

# 국제개발협력 패러다임 전환과 Post-2015를 대비한 서울시의 개발협력 방향

[글] 장지순 박사 chzang@hotmail.com

서울대학교 국제개발협력센터

## 개요

세계의 개발협력 관심이 한국으로 집중되고 있다. 그 이유는 G20 정상회의, 세계개발원조총회, 핵안보정상회의 등과 같은 중요한 국제행사를 개최하였고, 녹색기후기금(GCF)의 유치 및 세계은행 사무소 개설 등을 추진했기 때문이다. 더구나 반기문 유엔 사무총장, 김용 세계은행 총재 등 주요 인사를 배출했기 때문이기도 하다. 또한, 반세기 전에는 가난했던 국가였지만, 지금은 눈부신 경제성장을 가져온 성공사례라는 점에서 더욱 그러하다. 정부는 이러한 흐름에 맞추어 모범적·통합적 개발협력을 국정과제로 하여 체계적인 개발협력을 추진하고 있다. 구체적으로 보면 국제개발협력기본법(2010)의 시행에 맞추어, 국무총리를 위원장으로 한 개발협력 정책의 의사결정기구인 국제개발협력위원회의 역할과 책임을 강화하기 위해 국무조정실에 개발협력정책관실을 신설하였다. 이후 개발협력정책관실이 국제개발협력위원회의 사무국 역할을 맡아서 유·무상 주관기관인 기획재정부·외교부와 협력하여 우리나라 개발협력 통합체계를 구축하였다. 그리고 국제개발협력 선진화 방안 마련, 국제개발협력 기본계획(2011-2015) 수립, 중점협력국가의 협력전략(Country Partnership Strategy, CPS) 수립, 한국형 공적개발원조(ODA) 모델 추진방안 마련, 협업 활성화를 통한 ODA의 효과성 제고방안 마련, 통합평가 실시 등을 추진해왔다.<sup>1</sup> 이러한 내용은 2012년 개발원조위원회(DAC)의 피어리뷰(Peer Review, 동료평가)<sup>2</sup>를 통해서 한국의 개발협력정책의 성과로 나타났다.

1 이러한 정책은 국제개발협력위원회를 통해서 각각 의결되었다. 자세한 내용은 제7차(2010.10), 제9차(2011.3), 제13차(2012.9), 제16차(2013.8) 국제개발협력위원회 자료 참조

2 피어리뷰(Peer Review)는 DAC의 운영 체제 중의 하나로 매년 4-5개의 회원국을 대상으로 개발협력정책 및 집행체계에 대한 상호 검토를 통해 대상 회원국의 정책 및 제도 개선을 도모하도록 유도

“국제개발협력 선진화 방안 마련, 국제개발협력 기본계획(2011~2015) 수립, 중점협력 국가의 협력전략(CPS) 수립, 한국형 공적개발원조(ODA) 모델 추진방안 마련, 협업 활성화를 통한 ODA의 효과성 제고방안 마련, 통합평가 실시 등을 추진해왔다.”

**개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)**

▶ OECD의 26개 위원회 중 국제사회 원조의 90% 이상을 담당하는 주요 공여국 모임이자 OECD 3대 위원회 중의 하나로 일정 조건\*을 갖춘 국가만이 회원으로 가입되며, 가입국은 진정한 의미의 선진국 반열에 들어섬을 의미. 우리나라는 2009년에 24번째 회원국으로 가입하여 2010년부터 활동. DAC의 보다 자세한 내용은 OECD 홈페이지([www.oecd.org/development](http://www.oecd.org/development)) 참조

\* ODA총액이 1억 달러 이상이거나 GNI대비 0.2%를 넘는 조건을 충족해야 가입 가능

2013년에 공식적으로 출간된 피어리뷰 보고서에 따르면, 우리나라가 DAC에 가입한 이후 ▲원조 규모를 지속 확대하고 ▲개발협력 추진체계를 신속히 강화하는 한편 ▲국제적 개발협력 증진을 위해 노력한 결과, 개발협력에 있어 우리나라의 국제적 영향력이 확대되고 있다고 평가하였다.<sup>3</sup> 또한 추가적인 개선을 위해서는 ▲원조 규모 확대와 함께 효율적 관리의 중요 ▲양·다자간, 유·무상간 적절한 균형 유지 필요 ▲국제개발협력위원회 및 유·무상원조 관계기관 협의회 역할 강화, ▲개발협력에 대한 종합적 정보 제공을 통한 투명성 및 책임성 제고 등을 권고하였다.

이에 따라 정부는 개발협력의 지속적인 추진을 통해 국제사회에 기여하기 위해 노력하고 있으며, 유관기관의 정보 공유 및 협업 등을 위해 ‘관계기관 합동 ODA정책설명회’를 2013년부터 실시하고 있다. 즉, 국무조정실·기획재정부·외교부가 주관하고, 유관부처 및 기관이 참여하여 해당년도 국제개발협력 기본계획을 설명하고, 사업추진 절차 및 방법 등을 공유함으로써 중복 및 분절을 해소하고, 나아가 참여기관의 역량을 강화함과 동시에 효율적인 개발협력을 추진하도록 하고 있다.<sup>4</sup>

또한, 국제사회는 부산 세계개발원조 총회를 기점으로 효과적인 개발협력을 추진하기 위해 기존의 공여국 중심의 협력에서 벗어나 수원국은 물론, 민간 기업과 시민사회 등 모든 주체가 참여하는 개발협력을 추진하고 있다. 나아가 2015년 이후의 새로운 개발협력 목표를 설정하기 위한 논의를 진행 중에 있다.

본 원고에서는 이러한 흐름 속에서 최근 정부의 개발협력 현황과 정책방향을 간략히 소개하고, 국제사회에서 논의되고 있는 동향을 분석한 후, 서울특별시가 개발협력을 추진하기 위해서 필요한 정책적 시사점을 제시하였다. 서울특별시의 경우 한국의 경제발전 경험을 고스란히 간직하고 있다는 상징적 의미를 가

3 국무조정실 보도자료(2013.1.30) 참조

4 정부의 개발협력정책설명회는 상반기와 하반기로 나누어 진행하고 있는데, 2014년 상반기에는 30여 기관에서 약 250여 명이 참석

지고 있는 동시에 향후 미래의 도시 모습을 보여주고 있는 특성을 가지고 있다. 이러한 점은 세계 어느 나라에서도 찾기 힘든 사례이기 때문에 이를 체계화해서 국제협력은 물론 개발협력도 추진할 필요가 있다. 이런 측면을 고려해서 앞으로 서울특별시와 글로벌 시대의 흐름에 맞추어, 국경을 넘어서 도시와 도시와의 협력을 활발하게 전개할 수 있기를 기대한다.

“국제규범을 준수하고, 국제사회의 동향을 주시하면서 동시에 개발협력에 대한 국내의 기반 확대를 위한 노력도 기울일 계획이다. 특히, 관련 정보의 공유 및 제공을 확대하고, 시민단체 및 학계 등과 소통을 통해 국민적 공감대를 확산할 계획이다.”

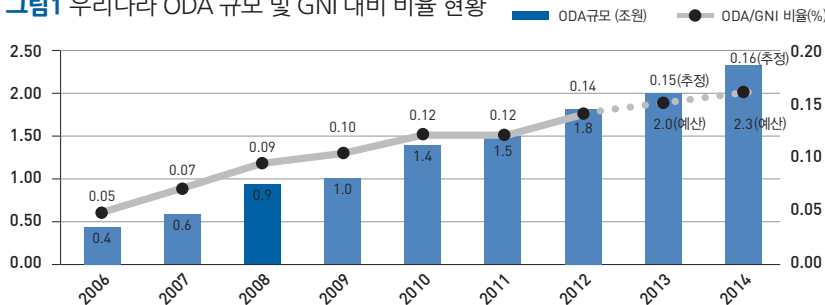
## 최근 정부의 개발협력 현황과 정책방향

### 개발협력 지원현황

제17차 국제개발협력위원회(2014.1)에서 의결된 우리나라의 2014년 ODA 예산은 약 2조 2,666억 원으로 결정되었는데, 이는 전년 대비 약 2,255억 원이 증가(11%)한 것이다. 국민총소득(GNI) 대비 비율은 약 0.16% 내외가 될 것으로 예상된다. 유형별로 보면, 양자협력 대 다자협력의 비율은 약 68:32, 무상협력 대 유상협력 간 비율은 약 51:49 수준이며, 지역별로는 아시아(46.9%), 아프리카(16.7%), 중남미(6.0%), 중동·CIS(5.5%)로 배분되었다. 분야별 지원 현황은 교통(15.8%), 수자원(12.7%), 교육(12.2%), 보건(9.9%), 에너지(8.5%), 공공행정(7.9%), 농림수산(6.7%)로 배분되며, 형태별로는 프로젝트 사업이 67.5%나 되며, 기타 봉사단(7.1%), 초청연수(6.5%), 개발컨설팅(2.6%), 민관협력(2.4%), 긴급구호(2.0%) 등으로 지원하고 있다.<sup>5</sup>

한편, OECD(2012년 기준, 2014년 4월 발표)에 따르면, 최근 5년간(2008~2012) 우리나라의 ODA예산 규모 증가율이 DAC회원국 중 1위를 기록한 것으로 발표되었다. 연평균 18.8% 증가하여, DAC 27개 회원국 전체의 평균 증가율

그림1 우리나라 ODA 규모 및 GNI 대비 비율 현황



자료: 국무조정실, 2014. 제17차 국제개발협력위원회

“그동안 선진국과 개도국 중심으로 논의되어왔던 개발원조에서 브릭스(BRIC, 브라질, 러시아, 인도, 중국) 국가들과 같이 발전의 잠재력이 높은 신흥국과 민간기업, 그리고 시민사회 등이 새로운 개발주체로서 참여해야 하고, 개도국의 진정한 발전을 위해서는 다양한 자원, 포괄적 협력 및 타 정책과의 조화 등 개발에 영향을 주는 다양한 이슈를 다룰 필요가 있다는 포괄적 패러다임으로 전환되었다.”

0.8%보다 높은 것으로 나타났다. 글로벌 경제위기 이후 대부분의 국가들이 규모를 축소한 데 반하여 DAC 가입 전후부터 점진적으로 확대했기 때문이다.<sup>6</sup>

### 개발협력 정책방향

국제개발협력위원회 의결을 통해서 본 최근의 정부의 개발협력 정책은 크게 세 가지 방향으로 요약할 수 있다.<sup>7</sup> 먼저, 윈-윈(Win-Win)형 개발협력의 추진이다. 협력국의 요청과 수요에 기반하여 사업 발굴 및 협의가 이루어지도록 추진시스템을 정비하고, 우리 기업 및 인력의 진출 지원을 강화함으로써, 양 당사자들이 윈-윈할 수 있도록 하는 것이다. 즉, 협력국 수요에 맞춤형 개발협력을 통해 협력국의 발전을 도모함과 동시에 우리 기업도 참여하여 국내 경제를 활성화하도록 하는 것이다.

둘째, 협업 토대의 개발협력 추진이다. 그간 우리나라 개발협력사업의 저해 요인으로 지적되었던 중복 및 분절화를 해소하기 위해 2010년 국제개발협력 선진화 방안부터 지속적으로 추진해온 정책으로, 유·무상이 연계하고, 기관 간 정보를 공유함으로써 시너지 효과를 극대화하는 것이다. 특히 이를 위해 사업계획 심사 및 조정 시스템을 정립하고, 지자체에서 추진하는 개발협력도 통합체제 내에서 이루어질 수 있도록 했다. 다시 말해서, 사업 시작부터 상세한 조사와 타당성을 검토하고, 관련기관의 유기적 정보 공유 및 협력을 통하여 추진할 수 있도록 한 것이다.

마지막으로 성과 중심의 개발협력 추진이다. 증가하고 있는 예산을 효율적으로 활용하기 위해서는 성과를 높이는 것에 집중해야 한다. 따라서 그간의 개발협력 전략을 재정비하고, 개발협력사업의 사전 검증 및 사후관리를 강화함으로써 성과를 높일 수 있도록 하였다. 즉, 선택과 집중을 통한 개발협력을 위해 중점 협력국<sup>8</sup>에 대한 재조정을 하고, 양자뿐만 아닌 다자협력에 대한 기본 추진전략을 마련하며 자체 평가를 강화하도록 함으로써 평가를 통한 개선이 제도화될 수 있도록 할 계획이다.

이러한 정책을 추진하기 위해서는 국제규범을 준수하고, 국제사회의 동향을 주시하면서 동시에 개발협력에 대한 국내의 기반 확대를 위한 노력도 기울일 계

5 제17차 국제개발협력위원회 의결자료 참조

6 기획재정부 보도자료(2014.4.4) 참조

7 국무조정실, 2014 상반기 합동 설명회 자료 참조

8 현재 중점협력국은 26개 국가가 지정되어 있으나 3년마다 대상국가와 대상국가의 개수를 재조정하도록 '국제개발협력선진화 방안'에서 의결되었으며, 현재 관련 영역이 진행 중

획이다. 특히 관련 정보의 공유 및 제공을 확대하고, 시민단체 및 학계 등과 소통을 통해 국민적 공감대를 확산할 계획이다.

## 국제사회의 개발협력 논의 동향

### 효과적인 개발협력의 추진

국제사회에서의 개발협력은 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)의 달성을 위해 필요한 자원 확보와 이를 설명하기 위해 원조의 효과성에 대한 논의를 시작하였다. 2002년 멕시코의 몬테레이에서 MDGs 달성을 위한 자원마련회의를 진행하였고,<sup>9</sup> 이후 원조조화에 관한 로마선언(2003),<sup>10</sup> 원조효과성 제고를 위한 파리선언(2005)을 거쳐 본격적으로 원조효과성에 대한 논의를 진행했다. 특히 파리선언에서는 원조의 효과성을 향상시키기 위해 필요한 5대 원칙과 12가지의 성과지표를 제시하였다.<sup>11</sup>

이러한 흐름은 아크라행동강령(2008)과 부산회의(2011)를 거쳐 개발 효과성으로 전환되었다. 즉, 지속가능한 발전을 위해서는 모든 참여자들이 효과적인 개발협력을 위해 협력을 해야 한다는 점을 강조하게 되었고, 이는 부산글로벌파트너십<sup>12</sup>을 통해서 구체화되었다. 다시 말해서 그동안 선진국과 개도국 중심으로 논의되어왔던 개발원조에서 브릭스(BRIC, 브라질, 러시아, 인도, 중국) 국가들과 같이 발전의 잠재력이 높은 신흥국과 민간기업, 그리고 시민사회 등이 새로운 개발주체로서 참여해야 하고, 개도국의 진정한 발전을 위해서는 다양한 자원, 포괄적 협력 및 타 정책과의 조화 등 개발에 영향을 주는 다양한 이슈를 다룰 필요가 있다는 포괄적 패러다임으로 전환되었다.

### Post-2015 개발목표 준비

2000년 유엔 새천년정상회의(UN Millenium Summit)에서 채택된 유엔 새천년선언(UN Millenium Declaration)에는 개도국 빈곤퇴치와 개발의 목적달성을 위해 구체적인 목표가 필요함을 제시하였다. 이에 따라 2015년까지 국제사회가 공동으로 달

“서울특별시의 경우, 한국의 경제발전 경험을 고스란히 간직하고 있다는 상징적 의미를 가지고 있는 동시에, 향후 미래의 도시 모습을 보여주고 있는 특성을 가지고 있다. 이러한 점은 세계 어느 나라에서도 찾기 힘든 사례이기 때문에 이를 체계화해서 국제협력은 물론 개발협력도 추진할 필요가 있다.”

9 자세한 내용은 UN. Monterrey Consensus on Financing for Development. 2003 참조

10 자세한 내용은 OECD. Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. 2003 참조

11 5대원칙 및 12개지표의 내용은 OECD. The Paris Declaration on Aid Effectiveness. 2005 참조

12 부산글로벌파트너십에 대한 자세한 내용은 한국국제협력단. 국제개발협력 패러다임 변화에 따른 2012년 한국의 OECD DAC 동료검토결과와 함의. 2013. 및 제17차 국제개발협력위원회(2014.1) 자료 참조

“서울시는 우리나라 경제성장의 압축판이자 도시발전의 경험을 가지고 있다. 이는 대부분의 개도국 수도에 적용할 수 있는 내용이다. 따라서, 이러한 서울시의 발전 경험을 체계화하여 ‘서울형 개발협력 모델’을 정립할 필요가 있다.”

성해야 할 목표 8개, 세부목표 18개 및 지표 48개로 구성된 새천년개발목표(MDGs)를 2001년 유엔총회에서 공식적으로 채택하였다.<sup>13</sup> 따라서 2015년은 MDG를 달성해야 하는 해이자 새로운 목표 마련을 위한 시점으로 의미가 있으며, 이를 위해 국제사회는 2015년 이후의 빈곤퇴치와 개발을 위한 준비를 하고 있다.

유엔은 Post-2015 개발목표를 마련하기 위해 UN사무총장 명의의 보고서를 지난해 8월에 출간하였다. 이를 토대로 하여 Post-2015 개발목표 채택을 위한 정상회의를 2015년 9월에 개최하기로 합의했다. 현재 유엔과 각국 정부는 Post-2015 개발목표에 들어갈 새로운 목표 도출을 위해 각종 회의를 개최하여 논의를 하고 있다. 새로운 개발목표는 기본적으로 MDG를 계승하면서, 다양한 이슈를 반영하고 있다. 이는 주로 경제성장, 고용, 기후변화, 인권, 지속가능한 발전 등을 포함할 것으로 보인다. 구체적인 결과물은 금년 9월에 공식적으로 발표될 예정이며, 내년 9월 유엔 총회에서 만장일치로 합의될 것이다.

## 서울시의 개발협력 추진 방향

이상으로 정부의 개발협력 현황과 정책방향을 살펴보고, 국제사회의 논의 동향을 간략하게 소개하였다. 이러한 흐름 속에서 대한민국을 대표하는 서울시가 새로운 도약을 위해서 앞으로 추진해야 할 개발협력의 방향은 다음과 같은 관점에서 접근할 필요가 있다. 먼저, 서울시가 가지고 있는 경험의 축적과 활용을 위해 서울시만 가지고 있는 콘텐츠를 개발할 필요가 있다. 서울시는 우리나라 경제성장의 압축판이자 도시발전의 경험을 가지고 있다. 이는 대부분의 개도국 수도에 적용할 수 있는 내용이다. 따라서, 이러한 서울시의 발전 경험을 체계화하여 ‘서울형 개발협력 모델’을 정립할 필요가 있다. 이를 통해 관련기관, 대학 및 연구소 등이 유기적으로 연계할 수 있는 체계를 구축해야 할 것이다.

둘째, 효과적인 개발협력을 위한 추진체계의 구축이 필요하다. 개발협력의 목표와 전략을 마련하고, 사업 발굴, 시행 및 평가에 이르는 절차의 틀을 구축하며, 정보의 공유 및 시너지 효과를 고려해야 한다. 이를 위한 안정적인 조직 체계를 마련하고, 특히 시너지효과 제고 측면에서 중앙정부와의 정례적인 협의는 물론 지방자치단체와의 네트워크도 적극 활용할 필요가 있다.

13 8대 목표와 진행현황에 대한 자료는 UN. The Millenium Development Goals Report 2013. 참조

셋째, 사업의 대상과 파트너를 구체화하여 추진할 필요가 있다. 즉, 선택과 집중을 통한 사업 추진이다. 현재 서울시가 교류협력을 맺고 있는 도시를 중심으로 추진하되, 국제기구와의 연계를 통한 협력이 필요하다. 현재 개도국이 당면하고 있는 문제는 도시와 농촌의 격차에서 발생하는 빈부격차 증대, 인구집중 및 슬럼화, 교통 및 환경오염 등의 문제들이기 때문이다.

넷째, 개발협력 사업은 국제적인 관점에서 접근하고, 개도국 현장에서 추진하는 사업이기 때문에 전문성이 매우 중요하다. 따라서, 이를 위해서는 실무 분야의 인력뿐만 아니라 의사결정 단계에서의 인력도 전문성을 갖고 일을 추진할 수 있도록 인력 배치 및 보직 체계를 재구조화해야 한다. 나아가 외부인사의 적극적인 영입은 물론, 유기적인 네트워크를 적극 활용하여 진행할 수 있도록 해야 할 것이다. **W**

## 참고문헌

- 국무조정실 보도자료, 2013.1.30
- 국무조정실, 2014, 제17차 국제개발협력위원회
- 국무조정실, 2014, 2014 상반기 ODA 워크숍 자료
- 기획재정부 보도자료, 2014.4.4
- 한국국제협력단, 국제개발협력패러다임 변화에 따른 2012년 한국의 OECD DAC 동료검토결과와 함의, 개발협력정책과 이슈, 제8호, 2013년 3월
- OECD, Harmonising Donor Practices for Aid Delivery. 2003
- OECD, The Paris Declaration on Aid Effectiveness. 2005
- UN, Monterrey Consensus on Financing for Development 2003
- UN, The Millenium Development Goals Report 2013
- OECD 홈페이지 ([www.oecd.org/development/](http://www.oecd.org/development/))

# 포용도시와 UN-Habitat III 회의

[글] 박인권 교수 ikpark@uos.ac.kr  
서울시립대학교 도시행정학과

## 개요

전 세계적으로 도시화가 진전됨에 따라 지구 인구의 절반 이상이 도시에 사는 시대가 되었다. 도시는 경제적 번영과 정치적 자유, 사회적 다양성의 상징으로서 도시화가 진전되면 곧 빈곤과 차별, 신분적 억압으로부터 해방되고, 각종 기회가 보편적으로 확대될 것으로 기대되었다. 그러나 세계의 많은 도시에서는 여전히 다른 지역보다 더 큰 불평등이 존재하고, 상당수의 사람이 주택, 일자리, 교육, 문화, 서비스, 사회네트워크 등 각종 기회로부터 배제되고 있다.

이런 상황에 대응하기 위한 국제사회의 노력이 최근 ‘포용도시(The Inclusive City)’라는 도시 비전으로 나타나고 있다. 유엔 인간정주계획(United Nations Human Settlements Program, 이하 UN-Habitat)과 아시아개발은행(Asian Development Bank, ADB)을 비롯한 많은 기관 및 단체는 ‘포용적’ 도시화를 위한 인류의 노력이 필요함을 자각하고 이를 국제 의제로 하기 위해 노력하고 있다. 그 대표적 사례가 UN-Habitat가 추진하고 있는 ‘주거 및 지속가능한 도시발전에 관한 유엔 회의(United Nations Conference on Housing and





Sustainable Urban Development)’ 일명 UN-Habitat III 회의이다. 이러한 국제적 흐름은 향후 도시발전에 관한 큰 대안을 형성할 것으로 기대된다. 또한 이러한 국제적 흐름이 우리나라 도시들의 발전에 주는 교훈도 상당할 것으로 기대된다. 특히 세계화에 따른 외국인 이주자의 증가, 비정규직 고용의 확대, 청년 실업의 증대 등에 따라 이전과는 다른 형태의 사회적 갈등을 겪고 있는 우리로서는 ‘포용도시’가 매우 주목할 만한 개념이다. 여기서는 대안적 도시 비전으로 제시되고 있는 포용도시의 개념과 UN-Habitat III 회의에서 다뤄질 관련 의제들을 살펴보고 서울의 발전에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

## 사회적 배제의 심화와 포용도시 개념

### 신자유주의의 발호와 도시의 사회적 배제

최근 우리의 청년세대 사이에서는 이른바 ‘금수저 · 흙수저 계급론’이라는 자조적 현실인식이 유행하고 있다(조혜경 외, 2015). 부모의 경제적 지위에 따라 자식들의 일자리와 삶의 질이 결정된다고 보는 이러한 인식은 비록 과장된 것이기는 하지만, 일견 우리 사회의 불편한 진실을 담고 있다. 이른바 ‘흙수저’를 물고 태어난 사람들이 충분히 교육받지 못하고, 이에 따라 일자리 기회에서도 차별을 받으며, 결혼과 출산, 주택 마련, 육아 등 일련의 생애 주기에서 지속적으로 소외되거나 배제되는 현상을 빚대고 있기 때문이다. 도시가 농촌에 비해 전체적으로 풍요로운 것은 사실이지만 이러한 경제적 불평등은 상대적으로 도시에서 더욱 심각하다.

이처럼 어떤 개인이나 집단이 각종 자원의 배분으로부터 소외되고, 의사결정 과정에 참여하지 못하며, 여러 가지 정치 · 경제 · 사회 · 문화적 관계에서도 배제되는 현상을 ‘사회적 배제(Social Exclusion)’라고 한다. 사회적 배제는 전통적으로 제기되어 온 ‘빈곤(poverty)’의 개념과 유사하지만, 그보다 훨씬 더 많은 사회적 관계를 포괄하고 있다. 단지 결핍상태를 의미하기보다는 그러한 상태에 이르게 되는 과정에 주목한다. 이 점에서 사회적 배제는 포괄적이고 동태적 개념이며, 관계적 개념이라고 한다. 그런데 문제는 이러한 사회적 배제가 전 세계 도시의 가장 보편적 문제가 되어가고 있다는 점이다.

UN-Habitat 등 국제기구가 가장 먼저 주목하고 있는 도시들은 저개발국 및 개발도상국들의 도시들이다. 이 도시들에는 절대빈곤과 최저기준에 미달하는 주택, 부족한 공공서비스와 노점상과 같은 비공식 부문의 경제, 그리고 각종 폭력과 범죄에 노출되어 있는 도시거주민들이 집중되어 있다. 특히 여성, 소수종파,

“최근 우리의 청년세대 사이에서는 이른바 ‘금수저 · 흙수저 계급론’이라는 자조적 현실인식이 유행하고 있다. 부모의 경제적 지위에 따라 자식들의 일자리와 삶의 질이 결정된다고 보는 이러한 인식은 비록 과장된 것이기는 하지만, 일견 우리 사회의 불편한 진실을 담고 있다.”

“2008년 국제금융위기와 뒤이은 경기침체에 따라 신자유주의에 대한 비판론이 꾸준히 제기되고 있지만, 여전히 정책 기조가 바뀌지 않아 현대도시의 사회적 배제 문제는 여전히 풀리지 않은 채 남아 있다.”

장애인, 청소년, 토착민, 농촌 출신 이주민 등의 취약계층들이 이러한 결핍의 상태에 주로 노출되어 있다. 도시경관의 측면에서는 슬럼(slum)이라는 불량주거지를 형성하면서 이러한 사람들이 집중적으로 분포해 있는 것이 특징이다. UN-Habitat는 전 세계 도시인구의 3분의 1가량인 10억 명이 이러한 빈곤지역에 거주하는 것으로 추정하고 있는데(UNTT on Habitat III, 2015), 이 중 다수가 저개발 지역의 도시에 거주하고 있다.

미국, 유럽 등 선진국의 도시라고 해서 이러한 문제가 없는 것이 아니다. 경제적 성장과 번영 속에서도 도시에는 여전히 차별받고 소외된 사람들이 거주하고 있으며 경제적, 정치적 불평등이 사라지지 않고 있다. 얼마 전 출간된 에딘과 샤페어(Edin · Shaefer, 2015)의 책에 따르면, 미국에서 하루에 2달러도 안 되는 돈으로 살아가는 사람들이 150만 가구나 되고 여기에는 어린이가 300만 명이나 포함되어 있다. 2012년 최저임금 인상을 요구하면서 뉴욕시에서 시작된 시위가 미국 전역의 도시로 확산된 것을 보면, 비정규직 노동자들의 삶은 미국에서도 여전히 열악함을 보여주고 있다.

#### 신자유주의 도시화

- ▶ **신자유주의 등장** : 1970년대 제1, 2차 오일 쇼크에 따라 많은 선진 자본주의 국가에서는 물가상승과 경기침체를 경험하면서, 국가개입을 최소화하고 자유 시장경제로 돌아갈 것을 주장하는 신자유주의가 등장
- ▶ **신자유주의 국가정책** : 교육, 주택, 복지 등에 대한 정부지출을 삭감하고, 가스, 수도, 전기, 철도 등 각종 서비스의 민영화를 추진하며, 소득세율을 인하하고 최저임금을 동결하는 등 시장 우선 정책을 실시
- ▶ **신자유주의 도시** : 중산층이 감소하고 양극화가 심화됨에 따라 계층에 따른 거주지 분리, 울타리 친 고급주택지(gated community)의 형성과 같은 '이중 도시(dual city)' 현상이 나타나고, 도시 정부의 역할도 도시민의 사회적 통합보다 자본의 유치를 통한 경제성장에 초점이 맞춰지는 경향이 나타남

사실 미국과 유럽의 여러 도시가 제2차 세계대전 후 자본주의의 눈부신 성장과 함께 확대된 복지정책에 힘입어, 절대 빈곤의 늪에 빠진 도시민들의 삶을 상당수 구제해온 것이 사실이다. 그러나 1970~1980년대 두 차례에 걸친 오일 쇼크와 경기침체, 이에 따른 국가재정 악화는 복지정책의 후퇴와 국가 역할의 축소로 특징지어지는 '신자유주의(Neo-Liberalism)'의 확대로 이어져 상황을 악화시켰다. 선진국에서는 특히 외국인 이주민, 비정규직 노동자, 소수민족 및 다른 종교인 등이 직·간접적인 배제의 대상이 되곤 한다. 2008년 국제금융위기와 뒤이은 경기침체에 따라 신자유주의에 대한 비판론이 꾸준히 제기되고 있지만, 여전히 정책 기조가 바뀌지 않아 현대도시의 사회적 배제 문제는 여전히 풀리지 않은 채 남아 있다.

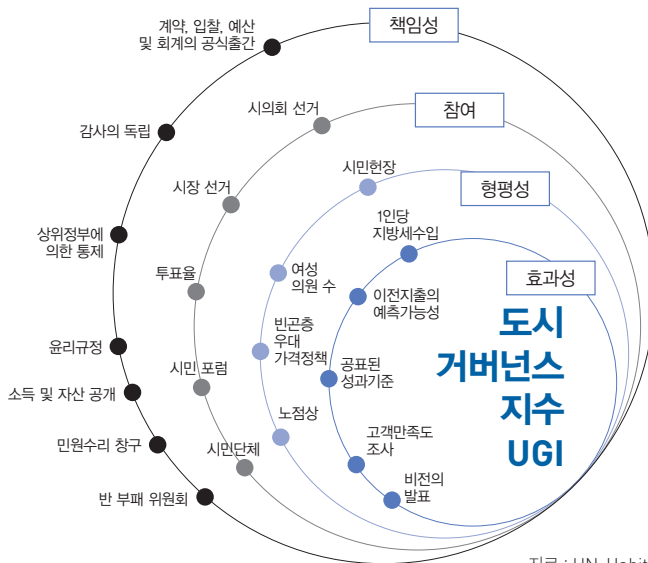
### UN-Habitat의 포용도시 개념

현대도시의 핵심문제로 부상한 사회적 배제 문제를 해결하기 위해서는 신자유주의적 접근을 극복할 새로운 도시비전이 필요하다는 인식이 확산되고 있다. 대안적 도시비전으로서 ‘포용도시(The Inclusive City)’에 대한 사회적 관심이 증대되는 것도 이러한 배경 속에서 이해될 수 있다.

포용도시 개념은 1999년 UN-Habitat의 ‘도시 거버넌스’에 관한 글로벌 캠페인(The Global Campaign on Urban Governance)에서 기본 주제로 제시되었다. 캠페인 명칭이 암시하는 바와 같이 이 캠페인에서 UN-Habitat는 주로 의사결정 과정과 도시 통치체제의 민주성을 강화하고 사회적 약자의 참여를 확보하는 데 초점을 맞추었다. 그래서 여기서 포용도시는 “모든 사람이 재산, 성별, 연령, 인종, 종교에 상관없이 도시가 제공해야 할 기회들에 생산적이고 긍정적으로 참여할 수 있는 권능을 가지고 있는 장소(UN Habitat, 2002, p. 5)”로 정의되고 있다. 이러한 정의를 바탕으로 UN-Habitat는 도시 거버넌스의 개혁 캠페인을 전개하면서 여러 가지 수단을 도입했는데, 개별 도시 거버넌스의 포용성을 평가하고 모니터링하기 위해 개발한 도시 거버넌스 지수(Urban Governance Index, UGI)도 그러한 수단 중 하나이다.

“포용도시 개념은 1999년 UN-Habitat의 ‘도시 거버넌스’에 관한 글로벌 캠페인(The Global Campaign on Urban Governance)’에서 기본 주제로 제시되었다. 캠페인 명칭이 암시하는 바와 같이 이 캠페인에서 UN-Habitat는 주로 의사결정 과정과 도시 통치체제의 민주성을 강화하고 사회적 약자의 참여를 확보하는 데 초점을 맞추었다.”

그림1 포용도시를 향한 도시 거버넌스 지수



자료 : UN-Habitat, 2004

그림1에서 볼 수 있듯이 이 지수는 도시 거버넌스에 관한 네 개의 대원칙(효과성, 형평성, 참여, 책임성)과 하위 지표들로 구성되어 있다. 예컨대 참여 원칙

1  
거버넌스(governance) 개념은 정부(government)에 의한 통치뿐만 아니라 시민사회와 민간조직에 의한 이해관계, 법적 권리 및 의무의 조정까지를 포함하는 넓은 의미의 통치를 의미한다.

“UN-Habitat의 포용도시 개념은 주로 정치 영역과 도시정부의 의사결정에 초점을 맞추고, 사회적 배제가 나타나는 다양한 영역을 포괄하지 못한다는 비판이 제기되고 있다.

특히 다양한 사회적 관계에 대한 참여의 권한이 주어지는 것 못지않게, 그러한 참여를 가능하게 할 ‘실질적 능력(capabilities)’을 갖추도록 해야 한다는 지적이다.”

은 시의회 선거, 시장 선거, 투표율, 시민 포럼, 시민단체 수 등의 지표로 측정되며, 이들의 가중평균 값으로 참여 지수를 산출한다. 나머지 세 원칙에 대해서도 마찬가지로 지수를 계산한다. UN-Habitat는 24개 도시를 대상으로 이러한 지표들을 적용하여 지수의 적용 가능성을 평가하였다. 그 결과 캐나다의 몬트리올과 밴쿠버가 가장 높은 점수를 받고, 나이지리아의 이바단(Ibadan)과 에누구(Enugu)가 최하위 점수를 받은 것으로 나타났다.

그러나 UN-Habitat의 포용도시 개념은 주로 정치 영역과 도시정부의 의사결정에 초점을 맞추고, 사회적 배제가 나타나는 다양한 영역을 포괄하지 못한다는 비판이 제기되고 있다. 특히 다양한 사회적 관계에 대한 참여의 권한이 주어지는 것 못지않게, 그러한 참여를 가능하게 할 ‘실질적 능력(capabilities)’을 갖추도록 해야 한다는 지적이다. 또한 경제활동 속에서 이뤄지는 공식적인 노동분업뿐만 아니라 사적인 인간관계에서 형성되는 호혜적 관계 형성도 놓쳐서는 안 되는 부분이다. 무엇보다 이 모든 것이 가능하기 위해서는 현재 거주자 및 미래 거주자들이 살아갈 주거공간을 어렵지 않게 확보할 수 있어야 하고, 공동체가 외부세계로 열려있어야 한다는 점에서 공간적 ‘개방성’ 역시 중요하다. 이처럼 포괄적으로 포용도시를 정의하는 것은 현대도시에서 나타나는 복잡한 사회적 배제를 해결할 대안을 형성하는 데 있어 중요한 과제가 되고 있다(박인권, 2015).

### UN-Habitat III 회의와 포용도시

2016년 10월 에콰도르의 수도 키토(Quito)에서 개최되는 ‘주거 및 지속가능한 도시발전에 관한 유엔회의’, 즉 UN-Habitat III 회의에서도 포용도시는 중요한 의제가 될 전망이다. 1976년 제1차 회의를 시작으로 20년마다 UN-Habitat가 개최하는 이 회의에는 193개 회원국뿐만 아니라 지방정부, 민간·시민단체 등 다양한 이해관계자들이 참여하여, ‘새로운 도시 의제(New Urban Agenda)’를 형성하게 된다. 여기서 포용도시는 가장 중요한 의제로 부상하고 있다.

이 회의에 논의될 의제를 발굴하고 지속가능한 도시발전을 위한 다양한 정책과 실천들을 협의하기 위한 플랫폼으로 UN-Habitat는 ‘세계 도시 캠페인(World Urban Campaign)’을 조직하여 운영하고 있다. 여기서 UN-Habitat의 다양한 파트너들은 UN-Habitat III 회의를 준비하는 과정에서 새로운 도시 의제를 위한 지식을 공유하고 합의를 형성하기 위해 노력한다. 2014년 3월에 발표한 ‘우리에게 필요한 도시(The City We Need)’는 그러한 합의를 담아낸 첫 번째 문서인데, 여기서는 새로운 도시 의제를 위한 9개의 핵심 원칙을 설정하였다. 그런데 그 첫

번째 원칙이 다른 아닌 ‘포용도시’이다(WUC, 2014).

2015년 1월부터 6월까지 유엔은 Habitat III 회의에 관한 특별위(UN Task Team on Habitat III)를 구성하여 회의 관련 주제에 관한 연구 영역들을 확인하고, 기존의 핵심적 발견들을 요약 정리한 ‘UN-Habitat III 쟁점 자료들(Issue Papers)’을 발간하였다. 모두 여섯 가지의 영역에 걸쳐 22개의 쟁점 자료가 준비되었는데, 포용도시는 첫 번째 영역인 ‘사회통합과 형평성-살만한 도시’의 첫 번째 쟁점 자료이다. 현재 이 쟁점자료들은 10개의 주제별 정책기구(Policy Units)가 더 깊게 연구하여 구체적 정책으로 개발되었고 2016년 4월부터 본회의 문서의 초안이 마련될 예정이다. UN-Habitat III의 주제영역과 쟁점 자료들은 표1과 같다.

“사회적 배제 문제가 전 세계 도시들에서 가장 중요한 문제로 부각되고 신자유주의적 도시정책이 갖는 한계가 점점 더 명확해지고 있는 시점에서, 포용도시는 이에 대한 대안적 도시 비전으로 주목받고 있다.”

표1 UN Habitat III의 주제영역 및 쟁점

영역	쟁점 자료
1. 사회통합과 형평성-살만한 도시(livable cities)	1. 포용 도시 2. 도시 지역의 이주 및 난민 3. 안전한 도시 4. 도시 문화 및 유산
2. 도시 기본 틀(framework)	5. 도시 규칙 및 입법 6. 도서 거버넌스 7. 자치 재정
3. 공간 개발	8. 도시 및 공간 계획·설계 9. 도시 토지 10. 도시-농촌 연계 11. 공공 공간
4. 도시 경제	12. 지역경제 개발 13. 일자리 및 생계 14. 비공식 부문
5. 도시 생태 및 환경	15. 도시 탄성(resilience) 16. 도시 생태계 및 자원 관리 17. 도시와 기후변화 및 재난 위험
6. 도시 주택 및 기본 서비스	18. 도시 인프라 및 기본서비스(에너지 포함) 19. 교통 및 이동성 20. 주택 21. 스마트 도시 22. 비공식 거주지

자료 : UN Habitat III 회의 자료(<https://www.habitat3.org/the-new-urban-agenda/issue-papers>) 재정리


## 맺음말

사회적 배제 문제가 전 세계 도시들에서 가장 중요한 문제로 부각되고 신자유주의적 도시정책이 갖는 한계가 점점 더 명확해지고 있는 시점에서, 포용도시

“포용도시의 가장 기본이 되는 공간적 개방성을 확보하기 위해 서울시는 지금까지 꾸준히 추구해온 공공임대주택과 같은 저렴주택(affordable housing)정책을 지속적으로 추진해야 한다.”

는 이에 대한 대안적 도시 비전으로 주목받고 있다. 특히 2016년 개최될 UN-Habitat III 회의를 앞두고 국제사회가 미래를 대비하기 위한 ‘새로운 도시 의제’를 준비하는 과정에서 포용도시는 가장 주목받는 정책의제가 되고 있다. 이러한 흐름에서 자유로울 수 없는 우리나라도 이 개념을 바르게 정립하고 이에 적합한 정책과제를 도출하는 것이 중요하다.

다만 UN-Habitat를 중심으로 제안된 포용도시 개념은 제3세계 도시들을 주 대상으로 하고 있고, 모든 나라에 보편적으로 적용될 수 있는 보편적 기준을 제시하고 있음을 상기할 필요가 있다. 다수의 도시인구가 절대 결핍의 단계를 넘어서서, 상대적 결핍과 다양한 사회적 관계에서의 소외와 배제가 더 중요한 문제가 되고 있는 우리나라에서는 좀 더 적극적인 포용정책을 추구해야 한다. 이런 점에서 포용도시의 개념을 정치뿐만 아니라 경제와 사회 영역으로 확장하고, 도시 주민의 역량 강화를 통한 참여의 실질적 기반을 마련할 필요가 있다. 또한 다양한 사회 관계 속에서 사회적 약자들을 인정하고 호혜적 관계를 맺을 수 있도록 노력하는 것도 중요하다.

이와 관련하여 서울에서는 몇 가지 실천적 과제가 제기된다고 할 수 있다. 먼저 포용도시의 가장 기본이 되는 공간적 개방성을 확보하기 위해 서울시는 지금까지 꾸준히 추구해온 공공임대주택과 같은 저렴주택(affordable housing)정책을 지속적으로 추진해야 한다. 서울시의 주택재고 대비 공공임대주택의 비율은 약 5.3%에 머물러 있어서, 서민 주거안정을 위해서는 그 비율이 아직 상당히 부족한 상황이기 때문이다(서울시, 2013). 시민들의 참여와 호혜적 관계가 아무리 잘 형성된다고 하더라도, 그 관계가 오직 지불 능력이 있는 사람들만을 위한 것이라면 결코 서울은 포용적 도시라고 할 수 없을 것이다. 다음으로 시민들의 참여를 확대하고, 역량 강화와 호혜적 관계 형성을 위해 마을공동체 지원사업과 같은 ‘공동체’ 형성과 복원 사업을 계속 추진해야 한다. 서울시가 의욕적으로 추진해온 마을공동체 지원사업은 지역 주민의 참여기회 확대와 역량 강화, 마을 활동가 양성에 크게 기여해 온 것으로 평가받고 있다. 물론 이러한 성과는 포용도시의 핵심적 요건들을 충족시키는 데 기여할 것이다. 다만 인구 1,000만 명의 도시, 서울의 규모에 걸맞게 이 사업의 참여규모가 더욱 확대되어야 하고, 사업영역도 더욱 다양해질 필요가 있다. 이런 작업이 제대로 이뤄진다면 우리나라 대표 도시 서울이 2016년 UN-Habitat III 이후의 새로운 도시 의제를 선도할 수도 있을 것이다. 

---

## 참고문헌

- 박인권, 2015, 포용도시: 개념과 한국의 경험, 공간과 사회, 25(1), pp. 95-139
- 서울시, 2013, 임대주택공급 기본계획수립, 서울시
- 조혜경 · 윤정민 · 박병현, 2015, 농담인데 불편하네 '수저 계급론', 중앙일보, A24면, 2015. 10. 28.
- Edin, K. J., Shafer, H. L., 2015, \$2.00 a day: Living on almost nothing in America, Houghton Mifflin Harcourt
- UN Habitat, 2004, Urban Governance Index: Conceptual Foundation and Field Test Report, retrieved Nov. 23, 2015 from <http://mirror.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=25&cid=2167>
- UN Habitat, 2002, The Global Campaign on Urban Governance, retrieved Nov. 23, 2015 from <http://unhabitat.org/books/global-campaign-on-urban-governance-the/>
- United Nations Task Team (UNTT) on Habitat III, 2015, Issue Paper on Inclusive Cities, Habitat III Issue-Papers Series 1, United Nations
- World Urban Campaign (WUC), 2014, The Future We Want: The City We Need, WUC. retrieved Jan. 13, 2015 from [www.worldurbancampaign.org](http://www.worldurbancampaign.org)

