

포용적 국토발전을 위한 국토기본법 개정방향 -유엔 지속가능발전목표(SDGs)와 관련하여-

진중현*

Directions for revision of Framework Act on the National Land: in relation to UN Sustainable Development Goals(SDGs)

Jongheon Jin*

요약 : 본 논문은 현행 국토기본법이 변화하는 국토환경과 사회의식을 반영하여, 제반 국토정책의 방향성을 제시하고 지침으로 기능할 수 있기 위해서는 주요조항의 개정이 필요하다고 주장한다. 구체적으로, 국토와 관련한 국민의 권리, 국토정책의 기본원칙 등을 분명하게 제시하여 기본법으로서의 위상을 강화할 필요가 있다. 개정 방향과 관련하여 핵심적 가치로서 포용적 국토발전을 제시하는 바, 이는 유엔 지속가능발전목표(SDGs, 2016~2030)의 도시와 정주지관련 항목에서 강조되고 있는 것이기도 하다. 도시와 정주지이용과 관리에 대해 대안적인 관점을 내포하면서, 동시에 국제적으로 제도화된 기준을 제시하는 SDGs와 해비타트III 새로운 도시의제 등을 적극 활용하여 국토기본법의 개정방향을 구성해보고자 한다. 또한 기본법개정에서 주요 키워드로서 국토에 대해 국민이 갖는 기본적 권리라는 의미에서 '국토권'에 대해 시론적으로 검토한다.

주요어 : 국토기본법, 포용적 국토발전, 유엔 지속가능발전목표, 해비타트III 새로운 도시의제, 국토권

Abstract : The paper argues that the present Framework Act on the National Land need to be amended in order for the law to provide directions and guiding principles to all sorts of National Territorial Policies reflecting the changing national territorial environment and social consciousness of people. Specifically, rights to national land, basic principles for national land policy should be clearly provided to strengthen the Framework Act's presence. The vision of Inclusive national land is considered as a key value for the directions for revision of the law. Inclusiveness is also emphasized in 11th goal about cities and human settlement among UN Sustainable Development Goals(SDGs, 2016-2030). The paper, thus, attempts to concretize the direction for revision, utilizing SDGs and New Urban Agenda, HabitatIII. Besides, the concept of 'Rights to National Land', a keyword implying the new ideology of the revision as a basic right of people is examined.

Key Words : Framework Act on the National Land, inclusive national land development, UN Sustainable Development Goals(SDGs), HabitatIII New Urban Agenda, Right to National Land

이 논문의 요지는 2017년 11월 지리학회에서 발표되었음.

*공주대학교 지리학과 부교수(Associate Professor, Department of Geography, Kongju National University), jhjin@kongju.ac.kr

1. 서론

본 논문은 현행 국토기본법이 제반 국토정책의 방향성을 제시하고 지침으로 기능할 수 있기 위해서는 부분적인 개정이 필요하다는 문제의식에서 시작되었다. 문화기본법, 환경정책기본법, 주거기본법에 이르기까지 비교가능한 관련분야의 타 기본법이 갖추고 있는 기본적인 조항과 체계가 현재 국토기본법에는 미비하거나 없다. 예컨대 해당분야에서 국민의 권리에 대한 조항이 대표적인 사례이다. ‘문화권’, ‘환경권’, ‘주거권’ 등과 같이 명확히 표현되는 국민의 권리에 대한 조항을 국토기본법에서는 찾을 수 없고, 그에 따라 정부와 지자체의 의무 또한 명확하게 제시하지 않고 있다. 이처럼 현행 국토기본법에서 수정보완이 필요한 쟁점들을 검토한 뒤에 개정방향을 제시함으로써 다양한 분야에서의 국토정책의 지침으로서의 기능을 강화하는 것이 본 논문의 목적이다.

그리고 그 개정방향의 근거를 새롭게 제안된 유엔 지속가능발전목표(SDGs, 2016~2030)의 도시와 정주지(국토) 관련항목과 연계하여 찾아보고자 한다. 유엔의 전체 회원국들이 공감하고 공유하는 발전의 의제 속에 ‘(목표11)포용적이고, 안전하며, 회복력 있고, 지속가능한 도시와 정주지 조성’이 포함되었으며, 이 중 일부 내용은 향후 국토발전의 중요한 키워드로 고려할만한 가치와 개념들을 담고 있다. 또한 2016년의 해비타트III 새로운 도시의제는 SDGs의 도시와 정주지관련 항목의 의미를 ‘모두를 위한 도시’로 보다 구체화하여 제시했다. 그리하여, 유엔의 SDGs 도시항목과 해비타트III 새로운 도시의제는, 그동안 도시권(right to the city)에 대한 급진적 관점에서의 이론적 논의와 실천적 성과물을 제도화하여 국토발전에 대한 새로운 비전의 근거로 삼을 수 있는 방향성을 제공하고 있다고 할 수 있다. 이를 구체적으로 검토하는 과정에서, 특히 SDGs에서 강조되는 포용성(inclusiveness)의 의미를 검토하고, 국토기본법에 새로운 이념과 원칙을 구체화하는데 키워드로서의 의미를 강조할 것이다.

그리하여 논문의 구성은 크게 두 부분으로 나눌 수

있는데, 먼저, SDGs의 전반적 의의와 특징, 그리고 도시관련 목표를 구체적으로 분석하여 어떤 측면들을 국토기본법 개정과정에서 참고할 수 있을지를 확인할 것이다. 두 번째로, 현행 국토기본법의 기본구조에 대한 평가를 거쳐 개략적인 개정방향을 제시하는 것으로 마무리하고자 한다.

2. 유엔 지속가능발전목표에 대한 검토:

지속가능한 도시와 정주지 항목을

중심으로

1) UN SDGs 수립의 맥락과 의미

2000년 UN 정상회의에서 밀레니엄선언의 형식으로 발표된 밀레니엄 발전목표(MDGs)는 새로운 세기의 첫 15년 동안 유엔 회원국이 공유하는 발전의 비전이 되어 왔다. MDGs는 유엔체제하 모든 회원국들이 동의하는 최초의 개발목표라는 점에서 의의가 있었고 상당한 성과를 거두기도 했지만, 대부분의 발전목표가(8개 목표 중 마지막을 제외한 7개 목표) 개발도상국의 긴급한 요구를 반영하고 있다는 점에서 한계가 있었다. UN은 “각 목표가 분절적으로 이루어져 있었고, 빈곤의 다양한 양상을 고려하지 않은 채 소득수준의 개선과 같은 획일적이고 단순한 차원의 목표만 설정”하고 있었다고 자제 진단하고 있다(<http://www.un.org/sustainabledevelopment/>). 또한 개발도상국뿐만 아니라 모든 나라에서 불평등이 구조적으로 나타나고 있음에 대해서도 지적하고 있다. 이러한 성찰 속에서 이후 15년을 위한 새로운 발전의제가 준비되었다.

2012년, UN지속가능발전회의(UNCSD, 또는 Rio +20)는 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs) 설정에 합의했다. 2015년 9월 제70차 유엔총회에서 2030지속가능 발전의제(2030 Agenda for Sustainable Development)를 채택했으며, 17개 목표(goal)와 169개 세부목표(target)를 설정했다. SDGs는 기존의 ‘밀레니엄 발전목표(MDGs)’

를 대체하는 새로운 발전모델로서, 세계 각국은 SDGs를 국제규범으로 수용·이행하기 위해 국내법 제도를 개편하고 있는 중이다. <표 1>를 보면, SDGs와 MDGs간의 차이를 간단히 정리하고 있는데, 무엇보다도 MDGs는 전통적인 발전(개발)이슈에 무게를 두어, 개발도상국과 저개발국의 사회개발에 초점

을 두었으나, SDGs는 선진국도 포함하고 있다는 점이 큰 차이라고 볼 수 있다. 이는 앞서 언급한 바 있는 세계 곳곳에서 나타나는 불평등과 사회정의의 훼손에 대한 구조적 인식의 반영이다. 그리고, MDGs는 8번째 목표에서 제시하듯이 주로 (호혜적인 관계와는 거리가 있는) ‘남-북’ 협력에 중심이었으나, SDGs는

표 1. MDGs와 SDGs의 주요사항 비교

	MDGs(2001~2015)	SDGs(2016~2030)
목표	8개 목표(21개 세부목표)	17개 목표(169개 세부목표)
대상	개도국, 저개발국	선진국을 포함한 모든 국가
분야	교육·빈곤·의료 등 사회개발 중심	지속가능발전(경제·사회·환경)에 대한 통합적 접근
참여	정부 중심	정부와 함께 시민사회의 참여를 중시

표 2. SDGs의 17개 발전목표와 MDGs 8개 목표와의 비교

	SDGs	MDGs
1	모든 국가에서 모든 형태의 빈곤종식	1. 극심한 빈곤과 기아퇴치
2	기아종식, 식량안보 확보, 영양상태 개선 및 지속가능한 농업발전	
3	모든 사람의 건강한 삶을 보장하고 복지증진	4. 아동사망률 감소 5. 임신부 건강개선 6. AIDS, 말라리아 등 질병퇴치
4	모든 사람을 위한 포용적이고 형평성 있는 양질의 교육보장 및 평생교육기회 증진	2. 초등교육보편화
5	성 평등 달성과 여성·여아의 역량 강화	3. 성평등 촉진과 여권신장
6	모두를 위한 식수와 위생시설 접근성 및 지속가능한 관리 확립	
7	모두에게 지속가능한 에너지 보급	
8	지속적, 포용적, 지속가능한 경제성장 및 생산적 완전고용과 양질의 일자리 증진	
9	건설한 인프라 구축, 포용적이고 지속가능한 산업화 진흥 및 혁신	
10	국가내·국가간 불평등 완화	
11	포용적이고, 안전하며, 회복력 있고, 지속가능한 도시와 정주지 조성	
12	지속가능한 소비 및 생산패턴 증진	
13	기후변화와 그 영향에 대처하는 긴급 조치 시행	
14	지속가능발전을 위해 해양, 바다, 해양자원의 보존과 지속가능한 이용	7. 환경의 지속가능성 보장
15	육지생태계 보호와 복구 및 지속가능한 수준에서의 사용증진, 산림의 지속가능한 관리, 사막화 대처, 토지황폐화 중단 및 회복 및 생물다양성 손실 중단	
16	지속가능발전을 위한 평화적이고 포용적인 사회증진과 모두가 접근할 수 있는 사법제도, 모든 수준에서 효과적이고, 책무성 있는 포용적인 제도 구축	
17	이행수단강화 및 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십 강화	8. 발전을 위한 글로벌 협력증진

자료: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/>

‘남-남 협력’도 포괄한다.

〈표 2〉는 SDGs의 17개 지속가능발전목표를 제시하고 있으며, 이를 MDGs와 비교하고 있다. 이 비교를 통해서 SDGs가 다루고 있는 주제의 상대적 포괄성을 인식할 수 있다. MDGs 8개 목표 중 2개가 빈곤 퇴치, 3개가 보건의료에 관한 것으로 전통적인 개발도상국 입장에서의 수요를 반영한 것임을 알 수 있다. 본 논문에서 중요하게 다루는 부분은 〈목표11-지속가능한 도시와 정주지〉이며, 이러한 부분은 MDGs에서 전혀 다루지 않는다. SDGs가 MDGs와 어떻게 차별화되는가를 맥락과 함께 간략히 설명하면 다음과 같다. 첫째, SDGs는 빈곤퇴치와 삶의 질을 고려함에 있어서 절대치뿐만 아니라 내부적 차이와 형평성에 초점을 둔다. MDGs가 빈곤퇴치와 보건의료에서 절대수치에서 많은 성과를 낳았지만 지역과 계층에 따른 차이는 여전히 남아 있거나 심화되었다. 이러한 인식에서, SDGs의 다수 항목에서 반복적으로 강조하는 모든 곳에서(everywhere), 모든 이에게(for all), 연령구분 없이(at all ages) 등은 계층간, 지역간 차이를 극복하고 사회통합의 비전을 나타내며 포용적 사고의 중요성을 표현하는 것이다.

예를 들면, 첫 번째 목표는 ‘모든 국가 및 지역에서 모든 형태의 빈곤종식(end poverty in all its forms everywhere)’으로서 빈곤퇴치에서 심화된 사회적 인식을 보여준다. 그리고 세부목표에서 여성, 어린이, 노인, 장애인 등의 취약계층 보호와 접근성에 대한 특별한 고려 또한 ‘모두를 위한’의 의미를 구체화한 것이다. 이는 MDGs의 양화된 기준을 중시하는 다소 단선적인 접근—극심한 빈곤퇴치(to eradicate extreme poverty an hunger)—과 대조를 이룬다. 두 번째, MDGs에서 환경적 지속가능성이 비교적 단순하게 제안된 반면에, SDGs에서는 다양하게, 많은 항목에서—17개 목표 중 무려 11개 목표에서—‘지속가능한’을 직접적으로 명시하고 있다. 당연하게도 SDGs에서 가장 핵심적인 키워드인 ‘지속가능한’은 기존의 ‘경제개발-환경보전’이분법에서 벗어나 다양한 사회발전의 항목에서, ‘경제-사회-환경’의 삼각연계에 기초한 대안적인 발전모델을 제시하고 있다(김병완 2005참조).

2) SDGs 목표11: 포용적이고 지속가능한 도시와 정주지의 조성(Make cities inclusive, safe, resilient and sustainable)에 대한 검토

(1) 목표11의 세부목표와 지표

SDGs(2016-2030)에 의하면 도시에서의 지속가능한 발전의 주요요소 중 하나는 사회적 배제의 극복으로서의 ‘포용’이다. ‘포용적이고 지속가능한 도시화’와 이를 위한 시민의 참여역량강화를 강조한다. 먼저, 목표11에서 이상적인 도시의 가치는 네 가지로 집약되고 있다. 포용적(inclusive)이고, 안전하고(safe), 회복력 있고(resilient) 지속가능한(sustainable) 도시이다. 이 중에서도 가장 핵심적이고 의미 있는 키워드는 포용과 지속가능성이며, 당대 도시의 과제로서 포용성에 주목할 필요가 있다. 지속가능성 역시 핵심적인 과제이지만 이전부터 강조되어온 가치임에 반해 포용성은 SDGs에서 특별히 강조되면서 지속가능성의 의미를 심화시키는 키워드로 역할하고 있다.

MDGs와 비교할 때 SDGs에서 새롭게 제기된 목표 중 가장 두드러진 것이 바로 도시와 정주지에서의 삶의 조건을 실질적으로 개선하는 것이다. MDGs에서의 8개 목표와 이를 실천하기 위한 21개 지표에는 빈곤퇴치, 교육, 성평등, 아동사망률감소, 질병퇴치, 환경적 지속가능성 등 다양한 사회발전의 과제들이 망라되어 있지만 도시와 정주지의 삶의 조건개선에 대해 직접적으로 다루고 있지 않다. 도시를 다루는 ‘목표11’ 전체는 SDGs 전체에서도 중요한 항목에 해당한다고 할 수 있다. SDGs에서 도시와 정주지에 대한 관심은 새로운 세기가 시작된 이후 다수의 국제기구 및 협약을 통해 도시 삶의 질에 대한 관심과 도시권에 대한 논의가 확산되어온 과정의 연장선상에 있다. 특히, 도시환경을 발전시키는데 있어서 포용성에 대한 강조가 여러 국제기구 및 회의에서 가시적으로 나타났다. ADB(2011)에서는 양극화를 강화시키는 기존의 도시재개발에 비판적인 관점에서, 포용적 도시재개발을 주장했으며, UN-HabitatⅢ(2016)에서는 민주적 절차의 회복을 통해 도시의 최종적 의사결정에 모든 사람이 참여할 수 있는 도시거버넌스의 구축이 포용도시의 관건이라고 제시했다. 이처럼 포용도

시가 광범위한 컨센서스하에서 국제적으로 제기되는 것은 지난 2~30여 년간 세계화와 함께 많은 국제도시, 세계도시에서 사회경제적 발전과 함께, 사회공간적 양극화가 강화되어왔기 때문이다. 포용적 가치(포용성)은 도시항목의 세부목표 곳곳에서 구체적으로

제시되고 있다(〈표 3〉참조).

SDGs 도시와 정주지 관련항목에서 핵심가치를 추출하자면 다음과 같다. 첫째, 포용성의 강조이다. 김수진(2015)에 의하면, 정확한 개념은 포용성이라기보다 ‘도시포용성(urban inclusiveness)’이다. 도시포용

표 3. SDGs의 도시와 정주지 관련 항목 세부목표와 지표

	세부목표(Targets)	지표(Indicators)
11.1	2030년까지 적정 수준 및 가격대의, 안전한 주택과 주택과 기본서비스의 접근성을 확립하고 도시 불량주거지를 개선한다.	11.1.1 슬럼, 무허가 주거촌, 적정수준이하의 주택에 살고 있는 도시인구비율
11.2	2030년까지 안전하고, 적정가격에 쉽게 이용할 수 있고, 지속가능한 교통체계를 모든 사람들에게 제공한다. 이를 위해 대중교통을 확대하고 여성, 아이, 장애인이나 노인 등 취약한 환경에 있는 사람들을 보호한다.	11.2.1 대중교통을 쉽게 이용할 수 있는 (성/연령/장애유무에 따른) 인구 비율
11.3	2030년까지 모든 국가에서 포용적이고 지속가능한 도시화를 강화하고, 참여적·통합적이고 지속가능한 인간 정주 계획과 관리를 증진한다.	11.3.1 인구증가에 대한 토지소비의 비율 11.3.2 도시계획 및 도시관리에 대한 시민사회의 직접적 참여구조가 규칙적이고 민주적으로 작동하는 도시의 비율
11.4	전 세계 문화유산 및 자연유산을 보호하고 지키기 위한 노력을 강화한다.	11.4.1 문화 및 자연유산의 보전, 보존, 보호에 대한 (공/사적 부문의) 1인당 총 지출: 유산의 유형(문화, 자연, 혼합) 그리고 세계유산 센터 지정, 정부의 범위(국가, 지역, 로컬/시군), 지출유형(운영비/투자), 사적 펀딩의 유형(기부 등)에 따른 지출
11.5	2030년까지, 수해 등 재해로 인한 인적 피해와 (세계GDP대비) 직접적 경제손실을 크게 구축한다. 특히, 빈민과 취약계층을 보호하는데 초점을 둔다.	11.5.1 인구 10만 명당 재해로 인한 사망자, 실종자수 11.5.2 기초서비스 중단, 기반시설 파괴 등을 포함한 재해로 인한 직접적 경제손실
11.6	2030년까지 1인당 도시의 환경에 미치는 부정적 효과를 감소시킨다. 특히 대기질 및 폐기물관리에 초점을 둔다.	11.6.1 도시의 총 고체폐기물 중 주기적으로 수집되거나, 적절하게 처리되는 폐기물의 비율 11.6.2 도시 초미세먼지의 연평균치
11.7	안전하고, 포용적이고, 쉽게 접근할 수 있는 녹지·공공 공간을 제공한다. 특히, 여성과 어린이 노인, 장애인에 초점을 둔다.	11.7.1 도시에서 공공적 목적으로 모두에게(성, 연령, 장애 차별 없이) 개방된 시가지 비율 11.7.2 성, 연령, 장애유무에 따른 신체적, 성적 괴롭힘의 희생자 비율과 사건 장소(12개월 동안)
11.a	국가 및 지역개발계획을 강화하여, 도시, 근교(peripheral), 촌락간의 건전한 경제, 사회, 환경적 연계를 구축한다.	11.a.1 인구추계와 자원수요를 통합적으로 고려한 도시 및 지역계획을 시행하는 도시에 살고 있는 인구비율(도시규모별)
11.b	2020년까지 포용, 자원효율성, 기후변화 완화 및 적응, 재해회복력을 위한 통합적 정책 및 계획을 실행하는 도시와 정주지의 수를 대폭 늘린다. 이는 샌다이강령(Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030)에 조응하여 총체적인 재해위험관리체계를 갖추는 것이다.	11.b.1 재해위험저감을 위한 샌다이 강령에 따라 지역의 재해위험저감을 위한 전략을 채택, 실행하는 지방정부의 비율 11.b.2 국가적, 지역적 재해위험저감전략을 수립한 나라의 수
11.c	최빈국에서 재정적, 기술적 원조를 통해 지역원자재를 활용하여 지속가능하고 회복력있는 건물의 건축을 지원한다.	11.c.1 지속가능하고 회복력 있고 자원절약형의 지역원자재를 활용하는 건축물을 만드는데 사용되는, 최빈국에 대한 재정지원의 비율

자료: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/>

성은 도시거주민이 삶의 질 향상을 위해 필요조건인 공공재로서의 도시(그리고 도시가 제공하는 서비스, 기회, 자원)에의 접근을 포함)를 사용하고 점유하고 변화시킬 수 있는 정도를 의미한다(김수진, 21). ‘포용적이며 지속가능한’ 도시는 이미 오래전부터 ‘도시에 대한 권리’의 핵심적 가치지향이기도 하다. 문정호 외(2016)는 도시스케일에서 논의를 더 진전시켜 공간적 포용 혹은 ‘포용적 국토’가 보다 거시적인 정책 키워드가 될 수 있는지에 대해 연구했다. 이처럼 도시와 국토의 실현가능한 비전으로서 포용적 도시와 정주지는 <표 3>의 세부목표(11.3)에 “포용적이고 지속가능한 도시화”, “참여적·통합적이고 지속가능한 인간정주 계획과 관리”로 집약적으로 표현되어 있다.

둘째, 도시와 정주지 공간스케일의 강조이다. UN 발전의제에서 도시와 정주지가 핵심내용으로 제안된 것 자체도 중요하지만 다양한 공간스케일에 대한 강조와 상호간의 연계성을 증시한 것은 의미 있다. 이는 도시관련 의제에서 사회적 정의(및 형평성)와 공간적 정의를 동시에 추구할 수 있는 하나의 예로 제시된다. 즉, 도시에서 각종 공공서비스는 누구에게나(어떤 사회집단에게나) 평등하게 제공되어야 하며, 동시에 어떤 지리적 공간에 거주하든지 형평성 있게 공급되어야 한다는 전제를 표현한 것이다. (11.a)에서 ‘도시, 근교(perri-urban), 촌락간의 건전한 경제, 사회, 환경적 연계를 구축’목표에서 함축적으로 제시되고 있다. 이는 포용도시에 대한 기존의 논의를 보다 확대된 공간적 범위의 정주지전체에 적용한다는 의미가 있다.

셋째, 지속가능성의 개념이 기존에 비해 한층 심화되었다는 점이다. 지속가능성은 전통적으로 경제개발-환경보전의 이분법적인 틀에서 크게 벗어나지 못했으나 새로운 SDGs에서는 사회적 가치를 크게 담아내면서 ‘경제-사회-환경’의 삼각구도로 변화되었다. 물론 이러한 논의 자체가 완전히 새로운 것은 아니다. 1992년 리우환경회의 이후 지속가능한 발전을 위해서는 삼각구도에 대한 이해가 필요하다는 원론적인 관점에 대한 동의는 오래전에 있었으나, 실제 정책이나 사회지표와 관련하여 연구성과가 많이 축적되지 않았다. 이런 탓에 개념적인 이해와 달리 실제 조

사와 분석은 여전히 ‘경제-환경’을 축으로 이루어진 측면이 강하다. Daly(1996)는 사회적 차원의 개념을 심화하기 위해서는 사회영역과 경제영역을 명확하게 구분하는 것이 필요하다고 주장했다. 이러한 점을 고려하면, SDGs에서 지속가능한 발전이 사회적 형평성 및 포용의 주제와 긴밀하게 연결된 것은 의미 있는 진보라고 할 수 있다.

(2) UN SDGs와 해비타트Ⅲ : (도시)포용성에 대한 논의

포용성은 지속가능성 개념의 심화와 관련된 것으로, 도시 및 지역(공동체)에서의 사회정의 및 형평성의 강화를 의미한다. 도시와 정주지 관련항목에서 총 10개 세부목표(Targets)의 상당부분에서 포용적(inclusive) 정책을 직접 강조하고 있으며, 그 의미와 중요성은 세 번째 목표인 ‘포용적이고 지속가능한 도시화’에 잘 나타나 있다. 즉, 환경적으로 지속가능할 뿐만 아니라 사회적으로 공정한 도시를 모델로 제시하고 있다. 여기서 확인되는 포용의 의미는 두 가지이다. 하나는 도시와 정주지의 모든 사람들이 ‘어디서나’ 적절한 수준의 물질적 삶을 누릴 수 있도록 해야 한다는 것이다. 두번째는 도시공간이 어린이, 여성, 노인 등의 취약계층을 보호하는 울타리를 지향해야 한다는 것이다. 각각 공간적이고 사회적인 의미의 포용을 의미한다. 예를 들면, (목표11.7)에서 도시공간에서 모두가 차별받지 않고 쾌적한 삶을 누릴 권리의 형태로 포용적인 도시의 비전을 제안하고 있다(<표3>을 참조).

박인권·이민주(2016)는 포용에 대한 기존의 사회학적 논의에 포용의 공간적 차원을 부가하여 강조했다. 즉, 도시포용성을 구성하는 역량강화, 상호의존, 참여의 세 가지 차원에 공간적 개방(spatial openness)를 추가하여 도시가 사회적 배제를 극복하고 열린 공간이 되어야 함을 강조했다. 그는 네 가지 핵심 원칙을 통해 정의되는 포용도시가 ‘모든 거주민이 사회의 일원으로서 기본적인 삶을 영위할 역량을 갖추고, 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 삶의 영역에서 공식적으로나 비공식적으로 상호의존하며, 각종 의사결정 과정과 시민사회의 다양한 활동에서 배제되지

않고 참여하고, 이들을 뒷받침할 공간적 개방성을 갖춘 도시'라고 말한다(박인권·이민주, 2016, 126). 이 정의 속에서는 참여와 역량강화에 방점을 두어 포용 도시를 상당히 적극적으로 해석한다고 볼 수 있다.

사실상 SDGs에서는 포용의 적극적 의미가 분명히 드러나 있지는 않다. 즉, 도시거주자와 사회적 약자를 위한 공간전략의 필요성과 함께 취약계층 등의 도시 거주자가 스스로 역량을 강화하여 자립적 발전의 토대를 구축할 수 있도록 해야 한다는 것이 '적극적 의미'의 포용이라고 할 수 있다. 이러한 적극적 의미의 포용은 해비타트III(2016년 10월)를 위한 정책문서(도시에 대한 권리와 모두를 위한 도시)에서 보다 명

시적으로 표현되었다. 해비타트III는 SDGs의 도시와 정주지에 대한 항목에 담긴 과제를 보다 구체화시켰다.

해비타트III은 <새로운 도시의제>의 곳곳에서 SDGs의 주요의제를 계승하고 있음을 명시적으로 밝히고 있다. 박세훈(2016)은 『지속가능한 도시와 주거지를 위한 키토선언(2016)』에서 다음과 같이 포용성, 지속가능한 발전, 도시화의 키워드간의 간명한 연계를 다음과 같이 밝히고 있다.

“...우리는 지속가능하고 포용적인 경제발전, 사회문화발전, 환경보호, 그리고 변혁적이고 지속가능

표 4. 해비타트III 새로운 도시의제의 비전과 원칙(비전은 원문 그대로, 나머지 내용-음영부분-은 저자가 재구성한 것임)

도시 및 인간정주지의 비전		요약 및 범주화		원칙
(a)	차별없이 적정한 기준의 삶에 대한 권리, 적정 주거에 대한 권리의 실현, 안전하고 지능가능한 음용수에 대한 접근, 식량안보, 영양, 보건, 교육, 인프라, 이동성 및 교통, 에너지, 대기의 질, 생계 수단 등의 영역에서 공공재 및 양질의 서비스에 대한 액세스의 달성과 토지에 대한 사회적 생태적 기능을 포함하면서 사회적 기능을 이행	공공서비스의 공급	사회경제적 형평성과 포용성	(a) “아무도 소외시키지 않는다.” (공공서비스공급과 인프라제공에서의 사회적, 공간적 형평성) (b) 포용적 발전: 시민참여의 증진과 약자집단의 역량 강화
(b)	시민참여를 증진시키고 거주민들이 소속감과 소유의식을 느낄 수 있고 안전하고 포용적이고 접근가능하고 녹색이고 양질의 공적 서비스를 제공하며 가족 중심적이고 사회적이고 세대간 교류, 문화적 표현, 정치적 참여를 격려하며 사회적 결속, 포용 및 안전, 모든 거주민의 수요가 충족되고 취약한 상황에 있는 사람들의 구체적인 필요를 인식하는 평화롭고 다원적 사회	시민참여		
(c)	성평등, 여성과 여자아이들의 역량강화, 모든 의사결정과정에서 모든 분야와 리더십에서 여성의 완전하고 효율적인 참여를 보장하고 양질의 일자리를 보장하고 평등한 일에 대해서는 평등한 보수, 공적 사적 공간에서 여성과 여자아이들이 어떤 형태의 차별, 폭력, 억압에서 자유로운 곳	사회적 약자 보호와 평등의 추구		
(d)	현재와 미래의 포용적이고 지속가능한 경제 성장의 도전과제들과 기회를 활용하며 구조적 변화, 생산적이고 가치 있는 활동 및 효율적 자원의 이용, 지역 경제를 활용하고 비공식경제부문의 공식경제부문으로의 전환을 지원	포용적, 지속가능한 경제		
(e)	행정구역전역에서 지역적 기능을 이행, 모든 차원에서 균형 잡힌 지속가능한 통합된 도시 및 지역개발의 허브이자 엔진으로 기능하는 곳	도시의 공간적 정의와 형평성	(c) 환경 도시 개발에서 문화적 차이와 다양성을 반영하는 통합적 접근	
(f)	승객과 화물에 대한 효율적인 자원수송체계 및 모두를 위해 지속가능하고 안전하고 접근가능한 도시 이동성을 위한 연령별 성별에 따른 계획 및 투자, 효과적인 사람, 장소, 재화, 용역 및 서비스, 경제적 기회와 연계			
(g)	재난위험저감 및 관리의 채택 및 이행, 취약성 저감, 자연 및 인적 위험에 대한 복원력과 대응 마련, 기후변화 감축 및 적응	환경적 지속가능성		
(h)	생태계, 물, 자연서식지, 생물다양성의 보호, 보존, 복원 및 증진, 환경적 영향의 최소화 그리고 지속가능한 소비 및 생산 패턴의 변화.			

자료: UN Habitat(2016), New Urban Agenda(허광진·윤경효 역, 2016, 해비타트III: 새로운 도시의제, 한국지속가능발전센터)

한 발전에 기여할 수 있는 잠재력의 원천이자 동력으로서 도시화를 인식하고 그것이 제공하는 기회를 충분히 활용할 필요가 있다 ... (박세훈 2016에서 재인용)”

해비타트Ⅲ의 정책문서에 나타난 바람직한 도시의 비전으로서 모두를 위한 도시는 ‘도시와 인간정주지를 공평하게 사용하고 누릴 수 있고 포용성을 증진시키고 어떤 종류의 차별도 없이 현재와 미래 세대의 도시 거주민들이 정의롭고, 안전하고, 건강하고 쉽게 접근할 수 있고 지불할 능력을 갖추고 복원력이 있고 지속가능한 도시이자 인간정주지에 거주할 수 있고 모두가 번영하고 삶의 질을 누릴 수 있는 곳’이다. 해비타트Ⅲ의 모두를 위한 도시와 SDGs의 도시와 정주지 항목을 비교할 때 양자간의 명백한 유사성과 연속성을 확인할 수 있다. 해비타트Ⅲ에서 포용성(혹은 도시 포용성)은 가장 중요한 키워드로 간주되고 있으며, 동시에 사회적 형평성과 정의, (보다 심화된) 환경적 지속가능성의 가치를 담아내고 있다. 해비타트Ⅲ는 여기서 한걸음 더 나아가 모두를 위한 도시비전을 8개로 구체화하여 제시한다(〈표 4〉참조).

8개의 도시비전을 주제에 의거하여 분류하면, 다음과 같은 같이 분류할 수 있다: ① 사회경제적 형평성과 포용성의 추구 ② 도시의 공간적 정의와 형평성 ③ 환경적 지속가능성. 도시비전을 세 개의 범주로 정리한 결과, 해비타트의 모두를 위한 도시비전이 SDGs의 도시와 정주지 발전목표의 연장선상에 있으면서 더 구체화된 비전임을 확인할 수 있다. 8개의 주제는 이를 실현하기 위한 세 개의 원칙으로 다시 재구성할 수 있다. 사회적 포용, 공간적 정의, 환경적 지속가능성의 도시비전은 〈표 4〉에서처럼, 세 개의 원칙으로 재구성된다(이는 해비타트Ⅲ 〈새로운 도시의제〉의 일부내용을 재구성한 것이다). 정부와 지자체 등 도시 개발 및 관리(서비스 및 인프라공급)의 형평성, 시민 참여 등 포용성의 추구, 문화적 다양성의 원칙이 그것이다. 이 세 가지 원칙은 사실상 그동안 해비타트Ⅲ에 강조해온 도시권의 세 가지 원칙과도 거의 일치하는 것이기에 큰 변화는 없는 것이라고 보아도 무방하다.

3. 현행 국토기본법에 대한 검토

1) 현 국토기본법 개관

국토기본법은 국토에 관한 계획 및 정책의 수립·시행에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 국토의 건전한 발전과 국민의 복리향상에 이바지함을 목적으로 2002년 2월4일 제정한 법률을 말한다. 1963년 제정된 국토건설종합계획법이 폐지되면서 이를 발전적으로 대체하기 위해 입법되었다. 2002년 이래 수차례 개정되면서 그동안 새롭게 제기된 국토에 대한 가치와 관점, 정책지침의 변화를 반영하였다. 그리하여 제2조 국토관리의 기본이념 조항에는 ‘개발과 환경의 조화’, ‘국토의 균형있는 발전’, ‘국토의 지속가능한 발전’등의 진화된 개념이 포함되었다. 그럼에도 불구하고, 국토기본법은 현재 시점에서 국토발전과 관련한 법제도 및 정책의 적절한 방향과 지침을 충분히 제공하고 있다고는 말하기 힘들다. 현 국토기본법에서 국토와 관련한 기본이념이나 기본원칙을 제시하고 있는 제1장 총칙은 불과 한 페이지에 불과하며, ‘제2장 국토계획의 수립 등’ 이후의 내용은 국토계획, 국토정보체계, 국토정책위원회에 대한 내용으로 국토관련 다양한 분야의 내용을 포괄적으로 다루고 있지 않다. 다시 말하면, 국토기본법이라기보다는 사실상 ‘국토계획’에 대한 법에 가까운 것이다. 예를 들면, 국토법, 제도, 정책에서 당연히 고려되어야 할 교통, 경관, 환경 등 다양한 분야에 대한 기초적인 언급조차도 없다. 이러한 점은 국토기본법이 기존의 국토건설종합계획법이 가지고 있던 속성을 어느 정도 유지하고 있기 때문이라고 보여진다. 즉, 국토를 사고할 때 토권위주의 접근이 지배적이었던 시대에 만들어진 법률의 유산이 남아 있는 것이다.

2) 타 기본법과의 비교

(1) 국민의 권리와 의무

국토기본법을 문화기본법 등 타 분야 기본법과 비교하면 차이를 더 명확히 알 수 있다. 〈표 5〉를 보면,

가장 큰 차이는 문화기본법 및 환경기본법과는 달리 국토기본법에서는 국민의 권리를 명시하지 않고 있다는 점이다. 이는 개정안에서도 가장 중요하게 다루어질 필요가 있는 부분이기도 하다. 예를 들면, 문화기본법에서는 국민의 권리를, 환경정책기본법에서는 국민의 권리와 의무를 명시하고 있다. 문화기본법 제4조에서 모든 국민이 차별받지 않고 문화를 향유할 권리를 명시하고 있으며, 이를 ‘문화권’으로 표현하고 있다.¹⁾ 문화기본법에 국민의 기본권으로서 문화권(cultural rights)에 대한 인식이 뚜렷하게 표현된 것은, 민주화이후 지난 수십년동안 여러 정부를 거치면서 문화 및 문화정책에 대한 관념이 지속적으로 진화하였는데 그 성과물이 문화기본법에 충실히 반영되었기 때문이다(전혜영·고재옥, 2016 참조). 환경정책기본법에서는 분야의 특성상 권리와 함께 의무까지 명시하고 있다.²⁾ 그런데 두 번째와 세 번째의 의무조항은 사실상 첫 번째 조항 즉, 모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 실현하기 위한 것이므로 국민의 권리에 대한 조항이 더 근본적이고 핵심적인 요소라고 볼 수 있다.

그렇다면 왜 국토기본법에서는 타 기본법에 명시적으로 존재하는 국민의 권리(와 의무)에 대한 조항

이 없는 것인지 질문해 볼 수 있다. 다시 강조하자면 국토를 개발패러다임의 연장선상에서 인식하는 관점이 여전히 부분적으로 남아 있으면서, 국토를 국민의 기본권이라는 관점에서 인식하는데까지는 나아가지 못하고 있는 것으로 보여진다. 이는, 건조환경과 공간계획에 초점을 두는 토목국가적 국토개발패러다임의 유산으로 해석할 수 있다. 물론 그동안 국토관의 변화는 국토기본법에 상당히 반영되어 왔다. 구체적으로, 제3조(국토의 균형 있는 발전)에서 ‘국민 모두가 안정되고 편리한 삶을 누릴 수’ 있도록 해야 한다고 말하고 있으며, 제1조(목적)에서는 국토기본법의 목적을 국토의 건전한 발전과 ‘국민의 복리향상’이라고 못박고 있다. 즉, 내용적으로는 이미 국토를 자원의 효율적인 개발의 관점을 어느 정도 극복하고, 국토에 대한 국민의 권리와 삶의 질, 복지의 차원에서 인식하는 변화된 관점을 어느 정도 담아내고 있다. 그러나 이러한 국토에 대한 새로운 인식을 국민의 권리로 명시적으로 표현하는 것은 또다른 과제이고 현시점에서 필요하다고 판단된다. 일단 국토에 대한 국민의 권리(기본권)을 도시권의 의미를 고려하면서 “국토권(國土權)”이라고 부르기로 한다. 국토권에는 어떤 내용이 담길 수 있을지는 논문의 후반부에 다시 논의하기로 한다.

표 5. 기본법간 비교: 문화기본법, 환경정책기본법과 국토기본법

문화기본법(2013.12.30.)	환경정책기본법(2015.12.1.)	국토기본법(2003.1.1.)
제1조 목적	제1조 목적	제1조 목적
제2조 기본이념	제2조 기본이념	제2조 국토관리의 기본이념
제3조 정의	제3조 정의	해당 없음
제4조 국민의 권리	제6조 국민의 권리와 의무	해당 없음
제5조 국가와 지방자치단체의 책무	제4조 국가 및 지방자치단체의 책무 제5조 사업자의 책무	해당 없음
제6조 다른 법률과의 관계	해당 없음	해당 없음
제7조 문화정책수립·시행상의 기본원칙	제7조 오염원인자 책임원칙 제8조 환경오염 등의 사전예방 제9조 환경과 경제의 통합적 고려 제10조 자원등의 절약 및 순환적 사용촉진	제3조 국토의 균형있는 발전 제4조 경쟁력있는 국토여건의 조성 제5조 환경친화적 국토관리
제8조 문화진흥기본계획의 수립	제2장 환경보전계획의 수립등	제2장 국토계획의 수립 등
제9조 문화진흥을 위한 분야별 문화정책의 추진	해당 없음	해당 없음

(2) 정의(定意)

국토기본법에서 사용되는 각종 핵심 용어들에 대해 정의하는 것 또한 필요하다. <표 5>에서 알 수 있듯이, 문화기본법에서는 문화에 대해 “문화예술, 생활 양식, 공동체적 삶의 방식, 가치 체계, 전통 및 신념 등을 포함하는 사회나 사회 구성원의 고유한 정신적·물질적·지적·감성적 특성의 총체”라고 정의하고 있다. 환경정책기본법에서는 더 나아가, 환경, 자연환경, 생활환경, 환경오염, 환경훼손, 환경보전, 환경용량, 환경기준 등 8개의 핵심용어에 대해 정의하고 있다. 국토기본법에서는 정의와 관련된 조항이 없다. 국토, 국토발전, 지속가능한 국토발전, 국토균형발전 등 정의가 필요한 핵심용어들에 대한 정의가 필요하며, 일부는 이미 내용적으로 다른 조항 속에 삽입되어 있다. 정의를 명확히 기술하는 것이 중요한 이유는 해당 법률이 다루는 대상을 구체적으로 결정하는데 지침으로 역할할 수 있기 때문이다. 예컨대, 문화에 대한 정의로부터 우리는 문화기본법에서 다루는 문화의 정의는 문화경관이나 문화공간과 같은 유형의 물질적 문화와 문화예술, 문화양식과 같은 무형의 문화를 모두 포괄하고 있음을 알 수 있다. 국토를 정의함을 통해서 우리 사회와 국민이 국토에 대해 어떤 가치를 부여하고 있는지, 그 중에 어떤 부분들이 법·제도적 개입을 통해 보장되고 발전될 필요가 있는지 명확해질 것이다.

(3) 타 법률과의 관계

이 부분은 기본법의 근본적 의미에 대한 질문이 될 수 있으므로 보다 신중한 접근이 요구된다. 문화기본법에서는 제6조(다른 법률과의 관계)에서 문화에 관한 다른 법률에 우선함을 명시하고 있지만³⁾ 환경정책기본법에서는 언급이 없다. 특별법은 ‘특별법우선의 원칙’에 의거해 일반법에 대해 구속력이 있지만, 기본법과 일반법간의 관계에 대해서는 관련학계에서도 지속적인 논쟁의 주제가 되어 왔다. 우리나라의 기본법체계는 일본의 입법체계를 상당히 참고했는데, 일본의 경우 ‘기본법 우월성의 원칙’에 따라 관련분야 정책의 방향성을 제시하고 다른 법률이나 행정을 유도하는 역할을 하고 있다(박정훈, 2009). 따라서 원론

적으로 볼 때, 기본법이 효력이 있고 일반법에 대해 구속력이 있기 위해서는 문화기본법과 같은 조항의 삽입을 검토해 볼 수 있다.

4. 국토기본법 개정방향

1) 신설조항

(1) 국민의 권리와 의무

가장 중요한 것은 (국토의) 기본이념에 ‘국토권’에 대한 내용을 삽입하는 것이다. 이는 국토를 효율적 권리의 대상으로 보는 관점에서 시민적 권리의 핵심적 매개로 보는 관점(과 쾌리다임)으로의 대전환을 의미한다.

(2) 국가 및 지방자치단체의 책무

이는 국민의 권리에 상응하는 중요한 조항이다. 국민의 권리를 정의한 만큼, 그와 쌍으로 이루는 권리실현을 위한 국가 및 지자체의 의무는 당연히 필요한 조항이다.

(3) 정의

앞서 논의한 것과 같은 이유에서 신설이 필요하다.

(4) 타 법률과의 관계

다른 법률과의 관계에서 우선순위를 명시할 필요성이 있다. 명목상 국토‘기본법’임에도 불구하고, 다른 법률과 법적 구속력에서 상하가 아닌 수평관계이다. 따라서 관련법과의 충돌 혹은 중복위험이 있다. 이는 일본의 기본법 역시 마찬가지이며, ‘기본법’역시 형식적으로는 법률이기에 다른 법률에 대해 우월적 지위를 갖지는 않는다(박정훈, 2009: 302). 예를 들면, 국토기본법과 경관법에서 각각 경관을 언급할 때가 하나의 예가 될 수 있다. 물론, 기본법에서의 언급은 원칙적인 수준에 머무를 것이므로 중복이 실제 적용에서 문제가 될 가능성은 낮다. 그럼에도 불구하고, 국토기본법으로서 최소한의 지위와 상징적 의미를

갖기 위해서는 “국토에 대한 다른 법률을 제정하거나 개정할 때에는 이 법의 목적과 기본이념에 맞도록 하여야 한다”라는 조항의 삽입을 고려할 필요가 있다.

2) 수정보완조항

(1) 기본이념

국토관리의 기본이념은 그동안 변화된 국토관 및 국토정책을 비교적 반영해 왔음에도 불구하고, 여전히 보완해야 할 필요성이 있다⁴⁾. ‘개발과 환경의 조화’라는 관점에 기초한 환경적 지속가능성의 의미를 보다 심화하여 도시정책 및 사회제도와 연계시킬 필요가 있다. 또한 사회적 형평성과 포용성의 관점을 담아내는 것 또한 유엔 지속가능발전목표와 국제적 추세를 고려할 때 긴급하다. 그리고 국토이용의 주체에 대해 재고함으로써, 국토관리를 넘어서 시민을 위한 국토이용 및 국토관리, 나아가 기본권으로서의 국토권의 가치를 제시하는 것이 중요하다. 국토권은 국민의 권리이면서 동시에 시민적 권리로서 제시될 필요가 있다. 즉, 사회적, 공간적 형평성과 정의에 민감한 권리로 정의된다는 의미이다. 현재의 기본이념에서도 ‘국민의 삶의 질을 개선’이라는 문구는 삽입되어 있지만 사회적 약자 혹은 취약계층에 대한 보호와 그들 또한 동등하게 국토를 이용할 권리에 대한 언급하지 않고 있어 사실상 선언적 의미에 그치고 있다. 동질적이고 단일한 집단으로서의 ‘국민’을 넘어서 차이와 다양성에 기초한 시민적 권리의 인정으로 나아갈 필요가 있다. 따라서 필연적으로 도시권(도시에 대한 권리)에 관한 논의와 연결될 수밖에 없다.

르페브르 이래로 도시권에 관한 논의는 기본적으로 도시를 지배하는 정치경제엘리트에 저항하는 시민의 정치적 권리의 성격을 갖고 있다. 강현수(2009, 53)에 의하면, 르페브르의 도시권은 ‘도시에서의 특정 권리(specific rights in city)’라기 보다는 ‘도시에 대한 전반적인 권리(right to the city as a whole)’이며, 이는 도시변화를 위해 참여하는 정치적 시민의 권리일 것이다. 이같은 도시권의 다소 급진적인 이론적 맥락보다는 2000년대 이후 유엔 해비타트와 유네스코 등에서 빈번하게 논의되었던 제도화된 ‘도시에 대

한 권리’(혹은 ‘모두를 위한 도시’)에서 국토권에 대한 개념적 기반을 형성할 수 있을 수 있을 것이다. 물론 이조차도 도시권의 ‘급진적인’ 배경에 대해 불편함을 표출한 선진국들이 해비타트Ⅲ의 새로운 도시의제에서 공식적 사용에 대해 반대하면서 키워드가 ‘모두를 위한 도시’로 수정된 것은 잘 알려진 바이다. 그럼에도 불구하고 ‘도시에 대한 권리’라는 용어자체는 <새로운 도시의제>에 분명히 삽입되었으며 이는 의미 있는 성과라고 할 수 있다(이에 대한 상세한 이해를 위해서는 박세훈(2016)을 참조). SDGs와 해비타트Ⅲ에서 표현된 것처럼, 국토를 추상적이고 단일한 개체에서 도시-근교-소도시-촌락의 공간적 연결망으로 표출되는 ‘도시와 정주지’로 이해하고, ‘국민’속의 시민적 다양성과 차이에 기초한 ‘국토권’을 제시할 필요가 있다.

구체적으로 살펴보면, ‘국토관리의 기본이념’이라는 표현은 국토를 여전히 효율적 관리의 대상, 하향식 관리행정의 대상으로 간주하고 있다는 오해를 살 여지가 있으므로, 수정보완할 필요가 있다. 대안은 첫째, ‘국토이용(혹은 국토발전) 및 국토관리의 기본이념’ 등으로 수정하는 것과 둘째, 국토이용과 국토발전의 기본이념으로 수정하는 것, 셋째, 문화기본법이나 환경정책기본법에서처럼 단순히 ‘기본이념’으로 대체하는 것이다. 이같은 수정보완이 필요한 가장 큰 이유는, 제2장 국토계획에 대한 조항들이 국토기본법의 기본이념에 내용적으로 종속되도록 하기 위한 것이다. 현재는 국토계획에 대한 법조항들이 기본이념과 다소 독립적으로 구성되어 있고, 총칙의 국토이념에 의해 그다지 영향 받지 않는 식으로 서술되어 있다. 기본이념앞에 수식어를 붙이는 것은 사실상 중복의 의미가 있기 때문에 수식어를 삭제하고 ‘기본이념’과 같이 단순히 제시해도 무방할 것이다.

(2) 기본원칙

기본원칙은 기본법의 실제적 의미를 생각할 때 매우 중요한 부분이다. 왜냐하면 기본법은 타 법률에 우선하고 방향성을 제시하는 의미도 있지만 실제적으로 큰 영향을 미치는 것은 수시로 만들어지고 집행되는 행정 및 정책에 지침(guiding principle)으로 작용

할 수 있기 때문이다. 문화기본법에서는 제7조 기본 원칙에 대한 조항에서 ‘국가와 지방자치단체는 문화 정책을 수립하고 시행할 때에는 다음 각 호의 사항을 충분히 고려하여야 한다’고 명시하고 있다. 반면에 환경정책기본법에서는 제7조(오염원인자 책임원칙)에서 제10조(자원 등의 절약 및 순환적 사용 촉진)에 이르기까지 각 조항에서 기본원칙을 상술하는 방식을 택하고 있다. 두 가지 방법은 각각 장단점이 있고 어느 것이 우월하다고 말하기 힘들지만 문화기본법에서처럼 기본법과 해당부처 정책간의 관계를 명시하는 것은 분명히 큰 의미가 있고, 기본법의 존재이유를 명확히 하는데 더 효과적인 방법이라고 생각된다. 국토기본법에서도 개정안에서 반영할 필요가 있다. 현 국토기본법에서는 목적과 기본이념 다음에 제3조(국토의 균형 있는 발전) 제4조(경쟁력 있는 국토여건의 조성) 제5조(환경친화적 국토관리)의 세 조항이 기본 원칙을 대신하고 있다.

기존의 원칙에 해당하는 세 조항을 보완하고 또한 추가적인 원칙을 고려함에 있어서, 앞서 논의한 지속가능발전목표(SDGs)의 도시관련 항목을 참고할 수 있다. 위 세 조항 외에 기본원칙으로서 추가적으로 신설을 고려할 만한 항목은 다음과 같다: ㉠ 국토이용 및 계획·관리에 있어서 사회적 형평성·사회통합·사회적 약자보호의 강조, ㉡ 국토정책에 대한 국민참여, ㉢ 국토의 다양성과 정체성·가치의 보전 등

여, ㉣ 국토의 다양성과 정체성·가치의 보전이다. 이 중에서도 ㉠과 ㉡은 포용적 국토(발전)의 이상과 밀접하게 관련되어 있으며, ㉢은 사회적·공간적 정의와 형평성을 실현하기 위한 ‘모든 이가’ ‘어디서나’ 적절한 수준의 공공서비스를 공급받을 권리(국토권)의 강조와 이에 대한 정부·지자체의 책무를 의미한다. ㉣은 ㉠을 실현해 나감에 있어서 시민 특히, 사회적 약자가 의사결정에 참여하는 포용적 거버넌스 모델(Inclusive Governance Model)의 형성과 이를 가능케 하는 역량강화를 의미한다. 참고로, ㉠과 ㉡은 문정호 외(2016)가 제시한 포용적 국토의 목표1·2·3 중 두 가지와 내용적으로 거의 일치한다(목표1: ‘사회적 약자가 배제되지 않는 공간서비스의 구현’, 목표2: 권리증진과 행복추구로서의 참여역량 강화 및 거버넌스 구축).

여기서 제안하는 세 가지의 신설조항을 하나씩 살펴보면, 첫째, 국토이용에서 사회적 형평성과 포용성을 강조하는 것으로, ‘포용적 국토’의 가치 혹은 ‘국토이용에 대한 사회적 약자보호나 권리의 보장(국토권)’을 언급하는 주요항목을 추가할 필요성이 있다. 이는 논문의 전반부에서 논의한 유엔 지속가능발전목표(SDGs11)에서 제안되고 해비타트III에서 더욱 구체화된 ‘포용적이고 지속가능한 도시’의 핵심적 가치이기도 하다. SDGs11에서 사회적 취약계층에 대한 강

표 6. 국토기본법 기본원칙의 기존조항 및 신설조항 제안

	국토기본법 기본원칙		‘기본원칙’과의 연계성	
			SDGs11	해비타트III 비전
기존 조항	제3조	국토의 균형 있는 발전	(11.a)도시, 근교, 촌락간의 건전한 경제, 사회, 환경적 연계를 구축	(e)행정구역 전역에서 지역적 기능
	제4조	경쟁력 있는 국토여건의 조성		
	제5조	환경친화적 국토관리		
신설 조항 (제안)	㉠	국토이용 및 계획·관리에 있어서 사회적 형평성·사회통합·사회적 약자보호	(11.2) 교통체계(11.5) 재해손실감소 (11.7)녹지·공공공간 제공(공히 취약계층 보호명시)	(a)공공서비스의 적정하고 형평성 있는 공급
	㉡	국토정책에 대한 국민참여	(11.3)참여적,통합적,지속가능한 인간정주계획과 관리증진	(b)시민참여의 증진
	㉢	국토의 다양성과 정체성·가치의 보전 등	(11.4)전 세계 문화유산 및 자연유산 보호	(b)다원적 사회

조는 곳곳에서 드러난다. (목표 11.2)교통체계의 공급, (11.5)재해손실감소, (11.7)녹지·공공공간의 공급 항목에서 반복적으로 여성, 어린이, 노인, 장애인 등의 취약계층의 보호를 명시적으로 언급하고 있다. 특히 (11.7)에서는 포용적인 녹지·공공공간이라고 서술하고 있다. 해비타트III에서 보다 체계적인 형태로 이러한 과제를 제시한다. 적절한 기준의 삶, 주거에 대한 권리, 교통·교육·보건 등 모든 공공서비스에서의 형평성 있는 접근을 가능케 해야 한다고 말한다.

기존의 세 가지 원칙이 각각 국토개발패러다임이 지배하던 시기(제4조), 국토균형발전(제3조), 환경보전과 개발의 조화(제5조)에 대한 관점을 반영하는 것이라면, 사회적 형평성과 포용의 관점은 국토에 대한 국민의 기본권적인 관점을 강조한다. 문정호 외(2016)는 ‘국토개발’에서 ‘포용국토’로의 패러다임 전환이라는 거시적 맥락 하에서 포용성의 의미를 다루었다. 그에 따르면, 포용적 국토는 “공간의 물리적 개발을 통한 성장을 넘어 누구나 어디서나 안전·쾌적·편리하게 살아갈 수 있고, 모든 사회적 계층·지역 간의 격차·배제·갈등을 최소화할 수 있으며, 그 기회의 균등, 잠재능력 증진과 행복을 추구하는 사회의 모든 구성원이 적극적 권리 추구하고 자발적 참여를 실천하는 삶의 터전”이다(문정호 외, 40). 포용적 국토의 관점은 기존의 원칙(가치)들의 의미를 심화하는데 있어서도 중요한 역할을 한다. 균형발전이 국토의 공간적 정의와 형평성을 추구하는 것이라면, 사회적 형평성과 정의의 가치를 부가함으로써 국토정책의 보다 균형 잡힌 지침을 제공할 수 있다. 예컨대 기본이념에서는 ‘국민의 삶의 질’이라는 포괄적인 이념을 제시하고 있지만, 기본원칙에 해당하는 ‘국토의 균형 있는 발전’에서는 지역간의 균형발전, 낙후지역의 발전, 지역의 자립적인 발전을 주로 언급하고 있다. 즉, 여전히 지역을 동질적인 대상으로 간주하여 그 내부의 격차에 대해서는 상대적으로 관심이 덜하다. SDGs11의 의제를 적극적으로 반영한다면, 국토발전의 원칙 내에 사회적 형평성과 포용의 가치를 반영하여, 국토의 모든 곳에서(도시와 정주지) ‘모든’ 국민들이, 특히 사회적 약자에 해당하는 어린이, 여성, 노인, 장애자 등의 사회안전망이 필요한 이들이 적절한 비용으로

국토이용이 가능하도록 해야 할 것이다.

보완방안은 ‘국토의 포용적 이용’ 혹은 ‘포용적 국토’에 대한 조항을 신설하는 방안, 혹은 기존의 원칙들 그 중에서도 균형발전에 대한 항목에 일부 조항을 추가하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 만약 후자를 선택한다면, 현재 국토균형발전항목의 세 개의 세부 조항 이후에 ‘④ 국가와 지방자치단체는 모든 사람들 특히, 여성, 아이, 장애인이나 노인 등 취약한 환경에 있는 사람들이 국토공간에서 충분하고, 안전하고, 지속가능한 삶을 누릴 수 있도록 국토여건을 조성해야 한다.’라는 요지의 항목을 추가할 필요가 있다.

두 번째로, ‘㉠ 국토정책에 대한 국민 참여’ 역시 중요하며 이 또한 포용성의 한 부분으로 고려될 필요가 있다. 포용을 강자(혹은 주류)가 약자에게 베푸는 시혜로 이해해서는 곤란하다. 포용은 실제 호혜적 협력 관계를 ‘지속가능’하게 만드는 주변화된 집단의 (참여 뿐만 아니라) 역량강화를 중시한다. 김수진(2015, 20)에 의하면 이는 적극적 의미의 포용으로 정의된다. 이는 수동적 단계인 통합(integration)이 사회적으로 취약하고 소외된 집단이 서비스와 기회에 대한 접근하기 쉽도록 지원하는 것과 구분하여 적극적 의미의 포용은 교육, 복지, 창업지원 등의 역량강화 프로그램을 통해 의사결정과정에 참가하고 자신의 목소리를 낼 수 있도록 플랫폼을 제공하는 것이라는 의미이다(김수진 2015: 20). 역량강화의 의미가 다소 축소된 느낌은 있지만, 의미 있는 구분이라고 볼 수 있다. 또한, 문정호 외(2016) 역시 포용적 국토정책의 근간으로 정부에 의한 서비스공급의 형평성과 함께, 참여 및 역량강화 그리고 거버넌스와 같은 시민주체의 형성을 중요시했다⁵⁾.

즉, 포용은 결과인 동시에 그것을 현실화하는 ‘과정’이다. 따라서 포용적 국토정책의 한 축은 위에서 논의한 사회적 약자보호를 포함한 형평성 있는 국토이용의 제도화이면서, 다른 한축은 그것이 위로부터의 하향식, 일회적 방식이 아니라 공동체와 주민들의 참여 및 역량강화를 통해 이루어져야한다는 것이다. <표 6>에서 확인할 수 있듯이 SDGs11과 해비타트III에서 공히 시민참여를 명시적으로 강조하고 있음을 알 수 있다. 에서 ‘참여적’이라고 표현하는 것의 의미

는 그러하다. 특히, (11.3)에서 ‘참여적, 통합적...인간정주계획과 관리’에서 참여와 통합은 각각 시민과 정부의 관점에서의 포용적 도시화를 의미한다. 참여와 관련한 내용은 현재 국토기본법의 기본원칙에 해당하는 조항들 속에서 가장 미미하게 혹은 표현되지 않는 부분이기도 하다.

박인권(2015, 108)에 의하면, 포용도시에 대한 이론적 논의에서 참여(participation)는, ‘단순히 어떤 일이나 관계에 들어가서 관여하는 것을 넘어서서 다른 사람들과 호혜적 관계(reciprocity)를 맺으면서 도움을 서로 주고받는다’는 적극적인 의미를 갖는다. 참여에 대한 이같은 정의는 위에서 적극적 의미의 포용과 연결지어 생각할 수 있다.

사회적 형평성과 약자보호에 대한 내용은 사실 현재 조항속의 ‘국민모두’라는 표현 속에 이미 대체적인 의미는 전달되고 있다고 할 수 있다. 그러나 국민참여의 관점은 기존 항목들 속에 거의 드러나지 않고 있다. 아마도 그 이유는 국민참여의 원칙이 기존의 ‘국토관리’의 개념과 배치되는 측면이 있기 때문이 아닐까 한다. 여전히 ‘국토관리의 기본이념’ 등 국토기본법 곳곳에 국토를 관리의 대상으로 보는 관점이 강하게 남아 있는 것이 그 예라 할 수 있다. 국민참여를 원칙으로 제시할 경우 그 구체적인 방식과 이를 실현하기 위해 가능하고 필요한 제도적 개정이 어떤 범위에 걸쳐서 이루어져야 하는 가에 대해 포괄적인 논의가 필요할 것이다. 따라서, 당장 국민참여의 원칙을 제시하기 힘들 경우에 이와 관련한 내용을 <기본이념>에 추상적인 형태로 포함시키는 것을 고려할 만하다.

마지막으로, ㉔ 국토발전에서 다양성을 추구하고 각 지역이 자립적 발전을 추구하는 가운데 정체성과 고유한 가치를 보존하도록 한다는 원칙이 필요하다. 여기서 암묵적 키워드는 사실상 ‘문화적’ 국토발전이다. 이는 기존의 개발주의 시대 국토패러다임에서 대안적인 패러다임으로 근본적인 전환을 이루기 위해 반드시 필요한 원칙이다. 기존의 국토정책이 국토종합계획에 의해서 많은 영향을 받았고, 이는 국토발전에서 물리적 경관변화와 건조환경의 조성을 절대적으로 우선시하는 경향을 가져왔다. 이 과정에서 국토발전의 문화적 측면은 충분히 고려되지 않았다. 그럼

에도 불구하고 이러한 문제가 아직도 제대로 인식되거나 충분히 제기되지 않은 것은, 물리적이고 양적이며 경제적인 측면에서의 국토발전조차 극심한 불균형 속에 이루어졌기 때문이다. 이는 ‘경쟁력 있는’ 국토를 만들기 위한 70년대 이후 개발시대 국토계획의 유산이며, 참여정부이후의 국토균형발전정책은 이러한 양적인, 그리고 경제적이고 공간적인 측면에서의 불균형을 시정하고 전 국토가 고르게 발전하는 방향을 가야한다는 인식에서 비롯되었다.

양적이고 공간적인 차원에서의 불균형을 시정하려는 노력이 어느 정도 성과를 거두고 있는 지금 국토발전의 방향은 기존의 가치에 덧붙여 다양성 있는 국토, 지역마다 고유의 정체성이 뚜렷한 국토, 문화적 기반 위에 발전하는 국토가 될 필요가 있다. 이는 국토발전을 위한 다양한 국토정책에서 실제로 적용될 수 있다. 예컨대 경관관련 법제도를 발전시켜 나감에 있어, 경관이 가지고 있는 문화적 속성을 강조하고 지역문화의 특성을 반영하여 지역정체성의 구축의 중요한 매개가 되도록 하기 위해서는 문화경관의 관점을 적극적으로 고려할 필요가 있다.⁶⁾ 경관향상을 위한 제도적 개선과 정책사업이 더 근본적인 의미를 갖기 위해서는 ‘경관’의 의미를 외관을 물리적으로 단정하는 것에 제한하지 않고, 다양한 국토사업의 전 영역에서 경관의 다양성을 문화정체성과 연계하여 발전시키는 방안을 찾을 필요가 있다. 국토발전의 다양성은 ‘과정’인 동시에 결과로서 인식될 필요가 있다. 경관을 물리적 외관에만 한정한다면 이는 과정과 무관한 결과에만 초점을 두는 것으로 자연히 토목사업성의 물리적 경관 가꾸기 사업이 될 수밖에 없고 이는 국토발전의 다양성을 근본적으로 제고하는 것과는 거리가 있다.

(3) 다양한 관련분야 및 관련법(계획)의 기본방향을 제시하는 내용의 삽입

현재 국토기본법에서는 기본이념과 원칙을 간략하게 다루고 있을 뿐 나머지는 국토계획의 수립에 대한 내용을 주로 담고 있다. 즉, 국토정책의 다양한 분야라고 할 수 있는 교통, 경관, 환경 등 다양한 국토 관련법과 관련한 내용은 거의 없다. 따라서 현재 국토

기본법은 ‘국토’에 대한 기본법이라기보다 사실상 ‘국토계획’에 대한 법이라고 해도 무방하다. 제1장 총칙의 ‘제2장 국토계획의 수립 등’ 이후의 내용은 국토계획, 국토정보체계, 국토정책위원회에 대한 내용으로 국토관련 다양한 분야의 내용을 전혀 담고 있지 않다. 참고로, ‘문화기본법’의 경우, 충분하지는 않지만 문화정책의 분야들이 나열되어 있다. ‘제9조 문화진흥을 위한 분야별 문화정책의 추진’ 조항 하에 문화유산·전통문화의 보전과 활용, 국어의 발전과 보전, 문화예술의 진흥, 문화산업의 진흥, 문화자원의 개발과 활용, 문화복지의 증진, 여가문화의 활성화, 문화경관의 관리와 조성, 국제 문화 교류·협력의 활성화, 지역문화의 활성화, 남북 문화 교류의 활성화 등을 명시하고 있다.

5. 결론을 대신하여:

국토권(國土權) 재고(再考)

지금까지 유엔 SDGs와 관련하여 국토기본법의 개정방향에 대해 간략히 논의했다. 그런데, 개정내용의 핵심가치라 할 수 있는 국토권에 대해서는 추가적으로 그 의미를 언급하는 것이 필요할 듯하다. 거두절미하고, 국토권은 현 시점에서 지역위기 혹은 지방소멸담론에 대한 의미 있는 답변이 될 수 있다고 생각한다. 무엇보다도 최근 몇 년 새 가장 관심을 모으는 지방담론 중 하나는 지방소멸 담론이다. 한국의 지방소멸담론의 시초는 2016년 7월 이상호(한국고용정보연구원)의 보고서에서 비롯되었다. 그의 시물레이션에 따르면 전체 3483개 전국 읍면동리 중 소멸위험직전에 있는(소멸위험지수 0.5 이하) 곳은 무려 1383개로 전체의 39.7%에 달한다. ‘지방소멸’이 다소 근본적인 문제제기이면서 장기적이고 부정적인 미래전망과 관련되어 있는 프로파간다적 담론이라면, ‘축소도시’는 이와 연관되어 있으면서도 보다 구체적이고, 문제에 대한 현실적이며 당장에 해결해야 할 정책과제의 성격을 갖고 있다.

최근 국토연구원의 구형수 (2017)에 따르면 우리

나라의 지방도시들은 현재 “지속적이고 심각한 인구감소와 이로 인해 발생하는 물리적 스톱의 공급과잉”을 경험하고 있다. 그에 따르면, 축소도시의 보편적 현상은 경제여건의 변화, 저출산·고령화, 교외화·스프롤 등이 작용하여, 인구가 감소하고, 방치되는 부동산이 증가하여, 궁극적으로 지역공동체와 지방정부가 생존위기에 처하게 되는 것을 의미한다. 한국의 지방중소도시 역시 인구 및 도시공간의 축소현상을 경험하고 있는데, 정부나 지자체의 도시발전계획은 이러한 추세에 전혀 대응하지 못하고 있다는 것이다. 그는 주된 이유로, 중소도시에서 특히 공동주택의 공실률이 두드러지고 있음에도 불구하고, 각종의 개발사업은 인구감소를 전제하지 않고 여전히 활발하게 진행되고 있다는 점을 지적한다. 반면에, 방치된 부동산이 밀집된 지역에서의 공공서비스가 원활히 공급되지 않으면 주민들의 삶의 질이 하락하고 지역공동체가 와해될 위험성이 있다. 특히 공공서비스상태의 악화는 저소득층이나 노인, 여성, 어린이, 장애인 등의 취약계층에 영향을 크게 미친다.⁷⁾ 따라서 축소도시현상은 서비스공급의 공간스케일에 관한 문제인 동시에 사회계층간 형평성과 표용의 의제와 관련되어 있기도 하다. 특정 중소도시 내에서 축소도시현상은 도시공간상에 골고루 분포되어 있다기보다 일부 낙후된 근린(축소도시의 유희·방치부동산 밀집지역)으로 중심으로 집중되어 있기에, 공간적 격차와 사회적 격차는 증폭되어 있는 것으로 나타난다.

지방소멸담론과 축소도시 연구는 범위와 방향은 다르지만 광범위하게 나타나고 있는 우리나라 도시 및 지역의 지속가능성 위기에 주목하고 있다는 점에서 밀접하게 연계되어 있다. 특히 정책적 대안형성에 초점을 두는 축소도시 연구는 일본 등을 사례로 ‘적정규모화계획’, ‘공공서비스 공동이용 지원체계’, ‘유희·방치 부동산 정비활용체계’등의 다양한 대안을 제시하고 있다는 점에서 의미가 크다. 도시축소에 대한 이러한 접근 자원의 효율적 분배와 인구규모에 맞는 공간재조정전략으로서 시의성이 있는 접근임에도 불구하고, 선택의 여지가 없이 축소도시에서 계속 거주해야만 하는 취약계층에게 실질적인 대안이 될 수 있는 지에 대해서는 보다 섬세한 접근이 필요하다. ‘예컨

대 적정규모화계획'에 따라 조정된 도시기능으로 인해 특정 근린에 거주하는 노인 등의 취약계층에 대한 공공서비스 공급 상황을 더욱 악화시킬 수 있는 가능성에 대해서도 고려할 필요가 있다. 따라서, 포용적 국토발전의 이념과 같은 보다 상위의 가치를 통해 방향성을 제시할 필요가 있다. 즉, 문제해결방법으로서의 도시축소가 사회적, 공간적 형평성을 훼손하지 않도록 국토에 대한 규범적 접근을 통해 양자간 균형을 이루는 것이 중요하다. 이러한 맥락에서 국토권(國土權)은 역사적으로 지역위기의 조건에서 더 중요한 의미를 갖는다.

국토권의 규범적 성격은 이미 기존 연구에서 언급된 바 있다. 이용우 외(2016, 143)는 정책대안의 지침으로서 국토권 개념에 대해 간략하게 검토했다. “국토권이란 대도시권 내 중심도시나 주변지역, 대도시권 또는 비대도시권 등 국토 공간 어디에 거주하든 상관없이, 개개인의 기본권 보장 차원에서 인간다운 삶에 필요한 기초적인 재화 및 서비스 공급은 받을 수 있도록 대도시권 정책 등 공간정책을 전개해야 함을 의미한다.” 이 보고서에서는 미래대도시권의 10개 정책과제 중 하나로서 수도권과 지방, 대도시권과 비대도시권에 관계없이 균등한 온라인 접근성, 응급의료 및 노인복지 접근성, 안전서비스 제공 등의 내용을 담은 국토권 정립을 제안했다. 보고서의 주제는 대도시권의 전망에 대한 것이며, 국토권은 대도시권화의 그늘에서 잘 보이지 않는 사회적 취약계층의 삶의 질을 유지하기 위한 항목으로 제안되었다. 본 논문은 대도시권의 공간스케일 뿐만 아니라 다양한 지리적 스케일에서의 국토권을 고려할 필요가 있다고 가정한다. 그리하여 국토권은 국가와 지자체의 공적인 의무와 국민의 기본권이라는 관점에서 정당화된다. ‘지방소멸’이 현실화되고, 도시축소의 정책적 필요성이 커질수록, 역사적으로 국토권에 대한 사회적 요구도 커질 수밖에 없다. 도시의 미래는 공학적 기술만으로 결정되지 않고, 삶의 공간으로서의 생기를 유지하기 위해서는 규범적 가치를 지키기 위한 시도는 포기되어서는 안된다. 지방의 인구축소 혹은 축소도시현상에 따라 철거와 복원을 수반하는 공간의 재구조화 즉, ‘중심부로의 집적 유도를 통한 주변부의 계획적 축소’는 때로

는 필수적이지만, 그 과정에서 발생하는 사회적 약자의 배제를 최소화하기 위한 담론의 키워드가 국토권이 될 수 있다.

사사

이 논문은 2017년 대한지리학회 TF 세미나로 진행된 토론회에서 초기 아이디어를 발전시킨 것입니다. 세미나에 같이 참여해서 도움 말씀을 주신 류계현교수님, 조창현교수님, 최영은교수님, 조아라박사님, 정해준 교수님께 깊이 감사드립니다.

주

- 1) “모든 국민은 성별, 종교, 인종, 세대, 지역, 정치적 견해, 사회적 신분, 경제적 지위나 신체적 조건 등에 관계없이 문화 표현과 활동에서 차별을 받지 아니하고 자유롭게 문화를 창조하고 문화 활동에 참여하며 문화를 향유할 권리(이하 “문화권”이라 한다)를 가진다.” 출처: 문화기본법 제4조(국민의 권리)
- 2) ① 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가진다. ② 모든 국민은 국가 및 지방자치단체의 환경보전 정책에 협력하여야 한다. ③ 모든 국민은 일상생활에서 발생하는 환경오염과 환경훼손을 줄이고, 국토 및 자연환경의 보전을 위하여 노력하여야 한다. 출처: 환경정책기본법 제6조 국민의 권리와 의무
- 3) ① 문화에 관한 다른 법률을 제정하거나 개정할 때에는 이 법의 목적과 기본이념에 맞도록 하여야 한다. ② 국가와 지방자치단체는 문화에 관한 정책을 수립·시행할 때에 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 따른다. 출처: 문화기본법 제6조(다른 법률과의 관계)
- 4) 현행: 국토는 모든 국민의 삶의 터전이며 후세에 물려줄 민족의 자산이므로, 국토에 관한 계획 및 정책은 개발과 환경의 조화를 바탕으로 국토를 균형 있게 발전시키고 국가의 경쟁력을 높이며 국민의 삶의 질을 개선함으로써 국토의 지속가능한 발전을 도모할 수 있도록 수립·집행하여야 한다. 출처: 국토기본법 제2조(국토관리의 기본이념)
- 5) 문정호 외(2016: 102)에 의하면, 포용적 국토정책의 핵심

목표는 다음과 같다: ① 사회적 약자가 배제되지 않는 공간서비스의 구현 ② 권리증진과 행복추구로서의 참여역량 강화 및 거버넌스 구축 ③ 지역발전의 기회 형평성 강화 및 제도 환경개선. 두 번째는 적극적 의미의 포용을 의미한다.

6) 구체적인 사례를 살펴보면, 지역경관향상 공모사업 중 국토환경디자인시범사업의 핵심은 ‘생활밀착형 공공시설의 경관개선을 중심으로 지역정체성, 지역성이 반영된 통합적 경관형성 전략수립(국토부 홈페이지)’을 목표로 하고 있다.

7) 예를 들어, 구형수의 연구에서도 기초생활서비스이용과 관련한 질문에서, 고소득자(월 349만원 이상)는 24.5%가 불편하다고 답한 반면에, 저소득자(160만원 이하)는 두배가 넘는 51.9%가 불편하다고 답했다. 저소득층이 공간 이동성(mobility)이 낮고 지역기반의 공공 서비스공급에 크게 의존하기 때문에 이는 자연스러운 귀결이다.

참고문헌

강현수, 2009, “도시에 대한 권리’ 개념 및 관련 실천 운동의 흐름,” *공간과 사회*, 32, 42-90.

구형수 외, 2016, *저성장시대의 축소도시 실태와 정책방안 연구*, 국토연구원.

김수진, 2015, *포용도시정책 수립을 위한 기초연구*, 국토연구원.

권구순·김유식, 2016, “한국의 도시분야 국제개발협력의 방향성과 역할: 지속가능발전목표(SDGs)와 새로운 도시의제(NUA)간 상호연계성을 중심으로,” *공간과 사회*, 26(4), 77-108.

김병완, 2005, “한국 농촌지역의 지속가능성 위기분석 및 발전전략 연구-경제사회환경정책의 통합적 접근을 통한 대안 모색-,” *한국정책학회보*, 14(4), 193-222.

노영순, 2017, *UN지속가능발전목표(UN SDGs)와 문화정책의 대응방안*, 한국문화관광연구원.

문정호 외, 2016, *포용적 국토실현을 위한 정책과제 연구*, 국토연구원.

박세훈, 2016, “『새로운 도시의제』의 성립배경과 의의,” *공간과 사회*, 26(4), 9-39.

박인권, 2015, “포용도시: 개념과 한국의 경험,” *공간과 사회*, 25(1), 95-139.

박인권·이민주, 2016, “도시 포용성 구성개념과 지표체계의 개발: 한국의 포용도시 의제설정을 위하여,” *공간과 사회*, 26(4), 109-158.

박정훈, 2009, “입법체계상 기본법의 본질에 관한 연구-일본의 기본법을 중심으로-,” *法曹*, 12, 272-316.

변필성, 2016, *공공재원투입효율성과 주민복지를 위한 중심도시 육성방향 연구*, 국토연구원.

서수정 외, 2015, *국민 삶의 질 향상을 위한 공간복지 실현 및 공공건축 조성 정책방안 연구*, 국가건축정책위원회.

이상호, 2016, “지역고용동향 심층분석: 한국의 ‘지방소멸’에 관한 7가지 분석,” *지역고용동향 브리프*, 한국고용정보원.

이용우 외, 2016, *미래대도시권 전망과 대응전략 연구*, 국토연구원.

전혜영·고재욱, 2016, “문화기본법 제정을 통해 본 문화정책 변화 탐색,” *스포츠엔터테인먼트와 법*, 19(2), 97-117.

한상미·이명훈, 2017, “지속가능하고 회복력 있는 도시개발 및 관리 평가지표: UN 지속가능한 발전목표(SDGs)의 목표 11을 중심으로,” *한국지역개발학회지*, 29(3), 1-24.

ADB(Asian Development Bank). 2011. *Inclusive Cities*. F. Steinberg & M. Lindfield (Eds.). *Urban Development Series*. Manila: Asian Development Bank.

Daly, H. 1996. *Beyond Growth: The Economics of Sustainable Development*, Beacon Press. Boston.

UN Habitat, 2016. *New Urban Agenda*(허광진·윤경효 역, 2016, *해비타트III: 새로운 도시의제*, 한국지속가능발전센터)

교신: 진종현, 314-701, 충청남도 공주시 공주대학교 56, 국립공주대학교 인문사회과학대학 지리학과(이메일: jhjin@kongju.ac.kr, 전화: 041-850-8422)

Correspondence: Jongheon Jin, Department of Geography, Kongju National University, 56 Gongjudaehak-ro, Gongju-si, Chungcheongnam-do 314-701, Korea (e-mail: jhjin@kongju.ac.kr, phone: +82-41-850-8422)

최초투고일 2017. 12. 4
수정일 2017. 12. 27
최종접수일 2017. 12. 29