 균등화와 사회정책적 접근의 필요성을 강조하는 규범으로 이해할 수 있다.

2) 공간적 포용과 도시에 대한 권리

포용이 함의하는 두 번째 철학적 함의는 권리(right)다. 여기서의 핵심은 인권, 시민권, 행복추구권 등의 일반적 권리가 아닌 “공간적 권리” 개념이다. 이 개념의 착안점은 앙리 르페브르(Henri Lefebvre)가 1968년 저서 『Le Droit à la ville』에서 제시했던 “도시에 대한 권리 (right to the city)”다. 르페브르는 도시를 정치적 개념으로, 권리를 공간적 개념으로 이해하며, 도시 거주자 누구나 도시가 제공하는 편의를 누릴 권리, 도시 정치와 행정에 참여할 권리, 자신들이 원하는 도시를 스스로 만들 권리를 주장했다 (강현수, 2010: 1-8). 이 개념은 자본주의 사회에서의 ‘도시’를 보는 새로운 관점으로 부상하였고, 뒤를 이어 David Harvey 등 의 많은 지식인들에 의해 점차 넓은 의미로 계승, 확산되어 오늘날 2016년 UN-Habitat III의 의제로 검토될 만큼 그 공감대가 넓어졌다.

2016년 상반기의 UN-Habitat III 준비과정에서 제기된 도시에 대한 권리 논의 내용은 다음과 같다. 우선 도시를 도시거주민이 양질의 삶을 영유하기 위해 필요한 전제조건으로서의 공공재로 보고 있으며, 도시에 대한 권리는 공공재로서의 도시(공간)을 생산하고 변화시킬 수 있는 집합적인 권리로 정의내리고 있다. 도시에 대한 권리는 자원배분에서의 공간정의; 의사결정에 있어서의 시민참여; 및 사회·경제·문화적 다양성 존중의 세 가지 원칙으로 구성된다. 나아가 이 권리를 국적을 가진 시민이 아닌 도시에 거주하는 모든 거주민이라면 주장할 수 있는 인권의 하나로 인정해야 한다고 본다.

국제기구 차원에서 도시에 대한 권리를 인권으로 인정해야 한다는 수준의 이 같은 논의는 매우 고무적이었으나 선진국과 개발도상국 간의 의견 상충으로 UN-Habitat III의 새로운 도시의제에는 반영되지 않았다. 정책개념·지침과 실천적 차원에서 개별 국가가 처한 상황에 따라 단기적으로 실행하기에 어려운 부분이 있다는 점이 문제가 된 것이다.

결과적으로 자본주의적 도시에 대한 대안적 의미로서의 진보적(radical)인 의미는 다소 퇴색한 것으로 볼 수 있다. 그러나 최종적으로는 변용 또는 후퇴된 형태로써 “모두를 위한 도시(cities for all)”의 의제로 정리되었다.

공간적 포용 개념의 철학적 함의라는 관점에서 도시에 대한 권리 논의는 큰 시사점을 제공한다. 이 논의에서 “도시”라는 설정은 국토공간 일반으로 확대하여 이해할 수 있다고 보면, 우리가 삶을 영위하는 터전, 공간에 대한 보다 적극적인 권리를 주장하는 것은 지극히 당연한 일이다. 포용의 첫 번째 철학적 함의 즉, 사회정의 규범에 대한 검토에서와 마찬가지로 여기에서도 앞서 언급한 포용적 성장의 논의 과정에서 포용 개념에 대한 중요한 비판 중 하나는 이 같은 새로운 개념들이 (소득불평등 해소에 대한) 근본적인 사회정책적 처방이 수반되지 않는 이른바 ‘억압적 관용(repressive tolerance)’일 수 있다는 점이었다. 그렇지만 도시에 대한 권리와 맥을 같이하는 공간적 권리 관점은 포용적 국토와 포용도시에 대해 보다 주체적이고 진보적인 철학적 함의를 제공할 수 있다.

경제사회적 관점에서 포용 개념이 보다 적극적·명시적으로 소득불평등 해소를 통한 기회의 균등화와 사회정책적 접근의 필요성을 강조하는 “정의(正義)”규범으로 이해된다면, 공간적인 차원에서 불평등은 단순히 주택·시설이나 도시서비스 이용에서의 결핍 또는 제약만이 아니라, 공간에 대한 활용주체로서의 기본적 잠재능력이 결여된 상태이고, 보다 중요한 것이 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 해주는 ‘잠재능력(capability)’을 보장해주는 것이라고 할 때, 공간적 포용의 철학적 함의는 사회구성원들의 공간에 대한 권리를 회복, 또는 보장하는 규범으로 이해할 수 있다.

3) 사회정의와 권리의 구현으로서의 행복

진부한 말이지만 포용적 성장이란 포용도시든 새로운 경제체제, 새로운 공간정책의 궁극적 목적은 사회구성원 모두의 행복을 증진시키는 데 있다. 우리나라 헌법 제10조에도 ‘행복 추구권’이 명시되어 있는데, 그 의미는 누구나 행복하게 살 권리가 있다는 것이다. 그러나 요즘 우리나라 사회는 저성장, 양극화, 고실업, 노령화 등 난감한 문제들이 산적해 있고, 많은 국민들은 불안, 불만, 분노, 좌절을 토로하고 있다.

공간적 행복의 조건에도 많은 문제가 있다. 주택보급률이 100%를 넘었지만 서민

들은 여전히 집 한 칸 마련하기 쉽지 않고, 저소득층은 좁고 낡고 불편한 공간에서 월세와 공과금에 시달리고 있다. 세계 최고 수준의 신도시와 대중교통체계, 녹색도시계획을 자랑한다 해도 노인, 여성, 장애인, 외국인노동자 등 사회적 약자들에게는 많은 불편함과 차별, 격리와 배제 현상이 상존하고 있다. 인프라 건설, 도시개발, 지역개발 사업을 둘러싼 불공평과 부당함을 항의하는 목소리는 잦아들지 않고 있다. 또한 쇠락하는 도심 주거지, 중소도시, 농어촌의 주민들은 자기 동네의 낙후함에, 공공투자가 집중되는 서울과 대도시에 대한 상대적 박탈감이 증폭되고 있다.

국민이 보다 행복해지기 위해서는 행복의 조건이 제도적으로 마련되어 있어야 하며, 그 이전에 국민이 얼마나 행복한지를 정확히 파악하는 일이 중요하다. 우리나라에서는 경제규모, 평균소득, 고정자본(인프라), 주택보급률 등의 거시적 성장지표는 지난 60년 동안 획기적으로 향상되었지만, 주관적인 행복 수준은 매우 낮게 나타나고 있다. 국민행복에 관한 여러 조사 및 연구 결과는 우리 국민의 행복지수가 (특히 다른 나라에 비해) 매우 낮은 수준인 것을 시사하고 있다.¹⁴⁾ 세계 각국에서 행복을 진단하기 위해 잣대를 마련하려는 노력을 활발히 벌이고 있으며 우리나라에서도 “국민행복지수”를 제시하고 “국민행복”을 국정기조에 반영하는 노력이 전개되어 왔다.

통계청이 제시한 (2014) ‘국민행복지수’는 주거환경 만족도, 건강수준별 기대여명, 지역사회소속감, 정치관심 등 11개 새 지표를 추가하긴 했지만 구체적 개념 정립조차 돼 있지 않거나 행복과 거리가 먼 내용이다. 이 외에도 행정자치부(2015)의 ‘지역공동체행복지표’ (현재 개발 중) 등이 있으나, 실질적인 행복의 개념이나, 국민행복의 증진을 위한 실천적 조치와의 간극이 크다는 비판이 제기되고 있다.

결국 행복에 대한 이해는 기존의 경제적, 물질적, 물리적 조건 만이 아닌 새로운 철학적 관점을 요구하고 있다. 이에 대한 대표적 사상이 아마르티아 센 (Amartya Kumar Sen)의 입장이다.¹⁵⁾ Sen(2009)은 자유, 민주주의, 삶의 질, 빈곤, 인간의

14) 예를 들어 2016. 5. 2 연세대 사회발전연구소 염유식 교수팀이 발표한 '2016 제8차 어린이·청소년 행복지수 국제비교 연구' 보고서에 따르면 한국 어린이의 주관적 행복지수는 82점으로 조사 대상인 OECD 회원국 22개국 중 가장 낮았다. 한국 어린이·청소년의 주관적 행복지수는 2009년 첫 조사 이후 2014년까지 60~70점대를 기록하며 6년 연속 최하위였다가 작년에는 90.4점(23개국 중 19위)으로 크게 올랐으나, 올해 다시 꼴찌의 불명예를 안게 되었다. 김병규(2016). "한국 어린이·청소년 행복지수 OECD 꼴찌", 연합뉴스 기사 2016. 05. 02. <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin /2016/05/02/0200000000AKR20160502148300017 .HTML>. 최종접속 2016년 5월 3일)

15) 인도의 후생경제학자로 빈곤과 분배에 대한 연구로 1998년 노벨 경제학상을 수상했다.

주체적 행위, 행복 등의 개념을 함께 사유하는 철학과 방법론을 통하여 경제학과 윤리학을 접목하려 한다. 그 핵심은 최소한의 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 사람의 ‘잠재능력(capability)’을 최대한 보장해주는 것이다. 즉, 빈곤이란 단순히 물질적 재화의 결핍만이 아니라, 기본적 잠재능력이 결여된 상태라는 것이다. 나아가 행복은 실제로 국민이 누리는 자유가 어떠한 지에 달려있으며, 여기서의 자유란 개인들의 잠재능력을 발휘할 수 있는 기회, 교육, 건강, 영양상태, 선택을 위한 자유 등을 뜻한다.

이와 같은 행복에 대한 관점은 앞에서 살펴본 기회의 균등화로서의 사회정의와 공간에 대한 권리 개념들과 유사한 시사점과 철학적 함의를 제공한다. 즉, 포용적 성장이나 포용도시와 같은 개념에 숨어있는 혹은 결부되어 있는 상위적 가치(보편적인 사회적 규범) 안에 사회정의, 권리와 더불어 행복이라는 키워드가 잠재해 있다는 것이다. 결국 포용의 규범성은 행복에 관한 긍정과 희망의 새로운 관점으로서 인간다운 삶을 영위할 수 있는 ‘잠재능력(capability)’을 증진하는 의미를 담고 있다.

4) 상위규범으로 “포용적 국토” 개념

지금까지의 논의를 종합하면 일반적 규범으로서의 포용은 차등원칙에 의거한 사회정의, 보편적 복지, 경제민주화, 소득불평등 해소를 통한 기회의 균등화 등 친숙한 사회적 가치 개념과 유사한 의미를 가지며, 다른 한편 보다 적극적·명시적으로 공간에 대한 권리를 보장, 증진하는 사회정책적 접근의 필요성을 강조하는 사회 규범이다. 더불어 이러한 포용의 규범성은 행복에 관한 긍정과 희망의 새로운 관점으로서 최소한의 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 사람의 ‘잠재능력(capability)’을 증진하는 의미를 담고 있다. 이는 경제적 측면에서는 저소득층에 대한 소득, 고용 등 소득불평등 해소; 사회·복지 측면에서는 의료·교육 등 직·간접적, 물질적·비물질적 혜택의 배분; 공간 측면에서는 공공서비스, 주거 등 배제와 격차 해소; 정치 측면에서는 참여와 소통이 강화된 거버넌스 구축 등을 의미한다. 따라서 경제·산업·고용, 조세·재정, 복지, 국토·지역발전, 도시 등 다양한 분야에 포용 규범을 적용할 수 있다. 양극화, 저성장, 사회갈등 등 매우 불안정해 보이는 우리나라 현실에 비추어 포용의 철학적 함의의 핵심인 사회정의, 도시에 대한 권리, 잠재능력 증진으로서의 행복 관점 등은 광범위한 사회적 공감대를 구축할 수 있는 견고한 토대가 될 수 있을 것이다.

다시 언급하거니와 이 연구는 사회적 공감대를 극대화할 수 있는 상위규범으로써 ‘포용’ 개념을 정립하고 이에 부응하는 ‘포용적 국토’의 규범을 제시하고자 하는 목적이 있다. 그렇기 때문에 이 연구에서는 포용적 성장이나 포용도시와 같은 논의에 대한 비판적 검토로부터 시작하여 사회정의, 권리, 행복 등의 철학적 함의들을 해석하고, 상위규범으로서의 포용적 국토 개념이 우리 국토 미래 비전의 토대를 제공할 수 있는지를 가늠해 본 것이다.

일반적인 포용 규범과 마찬가지로 공간적인 포용 혹은 포용적 국토라는 규범은 국토 정책의 넓은 영역에서 부분적으로 적용되는 규범이 아니라, 장기적인 국토 발전의 지향점, 혹은 우리 국토의 미래 비전을 형성하는 정책기조(政策基調)로 이해되어야 한다. 우리 국토의 장기적 발전 방향은 현재의 상황과 강·약점을 충분히 고려한 메타 수준의 청사진을 기반으로 설정되어야 한다. 이 메타 수준 청사진의 성패는 상당한 시간이 지나야 판명되겠지만, 중요한 것은 당대에 우리 국토에 속한 사람이라면 누구나 공감할 수 있고, 모든 정책적·전략적 행동들을 일관성 있게 엮어갈 청사진을 제시하고자 노력해야 할 것이다.

아직 잠정적인 수준이기는 하지만 앞에서 검토한 포용도시와 다양한 수준의 공간적 포용, 보편적으로 인식 가능한 포용 규범과 철학적 함의 등을 종합하면 사회적, 정책적인 상위 규범으로서의 공간적 포용 혹은 포용적 국토의 개념을 다음과 같이 제시할 수 있다. 즉, 포용적 국토는 “공간의 물리적 개발을 통한 성장을 넘어 누구나 어디서나 안전·쾌적·편리하게 살아갈 수 있고, 모든 사회적 계층·지역 간의 격차·배제·갈등을 최소화할 수 있으며, 그 기회의 균등, 잠재능력 증진과 행복을 추구하는 사회의 모든 구성원이 적극적 권리 추구하고 자발적 참여를 실천하는 삶의 터전”이다.

여기에는 2000년대 이후 국가균형발전, 사회정의, 참여적 계획, 공정사회, 공생발전, 공간복지, 국민행복 등 경제적 격차를 완화하고, 사회적으로 삶의 질 향상과 보편적 복지를 강화하며, 공간적 측면에서 지속가능한 공간계획을 추구하는 논의들이 포괄되어 있다. 이와 같은 포용적 국토의 이념형 개념을 보다 구체적인 정책개념과 정책방향·목표로 심화하는 일은 이 장(章)에서 전개한 이론적 차원의 논의와 아울러 다음 제3장에서 보다 실제적인 국내·외의 정책사례를 검토한 후, 제4장 및 제5장에서 제시할 것이다.

우리나라 공간정책의 포용성과 해외의 공간적 포용 정책

01 우리나라 공간정책의 포용성 검토	43
02 국제기구의 공간적 포용 정책 사례: OECD를 중심으로	57
03 일본 국토정책·계획의 포용성 검토	67
04 국내·외 공간적 포용 정책 종합 및 시사점	74

우리나라 공간정책의 포용성과 해외의 공간적 포용 정책

앞에서 논의한 정의·권리·행복추구를 철학적 토대로 하는 포용적 국토 개념은 아직은 잠정적인 것이므로 보다 구체적인 정책개념화가 필요하다. 따라서 여기에서는 실제적인 우리 국토정책 전개 과정·경험으로부터 포용적 국토 관련 정책이슈와 OECD 등 국제기구와 일본의 공간적 포용 정책 사례를 검토하여, 포용적 국토 정책에 대한 다음과 같은 시사점을 도출했다. 즉, “국토개발”에서 “포용국토”로의 패러다임적 전환 필요; 사회적 약자의 삶의 질, 공공서비스 형평성 제고; 실질적인 권리와 행복추구로서의 참여와 거버넌스; 지역발전 기회균등·권리보장을 위한 공간정책 제도환경의 조성 등이다.

1. 우리나라 공간정책의 포용성 검토

1) 국정기조 변화와 포용성의 증진

지난 60년간 우리나라는 급속한 경제성장과 정치적 민주화를 성취하였는데, 이 과정에서 우리 정부의 국정기조 역시 매우 다양한 내용으로 변모하여 왔다. 개괄적으로 살펴보면 한국전쟁 이후 고도성장기간에는 정부가 주도하여 경제성장을 위한 정책을 추진하였으나, 1990년대 이후의 성숙단계부터는 복지와 형평, 환경에 대한 지원적 역할이 강화되면서, 정부의 권위적 추동력은 상대적으로 약화되었다. 복지와 형평, 환경을 중시한 성숙단계 이후의 국정운영 변화를 정리하면 다음의 <표 3-1>과 같다. 여기서 ‘포용’ 혹은 이와 유사한 관점을 중시하는 국정기조를 명시적으로 제시한 정부는 김대중 정부부터다. 김대중 정부에서는 ‘중산·서민층 보호기반 확충,’ 이후 노무현 정부에서는 ‘더불어 사는 균형발전사회’를, 이명박 정부에서는 ‘능동적 복지’를 각각 국정과제로 제시하고 있다.

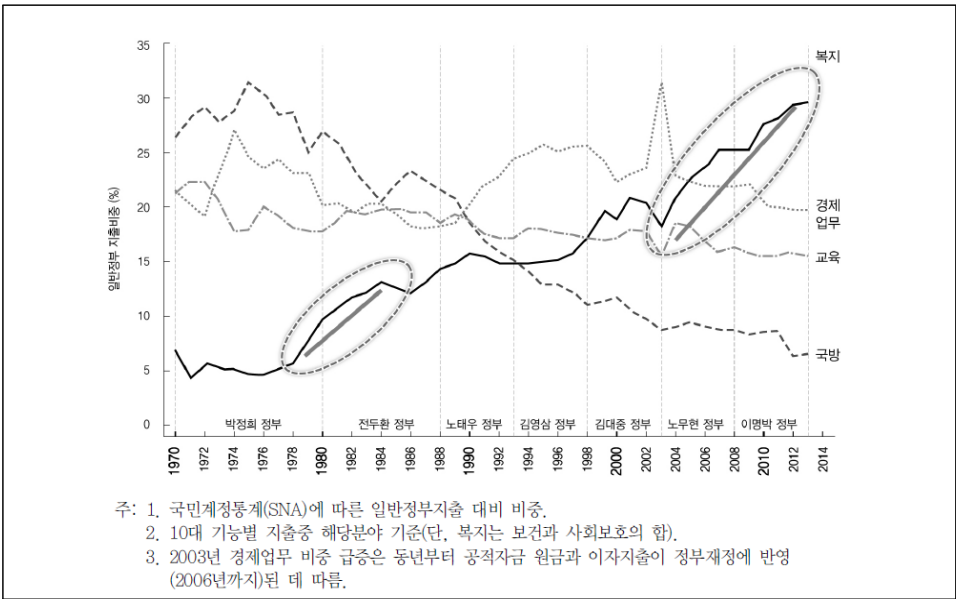
표 3-1 역대정부의 국정기조 변화

구분	김영삼	김대중	노무현	이명박
기간	1993~1997	1998~2002	2003~2007	2008~2012
역사관	• 새로운 조국건설이라는 시대적 소명이 존재 • 문민정부가 등장하는 1993년은 '신한국 창조'의 원년일 뿐만 아니라 '민족사 복원'의 원년임	• 21세기를 새로운 혁명이 이루어지는 시대로 규정 • 새로운 혁명의 시대에 따라 나타나는 새로운 도전에 대응하기 위해 전력을 다한 능동적 자세가 필요	• 현대사는 실질적 민주화의 단계에 접어들 • 국민주권, 새로운 도약의 시대, 통합과 균형, 동북아 평화와 번영의 선도의 시대적 특성이 요구	• 그동안 지속해온 경제적·정치적·사회적·문화적 발전을 계승하고, 지역·계층·세대 간 갈등과 분쟁을 통합할 것을 요구
대외인식	• 정치적으로 냉전 종식 • 사회경제적으로 무한 경쟁 자본주의 시대의 도래	• 지식정보사회로의 진입 • 국민경제시대로부터 세계 경제시대로의 전환 • 전 세계적인 정부개혁 시행	• 선진국의 신 영역 개척, 후발국의 추격 등 대외경제 환경에 불리한 요인 존재 • 세계 경제 중심지로서 동북아시아 대도래와 동북아 경제중심국가 건설의 여건 조성	• 세계교역량의 증가, BRICs의 급부상, 지역주의와 FTA의 활성화 등으로 대표되는 세계화 • 가속화되는 지식정보화 • 기후변화와 지속가능한 발전에 대한 요구 증대 • 국제 정치·군사 질서의 재편
대내인식	• 문민민주주의에 대한 국민적 열망 • 경기과열에 따른 후유증으로 경제성장 둔화 • 남북 관계개선의 조짐이 보임	• 경제 위기 타개가 시급한 당면과제 • 재벌개혁에 대한 요구 증대 • 남북 간의 냉전체제 유지	• 국민참여의 욕구 발산 • IMF에 외환 상환하고 심각한경제위기로 부터 벗어남 • 국가발전을 위한 새로운 성장동력이 요구 • 남북관계가 한층 진전되고있으나, 정책 추진방식의 변경이 필요	• 고령화 사회의 도래와 삶의 패러다임 변화 • 신뢰와 속의에 바탕을 둔 새로운 국가 거버넌스 구축
국가비전	• 한국병 치유와 신한국 창조	• 민주주의와 경제발전의 병행 실천	• 일 잘하고 책임을 다하는 정부	• 선진화를 통한 세계 일류국가
국정목표	• 한국사회의 부정적 유산인 '한국병' 치유 • 변화의 물결에 적응하기 위한 '신한국 창조'	• 민주·인권 국가의 토대 마련 • 남북 평화체제 구현 • 정치 개혁 • 중산·서민층 보호기반 확충	• 국민과 함께하는 민주주의 • 더불어 사는 균형발전사회 • 평화와 번영의 동북아시아	• 창조적 실용주의
국정지표	• 신한국 창조 • 깨끗한 정부, 튼튼한 경제 • 건강한 사회 • 통일된 조국 • 세계화	• 국민적 화합 정치 • 민주적 경제발전 • 자율적 시민사회 • 포괄적 안보체계 • 창의적 문화국가	• 한반도 평화체제 구축 • 부패없는 사회, 봉사하는 행정 • 지방분권과 국가균형발전 • 참여와 통합의 정치	• 섬기는 정부 • 활기찬 시장경제 • 능동적 복지 • 인재대국 • 성숙한 세계국가

구분	김영삼	김대중	노무현	이명박
			개혁 •자유롭고 공정한 시장질서 확립 •과학기술 중심사회 구축	

주 : ‘김영삼 정부~노무현 정부’까지는 ‘한국행정연구원(2012)역대정부의 국정기조 비교분석 연구.’의 pp. 15-38의 내용 및 <표 2-1>, <표 2-2>를 참조하였으며, ‘이명박 정부’는 동 자료의 pp. 87-109의 내용을 발췌하여 정리.

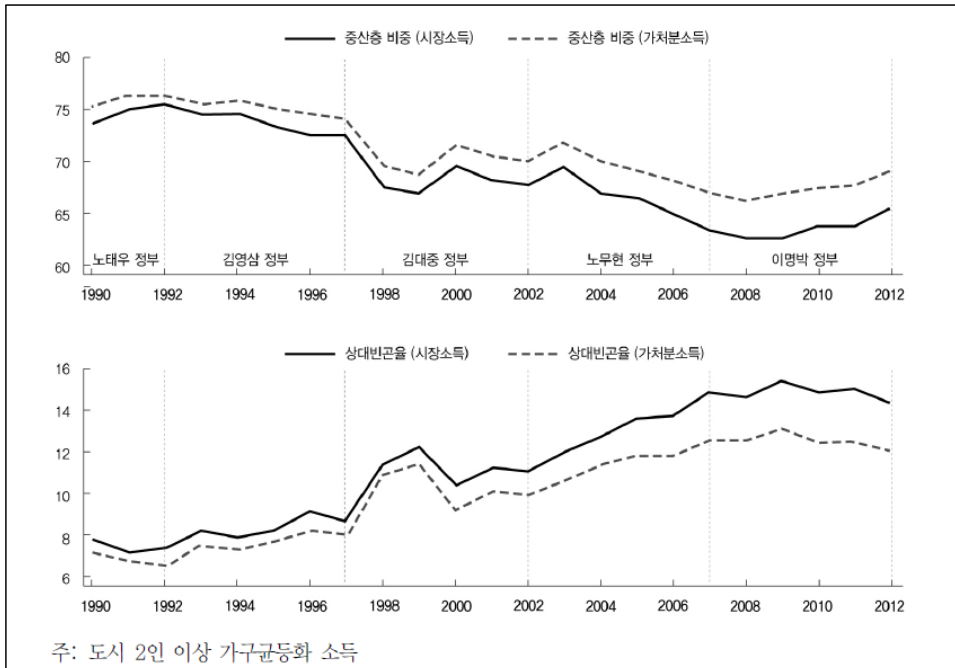
그림 3-1 정부지출의 분야별 재원배분 비중 변화 : 1970~2013년



출처 : 최병호 (2014) <그림 1> p. 93.

이와 같이 1990년대 이후 꾸준히, 그리고 2000년대 이후에는 보다 급격히 국정기조의 포용성이 증진했다고 보는 것은 한편으로는 민주화가 진전되면서 정부의 권위주의가 많이 약화된 측면이 있고, 다른 한편으로는 복지예산 등 사회정책적 예산이 급격히 증가했기 때문이기도 하다. <그림 3-1>에 나타난 바와 같이 역대정부의 복지재정 지출 동향을 살펴보면 (최병호, 2014: 93) 정부지출에서 차지하는 복지재원의 비중은 5% 내외에 머물렀던 1970년대 이후부터 꾸준히 증가하여 2003년에는 18.4%를 기록하였으며, 2007년에는 25.2%까지 급격하게 증가하였다.

그림 3-2 역대정부의 중산층 비중과 상대빈곤율: 1990~2012년



출처 : 최병호 (2014) <그림 6> p. 120.

이러한 수치만으로 보면 우리나라의 전반적인 복지상황이 나아지지 않았을까, 나아가 사회적 포용성도 증진되지 않았을까 하는 기대를 가질 수도 있다. 하지만 이 같은 복지재정의 확대가 경제적 불평등을 감소시키지는 못했다. 다시 최병호(2014: 120-121)를 인용하면 <그림 3-2>에 나타난 것처럼 2000년대 복지지출의 확대에도 불구하고 중산층 비중이나 상대빈곤율은 개선되지 않고 있다. 즉, 중산층¹⁶⁾ 규모의 경우 1990년에는 73.7%이었나, 2012년에는 65.5%로 8.2%p 감소하였고, 저소득층 비중(상대빈곤율¹⁷⁾)은 오히려 6.6%p 상승했다는 것이다. 이와 같은 상황은 우리나라 소득불평등 상황이 심화되고 있다는 IMF(2015)의 분석결과와도 맥을 같이 한다.

이처럼 국정기조의 내재된 의미와 정부의 의지를 감안하면 포용성이 증진된 것처럼 보이지만 형평성과 복지를 보다 강조하는 국정기조 하에서도 소득불평등이 확대되었기

16) 중위소득의 50~150% 미만 비중. 중위소득이란 인구를 소득 순으로 나열했을 때 한 가운데 있는 사람의 소득을 말한다.

17) 상대적 빈곤율이란 소득이 중위소득의 50%미만인 계층이 전체인구에서 차지하는 비율이다.

때문에 오히려 소득불평등을 해소하기 위한 더 적극적이고 과감한 정책에 대한 요구가 증폭되고 있는 것이 오늘날의 현실이다. 물론 이와 같은 현실은 앞서 언급한 우리나라에서의 포용적 성장 등 포용 논의 제기의 직접적인 배경이 된다.

2) 국토종합계획에 함의된 포용성 수준의 검토

(1) 포용성 수준 검토의 접근방법

여기서는 공간정책 혹은 국토정책 차원의 포용성을 가늠해 보기 위한 가장 대표적인 사례로 1971년부터 제4차에 걸쳐 수립·집행 중인 국토종합계획의 변화과정을 검토해보고자 한다. 포용성 수준에 대한 평가항목·기준을 별도로 설정하기 보다는 다소 자의적이더라도 정성적이고, 해석적인 서술 방식으로 검토할 것이다. 검토대상은 제1차(1972-1981)부터 4차 재수정 계획(2011-2020)까지이며, 차수별 국토종합계획의 주요 키워드를 내용분석(content analysis)의 기법 중 하나인 “워드 클라우드(Word Cloud)” 프로그램을 통해 1970년대 이후 국토정책 기조의 변화양상을 분석할 것이다.¹⁸⁾

(2) 1960년대 이후 국토종합계획별 특성

1960년대에는 체계적인 국토종합계획이 없었으며, 국토정책은 제1, 2차 경제개발계획을 지원하는 역할을 수행했다. 이 시기에는 산업단지 조성과 도로, 댐과 같은 기초적인 사회간접자본(SOC, Social Overhead Capital) 확충이 강조되었다. 1970년대 이후에는 본격적으로 국토종합계획이 시행되어 1970년대 대규모 공업단지와 성장거점 개발; 1980년대의 생활권 및 광역개발, 1990년대의 광역거점개발과 SOC 네트워크 구축; 2000년대의 국가균형발전, 광역경제권, 중추도시권 발전전략 등으로 이어진다. 각 시기의 계획에 대한 개요는 <표 3-2>에 나타나 있다. 보다 상세한 계획별 검토내용은 <그림 3-3>부터 <그림 3-8>까지의 워드클라우드(word crowd) 분석 결과를 통해 살펴볼 것이다.

18) 내용분석은 문헌연구의 일종으로 메시지를 분석대상으로 한다. 내용분석의 유용성은 여러 문서화된 매체를 중심으로 연구대상에 필요한 내용을 객관적·체계적·수량적으로 기술할 수 있다는 데 있다. 여기서는 각 국토종합계획으로부터 150개 주요 키워드를 추출하고 주요 메시지의 변화패턴을 추적하려는 것이다.

표 3-2 1960년대 이후 국토종합계획별 특성

	1960년대	1970년대	1980년대		1990년대	2000년대		2010년대
정책 기조	빈곤극복, 국토복구	성장추구, 국토개발	성장분배, 지역균형발전		세계화, 지역특성화	동북아 중심국가, 균형·혁신	신성장, 경쟁력 강화	창조경제 일자리 확충
경제 개발	1,2차 경제개발 계획	3,4차경제개 발계획	5,6차 경제개발계획		-	-	-	-
국토 개발		1차 국토 개발계획	2차 국토 개발 계획	수정 계획	3차 국토 개발계획 4차 국토 종합계획	4차 국토계획 수정 4차 국토계획 재수정		5차 계획 준비
개발 전략	산업입지 조성, SOC 확충	대규모 공단, 성장거점 개발	생활권 개발	광역 개발	광역거점 개발	국가균형 개발	5+2 광역권	중추도시권 지역행복생활권
산업 입지	산업구조 근대화 (도시내 공업단지)	중화학기반 확충 (국가공단, 수출자유지 역)	공업단지들 간 연계정비와 확충 (지방공단, 농공단지)		첨단기술산업 단지, 국가경쟁력 (경제특구)	지역혁신, 공공기관 지방이전, 경제특구	신성장 거점, 녹색산업 개발	산업단지 재생, 산업단지 복합화
도시 개발	지방행정 도시	지방 신흥 공업도시	수도권 중심의 행정·주거 신도시		도시광역화 (도·농통합형 도시)	행복도시 기업도시 혁신도시	뉴타운 개발 녹색도시	도시재생

(3) 각 시기별 국토종합계획의 핵심 키워드

아래의 <그림 3-3>과 <그림 3-4>에서 보는 것처럼 1970~80년대의 키워드는 개발, 건설, 정비, 도시, 서울 등이 지배적인 것으로 나타났다. 앞에서 여러번 언급된 것처럼 오늘날 포용 규범의 대두는 압축성장 시대와 저성장 시대의 성장·개발·경쟁 논리에 대한 지속가능성·사회정의·권리회복·행복추구의 포용 논리의 반격이라고 이해할 수 있다. 이런 관점에서 제1, 2차 국토종합개발계획시기의 지배적 철학은 경제성장에 조응하는 국토개발로 요약해도 무리가 없을 것이다.

그림 3-3 제1차 국토종합개발계획(1972-1981)

계획목표	- 국토이용관리의 효율화 - 개발기반의 확충 - 국토자원개발과 자연보호·보전 - 국민생활환경의 개선	
주요 전략 및 특징	- 대규모 공업기지의 구축·정비 - 교통·통신·수자원 및 에너지 공급망 정비 - 부진지역 개발을 위한 지역기능 강화 - 서울, 부산, 대구 등 대도시의 인구 및 공업 집중 억제 및 분산 유도 - 대도시 주변지역 그린벨트 지정 - 저렴한 주택의 대량공급 - 기초생활기반시설 확충	

그림 3-4 제2차 국토종합개발계획(1982-1991)

계획목표	- 인구의 지방정착 유도 - 개발가능성의 전국적 확대 - 국민복지수준의 제고 - 국토자연환경의 보전	
주요 전략 및 특징	- 인구의 지방정착 유도를 위해 28개 지역생활권 및 15개 성장거점도시 육성 - 서울, 부산의 성장억제 및 관리 - 개발가능성의 전국적 확대를 위한 공업의 지방도시 분산 배치 및 지역별 중소공업단지 조성 - 성장거점도시 및 지방중심도시의 교통·통신 등 사회간접자본시설 확충 - 후진지역의 개발 촉진	

제3차 국토종합개발계획의 키워드를 보여주는 <그림 3-5>에서 주목해야 할 점은 개발이 여전히 강하게 드러나고 있는데 반해 건설이라는 키워드가 거의 눈에 띄지 않는다는 점이다. 그 대신 구축, 조성, 육성과 같은 다소 소프트웨어적인 키워드가 드러나기 시작한다.

그림 3-5 제3차 국토종합개발계획(1992-2001)

계획목표	- 지방분산형 국토공간 형성 - 생산적·자원절약적 국토이용체계 구축 - 국민복지 향상과 국토환경보전 - 남북통일에 대비한 국토기반조성
주요 전략 및 특징	- 지방의 육성과 수도권 집중의 억제(지방 4대도시 권, 도별 중심도시, 지방중소도시 육성) - 신산업지대 조성과 산업구조의 고도화 - 통합적 고속교통망 구축(7×9) - 지방자치제도 본격화에 따른 주민참여 및 협력 강화 - 남북교류·협력 방안 제시

그림 3-6 제4차 국토종합계획(2000-2020)

계획목표	- 더불어 잘사는 균형국토 - 자연과 어우러진 녹색국토 - 지구촌으로 열린 개방국토 - 민족이 화합하는 통일국토	
주요 전략 및 특징	- 계획명칭 변경(국토종합계획) - 계획기간 변경(10년→20년) - 동북아 교류중심국가 도약을 위한 국제경쟁력 강화 - 지식산업화에 대응한 첨단산업입지 공급 - 지속가능한 개발 개념 도입 - 기후변화 대응전략 제시 - 국토기본법 제정 제안 - 동북아 차원의 국제교류협력 방안 제시	

2000년대 들어서도 개발의 키워드는 비중이 크다. 다만 제1~3차에 비해 제4차 계획에서는 “국토종합개발계획”이 아닌 “국토종합계획”이라는 계획의 명칭변경이 있었다는 점은 괄목할 만하다. 이 시기에는 관리, 연계, 유도, 정비 등 개발이나 건설보다는 관리적(managerial) 성격을 띠는 용어들이 많이 나타난다.

2000년대 제4차 계획은 지난 30년 간 10개년 계획이었던 것과 다르게 20년 장기계획으로 수립되었다. 전반기 10년을 지나는 동안 2003년과 2008년 5년 단위로 정부가 바뀌면서 기존의 국토계획에 국가균형발전정책(2006년 제1차 수정), 녹색성장과 지역발전정책(2011년 제2차 수정) 등의 핵심 국정과제의 내용이 반영되어 두 번에 걸친

수정계획이 수립되었다. <그림 3-7>과 <그림 3-8>에 나타난 것처럼 이들 수정계획에서는 개발, 건설보다는 구축, 강화, 관리, 연계, 지역, 지방, 지원, 유도 등의 키워드가 많이 나타난다.

그림 3-7 제4차 국토종합계획 수정계획(2006-2020)

계획목표	- 상생하는 균형국토 - 경쟁력있는 개방국토 - 살기좋은 복지국토 - 지속가능한 녹색국토 - 번영하는 통일국토	
주요 전략 및 특징	- 국가중추기능의 지방 이전을 통한 강력한 분산 - 글로벌 개방거점 육성 및 동북아 경제·자원 협력 강화 - 교통망 신설·확충에서 교통수단 간 연계 및 교통 체계 효율화로 전환 - 정주여건의 질적 수준 제고 강화(역사문화자원 활용, 수요자 중심의 주택정책 수립, 주거복지 강화 등)	

그림 3-8 제4차 국토종합계획 재수정계획(2011-2020)

계획목표	- 경쟁력있는 통합국토 - 지속가능한 친환경국토 - 품격있는 매력국토 - 세계로향한 열린국토
주요 전략 및 특징	- 기후변화 대응 및 경제성장을 달성하기 위한 저탄소 녹색성장 전략 제시 - 국토 및 지역의 글로벌 경쟁력 강화 - 지역 간 연계·협력 중심의 지역발전전략 제시 - 삶의 질, 매력, 품격 등 국토의 질적 수준 제고 중시 - 하천의 다목적 이용 강화 - 유지·관리 및 이용효율화 중심의 국토정책 강조 - 해외 국토개발 참여를 통한 경제적 영토 확대

(4) 포용 관점에서의 국토종합계획과 균형발전론의 한계

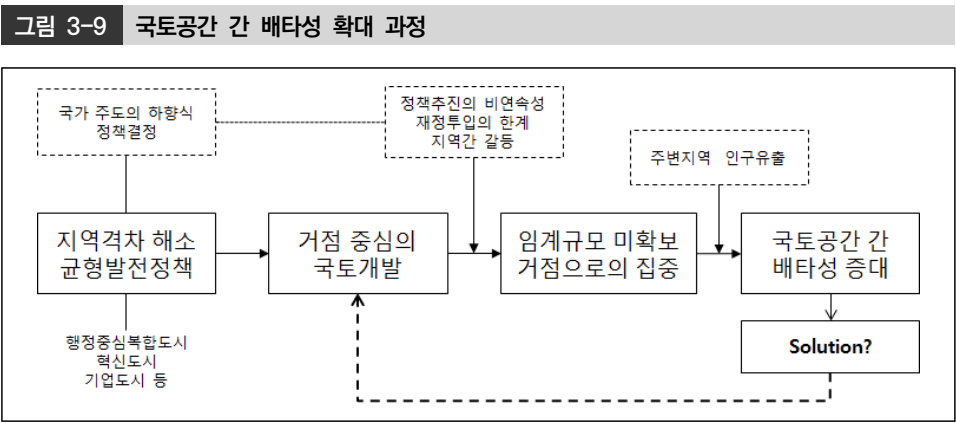
앞에서 살펴본 바대로 경제 및 국토여건의 급격한 변화에도 불구하고, 1차 국토종합개발계획에서 4차 국토종합계획 재수정계획에 이르기까지 여전히 ‘개발’이라는 키워드가 국토종합계획의 중심에 있다. 이는 국가를 구성하는 하위단위가 지역이라는 측면, 즉 국가성장을 위해 지역 혹은 특정 공간을 개발하는 하향식 개발전략이 현재에도 유효한 것으로 이해할 수 있다. 다만 물리적 인프라 공급에서 비물리적(非物理的) 인프라 조성으로의 공간정책의 변화가 감지된다. 즉, 제1, 2차 국토종합개발계획의 주요 키워드는 개발, 도시, 건설, 정비, 공급 등 공간을 기반으로 물적 인프라를 건설·공급하는 정책에 초점이 있었다. 반면, 2000년대 이후, 대표적으로 제4차 계획 재수정계획(2011~2020)의 주요 키워드는 추진, 구축, 강화 등으로 신규 물리적 인프라에 대한 공급을 지양하고, 인구경제 구조변화에 대응한 비물리적 인프라 혹은 제도적 기반조성을 중시하는 공간정책으로 변화하는 양상을 보였다.

이는 다른 측면에서는 국토 하부공간의 경쟁구도를 지양하고(수도권 대 지방, 대도시 대 농촌 등), 보편적 국토공간에 적용되는 정책이 부상했음을 시사한다. 즉, 국토정책의 패러다임이 과거 지방 혹은 낙후지역 등 입지적 불리함을 상쇄하기 위한 일시적 보상에서 지역경쟁력 제고, 보편적인 공간을 대상으로 활용되지 않는 잠재력을 이용하는 방향으로 전화되고 있다는 것이다. 지역격차를 줄이는 “지역 간” 정책에서 지역의 생산성, 혁신, 경제성장, 일자리 창출 등을 중시하는 “지역 내” 정책이 강화되었다는 의미이다. 다만 지역혁신, 균형발전 등이 강조된 제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020)에서는 ‘지역’이라는 키워드가 핵심 중 하나였으나 녹색성장과 경쟁력 강화가 강조된 재수정계획(2011~2020)에서는 그 중요성이 감소하였다.

2000년대 들어 국토정책과 국토종합계획의 가장 중요한 방향성은 지역 간 불균형을 해소하기 위해 다양한 공간적 차원의 국토균형발전정책 추진이었다. 참여정부(2003~2007) 이후 행정중심복합도시(세종시), 10개 혁신도시, 6개 기업도시 및 권역별·시도별 전략산업 육성, 낙후지역 개발, 지역혁신체계 등 각종 시책을 추진하는 등 국가균형발전정책의 핵심 전략은 특정 공간을 선도적으로 개발하는 방식이었고, 이는 1960~80년대 대도시 육성 및 산업도시 건설 등의 성장거점 접근방식을 보다 전국적으로 확산한 형태로 전개되었다.

이러한 균형발전 정책은 지역 간 격차해소를 위한 방향으로 추진되었으나, 그 과정에서 국토 하위 지역 간의 배타성을 오히려 확대하는 결과를 초래하고 있다. 균형발전을 위해 추진한 전략은 정부가 주도하여 특정거점을 개발한 후, 거점을 중심으로 낙수 효과가 발생, 확산하는 효과를 노리는 것이었다. 그러나 선정된 거점이 임계규모를 확보할 수 있도록 육성하는 과정에서 정책추진의 비연속성, 재정투입의 한계, 이해당사자간 의사결정 공감대 미형성 등으로 정책의 목표를 효과적으로 달성하기에 한계가 드러난 것이다 (그림 3-9 참조).

결국 국가 주도의 하향식 입지 결정을 요체로 한 2000년대 거점 중심 균형발전정책은 정량적 지표를 달성하기 위한 정책 추진으로 지역고유의 정체성 약화; 거점 주변지역의 인구유출로 주변지역 쇠퇴; 공간 내 존재하는 서비스 불균형, 약자에 대한 배려 등은 간과; 지역 간 경쟁심화로 주변지역을 포용의 대상이 아닌 경쟁의 대상으로 인식 등 공간적 배제, 이해당사자간의 갈등 등을 초래하여 포용적 국토 규범과는 거리가 있는 국토정책이 되었다.



앞서 제시한 포용적 국토의 이념형 규범을 잣대로 들이댈 때 우리나라 국토정책의 큰 흐름은 어느 정도 공간적 포용성을 증진하는 방향으로 움직여 왔다고 인정해야 할 것이다. 다만, 지역 간 격차를 일시적으로 줄이는 정책이 아니라, 지역 내 구성원들이 함께 살아갈 수 있도록 배려하는 정책이 아직은 성공적이라고 판단하기 어렵다. 특히 국토정책의 목표가 양적 공급을 우선한 나머지, 지역 간 정책이 실제 공간을 이용하는

사람들에 대하여 서비스 공급은 상대적으로 취약했다. 또한 도시기발시설, 문화시설, 주택 및 인프라 공급 등 양적지표를 강조하다 보니 지역 내 수급 불균형과 계층 간 복지문제는 크게 개선되지 않고 있다.

지금까지의 서술한 국토종합계획과 특히 2000년대 국가균형발전정책에 대한 포용적 국토 관점에서의 시사점은 다음과 같이 정리될 수 있을 것이다. 즉 공간적 측면에서는 공간적 차별성을 인정하고 지역 간 상호 배려하는 정책 접근 필요; 수단적 측면으로 물리적 인프라에서 보이지 않는 소프트웨어적, 인적(人的) 인프라 중시; 정책대상 지역 측면에서 특정 도시·지역의 집중투자와 개발 사업이 아닌 보다 보편적 공간에 대한 지원과 투자; 정책의 목표 집단 측면에서는 보편적 공간에 있는 모든 사회구성원, 특히 공간 지배력이 약한 구성원에 대한 우선 배려 필요 등이다.

3) 공간복지 정책의 포용성 검토

(1) 정책사례 검토의 개요

여기서는 보다 실질적이고 구체적인 공간정책이면서 공간적 포용성, 특히 OECD 등이 제시하는 공간서비스 질(質)과 접근성 증진을 위해 추진되고 있는 공간복지 정책에 대해 검토해 보고자 한다. 앞에서 살펴본 바와 같이 박인권(2015)은 포용도시의 실천적 측면으로서 저렴한주택 의무비율, 공공임대주택, 마을공동체 지원사업 등의 정책사례를 포용도시 관점에서 평가한 바 있다. 그와 같은 정책사례들은 현 시점에서 포착되는 가장 포용성 높은 공간정책일 것이다. 여기에서는 기존 연구와의 중복성을 피하면서 포용도시적 맥락에서 의미가 크다고 여겨지는 공간복지 정책에 대해 살펴보고자 한다.

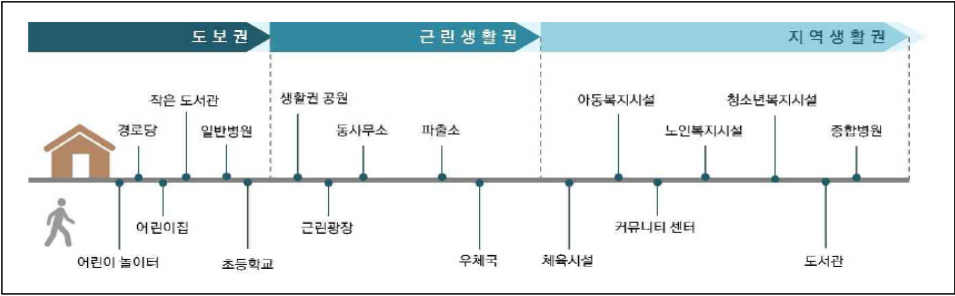
(2) 공간복지 정책 내용

제2장에서 살펴본 공간복지에 대한 내용은 주로 이론적·규범적 수준의 논의 동향에 국한하였기 때문에 여기서는 보다 구체적인 정책 내용을 중심으로 검토하고자 한다.

공간복지 정책의 목적은 국민 삶의 질 향상을 위한 국민 삶의 터전을 개선한다는 측면에서 좋은 건축물과 공간 환경 조성을 통해 모든 사람이 그 안에서 행복함을 느낄 수 있도록 하는 것이다. 정책적 구현 방향은 국민의 일상생활에서 복지, 보건의료, 교

육, 고용, 주거, 문화, 환경 등 사회서비스를 지원하는 하드웨어로서 복지기반의 장소를 조성하고 이러한 시설에 대해 접근성 향상을 추구하는 것이다 (서수정 외, 2015: 16). 이러한 공간복지의 실현을 위해서는 사회서비스 관련시설 공급이 필요하며 이를 위해서 공간의 위계와 서비스시설 기준이 필요하다. 공간복지에서의 공간위계는 <그림 3-10>과 같이 도보권, 근린생활권, 지역생활권으로 구분할 수 있으며, 각 공간위계에 적합한 사회서비스 시설이 마련되어야한다 (서수정 외, 2015: 21).

그림 3-10 장소 위계와 사회서비스 시설



출처 : 서수정 외(2015), 국민 삶의 질 향상을 위한 공간복지 실현 및 공공건축 조성 정책방안 연구 P.22, 국가건축정책위원회.

표 3-3 현 정부 공간복지 관련 국정과제 및 부처별 주요 업무

정책수요	현 정부 140대 국정과제	부처별 주요업무
소외계층을 위한 포괄적 복지수요 증대	- 저소득층을 위한 생활영역별 맞춤형 급여체계 구축(43) - 국민중심의 맞춤형 복지전달체계 개편(44) - 문화향유 기회 확대와 문화격차 해소(109) - 생태휴식공간 확대 등 행복한 생활문화공간조성(111)	- 국토교통부: 주민이 쉽게 다갈 수 있는 생태 휴식 공간 확충, 휴식과 품격이 있는 도시공간 조성 및 생활인프라 확충, 일상 속 불편함을 해소하기 위한 생활환경개선 추진 - 문화체육관광부: 문화융성정책으로 생활 속 문화공간 조성 지원 및 문화융합 창작공간 조성, 장애인 문화예술센터 건립 - 보건복지부: 기초생활보장제도 맞춤형 급여개편
여성의 사회진출 증가	- 무상보육 및 부상교육 확대(64) - 여성 고용 활성화 및 양성평등 확산(65)	보건복지부: 시간제 보육반 도입, 직장 어린이집 등 근로자 맞춤형 인프라 확대
대규모 재개발 및 뉴타운 시장 축소	환경과 조화되는 국토개발(96)	- 문화체육관광부: 주민 생활권 기반 복합 문화 공간 조성 - 국토교통부: 철도, 도로 주변을 지역 주민의 생활공간으로 제공

출처 : 서수정 외(2015), 국민 삶의 질 향상을 위한 공간복지 실현 및 공공건축 조성 정책방안 연구, p 42, 국가건축정책위원회.

현재 추진 중인 정부 국정과제 중 공간복지와 관련된 과제는 <표 3-3>과 같은데, 그 중 핵심적인 과제들은 저소득층 등의 소외계층을 위한 복지 공간 조성; 여성의 사회 진출 증가를 위한 인프라 확대; 주민 생활권에 기초한 복합 문화 공간 조성 등의 도심 재개발 관련 정책을 포함한다. 이와 더불어 국토교통부는 국가도시공원, 근린생활권 내 생활 공원, 공·폐가 및 유휴지를 활용한 쌈지공원 등 다양한 ‘동네쉼터’ 조성 등의 공간복지 관련 실천계획을 시행중이다. 이 외에 다양한 부처·분야에서 살고 싶은 도시 만들기, 문화역사 마을 만들기, 국토환경디자인 시범사업, 경관사업 등 마을 만들기과 결합한 사회서비스 시설 확충 정책이 전개되고 있다.

(3) 공간복지 정책의 문제점과 포용성 관점의 한계

무엇보다도 지금의 공간복지 정책은 사회서비스 시설 및 ‘기초 생활 인프라’¹⁹⁾ 공급이 양적, 질적 측면에서 생활권단위의 공간복지 수요에 적절히 대응하지 못하고 있다.²⁰⁾ 특히 각 부처에서 운용하고 있는 개별 시설기준에 의해 기초 생활 인프라를 포함한 사회서비스 시설을 공급하는 기준이 결정되어 국민의 일상생활에 필요한 지역별 수요특성과 가구변화에 대응하는 서비스·시설 공급체계 미흡하다. 또한 단발성 재정지원에 의존한 일회적인 소비형 복지정책이 되기 쉽다는 약점이 있다.

이 외에 장소 중심의 공간복지 실현을 위한 사회서비스 시설의 환경수준을 결정하는 기준이 미흡한데, 개별 시설에 대한 입지기준 선정 시 수요자의 이용접근성 고려 미흡, 시설특성을 고려한 입지선정 미흡, 현실과 맞지 않는 공급기준 등의 문제점들이 내재되어 있다. 아울러 사회서비스 시설과 기초 생활 인프라의 획일적인 공급방식도 문제가 되는데, 인구규모 또는 지자체별로 균등하게 배분하는 획일적 공급방식으로 인하여 실제 대도시·중소도시·농촌지역에서의 사회서비스 영역에서 질적 불균형이 야기된다는 것이다.

공간적 포용 관점에서 볼 때 공간복지 정책의 가장 큰 목표는 경제적 능력이 미약한 소외계층이 기초 생활 인프라 혹은 도시서비스로부터 배제되지 않도록 하는 것이다.

19) “기초생활인프라”는 사람들의 일상생활에 필요한 모든 물적·비물적 인프라로 정의할 수 있으며 삶의 질 충족성, 접근성, 이용 빈도, 공공성이 만족되어야 한다 (민법식 외, 2012)

20) 서수정 외(2015)의 생활밀착형 공간복지 공급 정책의 한계와 문제점을 중심으로 발제, 재정리하였다.

복지시설의 확충과 디자인 개선, 주거복지 실현을 위한 공공임대주택의 보급 확대, 육아나 교육에 대한 부담을 최소화 할 수 있는 거주환경개선 및 공공시설 확충 등 공간복지 정책이 지향하는 점은 분명하다. 그러나 위에서 언급한 것처럼 사회서비스 시설 및 생활인프라 공급이 양·질적 측면에서 생활권 단위의 공간복지 수요에 대응하지 못하는 것은 정책목표와 의지의 문제가 아닌 정책 여건과 실행방법의 문제라고 할 수 있다. 이런 한계점은 공간복지와 같은 포용 관점의 정책 추진에 있어서 기본적인 행·재정적 제도환경이 보다 적절히 갖춰져야 한다는 점을 시사한다.

2. 국제기구의 공간적 포용 정책 사례 : OECD를 중심으로

1) 접근성 향상: 기반시설과 공공서비스의 역할²¹⁾

포용적 성장을 구현하기 위해서는 효율적인 사회 경제적 기반시설과 효과적인 공공 서비스에 동등한 접근이 관건이라고 할 수 있다. 공간적 포용 혹은 포용도시정책과 관련하여 OECD(2015: 8-16)는 핵심 서비스의 접근성 향상이 경제적 성장에 기여하고 포용성을 향상시킬 수 있다는 점에 특히 주목하고 있다. 성숙경제(mature economy)에 접어든 국가의 경우 기반서비스와 공공서비스의 접근성 향상을 위해 좀 더 낮은 가격으로 소비자 수요에 맞춰 서비스를 공급하도록 경쟁을 유도하는 방식을 취하는 것이 일반적이다.

반면 개발도상국에서는 서비스 공급은 경제발전의 한 부분으로 여겨지기도 한다. 한 국가가 경제성장의 어떤 단계에 도달했는지 간에 기반시설과 공공서비스의 접근성 향상은 시민으로 하여금 경제성장의 열매를 취할 수 있는 수단을 제공하는 것이고 그들로 하여금 좀 더 나은 삶의 질을 누릴 수 있도록 도움을 줄 수 있다. 이런 관점에서 여기에서는 OECD가 제시하는 기반시설과 공공서비스에 대한 접근성 제고에 관한 정책방향 및 지침을 살펴볼 것이다.

21) OECD. 2015. All on Board: Making Inclusive Growth Happen. OECD, Paris.에서 제시한 정책지침을 발췌, 재정리하였다.

(1) 포용적 성장에 있어 기반시설 규제의 중요성

기반시설은 누구에게나 개방된 공유재이지만 이의 설치와 이용에 대한 잘 설계된 규제는 잠재적인 사용자를 배제하는 잘못을 범하지 않기 위해 필요하다. 지속가능한 경제성장을 위해 규제완화를 추진해야 한다는 주장은 지난 20년 동안 OECD 회원국에서 널리 퍼져있는 믿음 중 하나이다. 그러나 대중교통시설 이용가격 규제, 공공서비스 품질 규제 등 효과적인 규제는 필수적인 기반시설을 그동안 도외시되어 온 계층에게도 제공할 수 있는 길을 열어주고 형평성을 높이고 미래 경제발전에 기여할 수 있다.

정부가 구사할 수 있는 효과적 규제의 형태는 시장진입 규제, 가격 규제, 품질 규제로 크게 구분된다. 시장진입 규제는 시장진입을 위한 조건을 완화함으로써 경쟁을 활성화 할 수 있다. 가격규제는 독과점을 막고 다양한 수요에 탄력적으로 대응하는 등 본래의 목적과는 달리 오히려 형평성에 부정적인 영향을 미치기도 한다. 품질 규제는 가격상승분이 서비스 사용자에게 부담될 경우 오히려 포용성을 하락시키기도 한다는 부작용이 있고, 사실 경쟁위주 사회가 대부분인 OECD 국가들은 품질 규제의 기준을 상향할 때 이에 대한 근거를 충분히 제공하도록 되어 있다.

(2) 도시교통 접근성 향상

“보다 나은(well-developed, reliable, and accessible)” 교통시설은 성장을 촉진하고 포용성을 증진하는 데 도움이 된다 (OECD 2015: 136). 새로운 도시교통시스템을 적용하고자 할 때 효율성과 형평성의 충돌이 발생할 수 있다. 통근시간의 감소는 새로운 시스템을 계획하고 결정, 운용 시 고려해야 할 가장 주요한 요소지만, 새로운 교통시설을 설치할 때 기존 주거지를 가로질러 가는 경우가 종종 있다. 이는 새로운 사용자의 수요를 만족시킬 수 있을지는 모르지만 기존 사용자의 삶의 질을 떨어뜨릴 수 있어 형평성 문제가 제기될 우려가 있다.

구매 가능하고 접근 가능한 교통 네트워크를 정의 내린다는 것은 쉽지 않지만 포용적 도시의 핵심과제라고 할 수 있다. 대중교통이 불편한 경우 가진 자들은 자동차를 선호하는 구조로 전환하게 되는데, 그 결과 자가용 차량을 운용할 수 없는 저소득층의 이동성이 급격히 감소하게 된다. 도시 외곽에 대중교통이 제대로 공급되지 않으면 부

동산 가치가 하락하는 악순환이 반복될 수밖에 없고 결국 자동차로 통근할 수 없는 저소득층 밀집지역이 형성되는 계기가 된다.

따라서 보다 포용적인 도시교통을 위해서는 계획과정에서 통합적 접근법이 요구된다. 접근성을 향상한다는 것은 거버넌스와 재정을 포함한 도시계획 패러다임의 급진적 전환을 요구하는 일이다. 도시이동성 향상을 위한 전략 수립 단계에서의 결정은 교통수단의 종류에 불문하고 모두 대도시권 차원에서 이루어지는 것이 바람직하다. 미래 시점의 거주자와 노동자를 위해 어느 정도 수준의 접근성을 제공할 것인지를 결정하기 위해서는 용도지역제와 계획지침을 모두 고려해야 한다. 도시 이동성의 재정문제는 모든 종류의 교통수단 간에 연계를 고려해야 하고 시스템의 사용자 즉, 직·간접적인 수혜자로부터 재원을 충당해야 한다. 또한 보조금을 전 계층에게로 확산하는 것은 궁극적으로 서비스의 질을 떨어뜨리고 네트워크 접근성을 저해로 귀결될 것이다.

(3) 에너지 기반시설에 대한 동등한 접근성 확보

적정하고 구매 가능한 에너지 기반시설은 경제성장의 이익을 균등하게 분배함에 있어 필수적인 요소다. 에너지 공급과 위생적인 취사설비에의 접근성을 향상함에 있어 최근 등장한 일부 신흥시장경제가 실질적인 개선을 이뤄왔다. 그럼에도 불구하고 모든 시민들에게 에너지 공급을 확대하기 위해서는 여전히 대규모 투자가 필요하다. 성숙경제 단계에서는 전 가구가 전기와 위생적인 취사설비에의 접근이 가능한 듯 보이지만 일부는 여전히 적정 수준의 난방을 위해 지불할 능력이 없다는 점이 포용도시 혹은 공간적 포용 정책에 고려되어야 한다.

(4) 벽지(僻地)·오지(奧地)에 대한 공공서비스 제공

필수적인 공공서비스를 벽지(僻地)·오지(奧地)나 낙후한 농촌지역에도 공급한다는 것은 상당히 어려운 일이다. 다만 다음과 같이 접근성 문제를 해소하기 위한 다양한 정책적 전략들이 존재한다. 즉, 유사한 서비스들을 연계·집적하거나 대안적인 시스템을 제안해 볼 수 있고, 재생가능 에너지를 발굴하거나 하는 일이다. 개발도상국 또는 신흥시장경제 시스템 하에서 벽지·오지 인구는 극빈곤층인 경우가 대부분이기 때문에, 이들에 대한 적정 서비스공급과 관련해서는 혁신적인 아이디어가 더욱 많이 필요하다.

2) 포용적 성장 구현을 위한 공간정책의 강화²²⁾

(1) 사람중심과 장소기반 접근의 통합적 접근 필요성

경제·사회적 불평등에는 공간적 차원이 있는데, 예를 들면 도시지역에서 소득불평등은 농촌 지역보다 훨씬 빠르게 확산하는 경향이 있다. 공간적 불평등 해소를 위한 정책을 마련하기에 앞서 정책입안자들은 목적과 수단 간에 충돌 및 보완이 있을 수 있다는 점을 인식해야 한다. 예를 들어 소득 불평등에 대응하기 위해서는 기존의 방식대로 보조금지원을 중심에 둔 사람 중심적 접근법이나, 공공재의 균등한 배분을 통한 장소 중심적 접근법 모두를 벗어날 수 있어야 한다.

사람 중심의 정책은 일반적으로 개인이 처한 상황에 기초로 하여 장소와 상관없이 저소득층 가구에 효율적으로 자원을 배분하고자 한다. 그러나 통합적이고 지속가능한 전환을 이루어내기 위해서는 그 이상이 요구된다. 기초서비스(교육, 건강, 공공안전 등)에 대한 접근성 향상은 포용적 성장이나 포용도시를 위해 근본적으로 필요하며 공공서비스 공급은 본래 장소기반적이다.

이동성은 노동시장에서의 공급과 수요의 부조화에 대처하는데 도움이 되지만 사람들은 움직일 수 없거나 움직이려고 하지 않는다. 이동비용은 교통과 거주지 이전뿐만 아니라 가족 간 연결이나 사회적 네트워크 또는 사회적 자본의 손실을 의미하기도 한다. 공공지원주택의 보다 나은 디자인은 저소득층 가구를 좀 더 폭 넓은 의미의 공동체로 편입시키는데 도움이 된다. 양이나 질의 문제가 아니라 디자인 자체가 거주민의 삶의 질 및 주거만족도와 주변 공동체에 영향을 미친다.

(2) 복합목표 정책 추진에 있어 정책목표 간의 상충성 검토

지역 상황에 대한 지식은 정책입안자로 하여금 상이한 목적 간에 시너지 효과를 만들어내고 혹시 발생할 수 있는 갈등을 조정하는데 도움을 준다. 교육, 훈련, 교통 그리고 다른 주요 서비스에의 접근성 향상을 도모하는 정책들은 특정 장소의 성장을 추구하

22) OECD. 2015. All on Board: Making Inclusive Growth Happen. OECD, Paris.에서 제시한 정책지침을 발췌, 재정리하였다.

고 지역맞춤형 지식을 요구하지만 동시에 형평성을 추구할 수 있다. 노동시장 활성화 정책(active labour market policies: ALMPs)은 일자리와 기술을 매칭하고 실업률을 낮추며 사회적 평등 추구에 기여한다. 그러나 여전히 장소 중심적인 차원을 강조하는 정책이다. 녹색성장정책은 도시지역에서 포용적 성장에 기여할 수 있다. 대표적으로 토지이용, 교통, 그리고 경제발전정책의 통합은 대중교통에의 의존도를 높이고 보다 평등하며 보다 효과적인 녹색성장에 기여한다. 이러한 이슈들은 빠르게 도시화하고 있는 중산층과 개발도상국에서 보다 참여하게 드러난다.

종종 정책목적들이 상호 보완하기 보다는 대립할 경우가 있다. 예를 들어 도시경제에 있어 숙련된 노동자를 유치하고 지식기반활동의 점유율을 높이는 것은 고학력 노동자의 비율을 높이는데 도움이 될지는 모르나 임금격차를 심화하고 도시 내부의 불평등을 야기할 수 있다. 근린재생은 업체와 주택소유자를 위한 기회를 확대하지만 임대료를 올리고 취약계층의 이주를 촉발할 수 있다. 또한 급변하고 있는 근린지구에서 저소득층에게도 구매 가능한 주택 선택의 폭을 넓혀야 한다. 젠트리피케이션(gentrification) 이슈는 종종 도시 내 포용의 이슈를 동반하는데, 물리적 공간정책으로서의 녹색성장정책이 사회적 균형의 문제를 다루기 위해서는 공공지원주택에 초점을 맞추어야 한다. 또한 사람 중심의 주택정책은 공간적 불평등에 대처하여 도시발전정책과의 연계를 고려해야 한다.

이런 사례들에서 보는 바와 같이 어떤 정책은 다른 정책과 상충을 일으키거나 예상하지 못한 부작용을 초래한다. 따라서 정책입안자들은 이러한 상충 가능성에 대해 분명히 인지해야 하며, 이는 특히 중앙정부의 역할이자 책임이다.

(3) 기타 도시정책 권고사항

많은 나라에서 채택하고 있는 “경쟁력 있는 도시 패러다임”은 재고되어야 한다. 과거의 성장과 경쟁력 중심의 도시정책은 투자유치 활성화를 위한 비즈니스 친화적인 도시환경 조성에만 초점을 맞추었다. 이런 맥락에서 도시경쟁력은 종종 가난한 사람보다는 부유한 사람에게 더욱 유리한 것이었는지도 모른다.

통합적이고 장소중심적인 접근법은 지역맞춤형으로 다양화되고 있는 수요에 대응할 수 있는 재량과 탄력성을 부여해야 한다. 도시 행정구역을 넘어서는 협치(거버넌스)가

요구된다. 중앙정부는 의도하지 않은 도시효과들이 발생하지는 않는지 점검하는 역할을 담당해야 한다. 아울러 기반시설과 공공서비스 접근성을 취약계층을 포함한 모든 거주민에게 확대하겠다는 정책은 포용적 성장에 있어 핵심이나, 종종 효율성과 형평성, 목적과 수단 간 충돌과 보완이 일어날 수 있다.

경제적 사회적 불평등은 공간적 차원이 있기 때문에 사람중심, 장소중심의 이분법적 도식을 벗어나 통합적으로 접근해야 한다. 장소중심적 접근법에 무게중심을 두되 사람 중심의 지원정책을 보완적 수단으로 활용해야 한다.

표 3-4 OECD의 접근성 향상과 포용도시 정책방향

구분		주요 이슈
포용적 성장 - 접근성 향상	기반시설 규제	• 효율성 있는 사회경제적 기반시설과 효과적인 공공서비스에 대한 동등한 접근은 포용적성장을 이루는데 필수 • 기반시설은 공유재이나 잘 설계된 규제는 포용적성장에 도움
	도시교통	• 보다 나은 교통시설은 포용적성장을 촉진 • 새로운 교통시스템을 적용할 때 형평성과 효율성의 문제 발생 • 적절한 가격에 접근 가능한 네트워크는 포용적성장의 핵심 • 통합적 도시 계획 필요 • 계획결정은 대도시권 차원에서 이뤄져야 함
	에너지	• 적정하고 구매 가능한 에너지 기반시설은 경제성장의 편익을 균등하게 배분되는데 필수 • 적절한 수준의 난방시설을 위해 지불 가능하지 않은 계층 존재
	산간벽지	• 산간벽지에 필수서비스를 공급하는 어려운 과제 • 유사서비스의 집적 및 연계 • 대안적 시스템 제안을 위한 혁신적 아이디어 필요
포용 도시		• 경제적 사회적 불평등은 공간적 차원이 있음(도시에서 빠르게 확산) • 정책 수립 시 목적과 수단의 충돌과 보완 발생 가능성을 인지할 것 • 불평등에 대응하기 위해서는 사람중심/ 장소중심의 이분법적 사고에서 벗어나야 함
	사람중심	• 사람중심적 접근법은 개인이 처한 상황에 따라 저소득층에의 효율적 자원배분을 추구하나 공공서비스 공급은 본래 장소중심적임 • 이동비용은 사회적 자본의 손실을 의미 • 공공지원주택의 디자인 자체가 거주민의 웰빙과 주변 공동체에 영향
	장소중심	• 지역기반 지식은 상이한 목적 간에 시너지 창출 및 갈등 조정 • 공공서비스 접근성 향상 정책은 특정 장소의 성장을 촉진시킬 가능성이 있지만 동시에 지역 간 격차해소 등 형평성을 유지할 수 있음 • 노동시장 활성화 정책 또한 장소중심적 • 토지이용, 교통 그리고 경제발전정책의 통합은 녹색성장에 기여 • 지식기반활동의 점유율 상승은 임금격차 심화 및 불평등 야기 • 근린재생은 임대료를 올리고 취약계층의 이주 촉발 가능 • 보조금 지원을 통한 사람중심의 주택정책은 도시발전정책과 연계 • 물리적 공간정책으로서의 녹색성장정책은 사회적 형평성 문제를 고려하여 공공주

구분	주요 이슈
	택에 초점을 맞출 것 • 도시경쟁력 정책은 취약계층을 고려해야 함 • 통합적이고 장소중심적 접근법은 지역맞춤형으로 다양화된 수요에 재량과 탄력성을 부여함 • 도시 행정구역을 넘어서는 협치가 중요

주 : OECD. 2015. All on Board: Making Inclusive Growth Happen. OECD, Paris.에서 발췌, 요약.

3) 역량 강화(empowerment)와 거버넌스

(1) OECD의 역량 강화 정책방향

OECD(2012b)²³⁾는 역량강화(empowerment)란 사람이 개인적 또는 집합적으로 스스로를 위한 보다 나은 삶을 인식하고 정의내리고 추구하는 과정이라 정의하고 있다. 역량강화의 측면에서 포용이란 기존의 권력관계, 즉 빈곤층이 직면하고 있는 참여에의 걸림돌을 파악하는 것에서부터 시작된다. 빈곤층을 위한 성장의 관점(a pro-poor perspective)에서, 가난한 여성과 남성은 존재하는 권력관계를 바꿀 필요가 있으며 종종 그들의 생계를 결정짓는 정치적, 경제적, 사회적 과정에 영향을 행사할 수 있어야 한다. 여기서 무력함(powerlessness)이란 빈곤의 주요한 측면이며, 그 반대어인 역량 강화는 이런 맥락에서 그 자체로 빈곤을 극복하기 위한 목적이자 수단이 된다.

역량강화는 오직 지역적으로만 이루어진다. 즉, 대표적으로 역량 강화가 필요한 빈곤층의 일상생은 지역차원에서 이루어지기 때문이다. 이러한 장소중심 접근법은 의사결정과정에의 참여와 지방정부의 책임감 있는 행동과 같은 지역 거버넌스 구축을 전제로 한다.

분권화 또한 역량강화를 위한 좋은 기회가 된다. 지방정부의 자원 및 예산안 확보·배분 과정을 재설계하여 중앙정부 차원에서 수립한 친 빈곤정책이 지역 차원에서 효과적으로 시행될 수 있도록 해야 한다.

23) OECD. 2012b. Empowering Through Local Citizenship. Poverty Reduction and Pro-Poor Growth: The Role of Empowerment. Paris: OECD.

시민과 지역공동체의 역량 강화(capacity development)는 리더십, 소통, 운동 등 정치적 역량 강화를 의미한다. 시민참여(participation)를 고취하기 위해서는 인센티브가 동반되어야 하고, 투명하고 활용 가능한 충분한 양의 정보 및 데이터 확보와 공개가 필요하다.

효과적이고 포용적인 시민권(Effective and Inclusive Citizenship)은 모든 사람이 의사결정과정에 참여할 수 있는 권리를 의미한다. 여기서의 주요 구성요소는 참여(participation), 책임(accountability), 포용성(inclusiveness), 도전(challenge) 등으로 구성된다. 특히 참여의 요소는 더욱 강조할 필요가 있다.

빈곤에 친화적인(pro-poor) 성장이 가능하려면 가난한 사람들이 정보를 제공받고 정책수립 과정에 참여할 수 있어야 한다. 여기서 기존의 권력관계에 변화를 가져오기 위해서는 지방정부의 예산안 관련 논의에 참여하는 것만으로는 충분치 않다. 보다 적극적으로 참여 의제(agenda)를 제시하고 예산안을 제안하는 초기단계부터 참여해야 한다. 이와 같은 효과적인 참여와 책임 메카니즘은 빈곤층과 소외된 사람들의 직접적 개입을 요구함으로써 포용성(inclusiveness)을 증진시킨다.

(2) OECD의 포용적 성장 거버넌스 정책방향²⁴⁾

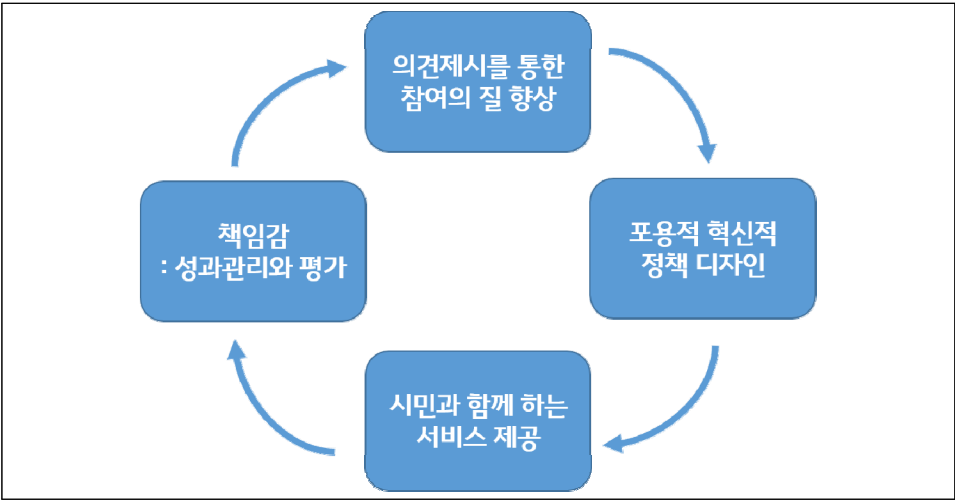
최근 세계적인 경제위기가 심화되면서 공공기관에 대한 신뢰도가 하락하고 당면과제를 해결할 수 있는 정부의 역량이 도전받기 시작함에 따라 정부가 정당성(legitimacy) 혹은 적법성의 문제에 직면하는 경우가 빈번해지고 있다. 특히 도시가 제공하는 서비스에 접근할 수 있는 권리가 제한되고 양극화 및 청년실업이 당면과제로 등장하면서 경제성장의 열매를 과연 누가 독차지하고 있는가에 대한 논란이 다시금 가열되고 있다. 이러한 배경에서 포용적 성장 또는 포용성이란 단순한 사회적 가치가 아니라 사회 통합, 경제적 번영, 정책의 적법성, 서비스제공에의 신뢰, 주인의식 그리고 공공 거버넌스를 지원함에 있어 직접적으로 영향을 미치는 요소로 이해해야 한다.

포용적 성장을 이루는 길은 경제적 성장의 열매를 좀 더 균등하게 배분하는 동시에 거주민의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 정책을 도출하는 데에서 시작하기 때문에 결국

24) OECD. 2016. The Governance of Inclusive Growth: An Overview of Country Initiatives. Paris: OECD.

중앙-지방정부가 어떻게 협력하여 정책을 디자인하고 시행하며 서비스를 제공하고 평가하는지와 긴밀히 연관되어 있다. 이를 위해서는 포용적 제도가 필요한데 궁극적으로 공공서비스에의 접근성 향상, 모든 이들이 의견을 제시할 수 있는 권리 및 공무에 있어 양성평등 보장 실현 등에 주목적을 두게 된다.

그림 3-11 포용적 정책 사이클



출처 : OECD(2016). Figure 1. An Inclusive Policy Cycle. p. 12.

정부 간 협력적 관계 구축을 위해서는 포용적 정책 사이클(inclusive policy cycle)이 구축되어야 하며 이는 의사결정과정에서 있어 개방성, 투명성, 통합과 책임감을 전제로 한다. 포용적 정책 사이클은 포용적 거버넌스 모델(Inclusive Governance Model)에 기반을 두게 되는데 이러한 모델은 <그림 3-11>에 나타난 것처럼 ① 의견제시를 통한 참여의 질 향상 ② 포용적·혁신적 정책디자인 ③ 시민과 함께하는 서비스제공 ④ 포용적 모니터링과 평가체제 구축의 네 가지 주요 요소로 구성된다 (OECD, 2016: 12).

① 의견제시를 통한 참여의 질 향상 (From Voice to Inclusive Voice)

사회 각 계층의 의견을 수렴하기 위한 정부의 역할은 다음과 같다. 시민들과의 소통 활성화를 위한 채널을 마련해야 하는데, ICT와 같은 신기술도 중요하지만 기존의 전통

적인 방식 또한 지속적으로 활용해야 한다. 또한 의견수렴을 위한 행정절차를 간소화 하고, 서비스 사용자가 아닌 시민의 의견 또한 수렴하려는 노력을 경주해야 한다.

정부가 적절한 정책대상을 선정하고 보다 직접적이고 선제적으로 대응할수록 보다 포용적 방식의 참여가 이루어질 수 있다. 누구의 목소리를 정책디자인 과정에서 언제 어느 범주까지 허용할 것인지는 개별국가가 처한 여건에 따라 다양하게 나타날 수 있다.

② 포용적이고 혁신적인 정책디자인

정책수립을 위한 정부의 역할은 다음과 같다. 즉, 부처 간 정부 간 협력체제 구축 (using joined-up government); 공유된 비전을 제시하고 사용자와 함께 정책디자인을 할 것; 개별 그룹의 수요에 대응하고 정책수단을 다양화하며 근거를 기반으로 하는 데이터 구축과 정책대상을 명확히 할 것 등이다.

③ 시민과 함께하는 서비스제공

보다 효과적이고 포용적인 서비스제공을 위한 정부의 역할은 다음과 같다. 즉, 다양한 레벨에서 공공과 민간의 파트너십을 고취; 공급망 관리를 위한 비전을 제시; 정책 디자인과 시행에 있어 다양한 레벨의 정부 간 협력; 핵심 공공가치를 공유하도록 만드는 것 뿐 만 아니라 이해하고 체득될 수 있도록 하는 일 등이다. 이외에 다양성 존중과 성별 균형을 보장하고, 비정부기구가 서비스 제공에 직접적으로 개입할 때는 투명성과 신뢰가 핵심임을 인지하고 정보공유와 상호신뢰 구축에 힘써야 한다.

④ 포용적 모니터링과 평가체제 구축

성과관리와 평가를 통해 책임감을 향상하기 위한 정부의 역할은 다음과 같다. 즉, 증거와 성과 기반의 문화를 구축; 철저한 회계감사와 정부 간 협력을 통한 평가 시스템을 구축; 성과에 대한 원활한 소통을 통해 잘잘못을 가리고 반면교사로 활용; 우수 운영사례에 대한 토론의 장-플랫폼 구축 등이다.

3. 일본 국토정책·계획의 포용성 검토

1) 일본 정부의 국토계획 이념에 대한 인식

(1) 국토계획의 의의

일본에서 국토계획은 행정계획 중 하나이며 국토의 이용과 개발, 보전에 관한 종합적이고 기본적인 계획이며, 이 계획에 따라 해당 분야의 각종 시책이 실시된다. 여기서 행정계획이 ‘목적설정성(目的設定性)과 수단종합성’이라는 두 가지 목적을 달성하기 위한 계획 수립이라면, 국토계획은 경제·사회·환경적 변화에 대응하기 위한 목표를 제시하고 또한 사회가 점점 복잡해지게 됨에 따라 발생하는 분절화된 시책을 종합하기 위한 행정계획의 하나이다. 구체적으로 국토계획은 토지와 인적 자원, 물적 자원이 유한하다는 점을 감안하여 장기적인 관점에서 적절한 공간적 배치, 부문 간 배분, 세대 간 배분을 정한 ‘바람직한 국토의 미래상’을 국민에게 제시하는 역할을 한다. 아울러 국토계획은 국토에 관한 다양한 정책 지침을 정부에 제시함으로써 관련 정책들이 효율적이고 효과적으로 추진되는 것을 기대하고 있다.²⁵⁾

(2) 국토계획의 기본이념

지금까지 7차에 걸쳐 수립된 국토계획의 기본이념은 ‘국토의 균형 있는 발전(또는 지역 간 격차 해소)’이다.²⁶⁾ 일본에서 국토의 균형 있는 발전이란 “국토이용의 과도한 지역적 편중에 따라 발생하는 문제를 시정하면서 국토가 발전하는 것”을 뜻한다. ‘둘 이상의 사물 간에 조화로운 이룬 상태’를 뜻하는 ‘균형(均衡)’이라는 용어는, 모든 면에서 차이가 없다는 것을 의미하는 용어인 ‘균일’, ‘균등’, ‘균질’과는 다른 개념이다.

따라서 국토의 균형 있는 발전이란 ‘국토의 다양성’을 인정하면서 지역이 가지고 있는 고유한 자원을 활용하면서 발전해 간다는 의미가 함축되어 있다. 이러한 일본 정부의 국토계획에 대한 기본이념은 아직까지도 유지되고 있다.²⁷⁾

25) 일본 국토교통성 내부자료(国土審議会調査改革部会第2回企画運営委員会(2001)国土計画と「国土の均衡ある発展」の意義について).

26) 현재 국토의 균형 있는 발전이란 문구를 담고 있는 법률은 국토계획 수립의 근거법인 ‘국토형성계획법(国土形成計画法)(2005), 구 국토종합개발법(国土総合開発法, 1950)’이 아니라, ‘국토이용계획법(国土利用計画法)’이다.

(3) 국토계획의 기본이념을 달성하기 위한 계획과제의 변천

이러한 국토계획의 기본이념을 달성하기 위한 계획과제나 대응방안은 시기별 국토계획마다 상이하다. 제1차와 제2차 계획에서는 도시와 지방간의 문제, 즉 인구와 산업의 도시 집중에 따른 불균형 발전을 해소하기 위해 전국에 걸쳐 산업인프라를 정비하였다. 이에 따라 도시로의 인구이동이 완화되었고, 지방으로도 공장들이 입지하게 되자 제3차 계획에서는 지역 주민의 삶의 질을 향상하기 위한 생활인프라 정비 관련 정책수단들이 동원되었다.

제4차 계획에서는 국제금융 등 서비스 산업의 핵심 기능이 도쿄권에 집중됨에 따라 국토 이용에서의 지역편중 현상이 심각한 문제로 부각되었다. 제5차 계획에서는 국토 이용에서의 편중현상이 도쿄권을 중심으로 태평양 연안지역을 따라 벨트형태로 확산되고 있다는 점이 중요한 정책적 및 국토계획 이슈였다. 이러한 문제들은 국토 균형발전에 대한 새로운 정책적 접근을 요구하게 된다. 결국 각 지역의 발전은 각 지역의 자율과 책임 하에 지역특성에 맞게 발전의 기초조건을 정비하도록 유도한다는 원칙이 수립되었고, 이에 따라 다양한 지역 균형발전 정책수단을 발굴하게 되었다.²⁸⁾

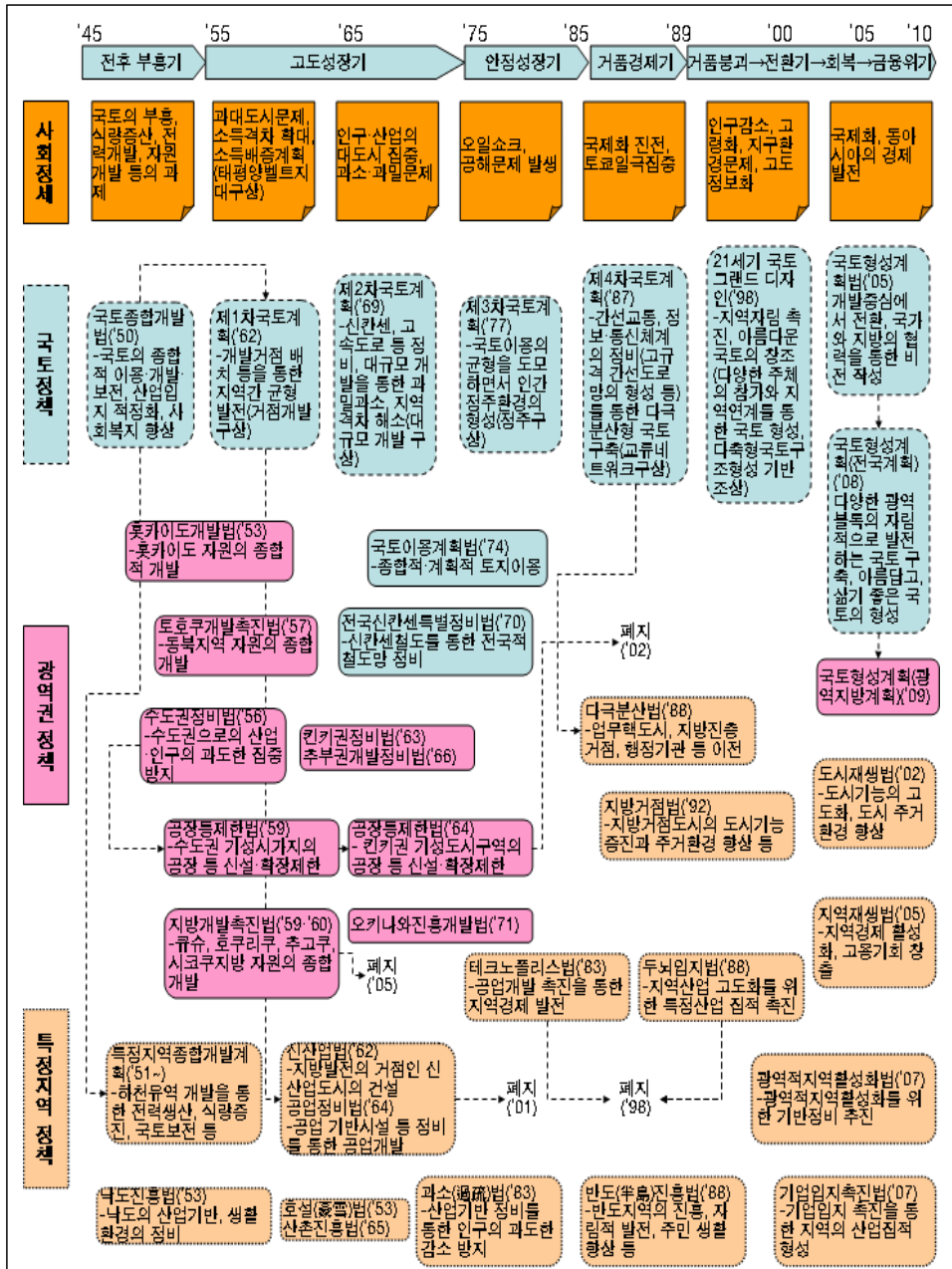
향후 국토의 균형 있는 발전을 위한 계획과제로는 인구 감소에 대응한 취약지역의 재편, 시가지의 유지·집약, 도시 외연화 억제 등의 시책을 종합적으로 실시하여 국토 공간이용을 정돈하여 환경부하가 적고, 사회간접자본의 유지·관리비용이 덜 드는 국토 공간이용으로 재편할 필요가 있다고 일본 정부는 인식하고 있다. 아울러 일본 정부는 국토의 지속적 발전을 위해서는 국가의 국제경쟁력을 강화할 필요가 있으며, 이를 위해서는 대도시에 집적된 기능을 심분 활용하는 것이 중요한 과제로 인식하고 있다.²⁹⁾

27) 일본 국토교통성 내부자료(国土審議会調査改革部会第2回企画運営委員会(2001)国土計画と「国土の均衡ある発展」の意義について).

28) 일본 국토교통성 내부자료(国土審議会調査改革部会第2回企画運営委員会(2001)国土計画と「国土の均衡ある発展」の意義について).

29) 廣原孝一(2015)本格的な人口減少社会における国土計画. 立法と調査(360). pp.133-144.

그림 3-12 일본의 국토정책 변천과정



출처 : 国土交通省国土計画局(2009)広域ブロックの現状と課題. 第1回広域ブロック政策研究会配付資料.

2) 과거의 정책 수단과 정책대상지역의 변화³⁰⁾

(1) 정책수단의 대전환

2001년 고이즈미(小泉) 내각은 기존 국토계획의 이념을 전환해야 한다는 내용을 담은 ‘향후 경제재정운영 및 경제사회의 구조개혁에 대한 기본방침(호네부토(骨太)방침)’을 발표하였다.³¹⁾ 이 기본방침에서는 국토의 균형 있는 발전이란 “본래는 지역의 특성을 활용하는 개념이었지만, 결과적으로는 전국 어딜 가더라도 획일적이고 개성이 없는 지역들이 형성되고 있다”고 지적하면서 “개성과 활력 있는 지방을 만들기 위해서는 국가가 주도하는 사업은 지양하고 지방의 창의성을 활용하는 사회자본정비로 전환할 필요가 있다”고 선언하였다.

이를 계기로 국토의 균형 있는 발전을 위한 기존 정책수단들은 폐지되거나 축소되었다. 즉, 정부는 이들 정책수단들은 재정투자, 공장 분산, 재정조정제도 등을 통해 지역 간 소득격차를 해소하는 데는 기여하였으나 인구와 산업의 토요집중, 지방의 과소화, 재정악화 등의 문제를 해결하는 데는 역부족이었음을 인식한 것이다.

(2) 지방으로 공장 재배치에서 대도시 지원으로

제1~4차 국토계획 기간 중(1962~2000) 일본 정부는 지방으로의 인구와 산업의 분산을 위한 다양한 산업입지정책이 추진되었으나, 이러한 정책은 2000년대 이후 대부분이 폐지되거나 성격이 변화되었다. 기업이 최적의 입지를 찾아서 지역과 국가를 선택하는 시대로 접어들었기 때문에, 정부가 인위적으로 기업이나 공장이 대도시로 진입하는 것을 억제하거나, 지방으로 재배치한다는 산업입지정책의 역할은 희박해지고 있기 때문이다. 특히, ‘집적효과’가 중시되는 시대에 접어들었음에도 지원 대상에서 대도시를 제외해서는 정책효과가 제대로 발휘될 수 없다는 인식이 대두되었다.

30) 이 절 전체의 내용은 ‘大木健一(2009)21世紀の国土政策は何を目指すか:「国土の均衡ある発展」に代わる国土政策の理念を模索する. Urban Study 49. pp.86-100.’에서 발췌하였다.

31) 이 방침은 본래 예산편성의 주도권을 대장성에서 내각으로 이행하기 위한 고이즈미 내각의 전략이었다(經濟財政諮問會議(2001)今後の經濟財政運営及び經濟社会の構造改革に関する基本方針).

이에 따라 산업의 지방분산을 유도하기 위한 제도였던 테크노폴리스법은 1999년, 신산업·공업특별법은 2001년, 공장제한법은 2002년, 공업재배치법은 2006년에 각각 폐지되었다. 이와는 대조적으로 1990년 후반부터는 대도시를 육성하기 위한 산업입지 정책인 신산업창출촉진법이 1998년에 제정되었고, 대도시권의 공장이나 기업 등을 지원하기 위한 산업클러스터정책(2001년), 기업입지촉진법(2007) 등이 추진되었다.

또한 과거 국토정책의 관점에서 도쿄는 집중억제정책의 핵심대상이었으며, 이에 따라 도쿄로의 인구와 산업집중을 촉진하는 정책은 금기사항이었다. 그러나, 2002년 도시재생특별조치법에 따른 대도시, 특히 도쿄의 도시재생사업 추진으로 이러한 대도시 억제 정책은 크게 수정되었다.

(3) 사회기반시설의 신설에서 유효이용으로

국토정책의 강력한 정책수단인 도로, 철도, 공항, 항만 등 사회기반시설은 어느 정도 경제성장이 안정화되면서 사업 효과에 대하여 의문시되고 있으며, 또한 재정악화가 겹치면서 신규시설 설치의 중요성이 약화되고 있다. 오히려 기존 사회기반시설을 유효하게 활용하는 것이 중요하다고 인식되고 있다. 이러한 배경으로는 제조업에서 서비스업으로의 산업구조 전환, 해외로 국내기업 유출 등이 지적되고 있다.

3) 과거의 국토계획에 대한 비판

1990년대 후반부터 국토계획의 기본이념에 대하여 다양한 비판이 제기되고 있다. 우선, 국토의 균형 있는 발전이란 이념 아래 지방의 공공사업 특히, 고속도로·공항·고속철도 건설사업에 막대한 예산이 투입되었으나, 지방의 농산어촌의 과소화와 지방도시의 쇠퇴를 방지하지 못하였고, 그 결과 재정악화를 초래하였다는 지적 등이 있다. 또한 국토정책의 이념인 ‘국토의 균형 있는 발전’은 인구증가시대의 논리이지, 지금처럼 인구와 경제가 안정적으로 성장하고 있는 상황에서는 부적합한 논리라는 주장도 있다.³²⁾

32) ‘原田泰(2006)国土計画と国土の均衡ある発展論. 地域開発. pp.22-27.’와 ‘大木健一(2009)21世紀の国土政策は何を目指すか:「国土の均衡ある発展」に代わる国土政策の理念を模索する. Urban Study 49.’ pp 86-100을 참조하였다.

앞으로 인구와 산업의 배치는 시장논리에 맡기고 정부는 국토관리와 생활서비스 유지에 더욱더 노력해야 한다는 요구도 증대되고 있다. 개인과 기업 등 민간의 자유로운 결정으로 도시에 인구와 산업이 집중하는 것을 인정하고 다만, 이를 통해 얻는 세금 등은 인구감소 지역 등 ‘조건불리지역’에 재분배하는 것이 오히려 낫다는 것이다. 아울러 정부는 인구가 희박한 지역이 지속적으로 존재해야 한다는 인식에서 탈피하여 이들 지역의 흥망은 지역의 책임과 선택을 중시하고, 국토관리와 주민의 생활인프라 유지 차원에서 지원을 강화할 필요가 있다고 지적하고 있다.³³⁾

국가최소기준(national minimum)과 지역적정기준(local optimum)을 통합한 제3의 대안을 발굴할 필요성에 대한 인식도 확대되고 있다. 즉, 전국에 걸쳐 국민의 최저한의 복지(national minimum)를 보장하고 그 이상에 대해서는 지역별 실정에 맞는 최적 수준(local optimum)을 보장하도록 하는, 양자를 동시에 구현하는 방안을 모색해야 한다는 것이다.³⁴⁾³⁵⁾

무엇보다 획기적인 인식의 전환은 향후 국토정책은 ‘지역 간 공평(fairness)’이 아닌 ‘개인 간 공평’을 중시해야 한다는 점이다. 과거에 비해 지역 간 격차는 많이 해소되었음에도, 아직도 ‘국토 균형 발전론’ 등 애매한 형태로 지방에 대한 공공투자의 당위성이 부여되고 있으며, 어떤 ‘격차’를 해소하기 위한 투자가 이루어지고 있는지 불명확하다는 것이다. 오히려, 달성해야 하는 ‘지역 간 공평성’이란 문제 자체가 존재하는지도 의문시되고 있다.³⁶⁾

33) 大木健一(2009)21世紀の国土政策は何を目指すか:「国土の均衡ある発展」に代わる国土政策の理念を模索する. Urban Study 49. pp 86-100.

34) ‘박경(2008)일본의 지역정책 전환의 의의와 시사점: 내셔널미니멈(national minimum)과 로컬옵티멈(local optimum)을 중심으로, 지역사회연구16(3), pp. 71-92’와 ‘伊藤敏安(2002)地方にとって「国土の均衡ある発展」とは何であったか. 地域経済研究 第一四号. pp.3-17.’을 참조하였다.

35) ‘국가최소기준’이란 ‘국토의 균형 있는 발전’이라는 개념과 연계하여 국민이 전국 어디에서도 동등한 공공서비스를 받을 수 있도록 정부가 국민에게 보장해야 할 최저한도의 행정수준을 의미한다. ‘지역최적기준’이란 지역의 실정에 맞는 바람직한 수준 또는 지역별 최적의 상태를 의미하며, 그 수준은 지역이 자주적·주체적으로 설정하는 것을 말한다.

36) 国土交通省国土交通政策研究所(2001)平等をめぐる議論と社会資本整備に関する一考察, 国土交通政策研究 第6号. pp.17-18.

4) 최근 일본 국토계획의 특징

2008년에 수립된 ‘국토형성계획’ 이후의 급격한 인구 감소 등 국토를 둘러싼 여건변화에 대응하기 위해 2014년 ‘국토의 그랜드디자인 2050(国土のグランドデザイン2050)’이 수립되었다. 이 계획에서 제시하고 있는 국토공간구조의 기본전제는 ‘컴팩트+네트워크’라고 할 수 있다. 인구감소, 고령화, 어려운 재정상황 등의 제약 속에서 일본 경제사회의 활력을 유지·증진하기 위해 공간구조를 집약화(컴팩트)하고 이들을 연결(네트워크)하여 국토 전체의 생산성을 증진하는 것을 목표로 설정한 것이다.

이러한 배경에는 인구감소사회에서 각종 서비스를 효율적으로 제공하기 위해서는 다양한 기능을 집약할 필요가 있다는 기본전제가 자리 잡고 있다. 그러나 단순한 서비스 기능 집약만으로는 시장이 축소되어 서비스 공급을 일정 수준으로 힘들다. 따라서 각 지역(시장)을 네트워크화 하여 도시기능을 유지할 수 있는 권역인구를 확보함으로써 양질의 서비스를 효율적으로 제공하는 정책을 도모하게 되었다.

이러한 기본전제를 실현하기 위한 기본이념으로 ‘다양성(diversity)와 연계성(connectibility), 회복성(resilience)’을 설정하고 12개의 세부 추진전략을 설정³⁷⁾하였다. 이들 추진전략 중에는 ‘포용국토’의 개념과 관계 깊어 보이는 것은 다수 포함되어 있다. 예를 들어 ‘어린이부터 고령자까지 활기차게 생활할 수 있는 커뮤니티의 재구조’ 전략 등이다. 여기에는 국민이 국토와 관계를 맺는 가운데 중요한 무대인 커뮤니티가 도시화, 핵가족화 등으로 해체되고 있으므로, 커뮤니티를 재축할 필요가 있다고 하는 인식이 깔려 있다. 국민이 희망하는 대로 어린이를 낳고 기를 수 있는 환경을 정비하여 출산율을 회복하고 중장기적으로 1억인 정도의 인구구조를 유지하는 것이 이 전략의 목표다. 이를 위한 세부추진전략으로는 ‘도시정책·주택정책·복지정책·교통정책’ 등의 연계를 통해 커뮤니티를 재구조·하고; ‘커뮤니티 재생거점으로 공공주택단지를 활용’하며; ‘이들을 지원하는 신생활지원 서비스산업을 육성’하고; ‘스마트·웰니스

37) 국토의 세로로서 ‘작은 거점’과 고차지방도시연합 등의 구축; 공격적인 컴팩트·신산업연합·가치창출의 장소 만들기; 슈퍼 메가리전과 새로운 링크의 형성; 일본해·태평양의 2면 활용형 국토와 권역간 대류 촉진; 관광입국의 실현; 전원생활의 촉진을 통한 지방으로의 사람의 이동 창출; 어린이부터 고령자까지 활기차게 생활할 수 있는 커뮤니티의 재구조; 아름답고, 재해에 강한 국토; 인프라의 현명한 이용; 민간활력과 기술혁신 사회; 국토·지역의 인재 육성; 전략적 서비스시스템 구축을 포함한 에너지 절약·환경문제에 대응 등이 또한 제시되고 있다.

주택·도시를 실현’ 하며; ‘친환경적이고 고령자가 건강하게 걷고 생활할 수 있고 육아하기 편리한 다세대순환형 지역을 구축’ 등이 제시되어 있다.

4. 국내·외 공간적 포용 정책 종합 및 시사점

1) “국토개발”에서 “포용국토”로의 패러다임적 전환 필요

정치·경제·사회적 측면에서 1960년 이후 우리나라는 압축·고도성장기를 지나, 1990년대 구조조정기를 거쳐 2010년대의 저성장 시대에 이르고 있다. 정치적인 측면에서도 1980년대까지는 (경제성장과 개발을 위한) 강력한 중앙정부의 지도력(민간부문 또는 시민사회에 대한 비민주적 통제) 중심의 사회에서 1987년 대통령 직선제 개헌 및 1994년 지방자치 실시 등의 보다 민주화된 사회로 이양하였다. 압축성장 시기의 국토정책은 중앙정부 주도형 토지개발 및 인프라 공급을 중심으로 전개되었고, 1980년대 후반 이후 정의로운 분배와 격차 해소를 강조하는 주장이 지속적으로 증폭되어 2000년대 국가균형발전 전략 등 보다 “포용적으로 보이는” 정책적 진화가 이루어져 왔다. 이와 같은 국토정책의 변화는 대세적으로는 압축성장 시기의 “국토개발”에서 21세기 성숙한 사회의 “포용적 국토”로 이행하고 있는 것으로 보인다.

그러나 현재의 사회경제적 실정과 진행 중인 국토정책이 포용적 국토의 규범을 명시적으로 반영하지는 않는 것 같다. 거시적 국토정책 및 지역발전정책과 교통, 주택, 공간복지, 기초 생활 인프라 등 부문별 정책의 전개과정과 내용, 그 성과는 그 이전시대에 비해 상당히 포용적으로 보이지만 아직은 이 연구에서 제시하는 포용적 국토의 철학과 규범에 온전히 부합된다고 보기 어렵다. 또한 공간복지정책이나 공공임대주택정책 처럼 국민복지 제고 차원에서 사회적 약자에 대해 보다 배려하는 “포용적으로 보이는” 정책들조차 어떤 뚜렷한 가치 규범에 따라 사전적·종합적으로 추진했다기보다는 상황의 전개에 따라 혹은 당면한 문제에 대한 부분적 대응 차원에서 산발적으로 이루어지고 있다.

이는 정부만의 문제가 아니라 특정한 사회적 가치 또는 정책규범에 대한 사회적 합의 또는 사회적 담론 형성의 문제이기도 하다. 예를 들어 “포용”의 규범이 정부정책에서 채택 및 반영되기 위해서는 이 규범에 대한 사회적 논의와 합의가 선행되어야 하지만, 우리나라에서 이러한 이상적인 정책규범 형성과정이 이루어진 경우는 찾아보기 어렵다. 이와 같이 정책규범 형성이 불완전해 보이는 까닭은 한편으로는 철저하게 실행하지 못하거나 혹은 실질적 효과가 없는 실행으로부터 비롯될 수도 있고, 다른 한편으로는 규범적인 이론이 제대로 정립되지 않았기 때문이기도 하다. 따라서 사회적으로 보다 널리 받아들여지는 보편적인 정책규범에 대한 보다 철저한 논의가 필수적이다.

앞서 제2장에서 제시한 포용적 국토의 이념형 개념—공간의 물리적 개발을 통한 성장을 넘어 누구나 어디서나 안전·쾌적·편리하게 살아갈 수 있고, 모든 사회적 계층·지역 간의 격차·배제·갈등을 최소화할 수 있으며, 그 기회의 균등, 잠재능력 증진과 행복을 추구하는 사회의 모든 구성원이 적극적 권리와 자발적 참여를 실천하는 삶의 터전—은 물론 잠정적인 시안의 하나지만 특히 2000년대 이후 우리나라의 국토정책의 전개 과정에서 드러나는 “보다 성숙한 사회의 보다 포용적인 국토”에 대한 열망은 향후 우리나라 국토정책의 견고한 기초를 형성할 수 있는 이른바 새로운 정책패러다임이 될 수 있다. 그리고 국민적 공감대를 얻는 새로운 국토정책 패러다임은 보다 철저하고 일관성 있고 융·복합적인 정책 수립과 효과적인 집행, 실질적인 성과 창출을 가능하게 할 것이다.

2) 사회적 약자의 삶의 질, 공공서비스 형평성 제고

여러 국제기구들이 제시하는 공간적 포용정책의 핵심 내용과 우리나라 2000년대 지역발전정책, 공간복지, 생활인프라 정책 등의 동향에서 공통적으로 나타나는 시사점은 공공서비스, 생활인프라 및 공간이용에 있어서의 접근성에 있어서의 형평성을 높여야 한다는 점이다. 여기서 특히 중요한 정책 취지는 물리적, 경제적 능력이 부족한 사회적 약자 계층에 대한 기회요소를 증진하고, 모두에게 열려 있어야 하는 공공서비스나 인프라에 대한 권리를 보장받으면서 사회적인 배제를 최소화해야 한다는 점이다. 이처럼 공간적 포용의 규범, 포용적 국토의 실제적인 정책영역을 설계하는 데에 이와 같은 사회적 약자에 대한 공공서비스 접근성의 요소는 우선적으로 고려되어야 한다.

공간복지, 보편적 복지 등의 포용과 유사한 정책에서의 시사점은 공간에 거주하는 모든 사람들, 모든 개인들이 사회서비스를 제공받을 수 있는 보편성을 강조한다는 점이다. 포용적 국토 규범은 누구나 어디서나, 모든 사회적 계층·지역을 대상으로 한다는 측면에서, 그 동안 사회서비스의 혜택을 제대로 누리지 못했던 계층에 대한 사회서비스 확대를 통한 보편성 확보가 중요하다. 보편성의 특성이 모든 사회구성원이 인간다운 삶을 살 수 있도록 하는 것이라고 할 때 최저주거수준 등 공간정책의 영역에서 인간다운 삶을 규정할 수 있는 부문별 기준이 필요하다. 여기에서 특히 유의할 점은 일본 사례에서 보는 것처럼 지역 간 차이를 인정하는 것이다. 이 문제는 이른바 “균형” 혹은 “지역 간 형평성” 이슈인데 현실적으로 균등하게 나타나기 어려운 지역 간 차이를 인정하고 새로운 대안을 모색할 필요가 있다.³⁸⁾

아울러 특히 OECD의 포용적 공간 정책에서 나타난 중요한 시사점은 공공서비스 제공 등 공간정책의 기본방향으로 “장소 중심을 기본으로 하면서 사람 중심의 정책을 보완하는” 통합적 접근을 강조하고 있다는 점이다. 이는 경제적 사회적 불평등은 공간적 차원이 있기 때문에 사람중심, 장소중심의 이분법적 도식을 벗어나 통합적으로 접근해야 한다는 것을 의미한다. 장소중심적 접근법에 무게중심을 두되 사람중심의 지원정책을 보완적 수단으로 활용하는 것이다. 예를 들어 저소득층의 교통서비스에 대한 접근성 향상(포용적인 도시교통)을 위해서는 단순히 교통서비스 구매를 지원하는 현금지급형 방식 (사람 중심의 보완적 수단) 보다는 용도지역 등 토지이용계획이나 공간적 집산화(segregation) 등 소득집단 간 교통서비스 접근성 차이를 고려한 보다 근본적인 대책 (장소 중심의 정책수단)이 더욱 중요하다.³⁹⁾

이러한 통합적 접근은 또한 복지전달체계의 통합과도 깊은 관련이 있는데, 이는 작은 지역단위는 기초 인프라, 일자리, 교육, 문화, 의료 및 복지 서비스가 충족되는 주민의 일상 생활공간이기 때문이다. 보편적 복지와 지역현실에 맞는 공간복지사업의 실현을 위해 적정규모의 인력과 조직, 시설을 통하여 최적의 효과를 내도록하는 적정한 복지전달체계의 구축이 필요한데 여기에서는 각 부처에서 운영하는 각종 제도적 장치

38) 앞서 일본 사례에서 살펴본 바는 국민의 최저한의 복지를 보장(national minimum)하고 그 이상에 대해서는 지역별 실정에 맞는 최적 수준을 보장(local optimum)하도록 하는 방안을 모색해야 한다는 것이다.

39) 이와 같은 통합적 접근은 거버넌스와 재정을 포함한 도시계획 과정의 급진적 전환을 필요로 하는데 이에 관해서는 다음의 세 번째 시사점에서 별도로 논의할 것이다.

를 통합적으로 접근할 필요가 있다. 특히 각 부처에서 운영하고 있는 개별 시설기준에 의한 기초 생활 인프라와 사회서비스 시설 공급은 국민의 일상생활에 필요한 지역별 수요특성과 가구변화에 대응하는 서비스·시설의 통합적 공급체계로 개선되어야 한다. 아울러 단발적 재정지원에 의존한 소비형 복지정책이 아닌 부처복합적 주민 수요충족형 서비스를 확대해야 한다.

3) 실질적인 권리와 행복추구로서의 참여와 거버넌스

앞서 살펴본 바와 같이 OECD(2012; 2015)의 정책적 제안에서 역량 강화(empowerment)와 포용적 거버넌스 모델(Inclusive Governance Model)은 매우 중요시되는 요소들이다. 위에서 언급한 “장소 중심을 기본으로 하면서 사람 중심의 정책을 보완하는 공공서비스 접근성 제고를 위한 통합적 접근”하는 일은 도시계획 절차와 과정을 실질적으로 바꿔야 하는 일인데, 이는 단순히 정부와 공공부문에만 맡길 수 있는 일이 아니다. 공공적 의사결정에 참여할 기회를 보장받아야 한다는 사회정의적 관점이든, 도시 뿐 아니라 내가 살고 있는 지역 혹은 공간에 대한 권리 관점이든, 혹은 잠재역량을 강화하고 선택의 자유를 갖는 행복추구의 관점이든 결국 지역사회 행정 및 도시계획에서의 직접 참여 제고와 역량 강화, 지역정책 및 행·재정 과정에서 협력적 거버넌스 구축은 공간적 포용성, 포용적 국토 규범에서 빼놓을 수 없는 요소다.

World Bank (2013, 2015) 등 국제기구 보고서에서 여러 번 언급했듯이 기후변화, 인구저성장, 중소도시 쇠퇴, 난개발, 불평등 심화, 청년 실업, 고령화, 이민자 증가 등 도시 및 지역 문제는 발생요인 자체가 불명확하고 앞으로의 전개방식 또한 예측하기 어렵다. 이런 상태에서 국토정책은 특정지역이나 부문에 국한되거나, 중앙정부만의 개입만으로는 해결할 수 없는 문제다. 따라서 불확실성 증가 및 변화에 효과적으로 대처하기 위해서는 폭넓은 범위의 다양한 관련주체가 모두 의사결정에 참여하는 ‘다층적 거버넌스’가 요구된다.⁴⁰⁾

40) 여기서의 다층적 거버넌스 논의는 네 번째 시점으로 정리할 “지역발전의 기회 균등 및 권리 보장을 위한 공간정책 제도환경의 조성” 내용과 직접적으로 연결 및 중복된다. 제4장 포용적 국토 정책방향의 제시 부분에서 다시 언급할 것이다.

역량 강화란 중앙정부-지방정부-시민사회-NGOs-민간기업 등 모든 이해관계자들이 정책·계획을 수립하고 시행하는 과정에 있어 주체로서 의견을 제시하고 의사결정에 참여할 수 있는 역량을 강화하는 것을 의미한다. 특히 OECD (2012)가 주는 시사점처럼 지방정부 간의 경쟁으로 인한 갈등조정과 도시계획 수립 및 시행 시 저소득층을 포함한 사회적 약자의 의사결정과정에의 참여 강화가 필요하다. 여기에는 시민참여(participation)를 고취하기 위한 인센티브 부여와 역량 강화 프로그램의 고안이 필요하다.

또한 일본 사례에서 나타난 것처럼 인구규모에 따르거나 혹은 지자체 별로 균등하게 배분하는 형식의 공급방식으로 인해서 실제 대도시·중소도시·농촌지역에서의 사회서비스 질적 불균형이 야기하고 있으므로 작은 지역단위 또는 인구집단 중심의 의사결정 역량 제고방안도 강구되어야 한다. 역량 강화와 거버넌스와 관련된 주요 요소 중 하나는 지식과 정보의 공유 문제다. 정책을 수립하고 시행, 모니터링하기까지 전 단계에서의 다양한 이해관계자의 참여가 필요한데, 특히 지역공동체의 참여를 위해서는 ‘지식과 정보의 공유’가 전제되어야 한다.

4) 지역발전 기회균등·권리보장을 위한 공간정책 제도환경의 조성

다른 유럽 OECD 국가들에 비해 우리나라와 일본에서 유독 끈질기게 제기되는 국토정책 이슈가 균형발전의 문제다. 우리나라의 균형발전 정책은 2000년대 초반부터 강력한 정부정책으로 특별자치시(세종시)를 건설하고 16개에 달하는 혁신도시와 기업도시 건설, 이 외에도 각 지역에 대한 전략산업의 육성 등 매우 급진적인 형태로 진행되었는데, 아직 얼마나 균형화 되었는지 혹은 얼마까지 균형화되어야 하는 지에 대한 검토, 목표, 장래 전망이 없는 상태다.

일본에서도 정부는 다양한 지적과 비판 속에서도 국토정책의 기본이념으로 ‘국토의 균형 있는 발전’을 직·간접적으로 유지하고 있다. 일본 정부가 표방하는 균형발전은 ‘국토이용의 과도한 지역적 편재에 따라 발생하는 문제를 시정하면서 국토가 발전하는 것’이고, 국토정책의 기본이념을 달성하기 위한 목표는 ‘지역간 소득격차 해소’에서 ‘지역간 생활·생존격차 해소와 대도시의 국제경쟁력 강화’로 변화되는 양상을 보이고 있다.

앞에서 제시한 포용적 국토의 이념형 규범 중 “누구나”는 개인들이나 사회경제적 인구집단 만을 의미하는 것은 아니다. 이 연구에서는 정의, 권리, 행복추구의 주체를 사람 차원으로 국한하지는 않았는데, 그 이유는 국토·지역·도시 등 공간정책의 대상은 광역, 시·도, 시·군·구, 읍·면·동, 리(里), 마을·커뮤니티·단지 등 일정한 공간 혹은 영역과 그 곳을 경제·사회·문화적 생활터전으로 하고 있는 사람들과 공공·민간 조직을 아우른다.

앞에서 시사점으로 언급한 제시한 장소기반과 사람기반을 통합한 공공서비스 접근성 제고나 참여와 거버넌스에서도 사람 요소와 장소, 커뮤니티나 지방자치단체 등의 요소가 결부되어 있다. 그럼에도 불구하고 특히 우리나라와 일본의 국토정책에서 포용성을 논할 때 “지역 간 균형”의 관점은 배제하기 어렵다. 따라서 여기서는 지역 균형이라는 이슈를 연계하여 포용적 국토의 정책개념화에 대한 시사점을 도출하고자 하는 것이다.

우리나라에서나 일본에서 지금까지의 균형정책은 분배적 정의를 실현하기 위해 지역에 대한 투입요소를 때론 시혜적으로 때론 경쟁과 협상을 통해 배분하는 방식이었다. 중앙정부는 지역에 분배할 수 있는 투입요소 (특히 재정)를 충분히 장악하고 있기 때문에 결국 중요한 의사결정 요인은 중앙정부의 판단이었고, 보다 유리한 배분은 중앙정부의 판단에 미칠 수 있는 영향력 수준으로 결정될 수 있는 것이었다. 포용적 규범을 잣대로 다시 해석하면 그와 같은 방식은 국가의 지역에 대한 통제 수단이지 공평한 기회의 부여도, 정당한 권리의 보장도 아닌 것이다.

이는 결국 앞서 제시한 기회 균등의 사회정의, 권리 증진 또는 보장, 그리고 잠재능력과 선택의 자유로서의 행복추구라는 포용적 국토의 기본적 규범을 지역발전정책 및 지역에 대한 투입요소의 배분을 규정하는 공간정책의 제도환경에 적용할 필요성과 당위성을 의미한다. 따라서 OECD 등 국제기구의 공간적 포용 개념에는 거의 발견하기 어려운 사항이지만, 우리나라의 포용적 국토 정책의 설계에 있어서 “지역발전 기회균등·권리보장을 위한 공간정책 제도환경의 조성”은 크게 중요하게 고려되어야 한다.

CHAPTER 4

포용적 국토 정책개념과 핵심 정책과제

01 정책개념 정립 및 핵심과제 도출의 과정·방법론	83
02 포용적 국토 정책개념 및 기본방향	85
03 포용적 정책과제의 도출	88
04 핵심 정책과제 선정	93

포용적 국토 정책개념과 핵심 정책과제

앞의 제2, 3장에서 제시한 포용적 국토의 규범, 공간적 포용 정책으로부터의 시사점 등을 기초로 보다 명료한 정책개념화와 기본방향을 도출하고 보다 구체적인 핵심정책과제를 제시할 필요가 있다. 여기에서는 포커스그룹 인터뷰 방법을 적용하여, 보다 보편적으로 수용가능한 정책개념과 기본방향을 정리하고, 24개 정책과제 후보군에 대한 23명의 전문가의 평가를 종합하여 공공서비스, 참여와 거버넌스, 지역발전 제도 환경 등 3개 분야에서 합리적이고 지역적정성 있는 최소 공공서비스 기준 마련; 도시 노후지역의 포용적 주거환경정비; 공간서비스 간 연계와 커뮤니티 재구축 등 7개 핵심 정책과제를 선정하였다.

1. 정책개념 정립 및 핵심과제 도출의 과정·방법론

1) 방법론적 고려사항

제1장에서 언급한 것처럼 이 연구는 포괄적이고 추상적인 주제에 대한 이론적인 검토와, 연구자의 주관적 해석을 배제하기 어려운 정성적인 판단 등 계량적인 비교·분석을 적용할 수 없는 종류의 것이다. 앞의 제2, 3장에서 제시한 포용적 국토의 규범, 공간적 포용 정책으로부터의 시사점 등이 아직 잠정적이라고 하는 이유는 앞부분은 방법론적으로 계량적·분석적·귀납적이 아닌 정성적·서술적·연역적이기 때문이다.⁴¹⁾ 이

41) 제2장과 제3장의 연구방법론은 주로 문헌연구에 의존하는 기술적(descriptive)인 것이었다. 여기서의 이론적 논의는 실증적인 사실에 대한 것이 아닌 추상화된 일반이론이나 규범적 이론을 다루기 때문에 상당히 상대적이고 해석학적이거나 주관적일 수밖에 없다. 방법론적으로 이 연구는 관측-분석-예측이라고 하는 경험적 과학적 논리 구조를 중시하는 실증주의적 입장(Giddens, 1982:12) 만을 수용하지는 않을 것이다. 논리적 실증주의(logical positivism)에서는 지식이란 반드시 증거에 의한 검증에 의해 성립한다고 보며 가치(규범적인 무엇)와 사실(경험적인 무엇)은 서로 다른 것이라는 입장을 보이는데(Vaillancourt, 1986, 37), 이와 같은 전제는 자연과학에서의 가치중립 지향을 위해서는 적실하다고 보이지만 사회과학적 입장으로서서는 적당하지 않을 수도 있다. 왜냐하면 사회적인 현상들에는 관찰에 의해 측정될 수 있기보다는, 즉 계량적으로 분석될 수 있다기보다는 이해하고 해석되어야 하는 것이 많기 때문이며, 이 연구 역시 그러한 이해 해석에 의존할 수밖에 없는 관찰대상을 많이 포함하

연구에서 채택한 그러한 방법론이 오류인 것은 아니지만, 통계수치와 같은 객관적 검증 자료를 구하기 어렵고, 보는 관점에 따라 다양한 가치판단적 주장이 제시될 수 있는 국토의 포용성을 논술하는 문제, 특정 키워드나 특정 정책적 시사점이 더욱 중요하다고 판단하는 문제 등에 대해서는 보다 신중하게 주장의 근거를 갖출 필요가 있다. 특히 이 장에서 제시할 포용적 국토의 핵심 정책과제 도출 문제는 정책의제로써 갖춰야 하는 최소한의 사회적 필요성과 정책적 당위성에 기초해야 하기 때문에 소수 연구진의 해석과 가치판단에만 의존하는 일은 연구 결과의 유용성을 낮출 우려가 있다.

따라서 여기에서는 이론적이고 해석적인 수준의 포용적 국토 규범을 보다 보편적으로 수용이 가능한 수준으로 정책용어로 다시 쓰는 일과, 다수의 정책 이슈로부터 핵심적인 소수의 정책과제를 도출하는 등의 선택의 문제를 이 과제를 수행하는 연구진을 포함한 23명의 전문가 집단의 의견 수렴, 즉 ‘포커스그룹 인터뷰(Focus Group Interview)’ 방식을 통하여 해결하고자 한다. 이는 앞에서 밝힌 것처럼 엄선된 다수의 전문가가 참여하는 숙고적(熟考的, deliberative) 접근방식이며, 방법론적으로 전문가 조사를 위한 델파이(Delphi) 기법, 또는 시민참여의 새로운 협력적 방법론 중의 하나로 최근 주목받는 ‘합의회의(Consensus Conference)’ 방법과 유사하다.

2) 포커스 그룹 인터뷰의 과정·방법 및 내용

포커스 그룹 인터뷰의 목적은 주요한 정성적 판단을 요구하는 부분, 즉 포용적 국토의 상위규범으로서의 자리매김 가능성, 보다 구체적인 정책개념 표현과 정책 기본방향의 설정, 주요 정책과제의 도출과 핵심 과제의 선정 등에서 전문가 집단과의 숙고, 논의의 과정을 거쳐 보다 공감대를 넓힐 수 있는 결론을 도출하는 것이다.

이 연구의 포커스 그룹 인터뷰는 다음과 같이 3단계의 과정을 거쳐 수행되었다. 첫째는 예비단계로서 3차에 걸친 전문가 회의 (2016년 2월~6월, 10명 참석)를 통해 포용적 국토에 내재한 주요쟁점을 검토했다. 둘째는 파일럿 인터뷰 단계로서 (2016년 7~9월) 전문가 3명에 대한 개인면담과 한 차례의 자문회의(4명 참석)에서 그룹 포커

고 있기 때문이다. 이해와 해석이라는 방법론적 전제는 또한 연구자의 주관적 관점이 연구대상의 선정 및 분석에 이르기까지 중요하게 작용한다는 것을 전제로 하고 있다.

스 인터뷰의 의제(질문)을 정리하였다. 마지막 단계는 집중적인 실행으로 2016년 9월 27~30일 사이 23명의 전문가를 5개 그룹으로 나누어 대상으로 5 차례의 심층 인터뷰를 실시했다.

이 심층 인터뷰의 논의 및 의견수렴 주제는 포용적 국토의 정책개념으로서의 의의와 가능성; 연구진이 제시한 포용적 국토 정책개념(안)의 적절성과 수정·보완 의견; 우리나라 공간정책·계획 분야에서 특히 포용적 정책이 요구되는 분야; 우리나라 공간정책·계획 관련, 특히 포용적 정책이 요구되는 정책대상; 시급하고 의미가 큰 포용적 국토 정책과제 제안; 연구진이 제시한 24개 정책과제⁴²⁾ 중 소수의 핵심 정책과제 선정에 위한 각 과제의 중요성 및 우선순위 평가 등이다.

한 명의 피면접자를 대상으로 하는 일반 면접조사와는 다르게 여기서의 그룹인터뷰는 참여자 간의 의견 교환과 숙의 과정을 거쳐 주어진 질문에 대한 개인의 의견을 정리하는 것이므로, 개인의 주관적 판단과 아울러 전문가 집단에서 보다 쉽게 받아들일 수 있는 의견 수렴이 가능했다고 평가된다. 여기서 수렴된 의견들은 다음에서 구체적으로 기술할 것이다.

2. 포용적 국토 정책개념 및 기본방향

1) 포용적 국토 규범의 의의와 정책개념

앞서 제2장의 말미에서 정리했던 바와 같이 일반적 규범으로서의 포용은 차등원칙에 의거한 사회적 정의, 소득불평등 해소를 통한 기회의 균등화, 적극적·명시적으로 공간에 대한 권리를 보장·증진, 최소한의 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 하는 ‘잠재능력(capability)’과 자유로서의 행복추구 등 친숙하고 사회적으로 당위적인 상위가치이다. 또한 제3장의 국토정책의 포용성 검토 및 공간적 포용 정책 사례들로부터 도출한 가장

42) 포용적 국토의 3개 기본 정책방향 별로 ① 삶의 질 관점, 안심하고 편안한 공간복지와 공공서비스 관련 8개 정책과제; ② 절차·과정적 관점, 정의롭고 민주적인 참여, 역량 강화 및 협력적 거버넌스 관련 8개 정책과제; ③ 균등한 지역발전 기회 증진을 위한 공간정책·제도환경 관련 8개 정책과제로 구성되어 있다. 이러한 정책과제들의 도출과정은 다음 절에서 보다 상세히 언급할 것이다.

우선적인 시사점이 과거의 국토개발 패러다임에서 21세기의 성숙한 사회의 포용적 국토 패러다임으로 보다 철저한 이행이 요구된다는 것이었다.

이와 같은 견해에 대한 포커스그룹의 의견은 대체로 동의를 표하면서 어느 정도는 신중한 입장을 취하고 있다. 즉, 포용적 국토 개념이 2020년대의 국토정책을 위한 키워드로서 잠재력이 크다는 의견(6명)보다는 최근 정책적 관심이 증폭되고 있는 포용적 성장의 공간적 구현을 위한 정책개념으로 검토할 필요가 있다는 입장(15명)이 보다 많았다. 수사(修辭)적인 측면이 강하며, 실천적 정책개념이 되기 어렵다는 소수(1명)의 견도 있었는데, 이는 규범적 측면에서보다는 우리나라 정부의 핵심정책으로 채택되기 어려울 것이라는 실천적 우려에서 비롯된 의견이다.⁴³⁾ 이러한 의견들을 종합하면 실천적 정책개념으로서는 보다 면밀한 검토가 요구되지만 포용적 국토의 사회담론적 의의, 상위규범으로서의 가능성은 충분히 크다고 할 수 있다.

정책개념, 특히 국토·지역·도시 등의 공간성과 결부된 포용적 국토의 정책개념은 철학적 규범으로서의 포용 개념에 비해 공간정책·계획을 보다 직접적으로 표현하는 것이어야 한다. 앞서 제시한 포용적 국토의 이념형 개념—공간의 물리적 개발을 통한 성장을 넘어 누구나 어디서나 안전·쾌적·편리하게 살아갈 수 있고, 모든 사회적 계층·지역간의 격차·배제·갈등을 최소화할 수 있으며, 그 기회의 균등, 잠재능력 증진과 행복을 추구하는 사회의 모든 구성원이 적극적 권리 추구하고 자발적 참여를 실천하는 삶의 터전—이 포용적 국토의 미래 비전을 상태(狀態)적으로 서술하는 것이라면 “포용적 국토정책”은 한편으로는 정책의 이념을 담으면서 다른 한편으로는 보다 실제적인 행위·실천 지침까지 포함하는 서술이 되어야 한다. 여러 가지 표현의 대안을 검토하고, 포커스그룹의 의견을 종합하여 여기에서는 다음과 같이 정의하였다.

포용적 국토 정책은 “사회정의, 공간에 대한 권리 및 행복 추구의 당위에 기초하여; 사회적 약자가 배제되지 않는 공간서비스의 구현과; 사회구성원의 정책·계획에 대한 참여역량을 강화하고 좋은 거버넌스를 구축하며; 보다 형평성 높은 지역발전 기회를 보장하기 위한 공간정책·제도환경의 개선을 추구하는” 일련의 정책이다.

43) 규범적으로 당위성이 크고 사회적으로 호응이 높은 담론적 키워드가 실천적인 정책으로 나타나지 못하고 정부의 정책 슬로건으로 끝나는 사례가 많이 있었다. 특히 2010~2011년 사이 있었던 “공정사회”와 “공생발전” 논의가 그러했는데 (문정호, 2011: 1) 여기서의 포용 담론도 그렇게 정치적 수사어구에 그칠 수 있다는 우려가 표명된 것으로 이해할 수 있다.

2) 포용적 국토 정책 기본방향

위에서 제시한 포용적 국토 정책개념의 정의(定義)는 크게 네 부분으로 구분된다. 첫 부분의 “사회정의, 공간에 대한 권리 및 행복 추구의 당위에 기초하여” 포용적 국토 정책의 철학적 기초를 의미하고 있다. 나머지 부분은 공간정책으로서 지향해야 할 세 가지의 기본적인 방향성을 제시하는 것이다. 이 부분의 정리에 있어서는 포커스그룹 인터뷰를 통해서도 많은 논란을 거쳤지만 다음의 두 가지 핵심적인 방향성에 대해서는 큰 이론이 없었다. 즉, 대표적으로 OECD(2015; 2016) 등에서 제시된 바와 같이 공간 서비스에 대한 접근성 향상과 민주적 참여·역량강화·거버넌스라는 두 가지 방향성은 전자는 삶의 질 증진과 공간적 배제를 막는 실제적인 측면, 후자는 정치적인 자유와 권리를 증진하는 과정·절차적 측면에서 적정하다는 것이다.

마지막 부분, 즉 “형평성 높은 지역발전 기회를 보장하기 위한 공간정책 제도환경의 개선을 추구”에 대해서는 이미 앞부분에 그 의미가 내포되어 있다는 의견과 우리나라의 균형발전 이슈를 감안할 때 사람이 아닌 “지역”에 대한 정책방향을 구분할 필요가 있다는 의견이 제시되었다. 여기에서는 포용적 국토의 기본적 규범을 지역발전정책 및 지역에 대한 투입요소의 배분을 규정하는 공간정책의 제도환경에 적용할 필요성과 당위성을 의미한다는 취지에서 세 번째 정책방향으로 지역발전의 기회 형평성 제고 내용이 설정되는 것으로 의견이 모여졌다. 제3장에서 검토한 우리나라 국토정책의 포용성과 일본 정책 사례로부터 얻은 시사점을 감안해도 우리나라의 국토정책에서 포용성을 논할 때 “지역 간 균형”의 관점은 아직 유효하다고 판단된다.

이와 같은 논의 과정을 거쳐 이 연구가 제시하는 포용적 국토의 세 가지 정책방향은 다음과 같다. 44)

첫째, 사회적 약자가 배제되지 않는 공간서비스의 구현이다. 이는 경제사회적 약자를 최대한 배려한 공간복지와 공공서비스를 지향하는 것으로 사회정의적 차원에서 약자

44) 이에 대한 포커스그룹에서의 소수 의견(7명)은 여기서의 정책방향이 지나치게 포괄적이라는 우려와 더불어 각각의 방향이 지금까지의 공간복지나 보행자, 대중교통 중심 교통정책, 기존의 참여 및 거버넌스 제도, 지역행복생활권을 중심으로 한 지역발전정책 등과 큰 차별성이 없다는 점이었다. 이 연구는 포용을 사회규범적 측면에서 이론적으로 접근하였기 때문에 포용적 국토 정책 역시 포괄적으로 제시되는 것이 더욱 타당하다고 판단된다. 기존 정책과 비교해서는 구체적인 정책과제 제시에서 정책목표와 대상, 정책수단과 제도개선 방안의 일관성 제고 등을 통해 차별성을 높이려고 한다.

의 불평등 요소를 최소화하는 것이며, 저소득층, 노령인구, 여성, 장애인, 이민자 등 사회적 약자의 기본적인 공간서비스에 대한 권리를 보장하면서, 이들의 공간편익(비용 절감, 접근성, 안정성, 안전성, 편리성, 쾌적성 등)의 최대화를 추구하는 것이다.

둘째, 사회구성원의 정책·계획에 대한 참여역량을 강화하고 좋은 거버넌스를 구축하는 일이다. 민주적 참여, 효과적인 역량 강화와 다층적·협력적 거버넌스 체계의 구축이 포함된다. 일반시민은 물론 특히 사회경제적 약자의 지역사회 행정 및 도시계획에서의 직접 참여 제고와 이를 보장하기 위한 역량 강화, 다양한 공간적 권리 주체 간의 협력적이고 다층적인 거버넌스 구축을 통한 국토·지역·도시 정책 및 계획을 둘러싼 갈등 최소화 등을 추구하는 것이다.

셋째는 보다 형평성 높은 지역발전 기회를 보장하기 위한 공간정책·제도환경의 개선을 추구하는 것이다. 사람 중심이 아닌 지역단위 중심의 균등한 지역발전 기회를 최대한 보장하는 취지로서, 각급 지역 단위에서의 자발적, 주체적인 공간계획에 있어서 정책형성, 계획수립 등 행·재정 측면에서 보다 형평성 높은 제도 환경을 구현하는 것이다.

3. 포용적 정책과제의 도출

1) 정책과제 도출의 과정·방법

포용적 국토의 3대 정책기본방향은 전체적으로는 물론, 각각의 방향에서도 매우 포괄적이기 때문에 각각의 방향성에 유효하고 적절한 정책과제도 수적으로 굉장히 많이 나열될 수 있다. 또한 많은 수의 정책이슈 중에서 소수의 핵심적 이슈와 그에 대응하는 정책과제를 선정하는 일은 앞에서 언급한 바와 같이 객관적 근거보다는 연구자의 주관적 견해에 의해 자의적으로 행해질 수 있다. 이 연구의 방법론적 입장에서 그 것이 반드시 오류라고 예단할 수는 없으나, 이 연구에서는 보다 설득력을 높이고 공감대를 넓히고자 하는 취지에서 다음과 같은 2단계의 과정과 방법에 의해 정책과제 목록(“long list”)을 도출하고, 이 연구에서 보다 구체화할 소수의(“short list”) 핵심 정책과제를 선정하였다.

1단계는 정책과제 목록(“long list”)을 도출하는 단계였다. 여기서는 광범위한 문헌 조사를 실시하였다. 특히 최근 3년간(2014~2016년 현재) 국책연구기관과 시·도 연구원의 연구보고서(고유사업, 수탁용역), 정책브리프 등에서 제시되고 있는 포용적 국토 관련 정책이슈를 조사했다. 특히 사회적 배제, 공간복지, 생활인프라, 참여, 거버넌스, 지역균형발전 관련제도 등의 키워드를 중심으로 포용적 국토 정책 이슈를 발굴하고자 하였다.

아울러 기존의 연구 중에서 국토정책 전반에 걸쳐 포괄적으로 향후의 정책방향과 정책과제를 제시하고 있는 연구 성과들을 집중적으로 검토하였다. 여기에는 국토교통부(2015)의 미래 국토발전 전략 수립방안 연구; 국토교통부(2013)의 국민소득 4만불 시대 실현을 위한 국토정책방향 연구; 문정호 외(2013)의 국토계획체계 쇄신·발전방안 연구 사전기획; 김동주 외(2012)의 미래국토 개척과 신균형발전 전략; 그리고 출간·발표되지 않은 국토교통부 내부자료(2012) “新국토·지역발전 전략방향 및 핵심과제” 등의 자료를 중점적으로 참고하였다. 또한 보조적인 방식으로 포커스그룹 인터뷰 예비 단계와 파일럿(pilot) 단계의 전문가 자문으로부터 중요한 정책이슈에 대한 의견과 시급한 정책과제에 대한 제안을 청취하고, 참고하였다.

두 번째 단계는 이 연구가 보다 구체화하여 제시할 소수의(“short list”) 핵심 정책과제를 선정하는 단계다. 여기서는 앞에서 설명한 바와 같이 제1단계를 통해 구축된 ① 사회적 약자가 배제되지 않는 공간서비스의 구현 관련 8개 정책과제, ② 사회구성원의 정책·계획에 대한 참여역량을 강화하고 좋은 거버넌스를 구축 관련 8개, ③ 보다 형평성 높은 지역발전 기회를 보장하기 위한 공간정책 제도 환경의 개선 관련 8개 등 총 24개 과제에 대해 포커스그룹 인터뷰를 통해 각 과제의 중요성 및 우선순위에 대한 의견을 수렴하여 소수(7개)의 핵심 정책과제를 도출했다.

2) 정책과제 목록의 작성

(1) 정책분야와 정책대상에 있어서의 주안점

정책과제 목록(long list)의 작성에 있어서는 몇 가지 주안점을 가질 필요가 있었다. 여기서는 전반적인 측면에 대해 기술하고, 각각의 정책 기본방향별로는 뒤에 각각 나

누어 설명할 것이다. 전반적인 측면에서의 주안점은 첫째, 우리나라 공간정책·계획 분야에서 특히 포용적 정책이 요구되는 분야가 어떤 것인가와; 둘째, 우리나라 공간정책·계획 관련, 특히 포용적 정책이 요구되는 정책대상은 무엇인가를 개략적인 수준에서라도 가늠할 필요가 있다는 것이었다. 이에 대한 판단은 포커스그룹 인터뷰 결과를 최대한 참조하였다.

포커스그룹의 포용적 정책이 요구되는 분야에 대한 의견⁴⁵⁾은 다음과 같은 9개의 선택지 중에서 도시계획(13), 주택(12), 도시서비스(9), 지역개발(9), 국토정책 일반(7), SOC(4), 토지(2) 등의 순으로 모아졌다. 교통 분야는 원래 선택지 중의 하나였으나 도시서비스와 SOC 분야에서 충분히 반영된다고 이해할 수 있다. 다음은 특히 포용적 정책이 요구되는 정책대상에 대한 의견으로 다음의 11개 선택지 중 극빈층 : 소득 하위 10% 이하(11), 고령층(10), 서민층 : 소득 하위 10~40%(8), 여성·아동(7), 다문화가정(6), 장애인(5), 농·산·어촌 주민(4), 청년층(3), 수도권 외 지방주민(2), 중소도시민(1)의 순으로 나타났다.

이와 같은 결과에 따라 포용적 국토 정책과제 도출에 있어서 도시계획, 주택, 도시서비스, 지역개발, 국토정책 일반 등의 분야를 특히 중요하게 고려했다. 정책대상 측면에서는 극빈층 : 소득 하위 10% 이하, 고령층, 서민층 : 소득 하위 10~40%, 여성·아동, 다문화가정 등의 인구집단을 보다 중시했다.

(2) 정책 기본방향별 과제 목록

① 사회적 약자를 배려하는 공간서비스

이 분야에서 특히 강조되어야 할 규범은 물리적, 경제적 능력이 부족한 사회적 약자 계층에 대한 기회요소를 증진하고, 모두에게 열려 있어야 하는 공공서비스나 인프라에 대한 권리를 보장받으면서 사회적인 배제를 최소화해야 한다는 점이다. 따라서 이 방향성에서는 공간복지를 포함한 복합적·통합적 복지서비스 전달체계와 특정한 사회적 약자에 대한 복지, 공공서비스, 도시계획적 배려 등의 요소가 중요하다. 이러한 관점

45) 포커스그룹의 각 전문가는 중요하다고 판단되는 2 또는 3개의 분야 및 정책대상을 선택하였고, 여기서의 각 선택지별 숫자는 그 결과를 응답수 형식으로 집계한 것이다.

에서 다음과 같이 8개의 정책과제(안)을 도출하였다.⁴⁶⁾

- 주민에 대한 최소 공공서비스 기준 마련. 국가최소기준(national minimum)과 지역적정기준(local optimum)을 통합한 제3의 대안 발굴 포함
- 도심 노후지역의 주거환경정비를 통한 도시서비스 접근성 제고
- 노인장기요양시설에 대한 서비스이용 및 접근성 향상, 접근성 취약지역중심으로 국공립시설 확대
- 지방도시 원도심에 복지기능이 도입된 복합기능의 공공주택 또는 공공시설 공급 확충
- 청년을 위한 공유 공간 발굴 및 조성
- 여성의 사회참여 확대를 위한 보육시설 확충-영유아를 위한 국공립보육시설 확충 및 다양화; 양육취약가정을 위한 공립지역아동센터의 확대
- 외국인 커뮤니티를 지원하는 신생활지원 서비스산업(사회적 기업, NGO)을 육성
- 커뮤니티 재생을 지원하는 신생활지원 서비스산업(사회적 기업) 육성

② 권리증진과 행복추구로서의 참여역량 강화와 거버넌스

앞서 살펴본 바와 같이 장소 중심을 기본으로 하면서 사람 중심의 정책을 보완하는 공공서비스 접근성 제고를 위한 통합적 접근 같은 일은 공간정책과 도시계획 절차와 과정에서 참여방식, 체계, 의사결정의 거버넌스를 실질적으로 바꿔야 하는 일이다. 제도적인 차원에서는 우리나라도 참여제도가 갈등관리 제도가 마련되어 있지만 특히 정책의 직접 대상 집단이나 사회적 약자 계층이 실제로 어떤 공공적 의사결정에 참여하는 일은 매우 어려운 형편이다. 따라서 여기에서는 기존 제도의 실천적인 측면과 효과성을 강화하고, 경제적·정치적으로 잠재능력이 미흡한 계층의 시민참여(participation)를 고취하기 위한 인센티브 부여와 역량 강화 프로그램의 강구와 관련된 정책과제를 중심으로 다음과 같이 8개를 도출하였다.

46) 포커스 그룹 인터뷰 당시에는 • 단발적 재정지원에 의존한 소비형 복지정책이 아닌 부처 복합적 및 주민 수요 충족형 서비스 체계 구현 • 대중교통, 건축물 등에서의 장애인 이동편의성 및 접근성 강화를 위한 설치기준 마련, 유니버설디자인과 같이 장애인을 포함한 누구나 사용할 수 있는 접근성 높은 공공공간 설계 포함 등의 2개 과제가 더 포함되어 있었으나 해당 정책영역이 지나치게 포괄적이거나, 건축 분야에 있어서의 구체적 설계 기준까지 국토정책의 영역으로 보기 어렵다는 의견이 제시되어 전문가 우선순위 평가 및 분석에서 제외하였다.

- 도시계획 등 공공계획에 대한 참여를 고취하기 위한 인센티브 부여와 역량강화 프로그램 제도화
- “중립형(중재형) 계획가” 제도화를 통해 특정 사회집단의 정책적 의사결정 역량 강화 지원-비영리기구의 계획체계에서 협의·조정 역할 증대
- 정책, 계획에 대한 참여 확대를 위한 정보 접근성 강화 (정보망과 정보기기에 대한 접근기회 확대; 정보 활용 능력 향상 프로그램; 정보공개와 공유 확대)
- 저소득층의 의사결정과정에의 참여제고를 위한 지방정부 차원의 지역 내 거버넌스 구축
- 청년문제 해결을 위한 조례를 지자체 차원에서 제정(예: 서울, 수원, 전주, 제주 등); 청년위원회 운영을 통한 정책 수립 및 운영에의 참여
- “외국인특화거리·마을”을 지정하는 경우 또 다른 낙인효과로 연결될 수 있으므로 지역공동체의 일원으로 편입될 수 있는 장기대책마련
- 공공 및 복지시설을 사용하는데 있어 장애인의 의사결정을 반영하기 위한 장애인 참여제도 제도화
- 농산어촌 주민의 지역개발사업 등 의사결정과정에의 참여제고를 위한 지방정부 차원의 지역 내 거버넌스 구축

③ 지역발전의 기회 형평성 강화 제도 환경의 개선 관련

사람 간의 차이와 마찬가지로 지역 간의 차이도 인정할 수밖에 없고, 분배적 정책의 실효성에는 큰 의구심이 있다는 것이 균형발전론에 대한 지배적인 견해다. 이는 앞서 살펴본 것처럼 일본의 경우 결국 지역 간 균형의 목표를 “지역 간 소득격차 해소”에서 ‘지역 간 생활·생존격차 해소’로 변용하고 있는 점에서도 확인할 수 있다. 그럼에도 불구하고 지역 간 균형에 대한 정책적 요구는 아직 잦아들지 않고 있다. 따라서 여기서는 정의, 권리, 행복추구의 주체를 사람 차원으로 국한하지 않고 지역 단위 차원으로도 해석하여 각 단위지역의 지역발전 기회 측면에서의 형평성 강화라는 방향으로 접근하고, 이에 상응하는 정책과제를 도출하였다. 특히 앞서 제시한 기회 균등의 사회정의, 권리 증진 또는 보장, 그리고 잠재능력과 선택의 자유로서의 행복추구라는 철학적 함

의를 지역발전정책의 제도 환경에 반영하는 방안을 강구하는 취지의 과제를 발굴하는데에도 주안점을 두었고, 다음과 같이 8개 과제를 제시하였다.

- 지방자치단체의 계획고권 강화와 계획보장청구권의 도입
- 지방자치단체 간 공동 지역발전계획 수립 및 투자협약 제도화 및 촉진 - 지역통합적 정책 추진을 위한 지역간 협약제도 등 보조 제도의 관련법 개정
- 각종 도시계획 수립지침의 지역특성별 유연화 및 행위제한지역의 국토이용 허용기준/수준에 관한 제도 개선
- 비도시화지역/농촌지역에 밀집한 1인 저소득 고령인구에 대한 교통 및 의료서비스 무상 제공
- 청년정책 추진을 위한 지자체 지원체계 및 재원조달 확보; 지역특수성에 맞는 창업 환경 조성, 도시첨단산업단지 등에 청년 창업 공간 정비 등
- 안산 등 이주노동자 밀집지역에서의 인종적으로 다양해지는 인구구조변화에 대응하여 사회적 혼합(Social Mix)이 가능하도록 하는 도시계획 제도화
- 도시정책·주택정책·복지정책·교통정책 등의 연계를 통해 커뮤니티 재구축 방안 수립
- 수도권 규제 및 관리체계 개편

4. 핵심 정책과제 선정

앞에서 제시된 24개 정책과제 목록은 포용적 국토의 이념, 국내·외 정책 사례로부터의 시사점, 전문가 의견 수렴을 통한 정책개념과 기본방향, 보다 거시적인 국토정책 방향에 관한 정책연구 보고서 등을 두루 검토하고 종합하여 도출된 것이다. 현 시점에서 모든 과제들은 하나같이 중요하고 시급해 보이지만 이 연구의 시간적, 자원(資源)적 한계를 고려할 때 24개 정책 모두를 구체화하여 제시하기는 어렵다. 또한 이 24개 과제 사이에서도 중요성과 우선순위의 차이가 있을 수 있고, 특히 핵심적인 과제를 제시할 필요성이 있다. 따라서 이 연구에서는 포커스그룹 참여 전문가로 하여금 개별 과제의 중요성과 우선순위를 평가토록 하였다.

다음의 <표 4-1>, <표 4-2>, <표 4-3>은 포커스그룹의 평가(2016년 9월 27~30일 간 23명 참여) 결과다. 여기서의 평가 방법은 우선 각 정책방향 간의 상대적 중요성은 평가하지 않고 하나의 정책방향 혹은 분야 내에서 세부과제들을 상대적으로 비교한다는 것이다. 다음으로, 각 과제에 대해 전반적인 의견으로서의 “우선순위” 항목을 상대적으로 평가(상, 중, 하의 스케일)하고, 각 과제에 대해 “시급성,” “타 정책 연계성 및 파급효과,” “용이성 또는 실현가능성” 등 3개로 구분된 항목에 대해 역시 상, 중, 하의 스케일로 평가한다. 마지막으로 개인별, 항목별 평가결과는 상(上)은 3점, 중(中)은 2점, 하(下)는 1점 등 점수로 치환되어 평균값으로 최종 집계하는 방식으로 정리되었다.

1) 사회적 약자를 배려하는 공간서비스

개별 과제에 대한 우선순위 평가 결과 • 주민에 대한 최소 공공서비스 기준 마련. 국가최소기준(national minimum)과 지역적정기준(local optimum)을 통합; • 여성의 사회참여 확대를 위한 보육시설 확충-영유아를 위한 국공립보육시설 확충 및 다양화; • 도심 노후지역의 주거환경정비를 통한 도시서비스 접근성 제고 등의 과제가 다른 것들에 비해 상대적으로 중요한 것으로 나타났고, 이 연구에서는 이들 3개 과제를 핵심 정책과제로 선정하고자 한다.

표 4-1 사회적 약자를 배려하는 공간서비스 정책과제 평가결과

번호	정책과제(안)	우선 순위 (점수, 순위)	항목별 평가 (점수, 순위)		
			시급성	타정책 연계성 및 파급효과	용이성 또는 실현 가능성
1	• 내셔널미니멈(national minimum)과 로컬옵티멈(local optimum)을 통합한 제3의 대안 발굴 • 도시민에 대한 최소 공공서비스 기준 마련	2.545	2.05	2.45	1.9
		1	4	1	8
2	• 도심 슬럼가의 주거환경정비를 통한 도시서비스 접근성 제고	2.304	2.238	2.143	1.905
		3	3	5	7
3	• 노인장기요양시설에 대한 서비스이용 및 접근성 향상-접근성 취약지역중심으로 국공립시설 확대	1.864	2.3	1.85	2.2
		5	2	7	2
4	• 지방도시 원도심에 복지기능이 도입된 복합기능의 공공주택 또는 공공시설 공급 확충	1.636	1.95	2.15	2.05
		7	6	3	4

번호	정책과제(안)	우선 순위 (점수, 순위)	항목별 평가 (점수, 순위)		
			시급성	타정책 연계성 및 파급효과	용이성 또는 실현 가능성
5	• 청년을 위한 공유공간 발굴 및 조성	1.591	1.8	1.9	2.25
		8	7	6	1
6	• 여성의 사회참여 확대를 위한 보육시설 확충-영유아를 위한 국공립보육시설 확충 및 다양화; 양육취약가정을 위한 공립지역아동센터의 확대	2.391	2.81	2.19	2.19
		2	1	2	3
7	• 외국인 커뮤니티를 지원하는 신생활지원 서비스 산업(사회적 기업, NGO)을 육성	1.739	2.048	1.714	2.048
		6	5	8	5
8	• 커뮤니티 재생을 지원하는 신생활지원 서비스 산업(사회적 기업) 육성	1.909	1.8	2.15	1.95
		4	7	3	6

노인장기요양시설에 대한 서비스이용 및 접근성 향상-접근성 취약지역중심으로 국공립시설 확대; 외국인 커뮤니티를 지원하는 신생활지원 서비스산업(사회적 기업, NGO)을 육성 등의 과제는 시급성과 실현가능성이 높게 평가되었으나 전반적인 우선순위가 낮은 편에 속하고 특히 국토정책으로서의 정체성이 상대적으로 모호한 것으로 판단되어 핵심 과제로 선정하지 않았다.

2) 권리증진과 행복추구로서의 참여역량 강화와 거버넌스

개별 과제에 대한 우선순위 평가 결과 • 정책, 계획에 대한 참여 확대를 위한 정보 접근성 강화 (정보망과 정보기기에 대한 접근기회 확대; 정보 활용 능력 향상 프로그램; 정보공개와 공유 확대)와 • 도시계획 등 공공계획에 대한 참여를 고취하기 위한 인센티브 부여와 역량강화 프로그램 제도화 등 2개 과제가 핵심과제로 선정되었다. 이 두 과제 공히 전반적인 우선순위, 시급성, 타정책 연계성·파급효과, 용이성·실현가능성 등 모든 평가항목에서 높게 평가되었다. “중립형(중재형) 계획가” 제도화, 저소득층과 농산어촌 주민 참여 제고를 위한 지역 차원의 거버넌스 구축 과제 등은 중요성과 파급효과에도 불구하고 보다 장기적인 과제로 추진해야 한다는 의견이 있었다.

표 4-2 권리지진과 행복추구로서의 참여역량 강화와 거버넌스 정책과제 평가결과

번호	정책과제(안)	우선 순위 (점수, 순위)	항목별 평가 (점수, 순위)		
			시급성	타정책 연계성 및 파급효과	용이성 또는 실현 가능성
1	• 도시계획 등 공공계획에 대한 참여를 고취하기 위한 인센티브 부여와 역량강화 프로그램 제도화	2.381	2.316	2.158	2.053
		2	3	2	4
2	• “중립형(중재형) 계획가” 제도화를 통해 특정 사회집단의 정책적 의사결정 역량 강화 지원-비영리기구의 계획체계에서 협의·조정 역할 증대	2.045	2.05	2	1.85
		4	7	5	6
3	• 정책, 계획에 대한 참여 확대를 위한 정보 접근성 강화 (정보망과 정보기기에 대한 접근기회 확대; 정보활용능력 향상 프로그램; 정보공개와 공유 확대)	2.478	2.381	2.238	2.333
		1	1	1	2
4	• 저소득층의 의사결정과정에서의 참여제고를 위한 지방정부 차원의 지역내 거버넌스 구축	2.174	2.333	1.952	1.667
		3	2	6	7
5	• 청년문제 해결을 위한 조례를 지자체 차원에서 제정(예: 서울, 수원, 전주, 제주 등); 청년위원회 운영을 통한 정책 수립 및 운영에의 참여	1.727	2.1	2.1	2.45
		7	5	3	1
6	• “외국인특화거리·마을”을 지정하는 경우 또 다른 낙인효과로 연결될 수 있으므로 지역공동체의 일원으로 편입될 수 있는 장기대책	1.609	2.095	1.905	1.476
		8	6	7	8
7	• 공공 및 복지시설을 사용하는데 있어 장애인의 의사결정을 반영하기 위한 장애인 참여제도 제도화	2	2.2	1.75	2.1
		6	4	8	3
8	• 농산어촌 주민의 지역개발사업 등 의사결정과정에서의 참여제고를 위한 지방정부 차원의 지역내 거버넌스 구축	2.045	2	2.1	1.95
		4	8	3	5

3) 지역발전의 기회 형평성 강화 제도 환경의 개선

개별 과제에 대한 우선순위 평가 결과 • 도시정책·주택정책·복지정책·교통정책 등의 연계를 통해 커뮤니티 재구축 방안 수립; • 지방자치단체의 계획고권 강화와 계획보장청구권의 도입 등 2개 과제가 핵심과제로 선정되었다. 특히 전자의 과제는 실현가능성과 용이성은 낮으나 전반적인 우선순위, 시급성, 타정책 연계성·파급효과에서 가장 중요하다고 의견이 모아졌다.

지방자치단체 간 공동 지역발전계획 수립 및 투자협약 제도화 및 촉진과제는 파급효과가 클 것으로 기대되지만 용이성·실현가능성이 떨어진다는 취지에서; 각종 도시계획

수립지침의 지역특성별 유연화 및 행위 제한지역의 국토이용 허용기준·수준에 관한 제
도 개선은 매우 중요하지만 이 연구에서 구체화하기엔 지나치게 넓은 제도적 검토를
요구한다는 점에서 보다 장기적인 과제로 추진해야 한다고 판단되었다.

표 4-3 지역발전의 기회 형평성 강화 제도 환경의 개선 정책과제 평가결과

번호	정책과제(안)	우선 순위 (점수, 순위)	항목별 평가 (점수, 순위)		
			시급성	타정책 연계성 및 파급효과	용이성 또는 실현 가능성
1	• 지방자치단체의 계획고권 강화와 계획보장청구 권의 도입	2.182	2.1	2.25	1.75
		1	4	4	4
2	• 지방자치단체 간 공동 지역발전계획 수립 및 투자 협약 제도화 및 촉진 - 지역통합적 정책 추진을 위한 지역간 협약제도 등 보조 제도의 관련법 개정	1.955	2.05	2.35	1.5
		5	5	2	8
3	• 각종 도시계획 수립지침의 지역특성별 유연화 및 행위제한지역의 국토이용 허용기준·수준에 관한 제도 개선	2.182	2.2	2.15	1.8
		1	3	5	3
4	• 비도시화지역/농촌지역에 밀집한 1인 저소득 고 령인구에 대한 교통 및 의료서비스 무상 제공	1.783	2.048	1.667	2.048
		8	6	8	1
5	• 청년정책 추진을 위한 지자체 지원체계 및 자원 조달 확보; 지역특수성에 맞는 창업환경 조성, 도 시첨단산업단지 등에 청년 창업 공간 정비 등	2	2.286	2.095	2
		4	2	7	2
6	• 안산 등 이주노동자 밀집지역에서의 인종적으로 다양해지는 인구구조변화에 대응하여 사회적 혼 합(Social Mix)이 가능하도록 하는 도시계획 제 도화	1.913	2	2.143	1.667
		7	7	6	5
7	• 도시정책·주택정책·복지정책·교통정책 등의 연 계를 통해 커뮤니티 재구축 방안 수립	2.182	2.35	2.45	1.55
		1	1	1	7
8	• 수도권 규제 및 관리체계 개편	1.952	2	2.316	1.579
		6	7	3	6

CHAPTER 5

포용적 국토 정책 추진방안

01 포용적 국토 정책구조	101
02 핵심 정책과제 추진방향	103
03 정책 로드맵과 추진체계	133

포용적 국토 정책 추진방안

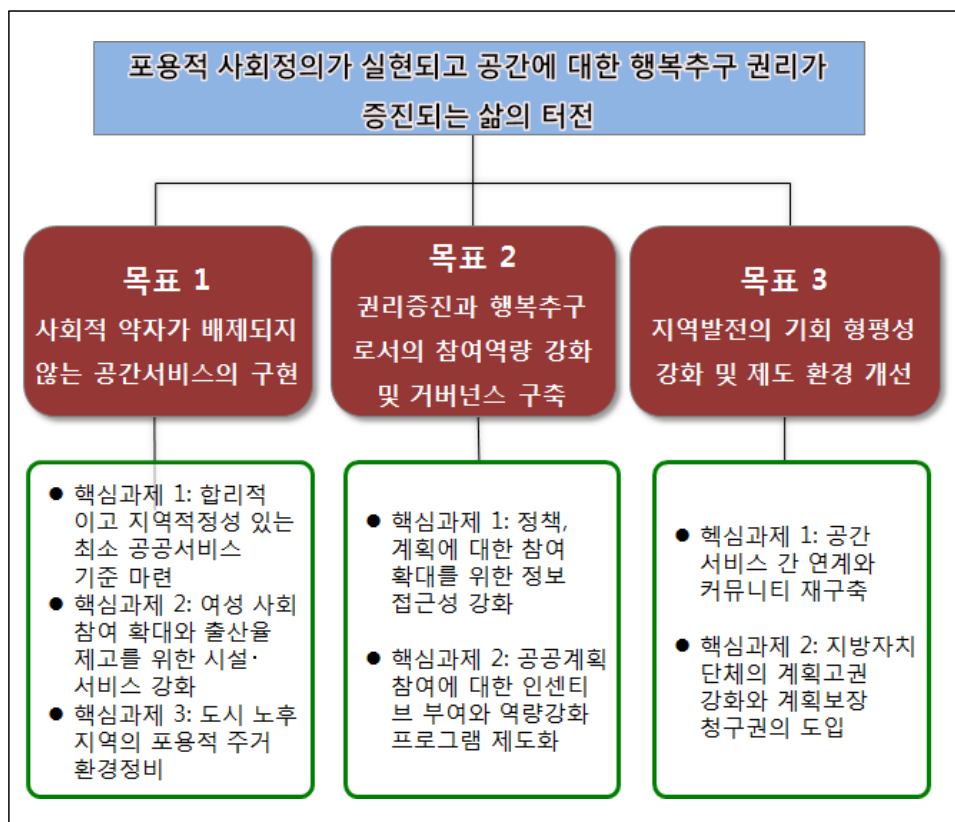
여기에서는 포용적 국토 정책의 개념과 기본방향을 정책비전 (“포용적 사회정의가 실현되고 공간에 대한 행복추구 권리가 증진되는 삶의 터전), 3대 목표 7대 핵심 정책과제의 형식으로 정책구조를 제시하였다. 핵심적인 정책과제에 대해서는 향후 본격적인 정책개발 및 설계를 위한 사전적 고찰 및 방향제시 차원에서 정책과제의 취지와 필요성, 정책대상과 목표, 개략적 현황과 문제점, 정책내용, 제도 개선 방향 등을 제시하였다. 아울러 보다 실질적인 정책 추진이 가능하도록 중장기적 관점에서의 정책 로드맵을 제시하고, 국가 최상위기구를 콘트를 타워로 하는 추진체계와 행재정적 준비사항도 제안하였다.

1. 포용적 국토 정책구조

제4장에서 제시한 포용적 국토의 정책개념 등은 아직 책상 위에 머물러 있는 문건에 불과하지만, 이 개념의 국정과제로서의 가치가 충분하다고 판단되기 때문에 정책적 실천을 촉구하는 취지에서 포용적 국토의 정책구조, 로드맵과 추진체계에 대해 제안하고자 한다. 무엇보다 중요하고 시급한 것은 정부가 범부처적인 차원에서 우리나라 사회의 포용성 증진과 포용적 국토 실현을 위한 비전을 인식하고, 최상위의 국정과제 수준에서 이 정책을 추진하고자 하는 의지를 표명하는 일이다. 동시에 아래에서 제안하는 사항을 참고하여 적절하고 실질적인 추진체계를 갖추고, 적어도 5년 이상 일관성을 유지하며 정책개발과 시범사업을 거쳐 본격적 시스템화에 이르는 과정을 이행해야 할 것이다.

우선 여기에서는 앞에서 밝힌 포용적 국토의 정책 개념과 3대 기본방향 및 7개 핵심 정책과제를 포용적 국토의 비전·목표·전략으로 변용하여 국가적 혹은 범부처적으로 추진할 포용적 국토 정책구조를 다음과 같이 제시하고자 한다.

그림 5-1 포용적 국토의 정책구조(예시)



■ 비전 : 포용적 사회정의가 실현되고 공간에 대한 행복추구 권리가 증진되는 삶의 터전

- 목표 1: 사회적 약자가 배제되지 않는 공간서비스의 구현
 - 핵심과제 1: 합리적이고 지역적정성 있는 최소 공공서비스 기준 마련
 - 핵심과제 2: 여성 사회참여 확대와 출산율 제고를 위한 시설·서비스 강화
 - 핵심과제 3: 도시 노후지역의 포용적 주거환경정비
- 목표 2: 권리증진과 행복추구로서의 참여역량 강화 및 거버넌스 구축
 - 핵심과제 1: 정책, 계획에 대한 참여 확대를 위한 정보 접근성 강화
 - 핵심과제 2: 공공계획 참여에 대한 인센티브 부여와 역량강화 프로그램 제도화

- 목표 3: 지역발전의 기회 형평성 강화 및 제도 환경 개선
 - 핵심과제 1: 공간서비스 간 연계와 커뮤니티 재구축
 - 핵심과제 2: 지방자치단체의 계획고권 강화와 계획보장청구권의 도입

2. 핵심 정책과제 추진방향

여기에서는 본격적인 포용적 국토 정책 추진을 위한 예비적 고찰 및 방향제시 차원에서 앞서 제시한 7개 핵심 정책과제—합리적이고 지역적정성 있는 최소 공공서비스 기준; 여성 사회참여 확대와 출산을 제고를 위한 시설·서비스 강화; 사회적 배제 방지와 도시 서비스 접근성 제고를 강화한 도시정비사업 추진; 정책, 계획에 대한 참여 확대를 위한 정보 접근성 강화; 공공계획에 대한 참여를 고취하기 위한 인센티브 부여와 역량강화 프로그램 제도화; 지역공동화에 대처하기 위한 지역공동체 복원·재구축과 공간서비스 연계 네트워크 구축; 지방자치단체의 계획고권 강화와 계획보장청구권의 도입—에 대해 정책과제의 취지와 필요성, 정책대상과 목표, 개략적 현황과 문제점, 정책내용, 제도 개선 방향 등을 제시하고자 한다.

1) 사회적 약자를 배려하는 공간서비스

(1) 합리적이고 지역적정성 있는 최소 공공서비스 기준 마련

① 정책개념 및 목표

사회구성원 모두가 기본적으로 충족해야 하는 삶의 조건에 대한 논의는 오래전부터 있어 왔고, 현대 탈산업사회에 이르러서는 최소한의 삶의 질과 공공서비스 혹은 복지 수준을 충족해야 하는 일은 국가와 사회의 책임영역이라는 인식이 당연한 규범으로 인정받고 있다. OECD나 UN-HABITAT 등이 제기하는 공간적 포용의 관점은 특히 경제적·물리적인 능력이 결핍된 사회적 약자가 공공서비스에 대한 접근성에서 상대적인 박탈이나 배제를 당하지 않도록 하자는 것이다.

여기에서는 어떤 정도까지 이들에 대한 공공서비스 접근성을 보장해주어야 하는지에 대한 기술적 검토 및 사회적 합의가 필요하고, 실제 우리나라 정부에서도 기본적인 삶의 질 지표에 대한 국가최소기준의 설정 등 이에 관한 정책개발에 많은 노력을 기울여 왔다. 그러나 실천적인 영역에서 국가의 재정적 한계와 특히 지방자치단체 별로 상이한 제정 여건, 제시된 기준에 대한 국민적 인식과 공감대 부족 등 실질적으로 큰 효과가 나타나지는 않고 있다.

따라서 여기에서 말하는 “합리적이고 지역적정성 있는 최소 공공서비스 기준 마련”은 특히 공간복지와 공간·지역을 매개로하는 공공서비스로 범위를 국한하고, 이른바 국가최소기준(national minimum)과 지역적정기준(local optimum)을 함께 고려할 수 있는 기준을 만들고자 하는 것이다. 이는 전혀 새로운 기준이 아니라 기존의 축적된 논의를 다시 정리, 검토하고 우리나라의 현 가용자원과 사회적 수용성 수준을 고려한 보다 현실성 있는 소수의 대표 기준(지표)를 제시하는 일이 될 것이다. 여기에서의 정책대상은 일차적으로는 전 국민이지만, 구체적인 공공서비스 항목이나 지표에 관해서는 지역 적정성과 특정 사회적 계층의 특수성이 고려될 수 있다. 정책 세부목표는 정책 대상 확인 및 실태 파악; 국가최소기준 마련; 지역 특성을 반영한 지역적정기준 마련; 도시기본계획 등 공간계획에 반영 등 기준 적용의 제도화 등이다.

② 현황 및 문제점

공공서비스는 상하수도, 교통, 통신 등의 기반시설 뿐만 아니라, 보건, 주거, 사회, 문화 등의 다양한 분야에서 주민의 생활수준을 향상시키기 위해 공급되어지는 각종 서비스를 말한다. 이러한 공공서비스는 시민·주민의 일상생활과 밀접한 것으로 생활권 내에서 접근하기 쉽게 향유할 수 있어야 한다. 이와 관련된 현행 제도로는 도시의 지속가능성 및 생활 인프라 평가, 기초 생활 인프라 최소기준, 농어촌서비스 기준 등이 있다.

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제3조의2에서 도시의 지속가능성 및 생활 인프라를 평가하도록 규정하고 있다. 여기서는 생활 인프라를 사람들이 자고, 먹고, 자녀를 키우고, 노인을 부양하고, 일하고, 쉬는 등 삶을 영위하는데 필요한 모든 기반시설로 정의하고 주민의 일상생활과 밀접한 교통, 문화, 복지, 교육, 환경 분야 등에 대해

기초적이고 대표적인 시설을 선정하도록 규정하고 있다. 생활 인프라 평가지표는 도시의 공공서비스 중 인프라에 중점을 두고 있으며 이에 대한 기준 선정이 아니라 지표만을 제시하고 있어 최소 또는 적정 공공서비스 기준 마련에는 미흡하다.

표 5-1 생활 인프라 평가지표

구분		지표
도시사회부문	사회복지	유아 천명 당 보육시설, 유치원수, 유치원 원아수
		초등학교 학급당 학생 수
		인구 천명당 의료기관 종사 의사수
		노인(60세이상)천명당 노인여가복지 시설수
	문화	인구 천명당 문화시설 연면적
		인구 천명당 체육시설 대지면적
		도시인구 대비 도시지역 공원녹지면적
도시환경부문	환경	생활폐기물 중 재활용 비율
		도시지역 면적비율 대비 상하수도 보급률
	교통	대중교통 수송분담률

출처 : 도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가지침, 2015, 국토교통부, <별표 1>.

「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조에서 도시주민의 생활편의를 증진하고 삶의 질을 일정한 수준으로 유지하거나 향상시키기 위하여 필요한 시설로서 “기초생활인프라” 개념을 제시하고, 동법 제4조에서는 기초생활인프라의 범위 및 국가적 최저기준을 설정할 것을 명시하고 있다. 여기서는 기초생활인프라에 대한 국가적 최저기준을 생활권 별로 제시하고 있으나, 보건, 주거, 사회, 문화 등의 다양한 분야의 도시 공공서비스 중 인프라에 중점을 두고 있다. 공간복지나 공간적 포용성을 대표하기에는 다소 미흡해 보인다.

표 5-2 기초생활인프라 범위 및 국가적 최저기준

부문	기초생활 인프라	국가적 최저기준(안)	생활권 규모		
			대 (인구 5만명 이상)	중 (인구 2만~3만명)	소 (인구 1만명)
교통시설	공공주차장	주거지역 내 주차장확보율 : 70% ·시지역 1대/주택규모 85㎡ ·군지역 1대/주택규모 95㎡			○

부문	기초생활 인프라	국가적 최저기준(안)	생활권 규모		
			대 (인구 5만명 이상)	중 (인구 2만~3만명)	소 (인구 1만명)
공간시설	생활권공원	1인당 공원 면적 9㎡			○
	근린광장	2,000~4,000세대당 1개소			○
유통·공급시설	상수도	상수도 보급률 100%	○	○	○
공공·문화 체육시설	유치원	2,000~3,000세대당 1개소			○
	초등학교	4,000~6,000세대당 1개소 학급당 학생수 : 21.5명			○
	공공체육시설	1인당 생활체육시설 면적 : 4.2㎡			○
	도서관	·지역거점도서관:인구 3만명당 1개소 ·작은도서관:500가구 이상 1개소 (건물면적 33㎡ 이상)		○	○
	노인의료 복지시설	인구 3만명당 1개소		○	
방재시설	저류시설	목표연도 내 확률강우량을 결정 후 필 요 저류시설 확보		○	
환경기초 시설	하수도	하수도 보급률 100%	○	○	○

출처 : 국가도시재생기본방침, 2013, 국토교통부, <별표 2>.

공공서비스의 지역적정기준과 관련된 것으로는 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제3조가 규정한 “농어촌서비스기준”이 있다. 여기서는 “공공서비스”란 주거·교통·교육·보건의료·복지·문화·정보통신 서비스 및 그 밖에 이에 준하는 서비스로 정의하고, “농어촌서비스기준”이란 농·어업인들이 일상생활을 하는데 요구되는 공공서비스 중 대통령령으로 정하는 서비스 항목과 그 항목별 목표치로 규정하고 있다. 공공서비스 전반에 걸친 핵심항목과 핵심항목별 목표치를 제시하고 있어 최소 공공서비스 기준 마련에 대한 내용을 포함하고 있으나 농어촌지역에 한정하여 적용할 수 있어 지역적 특성이 다른 도시지역에 적용하는 데는 미흡하다. 농어촌서비스기준도 너무 많은 기준항목을 농어촌 각 지역의 다양성에 대한 고려가 부족한 상태에서 적용하는 문제점도 지적될 수 있다.

표 5-3 농어촌서비스기준의 서비스 항목과 항목별 목표치의 세부 내용

부문	핵심항목	세부내용
보건복지	진료서비스	시·군내에서 내과, 한방과, 정형외과, 산부인과 등 중요과목 의사 진료가 가능한 비율을 80% 이상으로 한다.
	응급서비스	응급환자 발생시 기본적인 응급장비가 마련되고 전문인력이 동승한 구급차가 30분 이내 도착하여 응급처치 서비스를 받을 수 있는 비율을 97% 이상으로 한다. 도서지역의 경우 헬기·선박을 이용한 환자 이송체계를 구축한다.
	노인	도움이 필요한 노인의 주 1회 이상 재가노인복지서비스를 받을 수 있는 비율을 80% 이상으로 한다.
	영유아	일정한 수요가 있는 지역에서는 읍·면내에서 영유아 보육시설 이용 비율을 80% 이상으로 한다.
교육	초·중학교	지역여건에 맞는 농어촌 학교를 육성하고 통학 지원이 필요한 학생에게 적절한 통학수단을 제공한다.
	평생교육	읍·면내 평생교육 거점시설에서 평생교육을 받을 수 있는 비율을 40% 이상으로 한다.
정주생활기반	주택	최저주거기준 이상 주택에서 거주할 수 있는 가구의 비율을 95% 이상으로 한다.
	상수도	면지역 상수도보급률을 82% 이상으로 한다.
	난방	읍지역 도시가스 주택보급률을 70% 이상으로 한다. 도시가스 보급이 어려운 지역에서는 LPG소형저장탱크 등 난방비 저감정책을 추진한다.
	대중교통	마을내에서 대중교통을 하루 3회 이상 이용할 수 있다. 대중교통 운행이 어려운 지역은 수요 대응형 준대중교통 프로그램을 도입한다. 도서지역의 경우 모든 본도에 1일 왕복 1회 이상의 여객선이 운항된다.
	광대역 통합망	광대역통합망 구축률을 90% 이상으로 한다.
경제활동·일자리	창업 및 취업 컨설팅·교육	시·군 내에서 사업체 창업 및 취업에 관한 전문적인 컨설팅 또는 교육서비스를 받을 수 있다.
문화·여가	문화시설 및 프로그램	시·군내 문화예술회관 등 문화 시설에서 월 1회 이상 문화프로그램과 분기별 1회 이상 전문 공연 프로그램을 관람할 수 있다.
환경·경관	하수도	하수도보급률을 85% 이상으로 한다.
안전	방범설비	범죄 예방을 위해 마을 주요지점과 주요 진입로의 방범용 CCTV 설치율을 60% 이상으로 한다.
	경찰 출동	범죄취약 지역은 마을별로 1일 1회 이상 순찰을 실시한다.
	소방 출동	화재 발생 신고 접수 후 5분 내에 소방차가 현장에 도착하는 비율을 55% 이상으로 한다.

출처 : 「농어촌서비스기준의 서비스 항목과 항목별 목표치의 세부 내용」 고시 일부개정(안), 농림축산식품부 공고 제2015-547호.

위에서 나타난 바와 같이 우리나라에서의 공공서비스 기준은 제도적인 차원에서는 어느 정도 형식을 갖추고 있다. 그러나 이와 같은 기준이 실제적으로 적용된다고 하는 것은 다른 차원의 문제이다. 우선 국가나 지방자치단체가 이 기준을 충족하는 의무를 진다는 책임소재가 규정되지 않고 있다. 즉, 지키지 않아도 혹은 지킬 수 없어도 문제

가 없는 것이다. 다른 큰 문제 하나는 특히 지역 간 차이가 거의 고려되지 않은 것이다. 기준이란 원래 일관적이고 획일적으로 적용하는 것이긴 하지만 현실적으로 대도시, 중소도시, 군지역 등 현재의 인프라 수준과 재정여건에서 차이가 큰 모든 단위지역에 하나의 기준을 적용하기 어렵다.

아울러 기존 혹은 현행 공공서비스 기준에서는 특히 사회적 약자 등 특수계층에 대한 정책적 배려가 결여되어 있다. 극빈층은 물론이고 거동이 어려운 고령층, 장애인, 언어소통 애로를 겪는 외국인 노동자 등 최저 공공서비스 기준의 사각에 놓인 사회적 약자계층은 매우 다양하다. 결국 공공서비스 기준은 당장 “유니버설(universal)”하기 불가능하기 때문에 실천가능성을 중심으로 단계적으로 정립, 적용, 보완해야 할 것이다.

③ 정책 내용과 제도개선 방향

우선 각급 지역의 규모, 인구학적 구성, 공간적 특성 등을 구체적으로 파악하여 그에 적합한 공공서비스 분야 및 기준을 마련해야 한다. 국가최저기준이라는 것은 중앙정부가 국민에게 보장해야 할 최저한도의 수준이므로, 국가가 먼저 지역별로 지역적정 기준을 마련할 수 있도록 최소기준과 지역정적기준 설정 가이드라인을 제시해야 한다. 각 지역에서는 실정에 맞는 바람직한 수준 또는 지역별 최적의 상태를 검토하여 지역이 자주적·주체적으로 적정기준을 설정할 수 있어야 한다.

앞서 언급한 대로 핵심은 실천이므로 국가와 지방자치단체는 제시된 기준의 실현에 요구되는 재정 규모를 예측하고, 그 조달 방안을 강구해야 한다. 재정적 여건에 따라 각 기준지표는 단기적, 중장기적 실현 프로그램을 부수적으로 갖추고 있어야 할 것이다. 여기서 사회적 약자 등 배려가 필요한 계층에 대한 기준은 국가가 별도로 설정, 제시하되 이에 관련된 재정 수요에 대해서는 지역에 국고 보조하는 체계가 갖춰줘야 할 것이다.

이와 같이 실현가능한 프로그램으로 갖춰진 공공서비스 기준은 국토기본법, 도시계획법, 도시정비법, 농어촌개발촉진법 등 관련 법률에 그 실행방안을 적시하고, 국가와 지방자치단체의 책임 소재를 명확히 할 수 있도록 법개정이 필요하다. 아울러 국가 균형발전법과 지방재정 및 조세 관련 법률 차원에서도 국고보조금의 부담이나, 필요한 경우 지방세제 개편 등에 관한 사항을 반영해야 할 것이다.

(2) 여성 사회참여 확대와 출산율 제고를 위한 시설·서비스 강화

① 정책개념과 목표

특별한 관심과 배려가 요구되는 사회적 약자는 매우 다양하다. 이들은 저마다 사회 구조적 측면에서나 개인적인 측면에서 “어쩔 수 없이 능력이 결핍된 상태”에 처해 있다. 앞서 핵심과제 선정과정에서 논의된 사항 중에 어떤 사회적 약자계층에 대한 어떤 조치와 배려가 가장 중요한가 하는 문제는 거의 합의 불가능한 주제였으나, 우리나라가 현재 처한 상황 중 가장 시급한 문제 중 하나인 출산율의 제고와 관련된 공간적 포용 정책이 요구된다는 점에서는 큰 공감대가 있었다. 따라서 여기서는 “여성 사회참여 확대와 출산율 제고를 위한 시설·서비스 강화”에 관한 정책과제를 제시하고자 한다.

특히 핵심적이고 보다 구체적인 예시의 차원에서 여기서는 여성을 위한 육아인프라 측면에서의 정책방향을 제시할 것이다. 즉, 한편으로는 여성의 사회참여 기회를 신장시키는 수단이 되면서 여성의 출산 의지를 북돋을 수 있는 사회적 환경 및 공공서비스로서의 육아인프라를 개선하는 것이 이 과제의 목적이다. 정책대상은 가임기에 속하는 여성일반이라고 할 수 있으나 특수하게는 미혼모, 혼자 육아를 담당하는 남성, 부모 대신 육아를 담당하는 노령층도 이 정책의 대상 집단이 될 수 있다. 구체적인 정책목표는 육아인프라의 국가적·지역적 수요를 확인하고; 육아인프라 배치를 위한 기준 마련과; 육아인프라 운영에 관한 관련주체의 책임소재를 명확히 하는 일 등을 포함한다.

② 국내 보육시설 실태

저출산 대책의 일환으로 일·가정 양립지원과 여성고용 확충을 위해서는 ‘보육의 공공성’이 강화가 시급한 과제다.⁴⁷⁾ 보육의 공공성을 확대해야 할 필요성은 기존 연구에 의해서도 이미 확인되고 있다. 즉, 여성의 사회활동을 증진시키면서 동시에 출산률을 높이기 위해서는 공공의 보육정책이 유의미한 영향을 주고 있는 것으로 나타났다.⁴⁸⁾

그러나 영유아기 어린이 양육인프라라고 할 수 있는 어린이집이나 공원, 육아지원센터, 건강가정지원센터 등 육아환경 관련 지역 간 불균형이 심화되고 있고, 이들 인프라

47) 이미화·유해미·최효미·조아라(2014)무상보육 이후 보육정책 방향 연구. 육아정책연구소. pp 48-52.

48) 서문희 외 4인(2004)여성 사회활동 증진을 위한 보육환경 개선방안 연구. 한국보건사회연구원. p 88.

는 정부보다는 민간에 의존하는 경향이 높다. 49) 가령, 최근 우리나라 대다수 인구가 집중하고 있는 7개 대도시(광역시) 지역의 보육시설에 대한 공공의 서비스 수준을 조사한 연구결과⁵⁰⁾에 따르면, 2014년 말 현재 전체 어린이집에서 국공립어린이집이 차지하는 비중은 전국 평균은 5.7%이며, 최대 12.4%(서울), 최저 1.7%(대전)로 격차가 크게 나타난다.

표 5-4 7개 대도시 국공립어린이집 비중(2008, 2014)

(단위 : 개소, %)

구분	2008년			2014년			비중 증가율
	어린이집	국공립	국공립 비중	어린이집	국공립	국공립 비중	
전국	33,499	1,826	5.5	43,742	2,489	5.7	0.2
서울	5,600	618	11.0	6,787	844	12.4	1.4
부산	1,651	136	8.2	1,957	155	7.9	-0.3
대구	1,426	29	2.0	1,588	42	2.6	0.6
인천	1,652	76	4.6	2,308	132	5.7	1.1
광주	1,096	31	2.8	1,260	30	2.4	-0.4
대전	1,318	29	2.2	1,698	28	1.7	-0.5
울산	609	28	4.6	946	33	3.5	-1.1

출처 : 보건복지부. 보육통계(2014). 박은희(2015)대구광역시 보육정책 비전과 정책과제. 대구경북연구원. p 70. 재인용.

③ 일본 국토교통성의 육아환경 관련 정책과 시사점

2008년 8월 일본학술회의(日本学術会議)⁵¹⁾는 ‘우리나라 어린이의 성장환경의 개선을 위해: 성장공간의 과제와 제언(我が国の子どもの成育環境の改善にむけて: 成育空間の課題と提言)’이라는 제목의 보고서를 발표했다. ⁵²⁾ 이 보고서는 도시에서 어린이들이 건강하게 안전하게 성장할 수 있는 육아환경의 개념과 정부의 대응방향을 제

49) 이소영 외(2015). 임신·출산 및 영아기 양육인프라의 형평성과 정책과제. 한국보건사회연구원. pp 78-80.

50) 박은희(2015). 대구광역시 보육정책 비전과 정책과제. 대구경북연구원. p 70.

51) 일본학술회의란 일본을 대표하는 과학기술기관으로서 국제적인 교류의 주체이자, 과학자의 의견 등을 정책에 반영하는 것을 목적으로, 우리나라의 국무총리실에 해당하는 내각부에 설치된 기관이다. 보고서 작성에 참여한 기관은 심리학·교육학·임상의학·환경학·토목공학·건축학 분야의 전문기관들이다.

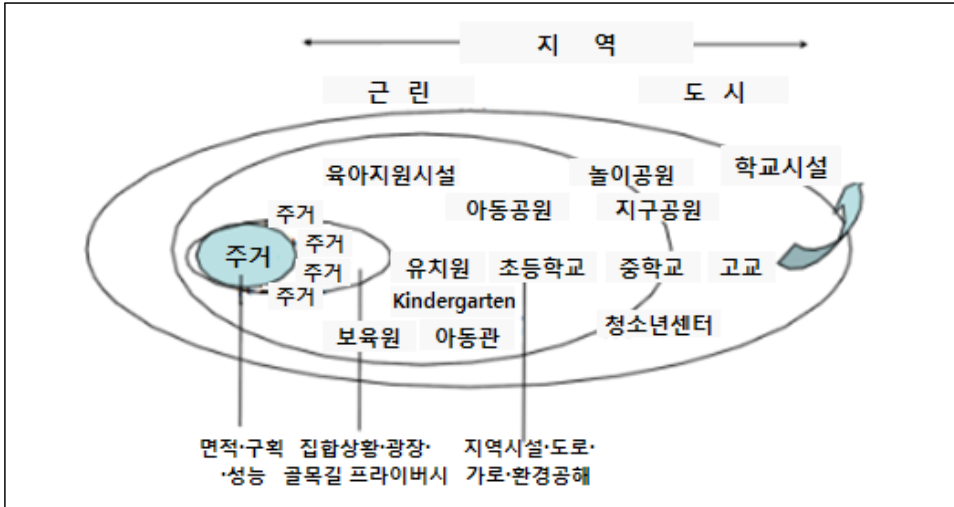
52) 김진범(2011)일본의 저출산 대응 정책 : 생활환경을 중심으로. 월간국토 통권 352호, pp 51-62.

안하고 있다. 대응방향에는 민간 소유의 유휴 공간(공터, 빈집 등)을 활용한 놀터의 창출, 마을 내 공공 공간 활용, 골목길 놀이 공간화 등이 포함된다. 일본 국토교통성은 학계의 이러한 제안을 토대로 다음의 <표 5-5>와 같이 3개 영역과 10개 요소라는 정책 수단을 제시하고 있다.

표 5-5 일본 국토교통성의 육아환경 관련 정책수단	
영역	요소
양질의 주택 공급	• 육아세대용 임대주택 공급 • 주택담보대출금 감세 등 세제 지원 및 증권화지원사업 등을 통해 주택 소유 지원 • 직주근접 추진 • 대도시지역 등 기존시가지에서 직주근접형 주택의 공급과 기존 주거지역의 정비를 종합적으로 추진 • 어린이집을 병설한 주택 등의 공급 • 공공임대주택의 정비, 재개발사업 등에서 주택과 어린이집을 통합 정비 • 어린이집 등을 설치하는 건축물에 대하여 용적률 완화 • 도시계획·건축규제를 통한 도심지역에서의 주택공급 유도 • 주택 공급을 대상으로 용적률을 완화하는 ‘용도별 용적형 지구계획제도’ 등을 통해 도심형 주택공급 유도 • 육아지원에 적합한 주택 공급 촉진 • 건재 등에 포함된 화학물질이 어린이의 건강에 악영향을 미치지 않도록, 건축규제와 더불어, 식크하우스(sick house) 대책 가이드라인의 작성·보급 촉진
무장애 환경 정비	• 대중교통기관, 공공시설, 건축물 등의 무장애화 • 임산부, 어린이 동반 가족 등이 이용하기 쉽도록 단차 해소 등 • 어린이 동반 가족 등이 이용하기 쉬운 시설 정비 촉진 • 상업시설의 주차공간에 장애우뿐만 아니라 임산부, 유아동반자도 이용할 수 있는 주차 시설 위치 확보
기타	• 어린이 놀이터 확보 • 여가와 야외활동의 장이 될 수 있는 도시공원 등 정비 • 어린이를 교통사고로부터 보호할 수 있는 환경 정비 • 험프 등 교통정온화 개념을 적용한 차량 속도 억제 도로 구조 정비 • 균형 있는 재개발 추진 • 도시계획의 ‘정비, 개발 및 보전 방침’에서 ‘도시시설 정비방침’과 ‘도시재개발 등의 사업 결정에 관한 방침’을 통합 조정

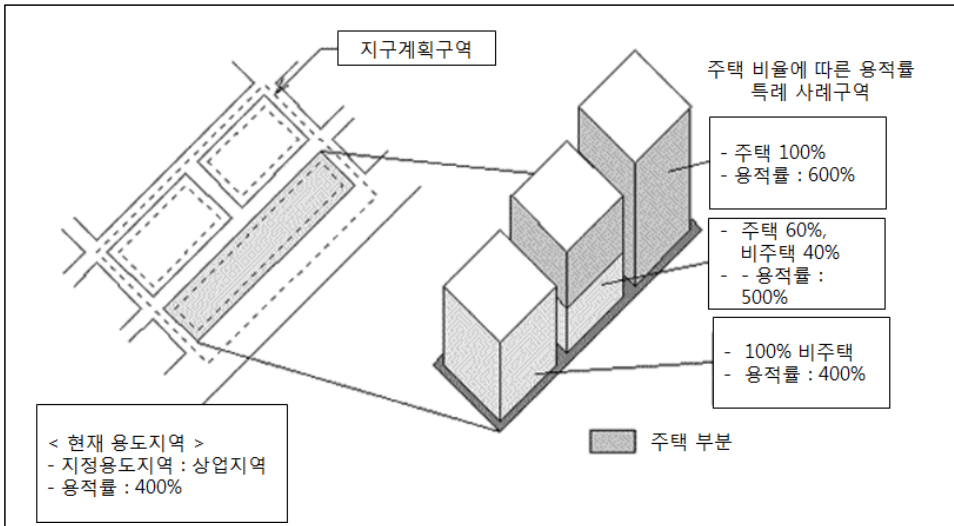
자료 : 少子化社会対策大綱検討会(2004)国土交通省における生活環境の整備に係る取組方針について.

그림 5-2 어린이 육아환경의 개념



출처 : 木下勇(2009)子育て・子育てしやすいまち・地域づくり, 内閣府ゼロから考える少子化対策プロジェクトチーム第8回会合提出資料.

그림 5-3 용도별 용적형 지구계획제도의 개요



주 : 도심 주변부 등의 주상 현재지역에서의 주택 공급을 촉진하기 위해 용적률을 완화하는 것이 목적이다.

출처 : 일본 국토교통성(<http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/seido/kisei/68-5-3.html>), 2016년 10월 16일 접속)

④ 육아인프라 구축 기본방향

일과 육아의 양립을 지원하여 이를 통해 출산율을 제고하기 위한 공간정책의 기본적 토대는 주거권에서 찾을 수 있다. 주거환경에 포함되는 개념이라 할 수 있는 육아환경에 대한 권리도 인정되어야 마땅하다는 차원에서 UN은 1996년 제2회 'HABITAT II'에서 '적절한 주거에 대한 권리(the right to adequate housing; 이하 주거권)'를 보편적인 인권으로 천명⁵³⁾한 바 있다. 적절한 주거를 구성하는 요소는 크게 7가지가 있으며⁵⁴⁾, 이들 요소 중 육아인프라 관련 직접적으로 관련이 깊은 요소로는 '거주하고 있는 사람이 안심하고 살 수 있도록 법적으로 보장될 것(legal security of tenure)', '물과 에너지, 위생·구급시설, 서비스가 이용가능할 것(availability of services, materials, facilities and infrastructure)', '공공시설에 용이하게 접근할 수 있고, 통근통학이 편리하며, 공해가 없는 쾌적한 곳일 것(location)' 등이 포함된다.

우리나라도 헌법 제34조에서는 “① 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다. ② 국가는 사회보장, 사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다”고 규정함으로써 국가는 주거안정을 위해 노력해야함을 명시하고 있다. 적절한 주거의 확보 없이는 인간다운 생활을 보장할 수 없으며, 이런 관점에서 주거권은 인간의 존엄 및 행복추구권과 인간다운 생활을 보장하기 위한 중요한 요소라 할 수 있다. 따라서, 주거환경의 하위 개념이라 할 수 있는 육아환경(인프라)에 대한 권리도 사회적 기본권이라 할 수 있으므로 정부는 적극적으로 제도적인 장치를 마련하고 실천할 필요가 있다.

⑤ 육아인프라 구축 세부 정책과제⁵⁵⁾⁵⁶⁾

첫째, 안전하게 육아할 수 있도록 외출환경을 정비해야 한다. 임산부와 육아 가정의 편안하게 외출할 수 있도록 이동환경의 무장애화와 수유·기저귀 교체 공간 등을 정비

53) 이 보다 앞서 1948년 세계인권선언에서는 “모든 사람은 자신과 가족의 건강과 행복을 위해 적절한 생활수준에 대한 권리를 가지고 있다. 여기에는 의·식·주와 의료, 필수적인 사회서비스가 포함된다”고 보편적 원칙을 제시했다. 인간정주에 관한 국제모임인 제1차 HABITAT인 밴쿠버 선언(1976)에서는 “적절한 주택과 서비스는 기본적인 인권이고, 정부는 모든 사람이 이를 충족시킬 수 있도록 보장해야 할 의무가 있다”고 최초로 규정하고 있다.

54) UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights(1991)General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing.

55) 김진범(2011)일본의 저출산 대응 정책 : 생활환경을 중심으로. 월간국토 통권 352호, pp.51-62.

56) 육아인프라의 핵심적인 시설은 국공립 어린이집이지만, 이들 인프라 확충문제는 재정문제와 연계하여 심도 있는 분석이 필요하므로 이 연구에서는 제외하였다.

하는 ‘육아 유니버설 디자인 사업’을 추진한다.

둘째, 어린이들이 안전하게 이동하고 놀 수 있는 공간을 확충해야 한다. 가령, 지금의 구도심 골목길은 주차문제로 안전하게 뛰어놀 수 없는 실정이므로, 안전하게 뛰어놀 수 있도록 지역주민들간 합의를 도출하여 정비하는 것을 지원할 필요가 있다. 또한 집 가까운 곳의 공유지에서 놀 수 있도록 하는 것은 어린이 범죄를 방지하는 관점에서도 바람직하다. 아울러, 공터나 빈가게 등의 유휴공간을 활용하여 통상의 놀이터와는 다른 기능, 가령 모험공간으로 활용하고, 도시내부를 흐르는 하천 등의 자연공간을 활용하여 각종 체험학습공간으로 활용하여 어린이의 건전한 성장을 지원해야 한다.

셋째, 일시적인 돌봄 등의 수요에 대응하기 위해 돌봄시설을 확충해야 한다. 아파트 단지의 관리사무소 등과 다세대주택의 빈집 등을 활용하여 집 가까운 곳에서 언제든지 안심하고 아이를 맡길 수 있는 공간을 마련하고, 이를 통해 육아커뮤니티가 형성될 수 있도록 지원한다.

넷째, 육아세대를 위한 양질의 주택을 직장과의 접근성을 감안하여 공급해야 한다. 앞에서 언급한 일본의 ‘용도별 용적형 지구계획’을 참고하여, 직주근접형 주택 공급 또는 어린이집 등 육아인프라 제공시 법정 용적률을 완화해주는 도시계획 제도를 도입한다.

다섯째, 마을이 아이를 키울 수 있는 사회적 분위기 형성을 지원하는 것도 필요하다. 육아의 부담은 가정만이 지는 것이 아니라 사회전체에도 책임이 있으므로, 마을이 아이를 키울 수 있도록 필요한 공간과 지역사회의 육아기능을 지원할 수 있는 정책을 개발한다.

(3) 도시 노후지역의 포용적 주거환경정비⁵⁷⁾

① 정책개념 및 목표

최근 우리나라에서 활발히 진행되는 도시재생사업은, 특히 주거·상업이 혼재된 일반도시에서는 낙후된 도시 내 주거지역, 활력을 잃은 중소도시의 원도심 및 주거환경이 열악한 저소득층 밀집지역 등을 주된 사업대상으로 하고 있다. 긍정적인 측면에서

57) 제4장에서 당초 선정한 정책과제명은 “도시 낙후지역의 주거정비사업을 통한 도시서비스 접근성 향상”이었으나, 정책과제로서의 구체화 과정에서 포괄 범위가 지나치게 넓다고 판단되어 최근 우리나라 도시계획의 핵심이슈 중 하나인 도시재생사업과 이른바 “젠트리피케이션(gentrification)” 현상에 초점을 맞췄다.

이런 사업은 도시를 보다 활력 있게 하고, 도시토지의 생산성을 높이며, 시민들에게 보다 나은 주거환경을 제공한다. 그러나 그 과정에서 자기가 살던 도시에서 생산과 소비활동에 참여하고 상호의존성을 가지고 있는 사람들 중 지불능력이 없다는 비지발적 이유 때문에 “재생된 그 도시”에서 배제되는 경우도 빈번하다. 이런 경우에 해당하는 특정 사회·경제적 집단이나 지역공동체의 경우는 통합적 도시서비스에 대한 접근성 증진은커녕, 공간적으로 격리되고 사회적으로 배제되는 질곡에 봉착하는 것이다. 이러한 상황은 ADB(2011)가 말하는 포용적 도시재개발 시스템(Inclusive Urban Redevelopment Systems)에서 가장 경계하는 부작용 중의 하나다.

따라서 여기서는 도시정비사업 과정에서 원주민의 사회적, 공간적 배제를 최소화하기 위한 도시재생사업의 실행방법과 제도적 보완을 목적으로 하는 정책과제로 구체화하고자 한다. 핵심 정책대상 인구집단은 원주민(거주자), 영세·소상공인 등으로 설정되며, 보다 구체적인 정책목표는 도시재생 등 도시정비사업의 사후 모니터링을 통한 문제의 확인 및 특성 파악 (예를 들어, 부정적 젠트리피케이션 현상의 발생원인 및 실태 조사); 법·제도적 문제점 개선 및 보완방안 강구; 이해당사자 참여를 통한 지역사회 커뮤니티 형성; 지속가능한 상생발전환경 조성 및 확산 등이 될 것이다.

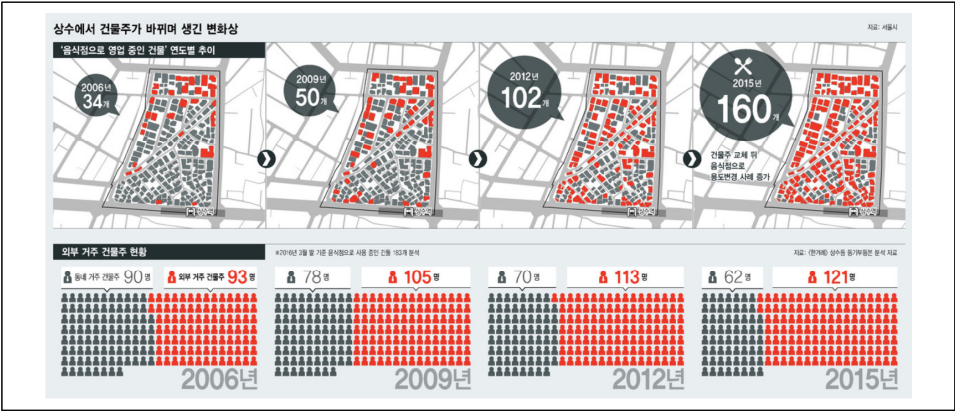
② 현황 및 문제점

우리나라에서는 특히 2008년 이후 산업화 시대를 이끌던 기존 도시들의 사회·경제적 쇠퇴가 심화되는 가운데, 생활양식, 도시 공간구조, 경제 및 산업구조 변화에 대응하기 위한 구도심 활성화와 재생정책이 활발하게 추진되고 있다. ‘도시의 고급화’로 불리는 젠트리피케이션(gentrification)이 그 대표적인 사례로 낙후된 구도심에 활기를 불어넣고 주거 수준을 높이는 등의 성과를 거두기도 했다.

하지만 최근 획일화된 도시재생사업 추진으로 인한 물개성화(沒個性化)와 지역정체성 상실, 천정부지로 솟는 지가와 임대료로 저소득층 원주민과 영세·소상공인이 그들의 삶터에서 쫓겨나고 있는 현실 등은 또 다른 도시문제로 부상하고 있다. 이런 현상은 연남동, 효자동 서촌마을, 용산동2가 해방촌, 신사동 가로수길, 구로동 구로디지털단지 등 서울지역뿐만 아니라, 전주 한옥마을, 부산 감천마을, 대구 김광석 거리 등 지방 도시에서 빈번하게 발견되고 있다. 이러다 보니, 최근 포용도시의 관점에서 <그림

5-4)과 <그림 5-5>의 사례처럼 부정적 젠트리피케이션 현상으로 인해 삶의 터전을 잃고 쫓겨나는 사람들의 이야기가 중요한 정책 관심대상이 될 수밖에 없다.

그림 5-4 홍대 상수지역 음식점 증가 및 외지인 건물주 증가현상



출처 : 한겨레. 2016년 7월 26일자. “'58년 개띠'의 상가 사냥, '94년 개띠'를 몰아내다”.
<http://www.hani.co.kr/arti/economy/property/753898.html>. (2016년 10월 13일 검색).

그림 5-5 서울에 나타난 대표적인 젠트리피케이션 사례



출처 : 조선비즈. 2016년 9월 1일자. “북인터뷰: ‘서울, 젠트리피케이션을 말하다’”.
http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2016/09/01/2016090100822.html. (2016년 10월 13일 검색).

③ 정책 세부내용

포용적 도시정비사업 정책과제의 세부 내용은 다음과 같이 제시될 수 있다.

첫째, 이른바 ‘도시난민’이라고 불리는 원주민과 영세·소상공인 등 젠트리피케이션 부작용의 대상을 확인하고, 그들의 인구학적·경제적·공간적 특성을 구체적으로 파악하는 일이다. 여기에는 기존 뉴타운사업, 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 도시환경정비사업 등 정부주도의 개발사업과 민간의 대규모 부동산 개발사업 사례를 통해 부정적인 젠트리피케이션 현상의 발생원인 및 실태를 조사하는 일이 포함된다.

둘째, 젠트리피케이션 순기능을 활용해 부정적 결과를 완화할 수 있는 방안을 강구해야 한다. 젠트리피케이션이 거래 증가나 자산가치 증가를 가져온다는 전제 하에, 거래세(취등록세) 및 보유세(재산세) 증가분을 기반으로 부정적 젠트리피케이션 완화를 위한 공적재원(예: 도시재생기금 등) 등을 마련하는 방안을 마련하는 방안이 고려될 수 있다. 특히, 주거부문 젠트리피케이션이 급속하게 진행되고 있다는 점에 비추어 도심 주택고급화로 밀려나는 저소득층 주거안정대책(예: 공공·준공공주택 활용 등)을 마련하는 일이 시급하다. 아울러 상기한 (가칭)도시재생기금과 연계해 문화예술자산(예: 문화·예술인력 유치, 문화·예술이벤트 지원, 공공디자인 프로젝트 등)에 대한 투자 촉진방안도 고안할 필요가 있다.⁵⁸⁾

셋째, 관련 법률(「도시 및 주거환경정비법」, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 법률」, 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 등) 및 제도 상 어떤 문제점이 있는지 발견하고, 이를 보완할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 이와 같은 정책추진 및 제도 보완을 통하여 주거지 및 상업지구 재생과정에서 관련 이해당사자 참여를 보장하고, 자발적인 상생 지역사회커뮤니티를 형성할 수 있도록 모범사례를 전파 및 지원하는 후속조치에도 만전을 기해야 한다.

58) 조명호 외. “도심활성화 양날의 검, 젠트리피케이션”. 강원발전연구원 정책메모 제569호. 2016년 9월 6일. pp.10-11의 내용을 참조하여 구성하였다.

④ 제도개선 방안

도시 노후지역의 포용적 주거환경정비를 위한 제도적 보완 및 개선방안을 좀 더 구체적으로 적시하면 다음과 같다. 우선, 지자체 조례 및 관련법을 제정을 통해 삶터에서 내몰리는 저소득층 원주민과 영세·소상공인 보호를 위한 법적 근거를 마련한다. 2015년 9월, 성동구는 ‘서울특별시 성동구 지역공동체 상호협력 및 지속가능발전구역 지정에 관한 조례’를 제정했고; 2015년 12월에는 성수동 관내 건물주, 상가임차인, 구청 등은 ‘지역상권 활성화와 지역공동체 지속가능발전을 위한 상생협약’을 체결한 바 있다. 더불어 2016년 5월에는 지방자치단체 간(전국 37개 지자체) ‘젠트리피케이션 방지와 지속가능한 도시재생을 위한 업무협약(MOU)’ 체결식 및 포럼을 개최하는 등 지자체의 대응이 신속하게 이루어지고 있다.

이러한 지자체 노력 이외에도 2016년 6월 9일, 특색 있는 동네로 알려지면서 임대료가 치솟고, 결국 그것을 일군 세입자들이 밀려나게 되는 현상이 발생하면서, 각 지역의 특성에 맞게 상가건물임대차 관련된 제도를 운영할 수 있도록 하고, 임차인의 재산권 보호 방안을 마련하기 위하여 ‘상가임대차보호법 일부개정법률(안)’을 입법발의 하였고; 2016년 8월 18일, 구도심 상권의 쇠퇴로 전통시장·골목상권 등 소상공인의 생업기반이 약화됨에 따라 자치 중심의 상권관리제도 도입을 통해 지역상인의 경영환경을 개선하고 자생적·자립적인 지역경제 활동기반을 구축하기 위한 ‘자율상권구역의 지정 및 운영에 관한 법률(안)’을 입법발의 하는 등 관련내용의 법제화가 추진되고 있다.⁵⁹⁾ 다만, 상가 임차인에 국한된 단편적인 내용으로 임대차 관련법뿐만 아니라 도시정비 관련법을 차원에서 통합적 또는 연계적 접근이 필요하다.

아울러 도시정비 및 재생사업 추진과정에서 나타날 수 있는 부정적인 젠트리피케이션 방지를 위한 조직적 기반을 구축할 필요가 있다. 예를 들면, 2015년 젠트리피케이션 방지를 위한 조례를 제정한 성동구는 2016년 1월, 지자체로는 처음으로 젠트리피케이션 방지를 위한 전담부서(국장급 기구인 지속가능도시추진단과 산하조직인 지속발전과와 도시재생과)를 신설했으며, 동년 2월에는 주민대표, 지역활동가, 건물주 등 20여 명으로 구성된 주민협의체를 구성한 사례⁶⁰⁾ 등을 참고할 수 있다.

59) 정부입법지원센터(<https://www.lawmaking.go.kr/>)에서 제공하는 두 개 법률(안)의 의원원문. (2016년 10월 26일 검색).

2) 권리증진과 행복추구로서의 참여역량 강화와 거버넌스

(1) 정책, 계획에 대한 참여 확대를 위한 정보 접근성 강화

① 정책개념 및 목표

앞서 OECD(2016)의 거버넌스 정책 제안 (Inclusive Governance Model)에서 살펴본 것처럼 참여역량 강화 및 거버넌스와 관련된 핵심적 요소 중 하나는 지식과 정보의 공유 문제다. 투명하고 대칭적인 지식·정보의 공유가 전제되지 않으면 소통 과정이 왜곡되거나 최악의 경우 오히려 갈등이 증폭될 수 있다. 이는 특히 지역공동체의 참여나 사회적 약자 계층의 참여에 있어 더욱 중요하다. 다양한 행정정보 공개 등을 확대하고 있는 상황에서, 정보에 대한 접근성에 대한 차이는 정보 불평등 및 정보격차 확대를 초래할 수 있다. 정보통신기술이 급속히 발전하는 상황에서 정보격차는 지식격차를 야기하고, 이로 인한 소득불균형 및 사회격차는 경제·사회·공간적 포용을 저해하는 요인으로 작용할 수밖에 없으므로 개인 간, 지역 간, 계층 간 정보격차를 정보사회에서의 기본적인 권리보장 및 포용적 사회(및 국토) 관점에서 대처해야 한다.

따라서 “정책, 계획에 대한 참여 확대를 위한 정보 접근성 강화” 정책과제는 국민 참여의 필수적 필요요건을 갖추는 목적으로 강구되어야 한다. 이 정책과제의 대상은 전체적인 정보공유 체계에서는 특정되지 않지만, 보다 작은 공간단위에서의 지역공동체나 특수한 사회경제적 약자가 배제되지 않도록 구체적인 정보공유 체계의 세심한 설계가 필요하다. 이 과제의 세부 정책 목표는 정책대상 확인 및 실태 파악; 국토계획 및 정책과 관련된 사전 정보 공개 확대; 정보 접근성 향상을 위한 정보인프라 구축; 정보 활용능력 향상을 프로그램 확대; 공개된 정보에 대한 접근성 향상을 통한 국토계획 및 정책 수립 시 공공의 참여 확대 등이 될 것이다.

60) 서울신문. 2016년 1월 5일자. “젠트리피케이션 막자… 전담부서 만든 성동”. <http://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20160105014014#csidx24de4dd1c07b7d1b6e23d5015e761f6>. (2016년 10월 26일 검색) 및 서울경제. 2016년 2월 29일자. “성동구 ‘젠트리피케이션 방지 주민협의체’ 위촉식”. <http://www.sedaily.com/News/NewsView/NewsPrint?Nid=1KSO8T4K35>. (2016년 10월 26일 검색).

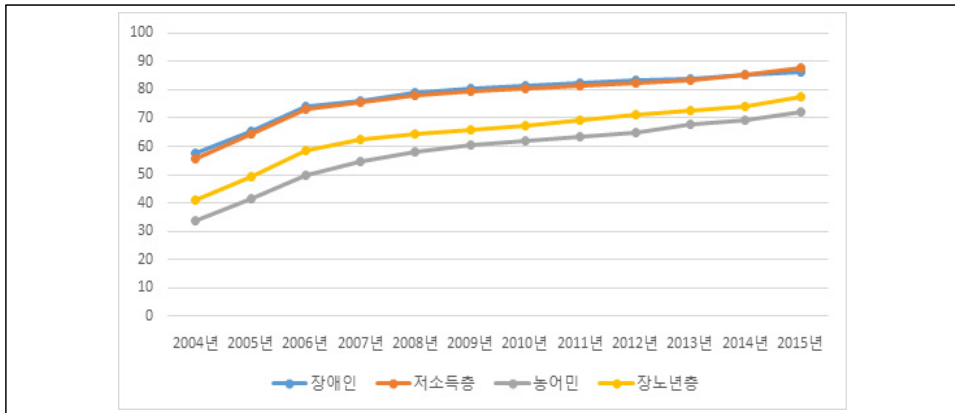
② 현황 및 문제점

도종합계획, 광역도시계획, 도시·군기본계획 등의 국토계획 수립과정에서 공청회 개최, 지방자치단체의견 청취, 열람 등의 참여 절차를 가지고 있으나 계획 유형과 성격에 맞는 사전정보 제공이 부족하다는 지적이 많다. 정보공개는 주로 지자체의 홈페이지를 통하여 주요 계획과 정비사업, 각 계획의 추진과정, 고시·공고문, 관련도면 등을 제공하고 있으나, 일부 지자체에서는 계획과 관련된 별도의 홈페이지를 운영하고 있지 않아 정보에 대한 접근성이 제한을 받고 있다(양재섭·김태현, 2011: 27). 계획이 관련 전문가들에 의해서 주요 내용이 수립되기 때문에 공공의 의견을 반영하기 어려운 경우가 많으며, 공공의 참여가 계획의 수립이 거의 완성된 후에 이루어지기 때문에 형식적 절차로 이루어지고 있는 실정이다.

정보화 사회 도래 및 민주주의의 성숙 등으로 인하여 정보공개에 대한 요구가 확대됨에 따라 정보공개제도가 활성화되고 있기는 하다. 정보공개제도는 1998년 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제정, 2004년 행정정보 공표제도 도입, 2006년 통합정보 공개시스템(www.open.go.kr) 구축, 2013년 원문정보 공개제도 도입 등으로 확대 시행되고 있다. 이처럼 양적 측면에서는 정보공개 및 공유가 확대하고 있음에도 불구하고, 실질적으로 활용가치가 높은 양질의 데이터는 부족하다는 점과 및 일관성 없는 공개결경, 공개대상정보의 불명확성 등의 문제점이 제기되고 있다. 여기에는 각 공공기관의 정보공개사이트에 정보의 사전공표 및 검색기능이 미흡하여 정보접근에 제한; 정보에 대한 접근성 미흡, 대상정보의 부 적절성, 양질의 정보 부족 등의 문제점들이 포함된다(윤광석, 2010: 4).

2001년 「정보격차해소에 관한 법률」 제정 및 정보격차해소종합계획 수립을 통해 정보격차해소 방안이 제시되고 있고, 정보공개제도 등을 통하여 다양한 정보들이 공개되고 있지만, 개인 간, 지역 간, 계층 간 정보 격차는 여전히 크다. <그림 5-6>에서 볼 수 있는 것처럼 2015년 정보격차 실태조사에 따르면 4대 사회적 취약계층(장애인·저소득층·농어민·장노년층)의 PC기반 종합 정보화수준은 2004년부터 2015년까지 꾸준히 증가하고 있는 있으나 평균적인 일반국민에 비하여 아직도 많이 낮은 수준이다.

그림 5-6 4대 계층별 정보화 수준, 2015



출처 : 미래창조과학부(2015), 2015 정보격차 실태조사, p 36, 그림 1.

③ 정책 세부내용

국토계획 및 정책 수립 시 이에 대한 정보를 알기 쉽게 제공, 정보인프라를 활용한 쌍방향 의사소통체계를 구축해야 한다. 계획수립 초기부터 다양한 정보매체를 활용한 기초자료, 계획과정 등을 제공하고, 국토계획 관련 정보를 상세하고 알기 쉽게 제공하여 지역현안에 대한 학습기회를 제공해야 할 것이다.

국토계획 관련 법령에서 계획수립 시 의견수렴 절차 및 개최시기와 횟수 등을 명시하고, 현황조사자료, 계획안, 계획의 진행상황, 공공의견 조치결과 등 계획정보를 알기 쉽게 제공해야 한다.

정보격차 해소를 위한 정보인프라 구축 및 정보취약계층에 대한 교육기회의 확대와 유용한 정보 제공이 필요하다. 또한 정보공개 제도의 개선으로 공개 대상정보의 구체적 명시 및 결정기준의 명확화가 필요하다. 아울러 국민들의 이해도를 제고할 수 있는 용어의 사용 등 정보의 품질 향상 및 공개된 정보의 검색기능 강화도 요구된다.

④ 제도개선 방안

이 과제에서 요구되는 제도 개선은 다음의 3 가지로 요약될 수 있다. 첫째는 각종 국토계획, 지역계획, 도시계획 관련 법령에서 주민참여 요건을 강화하는 입법 개정이

필요하다. 무엇보다 중요한 것은 참여와 거버넌스를 실행할 수 있는 동력으로서 일정 부분의 재정적 투입을 강제하는 것이다. 예를 들어 어떤 법정계획 혹은 행정계획을 수립코자 할 때, 계획수립 단계에서부터 필요 예산의 일정부분 (10% 내외)를 이해당사자 참여활동, 정보공개 지원, 기타 역량 강화 지원, 거버넌스 운영비로 사전에 할당하도록 규정화하는 일이다.

둘째는 지방행정 사무와 지역재정 관련 제도가 반드시 연계되어야 한다. 실질적인 지역개발사업이 진행되고, 어떤 정책이나 계획의 당사자가 참여하게 갈등을 빚는 곳은 사회적으로 논란이 되기 어려운 작은 단위의 지역과 소수의 주민, 혹은 약자 계층들이다. 앞서의 첫 번째 제도 개선 사항들은 지방행정 체계에서 효과적으로 작동해야 하므로 특히 지방재정에 관련된 제도가 이에 조응하여야 한다. 예를 들어 국고(포괄)보조금 항목에 참여와 거버넌스를 독립적으로 구성하고, 이에 대한 지원을 확대한다는 등의 조치가 필요하다.

셋째는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」이나 「정보격차해소에 관한 법률」등의 지식·정보공개 및 공유를 위한 제도를 전반적으로 정비할 필요가 있다. 여기서 가장 중요한 사항은 각 중앙 부처와 산하기관이 설치·유지·관리하는 수많은 정보(Database)와 인터넷 사이트(internet site)를 효과적으로 연계, 조정, 활용하는데 있다.

(2) 공공계획 참여에 대한 인센티브와 역량강화 프로그램 제도화

① 정책개념 및 목표

앞에서 제시한 정보공유에 관한 정책과제는 보다 민주적인 공공정책 참여를 위한 사회적 인프라 구축의 일환이라면, 여기서 제시하는 “공공계획 참여에 대한 인센티브와 역량강화 프로그램 제도화” 과제는 보다 직접적이고 적극적인 정부의 지원정책이라고 할 수 있다. 다만 여기서 “지원”이라고 하는 것은 여건이 여의치 않으면 하지 않는 시혜적인 차원이 아니라, 규범적으로 정부가 어떤 수준까지 국민 참여를 보장해야 할 것인가에 대한 사회적 합의 수준에 따라 의무적으로 추진해야 한다는 것이 포용적 국토이념에 합치하는 것으로 본다.⁶¹⁾ 도시계획 공람, 공청회 등 현재 시행되는 각종 참여

61) 공공계획에의 주민참여는 일반적인 시민권의 하나로 볼 수 있다. 문제는 적절한 자원·역량·수단을 갖춘 주민이

제도는 다분히 요식적이고 실질적인 참여의 의미가 매우 미흡하다는 지적은 아직도 계속되고 있는 실정에서, 일반 주민들, 심지어는 이해당사자가 되는 지역사회 공동체나 사회집단조차 실제로 참여하는 일은 매우 어렵다. 참여하고자 하는 의향이 있다면 실제 참여가 가능하도록 정부와 사회가 그 동력을 마련해 줘야 한다는 것이 이 과제 추진의 기본취지가 될 것이다.

이 정책도 적용분야와 정책대상을 특정하기는 어려우나, 주로 도시정비사업 등 도시계획 영역에서 시범적인 체계를 구축하고 차차 지역개발사업 등으로 그 적용범위를 넓혀갈 수 있을 것이다. 따라서 일차적인 정책대상은 일반시민, 지역공동체 일원 및 특정사업 또는 계획에 의해 영향을 받을 수 있는 경제적·사회적 인구집단이 될 것이다. 정책의 세부목표는 “평생, 지역공동체” 구축; 자립지원 프로그램 제공을 통한 역량 강화; 지역공동체 수요와 특성을 반영한 사업 모델 추진; 중간 지원조직의 역할 및 권한 확대; 참여 거버넌스 조직·운영 및 실제 참여활동에 대한 물질적·행정적 지원 제도화 등을 포함한다.

② 현황 및 문제점

1990년대까지 중앙정부 주도의 도시화는 경제발전의 동력이었으나 도시화를 추진하는 과정에서 기존 거주민들의 의사를 충분히 반영하지 못하고 무리한 개발정책을 시행함으로써 지역공동체가 해체되는 한계를 노출했다. 특히 대도시 내부에 진행되고 있는 슬럼화현상에 대응하여 주거지를 재정비하는 과정에서 개발구역선정과 개발이익환수가 투명하게 이루어지지 않아 공공과 민간, 기존 주민과 조합원들 간에 갈등이 심화되는 계기가 되었다.

도시발전정책을 수립할 때 참여주체로서의 주민참여를 적극적으로 독려하여 다양한 개발 주체 간의 사회적 합의를 이루고 갈등을 완화할 수 있는 제도가 미흡하므로 이에 대한 보완이 필요한 실정이다. 참여의 질을 향상하기 위해서는 도시계획을 수립하는 초기단계부터 주민 의견을 수렴하고 반영하는 절차가 중요함에도 불구하고 제도는 마

아닌 저소득층, 노령층, 외국인 등 경제·사회적으로 취약한 집단은 이 권리로부터 자연스럽게 배제되는 현실에 있다. 포용적 국토의 규범은 이 같은 계층에 대한 권리 증진과 보장의 차원에서 참여에 대한 동기부여의 책임을 국가와 사회가 공히 지고 있다고 보는 것이다.

련되었으나 이를 운용하는 방식에 있어 명확한 기준을 제시할 수 있는 가이드라인 제공이 시급하다. 근린형 도시재생과 사회적 경제는 그 경계가 모호한 경우가 종종 있으므로 이를 연계하여 통합된 사업모델로 발전시키고자 하는 시도가 대도시를 중심으로 있어왔으나 지역특성을 충분히 반영하지 못해 실효성을 거두지 못하기도 한다.

도시발전정책을 수립하는 과정에서 「주민주도」의 중요성에 대해서는 인식하고 있으나 이를 제도화하는 과정에서 실질적 한계를 노정하고 있다. 1981년 도시계획법 개정 이후 공청회와 공고/공람제도를 운영하고 있으나 당시에는 지역공동체 의식과 연대감이 미흡하여 이익집단에 의한 제도의 악용과 주민 간 갈등이 오히려 조장되었다는 지적이 있다. 2002년 뉴타운사업 시행을 위해 주민협의체를 구성하고 운영 시작하였는데 개발 위주의 사업방식으로 주민협의체 자체가 파벌을 형성하여 공동체 해체를 가속화하였다는 비판이 일각에서 제기되기도 하였다. 2007년경부터 「살고 싶은 도시만들기」를 통해 주민참여방식을 다양화하고자 하였으나 지역공동체 권한의 범위가 구체적인 운용사례를 통해 명시되지 않았고 지역공동체 구성원에 대한 참여를 위한 동기부여가 미흡했다.

최근 지자체별로 「참여형 도시계획」이 활성화되고 있으나 일반시민 및 지역공동체 일원의 역할과 권한이 명시되지 않아 제도적 기반이 아직 취약하다 할 수 있으며, 무엇보다도 실질적인 참여를 권장, 유도할 수 있는 자원(정보, 예산 등)의 지원은 거의 없었다고 할 수 있다.

③ 정책 세부내용

특히 사회적 경제적으로 취약한 계층이 특정지역에 밀집하는 현상에 주목하고 이러한 현상의 공간적 분포와 입지를 파악하여 구체적인 데이터 및 증거를 기반으로 지역공동체를 재구축하는 정책방향의 설정이 우선 요구된다. “평생, 지역공동체”(김태환, 2015: 143-161)란 하나의 지역에 사는 모든 거주민들에게 연령, 성별, 계층, 장애여부와 상관없이 맞춤형으로 서비스를 제공할 수 있도록 디자인된 공공공간을 제공하고 이를 통해 지역공동체를 재구축함을 의미하는데, 공공계획에의 참여 고취를 위해서는 지역공동체 회복이 전제되어야 하기 때문이다.

여기엔 사회적 취약계층 또한 공동체의 일원으로 활동할 수 있도록 보장하는 제도적 기반 마련이 중요하다. 예를 들어, 사회적 약자를 위해 복지시설과 연계한 복합적인

기능을 수행할 수 있는 공공공간을 마련하여 생활인프라에의 접근성을 향상시키는 방안 마련 등이 필요하다.

자립지원 프로그램 제공을 통한 지역공동체 역량 강화가 요구된다. 지역공동체 사업 시행 시 물리적 인프라를 개선하는 것도 중요하지만 선제적으로 대응해야 하는 부분은 공동체 일원들 간에 연대감을 고취할 수 있도록 프로그램을 함께 제공하는 것이다. 여기에는 지자체별로 프로그램 시행을 위한 활동거점을 마련하고 시설을 제공하며, 그 실질적 운영이 가능하도록 지자체와 주민센터의 행·재정적 지원을 강화해야 한다.

사회적 경제 활성화를 통한 지역공동체사업 모델 개발도 이 정책과제의 한 축이 될 수 있다. 지자체와 공동체 간에는 일종의 협약을 통해 사업을 공동으로 추진하게 되는데 이를 활성화하기 위한 인센티브 제공의 일환으로 중앙정부 차원에서 보조금 지급 근거 및 지침을 마련해야 한다. 예를 들어 지역 내 취약계층을 고용하는 비율이 높은 기업에 대해서는 세금을 일정정도 감면하는 등 인센티브 제공을 다양화함으로써 일자리 창출에 기여할 수도 있다.

중간지원조직의 역할 및 권한 확대도 요구된다. 지자체와 주민협의체 간에 발생할 수 있는 갈등을 조정하고 의견수렴을 돕는 중간지원조직의 역할이 중요해지고 있다. 따라서 중간지원조직 (마을만들기 및 도시재생지원센터)의 운영방식에 대한 지침 제공이 필요하다. 지자체와 주민협의체 간에 중립을 지키기 위해서는 지자체로부터의 예산 독립성을 확보하는 것이 우선이며 이를 위한 공공기금 마련 또는 독립적인 별도의 부서 구성·운영이 필요하다.

④ 제도개선 방안

전반적으로 특히 작은 지역단위에서 지역공동체의 참여 거버넌스 조직·운영 및 실제 참여활동에 대한 물질적·행정적 지원을 법제화하는 방안을 마련해야 하며, 여기에는 다음과 같은 영역들이 포함된다.

첫째, 도시계획법, 도시정비법, 도시계획수립지침 등 관련 법규에 주민참여 관련 사항을 보다 구체적으로 명시하는 것이다. 예를 들어 도시기본계획 자체평가항목 중 지역균형발전 부문에서 주민참여 관련 사항을 보다 강화하는 방향으로 도시계획법 시행령과 도시기본계획지침을 개정·개선할 수 있다.

다음은 지자체 조례 등을 통해 공동체 사업 활성화 및 중간지원조직 지원사항을 구체화하는 일이다. 최근에는 도시재생 사업 추진과 관련하여 중간지원조직에 대한 지자체 조례가 이미 만들어진 경우도 있는데, 이와 연계하여 기존의 조직을 활용할 수 있도록 중앙정부 차원의 가이드라인을 제공할 필요가 있다.

이 외에 주민참여 정도를 측정하고 평가하기 위해 진단지표를 개발하고 평가 제도를 마련하는 일도 필요하다. 지속가능성 및 생활 인프라 평가 등과 연계하여(사회적 지속가능성 관련 조항) 지자체별로 주민참여의 정도를 평가하고 우수한 지자체의 경우 시상하는 방식으로(예: 도시대상) 인센티브를 부여하는 방안 등을 도시계획법 등 계획법과 지방자치 관련 법제에 반영하는 것이다.

마지막으로 강조해야 할 것은 지방재정 관련 제도와 연계성이다. 앞서 정보공유 관련정책과 마찬가지로 실질적인 예산이 확보해야 하고 이는 국가예산과 지방재정에 관련된 제도의 조율을 요구한다. 지방에 대한 국고보조금은 2016년 예산 기준 60조 3천억 원에 달한다. 여기서 제시하는 참여와 거버넌스에 대한 소요예산은 포괄보조금 항목 조정에 의해 충당할 수 있는 가능성이 높아 보인다.

3) 지역발전의 기회 형평성 강화 제도 환경의 개선

(1) 공간서비스 간 연계와 커뮤니티 재구축

① 정책개념 및 목표

전국 어느 곳에 살더라도 국민이 안심하고 살 수 있는 경제·사회적으로 건강함을 유지·증진시켜야 하는 것이 포용적 국토가 추구하는 기본정신 중 하나다. 이를 위해서는 한정된 자원을 활용하여 보다 많은 성과를 창출할 수 있어야 하고, 도시의 공간구조를 ‘다심(多心)분산형(compact-network) 구조로 재구축하여 공간서비스에 대한 접근성을 향상시켜야 한다. 여기에는 주거, 교통, 복지, 교육 등 여러 가지 서비스 요소를 통합적으로 고려하면서 이용자의 총 효용을 극대화하는 도시계획 기법의 개발과 확산이 필요하다.

아울러 도시지역에서의 지역공동체(community) 화복을 동시에 추구할 필요가 있다. 왜냐하면 여러 가지 공간서비스 요소가 효율적으로 연계된 네트워크를 형성한다는 것에는 그러한 서비스 연계 네트워크에 대한 수요자가 되는 작은 단위의 지역을 기반으로 한 지역공동체가 전제되어야 하기 때문이다. 즉, 지역사회의 도시서비스 전반에 걸친 의사결정과 서비스의 공유, 어떤 서비스가 보다 더 많이 필요한 사람에 대한 배려 등 원활한 소통과 공감대 형성, 의사결정 거버넌스 구축·운영 등은 보다 촘촘하고 감성적인 사회적 관계가 작동하는 지역공동체 차원에서 추진되는 것이 실현성이 높기 때문이다. 이 정책과제의 목적은 다양한 도시서비스의 통합적 공급·이용 네트워크를 구축하는 기술적 측면과 그를 뒷받침하기 위한 지역공동체의 복원 혹은 형성이라는 복합적인 성격을 띤다.

이와 같은 공간서비스 연계 네트워크와 지역공동체 복원은 우리나라 현실에서는 공동화가 심화되는 농·어촌 지역에서 더욱 시급하다. 이상호(2016)는 출산율의 저하와 농촌지역의 공동화가 현재의 추세가 이어질 경우 소멸될 위험이 큰 지자체는 79곳에 이를 것이란 예측을 했다.⁶²⁾ 따라서 이 정책과제의 핵심대상은 1차적으로 지방소도시와 농·어촌 지역 읍·면 등 작은 단위의 주거지역과 그 주민이 된다. 정책의 세부 목표는 양질의 공간서비스를 효율적으로 제공하기 위한 서비스 통합의 방법론, 계획기술 개발; 지역공동체 회복을 위한 인류학적·사회심리학적 측면의 분석과 동기유발 방안의 발굴; 특히 인구가 감소하는 지역을 대상으로 하는 시범사업 설계 및 실행; 모범사례의 축적을 통한 실행 확산의 가이드라인 제시 및 정부지원 방안의 모색 등을 포함한다.

② “지방소멸”의 전망과 지속가능한 지역공동체

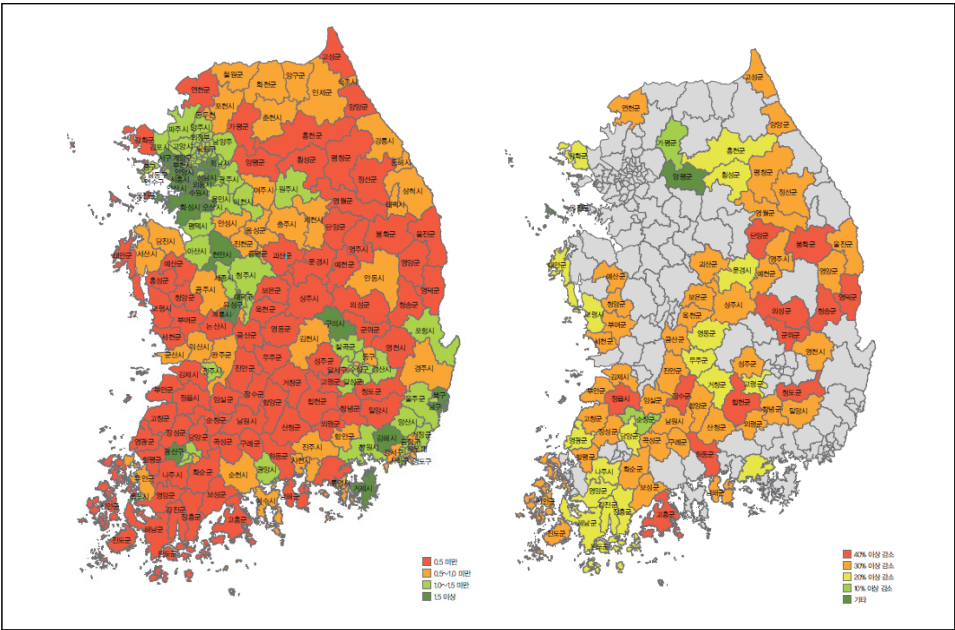
앞서 언급한 지방소멸의 문제에 대해 이상호(2016)는 지방소멸 가능성을 측정하는 지표로 가임여성인 ‘젊은 여성(20~39세 여성인구) 비중’을 설정하여 기초지자체 단위로 분석한 결과 젊은 여성인구의 분포는 지역 간 격차가 확대되고 있는 것으로 분석했다. 즉, 수도권과 광역시의 비중은 높으나, 이들 지역과 멀리 떨어진 지역의 비중은

62) 이른바 지방소멸이라는 현상에 대해 국가 차원에서 어떻게 대처할 것인가 하는 기본방향성을 논의하는 것은 또 하나의 거대한 사회적 담론이 될 것이다. 다만 이 연구의 포용적 국토 규범은 도시와 농·어촌을 막론하고 주민의 공간서비스에 대한 접근성을 높이고, 지역발전의 기회 형평성 역시 제고해야 한다는 취지에서 지방소멸은 최대한 방지해야 한다는 입장이다.

낮은 것으로 나타난 것이다. 이어서 이상호(2016)은 인구감소에 대응하면서 지방이 생존할 수 있는 바람직한 정책방향은 젊은 여성들이 지역에 정착하고 생활하기 위해 무엇보다 중요한 것은 바로 ‘젊은 여성들에게 매력적인 일자리’를 제공하는 것이라고 제안하고 있다.

그러나 인구가 소멸될 것으로 예상되는 대부분은 지역은 젊은 여성뿐만 아니라, 거의 모든 인구계층이 대도시에서 누릴 수 있는 다양한 공공과 민간의 서비스를 이용할 수 있는 여건이 되지 않는 것이 현실이다. 이 문제는 앞에서 공공서비스의 국가최저기준과 지역적정기준 통합 정책 관련한 논의에서도 다룬 바 있지만, 어떻게 생활서비스 기능을 확보하고, 어떻게 주변의 공동화되어 가는 지역(예컨대 농촌마을)까지를 포함하여 지역공동체를 유지할 것인가에 대한 고민인 것이다. 결국 일자리와 더불어 생활 서비스 기능을 충족하는 생활권에서의 지속가능한 지역공동체가 이상적인 해답이 될 것이다.

그림 5-7 20~39세 여성인구와 65세 이상 고령인구의 상대비(좌측)과 20~39세 여성인구 비중 10% 미만 지자체의 해당 여성인구 감소율('14/'04)(우측)



출처 : 이상호(2016) 한국의 '지방소멸'에 관한 7가지 분석. 지역고용동향브리프 2016년 봄호.

③ 정책 세부내용

첫째, 공간서비스를 효율적으로 연계, 네트워크화하는 계획기법의 개발이 필요하다. 특히 인구가 감소하는 지역에서 행정과 의료·복지, 산업 등 생활에 필요한 각종 서비스를 유지하고 효율적으로 제공하기 위해서는 각종 기능을 일정한 공간에 집약화(compact)하는 것이 효과적일 것이다. 하지만 집약시키는 것만으로는 인구 감소에 기인하는 이용효율의 저하를 억제할 수 없기 때문에 특히 지역적정기준(local optimum)을 주로 적용하는 것이 바람직할 것이다. 다만 주변 지역의 공간서비스 네트워크의 상태를 고려하여, 2차 권역 차원에서 작동할 수 있는 국가최저기준(national minimum) 이상의 공간서비스 체계를 마련할 수 있도록 다차원적인 고려가 필요하다.

둘째, 친환경적이며 고령자도 건강하게 걸어서 생활할 수 있고, 편안히 쉴 수 있는 공간을 조성하고, 육아하기 좋은 다세대공존형 지역을 구축하는 방안을 강구해야 한다. 지역공동체를 재구축하는 일에는 지역사회의 경제적 활력이라는 기반이 필요하기 때문에 새로운 생활지원서비스산업, 즉 노인요양·의료뿐만 아니라, 급식과 돌봄, 사회참여지원 등 고령자를 지원하는 새로운 서비스를 제공하는 산업을 육성하여 젊은 세대뿐만 아니라 고령자의 일자리도 창출하는 선순환 구조를 만들어야 한다.

셋째, 지역공동체 회복 또는 재구축은 계획기법이나 단순한 시설, 서비스 투자만으로 실현될 수 없다. 우리나라 공간정책, 계획은 대부분 물리적인 측면에서 이루어져왔기 때문에 지역공동체에 대한 인류학적·문화적·사회심리학적 측면의 지식이 결핍되어 있다. 우리나라 지역공동체의 현실이 어떠한지에 대한 인문학적 분석과 지역공동체에 대한 주민의 동기유발 방안의 발굴이 특히 중요하다.

넷째, 특히 인구가 감소하는 지역을 대상으로 하는 시범사업 사전에 추진할 필요가 있다. 앞서 언급한 세 가지 사안에 대한 정책설계가 어느 정도 이루어지면 시범사업 대상지역에 대한 교육·홍보, 물리적·재정적 지원을 통해 정책실행 경험을 축적할 필요가 있다. 이후 모범사례의 축적을 통한 실행 확산의 가이드라인 제시 및 정부지원 방안을 제도화하는 일이 필요하다.

(2) 지방자치단체의 계획고권 강화와 계획보장청구권의 도입

① 정책개념 및 목표

일반적으로 국토·지역·도시에 대한 공간계획은 국가, 지자체 등 정부(행정청)와 그로부터 계획 수립을 위탁받은 공공기관이 다루는 공공계획의 범주에 속한다. 또한 여기에 결부된 행정계획이나 행정사무 등은 매우 복잡다단하게 얽혀 있어 지방자치단체의 “계획”의 역할과 권한이 어디까지인지 정확하게 규정하기 어렵다. 특히 1994년 지방자치가 본격적으로 시작되면서 지난 20여 년간 광범위한 범위의 계획과 행정사무가 지방에 이양되었다. 그럼에도 불구하고 현상적으로 지방자치단체의 각종 공간계획은 중앙정부에 의해 크게 영향을 받고, 중앙정부의 예산 배분에 의지하고 있는 실정이다. 결국 자율성, 지방자치의 문제는 지역의 자율적 권한과 스스로에 대한 책임을 그 요체로 하기 때문에 앞서 살펴본 것처럼 분배적 접근에 의한 균형발전정책의 한계가 나타나는 것이다. 균형발전 정책의 문제는 매우 복잡적이라 공간계획 측면에서만 언급하기 어렵다. 다만 포용적 국토 규범에 녹아 있는 지역 간 균형은 균질적인 소득이나 인프라 수준이 아닌 최소 요건을 충족하는 가운데 모든 지역이 공평하게 가질 수 있는 지역발전 기회의 균형이라는 점은 분명하다. 따라서 우리나라에서는 아직 논의가 활발하지 않은 “지자체의 계획고권 강화와 계획보장청구권의 도입”을 시급한 정책과제의 하나로 선정하게 된 것이다.

여기서의 정책 목적은 크게 보면 우리나라 공간계획법 체계에서의 지방정부의 권한과 책임을 명확히 하는 것이며, 작게 보면 이를 위해 특히 계획고권 이슈와 계획보장청구권 제도를 면밀히 검토하여 작동 가능한 내용으로 입법을 추진하는 것이다.

② 세부정책방안 1 : 지방자치단체 계획고권 관련 원칙·규범 정립

계획고권은 지방자치단체가 당해 구역을 자기의 책임으로 질서 있게 형성하는 권리로서, “지방자치단체의 영역에서 지역과 관련하는 행동의 전체질서를 재정적인 투자를 포함하여 적극적·형성적으로 전개하는 권한을 포함(W. Roters. 1976, 문정호 외. 2008. 22쪽에서 에서 재인용)”하는 개념이다. 우리나라에서는 기본적으로 국가고권, 즉 중앙정부 위주의 계획이 이루어져 왔기 때문에 지방의 계획고권이 적극적으로 인정

되지는 않고 있다. 2002년 제정된 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서는 계획 등 여러 인·허가 행정사무가 중앙정부에서 광역자치단체로 이양되었으나, 시·군계획 등 하위계획은 국토종합계획, 도종합계획 등 상위계획의 목적성을 적합하게 반영해야 하는 등 아직 매우 경직적인 틀에 얽매어 있다.

지방자치제도가 발전한 독일과 같은 나라에서의 계획고권 원칙과 규범은 우리에게 비해 엄격하게 정립되어 있다. 우선 계획의 수립과정에서 지역 주민의 기본권을 고려해야 한다. 그리고 확정된 어떤 지역의 계획은 타 지역주민의 기본권을 침해할 수 없다. 또한 한 지방자치단체의 계획은 다른 지방자치단체의 권리를 침해해서도 안되고 계획 권한을 존중해야 한다. 이런 규범이 독일에서는 엄격하게 작동한다. 이와 같은 독일의 경우를 참조하면 다음 두 가지 법 규정에 대한 심층 검토가 필요하다.

첫째, 사전 합의의무(Abstimmungspflicht)의 규정이다. 한 지방자치단체가 계획을 수립할 때, 다른 관련된 지방자치단체와 사전에 합의하는 것이다. 이를 통해 예를 들어 기피시설을 설치하려 할 때 생길 수 있는 갈등을 사전에 차단할 수도 있다. 이러한 점에서 독일 건축법전에서 지방자치단체 간의 합의의무를 정하고 있는 것은 좋은 시사점이 된다.

둘째, 독일 건축법전에는 이와 같은 지방자치단체 간의 합의의무를 규정하는 방법으로 한 지방자치단체의 계획 수립과정에서 여타 지방자치단체가 의견을 개진할 수 있도록 하고 있는데 이러한 지자체 간 상호 참여 보장도 필요하다.⁶³⁾

우리나라에서 지방자치단체의 계획은 중앙정부의 계획에 비해 권위가 많이 떨어지는 편이기 때문에 지방의 자치권을 보다 신장하기 위해서도 지방자치단체의 계획재량권이 지역의 기본권 중 하나로 존중받아야 한다. 지방자치단체는 행정법과 계획법에서 정하는 일반원칙을 준수하는 한에 있어서는 계획 형성의 자유와 재량권을 가져야 한다. 중앙정부와 지방자치단체는 물론이고 각 지방자치단체 상호 간에도 권한보호 원칙이 존중되어야 할 것이다.

63) 문정호 외 (2008) 22~23쪽, 149~150쪽 내용을 발췌한 내용이다.

③ 세부정책방안 2 : 계획보장청구권의 도입 검토⁶⁴⁾

일반적으로 공공계획은 법적 구속력을 갖는 법정계획이든 아니면 보다 느슨한 형태의 지침형식을 취하든 기본적으로는 정부의 앞으로의 행위 방침이 되고, 그렇게 선언된 방침은 이해관계자와 국민에 의해서는 정부의 미래 행동 혹은 조치에 대한 예측의 근거로 작동한다. 즉, 사람들은 정부의 계획과 지침을 보고 자기 행위의 방향과 내용을 결정하는 것이다. 이런 상황에서 한번 입안되고 공표된 계획을 정부가 정책이 바뀌었다거나 상황이 변동되었다고 일방적으로 변경, 또는 폐지하면 일반 사람들이나 지방정부가 예측하고 계획했던 일들, 돈과 노력을 기울였거나 투자하고자 했던 행위주체들은 불이익을 입을 수 있거나 권리가 제한될 수 있다. 이런 상황에 대한 것이 이른바 이해관계인의 계획보장청구권에 관한 논의이다.

“독일에서의 논의에 의하면 계획보장청구권은 자료, 계획책정(Planung)의 유지(Durchhalten) 및 고수(Festhalten)가 국가에 의하여 보장되어야 함을 계획책정(과정)의 한 내용으로 정하는 하나의 청구권으로 볼 수 있다. 또한 계획준수청구권도 이런 계획보장청구권으로부터 교리론적으로 엄격하게 구별되는 독립적 청구권이라고 할 수 있다.” (문정호 외, 2008: 130) 독일처럼 계획법이 발전한 나라와 비교해 볼 때 우리는 이런 사항들이 매우 미흡하거나 혹은 규정이 있더라도 형식적인 경우가 많은 것으로 여겨진다.

우리나라의 국토 및 지역개발 사업과 관련하여 계획보장청구권에 대한 쟁송은 주로 손실보상의 관점에서 많이 발생한다. (문정호 외, 2008: 131) 그렇지만 이 개념은 행정계획, 법정계획의 폐지, 변경, 불이행 등이 발생할 때 야기될 수 있는 이해관계자의 손실에 대해 적절한 보상을 요구하는 개념으로 확대되고 있다. 하여 제기될 수 있는 개념이다. 지방자치단체가 중앙정부나 다른 공공기관, 다른 지방자치단체의 공공·행정·법정계획 등의 폐지, 변경 및 불이행에 의해 피해를 입지 않도록 제도적으로 최소한의 보장이 필요하다는 것이다.

64) 문정호 외 (2008) 129~130쪽 및 133쪽 내용을 발췌한 내용이다.

④ 제도개선 방안

지자체의 계획고권과 계획보장청구권 관련 입법은 행정법, 토지공법, 도시계획법, 건축법, 지방자치법, 행정소송법 등 검토해야 할 범위가 매우 넓다. 따라서 여기에서 모든 구체적인 내용을 적시하는 것 보다는 이러한 내용의 입법 추진을 위한 정부의 심층적인 검토를 촉구하는 것이 우선 바람직할 것이다. 이 과제의 정상적인 추진을 위해서는 1단계로 국토교통부, 행정자치부, 법제처 등의 정부부처 합동으로 다각적 검토에 착수해야 한다. 2단계에서는 입법(안)이 작성되면 지자체와 법률 전문가의 면밀한 검증 절차를 밟아야 하고, 3단계로는 일정기간 동안 특정 공간계획 혹은 특정지역에 대해 시범 적용하고 그 결과를 최종 입법안에 반영해야 할 것이다.

3. 정책 로드맵과 추진체계

1) 포용적 국토 정책 로드맵

제2절에서 제시한 핵심 정책과제의 추진방향은 완결된 정책 설계라기보다는 초기의 정책구상 단계로 이해해야 한다. 앞에서 제시한 7개 핵심 정책과제의 실질적인 추진은 적어도 1 내지 3년간의 정책개발 단계로부터 시작되어야 할 것이다. 제2절에서 논의하고 있는 내용들은 하나의 완결된 정책방안의 설계가 아닌 개괄적인 정책과제 추진방향이므로 그 구체적 내용들이 하나씩 심층적으로 검토되어야 한다. 또한 여기서 제시한 과제를 차치하고도 보다 종합적이고 심화된 정책개발 연구를 통해 보다 중요하고 많고 과제들을 도출할 수 있을 것이다. 이런 관점에서 보면 이 연구가 제시하는 정책과제는 향후 정책개발 과정을 위한 기초적인 어젠다를 제공하는 역할을 한 셈이다.

앞의 제1절에서 제시한 포용적 국토 정책구조에 더하여 전략적 차원의 7개 핵심 정책과제를 중심으로 보다 중·장기적인 안목에서 추진해야 포용적 국토 정책 추진의 개략적인 로드맵을 다음의 <표 5-6>과 같이 제안할 수 있다. 핵심 정책과제의 추진은 1~3년의 정책개발 단계, 2~4년의 시범사업 또는 테스트베드 단계를 거쳐 실행(집행) 및 모니터링 단계를 거쳐야 한다. 여기서 중요한 점은 7개 핵심과제 이외의 다양한 정

책과제를 새로 발굴하는 과정을 적어도 2~3년 간 추진해야 할 것이라는 점이다. 특히 국토정책, 농·어촌, 행·재정, 복지 등 부처복합적인 협동작업이 요구된다.

표 5-6 포용적 국토 정책 추진 5개년 로드맵(예시)

목표	정책과제	연차					6년차 이후
		1	2	3	4	5	
사회적 약자가 배제되지 않는 공간서비스의 구현	핵심과제 1: 합리적이고 지역적정성 있는 최소 공공서비스 기준 마련	▶▶▶	▶▶▶	●●●	●●●	■	■■■■■■
	핵심과제 2: 여성 사회참여 확대와 출산율 제고를 위한 시설·서비스 강화	▶▶▶	▶▶▶	▶▶▶	●●●	●●●	■■■■■■
	핵심과제 3: 도시 노후지역의 포용적 주거환경정비	▶▶▶	●●●	●●●	●●●	●●●	■■■■■■
	기타 정책과제 발굴 및 추진	▶▶▶	▶▶▶	▶▶▶			
권리증진과 행복추구로서의 참여역량 강화 및 거버넌스 구축	핵심과제 1: 정책, 계획에 대한 참여 확대를 위한 정보 접근성 강화	▶▶▶	●●●	●●●	■	■	■■■■■■
	핵심과제 2: 공공계획 참여에 대한 인센티브 부여와 역량강화 프로그램 제도화	▶▶▶	●●●	●●●	●●●	■	■■■■■■
	기타 정책과제 발굴 및 추진	▶▶▶	▶▶▶	▶▶▶			
지역발전의 기회 형평성 강화 및 제도 환경 개선	핵심과제 1: 공간서비스 간 연계와 커뮤니티 재구축	▶▶▶	▶▶▶	●●●	●●●	●●●	■■■■■■
	핵심과제 2: 지방자치단체의 계획고권 강화와 계획보장청구권의 도입	▶▶▶	▶▶▶	▶▶▶	●●●	●●●	■■■■■■
	기타 정책과제 발굴 및 추진	▶▶▶	▶▶▶	▶▶▶			

주 : ▶▶▶ 정책개발 단계, ●●● 시범사업 또는 테스트베드 단계, ■■■■ 실행 및 모니터링 단계

2) 포용적 국토 정책 추진체계

포용적 국토 정책은 매우 폭넓은 정책영역을 대상으로 한다. 정책목표 대상 집단은 물론이고, 거기에 적용되는 지리적 단위(scale) 국토 전체에서 마을 단위에 이르기까지 모든 공간정책 및 계획 단위를 아우른다. 위에서 선정한 핵심 정책과제 7개만으로도 거시적 국토정책에서 매우 구체적인 공간설계에 이르기까지 행·재정, 정책, 계획, 복지, 산업, 법률 등의 다양한 전문영역을 아우르고 있고, 이러한 다양성은 한 개 또는 소수의 중앙정부 부처가 담당할 수 있는 수준을 뛰어넘는다. 따라서 일개 부처보다 상

위에서의 “조정기구(control tower)”가 필요하다.

포용적 국토 정책을 핵심 국정과제로 설정한다면 총괄적인 지휘체계는 대통령실이나 최소한 국무총리실 수준에서 운영되어야 한다. 예를 들어 대통령실 직제에 가칭 “포용 국토비서관”직을 두어 범부처적인 추진조직(TFT, task force team)을 구성하는 것이 한 방법이다. 대통령실의 비서관 직제는 정부의 정책기조와 국정과제에 따라 신축적으로 운영이 가능하다. 따라서 “포용적 국토”를 주요 국정과제로 채택하고, 전 부처적인 추진을 위한 총괄조정 기능을 대통령실에 두는 것이 효율적일 것이다.

다른 대안으로는 대통령 소속 위원회를 운영하는 방안이 있다. 여러 정부부처가 복합적으로 관련되어 진 복합적 목적의 국정과제 추진은 그에 상응하는 복합적 기능의 조직을 갖추어야 하므로 한시적(ad-hoc) 혹은 5~10년 정도의 중기적 관점에서 포용적 국토 구현을 위한 범부처적 국정과제위원회를 구성 및 운영하는 것이다. 다만, 신설보다는 기존의 지역발전위원회나 동반성장위원회의 역할과 기능, 권한 및 성과를 재검토·평가하여, 가칭 “포용국토위원회” 등으로 개편하는 방안이 효과적일 수 있다. 중요한 점은 포용적 성장, 경제적 포용성, 사회적 포용성 등의 범주까지 통합적으로 다루는 하나의 거대한 위원회보다는 공간적 포용성에 집중할 수 있는 보다 전문성을 갖춘 위원회로 시작하는 것이 바람직하다.

우선적으로 중요한 요소는 앞서 로드맵에서 제시한 것처럼 초기 1~2년간의 업무는 정책개발 단계 즉, 실질적 행·재정 및 집행에 선행하는 검토·조사·연구·기획 단계를 충실히 수행해야 한다. 따라서 대통령실 예하의 TFT든 국정위원회 형식으로 추진하든 그 하위의 실행조직은 공무원 중심보다는 전문가 집단을 중심으로 구성되어야 한다. 국책연구기관을 관리하는 경제인문사회연구회 등을 통하여 각 연구기관에서 관련 전문가를 파견하게 하는 방법 등이 있을 수 있다.

최소한 수준의 정책개발이 진행된 3~4년차에 수립된 정책에 대한 본격적인 실행에 앞서 시범적용(pilot implementation 혹은 test bed)과 성과 평가를 집중적으로 수행해야 하므로 세부정책 관련 정부부처와 시범사업을 시행할 지방자치단체의 공무원 등으로 실행조직을 크게 보강해야 할 것이다. 5~6년 차에 이르면 시범사업의 경험과 성과를 법률 제·개정 등 제도 개선에 반영하고, 실제 정책사업의 집행과정과 그 결과를 모니터링·평가하는 기능을 중심으로 실행조직을 개편해야 할 것이다.

3) 행·재정 및 제도적 준비사항

위에서 언급한 로드맵 및 추진체계가 효율적으로 작동하기 위해서는 적절한 행·재정적 조치가 필요하다. 우선 정책개발 단계 1~2년간은, 앞서 예시한 대로 국책연구기관 전문가를 중심으로 운영한다고 할 때 큰 예산이 소요되지는 않을 것이다. 따라서 부처별로 편성·운영하는 국가 R&D 예산의 범위 내에서 해결할 수 있을 것이다. 예를 들어 국토교통부 산하의 건설교통기술진흥원과 경제인문사회연구회의 예산을 일부 활용하거나, 각 정부부처의 용역 예산을 활용하는 방안도 있다.

시범사업 등을 실시할 3~4년차 이후에는 실질적인 집행예산이 요구되므로 사전에 중앙정부 차원에서의 사업 예산으로, 지방정부에 대한 국고보조금 등 차원으로 일정 예산을 편성할 수 있도록 준비해야 할 것이다. 특히 포용적 국토 TFT의 운영예산은 정부 예산 규모에서 볼 때 큰 부담이 되지 않을 것으로 예상되나 지방자치단체를 통한 시범사업을 시행하기 위해서는 지방재정법 및 지방세 관련 제도 개선사항이 발생할 여지가 많다. 또한 국가균형발전 특별법에 의한 광역·지역발전특별회계의 포괄보조금에서 활용할 수 있는 방안도 강구할 수 있을 것이다.

CHAPTER 6

연구결과의 종합과 향후 과제

01 연구결과의 종합	139
02 연구의 한계	142
03 향후 학술 및 정책개발 연구 방향	142

연구결과의 종합과 향후 과제

이 연구는 포용이라는 용어에 대한 규범이론적 탐구로부터 국제기구와 우리나라·일본의 국토정책의 공간적 포용 정책 검토를 거쳐 사회정의, 공간에 대한 권리 및 행복 추구의 당위에 기초하는 보다 견고한 포용적 국토 개념을 제시했다는 유용성이 있다. 다만, 매우 포괄적인 정책방향을 설정하고, 현장조사를 통한 실질적인 정책수요를 파악하지는 않았기 때문에 정책과제와 정책방안을 구체적·심층적으로 제시하지는 못하였다. 따라서 앞으로는 학술적인 측면에서 사회적 담론으로서의 포용국토 개념을 공론화·심화하고, 정책적으로는 보다 실증적인 정책대상·목표 확인과 융·복합적인 정책수단을 강구하는 연구가 필요하다.

1. 연구결과의 종합

사회는 한 순간도 그 상태를 온전히 유지하지 않고 끊임없이 변화하는 유기체이며, 사회의 각 구성원은 변화하는 사회 속에서 다른 구성원들과 역동적인 정체·경제·문화적 관계를 엮어가며 삶을 꾸려간다. 국토는 그러한 사회와 사람, 그들의 총체적인 관계를 담고 있는 공간, 환경이며 터전이다. 또한 국토는 단지 현재의 사회와 사람들만 머무는 곳이 아니라, 다음에 올 미래세대가 살아갈 현 세대의 유산이다. 국토정책은 현 세대와 미래 세대의 사회구성원들에게 보다 살기 좋은 터전을 마련해 주기 위한 정부의 행위이자 의무이고, 노력이다. 끊임없이 변화하는 사회환경에 따라 국토정책도 적절하게 변용되어야 함은 물론이다. 그리고 보다 바람직한 삶의 공간을 마련하기 위한 사회적 요구와 합의에 따라 미래지향적인 행동지침을 마련하고 사전적 준비를 해 나가는 것도 국토정책의 의무이자 의의일 것이다.

이 연구는 한편으로는 저성장, 양극화, 고령화 등 매우 우울하고 불안한 상태로 보이는 우리나라의 현재 모습을, 다른 한편으로는 포용적 성장과 포용도시의 논의가 확대되

고 있는 국내·외의 학술적이고 정책적인 동향에 주목하여, 국토 차원에서 포용성 혹은 포용적 국토가 무엇을 의미하는 것인지를 탐구하고자 하는 의도에서 출발했다. 여기에는 지금까지의 경제학·공학 중심적이었던 우리나라 국토정책에 대한 자성(自省)적인 의미가 포함되어 있다. 즉, 우리나라의 국토정책·계획은 근대화·산업화·경제성장과 개발을 추구해 오면서 국토공간 및 환경을 물질적 가치를 지닌 개발 대상으로만 여기게 되어, 국토에 담긴 인문적 의미와 의의를 간과해 온 것이 아닌가 하는 것이다.

공간적 포용 혹은 포용적 국토의 개념은 특히 2000년대 이후 균형발전, 참여적 계획, 공간복지 등 경제적 격차를 완화하고 삶의 질 향상과 보편적 복지를 강화하며, 지속가능한 공간계획을 추구하는 논의들을 포괄하고 있다고 할 수 있다. 최소한 이와 같은 공간계획의 변화는 대세적으로는 압축성장 시기의 “국토개발” 단계는 넘어선 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 현재의 사회경제적 실정과 진행 중인 공간계획이 공간적 포용의 규범을 온전히 혹은 명시적으로 반영하지는 못한다. 거시적 국토정책 및 지역발전정책과 교통, 주택, 공간복지, 기초 생활인프라 등 부문별 정책의 전개과정과 내용, 그 성과는 그 이전시대에 비해 상당히 포용적으로 보이는 것은 사실이지만 아직 공간적 포용의 철학과 정책규범에는 미치지 못한다.

따라서 이 연구에서는 상당 부분을 규범이론적인 측면에서 국토의 포용성이란 어떤 사회적 가치인가를 논의하는데 할애하였고, 기존의 포용적 성장과 포용도시 논의에서 제시된 것보다 포괄적이고 철학적인 포용적 국토 개념을 도출했다. 즉, 사회적 공감대를 극대화할 수 있는 상위규범으로써 포용적 국토는 “공간의 물리적 개발을 통한 성장을 넘어 누구나 어디서나 안전·쾌적·편리하게 살아갈 수 있고, 모든 사회적 계층·지역간의 격차·배제·갈등을 최소화할 수 있으며, 그 기회의 균등, 잠재능력 증진과 행복을 추구하는 사회의 모든 구성원이 적극적 권리와 자발적 참여를 실천하는 삶의 터전”이라는 개념이다.

이와 같은 포용 개념은 “포용적 사회정의가 실현되고 공간에 대한 행복추구 권리가 증진되는 삶의 터전”(비전)을 실현하기 위해; 사회적 약자가 배제되지 않는 공간서비스를 구현하고(목표 1); 권리증진과 행복추구로서의 참여역량을 강화하고, 거버넌스를 구축하며(목표 2); 지역발전의 기회 형평성을 강화하고 제도 환경을 개선하는(목표 3) 등의 3대 목표와 이에 수반되는 7개의 핵심 정책과제를 제시하는 것으로 이어졌다.

이와 같은 연구결과는 우리나라의 정부주도적 경제 및 국토정책의 과정과 성과를 포용 관점에서 재조명하고 불평등 해소와 지속가능한 국토 발전에 대한 규범철학적·인문학적 논의를 촉구한다. 또한 향후 2~3년 내로 준비해야 할 2020년대를 위한 제5차 국토종합계획 등 장기적·종합적 국토정책에 대한 기초자료 및 시사점을 제시한다는 의의가 있다.

이와 같은 정책구조의 구축은 정책의 사회적 가치를 우선적으로 검토·제시하고 그 가치를 일관성 있게 구현하기 위한 정책방안을 도출했다는 점에서, 주어진 정책방향 혹은 기조에 대한 수단으로서의 정책과제 도출보다는 보다 바람직한 정책논리 구조를 갖춘 것으로 여겨질 수 있다. 즉, 우리나라의 현 실정에서 포용적 국토의 가치가 사회적으로 보편타당한 규범이 될 수 있다는 점과, 향후 국토정책의 기조로서 작동가능한 키워드라는 점을 명백히 제시함으로써, 하위 수준으로 제시한 정책목표의 적절성과 핵심정책과제 추진의 타당성을 담보할 수 있다는 것이다.

또한 이 연구에서는 특정한 세부 정책과제에 집중하기 보다는 포용적 국토 정책의 큰 기조 아래 다양한 분야의 정책이슈 검토를 통하여 1차 24개 정책과제 목록을 작성하고, 이에 대한 우선순위 평가를 통하여 7개 핵심 정책과제를 선정하였다. 이는 제시된 정책과제의 추진방안이 구체적이지 않다는 문제를 내포하기는 하지만, 개념적으로 적용범위가 매우 넓은 포용적 국토라는 주제 아래에서의 세부정책을 논의하기 위해서는 폭넓고 복합적인 검토가 더욱 바람직하다는 점에서 단점보다는 장점이 더 크다.

이 연구에서는 7개의 핵심과제에 대해서만 그 개략적인 추진방향을 제시했지만, 핵심과제에 선정되지 않은 나머지 17개의 정책과제를 포함해서 이 연구에서 미처 검토하지 못한 다양한 정책이슈는 향후 포용적 국토 정책의 추진을 위해 보다 심화, 검토되어야 할 것이다. 특히 위에서 선정한 핵심 정책과제 7개만 보더라도 거시적 국토정책에서 매우 구체적인 공간설계에 이르기까지 행·재정, 정책, 계획, 복지, 산업, 법률, 농·어촌 등의 다양한 분야가 관계되어 있다. 즉, 포용적 국토의 구현은 국토정책 혹은 국토교통부 업무영역을 넘어 거의 범부처적인 공조와 협력으로 가능하다는 것이다. 제5장에서 제시한 포용적 국토 추진을 위한 범부처적인 총괄 추진체계의 필요성은 아무리 강조해도 지나치지 않은데, 이 연구가 제안하는 포용국토 정책 추진방안이 향후 부처복합적인 정부정책 형성·수립을 위한 하나의 전형이 되기를 기대한다.

2. 연구의 한계

이 연구는 우리나라 국토정책이 보다 성숙해지고 인문학적으로 풍부해질 수 있도록 하는 하나의 논의 관점, “포용적 국토”을 제시했다는 점에서 의미가 있다. 그러나 아직까지는 완결성이 부족한 하나의 시안에 머무르고 있다. 이 연구의 한계는 다음과 같이 크게 세 가지 측면에서 나타난다.

첫째, 이론적 탐구를 통한 포용적 국토 규범 정립, 우리나라 국토정책의 포용성 수준 검토, 포용국토 정책 개념과 하위 목표 설정, 구체적인 정책과제의 도출 등 연구의 범위가 매우 방대하여 어느 부분에서도 충분히 심화된 논의를 개진하지 못했다.

둘째, 방법론적으로 실증적인 접근이 미흡하다. 인문학적인 관점에서의 접근은 종종 정성적 연구방법론에 과도하게 의존하기 쉽다. 정성적인 방법론 자체에 문제가 있다는 뜻이 아니다. 다만 국가의 정책을 제시하기 위한 정책연구에 있어서는 최소한의 객관적인 근거의 활용과 제시가 요구되는데, 특히 우리나라 국토정책의 포용성 수준 검토와, 다양한 정책이슈 중 핵심적인 정책과제를 선정하는 과정에서 객관적 지표의 활용이나 보다 설득력 있는 선정방법론의 구사가 미흡했다는 점이 아쉽다.

셋째, 이 연구는 국민 공감대를 최대화할 수 있는 상위규범으로서 포용적 국토 개념과 이에 따른 공간적 포용의 큰 정책방향을 가늠해 보는 데에는 어느 정도 성과가 있으나, 현실 세계에서 차별적으로 펼쳐질 수 있는 포용적 국토정책을 구체화하는 데에는 많은 부족함이 있다. 여기서 선정된 7개 핵심과제들이 충분히 구체화된 정책제안으로 제시되지 못하고, 방향제시 차원에 머무른 것이 가장 미흡함이 느껴지는 부분이다. 다만, 이 연구의 내용적 범위와 연구기간 등 연구자원의 한계를 고려할 때, 정책과제의 제시가 개괄적으로 마무리되는 일은 피할 수 없었다.

3. 향후 학술 및 정책개발 연구 방향

제2절에서 밝힌 이 연구의 한계는 그대로 향후 학술 및 정책개발 연구 방향에 대한 시사점이 된다. 우선 학술적인 측면에서 이 연구의 주제인 “포용적 국토”에 대해서는 보다 심화되고 확대된 사회담론적 논의가 필요하다. 한 사회가 추구하는 보편타당한

사회규범은 어느 한 순간에 정립되는 것이 아니라, 수많은 논의와 논쟁, 변용을 거쳐 정부와 시민사회를 포함한 보다 많은 사람들이 인정하고 합의해야하는 거대하고 지속적인 사회정치 과정을 통해 제련되는 것이다. 따라서 포용적 국토라는 주제에 대해서도 보다 다양한 관점에서 다양한 접근방식을 통해 탐구되고 논의되어야 한다. 학술적인 측면에서 특히 중요한 관점은 사회철학으로서의 포용성(inclusivity)에 대한 검토와, 사회적·경제적 포용성과 공간적(국토 및 도시) 포용성 간의 개념적 구분 혹은 양자 간의 조화 문제가 될 것이다. 예를 들어 이 연구의 수행 과정에서 지속적으로 제기되었지만, 제대로 정리하지 못한 이슈 중의 하나는 포용의 개념을 논하는 데 있어 굳이 사회, 경제, 공간의 분리적 구분이 필요한가 하는 점이었다. 연구 후반부에서 제시된 정책과제들은 결국 국토정책의 영역을 중심으로 기술되긴 했으나 실질적으로는 사회·경제·공간 요소가 섞여있는 정책들이다. 따라서 포용적 국토와 경제적이고 사회적인 포용성 간의 개념적 구분이 무의미해 질 수도 있는데, 이런 문제에 대해 보다 다양한 시각에서 학술 연구가 진행될 필요가 있다.

특히 이 연구의 방법론적 취약점이 암시하는 학술적인 연구와 정책연구의 양 측면을 포함하는 연구주제들도 많이 있다. 가장 중요한 것은 우리나라의 국토 또는 국토정책의 포용성을 진단하는 일이다. 앞서 언급한 바와 같이 이 연구는 실증적 분석이 아닌 서술적이고 정성적인 검토를 위주로 논의를 전개했지만, 보다 객관적으로 수용 가능한 진단 결과가 있는 것이 후속적인 정책 목표 설정 등의 정책개발을 위해 필요하다. 객관적인 진단에 필수적인 요소는 평가와 분석의 구조를 형성하는 진단(평가)지표를 설정하는 일이므로 이와 관련된 연구가 우선적으로 추진될 필요가 있다.

제4장에서 제시한 7개 핵심 정책과제를 중심으로 하는 “포용적 국토 정책 추진 5개년 로드맵”에서도 나타난 것처럼 각 정책과제의 시작은 적어도 1 내지 3년간의 정책개발 단계로부터다. 여기서 제시한 과제를 차치하고도 보다 종합적이고 심화된 정책개발 연구를 통해 보다 중요하고 많고 과제들을 도출할 수 있을 것이다. 이 연구의 제5장에서 논의하고 있는 내용들은 하나의 완결된 정책방안의 설계가 아닌 개괄적인 정책과제 추진방향이므로 그 구체적 내용들이 하나씩 심층적으로 검토되어야 한다. 이런 관점에서 보면 이 연구가 제시하는 정책과제는 향후 정책개발 과정을 위한 기초적인 어젠다를 제공하는 역할을 한 셈이다. 이 연구로 비롯하여 앞으로 포용적 국토 실현을 위한 적극적인 정책개발이 보다 활성화되기를 바란다.

참고문헌

REFERENCE

【국내문헌 및 인터넷사이트】

- 강미나 외. 2014. 농촌 다문화가구의 주거실태와 주택정책과제. 안양: 국토연구원.
- 강현수. 2010. 도시에 대한 권리 도시의 주인은 누구인가. 서울: 책세상.
- 국토교통부 내부자료. 2012. 新국토·지역발전 전략방향 및 핵심과제.
- 국토교통부. 2013 국가도시재생기본방침. 세종: 국토교통부. 공고 제2013-1094호.
- 국토교통부. 2013. 국민소득 4만불 시대 실현을 위한 국토정책방향 연구. 세종: 국토교통부.
- 국토교통부. 2015. 미래 국토발전 전략 수립방안 연구. 세종: 국토교통부.
- 국토교통부. 2016. 도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가지침. 세종: 국토교통부. 훈령 제730호.
- 권오성, 서용석, 허준영. 2012. 역대정부의 국정기조 비교분석 연구. 서울: 한국행정연구원.
- 김동주 외. 2012. 미래국토 개척과 신균형발전 전략. 안양: 국토연구원.
- 김미곤. 2014. 빈곤 · 불평등 추이 및 전망. 보건복지포럼 제215호: 6-16.
- 김병규(2016). "한국 어린이·청소년 행복지수 OECD 꼴찌", 연합뉴스. 2016. 05. 02. <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/05/02/0200000000AKR20160502148300017.HTML>.

- 김선희 외. 2010, 2011. 한국형 국토발전 실천전략 연구(I, II). 안양: 국토연구원.
- 김수진, 박찬. 2015. 더불어 사는 포용적 도시발전. 성장과 포용을 위한 국가도시정책 방향. 국토연구원 개원37주년 기념세미나
- 김수진. 2015. 포용도시정책 수립을 위한 기초연구. 안양: 국토연구원.
- 김연명. 2011. 한국에서 보편주의 복지국가의 의미와 과제. 민주사회와 정책연구. 2011년 상반기. 민주사회정책연구원.
- 김옥일, 채경진, 박광국. 2009. 다문화정책의 전략적 우선순위에 관한 탐색적 연구: 기초자치단체 다문화정책을 중심으로. 한국사회와 행정연구 제20권 제2호: 115-135.
- 김유정. 2009. 다문화가족의 실태와 정책방안. 보건복지포럼 통권 제 151호. 한국보건사회연구원
- 김진범. 2011. 일본의 저출산 대응 정책 : 생활환경을 중심으로. 월간국토 통권 352호:51-62.
- 김태환. 2015. 한국 국가도시정책의 전략과 과제. 안양: 국토연구원.
- 농림축산식품부. 2015. 농어촌서비스기준의 서비스 항목과 항목별 목표치의 세부 내용. 세종: 농림축산식품부. 공고 제2015-547호.
- 대한민국정부. 1972. 제1차 국토종합개발계획(1972~1981).
- 대한민국정부. 1982. 제2차 국토종합개발계획(1982~1991).
- 대한민국정부. 1991. 제3차 국토종합개발계획(1992~2001).
- 대한민국정부. 2000. 제4차 국토종합계획(2000~2020).
- 대한민국정부. 2006. 제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020).
- 대한민국정부. 2011. 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020).
- 대한민국정부. 2016. 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법. (법률 제13793호, 공포일 2016.1.19, 시행일 2016.9.1.)

- 대한민국정부. 2016. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률. (법률 제13782호, 공포일 2016. 1. 19, 시행일 2016. 1. 19.)
- 문정호 외. 2008. 국토 및 지역개발사업에 대한 법적 분쟁의 실태와 대처방안. 안양: 국토연구원.
- 문정호. 2011. 공정사회의 공생 국토·지역발전구현을 위한 정책과제. 국토연구원 ISSUE PAPER 제1호. 안양: 국토연구원
- 문정호 외. 2013. 국토계획체계 쇠신·발전방안 연구 사전기획. 안양: 국토연구원.
- 문정호, 윤영모. 2012. 국토부문의 공생발전 실행방안. 안양: 국토연구원.
- 미래창조과학부. 2015. 2015 정보격차 실태조사. 경기: 미래창조과학부.
- 민범식 외. 2012. 건전한 도시생활기반 정비와 환경보전 방안. 안양: 국토연구원.
- 박경. 2008. 일본의 지역정책 전환의 의의와 시사점: 내셔널미니멈(national minimum)과 로컬옵티멈(local optimum)을 중심으로. 지역사회연구 16권 3호: 71-92.
- 박세훈 외. 2009. 다문화사회에 대응하는 도시정책 연구(I) : 외국인 밀집지역의 현황과 정책과제. 안양: 국토연구원.
- 박세훈 외. 2010. 다문화사회에 대응하는 도시정책 연구(II): 지역중심형 외국인 정책 추진방안. 안양: 국토연구원.
- 박은희. 2015. 대구광역시 보육정책 비전과 정책과제. 대구: 대구경북연구원.
- 박인권. 2015. 포용도시: 개념과 한국의 개념. 공간과 사회 제25권 제1호: 95-139.
- 박재길 외. 2004. 도시계획결정과 사회적 정의에 관한 연구. 안양: 국토연구원.
- 보건복지부. 2014. 보육통계. 세종: 보건복지부.
- 서문희 외. 2004. 여성 사회활동 증진을 위한 보육환경 개선방안 연구. 서울: 한국보건사회연구원.
- 서울경제. 2016년 2월 29일자. “성동구 ‘젠트리피케이션 방지’ 주민협의체 위축식”.

- <http://www.sedaily.com/News/NewsView/NewsPrint?Nid=1KSO8T4K35>.
- 서울신문. 2016년 1월 5일자. “젠트리피케이션 막자… 전담부서 만든 성동”.
<http://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20160105014014#csidx24de4dd1c07b7d1b6e23d5015e761f6>.
- 신광영. 2011. 보편적 복지를 위하여. 사람과 정책. 제1권: 154-163.
- 양재섭, 김태현. 2011. 서울의 도시계획 수립과정에서 시민참여 실태와 개선방향. 서울: 서울시정개발연구원.
- 오성훈. 2013. 공간복지의 핵심기반, 쾌적하고 안전한 공공공간. 건축과 도시공간 제10권 Summer: 30-37.
- 윤광석. 2010. 정보공개제도의 진단과 개선방안 연구. 서울: 한국행정연구원.
- 윤성주. 2014 포용적 성장을 통한 경제성장 : 소득불평등을 중심으로. 재정포럼. 2014. 7.
- 윤인진. 2008. 한국적 다문화주의의 전개와 특성. 한국사회학 제42집 2호: 72-103.
- 이미화, 유해미, 최효미, 조아라. 2014. 무상보육 이후 보육정책 방향 연구. 서울: 육아정책연구소.
- 이상호. 2016. 한국의 ‘지방소멸’에 관한 7가지 분석. 지역고용동향브리프 2016년 봄호.
- 이소영, 김은정, 조성호, 최인선. 2015. 임신·출산 및 영아기 양육인프라의 형평성과 정책과제. 서울: 한국보건사회연구원.
- 이용우 외. 2012, 2013, 2014. 미래 국토발전 장기전망과 실천전력 연구(I, II, III). 안양: 국토연구원.
- 일본 국토교통성. 2014. 국토의 그랜드디자인 2050(国土のグランドデザイン2050).
- 전태원. 2016. 대안적 질서 없는 이 시대, 길을 찾아서. 한겨레신문. 1월 22일.
<http://www.hani.co.kr/arti/culture/book/727354.html>.
- 정부입법지원센터. <https://www.lawmaking.go.kr/>.

- 제해성. 2013. 공간복지 정책, 현주소와 정책실현 방향. 건축과 도시공간 제10권 Summer: 8-17.
- 조규범. 2011. 다문화사회를 위한 입법적 대응방향. 현대사회와 다문화 제1권 제1호: 34-64.
- 조명호 외. 2016. “도심활성화 양날의 검, 젠트리피케이션”. 강원발전연구원 정책메모 제569호(2016년 9월 6일자).
- 조선비즈. 2016. 복인터뷰: ‘서울, 젠트리피케이션을 말하다’. 9월 1일.
http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2016/09/01/2016090100822.html.
- 주오이시디대한민국대표부. 2016. OECD정책브리핑 제247호, 2016. 1. 11.
- 차미숙 외. 2011. 사회통합을 위한 지역적 대응과제. 안양: 국토연구원.
- 최병호. 2014. 우리나라 복지정책의 변천과 과제. 예산정책연구 3권 1호: 89-129.
- 한겨레. 2016. ‘58년 개띠’의 상가 사냥, ‘94년 개띠’를 몰아내다. 7월 26일.
<http://www.hani.co.kr/arti/economy/property/753898.html>.
- 한국행정연구원. 2014. 대한민국 역대정부 주요정책과 국정운영. 학술토론회 자료, pp. 7-10. 서울: 한국행정연구원.
- 홍승현 외. 2014. 경제성장과 재정정책. 세종: 한국조세재정연구원.

【외국문헌 및 인터넷사이트】

- 經濟財政諮問會議. 2001. 今後の經濟財政運営及び經濟社会の構造改革に関する基本方針.
- 廣原孝一. 2015. 本格的な人口減少社会における国土計画. 立法と調査(360): 133-144.
- 国土交通省国土計画局. 2009. 広域ブロックの現状と課題. 第1回広域ブロック政策研究会配付資料.
- 国土交通省国土交通政策研究所. 2001. 平等をめぐる議論と社会資本整備に関する

る一考察. 国土交通政策研究第6号.

国土審議会調査改革部会第2回企画運営委員会. 2001. 国土計画と「国土の均衡ある発展」の意義について

大木健一. 2009. 21世紀の国土政策は何を目指すか:「国土の均衡ある発展」に代わる国土政策の理念を模索する. Urban Study49.

木下勇. 2009. 子育て・子育てしやすいまち・地域づくり. 内閣府ゼロから考える少子化対策プロジェクトチーム第8回会合提出資料.

少子化社会対策大綱検討会. 2004. 国土交通省における生活環境の整備に係る取組方針について.

三村浩史. 1989. すまい学のすすめ. 彰国社.

原田泰. 2006. 国土計画と国土の均衡ある発展論. 地域開発: 22-27.

伊藤敏安. 2002. 地方にとって「国土の均衡ある発展」とは何であったか. 地域経済研究 第一四号: 3-17.

日本学術会議. 2008. 我が国の子どもの成育環境の改善にむけて: 成育空間の課題と提言.

ADB. 2008. Strategy 2020. Manila: Asian Development Bank.

ADB. 2011. Inclusive Cities. F. Steinberg & M. Lindfield (Eds.). Urban Development Series. Manila: Manila: Asian Development Bank.

ADB. 2014. Framework of Inclusive Growth Indicators (4th edition). Mandaluyong City, Philipines: Asian Development Bank.

Giddens, Anthony. 1982. Profiles and Critiques in Social Theory. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Harvey, David. 2012. Rebel cities : from the right to the city to the urban revolution. 한상연 역. 2014. 반란의 도시 도시에 대한 권리에서 점령운동까지. 서울: 에이도스.

- IMF. 2015. Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective.
- Marcuse, Herbert. 1965. Repressive Tolerance. Robert Paul Wolff et al. A Critique of Pure Tolerance. Boston, Mass.: Beacon Press. pp.81~123.
- OECD. 2008. Towards a Competitive and Inclusive City-region, in OECD Territorial Reviews: Cape Town, South Africa 2008. Paris: OECD.
- OECD. 2012a. Promoting inclusive growth: Challenges and policies. Paris: OECD.
- OECD. 2012b. Empowering Through Local Citizenship. Poverty Reduction and Pro-Poor Growth: The Role of Empowerment. Paris: OECD.
- OECD. 2014. Report on the OECD Framework for Inclusive Growth. Paris: OECD.
- OECD. 2015. All on Board: Making Inclusive Growth Happen. OECD, Paris: OECD.
- OECD. 2016. The Governance of Inclusive Growth: An Overview of Country Initiatives. OECD, Paris. Rafael Ranieri and Raquel Almeida Ramos. 2013. After All, What is Inclusive Growth? One Paper, No. 188. Paris: OECD.
- Rawls, John. 1971. A Theory of Justice. Cambridge: Harvard University Press.
- Sandel, Micheal. 2009. Justice: What's the right thing to do? . 이창신 역. 2009. 정의란 무엇인가. 파주: 김영사.
- Sen, Amartya. 2009. Capitalism Beyond the Crisis. 원용찬 역. 센코노믹스 인간의 행복에 말을 거는 경제학. 서울: 갈라파고스.
- UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights. 1991. General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing.
- UN-Habitat. 2015. Inclusive Cities. Habitat III Issue Papers.

UN-HABITAT. 2016. <http://unhabitat.org/about-us/history-mandate-role-in-the-un-system>

Vaillancourt, Pauline Marie. 1986. *When Marxists Do Research*. New York: Greenwood Press.

World Bank. 2009. *What is Inclusive Growth?* World Bank, Washington DC: World Bank.

World Bank. 2013. *Inclusion Matters: The Foundation for Shared Prosperity*. World Bank, Washington DC: World Bank.

World Bank. 2015. *Inclusive Cities Approach Paper*. GSURR. Washington DC: World Bank.



SUMMARY

Conception, Normative Directives and Policy Tasks towards Inclusive National Territory

Moon Jeongho, Lee Soonja, Kim Jinbeom,
Min Sunghee, Kim Soojin, Park Kyeonghyun

The notions of inclusive growth and inclusive city have drawn more and bigger attention among the international institutes like WB, OECD and UN-HABITAT. The financial crisis in the North American and European countries were uprising in 2008, and the world started to come along the capitalist fiasco which was a lump-sum payment for so called "Neo-liberal" global economic standard prevailed since the 1980s. Facing all the odds like bi-polarization, low growth and high unemployment, reformist groups have raised a series of counter logic for the broken political economic order. And major suggestions included inclusive growth and inclusive city.

The things are not much different in Korea. The society has agitated with the worsening bi-polarization and societal aging as well as the general tendency of losing growth potential. In such turbulent circumstances, the national territorial (and spacial in general) policies and plans are in doubt that they are not successful to be "inclusive." That is, socially disadvantaged groups are not moderately helped and benefitted by government spacial policies and plans.

This study began out of those concerns and aimed at conceptualization of territorial inclusivity as a normative policy principle; and at proposing a set of policy directives to enhance territorial inclusivity. Such themes are more likely

literal and qualitative than numerical, hence this study relies heavily on descriptive and hermeneutical methodologies like focus group interview. The propositions and suggestions of this study are as below.

Reviewing the arguments on inclusive growth and inclusive city among international and domestic authors, this study found that the notion of territorial inclusivity is a mixture of the meanings of social justice, equal opportunity for spacial services, rights to the places where anybody lives and happiness as liberty to self-determine and participate. In such regards, the conception of inclusive territorial policy is written as “a set of spacial policies and plans based on the principles of social justice, right to the space and happiness pursuit; and focused on embracing socially disadvantaged’s benefits of spacial services; on enhancing participatory capacity and communicative governance; and on constructing better legislative and institutional setting to ensure equal opportunity for regions and communities.”

Based on such a normative guideline, this study explored 24 policy issues, from which 7 policy tasks of high priority were drawn as follows: positing spacial service standard considering national minimum and local optimum; expanding nurturing facilities to promote women’s socio-economic activities; re-designing urban regeneration program to enhance rights to the city; enhancing information (of policies and plans) accessibility for digital poor; providing incentives and capacity building programs for active participation; rebuilding local communities through semantic welfare and spacial services; and introducing new planning rules to enhance local planning authority.

■ 포커스 그룹 인터뷰 참석자 명단 (원외 19명)

성명	소속	직위	전문분야
강명구	서울시립대학교	교수	도시 및 지역계획
권원용	서울시립대학교	교수	도시 및 지역계획
김승연	서울연구원	부연구위원	사회복지
김현호	지방행정연구원	연구위원	행정학
박인권	서울시립대학교	교수	도시계획
변미리	서울연구원	선임연구위원	미래연구
서봉만	인천발전연구원	연구위원	경제지리
서종균	서울도시공사	주거복지차장	주거복지
신경희	서울연구원	선임연구위원	도시사회정책
심재만	서울시립대학교	교수	조직학
양재섭	서울연구원	선임연구위원	도시계획
이상대	경기연구원	선임연구위원	도시 및 지역계획
이영성	서울대학교	교수	도시계획
이용환	경기연구원	연구위원	도시행정
이원호	성신여대	교수	사회지리학
이재준	아주대학교	교수	도시계획
전상인	서울대학교	교수	사회학
한경원	지역발전위원회	정책연구관	지역계획
황금희	경기연구원	연구원	도시계획

주 : 포커스 그룹에는 이 연구의 연구진과 자문연구진 4명(이춘용, 이순자, 김진범, 김수진)이 포함되어 총 23명이다.

Focus Group Interview : 포용적 국토 정책과제

국토연구원은 2016년도 기본과제의 일환으로 “**포용적 국토 실현을 위한 정책과제 연구**”를 수행하고 있습니다. 이 연구를 통해 실천적 정책개념으로서의 “포용적 국토” 규범을 정립하고 이로부터 대안적 정책방향·과제를 제시하고자 하며 구체적으로는 다음과 같은 목표를 지향하고 있습니다. 첫째, ‘포용’ 혹은 ‘포용적 국토’라는 개념이 우리 사회에서 충분히 공감대를 얻을 수 있는 가치 또는 규범이 될 수 있는지를 탐구; 둘째, 국토 혹은 공간적인 차원에서 포용 개념이 어떻게 적용되는 지를 밝히고, 사회적 규범으로서의 포용을 ‘포용적 국토’라는 정책규범 및 구체적이고 실효성 있는 국토정책 개념으로 정립; 셋째, 포용적 국토 실현을 위한 목표 및 기본방향 별로 핵심적인 정책 이슈를 도출하고자 합니다.

이와 같은 연구목표를 달성하기 위하여 이 분야의 전문가를 대상으로 하는 “**Focus Group Interview(FGI)**”를 시행하고자 합니다. 이 질문지는 위 연구와 관련, 포용적 국토의 비전과 가치, 정책 개념, 현 상황 및 개선 요구사항, 추진전략 및 실천과제 등에 대한 전문가의 의견을 수렴하고자 하는 것입니다. 각 문항에 대해 선생님께서 평소 생각하신 바를 답변해 주시면, 포용적 국토 구현을 표방하는 이 연구에 귀중한 기초자료가 될 것입니다.

설문조사는 5~8명의 그룹 단위로 토론과 의견교환을 동시에 진행하는 심층 인터뷰 형식으로 진행되며, 그 결과는 연구 목적 이외의 다른 용도로는 이용되지 않을 것입니다. 바쁘시더라도 잠시 시간을 내시어 도와주시기를 바랍니다. 추가적인 의견이나 답변서의 수정, 보완이 필요하신 경우 별도로 작성하시어 아래 이메일 또는 FAX로 보내주시면 되겠습니다. 이번 FGI에 도움을 주시어 다시 한 번 깊이 감사드립니다.

2016년 9월

국토연구원 문정호 올림

국토연구원 문정호 연구위원 (031-380-0216), 민성희 책임연구원(031-380-0154)

email: jhmoon@krihs.re.kr 또는 shmin@krihs.re.kr FAX 031-380-0486

Ⅰ 응답자 기초 인적사항 (직접 기입 또는 괄호 안에 √ 표시해 주십시오)

성명	
직장·부서	
업무(전공) 부문	국토정책() 환경() 지역개발() 도시() 토지() 주택() 교통() SOC() 건설() 국토정보() 기타()
관심분야	

Ⅱ “포용적 국토”의 정책개념으로서의 의의와 가능성 (괄호 안에 √ 표시 또는 직접 기입)

- () 수사(修辭)적인 측면이 강하며, 실천적 정책개념이 되기 어려움
- () 최근 정책적 관심이 증폭되고 있는 “포용적 성장”의 공간적 구현을 위한 정책개념으로 검토할 필요가 있음
- () 2020년대의 국토정책을 위한 키워드로서 잠재력이 큼
- () 기타의견

의견기입란

Ⅲ “포용적 국토” 정책개념(안)의 적절성 (괄호 안에 √ 표시 또는 직접 기입)

- () 적정
- () 지나치게 포괄적 또는 제한적이므로 다음과 같이 수정·보완 필요

○ 포용적 국토는 “모두가 행복하고 모두에게 정의로운 희망찬 삶의 터전” 으로 정의할 수 있으며, 다음과 같은 상태(목표)를 지향함

- ① **삶의 질 관점**, 안심하고 편안한 공간복지와 공공서비스 : 물리적(하드웨어) 측면에서 저소득층, 노령인구, 이민자 및 사회적 약자의 편익(비용절감, 접근성, 안정성, 안전성, 편리성, 쾌적성 등)을 제고
- ② **절차·과정적 관점**, 정의롭고 민주적인 참여와 역량 강화 : 정치·사회·문화적(소프트웨어) 측면에서 지역사회 행정 및 도시계획에서의 직접 참여 제고와 역량 강화
- ③ **공간정책·제도환경 관점**, 균등한 지역발전 기회와 협력적 거버넌스 : 물리적 및 정치·사회·문화적 측면을 모두 포괄하는 균등한 발전기회 보장; 지역정책 및 행·재정 과정에서 협력적 거버넌스 구축

의견기입란

4] 우리나라 공간정책·계획 분야에서 특히 포용적 정책이 요구되는 분야는?

(가장 중요한 3가지에 √ 표시, 또는 직접 기입하여 주십시오)

- () 국토정책 () 환경 () 지역개발 () 도시계획
() 토지 () 주택 () 교통 () SOC
() 도시서비스 () 기타 (_____)

의견기입란

5] 우리나라 공간정책·계획 관련, 특히 포용적 정책이 요구되는 정책대상은?

(가장 중요한 3가지에 √ 표시, 또는 직접 기입하여 주십시오)

- () 극빈층 : 소득 하위 10% 이하 () 서민층 : 소득 하위 10~40%
() 고령층 () 청년층 () 여성·아동
() 장애인 () 외국인 () 다문화가정
() 수도권 외 지방주민 () 중소도시민 () 농산어촌 주민
() 기타1 (_____) () 기타2 (_____)

의견기입란

[6-1 ① 삶의 질 관점, 안심하고 편안한 공간복지와 공공서비스 관련 정책과제의 중

요성 및 우선순위 평가 (각 정책과제(안)를 상대적으로 비교한 우선순위를 기입하고, 각 과제 별로 3개 평가항목에 대해 上, 中, 下로 평점 기입)

번호	정책과제(안)	우선 순위	항목별 평가		
			시급성	타정책 연계성 및 파급효과	용이성 또는 실현 가능성
1	•단발적 재정지원에 의존한 소비형 복지정책이 아닌 부처복합적 주민 수요충족형 서비스 체계 구현				
2	•내셔널미니멈(national minimum)과 로컬옵티멈(local optimum)을 통합한 제3의 대안 발굴 •도시민에 대한 최소 공공서비스 기준 마련				
3	•도심 슬럼가의 주거환경정비를 통한 도시서비스 접근성 제고				
4	•노인장기요양시설에 대한 서비스이용 및 접근성 향상-접근성 취약지역중심으로 국공립시설 확대				
5	•지방도시 원도심에 복지기능이 도입된 복합기능의 공공주택 또는 공공시설 공급 확충				
6	•청년을 위한 공유공간 발굴 및 조성				
7	•여성의 사회참여 확대를 위한 보육시설 확충-영유아를 위한 국공립보육시설 확충 및 다양화; 양육취약가정을 위한 공립지역아동센터의 확대				
8	•외국인 커뮤니티를 지원하는 신생활지원 서비스산업(사회적 기업, NGO)을 육성				
9	•대중교통, 건물물 등에서의 장애인 이동편의성 및 접근성 강화를 위한 설치기준 마련 •유니버설디자인과 같이 장애인을 포함한 누구나 사용할 수 있는 접근성 높은 공공공간을 설계				
10	•커뮤니티 재생을 지원하는 신생활지원 서비스산업(사회적 기업) 육성				

**[6-2 ② 절차·과정적 관점, 정의롭고 민주적인 참여와 역량 강화 관련 정책과제의 중
요성 및 우선순위 평가** (각 정책과제(안)를 상대적으로 비교한 우선순위를 기입하고, 각 과제
별로 3개 평가항목에 대해 上, 中, 下로 평점 기입)

번호	정책과제(안)	우선 순위	항목별 평가		
			시급성	타정책 연계성 및 파급효과	용이성 또는 실현 가능성
1	●도시계획 등 공공계획에 대한 참여를 고취하기 위한 인센티브 부여와 역량강화 프로그램 제도화				
2	●“중립형(중재형) 계획가” 제도화를 통해 특정 사회집단의 정책적 의사결정 역량 강화 지원 -비영리기구의 계획체계에서 협의조정 역할 증대				
3	●정책, 계획에 대한 참여 확대를 위한 정보 접근성 강화 (정보망과 정보기기에 대한 접근기회 확대; 정보활용능력 향상 프로그램; 정보공개와 공유 확대)				
4	●저소득층의 의사결정과정에의 참여제고를 위한 지방정부 차원의 지역내 거버넌스 구축				
5	●청년문제 해결을 위한 조례를 지자체 차원에서 제정(예: 서울, 수원, 전주, 제주 등) ●청년위원회 운영을 통한 정책 수립 및 운영에의 참여				
6	●“외국인특화거라미어”를 지정하는 경우 또 다른 낙인효과로 연결될 수 있으므로 지역공동체의 일원으로 편입될 수 있는 장기대책마련				
7	●공공 및 복지시설을 사용하는데 있어 장애인의 의사결정을 반영하기 위한 장애인 참여제도 제도화				
8	●농산어촌 주민의 지역개발사업 등 의사결정과정에의 참여제고를 위한 지방정부 차원의 지역내 거버넌스 구축				

[6-3] ③ 공간정책·제도환경 관점, 균등한 지역발전 기회와 협력적 거버넌스 관련 정책과제의 중요성 및 우선순위 평가 (각 정책과제(안)를 상대적으로 비교한 우선순위를 기입하고, 각 과제별로 3개 평가항목에 대해 上, 中, 下로 평점 기입)

번호	정책과제(안)	우선순위	항목별 평가		
			시급성	타정책 연계성 및 파급효과	용이성 또는 실현 가능성
1	•지방자치단체의 계획고권 강화와 계획보장청구권의 도입				
2	•지방자치단체 간 공동 지역발전계획 수립 및 투자협약 제도와 촉진 - 지역통합적 정책 추진을 위한 지역간 협약제도 등 보조 제도의 관련법 개정				
3	•각종 도시계획 수립지침의 지역특성별 유연화 및 행위제한지역의 국토이용 허용기준/수준에 관한 제도 개선				
4	•특히 비도시화지역/농촌지역에 밀집한 1인 저소득 고령인구에 대한 교통 및 의료서비스 무상 제공				
5	•청년정책 추진을 위한 지자체 지원체계 및 재원조달 확보 •지역특수성에 맞는 창업환경 조성, 도시첨단산업단지 등에 청년 창업 공간 정비 등				
6	•안산 등 이주노동자 밀집지역에서의 인종적으로 다양해지는 인구구조변화에 대응하여 사회적 혼합(Social Mix)이 가능하도록 하는 도시계획 제도화				
7	•도시정책주택정책복지정책교통정책 등의 연계를 통해 커뮤니티 재구축 방안 수립				
8	•수도권 규제 및 관리체계 개편				

7 포용적 국토 정책과제 제안 (각 분야에서 추가로 제안할 수 있는 정책과제 기입)

분야	정책과제(안)	세부사항		
		정책대상 (계층)	정책공간 (정책주체)	제도개선 내용

^^ 수고하셨습니다. 대단히 감사합니다 ^^

기본 16-07

포용적 국토 실현을 위한 정책과제 연구

연구진 문정호, 이순자, 김진범, 민성희, 김수진, 박경현

발행인 김동주

발행처 국토연구원

출판등록 제25100-1994-2

인쇄 2016년 10월 31일

발행 2016년 10월 31일

주소 경기도 안양시 동안구 시민대로 254

전화 031-380-0114

팩스 031-380-0470

가격 7,000원

ISBN 979-11-5898-131-0

한국연구재단 연구분야 분류코드 B171500

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2016, 국토연구원

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체와 한국출판인회의에서 제공한 Kopub돋움체가 적용되어 있습니다.

포용적 국토 실현을 위한 정책과제 연구



제1장 연구의 개요

제2장 '포용'에 관한 논의 동향과 사회규범적 함의

제3장 우리나라 공간정책의 포용성과 해외의 공간적 포용 정책

제4장 포용적 국토 정책개념과 핵심 정책과제

제5장 포용적 국토 정책 추진방안

제6장 연구결과의 종합과 향후 과제



14067 경기도 안양시 동안구 시민대로 254
전화, 031.380.0114 팩스, 031.380.0470

