

## 일상도시의 관점에서 박원순 시정 평가하기\*

이용숙\*\*

신영민\*\*\*

이민영\*\*\*\*

이 글은 일상도시(ordinary cities)의 관점에서 박원순 시정과 그 주요 정책들을 분석·평가한다. 일상도시론은 서구 중심적 도시 논의를 일반화하고 그 정책들을 타 도시에 모방·이식하려는 행위를 비판하며 도시이론의 인식론적 전환을 주장한다. 일상도시론은 도시의 복잡성, 다양성, 포용성을 강조하면서 평범한 도시인의 삶을 개선시키고 민생을 안정시키는데 주안점을 둔다. 이 연구는 일상도시의 인식론적 전제와 정책적 제안을 소개한 후, 이 시각에서 박원순 시정 하에서 시도되었던 다양한 정책실험들의 의미와 한계를 분석·평가한다. 분석 결과, 박원순 시정은 서울의 고유성을 찾고자 역사도심계획과 생활밀착형 정책들을 추진하였으며, 다양한 참여 거버넌스에 대한 실험을 추진했고, 사회복지 예산 증대를 통해 재분배정책을 강화했으며, 도시화경제를 위한 사회적경제 정책들을 추진하였다. 이러한 계획과 정책들은 일상도시로 나아가는 의미 있는 출발이지만, 관광자원 중심의 역사도심개발, 시민 참여 형식화, 취약계층 중심의 복지정책과 낮은 체감, 그리고 지속가능성 문제 등의 한계를 지닌다. 본 연구는 기존 문헌검토, 서울시 및 서울연구원 자료 분석, 관계자 심층면접에 근거했음을 밝힌다.

주제어: 일상도시, 고유성 탐색, 참여 거버넌스, 재분배정책, 사회적경제

\* 논문 초고에 유익한 조언을 주신 최영준 교수님과 논문의 심사과정에서 논평을 주신 익명의 심사자 세 분께 감사드립니다.

\*\* 주저자, Rutgers, The State University of New Jersey에서 도시계획 및 정책개발학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 도시행정, 지역발전, 지역산업정책, 도시 미래 등이다(E-mail: yongsooklee@korea.ac.kr).

\*\*\* 공저자, 성균관대학교에서 정치학 석사학위를 취득하고 고려대학교 행정학과 박사과정을 수료하였다. 주요 관심 분야는 사회정책, 노동시장 정책, 정책분석 등이다(E-mail: ymshin@korea.ac.kr)

\*\*\*\* 교신저자, 고려대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 박사과정에서 수학 중이다. 주요 관심 분야는 도시행정, 지방행정, 정책분석 등이다(E-mail: minyoung624@gmail.com).

## I. 머리말

### 1. 연구의 배경과 목적

다차원적이고 복합적인 관계의 집합체인 도시는 근대 이후 정치, 사회, 경제, 문화 활동의 중심지로 기능하면서, 발전하기도 하고 소멸하기도 한다. 개별 도시는 생성, 발전, 소멸의 과정을 거치지만 복합적인 중심지로서 그 중요성은 자본주의 체제하에서 더욱 공고히 되고 있다(Hall, 2002). 도시화 과정은 자본주의 경제발전 과정과 결합되면서 그 형태와 내용을 끊임없이 변화시켜 왔으며, 시대마다 새로운 도시발전 모델이나 이론에 대한 정책적, 이론적 쟁점을 지속적으로 생성시켜 왔다. 이 연구는 2006년에 대안적 도시론으로 등장한 제니퍼 로빈슨(Jennifer Robinson)의 일상도시(ordinary cities)<sup>1)</sup> 논의를 서울의 맥락에서 검토하고자 한다. 일상도시 논의는 도시의 복잡성, 다양성, 포용성을 강조하면서 평범한 도시인의 삶을 개선시키고 민생을 안정시키는데 주안점을 두고 있다. 이 논의는 탈식민주의적 관점에서 소수의 서구 거대도시의 작은 요소들과 특징을 도시 근대성의 특징으로 개념화하고 이를 일반화시킨 서구의 현대도시이론들을 비판한다(Robinson, 2006, 2008, 2016). 일상도시론은 서구의 지배적인 도시 담론과 정책에 대한 서구 학계의 자성과 성찰을 끌어냈으며, 끝없는 도시정책 모방의 실패를 경험했던 비서구 진영 학계에도 큰 반향을 일으키며 인식론적 전환의 필요성을 제기하였다(Bunnell and Maringanti, 2010; Maringanti, 2013).

서구의 도시론과 정책에 영향을 받는 서울의 맥락에서도 일상도시의 인식론적 전제와 이론적 함의를 살펴보고 일상도시가 제시하는 정책적 방향의 적절성을 검토하는 것은 유의미한 일이다. 사실 지난 9년간 박원순 시정에서 시도된 다양한 정책실험이 도시발전에 대한 인식론적 변화의 계기를 마련해 주었다는 평가를 받는다(양재섭, 2015; 조명래 외, 2011). 이에 많은 연구들이 박원순 시정을 개념화하려 했지만, 아직 성공적인 시도는 없었다. 어쩌면 박원순 시정 하에서 추진되었던 다양한 시민참여 실험들과 많은 생활밀착형 정책실험들을 한마디로 규정하기란 불가능할지도 모른다. 혹자는 참여시정으로, 다른 이는 포용도시로, 또 다른 이는 메타시티로, 누군가는 진보도시로 개념화했지만, 그 어떤 명명도 모두가 수궁할 수 있는 만족스러운 개념은 아니었다.

1) Ordinary라는 단어는 '보통의', '평범한', '일상적'으로 번역될 수 있는데, 우리는 '일상'이라는 용어를 선택하였다. 보통도시와 평범도시는 다양성과 일상 정치의 중요성을 강조하는 로빈슨의 핵심적 주장을 담기에는 한계가 있어서 일상도시로 명명하였다. 거대 담론보다는 일상 및 생활 정치의 중요성과 일상에서의 개혁과 일상의 민주주의를 강조하기 위해 일상도시라는 명명을 선택하였다.

참여시정은 시민참여에 관한 거버넌스 실험에 초점을 두었고(이영희, 2013; 이강준, 2015; 서울연구원, 2016a), 포용도시는 공공임대주택과 마을공동체 관련 정책에 주요 점을 두었으며(박인권, 2015), 메타시티는 건축적 측면에서 서울의 변화를 분석하였다(승효상, 2014). 이들 모두 박원순 시정의 부분만을 설명하였을 뿐, 박원순 시정이 지난 9년간 추구했던 다양한 시도를 포괄적으로 다루지 않았다. 진보도시 논의는 더글러스의 분석틀을 차용하여 박원순 시정을 포용, 분배적 정의, 문화적 쾌활, 환경 지속가능성의 네 측면에서 설명했으나(Douglass, 2013; 조명래, 2014; Cho & Douglass, 2015), 이는 이론적 논의일 뿐 구체적인 경험에 충분히 근거하고 있지 않다.

그리고 그 누구도 일상도시의 관점에서 박원순 시정을 평가하지 않았다. 국내에서는 일상도시에 대한 논의조차 제대로 소개되지 않았다. 남기범(2018)에 의해 보통도시로 번역되어 언급되긴 했지만, 대도시에 적합한 포용도시의 개념을 보완하기 위해 소개되었을 뿐, 일상도시의 원래 의미에 충분히 근거를 두고 있지 않다. 따라서 본 연구는 박원순 시정의 다양한 정책적 시도를 포괄적으로 이해하고 평가하기 위해 일상도시 논의를 소개한 후, 일상도시 관점에서 지난 9년의 박원순 시정의 다양한 정책실험들을 분석·평가하고자 한다. 일상도시의 관점을 소개하는 이유는 박원순 시정에서 시도되었던 도시 생활 및 민생을 위한 정책실험들이 일상도시의 핵심적인 주장과 맥을 같이 하기 때문이다. 특히 서울 고유성에 근거한 도심계획과 생활밀착형 정책실험들, 참여 거버넌스 실험들, 증대된 사회복지 예산과 강화된 재분배정책, 그리고 도시화경제 관련 사회적경제 정책실험들은 일상도시에서 제시하는 정책적 방향성과 매우 유사하다. 또한 일상도시의 관점에서 서울의 정책실험의 가능성과 한계에 대한 깊은 이해가 가능하다. 그리고 정책모방의 오류를 지적하는 일상도시론은 서울의 미래를 창의적으로 구상하고 그에 상응하는 정책적 시사점을 도출하는 데에 유용할 수 있다.

본 연구의 다음 절에서는 구체적인 연구 방법과 선정된 정책사례 근거를 설명한다. 2장에서는 현대도시이론에 대한 일상도시의 인식론적 비판과 정책적 방향성을 검토한다. 3장에서는 일상도시의 관점에서 박원순 시정의 정책적 시도를 다음의 네 측면(서울 고유성에 근거한 도심계획과 생활밀착형 정책실험들, 참여거버넌스 실험들, 재분배 정책들, 도시화경제 관련 사회적경제 정책실험들)을 살펴본다. 마지막 결론에서는 일상도시의 관점에서 박원순 시정의 가능성과 한계를 검토한 후 정책적 시사점들을 제시한다.

## 2. 연구 방법

본 연구는 기존 논의 검토, 서울시와 서울연구원의 문헌 및 자료 분석, 신문기사 분석, 관련자 심층면접에 기반했음을 밝힌다. 2017년 서울연구원에서 연구년을 보내면서 서울시와 서울연구원 자료들을 검토했으며 서울시 공무원과 서울연구원 연구위원들, 비정부기구(non-governmental organization: NGO) 활동가들의 인터뷰를 진행했다. 2017년의 조사는 박원순 시정의 대표적인 정책사례 선정을 위해 진행된 예비 조사의 성격을 지닌다. 당시 서울연구원의 여섯 개 연구실 중 네 개 연구실인 도시사회연구실, 시민경제연구실, 도시경영연구실, 도시공간연구실에서 인터뷰 대상자 한 명씩을 선정했다. 적절한 인터뷰 대상자를 선정하기 위해 서울연구원 원장, 실장들과 연구위원들과의 비공식 만남을 통해 얻은 정보를 활용했다. 교통시스템연구실과 안전환경연구실 연구위원을 인터뷰 대상에 포함하지 않은 이유는 박원순 시정 초기에 토건주의적 물리적 개발이 강조되지 않았기 때문이다. 선정된 인터뷰 대상자들은 모두 박원순 시정의 핵심 정책에 대한 연구를 진행했던 연구위원들이며, 이 중 두 명은 핵심 정책에 대해 우호적이었지만 나머지 두 명은 매우 비판적인 입장을 지닌 연구자들이었다. 이들에게 박원순 시정의 분야별 대표적인 정책들이 무엇이며, 그 선정 이유가 무엇인지, 그 정책들의 의미, 성공 가능성과 한계에 대해 질문하였다. 공무원 한 명과의 예비 인터뷰에서는 이명박 및 오세훈 시정과 박원순 시정과 차이점이 무엇이며 공무원들이 각 시정을 어떻게 평가하는지를 문의하였다. NGO 활동가들에게는 참여시정이 실질적으로 구현되고 있는지 그 의미와 한계가 무엇인지를 질문하였다.

박원순 시정의 철학 및 비전과 정책을 파악하고 이에 대한 정보를 갱신하기 위해 서울시 비서실 공무원을 2017년에서 2019년 사이 세 차례 면담했다. 또한 2021년 초에 서울시 복지정책과 참여예산제에 대한 평가를 위해 사회정책 분야 교수 두 명을 인터뷰했다. 이 중 한 명은 서울시 복지정책 전반에 대해 자문 활동을 활발히 한 사회정책 전문가이다. 이 면담대상자에게는 박원순 시정의 복지정책의 특성, 대표적인 성공 및 실패 사례, 보편과 선별 복지 논쟁, 서울시 복지예산, 서울시 복지정책의 한계에 대해 질의하였다. 또 다른 재정과 복지정책 전문가에게는 서울참여예산제의 배경, 진행과정, 현황, 의미 및 한계 등에 관해 집중적으로 질문하였다.

총 10명이라는 제한된 수의 인터뷰에 근거한 정책사례 선정은 한계를 지닐 수 있기 때문에 이를 보완하기 위해 2011년부터 2020년까지 박원순 시정의 주요 정책을 다룬 시정 백서를 참조하였다. 이 백서에는 서울시민의 일상을 개선하는데 노력한 61개의 정책사례가 포함되어 있다. 다음의 백서 서문의 인용에서 보이듯 시민의 일상성이 강

조되고 있다. “서울혁신백서에는 서울시민의 행복을 위해 달려온 지난 10년간 서울시의 노력이 담겨 있습니다. 서울을, 그리고 서울시민의 삶을 바꾸기 위해 어떤 노력을 했는지, 그 과정에서 어떤 어려움이 있었는지를 솔직하게 담았습니다. 또 시민의 삶은 과연 어떻게 달라졌는지 직접 만나 이야기를 들어봤습니다. 시민이 사랑하고, 시민의 손으로 바꿔 나갈 서울의 미래를 준비하기 위해, 지금까지 달려온 길을 함께 되짚어 보고자 합니다”(서울특별시, 2020: 3). 이 백서에서 소개된 정책사례와 앞의 전문가 인터뷰에서 박원순 시정의 대표 정책으로 추출된 정책사례에 모두 포함된 정책사례들 중 일상도시론의 네 가지 정책 방향성과 관련이 있고 전문가들에 의해 성공적이었다고 평가받거나 큰 논란이 있었던 정책들이 이 논문의 정책사례(11개)로 최종적으로 선정되었다. 이들 정책사례에 대한 평가는 기존 연구들과 인터뷰에 근거했음을 밝힌다.

## II. 일상도시론의 인식론적 전환과 정책적 제안들

일상도시론은 모든 도시의 다양성과 복잡성에 주목하면서, 탈식민주의적 관점에서 소수의 서구 거대 도시의 작은 요소들과 특징을 일반화시킨 서구의 현대도시이론들을 비판한다(Robinson, 2006, 2008, 2016). 이러한 로빈슨의 비판처럼 서구의 현대도시이론들은 각 시대를 풍미했고, 관련 정책들이 전 세계적으로 이동(policy mobility) 모방 되는 현상을 낳았다. 이 중에서 사센(1991) 교수에 의해 주창된 세계도시와 2000년대 초기 영국의 랜드리(2000) 교수와 미국의 플로리다(2002) 교수가 제시한 창조도시가 모범적인 정책 기준(best practice)으로 인식되면서 대표적인 현대도시이론으로 전 세계적으로 각광을 받았다. 그러나 지난 30년간의 세계도시 및 창조도시의 정책실험 결과는 긍정적이지 않았다. 초국적 기업의 관리자와 금융인이 세계도시의 수혜를, 창조계급이라 불리는 고소득 전문직 계층이 창조도시의 혜택을 대부분 누리면서 양극화가 심화되었을 뿐 아니라, 타 도시로의 정책 이전 효과 역시 거의 없었다는 비판이 제기되었다(Peck, 2005, 2006; Gibson and Klocker, 2005; Rantisi et al., 2006; Malanga, 2004; Glaeser, 2005; 이용숙·최정인, 2012; 김동완, 2008). 많은 학자들이 세계도시론과 창조도시론을 비판했지만, 이들은 개별 도시론만을 비판했을 뿐, 서구 중심적인 기존의 도시론 자체에 대해 근원적으로 문제를 제기하지는 않았다. 그러나 ‘일상도시’(Ordinary Cities) 논의는 서구 중심적인 기존의 도시론을 인식론적으로 비판하면서 서구 중심적 논의를 일반화시키는 것의 위험성을 지적했다.

## 1. 근대성과 개발주의에 대한 인식론적 비판

로빈슨은 근대성을 찬미하고 도시개발의 문제에 몰두하는 현대도시이론들이 도시 근대성(urban modernity)과 개발주의(developmentalism)를 양대 축으로 삼으면서, 도시를 도시이론을 생산하는 장소이며 개발주의적 개입의 대상으로 바라본다고 설명한다. 이러한 도시에 대한 이해는 매우 도구적일 뿐만 아니라 근대성에 대한 견해 역시 단편적이고 위계적 개발주의에 집착하고 있다고 비판한다. 일상도시론에 따르면 현대 도시이론들에 깊숙하게 뿌리박혀 있는 오류는 '전통'과 '근대'를 반대 개념으로 바라보면서 이 개념을 개발주의와 결부시켜 도시들에 대해 위계적인 서열을 가정한다는 점이다. 일상도시론은 먼저 현대도시이론 중 최초로 근대와 전통의 이분법을 제시한 20세기 초 시카고학파의 근대성 개념을 비판한다. 로빈슨에 따르면 시카고학파는 근대성으로 성격 지워지는 서구 도시는 새롭고 혁신적이며 역동적이지만, 나머지 도시들은 전통적이고 원시적이라고 대비시키면서(Park, 1952), 근대성에 대한 서구 도시들의 자기규정을 고착화했다(Robinson, 2006). 또한 이러한 근대성에 대한 이분법적 사고는 서구와 비서구 도시들을 위계적으로 분할시킴으로써 발전과 저발전이라는 식민주의적이고 신제국주의적인 권력관계를 공고히 했다는 것이다(Robinson, 2006).

이렇듯 도시를 이분법적으로 이해하는 시카고학파를 비판하면서 로빈슨은 도시의 삶의 성격을 규명한 게오르그 짐멜(Georg Simmel), 로버트 파크(Robert Park), 루이스 워스(Louis Wirth)의 연구를 비판적으로 검토한다. 이 연구들이 묘사하는 현대 도시는 큰 충격과 도전에 직면해 있을 뿐만 아니라 개인들 간 상호작용의 밀도가 높으며 떠들썩하게 새로움을 창출하는 곳이다. 이러한 현대도시에서 생존하기 위해 도시인은 타인에 무관심하거나(indifferent) 심드령할(blase) 수밖에 없다고 설명한다. 하지만 로빈슨은 이러한 도시인의 성격이 파리, 베를린, 시카고라는 소수의 몇몇 도시에서만 관찰된 경험을 일반화한 것에 불과하다고 비판한다(Robinson, 2006).

이러한 일반화의 오류를 비판하면서 로빈슨은 그동안 덜 주목받고 잊혀졌던 1940년대에서 1960년대 사이 도시인류학자들의 비교 도시이론들에 주목한다(Robinson, 2006). 이들 연구에서는 세계 많은 도시에서 나타나는 근대성은 그 성격과 특성이 매우 다르고 복잡하며 도시에서 사는 방식과 도시에 관한 생각 역시 매우 다양하다는 것이다. 도시 내에서 관계를 맺는 방식과 삶의 방식이 시카고학파가 기술하였던 개인주의적이고 무질서하며 자본주의적 사기업 논리가 지배적인 것으로 일반화할 수 없다는 것이다. 도시에 따라 관계 맺는 방식이 더 사회적이고, 아노미를 덜 양산할 수 있으며, 사기업에 덜 의존적이고 덜 상업화된 도시들도 존재한다는 것이다. 로빈슨은 맨체스터

학파인 아프리카 인류학자들의 연구들이 도시인의 성격에 대한 다른 시각을 제공하고 있음을 환기하면서(Mitchell, 1969, 1973, 1987; Gluckman, 1961; Magubane, 1968), 중앙아프리카 잠비아 도시인의 사례를 소개한다(Robinson, 2006). 이들 연구에 따르면 잠비아 코퍼벨트의 도시인은 아는 사람이 없는 도시에서 생존하기 위해 이웃사촌을 만들면서 연결망을 찾으려 노력하고 정성껏 이웃을 양육하며 공동체를 이루면서 차이를 수용했다는 것이다(Mitchell, 1973; Robinson, 2006). 그뿐만 아니라 북유럽에서도 도시인들이 사회적으로 상호작용하며 정서적으로 상호 의존적인 삶을 영위해 갔음을 지적한다(Robinson, 2006). 20세기 중국 근대 도시나 모스크바에서도 다른 계층이 공존하는 공적인 공간으로서 도시의 모습이 관찰되었음을 소개하면서, 일상도시론은 더욱 사회적이고 더 다양하며, 아노미를 덜 발생시키며, 민간분야에 덜 의존적인 다른 도시의 존재를 인정해야 함을 주장한다(Hertz, 2001; Lee, 2001; Caygill, 1998; Buck-Morss, 1989; Robinson, 2006).

일상도시론은 근대적이고 국제적인 도시 디자인이 전 세계적으로 확산·모방되는 현상에 대해서도 비판적이다. 특히 뉴욕 스카이라인이 도시 근대성의 아이콘으로 부상하면서 전 세계도시로 확산되었고 다른 도시들의 모방적 혁신을 결과했다고 주장하는 논의를 비판한다(Robinson, 2006). 로빈슨은 뉴욕 스카이라인 역시 유럽의 건축적 유산을 참조·학습한 것임을 밝히면서, 도시 근대성의 문화적 관행과 그 인공물들의 전파와 순환에 대한 비판적 담론을 제시한다. 서구 도시들이 현대도시로 표본화되었지만, 서구 도시 역시 새로운 종류의 건조환경(built environment)을 창조하기 위해 세계 다른 많은 곳에서 영감을 얻었다는 사실을 밝힌다(Robinson, 2006).

일상도시론은 20세기 말에 논의된 도시 간의 흐름(flow)과 네트워크에 초점을 두는 세계도시론(global city approach)도 비판한다. 세계도시론이 도시 내 특정 종류의 경제 네트워크에 연결된 도시의 작은 요소들에 초점을 둬으로써 경제적 환원주의에 빠지게 된다는 것이다(Robinson, 2006). 또한 세계도시론은 경제활동의 국지적 집적 현상과 도시 내 사회적 삶의 파편화에 초점을 두면서, 정치적인 쟁론의 장이며, 경제활동의 플랫폼이고 정치적 재분배의 장으로서의 도시의 다양성과 복잡성을 간과한다는 것이다. 뿐만 아니라 세계도시론 이후 도시이론가들이 도시를 위계적으로 순위 매기는 위계적인 범주화가 시작되었음을 비판한다(Robinson, 2006). 이렇듯 현존하는 도시이론들은 도시 사이의 수직적 관계를 전제하면서 그들을 분류하고 서열화하는 한편, 역동성과 혁신성을 서구 도시의 전유물로 묘사하는 반면에 기타 도시들을 ‘모방적(imitative)’으로 간주한다는 것이다. 서구 도시에 대한 이러한 편향은 서구 글로벌 도시로 대표되는 성공적인 도시들과 가난한 도시들로 대표되는 쇠퇴하고 절망적인 도시

의 이분법을 양산했으며, 가난한 도시로 하여금 서구 도시를 모방하는 징벌적 추격의 게임을 하도록 강요한다는 것이다(Robinson, 2006).

로빈슨은 도시 서열화와 추격의 게임에 몰두할 것이 아니라 도시 본질에 천착할 것을 제시한다(Robinson, 2006). 산업화와 더불어 성장한 근대 이후의 도시는 경제성장, 무역, 분업, 집적, 전문화 등의 복합적인 경제활동뿐만 아니라 인간 생활의 정치, 사회, 문화, 행정 등 다양하고 복잡한 활동이 상호작용하는 복합적인 관계의 집합체이다. 따라서 도시를 몇몇 특징으로 규정하고 이에 근거해 분류하고 서열화하는 행위는 도시의 본질적 특징을 외면하게 만들 수 있음을 지적하면서 도시 간 위계적인 분할(hierarchical division)보다 다양성으로서의 차이를 인정하는 것이 필요함을 주장한다(Robinson, 2006).

이러한 문제의식을 기초로 로빈슨은 서구 몇몇 도시의 정책들만을 무분별하게 모방하는 정책이전(policy transfer)과 정책모방(policy copying)의 풍조를 식민주의적 행태라고 비판한다. 이러한 행태를 극복하기 위해 소수의 도시만 주목하기보다 도시발전 방식의 다각화를 제안한다(Robinson, 2006). 다각적인 발전 방식을 추구하기 위해 모범적인 정책 기준만을 모방하는 이전의 방식에서 전환해야 함을 주장한다. 이러한 전환은 서구 글로벌 도시에서 타 도시로의 정책이전·정책학습뿐만 아니라 비서구권 도시에서 서구 도시로의 정책이전·정책학습도 가능하게 만든다. 한마디로 일방향적인 정책학습이 아닌 쌍방향적인 정책학습을 강조한다.

결과적으로 일상도시론이 주장하는 다양성에 대한 인정은 결국 도시개발에 대한 서구의 지식을 보편적인 것이 아닌 맥락 의존적인 지식으로 편협화시키는(parochialising western knowledge) 인식론적 전환을 의미한다. 일상도시론이 강조하는 또 다른 인식론적 전환은 도시에 대한 관점이다. 일상도시론은 도시를 보통의 일상적인 것으로 이해하는 것이 매우 중요하다고 강조한다. 도시에는 부자와 빈자, 노인과 청년, 부유한 지구와 낙후 지구가 공존하며 다양한 특성이 병존하기 때문에, 도시를 특정 계층을 위한 특정 성격의 도시로 규정하는 것은 도시의 본질적 성격과 그 속에 일상화된 평범한 사람의 삶을 외면하는 것이다. 도시에는 세계도시론이 강조하는 글로벌한 기업인과 금융인, 상류계급만이 존재하는 것이 아니라, 경제·정치·문화적으로 매우 다양한 계급과 계층이 공존한다. 따라서 일부의 특수함이 아닌 모두의 다양성을 담을 수 있는 공간으로 도시를 이해하는 것이 필요하다는 것이다. 이러한 이해가 도시 각각의 고유한 미래에 대해서 창의적으로 상상할 수 있게끔 하여 새로운 가능성을 제공할 수 있다고 본다(Robinson, 2006). 이렇듯 일상도시론은 도시 삶 속에서 계층적, 인종적, 문화적 다양성과 도시 간의 다양성이 존중되어야 하고, 도시발전은 사람

중심으로 자신들의 터전을 가꾸어나가는 방식으로 추진되어야 함을 주장한다(Robinson, 2006, 2008).

## 2. 일상도시론의 정책적 제안

로빈슨은 일상도시를 독특하고(distinctive) 다양하며(diverse) 여러 이해관계가 각축하는(contested) 정치적 재분배의 장으로 보면서 도시발전의 새로운 방식을 찾는다(Robinson, 2006). 도시발전의 새로운 방식은 도시의 복잡성과 다양성을 모두 고려할 때만 가능하다고 보면서, 로빈슨은 네 가지 정책적 방향성을 제시한다(Robinson, 2006). 첫째, 정책을 입안할 때 그 도시의 고유한 맥락에 대한 고려를 통해 그 도시에 적절한 문제 해결책을 찾아야 할 뿐만 아니라, 전 세계에서 경험되고 실험되는 창의적인 자원들도 활용할 수 있어야 한다. 둘째, 다양성의 가치를 실현하기 위해 연대 및 협력을 위한 거버넌스 구축과 제도화를 강조한다(Robinson, 2006). 셋째, 도시 경제 성장의 이슈와 빈곤, 불평등 및 통합 등의 사회적 이슈가 분리되지 않기 때문에 성장 정책이 재분배정책과 함께 추진되어야 함을 제안한다. 마지막으로 도시 번영을 위해 경제적 다양성(economic diversity)을 활용하여 도시화경제의 번영을 추구한다.<sup>2)</sup>

### 1) 도시 고유의 본질적 문제와 세계주의적 영감

일상도시론은 세계의 모든 도시를 보통의 일상도시로 바라보며, 잠재적으로 모든 도

---

2) 이러한 네 가지 정책 방향성은 하나의 연구 논문에서 정책 분석틀로 제시된 것이 아니라 Robinson(2006)의 책 도입부, 1장, 4장, 5장과 6장에서 논의된 것을 본 연구의 저자들이 정리한 것이다. 로빈슨은 책에서 네 가지의 큰 정책적 방향성만을 추상적으로 제시했을 뿐, 그 정책적 방향 아래 구체적인 하위 범주들을 제시하지 않았다. 이는 일상도시론이 기존 서구 도시론에 대한 비판 담론으로 등장했기 때문이다. 이로 인해 세계도시론이나 창조도시론에 비해 일상도시론에 대한 후속 연구들이 적은 편이며 일상도시에 대한 사례 연구도 활발히 진행되지 않았다. 일상도시에 대한 몇몇 후속 연구들은 일상도시로의 전환의 적절성 혹은 로빈슨의 세계도시론에 대한 비판의 적절성에 대해 논증하는 이론적인 논문들이다(Bunnell & Maringanti, 2010; Jayne, 2013; Maringanti, 2013). 일상도시의 사례를 분석한 기존 연구들도 네 가지 정책 방향성 중 한 두 가지에 초점을 맞춰 사례를 분석하였을 뿐 네 가지 정책적 방향성을 모두 포괄하고 있지 않다. 예를 들어 연대 및 협력의 거버넌스에 초점을 맞춰 도시 내 이민자들의 일상에서의 저항을 사례로 분석하거나(Hall, 2015), 도시화경제에 초점을 맞춰 중국 소도시들이 연결되고 성장하는 과정을 분석하거나(Qian & Tang, 2019), 남아프리카 공화국의 더반과 요하네스버그 도시 사례를 성장과 재분배에 초점을 맞춰 분석하였을 뿐이다(Robinson, 2008). 따라서 이 연구의 차별성은 일상도시론이 제시한 네가지 정책 방향성을 근거로 서울시 정책사례를 포괄적으로 평가했다는 점이며, 소도시가 아닌 거대도시에서의 일상도시 실험 사례를 분석했다는 데 있다.

시가 창의적이고 역동적일 수 있다고 본다(Robinson, 2006, 2008). 따라서 도시발전을 위한 정책은 그 도시의 고유성에 대한 고려에서 시작되어야 함을 주장한다. 고유성을 파악하기 위해 도시가 처한 상황과 직면한 문제에 대한 통렬한 성찰이 필요하며 그 상황과 문제에 적합한 정책들을 그 도시의 정부와 다양한 시민들이 함께 모색하는 것이 필요하다. 그 이유는 평범한 시민이 일상에서 느끼는 불편함과 불공정함이 그 도시의 핵심적인 문제일 수 있기 때문이다. 따라서 평범한 시민들의 문제의식을 파악하는 것이 문제 해결을 위한 핵심적인 사안일 수 있다.

평범한 시민의 입장이 정책에 반영되려면 정책입안자와 도시관리자들의 도시에 대한 관점 역시 변화되어야 한다. 정책입안자들이 도시를 '시민들이 자율적이고 창의적인 미래를 조각해내는 생명력이 있고 역동적인 곳'으로 바라봐야 그 도시가 지닌 고유의 특색과 이점을 찾을 수 있으며, 더 창의적이며 적실성 있는 정책개입이 가능하다고 본다(Robinson, 2006). 창의성의 원천을 시민으로부터 찾는 이러한 주장은 창조도시의 첫 번째 필요조건으로 시민들의 개방성과 상상력을 강조하는 랜드리(2000)의 관점과도 유사한 측면이 있다. 창의성이 외부로부터 이식되는 것이 아니라 도시 내부 시민들의 상상력과 아이디어로부터 출발한다는 인식은 그 도시 맥락과 그 도시 고유의 본질적 문제에 대한 이해 없이는 불가능하다. 따라서 일상도시론의 도시 고유의 본질적 문제에 대한 강조는 다른 도시들의 경험을 그대로 재생산하는 모방정책과는 차별화된다. 물론 다른 도시의 정책적 경험이 문제 해결을 위한 시사점을 줄 수 있지만, 이는 참고 사항일 뿐이다. 특히 상이한 맥락에 대한 고려 없이 다른 도시의 정책을 그대로 모방, 이식하려는 행위는 그 도시가 안고 있는 핵심적인 문제들을 해결하기보다는 오히려 외면하는 결과를 낳을 수 있다. 타 도시들의 경험을 모방하고 이식하는 행위가 복잡한 도시를 일상적인 것으로 이해하는 것을 방해하기 때문이다.

일상도시론은 정책을 만들 때 도시 고유의 맥락에 대한 고려와 더불어 세계주의적 영감(cosmopolitan inspirations)을 적극적으로 활용하라고 강조한다(Robinson, 2006). 이는 그 도시에 연결된 더 광범위한 초국적 네트워크(transnational networks)를 활용하여 정책 원천의 다양성을 추구하라는 것을 의미한다. 전 세계적으로 실험되고 있는 정책 경험과 전 세계에 있는 도시 일상생활의 창의적인 자원들을 참조한다면 더 창의적인 정책대안을 마련할 수 있기 때문이다. 이와 관련해 일상도시론은 국제도시자문가들이나 국제개발기구들에 의해 제시된 서구 편향의 정책적 제안들과 모범적 기준에 대한 정책 이전을 강요하는 신자유주의적인 정책 환경을 비판한다(Robinson, 2006, 2008, 2016). 이는 서구 지향적인 편향된 개방성을 강조하는 신자유주의적인 환경을 비판하는 것이며 다양한 초국적 네트워크에 연계된 개방성의 중요

성을 강조하는 것이다. 창의적인 정책 대안 마련을 위해 더욱 광범위하고 코스모폴리탄적인 자원들을 탐색해야 함을 주장한다(Robinson, 2006, 2008).

## 2) 연대 및 협력을 위한 거버넌스 구축과 제도화

일상도시론은 도시 미래를 기획하고 비전화(visioning)하는 과정에서 다양한 이해관계 집단들 간의 경쟁, 다툼과 갈등이 발생하는 것이 불가피하다고 본다(Robinson, 2008). 이는 정책의 우선순위를 정하고 도시 공통재(communs)를 분배하는 과정에서 상이한 이해들이 충돌하기 때문이다. 이러한 차이로 인한 이견, 갈등, 충돌이 발생하는 현실을 외면하거나 방치하지 않고 이를 인정하면서, 일상도시론은 차이에 대한 상호존중과 연대와 협력의 수평적 관계 구축이 중요함을 밝힌다. 상호존중과 연대와 협력의 가치를 보장하기 위해서는 보편적으로 하나로 수렴되는 세계주의를 경계해야 한다(Robinson, 2006). 하나로 균질화시키는 세계주의는 다양성의 가치를 담을 수 없으므로 로빈슨은 제임스 클리포드(James Clifford, 1997)의 개념인 변화와 차이를 인정하는 불일치의 세계시민주의(discrepant cosmopolitanisms)를 수용한다(Robinson, 2006). 보편적이고 균질화되는 코스모폴리탄적인 충돌에 의해 주도되기보다는 어긋나고 모순될 수 있는 불일치의 세계시민주의 개념을 받아들인다면 상호존중과 연대의 가치가 보장될 수 있음을 강조한다. 이를 통해 다양한 도시들에 있어서 다양한 세계시민주의가 발현될 수 있고 다양한 도시 맥락들이 공존할 수 있음을 주장한다(Robinson, 2006).

이러한 개념에 근거하여 정치·문화·사회적 배경과 관점이 다양한 주체들이 도시 미래의 비전화 과정에 참여할 수 있게 연대와 협력의 수평적 관계를 형성하여야 함을 주장한다. 따라서 일상도시란 정치와 문화 지향이 다른 사람들도 포용할 수 있는 세계 시민의 도시이다. 일상도시에서는 모든 시민이 자신의 계급적, 문화적 배경과 상관없이 동일한 기회를 가지고 자신의 삶에서 충분한 잠재력을 발휘할 수 있다. 또한 일상도시에서는 사회의 모든 부분의 구성원들이 시민, 사회, 경제, 정치적 활동뿐만 아니라 의 사결정과정 등 삶의 모든 부분에서 적극적으로 참여할 수 있도록 보장된다(United Nations Division of Economic and Social Affairs, 2015; Robinson, 2006). 이러한 일상도시는 이반 일리치(Ivan Illich, 1973)가 주장하는 강자와 약자가 공존하며, 소비문화의 다양성이 모자이크처럼 연결된 자율공생의 공동체(convivial community)와도 맥을 같이한다(Illich, 1973). 이러한 공동체는 역동적일 뿐만 아니라 도시민에게 소속감과 안정감을 제공한다.

### 3) 성장과 재분배

일상도시론은 도시의 경제적 번영을 위해 성장과 재분배정책을 동시에 추구해야 함을 강조한다(Robinson, 2006). 많은 도시에서 제한된 자원으로 인해 불평등 해소를 위한 저소득층 서비스 개선책보다 경제성장을 위한 글로벌 클러스터 전략이 우선시 되었던 점을 비판하면서 두 전략의 양립 가능성을 주장한다. 도시 내 모든 거주자의 삶의 질을 향상시키기 위해 최저기준을 만드는 재분배정책이 성장정책과 양립할 수 있다는 것이다. 다시 말해 도시 내에서 더 안전한 삶을 영위하기 위해 사회통합을 고려하고 빈곤을 퇴치하며 기본 서비스를 전달하는 재분배정책들이 성장과 함께 갈 수 있다고 본다(Robinson, 2006, 2008). 도시 미래에서 삶의 질 의제는 매우 중요하기에 성장정책과 더불어 재분배정책이 중요하게 다루어져야 함을 주장하는 것이다.

일상도시론은 사회적 관계나 사회통합에 대한 고려 없이 도시의 경제성장을 위해 외부 자본투자 유치에만 전념했던 기업가적인 신자유주의적 정책들을 비판한다(Robinson, 2006). 1980년대 미국의 신자유주의적 도시정책이 자본 유치에 초점을 두는 기업가적 전략을 추진했는데, 이 전략이 미국 전후 사회적 타협을 무효화시켰을 뿐 아니라 불평등(inequality)과 분리 차별(segregation)을 초래했다는 사실을 지적한다(Robinson, 2006). 신자유주의적 정책들로 인해 연방과 주와 지자체 간의 관계들이 재정립되면서 신로칼리즘(new localism)이 부상했으며 대도시권의 분열(metropolitan fragmentation)이 초래되었음을 비판한다. 이러한 대도시권의 분열은 공공자원과 사회적 필요 사이의 공간적 부조화(spatial mismatch)를 발생시켰고 지역 이기주의를 낳았다는 것이다(Robinson, 2006). 그 결과 계획, 재분배, 경제통합을 위한 대도시권 차원에서의 새로운 제도와 기관의 필요성이 제기되었다. 로빈슨에 의하면, 결과적으로 1980년대 미국과 영국의 도시들에서 추진된 기업가적인 신자유주의적 정책이 사회통합에 부정적인 영향을 미쳤을 뿐만 아니라 도시경제를 부흥시키는 데에도 성공적이지 못했다(Robinson, 2006). 오히려 그 이후 미국과 영국의 여러 도시에서 시도되었던 재분배정책이 성장에 긍정적인 결과를 낳았을 뿐 아니라 사회통합에 기여했다는 사실을 제시하면서 성장 및 재분배정책의 양립을 주장한다(Robinson, 2006). 이러한 주장은 경제적 빈곤층과 사회문화적 한계 계층에 초점을 두고 도시의 경제순환시스템을 구축해야 한다는 주장과도(Gough and McGregor, 2007; Rauniyar and Kanbur, 2009) 맥을 같이한다. 포용도시(inclusive city)론과 정의도시(just city)론 역시 도시 내 불평등 완화를 위해 재분배정책의 중요성을 강조할 정도로 불평등 해소와 사회통합의 이슈가 중요하게 부각되고 있다(Fainstein, 2010).

일상도시론이 제시하는 구체적인 재분배정책으로는 빈곤 완화를 위한 생계유지 지원책과 기본적인 사회서비스 제공 등이 있다(Robinson, 2006, 2008). 생계유지 지원책은 주택, 숙련, 노동력, 사회적 네트워크, 가족 관계, 공동체에 기반을 둔 사회적 자본 등과 같은 생계 자산들(assets for livelihoods)에 대한 정책적 지원을 의미한다. 사회적 서비스 제공은 보육 서비스 및 하수처리시설 제공 등이 포함된다. 예를 들어 요하네스버그는 경제 번영을 위해 경제활동의 중심지에 경쟁적 클러스터를 육성하는 정책과 함께 도시 전역에 기본적 인프라인 하수처리시설 시스템을 구축해 나가는 정책과 에이즈(AIDS) 지원 및 저소득층 일자리를 마련하는 재분배정책을 추진하면서 성장을 성공적으로 견인해 나갔다(Robinson, 2006).

#### 4) 다양성 활용을 통한 도시화경제의 번영

일상도시론은 다양성이 도시경제의 번영과 혁신에 기여할 수 있음을 강조한다(Robinson, 2006; Buck et al., 2002; Markusen and Gwiasda, 1994). 도시이론가 제인 제이콥스(Jane Jacobs)의 주장을 소개하면서 다양성이 어떻게 경제성장과 혁신에 기여할 수 있는지를 제시한다. 제이콥스에 따르면 도시 내에서 경제적 다양성(economic diversity)과 사회적 차이(social differences)에 대한 관용이 일상화되면 다양한 사람들과 인재들이 그 도시로 유입되어 새로운 활동들과 혁신을 창출한다는 것이다(Jacobs, 1965). 반면에 분리와 차별이 공공연히 행해지는 도시는 활력 부족으로 쇠퇴할 수 있다. 제이콥스는 다양성의 경제적 효과를 강조하면서 다양한 이웃들의 존재와 비즈니스 환경의 물리적 공존, 다양한 활동의 공간적 집중이 사회적, 경제적 효과들을 긍정적으로 발생시킨다고 보았다(Jacobs, 1965). 하지만 제이콥스의 예상과는 달리 LA나 보스턴의 경우 분리 차별이 만연하지만, 도시의 경제적 성장과 혁신이 지속되고 있음을 지적하면서, 일상도시론은 근린(neighbourhood) 차원으로 경제적 다양성의 논리를 국한시키는 제이콥스의 주장을 비판한다(Robinson, 2006). 일상도시론은 경제적 다양성이 오히려 대도시 차원에서 더 특별한 장점이 될 수 있음을 강조하면서 근린 차원보다는 대도시 차원에서 경제적 다양성의 효과를 극대화할 수 있다고 주장한다.

이러한 대도시의 경제적 다양성의 관점에서 일상도시론은 클러스터론이 제시하는 정책의 유용성에 의문을 제기한다. 클러스터론은 특정 산업으로 특화되고 국지적인 지역에 착근된 기업 간 네트워크가 도시 경쟁력의 비결임을 강조하면서 로컬한 학습 네트워크와 협력, 신뢰의 중요성을 강조한다. 즉 클러스터론은 한 산업으로 특화된 지역

화경제(localization economies)의 중요성을 강조한다. 하지만 현실에서 클러스터 정책의 긍정적 효과는 매우 소수의 도시에서만 향유되었음을 비판하면서, 일상도시론은 도시경제 정책에 있어서 전문화된 지역화 경제와 더불어 다양한 산업과 활동이 함께 공존하면서 시너지 효과를 발휘하는 도시화경제(urbanization economies)의 중요성을 강조한다. 다양한 종류의 기업 및 산업과 활동의 집합체인 도시화경제를 성장을 위한 플랫폼으로 활용할 것을 제안한다. 예를 들어, 영국 런던의 경쟁력은 특정 산업으로 특화된 전문화된 클러스터(지역화경제)의 효과에서 나오기보다는 세계적인 네트워크들과 연결되고 영국 내 다른 지역과 연계되며, 런던 도시 내 비공식 부문들과 연결된 일반화된 집적 경제(generalized agglomeration economies), 다시 말해 도시화경제의 이점에 기인한다(Robinson, 2006).

일상도시론은 전문화(specialization)의 중요성을 부인하지는 않는다. 전문화와 다양성(diversity) 모두 경제 번영에 중요함을 인정한다. 다양한 경제(diverse economies)가 경제성장과 혁신을 촉진 시킬 수 있다고 본다. 따라서 정책적으로 도시 발전을 위해 최첨단의 글로벌 섹터를 육성하는 것만큼 오래된 산업과 다소 덜 역동적이어도 고용 창출을 지속해서 할 수 있는 경제활동을 보호하는 것이 중요함을 강조한다. 도시 내 공식 경제활동뿐 아니라 공식 부문에 연결되어 있는 비공식 부문들을 정책적으로 보호하는 것이 중요하다. 비공식 부문에 대한 정책적 고려가 더 광범위한 지역으로의 재분배 효과를 낳아 도시의 경제 번영에 도움이 된다(Robinson, 2006).

### Ⅲ. 일상도시론의 관점에서 박원순 시정 분석하기

#### 1. 서울의 고유성에 근거한 정책

앞서 검토하였듯 일상도시론은 정책의 출발점으로 도시 고유성에 대한 인식을 강조한다. 모든 도시는 사회적, 경제적, 정치적 환경의 고유한 조합에 따라 다양한 모습을 드러내며 이러한 고유성 때문에 도시는 위계와 순위가 매겨질 수 없는 일상적인 공간이 된다(Robinson 2008). 도시의 고유성은 그 도시가 형성되어 온 역사적, 문화적, 자연환경적 조건에 따라 경로의존적이며 이로 인하여 도시만의 고유한 문제가 드러난다. 이 절에서는 박원순 시정에서 주목한 서울의 고유성을 크게 역사·문화적 측면과 현재 서울의 고유 문제에 대한 대처로 나누어 살펴본다. 전자의 사례로 역사도심기본계획을, 후자의 사례로 다양한 생활밀착형 정책실험을 검토한다.3)

## 1) 역사도심기본계획

역사도심기본계획은 기본적으로는 서울의 역사적, 문화적 고유성에 착안한 계획이지만 동시에 자생과 복원에 근거한 도시재생이라는 점에서 사회경제적 문제와 분리될 수 없다. 이전의 민선 서울시정이 대체로 뉴타운, 동대문디자인플라자와 같은 물리적 기반 시설과 주택 건설에 치중한 대규모 재개발을 추진했으며 그 결과 도심 고밀도 재개발과 부동산 가격 상승으로 인한 양극화 심화, 재개발 예산 증대로 인한 재분배 정책의 축소, 도시 경관과 어울리지 않는 건축물의 난립, 근현대 건축물과 같은 문화적 자산의 철거와 같은 문제를 초래하였다(장남중·양재섭 2008; 최병두 2014; 변창흠 2014). 반면 박원순 시정은 서울의 산과 강, 조선 정도의 문화자원, 근·현대 건축물을 심분 활용하고자 하였다.

역사도심기본계획은 한양도성을 경계로 서울의 구도심과 신도심을 구분하고 구도심은 철거식 개발이 아닌 기존의 역사·문화자원과 자연적 랜드마크를 유지·활용하면서 역사성과 장소성을 복원하는 방식으로 구상되었다. 서울 도심부 계획에 구획의 기준으로 한양도성의 개념을 처음 적용하였다는 점에서 서울의 고유성을 인식하고자 했음을 알 수 있다(기세황·박소현, 2019). 한양도성을 경계로 설정한 역사도심관리계획은 2015년에 수립되었다. 서울도심에 대한 기본계획은 2000년 “서울 도심부 관리 기본계획”으로 처음 수립되었으나, 2004년 청계천 복원에 따라 발전계획이 대폭 수정되었다. 청계천 복원 당시의 계획은 재개발 활성화를 위하여 건물의 높이와 용적률을 완화하고 청계천 주변 상권의 활성화를 도모하는 성격이 강하였다(서울특별시, 2004). 이는 청계천을 도심의 자연적 랜드마크로 인식하였다는 의미가 있으나 원형과 거리가 먼 방식으로 복원되었으며, 용적률 완화는 청계천 주변 을지로 및 중로 일대에 대규모 건축물이 난립하는 결과를 불러왔다. 이 과정에서 과거 건축물이 다수 철거되었으며, 세운상가나 수표교와 같은 기존 도심의 근·현대 건축물과 역사·문화 자원이 활용되지 못하였다.

반면에 2015년의 역사도심기본계획은 “일상적이고 낯은 건물이 유지되는 도심이 공동의 기억을 통하여 서울시민을 묶어줄 수 있는 공간”임을 강조하면서, 1990년대 남

- 
- 3) 물론 이러한 두 가지 사례 외에도 서울의 고유성에 대한 인식과 대응은 다양하게 진행되었다. 도시의 고유성은 비단 역사적, 문화적, 환경적 맥락뿐만 아니라 이러한 맥락에서 만들어진 현재의 다양한 문제를 아우른다. 가장 대표적인 것이 주택문제와 불평등일 것이다. 이와 관련하여 공공임대주택과 다양한 재분배정책이 박원순 시정에서도 추진되었다. 다만 이는 재분배에 관한 3절에서 보다 자세하게 다루고자 하며, 1절에서는 고유성에 주목한 사례로 역사문화적 측면과 일상에 관련된 불편한 문제에 주목하고자 한다.

산 제 모습 찾기와 북촌, 인사동 보전과 같은 역사적 장소를 활용한 도시재생 경험을 바람직한 선례로 제시하였다(서울특별시, 2015a: 4-5). 따라서 철거재개발을 통한 경제적 활력보다 역사성과 장소성의 회복을 통한 재생을 기본방향으로 설정하고 도심을 경복궁 서측, 북촌·인사동·돈화문로 구역, 대학로 인근, 세종대로 인근, 세운상가 인근, 동대문 주변, 남산 주변의 7개 권역, 18개 세부 권역으로 나누어 권역별 역사·문화자산에 부합하는 세부 전략을 제시하였다. 대표적인 과제와 사업으로 기존 근현대 건축자산 발굴 및 목록화, 서울의 옛길과 물길 보전, 한옥밀집지역 복원과 관광 자원화, 시민참여 프로그램 개발 등이 제시되었다(신희권, 2020; 서울특별시, 2015a)

명동국립극장이나 배재학당과 같은 기존에 알려진 근현대 건축물 외에도 이화동 마을박물관, 미화이발관, 서촌의 대오서점 등 크고 작은 생활 유산을 목록화하고 관리지침을 정한 동시에 해당 공간에 전시 및 아카이브 센터 조성을 유도하여 무형의 생활자산이 보전될 수 있도록 하였다. 옛길 및 물길 복원의 일환으로 피맛골과 백운동천, 남소문동천, 삼청동천 등의 원형을 복원하거나 단기 복원이 어려운 경우 옛 물길임을 표시하여 이전의 청계천 복원이 간과하였던 역사적 원형과 장소성을 회복하려 하였다. 이는 청계천복원 마스터플랜에도 연계되어 추진되었다(서울연구원, 2014a). 또한 역사도심기본계획에서는 2004년에 완화된 건물 높이 규정을 다시 손보았는데, 이 역시 서울의 고유성을 확립하면서 이전 시장에서 추진된 도심 재개발로 인해 훼손된 도심 경관을 보존하려는 조치로 이해할 수 있다. 2004년 도심부 발전계획이 건물 높이를 완화하여 최고 높이를 기존 높이 개념으로 전환하고 정비 사업 시 20m를 추가로 제공해 고층 건축물이 난립한 반면, 역사도심기본계획에서는 내산 중 가장 낮은 낙산의 높이인 90m를 넘지 않도록 다시 제한하고 권역별 높이 제한을 검토하였다(서울특별시, 2015a). 이는 도심에서의 조망성을 확보하고 저층 주거지 경관을 개선하는 동시에 산지가 많은 서울의 지리적 특성이 도시 경관에 자연스럽게 어우러지게끔 하는 조치였다.

헌책방을 활용해 도시재생에 성공한 영국의 헤이온와이(Hay-on-Wye)나 지역의 경마전통에 착안해 승마공원을 개발한 독일 트위스테덴(Twisteden)과 같은 성공적인 도시의 선례를 살펴봐도 도시 고유의 자산과 동떨어진 문화산업 육성은 성공한 바가 거의 없다(Landry, 2000). 이러한 점에서 서울 도심의 역사자원을 활용하여 재생사업을 추진한 것은 유의미한 방향 전환이다. 크고 작은 생활유산을 보전하려 하였다는 점에서 일상성과 장소성 회복에 초점을 두었다고 평가할 수 있다. 다만 현재의 역사도심 기본계획에 대한 비판적 견해도 적지 않다.

먼저, 도시재생사업의 일환인 역사도심기본계획이 역사·문화유산 발굴과 관리, 역

사성 복원에 초점을 두면서 주거기능 회복과 정주 인구의 경제활동을 크게 고려하지 않았으며, 도시생태계 조성과 유지가 이루어지지 않아 공동화 현상이 해결되지 않았다는 비판이다(최원우·신중호·김도년, 2021). 역사도심기본계획은 기본적으로 도시재생사업이며, 따라서 도심의 정주 인구를 늘려 도심 지역경제를 활성화할 필요가 있음에도 이러한 시도가 부족하였다. 역사도심의 인구밀도는 서울시 평균 밀도의 1/3 수준이며 대체로 역사도심 외곽인 세종로 인근과 회현을 중심으로 분포하고 있다. 도심의 높은 접근성과 여가·문화시설을 고려하면 도심은 젊은 1인 가구 및 고령 가구에 매력적인 주거 공간이 될 수 있다. 그러나 이러한 장점을 살리지 못하면서 역사도심은 거의 관광과 상업용도지구로 한정되게 되었다. 역사도심기본계획의 목표 중 하나로 '특색있고 살기 편한 도심'을 제시하면서 상업지역 내 도심형 주거 공급 확대, 마을 단위 주거환경개선 추진과 같은 지원 전략을 제시하고는 있으나, 현재까지도 역사도심 대상지 내 주거용 건물의 비중은 약 19.4%로 이전과 큰 차이를 보이지 않는다(최원우·신중호·김도년, 2021). 따라서 도시민의 일상성 개선을 강조하는 일상도시의 관점에서 정주민구를 늘릴 수 있는 과제의 적극적인 추진이 필요하다.

둘째, 복원의 대상이 대체로 역사상의 특정 시점, 즉 조선의 유적에 한정되어 역사를 문화의 영역에 포함시켜 체험하게하는 한계적 접근 방식을 취하고 있다. 역사문화 자원을 활용한 지역 재생유도가 결국에는 관광과 장소 마케팅에 주력하여 도심에 현대적인 민속촌을 만드는 것에 그치지 않는다는 것이다(유지원·김영재, 2020). 앞서 소개한 생활유산 및 근현대 건축물을 발굴 및 목록화하려는 노력이 제시되고는 있으나 여전히 역사도심의 주요 유적은 조선시대의 왕조와 관련된 문화재가 주를 이루며, 공동의 기억을 상기시키는 공간으로 조성한다는 취지에도 불구하고 결과적으로는 한 시대의 대표적인 점, 선 단위의 건축유산 복원에 그치게 되었다. 이는 또 하나의 만들어진 전통(invented tradition)에 불과하며, 어떠한 유산을 보전하고 기억할 것인지, 이러한 유산을 현대의 풍경과 정취에 어떻게 조화시킬지에 대한 진지한 논의가 부족하였다. 이 점을 해소하려면 역사도심 개발과 관련된 맥락과 지역의 정체성, 시대적 기준과 변화, 최근 건축물과의 관계 속에 유산 발굴 및 보전 방향을 시민과 함께 숙의할 필요가 있다.

## 2) 다양한 생활밀착형 정책실험들

도시가 일상성을 지향하면 세계도시의 정책을 모방하는 것에서 벗어나 다양한 도시의 정책실험을 참고할 수 있게 된다. 뉴욕, 도쿄, 런던 등 세계도시의 정형

(stereotype)을 일방적으로 수용하는 것이 아니라 서울의 특성을 인식하여 서울의 정체성에 부합하는 다양한 국내·외 정책실험들을 검토한다면, 서울의 고유 문제를 창의적으로 해결하는 방안이 마련될 수 있다. 이러한 점에서 서울의 고유성과 세계주의적 영감은 논리적 모순이 아닌 공존 가능한 일상도시적 아이디어이다. 박원순 시정에서는 이러한 세계주의적 영감에서 다양한 생활밀착형 정책실험들이 추진되었다.

도시재생과 근린 주거환경 개선을 위해 일본의 혁신 지자체를 중심으로 추진된 마을만들기 사업이나 대안적 경제 모색을 위한 스페인의 사회적경제, 지속 가능한 발전을 추구하고 친환경적 도시생활을 확대하기 위하여 바르셀로나와 밴쿠버 등에서 추진된 공유도시계획 등이 서울에서도 실험되었다(사토시게루, 2012; 유창복, 2014; 서울특별시, 2012a). 또한 공유도시의 일환이자 친환경적 교통수단 확대를 위해 프랑스 파리의 벨리브(Vélib)와 이를 참고로 도입한 따릉이 역시 생활밀착형 실험의 사례이다(Shaheen et al., 2013). 브라질 포르투알레그로의 경험으로부터 영감을 얻은 주민참여예산제도 역시 일상과 무관한 대규모 개발사업이 아닌 예산결정과정에서 시민이 직접 참여하는 생활밀착형 제도이다. 여기서는 지면의 제약 상 다양한 정책실험의 모든 사례를 다루기 어려워 대표적 사례로 공유자전거와 서울시 심야버스를 살펴보고자 한다.

따릉이는 시민의 건강과 친환경적 이동수단, 지속가능한 발전이라는 여러 목표가 결합된 사업이다. 사업이 시작된 2015년 9월 일평균 1,200건 가량 이용되던 따릉이는 2020년 하반기 65,202건 이용되어 친환경 이동수단으로 자리 잡았다(서울시열린데이터광장, 2021). 공유자전거가 성공적으로 안착된 최초의 사례는 파리의 벨리브(Vélib)이다. 2007년경 도입된 벨리브는 당시 총파업으로 대중교통 이용이 어려워지자 대안적 이동수단으로 성공하게 된다(Shaheen et al., 2013). 이후 여러 도시에 도입되었고, 서울에서도 오세훈 시장이 2009년 캐나다 퀘벡 방문시 퀘벡의 공공자전거인 비시(Bixi)를 참관하고 서울에도 도입할 것을 언급하였다(연합뉴스, 2009.09.17.). 그러나 오세훈 시장기에는 본격적으로 도입되지 않았고, 사전작업으로 공공자전거 도입을 위한 자전거 도로 설치가 추진되어 2008년 728.8km이던 서울 시내 자전거 도로 길이는 2010년 844.6km까지 30.2%가 증가하였다. 다만 도로교통 상황이나 지형, 자전거 안전 등을 고려하지 않고 마구잡이로 도로를 늘리면서 실제 활용할 수 있는 구간이 거의 없었고, 박원순 시장 초반에는 안전 및 지형 부적합의 사유로 기설치된 도로 중 이용 부적합 구간을 다시 뜯어내면서 도로 연장이 오히려 감소하였다(김민재 외, 2018). 이렇듯 자전거 도로 활용방안에 어려움이 있어 공공자전거 사업 자체가 폐기될 위기에 처하기도 했다. 그러나 2012년 자전거 정책 시민토론회와 숙의, 자전거 정책 마스터플랜을 통하여 따릉이 사업이 시작될 수 있었다.

따릉이는 자동차 중심 교통환경 재편과 탈탄소·지속가능한 성장, 공유경제 등 다양한 맥락의 고민이 결합된 산물이며(김민재 외, 2018), 시민의 일상에 깊이 관련된 정책실험이다. 시행 초기에는 부족한 대여소 수와 대여소 전력공급과 같은 운영상의 난점, 어플리케이션의 불편함, 자전거 도난 및 분실, 고장 등의 문제가 발생하여 따릉이 사업에 대한 비판 역시 적지 않았다. 그러나 자전거와 대여소가 지속해서 확충되었으며 지적된 문제에 대해서도 점진적 개선이 이루어졌다. 대여소는 2015년 132개소에 그쳤으나 2021년 1월 기준 2,152개소로 증대되었다. 사업 초기에는 구형(LCD형) 자전거 위주로 도입되어 관리상 어려움이 드러나면서 2019년부터는 신형(QR형) 자전거 위주로 대체되었다. 서울시는 구형 자전거를 신형으로 대체하는 작업으로 관리비용이 절감될 수 있을 것이라 기대하고 있다(서울시열린데이터 광장). 물론 현재도 산지가 많은 강북은 마포, 용산 등 일부 지역에 운영이 한정되는 점, 이용자의 다양한 신체적 특성을 고려하지 않은 일괄적인 자전거 설계 등이 문제로 지적되고 있다. 이러한 사항도 청소년, 고령층이 이용 가능한 새싹 따릉이나 전기 자전거인 e-따릉이의 도입이 추진되는 등 점진적인 개선이 이루어지고 있다. 지속적인 보완이 필요하지만 따릉이는 서울의 현실과 특색이 반영된 생활밀착형 정책실험인 동시에 점진적으로 안착된 사례로 볼 수 있다.

올빼미 버스는 빅데이터를 활용하여 공공서비스를 개선한 국내 최초의 사례로 평가받고 있다(성지은·박기량, 2014). 따릉이가 밸리브와 퀵베이라는 선행 사례가 있던 반면, 올빼미 버스는 야간경제 서울의 특성이 반영된 독창적 사업이다. 심야버스의 도입은 '24시간 도시'라는 서울의 특성에서 비롯되었다. 저소득근로자, 영세 자영업자, 회사원 등 택시 이용에 부담을 느끼는 야간 교통 이동자들의 고통을 해결하기 위해 고안된 것이다. 평범한 시민이 겪고 있는 일상의 문제들을 해소하기 위해 서울시는 2013년 다산콜센터의 민원 60만 건을 분석하였다. 서울시는 이 중 25%가량이 교통 관련 사항이라는 점을 포착하고 시민의 야간 이동을 지원하기 위한 분석에 착수하였다. 심야 시간 통화량 데이터 30억 건과 교통카드 데이터를 분석하여 심야 시간 유동 인구 밀도를 시각화한 뒤 이를 토대로 노선을 상정, 정류소별 구역 설정과 실수요에 바탕을 둔 가중치 부여로 시뮬레이션 과정을 거쳐 노선을 확정하였다(안영주·김승인, 2014). 그리고 이러한 예측 결과는 실제 노선 수요와 거의 일치한 것으로 나타났다(서울정책 아카이브, 2015).

심야버스는 저소득자의 야간통행 부담을 경감시켰다는 일차적 효과 외에도 다양한 긍정적 파급효과를 만든 것으로 분석된다. 서울시 분석에 의하면 도입 후 50일간 버스 1대당 약 138명이 이용하여 주간 시내버스 1대 평균 이용객인 110명에 비하여 25%

이상의 수송량을 보였으며, 노선 근처 야간 업소의 매출량을 분석한 결과 야간활동 인구가 증가한 것으로 나타났다(서울특별시, 2013a). 여성 경제활동인구가 11% 증가하였으며, 저렴한 야간 귀가 수단이 유용해졌기에 야간범죄 예방 효과도 있을 것으로 추정된다. 부수적 효과로 택시의 승차거부가 8.9% 감소한 것으로 나타났다(서울정책 아카이브, 2015). 올빼미 버스는 어떤 도시에도 없던 서울의 문제를 빅데이터 분석이라는 도구를 활용하여 창의적으로 해결한 생활밀착형 정책사례로 볼 수 있다. 이는 단순한 정책 이전이 아닌 창조적 학습의 결과이며, 영국, 대만, 인도네시아 등 해외에서 시찰을 오기도 하였다(성지은·박기량, 2014).

가장 성공적 정책실험 사례인 따릉이와 올빼미 버스는 각각 자동차 중심 교통환경과 대기오염, 야간 경제활동과 교통사고와 같은 서울이 안고 있는 고유의 문제에서 비롯되었으며 모두 시민의 일상생활과 관련이 깊다. 이렇듯 두 사업은 일상도시의 관점에서 뜻깊은 정책실험이지만 지속가능성의 한계도 있다. 따릉이 사업은 유지보수 비용이 지속해서 발생하고 있다. 서울시가 국회에 제출한 자료에 의하면 따릉이 사업은 2020년 99억 원의 적자를 기록하였다(매일경제, 2021.03.28.). 시민에게 대안적 교통수단을 저렴하게 제공한다는 점에서 일종의 교통복지이지만 적지 않은 예산이 투입되고 있다. 이러한 운영비 적자 문제를 해결하기 위해 혹자는 민영화를 주장하기도 한다(한국경제, 2021.04.29.). 물론 비판에 대한 반론도 존재한다. 적자 규모가 크긴 하지만 이는 대여소와 자전거가 확충되었기 때문이며, 요금수익 역시 늘었기에 건당 운영비는 오히려 2018년 1,191원에서 2020년 917원으로 감소한 동시에 건강 증진과 교통혼잡 감소, 온실가스 배출 감소와 같은 긍정적 외부효과 역시 고려될 필요도 있음을 강조하는 반론도 있다(오마이뉴스, 2021.05.04.). 따라서 따릉이 사업의 운영비용만이 아니라 사회적 편익도 평가하여 사업의 타당성을 따져 볼 필요가 있다.

올빼미 버스는 운행요금이 2,150원으로 따릉이와 비교해 수익에 관한 쟁점은 거의 제기되지 않고 있다. 반면 긴 배차간격으로 인한 불편과 높은 혼잡도, 승객 안전이 주요 문제로 지적된다(서울엔, 2018.06.28.). 올빼미 버스가 야간에 운영된다는 점에서 주간 버스만큼 배차간격과 노선을 신설하기는 어렵다. 그러나 긴 배차간격은 버스 이용을 기피하는 요소로 작용하여 “이용 기피→수요감소→수익악화”의 악순환이 발생할 수 있다. 이 점에서 적절한 배차간격 단축과 노선 신설이 필요하지만, 과도한 증차와 노선 신설이 운영비용과 운임 상승으로 이어질 수 있다는 점에서, 주기적인 야간통행 수요 분석을 통한 노선과 운임의 섬세한 결정이 요구된다.

요컨대 박원순 시정에서 추진된 역사도심기본계획과 생활밀착형 정책실험은 서울의 고유한 문제를 인식하는 것에서 정책의 출발점을 삼았다는 공통점이 있다. 전자가 이

전의 철거식 도심 재개발이 상실한 역사·문화적 정체성과 도심지가 상승, 경제적 양극화와 도심공동화의 문제를 자생과 복원에 기초한 도심재생으로 해결하고자 한 것이라면 후자는 차량 중심의 교통체계와 교통혼잡, 미세먼지, 야간경제와 같은 서울 고유의 일상생활적 문제를 다양한 사례에 대한 검토와 창의적인 방식으로 접근하였다.

## 2. 참여 거버넌스 실험들

박원순 시정은 ‘소통’과 ‘참여시정’에 대해 강조했는데, 이는 연대와 협력의 거버넌스 구축과 제도화를 강조한 일상도시론과 그 맥을 같이한다. 이전 서울의 목표는 ‘세계 일류 도시 서울’, ‘창의시정’, ‘디자인 서울’ 등 서울이라는 대도시의 성장과 경제적 번영에 중점을 뒀다면(서울연구원, 2019), 박원순 시정은 ‘시민’과 ‘시민의 삶’을 정책의 중심으로 이동시켰다는 점에서 차이가 있다(서울연구원, 2016a, 2016b). 시민 중심 시정 운영의 특징은 시민과의 적극적 소통을 위한 다양한 참여적 거버넌스 기제의 도입과 정책형성과정에 시민참여를 제도화하였다는 점이다.<sup>4)</sup> 본 절에서는 청책토론회, 현장시장실 등 ‘시민과의 소통을 위한 기제’들과 2030 서울플랜, 참여예산제 등 ‘시민 참여가 강조된 사업’들을 나누어 살펴보고자 한다.

박원순 시정에서는 페이스북, 트위터 등 SNS를 통한 시민과의 비대면 직접소통과 현장시장실, 청책토론회 등을 통한 시민과의 대면 직접소통이 적극 시행되었다(홍성태, 2014). 특히 청책토론회, 현장시장실 등은 참여적 거버넌스를 구현하기 위한 서울시 고유의 정책적 노력이라고 볼 수 있다. 청책(聽策)이란 ‘시민이 시장’이라는 새로운 시정 철학에서 출발한 것으로 천만 시민의 목소리를 직접 듣는 것부터 시작하여, 시민이 직접 정책 아이디어를 개발하고, 그 정책의 이행 여부를 꼼꼼하게 따지는 시민참여 시스템이다(서울특별시, 2013b, 2014a, 2014b). 2011년 11월 16일 ‘희망 온돌 프로젝트 발전방안’을 주제로 청책 토론회가 처음 시작되었으며 이후 시민 대토론회, 청책토론회 등 다양한 방식으로 청책이 운영되었다. 현장시장실은 서울시 자치구의 주요 현안이나 시책과 관련해 직접 현장을 살펴보고 주민 및 단체와의 직접소통을 통해 함께 해법을 모색하는 새로운 방식의 현장행정이다.<sup>5)</sup> 현장시장실은 문제의 본질과 해답은 현장에서 찾을 수 있다는 박원순 시장의 시정 철학을 반영한 행정실험으로(서울특별시, 2014c), 2012년 11월 은평구를 시작으로 지역 내 집단 민원과 주민 갈등, 지지부진했던 사업 등 지역 문제 해결과 새로운 사업 발굴을 위해 활용되었다. 이러한 박원순

4) 서울연구원 연구위원 1, 심층면접, 2017.04.06.

5) 서울연구원 연구위원 2, 심층면접, 2017.04.06.

시정의 참여시정에 대한 철학과 방향은 도시 생활을 향상하기 위해서는 도시에서 일상을 보내는 주민들의 관점이 중요하며 주민들의 창의성이 곧 도시의 혁신과 창조를 이끌어 궁극적으로 도시의 성격과 미래를 결정한다고 보는 것이며,<sup>6)</sup> 이는 일상도시론의 관점과도 밀접하게 연결된다.

박원순 시장에서는 주민참여계획, 주민참여예산제 추진을 통해 시민이 주체가 되어 서울의 도시기본계획을 수립하고, 시 예산을 계획하는 등 많은 시민이 직접 도시 일에서 경험하는 바를 전면적으로 정책에 반영하도록 하였다(서울특별시, 2014d, 2015b, 2013b). 이러한 서울시의 상향식 주민 참여형 정책실험들은 도시의 일상성과 그 속에 일상화된 평범한 사람들의 삶의 경험을 정책에 반영하고자 하는 시도로 해석될 수 있다. 2016년 발표된 서울시의 '2030 서울플랜'은 서울시 법정 최상위 도시계획으로, 서울시 모든 계획 및 정책 수립의 기본방향을 제시하였다. 그 이전 수립된 서울시 도시기본계획과 달리 '2030 서울플랜'은 협력적 계획 프로젝트로서, 시민들이 주체적으로 참여해 도시의 미래 방향을 도출했다는 특징이 있다(이영희, 2013). 이전까지 기본계획이 전문가와 행정가 중심으로 수립되었다면, 2030 서울플랜은 시민의 관점으로 계획구조를 전면 전환하였으며 시민 눈높이에 맞춘 계획을 수립하였다. 이를 위해 서울시는 시민이 직접 계획수립과정에 참여하는 방식을 취하였다. 가장 먼저 서울의 미래상을 시민이 직접 설정할 수 있도록 '100인의 시민참여단'을 구성하였다. 시민참여단은 속의의 과정을 통해 서울시 미래상과 7개 분야의 계획과제를 도출했으며, 서울시장은 시민참여단이 제안한 미래상을 2030 서울플랜 미래상으로 공식 설정하였다.<sup>7)</sup>

서울시 주민참여예산제 도입은 2012년으로 광역시·도 가운데 시기적으로 가장 늦게 출발한 후발주자지만, 제도 도입과정에서부터 시민이 논의의 주체가 되어 적극 참여해 제도 설계 면에서는 가장 모범적 모델로 평가받고 있다(김정희, 2016; 정상호, 2014; 서울특별시, 2014e). 서울시는 시민단체, 학계와 논의를 통하여 제도 골격을 구상하고, 시민단체를 중심으로 한 서울시 참여예산 네트워크를 발족하는 등 적극적으로 전문가 및 시민사회단체와 소통하였다. 참여예산 네트워크를 중심으로 각종 토론회와 워크숍 등에서 공론을 모아갔으며, 이를 통해 "①기존 지자체 참여예산제가 자문위원회 수준을 넘지 못하는 모델을 극복할 것, ②인구 1,000만이 넘는 거대도시 서울의 특

6) 서울시 공무원 1, 심층면접, 2018.06.13.

7) 시민참여단에 의해 도출된 2030 서울플랜 미래상과 7개 계획과제들이 박원순 시장이 기대했던 것들과는 차이가 있었지만, 시민의 눈높이에 맞춘 계획을 수립하기 위해 시민참여단의 제안이 수정 없이 공식적으로 채택되었다(서울시 공무원 1 심층면접, 2018.06.13.).

성을 고려해 다양한 방식과 경로로 시민참여 보장이 이루어질 것” 등 참여예산제도의 원칙이 수립되었다(김정희, 2016: 84). 시, 시의회, 참여예산 네트워크가 합의한 서울시 참여예산제 조례안은 행안부가 제시한 참여예산 표준모델안보다 주민 권한을 강하게 보장한다는 특징을 가지고 있다(서울특별시, 2013c, 2014e). 구체적으로 서울시 참여예산제도는 참여 자격을 청소년까지 확대하였으며, 자치구별 지역회의의 구성과 총회 결정에 일반 주민의 의견을 반영할 것을 규정하고 있다(김정희, 2016; 서울특별시, 2013c). 또한 참여예산위원회의 기능도 중장기 예산편성 및 대규모 투자사업 예산에 대한 의견 제출, 예산 편성안에 대한 의견 제출, 위원회 사업에 대한 평가 등을 포함하여, 사업 제안에 국한된 타 지자체보다 더 넓은 권한을 부여하고 있다(김정희, 2016; 서울특별시, 2013c).<sup>8)</sup>

이상에서 살펴본 참여적 거버넌스 정책실험들은 서울이라는 도시 안에서 일상적 삶을 살아가는 평범한 시민들을 존중하였다는 점, 시민과 소통하는 행정을 구현하기 위한 다양한 정책을 펼쳤다는 점, 시민이 직접 정책 과정에 참여하는 일련의 과정을 도입했다는 점에서 일상도시 구현을 위한 첫 단계라 볼 수 있다. 그러나 주민참여형 정책실험들은 참여행정 구현의 구체적인 로드맵을 제시하고 있음에도 불구하고 다음과 같은 한계점들을 내포하고 있다. 가장 큰 문제점은 관(官) 주도의 거버넌스가 갖는 한계점으로 여전히 공공의 역할이 크고 시민참여가 형식적 수준에 그치고 있다는 것이다.<sup>9)</sup> 형식화에 대한 문제의식은 다음의 인터뷰를 통해서도 확인된다.

박원순 시정에서 각종 숙의에 대한 실험을 많이 했습니다. 그러나 숙의도 적용 가능한 경우가 있고 가능하지 않은 경우가 있습니다. 예를 들어 2030 서울 플랜의 경우 숙의를 적용했습니다. 도시의 미래상을 정하는데 참여가 필수라는 인식을 낳은 것은 진전이지만, 직접 참여의 중요성만이 강조되면서 직접 참여와 간접 참여가 세련되게 서로 보완되는 참여의 틀을 만들었어야 했는데, 그러지 못했어요. 직접 참여만이 강조되어 시간 횡수가 제한적일 수 밖에 없었고 그 결과 형식적으로 가버렸습니다. 참여 방법의 다양성이 필요했으나 이것이 보장되지 않았고 참여하고 싶어도 직접 참여할 수 없는 장애인이나 성소수자 등이 배제되었어요(서울연구원 연구위원 4,

8) 서울시 참여예산제가 대체로 긍정적인 평가를 받고 있지만, 개별 자치구 사업들이 많은 부분을 차지하고 있어, 자치구 간의 경쟁을 야기했다는 비판도 존재한다(사회정책 전문가 1, 심층면접, 2021.01.07).

9) NGO 활동가 1, 심층면접, 2017.07.20.

2017.09.07.).

이러한 문제는 거버넌스의 낮은 대표성 문제와도 연결된다. 각 사업을 시행하면서 구성되는 시민위원회, 시민참여단, 주민협의체, 주민자치회 등의 인적 구성을 둘러싼 다양한 문제들이 제기되고 있다.<sup>10)</sup> 시민기구가 자발적으로 형성된 조직이 아닌 실제로는 시 공무원과 분야별 전문가 위주로 구성되어 있어 직접적 당사자인 시민들이 배제되거나 일반시민을 대표하지 못한다는 한계점들이 지적되고 있다(조은영 외, 2018). 예를 들어 마을만들기 사업의 경우 세입자와 청년 등이 소외되었다는 지적이 있다(김상철 외, 2014). 세입자는 계약이 끝나면 떠날 사람, 청년은 직장으로 일하러 나가는 사람이라는 점에서 이들은 마을만들기에 참여하기 어려운 주체들이다. 이러한 현실적 여건을 고려하지 않고 관 주도로 추진되다 보니 마을만들기는 일부 주민만의 독점적 사업이 되었고, 다양한 주민이 어울리는 마을공동체의 회복이라는 본래 목적을 달성하기 어려운 사례가 나타나고 있다.

시민기구의 낮은 권한 문제도 꾸준히 지적되고 있는데, 형식적 수준에서의 참여를 위한 제도적 개선은 이루어졌지만, 공식적 의사결정 과정에서 시민에게 권한을 부여하는 실질적 참여의 수준은 여전히 낮다는 점이 지적되고 있다(신현주·강명구, 2017; 이민영·이용숙, 2018; 조은영 외, 2018; 김세신·최준영, 2018). 특히 대규모의 전문성을 요구하는 사업일수록 대부분 관에서 사업에 대한 설계와 결정이 이루어진 이후에 공모를 통하여 사후적으로 주민들이 참여하는 방식을 따르고 있다. 시민들의 낮은 책임성 역시 한계로 지적되고 있는데, 많은 서울형 거버넌스 제도가 사업을 제안하고 시행되기까지의 과정에서는 역할을 주지만, 막상 사업이 시작된 이후 거버넌스의 구성원들은 해당 정책의 당사자로 전환되거나 감시의 권한이 주어지지 않아서 사업 이후 결과에 대한 직접적 책임이 부과되지 않는다는 문제가 지적되기도 한다(이원재, 2021).

### 3. 사회복지 예산 증대를 통한 재분배정책 강화

일상도시론은 성장과 재분배의 양립 가능성을 인정하면서, 대도시권 차원에서의 성장과 재분배정책의 선순환적 시스템 구축을 통한 경제성장과 사회통합을 위해서 재분배정책이 강조되어야 함을 주장한다. 도시 내 불평등 해소와 사회통합, 도시민의 삶의 질 향상은 현대도시가 해결해야 할 큰 문제이며, 일상도시에서는 재분배정책 강화를

10) 서울연구원 연구위원 3, 심층면접, 2017.09.07.

그 해결책으로 제시하고 있다. 도시 내 모든 주민의 삶의 질을 높이기 위해 시도되는 재분배정책이 불평등 해소와 사회통합에 이바지할 뿐만 아니라 경제적 성장으로도 이어질 수 있는 것이다. 박원순 시정 하에서 재분배 이슈는 매우 중요하게 다루어졌으며, 성장과 분배의 선순환적 복지투자라는 일상도시 관점에서 서울시는 다양한 노력을 한 것으로 평가할 수 있다.

이전 시정과 비교하여 박원순 시정은 ‘시민의 삶’과 ‘복지’를 특히 강조하였다. 2011년 서울시장 보궐선거에서 ‘무상급식’, ‘반값 등록금’, ‘서울시민복지기존선’ 도입 등을 공약으로 내건 박원순 시장이 당선되었다. 취임 후 공약대로 복지정책을 강화하였고 사회복지 예산을 크게 끌어올리는 등 복지정책을 확대해왔다. 서울시 사회복지 예산 추이를 살펴보면 박원순 시장이 취임한 2011년도 서울시 사회복지예산은 전체 예산의 23.7%였지만, 취임 후 2년 만에 사회복지예산이 전체 예산의 30.5%를 차지하여 큰 폭으로 확대된 것을 확인할 수 있다.<sup>11)</sup>

〈표 1〉 서울시예산 및 사회복지예산(2008~2019)

단위: 백만 원

| 연도   | 서울시 예산     | 사회복지 예산액  | 사회복지 예산비율 | 연도   | 서울시 예산     | 사회복지 예산액  | 사회복지 예산비율 |
|------|------------|-----------|-----------|------|------------|-----------|-----------|
| 2008 | 14,489,716 | 2,746,567 | 19.0%     | 2014 | 17,342,767 | 5,487,816 | 31.6%     |
| 2009 | 17,045,196 | 3,566,128 | 20.9%     | 2015 | 19,014,868 | 6,258,142 | 32.9%     |
| 2010 | 15,614,118 | 3,407,295 | 21.8%     | 2016 | 20,984,104 | 6,713,780 | 32.0%     |
| 2011 | 14,631,361 | 3,474,826 | 23.7%     | 2017 | 22,572,455 | 7,120,941 | 31.5%     |
| 2012 | 15,454,654 | 4,034,582 | 26.1%     | 2018 | 25,269,572 | 7,792,151 | 30.8%     |
| 2013 | 15,883,886 | 4,844,318 | 30.5%     | 2019 | 26,918,602 | 9,315,412 | 34.6%     |

\*자료 : 서울시 열린 데이터 광장

박원순 시정의 복지정책은 거의 전방위적으로 이루어졌다고 해도 과언이 아니다. 보육복지(국공립어린이집), 교육복지(반값 등록금), 주거복지(공공임대주택),<sup>12)</sup> 청년복지

11) 서울시 복지예산이 큰 폭으로 확대된 것은 시장의 정책적 의지의 결과일 수도 있지만, 중앙 정부 복지정책의 매칭 예산이 증대된 결과일 수도 있다. 〈표 1〉의 서울시 복지예산에는 중앙정부 매칭 예산이 포함된 것이다(사회정책 전문가 2, 심층면접, 2021.01.11).

12) 공공임대주택은 주거 불평등의 문제를 해소하는 매우 중요한 서울시 주택정책이다. 박원순 시정에서 추진된 공공임대주택은 저소득층 주거 안정에 초점을 두면서 오세훈 시장 시절 도입되었던 장기 전세공공주택인 시프트와 차별화를 시도했다. 중산층을 수혜 대상으로 포함

(청년수당), 중장년층 복지(50+사업), 노인복지(서울형 돌봄), 일자리 복지(서울형 생활임금제) 등 거의 모든 분야에 걸쳐 사업이 전개되어왔다.<sup>13)</sup> 이러한 복지정책의 확대는 박원순 시정 하에서 재분배 이슈가 중요하게 고려되고 있음을 의미한다. 본 절에서는 서울시민의 일상적 삶을 개선하는데 이바지한 대표적 재분배정책인 ‘서울시민복지기준선’, ‘국공립어린이집 확대’ 정책과 ‘찾아가는동주민센터’ 등에 대해 논의하고자 한다.

2012년 서울시는 전국 최초로 서울시민의 삶의 질을 보장하기 위한 서울시민복지기준선을 마련했다. 서울형 복지기준은 서울시민의 일상생활과 밀접한 소득, 주거, 돌봄, 건강, 교육 등 5대 분야에 있어 서울시민이라면 누구나 누려야 할 복지의 기본수준을 규정한다(서울특별시, 2012b). 시민복지기준은 최저선과 적정선으로 구분할 수 있는데, 최저선은 대상·소득·거주지 등 개인이 처한 환경과 관계없이 서울시민이라면 누구든지 권리로서 누려야 하는 최소한의 복지수준을 말한다. 시민복지 적정선은 서울시의 사회·경제적 발전 수준을 고려하여 서울시민이 누려야 할 적절한 삶의 질을 보장하는 복지수준이다(서울특별시 홈페이지). 서울형 복지기준은 도시 내 취약계층뿐만 아니라 도시 내 모든 거주자의 삶의 질 향상을 위한 최저기준 마련을 강조한 일상도시의 재분배 정책과도 일치한다.

‘국공립어린이집 확충사업’은 박원순 시정의 대표적 보육복지사업이자 서울시민의 실질적 삶의 질 향상에 기여한 것으로 평가받는다. 빈부격차의 심화, 맞벌이 가계 증가, 출산율 저하, 기혼여성의 경력단절 등으로 돌봄과 양육에 대한 사회적 지원 요구가 크게 확대된 상황 속에서 서울시가 이에 적극적으로 반응하면서 국공립어린이집 확충사업이 이루어졌다. 2012년부터 국공립어린이집 확충사업을 추진한 결과 2011년 658개소에 불과하던 국공립어린이집은 2020년 12월 기준 1,749개소로 늘어났으며, 전국 시·도 가운데 서울시가 가장 많은 국공립어린이집을 보유한 것으로 나타났다(서울특별시 보도자료, 2021.02.16.). 국·공립 어린이집 확충사업 결과 어린이집 입소 대기기간 단축, 보육 교직원 증가로 인한 일자리 창출 및 보육 품질 향상, 영·유아모

---

시키면서 임대주택의 중대형화와 고급화를 시도했던 시프트는 박원순 시정에서 제동이 걸리고 이전의 공공임대주택 정책이 다시 추진되었다. 박원순 시정의 공공임대주택 정책은 ‘홀몸 어르신주택’, ‘도전숙(청년창업가)’, ‘역세권 청년주택’, ‘의료안심주택(노인 및 환자)’ 등 수요자 맞춤형으로 주택을 공급하였으며, 임대주택에 대한 부정적 인식을 개선하기 위한 주민 커뮤니티 공간을 함께 조성했다는 특징을 지닌다(서울특별시 보도자료, 2017.02.16.). 2012년부터 2017년까지 서울시는 임대주택 총 14만호를 공급하였으며, 2018년 2월에는 2018~2022년까지 24만호 공급계획을 발표하였으며 그해 12월에는 8만호를 추가 공급하겠다는 계획을 발표했다(천원숙, 2019). 계획에 따라 2018년부터 2020년까지 약 24만 8천호의 공공임대주택이 공급되었다(서울특별시, 2021).

13) 사회정책 전문가 2, 심층면접, 2021.01.11.

노동 공급 증가 등 서울시민의 실질적인 삶의 질 향상에 크게 이바지한 것으로 평가할 수 있다(김송이·김한나, 2017; 민규량, 2019).

이러한 의의에도 불구하고 서울시 복지정책은 구조적 한계로 여전히 선별적 복지제도에서 벗어나지 못하거나, 시민복지 체감도를 높이지 못하는 등의 한계를 노정하고 있다.<sup>14)</sup> 박원순 시정 하의 서울시는 서울의 새로운 문제에 대응하기 위한 보편적 형태의 다양한 복지 사업을 확대하고 있지만, 예산 구조상 한계로 여전히 취약계층에 집중되는 경향이 있다. 앞서 제시하였듯이 서울시 사회복지 예산은 매우 증가하고 있으며, 서울시 자체 사회복지사업도 확대되었지만, 사실상 복지예산 중 대부분이 기초연금, 장애인연금, 보육료 지원과 같은 중앙정부의 국고보조사업을 위해 지출되고 있다. 2021년도 국회예산정책처 보고서에 따르면, 2020년 기준 전체 지자체 사회복지 분야의 국고보조사업 예산 비중은 전체 사회복지 정책사업 예산의 77.5%를 차지하고 있으며, 자체사업 예산 비중은 6.9%에 불과하다. 향후 기초연금, 장애인연금, 아동수당 등 취약계층의 소득 보전을 위한 중앙정부 국고보조사업은 확대될 것으로 전망된다. 한정된 재정 여건상 국고보조사업의 급격한 증가는 서울시의 생활 수준과 시민들의 욕구를 반영한 자체 사회복지 사업 확대에 부담으로 작용할 수 있다(김승연, 2017).

서울시가 많은 투자와 홍보를 통해 필요한 사업이라고 주장했지만 실제로 낮은 시민 체감 및 정책 소기의 목적 달성에 어려움을 겪는 사업으로 ‘찾아가는 동주민센터(이하 찾동)’ 사업이 있다. 찾동은 서울시 전역의 새로운 복지안전망 구축과 찾아가는 복지 실현을 위해 2015년부터 도입된 사업이다. 찾동은 복지, 건강, 공공행정, 주민자치, 마을만들기 등 여러 영역에 걸친 광범위한 사업으로 서울시가 사업비 대부분을 부담하여 추진한 역점사업이라 할 수 있다(남기철, 2015). 서울시는 찾아가는 복지 실현을 위해 동주민센터 공공복지 인력을 기존의 2배 이상으로 확충하였으며, 동 중심으로 공공복지 전달체계를 보강하고자 하였다. 이와 함께 주민 스스로 지역의 문제를 직접 발굴하고 해결하는 마을만들기 사업도 찾동의 하위 사업으로 추진되었다.

그러나 대규모의 재정과 인력 투입에도 시민의 복지 체감을 크게 개선하지 못했다는 비판과 찾동 사업 집행을 둘러싼 다양한 문제점들이 제기되고 있다(김승연·권혜영, 2018; 김정현·김보영, 2019; 남기철, 2015). 찾동의 가장 큰 문제점은 방문 상담 인력이 직접 현장에 방문하더라도, 방문 이후 직접적으로 제공할 수 있는 서비스와 급여가 없다는 것이다(김정현·김보영, 2019; 남기철, 2015). 또한 단일 사업 내 이질적 목표를 가진 하위 사업이 존재해 사업 간 충돌 및 목표 달성이 어렵다는 한계가 지적

14) 사회정책 전문가 2, 심층면접, 2021.01.11.

되고 있다(남기철, 2015). 찾동의 한 축은 주민을 찾아가는 복지·건강 서비스 구축을 위한 인력 확충 및 공공서비스 강화에, 다른 한 축은 주민이 만드는 마을공동체 구축을 위한 마을공동체 및 지역사회조직 활동 지원을 목표로 하고 있다. 그러나 단일 사업 내 상이한 목표를 가진 사업체계가 동시에 강조되면 성과를 내기란 쉽지 않으며, 찾동 사업 역시 세부 사업 간 충돌 및 모순 발생 등 어려움이 존재한다(남기철, 2015). 다음의 인터뷰는 이러한 어려움을 생생히 전달해준다.

찾아가는 서비스 제공은 서울에서 제일 먼저 시작된 것은 아니지만 찾동이 라는 이름으로 찾아가는 서비스를 가장 체계적으로 만들었습니다. 찾동은 두 축이 있는데, 한 축은 빈곤 해소이며 또 다른 축은 마을만들기입니다. 그런데 두 축이 잘 안맞아요. 두 축의 담당자들의 성격도 매우 달라서 소통의 문제도 있는 것 같아요. 찾동에서 빈곤 해소 정책 담당자들은 가부장적이고, 수직적이라는 비판을 받았고, 찾아가는데 줄 것이 없다라는 비판도 받았어요. 마을만들기 담당자들은 수평적이어서 빈곤 해소 정책 담당자들을 잘 이해하지 못하겠다고 합니다. 하여튼 두 축은 잘 맞지 않아요(사회정책 분야 교수 2, 2021.01.11).

요컨대 재분배정책을 강조한 일상도시론 관점에서 박원순 시정의 복지정책 강조 및 확대는 긍정적으로 평가될 수 있다. 하지만 여전히 취약계층에 한정되어 실현되고 있다는 점, 대규모의 예산과 인력 투입에도 시민의 복지체감을 높이지 못한 점이 한계로 지적되고 있다.

#### 4. 도시화경제 관련 사회적경제 정책실험

일상도시론은 다양한 경제(diverse economies)를 활용한 도시의 경제적 번영과 혁신을 강조한다. 서울과 같은 대도시 차원에서 경제적 다양성은 더 큰 장점이 될 수 있다. 특정 산업으로 특화된 지역화 경제(localization economies)와 함께 다양한 종류의 산업과 기업이 공존하는 도시화 경제(urbanization economies)는 도시의 경제성장과 혁신을 촉진시킬 수 있기 때문이다. 박원순 시정의 서울시는 거점별 특화산업 경쟁력 강화라는 기존의 정책 기조를 유지하면서도 사회적경제 및 공유경제와 같은 대안적 경제모형의 모색과 실험을 확대하였다는 점에서 일상도시론의 강조점과 유사한 면모를 보인다. 특히 박원순 시정은 사회적경제 정책을 적극적으로 추진하면서 도시경제

의 다양성을 증진하기 위해 힘썼는데, 이는 사회환경 변화에 맞추어 새로운 사회혁신 기반 및 경제정책을 도입하고자 하는 노력의 일환으로 볼 수 있다.

박원순 시장의 사회적경제 정책은 크게 사회적경제 1.0(2012~2018), 사회적경제 2.0(2019~)으로 구분될 수 있다. 사회적경제 1.0은 사회적경제 지원정책의 방향을 전환하였다는 특징이 있다(서울특별시 사회적경제지원센터, 2016). 기존 사회적경제 정책이 개별기업의 재정지원 중심의 지원이었다면, 사회적경제 1.0은 '지속가능한 사회적경제 생태계 조성'으로 정책 방향을 전환한 것이다(서울특별시 보도자료, 2012.04.06.). 이에 따라 사회적경제 기업의 자생력 제고와 지속 성장을 위한 생태계 조성에 정책적 지원의 초점을 두었다. 이를 위해 2012년 4월 '서울시 사회적경제 종합지원계획'을 수립하였으며, 사회적경제 인프라 조성, 성장단계별 맞춤형 지원, 지역사회 중심 사회적경제 조직 육성, 협동조합 생태계 조성 등 4가지 중점분야를 설정해 지원사업을 추진하였다. 사회적경제 지원을 위한 제도적 기반도 꾸준히 구축되어 2013년 3월 「서울시 협동조합 활성화 지원조례」, 2014년 3월 「서울시 사회적경제기업 제품구매 촉진 및 판로지원에 관한 조례」, 2014년 4월 「서울시 사회적경제 기본조례」가 제정되었다. 서울시는 국제 사회적경제 네트워크를 구축하는 성과를 내기도 하였다. 2013년 11월 서울에서 열린 '2013 국제 사회적경제 포럼'에서 서울시는 세계적으로 주목받는 사회적경제 선도도시(8개 도시)와 민간단체(9개소)와의 연대와 협력방안을 담은 '서울선언'을 발표하였으며, 이듬해인 2014년 11월 서울선언 실천을 위하여 사회적경제 최초 국제 협의체인 '국제사회적경제협의체(Global Social Economy Association; GSEF)'가 설립되었다(GSEF 홈페이지).<sup>15)</sup>

서울시 사회적경제 1.0은 사회적경제를 양적으로 성장시켰고 관련된 제도적 기틀을 마련했으며 국제 네트워크를 구축했다는 점에서 사회적경제의 씨앗을 뿌렸다는 의미를 지닌다. 그러나 사회적경제에 대한 서울시민들의 낮은 인지도 및 참여도 등 시민의 일상생활 속에서 사회적경제가 체감되지 않는다는 한계가 있었다(서울특별시, 2019; 장종익·유정식, 2017). 다양한 형태의 사회적경제 기업이 시도되었지만 전반적으로 그 규모가 영세해 주거, 먹거리, 돌봄과 같은 서울시민의 여러 가지 생활문제를 해결하는데 사회적경제 기업이 충분한 기여를 하지 못한다는 한계가 지적된 것이다(장종익·유정식, 2017). 이에 서울시에서는 2019년 사회적경제 활성화 2.0 추진계획을 발표했으며, 사회적경제 활성화 2.0의 비전을 '사회적경제가 일상에서 체감되는 서울'로 설정하였다.

15) 2018년 말 기준 GSEF는 전 세계 29개국의 49개 도시와의 사회적경제 네트워크를 구축하고 있다.

사회적경제가 지속 발전하기 위해서는 무엇보다도 서울시민이 일상 속에서 사회적 경제를 직접 체험할 수 있어야 하며, 이를 통해 사회적경제에 참여하는 것이 무엇보다 중요하다. 시민이 직접 사회적경제의 소비자이자 투자자, 기업가로 참여해 시민들의 삶과 직결된 주거, 돌봄, 일자리와 같은 일상 속 문제를 혁신적으로 해결방안을 제안함으로써 지역의 선순환 경제구조를 구축할 수 있다는 것이다. 이를 위해 ①시민체감형 지역순환 경제구축, ②시민자조기반 형성 지원, ③지속가능한 생태계 기반 강화, ④판로개척 및 시민인식 제고, ⑤혁신인재 양성 및 국제협력 강화라는 5개 추진과제를 설정하고 이를 달성하기 위한 세부 사업을 추진해오고 있다.

서울시 사회적경제 1.0과 2.0을 거치면서 서울시 사회적경제의 양적·질적 성장을 이루어 냈다는 평가를 받는다. 2011년 기준 718개에 불과하였던 사회적경제 기업 수는 2019년 말 기준 4,834개로 약 6.7배가 증가하였다(서울특별시 사회적경제지원센터, 2019). 기업 수가 증가한만큼 기업에 고용된 고용자 수 및 기업 매출액 총합 역시 2011년 이후 꾸준히 증가하였다. 2011년 사회적경제 기업에 종사하고 있는 고용자 수는 11,890명이었던 반면, 2019년에는 27,396명으로 9년간 약 2.3배 성장했으며, 매출액 역시 2011년 728,354백만 원에서 2019년 3,225,533백만 원으로 약 4.4배가 증가했다(서울특별시 사회적경제지원센터, 2019). 사회적경제를 통해 취약계층 일자리 창출과 사회적 서비스 제공이 증가하는 등 사회적 성과 역시 증가해오고 있다.

사회적경제 영역에 있어서 서울시는 전국에서 가장 선도지역으로 꼽히지만, 지속가능한 성장과 혁신 등을 이끄는 성공적인 대안적 경제시스템으로 안착했다고 보기에는 아직 많은 한계점이 존재한다. 먼저 사회적경제라는 용어의 생소함 그리고 사회적경제에 대한 시민들의 인지도가 여전히 낮다는 점이 문제로 제기되고 있다(장대철 외, 2020; 조상미 외, 2021). 이는 사회적경제가 지역사회 내 시민들의 일상생활과 밀접한 연관을 맺고 있지 못하고 있음을 보여준다. 즉 평범한 시민들의 일상의 문제를 해결하는 다양한 사회적기업들이 여전히 부족하다. 도시 내 다양한 시민들이 겪는 일상의 문제를 해결하기 위한 대안으로서 등장하였지만, 실제로는 고령자 취약계층의 일자리 제공을 하는 사회적기업들이 대부분이다. 또한 성공한 사례가 부족하다는 비판도 받는다(장대철 외, 2020). 무엇보다 가장 큰 한계로 지적되는 점은 사회적경제 기업의 낮은 자조 기반으로 인하여 지속가능성이 낮다는 것이다(조달호, 2017; 장대철 외, 2020). 현재 4,000개가 넘는 사회적경제 기업이 서울에 존재하지만 실제로 운영되고 있는 사회적경제 기업은 절반이 조금 넘는 수준일 것으로 예측되고 있다. 2018년 기준 서울시 전체 사회적경제 기업의 가동률은 약 63.9% 정도다(서울시 사회적경제지원센터, 2019). 사회적경제 기업의 낮은 지속가능성으로 인하여 정부 지원이 없이는 소

생하기 어려운 기업에 대하여 정부가 지속적으로 예산을 투입하고 있다는 비판도 받는다.

박원순 시정이 적극적으로 사회적경제 정책을 추진하여 도시경제의 다양성을 증대시키려 노력했고, 그 결과 사회적기업, 협동조합, 마을 기업 등의 양적 성장을 견인했다는 점은 도시화경제를 강조하는 일상도시론의 관점에서 긍정적으로 평가될 수 있다. 그러나 서울시 사회적경제 정책실험은 낮은 인지도, 시민 일상과의 연결성 부족, 성공 사례 부족, 낮은 지속가능성 등의 문제로 성장을 견인하고 서울경제를 변형시키는 데까지 나아가지는 못했다. 이러한 한계는 지자체가 지니는 권한과 예산의 구조적 한계에서 비롯될 수 있지만, 도시의 순환과 분배시스템, 창의성, 혁신성을 강화하는 경제 및 산업 전략이 부족했음을 부인할 수 없고 향후 이에 대한 모색이 필요하다.

## IV. 맺음말

이상에서 본 연구는 일상도시론의 등장 배경, 인식론적 전제, 정책적 제안들을 소개하면서 박원순 시정에서 추구한 정책실험들의 의미와 한계들을 검토하였다. 일상도시론이 서울의 맥락에 주는 이론적 의미는 기존 서구 중심적 도시론에 대한 통찰의 기회를 제공한다는 점이다. 도시 간 서열화와 추격의 게임을 극대화한 서구 도시이론들을 비판적으로 검토하면서 다양함을 포용하는 공간으로서 도시를 재인식하라는 이론적 함의를 제공한다. 일상도시론은 정책모방의 오류에서 벗어나라는 정책적 함의도 제공한다. 일상도시론의 정책적인 제안들을 서울의 맥락에 무비판적으로 적용한다면 이는 일상도시론이 비판했던 정책모방의 오류를 범하는 것이다. 특정의 구체적인 정책들을 모방하는 것이 아니라 일상도시론이 제시하는 정책적 방향성을 상기하면서 서울의 맥락에 맞는 정책들을 창의적으로 고안할 것을 제시한다.

일상도시론이 제시하는 고려해볼만한 정책적 방향성은 다음과 같다. 첫째, 도시의 다양성과 복잡성을 전제하면서 도시를 어느 한 특정한 성격으로 규정짓지 않는다. 일부의 특수함이 아닌 모두의 다양성을 고려하는 도시를 지향한다. 둘째, 다양하고 평범한 시민의 삶의 향상을 위해 도시의 일상성을 중요시한다. 셋째, 도시의 고유한 특성에 근거하여 그 도시의 맥락에 맞는 창의적 정책을 찾는다. 넷째, 발전 방식을 다각화하기 위해 세계주의적 영감에 기초하면서 전 세계도시의 정책 경험을 참조한다. 다섯째, 성장정책과 재분배정책을 균형 있게 고려하면서 경제적 다양성을 추구한다. 여기 제시된 다섯 가지의 원칙들에 근거하여 서울의 구체적인 정책적 대안들을 마련할 때

서울의 미래를 창의적으로 상상하고 계획할 수 있는 가능성이 비로소 열릴 수 있다. 일상도시가 주는 교훈은 세계주의적(cosmopolitan) 관점에서 가장 서울적인 것을 추구할 때 가장 창의적인 정책 결과를 얻을 수 있다는 사실이다.

검토된 바와 같이 박원순 시정의 정책실험들은 일상도시가 강조하는 일상성, 창의성, 포용성, 다양성의 가치를 공유한다. 이러한 정책실험들은 서울에서 일상적 삶을 살아가는 평범한 시민들을 존중하고, 시민이 직접 정책 과정에 참여하는 일상도시 구현을 위한 첫 시도로 매우 의미가 크다. 하지만 박원순 시정의 비전과 정책들이 일상도시와 맥이 닿아있어도, 그 정책들이 원래 의도대로 서울시민의 삶의 질을 향상시켰는지는 별개의 문제이다. 본 연구가 이미 지적한 바와 같이 역사도심기본계획은 서울의 고유성을 인식하고 서울의 정체성을 찾으려고 시도하였다는 점에서는 긍정적이다. 그러나 계획의 전반적인 방향이 도심에서 살아가는 시민의 일상생활과는 거리가 있는 관광자원 개발에 국한된 측면이 있다. 생활밀착형 정책실험은 평범한 시민의 일상의 질을 개선하는 데에 기여했기에 지속되어야 하지만, 비용의 문제가 지속해서 제기되고 있어 이에 대한 대책도 필요하다. 둘째, 참여 거버넌스에 대한 실험들은 일상도시가 강조하는 참여행정 구현의 구체적인 로드맵을 제시했다는 의미를 지니지만, 여전히 관 주도여서 시민참여의 수준이 형식적 수준에 그치고 있으며 시민기구의 권한 수준도 낮은 편이다.

셋째, 박원순 시정의 복지정책에 대한 강조와 확대는 일상도시의 포용성을 담아냈다는 의미에서 긍정적으로 평가될 수 있다. 서울형 복지정책 확대로 도시민들의 삶의 질을 실질적으로 끌어올리는데 기여했다는 점에서 일상도시 구현에 가까워진 것으로 평가할 수 있다. 그러나 여전히 다수의 시민보다는 소수의 취약계층으로 한정되어 실현되고 있다는 점, 대규모의 예산과 인력이 투입되었음에도 시민들의 복지 체감이 높지 않다는 점이 한계로 제시된다. 마지막으로 사회적경제 정책실험은 지속가능성 측면에서 한계를 보이며 도시화경제를 번영시킬 정도로 아직 성공적이지는 못하다.

그리고 시민참여 정책들과 생활밀착형 정책들은 공유의 가치를 내재화하고 있기에 감염병에 매우 취약하다. 코로나19라는 초유의 감염병 상황은 나눔과 접촉을 전제로 하는 공유라는 가치가 도시라는 공간에서 지속할 수 있는지에 대한 의문을 제기한다. 코로나19 사태가 단시간 내에 해결되기 어렵다는 점에서, 공유적 가치와 시민참여를 담지하고 있는 정책실험들이 방역과 함께 갈 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

박원순 시정에서의 9년간의 행정적, 정책적 실험들은 일상도시를 향한 항해의 첫 출발로서 의미를 지니지만 일상도시로의 전환을 가져왔다고 평가하기는 어렵다. 이러한 실험들이 일회성으로 끝나지 않고 긍정적인 결과를 낼 수 있도록 다양한 시민들

의 실질적 참여를 내실화하는 지속적인 노력이 필요할 것으로 보인다. 다양한 시민의 자발적 참여가 서울에 고유한 창의적인 정책실험들의 성패를 좌우할 수 있다. 시민이 참여하는 다양한 정책실험이 서울의 맥락에 성공적으로 안착될 때 평범한 시민들이 평안할 수 있는 일상도시를 향한 서울의 향해가 지속될 수 있다. 도시 내 모든 구성원이 사회, 경제, 정치, 문화 및 다양한 의사결정 과정 등 삶의 모든 부분에서의 적극적 참여가 보장되는 일상도시의 구현을 위한 노력은 지속되어야 한다.

본 연구의 의의는 일상도시 관점의 중요성을 제시하고, 이 인식론적 관점에서 박원순 시정의 다양한 정책실험들을 포괄적으로 분석·평가했다는 데에 있다. 그러나 지면상의 한계로 일상도시 관련 중요한 정책사례인 공공임대주택과 공유도시 등을 심도 있게 분석하지 못했다. 정책사례 선정의 임의성을 피하기 위해 전문가 인터뷰와 서울시 백서를 참조하였지만, 주관이 개입되는 정성적 연구방법의 특성상 정책사례 선정에 있어서 임의성도 완전히 극복하지는 못했다. 추후 연구에서 비포괄성과 임의성이라는 방법론적 문제를 극복하려 노력할 것이며 다루지 못한 정책사례는 추후의 연구 과제로 남긴다.

## ■ 참고문헌

- 기세황·박소현. (2019). “서울도시기본계획에서 나타난 오래된 도시환경에 대한 태도 변화”. 《대한건축학회 논문집-계획계》, 35(2), 11-22.
- 김동완. (2008). “규모의 지리 측면에서 바라본 창조적 계급과 도시 창조성: 도시 창조성의 재구성과 도시정책적 시사점”. 《공간과 사회》 통권 제29호, 148-175.
- 김민재·박순열·김지혜·안새롬·구도완. (2018). “지속가능성 전환의 관점에서 본 서울시 정책 평가: 공유도시와 에너지전환 정책을 중심으로”. 《환경사회학연구 ECO》, 22(2), 7-40.
- 김상철·권단·김신범·김정찬·박영길·하승우·한채운. (2014). 《모두를 위한 마을은 없다: 마을 만들기 사업에 던지는 질문》. 서울: 삶창.
- 김세신·최준영. (2018). “크라우드 펀딩 (crowd funding)을 통한 시민참여 도시재생”. 《도시정보》, (430), 28-30.
- 김송이·김한나. (2017). 《서울시 국공립어린이집 확충 성과 분석 및 미래 전략 방안 마련》. 서울: 서울시 여성가족재단 연구보고서.
- 김승연. (2017). 《서울시 자치구의 복지재정 실태분석과 정책제언》. 서울: 서울연구원 정책리포트.
- 김우림. (2021). 《사회복지 분야 지방자치단체 국고보조사업 분석》. 서울: 국회예산정책처 보고서.
- 김승연·권혜영. (2018). “서울시 찾아가는 동주민센터 2.0과 전국화를 위한 과제”. 《비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표 논문집》. 290-307.
- 김정현·김보영. (2019). “공공복지 전달체계의 기획과 집행 간 조응성 분석 - 서울특별시 찾아가는 동주민센터 사례를 중심으로 -”. 《한국사회복지행정학》, 21(1), 131-159.
- 김정희. (2016). “주민참여예산제 운영의 참여성과 심의성 연구”. 《한국지방자치학회보》, 28(1), 77-104.
- 남기범. (2018). “보통도시로서 포용도시 논의와 서울의 과제”. 《대한지리학회지》, 53(4), 469-484.
- 남기철. (2015). “지역사회복지관점에서의 서울시 동주민센터 개편사업 분석”. 《한국지역사회복지학》, 55, 163-186.
- 민규량. (2019). “국공립 어린이집 확충이 영유아모의 노동공급에 미친 영향”. 《경제학연구》, 67(3), 111-163.
- 박인권. (2015). “포용도시: 개념과 한국의 경험”. 《공간과 사회》, 제27권 1호, 한국

- 공간환경학회, 95-139.
- 변창흠. (2014). “신개발주의의 구조적 특성과 유산극복을 위한 정책과제” 《민주사회와 정책연구》. 25, 13-50.
- 사토시게루(佐藤 滋), 이왕건 역. (2012). 《마을만들기 시민사업》. 세종: 국토연구원.
- 서울연구원. (2014a). 《청계천: 역사성 및 자연생태성 회복》. 서울: 서울연구원.
- \_\_\_\_\_. (2016a). 《시민과 함께 만드는 서울: 서울을 바꾸는 정책》. 서울: 서울연구원.
- \_\_\_\_\_. (2016b). 《서울시정 임팩트 리포트》. 서울: 서울연구원.
- \_\_\_\_\_. (2019). 《서울연구원 25년 정책연구의 기록》. 서울: 서울연구원.
- 서울정책아카이브. (2015). 《빅데이터를 이용한 교통계획: 심야버스와 사고줄이기》. 서울시 교통정책 패키지.
- 서울특별시. (2004). 《청계천 복원에 따른 도심부 발전계획》. 서울특별시.
- \_\_\_\_\_. (2012a). 《공유도시(Sharing City) 서울 추진계획》. 서울특별시.
- \_\_\_\_\_. (2012b). 《서울시민복지기준》. 서울특별시.
- \_\_\_\_\_. (2013a). 《민관융합 빅데이터와 공공데이터》. 서울특별시.
- \_\_\_\_\_. (2013b). 《2012 서울소통백서》. 서울특별시.
- \_\_\_\_\_. (2013c). 《2013 서울특별시 주민참여예산제 들여다보기》. 서울특별시.
- \_\_\_\_\_. (2014a). 《서울100서: 함께 만드는 서울, 함께 누리는 서울》. 서울특별시.
- \_\_\_\_\_. (2014b). 《시민, 말하다 서울, 듣다: 2014 청책토론회백서》. 서울특별시.
- \_\_\_\_\_. (2014c). 《서울시 시민참여행정 성과와 과제》. 서울특별시.
- \_\_\_\_\_. (2014d). 《2030 서울도시기본계획 본보고서》. 서울특별시.
- \_\_\_\_\_. (2014e). 《2013 서울특별시 주민참여예산제 들여다보기》. 서울특별시.
- \_\_\_\_\_. (2015a). 《역사도심기본계획 본보고서》. 서울특별시.
- \_\_\_\_\_. (2015b). 《2014년 주민참여예산 백서》. 서울특별시.
- \_\_\_\_\_. (2019). 《서울 사회적경제 활성화 2.0 추진계획(2019년~2022년)》. 서울특별시.
- \_\_\_\_\_. (2020). 《서울혁신백서 2011-2020 다행이다, 서울》. 서울특별시.
- \_\_\_\_\_. (2021). 《서울특별시 주택건축본부 2021년 주요업무 보고자료》. 서울특별시.
- 서울특별시 보도자료. (2012.04.06.). 《서울시, 시민 주도의 ‘사회적경제 활성화’ 본격 지원》. 서울특별시.
- \_\_\_\_\_. (2017.02.16.). 《서울시, 최근 5년간 공공임대주택 10만5,770호 공급》. 서울특별시.

- \_\_\_\_\_ . (2021.02.16.). 《서울시, 국공립어린이집 전국 최다...올해 1,800개까지 늘린다》. 서울특별시.
- 서울특별시 사회적경제지원센터. (2016). 《2011-2015 서울시 사회적경제 활성화 정책 5년 성과 및 향후 과제》. 서울: 서울특별시 사회적경제지원센터.
- \_\_\_\_\_ . (2019). 《2019 서울사회적경제 성과보고서》. 서울: 서울특별시 사회적경제지원센터.
- 서정섭. (2018). “주민참여예산제 운영의 현주소와 발전방향”. 《한국지방재정학회 세미나 자료집》, 3-21.
- 성지은·박기량. (2014). “빅데이터를 활용한 정책 사례 분석과 시사점”. 《과학기술정책》, 24(2), 94-106.
- 승효상. (2014). 《Seoul, toward a metacity》. 서울역 7017 프로젝트 내부 문건.
- 신현주·강명구. (2017). “도시재생사업에서 주민참여 수준에 관한 연구: 서울시 용산구 해방촌 사례를 중심으로”. 《한국지역개발학회지》, 29(3), 25-46.
- 신희권. (2020). “한양도성 복원 현황과 개선 방향 - 진정성과 완전성 측면을 중심으로”. 《서울학연구》, (80), 73-111.
- 양재섭. (2015). “저성장시대의 도시이슈와 정책패러다임 전환”. 진보도시를 향하여: 서울의 경험을 넘어서. 《2015년 진보도시 국제심포지엄 논문집》, 서울.
- 안영주·김승인. (2014). “빅데이터의 효용성 검토와 향후 발전 가능성에 대한 재고”. 《디지털디자인학연구》, 14(3), 501-510.
- 유지원·김영재. (2020). “역사도심에서 일어나는 개발행위에 대한 문제점과 방향성: 신문로 1,2가를 중심으로”. 《한국건축역사학회 2020년도 추계학술발표대회 논문집》, 109-112.
- 유창복. (2014). 《도시에서 행복한 마을은 가능한가》. 서울: 휴머니스트.
- 이강준. (2015). “박원순 서울시장의 에너지정치와 시민참여 거버넌스”. 《경제와사회》, 통권 107, 428-429.
- 이민영·이용숙. (2018). “시민참여제도로 본 참여적 거버넌스에 관한 연구: 서울역 7017 프로젝트를 중심으로”. 《정부학연구》, 24(2), 267-302.
- 이영희. (2013). “서울시의 참여적 시장개혁 평가: 서울플랜 수립과정을 중심으로”. 《경제와사회》, 통권 98호, 106-133.
- 이용숙·최정인. (2012). “싱가포르의 창조도시 정책에 대한 비판적 소고”. 《공간과사회》, 제22권 제2호(동권 40호), 5-37.
- 이원재. (2021). “서울시 정책 거버넌스의 커먼즈적 이해”. 《문화와 융합》, 43, 945-968.

- 장남중·양재섭. (2008). 《서울시 뉴타운사업의 추진실태와 개선과제》 서울: 서울시 정개발연구원.
- 장대철·하정은·김현미·이명희·이현수·이학래·이지원. (2020). 《서울시 사회적 경제 정책성과 평가 및 활성화 정책방안 수립연구》. 서울: 서울시 사회적경제지원센터.
- 장종익·유정식. (2017). “서울시 사회적경제의 특성과 정책적 평가”, 《지역발전연구》, 26(3), 5-29.
- 정상호. (2014). “참여민주주의의 관점에서 본 서울시 주민참여예산제 연구”. 《시민사회와 NGO》, 12(1), 3-34.
- 조달호. (2017). 《서울시 사회적기업의 성과 평가와 정책제언》. 서울: 서울연구원 정책리포트.
- 조명래. (2014). “박원순 서울 시정의 거버넌스 -진보도시를 위한 ‘업무수행적 거버넌스’-”. 대구경북연구, 제13권 2호, 《한국공간환경학회》, 128-155.
- 조명래·김수현·강현수·정준호·김용창·박배균...윤진호. (2011). 《저성장 시대의 도시정책: 더좋은 도시, 더 행복한 시민》. 파주: 한올아카데미.
- 조상미·박윤세·정지수·정선희·정승애. (2021). “사회적경제 인식은 공동체의식과 임파워먼트에 영향을 미치는가? : 서울시민의 인식을 중심으로”. 《사회적경제와 정책연구》, 11(2), 23-64.
- 조은영·강지선·김광규. (2018). “도시재생 시민참여과정 비교분석 연구: 서울시 ‘서울로 7017’과 ‘문화비축기지’사업 사례”. 《한국비교정부학보》, 22(2), 165-189.
- 천현숙. (2019). “서울시의 공공임대주택정책 목표와 발전 방향”. 《주택도시연구》, 9(1), 1-11.
- 최병두. (2014). “한국의 창조경제와 창조도시에 관한 정책과 담론”. 《한국경제지리학회지》, 17(4), 600-623.
- 최원우·신중호·김도년. (2021). “서울 도심 상업용도지역 내 주거현황과 시사점: 서울 역사도심과 뉴욕 맨해튼을 중심으로”. 《대한건축학회 학술발표대회 논문집》, 41(1), 270-273.
- 홍성태. (2014). “서울시와 탈개발주의: 박원순 서울시정의 성과와 과제”. 《민주사회와 정책연구》, (25), 51-76.

- Buck, Nick., Ian Gordon., Peter Hall., Michael Harloe., & Mark Kleinman. (2002). *Working Capital. Life and Labour in Contemporary London*. London: Routledge.
- Buck-Morss, Susan. (1989). *The Dialectics of Seeing: Walter Benjamin and the Arcades Project*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Bunnell, Tim., & Anant Maringanti. (2010). "Practising urban and regional research beyond metrocentricity". *International Journal of Urban and Regional Research*, 34, 415-420.
- Bunnell, Tim., Jamie Gillen., & Elaine Lynn-Ee Ho. (2018). "The Prospect of Elsewhere: Engaging the Future through Aspirations in Asia". *Annals of the American Association of Geographers*, 108(1), 35-51.
- Caygill, Howard. (1998). *Walter Benjamin: The Colour of Experience*. London: Routledge.
- Cho Myung-Rae., & Mike Douglass. (2015). *Towards a research framework for progressive cities*. paper presented at the Dialogic Workshop on Progressive Cities in Asia and Europe, organized by Lee Kuan Yew School of Public Policy, Asia Research Institute, National University of Singapore, and the Université Sorbonne Nouvelle-Paris 3, Singapore.
- Clifford, James. (1997). *Routes: Travel and Translation in the late Twentieth Century*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Douglass, Mike. (2013) *Creative Communities Versus the Cultural Economy - The Vernacular City as an Alternative to Globopolis in Asia*(Working paper No. 194). Department of Sociology, National University of Singapore.
- Fainstein, Susan S. (2010). *Just City*, Cornell University Press.
- Florida, Richard. (2002). *The Rise of the Creative Class: And how it's transforming work, leisure, community and everyday life*. New York: Perseus Book Group.
- Gibson, Chris., & Natascha Klocker. (2005). "The 'cultural turn' in Australian regional economic development discourse: neoliberalising creativity?". *Geographical Research*, 43(1), 93-102.
- Glaeser, Edward L. (2005). "Urban Colossus: Why is New York America's

- Largest City?”. *Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review*, 11(2), 7-24.
- Gluckman, Max. (1961). Anthropological Problems Arising from the African Industrial Revolution. In Southall, A. (Ed.), *Social Change in Modern Africa*(pp. 67-82). London, New York and Toronto: Oxford University Press. Kampala. International African Institute.
- Gough, Ian., & J. Allister McGregor. (2007). *Wellbeing in Developing Countries. From Theory to Research*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Hall, Peter. (2002). *Cities of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century (3rd edition)*. Oxford: Blackwell.
- Hall, Suzanne M. (2015). “Migrant urbanisms: Ordinary cities and everyday resistance”. *Sociology*, 49(5), 853-869.
- Hertz, Ellen. (2001). Face in the Crowd: The Cultural Construction of Anonymity in Urban China. In Chen, N., Clark, C. D., Gottschang, S., & Jeffery, L. (Eds.) *China Urban: Ethnographies of Contemporary Culture*(pp. 274-294). Durham, NC and London: Duke University Press.
- Illich, Ivan. (1973). *Tools for Conviviality*, Harper & Row.
- Jacobs, Jane. (1965). *The Death and Life of Great American Cities*. Harmondsworth: Penguin.
- Jayne, Mark. (2013). “Ordinary urbanism—neither trap nor tableaux: a response to Richard G Smith”. *Environment and Planning A*, 45(10), 2305-2313.
- Landry, Charles. (2000). *The Creative City: A toolkit for urban innovators*. London: Earthscan.
- Lee, Leo Ou-fan. (2001). ‘Shanghai Modern: Reflections on Urban Culture in China in the 1930s’. In Goankar, D. (Ed.) *Alternative Modernities* (pp.86-122). Durham, NC and London: Duke University Press.
- Magubane, B. (1968). “Crisis in African Sociology”. *East African Journal*, December, pp. 21-40.
- Malanga, Steven. (2004). “The Curse of the Creative Class”. *City Journal*,

Winter, 36-45.

Maringanti, Anant. (2013). "Ordinary entanglements in the world city". *Environment and Planning A*, 45(10), 2314-2317.

Markusen, Ann., & Vicky Gwiasda. (1994). "Multipolarity and the Layering of Functions in World Cities: New York City's Struggle to Stay on Top", *International Journal of Urban and Regional Research*, 18, 167-193.

Mitchell, James Clyde. (1969). *Social Networks in Urban Situations: Analyses of Personal Relationships in Central African Towns*. Manchester: Manchester University Press(with Institute for Social Research, University of Zambia).

\_\_\_\_\_. (1973). Distance, Transportation and Urban Involvement in Zambia. In Southall, A. (Ed.) *Urban Anthropology*(pp. 287-314). New York: Oxford University Press.

\_\_\_\_\_. (1987). *Cities, Society, and Social Perception: A Central African Perspective*. Oxford: Clarendon Press.

Park, Robert Ezra. (1952). *Human Communities: The City and Human Ecology*. New York: The Free Press.

Peck, Jamie. (2005). "Struggling with the creative class". *International Journal of Urban and Regional Research*, 29(4), 740-770.

\_\_\_\_\_. (2006). "Liberating the City: Between New York and New Orleans". *Urban Geography*, 27(8), 681-713.

Qian, Junxi., & Xueqiong Tang. (2019). "Theorising small city as ordinary city: Rethinking development and urbanism from China's south-west frontier". *Urban Studies*, 56(6), 1215-1233.

Rantisi, Norma M., & Deborah Leslie. (2006). "Placing the creative economy: Scale, politics, and the material". *Environment and Planning A*, 38, 1789-1797.

Rauniyar, Ganesh., & Ravi Kanbur. (2009). "Inclusive growth and inclusive development: a review and synthesis of Asian Development Bank literature". *Journal of the Asia Pacific Economy*, 15(4), 455-469.

Robinson, Jennifer. (2006). *Ordinary Cities: Between modernity and development*. New York, NY: Routledge.

\_\_\_\_\_. (2008). "Developing ordinary cities: city vision in

- processes in Durban and Johannesburg”. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 40(1), 74-87.
- \_\_\_\_\_. (2016). “Thinking cities through elsewhere: Comparative tactics for a more global urban studies”. *Progress in Human Geography*, 40(1), 3-29.
- Shaheen, Susan., Elliot Martin., & Adam Cohen. (2013). “Public Bikesharing and Modal Shift Behavior: A Comparative Study of Early Bikesharing Systems in North America”. *International Journal of Transportation*, Vol 1, No.1, 1-18.
- Sassen, Saskia. (1991). *The Global City: London, New York, Tokyo*. Princeton-New Jersey: Princeton University Press.
- United Nations Division of Economic and Social Affairs. (2015). *Creating an Inclusive Society: Practical Strategies to Promote Social Integration*. United Nations, New York.
- 《매일경제》. 2021. “민간영역 침범한 서울시장 공약들”. 3월 28일. <https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2021/03/294109/> (검색일: 2021.7.15.)
- 《서울엔》. 2018. “과로사회를 신고 달리는 올빼미 버스”. 6월 28일. <http://www.seoulent.com/arti/PRINT/3597.html> (검색일: 2021.7.15.)
- 《연합뉴스》. 2009. “오세훈 “자전거 택시 2011년 도입 추진(종합)”. 9월 17일. <http://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=001&aid=0002869548> (검색일: 2021.6.10.)
- 《오마이뉴스》. 2021. “‘따릉이’ 1년에 100억 까먹었다?...규모의 경제 외면한 언론”. 5월 3일. <http://omn.kr/1t3be> (검색일: 2021.7.15.)
- 《한국경제》. 2021. “[단독] 서울시 ‘따릉이’ 1년에 100억 까먹었다”. 4월 29일. <https://www.hankyung.com/politics/article/202104291609i> (검색일: 2021.07.26.)
- 《서울특별시 열린데이터 광장》. 서울시 일반회계 세출예산개요(2008년 이후) 통계. <http://data.seoul.go.kr/dataList/10183/S/2/datasetView.do> (검색일: 2021.07.30.)
- 《서울특별시 열린데이터 광장》. 서울시 공공자전거 이용현황. <http://data.seoul.go.kr/dataList/OA-14994/F/1/datasetView.do#> (검색일: 2021.6.10.)
- 《서울특별시 열린데이터 광장》. 서울시 공공자전거 대여소 정보. <http://data.seoul.go.kr/>

[go.kr/dataList/OA-13252/F/1/datasetView.do](http://go.kr/dataList/OA-13252/F/1/datasetView.do) (검색일: 2021.6.11.)

《서울특별시 홈페이지》. 서울시민복지기준 개요.

<https://news.seoul.go.kr/welfare/archives/2546> (검색일: 2021.7.30.)

《GSEF 홈페이지》. GSEF Introduction. <https://www.gsef-net.org/> (검색일: 2021.09.05.)

## Evaluating the Park Won Soon's Administration and its Policy Experiments from the Ordinary Cities' Viewpoint

Yong-Sook Lee, Young-Min Shin & Min-Young Lee

This paper examines Park Won Soon's administration from the ordinary cities' viewpoint. The ordinary cities' perspective provides an epistemological critique of the existing urbanism and urban theories that tend to favor the urbanism of a few western cities and generalize their experiences. The ordinary cities' view focuses on improving the city dwellers' life and stabilizing the people's livelihood. This study introduces an epistemological insight and policy suggestions of the ordinary cities, and analyzes and evaluates Park Won Soon administration's main policy experiments from the ordinary cities' viewpoint. While these experiments provide an important basis for improving ordinary cities, they are limited by several challenges including tourism-oriented historic urban renewal, limited and selective welfare policies, formalized civic participation and lack of voluntarism, and questionable sustainability of policy experiments closely linked to citizens' daily lives. This qualitative research was based on document analysis and in-depths interviews.

※ Keywords: Ordinary cities, Master Plan for Civic Center Historic District, Participatory Governance Experiments, Redistribution Policies, Social Economy