행복해지려면
건축과 도시를
바꿔라

〈16〉 포용도시, 멀지만 꼭 가야 할 모두를 위한 도시

“더불어 잘 사는 도시 만들어야 모두가 행복하다”

행복도시 위해 ‘도시철학’ 필요
차별과 갈등, 빈곤과 불평등 해소
시민 참여 확대 지속가능한 발전

저소득층 주거권 확보 위해
충분한 공공임대주택 공급 필수
소득·직업·성별·나이 상관없이
누구나 자유롭게 이용할 수 있는
공원·광장 등 공공공간 확충 시급

류중석

중앙대학교 도시공학과 교수
경실련 공동대표
전, 중앙대 부총장
송산그린시티 총괄기획가

시민이 행복한 도시를 만들기 위해서 해야 할 일은 참으로 많다. 적절한 주택공급, 교통체증을 완화하기 위한 도로확장과 대중교통 서비스 확충, 소외된 계층에 대한 돌봄정책, 양질의 일자리 제공, 지역경제 활성화 등 경제, 사회, 교육, 문화 전 분야에 걸쳐 과제가 산적해 있다. 시민들의 삶을 책임지는 리더로서 시장과 담당 공무원은 매일매일 수많은 의사결정을 내려야 한다. 도로확장 사업에 대한 의사결정을 예로 들어보자. 차도를 확장하여 교통흐름을 개선할 것인가 아니면 보도를 확장하여 쾌적한 보행환경을 제공할 것인가에 대한 판단을 내려야 한다. 역세권에 빈 땅이 있다면 저소득층을 위한 임대주택을 건설할 것인가 아니면 최고급 아파트를 건설하여 세수를 늘릴 것인가를 결정해야 한다. 도시정책 하나하나가 시민들의 삶과 직결되기 때문에 원칙과 신념, 철학이 뒷받침되지 않는 의사결정은 곧바로 시민들을 불행으로 몰아넣게 된다.

철학은 흔히 호구지책에 도움이 안 된다고 하지만 인간다운 삶, 행복한 삶을 살아가기 위해서 우리는 철학을 공부해야 한다. 마찬가지로 행복한 도시를 만들기 위해서 우리는 도시철학을 정립해야 한다. 도시철학은 도시와 관련된 다양한 문제에 대해서 비판적 질문을 던지고 답을 구하는 행위임과 동시에 합리적인 의사결정을 하기 위한 기준과 근거를 마련하는 일이다. 한 도시가 지향하는 기본가치를 말하는 것이다.

시민의 생명과 재산을 잘 지키기 위한 안전한 도시, 사회적 약자를 배려하는 더불어 사는 도시, 환경파괴를 최소화하고 자연과 공존하는 지속가능한 도시 등의 가치를 기반으로 정책을 시행해야 한다. 다양한 견해가 충돌하는 도시문제를 해결하는데 있어서 모두가 만족하는 답은 얻기 힘들지라도 세계적인 추세, 시대적 흐름, 그리고 논리적 사고에 기반한 의사결정은 시민행복을 담보하기 위한 최소한의 조건이다.

포용도시는 무엇이며 왜 필요한가?

그러면 세계적인 추세와 시대적 흐름을 반영한 도시철학을 정립하기 위해서 무엇을 참고해야 할까? 우리가 흔히 얘기하는 지속가능한 개발, 저탄소 녹색성장 등 환경중시 정책은 1996년 터키 이스탄불에서 개최되었던 유엔 해비타트 2차 회의에서 본격적으로 제시되었다. 급속한 도시화와 산업화의 그늘에서 신음하던 세계의 도시가 지향해야 할 일종의 공통 목표를 제시한 것이다.

전 세계에서 성장 위주의 도시정책이 성행하면서 경제적 양극화와 함께 계층 갈등, 사회적 배제 등 다양한 문제점이 드러나게 되었다. 경제성장 과정에서 야기된 차별과 갈등, 빈곤과 불평등을 해소하고 시민들의 참여를 확대해야 지속가능한 발전이 이루어질 수 있다는 공감대는 포용도시라는 개념으로 구체화되었다.

터키 이스탄불 회의 개최 20년 후인 2016년 에콰도르 키토에서 열린 유엔 해비타트 3차 회의에서는 ‘모두를 위한 도시’라는 비전 아래 정의롭고, 안전하며, 접근 가능하고, 부담 가능하며, 회복력 있고, 지속가능한 도시를 만들기 위한 포용도시(inclusive city)라는 개념이 제시되었다. 소외계층을 포함하여 모두가 적절한 주택에서 당당하게 살 수 있는 도시, 공간이 대자본에 의해 독점되지 않고 공공공간의 정의가 살아 있는 도시, 그리고 적절한 삶의 질을 보장할 수 있도록 도시인프라 서비스를 공평하게 제공하는 도시가 포용도시의 핵심 개념이다. 인간답게 살기 위한 최소한의 주거를 보장하는 주거권(housing right)의 개념이 발전하여 도시공간의 공공성 보장, 그리고 상하수도, 전기, 가스, 인터넷 등 각종 도시서비스를 적절하게 제공받을 권리와 결합하여 도시권(right to the city)이라는 새로운 권리개념도 등장했다.

포용도시 개념이 제시된 유엔 해비타트 3차 회의 전시장 전경 (2016년 10월, 에콰도르 키토)

최근의 코로나 팬데믹 상황으로 우리 사회에서는 주거문제를 포함한 도시문제에 대한 새로운 담론이 전개되고 있다.

각 국가의 코로나 대응정책은 공간적 격리를 기본으로 한다. 안전한 공간인 집에서 자가격리를 통해서 전염을 막아야 하지만 주거권이 보장되지 않은 저소득층의 경우 생명을 위협하는 전염병으로부터 자신을 지켜낼 수가 없다. 공원과 광장을 포함한 도시의 오픈 스페이스는 밀접 접촉으로 전염되는 질병으로부터 우리를 보호해 줄 소중한 공간자산이다. 그러나 자본의 논리와 개발의 경제학에 밀려 오픈 스페이스는 설 땅을 잃어가고 있는 것이 현실이다.

진정한 포용도시가 되려면 무엇을 해야 하나?

포용도시 개념은 건축·도시분야에서 뿐만 아니라 사회학 분야에서도 주목을 받고 있다. 건축 및 도시분야에서의 포용도시는 주로 공간적 포용성을 강조하지만, 사회학 분야에서는 참여와 상호의존성 측면의 포용성도 함께 다루고 있다. 우선 공간적 포용성을 달성하려면 저소득층을 배려한 임대주택 확충 및 소셜믹스(social mix) 정책과 공공공간 확충 정책이 필요하다.

급속한 산업화와 도시화를 통하여 압축성장을 겪은 우리나라는 언제부터인가 아파트 평수가 부의 척도가 되어 버렸다. 계획가들은 함께 더불어 사는 단지를 만들기 위하여 임대주택과 분양주택을 섞어서 계획하였지만, 현실에서 이 둘은 어울릴 수 없는 물과 기름이 되어버렸다. 한 단지 내에 동별로 임대아파트와 분양아파트를 구분해서 지은 경우 임대아파트에서 분양아파트로 향하는 통로를 철책으로 막기도 한다. 입구와 엘리베이터, 계단실을 따로 분리하기도 하고 공용 커뮤니티 시설의 이용을 제한하기도 한다.

같은 도시 안에서도 어느 지역에 사느냐에 따라 도시기반시설의 혜택이 다르다. 서울의 도시가스 보급률도 강남이 강북의 두 배에 이르지만 세금은 같은 비율로 낸다.

저소득층의 주거권 확보를 위해서 충분한 공공임대주택을 공급하는 것은 필수다. 그러나 우리나라 공공임대주택 재고는 OECD 평균의 절반에 불과하다. 각종 재개발, 재건축사업에서 임대주택 비율은 10~15%에 불과하다. 이 비율을 대폭 늘리지 않으면 단기간에 임대주택 재고를 늘리기 어렵다. 임대주택 비율에 따른 용적률 인센티브를 획기적으로 높여서 재개발 사업의 경제적 타당성을 높여 민간 임대주택의 양적 공급을 늘려야 한다.

문제는 공공임대주택에 대한 우리 사회의 부정적 인식이다. 젊은 세대는 선진국과 같이 임대주택에 사는 것이 보편화되는 세상에서 살아갈 것이다. 따라서 무엇보다도 먼저 임대주택이 곧 저소득층 주택이라는 인식이 불식되어야 한다.

포용도시는 도시공간의 이용에서도 차별을 받지 않는 도시이다. 소득과 직업, 성별이나 나이에 상관없이 누구나가 자유롭게 이용할 수 있는 공원, 광장, 운동장, 놀이터 등 공공공간의 확충이 시급하다. 우리나라 국민 1인당 평균 공원면적은 8.09㎡로 선진국의 4분의 1 수준에 불과하다. 그나마 아파트 단지는 고급화되어 놀이터, 광장, 운동시설 등이 잘 갖추어져 있지만 빌라나 단독주택지의 경우는 공공공간이 턱없이 부족하다. 2020년부터 장기미집행 도시계획시설 일몰제 시행으로 도시계획상 꼭 필요한 공원이 사라지고 있다. 막대한 예산이 투입되지 않으면 포용도시를 향한 꿈은 시작부터 어긋날 수 있다.

어메니티 계획을 통한 도시의 품격 향상

포용도시를 위한 공공공간의 양적 확충도 필요하지만, 질적 향상이 수반되지 않은 양적 확충은 모래 위에 지은 누각이 될 가능성이 크다. 이러한 관점에서 포용도시를 구현하는 수단으로 어메니티(amenity) 개념이 주목을 받고 있다. ‘어메니티’라는 용어는 사랑 또는 쾌적함을 의미하는 라틴어에서 유래되어 ‘쾌적하고 매력적인 환경’, ‘기쁘고 행복한 감정을 느끼는 정주여건’을 의미한다. 건축·도시분야에서 어메니티는 잘 설계된 건축물, 수려한 자연경관, 주목을 끄는 랜드마크 등 정주환경에 대한 만족도를 높이고 삶의 질을 향상시키는 제반 여건을 지칭한다.

황량하게 벤치 몇 개가 덜렁 놓여 있는 공원보다 다양한 수목과 화초가 있고 주제와 스토리가 있는 공원이 도시의 품격을 높인다. 네모반듯한 콘크리트 빌딩만 나란히 늘어선 거리보다 조각작품과 동상이 놓여 있고 건축적으로 의미있는 랜드마크 건물이 늘어선 거리가 자부심과 행복감을 준다.

이러한 도시가 사회적 약자를 배려하고 모두에게 공공공간의 이용 권리를 보장하는 진정한 포용도시이다. 지금까지 도시의 행복지수를 평가하는 지표는 대부분 삶의 만족도와 관련된 지표였으나 앞으로 도시의 행복지수는 포용성이 가장 중요한 항목이 될 것이다.

포용도시는 이제 돌이킬 수 없는 시대적 화두이며, 향후 20년간 전 세계의 도시개발에 있어서 핵심가치로 부상할 것이다. 포용도시의 실현은 각 도시에서 진행되는 건축사업이나 도시개발 및 도시재생 사업에서 어떠한 의사결정을 내리느냐에 달려있다. 시민들은 아파트 평수나 임대주택 여부로 이웃을 판단하지 않아야 하고, 시장과 공무원은 확고한 도시철학을 바탕으로 도시개발과 관련한 의사결정을 해야 한다. 나 혼자가 아니라 더불어 잘 살아야 도시가 제대로 발전한다.

“행복한 도시는 자본이 잠식한 도시가 아니라 사람이 중심이 되는 도시”라는 캐나다의 도시전문가 찰스 몽고메리의 견해는 더불어 잘 사는 도시를 만들어야 모두가 행복하다는 포용도시의 철학을 잘 반영한 명언이다.

1. 토목구조물인 육교도 잘 디자인 하면 도시의 품격을 높이는 중요한 랜드마크가 된다.(서울 서초구 아쿠아 아트 육교) 2. 도시의 공공공간은 시민 모두가 이용할 수 있는 포용도시 개념의 핵심공간이다.(서울 세운상가 앞 초록띠공원 전경) 3. 도시의 오픈스페이스는 코로나19와 같은 밀접접촉으로 전염되는 질병으로부터 우리를 보호해 줄 소중한 공간자산이다.(서울 여의도 공원)