

해외교류전략, 전문가 제언 1

건전한 도시화를 위한 서울의 도시지식 나누기

김도년 교수 dnkim@skku.ac.kr
성균관대학교 건축학과



경제 중심의 개발과 반성, 해결책의 제시에
이르는 서울시의 누적된 도시 개발 및
재생 경험은 도시지식산업의 살아있는 실험실
(living laboratory)이자 체험 가능한 홍보장소
(experimental showcase)가 되고 있다.



1. 인류의 미래 삶에 가장 중요한 과제는 건전한 도시화

가. 인류의 미래 삶을 위협하는 기후변화의 원 인은 도시

기후변화는 인류의 미래에 가장 큰 위협으로 다
루어지고 있다. 기후변화의 원인이 화석연료 사용
에 의한 온실가스로 밝혀지고 그 대부분이 도시에
서 발생한다는 UN의 논의 결과¹는 우리가 동경하
고 끊임없이 쫓아왔던 도시상(都市像)에 대한 많은
의문을 제기하게 한다.

19세기 말에서 20세기 초, 산업화가 급격하게
이루어지던 시대에도 도시들은 한때 ‘악의 소굴’과
‘질병의 원인’으로 지목받기도 했다. 이러한 도시문
제를 극복한 결과가 현재 선진 도시들의 모습이다.
그 과정에서 사용된 엄청난 화석에너지가 결국 현
재 인류의 삶을 위협하고 있다. 인류 문명과 문화의
자랑스런 상징이었던 도시가 그리고 우리가 그토록
열심히 추구하여 쫓아가 이루려고 해왔던 선진국들
의 도시 즉, 산업도시화가 인류 생존을 위협하는 기
후변화의 원인으로 지목되었다는 것을 의미한다.

나. 도시화 수요는 메가트렌드

도시화는 이미 세계적 추세이며 전 세계는 빠
른 속도로 도시화되고 있다. UN에 따르면 2011년
기준 약 36억 명인 도시인구는 2030년 50억 명,
2050년 64억 명으로 증가할 것으로 예상된다. 선
진국들의 도시화는 대부분 이미 종료 되었고 우리
나라 역시 도시화가 종결국면에 진입해 있음을 감
안할 때, 이러한 도시인구 증가는 특히 개도국 및
저개발국과 같은 미개발지역, 대륙별로는 아시아

¹ OECD의 'Competitive Cities and Climate Change'에서는 기후변화 대응을 위한 도시에서의 전략적인 정책마련을 가장 시급한 과제로 언급
하고 있으며, 2009년 코펜하겐에서 열린 주요 도시 시장들의 기후정상회담(Copenhagen Climate Summit for Mayors)에서도 기후변화 대응에
있어서 '도시'의 역할이 중요함을 강조하였다.

와 아프리카에 집중될 것으로 예상되고 있다. 이에 2025년까지 인구 50만 명 이상의 도시 290개, 30만 명 규모의 도시 250개가 필요할 것으로 전망하고 있다.² 이는 단순한 신도시 개발 수요가 아니라 기존 도시의 확장과 재생의 수요를 의미하며 그 규모는 천문학적일 것으로 예상된다.

표1 전 세계 도시 인구의 증가

구분	2011년	2030년	2050년
세계인구	68억 명	82억 명	91억 명
전세계 도시인구	35억 명(51%)	50억 명(61%)	64억 명(70%)
아시아 도시인구	18억 명(26%)	27억 명(33%)	35억 명(38%)

자료 : UN, 2012.

다. 우리나라 공적개발원조(ODA) 증대와 활용 경험

현재 개도국의 건전한 도시화 실현에 있어 활용 가능한 재원이 지속적으로 증가하고 있다. 우리나라도 경제적인 성장과 함께 증대된 국제적 위상에 따라 국제사회에서 많은 역할을 요청받고 있다. 이 중 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA)³에 대한 국제적 수요는 매우 높다. 우리나라 정부도 이에 부응하여 현재 약 1.7조 원(GNI의 0.14%, 2012년)을 전 세계 국가에 제공하고 있으며, 2015년에는 그 규모를 약 3.3조 원(GNI 대비 0.25%)까지 확대⁴하는 것으로 발표하였다.

ODA를 받는 수원국이었던 우리나라가 원조를 제공하는 공여국으로 전환한 것은 보기 드문 사례로 평가받고 있으며, 현재 수원국들의 선진사례로써 우리가 체감하는 것 이상으로 중요하게 다루어

지고 있다. 수원국들은 우리나라의 재정적 지원뿐만 아니라 수원국에서 공여국으로 전환하는 재정활동방법과 그 과정에 대한 지식과 경험을 제공받기를 원하고 있다. 현재 국가적 차원 그리고 외교적 차원에서 많은 노력이 이루어지고 있으나, 아직까지 우리나라의 원조 방식은 프로그램과 콘텐츠 면에서 다소 미흡하다는 평가를 받고 있다.

기후변화에 대응하는 건전한 도시화의 실현은 증대되고 있는 ODA를 효과적으로 활용하여 전 지구(地球)적 가치를 실현함과 동시에 대상국과 해당 도시들에게 환영 받을 수 있는 대표적인 방안이다. 발전의 의지는 가지고 있으나, 재정적 한계와 역량이 부족한 국가들에게 우리의 종합적인 도움은 그 이상의 가치로 인식될 수 있다.

라. 건전한 도시화에 대한 인식과 이를 위한 노력

기후변화 대응은 이미 경제적 여건이 마련된 선진국을 중심으로 첨단 에너지 대체 또는 절감 기술 개발의 방식으로 이루어져 왔고, 향후 도시화가 예상되는 국가와 도시들의 현재 산업수준과 경제 능력을 감안할 때 이 같은 기술을 적용하는 것은 현실적으로 감당하기 어렵다. 또한 현재로서는 경제 발전과 산업화를 위한 에너지원으로 화석에너지가 가장 경제적으로 여겨지고 있어 보다 경제적으로 우월한 대체방안이 마련되기까지는 정치·경제적 선택이 어려운 한계가 있다.

이제 전 세계는 기후변화에 대응하는 건전한 도시화 모델이 절실하다. 특히 도시화 수요가 많은 개발도상국 도시들의 환경·사회·경제적 지속성을 종합적으로 고려하여 적정(appropriate)한 도시화

² 현재 우리나라 방식의 신도시 개발 수요로만 잘 못 이해되는 경우가 있어, 국제사회와의 협력체제 구축에 대한 한계가 나타나고 있고 특히 해외 건설 정책의 실패에 대한 우려가 높다.

³ 공적개발원조 : 개발도상국의 경제사회 개발을 증진할 목적으로 이루어지는 공적거래와 양허적 성격(concessional)으로 이루어지는 자금. OECD 개발원조위원회(DAC)

⁴ www.odakorea.go.kr

방법에 대해 세계 모두가 관심을 가져할 때이다. 이미 산업화에 의해 경제적 성장을 이룩한 기후변화에 상당한 책임이 있는 선진도시와 국가들은 이에 대한 노력을 기울여야 한다. 선진국뿐만 아니라 대한민국과 서울시 역시 이제 인류적 문제 해결에 주도적인 역할을 해야 할 시점이다.

2. 서울시의 도시화 경험의 의미 : 도시지식산업

가. 도시지식산업 수입 경험

현대적 도시가 되기 위해 우리가 쫓아갔던 대표적인 서구의 도시 모델은 20세기 초 제안된 르 코르뷔지에의 ‘빛나는 도시(Radiant City, 1935)’라고 할 수 있다.

이 빛나는 도시는 미래도시 이미지뿐만 아니라 당시의 첨단 산업과 새로운 기술을 담고 있다. 엘리베이터, 초고층 구조, 전기, 자동차, 비행기, 도로, 공항, 지역지구제(地域地區制) 등 서구의 신산업과 기술 그리고 제도가 집약되어 있는 도시 모델은 도시지식산업의 집약체로 우리나라와 아시아의 많은 도시가 이를 추종하고 받아들여 도시화에 적용하였고, 우리 삶의 방식 또한 이에 맞춰 변화하였다.

서구의 도시 모델이 우리 도시에 적합한가에 대한 문제를 떠나, 받아들이는 측면에서 본다면 우리

나라의 도시 그리고 서울은 매우 효과적인 사례라고 할 수 있다. 서구의 도시지식산업의 수입 경험 역시 반성과 평가를 통해 서울의 도시화 경험을 제공하는데 있어 중요한 자원으로 활용할 수 있다.

나. 압축성장과 누적된 시기별 도시 지식

서울의 도시화 과정에 대한 평가는 관점에 따라 매우 다양하다. 압축성장의 결과 우리나라는 개발의 시대를 상징하는 급속한 도시화를 이뤘고, 그 대표적인 도시가 서울이다. 이제 서울은 추구하는 도시적 가치를 더 이상 ‘현대적인 도시’가 아닌 ‘살기 좋은 도시(livable city)’라는 보편적이고 변하지 않는 가치로 전환하고 새로운 목표를 설정하여 실현해가고 있다.

압축성장에 의한 급속한 도시화는 아직도 적지 않은 부작용을 양산하고 있으며, 이러한 문제 해결을 위해 많은 사회적 비용을 투입해 왔다. 하지만, 다양한 도시화의 전 과정을 쉽게 볼 수 있는 그 공과(功過)는 서울을 모델로 생각하는 도시들에게 중요한 교재(reference)로 활용되고 있다.

1인당 국민총소득(GNI)과 같은 경제적 지표는 그 도시와 국가의 산업 수준과 일치하는 경우가 대부분이므로, 짧은 기간에 전 과정을 살펴볼 수 있는 과거 우리나라의 시기별 GNI⁵는 저개발국의 관련 정책수립과 구체적 실현방안 마련에 의미 있는 참조자료가 된다. 특히 공익(公益)의 발전 단계를 감안하여 생존적 측면의 위생과 재난으로부터의 안전, 효율(efficiency)에 필요한 도시 인프라와 관련된 서울시의 그간의 경험과 누적된 지식은 후발도시들에게 현실적인 성공사례로 평가되고 있다.

예를 들어 한강은 홍수에 대응한 생존과 재난 극복시기, 강변의 도로화를 통한 교통 효율화 시기, 공원화를 통한 시민 삶의 질 향상을 위한 시기를 거쳐 왔고, 현재는 자연과 조화를 목적으로 공공정책이 추진되고 있다. 이 과정에서 시기별 공공 정책의



출처 : Le Corbusier. 1987.

그림1 르코르뷔지에의 ‘빛나는 도시’

반성과 진화를 살펴볼 수 있고 이를 실현하기 위한 다양한 인프라와 소프트웨어 등 도시조성관련 산업과 기술을 알 수 있다.

이러한 경험과 축적된 지식을 도시지식산업이라고 한다. 이는 많은 개도국과 도시들이 원하는 서울 모델과 실현방안을 의미한다.

다. 도시지식산업

우리에게 개발 시대와 압축성장의 가장 부정적인 측면은 도시 조성을 단순 시공이나 아파트 위주의 신도시 개발로 인식한다는 점이다. 이는 역사적으로 지속되어 온 도시의 의미와 도시 조성 전 과정을 포괄하는 지식산업에 대한 인식 부족과 부동산 개발 위주의 도시 조성 방식에 기인하는 것이다. 도시(city)가 역사문명(civilization)의 소산이라는 의미로 정의되듯이, 우리의 도시는 문명과 문화의 누적, 지속적인 도시체험의 축적과 첨단기술의 결합을 통해 물리적 도시환경의 조화 속에서 지속적으로 발전해왔으며 이는 인간의 라이프스타일의 변화로 이어져왔다. 그리고 이러한 발전과 변화를 통해 시대별로 인류가 직면한 문제를 해결하고 더 나은 미래를 추구해 왔다.

도시지식산업은 도시 조성의 경험과 지식을 기반으로 하여, 도시의 장소(place), 산업(industry), 문화(culture)의 형성뿐만 아니라, 경제적 요인과 행정(governance)을 포괄하는 대표적인 지식산업이다. 도시화에 앞선 도시들은 이러한 경험과 지식을 공유함으로써 다른 도시들에 기여하고 동반 성장할 수 있도록 하는 인류적 가치 실현이 가능하다.

경제적으로도 도시지식산업은 도시의 기획에서부터 계획 및 설계, 시공, 유지관리를 포괄하며 기획과 계획 및 설계는 전방산업으로 관련 후방산업⁶을 견인하는 수요 지향적 융합산업으로 지속가능한 시장창출에 있어 주도적 역할을 한다.⁷ 서울의 경험과 지식을 도시지식산업으로써 체계적으로 패키징화하는 경우, 서울을 모델로 하는 도시들의 건강한 도시화에 대한 기여와 함께 국내 산업에 대한 기여효과를 동시에 볼 수 있다.

3. 서울모델 : 서울시 도시지식 산업 패키지

미국의 뉴욕, 일본의 동경, 프랑스 파리와 같은 도시들은 저개발국과 개발도상국의 도시들에게 동경의 대상과 미래 시정의 참고가 될 수는 있겠지만, 실질적인 정책의 실현과 현실적인 미래 모델이 되기는 어렵다.

이들 선진 대도시들과는 달리 서울은 도시화에 구체적인 참고가 가능한 모델로 생각한다. 여러 이유가 있겠으나, 개도국의 현 상황과 비슷한 어려운 처지에서 시작하여 현재의 서울을 만들었다는 상대적 친근감과 희망을 줄 뿐 아니라, 이를 실현하는 과정을 생생하게 체험할 수 있고 그 과정에 참여했던 다양한 분야의 사람들과 직접 경험을 나눌 수 있기 때문이다.

홍수방재, 교통, 공원 그리고 생태·환경적 복원을 통한 한강의 변화 과정은 강과 도시가 함께 살기

5 경제개발5개년계획의 시작 시점인 1962년 87달러에 불과하던 1인당 GNI는 1989년 5,556달러, 1992년 7,714달러로 증가하였으며, 2012년 현재 22,708달러에 달하고 있다.(한국은행 경제통계시스템)

6 토목, 건축, 엔지니어링, 플랜트, 도시관리IT, 통신, 소재, 소비재산업 등

7 도시지식산업은 시공, 아파트 개발에 국한되지 않는 포괄적인 스펙트럼으로, 규모에 있어서는 단일 건물에서부터 대규모 신도시까지, 기법은 도시재생에서부터 신개발까지, 도시구성요소 측면에서는 주택에서 도시인프라까지, 산업에 있어서는 보편적 기술에서부터 첨단기술을 포괄하며, 저부가가치 산업에서부터 고부가가치 산업까지, 단기적 사업모델부터 장기적 사업모델까지, 그리고 하드웨어부터 콘텐츠와 생활양식을 포함하는 개념이다.

위한 전 과정과 전 분야의 도시지식산업 패키지이다. 1960년대 아무것도 없던 여의도를 금융 중심으로 변화시켰으며, 세계에서 가장 복잡한 시청 앞 교통광장을 어린이들도 놀 수 있는 시민광장으로 조성했다. 그리고 차들로 인해 장사가 되지 않던 거리를 사람들이 북적거리는 상점거리로 바꾸었으며, 전 세계에서 가장 큰 쓰레기 매립지와 버려져 있던

공간을 한 해 수백만이 찾는 월드컵 공원과 미래 산업을 주도하는 첨단 미디어 산업 집적지인 상암 디지털미디어시티(Digital Media City, DMC)로 조성하였다. 또한 대규모 전면재개발 방식에서 서울시 도시조직에 적합한 개발 방식으로 전환하면서 청계고가도로를 다시 물이 흐르고 사람이 모이는 청계천으로 복원하였다. 이러한 서울의 변화 과정 하나



자료 : 서울특별시편찬위원회, 2001.

그림2 1960년대 여의도



자료 : <http://dkbnews.com>

그림3 여의도 금융지구와 한강



자료 : 서울특별시 항공사진서비스

그림4 자동차 중심의 교통 광장



자료 : 서울특별시 항공사진서비스

그림5 사람 중심의 녹색 광장



그림6 노유동(老遊洞) 텅 빈 상점거리 길에서



그림7 사람이 많은 장사가 잘 되는 길로



자료 : 서울특별시 항공사진서비스

그림8 쓰레기산과 버려진 땅에서



자료 : 서울특별시 항공사진서비스

그림9 공원과 첨단산업 생태계로 변모



자료 : www.seoul.go.kr

그림10 도시를 어둡게 했던 청계천 고가도로에서



그림11 물이 흐르고 사람이 모이는 청계천으로

하나가 도시지식산업의 패키지이다.

이처럼 경제 중심의 개발과 반성, 해결책 제시에 이르는 서울시의 누적된 도시 개발 및 재생 경험은 도시지식산업의 살아있는 실험실 (living laboratory)이자 체험 가능한 홍보장소 (experimental showcase)가 되고 있다.

우리는 그간 서울의 변화에 대해 인지하고 있지만, 이를 과학적이고 체계적으로 정리해본 적이 없다. 앞으로 이와 같은 경험을 구체적으로 평가하여 서울의 도시 경험과 축적된 지식을 도시지식산업화하기 위한 연구와 지속적인 노력이 필요하다. 또한 이를 체계화하여 효과적으로 전달하는 방법에 대한 고민이 필요하다.

4. 건전한 도시화를 위한 서울의 역할

가. 상대 도시가 원하고 여건에 적합한 적정 도시지식산업 제공

서울의 경험을 효과적으로 전달하기 위해서는 대상 국가별·도시별 특성과 수요에 대응해야 한다. 대상국과 도시의 수요에 대한 인식을 기반으로 문제점과 해결방안을 공동으로 모색하고, 국가와 도시 그리고 사업 특성을 고려한 계획 및 실현 방안을 제시하는 것이 중요하다. 각 국가의 기술과 산업여건을 고려하여 우리의 검증된 경험과 기술을 제공하고, 대상 도시의 지속가능성과 자율적 발전이 가능한 모델 형성에 중점을 두어야 한다. 특

히 도시조성기술 및 첨단기술의 적용에 있어 개도국의 상황과 여건에 적합한 적정기술(appropriate technology) 관점에서의 접근이 요구된다.

개도국에게 현실적으로 도움이 될 수 있는 지식과 재정을 집약해야 한다. 개도국의 경우 도시비전 및 계획 수립 역량, 재정 등 제반 여건이 미비한 한계를 가지고 있으므로 도시 조성 전 과정에 대한 체계적 지원이 중요하다. 이를 위해 대상국 및 도시의 공공정책에 근간이 되는 도시기본계획이나 각종 사업에 근거가 되는 기본계획 성격의 마스터플랜과 같은 최상위계획의 수립을 지원하고, 재정적 지원 방안을 함께 마련해야 한다.

나. 함께 만드는 파트너

최상위계획은 자립경제의 실현과 경제발전, 도시경쟁력 확보, 환경 개선 등 공공적 목적의 실현을 위한 계획으로 물리적 요소에 대한 계획뿐만 아니라 사회·경제적 요소에 대한 계획을 포괄하며, 이를 근거로 각종 하위계획과 사업, 투자계획이 수립되므로 도시 조성의 전 과정에 대한 체계적 지원이 가능하다. 재정적 지원에 있어서는 현재 저개발국을 지원하기 위해 마련되어 있는 다양한 국제자금과 우리나라의 ODA 등을 효과적으로 활용하여 상대국에 기여가 가능한 구조의 사업 실행이 함께 고려되어야 한다.

건전한 도시화를 위한 거시적인 조성 방향의 제시와 함께 체험 가능한 구체적 사업 모델을 동시에 제시하는 것이 필요하므로 상대 도시의 문제를 함께 발굴하고 해결하는 동반자로서의 태도가 가장 중요하다. 또한 효과적인 해결을 위해 서울의 도시 모델에 대한 지속적인 고민과 연구가 필요하다.

다. 건전한 도시화를 위한 도시지식산업의 허브

전 세계적으로 기후변화에 대응하기 위한 도시차원의 노력이 강조되고 있으나, 경제 발전을 목표

로 삼고 있는 많은 개도국과 저개발국들은 기존의 산업도시를 답습하는 형태의 도시화가 이루어질 가능성이 크다.

개도국의 도시화에 있어 시행착오를 줄이고 건전한 도시화를 달성할 수 있도록 지원하기 위해서는 단기간에 가시적 성과를 달성하는 것도 중요하겠으나, 장기적 관점에서 관련 사업의 분석과 사업을 지속할 수 있는 체계 마련이 필요하다. 도시를 통한 해외교류사업의 성공적 실현을 위해서 국가 또는 도시 상호 간의 신뢰가 전제 되어야 하며, 지속가능한 동반 성장 구조가 마련되어야 한다. 이를 위해서는 중립적이고 객관적인 기관들과의 협력체계가 갖추어지고, 지속적인 인적 네트워크 형성 및 다양한 전문가들의 참여가 가능한 대학, 연구기관들과 협력이 중요하다. 또한 국제기구와의 연계와 ODA의 활용을 고려하여 서울시의 역할과 다양한 참여방식에 대한 검토가 이루어져야 한다.

5. 맺는말

물리적 환경으로써 도시는 빠른 시간 내에 건설할 수 있겠으나, 도시생태계는 오랜 시간을 거쳐 형성되고 진화한다. 화석에너지의 사용을 통해 빠르게 발전해 온 도시가 결국 인류의 위협 요인으로 작용하고 있다. 우리의 책임도 없지 않다. 서울의 도시화 과정을 건전한 도시화에 기여할 수 있도록 올바르게 정리하여, 필요한 도시에 쉽고 체계적인 도움을 제공해야 한다. 이를 통해 인류적 기여와 함께 도시지식산업을 통한 경제적 이익을 얻을 수도 있다. 무엇보다도 우리가 도시를 인류 문명과 문화로 다시 자리매김하는데 앞장서기를 기대한다.

참고 문헌

- 국회, 2013. 창조경제와 한국형 도시지식산업의 해외진출 방안. 국회 공청회.
- 그린북 편찬위원회, 2013. 녹색성장 1.0. 교보문고.
- 김도년, 2012. 녹색도시를 위한 전략과 대책. 녹색성장의 성과와 과제 컨퍼런스. 에너지경제연구원.
- 녹색성장위원회, 2012. 녹색도시 해외수출 방안. 녹색성장위원회.
- 서울특별시편찬위원회, 2001. 한강의 어제와 오늘.
- 이나래 · 손세형 · 김도년, 2013. 개발도상국의 건강한 도시화를 위한 한국 공적개발원조(ODA)의 방향 연구. 한국도시설계학회지, 제14권 제4호, pp.111-120.
- 이동철 · 손세형 · 김도년, 2013. '녹색도시'의 개념 정립과 실현 방향 설정을 위한 연구. 한국도시설계학회지, 제14권 제4호, pp.121-137.
- Le Corbusier, 1987. The City of To-morrow and It's Planning.
- OECD, 2009. Competitive Cities and Climate Change.
- UN, 2012. World Urbanization Prospects The 2011 Revision.
- 서울특별시 항공사진서비스 (<http://aerogis.seoul.go.kr>)
- 한국은행 경제통계시스템 (<http://ecos.bok.or.kr/>)
- ODA KOREA 홈페이지 (<http://www.odakorea.go.kr/>)