발표자료집

지방자치 30년, 공간 민주주의 국회 토론회

# K-민주주의 + 경제민주화
# 이제는,
# 공간 민주주의로!

2026. 1. 14(수) 14:00
국회의원회관 제1소회의실(2층)

주최 더불어민주당 한준호 국회의원 김성회 국회의원 조계원 국회의원

대통령소속 국가건축정책위원회
Presidential Commission on Architecture Policy

# 행사 일정

| 시간 | | 식순 | 세부내용 |
|---|---|---|---|
| 14:00-14:20 | 20′ | 개회 | · 개회 및 참석자 소개 |
| | | | · 국민의례 |
| | | | · 개회사<br>**조계원** 의원 I 더불어민주당 문화체육관광위원회<br>**한준호** 의원 I 더불어민주당 국토교통위원회<br>**김성회** 의원 I 더불어민주당 행정안전위원회<br>**김진애** 위원장 I 국가건축정책위원회 |
| 14:20-15:05 | 15′ | 주제 발표 01 | · 헌법이념과 '공간 민주주의'<br>**함돈균** I 문학평론가 |
| | 15′ | 주제 발표 02 | · 지방자치시대 공간 민주주의 구현 방안<br>**최은영** I 한국도시연구소 소장 |
| | 15′ | 주제 발표 03 | · '성숙한' 공간 민주주의 vs '디자인은 민주주의가 아니다'<br>**김성홍** I 서울시립대 건축학부 교수 |
| 15:05-15:55 | 50′ | 종합 토론 | · 좌 장<br>**김진애** I 국가건축정책위원회 위원장<br><br>· 토론자<br>**함돈균** I 문학평론가<br>**최은영** I 한국도시연구소 소장<br>**김성홍** I 서울시립대 건축학부 교수<br>**하장호** I 문화연대 정책위원장<br>**오창익** I 인권연대 사무국장<br>**장우철** I 국토교통부 건축정책관(국가건축정책기획단장) |
| 15:55-16:00 | 05′ | 폐회 | · 폐회 |

# Contents

주제 발표 01

헌법이념과 '공간 민주주의' ..... 03

**함돈균** | 문학평론가

주제 발표 02

지방자치시대 공간 민주주의 구현 방안 ..... 13

**최은영** | 한국도시연구소 소장

주제 발표 03

'성숙한' 공간 민주주의 vs '디자인은 민주주의가 아니다' ..... 39

**김성홍** | 서울시립대 건축학부 교수

종합 토론

문화적 관점에서 보는 도시와 공간 민주주의의 의미 ..... 59

**하장호** | 문화연대 정책위원장

종합 토론

헌법 정신 구현을 위한 공간 민주주의 ..... 71

**오창익** | 인권연대 사무국장

주제 발표 01

# 헌법이념과 '공간 민주주의'

**함돈균** | 문학평론가

# 헌법이념과 '공간민주주의'

함돈균 문학평론가 / 인문학자

## 1. 왜 헌법의 언어로 공간을 말해야 하는가

● 그동안 공간은 도시, 부동산, 기술의 언어로 이해되고 표현되어 왔다. 공간은 관리와 개발의 대상이었으며, 성장의 수단이었다. 그러나 도시는 성장했지만 삶은 파편화되었고, 부동산 가치는 상승했지만 주거 안정성은 더 불확실해졌으며, 공동체적 삶은 해체되기에 이르렀다. 공간이 삶의 터전이라는 사실을 망각하고, 공간의 교환가치 자체에 매달려 왔기 때문이다.

얻은 것은 부동산이요, 잃은 것은 삶이다.
좇은 것은 화폐적 욕망이요, 망각한 것은 사람살이의 가치다.

● 헌법은 대한민국의 정체성(민주공화국)과 국민적 삶의 현존성을 규정하며, 미래의 지속가능성을 위한 공동체의 규약이자 이념이다. 국민 삶의 온전성을 실현하기 위한 권한과 책임의 명시적 규약이며 지향이다.

● '공간-민주주의'는 민주주의를 '절차적 정당성'이라는 좁은 차원의 정치-행정 원리를 넘어서, 공간을 통해 국민 다수의 삶의 온전성을 실현하려는 원칙 설정이기에, 이는 헌법적 언어로 사유되어야 정책적 이념으로서 실효성을 지닐 수 있다.

## 1-1. 공간 정책 관점의 전환

● 대한민국 헌법이 궁극적으로 지향하는 것은 국민-인간의 존엄과 행복, 즉 삶의 온전성이다.
- 지금 우리의 공간 정책은 국민의 삶을 온전하게 만들고 있으며, 인간의 존엄성과 국민 행복에 기여하고 있는가.

● 공간을 도시계획의 대상으로만 볼 때 삶은 통계로 환원되고, 행복은 부차적인 것으로서 밀려난다. 공간을 헌법의 언어로 읽는다는 것은, 공간을 헌법적 이념 실현에 기여할 수 있는 터전으로 다시 정의하는 일이다.

● 헌법이념에 기초한 '공간-민주주의'란 주거, 노동, 돌봄, 이동, 휴식, 기억 등 인간과 인간뿐만 아니라 인간과 자연, 인간과 사물이 온전한 관계성을 유지하고 회복할 수 있는 윤리적 정책적 법적 생태 조건에 관한 공간 원칙을 구축하는 일이다.

## 1-2. 공간의 소유에서 삶의 책임으로

● 기존 공간 정책의 중심 질문 (예시)
- 누가 소유하고 사용하는가?
- 공간이 어느 정도의 교환가치를 창출하는가?
- 얼마나 효율적인가?
- 개발 이익은 누구에게 돌아가는가?

● 헌법이념에 기초한 전환적 질문 (예시)
- 이 공간은 어떤 삶을 가능하게 하는가?
- 이 결정은 누구의 삶을 보호하고, 누구의 삶을 취약하게 만드는가?
- 이 터전의 활용은 시간적 지속가능성과 공공성을 가지는가?
- 이 공간의 권리는 현재와 미래에 모두 열려 있는가?
- 공간의 권리를 전적인 배타성의 관점에서 정당화 할 수 있는 근거는 무엇인가?
- 어떻게 지구적 터전의 관점에서 국토를 이해할 수 있는가?

● 공간을 헌법의 언어로 말한다는 것은 소유의 권리를 부정하는 것이 아니라, 소유를 넘어서는 책임의 차원을 설정하는 일이다.

● 공간은 개인이 점유할 수 있지만, 동시에 모든 공간은 본질적으로 공동공간에 속한다는 인식과 사회적 책임을 명시

## 1-3. 공간 경험과 헌법이념의 구현

● 헌법은 추상적 가치의 나열이 아니라 국가가 지향하는 삶에 대한 실천적 선언이며, 그 실천은 사람들이 살아가는 공간 속에서 현실적으로 실현되고 활동으로 표현되어야 한다.

● 헌법적 이념인 민주주의는 공간을 통해 나날의 삶 속에서 경험될 수 있어야 한다.
- 자유, 평등, 참여, 책임, 절차, 선택, 결정, 투명성, 소유, 공유, 사용, 보존, 기억 등 헌법이 보호하고 지향하는 민주적 가치와 정당성의 문제가 공간의 문제를 통해 일상적으로 경험될 수 있어야 한다.

● 공간을 헌법적 이념 속에서 사유한다는 것은, 공간을 도시나 부동산과 같은 고정되고 확정된 명사형 '물건'이나 대상이 아니라, 그것이 민주주의적 가치가 구현되는 삶의 경험 터전이 된다는 뜻이다.

## 2. 헌법 1조와 민주공화국

- 왜 '민주'가 아니라 '민주공화국'인가

● 민주주의: '결정'에 대한 절차적 정당성을 묻는 제도.
- 다수결, 대표성, 참여, 기회의 공정성

→ 민주주의의 한계 : 절차적 정당성이 지켜지면 '좋은 삶' '온전한 삶'을 구현할 수 있는가?

→ 공간 활용의 절차적 정당성 : 회복불가능하며 장기적인 결과를 남기는 공간 활용에 관한 선택과 책임의 문제를 어떻게 할 것인가?

*→ '민주적' 정당성을 지닌 공간 정책도 공화주의적이지 않을 수 있다.*

● **헌법 1조 1항 "대한민국은 민주공화국이다"**
- 민주주의와 공화주의는 긍정적 긴장 관계를 갖는다

● 공화주의 4대 원칙

① 공공의 것(res publica)

- 국가는 공공의 것이며 개인이나 특정 집단이 소유할 수 없다.

② 권력 분립

- 국가의 권력은 상호 견제와 균형 관계 속에 존재해야 한다.

③ 법에 의한 지배

- 공화국은 사람의 직접 지배를 금지하며, 법에 의한 지배만을 허용한다.

④ 시민 참여

- 공화국은 시민의 참여를 통해 운영·유지된다.

● 공화주의적 공간 이해

① 공공의 것 (res publica)

- 국토(자연, 토지, 도시, 건축)는 단순한 자산이 아니라 공동의 삶을 떠받치는 공공 자산이며, 그에 대한 권리와 책임을 동시에 진다.

② 권력 분립과 견제

- 행정 권력, 자본 권력, 기술 권력이 공간의 결정과 활용을 독점해서는 안 된다.

③ 법에 의한 지배

- 공간의 점유, 소유, 활용은 법과 원칙의 지배를 받는다.

④ 시민 참여

- 공간의 공공성은 시민적 관심과 참여의 대상이다.

## 3. 공간에 담긴 시간성과 국가 해리티지

● 기존 공간 정책의 전제: 공간은 '공간'이다.

- ㉠ 현재: 효율적 활용 대상 ㉡ 과거: 보존 ㉢ 미래: 개발 계획

*→ 공간에 있음은 언제나 '시간' 속에 있음이다.*

● 공간에 담긴 시간적 복수성

- 모든 공간에는 '과거-미래-현재'라는 시간적 복수성이 공존한다.

● 각 세대(시간)의 권리: 모든 세대는 공간의 권리주체이다.

- 민주주의의 약점은 대표성의 결핍인 동시에 '시간성'의 결핍이다.
- 도시와 건축은 세대 간 불균형이 직접적으로 발생하는 장소이다.
- 과거는 보존/관리/관광의 '대상'이 아니라 발언권을 지닌 공화국의 '참여 주체'이다.
- *현재 시민만이 아니라, 과거 시민과 미래 시민이 함께 권리를 갖는 시간적 공공성(공동 시간성의 대표성)의 정치를 사유-설계해야 한다.*

● 국가의 다원적 영속성

- 헌법은 단일 세대를 위한 문서가 아니기에 과거의 약속을 계승하고, 현재의 책임을 규율하며, 미래의 권리를 보호하는 시간적 약속이다.
- 공간의 정체성은 과거의 유산이며 아직 태어나지 않은 이들의 삶을 선결정 한다.
- 국가라는 '공간 지속성'은 다양한 국민이라는 경험적 다원성과 복수적 시간성의 결합으로 유지된다.
- 공간의 점유와 향유에 있어 각 시간적 주체들의 권리를 모두 존중하고 책임을 공유해야 한다.
- 민주주의에 기초한 국가의 다원적 영속성은 '세대 민주주의+기억의 권리+열린 미래(미래 세대의 결정권을 위한 현재 세대의 결정권 유예)'을 통해 구성되고 유지될 수 있다.

● 국가적 해리티지

- 선진국 관점으로서의 공간 및 국토 이해

㉠ 보존과 개발의 이분법을 넘어서 선진국으로 도약하는 현시점의 대한민국을 인지.

㉡ '과거-현재-미래'를 유기적으로 이해하고, 대한민국의 정체성-서사를 글로벌 시야에서 다시 자리매김할 수 있는 *'시간적 공간성'*을 수립해야 한다.

## 4. '공간+시간' 민주공화주의

### ① 공공성

- 공간은 소유·점유·향유·보존·개발 등 공간에 관한 모든 것에는 본질적으로 공동체성이 존재한다.

### ② 비지배와 공존

- 현재 세대는 이전 세대와 미래세대를 배제하고 공간의 권리를 독점할 수 없다.
- 과거에 대한 공간적 훼손, 회복될 수 없는 공간적 결정을 통해 미래의 권리를 침해하는 배타적 지배력을 행사해서는 안 된다.

### ③ 견제와 균형

- 현재의 공간적 정체성에 기여한 역사의 몫과 앞으로 터전을 일구어 갈 미래세대의 권리가 현재 공간의 운영에도 인정되어야 하며, 이를 통해 복수적 시간성의 공존 및 견제-균형의 원리를 도입하고 추구해야 한다.

### ④ 법치와 책임

- 법은 규제의 장치가 아니라 공간에 대한 단기적·피상적·독점적 접근을 제어하며, 국민적 삶의 온전성을 회복하고 성취하려는 보호장치로 작동해야 한다.

### ⑤ 진화한 시민성

- 시민은 공간의 단순한 소유자 및 점유자가 아니라 공동 관리자이자 보호자이며, 지구시민으로서의 공간윤리를 지향하는 권리당사자이자 책임주체로 인식되어야 한다.

## ◪ 국가건축·도시정책 최상위 원칙으로서의 '공간-민주주의' 선언

### 1. 헌법적 삶의 경험 영역으로서의 공간

공간은 단지 물리적·경제적 실체가 아니라, 모든 시민의 존엄과 행복, 그리고 삶의 온전성을 담아내는 헌법적 이념의 경험적 영역으로 이해되어야 한다.

### 2. 소유에서 책임으로의 전환

공간 정책의 관점을 "누가 공간을 소유하는가"에서 "그 공간이 어떤 삶을 가능하게 하는가에 대한 책임"으로 전환해야 한다. 공간 정책은 현재와 미래 세대의 삶의 존엄과 행복을 보호하고 지속가능하게 할 책임에 기반해야 한다.

### 3. 공간의 공공성

자연, 토지, 도시, 건축을 포함한 모든 공간은 배타적 자산이 아니라 본질적으로 공동체성을 지닌다. 개인적 소유 공간의 운영 및 활용에 있어서도 관계적 공동체성을 고려해야 한다.

### 4. 비지배와 공존

특정 세대나 특정 집단 및 계층이 공공 공간을 독점하거나 다른 세대를 배제함으로써 타 주체들의 권리를 일방적으로 침해해서는 안 된다. 현재 세대는 과거 유산을 불가역적으로 지우거나 미래 세대의 공간적 권리를 회복불가능한 방식으로 훼손할 수 없다.

### 5. 견제와 균형

헌법이념 하의 권력 견제 및 균형 원칙처럼 공간 권력 또한 사회제도 및 구성원들의 참여 및 책임성에 의해 제약되어야 한다. 더불어 중요한 공간 운영 결정에 있어 과거와 미래의 참여권을 존중하고 이 또한 현재 공간 권력의 견제 및 균형 장치로 작동할 수 있게 해야 한다.

### 6. 법치의 시간적 책임성

법치는 단지 공간을 현재적 시야에서 규제하는 수단이 아니라, 단기주의적 관점에서 이루어지는 무분별한 공간 훼손 및 불가역적 파괴를 제어하는 시간적 책임 장치로 기능해야 한다. 법률은 공간 결정이 미래세대에 대해서도 책임을 질 수 있도록 설계되어야 한다.

### 7. 발전된 시민성: 소비자가 아닌 관리자로서의 시민

공간민주주의는 시민을 단순히 공간의 소유자·점유자·향유자가 아니라, 공간의 지속가능성을 위한 공동관리자이자 보호자이자 참여당사자라는 장기적 책임성의 주체로 인식한다.

### 8. 미래세대에 대한 설명 가능성

민주주의적 공간 결정은 미래세대에게도 설명이 가능하고 정당화 될 수 있어야 한다. 미래세대에게 설명할 수 없는 공간 결정은 민주주의적 정당성을 상실한다.

### 9. 최고 원칙: '시간-공화주의'로서의 '공간-민주주의'와 헌법이념의 실현

'공간-민주주의'는 '시간-공화주의'와 분리될 수 없으며, 헌법이념의 일상적이고 경험적 실현이어야 한다. 헌법 그 자체가 시간을 관통하는 영속적 국가문서이기에, 공간에 대한 접근 역시 시간성을 고려해야 한다. 이것은 국토의 정체성을 구성해 온 모든 주체의 권리를 존중하는 일이며, 영속되어야 할 국토의 미래 경험에 대한 책임을 각성하고 이를 원칙으로 귀속시키는 일이다.

주제 발표 02

# 지방자치시대 공간 민주주의 구현 방안

**최은영** | 한국도시연구소 소장

# 지방자치시대 공간민주주의 구현 방안

2026. 1. 14.

한국도시연구소 최은영



## 차례

Ⅰ. 들어가며

Ⅱ. 중앙정부 주도의 비민주적 공간 정책의 오랜 역사

Ⅲ. 기존 공간 정책의 문제와 결과

Ⅳ. 공간민주주의 구현 방안

# Ⅰ. 들어가며

## 시민들이 지켜낸 민주주의

공간민주주의: 공간에 대한 민주적 통제, 민주주의라는 추상적 개념을 공간을 통해 구현 등으로 개념화 할 수 있음

- 공간민주주의의 역사적 기반은 있는기?
- 공간민주주의는 구현되고 있는가?
- 공간민주주의를 어떻게 구현할 것인가?








경향신문 2025년 12월 24일 수요일 001면 5월

'2024 내란'이 바꾼 '2025 한국인'

'경제성장'보다 '민주주의' 원해

한국인들이 '민주주의 성숙'을 '경제성장'보다 더 희망한다는 문화체육관광부의 조사 결과가 23일 발표됐다. 경제성장보다 민주주의를 우선하게 된 것은 이 조사 시작 이래 30년 만에 처음이다.

윤석열 전 대통령의 내란을 겪은 시민들이 민주주의 가치를 더 절실하게 받아들인 결과라는 해석이 나온다.

문체부가 발표한 '2025년 한국인의 의식·가치관 조사' 결과에 따르면 국민이 희망하는 우리나라의 미래상을 묻는 질문에 '민주주의가 성숙한 나라'가 31.9%를 기록하며 '경제적으로 부유한 나라'(28.2%)를 앞질렀다. 1996년 조사를 시작한 이래 '경제적으로 부유한 나라' 항목은 늘 1위를 차지해왔다. 직전인 2022년 조사에서 '민주주의'라 답한 국민은 23.9%, '경제적 부유'를 꼽은 국민은 43.4%였다.

또 이번 조사서 우리나라 민주주의 수준이 높다고 답한 국민은 46.9%로, 낮다(21.8%)는 응답의 두 배 이상이었다. 문체부 관계자는 "최근 민주주의 위기를 경험하면서 성숙한 민주주의의 중요성에 대해 느낀 절실함에서 비롯된 결과로 보인다"고 분석했다.

가정 경제 수준을 묻는 설문에서는 43.7%가 '중산층'이라고 답했고, '중산층보다 높다'는 응답도 16.8%였다. 응답자의 60.5%가 '중산층 이상'이라고 답변한 것으로, 2022년 조사에 비해 18.1%포인트 증가한 수치다. 다만 한국인이 느끼는 '행복도'와 '삶의 만족도'는 2022년 대비 각각 65.0%에서 51.9%, 63.1%에서 52.9%로 하락한 것으로 조사됐다.

**문체부 1996년 조사 이래 처음으로 희망 순위 역전**

집단 간 갈등에 대한 질문에서 국민 82.7%가 '진보와 보수' 갈등이 가장 크다고 응답했다. 우리 사회가 해결해야 할 최우선 과제로는 '빈부격차'가 23.2%로 가장 많이 지적됐으며, 일자리(22.9%), 부동산·주택 문제(13.2%) 등의 순으로 집계됐다.

문체부가 (주)케이스탯리서치에 의뢰해 실시한 이번 조사는 만 13세 이상 79세 이하 남녀 6180명을 대상으로 이뤄졌다. 1996년 시작한 한국인의 의식·가치관 조사는 2013년부터 3년마다 시행해 올해로 9번째를 맞았다.

서현희 기자 h20@kyunghyang.com

V-Dem (Varieties of Democracy) 민주주의 2025년 보고서에 실린 탄핵 촉구 집회 사진

4

## 피로 지킨 민주주의와 지방자치

대한민국 시민이 지금보다 더 나은 공간민주주의를 실현할 역량을 가졌음을 입증함



4. 19혁명(1960년)



5. 18광주민주화운동(1980년)



6. 10민주항쟁(1987년)

- 1991년 3월 26일 기초의회 선거
- 1991년 6월 20일 시도의회 선거
- 1995년 6월 27일 제1회 전국동시지방선거에서 시·도지사, 시장·군수·구청장, 광역의회 의원, 기초의회 의원 총 4개 선거 통합 실시

## 죽은 자와 산 자의 연대로 지킨 민주주의







6

# II. 중앙정부 주도의 비민주적 공간 정책의 오랜 역사

## 오랜 성장 중심의 공간 정책

- 거주민의 삶의 질보다 경제 성장을 우선시하는 도시 성장 모델은 도시에 대한 권리를 침해한다. 환경 악화나 사회적 갈등 같은 성장에 따른 부정적인 결과를 피하면서, 인간의 존엄성이나 삶의 질, 연대 등을 우선 순위에 놓는 경제 개발 전략은 현재 없다(Habitat III Policy Paper 1 Right to the Cith and Cities for All).

- 한국 사회는 경제 성장을 우선시하는 도시 성장 모델을 채택해 온 결과 눈부신 경제 성장을 이루었지만 이와 함께 나쁜 관행들 또한 사회 전반에 축적됨
  - 산업화시대에 서울 등 대도시에 공업단지와 대학교를 만들면서도 사람들이 살 집과 기숙사는 만들지 않아 살 집을 찾는 것은 개인이 알아서 해결해야 하는 문제였음
  - 구로공단이 디지털산업단지로 바뀔 때까지 벌집으로 대표되는 노동자의 주거 문제는 끝내 해결되지 않았고, 주거비가 비싼 서울 소재 대학의 기숙사 수용률은 여전히 낮아 전국에서 모여든 대학생의 주거 문제가 심각함

8

# 개발 독재에 의해 만들어진 공간, 구로공단

- 한국 산업화의 축소판, 구로공단 조성 과정
  - 수출산업촉진위원회 결성(1963. 3. 7) 및 재일 교포기업 유치를 위한 수출 공단 조성 건의
  - 1965. 3. 12일 착공 및 1967. 4. 1일 제1공단 준공

진실·화해를 위한 과거사 정리위원회가 2008년에 진실 규명 결정을 내린 '구로 분배농지 소송사기 조작의혹사건'

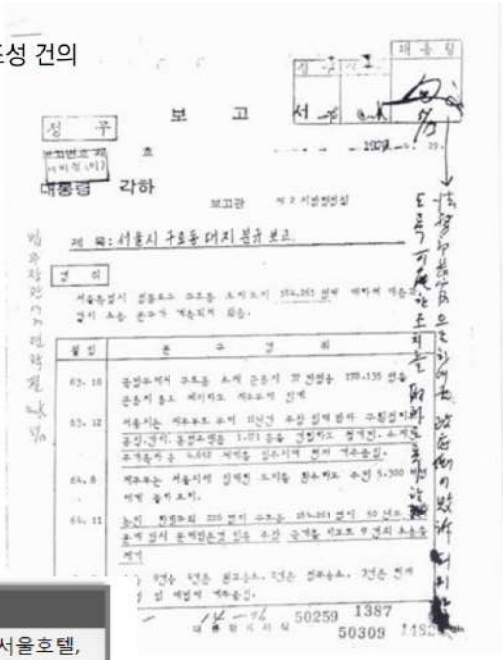
1970년 대통령비서실 산하 제2지방행정실은 공영주택, 간이주택, 구로공단 등 대지현황, 농민들이 승소할 경우 건물철거에 따른 거주대책 및 손해배상문제, 현 거주민 집단행동으로 인한 사회문제화 등 문제점 등에 관해 '서울시 구로동 대지분규보고'라는 제목의 문건을 보고하였다. 박정희 전 대통령은 1970년 5월 13일 위 문건을 결재하면서 '법무부 장관으로 하여금 정부측이 패소되지 않도록 가능한 조치를 취하도록 할 것'이라고 친필로 지시했으며, 지시받은 대통령 비서실장은 '법무부장관에게 연락필'이라는 확인지시 서명을 하였다. 이후 서울지방검찰청은 1970년 7월 5일부터 7월 7일 사이에 백원만 등 68명을 사기와 위증혐의로 체포·입건한 후 240명을 수배하면서 전면적인 재수사에 착수하였다. 검찰은 진행 중인 민사소송의 취하와 확정된 민사사건의 권리 포기를 받은 후 석방하기로 하는 한편, 민사소송을 취하하지 않거나 권리를 포기 하지 않으면 구속기소할 방침을 정하였다.

**경향신문, 1970. 7. 10일자 구로동 땅 사기사건 52명 추가 구속**

이 사건에 관련, 구속된 피의자들은 지난 4일에 검거된 이후 9일 구속되기까지 만 4일 동안 구속영장없이 뉴서울호텔, 영등포, 노량진, 서대문서 등에 신병이 확보됐었다.

**경향신문, 1970. 7. 16일자 21명 또 석방 구로동 땅사기사건**

53명 중 박준용씨 등 21명에 대한 구속을 해제 석방했다. 검찰은 이날 박씨 등이 국가를 상대로 낸 민사소송을 취하하거나 권리를 포기하겠다고 밝혀 석방했으나 기소 또는 불기소여부는 아직 결정되지 않았다고 말했다.




박정희 대통령의 지시가 기록되어 있는 공문



# 상전벽해라는 말로 부족한 공간의 변화






서울영등포구 가리봉동, 독산동, 구로동 등 구로공업단지일대와 경기도 시흥군 서면 하안리 철산리 사이에 흐르는 안양천에는 하루평균 1500명이 이곳을 건너 통과하는데도 다리가 없어 주민들이 큰 불편을 겪고 있다. 구로공단과 서면을 왕래하는 통행 대부분이 공단지역내의 공원들이거나 서울에 직장을 가진 사람들인데도 서울시 당국은 예산이 없다는 이유로 주민들의 불편을 외면, 이틈을 타 드럼통과 널빤지를 이용 간이교량을 설치해놓고 1인당 5원씩 통행료를 징수하는 불법유료교량이 1km 간격으로 2개가 생겼다.

1976. 5. 15. 동아일보



하안리의 사설 다리(경향신문, 1978. 6. 14)

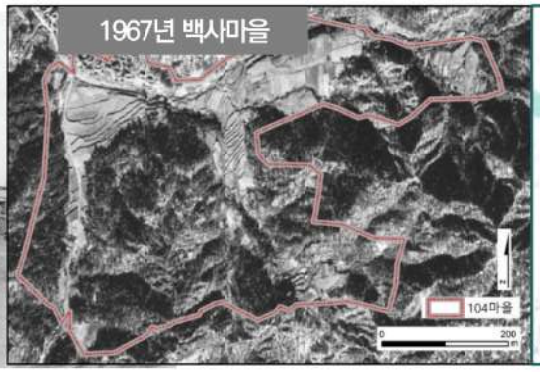


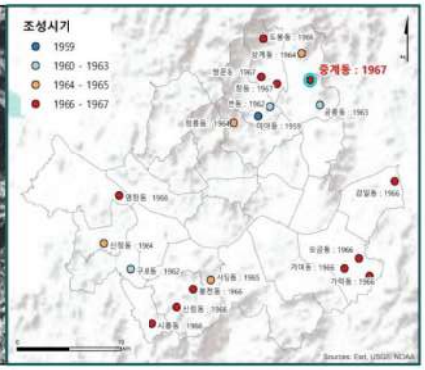
현재의 안양천과 광명시

# 1960년대 이후 이촌향도와 불량주택

- 1960년대 산업화가 진행되며 농촌에서 도시로 대규모로 인구가 이동해, 도시 인구가 빠르게 증가함. 도시의 주택공급 속도는 인구·가구 증가에 비해 느려, 주택 부족 문제가 심각해짐
- 당시 농촌에서 도시로 이주한 사람 중 다수가 도심 인근의 하천변과 구릉지의 빈 땅에 무허가 정착촌인 '판자촌'을 만들어 살았고, 정부가 이를 묵인하면서 불량주택이 빠르게 증가함. 주택에 대한 공공의 직접 투자가 거의 없던 시대에 판자촌은 국가의 '묵인'과 '양성화'를 통해 사실상 최저소득계층의 사회적 주거(social shelter) 역할을 수행함(김수현, 2022)
- 1960~1970년대 정부와 서울시는 청계천 등의 도심 불량주택을 철거하고, 상하수도나 대중교통을 비롯한 기반시설 이 거의 없는 서울 외곽과 광주(현재의 성남시) 등에 집단이주 정착지를 조성함






**1960년대 청계천변의 판자촌**
출처 : 서울역사아카이브



# 1980년대 이후 무허가 정착촌 재개발

- 1980년대 합동재개발 과정에서는 이주 대책이 마련되지 않은 채 무허가 집단 이주 정착촌에 대한 폭력을 동원한 철거가 이루어졌고, 주민들은 생존권 보호와 철거 중단을 요구하며 저항함
- 사람들이 살던 집은 철거되고, 사람들은 살던 곳을 떠나거나 노후주택, (반)지하, 옥상, 고시원, 쪽방 등으로 뿔뿔이 흩어짐
- 조세희의 난장이가 쏘아올린 작은 공은 이러한 시대를 사실적으로 반영함




1978년 출간



난곡(봉천동)
난곡 사진: 김봉수



사당2동



창신동

# 공공임대주택을 대신한 구로공단의 벌집

- 집도, 기숙사도 없이 조성된 구로공단에서 공공임대주택과 기숙사의 부재를 벌집이 채움
- 신경숙의 외딴방은 구로공단 여공이 주인공인 자전소설임



귀성버스를 기다리는 구로공단 노동자




1995년 출간

지난 67년 '수출산업단지개발조성법'에 따라 구로동과 가리봉동의 안양천변에 공단을 조성했을 때 근로자들의 거주지 조성을 외면해 공단 주변에 우후죽순처럼 생겨난 「벌집」이 20년이 지난 지금까지 그대로 남아 근로자들의 「소외지대」를 이루고 있다. 이들 벌집은 방과 부엌이 한데 붙어 한 건물에 10~50가구를 이루고 있는데 잠을 자거나 밥을 해먹기 위해 들락날락 거릴 뿐이어서 4~5개월이 지나도 앞방에 누가 사는지를 모르는 경우가 대부분이다. 벌통같이 조밀한 벌집은 혼자 혹은 두 병씩 생활하는 근로자들에게 세를 줄 목적으로 지어져서 이웃간에 어울릴 만한 마당이나 마루 등이 전혀 없고 근무시간이 제각기 다르기 때문에 이웃을 가질 수가 없는 실정이다.

1987.1.8. 동아일보. 공단주변「단간방 벌집」



벌집(2002년 촬영)



옛모습을 보여주는 집(2013년 촬영)



사용중인 재래식 공동 화장실(2013년 촬영)

# 국가가 주도한 강남 개발

- 서울의 행정구역은 1963년 이후 큰 지속적으로 변화하였는데, 1963년 한강 이남과 현재 서울의 서남쪽 및 동북쪽이 경기도에서 편입되면서 서울의 행정구역은 지금의 모습이 되었음
- 1960년대 초 산업화가 시작된 이후 서울의 급격한 인구성장은 1966년 발표된 이호철의 소설 제목 '서울은 만원이다'에서도 드러남




서울 시계의 확장 과정




1966년 출간



1975년



1980년



1990년

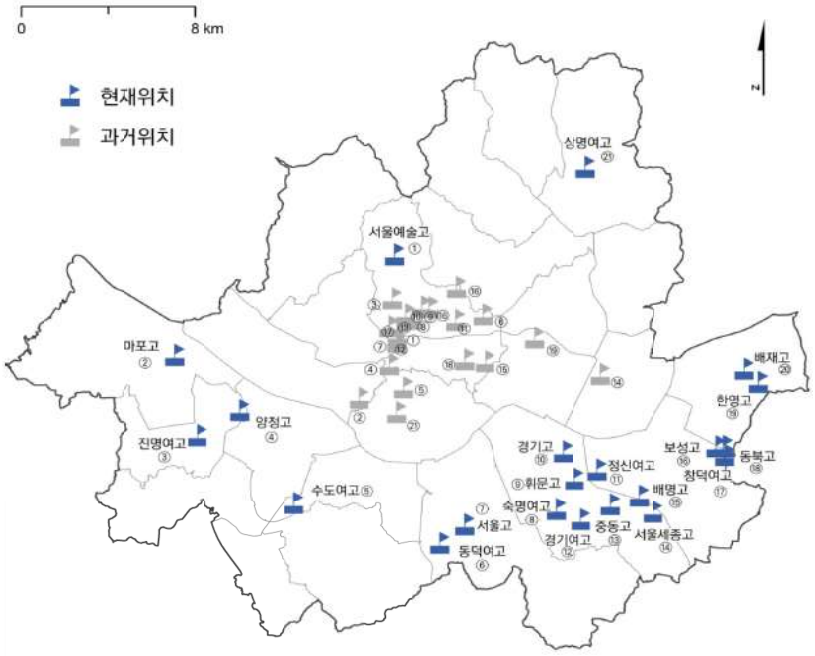


1995년

서울 행정구역의 변화(1975~1995년)

## 국가가 주도한 강남 개발

- 강남(영동지구) 개발을 위해 정부는 강북 도심 중고등학교의 강남 이전 정책을 추진함
- 전통적인 명문고로서 상징성이 있는 경기고등학교가 1976년 강남구로 이전하였으며, 이어 많은 도심의 명문고들이 강남으로 이전함(최은영, 2004)
- 도심에서 이동한 20개교 중 대부분인 15개교가 강남구(6개교), 서초구(2개교), 송파구(4개교), 강동구(3개교)로 이전함
- 학력이 높은 가구의 '8학군' 강남 유입은 진학 정보와 사교육에 대한 접근성을 높이고 경쟁을 강화하는 한편 지역 간 교육환경의 격차를 심화시킴




도심 소재 고등학교의 강남 이전

15

# Ⅲ. 기존 공간 정책의 문제와 결과

# 공간에 대한 민주적 통제보다 자본(예산)의 통제가 확대되고 있다


경향신문

서울 쓰레기, 지방이 떠안았다

KOSPI 4,525.48 Hana Bank ▲67.96 (1.52%)

미 우방들도 유엔 안보리서 '베네수 공습' 비판


이재명 정부의 '5극3특' 속도전은 이대로 괜찮을까…전문가들 "연합 경험 축적하고, 주민 의견 들어야"

수정 2026.01.07 10:33

주영재 기자 박준철 기자 김현석 기자 외 1명

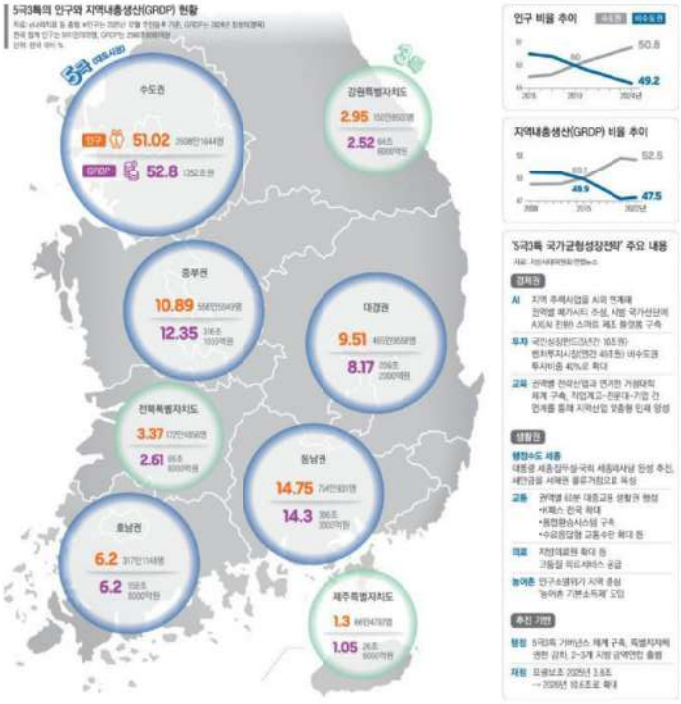
요약

지난 2일 오전 광주 북구 운정동 국립 5·18 민주묘지에서 강기정 광주시장·김영록 전남지사가 광주·전남 행정통합 선언문을 발표한 뒤 기념사진을 찍고 있다. 연합뉴스

경향신문, 2026.1. 7.

17

# 정치권의 표풀리즘이 공간에 대한 민주적 통제를 위협하고 있다




경향신문, 2026.1. 7., '통합' 속도 내기 전에 의견 수렴연한 단계 '예열'을




경향신문, 2007년 12월 29일, 한반도 대운하 주변 땅 외지인 선점

18

# 정치권의 표풀리즘이 공간에 대한 민주적 통제를 위협하고 있다

성남·하남시 합의... 광역단체 전환 겨냥
주민 동의가 절대 변수, 전국 20여곳 '답보'

이명박 대통령이 8·15 경축사에서 행정구역 개편을 거론하면서 일선 지자체의 통합 논의가 다시 제기되고 있다. 지자체 통합은 행정의 효율성 측면에서 공감을 하지만 통합 절차와 방식에 대한 이견이 많아 구체적인 진전은 미미한 상태다. 자치단체장 사이에 은밀하게 추진하는 곳도 있어 '정략적' 논란마저 일고 있다.

경기 성남시와 하남시는 18일 "큰 틀에서 두 시를 합치자는 데 합의했다"고 밝혔다. 양 시의 통합 합의는 그동안 관련 부서 핵심 간부만 추진 사실을 알 정도로 두 시장 위주로 비밀스럽게 진행된 것으로 전해졌다.

**통합 논의 자치단체 현황**

| 자치단체 | 진행 상황 |
|---|---|
| 남·하남·광주 | 성남·하남 통합 합의, 광주군은 반대 |
| 남양주·구리·미금 | 구리시가 반대 |
| 청주·청원 | 두차례 통합 실패. 청원 주민 찬성 |
| 전주·완주 | 일부 논의 진행 중 |
| 여수·순천·광양 | 일부 논의 진행 중 |
| 마산·창원·진해·함안 | 일부 논의 진행 중 |
| 목포·무안·신안 | 일부 논의 진행 중 |
| 안양·의왕·군포 | 논의 진척 안 됨 |
| 수원·화성 | 논의 진척 안 됨 |
| 무주·진안·장수 | 논의 진척 안 됨 |

(자료 : 행정안전부)

경향신문, 2009. 8. 19, 지자체 '행정구역 통합' 논의만 무성




박영석 기자 20231031

연합뉴스, 2023. 11. 2, 전문가들이 본 '김포 서울 편입'…도시 발전 vs 불균형 심화(종합)



# 정치권의 표풀리즘 공약이 공간에 대한 민주적 통제를 위협하고 있다




연합뉴스, 2022년 12월 14일, [팩트체크] 대통령실 용산 이전 비용은 517억원? 1조806억원?




머니투데이, 2014. 3. 7., 1400억짜리 세빛둥둥섬 볼 때마다 속터지죠

## 비수도권의 공간민주주의는 더 위태롭다

좌절됐던 '노무현의 꿈' 대선 화두로 이재명·김문수 모두 이전 공약했지만 "尹 용산 가듯 서둘러선 안 돼"

세종시와 인접한 지역의 유권자일수록 찬성 비율이 높았다. 수도 이전에 따른 반사이익을 염두에 둔 것이라는 해석이 나온다. 충청·강원에서 각각 58%로 찬성 비율이 가장 높았고 호남·제주(51%)가 뒤를 이었다. 경기에서는 42%가 찬성했다. 반면 서울과 인천은 찬성이 각각 35%에 그쳤다.






세종동 국회세종의사당 건립 예정 부지
한국일보, 2025년 5일 23일, 찬반 갈리는 행정수도 세종 이전... 사회적 공감대 형성이 먼저

21

## 비수도권의 공간민주주의는 더 위태롭다

10년 전 오늘인 2007년 5월 14일에는 제주도가 여론조사 결과에 따라 해군 기지를 유치하기로 했습니다. 제주도는 한국갤럽에 의뢰해 도민 천5백 명을 대상으로 설문조사를 했고 찬성 54%, 반대 38%가 나왔습니다. 해군기지 건설 예정지는 서귀포시 대천동 강정지역이 최우선 대상지로 선정됐습니다. 당시 해군기지가 지어지면 제주가 군사요새화 된다며 반대 단체들이 반발했지만 결국 해군기지는 예정대로 진행됐고 2016년에 완공됐습니다.

시선뉴스, 2017. 5. 14., [10년 전 오늘] 제주도, 해군기지 유치 결정원문보기





시사인, 2022년 9월 5일, 사드기지 소성리 마을 도금연 할머니의 7년 싸움

22

# 비수도권의 공간민주주의는 더 위태롭다

- **수도권 중심의 주택공급으로 비수도권의 주택공급이 어려워지고 있음**

조병옥 음성군수, 음성신천 공공지원 민간임대주택 조기 착공 요청
LH충북지사 찾아 생극면 공동주택 공급도 제안(굿데이충청, 2023. 7. 8)

음성군은 기획재정부·한국자산관리공사(캠코) 요청에 따라 지정 고시한 지구 외 국유지를 2024년 상반기까지 41억 원에 매입함. 그러나 지구지정 고시 당시 2026년 준공 예정이었던 사업은 2025년 10월 현재까지 지구계획승인조차 이루어지지 않고 있음




수도권 주요 공공택지 지구 공공주택 분양계획('25.4분기~'26년)




* 사업추진계획 기준으로 사업 추진현황에 따라 변동 가능

국토교통부, 2025. 9. 7., 새정부 주택공급확대 방안.

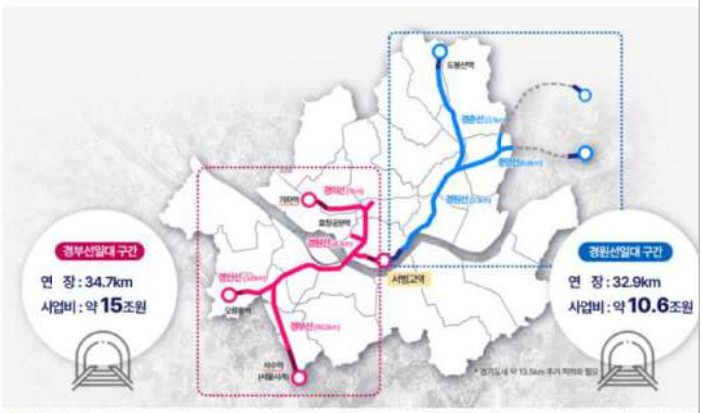


# 표풀리즘과 결합한 서울의 과대대표가 공간민주주의를 위협하고 있다

지하화는 지역의 교통 불균형을 심화시킬 수 있는 가장 빠른 방법이기 때문이다…대한민국의 비수도권·비광역시 지역은 언제나 인프라가 부족하다. 대도시에서는 언제나 편하게 이용할 수 있는 도시철도가 없는 것은 둘째치고, 고속도로나 철도 등의 인프라 부족으로 지역 밖과 교류하는 것마저도 어려움을 겪는 지자체도 많다. 국내에 '철도가 없는 시·군·구'는 여전히 50여 곳이 넘는다.

오마이뉴스, 2024. 11. 17., 또 다시 스멀스멀…'절도 지하화', 혈세 써 불균형 키우나






경향신문, 2024. 10. 23., 서울시, 경부·경원선 67.6㎞ 지상 구간 지하화 추진

## 표풀리즘과 결합한 서울의 과대대표가 공간민주주의를 위협하고 있다



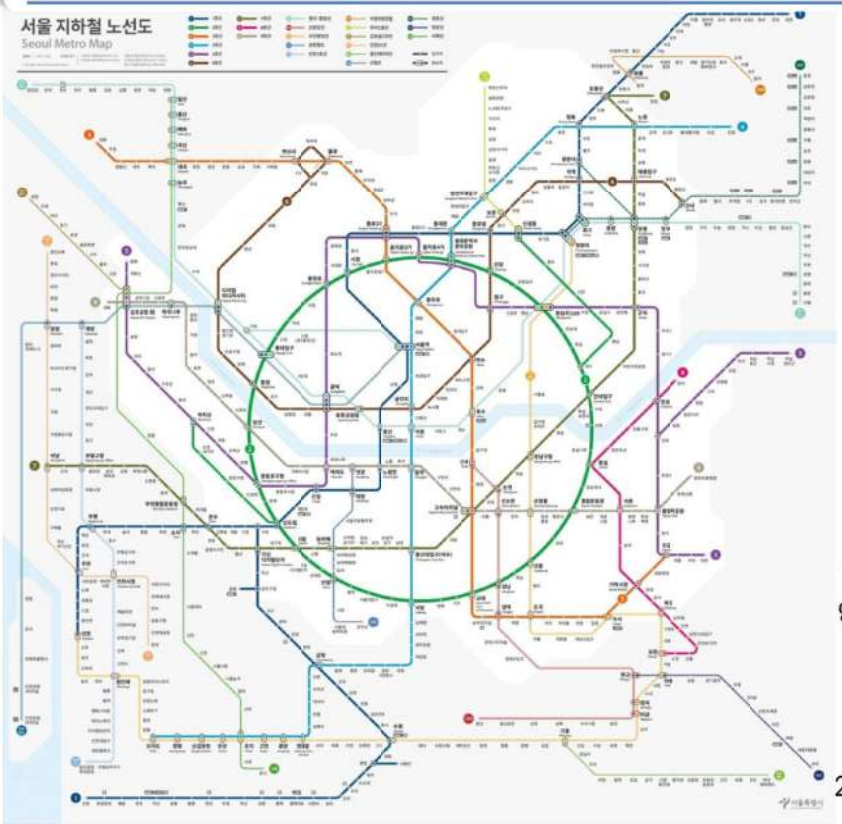


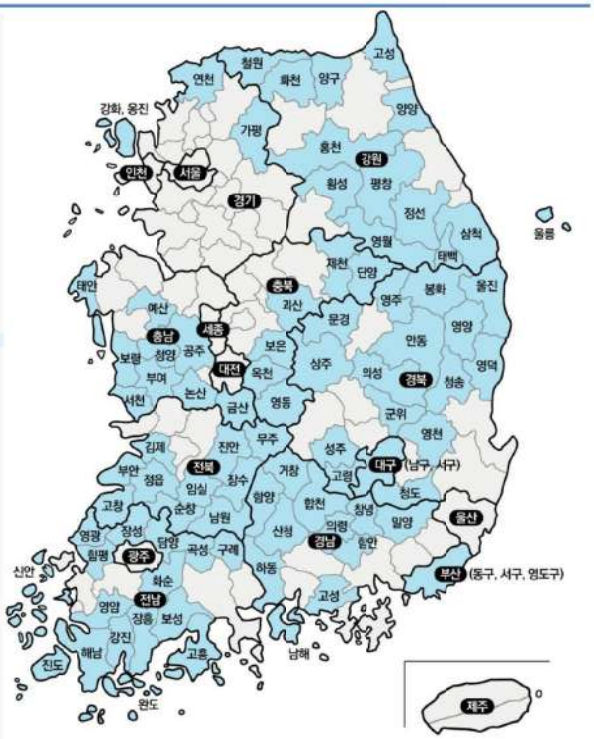


경향신문, 2024. 1. 25., GTX-C도 오늘 첫 삽떴는데… 정부 'GTX D·E·F' 추진 공식화

25

## 표풀리즘과 결합한 서울의 과대대표가 공간민주주의를 위협하고 있다



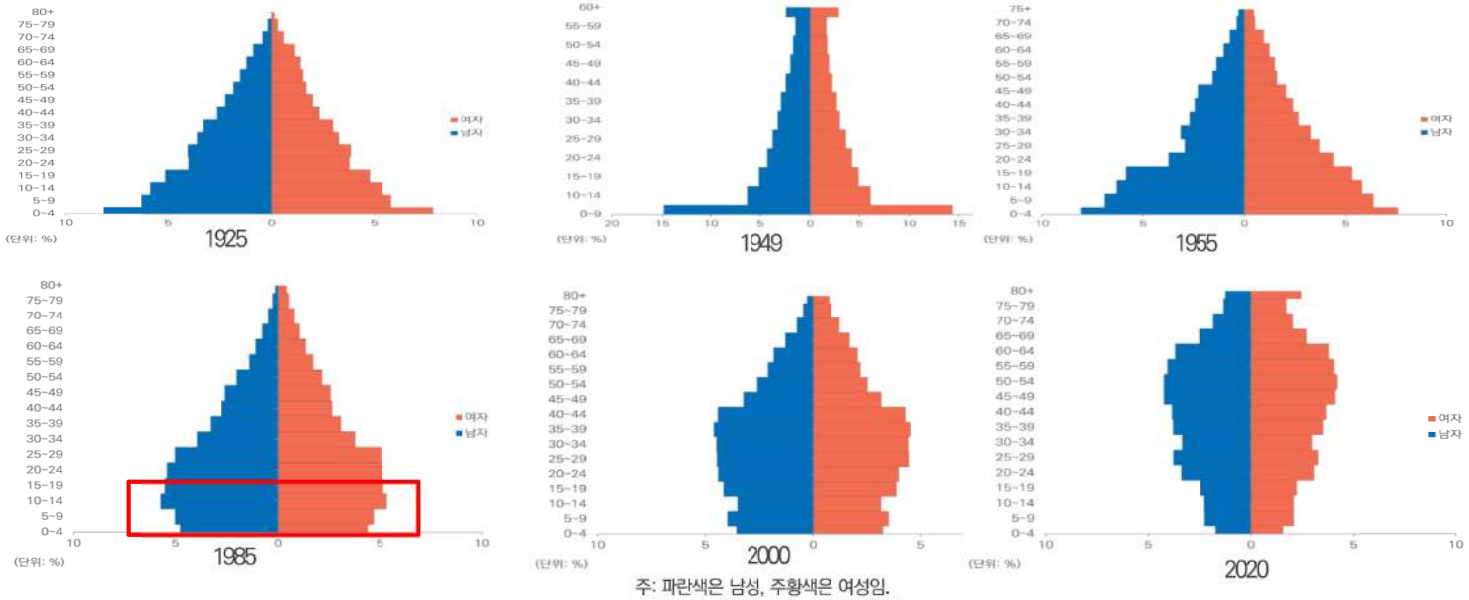




2021년 행정안전부가 지정한 '인구감소지역' 89곳

26

# 국가 재생산 구조를 붕괴시키는 급격한 인구구조 변화

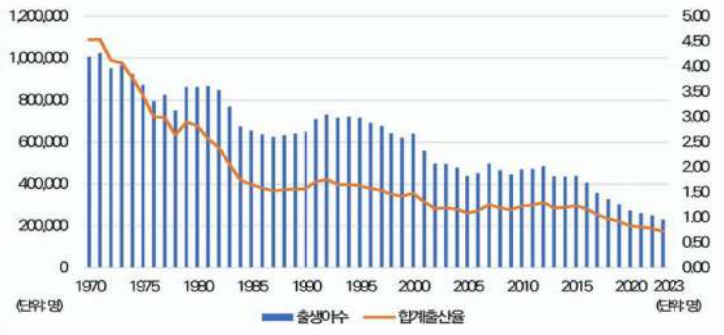
- 1925~1970년 피라미드형, 1980~2010년 종형, 2020년 이후 항아리형 인구구조로 급격하게 변화함
- 1985년 저연령층 비율이 낮아지는 인구구조 변화에 대한 정책 대응이 2000년 이후로 늦어진 것은 저출산 문제 심화의 원인임




주: 파란색은 남성, 주황색은 여성임.
자료: 통계청, 인구주택총조사(KOSIS).

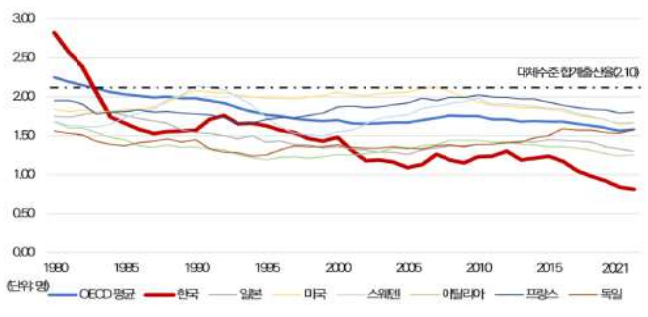
# 국가 재생산 구조를 붕괴시키는 급격한 인구구조 변화

- 합계출산율은 1970년 4.53명에서 1980년 2.82명, 2000년 1.48명, 2005년 1.09명으로 급감함
- 2018년 0.98명으로 처음으로 1명 미만으로 떨어졌고, 2019년 0.92명, 2020년 0.84명, 2021년 0.81명, 2022년 0.78명, 2023년 0.72명으로 지속적으로 감소하고 있음
- 1980년에는 한국의 합계출산율이 OECD 주요국에 비해 높았으나, 2020년 이후 유일하게 1.0명 미만임




**출생아 수·합계출산율 변화(1970~2023년)**

자료: 통계청, 인구동향조사(KOSIS).



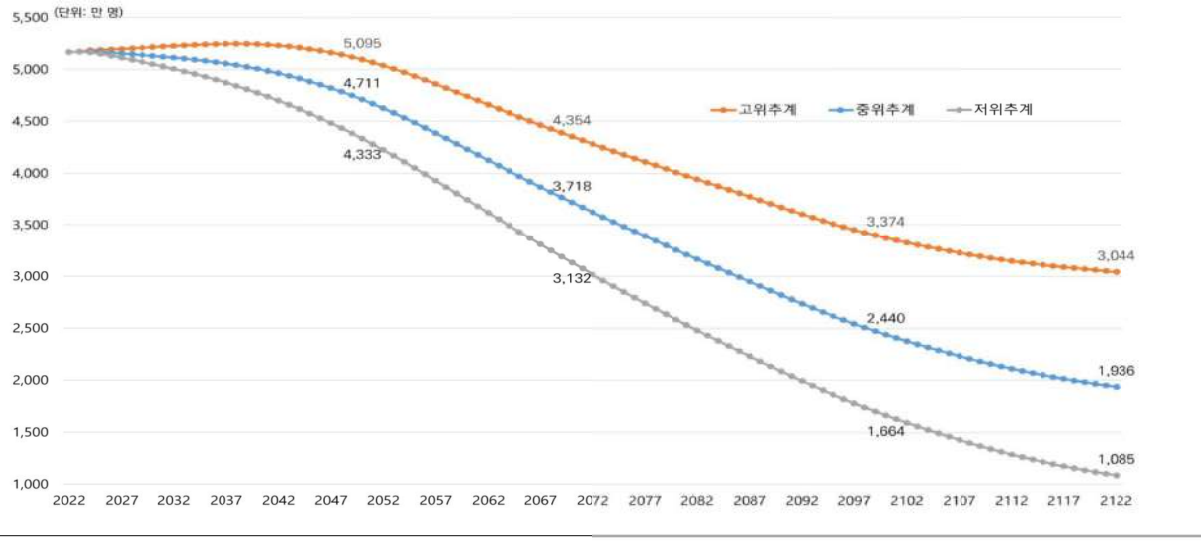

**OECD 주요국의 합계출산율 변화(1980~2021년)**

자료: OECD Family Database.

## 국가 재생산 구조를 붕괴시키는 인구절벽 시작

### 2020년 이후 인구절벽 시작

- 2020년을 정점으로 **절대인구 감소**가 시작됨
- 통계청의 2022년 기준 장래인구추계에 따르면 2122년 인구는 고위 3,044만 명, 중위 1,936만 명, 저위 1,085만 명으로 추계 됨
- 향후 20~30년의 인구 변화가 어떤 인구 추계 시나리오가 현실화될 것인지를 결정할 것이라 판단됨




# Ⅳ. 공간 민주주의 구현 방안

## 유엔 해비타트Ⅲ 도시권이 보여주는 공간민주주의 구현의 원칙

- 2016년 20년 만에 열린 UN 회의로 2016년 10월 17~20일에 에콰도르 키토에서 개최됨
- 도시에 대한 권리(right to the city and cities for all) 논의
- 동시대를 살아가고 있는 세계 시민사회와 같은 눈높이에서 우리의 현재를 살피고, 미래를 설계할 수 있는 원칙을 제시함

**모두를 위한 지속가능한 도시와 인간 정주에 관한 키토 선언**

**정치적 참여 증진** | **문화적 다양성** | **포용적인 경제**

31

## 유엔 해비타트Ⅲ 도시권이 보여주는 공간민주주의 구현의 원칙

**새로운 도시 의제 개요**

**키토선언**

- 새로운 도시의제 제시 (모두를 위한 지속가능한 도시)
- 지속가능개발목표(SDGs)와의 연계 강조

**도시에 대한 새로운 비전**

- 도시권(RTC)을 기본적인 권리로 보장하는 도시
- 동등한 기회와 권리가 보장된 도시
- 재해로부터 회복력을 갖춘 도시
- 시민참여를 보장하는 포용력 있는 도시
- 적정주거와 기반시설이 적절하게 제공되는 도시
- 경제적 필요를 충족시킬 수 있는 도시
- 생태계가 살아 있는 지속가능한 도시

32

류중석, 유엔 해비타트 Ⅲ 도시권과 도시재생

## 유엔 해비타트 III 도시권이 보여주는 공간민주주의 구현의 원칙

- **'자본에 의해 지배되는 도시를 그곳에 사는 사람을 위한 도시로 변혁해야 한다.'** 르페브르
  - 현재와 미래 세대의 모든(all) 거주자들의 삶의 질에 필수적인 공공재(common goods)인 도시라는 공간을 정의롭고, 포용적이며, 지속가능하게 점유, 사용, 생산할 수 있는 권리를 의미

| 원칙 1. 자원 분배에 있어서의 공간정의 | 원칙 2. 의사결정에 있어 시민참여를 보장하는 정치 주체(Political Agency) | 원칙 3. 사회·경제·문화적 다양성 존중 |
|---|---|---|
| 1) 주거와 삶의 터전으로서의 토지 이용과 도시 공간의 탈상품화 | 1) 모든 이해당사자의 참여를 보장하는 포용적 거버넌스 구축 | 1) 경제성장보다는 거주민의 생계, 삶의 질, 복지를 우선시할 것 |
| 2) 생물다양성을 보호하고 공공 공간에 대한 거주민 모두의 접근 보장 | 2) 균형개발, 도농연계, 이동성 증진 등의 내용을 포함하는 포용적 도시계획 | 2) 빈곤의 위험을 없애고 사회적 약자를 우선 고용 |
| 3) 기초 서비스 및 기반 시설에 대한 접근성을 향상시키고 환경오염을 방지 | 3) 취약계층을 포함한 다양한 사회구성원이 목소리를 낼 수 있도록 시민권 보장 | 3) 비공식 경제의 가치를 인정하고 공동체 주도의 프로그램에 대한 지원, 청년 일자리 창출 등 포용적 경제발전 전략 |
| 4) 비공식 거주지의 순기능 인정, 거주민의 삶의 질 개선 | 4) 참여, 투명성, 민주주의 촉진 | 4) 다양한 문화의 포용 |
| 5) 회복력 강화, 재난 위험 감소, 기후변화에 대한 전략적 대응 | 5) 여성, 이주민, 난민 등 사회적으로 소외된 집단에 대한 지원과 사회안전망 확보 | 5) 안전 도시 |

33

출처 : 박세훈, 2016 수정.

## 유엔 해비타트 III 도시권이 보여주는 공간민주주의 구현의 원칙

### 주거 관련 신 도시 의제에 대한 동의안(Agreed Draft of the New Urban Agenda)

11. 우리는 '모두를 위한 도시'라는 비전을 공유한다. 모두를 위한 도시는 도시와 주거지를 평등하게 사용하고 향유하는 것을 의미하며, 모든 사람의 번영과 삶의 질 향상을 위해 포용성 확대를 추구하고, 현재 세대와 미래 세대의 모든 거주자들이 아무런 차별 없이 공정하고·안전하고·건강하고·접근가능하고·부담가능하고·회복력있고·지속가능한 도시와 주거지에 거주하고, 이러한 공간을 실현해 나가는 것을 추구하는 '모두를 위한 도시'라는 비전을 공유한다.

27. 공식적·비공식적 주거지 중 어느 곳에 사는지와 상관없이, 한사람도 빠짐없이 모든 거주민이 존엄하고(decent), 당당하며(dignified), 가치 있는(rewarding) 삶을 영위하고, 인간 잠재력의 온전한 성취가 가능할 수 있도록, 도시화로 인해 발생하는 기회와 이익이 평등하게 공유되는 것을 촉진하겠다는 우리의 약속을 재확인한다.

33. 우리는 적절한 삶의 수준에 대한 권리의 일부로서 모두를 위한 적절한 주거권을 점진적으로 실현하도록 지원하고, 모든 형태의 차별과 폭력에 대응하며, 임의적인 강제 퇴거를 금지하고, 홈리스와 취약한 상황에 처한 사람들, 저소득층, 장애인의 소요(needs)에 초점을 두는 중앙 및 지방의 주거 정책들을 촉진하는 한편, 국가의 법률과 기준에 따라 주거지(habitat)의 사회적 생산을 지원하는 정책 계획의 수립과 실행에 있어 지역사회와 이해당사자들의 참여와 개입이 증진되도록 노력할 것이다.

34

## 어떤 권력자도 공공선을 추구하는 시민 의사에 반해 비민주적인 결정을 할 수 없는 제도 마련

- 공공선을 추구하는 시민 의사는 이해 관계에 따라 달라지는 민원과는 구별되어야 함

### 질문들

- 공간에 대한 의사 결정권을 어떻게 시민에게 돌려 줄 것인가?
- 시민은 누구인가?
- 의사 결정에서 배제되는 시민은 누구인가?(개발계획에서 토지등소유자가 아닌 시민, 세입자, 미래세대가 배제되고 있음)

### 문제 해결의 원칙

- 시민의 의사가 공간 정책의 변화로 이어질 수 있는 구조와 제도 마련

### 구체적인 방안

- 전문가 중심으로 시민의 의사가 반영되지 않는 도시계획위원회, 도시계획·건축공동위원회 개혁
- 세계유산법 시행령 개정을 통해 의무화 예정인 세계유산영향평가의 실효성 확보
- 개발사업에 대한 인권영향평가 도입

35

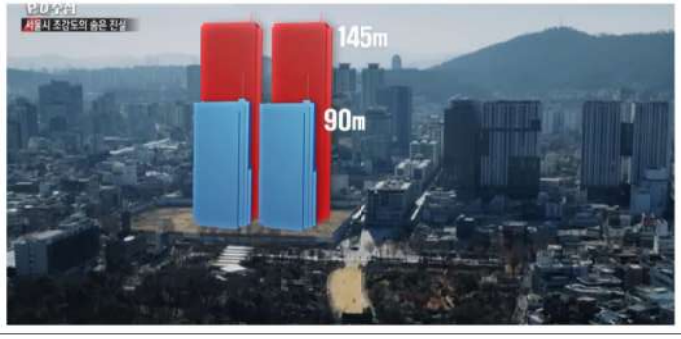
## 세운4구역 개발을 통해 드러난 민주적 통제가 부족한 개발관련 제도 전면 개편

- 시의회는 집행부 견제 기능을 하지 못하고 있음









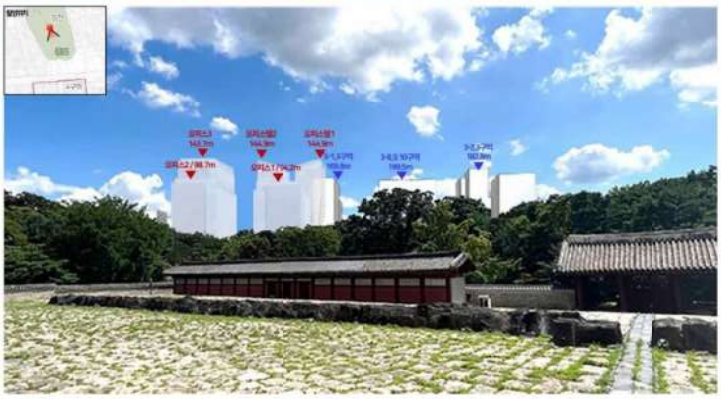

| 추정분담금 산출 | 권리자 분양가 추정액(a) | | | 추정 권리가액(b) | 추정분담금(a-b) |
|---|---|---|---|---|---|
| | 오피스텔 | 29type(전용9형) | 3.87억 | 개별 종전자산 추정액 × 추정비례율(103.15%) | 권리자 분양가 추정액 - 추정권리가액 (+ : 부담 / - : 환급) |
| | | 49type(전용15형) | 6.63억 | | |
| | | 84type(전용25형) | 11.25억 | | |
| | 업무시설 | 121.46㎡ 전용 20평형 | 7.74억 | | |
| | 판매시설 | 지상2층 (전용 66.12㎡) | 5.36억 | | |
| | | 지상 1층 | 7.93억 | | |

서울시보 4103호, 2025년 10월 30일

36

## 세운4구역 개발을 통해 드러난 민주적 통제가 부족한 개발관련 제도 전면 개편





### [정준호의 부동산과 사회경제]'세운4구역' 논란이 드러낸 도시계획의 민낯...지자체장 재량권은 어디까지인가

수정 2025.12.23 22:20

정준호 강원대 부동산학과 교수

요약

종묘 맞은편 세운재정비촉진지구 4구역을 둘러싸고 초고층 개발 논란이 격화되고 있다. 서울시는 이곳에 최대 약 142m 높이의 건축을 허용하는 재개발안을 제시했고, 이에 대해 종묘 경관 훼손과 세운상가 일대 산업 상업 생태계 붕괴를 우려하는 반론이 거세다. 이 논쟁은 단순한 개발 찬성과 반대를 넘어, 서울 도심에서 건축 높이와 용적률이 어떤 기준으로 결정됐는지를 다시 묻게 한다.

세운4구역의 고도 제한은 서울시장 교체에 따라 크게 변화해 왔다. 이명박 시장과 오세훈 1기 시정 시기에 종묘 인근에 최대 122.3m의 고층 개발이 추진됐으나 경관 훼손 우려로 무산됐다. 참고로 세운상가의 높이는 55m이고, 그 당시 종묘 인근 부지의 고도 제한은 90m였다. 박원순 시장 시기에는 최고 높이를 약 72m로 제한한 계획이 2014년에 확정되어 재개발 인허가가 진행됐다. 그러나 오세훈 시장의 재취임 후 '녹지생태도심 재창조' 구상에 따라 그 계획은 다시 수정돼 현재는 약 142m에 이르는 초고층 개발안이 제시된 상태다.

37

## 세운4구역 개발을 통해 드러난 민주적 통제가 부족한 개발관련 제도 전면 개편




38

## 세운4구역 개발을 통해 드러난 민주적 통제가 부족한 개발관련 제도 전면 개편

- 언론도, 시민사회의 견제 기능도 미약함








세운지구 구역별 현황 (단위: %, m)

| 구역명 | 용적률 | 최고 높이 | 용도지역 |
|---|---|---|---|
| 3-2·3 | 1522 | 182.8 | 중심상업지역 |
| 3-8·9·10 | 1550 | 199.5 | |
| 5-1·3 | 1506 | 169.8 | |
| 6-3-3 | 1408 | 157 | |
| 6-4-22·23 | 1163 | 167 | 일반상업지역 |
| 4 | 660 | 71 | |

자료: 서울시

세운4구역은 2004년에 정비구역으로 지정되며 세운지구 정비의 첫발을 뗐지만 속도는 느리다. 북측에 유네스코 세계문화유산으로 지정된 종묘가 있어 문화재청(현 국가유산청)의 심의가 5년(2009~2014년)간 진행되면서 2018년에야 사업시행인가를 받았기 때문이다. 국가유산청에 따르면 유네스코는 1995년 종묘를 세계문화유산으로 등재하면서 인근 지역의 고층 개발 지양을 권고했다. 당초 세운4구역은 높이 122m의 건물을 지을 계획이었지만 무려 열두 차례의 문화재 심의 끝에 높이 규정이 결국 종로변(종묘 근처)은 52.6m, 최고 71.9m로 정해졌다. 이후 개발 사업의 '9부 능선'이라 불리는 관리처분인가를 받아 이주 및 철거까지 완료하고 시공사도 코오롱글로벌을 선정했지만 매장 문화재 조사를 하느라 아직도 첫 삽을 뜨지 못했다.

'20년 공회전' 세운4구역, 더 높게…개발계획 다시 짠다
서울경제, 2024. 8. 9., '20년 공회전' 세운4구역, 더 높게…개발계획 다시 짠다

## 세운4구역 개발을 통해 드러난 민주적 통제가 부족한 개발관련 제도 전면 개편

- 도시계획위원회 등 위원회의 견제 기능도 미약함

서울시 도시계획위원회 명단

| 직책 | 성 명 | 소 속 | 직 업 |
|---|---|---|---|
| 위 원 장 | 문 승 국 | 서울시청 | 공무원 |
| 위원(내부) | 김 병 하 | 서울시청 | 공무원 |
| 〃 | 이 건 기 | 서울시청 | 공무원 |
| 〃 | 이 제 원 | 서울시청 | 공무원 |
| 위원(외부) | 김 기 동 | 광진구청 | 구청장 |
| 〃 | 김 정 중 | 서울시의회 | 시의원 |
| 〃 | 김 형 식 | 서울시의회 | 시의원 |
| 〃 | 신 언 근 | 서울시의회 | 시의원 |
| 〃 | 최 강 선 | 서울시의회 | 시의원 |
| 〃 | 주 영 길 | 서울시의회 | 시의원 |
| 〃 | 강 병 근 | 건국대 | 교수 |
| 〃 | 김 정 탁 | 성균관대 | 교수 |
| 〃 | 김 창 석 | 시립대 | 교수 |
| 〃 | 김 학 열 | 서경대 | 교수 |
| 〃 | 서 충 원 | 강남대 | 교수 |
| 〃 | 오 승 훈 | 경기대 | 교수 |
| 〃 | 이 상 호 | 연세대 | 교수 |
| 〃 | 이 성 모 | 서울대 | 교수 |
| 〃 | 이 우 종 | 경원대 | 교수 |
| 〃 | 이 원 호 | 광운대 | 교수 |
| 〃 | 이 충 일 | 조선일보 | 언론인 |
| 〃 | 임 승 빈 | 서울대 | 교수 |
| 〃 | 채 미 옥 | 국토연구원 | 연구원 |
| 〃 | 허 재 완 | 중앙대 | 교수 |
| 〃 | 강 준 모 | 홍익대 | 교수 |
| 〃 | 신 중 진 | 성균관대 | 교수 |
| 〃 | 김 세 용 | 고려대 | 교수 |
| 〃 | 조 명 래 | 단국대 | 교수 |
| 〃 | 정 석 | 경원대 | 교수 |
| 〃 | 서 채 란 | 법무법인 청목 | 변호사 |

도시계획위원회 위원명단

(2024. 1. 1)

| 번호 | 직책 | 성 명 | 소 속 | 분 야 | 비고 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 위원장 | 유정수 | 행정부시장 | 시 공 무 원 | |
| 2 | 위원(내부) | 조남준 | 도시균형본부장 | 시 공 무 원 | |
| 3 | 〃 | 윤병옥 | 주택정책실장 | 시 공 무 원 | |
| 4 | 〃 | 김승원 | 균형발전본부장 | 시 공 무 원 | |
| 5 | 위원(시의원) | 박상혁 | 서울특별시의회 의원 | 시 의 원 | |
| 6 | 〃 | 이용균 | 서울특별시의회 의원 | 시 의 원 | |
| 7 | 〃 | 이병도 | 서울특별시의회 의원 | 시 의 원 | |
| 8 | 〃 | 최 훈 | 서울특별시의회 의원 | 시 의 원 | |
| 9 | 〃 | 서상원 | 서울특별시의회 의원 | 시 의 원 | |
| 10 | 위원(외부) | 김경호 | 서울특별시 광진구청장 | 구 청 장 | |
| 11 | 〃 | 정상혁 | 서울연 공간교통연구실 실장 | 도 시 계 획 | |
| 12 | 〃 | 강병구 | 서울시립대 도시공학과 교수 | 도 시 계 획 | |
| 13 | 〃 | 이계선 | 연세대 도시공학과 교수 | 도 시 계 획 | |
| 14 | 〃 | 마강래 | 중앙대 도시계획부동산학과 교수 | 도 시 계 획 | |
| 15 | 〃 | 김지엽 | 성균관대 건축학과 교수 | 도 시 계 획 | |
| 16 | 〃 | 김준형 | 명지대 부동산학과 교수 | 도 시 계 획 | |
| 17 | 〃 | 남 진 | 서울시립대 도시공학과 교수 | 주 택 정 책 | |
| 18 | 〃 | 이창무 | 한양대 도시공학과 교수 | 주 택 정 책 | |
| 19 | 〃 | 김진유 | 경기대 도시교통공학과 교수 | 도 시 설 계 | |
| 20 | 〃 | 강희선 | 이화여대 건축학과 교수 | 도 시 설 계 | |
| 21 | 〃 | 윤광하 | 동국대 건축학부 교수 | 도 시 설 계 | |
| 22 | 〃 | 권영상 | 서울대 건설환경공학부 교수 | 도 시 설 계 | |
| 23 | 〃 | 박태원 | 광운대 도시계획부동산학과 교수 | 도 시 설 계 | |
| 24 | 〃 | 김호정 | 단국대 건축학과 교수 | 도 시 설 계 | |
| 25 | 〃 | 이신혁 | 서울연 도시인프라계획센터 선임연구위원 | 교 통 | |
| 26 | 〃 | 주상호 | 홍익대 도시공학과 교수 | 교 통 | |
| 27 | 〃 | 정욱주 | 서울대 조경학과 교수 | 녹 지 조 경 | |
| 28 | 〃 | 홍승관 | 고려대 건축사회환경공학부 교수 | 환 경 | |
| 29 | 〃 | 서순성 | 법무법인 원 변호사 | 법 조 | |
| 30 | 〃 | 장세정 | 중앙일보 논설위원 | 언 론 | |

도시계획위원회는 집행부 하라는대로 하는 기구

데일리저널, 2024. 1. 26., 오세훈 서울시장과 서울시 도시계획위원 김경호 광진구청장 눈과 귀를 가린 서울시 주거정비과 공무원

머니투데이, 2012. 3. 15., 서울시 도시계획위원회 명단 인터넷 공개

## 도시계획위원회 등 관련 위원회의 구성을 바꾸고 투명성을 높혀야 함

- 공무원수, 시의원수를 줄이고, 다양성을 제도화해야 함

**청주시 도시계획위원회 명단**

2025. 12. ~ 2027. 11.(2년간)

| 연번 | 성명 | 소속 |
|---|---|---|
| 1 | 신현대 | 청주시 부시장 |
| 2 | 정진섭 | 청주시 도시국장 |
| 3 | 차승후 | - |
| 4 | 김병지 | 신성종합건축사사무소 |
| 5 | 정동원 | 우리도시연구소 |
| 6 | 김혜영 | ㈜CCS도시건축사사무소 |
| 7 | 변성원 | 제일하이텍㈜ |
| 8 | 변혁신 | 충북연구원 |
| 9 | 송경철 | ㈜도시주택연구원 |
| 10 | 신인준 | - |
| 11 | 유연서 | 청주시정연구원 |
| 12 | 윤지원 | 미래원 |
| 13 | 이정민 | 미래인재솔루션 |
| 14 | 이은진 | 미래플이엔지 |
| 15 | 이은철 | ㈜도시주택연구원 |
| 16 | 이재영 | 서원대학교 |
| 17 | 이치근 | 대우산노자오이앤씨 |
| 18 | 전원식 | 한국철도 |
| 19 | 정연숙 | 청주시의회 |
| 20 | 정용철 | 충북연구원 |
| 21 | 주용준 | 한국정책연구원 |
| 22 | 채성주 | 청주시정연구원 |
| 23 | 태기호 | 미래오이앤씨 |
| 24 | 홍성지 | 청주시의회 |
| 25 | 홍성주 | 충북대학교 |

**3 결원 위원**

□ 대 상: ·····

□ 분 야: ·····

□ 사 유: ·····

**4 위원 선정**

□ 후보자 모집

- 모집분야: 도시계획
- 모집방법: 기관추천 의뢰 (추천기간: 2025.10.17. ~ 10.30.)
- 의뢰기관: 서울시 내 대학교(도시계획 전공 有), 대한국토·도시계획학회, 한국도시계획기술사협회, 한국엔지니어링협회, 관련부서 등
- 모집결과: **********

□ 위원 선정 심사위원회 결과(서면)

- 일 자: **********
- 심사위원: **
  - 위 원 장: ****
  - 위 원: **********
- 심사기준
  - **********
    **********
  - **********

41

## 민주주의를 공간을 통해 구현







- 민주주의가 성숙한 국가일수록 국회를 성역이 아닌 '시민의 일상 공간'으로 개방하고 있음
- 계엄의 밤 절체절명의 민주주의를 지켜낸 최후의 보루는 시민과 국회였지만 우리나라 국회는 넓은 부지 전체가 담장으로 둘러싸여 있는 '폐쇄형' 구조임

42

## 민주주의를 공간을 통해 구현

**정치적 측면**

공간적 민주주의 실현 및 대의민주주의 신뢰 회복

- 권위주의 유산의 청산과 '공간 지체' 현상의 극복
- '통제'에서 '소통'으로의 패러다임 전환을 통한 신뢰 회복

**도시적 측면**

여의도 동서 녹지 축 연결 및 수변 접근성 강화

- 단절된 '슈퍼블록' 해소와 보행 네트워크의 복원
- 녹지 축의 연결을 통한 생태적·공간적 가치 확산



**국회 개방의 당위성**



**사회적 측면**

시민 휴식 공간 제공 및 거버넌스 장소화

- '방치된 유휴지'를 '시민의 일상 공간'으로 환원
- 갈등의 공간을 숙의와 치유의 공간으로 전환

43

## 민주주의를 공간을 통해 구현

영국은 2017년 테러이후 의사당 건물인 웨스트민스터 궁전에 대해서는 삼엄한 경비가 이루어지지만 담장으로 폐쇄하지는 않으며, 집회와 시위가 개최되기도 하는 '팔라멘트 스퀘어(Parliament Square)' 광장이 존재함
오스트리아 의사당은 성벽을 철거하고 공공 건축물 중심으로 도시를 재편하는 과정에서 건설되어 담장 없는 개방적인 구조를 띰





영국





오스트리아

44

## 민주주의를 공간을 통해 구현






프랑스 상원 의사당인 룩셈부르크 궁전은 파리 시민의 휴식처인 룩셈부르크 공원 중심부에 위치

독일 연방 의회 건물은 투명한 유리 돔을 통해 시민들이 발아래 위치한 본회의장을 상시 내려다볼 수 있도록 설계하여 권력의 투명성과 시민의 감시 권한을 공간적으로 구현함

45

## 민주주의를 공간을 통해 구현



46

# 민주주의를 공간을 통해 구현

- 정부청사의 오픈스페이스가 점점 닫힌 공간이 되고 있어 신속한 개선이 필요함








2024년 7월 29일자, 한국일보, 민원인 공간 맞나? 244억 썼는데 앉을 곳 없는 정부대전청사 '민원동'

아시아경제, 2014. 7. 9. 정부대전청사 콘크리트광장, 생태 쉼터로 탈바꿈

47

주제 발표 03

# ‘성숙한’ 공간 민주주의 vs ‘디자인은 민주주의가 아니다’

**김성홍** | 서울시립대 건축학부 교수

# ‘성숙한’ 공간 민주주의 vs.
# ‘디자인은 민주주의가 아니다.’

공간 민주주의 국회 토론회

2026.1.14

서울시립대 김성홍

S U N G H O N G K I M
PROFESSOR EMERITUS OF ARCHITECTURE & URBANISM
U N I V E R S I T Y O F S E O U L

모든 자료는 저작권이 있는 이미지를 포함하므로
복제, 가공, 활용, 유포는 절대 금지합니다.

## 세계 도시의 4대 공통 과제 UIA 2017

안전하고 (Safe)
다양하고 (Diverse)
포용적이고 (Inclusive)
지속가능한 (Sustainable)

현재 한국의 도시는 세계의 다른 도시들에 비해 안전하지만,
점차 다양성, 포용성, 지속가능성이 약화되는 방향으로 가고 있다.
이는 **공간 민주주의의 역주행**이다.

## 공간 민주주의

명제: 도시·건축 공간의 주인은 모든 국민이다: **국민주권**

전제: 토지는 유한한 재화이기 때문에, 국가는 공익을 위해 필요한 경우 일정한 제한과 규제를 할 수 있어야 한다: **토지 공개념**

헌법 23조: "① 모든 국민의 재산권은 보장" 되지만, "② 재산권의 행사는 공공 복리에 적합하도록 하여야 한다."

헌법 제122조: "국가는... 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여...필요한 제한과 의무를 과할 수 있다."

**공간 민주주의**는 **공간구조**에 의해 좌우된다.

공간구조 (spatial morphology) 란 방, 복도, 계단, 로비, 중정, 광장, 길에 이르기까지, 건축에서 도시까지 이어지는 **공간의 연결망**이다.

공간구조는 **사회적 위계•관계**를 반영한다.

"문이 열려 있다고 가정하면 도시는 건축 공간으로 연결된 거대한 공간구조다. 어떤 공간구조는 사람을 만나고 교류하게 하고, 어떤 구조는 사람들을 분리하고 소외시킨다.".

## 공간 민주주의를 가로막는 장벽

막강한 '**부동산 신화**'의 반대편에는 얄팍한 '**디자인 경제주의**'가 자리하고 있다. 두 개념은 서로 다른 듯 보이지만, 실은 동전의 양면과 같다.

그 바탕에는 토지 소유를 절대적이고 배타적인 권리로 인식하는 한국 사회의 통념이 깊이 자리잡고 있다.

여기에다가, 1960년대 이후 반공 이데올로기, 이른바 레드 콤플렉스 (red complex) 는 도시건축의 공공성을 논의의 장으로 끌어들이는 것을 가로 막는다.

"한국 사회는 반대되는 가치체계인 집단성과 보편성, 이기심과 개별성을 동일시하는 오류에 빠져 있다... 그 결과, **집단주의**와 **이기주의**가 역설적으로 결합되었다." - 정지우『분노사회』

집단주의와 이기주의, 왜곡된 공동체 의식의 결합은 주택재건축조합이 주도하는 아파트 단지에서 정점에 이른다.








매일경제 2025-10-25 https://news.nate.com

접근할 수 있고, 들어갈 수 있다. 물리적으로는 열려 있다. 그러나 사회적·인식적으로 열린 공간은 아니다. 과시적 디자인으로 포장된 배타적 공동체 의식이 가로막고 있다.



**Housing reconstruction planned on the previous apartment district, architect's rendering, 2017, Jamwon-dong, Gangnam**
**© SMG**

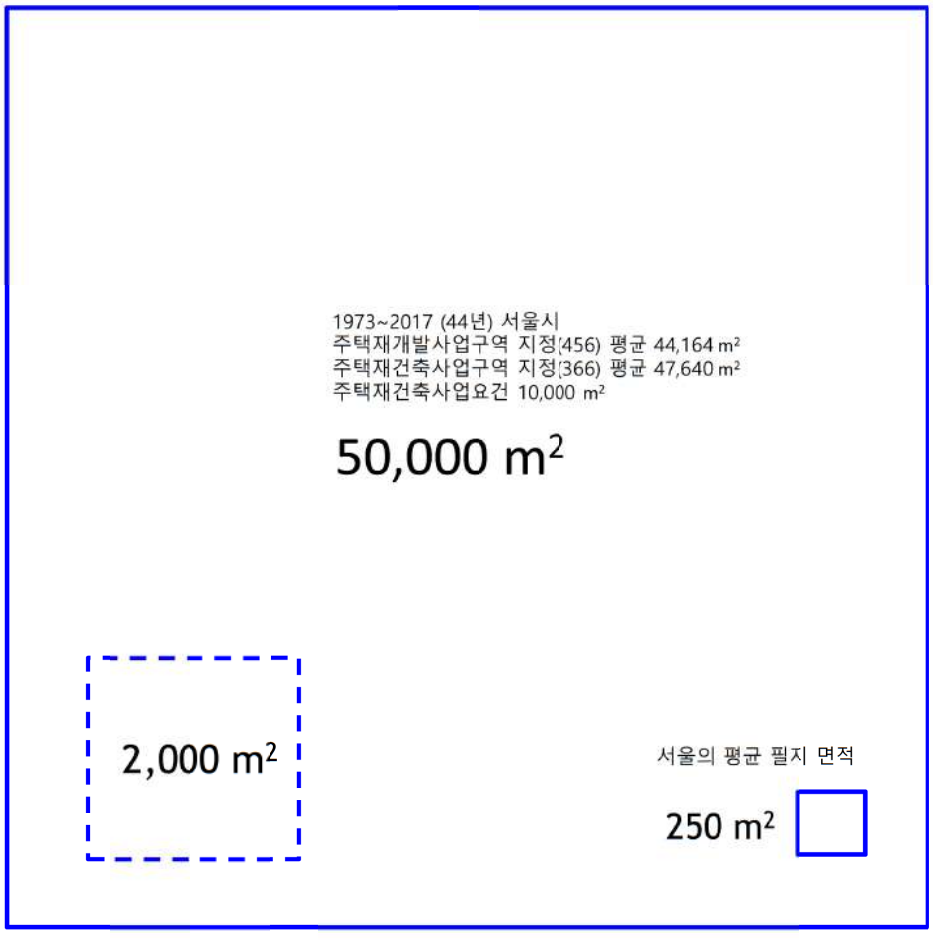
공도公道인 도시계획도로를 최대한
단지 밖으로 밀어낸다.

단지를 크게, 배타적으로 만드는 반도시적
독소 조항이 「주택법」에 있다.

폭 20미터 이상인 일반도로, 폭 8미터 이상인 도시계획예정도로로 분리된 토지는 각각 별개의 주택단지로 본다. 제2조 (정의) 12. 주택단지



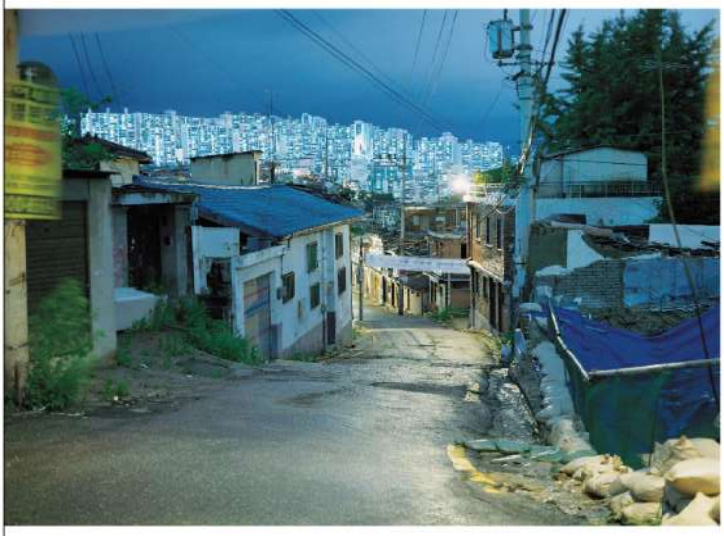
Apartment complexes by housing reconstruction (left)
and adjacent land readjustment areas (right), Seocho-gu, Gangnam
© Han Joo-hee



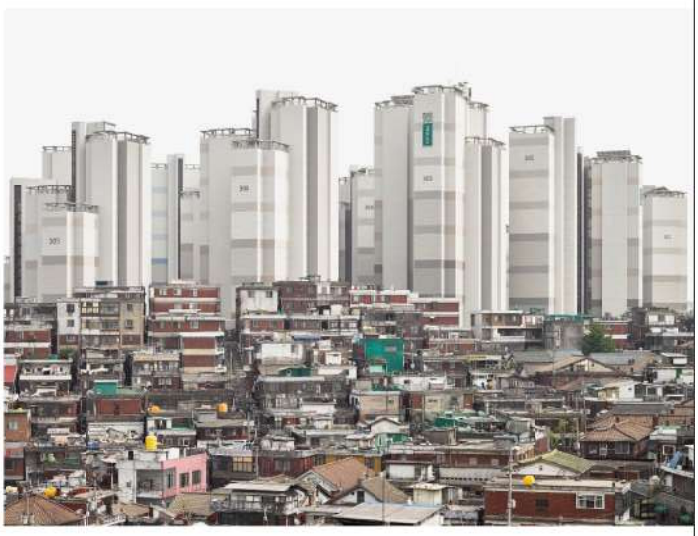
거대 아파트 단지와 필지 단위 다세대주택 사이에는
**중간규모의 주택유형**이 존재하지 않는다.

아파트 단지는 안전하고 쾌적하지만 배타적이며,
저층 주택지는 열려 있지만 주거 환경이 열악하다.

이는 지난 수십 년간 누적된 각종 법과 제도가 만들어낸 결과다.



Samseon-dong, Gangbuk, © Ahn Se-kwon



BLOCKS, Park Chan-min, 2015, 150 × 121 cm. © Park Chan-min

**거시적 차원에서 공간 민주주의의 위기:** 갈 수는 있지만, 살 수는 없다

도시 안의 경제적 격차보다 더 심각한 것은 사회문화적 불평등과 불균형이다.

**미시적 차원에서 공간 민주주의**

어떤 공간은 모두에게 열려야 하고,
어떤 공간은 선택적으로 열려야 한다.

접근성(accessibility)과 개방성(permeability)은 공간 민주주의의 **필수 조건**이다.

그러나 그 것만으로는 **충분 조건**은 아니다.

공간 민주주의는 성숙한 단계로 확장되어야 한다.



Retail complex covered with signboards in Seoul
© Han Joc-hee

5층 연도형 상가는 제약 없이 최상층까지 접근 가능하다.
해외 도시건축학자는 한국의 이런 건축을 **길의 수직적 확장**으로 해석했다.
접근성과 개방성은 상업 공간의 성패를 좌우하기 때문이다.




정부청사는 보안과 방호를 위해 모든 공간을 개방할 수 없다.
세종 정부청사의 옥상 공원을 시민에게 개방하겠다는 계획안은 실현 불가능한 이상론이었다.

열림과 닫힘의 정답은 없다. 일반화할 수 없다.

장소, 건축 유형, 목적, 사용자,

그리고 조건과 상황에 따라 달라질 수 있다.

**열 것인가, 닫을 것인가?**

열림과 닫힘은 공간을 규정하는 형태와 디테일, 구조와 재료, 색상과 질감을 아우르는 총체적 분위기 (ambience) 의 관점에서 접근해야 한다.

즉, **어떻게** 열 것인가, 닫을 것인가의 문제다.



모두를 반기는 투명하고 열린 로비 공간과 이어지는 건축적 산책로

포스터 앤 파트너스 (Foster + Partners)



서리풀 개방형 수장고 국제 지명설계공모
International Design Competition for
Seoripul Open Storage Museum
December 1, 2023 © Foster + Partners



밀폐된(hermetic) 상자

"미술관은 백화점이 아니다."
(The museum is not a department store)

헤르조그 앤 드뫼롱
(Herzog & de Meuron)



서리풀 개방형 수장고 국제 지명설계공모
International Design Competition for
Seoripul Open Storage Museum
December 1, 2023 © Herzog & de Meuron



국회는 입법부의 대표 공간이자 국민주권을 상징하는 장소다.
하지만, 국회의원 차량은 전면으로, 시민은 후면으로 출입하게 하는 진출입 체계는 권위주의의 잔재다.
한편, 12·3 계엄은 국회의 어느 공간을 열고, 어느 공간을 닫아야 하는지에 대한 근본적인 질문을 남겼다.

거시적 스케일과 미시적 스케일을 아우르는 섬세한 공간 민주주의가 필요하다.

이는 갈등과 대립을 조정하는 과정이지만, 궁극적으로 **디자인의 문제다**.

공간 민주주의와 섬세한 디자인의 결합이 **성숙한 공간민주주의다.**

우리 도시의 이면도로 깊숙한 곳에는 **성숙한 공간 민주주의** 사례가 있다.

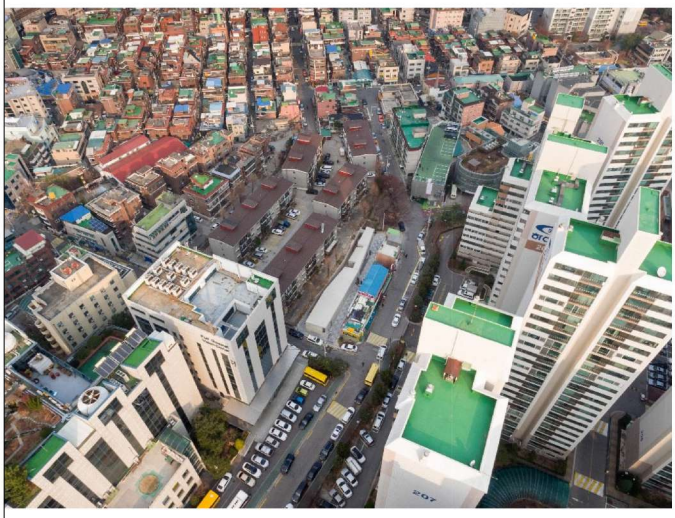
대부분 중층, 중규모의 중간건축이다.





GUSAN-DONG LIBRARY VILLAGE
Flo + OZ Architects, Choi Jae-won, 2015
© Hwang Gue Beck

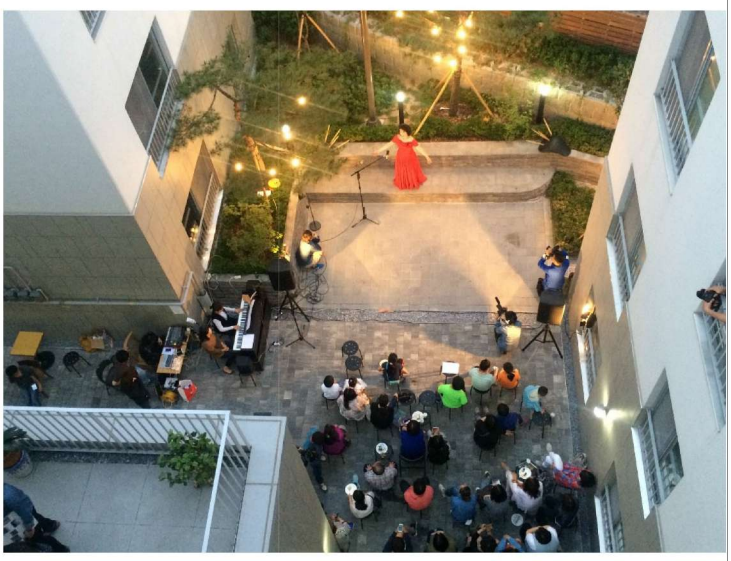
여러 채의 다세대주택을 엮은 미로같은 구립 도서관 마을






SANGGYE ART SPACE
Mold Project Architects, Jung Young-sub & Hong Young-ae, 2016
© Roh Kyung

복개하수도 위에 들어선 구민들을 위한 전시 공연 문화예술 공간



MALLI COOPERATIVE PUBLIC HOUSING
EMA Architects, Lee Eun-kyung, 2015
© Shin Kyungsub

예술인 협동조합형 공공주택의 틈새 공간



NONHYEON 101
Stocker Lee Architetti, Lee Dong Joon & Melanie Stocker, 2016
© Simone Bossi



CASCADE HOUSE
AOA Architects, Suh Jae-won, 2019
© Jin Hyosook

골목길과 만나는 필로티 주차장의 새로운 접근





공원 산책로에 세워진 마을 도서관

ODONG PARK LIBRARY (left)
Unsangdong Architects,
Jang Yoon-gyoo & Shin Chang-hoon, 2021
© Namgoong Sun

고가도로 아래, 복개도로 위
운동 및 커뮤니티 공간

JONGAM SQUARE (below)
Simplex Architecture
Park Chung-whan & Song Sang-hun, 2020
© Shin Kyungsub

**'디자인은 통합** (integration) **이다.'**

- '부분'은 전체를 이루는 요소이지만, '부분의 합'이 반드시 전체가 되는 것은 아니다.

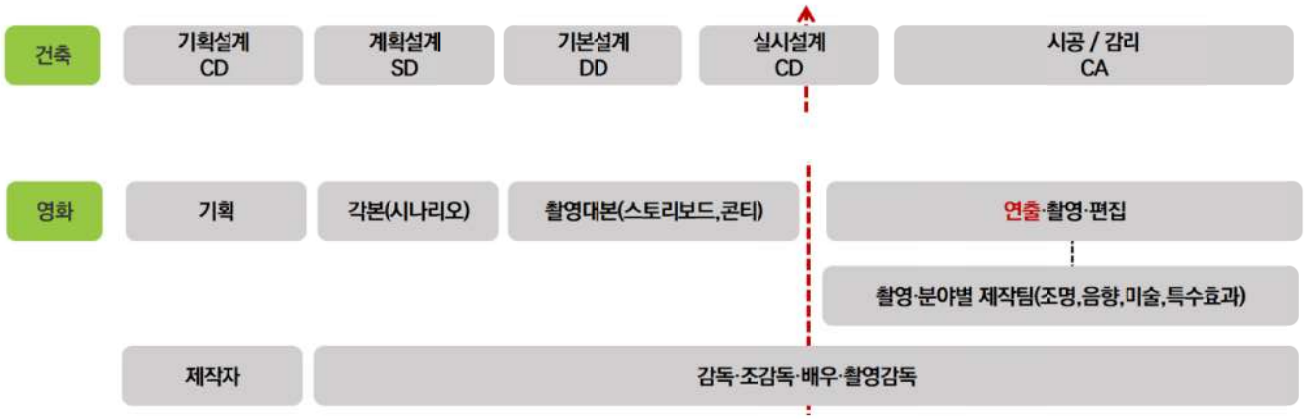
- 다양한 의견을 경청하고 수렴하며 갈등과 대립을 조정할 수는 있지만, 최종적인 결정은 다수가 할 수 없다.

- 부분과 전체를 조율하는 조정자가 필요하다. 건축가는 조정자다.

**'디자인은 민주주의가 아니다.** (Design is not a democracy).'

'집단지성'에 의한 '공간 민주주의'와

'디자인은 민주주의가 아니다'라는 명제는 서로 상충되지 않는다.




기획 단계에서는 다양한 의견을 수렴해 갈등과 대립을 조정하고,

실현 단계에서는 이를 조정자에게 맡기고,

마지막 단계에서는 품질과 품격에 집중해야 한다.

그러나 한국의 도시·건축 생산 과정, 특히 공공건축은 이러한 원칙이 뒤집힌 채 관행처럼 지속되어 왔다.

**통제할 수 없는 힘 속에서 할 수 있는 일, 해야 하는 일**

한국 사회 저변에 자리한 '공간 이기주의'와 부동산 신화, 거대 자본의 영향력, 경직된 공공 의사결정 체계, 그리고 절차적 정당성에 치우쳐, 품격과 품질을 외면하는 감사 제도는 쉽게 변화하지 않을 것이다.

이러한 한계와 제약 속에서 도시·건축 전문가는 원론적 비판이나 이상론을 넘어, 주어진 현실 안에서 가능한 최선의 답을 끈질기게 찾아야 한다.

정부의 적극적 지원과 거대 자본의 손길 닿지 않았던,

상업·문화·삶의 공간이 충돌하며 공존하는 도시의 깊숙한 이면도로에

'**성숙한 한국형 공간민주주의**'의 단서가 있다.

종합 토론

# 문화적 관점에서 보는 도시와 공간 민주주의의 의미

**하장호** | 문화연대 정책위원장

# 문화적 관점에서 보는 도시와 공간민주주의의 의미

하장호 문화연대 정책위원장

## 문화적 관점에서 도시를 어떻게 볼 것인가?

인류의 역사를 거시적인 문명사의 흐름에서 조망할 때, 도시의 탄생은 단순한 거주지의 집적을 넘어선 문명의 시발점 그 자체라 할 수 있다. 어원학적으로도 "문명(Civili zation)"은 라틴어의 "시비타스(Civitas, 도시)"와 "시비스(Civis, 시민)"에서 파생되었다. 이는 도시가 형성됨으로써 비로소 문명이 태동했음을 의미하며, 도시라는 물리적이고 사회적인 그릇이 없었다면 인류의 문화적 축적은 불가능했음을 시사한다.

그러나 도시는 단순히 성벽을 쌓고 도로를 닦는 물리적 인프라의 총합이 아니다. 도시는 그 안에서 살아가는 사람들의 삶을 작동시키는 원칙이 문화와 정치라는 형태로 형상화된 거대한 유기체라 할 수 있다. 인류가 수렵과 채집의 시대를 지나 정주를 택하고 도시를 건설한 이래, 도시는 낯선 타인들이 공존하기 위한 규칙을 만들고, 잉여 생산물을 배분하며, 공동체의 지속 가능성을 담보하기 위한 가치 체계를 공유하는 장(場)으로 기능해 왔다. 따라서 도시를 읽는다는 것은 그 시대의 지배적인 가치관과 인간상을 읽는 것이며, 도시 정책을 입안한다는 것은 단순한 공간의 배치가 아닌, 그 사회가 지향하는 '문화적 삶의 양식'을 설계하는 행위로 정의되어야 한다.

도시 역사가 벤 윌슨(Ben Wilson)은 그의 저서 『메트로폴리스(Metropolis)』에서 도시를 인류 최고의 발명품으로 규정하고 있다. 그는 도시를 "인류가 자연의 제약에서 벗어나 스스로의 운명을 개척하기 위해 만든 인공적인 생태계"로 묘사하며 상하수도나 마천루와 같은 하드웨어로만 지탱되는 것이 아니라 그 안에서 일어나는 무수한 상호작용, 즉 시장에서의 거래, 광장에서의 토론, 골목길에서의 축제와 같은 '소프트웨어'를 통해 비로소 작동한다고 말한다.

*"도시는 인간을 더욱 인간답게 만드는 촉매제다. 우리는 도시라는 공간에서 타인과 부대끼며 관용을 배우고, 경쟁하며 혁신을 이룬다. 도시의 진정한 힘은 콘크리트가 아니라, 그 안을 채우는 사람들의 욕망과 열정, 그리고 그것을 조율하는 문화적 시스템에서 나온다."*

윌슨의 견해는 도시 정책에 있어 중요한 시사점을 던진다. 도시의 지속가능성을 담보하는 경제적 시스템과 사회적 합의는 시민들이 공유하는 문화적 토양 위에서만 구축될 수 있으며, 결국 도시라는 거대한 시스템을 설계하고 작동시키는 근원적인 힘은 그 공간을 점유하고 사용하는 '시민'에게서 나온다. 시민은 단순한 도시 서비스의 수혜자가 아니라, 도시의 문화를 생산하고 공간의 성격을 규정하는 능동적인 주체인 것이다.

따라서 현대 도시정책에서 '문화'는 단순히 도서관을 짓거나 공연을 제공하는 '여가와 편의'의 관점에 머무르지 않으며, 문화는 도시를 작동시키는 핵심 운영체제(OS)이며, 도시 공간의 물리적 재편을 통해 특정한 방식의 시민성을 길러내는 기제이기도 하다. 공간은 중립적인 배경이 아니라, 우리의 의식과 행동을 규정하는 정치적인 텍스트이기 때문이다.

도시 공간이 인위적으로 재편될 때, 그 공간은 특정한 형태의 시민 주체를 형성하려는 권력의 의지를 투영하며 근대 국가의 형성 과정에서 이러한 메커니즘은 매우 정교하게 작동했다.

토니 베넷(Tony Bennett)은 그의 저서 『박물관의 탄생(The Birth of the Museum)』에서 근대 박물관이라는 공간이 어떻게 '부르주아 시민 주체성'을 형성했는지 분석했는데, 근대 국가는 박물관과 같은 문화적 공간을 통해 시민들이 스스로를 '문명화된 주체'로 인식하게 만들었다는 것이다.

*"박물관은 단순히 유물을 전시하는 공간이 아니라, 관람객이 질서 정연하게 전시물을 관람하고 스스로의 행동을 교양 있는 시민의 규범에 맞추도록 유도하는 교육 장치였다. 이를 통해 국가는 강압적인 힘을 쓰지 않고도 대중을 스스로를 통제하는 근대적 주체로 변모시켰다."*

반면, 이러한 공간의 힘이 전체주의적 광기와 결합했을 때의 극단적인 사례는 나치 독일의 '세계수도 게르마니아(Welthauptstadt Germania)' 구상에서 발견된다. 히틀러와 건축가 알베르트

슈페어는 베를린을 개조하여 압도적인 스케일의 돔과 직선적인 축을 가진 거대 도시를 건설하고자 했는데 이는 거대한 건축물 앞에서 개인을 한없이 왜소하게 만들어, 비판적 이성을 가진 시민이 아니라 국가라는 거대한 기계의 부속품으로 기능하는 '복종하는 대중'을 만들어내기 위함이었다. 이는 공간의 물리적 재편이 인간의 내면과 주체성을 얼마나 강력하게 조작할 수 있는지를 보여주는 역사적 중 하나이다.

이러한 역사적, 이론적 맥락에서 오늘날 대한민국의, 특히 서울의 도시공간 재편 전략을 살펴보는 것은 매우 중요하다. 한국 사회는 압축 성장 과정에서 도시를 경제 발전의 도구로 활용해 왔으며, 최근에는 '국격'이나 '상징'이라는 미명 하에 국가 중심의 공간 재편을 시도하고 있다.

오세훈 서울시장이 추진하는 '국가상징거리 조성 프로젝트'나 최근 논란이 되었던 광화문 광장의 100m 높이 태극기 게양대 설치 계획, 그리고 '꺼지지 않는 불꽃'이나 '받들어 총' 형태의 모뉴먼트 설치 구상 등은 공간을 바라보는 위험한 인식을 적나라하게 드러낸다. 이는 전근대적인 상징 조작이나 왜곡된 애국주의에 기반해 국가 권위에 종속적인 시민 주체성을 만들기 위한 위험한 시도에 가깝다.

이러한 계획들은 도시 공간을 '시민들의 일상적 민주주의가 작동하는 장'이 아니라, '국가 권위의 전시장'으로 바라보는 관점이다. 광장은 시민들이 서로 소통하고 문화를 향유하며 다양한 목소리를 내는 수평적 공간이어야 한다. 그러나 거대한 수직적 구조물을 중심에 세우고 국가주의적 상징을 주입하려는 시도는 시민을 공간의 주인이 아니라 위압적인 상징을 올려다보는 관객으로 전락시킬 위험을 내포하고 있다.

지금 우리에게 필요한 것은 도시를 단순히 물리적 인프라의 집합으로 읽는 공학적 시선을 넘어, 그 이면에 흐르는 문화적 맥락과 권력관계를 읽어내는 통합적 시선이다. 도시 정책은 이제 건물을 짓고 도로를 넓히는 것을 넘어, '우리는 어떤 시민을 원하는가?', '우리는 어떤 공동체를 지향하는가?'라는 질문에 답하는 정책으로 확장되어야 한다. 그리고 이러한 과정에서 문화정책은 단순히 여가 생활을 지원하는 부수적인 정책이 아니라, 도시 공간의 성격을 규정하고 민주적 시민성을 함양하며 사회문화적 맥락을 담아내는 중요 기제가 되어야 한다.

## 공동체의 상실과 장소성의 위기: 한국 도시정책의 민낯

도시가 물리적 구조물 이상의 의미를 갖는다면 그 핵심에는 '공동체(Community)'가 존재한다. 고대 아테네의 아고라에서부터 현대의 마을 만들기에 이르기까지 건강한 도시는 언제나 시민들이 서로 얼굴을 맞대고 갈등을 조정하며, 연대하는 공동체의 토대 위에서 번영했다. 정치학자 로버트 퍼트넘(Robert Putnam)이 지적했듯 공동체 내의 신뢰와 네트워크, 즉 '사회적 자본(Social Capital)'은 민주주의를 작동시키는 윤활유이자 엔진이라 할 수 있다.

공동체는 거시적 민주주의가 뿌리내리는 가장 기초적인 미시적 단위로, 시민들은 자신이 거주하는 지역의 문제를 해결하는 과정에서 타인과의 협력을 배우고, 공공의 이익을 위해 사적 욕망을 조율하는 시민적 덕성(Civic Virtue)을 훈련한다. 따라서 도시 공간 내에서 공동체가 해체된다는 것은 단순히 이웃이 사라지는 문제를 넘어, 우리 사회를 지탱하는 민주주의의 뿌리가 흔들리고 있음을 의미한다.

그러나 불행하게도 지난 반세기 동안 한국의 도시개발, 특히 '재개발'의 역사는 이러한 공동체의 가치를 철저히 외면하거나 과소평가해 왔다. 한국에서의 재개발은 '낙후된 주거환경 개선'이라는 명분 아래, 기존의 도시 조직을 불도저로 밀어버리고 그 위에 백지상태에서 새로운 건물을 올리는 방식으로 진행되었다. 이 과정은 '전면 철거 후 신축'이라는 물리적 폭력성을 동반했을 뿐만 아니라, 사회적 차원에서는 '원주민의 축출'과 '공동체의 파괴'를 구조화했다.

오랜 시간 골목길을 중심으로 형성되었던 이웃 간의 관계망, 지역 고유의 역사와 기억, 그리고 그 장소만이 갖는 독특한 문화적 냄새는 효율성과 수익성이라는 경제적 논리 앞에서 무기력하게 증발했다. 기존 거주자를 보호하지 않고 경제적 능력이 더 높은 새로운 계층으로 주민을 물갈이하는 방식의 개발은 지역의 연속성을 단절시키고 도시를 기억상실증 환자로 만들었다.

한때 이러한 전면 철거 방식의 부작용을 반성하며 '도시재생'이 대안으로 떠올랐으나, 정책의 실재 추진 과정에서는 물리적 환경의 점진적 개선과 공동체 회복이라는 가치적 전환보다는, 단순히 '전면 개발이 아닌 부분적·순차적 개발'이라는 식의 방법론적 축소에 그치는 경우가 허다

했다. 결국 도시재생조차도 쇠퇴한 지역의 근본적인 생태계를 되살리기보다는, 예산을 투입해 벽화를 그리고 앵커 시설을 짓는 식의 보여주기식 사업으로 전락하며 도시개발의 패러다임 전환을 이뤄내지 못했다는 비판에서 자유롭지 못하다.

재개발이 휩쓸고 지나간 자리에는 대부분 대규모 아파트 단지가 들어섰다. 현대 건축의 거장 르 코르뷔지에(Le Corbusier)는 '빛나는 도시'와 '유니테 다비타시옹(Unité d'habitation)'을 구상하며, 고층 집합 주거가 녹지를 확보하고 공동의 편의시설을 통해 새로운 공동체 문화를 창출할 수 있다고 믿었다. 그는 건축이 인간 생활의 혁명을 가져오고, 집합적 삶이 창조적 전환을 이뤄낼 것이라 예견했다.

그러나 한국의 아파트는 르 코르뷔지에의 이상과는 정반대의 길을 걸었다. 한국의 아파트 단지는 도시와 소통하며 열려있는 공간이 아니라, 높은 담장과 차단기로 외부와 철저히 격리된 '거대한 성채'가 되었다. 이곳에서 공동체는 '입주민'이라는 배타적인 자격 요건을 갖춘 이들만의 리그로 변질되었고, 아파트 입주자 대표회의 등 자치 기구가 존재하지만 이는 생활 공동체의 문화를 형성하기보다는 아파트 가격 방어와 하자 보수 등 '사적 소유권의 가치 극대화'를 위한 이익 집단화 경향을 강하게 띠고 있다.

공공에서는 이를 보완하기 위해 '아파트 공동체 활성화 지원 사업' 등을 펼치고 있으나, 물리적 공간 구조 자체가 폐쇄적이고 개별화되어 있는 상황에서 관 주도의 프로그램은 미미한 효과에 그치고 있으며, 이웃과의 우연한 마주침이 사라진 복도형·계단형 구조 속에서 진정한 의미의 민주적 소통과 연대를 기대하기란 요원한 일이다.

한국 도시정책의 모순은 구도심에서 벌어지는 젠트리피케이션(Gentrification) 현상에서 더욱 극적으로 드러난다. 흥미롭고 비극적인 점은 이 과정에서 '문화예술'이 자본의 침투를 돕는 젠트리(Gentry)의 선발대 역할을 수행하게 된다는 것이다.

문래동 예술촌, 홍대와 연남동, 그리고 경리단길의 사례는 전형적인 패턴을 보여준다. 저렴한 임대료를 찾아 낙후된 지역에 예술가와 소상공인이 둥지를 틀고, 이들이 만들어내는 독특한 문화적 분위기와 예술적 감성은 곧 사람들을 불러 모으고, 지역은 '핫플레이스'로 부상한다. 행정은

이를 '낙후 지역 활성화'나 '문화 도시'의 성공 사례로 홍보하며 정책적으로 장려하나 역설적으로 지역이 뜨는 순간 자본이 유입되고 임대료와 지가는 폭등하며, 이 과정에서 정작 그 지역의 문화를 만들었던 예술가와 원주민은 감당할 수 없는 비용 때문에 쫓겨나게 된다.

결국 남는 것은 프랜차이즈 카페와 대기업 상점뿐이며, 지역 고유의 매력은 소멸하고 특색을 잃은 지역은 높은 임대료만 남긴 채 쇠락하고 만다. 이는 일종의 '문화적 자살' 행위나 다름없으며 현재의 도시 정책은 이러한 지가 상승이나 임대료 폭등으로 인한 공동체 파괴를 막을 근본적인 제어 장치를 마련하지 못한 채 젠트리피케이션을 방관하거나 오히려 부추기고 있다.

재개발의 폭력성, 아파트의 폐쇄성, 젠트리피케이션의 모순은 개별적인 현상이 아니다. 이는 도시를 경제, 문화, 정치, 역사가 복잡하게 얽힌 하나의 '유기적 생태계'로 보지 않고, 토목 공학적 대상이나 부동산 투자의 객체로만 바라보았기 때문에 발생한 예상된 실패라 할 수 있다.

경제적 이익이 공동체의 가치를 압도하고, 문화가 자본의 호객 행위로 전락한 도시에서 건강한 시민 주체와 민주주의는 설 자리가 없다. 따라서 공공의 정책은 이제 파편화된 사업들을 멈추고, 도시를 통합적으로 바라보는 성찰적 태도를 취해야 한다. 물리적 공간을 바꾸는 것보다 그 공간에 담길 '관계'를 어떻게 보존하고 활성화할 것인가를 고민해야 하며, 도시 정책의 목표가 '개발 이익의 극대화'에서 '삶의 질과 민주적 관계의 회복'으로 전환되어야 한다. 바로 이 지점에서 우리는 기존의 도시 계획을 넘어선 새로운 상상력, 즉 '공간민주주의'의 개념을 제대로 논의할 수 있을 것이다.

## 공간민주주의의 실천 전략: 알고리즘으로서의 문화와 협력적 거버넌스

도시를 단순한 물리적 구조물의 집합이 아닌, 사회적 관계가 얽히고 설키는 하나의 공간'으로 인식하는 것은 도시 정책의 패러다임을 바꾸는 매우 중요한 인식론적 전환이다. 20세기 후반 인문·사회·과학 전반에 걸쳐 일어난 '공간적 전회'의 흐름 속에서, 공간은 더 이상 사건이 벌어지는 텅 빈 배경이나 중립적인 용기가 아니다. 앙리 르페브르가 말했듯 공간은 사회적으로 생산되는 것이며, 동시에 사회적 관계를 재생산하는 능동적인 매개체라 할 수 있다.

도시를 '공간'으로 이해한다는 것은 그곳에 투영된 권력관계, 자본의 흐름, 그리고 배제된 목소리를 읽어낸다는 것을 의미하며 이러한 관점의 변화는 곧 가치의 변화를 불러온다. 효율성과 기능성을 최우선으로 하던 도시 계획은 이제 공간이 어떻게 시민들의 삶을 규정하고 어떻게 민주적 주체를 형성하는가에 대한 윤리적이고 정치적인 물음으로 확장되어야 한다. 이러한 맥락에서 '문화'에 대한 이해 역시 획기적으로 확장될 필요가 있다. 지금까지 도시 정책에서 문화는 미술관 건립, 축제 개최, 콘텐츠 지원 등 협소한 예술 장르나 여가 서비스의 범주에 머물러 있었다. 그러나 공간민주주의의 관점에서 문화는 도시 공동체가 오랜 시간 공유해 온 삶의 양식, 공통의 가치와 규범, 그리고 타인과 관계 맺는 방식인 공통감각과 사회적 연결망을 의미한다.

이를 최신 기술인 AI(인공지능)에 빗대어 설명하자면, 도시는 하드웨어(GPU/서버)이고 시민은 데이터이며, 문화는 이 시스템을 구동하는 일종의 알고리즘이라 할 수 있다. 동일한 사양의 하드웨어(도시 인프라)와 방대한 데이터(인구)가 입력되더라도, 그 안에서 작동하는 알고리즘(문화)이 '승자독식과 배제'로 짜여 있느냐, 아니면 '협력과 포용'으로 코딩되어 있느냐에 따라 도출되는 결과값(도시의 삶)은 천지 차이가 된다. 따라서 문화를 도시 정책의 중심으로 가져온다는 것은, 도시라는 거대한 시스템이 '민주주의와 공공성'이라는 알고리즘에 따라 연산되도록 그 근본적인 작동 원리를 재설계하는 작업이라 할 수 있다.

이러한 알고리즘을 현실 공간에 구현하기 위한 첫 번째 과제는 '공공공간(Public Space)의 확장과 질적 전환이다. 역사적으로 문명화된 도시는 언제나 시민들이 모일 수 있는 공공의 공간을 도시의 심장부에 배치했다. 중세 유럽 도시들이 광장과 교회를 도시의 정중앙에 위치시킨 것은 '신성'과 '공공성'이 도시를 지탱하는 두 축임을 웅변하는 공간적 배치였다.

정치철학자 한나 아렌트(Hannah Arendt)는 공적 공간의 중요성을 다음과 같이 역설했다.

*"공적 공간은 우리가 타인들 앞에 '나타나는(appear)' 공간이며, 말과 행위를 통해 자신의 존재를 드러내고 타인과 평등하게 만나는 정치의 장소다. 이러한 '나타남의 공간(Space of appearance)' 없이는 자유도, 공적인 행복도 존재할 수 없다."*

오늘날 우리는 이러한 공공공간의 개념을 국가나 지자체가 소유한 공간을 넘어, 시민들이 주체적으로 관리하고 향유하는 '공유공간(Commons)'으로 확장해야 한다. 관 주도의 공원이나 광장은 관리의 효율성을 위해 수많은 금지 조항(잔디 보호, 취사 금지, 집회 제한 등)으로 점철되기 쉽다. 반면 커먼즈로서의 공간은 시민들의 자발적인 연대와 다양한 공간적 실험이 허용되는 유연한 장소이며, 민주주의는 격식 갖춘 회의실이 아니라 누구나 접근 가능한 공유지에서 일어나는 잡담과 놀이, 그리고 토론 속에서 싹트기 때문이다.

공간민주주의를 구현하기 위한 제도적 실천의 두 번째 과제로는 '문화영향평가제도'의 적극적인 확대와 내실화를 생각해 볼 수 있다.

문화영향평가제도는 2013년 제정된 「문화기본법」을 모태로 탄생했다. 과거 1972년 제정되었던 '문화예술진흥법'이 문화를 단순히 '진흥'하고 '지원'해야 할 대상으로 보았다면, 2013년의 「문화기본법」 제정은 문화를 국민의 '기본권'이자 국가 사회 발전의 토대로 격상시켰다는 데 큰 의의가 있다. 이 법 제5조는 "국가와 지방자치단체는 각종 계획과 정책을 수립할 때 문화적 관점에서 국민 삶의 질에 미치는 영향을 평가(문화영향평가)하고, 그 결과를 정책에 반영하여야 한다"고 명시함으로써, 문화가 정책의 결과물이 아니라 출발점이자 과정이 되어야 함을 제도적으로 인정하였다.

이러한 법적 근거 마련은 급격한 산업화 과정에서 경제적 효율성만이 강조되던 국가 운영 패러다임을 전환하려는 시도였으며, 생태위기에 대한 반성과 성찰로 '환경영향평가'가 도입되었듯, 무분별한 개발과 획일적인 정책 집행으로 인한 '문화적 생태계의 파괴'와 '삶의 질 저하'를 막기 위한 사회적 안전장치로서 문화영향평가가 도입된 것이다.

그러나 도입 10여 년이 지난 지금, 이 제도가 애초의 취지대로 작동하고 있는지에 대해서는 냉철한 성찰이 필요하다. 현재의 문화영향평가는 개발 사업의 인허가를 위한 요식행위나, 사업 추진 과정에서 발생할 수 있는 민원을 예방하기 위한 소극적 방어 기제로 축소 운용되는 경향이 있다. 평가 결과가 강제성을 갖지 못하는 권고 수준에 머무르거나, 계획이 이미 확정된 후 사후적으로 평가가 이루어지는 구조적 한계 때문이다.

따라서 공간민주주의의 관점에서 문화영향평가는 규제적 도구를 넘어, 공간이 가질 수 있는 문화적 잠재력을 발굴하고 기획하는 적극적 정책 도구로 재정의되어야 한다. 제대로 작동하는 문화영향평가는 개발 계획의 초기 구상 단계부터 시민들이 참여하여 해당 공간의 역사적 맥락과 미래 가치를 논의하는 공론장이 될 수 있다. 이를 통해 도시 공간에 시민의 기억과 이야기를 입히고, 개발 논리에 매몰되기 쉬운 하드웨어 중심의 계획에 문화적 숨결을 불어넣는 변화가 가능할 것이다.

마지막으로, 공간 운영 방식에 대한 혁신적인 '공간 거버넌스' 실험이 필요하다. 지금까지 공공공간의 운영은 행정 직영이거나, 민간 위탁이라는 이분법적이고 단순화된 구조에 갇혀 있다.

이는 관리 중심의 접근에 불과하며, 시민들의 창의적인 상상력을 담아내기에는 경직된 틀이라 할 수 있다. 유휴 공간이나 공공시설을 시민들의 삶과 직결된 활력 있는 장소로 만들기 위해서는, 행정의 지원과 시민의 창의성이 결합하는 '협력적 거버넌스' 모델을 적극 도입해야 하며, 더 나아가 영국 등 서구 사회에서 활발히 논의되고 있는 '시민 자산화' 모델까지도 본격적으로 고민해 볼 필요가 있다.

영국은 2011년 로컬리즘법(Localism Act)을 제정하여 지역 사회에 중요한 자산을 주민들이 직접 매입하고 운영할 수 있는 권리를 법적으로 보장했다. 런던 템즈강 남단의 '코인 스트리트(Coin Street)' 사례가 대표적인데, 대규모 상업 개발에 맞서 주민들이 직접 사회적 기업을 설립해 땅을 매입하고, 저렴한 임대 주택과 공원, 상가를 조성하여 수십 년간 성공적으로 운영해 오고 있다. 이는 공간의 소유권이 반드시 국가나 거대 자본에 귀속될 필요가 없으며, 시민 공동체가 공간의 주인이 될 때 진정한 의미의 '공간 민주화'가 실현될 수 있음을 증명한다 할 수 있다.

'공간민주주의'라는 용어는 아직은 낯설고 추상적으로 들린다. 그러나 그 이면에 담긴 고민들은 젠트리피케이션에 저항하고, 마을 공동체를 복원하며, 더 나은 도시권을 요구해 온 수많은 시민들의 투쟁과 실천이 축적된 결과물이 아닐까 싶다. 때로는 실패하고 외면받았던 무수한 공간적 실험들이 우리 사회의 지층에 쌓여, 이제 비로소 하나의 개념으로 등장하는 것은 아닌가 하는 생각을 하게 된다.

가장 경계해야 할 것은 이 새로운 문제 제기가 또 하나의 유행하는 정책 슬로건이 되어, 내용은 증발하고 껍데기만 남는 '형해화'된 아젠다로 전락하는 것이다. 이를 막기 위해서는 공간민주주의의 가치와 철학을 명확히 세우고, 문화를 도시 작동의 핵심 원리로 삼는 성찰적인 논의가 지속되어야 할 것이다.

종합 토론

# 헌법 정신 구현을 위한 공간 민주주의

**오창익** | 인권연대 사무국장

# 헌법 정신 구현을 위한 공간 민주주의

오창익 인권연대 사무국장

## 공공의 자리가 별로 없다.

공공(公共)이란 말이 무색하다. 우리가 선택한 우리의 체제 '공화국'도 그냥 나라 이름에서만 맴돌고 있다. 우리의 자매들이 '조선민주주의인민공화국'이라는 이름에 걸맞지 않게 3대 세습을 넘어 4대 세습까지 준비하는 상황과도 비슷하다. 아들, 손자를 넘어 증손에게까지 권력을 넘겨주며, 자신들만의 혈통을 자랑하는 '민주주의인민공화국'은 그냥 말장난일 뿐이다.

대한민국이 그만큼 엉망진창은 아니지만, 공유(公有)보다는 사유(私有)가 훨씬 힘이 세다. 재산권은 마치 천부인권이라도 되는 양 여겨진다. 온통 돈만 좇는 세상에서 내 것이 아니면 전부 남의 것이 된다. 우리 것이 설 자리는 별로 없다. 내가 가진 것이 결국 나와 내 가족을 증명하고, 얼마만큼 가졌는지에 따라 사람의 값이 달라진다. 이렇게 살벌한 세상에서 내 것이 아닌 우리 것을 염두에 두고 살라는 것은 자기 인생을 포기하라는 엉뚱한 주문처럼 여겨진다. 공공에 대한 체험은 부족하고, 개인 소유에 따른 삶의 편차는 어마어마한 상황이다.

## 공공은 생명을 좌우할 정도로 긴요하다

우리가 개별적인 재화에 몰두하며, 그게 전부인 것처럼 아웅다웅하고 살지만, 대한민국 헌법 전문에서 우리와 우리 후손들이 영원히 확보해야 한다고 다짐하는 '안전, 자유, 행복'은 개인의 노력만으로는 보장받을 수 없다. 생명 경시 풍조가 지배하는 사회에 살면, 목숨조차 온전히 보전할 수 없게 된다. 실제로 한국은 범죄로 인한 희생은 세계에서 가장 적은 나라지만, 자살, 교통사고, 산업재해 등으로 인한 사망은 언제나 세계 최고 수준이다. 그나마 교통사고 사망자의 경우 지난 30여 년 동안 지속적으로 노력한 결과 연간 1만 명 이상 줄일 수 있었다. 국가가 민간과 함께 지속적으로 노력해 온 결과였다. 자동차에 설치한 여러 안전장치, 건널목, 신호등, 과속방지턱 등 다양한 노력이 전향적인 결과를 만들어냈다. 국가 차원의 노력이 없었다면, 우리는 지금도 매년 1만 3천 명 정도가 교통사고로 사망하는 끔찍한 세상에 살고 있었을 것이다.

이렇게 공공의 영역은 생명을 좌우할 정도로 긴요하다. 그러나 천박한 한국식 자본주의는 "사촌이 땅을 사면 배가 아프다"라며 끊임없이 갈등을 조장하며, 경쟁을 부추겼다. 각자의 욕망이 분출하였고, 공동체는 갈수록 파편화, 개별화되었다.

대한민국은 산업화와 민주화에 동시에 성공했다고 자부하며, K-자로 시작하는 여러 성취도 함께 자랑하고 있다. 그러나 이런 자화자찬, 그리고 남들이 부러워할 만한 비약적인 성장과 성과에도 불구하고 치명적인 약점도 갖고 있다. 치열한 경쟁, 낮은 행복 지수, 남들이 결코 따라오지 못할 정도로 압도적으로 낮은 출산율과 높은 자살률이 우리의 맨얼굴이기도 하다. 이런 부끄러운 한국적 실태는 한국 사회가 공동체 구성원의 생명조차 제대로 지켜주지 못할 정도로 취약하다는 것을 보여준다.

### 한쪽으로만 치우친 민주주의

민주주의도 그랬다. 1987년 민주화 대투쟁의 결과 대통령도 내 손을 뽑을 수 있는 민주주의를 쟁취했고, 이후 한 걸음 더 나아가 기초단체장과 광역단체장, 그리고 지역 의회 의원들도 내 손으로 뽑을 수 있을 만큼 민주주의를 진전시켰다. 두 차례에 걸쳐 현직 대통령을 탄핵하기도 했다. 그러나 한국에서의 민주주의는 너무 한쪽으로만 치우쳐져 있었다. 앞서 이야기한 것처럼 놀라운 성취의 이면에는 자기 국민의 목숨마저 제대로 지키지 못하는 극단이 자리하고 있기 때문이다. 누군가의 주장이나 어떤 이들의 이해에 얽매이지 않고, 가장 중요한 기준인 대한민국 헌법을 기준으로 우리 자신을 살펴보도록 하자.

대한민국이라는 국가의 쓸모가 무엇인지, 대한민국이 어떤 나라인지를 담는 대한민국 헌법의 전문(前文)은 몇 가지 중요한 원칙을 오금박고 있다.

*모든 사회적 폐습과 불의를 타파하며*

헌법도 정의(定義)하는 사람들의 몫이 중요하다. 정의(定義)는 헌법재판소 같은 헌법재판 기관, 헌법해석기관만의 몫은 아니다. 더 정확히 표현하면 아니어야 한다. 언제나 정의하는 역할은 권력 작용이니, 헌법에 대한 정의도 헌법기관만의 몫이 아니라, 헌법제정권자, 곧 국민의 몫이 되어야 한다.

### 우리가 타파해야 할 폐습과 불의는?

우리 국민 입장에서 볼 때 타파(打破)해야 할 '사회적 폐습과 불의'는 무엇일까. 타(打)는 때리는 것이고, 파(破)는 깨트리는 것이다. 타파(打破)는 때리고 깨트려 없애는 것으로 상당히 격렬하고도 역동적인 변화를 뜻한다. 반드시 꼭, 없애버려야 한다는 의지도 담고 있다. 반드시 없애버려야 할 폐습과 불의는 무엇일까? 헌법적 가치를 반영할 테니, 그저 일상에서 자주 목격하는 금연 장소 흡연 같은 공중도덕 위반 행위를 말하는 것은 아닐 거다.

의사 딸이 의사가 되고, 변호사 아들이 변호사가 되는 계급 고착형 세태, 부익부 빈익빈의 가속화, 부의 양극화 같은 것이 대표적인 폐습과 불의일 거다. 어마어마한 사교육비를 감당할 수 있는 사람과 그렇지 못한 사람의 자녀교육은 하늘과 땅 차이만큼이나 크다. 한국 사회에서 '개천에서 용 난다'는 말은 이미 옛말이 되어 버렸다. 하도 많은 문턱을 넘어야 하는 현실 속에서 가난한 집의 아이들이 자기만 똑똑하다고 의미 있는 성취를 만들어내는 일은 이젠 매우 드문, 불가능에 가까운 일이 되었다.

*정치 · 경제 · 사회 · 문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고*

모든 영역, 특히 교육 영역에서 각자의 기회가 균등해야 하지만, 현실은 그렇지 않다. 100미터 달리기하는데, 어떤 사람은 골인 지점에서 200미터나 떨어진 곳에서 출발해야 하고, 다른 어떤 사람은 목표 지점 5미터 앞에서 출발해도 되는 상황인 셈이다.

### 돈에 따라 좌우되는 공간, 자연스러운 일인가?

공간은 어떨까? 우리는 시간과 공간 안에서 살고 있다. 누구도 공간에서 자유로운 사람은 없다. 우리의 존재를 규정하는 가장 중요한 근거가 바로 공간과 시간이기 때문이다. 그런데 지금의 체제는 돈이 많은 사람은 넓은 공간을 독점하며 좋은 공간을 선점하고 여러 공간적 혜택을 누리며 살 수 있다. 반면 가난한 사람은 매우 제한된 공간에서 그야말로 아무것도 할 수 없는 제약 속에 살고 있다.

부와 빈의 차이가 개개인의 열심, 노동, 그리고 창의적인 경제활동에 의해 좌우되기 보다는 어떤 부모를 두었나에 의해 좌우되는 상황, 곧 운칠기삼(運七技三)이 아니라, 운칠복삼(運七福三)이 엄연한 상황에서 개인이 누릴 수 있는 공간의 차이는 아무런 잘못도 없는 사람에게 강요되는 차별이며, 대표적인 인권침해이기도 하다. 대한민국 헌법 제119조가 규정하듯 경제는 무릇 자유와

창의를 존중하는 것이 기본이다.

*대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.*

그러나 자유와 창의만 존중하다 보면, 시장에서 도태되는 사람, 아예 시장에 낄 기회조차 얻지 못한 사람들은 비참한 삶을 강요당하게 된다. 이럴 때 필요한 개념이 바로 민주주의다.

*국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고,*
*시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여*
*경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.*

국가는 적정한 소득의 분배를 유지해야 한다. 곧 공간으로 환원한다면, 공간 민주주의, 적당한 공간의 분배를 유지해야 한다. 공간의 독점이나 남용을 방지하고, 누구나 자유롭게 공간을 활용할 수 있도록 공간 민주주의를 실현해야 하며, 이를 위해 공간에 대한 규제와 조정을 할 수 있다. 이는 헌법을 그대로 옮겨온 표현일뿐이고, 주권자의 의지와 적극적인 해석을 담는다면, 마지막의 '할 수 있다'는 '해야 한다'로 바꿔야 한다.

### 공적인 공간이 너무 부족하다

우리에게는 공적인 공간이 너무 부족하다. 서울만 해도 그렇다. 공원(公園)이라 불릴만한 곳은 전부 산(山) 아니면 강(江) 주변뿐이다. 나머지는 누군가 주인이 자리하고 주인 노릇을 하고 있다. 산과 강 주변을 제외하곤 민주화된 공간은 별로 찾아볼 수 없다. 기껏해야 박물관과 도서관 몇 개, 그리고 왕조시대의 유산인 궁궐이 전부다. 그나마 도서관마저 접근하기 힘든 산속에 두었다. 남산도서관은 이름이 알려주는 것처럼 남산 중턱에 있고, 그 바로 앞에 용산도서관이 있다. 둘 다 관리주체는 서울시교육청이다. 동대문구에 하나 짓겠다는 계획은 있지만, 여전히 서울시는 도서관조차 운영하지 않고 있다.

한국인은 대개 공공의 체험이 부족하다. 특히 공간 속에서 체험이 부족하다. 물론 서울의 산과 강은 너무 좋지만, 산과 강 등 부동산 개발의 여지가 없는 곳에만 공공을 만날 수 있고, 다른 여지(餘地)가 너무 없다는 것은 심각한 문제다. 지금도 서울시는 부동산 문제와 관련하여 '공급부족'이 문제라며, 서울에 더 높은 아파트를 짓고, 공공 부지마저 아파트 건설에 털어 넣어야

한다고 선동하고 있다. 이제 한강 다리를 건너는 중이 아니라면, 강변에 사는 팔자 좋은 일부 시민을 제외하고는 강을 볼 일도 없고, 산 밑에 사는 사람이 아니라면 산을 볼 일도 없어질 거다. 대표적인 공공의 공간인 산과 강마저 경제적 능력을 갖춘 사람들의 전유물로 전락하고 있다. 공공 공간은 빠른 속도로 줄어들고 있다.

### 공공기관은 어떤가

관공서는 대표적인 공적 공간이지만, 이 공간을 지배하는 권력 작용에 따라 전혀 다르게 쓰이고 있다. 법률 규정에 따라 주차하기 가장 좋은 공간을 장애인 주차구역으로 정해 둔 것을 제외하고는 대부분의 공간 배치가 공공의 목적에 부합하기보다는 기관장 위주로 편재되어 있다.

서울시청만 해도, 시민이 함께 쓰는 공공 공간은 거의 찾아볼 수 없다. 그래도 박원순 시장 시절에는 공공의 영역을 조금이라도 늘리려는 노력을 통해 관공서를 시민의 공간을 바꾸려 했지만, 오세훈 시장 시절의 서울시는 전혀 다르다. 서울시의 공적 공간은 기껏해야 서울시청 앞 광장이라 부르는 작은 공간뿐이다. 이마저도 서울의 의도에 따라 여름엔 물놀이장, 겨울엔 스케이트장이 되었다가, 뜬금없이 도서관으로 변모를 거듭한다. 서울시장이 시민을 위해 베풀어주는 일종의 은전처럼 여겨지게 하고 있다. 서울시가 보여주고 싶은 것을 보여주는 게 전부인 광장을 지나 청사 안으로 들어가 보면 어떨까?

### 기관장만을 위한 공간인 접객실에 민주주의 원칙을 도입한다면?

보통의 시민들이 서울시청사에 들어갈 일은 전혀 없다. 어지간한 민원 업무는 주민센터에서, 복잡한 민원은 구청에서 진행하기 때문이다. 업무만이 아니라, 공간도 마찬가지다. 시청의 여러 공간은 서울시장과 고위직 공무원, 그리고 서울시청사에서 일하는 공무원들만을 위한 공간일 뿐이다. 손님을 맞는 공간인 접객실(接客室)만 해도 그렇다. 시장은 물론 주요 보직의 고위직들도 모두 제각각 별도의 접객실을 갖고 있다. 손님이 오더라도 자기 방에서 얼마든지 만날 수 있을 정도로 넓은 집무실을 가지고도 별도의 접객실마저 차지하고 있다.

여기에 '공간 민주주의'란 개념을 적용하면 어떨까? 손님이 찾아오는 경우는 오로지 시장과 고위직뿐일까? 하위직 공무원에게는 그런 일이 도대체 없다는 건가? 서울시장은 선출직 공무원인데다 의전도 고려해야 할 자리라 친다 해도, 다른 고위직 공무원들의 접객실을 함께 쓰면 어떨까? 이를테면 층마다 접객실을 마련한다면, 동선이 복잡할 일도 없을 테니, 업무 효율이 떨어질 리도 없다. 보통 손님은 사전 예약하고 오는 경우가 많으니, 접객실 사용도 미리 신청

받아 사용하게 한다면, 공간 활용도 효율적으로 할 수 있고 조직 내에 민주적 기풍도 마련할 수 있을 것이다. 이렇게 해서 남는 공간이 있다면, 1층이나 2층쯤에 시민들이 자유롭게 쓸 수 있는 도서실, 카페 등으로 꾸밀 수 있다.

구내 식당들도 그렇다. 보안을 이유로 들기도 하지만, 별도의 임대료를 내지 않아도 되고, 게다가 일부 비용 보전까지 해줄 수 있어서 직원들 복지 향상을 위한 중요한 방편이 되고 있다. 이 구내식당을 지역 주민과 함께 쓰면 안 될까? 직원들에게 내는 가격보다 조금 더 비싼 가격으로 판매하면 어떨까? 지역 주민들 처지에서는 훨씬 저렴한 가격에 양질의 식사를 할 수 있을 거다. 공무원들이 누리는 모든 것은 국민으로부터 온 것인데, 왜 공무원들이 누리는 것을 국민과 나누는 데는 이토록 인색한 것일까?

각종 회의실과 강의실 등도 공유하면 어떨까? 공짜로 빌려주면 더 좋겠지만, 그게 아니라도 약간의 비용을 받고 빌려주더라도 시민사회의 교육 활동을 비롯한 각종 활동이 활성화될 것이다. 방송 스튜디오가 있다면, 이를 나누어 쓰도록 하는 등 관공서의 공간부터 민주화하자. 관공서에 이렇게 바꿀 수 있는 공간은 너무도 많다. 무게 중심만 기관장에서 직원으로, 직원에서 그 기관이 제공하는 서비스 수혜자인 시민으로 옮기면 된다. 그렇게 옮겨가는 것을 '민주화'라고 부른다. 민주화의 방향으로 옮겨가는 것이 마땅하고, 그게 민주주의의 요체다.

### 국가인권위원회 청사의 경우

국가인권위원회 사무실은 서울 중구 남대문로에 있다. 남산 1호 터널에서 퇴계로 2가를 거쳐 오는 길목이다. 국세청 소유 건물을 임차하고 있는데, 국가인권위원회는 15층짜리 건물 중에서 7층부터 15층까지를 쓰고 있다. 회의에 참석하라고 해서 이 건물에 가봤다. 회의실은 14층이었는데, 전망이 엄청났다. 남산 쪽은 북향이었는데, 남산을 고스란히 다 볼 있었다. 그야말로 완벽한 전망이었다. 14층도 이렇게 좋은데, 위원장, 상임위원 등이 널찍한 방을 쓰고 있는, 15층은 얼마나 좋을까 싶었다. 그래서 거친 비난에도 그 자리를 지키려 애쓰는 것으로 보였다.

국가인권위원회는 인권을 위해 일하는 조직이나, 집무실 배치는 온통 반인권적이었다. 전망이 시원하게 트인 곳은 위원장이 아니라, 오히려 인권피해자, 인권당사자의 공간이어야 한다. 딱한 사정을 갖고 찾아온 사람들이 잠깐이나마 좋은 전망으로 그 답답한 마음이라도 달랠 수 있으면 한다는 그 마음, 흔히 인권감수성이라 부르는 마음이 국가인권위원회 지도부에게서는 찾아볼 수 없는 거다.

### 인권영향평가를 통해 안암동 주민센터를 바꾼 서울시 성북구의 경우

2012년 서울시 성북구(당시 구청장: 김영배)는 국내 최초로 '인권영향평가'를 도입했다. 근거는 서울 성북구 의회가 만든 조례였다. 마침 성북구 안암동 주민센터를 짓는 중이었다. 원래의 설계안을 두고 인권영향평가를 하니, 배치가 완전히 달라졌다. 우리가 상상하는 그대로였다. 접근이 편한 공간은 지역 주민의 공간이 되고, 동장실은 멀찍이 밀려났다. 이와 같은 건물 배치는 이제 상식이 되어 가고 있다. 예전엔 동장실이 2층 또는 1층에 자리하고 있었다면, 이제 주민센터의 1, 2층은 민원 전용 공간이거나, 지역주민을 위한 사랑방 같은 공간으로 꾸며져 있다. 그나마 민주화의 영향을 받은 공간 민주주의가 실현되고 있다.

이런 식으로 공간 자체를 민주화한 대표적인 공간은 바로 중랑구의 녹색병원이다. 이 병원의 원장실은 지하 2층에 있다. 지상 공간은 환자들의 공간이어야 해서 그렇단다.

대통령 집무실처럼 아주 특별한 경우를 제외하고, 관공서부터 민주화했으면 좋겠다. 사실 국민적 요구는 대통령 집무실인 청와대마저 근처 산책길을 막지 말라는 것이다. 이재명 대통령의 청와대는 이전의 위압적인 경호와 달리 필요최소한의 경호만 하겠다며 시민의 요청에 화답하고 있다. 대통령 집무실인 청와대마저 민주화 요구에 화답하고 있는 것이다.

지금의 관공서는 대부분 일제강점기 때의 배치와 크게 달라지지 않았다. 제국주의 일본이 식민지에 이식한 전체주의, 권위주의의 잔재가 해방 80년, 민주화 40년 가까운 세월에도 불구하고 여전한 것이다.

사람은 공간 속에 사는 공간적 존재다. 공간의 지배를 받으며 산다. 따라서 대한민국 헌법 제10조의 규정처럼 "인간으로서의 존엄과 가치를 가지며" 행복하게 살 권리가 있다면, 이러한 헌법적 가치와 원칙은 공간에서도 정확히 적용되어야 한다. 그게 바로 '공간 민주주의'다.

지방자치 30년, 공간 민주주의 국회 토론회

# K-민주주의 + 경제민주화
# 이제는, 공간 민주주의로!

주최 더불어민주당 한준호 국회의원 김성회 국회의원 조계원 국회의원

대통령소속 국가건축정책위원회
Presidential Commission on Architecture Policy