

도시권을 기준으로 한 도시재생사업의 구조 분석 및 성과 평가

변창흠 (세종대 교수)

1. 들어가며

철거민과 경찰 6명이 숨진 '용산참사'의 현장인 서울 용산구 한강로2가 남일당 건물이 참사 발생 22개월만에 마침내 철거되고 말았다. 대법원은 지난 11월 11일 용산참사 사건으로 기소된 철거민 등 관련자 9명 전원에게 유죄를 확정하고 최고 5년의 실형을 선고한 반면, 화재와 인명 희생의 위험에도 불구하고 강제진압 작전을 감행한 경찰에 대해서는 위법한 직무집행이라고 볼 수 없다고 판단한 원심판결을 정당하다고 판결하였다. 과잉진압으로 철거민들의 농성자 5명을 숨지게 했다며 김석기 전 서울지방경찰청장 등을 고소한 사건은 검찰이 불기소 처분을 내려 현재 대법원에서 재정신청에 대해 심리 중이긴 하지만, 용산참사와 관련된 대부분의 소송은 구청-조합-경찰의 적법 및 정당, 철거민들의 불법-처벌로 마무리되고 있다.

한편, 용산참사 이후 국무회의를 통해 정부는 영업세입자의 보상 확대, 순환개발방식의 도입, 임대주택 우선 확보, 시·군·구에 분쟁조정기구 설치, 지자체에 의한 조합 회계감사 및 감정평가 기관 선정, 건물주의 세입자 보상금 부담 등의 대책을 발표하였다. 그러나 이러한 대책은 조합주도의 사업방식, 중대형 아파트 위주의 주택공급, 낮은 원주민 재정착률, 세입자의 축출과 강제철거 등의 문제점을 양산해내는 현재의 재정비사업의 본질적인 문제점은 도외시한 미봉책이라는 비판을 받았다. 용산참사 이후 서울시가 주도하여 공공관리자 제도, 주거지 관리계획 수립, 재개발정보 공개와 정비사업비 산정프로그램 개발 등의 개선방안을 발표하였지만, 이러한 대책들도 역시 사업구조나 방식을 개선하기 보다는 투명성과 예측가능성을 높이는 데 기여한 대책일 뿐이었다.

용산참사와 같이 엄청난 인명 희생이라는 비싼 비용을 치루었음에도 불구하고 기존의 재정비사업 구조는 변한 것이 없으며 앞으로도 현재의 사업방식 대로 추진될 것이다. 현재의 재정비사업은 많은 문제점을 안고 있을 뿐만 아니라 사업추진 과정에서 갈등을 유발해 내고 있으며, 사업의 추진 결과조차도 주거안정을 도모할 수 없다는 사실이 확인되었음에도 불구하고 이 사업구조는 왜 그대로 존속될 수밖에 없을까? 물론 현재의 사업구조를 대체할 수 있는 대안적인 사업모형을 도출해내지 못한 탓도 있다. 그러나 가장 본질적으로는 토지등의 소유자로 구성된 재정비조합이 주도하는 현재의 재정비사업은 재산권에 기반하여 그 안정성을 보장받고 있는 것이다.

그러나 그동안 재정비사업의 문제점을 지속적으로 제기하면서도 이 사업이 기반하고 있는 소유권의 절대성을 대체할 수 있는 논리를 개발하고 이 논리에 기초하여 새로운 사업구조를 제도화하지 못했다. 그렇다면 자본주의 도시에서 시행되는 도시재정비사업에서 소유권의 절대성에 변화를 주는 논리는 도출될 수 있을 것인가?

이 글에서는 현대 도시에 거주하는 주민들이 보유하고 있는 기본권으로서 자유권으로서 거주이전의 자유와 사회적 생존권으로서 거주권, 보편적인 인권으로서 도시권에 기반하여 현재의 도시재정비사업

구조와 성과, 한계를 평가하고, 이 사업구조를 극복할 수 있는 대안적인 도시재정비사업의 방향을 제시하고자 한다.

2. 도시재생사업과 인권의 문제에 대한 검토

1) 재정비사업에서 주거와 관련된 인간의 권리

주거와 관련된 인권은 국가의 불법적인 행위에 의해 개인의 생명과 재산, 자유 등이 침해받지 않을 수 있는 기본적인 권리로서 거주이전의 자유(헌법 14조)와 주거의 자유(헌법 제 16조)가 있다. 이들 권리는 주거와 관련한 자유권으로서 최소한의 권리가 침해받지 않기 위한 소극적인 권리라 할 수 있다.

반면, 주거권은 실질적인 평등과 기본적인 생활을 위한 국가의 적극적인 역할을 요구하는 권리로서 사회권적인 속성을 지닌다. 헌법에서 보장하고 있는 인간다운 생활을 할 권리(헌법 제34조)이자 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 국가가 당연히 수행해야 할 의무(헌법 제 35조)로서 주거권은 보장받아야 한다. 이러한 주거권은 주택법의 제정을 통해 법률로서 구체화되어 최저주거기준 설정과 이가구에 대한 국가의 지원, 주거안정을 위한 국가의 의무, 임대주택 건설 등으로 나타나고 있다.

도시재정비사업은 '도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 개선'(도시및주거환경정비법 제1조)하거나, '도시의 균형발전을 도모하고 국민의 삶의 질 향상에 기여'(도시재정비촉진법 제1조)하며, '쾌적한 도시환경의 조성 및 공공복리의 증진에 이바지' 것(도시개발법 제1조)는 것으로 설정하고 있다. 이를 통해 보면 도시재정비사업을 통해 주거생활의 질을 개선하고 국민의 삶의 질이나 공공복리를 증진함을 분명한 목적으로 설정하고 있다.

그러나 실제 사업의 추진 과정에서는 재정비사업을 위한 강제철거, 높은 입주부담금으로 인한 주거선택의 기회 박탈, 임대료의 상승 등으로 동일한 주거의 질을 보장하지 못하고 있기 때문에 주거에 대한 자유권과 주거권이 보장되지 못하고 있다. 국제적으로도 주거시설의 절대적인 부족으로 인한 주거권이란 인권침해에 대해서 뿐만 아니라 개발도상국에서 주거의 신규 공급이나 재개발 과정에서 발생하는 인권침해에 대해 인권보호의 차원에서 주민의 권리로 규정하고 있다. UN 세계주거회의의 의제에서 철거시의 적절한 보상과 강제철거 과정에서의 인권보호 규정(1996)이나 개발로 인한 퇴거에 관한 포괄적인 인권지침(2003) 등에서 규정하고 있는 강제퇴거에 대한 적절한 수단의 제공 의무화 등이 그것이다(하성규, 2010).

2) 도시에 대한 권리와 적절한 주거권

주거와 관련된 보편적인 인권은 오랜 기간 동안 시민계급의 투쟁을 통해 보편화되었다. 그러나 보편적인 인권은 국민국가라는 틀 속에서 '인간'의 권리는 '시민'의 권리로 실현되었다(강현수, 2009:81). 시민의 권리는 국민국가라는 틀 속에서 자유권과 사회권의 형식을 통해 각국의 헌법이나 법률을 통해 구체화되고 있다.

오늘날 세계화의 진전에 따라 도시내에는 시민권을 가지지 않는 도시거주자가 늘어나면서 시민권으로서 인권은 국민이나 시민이 아닌 거주자의 권리를 보호하는 데는 한계가 나타나게 되었다. 이와 함께 시민권으로서의 인권은 거주자의 권리와 상충되거나 대립되면서 거주자의 권리를 침해하는 결과로 나타나기도 한다. 자유권은 본질상 국가나 공권력으로부터 침해받지 않을 권리를 의미하기 때문에 개인의 자유권 행사 과정에서 침해되는 인권에 대해서는 불법이 아닌 한 국가의 개입은 최소화된다. 사회권으로서의 주거권은 시민과 국민을 대상으로 최소한의 인간적인 권리를 보장하는 국가의 의무를 부과하고 있을 뿐 국민이 아닌 거주자의 권리를 보호하는 데까지는 이르지 못한다.

도시권(the right to the city)은 앙리 르페브르(Henry Lefevre)가 처음으로 개념화된 권리로 국민이 아니더라도 모든 도시거주자와 도시이용자가 누릴 수 있는 권리이다. 르페브르의 도시에 대한 권리는 다양한 내용으로 구성되어 있다. 강현수(2009)는 이를 크게 작품에 대한 권리, 전유의 권리, 참여의 권리, 차이에 대한 권리와 정보에 대한 권리, 도시거주자의 권리, 도시중심부에 대한 권리 등의 여섯 가지로 구분하여 정리하고 있다.

한편, 유엔사회인권위원회(1991)가 발표한 [적절한 주거에 대한 권리]를 통해 제시한 일반 논평4의 기준에서는 점유의 점유의 안정성((Legal security of tenure), 적절한 주거기반시설 및 서비스(Availability of services, materials, facilities and infrastructure)의 확보, 경제적 적절성(Affordability), 최저기준 확보(Habitability), 접근가능성(Accessibility), 적절한 위치(Location), 문화적 적절성(Cultural adequacy) 등을 적절한 주거의 권리로 열거하고 있다. 도시권의 주요 내용을 유엔사회인권위원회의 적절한 주거의 권리와 비교해 보면, 도시권은 적절한 주거와 관련된 대부분의 내용을 포함하고 있다. 다만, 의사결정 참여권, 도시에 대한 전반적인 권리, 공간창출권을 의미하는 참여의 권리에 대해서는 유엔사회인권위원회에서는 언급하지 않고 있다. 이런 측면에서 도시권은 국가에 의한 최소한의 주거안정에 대해 보호를 받을 수 있는 권리를 넘어서서 적극적으로 도시의 의사결정에 참여할 수 있는 권리를 보장하고 있다고 볼 수 있다.

<표 1> 도시권의 구성과 내용

도시권의 구성	도시권의 내용	배치되는 개념
작품에 대한 권리	창조적 활동, 차이, 사용가치	교환가치, 상품화
전유의 권리	사용가치, 도시공간사용권	사적 소유권, 교환가치
참여의 권리	의사결정 참여권, 도시에 대한 전반적인 권리, 공간창출권	수동적 수용
차이에 대한 권리, 정보에 대한 권리	서로 다를 수 있는 권리, 차별화된 공간생산	동질화하려는 권력
도시거주자의 권리	도시거주자와 도시서비스 이용권자의 권리	시민권, 소유권
도시중심부에 대한 권리	도시중심성 회복, 중심부 거주권, 교외강제이주 저항권	노동자계급의 외곽축출

출처: 강현수(2009)를 재정리.

<표 2> 도시권과 적절한 주거에 대한 권리

도시권의 구성	적절한 주거에 대한 권리
작품에 대한 권리	문화적 적절성
전유의 권리	점유의 안정성, 적절한 주거기반시설 및 서비스
참여의 권리	-
차이에 대한 권리, 정보에 대한 권리	경제적 적절성
도시거주자의 권리	최저기준 확보, 접근 가능성
도시중심부에 대한 권리	적절한 위치

3. 도시권을 통해 본 도시재정비사업의 주요 쟁점 평가

도시권이 시민으로서의 자유권이나 사회권으로서의 주거권을 넘어서서 도시거주자의 보편적인 인권으로 개념화할 수 있다면, 현재 진행 중인 도시재정비사업과 관련하여 많은 시사점을 주고 있다. 이하에서는 도시권의 관점에서 도시재정비사업의 추진목적과 추진구조, 추진주체, 대상사업, 보상 기준 등에 대해 어떻게 해석해야 할 것인지를 살펴보고자 한다.

1) 도시재생사업의 추진목적

현행 정비사업 중 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업은 모두 기반시설의 열악과 노후·불량주택의 밀집 등의 물리적 조건을 사업시행대상 지역의 기준으로 제시하고 있으며, 주민의 소득과 같은 사회경제적인 특성의 조건은 주거환경개선사업의 정의에서만 고려하고 있다. 도정법상의 모든 사업들은 개념정의에서 “주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업”과 “도시환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업” 등으로 명시하여 ‘환경’개선에 초점을 두고 있음을 확인할 수 있다. 이러한 정의를 통해 볼 때 도정법상의 정비사업은 도시환경정비를 위한 사업을 규정하고 추진하기 위한 사업법이자 절차법에 불과할 뿐 도시의 사회경제적, 문화, 복지적인 측면에서 도시거주자의 주거권을 보장하는 사업의 성격을 지니고 있다고 보기는 어렵다.

<표 3> 도시 및 주거환경정비법상의 정비사업의 정의와 성격

정비사업 유형	정비사업별 정의	정비사업 대상지역의 조건		
		① 주민소득	② 건축물	③ 기반시설
주거환경개선 사업	①도시저소득주민이 집단으로 거주하는 지역으로서 ③정비기반시설이 극히 열악하고 ②노후·불량건축물이 과도하게 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업	저소득	노후·불량	열악
주택재개발 사업	③정비기반시설이 열악하고 ②노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업	언급없음	노후·불량	열악
주택재건축 사업	③정비기반시설은 양호하나 ②노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업	언급없음	노후·불량	양호
도시환경정비 사업	상업지역·공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등 도시기능의 회복이 필요한 지역에서 도시환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업	언급없음	언급없음	언급없음

출처: 법제처(www.moleg.go.kr)를 정리

현행 재정비사업은 물리적 환경을 개선하고 기반시설을 정비하면, 시민의 주거환경이 개선될 수 있다는 막연한 기대에 입각해 있다. 더구나 그 대상은 시민에 한정될 뿐 도시거주자에 대한 배려는 나타나지 않는다.

2) 도시재생사업의 추진 구조

우리나라 도시재정비사업은 도정법과 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)에 의해 각각 정비사업과 도시계획사업으로 규정되어 있으나, 공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 토지취득보상법)에 의한 수용 또는 사용의 대상이 된다는 점에서 공익사업의 성격을 지니고 있다. 도정법 제38조에서는 재건축사업을 제외한 정비사업을 시행하기 위하여 필요한 경우에는 토지취득보상법에 의해 수용 또는 사용을 할 수 있도록 규정하고 있으며 토지취득보상법에서는 수용 또는 사용을 공익사업에 한정하여 적용하고 있기 때문이다.

그러나 실제 도시재정비사업은 토지등의 소유자로 구성된 조합이 주도하고 있기 때문에 사업추진과 분쟁 발생 과정에서 공공부문의 역할과 범위가 논란의 대상이 되고 있다. 도시재정비사업의 대표적인 유형인 주택재개발사업은 본래 국가 또는 지방자치단체가 직접 시행하거나 대한주택공사와 같은 공기업에 위탁하여 추진하던 공익사업이었으나, 1983년 토지등의 소유자가 조합을 설립하여 공공부문과 공동으로 추진하는 합동재개발방식으로 성격이 변화하면서 조합이 사업의 추진주체가 된 것이다. 이 사업에서 재개발조합은 행정권한을 위임받은 행정기관의 성격을 지니게 되므로 재개발조합을 상대로 하는 분쟁은 행정소송의 대상이 되며 재개발조합 임원의 비리는 공무원 뇌물죄에 준하여 처벌하고 있다¹⁾.

그러나 이러한 사업의 성격에 대해서는 조합과 지자체 모두 제대로 인식하지 못하고 있다. 중앙정부나 지자체는 정비구역을 지정할 뿐 사업의 우선순위에 영향을 미치는 조치나 재정적인 지원도 거의 하지 않고 있다. 반면, 조합도 정비사업에서 정부나 지자체의 역할은 사업의 신속한 추진을 지원하거나 인허가를 위한 절차의 하나로만 이해하고 있을 뿐 공공부문이 사업에 적극적으로 개입하는 것을 선호하지 않는다.

이에 따라 재정비사업의 추진여부와 추진속도는 정비구역의 낙후도 정도나 도시 전체 차원에서의 우선순위, 거주주민들의 주거상태의 열악성이 아니라 재정비 대상지의 상업성 여부에 따라 좌우되고 있다. 사업성이 부족하면 주거환경이 열악해도 정비되지 못해 계속 방치되는 반면, 사업성이 높은 지역은 주거여건이 비교적 양호함에도 불구하고 노후도 등의 물리적인 기준으로 재정비사업을 추진할 수 있도록 규정하고 있기 때문에 사회적인 낭비를 초래하게 된다. 또한 부동산 경기에 따라 사업추진 여부나 속도가 달라지게 되기 때문에 역설적으로 집값이 많이 올라야 사업추진이 활발한 구조가 된다²⁾.

3) 도시재생사업에서 주민의 조건

현행 재정비사업은 토지등의 소유자에 한정된 재산권 보호에 최우선적인 가치를 두고 있다. 정비구역에서 추진위원회 및 조합의 구성, 주민대표자회의 등에서 세입자나 임차상인은 원천적으로 배제되고 있다. 세입자가 80%를 넘어서는 재정비지역에서 부동산을 소유한 나머지 20%의 이른바 ‘주민’이 마을에 대한 개발과 전환의 결정권을 지니고 있으며, 부동산을 소유하지 못한 주민들은 이주대책이나 영업손실보상 등의 최소한의 보상을 수령할 대상이 될 뿐이다.

현행 재개발사업은 구역단위에서 단기간의 수익성 극대화를 추구하는 재개발조합이 주도하는 민간부동산 개발사업으로 추진되기 때문에 주민들의 참여는 형식적인 절차에 불과하게 된다. 도정법상 주민참여는 주민공람, 공청회, 의견수렴, 주민대표자회의 등이 규정되어 있으나, 대부분의 절차는 형식적인 요건에 불과하다. 특히 재정비사업 추진과정에서 주민들의 참여는 주민들이 거주하는 지역의 공동체를

1) 토지공공성네트워크, “재개발-뉴타운 개발사업의 목표방식의 개선과 강제퇴거 시 인권침해 근절을 위한 시민사회단체의 10대 요구 사항”, 2009. 6면.

2) 김수현, 「재개발(뉴타운) 사업의 근본대책 모색」, 2009. 4면.

유지하거나 역사문화적인 자산을 공유하는 데 목적이 있기 보다는 토지 등의 소유자가 가진 재산권을 보전하고 사업 과정에서 발생하는 개발이익을 배분하는 데 초점이 맞추어져 있다.

재정비사업의 절차상 주민참여에서 가장 큰 문제는 주민들의 대부분을 차지하고 있는 세입자와 임차상인들의 참여통로가 거의 마련되어 있지 않다는 점이다. 재정비사업의 추진 과정에서 조합의 설립, 추진위원회의 구성, 관리처분 등 핵심적인 결정에 참여하는 주민은 토지등 소유자로 한정되어 있기 때문에 토지나 건축물의 소유권을 갖지 못한 세입자나 세입상인들은 참여의 기회가 원천적으로 제공되지 못한다. 뉴타운 사업지구에서는 평균 72.4%가 세입자들로 구성되어 있지만, 이들은 부동산에 대한 소유권이 없기 때문에 주민으로 인정을 받지 못하고 있는 것이다. 반면, 정비구역 내에 주소지가 없는 외지인들은 부동산에 대한 소유권을 갖고 있다는 이유로 주민대표자회의에 참여하게 되는 것이다.

4) 도시재정비사업의 대상

과도한 구역지정은 도시의 장기적인 공간구조 개편방향이나 광역기반시설 확충계획과 무관하게 개별사업 구역단위로 노후도에 맞추어 정비예정구역을 지정하고 수익성에 맞추어 사업이 추진된다는 점이다. 이에 따라 정비예정구역 지정 후 사업성 위주로 재정비사업이 추진되기 때문에 재원조달의 부담이 없거나 토지매입의 부담이 없는 주택재개발이나 재건축사업이 우선적으로 사업에 착수하지만 정작 도시재생이 절실히 필요하면서도 사업성이 부족한 구역에서는 재정비사업의 추진에 어려움이 발생하게 된다. 지역별로도 대도시 위주로 정비사업 대상지역이 결정되고 사업방식이 채택되기 때문에 대도시에서는 사업성, 수익성에 맞춘 재정비 사업의 추진이 가능하나, 지방도시의 경우 수요부족과 수익성 부족으로 사업 추진 더욱 곤란하게 된다.

4. 도시재생사업의 성과를 통해 본 도시권과 주거권의 침해실태

1) 주거안정 효과

재개발사업은 주거환경을 개선하거나 기반시설을 확충함으로써 주민들의 주거생활의 질을 향상하는데 목적이 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해서는 재개발 대상 지역 주민들의 주거수준이 최소한 재개발 이전보다 향상되어야 한다는 점이 재개발사업의 전제조건으로 설정되어야 한다. 이러한 전제조건은 다음의 두 가지 조건을 충족시켜야 한다. 첫째, 재개발사업을 통해 건설되거나 개량된 주택이 노후·불량 주택에 거주하는 주민들에게 실제 공급될 수 있어야 한다³⁾. 둘째, 재개발지역에서 공급되는 주택은 재개발대상지역의 주민들이 실제 부담가능하고 입주가 가능한 가격과 규모가 되어야 한다⁴⁾.

그러나 실제 재개발·뉴타운사업의 원주민 재정착률은 넓게 잡아도 50%를 넘기지 못한다. 서울시가 길음 4구역을 사례로 분석한 결과 보상대상이 되는 조합원과 세입자 중 재입주한 조합원과 공공임대주택에 입주한 세입자를 합해도 재정착률은 17.1%에 불과하였으며, 세입자 중 공공임대주택을 선택한 가구만 합산하여 계산하여도 29.2%에 불과하였다⁵⁾.

3) 도시전체에서 총량적으로 고급주택을 공급하면 주민들이 더 좋은 주택으로 연쇄적으로 이동함에 따라 장기적으로 주거생활의 질이 향상될 것이라는 이른 바 주택의 여과효과(filtering-down effect)는 재개발사업에서 적용되어서는 안된다. 가장 주거수준이 열악한 주민들을 희생시킴으로써 다른 지역의 주민들이 혜택을 보게 된다면 사회정의에 맞지 않기 때문이다.

4) 향후 소득수준의 향상과 다양한 계층의 혼합을 위해 주택의 규모를 확대할 필요가 있으나, 그 범위는 대다수의 지역주민들의 수요를 최우선적으로 고려하여 결정하여야 한다. 또한 새롭게 공급되는 주택이 재개발의 대상이 되었던 주민들이 부담가능한 수준을 넘어서게 되면 결과적으로 재개발 대상지역의 주민들을 내쫓는 것이 된다.

5) 서울특별시, 「뉴타운사업에 따른 원주민 재정착률 제고 방안」, 2007, 57면

원주민 재정착률이 부족한 이유는 물리적으로는 이 지역에서 세입자 비중이 높음에도 불구하고 뉴타운 사업에서 건설되는 임대주택의 수가 턱없이 부족하기 때문이고, 경제적으로는 정비사업을 통해 신규로 공급되는 주택과 임대주택이 주민들의 소득에 비해 지나치게 비싸기 때문에 추가부담금이나 보증금을 납부할 능력이 부족하기 때문이다.

서울시주거환경개선정책자문위원회가 휘경2, 답십리12구역 등 뉴타운 재개발 재건축 등 도심재정비사업을 대상으로 벌인 실태조사 결과, 원주민 재정착률이 낮은 이유는 정비사업 시행 후 주택평형이 확대되고 주택가격이 급증한 반면, 이 주택에 거주하기 위해서는 소득이 2.5배 이상 상승해야 하기 때문인 것으로 밝혀졌다. 도시재정비사업 후 재정착을 위해 필요한 소득수준과 기존 원주민들의 소득간의 차이 때문에 원주민의 강제 교체가 불가피하게 발생하게 되는 것이다. 결국 현행 재정비사업은 원주민이 현재의 주거지에서 거주할 주거권이나 주거이전의 자유를 본질적으로 훼손하고 있는 것이다.

<표 4> 재정비사업 전후 주택수준 비교

구분	정비사업 전	정비사업 후
평균주택규모	80㎡	107㎡
평균주택가격	3억 9천만원	5억 4천만원
거주가구 평균소득	207만원	653만원*
전용면적 60㎡ 이하 주택비율	63%	30%
매매가 5억원 미만 주택비율	86%	30%
전세가 4천만원 미만 주택비율	83%	0%

출처 : 서울시 주거환경개선정책 자문위원회, 공청회 자료(2009. 1. 20)

서울시, 서울시 재개발 재건축 및 뉴타운사업구역내 주거실태조사(2008)

2) 공간적 불균형 효과

현행 재정비사업에서 재정비촉진지구의 지정이나 재정비촉진계획의 결정 과정에 객관적인 기준이 없기 때문에 마찬가지로 사업의 추진우선 순위도 결정할 근거가 없다. 여전히 지구지정을 둘러싼 지역별 경쟁 속에서 지역별 안배와 같은 정치적인 고려가 최우선 기준이 되어 왔으며 객관적인 지표는 건축물의 노후도가 핵심적인 역할을 하였다. 때문에 어떤 재정비촉진지구가 우선적으로 사업이 추진될 것인가는 도시전체 차원의 우선순위보다는 개별지구별 사업성이 최우선 기준이 될 수밖에 없게 된다. 재정비촉진지구 내 개별사업지구의 사업시행주체인 조합이 기반시설을 부담하고도 충분한 사업성이 있다고 판단되면 이 촉진지구가 우선적으로 추진될 수밖에 없다. 이러한 구조 속에서는 재정비촉진계획의 내용은 도시 전체의 발전보다는 개별지구의 사업성을 극대화할 수 있는 사업들로 채워지게 된다.

사업방식별 추진현황을 살펴보면, 주택재개발사업은 2007년 말 기준으로 전국에서 총 661개 구역이 지정되어 있으며 시행면적은 약 3,288만㎡(995만평)에 이른다. 주택재개발사업구역 중 완료된 것은 364개로 55.1%에 불과하고 132개(20.0%)는 시행 중에 있으며, 165개(25.0%)는 미시행으로 남아있다. 지역별로는 서울에 462개 구역인 69.9%가 지정되었으며, 수도권 전체로는 476개가 지정되어 전국의 72.0%를 차지하고 있다. 전체 구역 중 서울에서는 66.8%가 완료된 반면, 기타 지역에서는 완료된 지역이 35%에 불과하여 시행추진 속도에 있어서도 지역별로 큰 차이를 보이고 있다(<표 5> 참조).

<표 5> 지역별 주택재개발사업 추진단계 현황(2007.12.31 기준)

구분		구역수	시행면적(천㎡)
전국	총 계	661	32,880
	완 료	364	15,435
	시행중	132	8,185
	미시행	165	9,259
서울	소 계	448	20,174
	완 료	297	13,089
	시행중	82	4,737
	미시행	69	2,348
경기	소 계	7	549
	완 료	1	32
	시행중	4	227
	미시행	2	289
인천	소 계	7	312
	완 료	2	72
	시행중	4	162
	미시행	1	77
기타도시	소 계	199	11,845
	완 료	64	2,242
	시행중	42	3,059
	미시행	93	6,545

출처: 국토해양부·한국건설교통기술평가원·도시재생사업단, 2009. 『도시재생 법제도 및 지원수단 개발 연구보고서 보완본』, 64면.

주택재건축사업은 2007년 말 기준으로 전국에서 3,516개 조합이 설립되어 있고, 이중 855개 조합이 설립인가를 받았으며, 1,221개 조합이 사업계획의 승인을 받았고, 1,440개의 조합이 준공상태에 있다⁶⁾. 지역별로는 전체 조합 중 69.8%인 2,453개 조합이 서울시에서 구성되었으며, 경기도 488개, 인천시 119개를 합하면 수도권에서만 3,060개가 구성되어 전국의 85.9%가 집중되어 있다. 부산시의 99개, 대구시의 133개까지 포함하면 기타 지역에서는 재건축사업이 1%에도 미치지 못하여 재건축사업은 수도권과 대도시에서 주요 주택공급 수단으로 활용되고 있음을 알 수 있다.

뉴타운사업에 해당하는 재정비촉진지구의 지정현황을 살펴보면 전국의 70개 구역 중 50개인 35개가 서울시에서 지정되었고, 인천시 8개, 경기도 14개 등으로 수도권에 57개로 81%가 집중되어 있다⁷⁾.

6) 국토해양부·한국건설교통기술평가원·도시재생사업단, 2009. 앞의 보고서 72~74면.

7) 국토해양부·한국건설교통기술평가원·도시재생사업단, 2009. 앞의 보고서 53~55면.

<표 6> 지역별, 유형별 재정비촉진지구 지정현황

지역		계	재정비	뉴타운	균형발전	기타 재생
수도권	서울	35	22	8	5	
	인천	8	3			5
	경기	14	10	4		
지방	부산	4	4			
	대구	1	1			
	대전	7	7			
	충남	1	1			
총계		70	48	12	5	5

출처:

국토해양부·한국건설교통기술평가원·도시재생사업단, 2009. 『도시재생 법제도 및 지원수단 개발 연구보고서 보완본』, 64면을 수정 보완.

3) 도시재정비사업의 보상 기준

현재의 재정비사업에서 적용하고 있는 보상 기준은 재정비사업으로 인한 수용이 있기 전과 동일한 수준으로 영위할 수 있도록 하는 보상, 수용이 없었던 것과 같은 생활상태를 만들 수 있는 생활보상에 맞추어져 있다(김남근, 2010). 그러나 실제 도시재정비사업 현장에서는 재정비사업 이전과 동일한 수준의 주거수준이나 영업활동을 지속할 수 있는 보상이 이루어지지 못하고 있다.

<표 7> 세입자 주거이전비 미보상 현황

구역	보상 못 받은 가구	전체 가구	비율(%)
길음	1090	6372	17.1
왕십리	1748	4275	40.9
노량진	7	136	5.1
미아	408	2764	14.8
방화	186	230	80.9
신정	142	581	24.4
아현	2314	4629	50.0
전농·답십리	1744	4415	39.5
가재울	3293	8606	38.3
흑석	1346	2189	61.5
계	1만2278	3만4197	33.3

자료:서울시

* 출처: 경향신문 2009. 9. 3.

공람공고일 이후에 입주한 세입자들은 주거이전비를 전혀 받지 못하고 있는 경우가 많으며, 실제 보상을 받더라도 동일한 수준의 주거수준을 유지하기 힘든 경우도 많다. 상가권리금의 경우 영업 손실이 막대함에도 불구하고 권리금의 사실상 불인정, 권리금 평가의 공정성 상실, 인테리어 비용의 미편성 등으로 재정비사업 이전의 영업활동을 보장받지 못하게 된다.

4) 도시재정비사업에서 주민참여의 제한

도시재정비사업에 주민참여는 토지등의 소유자에 한정되기 때문에 일반거주자나 세입자, 상가임차인의 참여는 사실상 봉쇄되어 있다. 토지등의 소유자라 할지라도 충분히 정보가 공개되지 않은 상태에서 비용부담금의 크기를 알 수 없는 단계에서 동의절차가 진행되기 때문에 사실상 재정비사업의 결과에 대해 백지위임하는 것과 마찬가지로 된다.

대부분의 재정비사업에서 관리처분계획 총회 전에 개별조합원별로 종전 토지 또는 건축물의 권리가액 등에 관한 감정평가액과 조합원별 추가부담금 규모 등을 고지하지 않거나 총회 당일에만 총회 현장에서 총회 참가자에게 관리처분계획 기준(안)을 제공하는 경우가 비일비재하다(김남근, 2010). 설사 충분한 정보를 제공받았다고 할지라도 실질적으로 조합원이 부담할 수 없는 금액의 부담금이 결정된 경우에는 이를 되돌릴 수 없는 것이 현재의 의사결정 구조이다. 결과적으로 토지등의 소유자라 할지라도 거주이전의 자유나 재산권 처분의 선택권 등이 제약된다고 할 수 있다.

5. 도시권을 보장하기 위한 도시재생사업의 원칙과 과제

1) 재정비사업의 바람직한 정책방향

그동안 재정비사업은 도시환경개선과 고급주택공급, 나아가 일자리 창출 등 외부적인 가치에 초점을 맞추어 왔기 때문에 정작 중요한 '사람'과 '지역'에 대한 충분한 배려가 부족하였다. 또한 도시재정비사업을 규정하고 있는 대부분의 법률규정은 재정비사업을 촉진하는 데 초점을 맞추어 왔기 때문에 주민의 참여와 지역의 특성에 대한 배려는 최소한의 형식적인 절차에 불과하였다. 그동안 도시재정비사업은 신속한 추진에 최우선 가치를 두어 왔기 때문에 정비구역 지정을 위한 물리적 조건, 토지소유자 등의 동의 요건, 법률적인 근거만 있으면 사업을 추진할 수 있도록 지원하는데 활용되어 왔다.

앞으로 도시재정비 사업은 단순히 물리적으로 노후된 지역의 환경정비와 새로운 주택의 공급에만 초점을 맞출 것이 아니라 그 지역에 거주하는 저소득층에 대한 복지대책을 최우선적으로 고려해야 한다. 지역의 재생과 저소득층에 대한 복지대책은 표준화하기 어렵기 때문에 형식적인 절차가 아니라 지역의 각 주체들이 참여하여 공동으로 학습하면서 바람직한 개발방안을 마련하는 것이 중요하다. 대부분의 도시재정비사업이 상업적 개발방식으로 추진되고 있음에도 불구하고 국내에서도 일부 지역에서 주민 주도형, 공공지원형 재정비방식이 성공적인 결과를 낳은 사례가 있으며, 해외의 대부분의 도시재정비사업이나 도시재생사업에서는 일반화되었다.

현재의 재정비사업이 바람직하지도 않고 엄청난 희생과 갈등을 낳고 있다는 점은 누구나 인정하고 있다. 그렇다면 '주택공급 확대를 위해', '경제살리기를 위해' 등의 명분으로 어쩔 수 없이 현재 방식을 지속할 것이 아니라 근본적인 제도개선을 위해 지혜를 모아야 할 것이다.

2) 주민들의 권리와 참여 보장

현재의 사업구조에서는 세입자의 이익을 대변할 주체가 전무하기 때문에 세입자들은 불가피하게 기존 철거경험자들로부터 비전문적인 정보와 대응전략을 습득할 수밖에 없다. 체계적인 정보의 부족과 단편적인 교육으로 인해 세입자나 철거민들은 과격한 투쟁만이 생존권과 주거안정권 확보를 위한 유일한 수단이라는 오해를 하게 되고 결과적으로 재개발지역에서의 과격한 투쟁을 낳게 된다.

용산참사 이후 정부가 발표한 대책 중의 하나인 분쟁조정위원회 방안은 현재와 같이 조합과 이를 지원하는 시공사나 정비관리업체 등이 정보나 권한을 보유하고 있는 상태에서 정보력과 자금력이 부족

한 세입자나 상가임주자들이 대등한 당사자로서 권한을 주장하기 힘들다는 점에서 한계가 있다. 오히려 공공부문은 상대적으로 약자인 세입자들에게 충분한 정보를 제공할 뿐만 아니라 이들의 권익을 보호해주는 지원자로서의 역할을 수행해야 한다.

재개발 대상지역에서 주민들에게 필요한 것은 조합이나 정비업체, 시공업체 등으로부터 일방적으로 정보를 제공받을 것이 아니라 사업의 추진과정이나 주민에 대한 보상 및 이주대책, 주민들의 부담액이나 권리 등에 대해 정확한 정보를 제공받는 것이다. 지방자치단체 공무원들은 전문성이 떨어질 뿐만 아니라 순환보직으로 연속성을 확보하기 어렵기 때문에 전문가들로 구성된 재개발사업지원 전문가단을 조직하여 재개발사업 구역별로 파견할 필요가 있다. 재개발사업지원 전문가단에는 도시계획이나 재개발분야 전문가, 민간정비업체, 지역사회를 대상으로 활동해온 시민사회단체 등의 관계자들이 참여하여야 한다. 현행 뉴타운지구별 총괄계획가(MP)가 전체 사업계획과 진행을 총괄하는 역할을 한다면, 재개발사업지원전문가단은 세입자나 비동의조합원의 이익을 대변하는 공익계획가로서의 역할을 수행하게 된다.

3) 공공부문의 적극적인 개입과 재정적안 지원

외국의 경우 도시재생을 촉진하기 위해 계획적인 개발을 유도할 수 있는 다양한 인센티브 중심의 정책프로그램을 개발하여 사업활성화를 지원하고 있다. 영국, 프랑스, 독일, 일본의 경우 재정비사업을 위한 도로나 주차장, 공원 등에 대해 재정적인 지원을 하거나 지자체 소유토지나 산하의 공사나 공단의 토지를 활용, 토지수용 지원, 환지방식을 통해 재정과 건설에 대한 의무를 이행하고 있다. 일본의 경우 독립행정법인인 UR도시재생기구가 밀집 시가지 정비사업의 초기 및 사업실시 단계에서 코디네이터로서 주요 생활도로 정비의 위탁, 종전 거주자용 임대주택 건설 등의 업무를 수행하고 있다. 그러나 우리나라에서는 도시재생을 촉진하기 위한 정부의 지원 수단이 제한적이어서 공공지원이 거의 없거나 명목적으로만 규정하고 있다.

재정비사업의 궁극적인 목적을 지역의 종합적인 재생으로 설정한다면, 사업추진에 공공기관이 직접 수행하거나 공공기관과 주민 등의 참여를 통해 구성된 지역재생조합(가칭)이 수행하는 것이 바람직하다. 이 경우 주거환경정비나 재정비대상지역 주민의 지원을 위해 공공부문이 적극적으로 재정적, 행정적인 지원을 확대할 필요가 있다. 이러한 사업방식은 공익성을 지닌 지역재생사업으로서 수익성을 전제로 하는 사업이 아니기 때문에 정부나 지자체는 지역경제 활성화나 지역균형발전, 지역주민의 복지증진을 위해 공공재원을 투입하여 지역재생을 지원하여야 한다.

< 참고문헌 >

강현수, (2009), “‘도시에 대한 권리’ 개념 및 관련 실천운동의 흐름”, 한국공간환경학회, 「공간과 사회」 통권 32호

고은태, (2009), “인권의 시각에서 본 주거권: 인권 틀의 변화”, 한국공간환경학회, 「공간과 사회」 통권 제32호

국가청렴위원회, (2006), “주택 재개발·재건축분야 투명성 제고를 위한 제도개선방안”, 2006.12

김남근, (2010), “용산참사로 드러난 재개발행정의 실태와 극복과제”, 국가인권위원회, 「우리사회 재개발사업의 문제와 대안토론회 자료집」, 2010.1.19

김종보, (2009), “재개발사업의 철거와 세입자보상”, 행정법이론실무학회, 「행정법연구」 제23호

김용창, (2009), “[논단과 현장] 물리적 도시재개발에서 도시권으로”, 창비, 「창작과 비평」 제37권 제2호(통권 144호)

로브셀즈·조명래, (2000), “앙리 르페브르 - 일상생활의 철학”, 한국공간환경학회, 「공간과 사회」 통권 제14호

변창흠, (2007), “토지개발사업의 공공성 평가와 공공부문의 역할”, 한국토지공법학회, 「토지공법연구」 통권 제38집

_____, (2008), “도시재생방식으로서 뉴타운사업의 정책결정 과정과 정책효과에 대한 비판적 고찰”, 한국공간환경학회, 「공간과 사회」 통권 제29호

_____, (2010), “재개발 뉴타운사업의 현황과 정책 과제”, 대한변호사협회 [2009 인권보고서

오준근, (1997), “주택재개발사업에 있어 세입자의 법적지위: 개정 도시재개발법의 문제점과 그 대안 제시를 위하여”, 창작과비평사, 「법과 사회」 제14집(1997.4)

장영희, (2010), “사회갈등예방을 위한 도시재정비사업 제도개선방안”, 사회통합위원회·대한국토·도시계획학회·한국주택학회, 「사회갈등예방을 위한 도시재정비 제도개선 토론회 자료집」, 2010.11.3

하성규, (1999), “적절한 주거와 주거권 보장”, 주택도시연구원, 「주택연구」 제7권 제1호

하성규, (2010), “헌법과 국제인권규범을 통해서 본 주거권”, 국가인권위원회, 「우리사회 재개발사업의 문제와 대안토론회 자료집」, 2010.1.19

거품 의존형 오피스 소사이어티 전략과 전세대란의 인과관계

조성진 (landjustice@hotmail.com)
(토지+자유 연구소 전임 연구위원)

<목차>

1. 전세대란의 발생과 정부의 미온적인 대책
2. 지대자본유동화 이론과 거품경제
 - 1) 지대자본유동화 이론의 전개
 - 2) 지대자본유동화와 지가거품
 - 3) 비실물화폐가 거품경제의 형성 및 붕괴에 미치는 영향
3. 부시 행정부의 오피스 소사이어티 전략과 역설
4. 한국의 주택 오피스 소사이어티 전략과 전세대란
 - 1) 현 정부의 주택 오피스 소사이어티 전략
 - 2) 시장의 자동조절 기능 실패와 전세대란 발생
 - 3) 정부의 인위조절 기능 실패와 전세대란 발생
 - 4) 전세대란은 ‘거품 의존형’ 주택 오피스 소사이어티 전략의 필연적 결과
5. ‘거품 탈피형 주택소유 정책’과 공공임대주택 정책의 균형

1. 전세대란의 발생과 정부의 미온적인 대책

'시장의 수요공급 자동조절 기능'이 제대로 작동하지 못하여 수요와 공급의 비대칭이 일순간에 심각해지면 '대란'이 발생하게 된다. 여기에 '정부의 수요공급 인위조절 기능' 실패가 결합하면 문제가 더 심각해진다. 바로 전세대란을 두고 하는 말이다. 수도권 전세가격이 지속적으로 상승하는 상황에서 주간 전세가격 상승률이 올 들어 최고치를 경신했고 더불어 작년 9월 18일(0.22%) 이후 13개월 만에 최고치를 기록했다는 내용이 보도되었다.¹⁾ 전세대란이 이렇게 전개되는 가운데, 한나라당의 고흥길 정책위원장은 이미 10월 8일 국회에서 열린 국정감사 점검회의에서 전셋값 폭등과 관련, "전세대란이라는 게 당장 무슨 대책이 나오기는 어렵다"면서 "물량확보가 중요하고 정책수단으로 쓸 수 있는 게 금리를 낮추고 거래세와 양도소득세 완화를 통해 부동산 거래를 활성화하는 수단밖에 없다"고 말했다. 그러면서 "국토해양부 차원에서 세금을 내린다는지 폐지할 수 있는 입장은 아니고 주택공급 물량을 늘리는 수밖에 없는데 현재 전세대란을 당장 끝 수 있는 상황은 아니다"고 했다.²⁾ 이후 정부와 한나라당이 최근 전셋값 폭등에 따른 서민부담을 덜어주기 위해 국민주택기금의 전세대출금 지원규모와 대상을 확대하고 금리도 낮추기로 했다.³⁾

이처럼 전세대란 해결책에 대해 정부와 한나라당은 상당히 미온적인 자세를 보이고 있으며, 해결책의 핵심도 결국 대출확대와 분양조건부 미분양 아파트 전세주택 공급이다. 정부는 왜 이러한 정책을 내놓을 수밖에 없을까?

현재 전세대란의 원인에 대해 논란이 많다. 공통되는 의견은 주택가격 하락기에 주택구입을 미루고 전세주택에 머무르려는 수요가 많다는 것이고, 거기에 이사철 수요가 겹쳤기 때문이라는 견해가 지배적이었다. 즉, 전세대란의 원인은 시장 및 시장에 참여하는 개인들이 문제라는 것이다. 이러한 원인분석은 정부의 책임을 덜어주기 때문에 정부 관계자가 좋아할 만한 설명논리이다. 반면에 민간 전문가들은 이 명백 정부 들어서면서 공공임대주택 공급부족을 원인으로 지적하고 전세대란 해결책으로 공공임대주택을 확대하라고 주장하고 있다. 즉, 정부의 공공임대주택 공급축소가 문제라는 것이다. 이러한 원인분석을 종합하면 마치 '시장과 정부의 네 탓 대결'로 보인다. 그런데 주택시장과 주택정책이라는 제한된 틀에서만 바라보도록 하는 이러한 프레임은 보다 상위에서 있는 정부의 주택정책 철학을 인식하지 못하도록 한다. 기존 프레임을 넘어서서, 주택시장과 주택정책의 상위 변수라고 할 수 있는 '보수 정치세력 강화를 통한 정권 재창출'이라는 관점에서 보면 우리는 전세대란의 발생 원인을 전혀 새로운 각도에서 바라볼 수 있게 된다. 새로운 각도를 제공하는 분석틀은 대출확대를 통해 주택소유를 확대함으로써 경기부양과 정권 재창출을 추구하려는 정부의 '거품 의존형 오너십 소사이어티(Ownership Society) 전략'이다.

본고는 이러한 문제의식을 기초로 먼저 2장에서 지대자본화와 부동산담보대출의 결합에 주목하여 '지대자본유동화 이론'을 새롭게 구축한다. 이 이론을 기초로 하여 거품을 새롭게 정의하고, 정부의 거품 의존형 오너십 소사이어티 전략과 맞물려 어떻게 전세대란을 야기할 수 있는지 그 이론적 기초를 살펴본다. 3장에서는 2장의 이론에 기초하여 미국 부시정부가 추진했던 오너십 소사이어티 전략은 결국

1) 부동산정보업체 <닥터아파트>가 10월 22일 제공한 자료에 따르면 15~22일 한 주간의 수도권 아파트 매매가격이 0.02% 하락한 반면, 전세가격은 0.20%(서울, 0.23%) 상승하여, 아파트 매매가격 하락률이 소폭 줄어들고 있는 반면, 전세가격은 가파르게 상승하고 있는 상황이다(매일경제, "수도권 전세금 상승률 올 최고치", 2010.10.22.).

2) 연합뉴스, "고흥길 '집시법 개정 이달중 처리'", 2010.10.08.

3) 현재 시행 중인 국민주택기금의 전세자금용 대출금을 가구당 5,600만~6,000만원에서 6,300만~8,000만원으로 올리고 현재 최고 연 4.5%인 이자는 절반 수준으로 낮추는 방안을 검토하고 있다. 또한 한국토지주택공사(LH)가 판매하는 아파트 중 입주 시기가 미분양된 아파트는 2년 뒤 분양을 조건부로 해 전세를 주는 것을 고려하고 있다(서울경제, "전세 대출금 늘리고 금리 2%대로 낮추기로", 2010.10.19.).

서브프라임 모기지 사태와 정권이양이라는 '역설'에 빠질 수밖에 없었음을 살펴본다. 4장에서는 현 정부가 추진하고 있는 주택정책이 사실상 부식식(式)의 거품 의존형 오너십 소사이어티 전략과 같음을 검토한 후 시장실패와 정부실패로 나누어 전세대란이 발생한 인과관계를 살펴본다. 마지막으로 5장 결론에서 건강한 주택공급체계의 나아갈 방향을 모색해 본다.

2. 지대자본유동화 이론과 거품경제

1) 지대자본유동화 이론의 전개4)

(1) 문제제기

현재, 부동산담보대출로 인해 미국, 한국뿐만 아니라 중국 같은 발전국가에서도 통화량이 급증하고 있는데, 이는 지속가능한 발전을 위협하는 가장 핵심적인 원인이 되었다. 그럼에도 불구하고 기존 연구는 단지 부동산담보대출과 a)통화량 급증 및 b)부동산 거품경제와의 영향관계만을 분석하였을 뿐, 지대자본화(land rent capitalization)를 분석의 출발점으로 삼지 않았다. 지대의 대부분이 토지 불로소득으로 사유화되는 사회에서 지대자본화는 부동산담보대출의 필요성을 낳고 결국 통화량 급증과 거품경제 유발의 근원이 된다는 점에서 매우 중요한 의미를 가진다. 그럼에도 불구하고 이미 토지사유제가 확립되었고 부동산시장이 지가를 중심으로 움직이고 있는 현 상황에서 지대자본화의 중요성이 퇴색되어 그동안 연구대상에서 제외된 것이다.

그런데 Denise Dipasquale(1996)은, 생산물시장에서 형성되는 지대 수준이 지가를 중심으로 움직이는 자산의 수요를 결정하는 핵심적인 요소라고 주장하여, 자산시장의 핵심에 지대가 있음을 논증하였다. 즉 투자자의 부동산 자산 구입은 현재 또는 장래에 증가할 수익을 구매하는 것이기 때문에, 생산물시장의 지대변화가 곧바로 자산시장의 소유권 수요에 영향을 미치게 된다는 것이다.⁵⁾ 그러나 이러한 지대가 부동산담보대출을 통한 통화량 증가와 어떤 관련이 있는지는 구체적으로 논의하지 않았다. 이에 비해 Mason Gaffney(1994)와 Fred E. Foldvary(1997, 1998)의 연구는 토지시장과 금융시장을 연결하여 담보대출과 통화량 증가의 인과관계를 밝혔다는 점에서 중요한 의미를 가진다. Mason Gaffney에 따르면, 토지시장은 토지담보대출을 통해 기업경영과 자금분배의 비효율성 등 미시적 경제문제를 야기했으며, 경제 불안정성 확대 등 거시경제 문제를 일으킬 수 있다고 주장했다. 또한 상업은행이 토지담보대출방식을 선호하면서 토지가치와 대출이 상호 촉진하는 관계에 놓여 있다고 분석했다.⁶⁾ Fred E. Foldvary(1997, 1998)도 Henry George의 경제주기론 및 오스트레일리아 학파의 경제주기론을 결합하여, 토지시장이 초래한 새로운 경제주기론을 제시하면서, 토지담보대출 등의 원인으로 인한 화폐량의 증가를 경제주기의 출발점으로 삼았다. Foldvary의 경제주기론은 이러한 출발점을 기초로 하여 토지투기 및 거품경제 발생과 거품붕괴, 은행 파산의 과정을 설득력있게 설명하였다.⁷⁾ 다만 이들의 분석은 지

4) 본 절의 내용은 본인이 중국 학술잡지인 <경제체제개혁>(CSSCI)에 발표한 논문 赵诚赞, "地租资本化与货币流动性过剩的关系及影响研究"(지대자본화와 화폐유동성 과잉의 관계 및 영향 연구), 《经济体制改革》, 2009第一期, 21-26쪽의 내용을 중심으로 재구성하였다.

5) Dipasquale, Denise and Wheaton, William C., Urban Economics and Real Estate Market, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1996, 35-36.

6) 전강수, 한동근 저, <성경적 토지경제학>, 서울: CUP, 2000, 200-201.

7) Fred E. Foldvary, 《The Business Cycle: A Georgist-Austrian Synthesis》, American Journal of Economics and Sociology, Vol. 56, No. 4, (Oct., 1997), pp.521-541; _____, 《Market-hampering Land Speculation: Fiscal and Monetary Origins and Remedies》, American Journal of Economics and Sociology, Vol. 57, No. 4, (Oct., 1998), pp. 615-637. 그가 제시한 경기주기론의 과정은 다음과 같다: 토지담보대출 등으로 인해 화폐량 증가 -> 이자율 하락으로 과잉투자 촉진 및 경기과열을 초래 -> 경기과열로 인해 시민들은 지가가 계속해서 상승할 것으로 믿게 되

대자본화를 논의의 출발점으로 삼지 않았다는 한계를 지니고 있다. 따라서 지대자본화에서 출발하여 토지담보대출 및 통화량 증가 등을 연결하는 새로운 이론이 필요하다.

(2) 부의 정의와 화폐의 속성

부의 정의에 대해 혼동이 존재하고 있는데, 이는 실제 경제활동에서 사용하는 정의와 경제학에서 사용하는 정의가 다르기 때문이다. 실제 경제활동에서 사용하는 부의 정의는 교환가치를 갖는 모든 물건이다. 가령, 제품, 서비스, 증권, 저당권, 약속어음, 은행권 등이다. 그러나 경제학의 정의는 부(富)의 증가가 사회 전체의 부를 증가시키고, 부의 감소가 사회 전체의 부를 줄일 때 부라고 정의한다. 따라서 위에서 언급한 증권, 저당권, 약속어음, 은행권 등은 금액을 받을 사람과 함께 지불할 사람이 있기 때문에 이 금액이 증가한다고 해서 사회 전체의 부가 증가하는 것은 아니고 결국 진정한 부로 볼 수 없다.⁸⁾

이러한 각도에서 연역된 중요한 성질은, 지가의 증가는 결코 전체 부의 증가를 표시하는 것이 아니라는 점이다. 왜냐하면 지주(地主)가 높은 지가로 인해 얻은 이익은 반드시 그 지가만큼 지불해야 하는 소작농 또는 토지구매자가 받는 손실이기 때문이다. 따라서 지가의 증가와 더불어 증가하는 화폐는 결코 진정한 부의 증가를 표시할 수 없으며, 이러한 종류의 화폐를 진정한 부를 나타내는 화폐와 구분할 필요성이 생긴다.

지대자본화로부터 발생하는 화폐의 영향을 검토하기 위해, 본 연구는 '실물화폐'와 '비실물화폐'라는 새로운 개념을 제시한다. 실물화폐는 제품의 생산에 따라 발생하며 제품의 소비와 더불어 사라지는 화폐이다. 이러한 화폐는 "교환을 촉진하는 매개체"라는 화폐의 본래 목적을 만족시킨다. 그러나 비실물화폐는 제품의 실제 생산과 무관하게 존재하거나 증가하는 화폐로, 그 중 지대자본화와 부동산담보대출의 결합으로 발생하는 비실물화폐가 가장 큰 영향을 끼친다.

(3) 지대자본화 공식과 비실물화폐의 형성

지대자본화공식(capitalized land price equation)이란 미래의 아직 발생하지 않은 매 년도의 지대수입을 자본화율(i)로 할인한 이후의 합계액을 나타내는 공식을 말한다. 장래 매 년도의 지대는 이 공식을 통해 현재의 지가 또는 토지가치로 전환된다. 일반적인 지대자본화 공식은 다음과 같다 :

$$P_{g=0} = \frac{r_0}{(1+i)^0} + \frac{r_1}{(1+i)^1} + \frac{r_2}{(1+i)^2} + K \quad (2.1)$$

P : 지대자본화 이후의 지가, r : 매년도 지대, i : 자본화율, g : 지대증가율⁹⁾

만약 매 년도의 지대수입이 r_0 로 일정하다면, 지대자본화 공식은 다음처럼 간단하게 정리 된다

어 토지투기현상이 발생 → 지대와 지가의 투기적 상승 가져옴 → 정부의 화폐축소정책을 실시로 화폐량의 증가가 멈추고, 이자율 상승 시작 → 기업 원가의 상승으로 인해 새로운 투자 억제와 유효수요 축소 → 경기후퇴 시작, 부동산 가격 하락, 부동산 담보대출액이 담보가치를 초과 → 부동산 시장의 붕괴와 은행 파산.

8) Henry George, Progress and Poverty, New York: The Robert Schalkenbach Foundation, 1990, 39-40.

9) 일반적으로 자본화율을 정의하기 위해서는 4가지 방향의 요소가 필요하다 : 경제활동중의 장기이자율, 예상지대 상승률, 지대수입과 관련된 위험과 조세정책이다(Dipasquale, Denise and Wheaton, William C., Urban Economics and Real Estate Market, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1996, 9-10).

:

$$P_{g=0} = \frac{r_0}{i} \quad (2.2)$$

지대가 생산물시장에 속한 반면, 지가는 자산시장에 속한 가격지표이다. 지가가 자산시장에 속한다는 사실은 식 2.2에서, 지가 P 를 결정하는 자본화율 i가 자산시장을 가장 대표적인 지표라는 점에서 알 수 있다. 따라서 지대와 지가의 실물 성질이 다르다. "헨리 조지 정리"(Henry George Theorem)은 지대의 실물성질을 분명하게 보여준다. 헨리 조지 정리는 인구가 적정 규모이고 경제활동 공간분포가 파레도 최적(Pareto Optimum)라는 가정에서, 공공재정의 지출규모는 전체 지대수입과 동일하다는 이론이다. 헨리 조지 정리는 다음과 같다¹⁰⁾ :

$$G = f(L, A) - w \cdot L \equiv R_0 \quad (2.3)$$

G : 전체 공공재정, f(L, A) : 생산함수, 인구 L과 토지면적 A 일 때의 지역총생산, w·L : 총노동보수, R₀ : 올해 총지대

식 2.3은 총지대 R₀ 이 매 년도의 생산량에서 노동임금과 자본이자를 제한 나머지를 나타내는 것을 표시하는 것으로, 총지대의 크기는 당해 연도의 생산량이 결정한다. 즉, 지대는 생산물시장에 속해 있다는 것이다. 그런데 만약 정부가 매년 지대를 회수한다면, 이론적으로 지가가 영(0)으로 수렴하여 화폐시장에서 지가 총액을 현실화할 화폐가 필요하지 않게 된다. 그러나 만약 정부가 지대를 회수하지 않고 시장이 지가를 기준으로 작동한다면, 토지매매시 지가 총액을 현실화할 화폐가 필요하게 된다. 그런데 이때 공급된 화폐는 이론상 아직 생산되지 않은 미래의 부를 미리 현실화하는 역할을 하게 된다. 비실물 화폐가 형성되는 것이다. 토지에서 발생하는 비실물화폐는 다음과 같이 결정된다 :

$$M_{not} = \tau(\sum P_{g=0} - R_0) = \tau(\sum \frac{r_0}{i} - R_0) = \tau R_0 \left(\frac{1}{i} - 1 \right) \quad (2.4)$$

M_{not} : 토지 비실물화폐, ∑P : 구역 내의 지가총액

R₀ : 당해년 총지대, τ : 화폐화지수

지대가 지대자본화를 거친 후, 부동산담보대출 및 부동산증권화와 결합되면서 실제로 '비실물 화폐'를 형성시키게 된다. 본 연구에서는 이러한 비실물화폐의 형성이 부동산 거품경제의 근원이 됨을 설명하는 이론체계를 지대자본유동화 이론이라고 정의하며, 식 2.4를 '지대자본유동화식'이라고 정의한다.

(4) 지가상승이 비실물화폐의 증가 초래

10) Arnott, R.J & Stiglitz, J. E., 《Aggregate Land Rents, Expenditure on Public Goods, and Optimal City Size》[J], The Quarterly Journal of Economics, Vol.XCIII, Nov. 1979, No.4, pp.471-500. 식 (3.3)에서 제시한 공식의 생산함수는 자본요소를 고려하지 않았지만, 결과는 고려했을 경우와 동일하다. 헨리 조지 정리에 관해 자세한 내용과 추론과정은 R. J. Arnott & J. E. Stiglitz의 논문과 이정전의 책 <토지경제학>, 서울: 박영사, 1999, 656-662를 참고하기 바란다.

11) 여기서, ∑r₀/i은 구역 내의 전체 지대의 합계를 표시한다. 따라서 ∑r₀은 R₀과 같다.

식 2.1에서 자본화율 i 가 작아질수록 지가는 더 상승한다. 만약 매 년도의 지대가 g 의 비율로 증가한다면, 즉 $r_t = r_0(1+g)^t$ 로 증가하면, 식 2.1의 자본화 공식은 다음과 같이 바뀐다¹²⁾ :

$$P_{g \neq 0} = \sum_{t=0}^{\infty} r_0 \left(\frac{1+g}{1+i} \right)^t = \begin{cases} r_0 \frac{1+g}{i-g} & , \quad g < i \text{ or} \\ \infty & , \quad g \geq i \end{cases} \quad (2.5)$$

식 2.5에서 다음의 두 가지 관계를 추론해 낼 수 있다 : (1) 지가는 미래 매 년도의 지대증가율 (g)와 자본화율(i)의 함수로, 지대증가율이 상승하고 자본화율이 하락하면 지가가 상승한다 ; (2) 지대증가율이 자본화율보다 크거나 같은 경우, 지가는 무한대가 된다. 여기서 지대증가율이 자본화율보다 크건 작건 지가가 상승하게 되며, 이 때 토지담보가치의 증가에 따라 비실물화폐(M_{not}) 역시 증가하게 된다. 식 2.4와 2.5를 결합하면 다음과 같다 :

$$M_{not} = \tau(\sum P_{g \neq 0} - R_0) = \begin{cases} \tau R_0 \left(\frac{1+g}{i-g} - 1 \right) & , \quad g < i \text{ or} \\ \infty & , \quad g \geq i \end{cases} \quad (2.6)$$

식 2.6에서, 비실물화폐(M_{not})함수는 자본화율(i), 지대증가율(g) 및 화폐화지수(τ)의 함수임을 알 수 있다. 일반적으로 경제성장 초기에 자본화율(i)은 지대증가율(g)보다 크기 때문에 비실물화폐는 느리게 증가하기 시작한다. 그러나 경제성장이 일정 수준에 도달한 이후, 경기가 과열되고 지대증가율이 자본화율에 근접하는 경우 비실물화폐가 빠르게 증가하게 된다.¹³⁾ 만약 지대증가율이 자본화율보다 크게 되면 이론적으로 비실물화폐가 무한대(∞)가 될 수도 있으나, 정부가 부동산 시장상태를 모니터링 하면서 각종 정책(가령, LTV와 DTI 및 대출이자율)을 활용하여 화폐량을 조정하며, 또한 거품의 주기적인 붕괴라는 시장의 자동조절 기능으로 인해 무한대에 이르지 않는다는.

소결하면, 지대자본화가 화폐유동성 과잉을 가져오는 과정은 두 단계로 나뉜다. 첫째, 지대자본화로 인해 비실물화폐를 발생시키는 기초를 형성하는 과정이다. 이 과정에서 토지담보대출과 연결되면 실제로 지대자본이 화폐유동화된다. 둘째, 지대가 사유화되는 전제 하에서 지대자본화는 자산시장에서 투기성 토지수요의 증가(rent-seeking)를 촉진하여 지가를 상승시키고 이는 다시 부동산담보대출을 통해

12) 김윤상, 『토지정책론』, 서울: 한국학술정보, 2002, 325쪽.

13) 한국의 화폐화지수(τ)에 대한 분석은 赵诚赞, “地租资本化与货币流动性过剩的关系及影响研究”(지대자본화와 화폐유동성 과잉의 관계 및 영향 연구), 《经济体制改革》, 2009第一期, 24-25쪽을 참고하기 바란다. 간략하게 설명하면, 화폐화지수(τ)를 [부동산담보대출 총액/공시지가 총액]으로 정의하여 구한 결과, 1990년에 2.2%였으며, 매년 꾸준히 상승하여 2006년도에는 13.5%에 이르렀다.

비실물화폐의 증가를 가져오고 화폐유동성 과잉을 부추긴다. 따라서 대부분의 지대가 사유화되고 지가를 중심으로 경제가 성장하는 경제시스템에서 화폐유동성 과잉은 피할 수 없게 된다.

2) 지대자본유동화와 지가거품¹⁴⁾

(1) 지가거품의 수리적 전개

가격이 상승할 것이라는 기대가 현실에 반영되어 가격이 실제로 상승하는 현상을 들어 “자기충족적 예언”(Self-Fulfilling Prophecy)이라고 부른다. 이렇게 기대의 자기실현에 따라 상승한 가격을 일반적으로 거품이라고 부른다.¹⁵⁾ 이러한 일반적인 개념에도 불구하고 지가거품의 형성 원인 또는 정도에 대해 경제학자들은 아직 일치된 견해를 보이지 못하고 있다. 심지어, 일부 학자는 현재의 계량경제 수준으로는 정확하게 지가거품의 발생량 또는 존재를 측정할 수 없다고도 한다.¹⁶⁾

거품발생의 일반적인 조건은 세 가지로 구성된다. 첫째, 내구성. 내구성을 가진 자산 가격은 미래소득을 반영할 뿐만 아니라, 미래소득에 대한 자기실현 기대로 거품이 발생한다. 둘째, 희소성 또는 공급의 고정성. 가격 변화에 따라 공급이 탄력적으로 변화한다면 거품은 발생하기 어렵다. 셋째, 공통의 기대. 만약 누구도 장래에 가격이 상승할 것으로 기대하지 않는다면, 거품은 발생하지 않는다. 상술한 세 가지 조건에 비추어 볼 때, 토지는 다른 자산에 비해 거품이 발생하기가 쉽다. 그런데 생산된 부의 일부를 나중에 받는 지대는 토지생산물의 가치 또는 토지공급 조건에 더 큰 영향을 받는 반면, 미래의 지대수익이 반영된 지가는 화폐유동성 등 거시경제 요소에 더 민감하게 반응하는 특성을 고려할 때¹⁷⁾, 거품은 지가에서 발생함을 알 수 있다.

거품의 정의에 따르면 지가거품은 일반적으로 “토지근본가격(Market Fundamental)을 초과하는 부분으로 정의된다.¹⁸⁾ 즉, 토지시장에서 결정되는 “일반균형지가”에서 “토지근본가격”을 제한 나머지가 바로 지가거품에 해당한다. 이를 수식으로 표현하면 다음의 관계로 나타낼 수 있다:

$$\sum B = \sum P - \sum P^* \quad (3.7)$$

$\sum B$: 전체지가거품, $\sum P$: 한 구역 또는 전체 국가의 지가총액

$\sum P^*$: 한 구역 또는 전체 국가의 토지근본가치

자본시장이 완전경쟁시장이라는 조건 및 자산시장 균형조건에서 일반균형지가를 도출해 낼 수 있다. 비토지자산의 균형수익률, 즉 이자율 i 는 보유토지의 수익률과 같다. 따라서 토지자산과 비토지자산의 균형공식은 다음과 같다¹⁹⁾ :

14) 2.2 절의 내용은 본인의 박사학위 논문, 『中国城市土地年租制及其对朝鲜经济特区的适用模型研究』(중국 도시토지연조제의 북한 경제특구 적용모형 연구), 中国人民大学, 2010, 56-63쪽의 내용을 중심으로 재구성하였다.

15) West, K. D.(1987), “A Specification Test for Speculative Bubbles,” The Quarterly Journal of Economics(Aug.); 이정진, 『토지경제학』, 서울: 박영사, 1999, 338쪽에서 재인용.

16) Flood, R.R. and Hodrick, R. J.(1990), “On testing for speculative bubbles,” Journal of Economic Perspectives, Vol. 4, No.2, 93; 김경환, 서승환, 『도시경제학』, 서울: 홍문사, 2002, 175쪽에서 재인용.

17) 이정진, 『토지경제학』, 1999, 서울: 박영사, 1999, 335-339쪽. 이 외에도 강조할 것은, 이른바 부동산거품은 실제로는 ‘토지’가격 거품이라는 점이다(李木祥, 『中国房地产泡沫研究』, 北京: 中国金融出版社, 2007, 87, 108.) 왜냐하면, 상술한 거품조건에 따르면, 건축물은 거품조건에 부합하지 않는다. 그러나 현실에서, 시민들은 일상생활 중 거품의 출처를 크게 구별하지 않는다. 이것은 일종의 ‘착시현상’이다. 따라서 본문에서 부동산거품은 토지가격의 거품을 의미한다.

18) 이러한 정의에서 토지가격 종류의 순서를 주의할 것.

$$i = \frac{r_0 + gP}{P} \quad (2.8)$$

P: 일반균형지가, r_0 : 실제지대소득, g : 지가상승률, i : 비토지자산 이자율

식 2.8을 일반균형가격 P를 중심으로 전개하면 다음과 같이 전환된다:

$$P = \frac{r_0}{(i-g)} \quad (2.9)$$

P는 한 필지의 일반균형지가로, 한 구역 또는 전체 국가의 일반균형지가 총액은 각 필지의 일반균형지가를 합산한 총액이다. 즉:

$$\sum P = \sum \frac{r_0}{i-g} = \frac{R_0}{i-g} \quad (2.10)$$

토지근본가격 $\sum P^*$ 는 식 2.5의 $\sum_{g \neq 0} P_{g \neq 0}$ 이다.²⁰⁾ 따라서 식 2.5와 2.10을 이용하여 지가거품방정식을 구성하면 식 2.7은 다음과 같이 전환된다:

$$\sum B = \sum P - \sum P^* = \sum \frac{r_0}{i-g} - \sum_{i=1}^{\infty} r_0 \left(\frac{1+g}{1+i} \right)^i = \begin{cases} \frac{R_0}{i-g} - R_0 \left(\frac{1+g}{i-g} \right), & g < i \text{ or} \\ \frac{R_0}{i-g} - \infty, & g \geq i \end{cases}$$

$$= \begin{cases} R_0 \left(\frac{-g}{i-g} \right), & g < i \text{ or} \\ -\infty, & g \geq i \end{cases} \quad (2.11)$$

우리는 식 2.11의 결과에서 예상하지 못한 결론에 도달했다. 만약 지가거품방정식이 “일반균형지가 - 토지근본가격”으로 정의된다면, 지가거품 $\sum B$ 는 항상 마이너스(-)라는 것이다. 비록 만약

$g < i$ 인 경우, 지가증가율 $g \neq 0$ 라면, $R_0 \left(\frac{-g}{i-g} \right)$ 는 영(0)으로 수렴한다. 그러나 $g \geq i$ 라면,

지가거품 $\sum B$ 는 마이너스 무한대(-∞)로 수렴한다. 식 2.11의 결론은 지가거품이 존재하지 않는다는 것을 의미하는 것으로, 지가의 지속적인 상승 과정은 토지근본가격을 향해 수렴해 가는 매우 자연스

19) 이정전의 전개서, 334. 구체적인 내용은 다음을 참고: Bentick, B. L.(1972), "Improving the Allocation of Land between Speculators and Users: Taxation and Paper Land," The Economic Record, Vol. 48, No.121, 22.

20) 본문에서, 토지근본가격 총액인 식 2.5의 $\sum_{g \neq 0} P_{g \neq 0}$ 를 $\sum P^*$ 로 표시한다.

런 과정이라는 것이다. 이러한 결론을 받아들인다면 지가의 일시적인 하락은 토지수급관계의 조정 또는 화폐유동성 조정이 초래한 현상으로 이해될 수 있다. 지가가 일시적인 하락시기를 거친 이후 다시금 지속적인 상승 경향을 보이는 것은 지가거품 $\sum B$ 가 항상 마이너스(-)를 보인다는 것을 설명한다.

뜻밖의 결론이 도출된 이유를 설명할 필요가 있다. 지가는 3가지 차원을 가지고 있다: 첫째, 지대 자본화에 따른 ‘토지근본지가’(A); 둘째, 투기수요가 아직 형성되지 않고, 자산시장의 균형조건 하에서 형성된 ‘정상지가’(B); 셋째, 투기수요가 영향을 미친 후 자산시장에서 결정된 ‘시장지가’(C)이다. 앞에서 사용한 일반균형지가는 B와 C의 두 가지 유형으로 구분되나 일반적으로 C의 의미로 사용된다. 또한 지가거품의 정의는 두 가지로 구분된다: 하나는 관련정책 또는 부동산시장에서 쓰이는 것으로, 투기수요가 유발한 시장지가(C)와 투기수요가 없는 정상지가(B)와의 차이이다. 이는 일종의 부동산시장 과열에 해당한다. 다른 하나는, 토지경제학에서 쓰이는 것으로, 일반균형지가(C)에서 토지근본가격(A)을 제한 차액이다. 실제 경제현실에서 사용하는 거품의 정의가 토지경제학에서 정의한 것과 차이가 나면서 본 연구결과가 일반적인 연구결과와 일치하지 않게 되었다. 또한 토지근본가격의 크기를 간과한 것도 중요한 원인이 된다.

어떠한 지가거품 정의를 활용하건 현재의 계량경제 수준으로 정상지가 또는 토지근본가격을 과학적으로 측정할 수 없고 단지 시장지가만을 파악할 수 있어 지가거품의 존재와 정도를 파악할 수 없다는 문제가 존재한다. 따라서 측정이 어려운 ‘거품’이라는 용어를 쓰면서 막연하게 부동산 시장 과열을 의미하기 보다는 비실물화폐 개념을 이용하여 지가거품을 새롭게 정의하고 보다 분명하게 거품현상을 파악할 필요가 있다.

(2) 지가거품의 재정의: 비실물화폐의 생성과 증가가 바로 지가거품

본 연구에서 새롭게 제시할 지가거품의 정의는 다음과 같다: 비실물화폐의 생성과 증가 그 자체가 바로 지가거품이다. 아직 발생하지 않은 미래의 지대를 자본화한 후 다시 담보대출방식을 통해 실제로 생성된 화폐가 바로 지가거품이다. 미국 토지경제학자 Mason Gaffney(2008)와 李木祥(2007) 등이 제시한 “허구자본”(Fictitious Capital)과 Song Hong Bin(2008)이 제시한 “채무화폐”(Debt Currency)가 본 연구에서 제시한 비실물화폐와 유사한 성격을 지닌다.²¹⁾ 현재의 지가는 미래 지대를 미리 끌어다 쓴 ‘채무’ 성격을 지니고 있다는 것이다. 黄泽民(2001)도 “거품경제의 형성은 반드시 ‘화폐공급 충분’ 및 ‘화폐수요 결핍’의 두 가지 조건이 반드시 만족되어야 한다고 했는데²²⁾, 이는 유동성 과잉의 중요성을 강조한 것이다.

일반 상품가격은 생산에 투입된 생산요소의 가격을 기초로 하여 수요-공급의 힘에 의해 형성된다. 따라서 이러한 상품가격은 허구적이지 않으며, 다만 수급 불일치에 의해 일시적인 거품이 존재할 뿐이다. 그러나 지가는 다르다. 우선, 생산된 상품도 아니고 부도 아닌 지가는 지대자본화 후 담보대출 등을 통해 유동성 과잉을 발생시킨다. 게다가 비실물화폐 형식으로 형성된 지가거품은, 토지시장의 수급조정 또는 화폐시장의 유동성조정의 영향을 받아 일시적으로 유동성 과잉이 가라앉을 수 있지만, 경기회복에 따라 지가거품 역시 다시금 회복된다.

3) 비실물화폐가 거품경제의 형성 및 붕괴에 미치는 영향

21) 참고: Gaffney, Mason, "How to Thaw Credit, Now and Forever", Robert Schalkenbach Foundation, 2008.10.25. Available at <http://www.schalkenbach.org/library/GaffneyThawCredit.htm>; 李木祥, 《中国房地产泡沫研究》, 北京: 中国金融出版社, 2007, 8; Song Hong Bin, Currency Wars, Seoul: Random House Korea, trans., 2008, 414-415.

22) 黄泽民, 《日本金融制度论》, 上海: 华东师范大学出版社, 2001, 187-190.

부동산금융 시장에서 부동산거품의 형성과 붕괴 과정에 대해 일치된 견해가 있다²³⁾ : 부동산 자산의 희소성과 정보의 비대칭 → 투자자가 과도하게 미래의 부동산 수익을 낙관 → 은행 담보대출을 이용한 적극적인 투자규모 확대 → 더 많은 투자자 참여 및 은행 담보대출규모 증가 → 은행 담보대출액의 대부분이 부동산 시장에 진입 → 담보가치가 실제 가치를 초과 → 거품확대 → 거품붕괴 시작 → 부동산 가격 하락 → 은행의 부실채권 증가 → ... → 금융위기. 이러한 일련의 영향관계에 대해 일부는 부동산거품의 형성과 붕괴의 근원에 부동산투기에 있다고 하며, 일부는 은행의 과도한 담보대출 제공에 있다고 하고, 또는 은행체계의 비건전성에 있다고도 한다. 그런데 앞에서 살펴본 연구결과에 따르면, 부동산거품의 형성과 붕괴의 근원은 '지대자본유동화' 시스템에서 발생하는 비실물화폐이다. 투기수요가 가미되어 결정된 지가에 기초하여 형성된 비실물화폐의 공급은 유동성 과잉을 가져오고, 다시금 부동산 가격의 빠른 상승, 가계와 기업부채 악화, 인플레이션 등 일련의 문제를 초래하며, 더 나아가 동시에 부동산시장과 금융시장의 위기를 초래하여 경제 전체에 혼란을 가져오는 것이다(그림 1 참고).

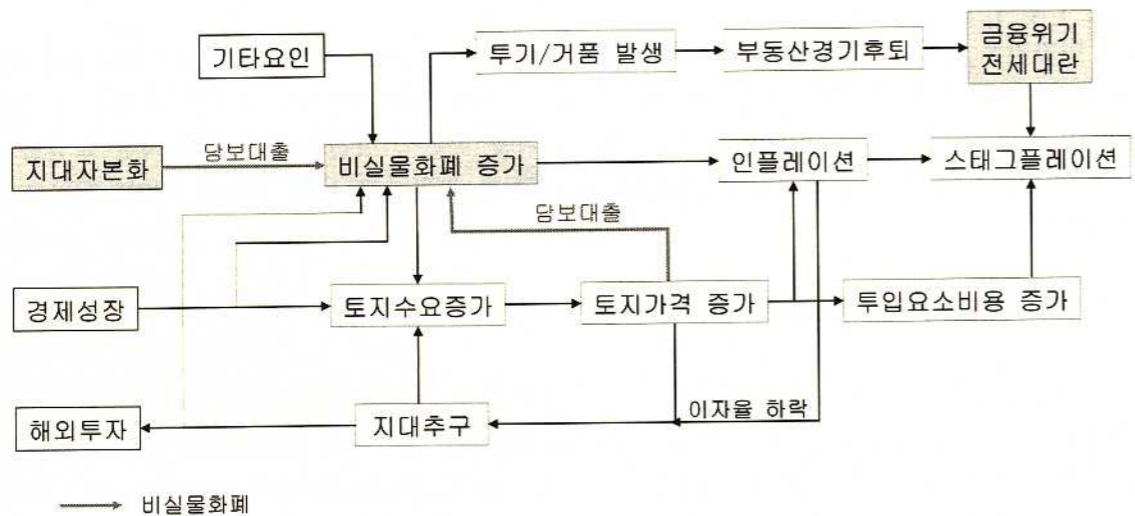


그림 1. 지대자본화로 인한 비실물화폐 증가 및 전세대란 발생 기제

3. 부시 행정부의 오너십 소사이어티 전략과 역설

부시 대통령은 2002년 2월 28일 사회보장제도에 관한 연설에서 Ownership Society라는 용어를 처음 사용하였으며 이후 2004년 대선을 거치면서 2기 취임사에서 다음과 같이 오너십 소사이어티 전략을 공표하고 행정부의 아젠다로 채택하였다.

To give every American a stake in the promise and future of our country, we will bring the highest standards to our schools and build an ownership society. We will widen the ownership of homes and businesses, retirement savings and health insurance preparing our people for the challenges of life in a free society.²⁴⁾

23) 龙胜平, 方奕, 《房地产金融与投资概论》, 北京: 高等教育出版社, 2006, 6-7.

24) 2004년 부시 대통령 취임 2기 취임사의 일부.

Ownership Society 지지자들은 사회구성원이 본인 자산을 소유하고 있게 되면 국가에 의존하지 않고 스스로 인생을 설계하게 되어 서구 자본주의 사회가 추구하는 책임의식, 자유 및 번영의 가치를 가장 효과적으로 달성할 수 있다고 주장한다. 따라서 보다 많은 사람들이 자산을 소유하는 Ownership Society로 이행할 수 있도록 개인의 소유권 및 소유가능 영역을 지속적으로 넓혀주는 정책을 추진해야 한다고 주장한다.²⁵⁾ 이렇게 되면 두 가지 효과를 기대할 수 있게 된다고 주장한다. 첫째, 자산 가치에 영향을 주는 사회 및 국가에 대해서 더 많은 관심을 가지게 된다. 둘째, 보유 자산을 이용하여 더 큰 이익을 얻으려고 노력하게 된다. 그 결과 국가 전체의 후생수준이 증대되는 효과를 유발한다는 것이다.²⁶⁾ 이후 공화당은 2004년 9월 전당대회에서 자가(自家)소유, 자영업 활성화 및 투자확대를 위해 개인 퇴직연금계정 및 의료보험계정의 확대, 감세의 영구화 등을 골자로 하는 독트린을 채택하였다.²⁷⁾ 자가소유 확대를 위한 핵심 전략은 계속해서 모기지 이자에 대한 세액공제를 실시하고, 주(州) 및 지방정부가 주택공급을 확대하고 과도한 토지이용규제를 완화하는 것이었다.²⁸⁾

부시 정부가 오너십 소사이어티 전략을 추진하고 내 집 마련을 강조하자 기다렸다는 듯이 각종 정책적 지원이 뒤를 이었다. 사람들에게 보증금 없이 주택담보대출을 내주는가 하면, 2년 동안 원리금 상환을 유예해 주기도 하고, 차입자의 구두 답변만 듣고 아무 증빙서류 없이 돈을 빌려주기도 했다. 이후 주택담보대출을 각종 채권과 섞은 각종 파생 금융상품이 나타났다. 주택가격이 계속 상승하는 상황에서 금리가 낮으니 중산층, 서민들이 내 집 마련에 대거 동참했다. 미국 연방준비제도이사회는 정보산업 거품의 붕괴와 9-11 테러 이후 미국 경제의 불황을 우려해 2001년 이후 금리를 13회나 인하해, 2001년 6.5%이던 기준 금리가 2006년에는 1%대로 하락했다. 중산층, 서민들이 내 집 마련에 대거 나서면서 미국의 자가 소유 비율이 1995년 64%에서 2005년 69%로 급상승했다. 그 이후 우리가 잘 아는 서브프라임 모기지 사태가 발생하여 현재 220만이 넘는 미국 서민, 중산층 가구가 집을 압류당하고 길거리에 나앉을 위험에 빠졌다.²⁹⁾ 더구나 자가소유 확대정책은 공공임대주택 등 정부의 사회적 약자 배려정책을 희생하면서 시행되었기에 사회·경제적 양극화 초래, 젊은층의 자가소유 가능성 하락, 사회의 불안정성 증대 등을 초래하고 말았다.³⁰⁾

주택과 관련하여 미국의 '오너십 소사이어티 전략'을 핵심적으로 요약하면, '자가소유 확대'를 통한 '부동산 경기부양'과 '보수 정치세력 강화'이다. 김수현(2008)에 따르면 주택공급 확대와 주택소비 촉진 등 자가소유를 확대하게 되면 '부동산 경기부양' 효과를 기대할 수 있으며, 이와 더불어 주택을 구입한 개인은 주택가격 하락을 저지하려는 보수정부의 부동산정책을 지지하는 쪽으로 정치적 성향이 보수화되어 '보수 정치세력 강화' 효과를 기대할 수 있다는 것이다.³¹⁾ '보수 정치세력 강화'는 결국 정권 재창

25) 부시 대통령의 핵심 참모였던 한 학자는 그랜드 캐니언을 비롯해 미국 국토의 3분의 1에 해당하는 모든 국유지를 사유화할 것을 제안해 한때 큰 물의를 일으키기도 했다(이정전·김윤상·이정우 외, 『위기의 부동산』, 후마니타스, 2009, 26쪽). 또한 영국 대처수상의 공공주택 사유화의 예가 있다. 대처수상은 재임시 공공주택을 사유화하여 150만에 달하는 가구가 공공주택의 세입자에서 주택소유자로 전환하였다. 그 결과 주택이 효율적으로 관리되었을 뿐 아니라 주택소유자로 전환된 세입자들이 미래의 경제가 개선될 수 있는 정책(규제완화, 세율인하 등)에 적극적인 찬성의사를 나타내는 등 국가정책에 대한 관심이 크게 증가한 것으로 나타났다고 한다. (The Washington Briefs, 2005.4, 한국은행 뉴욕사무소 워싱턴주재원, 46쪽).

26) The Washington Briefs, 한국은행 뉴욕사무소 워싱턴주재원, 2005.4, 45-46쪽.

27) 한국은행, 해외경제 포커스, 제2004-48호, 1쪽.

28) 위의 보고서, 3쪽.

29) 이정우, "제2장 시장 만능주의와 금융 위기", 이정전·김윤상·이정우 외, 『위기의 부동산』, 후마니타스, 2009, 49-50쪽.

30) 위의 책, 268쪽.

31) 위의 책, 266-267쪽.

출을 가능하게 한다.

위에서 살펴본 대로 부시 정부의 오너십 소사이어티 전략 중 자가소유 확대 정책은 정반대의 결과를 가져와, 결과적으로 오너십 소사이어티 스스로를 파괴하는 부메랑이 되어 돌아왔다. 인간이 생존을 위해 필요한 물자를 소유하고자 하는 동기는 자연스럽고, 이러한 욕구가 시장을 통해 해소되는 것 역시 당연하다. 그럼에도 불구하고 부시 정부가 추진한 자가소유 확대정책이 오히려 미국 사회를 파괴한 본질적인 원인은 정부의 목인 하에 소득을 초과하는 주택담보대출을 통해 자가소유를 확대하면서 발생한 거품이 붕괴하였기 때문이다. 이는 결국 토지 불로소득의 사유화와 주택가격의 지속적인 상승을 기본 전제로 하여 주택시장이 움직이도록 주택 및 금융정책을 설계한 정부의 문제였다. 거품의 확대재생산을 초래하는 자가소유 확대정책은 구조적으로 스스로를 파괴할 수밖에 없게 된다. 결국 거품 의존형 주택 오너십 소사이어티 전략은 오히려 정권 붕괴를 초래하는 '오너십 소사이어티의 역설' 상태에 빠지게 되었다. 오너십 소사이어티 전략의 역공을 맞은 부시 정부는 결국 2008년 서브프라임 모기지 사태를 맞으며 오바마 정부에게 정권을 이양하게 되었다.³²⁾

4. 한국의 주택 오너십 소사이어티 전략과 전세대란

1) 현 정부의 주택 오너십 소사이어티 전략

현 정부는 출범 초기부터 지속적이며 일관되게 주택공급 확대 및 주택수요 확대 정책을 펼쳐왔다. <2008.9.19 도심 공급 활성화 및 보금자리 주택 건설 방안>에 따르면, 향후 10년간 연평균 50만호의 주택을 공급하며, 공공이 공급하는 주택도 자가보유를 확대하는 방향으로 전환하였다. 아래에서는 관련된 자료를 통해 현 정부의 주택정책을 오너십 소사이어티 전략으로 볼 수 있는지를 2단계로 나누어 검토한다. 그런 후에 오너십 소사이어티 전략이 전세대란 발생과 어떤 관련성이 있는지를 분석한다. 먼저 1단계로 손낙구의 논의를 중심으로 자가소유 확대와 보수 정치세력 강화의 관계를 살펴보자.

(1) 1단계 검토 : 자가소유 확대와 보수 정치세력 강화

손낙구는 2004년 총선 자료를 이용하여 주택소유와 정치적 보수화의 관계를 정태적으로 분석하였다. 분석결과에 따르면 집을 한 채 이상 소유했거나 고학력자들이 대부분인 부유층은 대체로 투표율이 높고 한나라당을 지지하는 경향이 높게 나타났다. 반면 무주택자 비율이 높은 저소득층은 현재의 야권 정당을 지지하는 비율이 높아 계층투표 양상을 보였지만 투표율은 상대적으로 저조했다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 1분위 중 하위 50개 읍면동의 주택소유율이 39%이었으며 투표율은 48%를 보였다. 그런데 소득분위가 올라가면서 각 분위별 주택소유율도 올라감과 동시에 투표율도 처음의 48%에서 꾸준히 상승하여 5분위의 투표율이 68%나 되었다. 또한 각 분위별 주택소유율이 올라갈수록 보수정당인 한나라당 지지율이 상승하였다. 전체 득표율에서는 민주(+열린우리)당이 46%로 한나라당의 36%를 10% 포인트 앞섰으나, 주택소유율이 올라갈수록 한나라당 득표율이 상승한 반면 민주(+열린우리)당의 득표율은 오히려 감소하였으며, 5분위에서 뚜렷한 차이를 보였다(표 1과 그림 1 참조). 당시 노무현 전 대통령이 탄핵을 이겨내고 국민들이 적극적으로 민주(+열린우리)당을 지지한 시점에서 이러한 결과가 나왔다는 점을 고려해 볼 때, 2008년 대선에서는 주택소유와 한나라당 득표율 간의 관계가 보다 분명하게 나타났을 것임은 분명하다.

32) 오바마 대통령 당선자는 2008년 대통령 당선 수락연설에서 "... it(ownership society) really means is that you're on your own." 라고 말하며, 오너십 소사이어티 전략이 결국 혼자서 생존의 문제를 해결하라는 것이었다고 비평하였다.

<표 1> 주택소유에 따른 투표율 및 정당별 득표율(수도권)

2004년 총선(단위 : %)

구분	평균	1분위(하위 50개)	1분위(하위 100개)	1분위(하위 20%)	2분위	3분위	4분위	5분위(상위 20%)	5분위(상위 100개)	5분위(상위 50개)	
주택유무	주택소유	56	39	45	48	52	52	59	69	74	79
	무주택	44	61	55	52	48	48	41	31	26	21
투표율		60	48	50	52	57	60	63	68	70	71
득표율	한나라당	36	31	32	33	35	35	37	41	43	47
	민주(+열린우리)당	46	49	49	48	47	47	45	41	40	37
	민주노동당	13	14	14	14	13	13	14	13	13	12

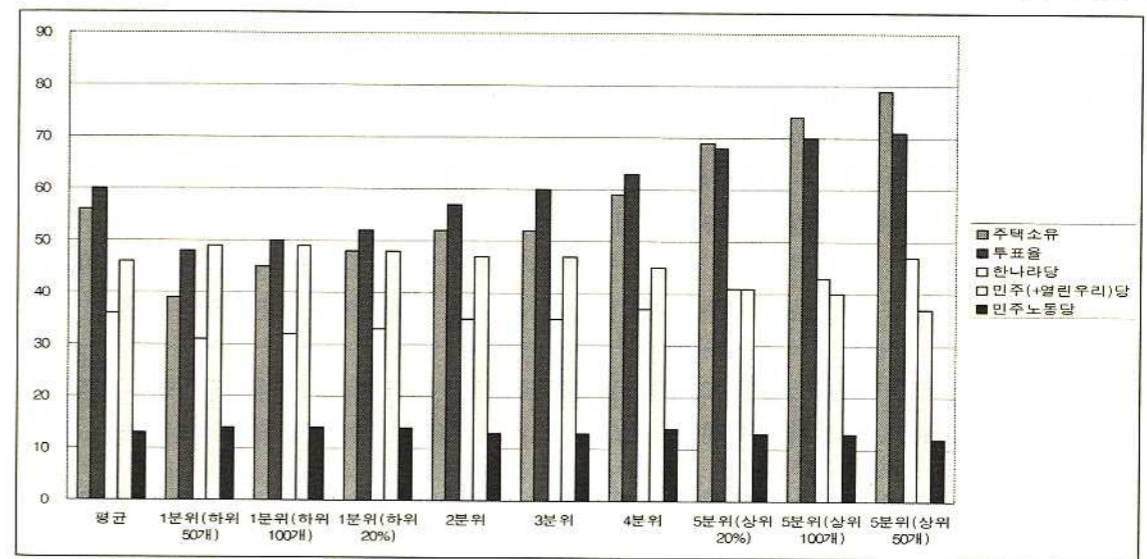
주 1. 평균은 수도권 1,164개 읍면동 전체의 평균을 의미함.

주 2. 주택소유 및 무주택 비율은 전체 100% 중에서 각각 차지하는 비율임. 따라서 주택소유 및 무주택 비율과 투표율 및 득표율과 직접적인 비교는 할 수 없음.

출처 : 손낙구, 『대한민국 정치사회 지도』, 후마니타스, 2010, 304쪽 <표 5.1>을 편집함.

<그림 2> 주택소유에 따른 투표율 및 정당별 득표율(수도권)

2004년 총선(단위 : %)



출처 : 위의 표를 이용함.

(2) 2단계 검토 : 현 정부의 자가소유 확대와 부동산 경기부양 정책

이명박 정부가 발표한 11번의 부동산 관련 정책들을 분석한 결과, 대부분의 정책 내용이 주택공급 확대 및 (대출을 통한) 주택수요 확대정책 이었다. 11번의 부동산 관련 정책들 중에서 <2008. 6. 3. 신혼부부 특별공급 발표>와 <2009.8.23. 전세시장 안정 대책>을 제외한 9번의 부동산 대책은 모두 주택 오너십 소사이어티 전략의 목표로 설정된 '자가소유 확대와 부동산 경기부양'이라는 목표에 부합하는 성격의 대책이었다(표 2 참조).

<표 2> 이명박 정부의 부동산 정책표

대책명	관련
2008.06.03 신혼부부 특별공급 발표	무
2008.06.11 지방 미분양 대책	유
2008.08.21 주택공급 기반 강화 및 건설경기 보완 방안	유
2008.09.01 세계완화 방안 발표	유
2008.09.19 도심 공급 활성화 및 보금자리 주택 건설 방안	유
2008.10.21 가계 주거부담 완화 및 건설부문 유동성 지원 방안	유
2008.11.03 경제난국 극복 종합대책	유
2009.08.23 전세시장 안정 대책	무
2009.08.27 서민 주거안정을 위한 보금자리주택 공급 확대 방안	유
2010.04.23 주택 미분양 해소 및 거래 활성화 방안	유
2010.08.29 실수요 주택거래 정상화와 서민·중산층 주거안정 지원방안	유

<표 2>에서 주택 오너십 소사이어티 전략에 부합하는 9개 대책의 주요 방안을 '공급확대', '수요확대', '세계감면', '규제완화'라는 기준으로 재분류하면 아래의 <표 3>과 같다. 놀랍게도 <2010.8.29 실수요 주택거래 정상화와 서민·중산층 주거안정 지원방안>의 마지막 방안인 '주택담보인정비율(LTV) 현행 유지' 만이 <표 3>의 분류에 포함되지 않았고 나머지 모두는 4가지 기준으로 모두 분류되었다. 게다가 '규제완화'는 결국 '공급확대'와 '수요확대'로 볼 수 있으며, '세계감면' 역시도 '수요확대'의 맥락에서 이해할 수 있기 때문에 결국은 모두 '공급확대'와 '수요확대'라는 두 기준에 포섭됨을 알 수 있다. 이러한 간단한 분석을 통해서 이명박 정부의 부동산 정책이 '거품 의존형 주택 오너십 소사이어티 전략'에 정확히 부합함을 알 수 있다. 한 가지 특기할 사항은, 부동산 대책이 초반기에는 공급확대에 초점이 맞추어져 있다가 뒤로 갈수록 수요확대에 포커스가 맞추어져 있다는 사실이다. 이는 과잉공급에 따른 미분양사태가 발생하여 이를 해결하기 위함이었다.

<표 3> 주요 방안을 네 기준에 따라 분류

구분	주요 방안	대책
공급확대	- 인천 검단신도시(기존 11.2km ² , 주택 6만6000가구)를 확대, 오산 세교지구(기존 2.8km ² , 주택 1만4000가구)를 신도시급 규모로 확대지정	2008.08.21
	- 10년 간 500만가구(보금자리주택 150만가구 포함) 건설	2008.09.19
	- 대체주택 (1~2인 가구용 오피스텔, 기숙사형 주택) 확대	2008.09.19
	- 보금자리주택 2012년까지 12만가구 → 32만가구 건설(연 3만가구→8만가구)	2009.08.27
	- 하반기 보금자리주택지구 5~6곳 지정	2009.08.27
	- 위례신도시 4만3000가구 중 2만2000가구 보금자리 배정	2009.08.27
	- 중소·중견 건설사 자금조달 위한 3조원 규모의 P-CBO(프라임리머리 채권담보부증권), CLO(대출담보부증권) 발행	2010.08.29
규제완화	- 일시적 1가구 2주택 중복보유 허용기간 1년 → 2년 완화	2008.06.11
	- 수도권 전매제한 기간 5~10년 → 1~7년 완화	2008.08.21
	- 재건축(재개발) 절차 간소화 및 안전진단 2회→1회 축소	2008.08.21
	- 2중 일반주거지역 층수 최고 15층 → 평균 18층 완화	2008.08.21
	- 100km ² 규모 그린벨트 해제	2008.09.19

수요확대	- 일시적 1가구 2주택자 중복보유 허용기간 1→2년 전국 확대	2008.10.21
	- 투기지역 및 투기과열지구 합리적 조정	2008.10.21
	- 재건축 용적률 법적 한도(300%)까지 허용	2008.11.03
	- 강남3구 제외한 주택투기과열지구·투기지역 등 해제	2008.11.03
	- 지방 미분양 아파트 환매조건부 매입	2008.08.21
세계감면	- 대한주택보증 환매조건부 미분양 주택 2조원 규모 매입	2008.10.21
	- 근로자 생애최초 주택청약제도 신설	2009.08.27
	- 미분양 주택 4만가구 감축(대한주택보증의 환매조건부 미분양아파트 매입 규모 3조원으로 확대)	2010.04.23
	- 종전주택(새 주택을 분양받은 입주예정자) 구입자 총부채상환비율(DTI) 완화	2010.04.23
	- 무주택자, 1가구 1주택자 DTI 규제 내년 3월말까지 폐지(9억원 이하 주택 적용. 서초, 강남, 송파 제외)	2010.08.29
세계감면	- 지방 미분양 주택 취득시 취·등록세 50% 감면	2008.06.11
	- 고가주택 기준 6억원 → 9억원으로 상향	2008.09.01
	- 1세대 1주택 장기보유공제 확대	2008.09.01
	- 전용면적 85m ² 이상 대형주택에 대한 취·등록세 감면혜택 기간 2011년 4월30일까지 연장	2010.04.23

자료 : 건설경제신문, "이명박 정부 주요 부동산 정책", 2010.8.29일자 기사를 이용함.

여기서 미국과 한국의 주택 오너십 소사이어티 전략의 차이점을 간단하게 언급할 필요가 있다. 미국 주택 시장은 파생 금융상품이 최고로 발달해 있는 반면 한국 주택 시장은 고유의 전세제도가 발달해 있다. 이러한 제도적 차이점으로 인해 미국에서는 서브 프라임 모기지 사태로 인해 금융위기를 초래하게 되었으나, 전세제도가 금융위기의 발생을 예방하는데 중요한 역할을 하고 있는 한국에서는 대신 전세대란이 발생하였다.

2) 시장의 자동조절 기능 실패와 전세대란 발생

(1) 아파트 전세시장의 작동원리

전세계에서 유일하게 한국에만 존재하는 전세(傳貰)제도는, 일견에 따르면 조선 중기부터 서울지역에서 곡물창고 등을 빌릴 때 이미 존재했다고 한다.³³⁾ 또한 1919년 조선총독부가 당시의 관습을 조사한 자료에 따르면 전세제도는 이미 가장 일반적인 주택임대차 제도였다는 것이다.³⁴⁾ 조선시대에 왜 전세제도가 발생했는지는 분명하지 않다. 그러나 오늘날의 전세제도는 1970년대 다가구 주택 공급 및 1980년대 아파트 공급이 본격화되면서 제도금융을 이용하지 못하던 개인이 목돈 마련을 위해 활용할 수 있었던 가장 좋은 사(私)금융수단이었음은 분명하다. 그런데 요즘처럼 은행이 적극적으로 개인대출을 확대하고자 노력하고 있고, 게다가 장기주택자금대출(Mortgage Loan)까지 2004년 3월에 도입된 상황에서 전세제도는 여전히 그 위력을 발휘하고 있다. 왜 그럴까?

전세시장이 형성되고 유지되는 구조적인 이유는 전세주택 공급자와 전세주택 수요자의 이익이 서로 만나며, 특히 전세주택 공급자의 입장에서는 은행대출에 따른 금융비용을 줄일 수 있기 때문이다. 이를 자세히 살펴보자.

우선, 전세주택 공급자의 입장에서 살펴보자. 전세제도는 기본적으로 주택을 전세주택 수요자인

33) "'아파트 전세'의 종말, 우리는 왜 그 고생을 했나", 우석훈, 프레시안, 2010.07.20.

34) 김수현, 『주택정책의 원칙과 쟁점』, 한울, 2008, 90.

임차인에게 일정 기간 양도해야 한다는 점에서 자기거주용 주택에서는 활용하기 어려운 방식이다. 따라서 전세제도는 대표적으로 강북의 다세대 주택 건축자금 확보 및 투기목적의 아파트 구입에 활용되어 왔다. 특히 수도권 주거의 대종을 이루는 아파트의 경우, 투기 목적의 선분양 아파트 구입자는 우선 아파트 담보로 대출을 받아 아파트를 구입하게 된다. 구입 후 시세차익을 실현하기 전까지는 아파트를 보유하게 되는데, 이 때 일시적으로 전세주택으로 공급하고 전세금은 금융비용을 최소화하기 위해 은행 대출금 일부를 갚는 데 사용한다. 이렇게 전세금이 아파트 매매가격의 30~70%를 차지하기 때문에 전세주택 공급자로 바뀌는 아파트 구입자는 나머지에 대해서만 이자부담을 하면 된다. 이러한 방식으로 큰 금융부담 없이 계속해서 아파트를 구입할 수 있게 되는 것이다. 일정 시기가 지나 아파트 가격이 시세차익을 실현하고자 하는 기대가격에 도달하게 되면, 아파트 구입자는 전세계약을 종료하고 주택을 매각하여 시세차익을 누릴 수 있게 된다. 여기서 '아파트 가격의 지속적인 상승'이 투기적인 성향의 '아파트 구입-전세주택 공급 메커니즘'의 전제가 된다. 만약 아파트를 구입한 이후 가격이 하락하는 경우에도 전세제도는 전세금 확보를 통한 금융비용 감소효과를 가져와 아파트 구입자에게 금융상의 방패막이 역할을 한다.

다음으로 전세 수요자의 입장에서 살펴보자. 일정 정도 목돈이 마련되어 있고 제도금융인 주택담보대출을 이용할 수 있는 상황이라면 아파트가격이 지속적으로 오르는 상황에서 실거주 목적의 아파트 수요자는 무리를 해서라도 아파트 가격이 더 오르기 전에 주택을 구입하게 된다. 예전처럼 주택가격이 어느 정도 안정적이었던 시절에는 매 달 주택구입적금을 들어 목돈이 모아지면 그때서야 주택을 구입하였지만, 이미 고가로 형성된 아파트 가격이 더욱 상승하는 현제에 이전 방식은 생각도 할 수 없게 되었다. 이제는 우리 일상의 삶이 너무나도 금융 부채에 매이게 된 것이다. 그런데 아파트 가격이 하락하는 시기에는 상황이 달라진다. 실거주 목적의 아파트 구입 희망자는 아파트 가격이 더 떨어져서 저점에 이를 때까지 기다리기로 선택한다. 그 동안 심적 부담감이 큰 월세보다는 이미 확보된 목돈을 활용하여 전세주택에 거주하고자 한다. 따라서 아파트로 갈아타려는 이들에게 전세주택은 피할 수 없는 과도기적인 거주공간인 것이다. 물론 전체 전세수요에는 처음부터 다세대 주택 등 전세비용이 비교적 저렴한 주택에 장기간 거주하려는 저소득층 전세수요도 일정 정도 차지하고 있다.

결국 오늘날의 아파트 전세시장은 '부동산 투기 파생시장'으로 볼 수 있다. 아파트 전세수요가 있었기 때문에 아파트 전세공급이 형성된 것이 아니라, 아파트를 투기적으로 구입하면서 일시적으로 그 주택을 전세용으로 공급했기 때문에 아파트 전세수요가 따라온 성격이 강하다. 이런 점에서 아파트 전세시장은 '임대자 우위 시장'(Lessor's Market)에 해당한다. 이러한 특성은 지금 전세시장에서 전세수요가 급증한다고 해서 이에 맞추어 민간 전세공급이 늘어나지 않는다는 사실을 통해 알 수 있다. 결국 오늘날 전세공급을 결정하는 핵심 변수는 전세수요가 아니라 아파트 투기와 밀접한 관련이 있는 '아파트 가격의 지속적 상승'이라고 볼 수 있다.

(2) 전세대란 발생 원인의 구조적 분석

이처럼 아파트 전세시장은 투기적 성향의 주택 매매시장의 요동에 민감하게 반응하기 때문에 시장의 독립성이 부족하다. 당연히 전세시장에 의존해서 주거문제를 해결하는 이들은 너무나 쉽게 불안한 상황에 처하게 됨은 당연한 사실이다. '전세대란'이라는 용어 자체가 바로 전세 세입자의 불안정성을 상징적으로 말해주고 있다. 이제 전세대란이 구조적으로 어떻게 발생했는지를 주택수요 및 주택공급 구조를 통해 살펴보자.

$$\begin{aligned} \text{주택수요} &= \text{매입수요} + \text{임차수요} \\ &= (\text{실거주 수요} + \text{투기적 가수요}) + (\text{월세수요} + \text{전세수요}) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{주택공급} &= \text{매매주택 공급} + \text{공공임대주택 공급} \\ &= (\text{'소유자 거주주택} + \text{민간 전세주택} + \text{민간 월세주택'} \text{ 공급으로 전환}) + \text{공공임대주택 공급} \end{aligned}$$

요인 1 : 실거주 수요가 전세주택 수요로 전환

이번에 발생한 전세대란에 대한 일반 언론의 공통된 원인분석은 주택시장 침체로 집값은 떨어지고 내집마련 늦추기로 전세 수요가 늘면서 전세가가 올랐기 때문이며, 여기에 더해 가을 이사철과 전세 계약 만료 시기가 겹치면서 더욱 가중되었다는 것이다. 이를 위의 주택수요 식으로 설명해보자. 주택수요와 월세수요가 단기간 일정하다는 가정 하에, '임대자 우위 시장'인 전세시장에서 전세수요가 갑자기 늘어난 이유는 매입수요가 줄고 전세수요가 크게 늘어났기 때문이다. 즉 매입수요에서 전세수요로 '수요의 이동'(shift of demand)이 발생한 것이다. 그런데 이러한 수요의 이동은 크게 2단계를 거쳐 전세수요 급증효과를 가져온다. 이를 살펴보기 위해 위의 주택수요 식을 전세수요 변수를 중심으로 다시 정리해보자.

$$\text{전세수요} = \text{주택수요} - (\text{실거주 수요} + \text{투기적 가수요}) - \text{월세수요}$$

위 식에서 주택수요와 월세수요가 단기간 동안 일정하다고 가정을 했기 때문에 전세수요는 결국 실거주 수요와 투기적 가수요에 영향을 받게 된다. 먼저 실거주 수요의 영향력을 살펴보자. 지금까지 부동산가격 하락기에는 실거주 수요가 마이너스(-) 증가를 보이게 되어 수학적으로 전세수요는 그만큼 1차 증가를 보인다. 그런데 여기서 아파트 전세제도의 작동원리에 따라 실거주 수요가 감소한 만큼 이 수요가 주택구입을 대기하는 동안 전세수요로 전환되어 전세수요가 2차 증가를 보이게 된다.

요인 2 : 투기적 가수요 감소로 인한 전세주택 공급 감소

요인 1에서 살펴본 대로, 언론에서는 수요가 이동했다는 데까지만 이야기한다. 그런데 각종 언론에서 놓쳤거나 아니면 의도적으로 강조하고 있지 않는 '내부적 원인'이 존재하고 있다. 바로 토지 불로소득 추구에 기초한 아파트 매매라는 내부적 원인이다. 다시금 위의 전세수요 식을 통해 전세수요에 영향을 미치는 또 다른 변수인 '투기적 가수요'의 영향력을 살펴보자. 실거주 수요와 마찬가지로 부동산가격 하락기에 투기적 가수요도 마이너스(-) 증가를 보이게 되어 수학적으로 전세수요는 그만큼 1차 증가를 보인다. 그런데 투기적 가수요의 감소는 동시에 주택공급 식의 '민간 전세주택' 공급 감소를 가져와 간접적이며 상대적으로 전세수요를 2차 증가시키는 결과를 가져온다.

불안정한 실거주 수요와 투기적 가수요가 1차, 2차의 전세수요 급증 효과를 가져오는 것과 동시에 아파트가 고가라는 특성으로 인해 이러한 효과가 더욱 강화된다. 실거주 수요자의 입장에서는 고가의 재산을 구입하는 것이기에 재산가치가 하락하는 시기에는 결코 구입하지 않으려 하고, 투기적 가수요자의 입장에서는 매매차익을 누릴 수 없는데 굳이 아파트를 구입하지 않으려 하기 때문이다. 전세주택이라는 대체재가 존재하고 있는 상황에서 주택가격 변동에 따라 매입수요가 사라지리라 너무나 쉬운 것이다. 결과적으로 주택시장에는 미분양 아파트와 전세수요만 급증하게 된다. 이러한 상황에서 기존 전세주택 공급자는 금융비용을 줄이기 위해 전세주택 수요-공급의 비대칭 상황을 이용하여 전세금을

올리기에 급급하다. 전세주택을 구해야 하는 서민들만 이중 삼중의 고통을 겪게 되는 것이다.

3) 정부의 인위조절 기능 실패와 전세대란 발생

(1) 보금자리 주택정책 실시로 인한 공공임대주택의 감소

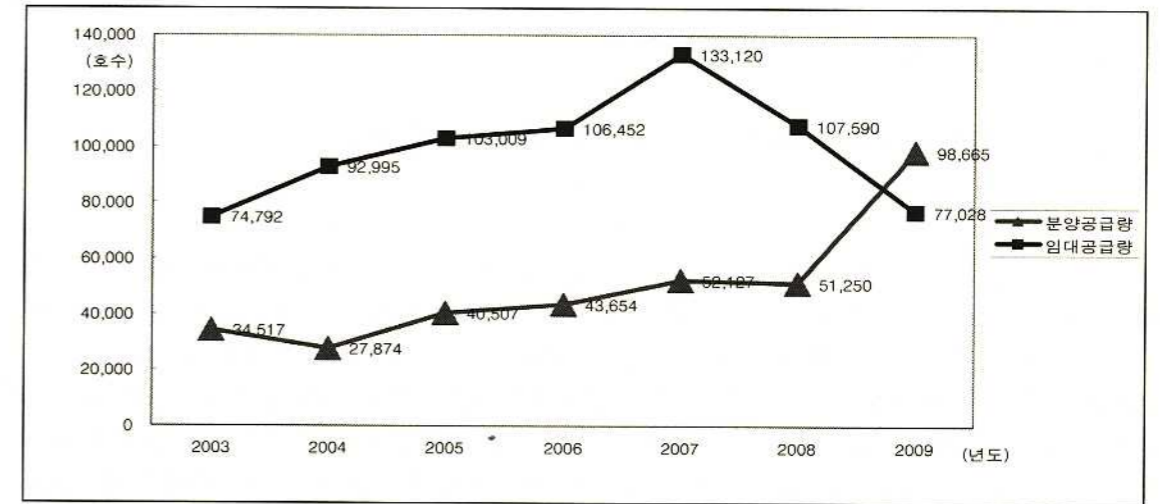
이명박 정부는 주거복지 정책의 핵심을 기존의 공공임대주택 공급에서 '공공분양주택 공급 중심 - 공공임대주택 공급 병행'으로 전환하고, 기존의 국민임대주택 단지를 보금자리주택 단지로 전환하였다. 국토해양부가 발표한 <2008.9.19 국민 주거안정을 위한 도심공급 활성화 및 보금자리 주택 건설방안>에 따르면 향후 주택정책을 "안정적인 주택공급"과 "서민들을 위한 주거복지"에 두었다. 이를 위해 수요억제 및 공급규제를 개선하면서 시장을 통해 향후 10년간 연평균 50만 호의 주택을 공급해 나가고, 무주택 서민과 저소득층 주거문제 해결을 위해 '보금자리 주택'을 향후 10년간 150만호 공급하기로 결정하였다. 이명박 정부가 새롭게 제시한 보금자리 주택은 분양주택과 임대주택을 모두 포괄하는 것으로, 자가보유를 늘리기 위해 소형 분양주택을 70만호 공급하고, 분양가를 기존보다 대폭 저렴하게 하면서 금융지원도 하기로 했다. 그런데 나머지 80만호 임대주택 중에서 20만 호는 10년간 임대 후 분양 전환하기 때문에 실질적인 장기 임대주택은 60만호로 줄어든다.

이명박 정부는 1년 후인 2009. 8. 27일에 다시금 <서민 주거안정을 위한 보금자리주택 공급확대 및 공급체계 개편방안>을 발표하고, 2018년까지 단계적으로 추진 중인 수도권 개발제한구역 개발일정을 앞당겨 현 정부 임기 내인 2012년까지 모두 개발하여 당초 총 12만호로 계획된 공급량을 총 32만호로 대폭 확대한다고 밝혔다. 새로운 방안을 발표한 배경은 당시 경기 침체의 영향으로 민간부문 공급이 감소하여 수급불균형이 심화될 '우려' 때문에 "집 없는 서민들의 주거안정 효과를 획기적으로 높이기" 위함이었다. 단순한 '우려' 때문에 매매용 주택공급을 앞당기려는 정부는 현재 전세대란의 한가운데에 있는 상황에서도 전세대란 대책에는 효과적인 대응책을 내놓고 있지 못하다.

이명박 정부의 공공임대주택 정책기조 변화가 공공임대주택 감소라는 구체적인 결과로 나타나고 있다. 최근 강기갑 의원의 국정감사 보도자료에 따르면 "현재 전세난은 이명박 정부가 임대주택은 줄이면서 분양 공급을 늘리고, 무리한 뉴타운 재개발 추진으로 멸실주택을 한꺼번에 늘린 것이 원인이다."라고 주장했다. 이 자료에서 전국 지자체와 LH의 연도별 공공분양 임대주택 공급 현황을 제시하고 있는데, 2003년부터 임대주택 공급이 증가하여 2007년에는 13만 3,120호를 공급하였으나, 2008년 10만 7,890호, 2009년 7만 7,028호로, 2007년 대비 절반으로 급감하였고, 올해에는 9만호를 목표로 하고 있으나 8월말 현재 2,491호에 그치고 있는 것으로 나타났다. 반면, 공공분양의 분양주택 공급은 2008년까지는 완만하게 증가하였으나, 2009년 9만 8,665호로 2007년 대비 2배 가까이 급격히 증가하였다(그림 3 참조).

<그림 3> 공공분양주택과 공공임대주택 공급량 추이(2003-2009년)

단위 : 호



자료 : 강기갑 의원 국정감사 보도자료, "MB정부 분양·뉴타운 위주 정책이 전세난민 만들어", 2010.10.14.

(2) 전세자금 지원 확대를 핵심으로 하는 정부의 전세 대책

이명박 정부는 1년이라는 짧은 시간을 두고 이미 두 번에 걸쳐 분양주택 공급 위주로 전환한 보금자리주택 공급확대 및 조기 공급대책을 수립 발표하였다. 이러한 상황에서 전세시장 안정을 겨냥한 대책을 두 번에 걸쳐 발표하였다. 하나는 <2009.8.23. 전세시장 안정 대책>이고, 나머지 하나는 최근 발표한 <2010.8.29 실수요 주택거래 정상화와 서민·중산층 주거안정 지원방안>이었다. <2009.8.23. 전세시장 안정 대책>을 살펴보면, 이미 보금자리주택 공급계획을 확정하여 추진하고 있는 상황에서 2009년 당시의 전월세값 인상은 전월세 가격의 '회복'으로 인식하고, 수요측면에서 주택기금 전세자금 지원 및 민간 전세대출 보증한도를 확대하고, 공급측면에서 도시형 생활주택 및 오피스텔 규제 완화를 추진한다고 밝혔다. <2010.8.29. 대책>에서는 전세자금 지원 확대에 초점을 맞추고, '주택기금 전세자금 대출한도 확대 및 상환부담 완화', '주택금융신용보증기금의 전세자금 및 전세금 반환자금 대출보증 지원강화', '은행의 보증부 전세자금 대출금리 인하 유도'를 발표하였다. 두 발표 모두 전세자금의 지원 확대를 핵심 내용으로 한다. 전세수요를 흡수할 수 있는 공공임대주택 공급 확대 보다는 손쉽게 전세자금 대출규모를 확대하려는 것이다. 임대보다는 소유를 추구하는 주택 오너십 소사이어티 전략에서는 당연한 대응책이다.

4) 전세대란은 '거품 의존형' 주택 오너십 소사이어티 전략의 필연적 결과

현 정부가 추진하는 '거품 의존형 주택 오너십 소사이어티 전략'의 핵심 구조는 '매매주택 공급확대 (공공임대주택 감소) + 대출확대를 통한 주택수요 확대'이다. 주택 가격 상승기에는 이러한 전략이 잘 들어맞는 것처럼 보인다. 거품을 진정된 부의 증가로 착각하게 되며, 심각한 전세문제는 발생하지 않는다. 그런데 가격하락기에는 상황이 전혀 달라진다. 주택매매시장이 가라앉으면서 동시에 민간 전세시장에서 문제가 발생하게 되기 때문이다. 가격하락기에 단기적으로 전세수요는 급증하는 반면 민간 전세공급이 감소하여 전세대란이 발생하였다. 그런데 정부가 오너십 소사이어티 전략을 구사하면서 실시한 보

금자리주택 정책은 공공분양주택을 늘린 대신 전세수요를 흡수할 수 있는 공공임대주택 공급을 크게 감소시켰기 때문에 중장기적으로 전세대란이 상당기간 지속될 수밖에 없게 되었다. 이처럼 전세대란은 거품 의존형 주택 오너십 소사이어티 전략의 필연적 결과인 것이다. 전세대란에 대한 올바른 처방은 이러한 견지에서 내려져야 한다.

5. '거품 탈피형 주택소유 정책'과 공공임대주택 정책의 균형

전세대란이 현 정부의 주택정책으로 인해 발생한 필연적 결과이기 때문에 전세대란에만 국한된 처방이 아닌 보다 포괄적인 관점에서 처방을 해야 한다. 처방의 출발점은 위에서 제시한 두 가지 요인, 즉 '거품 의존형 주택 오너십 소사이어티 전략'과 '무리한 서민 주택소유 정책'에서 출발해야 한다.

처방의 핵심 기조는 '거품 탈피형 주택소유 정책'과 '공공임대주택 정책의 균형'이다. 먼저 주택소유 정책이 거품에 의존하지 말아야 한다. 이를 위해서는 현 정부가 폐기한 토지 불로소득 환수장치를 다시 복귀시키고, 주택담보대출을 잘 관리해야 한다. 진정한 해결책은 투기적 가수요뿐만 아니라 간접적으로 투기적 요소를 내포하고 있는 실거주 수요의 추구 대상인 불로소득, 즉 지대를 토지보유세로 환수하여 아파트 가격의 거품을 빼 시민들이 구입가능한 가격수준이 되도록 유도하는 것이다. 이렇게 되면 실거주 수요자는 낮은 가격으로 주택을 구입하면 되고, 전세 수요자도 투기적 가수요에 따른 전세주택 공급에 의존하지 않아도 된다. 여기서 토지 불로소득(개발이익)이 건설업자와 주택투기자에게 돌아가지 않을 경우 민간 신규주택 공급이 멈출 것이라는 의견이 있을 수 있는데 이러한 주장은 지나치다. 다만 신규주택 공급 규모가 감소하게 될 것은 분명하다. 여기서 부족한 공급은 우선 제도변화로 인해 시장에 나오게 되는 기존 주택의 공급으로 충당할 수 있으며, 부족한 부분을 정부가 공공임대주택 공급을 통해 보충해야 한다. 즉, 무분별한 공공임대주택 확대 공급이 아니라, 주택 총량이 안정적인 수준을 유지하면서 민간 분양주택 공급과 공공임대주택 공급이 새로운 균형을 이루도록 하는 것이다. 이렇게 하면 해소되지 않고 남은 전세수요는 공공임대주택과 민간 임대시장을 통해 해결할 수 있게 된다.

<참고문헌>

- 손낙구, 2010, 『대한민국 정치사회 지도』, 후마니타스.
- 이정진·김윤상·이정우 외, 2009, 『위기의 부동산』, 후마니타스.
- 김윤상, 2002, 『토지정책론』, 서울: 한국학술정보.
- 전강수·한동근, 2000, 『성경적 토지경제학』, 서울: CUP.
- 이정진, 1999, 『토지경제학』, 서울: 박영사.
- 김경환·서승환, 2002, 『도시경제학』, 서울: 홍문사.
- Song Hong Bin, 2008, 『Currency Wars』, Seoul: Random House Korea, trans..
- Dipasquale, Denise and Wheaton, William C., 1996, 『Urban Economics and Real Estate Markets』, New Jersey: Prentice-Hall, Inc..
- Henry George, 1990, 『Progress and Poverty』, New York: The Robert Schalkenbach Foundation.
- 李木祥, 2007, 『中国房地产泡沫研究』, 北京: 中国金融出版社.
- 龙胜平·方奕, 2006, 『房地产金融与投资概论』, 北京: 高等教育出版社.
- 黄泽民, 2001, 『日本金融制度论』, 上海: 华东师范大学出版社.
- 赵诚赞, 2010, 『中国城市土地年租制及其对朝鲜经济特区的适用模型研究』(중국 도시토지연조제의 북한 경제특구 적용모형 연구), 中国人民大学 박사학위논문.
- 赵诚赞, 2009, “地租资本化与货币流动性过剩的关系及影响研究”(지대자본화와 화폐유동성 과잉의 관계 및 영향 연구), 『经济体制改革』第一期, 21-26.
- Fred E. Foldvary, 1997, "The Business Cycle: A Georgist-Austrian Synthesis", *American Journal of Economics and Sociology* 56(4), 521-541.
- _____, 1998, 《Market-hampering Land Speculation: Fiscal and Monetary Origins and Remedies》, *American Journal of Economics and Sociology* 57(4), 615-637.
- Arnott, R.J & Stiglitz, J. E., 1979, "Aggregate Land Rents, Expenditure on Public Goods, and Optimal City Size"[J], *The Quarterly Journal of Economics* 93(4), 471-500.
- Gaffney, Mason, 2008, "How to Thaw Credit, Now and Forever", Robert Schalkenbach Foundation, Available at <http://www.schalkenbach.org/library/GaffneyThawCredit.htm>. (최종게재일: 2008.10.25)
- <2008.9.19. 국민 주거안정을 위한 도심공급 활성화 및 보금자리 주택 건설방안>
- <2009.8.23. 전세시장 안정 대책>
- <2009.8.27. 서민 주거안정을 위한 보금자리주택 공급확대 및 공급체계 개편방안>
- <2010.8.29. 실수요 주택거래 정상화와 서민·중산층 주거안정 지원방안>
- 장기갑 의원 국정감사 보도자료, "MB정부 분양뉴타운 위주 정책이 전세난민 만들어", 2010.10.14.
- The Washington Briefs, 한국은행 뉴욕사무소 워싱턴주재원, 2005.4.
- 한국은행, 해외경제 포커스, 제2004-48호.
- 매일경제, "수도권 전세금 상승률 올 최고치", 2010.10.22.
- 연합뉴스, "고흥길 '집시법' 개정 이달중 처리", 2010.10.08.
- 서울경제, "전세 대출금 늘리고 금리 2%대로 낮추기로", 2010.10.19.
- 건설경제신문, "이명박 정부 주요 부동산 정책", 2010.8.29.
- 오바마 대통령 당선자 수락연설문, 2008.

부시 대통령 취임 2기 취임사, 2004.

별첨 : <연구자 간략 소개>

이름 : 조성찬

학위 : 관리학 박사

직장 : 토지+자유 연구소 전임 연구위원

서울시립대학교 도시공학과 졸업(1999년)

서울대학교 환경대학원 졸업(도시계획학석사: 도시 및 지역계획 전공) (2003년)

中國人民大學 토지관리학과 졸업(관리학박사: 토지관리 전공) (2010년)

■ 경력

인천발전연구원 도시계획부 연구원(2003년, 7개월)

국토연구원 국토계획·환경연구실/토지·주택연구실 연구원(2004-2006년, 2년)

토지+자유 연구소 전임 연구위원(2010.8 - 현재)

■ 주요 논문

조성찬, “지대세의 세입충분성에 관한 연구: 헨리 조지 Theorem을 중심으로”, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문, 2002. 12.

赵诚赞, “中国城市土地年租制及其对朝鲜经济特区的适用模型研究”(중국 도시토지연조제 및 북한 경제특구에의 적용모델 연구), 中国人民大学 土地管理系 博士学位论文, 2010. 06.

赵诚赞, “地租资本化与货币流动性过剩的关系及影响研究”(지대자본화 및 화폐유동성 과잉의 관계 및 영향 연구), 《经济体制改革》(CSSCI), 2009年 第一期, 21-26.

赵诚赞, “根据土地原理评价中国近现代农村土地使用制度”(토지원리에 근거한 중국 근현대 농촌 토지사용제도 평가), 《经济问题》(CSSCI), 2008年 第七期, 87-90.

■ 출판활동

· 박인성·조성찬, 「중국의 토지개혁 경험」, 한울, 출판 준비중.

· Henry George, 김윤상 외, 「정치경제학」(The Science of Political Economy), 아름다운 땅, 출판 준비중.

사회주의 도시의 (재)구성과 주거권

남영호 (서울시립대 도시인문학연구소)

제 5 부 : 도시에 대한 권리의 확장

시회 : 조명래 (단국대 교수)

- 이현재(서울시립대 도시인문학연구소) 여성주의적 도시권을 위한 시론:
차이의 권리에서 연대의 권리로
- 황진태 (서울대) 누구를 위한 디자인인가?: 해치맨 프로젝트를 사례로
- 김기남 (서울대) 경쟁주의와 학력격차가 불러온 도시간 명문고 경쟁,
그리고 학생의 권리
- 김준호 (경희대) 공공공간에 대한 소수자의 권리를 위한 시론: 거리 노숙인의
'공간에 대한 권리'를 중심으로
- 김병인 (성공회대) 도시와 노점상 인권
- 윤지환 (경희대) 도시공간의 생산과 전유 - 서울 문래예술공단을 사례로
- 허남혁 (충남발전연구원) 도시권과 식량권의 결합:
도시 먹거리체계와 먹거리계획의 의미

여성주의적 도시권을 위한 시론: 차이의 권리에서 연대의 권리로

이현재(서울시립대 도시인문학연구소HK교수)

1. 들어가는 말

역사적으로 도시는 타자들에게 개방된 차이의 공간이었다. 많은 사람들은 새로운 가능성과 자유를 찾아 도시로 모여들었다. 좀 더 나은 교육을 받기 위해, 좀 더 나은 일자리를 얻기 위해, 새로운 삶의 가능성을 실험하기 위해, 새로운 정치 공간을 마련하기 위해, 자유를 만끽하기 위해 사람들은 도시로 이주하였다. 그러나 차이의 공간으로서의 도시 안에서 여성들은 자유로운가? 여성들의 차이는 도시공간에서 실현되는가? 여성들은 도시 공간에서 소속감과 행복을 느끼는가? 도시를 여성들의 차이가 실현될 수 있는 공간으로 만들고자 했던 기획과 정책들은 성공적인가? 도시를 여성들의 차이가 배제되지 않는 공간으로 만들기 위해서는 어떤 규범적 담론이 필요한가?

이러한 질문에 대답하기 위해 이 논문에서 필자는 르페브르의 '도시권(right to the city)'을 여성주의적 관점에서 재구성해 보고자 한다. 이를 위해 필자는 무엇보다도 우선 도시 거주자들이 도시에 대한 권리들, 특히 '차이의 권리'를 요구하는 사회적 실천을 수행함으로써 도시를 '차이의 공간'으로 생산해야 한다는 르페브르의 주장을 여성주의적 관점에서 비판적으로 살펴보고자 한다. 나아가 필자는 여성의 차이의 권리에서 출발하여 르페브르의 도시권을 재구성하고자 했던 서울시의 "여성이 행복한 도시" 프로젝트가 과연 도시를 기존의 가부장적 이데올로기를 넘어서는 '차이의 공간'으로 생산하고 있는지를 검토해볼 것이다. 마지막으로 필자는 여성들이 도시를 '차이의 공간'으로 생산하기 위해서는 기존의 가부장적 정체성에 기반하여 여성의 차이의 권리만을 주장할 것이 아니라 '여성들' 간의 차이와 '여성되기'의 창발적 변형 가능성을 고려하는 가운데 연대할 권리를 함께 주장해야 한다는 결론을 내리고자 한다.

2. 차이의 공간으로서의 도시

역사적으로 볼 때 도시는 다양한 문화를 가진 이방인들에게 개방된 차이의 공간이었다. 루이스 면포드에 의하면 역사 속에서 최초의 도시는 종교적 의식을 향유하기 위해 각지에서 모여든 사람들이 만나는 장소였다. 즉 최초의 도시는 상징적인 환상과 예술을 마음껏 향유하기 위해 각지에서 모여든 사람들이 주기적으로 되돌아오는 만남의 장소에서 시작되었다는 것이다(면포드, 1990:5). "도시는 (...) 용기(容器)이기보다는 자석(磁石)이었고, 거래 및 그보다 더 중요한 인간의 상호교류의 정신적 자극을 구하는 주변사람들을 끌어들이는"(면포드, 1990:7) 매혹의 장소였다.

면포드에 의하면 물론 이러한 자석으로서의 도시는 이방인들을 조직하고 그들에 대한 통제를 강화하는 과정에서 점차 용기로서의 도시의 면모를 갖추게 된다. 즉 고대, 중세 도시의 지도자들은 종교를 강화하고 외부 지역을 공격, 방어하기 위해 세속적 부와 권력을 중앙에 결집시켰으며 이와 함께 고도로 조직화된 도시통제 시스템을 발전시키게 된다는 것이다. 그럼에도 불구하고 면포드는 고대도시의 특징을 설명하면서 도시에 "상이한 인종, 상이한 문화, 상이한 기술적 전통, 상이한 언어가 몰려들어 뒤섞여졌다"(면포드, 1990:113)는 점을 강조한다. 출생이나 결혼에 의한 집단구성원만을 인정하는 촌락과 달

리 도시는 처음부터 이방인들이나 외부인들에게 개방되어 있었다는 것이다. 이로써 도시는 이방인들에게 가장 폭넓은 자유와 다양성 그리고 최대한의 상호작용을 할 수 있는 장을 제공하면서도 철저한 강제와 지배체제를 강요하게 되는 아이러니의 장소가 된다.

현대 도시에서도 개방과 체제 강화의 아이러니는 지속적으로 발견된다. 데이비드 하비(D. Harvey)는 맑스주의적인 입장에서 현대 도시를 전지구적 자본주의의 집적지로 설명한다. 도시는 이제 지역이나 일국의 차원이 아니라 지구적 스케일에서 진행되는 자본주의 체제를 강화시키고 있는 핵심적인 위치가 된다는 것이다. 그에 의하면 도시는 가속화된 자본축적의 생산지 혹은 사회적 잉여가치의 보고를 의미하는 것이며 이러한 의미에서 도시는 자본주의를 생존시키고 재생산하는 핵심적인 '공간적 돌파구(spatial fix)'이다. 그러나 도시는 이러한 강화의 기제만을 갖는 것이 아니다. 아이러니하게도 현대 도시는 바로 지구화로 인해 그리고 지구화와 함께 세계 각국으로부터 이주해온 이주민들이 만나는 장소가 되었으며 다양한 스케일에서 발생하는 문화적, 정치적 다양성들이 중첩되고 교차되는 장소가 되었기 때문이다.

피터 스미스에 따르면 하비는 현대 도시민 혹은 도시문화가 단순히 자본주의의 논리에 의해 일방적으로 침식되는 것이 아니라는 점을 보지 못하였다. 즉 하비는 도시의 다양한 행위자들에 의해 창출되는 상황의 유연성을 보지 못했을 뿐 아니라 "나아가 새로운 유형의 사회변화나 도시변형을 이끄는 정치적 과정들에 주목하지 못했다"는 것이다(피터 스미스, 2010: 53). 뿐만 아니라 하비는 현대도시가 노동을 위해 혹은 결혼을 위해 이주한 이주민들의 다양성이 상호 교류되고 혼종되는 장소라는 점에 충분히 주목하지 못하고 있다. 따라서 하비는 "이주자 지역에서 표출되고 있는 다양한 문화적 공간적 실천들을 놀랍게도 '국제주의의 잡탕'"(피터 스미스, 2010:61) 정도로 폄하하게 된다.

이 글에서 필자는 피터 스미스와 함께 현대 도시가 전지구적 자본의 논리가 강화되는 장소이기도 하지만, 다층적인 스케일의 문화와 정치의 측면들이 상호교차되는 개방성과 차이의 지점이기도 하다는 데서 시작하고자 한다. 우선 현대도시의 이주민들의 다양한 문화가 접합되는 차이의 공간이다. 문화적 차이는 의심의 여지없이 도시 공간의 특징이다. 이러한 의미에서 롤랑 바르트는 도시를 '타자와 만나는 장소'(Roland Barthes, 1981)로 묘사하였고 리처드 세넷은 도시 거주자를 항상 '타자성의 현존에 있는 사람'(Richard Sennet, 1990)이라고 제시하였다. 따라서 도시 거주자들은 다양한 스케일에서 자신과 타자의 다양한 문화들을 혼합하는 가운데 "문화들을 저글링(to juggle cultures)"(Gloria Anzaldúa, 1987:79)¹⁾하는 "저글링 기술(juggling skills)"(Jodi Dean, 1996:36)을 발휘하게 된다. 뿐만 아니라 현대 도시 공간은 정치적으로 볼 때 민주주의, 시민운동 등의 거점이 되기도 한다. 즉 현대 도시 공간은 소집단, 지역, 국가, 지구적 규모의 다층적 스케일들에서 나타나는 다양한 정치적 입장들이 상호교차되는 시민사회를 형성시킨다. 이렇게 볼 때 현대 도시는 단순히 기술적 집약이나 지구적 자본의 돌파구 역할만을 하는 것이 아니라 자본에 대한 저항이 일어나기도 하고 다양한 정체성이 혼합되고 상호교차되기도 하는 공간이다. 즉 도시는 지구적 자본주의의 논리강화가 일어나기도 하지만 이에 대한 저항이 일어나는 지점이기도 하며 나아가 다양한 경제적, 문화적, 정치적 차원의 정체성들이 실험되고 교환되는 가운데 창발적 차이가 생산되는 지점이기도 하다.

1) 필자가 여기서 디아스포라 이론이나 탈식민주의에서 자주 사용하는 "혼종"이나 "협상(negotiation)"이라는 개념 대신에 유색인 여성주의자들이 자주 언급하고 있는 "저글링(juggling)"이라는 개념을 사용하는 이유는 각지에서 모여든 도시 거주자들이 자신과 타자의 다양한 문화적 정체성들을 각각의 상황에서 서로 주고 받음으로써 차이의 상호교차를 실현하고 있을 뿐 아니라 새로운 정체성의 창발도 수행하고 있음을 보여주고자 하기 때문이다. 예를 들어 이주여성들은 공을 던졌다가 다시 받는 저글러(juggler)처럼 시시각각 변화하는 다양한 스케일의 상황에 맞추어 자신이 갖고 있는 정체성들을 선택하여 꺼내 쓰기도 하고 포기하기도 하며 그것들을 타자의 정체성과 관련시키는 가운데 반추하고 변형하기도 한다. 이에 대한 세부적인 내용은 필자의 줄고 이현재, 2009, 「여성의 이주, 다층적 스케일의 장소열기 그리고 정체성 저글링」, 한국여성문학학회, 「여성문학연구」, 제 22호를 참고하시오.

3. 르페브르의 도시권에 나타난 차이의 권리 비판

앙리 르페브르(Henri Lefebvre) 역시 도시를 체계적 강화에도 불구하고 차이가 창발될 수 있는 개방적 공간으로 보고 있다. 그는 『도시에 대한 저술들(Writings on Cities)』에서 도시의 사회적 요구는 "안전성과 개방성의 요구, 확실성과 모험의 요구, 작품과 유희 조직의 요구, 예측적인 것과 예측불가능한 것에 대한 요구, 유사성과 차이의 요구, 고립과 만남의 요구, 교환과 투자의 요구, 의존과 의사소통의 요구, 즉각적이고 장기적인 변영에 대한 요구를 포함한다."(Lefebvre, 1996:147)는 점을 분명히 밝힌다. 이러한 맥락에서 이 책의 영어 번역자이자 편집자인 코프만과 레바스(Eleonore Kofman and Elisabeth Lebas) 역시 이 책의 서론에서 르페브르가 도시를 단순히 자본의 논리에 의해 침식되는 공간으로만 본 것이 아니라 "만남, 차이의 양상불, 교환가치에 비해 사용의 우위권을 갖는 장소"(Eleonore Kofman and Elisabeth Lebas, in Lefebvre, 1996:18)가 될 수 있는 지점으로 보았다고 설명한다.

그렇다면 자본의 논리에 의한 전지구적 통제가 강화되는 상태에서 도시는 어떻게 개방성, 모험, 유희, 예측불가능성, 차이, 만남 등이 이루어지는 장소가 될 수 있는가? 르페브르에 따르면 도시는 "즉각성과 만남의 장소, 교환가치나, 상품 혹은 이윤을 통하지 않는 교환의 장소"(Lefebvre, 1996:147)이다. 그렇다면 이러한 장소성은 어떤 사회적 실천에 의해 창출될 수 있는 것인가? 이러한 사회적 실천을 이끄는 규범은 무엇인가? 이 질문에 대답하기 위해 필자는 르페브르의 사회적 실천 방법론을 담고 있는 도시권(right to the city)의 내용을 검토해 보고자 한다.

르페브르는 시민권이 아니라 도시권을 통해 개방적 도시의 가능성이 창출될 수 있다고 본다. 시민권을 가진 자들뿐만 아니라 도시에 거주하는 모든 사람들(inhabitant)은 도시에 대한 권리(right to the city)를 요구함으로써 도시를 새로운 차이가 창출되는 공간으로 만들 수 있다는 것이다. 그렇다면 르페브르가 말하는 도시권이란 무엇인가? 그는 핵심적인 도시권으로 "작품, 참여 그리고 전유에 대한 권리(the right to the oeuvre, to participation and appropriation)"(Lefebvre, 1996:174)를 언급한다.

르페브르가 무엇보다도 우선적으로 언급하는 것은 '작품에 대한 권리'이다. 그는 철학과 예술적 상상력에 의해 도시를 '작품(oeuvre)'으로 만들 권리를 주장한다. 그에 따르면 우리는 도시를 단순한 개념이나 이론을 통해서 파악하는 것이 아니라 예술적 상상과 철학을 통해 작품으로 생산할 권리를 가진다. 여기서 예술이나 철학은 좁은 의미로 이해되고 있지 않다. 그가 말하는 작품으로서의 도시를 만들 권리는 도시를 기존의 이데올로기들에 저항하는 사회적 실천을 수행하는 장소로 만드는 것을 의미하기 때문이다. 작품에 대한 권리 주장이 어떤 공간을 생산해 내는지를 이해하기 위해서는 그가 제시하고 있는 공간이론을 좀 더 살펴볼 필요가 있다.

르페브르는 자신의 저서 『공간의 생산(The production of space)』에서 세 가지 공간개념을 구분한다. 그에 의하면 '지각 공간(perceived space)'이란 상대적으로 객관적이고 구체적인 공간으로써 대중들은 일상적 환경 속에서 이 공간에 대한 상식적 감각을 반복한다. 이와 달리 '인지 공간(conceived space)'은 공간에 대한 지식인들의 정신적 구성물 혹은 공간 표상 등을 말한다. 이 공간에서 지식인들은 다양한 기호와 전문용어들을 사용하여 공간을 해독하고 공간 생산에 개입하며 이를 통해 기존의 사회적 관계와 질서를 합리화한다. 르페브르에 따르면 '지각 공간'과 '인지 공간'에서 창발적 차이는 발생하지 않는다. 따라서 르페브르는 이러한 공간과는 다른 '체험 공간(lived space)'의 개념을 제시한다.

체험공간은 위의 양자를 조합하는 복합적인 것으로서 일상생활에서의 주체의 실질적 공간 체험을 표현하는 말이다. 체험공간 안에서 주체들은 권력과 폭력의 상징 등을 수동적으로 체험하기도 하지만 다른 한편 기존의 규범을 벗어나 공간의 표상들에 자발적으로 저항하는 체험을 하기도 한

다.(Lefebvre, 1991:39) 이러한 저항의 체험은 체험공간이 끊임없이 동요하는 표상공간이며 예술과 문학의 창조적 상상력으로 접근되는 공간이기 때문에 가능하다. 체험공간은 대중들의 지각공간과 전문가들의 인지공간을 넘어 양자 간의 균형설정력을 갖는 공간이기도 하지만 또한 저항과 전복을 통해서 일상의 소의를 극복하는 능동적 주체의 공간이며 차이가 실현되는 공간, 그 결과 전인적 삶이 실현 가능한 공간이다.(장세룡, 2006:307-8)

르페브르가 예술과 문학의 창조적 상상력으로 생산되었던 체험의 공간의 예로 제시한 것은 지배적인 사회적 공간화의 규범과 준거의 밖에 공간적 현존과 실천을 형성하는 무단거주자, 불법외국인, 영세농민, 제 3세계 빈민 등의 영역활동이다. 이들의 체험 공간에서 도시는 작품으로, 차이의 공간으로 탄생한다. 그는 68년 5월 혁명도 이와 같은 공간으로 이해하고자 한다. 르페브르에 의하면 5월 혁명에서 학생들은 기존과 같은 방식으로 공간을 사용하고자 하지 않았다. 이들은 예술적 상상력을 통하여 공간을 변화시키고 전유하는 문화혁명의 공간을 지향했다. 르페브르는 이들의 공간실천에서 억압되고 통제되었던 욕구가 분출되고, 노동 및 놀이의 즐거움이 향연으로 나타나는 것에 주목하고 여기에 놓인 혁명적 잠재력에 주목한다. 규범적 사회질서를 사유체적으로 전복하는 이들의 모험적 '반-공간'은 잠재적 반란 공간의 동력이며 '모순 공간'의 억압체계를 폭발시키는 '차이의 공간(differential space)'을 표현한다.(장세룡, 2006:310)

여기서 필자는 르페브르의 작품에 대한 권리요구가 결국 '차이의 공간'의 생산으로 이어지고 있다는 점에 주목하고자 한다.

“나는 이 새로운 공간을 '차이의 공간'이라고 명명할 것이다. 왜냐하면 추상적 공간이 동질화와 기존의 차이들의 배제를 지향하는 반면, 새로운 공간은 차이를 강조하지 않는 한 탄생(생산)될 수 없기 때문이다.”(Lefebvre, 1991:52)

여기서 차이의 공간은 자본의 추상적 논리나 기존의 이데올로기에 의해 모든 것이 동질화되는 추상적 공간과는 '다른' 공간이며 문화적, 정치적 차이들이 배제되지 않는 공간이다. 르페브르가 경제적으로 다른 생산방식 이외에도 문화적, 정치적으로도 다른 정체성들을 고려하고 있다는 것은 다음의 문구에서도 확인된다.

“차이의 공간을 지향하는, 다른 (사회적) 삶과 다른 생산방식의 공간을 지향하는 방식을 추구함으로써 이 프로젝트는 과학과 유토피아, 현실과 이상, 지각된 것과 체험된 것 사이의 틈새에 두 다리를 걸치고 있다.”(Lefebvre, 1991:60)

도시권이 '차이의 공간'의 생산과 밀접한 관련을 맺고 있음은 르페브르가 작품에 대한 권리 이외에도 핵심적으로 언급하고 있는 다른 두 가지의 권리를 살펴볼 때에도 분명해 진다. 르페브르는 작품에 대한 권리 외에도 도시민들이 '도시 전유권(the right to appropriation)'과 '도시 참여권(the right to participation)'을 가져야 한다고 주장한다. 도시 전유권이란 거주자들이 일상생활에서 도시의 전 공간을 완전하고 충분히 사용하는 것(full and complete usage)을 말한다.(Lefebvre, 1996:179) 이것은 공간을 소유의 대상으로 간주하고 있는 기존의 이데올로기와는 '다른' 실천방식을 함의한다. 즉 전유권을 주장함으로써 거주자들은 도시를 소유하는 것이 아니라, 물리적으로 접근하고 사용할 수 있는 '다른' 공간으로 생산해 낸다. 이와 더불어 도시 참여권 역시 '차이의 공간'을 생산한다. 참여권의 주장과 함께 모든 도시 거주자들은 국가든, 자본이든 그 어떤 기관이든 이들이 만들어 내는 도시공간과 관련된 의사 결정에 창조적으로 참여할 수 있기 때문이다. 르페브르는 이러한 권리들을 통해 도시를 새로운 작품으

로 창조하는 것이 중요하다는 것을 역설한다.

그러나 도시를 작품으로 만들고 충분히 이용하며 나아가 도시 공간과 관련된 의사결정에 참여한다는 것만으로 지배적 규범 밖에 존재하는 다양한 문화적 정치적 정체성을 갖는 사람들의 차이가 실질적으로 드러날 수 있는 것인가? 차이가 실질적으로 드러나기 위해서는 그 차이의 이면에 가려진 불균등한 권력관계를 역전시킬 수 있는 장치가 필요한 것은 아닌가? 도시민의 실질적 도시 전유와 참여는 형식적으로 모든 도시민에게 열려 있지만 실질적으로 다른 경제적, 정치적, 문화적 권력의 불균등은 이러한 무차별적 평등을 실현시키는 것을 방해하고 있는 것은 아닌가?

물론 르페브르는 불균등한 권력관계로 인해 발생하는 권리의 침해를 피하기 위해 여러 가지 형식의 '차이의 권리'를 보충한다. 예를 들어 르페브르는 작품권, 전유권, 참여권을 보충하는 개념으로 “필연적인 동질화 권력에 의해 결정되어온 범주에 강제적으로 속하지 않을 권리”(Lefebvre, 1976:35 in Dikec, 2001)를 제시한다. 또한 그는 지구화 시대의 이주, 지식의 지구화 및 의사소통의 기술적 수단의 증대와 관련하여 “차이의 권리(the right to difference) 및 정보의 권리(the right to information)”가 도시권에 보충되어야 한다는 점을 분명히 하고 있다. 이와 더불어 그는 “중심을 사용할 권리(the right to the use of the centre)”(Lefebvre, 1991, recited in Kofman and Labas, 1996:34), 즉 노동자, 이주민, 주변인들이 계도에 분산되거나 간혀있는 것이 아니라 특권화된 장소인 중심을 이용할 권리를 가져야 한다고 주장한다.

그러나 필자는 이러한 차이의 권리 개념들을 보충하는 것만으로는 불균등한 권력 하에서 발생하는 차이를 실현시킬 수 있는 도시 공간 생산을 위한 토대를 마련할 수 없다고 본다. 이 개념들은 여전히 차이들이 존재할 수 있다는 형식적 권리를 말해주기만 할 뿐 어떤 특정한 권력관계에서 어떤 특정한 차이가 어떤 특정한 요구를 제기하게 되는지에 대해서는 말해주지 않고 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 토비 펜스터(Tovi Fenster) 역시 르페브르가 “'차이' 자체보다는 다를 수 '있는' 권리에(on the 'be' of the right to be different rather than 'different')”(Fenster, 2005:219) 강조점을 두고 있다고 비판한다. 즉 그는 차이가 있을 수 있다는 권리의 형식만을 언급하였지 구체적 차이의 관점에서 도시의 문제를 전반적으로 연구하지는 않았다는 것이다. 뿐만 아니라 펜스터에 따르면 르페브르는 차이의 권리에 대해 언급할 때에도 국민국가나 계급적 권력관계 등에만 집중함으로써 문화적 정체성이나 성, 혹은 젠더와 관련한 권력의 문제에 대해서는 신중하게 고려하지 않았다. 이러한 맥락에서 펜스터는 르페브르가 “정체성 혹은 젠더”와 연관되어 있는 권력과 통제 개념에 대해서는 언급하지 않았다고 지적한다.(Fenster, 2005:219)

결국 르페브르는 도시권을 통한 사회적 실천을 통해 도시를 '차이의 공간'으로 생산해야 하며, 이를 위해 동질화의 권력, 중심화의 권력으로부터 소외된 '차이의 권리'가 수행되어야 한다는 규범적 지향성을 제공하고 있지만 가부장적인 권력관계가 도시의 여성에게 어떤 영향을 미치고 있는지, 여성의 차이와 도시권의 실현을 어떻게 저해하는지 등에 대한 구체적인 설명을 제공하지는 못한다. 더욱이 르페브르의 관점은 여성들이 차이의 관점에서 도시에 어떤 요구를 제기할 수 있는지에 대한 비전도 제시하지 못한다.

4 도시에 대한 '차이의 권리' 요구와 여성 정체성 사물화의 위험

따라서 필자는 이제 구체적인 여성의 차이의 관점에서 르페브르의 도시권을 재구성해 보고자 한다. 즉 필자는 도시민이라는 일반 주체가 아니라 구체적인 집단 즉 도시 여성의 차이에서 출발하는 도시권의 주장이 가부장적 권력관계 하에서 저해되어온 여성의 차이를 실현시키고 있는지, 나아가 이러한 도시권의 주장을 통해 여성들의 차이가 교차되고 변형되는 새로운 '차이 공간'이 창출되고 있는지를 검토

해 보고자 하는 것이다. 이를 위해 필자는 르페브르의 도시권을 이론적 바탕으로 하여 마련된 서울시의 “여성이 행복한 도시 프로젝트(이하 여행프로젝트)”를 분석해 보고자 한다.

2007년부터 시작된 서울시의 여행 프로젝트는 남성과 다른 여성의 구체적 차이의 권리를 주장함으로써 여성친화적인 도시공간을 창출하고자 하는 목적에서 시작되었다. 우선 여행프로젝트는 여성들을 사적인 공간에 배치하는 가부장적 도시계획 하에서 여성들이 공공 영역의 전유권과 도시정책 결정에의 참여권으로부터 배제되어 있었음을 인식하는 데서 시작한다. 그리고 사적 영역에서 가사노동을 수행해 온 여성들의 삶이 도시의 중심부나 공적인 영역에서 비가시화되어 왔던 점을 비판한다. 예를 들어 도시 교통계획은 일터로 출근하는 중성의 통근자를 중심으로 계획되어 있었기 때문에 이러한 도시 공간에서는 가사 및 육아로 인한 교통 이동이나 일/가정을 양립해야 하는 취업주부의 이동은 고려되기 어렵다는 것이다(조영미, 2009:53). 따라서 여행프로젝트는 여성들에게 자신이 거주하는 도시 공간에 접근하고 이를 불편 없이 사용할 수 있는 권리를 회복시켜주고자 한다.

이 프로젝트가 르페브르의 도시권을 이론적 바탕으로 하고 있음은 조영미의 논문(2009)에서 분명하게 드러난다. 서울시여성가족재단에서 이 프로젝트를 진행하고 있는 조영미는 르페브르의 도시권을 도입하면서 도시 거주민들이 “일상생활에서 도시 공간의 ‘충분하고 완전한 사용’을 할 권리를 확보하는 공간 사용권²⁾과 도시 거주민이 도시 공간 생산의 의사결정 과정에서 중심 역할을 맡는 참여권”을 가져야 한다는 점을 강조하고 이에 한 발 더 나아가 이제 도시 정책에는 그동안 배제되어왔던 여성들의 도시 사용권과 참여권이 반영되어야 한다고 주장하였다.(조영미, 2009:52) 따라서 여행 프로젝트는 여성들이 도시의 공공시설을 사용하고 도시 정책 결정과정에 참여할 권리를 실현시키기 위한 방향으로 나아간다.

조영미에 따르면 우선 여행 프로젝트의 사업은 “공공 공간에서의 여성의 사용권을 확대하는 도시권을 실현하기 위한 것이다”(조영미, 2009:52-3). 이는 여성의 도시 전유권 및 중심으로부터 배제되지 않을 권리와 연관된 사업들이다. 다음의 <표 1>에서 보듯이 여행프로젝트의 영역별 사업은 돌보는 서울, 일있는 서울, 넉넉한 서울, 안전한 서울, 편리한 서울 만들기 등의 세부 영역으로 이루어져 있으며 이는 모두 여성들의 공공 영역 사용을 확대시키고 일상생활에서 도시 공간의 이용을 최대화시키고자 기획된 사업들이다. 세부적으로 보면 이 영역별 사업은 “공적 공간 특히 거리, 교통기관, 도심공원 사용에 대한 여성들의 안전문제, 자녀를 동반한 여성들의 공공시설 등 공적 공간의 접근성 확대, 화장실 등 이용 편의성 증대를 위한 사업들”(조영미, 2009:53)로 이루어져 있다.

여성의 도시 사용권 이외에도 여행프로젝트는 도시 관련 정책 결정과정에서의 여성의 도시참여권 실현을 위하여 여행동반자와 여행프로슈머 집단을 구성하였다. 우선 여행프로젝트는 각 실국의 여행 사업 개발 및 추진과정에 여성의 관점을 반영하는 전문가들로 이루어진 여행동반자(2008년 기준, 5개분과 193명)을 조직하였으며 이들은 전문적 자문, 사업평가, 모니터링을 제공하였다(조영미, 2009:55). 뿐만 아니라 여행프로젝트는 일반 여성들로 조직된 여행 프로슈머를 조직하였는데 2008년도에 이들은 지역 사회의 도시 공간 불편사례를 현장 조사하거나 여성의 공공시설 이용을 조사하였으며, 2009년에는 전문가와 함께 여행 화장실 및 주차장 인증평가 조사에 참여하였다(조영미, 2009:55).

이처럼 여행프로젝트는 구체적인 여성의 차이의 관점에서 출발하여 여성의 도시 전유 및 참여권을 보장함으로써 도시를 새로운 차이의 공간으로 만들고자 하는 방향을 지향하였다. 여성들은 공공영역 사용에 대한 가능성을 넓히고 도시 정책결정과정에 참여함으로써 도시에 소속되어 있다는 느낌을 확대할 수 있는 발판을 마련하게 되었다.³⁾ 그러나 여기서 필자는 여행프로젝트에 두 가지 문제를 제기하고자

2) 여기서 조영미가 “사용권”이라고 명명하는 것은 앞서 필자가 “전유권”으로 번역했던 영어단어 “appropriation”과 같은 것이다.

3) 도시의 전유와 참여를 통해 도시에 대한 소속감이 형성된다는 점에 대해서는 Fenster(2010), “The Right to the Gendered

한다. 하나는 여행프로젝트가 출발점으로 삼고 있는 여성의 차이가 무엇인가이며 다른 하나는 여행프로젝트가 르페브르가 말한 ‘작품’으로서의 도시, 기존의 이데올로기나 추상적 공간과는 다른 ‘차이의 공간’을 생산하고 있는가이다.

<표1> 서울시 여행 프로젝트 영역별 사업개요(2008년 연동계획 기준)

영역	대표사업
돌보는 서울	공공보육시설 확충, 자녀양육 토털서비스 제공, 공공시설 내 양육지원시설(수유실, 놀이방, 휴게실) 설치, 노인, 장애인, 노숙인 지원등
일있는 서울	여성의 일자리 확대, 취업활성화, 맞춤형 직업교육, 훈련생 보육 서비스제공, 탄력근무제, 육아휴직 대체인력 보강 등
넉넉한 서울	문화시설에 여성친화시설 개선(놀이방, 유모차 대여 등), 여성친화 문화프로그램 실시, 여성친화 문화시설 건립, 여성의 정보화 확대 등
안전한 서울	여성이 안전한 주거단지 설계, 안전한 지하보차도 관리, 무장애 1등급 도시 만들기, 여성을 위한 콜택시 등
편리한 서울	공중화장실의 여성편의 증진(변기수 확대 등), 여성을 배려한 주차장 설치, 전동차 손잡이 개선, 여성친화도시구현 도시계획 관련규정 보완 등

(출처: 조영미, 2009:53)

우선 첫 번째의 물음에 초점을 맞추어 보자. 여행프로젝트가 어떤 여성의 차이를 반영하고 있는가를 보기 위해서는 여성의 도시 사용권을 확대하기 위한 프로그램들을 보여주는 다음의 <표 2>을 분석해볼 필요가 있다.

<표2> 여행 프로젝트 영역별 사업비율(2008년도 기준)

영역	세부영역	사업수(개)	비율(%)
돌봄	자녀돌봄	13	16.7
	노인돌봄	2	
일	직업교육	3	11.1
	취창업/일자리/승진	7	
여가 및 문화	여가 및 문화	11	22.2
	정보화/교육	9	
건강 및 안전	건강	4	7.8
	안전	3	
인프라	교통	7	16.7
	공공시설	1	
	보도 인도	4	
	화장실	3	
주거	제도개선	4	8.9
	주거	4	
기타	다문화, 한부모, 노숙인, 장애인	6	16.6
	가이드라인 개발 및 평가	9	
계		90	100%

(출처: 조영미, 2009:61)

City: Different Formations of Belonging in Everyday Life" in Journal of Gender Studies 14(3), p. 217-231을 참고하십시오.

이 표에서 가장 많은 사업비율을 보이고 있는 것은 '여가 및 문화(22%)'이며, 그것의 세부적인 내용은 여성친화 문화프로그램, 여성체험/정보 프로그램 등과 같은 여가 및 문화, 정보화 및 교육 사업이다. 이와 대조적으로 여행 프로젝트는 빈곤 계층의 여성들을 위한 일자리를 마련하거나 다문화 가정의 여성들을 위한 프로그램에는 상대적으로 적은 사업비율을 책정하고 있다. 이를 통해 간접적으로 도출해 낼 수 있는 것은 2008년도 기준 여행프로젝트에서 여성친화적 도시의 핵심적 주체로 간주되고 있는 것은 넉넉한 서울과 관련된 문화 프로그램에 참여할 수 있을만한 여가를 갖고 있는 여성들이라는 것이다. 즉 여행프로젝트는 여성친화 문화 프로그램을 참여를 위한 여가 시간을 가질 수 있는, 즉 소위 공적인 영역에서의 일에 종사하지 않고 있는 중산층 가정주부의 요구를 가장 많이 반영하고 있다. 이러한 점에서 여행프로젝트는 빈곤층 여성들의 요구를 충분히 고려 못했다고 할 수 있다.

뿐만 아니라 여행 프로젝트는 여성의 차이 혹은 정체성을 자녀양육과 관련된 모성과 동일시하는 도식을 벗어나지 못하고 있다. 여가 및 문화 다음으로 많은 지원이 배정되고 있는 '돌봄(16.7%)'과 '인프라(16.7%)'를 살펴보자. 돌보는 서울의 대표사업은 공공보육시설, 확충, 자녀 양육 토탈 서비스, 공공시설 내 양육 지원시설(수유실, 놀이방, 휴게실) 설치이며, 편리한 서울의 대표사업은 여성을 배려한 주차장 설치 및 공중화장실의 여성편의 증진(여성 변기수 확대 및 기저귀 교환대, 유아용 의자 설치 등)을 위한 인프라 시설 제공 등에 집중되어 있다.

결국 이로부터 도출할 수 있는 결론은 여행 프로젝트가 사적인 영역에서 자녀양육을 전담하는 중산층 가정주부의 정체성을 "여성의 차이"를 배제하지 않는 공간 생산의 핵심으로 이해하는 데서 출발하고 있다는 것이다. 조영미 역시 이를 분명히 인식하면서 적어도 2008년까지의 "서울시 여행 프로젝트의 주요대상은 기존의 임산부, 아이가 있는 중산층 여성을 대상"으로 하고 있으며 "그래서 주요 사업도 수유방, 유모차, 화장실, 주차장 등으로 어린 자녀가 있는 여성들을 위한 사업이 많다"(조영미, 2009:63 쪽)고 고백하고 있다. 그러나 도시에서의 여성의 차이의 권리라고 여겨지는 것이 가부장적 권력 하에서 만들어진 기존의 여성성에 기반하여 요구되는 것이라면 그것은 기존의 가부장적 여성성 강화하는 효과를 낼 수 있는 것이 아닌가? 이런 맥락에서 필자는 여행프로젝트가 가부장제가 요구해온 여성의 모성에서 출발하는 것이라면 그것은 다시금 여성 정체성을 사물화시키는 결과를 가져올 위험이 있다고 본다.

필자가 제기한 두 번째의 물음 역시 이러한 위험성과 연관되어 있다. 여행프로젝트는 르페브르가 말한 작품으로서의 공간, 기존의 이데올로기와는 다른 공간, 다양성을 배제하지 않는 '차이의 공간'을 생산하고 있는가? 과연 여성이 행복한 도시 만들기 프로젝트는 여성들 간의 차이를 교차시키고 나아가 이 과정에서 새로운 차이를 창출하는 '차이의 공간'을 생산할 수 있는가? 앞서 살펴보았듯이 여행프로젝트는 빈곤층 여성뿐 아니라, 소위 '정상적' 규범 밖에 있다고 여겨지는 싱글여성, 미혼모, 매춘여성, 레즈비언 등의 요구를 반영하는 도시 정책을 마련하는 데는 소홀하였다. 이는 곧 여행프로젝트가 소위 '정상적' 여성성에 기반한 차이의 권리를 고려할 뿐 여성들 간의 다양한 차이를 고려하지 못하고 있음을 보여준다.

물론 이러한 비판을 받아들여 2010년 여행프로젝트는 여성들의 다양성을 고려하는 사업들을 포함시키고자 노력하였다. 돌보는 서울 사업에는 소외된 계층의 여성 장애인, 이주여성, 청소년 미혼모 등을 위한 프로그램을 확충하였으며 일있는 서울 사업에는 노년층 여성을 위한 직업교육을 추가하였다.(서울시, 2010:5-6) 그러나 그럼에도 불구하고 필자는 여행프로젝트가 기존의 이데올로기나 동질화의 논리와는 다른 '차이의 공간'을 생산할 수 있을지에 대해 의문을 던질 수밖에 없다. 왜냐하면 여기서 여성들은 정해진 정책의 수혜자일 뿐 정책을 만드는 데 직접적인 요구를 제기하는 주체로 나타나지는 않고 있는 것처럼 보이기 때문이다.

뿐만 아니라 2010년 기준 여행프로젝트는 여성의 다양성을 고려하는 사업을 만들고자 노력했지만

정작 여성들이 참여하여 자신들의 요구를 관철시킬 수 있는 공론의 장을 마련하는 부분에 대해서는 언급이 없다. 여성의 도시참여권을 실현하기 위한 정책의 일환으로 마련되었던 여행동반자나 여행프로슈머에 대해서도 더 이상의 부연설명이 없다. 오히려 2010년의 여행프로젝트는 도시정책에 참여하는 여성들의 역할을 정책을 관리하거나 감시하는 역할로 제한시키고 있다는 인상마저 준다. 예를 들어 2010년 여행 프로젝트는 여행전문가들을 다양화하기 위한 방안을 제시하고 있지 않으며 여행프로슈머들의 역할은 편리한 서울의 시설이용 편의 사업을 조사하고 관리하는 "주부 프로슈머(서울시, 2010:8)"나 안전한 서울 사업의 "농수산물 원산지관리 주부 모니터링단"(서울시, 2010:7) 등으로만 한정되어 나타난다.

만약 여성의 도시 참여권이 도시 정책을 조사하고 관리하는 일로만 축소된다면 이를 통해서 여성들은 자신들의 차이를 드러내거나 기존의 '정상적' 여성성에 저항할 수 있는 공론의 장 즉 개방적 참여의 공간을 얻지 못하게 될 것이다. 다양한 맥락에 처해있는 다양한 여성들의 차이가 상호교차되지 못하게 되는 경우 여행프로젝트는 결국 '정상적' 범위 내에 있는 여성들만들 고려하여 특정한 여성성을 강화하는 결과를 낼 수 있다는 것이다. 결국 이것은 기존의 이데올로기에 저항하고 다양성을 상호교차시킴으로써 새로운 차이를 만들어내는 '차이의 공간'이 생산 될 수 없음을 의미한다.

5. 여성주의적 관점에서 '차이의 권리' 다시 생각하기

앞서 필자는 도시가 이방인들의 다양성이 상호교차되는 개방적 차이의 공간이라는 점을 역사적으로 살펴보는 데서 시작하였다. 이와 더불어 필자는 르페브르와 함께 도시를 차이의 공간으로 만들기 위해서는 도시를 작품으로 만들 권리, 도시를 전유할 권리, 도시 계획과 관련된 의사결정에 참여할 권리 이외에도 동질화되지 않을 권리, 중심으로부터 배제되지 않을 권리, 차이의 권리 등을 수행해야한다는 점을 보여주었다. 그러나 르페브르의 도시이론은 구체적 차이 특히 여성의 차이에서 출발하는 도시권의 요구가 어떤 것인지에 대한 비전을 제시하지는 못하였다. 따라서 필자는 여성의 차이의 권리로부터 출발하여 여성의 도시권을 재구성하고자 했던 서울시의 여행프로젝트를 살펴보았다. 그러나 이 과정에서 필자는 여행프로젝트가 가족 제도 안에서 자녀양육의 역할을 담당하고 있는 중산층 주부들의 정체성을 중심에 두고 있기 때문에 가부장적 권력 하에서 요구되는 여성의 정체성을 강화시키고 사물화시킬 위험이 있으며 나아가 여성 내부의 계급적, 문화적 차이들을 상호교차시킬 수 있는 '차이의 공간'을 생산해 내지 못하고 있음을 지적하였다.

필자는 이러한 한계를 극복하기 위해서는 무엇보다도 우선 여성주의적 관점에서 "여성의 차이"를 다시 이해하는 것이 필요하다고 본다. 다시 말해서 이제 여성들은 기존의 '정상적' 여성성 혹은 가부장적 모성 등을 재현하는 도시를 기획할 것이 아니라 여성주의적 관점에서 여성의 정체성과 차이를 다시 이해함으로써 '차이의 권리' 주장의 내용을 재구성해야 한다는 것이다. 그렇다면 여성주의적 관점에서 여성의 정체성을 이해한다는 것은 무엇인가?

첫째, 여성주의적 관점은 모든 여성들을 아우르는 공통성으로서의 대문자 "여성(Woman)"은 없다는 점을 인정하는 데서 출발한다. 어떤 특정 정체성을 여성 차이의 대표격으로 만든다고 해도 그것은 특정 집단의 이해관계나 정체성을 대변할 뿐이다. 다양한 위치에 처한 여성들은 기본적인 필요를 제기하는 데 있어서도 다양한 주장을 하고 있다. 한 도시 안에서 다양한 여성 집단들이 존재하며 이들은 서로 다른 공간에서 서로 다른 주장들을 만드는 데 참여하고 있다. 가난하고 주변화된 여성들은 생존이슈를, 또 다른 여성들은 민주적 참여와 평등과 같은 정치적 이슈를 제기한다. 다시 말해서 여성들은 계급, 인종, 민족, 성적 성향과 같은 다양한 정체성에 뿌리를 두면서 다양한 요구들을 제기하게 된다는 것이다. 이런 의미에서 여성주의적 관점에서 여성의 '차이의 권리'를 다시 이해한다는 것은 이를 "여성"이

아닌 “여성들(women)”의 권리로 이해하는 것이라고 할 수 있다.

둘째, 영국의 여성주의 정치사상가 샬탈 무페(Chantal Mouffe)가 분명히 언급하고 있듯이 최종적인 통일체로서의 여성 정체성 혹은 여성의 차이와 같은 것은 없다. 정책이나 정치적 이슈화를 위해 어떤 특정한 정체성이 여성의 차이로 부각된다고 할지라도 그것은 공론화의 과정에서 끊임없이 변화하는 것으로 이해되어야 한다. 예를 들어 기존의 가부장적 권력이 여성에게 부여한 모성조차도 그것이 정치적 이슈가 되는 순간에는 기존의 가부장적 권력관계를 변화시킨다. 공적 영역에서 이슈화되는 순간 모성은 더 이상 수동적이지도 사적이지도 않은 것이 되기 때문이다.

이런 의미에서 볼 때 가부장적 사회가 부과한 특정한 여성 정체성에 기반하여 여성의 ‘차이의 권리’를 요구한다는 것 자체가 부정적인 것은 아니다. 사라 러딕(Sara Ruddick)의 말대로 여성들은 사회가 지운 여성의 의무와 이름으로 저항할 수도 있다(Ruddick, 1989:223). 남미의 여성들은 종종 가족의 요구를 충족시키기 위한 자원에 대한 어머니로서의 주장을 표현했으며 위켈(Gerda R. Wekerle)은 이를 “어머니의 권리(the right of mothers)”로 명명했다(Wekerle, 2010:204). 그러나 이 경우 여성의 특정한 정체성은 공론화의 과정에서 사물화되는 것이 아니라 변형된다. 그것은 실현의 과정에서 새로운 권력관계를 만들어내며 이를 통해 비로소 모성은 더 이상 수동적 의미를 갖는 가부장적 권력 관계 안에 권력관계를 만들어내며 이를 통해 비로소 모성은 더 이상 수동적 의미를 갖는 가부장적 권력 관계 안에서 여성의 정체성으로서의 의미를 벗어날 수 있게 된다. 이 순간 모성은 최종적인 통일체가 아니라 의미 변형 중에 있는 과정이 된다. 모성은 더 이상 기존의 가부장적 권력관계 안에서의 모성에 한정되지 않으며 모성의 내용은 여타의 다른 여성 정체성들과 교차하는 과정에서 창발적으로 변형된다. 이런 의미에서 여성의 ‘차이의 권리’를 다시 이해한다는 것은 또한 “여성되기”의 권리에서 출발한다는 것을 의미한다.

만약 이와 같이 여성주의적 관점에서 여성의 정체성을 “여성들”의 정체성 혹은 “여성되기”의 정체성으로 이해하게 된다면 이를 발판으로 우리는 여성의 차이에서 출발하는 도시권의 주장이 무엇보다도 “여성들”의 차이를 교차시키고 “여성되기”의 가능성을 창출하는 공간을 생산할 권리와 밀접하게 관련되어 있음을 도출할 수 있다. 즉 여성의 ‘차이의 권리’에서 출발하는 도시권은 무엇보다도 여성들 간의 차이를 교차시키고 기존의 정체성을 창발적으로 재구성할 권리로 재구성되어야 한다는 것이다.

만약 “여성”이 아니라 “여성들” 그리고 “여성되기”의 관점에서 ‘차이의 권리’를 주장하고자 한다면 여성들은 무엇보다도 우선 여성 내부의 차이와 여성 되기의 창발적 가능성을 모색하는 “공론(publicity)”의 장에 참여해야 할 것이다. 이들은 하나의 정체성으로 동질화되기 이전에 다양한 목소리를 내면서 갈등하고 경쟁하며 또 그 과정에서 자신의 정체성을 변형시키는 과정을 겪어야 한다는 것이다. 물론 공론화의 과정에서 여성들은 도시 사용의 방법을 둘러싸고 여러 가지 갈등을 경험하게 될 것이다. 특히 가부장적 권력관계 하에서 배제되고 있는 매춘여성이나 레즈비언 여성들, 혼외의 싱글들이나 미혼모 여성들, 문화적, 경제적 권력관계 하에서 소외되고 있는 다문화 가정의 여성들이나 빈곤층 여성들은 도시를 사용하는 방법이나 도시 공간을 구획하는 과정에서 자녀를 둔 중산층 주부들과는 다른 의견을 제시하게 될 것이며 이들의 갈등은 첨예화될 것이다. 그러나 이들이 모여 서로의 차이를 교차시킨다는 것은 서로의 차이에 귀기울인다는 것이며 그 과정에서 기존에 자신이 갖고 있던 여성의 차이를 다시 생각하고 나아가 변형시킬 수 있는 장이 만들어진다는 것이다.

필자는 이러한 공론의 장을 만드는 과정이야말로 여성의 차이의 권리를 제대로 실현하기 위한 출발점이며, 르페브르가 말했던 체험공간과 차이의 공간을 생산하는 과정이라고 생각한다. 서로의 차이를 드러내고 차이를 교차시키는 가운데 여성들은 상상력을 발휘하여 새로운 정체성들을 만들어낼 것이며 그럴 때에야 비로소 도시는 여성들의 예술적, 철학적 상상력을 동반하는 놀이와 축제의 장이 될 것이다.

6. 차이의 권리에서 연대의 권리로

앞의 절에서 필자는 여성의 차이의 권리에서 출발하여 도시권을 재구성하는 데 무엇보다도 중요한 것은 “여성들”의 차이를 교차시키고 “여성되기”의 가능성을 제공할 수 있는 공론의 장을 생산하는 것임을 밝혔다. 그리고 이러한 공론의 장이 마련될 때 바로 르페브르가 말하는 ‘작품’으로서의 도시 혹은 ‘차이의 공간’이 생산될 수 있음을 주장하였다. 그렇다면 이러한 가능성을 제공하는 여성주의적 공론의 장을 생산하기 위해서는 어떤 규범이 추가적으로 요구되는가? 여기서 필자는 여성들이 차이의 권리에서 연대의 권리로의 인식전환이 필요하다는 점을 주장하고자 한다.

차이의 권리에서 연대의 권리로의 인식전환이 필요한 이유는 단순히 차이를 주장하는 것만으로는 여성들 간의 차이들의 상호교차와 여성 정체성의 창발적 변형이 이루어지는 ‘차이의 공간’이 생산될 수 없기 때문이다. “차이의 권리”만을 주장할 때의 한계가 무엇인지를 검토해 보자. 차이의 권리에 대한 요구는 많은 경우 기존의 특정 정체성을 실현하거나 인정받는 것을 목적으로 한다. 그러나 앞서 살펴보았듯이 가부장제 하에서 요구된 특정한 여성의 정체성 실현을 도시권의 핵심으로 주장하는 경우 그것은 단순히 이데올로기를 강화하는 기제가 되어 여성들 간의 차이를 억압하게 될 수 있다. 즉 이 경우 차이의 권리 요구는 특정 여성들을 대변할 뿐 권력관계에서 소외되어 있는 다른 여성들의 목소리를 담아낼 수 없다는 것이다. 소외된 여성들이 자신의 차이를 드러낼 수 있다고 해도 문제는 남는다. 차이만을 주장할 때 여성들의 주장은 부딪치기만 할 뿐 상호인정도 상호교차도 일어나지 않기 때문이다. 이 경우에 차이는 타자에게 들리지는 하겠지만 주의 깊게 경청될 수가 없다. 차이가 배제되지 않는 ‘차이의 공간’은 결국 여성들이 “여성들” 혹은 “여성되기”의 태도 속에서 서로의 차이를 경청할 때 생산될 수 있으며 이것은 차이의 권리만이 아니라 연대의 권리를 함께 주장할 때에만 실현될 수 있다.

여기서 필자가 말하는 연대의 권리는 인권이론에서 제 1세대 시민적 정치적 자유의 권리, 제 2세대 경제적 사회적 문화적 평등의 권리와 구분하여 말하는 제 3세대 국제적 연대와 결속의 권리를 의미하는 것이 아니다. 여기서 필자가 말하는 연대의 권리는 프랑스 혁명 당시의 구호 중 하나였던 형제애나 제 1세대 여성주의자들이 내세웠던 자매애(sisterhood)와 연관된 것도 아니다. 이 모든 개념들은 연대하는 사람들의 동일성이나 동질감 혹은 공감을 전제로 하기에 제대로 차이를 드러내 줄 수 있는 것이 아니기 때문이다. 이와 달리 여기서 필자가 말하는 연대의 권리는 공론 속에서 차이를 드러내어 교차시키는 태도, 즉 여성주의자 조디 딘(Jodi Dean)이 “이방인들의 연대(solidarity of stranger)” 혹은 “반성적 연대(reflective solidarity)”라고 말하는 것을 요구할 권리와 연관되어 있다.

조디 딘은 『낮선 자들의 연대 Solidarity of Stranger』에서 차이에도 불구하고 어떻게 연대가 가능한지를 모색하는 가운데 정서적 연대, 관습적 연대, 반성적 연대를 구분한다. 그녀에 따르면 정서적 연대란 사랑과 우정과 같은 개인적인 관계에서 성립하는 연대이며, 관습적 연대는 이익이나 가치 규범을 공유하는 공동체 관계를 기반으로 성립하는 연대이다. 그런데 딘에 의하면 이 두 가지 종류의 연대는 제한적이다. 왜냐하면 이러한 종류의 연대는 해당 관계의 감정이나 해당 집단의 규범에 속하지 않는 사람들을 배제하기 때문이다. 조디 딘에 의하면 제 1세대 여성주의에서 흔히 언급했던 “자매애” 역시 관습적 연대의 제한성을 벗어나지 못한다. 왜냐하면 이 자매애 역시 백인 여성주의자들의 규범을 담고 있기 때문에 유색인 여성주의자들의 가치와 규범을 반영하지 못하는 한계가 있기 때문이다. 흑인 여성주의자 벡 후크스(Bell Hooks)의 말을 인용하면서 조디 딘은 “자매애”와 같은 관습적 연대의 한계를 다음과 같이 지적한다.

“백인 여성 자유주의자가 모든 여성에게 자매애를 호소하는 경우 이들은 누가 여성이며 여성일 수 있는가를 미리 결정하고 있으며 여기서 여성 간의 차이는 부정된다. 따라서 그들은 서로의 억압에 대한

여성 자신의 책임을 인정하지 않는다.”(Jodi Dean, 1996:15)

결과적으로 특정 정체성을 전제로 하는 자매애의 연대 안에서 유색인 여성주의자들은 자신의 욕망이나 가치관을 더 이상 표현하지 못하게 된다. 자매애는 여성들 간의 내부적 차이를 억압하는 가운데서만 성취될 수 있다. 따라서 조디 디언은 차이와 다양성을 억압하지 않는 연대의 다른 방식 즉 ‘반성적 연대’를 추구한다. 그리고 이러한 연대성의 기반을 정서적 관계나 규범적 가치가 아닌 의사소통적 공동체 위에서 재구성하고자 한다. 디언이 생각하는 반성적 연대는 서로의 차이에 대해 묻고 반응하고 논쟁하는 등 서로를 이해하기 위한 다소 소란스러운 의사소통의 과정을 함께 하려는 태도 속에서 구축된다. 의사소통적 공동체의 반성적 연대를 구성하는 가장 중요한 원리는 타자에게 동의하는 태도가 아니라 타자의 다름을 묻고 관심을 가지는 태도이다. 이러한 의미에서 조디 디언은 동의가 아니라 “‘질문(query)’이 ‘우리’를 구성한다”(Dean, 1996:16)고 말한다. 즉 타자의 차이는 반성적 연대에서 배제되어야 하는 요소가 아니라 이를 구성하는 결정적 요소가 된다.

“우리가 토론과 질문을 통해 만드는 결합은 인정과 책임이라는 공동의 기대를 야기한다. 이 점에서 반성적 연대는 차이를 창출하는 다원적 상호결합에 대한 인식과 존중을 연대 호소의 의미로 파악한다.”(Dean, 1996:16)

이처럼 반성적 연대 안에서는 동일성보다 차이가 부각되기 때문에 연대 안에서 여성들의 담론적 실천은 소란스럽다. 이들은 기꺼이 “난상토론을 한다(get messy)”(Dean, 1996:319) 이들은 침묵하지 않고 충돌하고, 불일치를 드러내며 급기야는 감정을 드러내기까지 한다. 그러나 리넷 우탈은 이러한 소란스러운 의사소통이 바로 이들의 친밀감을 구성한다는 점을 통찰한다.

“차이를 만들고자 하는 우리의 공통된 노력은 ‘타자’로 인지되는 여성들을 우리가 더 가깝게 느낄 수 있도록 한다.”(Dean, 1996:319)

여기서 중요한 것은 의사소통을 통해 구성원들이 서로의 차이에 대해 잘 알게 된다는 것이다. 반성적 의사소통 속에서 구성원들은 상대가 어떤 부분에서 다르고 또 어떤 부분을 불쾌하게 여기는지를 잘 알게 되며 이를 통해 오히려 친밀감을 형성한다. 그리고 이러한 친밀감을 토대로 구성원들은 자신의 인지적 규범을 반성할 수 있는 계기를 갖게 된다.

이로부터 필자는 여성들이 도시를 “여성들”의 공간, “여성되기”의 공간 즉 차이를 배제하지 않는 ‘차이의 공간’으로 만들고자 한다면 단순히 ‘차이의 권리’를 주장하는 것을 넘어서 연대의 권리를 요구해야 한다는 결론을 도출하고자 한다. 여성의 차이를 창조적으로 실현하는 도시권을 재구성하기 위해서 기존의 권력으로부터 소외되었던 여성들은 자신의 차이가 경청될 수 있도록 연대의 권리를 요구해야 하며, 연대의 과정 속에서 기존의 가부장적 여성 정체성을 여타의 여성 내부의 차이들과 교차시킴으로써 새로운 의미를 갖는 차이로 변형시켜야 한다는 것이다. 여성의 차이를 실현하는 도시공간은 차이의 권리를 주장하는 것만으로 생산될 수 있는 것이 아니다. 차이의 권리를 실현하기 위해서는 여성들의 차이가 상호교차되고 변형되는 연대의 공간이 형성되어야 하며, 이를 위해서 여성들은 연대의 권리에 호소할 필요가 있다.

7. 나가는 말

결론적으로 말하면 여성주의적으로 도시에서의 여성의 ‘차이의 권리’를 재구성한다는 것은 “여성”의 차이를 “여성들”의 차이로 여성 정체성을 “여성되기”의 과정으로 이해하는 데서 출발한다는 것이다. 이러한 의미에서 도시에서의 여성의 ‘차이의 권리’ 주장을 위한 사회적 실천은 여성들 간의 차이를 교차시키고 기존의 가부장적 여성 정체성의 의미를 변형시키는 공론화의 과정을 포함해야 한다. 이럴 때 비로소 여성의 차이의 권리 주장은 타자와 다양성을 배제하지 않는 ‘차이의 공간’, 기존의 이데올로기에 저항하는 체험의 공간을 생산해 낼 수 있다.

마지막으로 필자가 강조하고 싶은 것은 ‘차이의 공간’을 생산해 내는 이러한 공론화의 과정은 연대에 대한 권리를 요구하는 과정 없이는 진행될 수 없다는 것이다. 여성들의 차이를 드러내면서도 교차시키는 반성적 연대의 권리에 호소할 때 여성들은 비로소 여성 내부의 타자의 목소리를 경청할 수 있으며, 타자를 배제하지 않는 ‘차이의 권리’ 실현을 위한 발판을 마련할 수 있게 되기 때문이다.

<참고문헌>

- 강현수, 2009, 「'도시'에 대한 권리' 개념 및 관련 실천 운동의 흐름」, 한국공간환경학회, 『공간과 사회』, 통권 32호, 42-90쪽.
- 맥도웰, 린다. 2010, 『젠더, 정체성, 장소: 페미니스트 지리학의 이해』, 한울.
- 멈포드, 루이스, 김영기 역, 1990, 『역사속의 도시: 그 기원, 변형과 전망』, 명보 문화사.
- 박병도, 2006, 「연대의 권리, 제 3세대 인권」, 인권법교재발간위원회 편저, 『인권법』, 아카넷.
- 서울특별시, 「2010년 여성이 행복한 도시 프로젝트」, http://women.seoul.go.kr/v2008/wmaterial/welfare_01_02_03_01_01.html
- 스미스, 마이클 피터, 남영호 외 옮김, 2010, 『초국적 도시이론: 지구화의 새로운 이해』, 한울.
- 이봉화·조영미, 2007, 「여성의 도시권을 통해 본 도시 여성 정책 전망 -서울시 '여성이 행복한 도시 프로젝트'를 중심으로」, 한국여성학회 제 23차 추계 학술대회 자료집, 『흔들리는 가부장제, 새로운 젠더 질서를 향하여』, 208-221쪽.
- 이현재, 2005, 「여성주의적 연대의 가능성-조디 던의 "반성적 연대"를 중심으로」, 한국여성철학회, 『한국여성철학』, 제 5권.
- _____, 2009, 「여성의 이주, 다층적 스케일의 장소열기 그리고 정체성 저글링」, 한국여성문학학회, 『여성문학연구』, 제 22호, 7-36쪽.
- 장세룡, 2006, 「앙리 르페브르와 공간의 생산 -역사이론적 '전유'의 모색」, 부산경남사학회, 『역사와 경계』 58, 293-324쪽.
- 조영미, 2009, 「여성 친화 도시 만들기 정책의 실제와 과제: 서울시 여행 프로젝트를 중심으로」, 한국 여성학회 제 25차 추계 학술대회 자료집, 『발전의 시대, 공간의 젠더정치』, 51-69쪽.
- 하비, 데이비드, 구동희/박영민 옮김, 1994, 『포스트모더니티의 조건』, 한울.
- _____, 초의수 옮김, 1996, 『도시의 정치경제학』, 한울.
- _____, 최병두 외 옮김, 2001, 『희망의 공간』, 한울.
- Dean, Jodi, 1996, *Solidarity of strangers: Feminism after identity politics*, London: University of California Press.
- Dikec, M., 2001, "Justice and the spatial imagination", *Environment and Planning A*, Vol. 33, p.1785-1805.
- Fenster, Tovi, 2005, "The Right to the Gendered City: Different formations of belonging in everyday life", in *Journal of Gender Studies*, Vol.12, No. 3, p.217-231.
- Fincher, Ruth and Jacobs, Jane M.(ed.), 1998, *Cities of Difference*, New York/London: The Guilford Press.
- Kofman, Eleonore and Labas, Elisabeth, 1996, "Lost in Transposition-Time, Space and the City", in Lefebvre, Henri, *Writings on Cities*, (translated and edited by Eleonore Kofman and Elizabeth Lebas, MA/Oxford/Victoria: Blackwell.
- Lefebvre, Henri, 1991, *The Production of Space*, (translated by Donald Niholson-Smith), Oxford: Blackwell.
- _____, 1996, *Writings on Cities*, (translated and edited by Eleonore Kofman and Elizabeth Lebas, MA/Oxford/Victoria:Blackwell.
- Mouffe, Chantal, 1992, "Democratic Citizenship and the Political Community" in Chantal Mouffe(ed.), *Dimensions of Radical Democracy*, London: Verso.

- Percell, M., 2002, "Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the inhabitant", in *GeoJournal*, 58, p99-108.
- Ruddick, S. 1989, *Maternal Thinking: Toward a Politics of Peace*, Boston: Bacon.
- Uttal, Lynet, 1990, "Nods That Silence" in Gloria Anzaldúa(ed.), *Making Face, Making Soul : Haciendo Caras-Creative and Critical Perspectives by Feminists of Color*, San Francisco.
- Wekerle, Gerda R. 2000, "Women's right to the city: Gendered spaces of pluralistic citizenship", in Isin, Engin F.(ed.), *Democracy, Citizenship and the Global City*, London: Routledge, p.203-217.

누구를 위한 디자인인가?: 해치맨 프로젝트를 사례로

황진태(서울대 지리교육과 박사과정)

“저는 서울의 도시브랜드를 강화시키기 위해 우선 디자인의 중요성에 주목하고 있습니다. ... 우리 서울도 이제 디자인을 매개로 문화와 경제를 통합해 격조 높고 활력 넘치는 생활공간을 창출해야 합니다. ... 앞으로도 서울은 디자인을 통해 회색 도시에 혼을 불어넣고 삶의 윤기가 흐르는 아름다운 공동체를 만들어 갈 것입니다”(오세훈, 2007: 12).

“디자인하느라 애들은 굶어요.”
“회색 빛으로 삭막해지는 서울은 싫어요.”
“전시행정을 디자인하다?! 디자인은 돈으로 만들어지는 게 아니다!!”,
“새것만 디자인인가요?”
(해치맨 프로젝트 홈페이지에 서울시민들이 올린 문구들)

1. 도입

길게는 오일쇼크가 끝난 직후인 1980년대부터, 가깝게는 2008년 세계경제위기 이후부터 현재까지 세계 각국의 도시정부들은 경제위기에 벗어날기 위한 몸부림으로 자본을 유치하기 위한 치열한 도시 간 경쟁을 펼치고 있다(Harvey, 1989c; 2008). 자본유치전략의 일환으로 도시가 외국인의 눈에 아름답고 매력적이게 보이도록 화장(化粧)하는 장소마케팅이 활발히 추진 중이다(Harvey, 1989a). 이러한 경쟁에서 서울도 빠질 수 없다. 일찍이 서울은 1990년대부터 1994년 김영삼 전(前)대통령의 세계화 선언을 시작으로 세계화가 국가의 지배 이데올로기가 되었고, 물적으로도 해외교류가 폭발적으로 늘어나게 되면서 세계화 담론을 뒷받침하였고, 1991년 지방자치제가 부활되어 중앙정부로부터 지방정부로 상당한 권한이 이양되면서 상대적 자율성이 확보되어 도시정부는 해외자본을 유치하기 위한 다양한 활동에 적극 나서게 되었다(황진태, 2010a). 2000년대 들어서는 이명박 전(前)서울시장의 청계천 복원사업은 서울 도심 낙후된 공간을 개발하여 해외관광객 유치와 해외투자 유치를 노린 장소마케팅(place marketing) 전략으로 추진되었고, 이러한 장소마케팅 전략은 2006년 오세훈 시장부터는 서울 도심뿐만 아니라 서울 전역을 대상으로 ‘디자인 서울’이라는 미명하에 다양한 프로젝트들이 과감히 추진되었다. 장소마케팅은 용어 자체가 의미하듯이 시장(market-)에 의해 흔들리는(-ing) 장소(place), 즉 교환가치가 우세한 경향을 띠면서 시민이 누려야 할 사용가치의 공간은 약화되거나 주변화되어 사라질 수 있다. 대표적인 예로 근대건축물인 동대문운동장이 헐리고, 디자인 관련 시설과 공원이 들어설 동대문디자인플라자&파크 프로젝트 추진 과정에서는 문화재로서 가치가 있는 건축물이 허물어지는 것과 더불어 인근에서 영업을 하던 노점상들과 입점상인들이 쫓겨났으며, 획일화된 간판정비사업은 복촌 거리와 같은 지역 고유의 특성을 살린 간판마저도 강제된 행정력으로 교체되면서 도리어 지역 고유의 장소성이 상실

되었다(황진태, 2010a; 김미영, 2010). 다시 말해 도시정부가 도시 생존을 명분으로 해외자본과 관광객을 유치하기 위하여 추진된 전략들은 도시민을 위한 도시공간을 배제하고, 자본과 이윤을 위한 신자유주의 도시공간을 생산하는 데 주력하고 있는 것이다(Brenner and Theodore, 2002).

Neil Brenner와 Peter Marcuse를 비롯한 비판적 지리학자와 사회학자, 도시계획학자들이 중심이 된 신자유주의 도시(neo-liberal city) 연구는 신자유주의 도시로서의 서울을 설명하는 데 유용하다. 이 접근은 기존의 지배적인 해석이었던 신자유주의를 단일하고, 완결된 프로젝트로 이해하는 관점을 비판하면서 각 국가, 도시의 지리적, 역사적 맥락들 간의 상호작용을 통하여 “실제 존재하는 신자유주의 도시(actually existing neoliberalism city)”가 만들어지고 있음을 강조하고 있다. 이러한 관점을 통하여 서울에서 형성되고 있는 신자유주의 도시의 형성이 초국적 기업, 국제기구 등의 행위자들뿐만 아니라 서울이 처해있는 지리적, 역사적 조건들과 지역 행위자들이 중요한 역할을 한다는 것을 확인할 수 있다(황진태, 2010a).

하지만 이들이 강조하는 경로의존성은 신자유주의 도시 이외에 다른 대안 도시를 상상하는 것을 제약할 수 있다(Scharenberg and Bader, 2009). 이처럼 대안 부재의 상황에서 최근 서구학계와 실천가들은 앙리 르페브르의 도시권(the right to the city 이하 도시권)을 재조명하기 시작했다. 르페브르의 개념은 오늘날 사용가치를 지양하고, 교환가치를 지향하는 신자유주의 도시공간을 대체하는 사용가치와 공공성을 지향하는 대안적 도시공간을 생산할 수 있는 단초를 제공한다¹⁾. 하지만 최근에는 도시권을 실현하는 목표가 UN-Habitat와 UNESCO 등의 국제기구와 여러 도시정부들이 도시권을 헌장으로 제도화(institutionalization) 되는 데 맞추어지면서, 도시권에 내재된 해방적 힘(가령, 새로운 도시공간의 생산)을 제한할 수 있는 가능성이 있다. 즉 도시권의 두 가지 측면인 도시권의 제도화에 초점을 맞춘 법적 요구(legal claim)와 기존 도시공간의 급진적 재편에 초점을 맞춘 도덕적 요구(moral claim) 중에서 법적 요구를 보다 강조하게 되면서 상대적으로 도덕적 요구를 축소시킬 수 있는 것이다(Mayer, 2009). 필자는 법적 요구의 측면에서 헌장을 만드는 것의 중요성을 인정하지만, 동시에 법적 요구가 신자유주의 도시공간을 생산하는 것을 합리화하는 알리바이가 아닌 진정 도시민을 위한 제도화로 자리잡기 위해서는 도덕적 요구로서 사회운동과 같은 급진적인 힘이 지속적으로 연동되어야 한다고 본다. 다시 말해, 법적 요구와 도덕적 요구 간의 끊임없는 상호작용이 필요한 것이다.

이를 증명하기 위한 사례연구로서 오세훈 시장이 이끄는 서울시가 추진하고 있는 디자인 서울 정책을 비판한 해치맨 프로젝트를 살펴보고자 한다. 이 프로젝트를 주도한 FF그룹은 디자인을 비롯한 서울시에서 추진하는 공간정책에 있어서 서울에 살고 있는 서울시민들의 참여가 배제되었음을 비판하면서 인터넷 상의 소셜 네트워크(대표적으로 트위터, 페이스북)를 이용하여, 서울시민들이 서울시의 디자인 정책을 어떻게 생각하는지를 의견을 모으고, 이러한 의견을 토대로 서울시가 디자인 서울 정책을 홍보하는 광고판에 시민들의 의견이 새겨진 스티커를 붙이는 방식의 문화적 저항을 실천함으로써 서울시의 디자인 서울 정책을 비판하고, 그 결과 서울시가 디자인 정책 추진 과정에서 서울시민들의 의견을 듣고자 하는 조치를 취하게 되는 성과를 얻게 됨을 확인할 것이다. 이 사례를 통하여 도시권의 법적 요구와 도덕적 요구는 독립적으로 구별되거나 나누어질 수 없으며, 둘 간의 끊임없는 상호작용이 유지되어야만 신자유주의 도시공간의 생산을 대체하는 대안적 도시공간의 생산이 가능함을 확인할 수 있다. 논문의

1) 국내에서 도시에 대한 권리를 소개한 문헌은 극히 드물지만(강현수, 2009; 황진태, 2010b; 2010c), 용산참사를 계기로 2010년 을 초부터 시작된 도시와 인권세미나 모임은 도시에 대한 권리에 대한 이론적, 실천적 접근을 고민하고 있다.

구성은 다음 절에서는 기존의 신자유주의 도시연구의 의의와 한계를 살펴보고, 다음으로 대안적 개념으로 도시권 개념의 의의와 한계를 살핀다. 끝으로, 앞에서의 이론논의를 바탕으로 사례연구로 해치맨 프로젝트를 분석하고, 결론을 내리는 것으로 마무리된다.

2. 이론논의

1) 신자유주의 도시(Neo-liberal city) 연구의 의의와 한계

자본주의 사회에서 도시는 왜 중요한가? 하비(Harvey, 1989c)는 자본주의 사회에서 도시가 중요한 이유는 도시노동시장을 중심으로 노동자와 자본이 각각의 필요가 맞물려 있기 때문이라고 보았다. 노동자의 입장에서는 자기 노동력의 일상적 교환과 대체가 가능한 지리적으로 연속된 노동시장 단위로 도시 스케일이 적절하고, 자본가의 입장에서 이윤획득을 위하여 노동자가 필요하며, 규모의 경제에 의해 거대한 노동시장은 풍부한 산업예비군을 제공하고, 기술발달로 야기된 실업은 산업예비군으로써 임금수준과 실업통제가 가능하다는 이점이 있기 때문이다. 이들 자본과 노동자를 유지하기 위해서는 광범위한 물리적, 사회적 인프라가 필요하며, 인프라들은 도시의 건조환경을 구성하게 된다. 즉 도시에서 자본과 노동자는 일상의 노동시장을 통해서 필연적으로 접합하게 되는 것이다. 하비는 미국 대도시에 초점을 맞추어 전후(戰後)부터 1970년대까지는 안정적인 재정과 도시경제의 성장을 바탕으로 시민을 위한 서비스 공급에 초점을 맞춘 관리주의적 도시(managerialism city)였다면, 이후 오일쇼크로 시작된 지구적 경제위기로 도시재정파탄과 도시경제의 추락을 직면하면서 도시정부 관료는 기업가처럼 도시를 경영해야 하는 상황에 처하게 되고 도시정부는 도시공간을 상품화함으로써 외부자본을 유치하기 위한 경쟁에 뛰어드는 기업가주의적 도시(entrepreneurialism city)로 재편되었다고 분석하였다. 하비의 도시연구를 통해서 자본주의 사회에서 왜 도시가 중요하고, 어떻게 도시가 신자유주의 도시로 심화되었는가에 대한 통찰을 보여주고 있다.

그의 연구에 기반하여 1990년대 후반부터 도시사회학과 도시지리학자들은 본격적으로 신자유주의의 정치경제적 역동성이 어떻게 글로벌 스케일에서 지역 스케일로 확장되는지를 보여주는 많은 연구가 있었다(대표적으로 *Antipode*, 2002; *City*, 2005특집). 이러한 분석은 기존의 신자유주의 연구가 국가의 규제유형(미국의 레이저니즘 또는 영국의 대처리즘)이나 초국가기구의 재편(국제통화기금이 추진하는 구조조정 프로그램)에 초점을 맞추면서 신자유주의는 국가나 초국가적인 행위자들이 추진하는 단일하고, 완결된 프로젝트로 이해해왔던 것을 비판하면서 신자유주의는 홀로 “순수한” 형태로 존재하지 않으며, 항상 역사적, 지리적으로 제도적 변환의 특수한 전략들과 이념의 재접합을 통해서 형성되는 과정이고, 경합하고, 진화하는 경로의존적 산물로서 이해한다(Brenner and Theodore, 2005). 이러한 실제 존재하는 신자유주의 논의를 통하여 어떻게 신자유주의가 각 국가, 도시의 상이한 맥락 속에서 발현되는지를 포착하게 되었다. 현실의 올바른 진단의 측면에서 실제 존재하는 신자유주의 도시 분석은 의의가 있다. 그러나 이 접근의 특징인 신자유주의 도시를 과정(process)으로 이해하고, 경로의존성을 강조하는 것은 신자유주의 도시와는 다른 대안적 논의를 과소평가할 수 있다(Scharenberg and Bader, 2009). 즉 올바른 진단뿐만 아니라 어떻게 신자유주의가 아닌 다른 대안도시들을 상상할 수 있는지를 간과할 수 있는 것이다. 여기서 도시권 개념은 대안도시를 모색할 수 있는 단초를 제공할 수 있다.

2) 도시권(The right to the city) 연구의 의의와 한계

그리하여 최근 신자유주의 도시의 형성에 맞선 대안적 개념으로서 도시권에 관한 이론적, 실천적

관심이 높아지고 있다(대표적으로 *GeoJournal*, 2002; *City*, 2006; 2009특집 참조). 도시권을 처음 제창했던 앙리 르페브르는 도시권을 다른 권리들보다 상위의 권리이며, 작품(oeuvre)의 권리, 참여(participation)의 권리, 전유(appropriation)의 권리를 포함하고 있다고 밝혔다(Lefebvre, 1996). 작품으로서 권리란 본래 도시는 그 자체가 작품이며, 공공성에 입각한 시민들의 참여의 장소이자 제품이 교환되는 시장보다는 사용가치를 중시하는 곳이었는데, 자본주의 도시가 형성되면서 사용가치보다는 교환가치가 우세해지면서 공공성과 참여가 사라지게 된 것을 지적하고, 이것들의 가치를 복원하는 것을 일컫는다. 작품의 권리를 회복하기 위해서는 나머지 권리들이 긴밀히 연동된다. 참여의 권리는 도시공간의 생산을 둘러싼 과정에 시민들이 집합적이고, 능동적으로 참여할 권리를 의미한다. 전유의 권리는 사적 소유권과 대립되어 교환가치보다 사용가치가 우선되는 도시공간을 생산할 권리다. 르페브르의 *The right to the city*가 출판되었던 당시에는 시기적으로 68혁명과 절묘하게 겹쳐졌고, 혁명 참가자들은 르페브르의 도시권에 담긴 급진성에 매료되어 열광하였다. 그러나 최근 도시권 개념이 다시 주목 받게 된 계기는 단순히 슬로건으로서 한정되지 않으며, 도시공간을 구성하는 사회적, 정치적, 경제적 측면의 구조적인 요인과 결부되어 있다.

앞서 하비의 논의에서 확인했듯이, 케인즈주의와 포디즘에 기반한 국가 스케일에 맞춰졌던 경제시스템이 세계화와 신자유주의로 인해 국가로부터 초국적 기구나 도시정부로 일부 재편(rescaling)되면서, 도시간 경쟁이 심화되었다. 이로 인해 국민국가가 더 이상 가장 기본적인 소속감(membership)의 원천이 되지 못하고, 도시민으로서 지방 또는 도시에서의 소속감이 더 중요하게 되었으며, 실질적으로 전통적인 국가 스케일에서 동질적 시민권으로는 도시 스케일에서의 차별적인 권리들을 보완하는 데 한계가 발생하였다(Holston, 2001; Purcell, 2002). 따라서 르페브르의 도시권은 도시공간의 생산 과정에 지엽적인 참여나 개혁적인 수준에서 그치는 것이 아니라 기존의 도시공간이 신자유주의적 도시공간으로 재편되는 상황에 도시민들이 적극 대응하기 위하여 도시민들의 필요에 따라 사회적, 정치적, 경제적 관계를 급진적으로 재편하고자 하는 요구다. 정리하면 도시권은 오늘날 신자유주의 도시에서 도시공간생산의 의사결정과정에서 시민보다 자본이 우위를 점하면서 시민들이 주변화되는 상황에 대한 대안적 시각을 제시할 수 있기 때문에 주목 받게 되었다(Purcell, 2002).

이러한 높은 관심과 더불어 일각에서는 르페브르의 도시권에 대한 관심과 열광으로부터 거리를 두고, 학술적으로 접근할 때 그의 개념은 복잡하고, 유동적이며, 모호하며, 낙관적인 유토피아적 성향 때문에 개념의 엄밀성이 결여되었다는 지적이 제기되었다(Purcell, 2002; Harvey, 2000; McCann, 2002). 그러나 비판적인 논자들조차 르페브르의 기여를 부정하는 것은 아니며, 르페브르의 개념을 교조적으로 이해하기 보다는 열린 개념으로서 다양한 사례에 대한 연구와 실천 지침으로서 적극 활용하는 방향을 지향한다. 필자는 르페브르의 도시권에 대한 열린 비판과 발전, 수용, 실천에 동의하지만, 역(易)으로 이러한 시도들이 권리 개념에 내재된 기존 공간을 재편하고자 하는 해방적 가능성을 축소시키고, 개혁적 수단으로 추락될 수 있다는 점을 지적하고자 한다. 오늘날 르페브르의 도시권은 도시권의 도덕적 요구(moral claim)와 법적 요구(legal claim)의 두 가지 측면 중에서 법적 요구에 초점을 맞추어 진행되고 있다(Mayer, 2009). UN-Habitat와 UNESCO와 같은 국제기구는 글로벌 수준에서 도시권 헌장을 만들고, 스페인 바르셀로나, 브라질, 캐나다 몬트리올 등 각국의 도시정부에서는 헌장을 만들었거나, 추진 중에 있다(강현수, 2009). 최근 국내에 도시권을 소개한 문헌에서도 도시권 운동의 전개과정과 성과에서 이러한 국제기구와 도시정부에서 도시권을 헌장으로 제도화 한 사례들에 주로 초점을 맞추고 있다(강현수, 2009: 64-77).

Peter Marcuse(2009)와 David Harvey(2008)는 도덕적 요구는 선(善)과 윤리 그리고 정의의 근본적 원리에 기반한 반면에 법적 절차를 통해 강제되는 법적 요구에 치중한 것은 부가적인 것으로 정의하듯이, 법적 요구에 초점을 맞춘 하향적 방식의 권리의 제도화는 도시권이 현존하는 시스템 안으로 포섭되기 위한 요구로 환원되고, 이것은 시스템 자체를 바꾸는 것이 아니기 때문에 도시권에 내포된 해방적 힘을 제한할 수 있다(Mayer, 2009; Meagher, 2010). 이는 본래 르페브르가 정의했듯이 도시권이 다른 권리들보다 상위 형태의 권리가 아니라 이미 존재하는 권리목록에 새로운 권리를 추가하는 것에 불과하게 되면서 도시정부의 범위를 벗어난 권력투쟁, 사회운동의 역할을 간과할 수 있다(Mayer, 2009: 368). 즉 르페브르의 핵심적인 권리인 참여의 권리는 도시정부가 추진하는 신자유주의 프로젝트를 합리화하기 위한 거버넌스 형태로(황진태, 2008), 전유의 권리는 도시민의 필요를 충족시키기 위한 도시공간의 생산이라는 폭넓고, 구조적인 의미는 차감되고, 이미 생산된 도시공간에 대한 물리적 접근과 이용으로 축소된다(Purcell, 2002). 이처럼 도시권의 개혁적 해석을 경계한 하비는 도시권을 일차적으로는 도시공간에서의 잉여의 생산과 활용에 대한 도시민들의 접근권이며, 나아가 도시민 스스로 도시를 변화시키는 권리로서 단순히 개인의 권리가기보다는 도시공간을 재구성하기 위한 집합적 권력임을 명확히 강조하면서 현재 세계 각지에서 발생하고 있는 도시투쟁들을 단결시킬 슬로건 내지 정치적 이상으로서 도시권을 채택해야 한다고 주장하면서 도덕적 요구로서의 도시권을 강조한다(Harvey, 2008).

여기서 필자는 도시권의 두 가지 측면 중에서 법적 요구에 대한 과잉에 대한 대안이 법적 요구를 중시하고, 도덕적 요구에만 초점을 맞추어야 함을 주장하는 것이 아니라 도덕적 요구와 법적 요구 간의 상호작용 속에 위치시켜야 함을 강조하고자 한다. 예컨대, 수평적 관계를 표방하는 거버넌스 기구는 많은 경우 의사(擬似) 절차적 민주주의를 합리화하는 알리바이가 되고 있지만, 이러한 한계 때문에 다시 과거의 관(government)이 주도하는 하향적 정책결정과정으로 돌아가는 것도 적절치 않다. 거버넌스 형태를 구성하는 것이 시민사회의 약함과 강함, 국가권력배분의 집중과 분권의 수준에 달려있다(조명래, 2006)는 점에서 강화된 시민사회의 힘이 의사결정에 반영된다면 전략적으로 거버넌스를 이용한 제도화는 과거의 관주도 결정과정에 비하면 효과적인 도구가 될 수 있다. 고로 제도 밖 사회운동과 저항을 통한 도덕적 요구가 제도 안의 법적 요구를 연동됨으로써 거버넌스의 권력구조 내에서 시민사회의 힘을 실어줄 수 있다. 여기서 이상적으로 법적 요구와 도덕적 요구 간의 긴밀한 관계를 주창하는 것과는 달리, 기존의 도시권 논의가 법적 요구에 치중하면서 도시권에 내재된 해방적 힘을 제한하고 있는 상황을 감안하여 본 논문의 사례연구는 도덕적 요구의 측면에서 도시권의 중요성을 보다 명확히 강조하는 데 초점을 둘 것이다.

3. 사례연구

사례연구에서는 앞의 이론논의를 바탕으로 서울시가 추진하고 있는 디자인 서울 정책을 비판하는 해치맨 프로젝트를 살펴보고자 한다. 먼저, 신자유주의 도시로서의 서울이 형성된 과정을 이해하고, 이러한 신자유주의 도시 서울에 대한 대안적 도시공간생산으로서 해치맨 프로젝트를 살펴보고자 한다.

1) 신자유주의 도시로서 서울의 형성

1990년대부터 제3차 국토종합개발계획에는 서울의 국제적 기능이 강조되고(1991년), 서울시정개발연구원 산하에는 서울의 세계도시 전략을 수립하기 위한 서울 21세기 연구센터가 설립되고, 김영삼 전(前)대통령의 세계화 선언(1994년) 등의 일련의 움직임에서 보듯이 1990년대부터 서울은 해외자본과

인력을 유치를 본격화한다. 2000년대에 들어서는 제 4차 국토종합계획에서는 3차 계획에서보다 “동북아 경제를 선도하는 세계도시”로서 서울의 중요성을 보다 더 강조한다. 2002년에 취임한 이명박 전(前)서울시장은 청계천 복원 사업을 통하여 해외자본과 외국인 관광객을 유치할 수 있는 장소마케팅을 시도하였다. 이 과정에서 인근에서 영업을 하던 노점상인들과 점포상인들과 충돌을 빚었고, 결국 노점상인들과 점포상인들은 다른 지역으로 이동하였다. 이 사업은 본격적으로 해외자본 유치를 위한 대규모 장소마케팅 전략이 도심쇠퇴지역에서 추진되면서 도시민들의 생존권과 영업권을 주변화시키는 신자유주의 도시 형태가 생산되는 것을 알리는 첫 신호탄이었다. 이렇게 2000년대 신자유주의 도시 형태의 출현은 1990년대의 세계도시 서울 논의와 차이를 보인다. 1990년대 초부터 서울의 세계도시 전략에 참여했던 서울시정개발연구원의 한 연구원은 아래와 같이 말한다.

“1990년대 당시 중앙정부에서는 세계화를 말로만 하고, 정의가 뭔지도 몰라, 서울시는 21세기 위원회가 만들어졌기 때문에 이미 그때 반(反)세계화에 대한 논의를 벌써 했어요. 너무 이렇게 나가면 세계화의 그늘이 뭐냐. 우리가 계속 햇빛만 볼 수 없다. 그래서 1단계 사업(당시 서울의 세계도시 전략 구상이 2단계로 구성되어 있음을 지칭함-인용자주)에서는 경쟁력 강화방안을 하고, 2단계에서는 형평성, 남북통일 후 대비 등. 분야별로 상당히 많았죠”(서울시정개발연구원 연구원 인터뷰 2009년 10월 9일)

적어도 1990년대 초기만 하더라도 세계도시 서울 논의는 세계화의 부작용을 인식하였지만, 2000년대 들어서는 이러한 서울시 내부의 논의는 자취를 감추게 되었고 신자유주의 도시공간의 생산이 본격화 된 것이다. 2006년 오세훈 시장이 취임하고, 그는 2007년 디자인총괄본부(부시장급 본부장을 외부에서 영입)를 신설하고, 신자유주의 도시공간을 지향하는 ‘디자인 서울’ 정책을 추진하게 된다. 디자인 서울 정책의 몇 가지 예로 동대문디자인플라자&파크 프로젝트를 추진하기 위하여 동대문운동장을 헐고, 노점상인들을 도심으로부터 쫓아냈으며, 간판정비사업을 추진하는 과정에서는 고유한 지역적 특성을 지녔던 북촌 거리의 간판들도 권위적인 행정력으로 교체되면서 상인들과 충돌하였고, 거리의 가로판 매대는 디자인 정책에 따라서 실용적이지 못한 디자인(예컨대 차양이 짧아서 비가 쉽게 들어옴)을 일방적으로 바꾸게 되면서 상인들과 충돌을 빚었다. 또한 광화문 광장의 건설은 일반적으로 광장이 도시민들의 참여의 공간임에도 불구하고 시민들의 접근이 어려운 형태로 설계되면서 ‘철학 없는 디자인’의 대표적 사례로 알려졌다(황진태, 2010a; 김미영, 2010). 이 밖에도 대규모 자금이 투입되는 한강르네상스 사업은 사업 초기부터 시민사회에서 생태적, 도시계획적 측면에서의 문제제기가 있었음에도 불구하고 시민사회와의 소통 없이 추진되고 있다(황진태, 2007). 이렇게 서울시의 디자인 서울 정책은 오세훈 시장 취임 초창기부터 서울시민과의 소통이나 참여가 부재하다는 지적을 받았음에도 불구하고, 서울시는 “도시경쟁력이 국가의 경쟁력이 되고 있는 시대. ... 중국이 급속한 성장을 계속하고 있습니다. 이런 성장세가 유지된다면 중국의 상해를 중심으로 도시 네트워크가 형성되어 자칫 서울이 하나의 위성도시로 전락할 수 있”(서울특별시, 2008: 7-9)라는 위기론을 내세우면서 신자유주의 도시공간의 생산을 거침 없이 추진하게 된다.

2) 대안적 도시공간생산으로서 해치맨 프로젝트2)

결국 2010년 들어서 서울시가 추진하는 디자인 서울 정책에 대한 비판여론이 언론, 학계, 시민사회

2) 이하 FF그룹이 활동하는 구체적인 활동 시일에 대한 출처를 따로 밝히지 않는 것은 FF그룹의 결성을 주도한 민성훈 씨와의 직접 인터뷰와 이메일에 기반하고 있음을 밝힌다.

전반으로 확산되었다. 이러한 디자인 서울에 비판적인 문제의식을 갖고 있던 디자인 창작그룹 FF그룹은 서울시가 추진하는 디자인 정책에서 서울시민들의 참여는 배제되었음을 비판하면서 해치맨 프로젝트(또는 아이라이크서울 캠페인으로 불리기도 함)를 기획하게 된다. FF그룹의 창립은 서울대 디자인학부 재학생인 민성훈이 주도했다. 그는 2008년 5월경 디자인 거리사업이 빠른 시일에 추진되는 것을 알고서 이 사업이 과연 시민을 위해서인가에 대한 의구심을 갖기 시작했고, 이후 디자인수도 사업의 일환으로 추진되는 세운상가 재개발이나 서울의 디자인 수도 선정 등을 보면서 디자인 서울 정책에 대한 비판적 입장을 명확히 세우게 되었다. 이후 2010년 3월에는 같은 과 출신의 장우석, 최보연과 디자인 관련 사업을 하는 조성도와 함께 FF그룹을 만들게 된다. 이들의 핵심적인 문제의식은 서울시가 추진하는 디자인을 비롯한 도시계획 과정에 시민의 참여가 봉쇄된 상황에서 서울시가 추진하는 공간정책의 영향을 받게 되는 도시민들은 과연 디자인 서울 정책을 어떻게 생각하고 있는지를 드러내는지를 고민한다.

해치맨 프로젝트는 크게 세 가지 전략으로 나뉘었다. 첫 번째 전략은 스티커 캠페인, 두 번째 전략은 디자인서울거리 청소하기, 세 번째 전략은 미술관 전시활동이다. 먼저, 스티커 캠페인은 FF그룹이 만든 인터넷 웹사이트와 트위터, 페이스북, 미투데이와 같은 소셜 네트워크 서비스(social network service)를 통하여, 서울시민들로부터 약 150개의 서울시 디자인 서울 정책에 대한 소감을 문구로 받아서 스티커로 제작하였다³⁾. 이렇게 만들어진 스티커는 FF그룹 중의 한 명이 해치 가면을 써서 해치맨이 되어 서울시의 디자인 서울을 홍보하는 포스터(도심의 대형광고판, 버스, 지하철 등)에 스티커를 붙였다. 스티커가 붙어 있는 위치와 사진은 웹사이트에서 위성영상지도 서비스인 구글 어스(google earth)를 이용하여 시각화하였다(<그림 1> 참조). 스티커 문구의 응모과정에서 시민들이 원하는 위치에 붙이기도 하였고, 응모한 시민들은 지도를 통해서 자신들이 응모한 스티커가 붙어 있는 장소를 확인할 수 있었다. 버스에 붙어 있는 홍보 포스터에 스티커를 붙이기 위해서는 야간에 버스 차고지를 가야만 했는데, 이 과정을 스마트폰을 이용하여 생중계하면서 시민들도 스티커 붙이는 동안의 긴박감을 느끼고, 응원을 하는 등의 상호작용이 있었다. 인터넷 생중계를 본 시민 일부는 생중계에서 스티커가 붙었던 버스에 자신이 직접 가서 확인 사진을 찍어 FF그룹에게 보내면서 상호 간에 디자인 서울 정책에 대한 문제의식을 긴밀히 공유하는 계기가 되었다(민성훈 인터뷰 2010년 11월 28일).

스티커 캠페인을 통하여 두 가지 지점을 확인 할 수 있다. 첫째는 참여의 권리다. FF그룹은 인터넷상의 소셜 네트워크라는 새로운 커뮤니케이션 수단을 이용하여, 그 동안 서울시가 추진하는 디자인을 비롯한 도시계획에서 배제된 서울시민들의 목소리를 전달할 수 있게 하였다. Evans-Cowley(2010)은 최근 소셜 네트워크를 이용하여, 도시계획가의 입장에서는 도시계획과정에서 주민들의 의견을 수렴할 수 있고, 다른 한편으로 주민들의 입장에서는 자신들이 지향하는 도시계획방향(예컨대, 지역에서의 특정 개발 프로젝트의 반대하는 여론화)이 중지를 모아서 도시계획 과정에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 소셜 네트워크의 활용이 높아지고 있음을 분석한 바 있다. 해치맨 프로젝트의 경우 서울시의 도시계획 과정에서 직접적으로 소셜 네트워크가 영향을 미친 것은 아니지만, 뒤에서 이러한 가능성은 현실공간에서의 문화적 저항을 통해서 일부 성취하게 됨을 확인할 것이다. 두 번째는 전유의 권리다. 앞서 강조했듯이 전유의 권리는 단순히 기존에 존재하는 도시공간에 대한 접근에 그치지 않고, 새로운 도시공간을 생산하는 것이다. 이러한 새로운 도시공간을 생산하는 시도는 기존의 신자유주의 도시공간을 유지하고자 하는 도시정부와 충돌하게 된다. <사진 2>에서 보듯이 스티커는 기존의 신자유주의 도시공간의 담론("디자인 덕분에 살 맞나요!")과 대립되는 메시지("서울은 365일 공사 중")를 자연스럽게 어울리도록

3) 스티커에 들어간 문구로는 '서울은 365일 공사중', '한강에 나무 좀 그만 뽑으세요, 그들이 하나도 없어요(한강르네상스 사업을 비판한 문구-인용자주)', '와! 서울이 서울랜드가 되었어요!', '서울이 좋은지는 우리가 판단할게요', '서울은 원래 좋아요' 등이 있다(아이라이크서울 홈페이지).

붙임으로써⁴⁾, 기존 담론을 조롱하는 것과 함께 홍보물이 붙어 있는 신자유주의 도시공간 그 자체를 대항담론을 형성하는 새로운 공간으로 생산한다.

스티커 캠페인이 언론을 통해서 알려지게 되면서 FF그룹은 서울시 디자인 총괄본부와 만나게 된다. 5월 20일에 FF그룹을 만난 서울시 관계자는 해치맨 프로젝트에 대한 대응과 앞으로의 방침을 아래와 같이 밝혔다.



그림 1. 스티커의 위치를 나타내는 서울시 지도



그림 2. 서울시 홍보 포스터와 해치맨이 붙인 스티커

"해치맨이 붙인 스티커는 보이는 대로 떼어내고 있는 중이며, 디자인 서울에 시민과의 소통이 필요하다는 지적에 대해서는 공감하니, 디자인 총괄본부와 해치맨 사이의 네트워킹을 유지하자. 공공 시설

4) FF그룹의 디자이너들은 기존 홍보포스터와 붙일 스티커 디자인이 어울리도록 '디자인'에 신경을 썼었다.

물에 스티커를 붙이는 행위는 불법이니 그 부분은 삼가 해달라, 아니면 대응할 수밖에 없다”(민성훈 씨로부터 받은 대화록 중에서)

디자인 서울 정책에 대한 시민들의 참여가 배제된 상황에서 법적 테두리를 넘어선 공간의 전유는 기존의 도시공간생산을 점유하고 있는 도시정부의 반격(스티커 떼어내기, 법적 대응 언급)과 더불어 도시정부도 도시계획과정에서 시민들과의 소통의 필요성을 인식하는 단초를 끌어냈다. 그리하여 FF그룹은 스티커 캠페인이 공공시설에 스티커를 붙이는 행위가 불법임을 인식하고 있으며⁵⁾, 시민들의 목소리를 합법적으로 전달할 수 있도록 서울시의 광고 시설물 중 몇 개를 할애해 달라는 것을 요구하였지만 받아들여지지 못했다. FF그룹은 서울시 관계자와의 만남 이후 불법적인 형태의 해치맨 프로젝트를 지속하는 것에 대해서 갈등하다가, 결국, 합법적인 형태로 해치맨 프로젝트를 계속 하는 것으로 결정한다. 바로 두 번째 전략인 디자인서울 거리 청소하기다. 이 전략은 시민들이 제안한 문구를 서울 곳곳에 조성되어 있는 디자인서울 거리의 더러운 부분에다 문구가 출력된 종이를 문구대로 구멍을 뚫어서, 뚫은 부분을 거리 바닥에 놓고, 칫솔과 락스를 이용하여 닦아냄으로써 시민들의 문구를 남기는 합법적 전략인 것이다(<그림 3> 참조). 이 전략은 스티커 캠페인이 야기한 서울시의 사법적 반격을 피하는 동시에 디자인서울 정책으로 생산된 디자인서울 거리를 전유하는 효과가 있다. 하지만 이 전략은 거리 한복판에서 해야 하기 때문에 사람들의 통행이 많을 때는 작업을 할 수가 없어서 인적이 드문 야간에 해야 하는 시간적 제약을 받았고, 스티커를 붙이는 것보다 작업량이 많다는 단점이 있었다⁶⁾.



그림 3. 혜화역 1번출구 맥도날드 앞 길바닥에 새겨진 서울의 진보 인간성의 퇴보

마지막 세 번째 전략은 미술관 전시활동이다. FF그룹은 6월 2일 지방선거일 투표 개표시간에 맞춰 인사미술공간에서 “디자인 올림픽에는 금메달이 없다”는 행사를 개막하였다. 이 전시에서는 스티커 캠페인

5) 아이라이크서울 홈페이지에는 해치맨 프로젝트를 “비공식 불법 디자인서울 캠페인”이라고 소개하고 있다.

6) 보통 하나의 문구를 작업하는 데 30여분이 걸리며, 총 작업은 새벽에야 끝났다.

페인과 디자인서울 거리 청소 등의 활동을 촬영한 다큐멘터리를 상영하고, 응모되었던 스티커 문구와 활동일지를 전시하였다. 서울시장 연임을 노린 오세훈 시장의 디자인 서울 정책을 효과적으로 비판하기 위하여 지방선거일에 맞춘 것이다.

6월 23일 서울지방경찰청은 FF그룹을 소환된다. 해치맨 프로젝트 전략 중의 하나인 스티커 캠페인이 지방선거를 겨냥하여 오세훈 시장의 정치적 타격을 줄 의도가 있었는지를 조사하였다. 경찰 소환은 FF그룹 구성원들에게 앞으로의 활동에 대한 부담으로 작용하였지만, 합법적 캠페인인 청소작업을 2주 동안 했었고, FF그룹을 소환한 언론보도로 인한 여론을 의식한 서울시는 기자회견을 열어 FF그룹의 소환은 서울시와 관계가 없다고 밝히고, 경찰청도 서울시의 고발로 수사를 한 것이 아니라는 해명을 하기에 이르고, 얼마 후 수사는 종료된다. 이처럼 언론보도에 서울시가 민감했던 이유는 지방선거에서 오세훈 시장이 예상과 달리 가까스로 연임에 성공하게 되면서, 선거기간 동안 많은 비판을 받았던 디자인서울 정책에 대한 수정이 요구되었고, 이러한 맥락에서 디자인 서울 정책을 비판한 FF그룹의 활동이 경찰에 조사를 받는다는 소식이 언론으로 알려지게 되는 것은 서울시의 입장에서는 정치적 부담이 되었기 때문이다. 선거 결과로 인해 지방선거 이후 디자인총괄본부는 해체되고, 행정1부시장 산하에 문화관광디자인부로 개편되었고, 2008년부터 대규모로 진행되었던 서울디자인올림픽도 2010년에는 서울디자인한마당이라는 이름으로 소규모로 개최되는 것으로 바뀌게 되었다(강현주, 2010). 또한 FF그룹이 요구한 시민들과 소통할 수 있는 창구로써 서울시는 디자인서울홈페이지에 ‘디자인서울토론폰방’을 만들었다⁷⁾. 이러한 결과는 이전까지 서울시의 도시계획 과정에서 시민의 참여가 배제된 상황에 대하여 시민사회가 비판했음에도 불구하고 변치 않았던 사실을 감안한다면, FF그룹의 해치맨 프로젝트 활동이 서울시의 도시계획 과정에서 미약하게나마 시민들이 참여할 수 있는 창구를 열었다는 점에서 도덕적 요구로서의 도시권의 중요성을 확인하였다.

4. 결론 및 토론

본 연구에서는 신자유주의 도시 서울의 대안적 도시공간을 생산하기 위한 개념으로 도시권을 검토했다. 이를 바탕으로 사례연구로 서울시가 추진하고 있는 디자인 서울 정책을 비판하는 해치맨 프로젝트를 살펴보았다. 프로젝트를 주도한 FF그룹은 디자인을 비롯한 서울시에서 추진하는 공간정책에서 서울에 살고 있는 서울시민들의 참여가 배제되었음을 비판하면서 인터넷 상의 소셜 네트워크를 이용하여, 서울시민들이 서울시의 디자인 정책을 어떻게 생각하는지를 의견을 모으고, 서울시가 디자인 서울 정책을 홍보하는 광고판에 시민들의 의견이 적혀진 스티커를 붙이는 문화적 저항을 펼쳤다. 그 결과 서울시는 FF그룹이 제기한 디자인 추진과정에서 협소하지만 소통할 수 있는 창구를 여는 성과를 얻게 된다. 사례연구를 통해서 이론 논의에서 제기하였던 도시권의 두 가지 측면인 도덕적 요구와 법적 요구간의 지속적인 상호작용의 필요성을 확인할 수 있다. 오세훈 시장 취임 초기부터 서울시는 시민사회의 비판에도 불구하고, 디자인을 비롯한 도시계획에서 철저히 시민들을 배제시켰기 때문에 제도적 틀 안에서 시민들이 의견을 반영한다는 것은 어려운 일이었다. 이러한 상황에서 FF그룹이 고안한 가상 현실에서의 소셜 네트워크를 통한 시민들의 의견 수렴과 현실 공간에서의 스티커 붙이기 등의 기존 신자유주의 생산공간에 대항한 전유의 결함(도덕적 요구)은 제도 안에서의 시민들의 의견이 반영될 수 있는 단초(법적 요구)를 마련하게 된 것이다. 이러한 필자의 평가는 과대평가라는 반응이 나올 수도 있다. 하지만 기존의 도시공간이 시민들이 주변화되고, 장소마케팅에 따른 신자유주의 도시공간의 생산이 지배적인 상황에서 제도 내에서 시민들의 목소리는 반영되기 어려운 상황이었음을 감안한다면, 대안적 도시공

7) 서울시는 디자인서울토론폰방을 만든 사실을 FF그룹에게 알렸다(주간한국, 2010.6.10.).

간을 생산하고자 하였던 FF그룹의 헤치맨 프로젝트는 지배적 도시공간에 미묘한 균열을 내었다는 점에
서 충분히 주목할만하고, 의미 있는 사례라고 생각된다. 특히, 이러한 균열은 앞서 간단히 살펴보았듯이
현재 서구 도시에서 진행되기 시작한 소셜 네트워크를 이용한 도시민들의 도시계획과정의 참여가 서울
에서도 가능할 수 있음을 보여준다(Evans-Cowley, 2010 참조). 앞으로 국내서도 활발해질 도시권의
이론과 실천의 발전 방향은 법적 요구로서 도시권의 제도화에만 치중할 것이 아니라 도덕적 요구로서
불법과 합법의 경계를 횡단하는 사회운동, 문화적 저항도 병행되어 연구되어야 할 것이다. 도덕적 요구
와 법적 요구의 지속적인 상호작용이야말로 신자유주의 도시를 대체할 대안적인 도시의 실현이 가능하
기 때문이다.

<참고문헌>

- 강현수, 2009, '도시권' 개념 및 관련 실천 운동의 흐름, *공간과사회*, 32, 42-90.
 강현주, 2010, 디자인서울과 헤치맨 프로젝트, *연세대학원신문*, 180호.
 김미영, 2010, '디자인 새마을운동' 하십니까, *한겨레* 21, 805호.
 서울특별시, 2008, 시정운영 4개년 계획 2006~2019: 맑고 매력있는 세계도시 서울, 서울특별시.
 오세훈, 2007, 맑고 매력있는 세계도시 서울, *건축*, 51(5), 12-13.
 조명래, 2006, 개발정치와 녹색진보, *환경과생명*.
 황진태, 2007, 한강르네상스, 도시계획적 문제와 개선 방안, 『한강 르네상스, 한강의 미래인가 파괴인
가?』 2007년 7월 16일 서울환경연합 주최 토론회자료집.
 황진태, 2008, 거버넌스와 직접민주정치의 이중전략 모색, *진보평론*, 35, 218-237.
 황진태, 2010a, 지역성장연합과 스케일의 정치가 세계도시 서울의 형성과정에 미친 영향: 동대문디자인
플라자 & 파크 프로젝트를 사례로, *서울대학교 석사학위논문*.
 황진태, 2010b, 기업가주의적 도시 서울, 그리고 도시권: 데이비드 하비의 논의를 중심으로, *서강대학원
신문*, 112호.
 황진태, 2010c, 신자유주의 시대의 주거공간은 누구를 위한 공간인가?, *연세대학원신문*, 179호.
Antipode, 2002, Special issue, *Antipode*, 34(3).
 Brenner, N., Theodore, N., 2002, Cities and the Geographies of "Actually Existing
Neoliberalism", *Antipode*, 34(3), 349-379.
 Brenner, N., Theodore, N., 2005, Neoliberalism and the urban condition, *City*, 9(1), 101-107.
 Brenner, N., Marcuse, P., Mayer, M., 2009, Cities for people, not for profit, *City*, 13(2-3), 176-184.
City, 2005, Special issue, *City*, 9(1).
City, 2006, Special issue, *City*, 10(3).
City, 2009, Special issue, *City*, 13(2-3).
 Evans-Cowley, J., 2010, Planning in the age of Facebook: the role of social networking in
planning processes, *GeoJournal*, 75, 407-420.
GeoJournal, 2002, Special issue, *GeoJournal*, 58.
 Harvey, D., 1989a, *The condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural
Change*, Blackwell publishing, Malden.
 Harvey, D., 1989b, *The Urban Experience*, Basil Blackwell, Oxford.
 Harvey, D., 1989c, From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban
Governance in Late Capitalism, *Geografiska Annaler. Series B*, 71(1), 3-17.
 Harvey, D., 2000, *Spaces of Hope*, Edinburgh Univ. Press, Edinburgh.
 Harvey, D., 2008, The right to the city, *New Left Review*, 53, 23-40.
 Holston, J., 2001, Urban citizenship and globalization, In Scott, A.(ed.),
Global City-Regions: Trends, Theory, Policy, Oxford: Oxford University Press.
 Lefebvre, H., 1996, *Writings on cities*, Oxford: Blackwell Publishing.
 Marcuse, P., 2009, From critical urban theory to the right to the city, *City*, 13(2-3), 185-197.
 Mayer, M., 2009, The 'Right to the City' in the context of shifting mottos of urban social
movements, *City*, 13(2-3), 362-374.

McCann, E., 2002, Space, citizenship, and the right to the city: A brief overview, *GeoJournal*,58(2-3),77-79.
 Meagher, S., 2010, Critical thinking about the Right to the City: Mapping garbage routes, *City*,14(4),427-433.
 Purcell, M., 2002, Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the inhabitant, *GeoJournal*,58(2-3),99-108.
 Scharenberg, A., Bader, I., 2009, Berlin's waterfront site struggle, *City*,13(2-3),326-335.

주간한국 2010.6.10. "서울을 시민의 목소리로 디자인하자"
 아이라이크서울 홈페이지 ilikeseoul.org

경쟁주의와 학력격차가 불러온 도시 간 명문고 경쟁, 그리고 학생의 권리: 수도권 서남부지역을 중심으로

김기남(서울대학교 지리교육과 박사과정)

1. 도시의 교육환경과 학생의 권리

2000년부터 실시된 국제학업성취도평가(PISA)에서 가장 높은 점수를 차지한 두 나라의 교육환경이 관심을 끌게 되었다. 먼저 가장 상위층이 두텁게 나타났으며 성취도 또한 가장 높았던 핀란드의 교육이 주목을 받게 되었다. 반면, 뒤이어 2위를 차지한 우리나라도 핀란드에 견줄만한 성취도를 보이고 있지만(2003년, 2006년 PISA종합순위), 이 두 나라에 대한 평가는 다르다. 이에 대해 2006년 PISA 책임관리자인 베르나르 위니에의 말을 빌리자면, "한국학생들이 세계에서 가장 우수한 학생들에 속하는 건 사실이지만, 세계에서 가장 행복한 학생들은 아니다"라고 했다. 이어 한국의 학생들이 경쟁을 통해서 자라는 아이들임을 강조한 바 있는데, 이 점을 주목할 필요가 있다. 이는 2006년 PISA 과학적 소양에 있어서는 최상위권을 기록한 반면, 과학에 대한 흥미도에서는 최하위권을 기록한 사실을 통해 알 수 있는 사실이다. 공부를 잘하지만 부러움을 사지 못하는 한국의 학생들은 경쟁체제하에서 다른 학생들을 누르기 위한 교육에 매진할 수 밖에 없는 상황이 된 듯하다.

2008년 7월 서울시 교육감으로 당선된 공정택 전 교육감은 당선인터뷰에서 "일본과 미국이 이미 경쟁교육체제로 가고 있다"라고 시작을 하면서 "초등학교에서부터 철저히 경쟁을 시켜야 한다"는 자신의 교육관을 이야기 한 바 있으며, 이어서 이명박대통령은 이러한 공정택 전 교육감의 당선을 두고 "새 정부의 교육정책에 대한 국민적 지지를 확인한 것"이라며, 이와 같은 교육정책에 힘을 실어 준 바 있다. 교육선진국의 정책적인 추세에 따라야 한다는 것으로, 경쟁을 중심으로 교육정책을 이끌어 나가겠다는 강력한 의지가 담긴 현 정부의 교육정책의 표명이라 볼 수 있다. 이어서 2010년 대통령 신년국정연설에서 "공교육의 질을 높이기 위해 학교도 경쟁하고, 선생님도 경쟁할 수 있도록..."이라는 말은 앞에서의 경쟁을 강화하고자 하는 현 정부의 교육방향의 변함이 없음을 잘 드러내 주는 사례다. 물론, 이를 토대로 연설의 서두에서 언급한 창의적인 인재육성과 경쟁위주의 교육방향이 병립할 수 있는 것인지에 대한 의문은 차치하고서라도, 현재 우리나라의 교육은 철저히 경쟁위주의 교육방향을 이행하고 있는 상황임은 분명하다.

이에 따라 각 지자체 단위에서는 여러 가지 경쟁력 강화방안을 쏟아내고 있다. 2010년부터 시행예정인 서울시의 고교선택제는 본래의 시행 취지와는 다르게 그간 74년부터 실시되어온 고교평준화의 방향으로부터 크게 달라지고 있으며, 학생들의 학력신장과 경쟁력 향상이라는 공통의 목표 하에 지금까지의 교육방향에 대한 큰 틀의 움직임이 일어나고 있다. 따라서 경쟁력과 학력신장을 위해서는 다른 지역

에 비해서 더 나은 학력수준을 성취하는 것이 가장 중요하다. 문제는 이 과정에서 공부임비 과거의 병폐들이 다시금 부활하기 시작한다는 점이다. 지난 두 정권을 통해서 잠시나마 자율화되었던 고등학교의 야간자율학습과 보충수업 등은 이미 일반화 된지 오래되었으며, 이도 모자라 많은 고등학교에서 기숙사와 같은 시설을 통해서 학생들을 더 오래도록 학교에서 남겨두려고 노력하고 있다. 한편, 이러한 야간자율학습과 보충수업은 몇몇 지역에서 중학교 단위로까지 확대되어 실시되고 있는 상황이다. 또한 이미 여러 도시에서 실시하고 있는 명문고 육성 프로젝트는 다소 극단적인 사례로, 그간 비교적 학력수준이 낮은 자치구를 중심으로 나타나고 있는 지역의 학력상승을 위한 정책이다. 과연 이런 방법들이 진실로 학생들의 학력을 신장시키지는 검증되지 않은 채, 인접학교 또는 인접도시보다 더 높은 성과를 올리기 위한 경쟁이 점차로 치열해지고 있는 양상이다.

도시 간 교육격차는 학생들의 도시권을 위협하는 요소로 작용을 하는 경우가 있다. 성적에 따라서 학교와 지역이 나뉘는 상황은 '도시 간 교육격차와 수도권 중등학교의 현황'에서 다룰 것이다. 여기서 대표적으로 성적이 낮은 학생들이 주변 지역 또는 인근 도시지역으로 불가피하게 이동해야하는 현상이 발생한다. 또한 명문고를 육성하려는 계획 하에서 학교 현장에서 학생들의 인권이 어떻게 문제가 되는지를 '경쟁주의적 도시의 교육과 인권, 그리고 도시에 대한 권리'에서 다룰 것이다. 이처럼, 교육격차는 학생들의 인권과 깊은 관련을 가지게 된다.

여기에서 도시에서의 교육과 학생의 인권을 생각해 볼 필요가 있다. 학생들의 도시에 대한 권리는 교육을 통해 실현될 수 있으며, 도시를 점유하는 학생들에게 있어서의 교육권이 곧 도시에 대한 권리로 나타나므로, 도시의 교육환경은 아주 중요한 의미를 가진다. 그런 의미에서 현실에서의 경쟁적인 교육환경은 도시 공간을 점유하는 학생 개개인에게 차별적으로 영향을 미치는데, 이점을 다음과 같이 두 측면으로 구분해서 바라볼 수 있다. 하나는 학교에서의 교육경험을 통해서 사회화가 되어가면서, 이러한 경험을 통해서 장차 미래의 도시공간을 점유하는데 미치는 영향이다. 다음은 앞에서 서술했던 바와 같이 학생들에게 있어 도시에 대한 권리 자체가 교육에 대한 권리를 통해서 구현된다는 점이다. 학생들이 학교를 통해서 도시의 일부를 점유하고 있으므로 학생들의 교육권 자체가 도시에 대한 권리이며, 따라서 교육에 있어서의 차별은 그 자체로 도시에 대한 학생들의 권리와 연결됨을 명도박아둔다.

하비는 '사회정의와 도시'에서 사회정의를 규정하는데 있어 공리주의에 기초한 자유주의적인 분배의 정의를 비판하면서 사회계약론에 기초한 롤스의 견해를 받아들이고자 하는데, 이는 다음의 진술에 근거한다. "사람들이 사회체계의 작용에서 그 한 몫을 담당할 때, 보다 유리한 사람의 더 큰 기대가 불리한 사람의 기대를 개선할 수 있을 경우만 단지 이러한 차이는 정당하다고 간주한다." 이와 비슷하게 "도시의 정의는 약자에게 최선을 다하는 것에 있다"는 견해를 2004년 세계 도시권 헌장에서도 볼 수 있는데, 취약그룹에게 최고의 교육을 제공해야 한다는 조항이 그것이다. 앞에서 간단히 언급했듯 우리나라와 같이 경쟁을 강조하는 환경 속에서 취약그룹에 처해 있는 학생은 경쟁에서 도태된 그룹으로 생각할 수 있다. 그에 따라 이들은 앞서 말했듯 도시 경쟁을 강조하는 환경으로 인해서 자신이 원하는 학교에 진학할 수 없는 경우가 발생하며, 상당수의 학생들은 불가피하게 원거리의 고등학교를 진학해야 하는 경우가 발생하는데, 이러한 점은 이들이 도시를 점유하는데 있어서 정의로운 권리를 인정받지 못하고 있는 셈이 된다. 그러면 도시에 대한 권리를 언급하고 있는 국제조약에서는 교육에 대한 어떤 점을 강조하고 있는지 살펴볼 필요가 있다.

먼저 일반 인권과 관련한 국제조약에서 "이 규약의 당사국은 모든 사람이 교육에 대한 권리를 가지는 것을 인정한다. 당사국은 교육이 인격과 인격의 존엄성에 대한 의식이 완전히 발전되는 방향으로 나아가야 하며, 교육이 인권과 기본적 자유를 더욱 존중하여야 한다는 것에 동의한다. 당사국은 나아가서 교육에 의하여 모든 사람이 자유사회에 효율적으로 참여하며, 민족 간에 있어서나 모든 인종적, 종

족적 또는 종교적 집단 간에 있어서 이해, 관용 및 친선을 증진시키고, 평화유지를 위한 국제연합의 활동을 증진시킬 수 있도록 하는 것에 동의한다."¹⁾라고 규정하고 있다. 이에 덧붙여 다음은 2004년 세계 도시권 헌장에서의 교육과 관련된 언급이다.

1. 모든 사람은 교육받을 권리를 가진다. 도시와 국가는 모든 취학연령의 소년·소녀들이 초등학교를 받고 성인 교육으로 증진될 수 있도록 보장하는 권리를 가진다. 다른 단위의 정부들은 또한 취약그룹에게 최고의 교육을 제공할 수 있는 수단을 마련해야 한다.

2. 도시는 다양한 문화적 맥락과 사회적 결속에 있어 모든 사람에게 교육과 문화적인 공간과 학교를 제공해 주어야 한다.

3. 도시는 성차별, 인종주의, 외국인 혐오, 차별주의에 대해 대항할 수 있는 교육을 통해 시민의식의 질을 높일 수 있도록 해야 한다.

(World Charter on the Right to the City, 2004)

도시의 교육과 학생인권을 논의하는데 있어 이 조항들은 무척 중요한 의미를 가진다. 도시와 국가가 인권과 기본적인 자유를 존중해야 한다는 이러한 이념들에 현재 우리나라의 교육상황을 투입해볼 필요가 있다. 인종이나 민족의 문제로부터 비교적 자유로운 상황에 놓여있는 상황이지만, 경쟁을 중시하는 문화에서 인권이나 자유로운 권리 등은 종종 위기에 처한다. 도시의 교육에 대한 정의의 조건은 OECD 보고서를 통해 볼 수 있다. "이주민들과 소수자에 대해 공정하고 포용성 있는 교육은 사회적인 통합에 있어서 핵심과제다. 교육의 평등성은 사회적 통합과 신뢰를 증진시킬 수 있다. - 공정한 교육의 두 가지 측면은 공정성(인종, 성별 등이 교육을 통한 가능성을 획득하는데 방해가 되어서는 안된다.)과 포용성(모든 이들이 교육의 가장 기초적인 기능을 수행함을 통해 학교실패를 없애는 것)을 들 수 있다."²⁾ 여기서 볼 수 있듯이 사회통합을 위해 필요한 공정한 교육의 조건으로 공정성과 포용성을 중요시하고 있다. 하지만 현재와 같은 위계적인 학업성적관리체계를 가지고 있는 상황에서 이와 같은 공정성과 포용성이 얼마나 보장될지 의문이다. 획일적으로 위계화 된 평가제도 하에서는 풍부한 교육이 일어날 것으로 기대하기 어렵다. 이렇게 표준화된 교육방식으로는 앞에서 언급한 정의 측면에서 공정성을 저울 수 없다.(McNeil, 2000) 따라서 교육의 표준화된 경쟁에 따라서 지자체들 간, 그리고 서로 다른 학교들 간의 위계성이 나타난다. 이런 표준화된 경쟁교육이 어떤 식으로 도시에서의 교육권에 영향을 미치는지 보다 구체적으로 살펴본다.

2. 도시 간 교육격차와 수도권 중등학교의 현황 - 수도권 서남부 비평준화 지역을 사례로

매년 지역 내 큰 강당을 보유하고 있는 특정 고등학교를 지정해서 실시되는 입시설명회는 교육청 및 시청 담당자와, 주로 성공수기를 발표하기위한 입시에 성공한 졸업생, 그리고 학생들과 학부모가 참가해 자리를 가득 채운 상태에서 성황리에 진행된다. 정해진 형식절차에 따라서 진행되는 이 입시설명회는 수많은 질문과 답변, 학생들의 어려움에 대한 성도들이 오고가는 모습이 벌어지는 만큼 큰 관심을 엿볼 수 있다. 이는 다름이 아닌 고등학교 진학에 대한 입시설명회이다. 마치 유명 대입설명회를 방불하게 하는 이러한 상황이 연출되는 것이 비평준화지역의 현실을 아주 잘 반영해준다. 중학교 3학년 학생들과 그 부모님들은 자신들의 대입과 직결되는 선택을 하는 만큼 아주 신중하고 어려운 결정을 위해

1) 경제적 사회적 문화적 권리에 관한 국제조약 13조 1항

2) OECD. 2004-policy brief

서 여러 가지 정보와 고등학교의 현황들을 주도면밀하게 분석하고 예상한다. 이에 따라 중학교 3학년 학급의 담임을 맡은 교사들은 고3담임교사들의 대입상담만큼이나 어려운 상담을 하게 된다. 예전 같으면 집가까운 학교 아무데나 진학을 해서 그 학교에서 열심히 하면 되는 문제였지만, 요즘의 상황은 많이 다르다. 복잡해진 대입 절차만큼이나 고등학교 진학에 대해서도 미리부터 예상하고 준비하지 않으면 안되는 것이 오늘의 현실이 되었다.

2010년 올해 C지역의 중학교 3학년 담임들이 모인 고교입시설명회에서 시청의 한 관계자는 내신 점수 180점대 이상의 우수한 학생들이 관내 학교로 진학할 수 있도록 부탁을 했다. 심지어는 올해 중학교 3학년 담임 선생님들의 우수학생들을 관내로 유치하는 성과가 인정되면 고등학교 교사들에게 부여되던 해외 연수의 기회를 중학교 선생님들께도 드리는 혜택을 드리도록 하겠다는 공언도 마다하지 않았다³⁾. 현재 수도권 비평준화 지역의 교육현황을 잘 말해주는 사례라고 볼 수 있다.

현재 고등학교들의 입시성적은 그 지역의 학력수준을 나타내 주는 지표로 인식되고 활용된다. 학원에서 재원생의 성적결과를 큰 현수막에 과시하는 것과 같이 고등학교도 항상 교문 앞에는 입시성적을 과시하기 위해 명문대 진학 결과가 나타난 대형 현수막을 걸어 놓은 모습을 볼 수 있다. 성과를 과시하여 우수한 경쟁력을 내비치는 이런 모습은 공교육과 사교육 간의 차이가 없다. 그 해의 고등학교 입시 결과에 따라 좌우되는 중학교 3학년 학생들의 고교 선택이 크게 좌우되기 때문에 각 학교의 이러한 우수학생 유치 경쟁은 해가 갈수록 뜨겁다. 해마다 대입 못지않게 고교입시철이 되면 각 급 공사립 고등학교에서는 지역 내의 고등학교로 입시홍보를 다닌다. 입시 홍보의 주요 내용은 대략 비슷한데, 그 내용은 홍보대상 고등학교에서 우수학생을 얼마나 좋은 대학으로 보낼 수 있는지에 대한 학교 정책과 그 간의 입시결과이다.

그간 우수학생을 유치했던 학교에서는 절대적인 우위에 있는 대입결과를, 상대적으로 성적서열이 낮은 학교에서는 그간 입학했던 학생들의 내신에 대비하여 얼마나 좋은 대학에 진학 했는지를 성토했다. 학교의 서열에 상관없이 입을 모아 강조하는 점은 우수한 학생들을 따로 뽑아서 관리하는 특별 학급에 대한 특수지도에 대한 지원이다. 경쟁을 중요시하고 있는 현 교육정국에 따른 진풍경이 아니라 볼 수 없는데, 같은 중등의 공교육 사이에서 인근의 학교를 제치고자 우수학생의 유치를 위해 경쟁을 하는 모습이 다소 어색하게 생각되지만, 현장에선 무척 당연하게 관례화 되어 있다. 혹, 이런 것들에 소홀하기라도 하면 그 학교는 도태될 수 있기 때문이다. 입시설명회에서부터 행여 소홀한 모습을 보이면, 입시에 크게 신경을 쓰지 않고 있는 듯 한 인상을 줄 수 있으며, 행여 우수한 학생들로부터 소외를 받게 될 경우 한 번 형성된 학교의 이미지는 쉽게 회복되지 않기 때문에 해마다 입시설명회에서부터 크게 신경을 써야하는 입장이다.

따라서 각 고등학교에서는 대부분 외주 업체에 학교 동영상과 팸플릿과 같은 홍보물을 상당한 예산을 들여 제작을 하고, 중학교 학생들과 진학담당 교사들에게 선물을 준비한다. 그리고 학교에 따라서는 고등학교 자체적으로 인근 중학교 학생들을 대상으로 하는 교과 관련 올림피아드를 실시하여, 상위권 학생들에게 큰 선물을 준비하기도 한다. 이 외에도 다양한 방법으로 수도권 비평준화 지역의 고등학교들은 우수학생 유치경쟁을 한다. 그 해 신입생들의 성적분포가 곧 고등학교의 대입성적으로 직결되는 경우가 많기 때문이다.

이러한 경쟁은 중학교 학생들에게도 무척 큰 부담이 아닐 수가 없다. 해마다 중학교 3학년 학생들의 고등학교 입시는 대입만큼이나 큰 부담으로 작용을 한다. 먼저 대입 수시 전형을 위해 유리한 내신 점수를 획득해야 하는 점과, 면학을 위한 학교 분위기 등을 종합적으로 고려하여 선택을 해야 하는데,

3) 해외연수의 기회는 다음 부분에서도 볼 수 있듯이 중학교 우수교원과 교감·교장에게 부여되는 혜택으로 이 담당자이 같은 발언은 정책의 실제에 대한 파악이 부족한데 따른 실수로 보인다.

선택의 폭이 넓을수록 학생들의 고민은 보다 더 깊어진다. 이러한 점은 평준화지역의 경우도 예외는 아니다. 1지방에서부터 마지막까지를 써서 추첨에 의한 방식으로 정해지는 지역의 경우도 평준화이지만, 눈에 보이지 않는 서열화에 의해서 명문고등학교가 정해진다. 2000년대 초까지 경기도의 4대 명문고로 불린 학교 중 성남시 분당의 서현고와 부천의 부천고는 여전히 지역의 1위 자리를 지키고 있을 뿐만 아니라 2009학년도 수능성적 분석결과 전국 100위권을 유지하고 있는 것을 보아 알 수 있다⁴⁾.

특목고나 자율형 사립고와 같은 특수한 학교의 경우 절대적인 우위에 있다. 기존부터 우수한 성적을 가진 학생들이 입학했던 이들 학교의 경우 명문사립고로서 지역사회에서 확실하게 자리매김 한 이래 변화하는 입시체제에 따라서 더욱더 경쟁력을 가지게 되었다. A시의 A고와 B시의 B고교의 경우 주로 인근 시지역에서 우수한 학생들이 몰려오는 고등학교로 전국에서 수능성적이 30위권 안에 드는 학교들이다. 이들 특목고나 자체선발권을 가지고 있는 학교들의 경우 학생 선발에 있어서 우위를 가지고 있으므로 이러한 결과는 당연하다. 이처럼 지역에서 고등학교의 서열은 대부분 명백하게 정해진다. 특목고 및 명문사립고에서 일반계고에 이어지는 서열화는 입학학생들의 내신성적을 통해서 보면 더욱 명백하게 알 수 있다.(표2 참고)

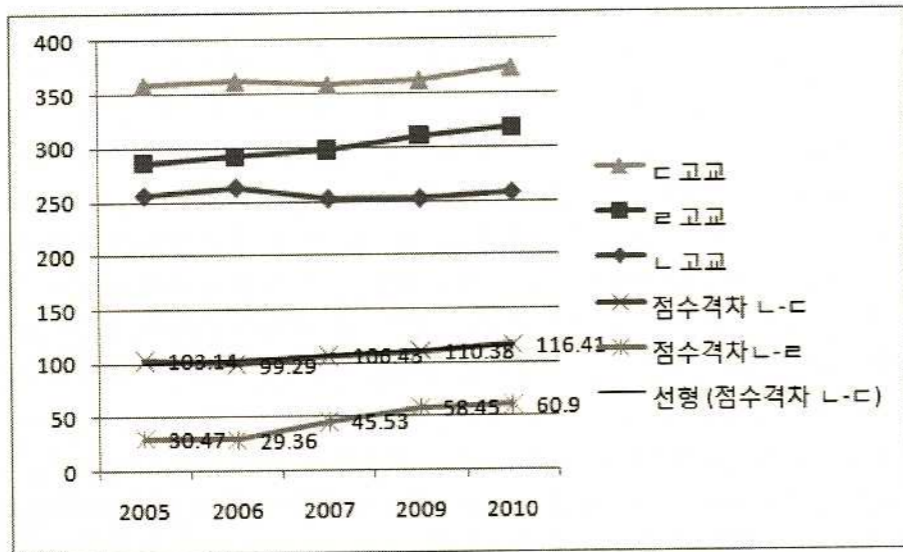
진학할 고등학교를 결정해야 하는 중학교 3학년 학생들의 경우 이런 다양한 경우 사이에서 고민을 해야 한다. 대체로 성적에 따라서 '갈 수 있는' 고등학교가 대략 한정이 되어 있지만, 문제는 서열이 낮은 고등학교에 우수한 성적으로 입학을 할지, 서열이 높은 학교에 낮거나 중간 성적으로 입학을 할지 고민을 해야 한다. 이 고민의 과정이 그리 쉽지는 않다. 서열이 낮은 학교의 경우 수사에서 강점을 가지고 있으며, 서열이 높은 학교의 경우 면학분위기와 경쟁심을 부추겨 더 높은 성취도를 가지게 할 수 있다는 강점을 가지고 있는 만큼 이들의 고민은 무척 심각하고 중요하다.

여기서 지역사회의 관심은 중학교에서 높은 내신점수를 기록한 학생들에게 집중된다. 이들은 이미 중학교부터 입증된 학습능력을 가지고 있는 학생들이기 때문에 조금만 관리하면 학교에든 지역사회에든 큰 지도효과를 누릴 수 있기 때문이다. 앞서 얘기했듯 C시의 진학설명회에서조차 내신점수 180점대 이상의 학생들의 유치를 독려했던 이유가 여기에 있다. C시 관계자의 이런 발언을 통해 자꾸만 인근으로 유출되는 우수한 성적의 학생들을 붙잡아 두려는 절실한 모습이 보인다. 180점대 이상의 내신점수는 대략 중학교 1학년부턴 꾸준히 반에서 5위권 내외 이상의 성적을 기록하면 얻을 수 있는 성적인 만큼 상위권의 우수한 학생들이며, 이러한 학생들이 지역 내에서 고등학교에 진학할 경우 그 지역에 대한 인식이 높아질 것이라 기대하는 것이 당연하다. 그런데 이런 성적이 높은 학생들은 그간 절대적인 우위에 있는 특목고나 명문사립고로의 진학을 선호해왔다. 실제로 C시의 경우 내신 190점 이상의 최상위권 학생들은 주로 인근의 A, B, D시로의 진학을 선호해 왔다. 하지만, D지역이 평준화 된 이후로 이곳으로 유출되는 상위권의 학생들이 많이 줄어들게 되면서, 상대적으로 A, B시로의 진학을 선호하는 경향이 나타났다. 이는 평준화지역에서조차 상위권의 학생들도 특정 고교로의 진학이 두드러지고 있다는 사실에서도 알 수 있다. 강원도의 춘천이나 원주의 경우 평준화를 실시했다가 다시 비평준화로 복귀하는 경우는 물론 여러 가지 원인들이 있을 수 있겠지만, 일종의 평준화는 교육경쟁력을 떨어뜨린다는 믿음이 있다. 평준화 문제는 뒤에서 다시 언급하기로 한다.

하지만 이런 상위권고등학교로 진학을 하고 난 이후에도 문제는 고민은 계속된다. 상위권 고등학교들의 경우 수능에서 무척 강세를 보이는 건 사실이지만, 수시에서는 상대적으로 열세에 있을 수밖에 없는 이유가 그것이다. 성적이 우수한 학생들의 경우 수시 모집의 비율이 높아지고 있으므로 학생부성적이 중요한 상황에서 우수한 고등학교로의 진학이 그리 썩 좋지만은 않을 수밖에 없다. 하지만 최근 몇 년간 몇 개의 명문 사립대학에서 고교등급제에 따라서 학생들을 선발하고 있다는 소문과, 올해부터 본

4) 출처: [동아일보] 2009-10-19

격적으로 시행이 될 예정이라고 하는 추상적인 계획에 따라서 이런 상위권 고등학교들의 강제는 점차로 더욱 두드러지고 있는 상황이다. 따라서 도시 간 학교 간의 교육격차는 더욱 커질 것으로 예상되는데 실제로 최근 5년 간의 고교별 수능 성적을 통해서 이런 모습을 확인할 수 있다.



<그림 14> 3개 고등학교의 수능 3개영역(언어, 수리-나, 외국어) 표준점수 차 (자료: <http://www.journalogplus.net/education/>)

그림1에서 비교한 3개의 고등학교는 각각 C시의 서열이 다른 2개의 인문계 공립고등학교와 B의 자율형사립고등학교인 최상위권 고등학교이다. B시의 C고의 경우 기숙사를 제공해주는 학교로 모집단위가 매우 넓다. C시소재 B고교의 경우 C '갑'구에서 비교적 상위권의 고등학교이며, L고교의 경우 역시 같은 지역에서 중간정도 수준의 인문계 고등학교가 되겠다. 이 세 고등학교의 점수비교가 의미 있는 이유는 C시의 두 학교의 경우 모집범위가 같으며, C고의 경우 주로 A, B, C의 학생들이 진학을 하므로 비슷한 모집범위를 가진다. C고의 경우 인근지역의 중학교에서 일반적으로 내신점수 190점대 이상의 최상위 학생들이 진학하는 학교로서 이 학교의 경우 인근지역과의 교육격차를 비교할 수 있다. 또한 B고교와 L고교의 경우 대체적으로 내신 점수분포에 따라 성적순서대로 입학하게 되므로, 이들 각 학교 간의 비교분석을 통해서 지역 내, 또는 학교 수준에 따른 격차를 확인할 수 있으므로 이 비교가 의미 있다고 할 수 있다. 이들 세 학교는 C지역의 학생들이 주로 진학하는 학교이므로, 지역 내의 상위권과 중하위권의 표본이 될 수 있다. 표를 보면 2005년 이후 B고교와 C고의 표준점수가 꾸준히 증가하고 있는데 반해, L고교의 경우 다소 간의 점수의 등락을 기록하지만, 점수의 뚜렷한 증가를 보기 어렵다. 이러한 결과는 거의 입학하는 학생들의 성적수준에 따라 결정이 되므로 격차가 커지고 있다는 것은, 입학하는 학생들의 수준차가 더욱 커진다는 것을 의미한다. 또한 하나의 지역 내에서 인근 학교 간의 점수 차이가 표와 같이 크게 나타난다는 사실 자체도 주목할 만하지만, 특히 L, C 고교의 격차를 통해 두 지역 간의 점수 간극이 더 커지고 있다는 사실에 더 주목할 필요가 있다. 게다가 이는 수능점수 분석자료이므로 최근 점수가 높은 학교로 더 많은 학생들이 진학을 하고 있는 상황을 볼 때 이와 같은 격차가 최소 향후 3년 간은 더욱 더 높아질 것으로 예상할 수 있다.

지역 간의 교육격차를 대략적으로 살펴볼 수 있는 지표로 A, B, C 각 지역에서 점수가 높은 상위 3개 고등학교의 2010년 수능점수 평균을 비교해 보면 다음의 표와 같다. 이를 보면 C지역의 고등학생들의 학력수준은 B이나 A에 비해서 훨씬 낮게 나타나는 모습을 볼 수 있다. 또한 학교전체 평균 300

점 이상의 학교를 보면 C 지역에는 총 8개 학교 중 오직 한 개의 학교가 318점으로 이를 조금 넘고 있는 반면, B의 경우 총 11개 인문계고 중 6개의 학교가 300점 이상을 기록했으며, A의 경우 총 7개의 인문계 고등학교 중 4개의 학교가 이를 만족시켜주고 있다. 비율상으로 따져보아도 B이나 A의 경우 절반 이상의 학교가 높은 수능 점수평가를 기록하고 있다. 이런 자료들을 보면 지역 간의 학력격차는 이미 초·중등의 저학년부터 공고하게 굳어진 듯 보이지만, 실상은 그렇지 않다. 여기서 이들 지역들 간의 특이한 점이 발견되는데, 이러한 고등학교에 있어서의 지역 간 학력격차는 초등학교로부터 중학교를 거쳐서 이어지는 현상은 아니라는 점이다. 아래의 표를 통해서 이를 확인할 수 있다.

지역	국어			사회			수학			과학			영어			평균		
	보통 이상	기초 학력	기초 미달	보통 이상	기초 학력	기초 미달	보통 이상	기초 학력	기초 미달	보통 이상	기초 학력	기초 미달	보통 이상	기초 학력	기초 미달	보통 이상	기초 학력	기초 미달
A	67.4	26.0	6.6	61.3	27.9	10.9	53.7	32.3	14.1	58.5	30.9	10.6	68.1	25.8	6.0	61.8	28.6	9.6
C	68.5	27.7	3.8	64.5	29.1	6.3	51.4	37.5	11.1	58.9	35.1	5.9	65.3	29.8	5.0	61.7	31.8	6.4
B	67.2	27.9	4.9	61.7	30.2	8.2	50.5	37.0	12.6	60.0	32.9	7.1	65.9	28.4	5.6	61.1	31.3	7.7

표 26 2009년 중학교 3학년 대상 국가수준 학업성취도 평가 결과 비교 (자료: 교과부)

위에서 볼 수 있듯, 중학생들의 학업성취도에 있어서는 보통이상의 학생과 기초학력의 학생을 종합적으로 살펴볼 때, 오히려 C지역이 A이나 B에 비해서 더 많다는 것을 알 수 있으며, 기초학력 미달의 학생의 경우에도 C지역은 다른 상위 두 개 학교에 이어 경기도에서 3번째로 적다는 사실을 비춰볼 때, 이들 세 지역 간의 학력격차는 중학교에서는 없다가 고등학교로 가면서 갑자기 나타난다. 그러므로 C지역의 상위권 중학생들이 고교진학에 있어서 상당수 인근지역의 상위권 고등학교로 진학을 한다는 결과로 분석할 수 있다. 게다가 앞서서와 같이 고등학교 간 수능성적의 지역 격차가 커진다는 것은 이러한 현상이 점차로 심화되고 있다는 점을 말해 주는데, 특히 C지역 중학교의 상위권 학생들은 자신이 거주하고 있는 지역의 고등학교보다는 A나 B로의 진학에 대한 고민을 더 해야 한다는 것이다.

따라서 이런 지역 간의 학력격차가 공고화될 때 C시와 같은 지역의 중학교 학생들의 선택에는 어려움이 따른다. 특히, 최상위권 학생과 최하위권 학생들의 고교진학 문제에 있어서는 어떠한 고등학교를 선택하는가의 문제와 더불어서 어떤 지역을 선택하느냐의 문제를 추가로 생각해야 한다. 앞서서도 언급했듯이 대입수능과 수시모집을 염두에 둘 때 어떤 곳으로의 진학이 유리할 지를 따져보아야 하므로, 그 선택이 쉽지가 않다. 그렇기 때문에 필요에 따라서 자신의 거주지 주변보다 먼 지역으로의 고등학교 진학을 할 수 밖에 없는 경우가 발생하며, 이런 경우 도시는 이러한 학생들이 자신의 주변에서 학교를 다닐 수 있을 만한 충분한 교육환경을 제공해 주지 못하는 측면을 간과할 수 없는 것이다.

더욱 문제가 되는 것은 반대로 하위권의 성적을 가진 학생들인데, 역으로 자신의 주변지역에서 학교를 다닐 수 있는 권리를 박탈당하는 경우가 발생하기 때문이다. 지역 내에서도 A의 경우 주요 지하철 역을 중심으로 성적상위고등학교가 지리적으로 인접해 있으며, B의 경우도 지하철 역을 중심으로 상위권 고등학교가 분포해 있는 모습을 볼 수 있다. C의 경우도 주요 아파트지구를 중심으로 인접한 두 고등학교를 제외하고는 주변지역에 다소 거리를 두고 분포해 있으며, 이들 고등학교에는 대체적으로 낮은 점수대의 학생들이 진학을 하게 된다. 다음의 표를 보면 이러한 관계를 더 잘 알 수 있다.

지역	C	A	B	타시도
195이상	2	3	4	.
190이상	13	7	12	.
185이상	35	4	10	.
180이상	29	2	5	1
175이상	41	.	.	2
170이상	33	.	.	1
165이상	41	.	.	2
160이상	40	.	.	4
155이상	33	.	.	2
150이상	48	.	.	3
145이상	39	.	.	2
140이상	40	.	.	4
135이상	39	.	.	1
130이상	26	.	.	4
125이상	24	.	.	6
120이상	13	.	.	4
115이상	9	.	.	4
110이상	14	.	.	.
110이하	8	.	.	1

표 27 2009년 C시 사중학교의 내신점수대별
고교진학현황

표를 통해서 알 수 있는 바와 같이 C지역의 중학교 학생들 중에서 A시나 B시로 진학을 하는 학생들은 대체로 모두 내신 180점대 이상의 우수한 학생들임을 알 수 있다. 그리고 이 표에서는 알 수 없지만, 최저 내신 이하의 학생들은 이 중학교가 위치한 C시 아파트단지에서 거리상으로 벗어난 지역의 고등학교로 진학을 할 수 밖에 없는데, 이들 학교는 최근 2~3년 내에 신설된 고등학교로서 이들 학교가 신설되기 이전에는 대개 평준화지역의 주변지역에 위치한 학교나 다른 지역의 인문계 또는 실업계 고등학교로의 진학을 생각할 수밖에 없는 상황이 발생하기도 하였다. B시나 A시의 경우도 마찬가지로 C시 지역의 상위권학생들이 이들 지역으로 진학을 하는 것과는 상반되게 B이나 A지역의 최하위권 학생들은 주로 앞서 말 한 C시 지역의 최근 신설된 학교나 D평준화 지역의 주변부 고등학교들, 또는 실업계고등학교로의 진학을 고려해야 하는 상황이 발생한다. 따라서 교육환경이 낙후된 지역은 이런 악순환을 벗어나기 힘들며, 이들 고등학교가 이러한 낮은 학력수준에서 탈피하고자 한다면, 어떤 특단의 조치가 필요하다. 마찬가지로 지역 자체에서도 교육환경이 낙후된 지역이라는(여기서의 교육환경이라 함은 대개 대입입시지도 능력 및 결과를 지칭함) 고정관념을 탈피하기 위해서는 역시 특단의 조치가 필요하다. 즉 이러한 경쟁적인 교육환경 속에서 기존의 서열관계를 타파하고 새로운 관계를 창출하기 위한 노력이 최근 들어 강력하게 실시되기 시작한다. 이는 다음 절에서 보다 진전시켜 보도록 한다.

3. 명문고 육성 프로젝트의 탄생-C시 명문고 육성프로젝트를 중심으로

서울시 용산구, 중구, 경북 구미, 경남 창원, 금산, 인천, 시흥시 등, 전국적으로 수 많은 지역에서 지역 내의 명문고등학교를 길러내고자 하는 사업에 한창이다. 이른 바 명문고 육성프로젝트로 이 여러 지역에서 실시하고 있는 이 사업의 대략적인 공통점은 모두 지역의 인재유출을 막고자 하는데 목표를 두고 있다는 것이다. 상위권의 학생들을 지역 내로 묶어두기 위해서 여러 가지 정책과 예산을 사용하고 있다. 지역 내 명문고등학교를 하나 유지하게 될 경우 얻을 수 있는 유리한 점은 매우 많다. 지역의 이미

지나, 지역경제, 심지어는 해당 명문학교나 특목고 또는 인지도가 높고 유명한 학교의 경우 주변지역의 부동산 가격이 차이가 나기도 한다.

실제로 성남시 소재 남한산초등학교의 경우 최근 매체를 통해서 학교가 유명해지자, 남한산성 내의 주택가격이 급격하게 상승하는 경우를 볼 수 있었다. 이처럼 우리나라에서 교육환경은 주거선택에서 매우 중요한 요소로 작용한다는 점을 볼 때 이들 지역에서 명문학교를 만드는 일은 꽤 역점을 들만한 사업으로 자리매김을 한다.

2007년 C시에서는 명문고 육성을 위한 T/F팀을 구성하여 본격적인 사업을 진행하기 시작한다. 이에 따라 2007년 6월 7일 명문고 육성을 위한 추진위원회의를 시장, 교육장, 도교육청 주요당직자 등 13명의 교육관계자들이 참석한 가운데 개최하였다. 그 자리에서 도교육위원회의 한 교육위원은 “명문고 육성을 위해서는 우수한 중학생들의 유출을 방지하고 관내 고등학교에 진학을 유도하여야 하며, 이를 위해서는 우수 중학생들의 육성, 학교관리자인 교장의 의지, 명문고 육성을 위한 방안들의 적극적인 홍보가 이루어져야 한다.”고 제언하였다. 또한 지역 내 어떤 고교 교장은 “우수한 학생과 더불어 우수한 교사의 중요성을 강조하면서 다양한 인센티브의 제공을 통해 교사들이 열의를 가지고 학생들을 지도 할 수 있도록 하여야 한다.”는 의견도 제시하였다. 이를 통해서 알 수 있는 명문고 육성사업의 방향은 크게 두 가지 방향으로 볼 수 있다. 첫째는 우수한 학생들이 다른 지역으로 유출되는 것을 방지하는 방향이며, 둘째는 교사와 학교에 대한 인센티브를 통해서 학교와 교사들로 하여금 해당 시지역의 관내 학교로의 진학을 유도하도록 하는 방향이다.

이러한 구체적인 사업의 방향은 지역에 따라 조금씩 다른데, 서울의 어떤 구의 경우 2009년에 변화하는 고교입시제도에 따라서 명문고 육성프로젝트 사업을 시작하면서 3년간 50억원의 예산을 매치펀드를 활용해 투입을 하기로 한다. 여기서 해당시 구청장은 “이번 기회가 교육도시로 발돋움할 수 있는 절호의 기회”라며 “총력을 모아 다른 지역과의 교육 경쟁력을 높일 것이다.”고 밝혔다⁵⁾. 이를 비교해보면 보도자료를 통해 밝힌 바대로 단순히 ‘공부 잘하는 학교’가 아니라 특화된 학풍을 지닌 강한 학교를 만들겠다는 취지가 C시와 다소 차이를 볼 수 있다. 실질적으로 사업이 어떻게 진행이 되는지의 여부를 떠나서 기본적인 사업의 방향의 초점이 C시에서는 보다 학생과 교사에 대한 인센티브로 주어지는 반면, 서울 어떤 구의 경우 교육내용에 대한 투자가 많다는 점에서 다소 다른 점을 확인할 수가 있다.

해마다 조금씩 내용이 달라지지만, 2009년 C시의 명문고 육성사업 예산 안을 살펴보면, 총 예산 17억 7천 4백만원의 예산을 투입하여 사업을 진행한다. 이중 주요사업의 구체적인 내용을 살펴보면 예산의 가장 큰 비중을 차지하는 부분이 C시 관내 1개 고등학교에 기숙사를 건립하는 사업으로 총 14억의 예산이 투입되며, 다음으로 3억원이 중·고등학교 재정지원사업으로 투입이 된다. 다음으로 우수교사 지원사업에 총 4천 8백만원의 예산이 투입된다.

보다 더 세부적으로 살펴보면 학교에 대한 재정지원 사업으로 투입된 예산은 중학교에 2억 천 만원을 지원하며, 지급하는 방법은 최우수교, 우수교, 장려와 같이 등급을 매겨서 지급하는 방법을 채택한다. 여기서 등급을 매기는 방법은 중학교의 경우 고득점자 즉 180점대 이상의 학생들을 관내학교로 얼마나 많이 보내는지의 여부에 따라서 결정된다. 학교 별로 관내 고등학교로 진학한 180점 이상의 학생들의 수를 따져서 가장 많은 고득점자를 보낸 학교부터 순위를 정하는 방식이다. 이는 비율로 산정이 되므로 비율상 가장 많은 상위권의 학생들을 관내학교로 진학을 시키도록 하는 것이 중요하다. 여기서 180점대 이하의 학생들은 고려의 대상이 되질 않는다는 점을 주목할 필요가 있다. 따라서 학교와 시청, 교육청에서 주목의 대상이 되는 학생들은 성적이 높은 학생들이다. 고등학교의 경우는 대입결과를 통해서 지역내 3개 지구별로 각 1개 교씩이 선발되어 학교당 3천만원씩 지원이 된다.

5) 출처: [서울신문] 2009-04-14

우수교사 지원사업은 중학교의 경우 진학지도 우수교사에게 혜택이 돌아가는데, 여기서 역시 우수교사 선정 방식은 우수교 선정방식과 같은데, 각 학급별로 180점대 이상의 학생이 얼마나 관내 고등학교로 많이 진학을 했는지에 따라서 결정이 된다. 각 반별로 성적우수학생의 관내진학자 수를 비교하여 관내고교로 가장 많이 진학한 학급의 담임이 우수교사로 선정이 되는 방식이다. 역시나 180점대 이하의 학생은 관내외 진학에 상관없이 점수에 반영이 되지 않는다는 점이며 점수가 높은 학생이 관내로 진학할수록 유리하다. 이에 따라서 우수교사에게 주어지는 보상은 인사상의 가산점과 해외연수이다. 우수교사로 선정이 되면 이듬해 여름방학 중 해외의 교육선진국을 지정해 자비부담 없이 일주일 간의 연수를 다녀올 수 있는 혜택이 주어지는 것인데, 최근 3년 간 미국으로 약 6일 간의 해외연수가 시행된 바 있다.

예산에 포함되지 않았지만, 교육발전진흥재단의 기금을 이용하여 연간 4천 6백여만원의 예산을 이용하는 사업으로 우수학생에 대한 지원사업이 있다. 연간 20명의 학생을 선정하는데, 지원의 대상이 되는 학생은 C시에 거주하는 학생으로 관내 고등학교에 진학한 학생 중 최고 성적의 학생에게 장학금이 부여된다. 또한 장학금은 고등학교 전학년 동안 지급이 되는데, 여기서 지급의 조건은 매학기 특정 5개 영역(국, 수, 영, 과탐, 사탐)의 과목 평균 등급이 2등급 이상을 유지해야 한다는 것이다. 다음으로 관내 고등학교에 진학한 학생 중 수능 4개 영역에서 3개 영역 이상의 1등급을 획득하여 대학에 진학한 학생에게는 대학 전 학년에 대한 장학금을 지급하도록 한다. 다만 조건은 서울대와 연대 고대에 진학할 경우에 한한다. 특히 2011년부터 관내 고교에 진학한 학생들 중 서울대에 입학하는 학생에게 1천만원을 지급하기로 한 결정을 보면 지역 내의 고등학교에서 주요 명문대학으로의 진학을 매우 중요하게 생각하고 있는 모습을 볼 수 있는 점이다.

이 외에 관내 고등학교 졸업자 중 명문대학으로 진학한 학생을 초청하여 실시하는 졸업생 간담회에 6백만원을 투입하고, 홍보 및 워크숍에 2천만원을 투입한다. 종합적으로 구체적인 내용을 통해서 볼 수 있는 사업의 방향은 무척 단순한데, 우수학생을 관내 고등학교로 많이 진학을 시킴으로 인해서 관내 고등학교의 교육수준을 높여 명문고등학교를 육성하려는 의도로 보인다. 이러한 과정을 통해서 '살기좋은 도시'의 조건 중 교육환경을 우수한 교육환경으로 조성을 하고자 한다. 2010년 현재까지 이 사업은 계속 진행 중이다.

이에 따라 C시의 중학교에서는 성적이 우수한 학생들을 관내학교로 진학을 시키기 위해서 많은 노력을 기울인다. 교사에 대한 인센티브가 이러한 노력을 유발시키는 지의 여부는 의문시되는 점이지만, 이러한 사업을 통해서 지역 내 흐름의 변화는 어느 정도 감지할 수 있을 듯하다. C시 전체 고교진학결과에 대한 통계치에서 이런 결과를 다소나마 확인할 수 있다. 2008년도 내신 180점 이상 학생 656명 가운데 74%인 484명이 타 지역 고교로 진학을 했고, 2009년에는 역시 같은 180점대 이상 학생 1천 48명 가운데 61%인 640명이, 2010년에는 50% 학생이 타 지역고교로 진학했다⁶⁾. 수치상으로 보아 고득점 학생들의 C시 관내로의 진학이 점차로 두드러지게 나타나고 있는 가운데, 올 해 장학금 지원사업에는 이벤트성의 계획으로, 관내고교에서 서울대로 진학하는 학생의 경우 장학금 천만원을 지급해 준다는 파격적인 정책을 발표했다. 목표치인 서울대 20명 진학의 목표가 달성된다면, 한 해 장학금 예산으로만 2억이 소요될 것으로 단순 계산된다. 이정도면 2009년 명문고 사업에서 전체 중학교에 지원되는 금액이 맞먹는 액수다. 문제는 이러한 장학금 지원 사업의 정당성 문제다. 2010년 고교-대학생 160명에 지급된 장학금은 2억 6800만원인데, 이 중 저소득층 자녀 13명에게 지급한 장학금은 1783만 600원에 불과하다. 상당 액수의 학금을 상위권 성적의 학생들에게 지급하다보니 그 외 저소득층 자녀들에게 지급되어야 할 예산이 턱없이 적게 돌아가고 있는 현실이다. 이러한 사업이 과연 이 지역의 시민들

6) 출처: [경기일보] 2009-10-23, [매일경제] 2010.06.14

에게 광범위하게 동의를 얻는 사업이기에 다소 극단적이고 불평등하다. 명목상으로는 교육환경 개선을 위한 사업이지만, 실상 사업의 내용을 깊이 들여다 보면, 마치 1등에게 모든 것을 몰아서 주는 형태의 사업이므로, 이러한 혜택이 확대되는 것에 대한 정당성의 여부는 깊이 따져봐야 한다.

물론 이러한 관내 학교로의 진학 결과가 C시의 명문고 육성프로젝트 사업의 추진결과인지도 역시 명료하지 않다는 것이 문제다. 2008년 이후 이 지역의 교육환경 자체가 많이 변화해 왔는데, 관내지역의 상위 고등학교의 대입 진학결과가 꾸준히 좋아졌다는 점이다. 이미 2008년부터 관내 고등학교에서 꾸준히 1명이 서울대에 합격했던 사실과, 그 외 명문대학으로의 진학이 꾸준히 증가해왔다는 점도 적지 않은 작용을 했을 것으로 생각된다. 또한 수시 모집 전형 인원의 확대에 의해 학생부 내신성적의 중요성이 강조되어오고 있었다는 점 등을 통해서 이 지역의 관내 중학교 학생들의 인식이 조금씩 달라지고 있었다는 점들을 무시할 수 없다. 그렇기 때문에 2008년 이후 고득점 학생들의 관내고교로의 진학은 명료하게 늘어나고 있으므로, 관점에 따라서는 명문고 육성사업의 결과로 해석을 해 볼 수도 있겠으나, 이는 과도한 결론의 도출이라고 볼 수밖에 없는 점이다. 하지만, 어쨌건 가시적인 성과가 사업 시행 이후 꾸준히 나타나고 있으므로 이 사업의 시행이 견고하게 자리잡아가고 있는 것이 현실이다.

4. 경쟁주의적인 도시의 교육과 학생의 권리

2008년 C시의 한 고등학교에서 처음으로 서울대학교 입학생을 기적적으로 배출했는데, 놀라운 것은 그 학생의 고등학교 입학 내신점수가 180점대 중반이었다는 사실이다. 이런 결과가 가능했던 것은 이 고등학교가 해당 지구 내에서 그리 서열이 높은 학교가 아니었다는 점이다. 따라서 그 학생은 졸업전교 1등을 독차지 하면서 최고의 내신점수를 기록하였고, 내신 점수가 다른 학생들보다 월등히 높았던 그 학생은 서울대 수시모집 지역균형 선발 전형에서 합격을 하게 되었다. 매우 놀라운 성공신화다. 성적 최상위권의 학생들이 모인 학교에서는 상상도 할 수 없는 일이다. 그 학생의 놀라운 신화는 나머지 학생들의 이른바 '깔아주기'와 학교에서의 특별관리를 통해서 이뤄진 것이라 할 수 있다. 이후 이 학교는 단기간에 지역 내에서의 서열에 있어서 빠른 상승세를 타게 되어서 상위권의 대열에 들어서게 된다.

이처럼 성적 상위권의 학생들은 어디에서나 특별관리의 대상이 된다. 서울소재 상위권 대학에 다수가 진학을 하였다 하더라도, 서울대 1명 진학만큼의 홍보효과가 되지 못한다. 이러한 성공신화를 이루기 위해 각 학교들은 서울대 보내기에 많은 노력을 기울인다. 대개 30명 내외의 특별반을 구성하여 최고의 시설과 환경에서 공부할 수 있도록 조성한다. 방과 후 교실도 다른 학생들과 차별적으로 실시가 되며, 항상 수능 주요과목의 교사가 상주하면서 학습을 관리한다. 이들은 다른 학생들과 정규과정의 수업만을 같이 하며 정규수업시간이 지나면 이들은 자리를 옮겨 차별적으로 학습한다. 다음은 경향신문의 인터뷰 기사이다.

안 교사가 재직하고 있는 학교 상황도 마찬가지다. 공부 잘하는 학생에게 사물함이 먼저 배정된다. 스펙을 쌓기 위해 필요한 자원봉사 활동이나 경시대회 등 정보도 공부 잘하는 학생 위주로 전달된다. 학교는 공부 잘하는 학생에게 많은 지원과 혜택을 주지만 나머지 학생들에게는 별다른 관심이 없다.⁷⁾

한편, 입학사정관계가 널리 실시될 것이라는 계획에 따라서 가장 중요한 학교생활기록부에 있어서도 이러한 차별은 계속된다. 학교에서 관리의 대상이 되는 학생들은 모든 교과의 특기사항, 기타의견,

7) 출처: [경향신문] 2010-01-12

독서, 창의적 체험활동과 같은 학생부의 모든 사항들이 빠짐없이 낱낱이 기록된다. 심지어 어떤 학생의 경우 기존 일반적으로 4~5쪽 분량의 학생부가 무려 10쪽을 넘게 되는 경우가 발생하는 것이다. 이러한 특별 관리는 좋은 대학으로의 진학 가능성이 있는 학생들에게 집중된다.

좋은 학교가 되기 위해서는 학업분야에만 집중을 해서는 성공하기가 힘들다. 학생들의 학교 생활에 대한 생활지도가 적극적으로 실시되어야 한다. 여기에는 순수한 의미의 생활지도로서의 작용을 하기도 하지만, 일정부분 학교의 성적향상을 위한 목적을 배제할 수 없다. 생활지도를 강하게 하는 학교일 수록 성적이 낮은 학생들을 차단할 수 있다는 것이다. 일반적으로 성적이 낮은 학생들이 그러한 반항적이고 일탈적인 성향을 자주 보이게 되므로, 이런 학생들을 차단하는 것이 매우 중요한데, 강한 생활지도를 통해 소문이 나게 되면, 이러한 학생들을 미리 입학과정에서 차단할 수 있다는 효과를 가질 수 있기도 하다. 또한 외부에 대한 이미지도 꽤 중요하다. 교복을 입은 학생들의 학교 밖에서의 사생활은 그 학교를 평가하게 되는 지표가 되기도 하므로, 단정한 복장과 두발, 생활습관에 대한 생활지도는 인근 지역사회에 대한 소문의 근거가 된다. 따라서 강력한 생활지도는 지역사회에서 좋은 학교로 인식되는 필수 조건으로 작용하기 때문에, 대부분의 고등학교에서는 이 부분에 특히 세심하게 신경을 써야 할 필요가 있다.

매년 열리는 고등학교 진학 설명회에서 대부분의 고등학교는 성적이나 특별반 관리 입시성적 등과 함께 생활지도 부분에 대해서 학부모들에게 강력하게 호소한다. 실제로 한 고교입시설명회에서 한 교무부장은 “제가 한 가지만 말씀드리겠습니다. 우리학교 학생들이 밖에서 실내화(슬리퍼)를 신고 돌아다니는 것이 발견되면 학교로 제보를 주세요, 그럼 그 분께는 10만원을 드리겠습니다.”라고 언급을 하여 자신의 학교가 생활지도가 잘 이루어지고 있으며, 학생들이 대부분 모범적이라는 점을 강조했다. 이런 재치 있는 발언은 그 학교에 대한 호감도를 높이는데 큰 역할을 한다.

이러한 분위기에서 교사와 학생의 자율성은 매우 제한적일 수밖에 없다. 학교의 면학분위기를 잘 보여주는 밤늦은 시간까지 전교실에 전등이 켜져있는 고등학교의 경관은 그 학교의 많은 것을 말해준다. 하지만, 이 과정에서도 교사와 학생들 간의 끊임없는 사투가 이어진다. 사실상 야간 자율학습이 잘 이루어지는 학교의 성공가능성은 높다. 특히 성적이 높은 학교일 수록 학교에서의 교육과정이 주가 되어 이루어지는 것을 볼 때 그렇다. 하지만, 이런 학교가 사실상 많지 않으며 대부분의 학교에서는 학교에 남기 싫어하는 학생들을 학교에 남겨서 공부를 시키기 위해 무척 많은 노력을 해야 한다. 따라서 대부분 고등학교의 담임교사들은 학교에 남아서 공부하기 싫어하는 아이들을 관리하는데 많은 시간을 할애한다. 교사의 입장에서 이런 일은 곤욕스럽다. 수업지도가 아닌 다른 이유로 밤늦게까지 학교에서 학생을 지도해야하는 일이 달가울리 없다. 이런 이유로 적어도 경기도 지역의 중등교사들은 고등학교에서 근무하는 것을 선호하지 않는다. 한 때 이 때문에 고등학교 근무에 대한 인사상의 가산점이 부여된 적이 있을 정도다. 특히, 취학자녀를 둔 부모들의 경우 고등학교에서 학급담임을 맡을 경우 가정생활에 큰 지장을 가질 수 있으므로 대부분 회피한다.

교사들의 경우가 이럴 때 학생들의 어려움도 대략 짐작할 수 있을 것이다. 딱딱하고 불편한 책상과 의자에서 하루에 12시간 이상을 지내야 한다는 것도 힘들테지만, 더욱 문제가 되는 것은 학교에서 실시하는 이런 기본적인 교육방향에서 벗어나려고 할 때, 학교와의 마찰로 인해서 겪게 되는 심적부담이다. 실제로 현재 관내 고등학교 3학년이 재학 중인 한 학생과의 대화를 통해 알게 된 사실을 예로 들어본다.

고등학교 3학년이면 공휴일이나 주말에도 학교에서 자율학습을 유도할 정도로 학교에서는 매우 관심의 대상이 아닐 수 없다. 하지만, 이 학생은 학교에서 실시하는 방과 후 보충학습과 야간 자율학습이 자신에게 맞지 않아 집에서 공부를 하려고 했다. 하지만, 그 과정에서 이 학생을 비롯해서 학교에 남길

거부하는 학생들은 그 과정에서 심한 모욕적인 말과 욕설에 가까운 비난을 받게 되었다고 한다. 수능을 앞둔 학생들에게 이런 심적인 고통은 더욱더 큰 상처로 남는다. 학습분위기를 유지해야하는 학교의 입장에서 이런 식의 강력한 대응은 종종 발생한다. 학교에 남아서 자율학습을 실시하는 학생의 수와 그 학교의 대입진학 성적이 비례한다고 믿는 이들에게 학교에 학생들을 오랫동안 남게 하는 것은 무척 중요한 것이다. 물론, 학교에서 잘 적응을 하는 경우는 크게 문제가 되지 않을 수 있겠지만, 앞에서도 언급했듯이 특별관리 대상이 되는 학생들과 나머지 대부분의 학생들에게 주어지는 학습의 조건이 다르기 때문에 최상위권 학생들과 학교에 잘 적응을 하지만, 성적이 그리 높지 않은 나머지 대부분의 학생들 간의 형평성의 문제도 생각해 보지 않을 수 없다. 현재 대부분 인문계 고등학교 학생들에게는 자신이 원하는 곳에서 공부할 권리조차 제대로 부여되지 않고 있는 셈이다. 학교가 아닌 곳에서 자신이 원하는 공부, 또 자신이 원하는 공간을 위해서는 갈등이 발생하기 쉽기 때문이다. 따라서 대부분의 학생들은 방과 후 보충학습과 야간 자율학습이 마치는 시간 이후로 학원을 다니는 학생들이 많다. 실제로 인문계 고등학교 야간 자율학습이 끝나는 시간이 되면, 주변의 많은 학원 차들이 교문 앞에 줄지어 선 모습을 흔하게 볼 수 있다. 대개 이들은 밤 늦게부터 새벽까지 학원에서 또 다시 수업을 듣는다.

이런 모습에서 학생의 인권을 언급하는 것 자체가 부담스러운 일이 아닐 수 없다. 2010년 9월 한 ‘서울시 교육감 초청강연’행사에서 박노현 현 서울시교육감은 학생의 두발자유이 언제 되느냐는 학생의 질문에 “두발 자유라, 제 주변에서 자꾸 불난 집에 기름 끼얹지 말라는 말을 한다. 학생인권조례 만든 다음에 시행하는 게 좋겠다고 조언하는 사람이 많다.”라고 답했다⁸⁾. 현재 학생의 인권을 담론의 장으로 가져오는 것 자체가 쉽지 않은 일임을 보여주는 언급이다.

학력 향상을 위해서 학교에서 아주 많은 공을 들이는 부분이 생활지도다. 대체로 학생의 용모나 태도 등이 그 학교의 이미지를 좌우하기 때문에, 단정한 용모와 태도를 위한 노력이 상당하다. 하지만, 이러한 생활지도 과정에서 학생들과 발생하는 마찰은 더 많다. 복장과 두발 태도 등에서 학생들이 지켜야 하는 규칙들은 적지 않다. 몇 년 전 어느 고등학교에서의 실제 발생했던 일이다. 여학생의 두발규정에서 머릿길이의 규정이 명찰을 가리지 않도록 해야 한다는 규정에 대해 전체 교직원회의에서 논의되던 중 누군가가 학생의 교복에 명찰의 높이가 모두 다르기 때문에 이 규정은 형평성의 측면에서 어긋난다는 점을 제기하면서 이에 대한 개정의 필요성을 이야기 했다. 그 와중에 수많은 의견들이 개진되었고, 학생부장교사가 “그렇다면, 견갑골을 넘지 않도록 하는 것으로 정하면, 형평성에 어긋나지 않게 된다.”라는 의견을 밝혔다. 견갑골도 학생에 따라서 다르지 않겠냐는 의견에 대해서, 모든 것을 고려하다 보면 두발규정을 어떻게 정하냐고 대응을 했고 논의는 대략 마무리 됐다. 당시 교칙이 학생부장의 말에 따라 개정이 되었는지는 알 수가 없지만, 그 다음 부터는 여학생의 두발규정에 대해 견갑골을 넘지 말아야 한다는 공고문이 얼마간 붙어있었다. 웃지 못 할 이야기이다.

학교를 좋은 학교로 만들기 위해서는 생활지도에 도움이 안 되는 학생들을 퇴학이나 자퇴 등의 조치를 이용해 배제시키는 방법을 사용하기도 한다. 경기도 동부 지역의 한 고등학교에서는 학교를 떠난 학생이 120명을 넘어섰다. 3개학급 규모의 학생이 사라진 것이다. 이 학교에 재학 중인 한 여학생은 인터뷰를 통해 “선생님이 하도 많이 때려서 나가는 아이도 있고, 사고를 쳐서 학교를 떠난 아이도 많다. 학생들이 언제 퇴학을 당할지 몰라서 불안할 정도다. 화장이나 두발, 복장 단속도 강해졌다. 교사의 지시불이행으로도 퇴학이 가능하다는 것을 이해할 수 없다. 벌점이 많은 아이들은 ‘실미도’라고 불리는 강당에서 벌을 받는다.”라고 설명했다⁹⁾.

퇴학이나 자퇴를 통해서 학생들을 걸러내는 방법은 문제를 일으키는 학생이 많은 학교에서는 단기

8) 출처: [오마이뉴스] 2010-09-28

9) 출처: [경향신문] 2010-01-12

간에 큰 효과가 나타나는 방법이다. 생활지도를 강력하게 하고 있다는 의지를 밝히는 효과가 나타남과 동시에 문제를 일으키는 학생들을 사전에 차단 할 수도 있으며, 학교의 분위기도 빠르게 조성할 수 있다. 때문에 적지 않은 학교에서 학생들의 징계권에 대한 강화를 요구하고 있다. 이러한 상황에서 낮은 성적과 태도와 행실이 바르지 못한 학생들에 대한 학교의 요구는 가혹하다. 그래서 많은 아이들이 자신이 사는 지역에서 쫓겨나야 하며, 자신이 다니는 학교로부터 쫓겨나야 한다.

체벌의 대안으로 대부분의 학교에서 실시하고 있는 그린마일리지 제도는 상점과 별점을 이용해서 학생들을 지도하는 방법이다. 이에 대해서 전북 장수중 김인봉 교장은 “그린마일리지 제도가 걸으로는 체벌을 없애기 위한 것이어서 우리학교도 해 봤지만 별 효과가 없었다. 우리 학교의 경우 무관심 속에 진행됐다. 올해부터는 실시하지 않을 생각이다”면서 “이 제도를 교과부에서 적극적으로 권장하고 있지만 학생들을 그런 식으로 평가하는 것이 옳지 않은 것 같다. 교육적 효과도 별로 없고, 인권침해 소지도 많다”고 설명했다.

이러한 문제들로 인해 학교의 교육환경에 잘 적응하지 못하는 학생들이 많아지고 있다. 더구나 능력에 따른 학생구분에 따른 문제는 일본의 경우도 크게 다르지 않은 듯 하다.

“일본의 아이들은 초등학교 고학년부터 중·고등학교에 걸쳐서 대다수가 학교 공부를 혐오하고 공부로부터 도피하고 있다. 과거 일본의 청소년들은 세계 어느 나라보다도 의욕적으로 공부에 열중하였지만 지금은 세계에서 가장 공부를 혐오하고 공부를 하지 않는 청소년으로 전락하고 말았다.” (사토마나부, 2006)

사토교수의 이러한 일본의 교육에 대한 현상인식과 우리나라의 교육현실을 비교하면 어떨까? 일본의 아이들이 학습으로부터 도피하려고 한 결과 학력수준이 현저하게 저하되었다는 이러한 일본의 현실과 우리나라의 아이들이 배움으로부터 고통을 받고 있는 현실이 그리 큰 차이는 없어 보인다.

7차교육과정의 도입 이후 학교의 정규 수업시간에도 영어와 수학 과목에 한하여 수준별 이동 수업을 실시한다. 둘 또는 세 개의 학급을 대상으로 과목별로 상·중·하 또는 상·하로 수준을 나누어 각각 수준별로 교실을 나누어서 수업을 하는 형태이다. 이에 따라 영어나 수학시간이 되면 학생들은 각자 자기의 수준에 해당되는 반으로 이동을 해서 각각 다른 선생님에게 차별적인 수업을 받는다. 이는 차근차근 계단을 밟아서 배움이 일어나는 것이 아닌 어느 한 순간에 배움이 일어날 수 있는 가능성을 차단당하게 되는 것이다. 국가의 교육운영이 이렇듯 학업수준이 낮은 아이에게로부터 행여 일어날 수 있는 그런 가능성을 차단할 자격을 의심해본다. 그런 측면에서 볼 때 초등학교부터 철저하게 (학력에 대한)경쟁을 해야 한다는 교육정책의 기초는 현재 도시 내, 도시 간 학력격차를 발생시킬 뿐만 아니라, 그러한 경쟁 중심주의로 인해서, 학업보다 더 중요한 많은 것을 잃어가고 있는 것은 아닌지 깊이 생각해 볼 때다.

만약, 버스요금을 몸무게에 따라서 다르게 받는다면, 그건 누구나가 심각한 인권침해라고 이야기 할 것이다. 하지만, 효율성의 측면에서만 따진다면, 몸무게에 따라서 연료소비나 차량에 가해지는 부하가 달라지므로 요금을 달리하는 것이 맞을 수도 있다. 아니 더 나아가서 몸무게에 따라 운영하는 버스를 차별화하면 어떨까? 그러면 탑승 가능한 몸무게에 따라서 버스의 크기를 달리할 수도 있을 것이다. 가벼운 사람들이 많이 사는 도시에는 작은 버스를 많이 배치하고, 무거운 사람들이 많이 사는 도시에는 큰 버스를 많이 배치하면, 훨씬 효율성이 높아질 수도 있다. 그렇다면, 논리적으로 학업 성적에 따라서 학교나, 학급, 교육의 구성이 위계적으로 달라지는 것과 이 버스의 사례가 다른 점이 무엇인지 묻지 않을 수 없다. 우리는 지금 다른 모든 물음들을 물어둔 채 효율성의 측면에서만 교육을 논하고 있는 것일 지도 모른다. 우스갯 소리로 우리나라의 학생들이 이렇게 세계에서 가장 많은 시간을 자기주도학습을 하면서 국제비교에서 자기주도학습능력이 하위권이라는 건 아이러니라고 한다. 그렇다면, 이렇게 효율

적으로 학습을 운영하고 있는 상태가 과연 어떤 의미가 있는 것일까.

학교와 교사 그리고 학생이 모두 경쟁을 하고, 학교가 서열화 되고, 도시가 서열화 되는 이런 시점에서, 어떤 학생들은 더 나은 교육을 받기위해, 어떤 학생들은 자신의 수준을 받아주는 곳을 찾기 위해, 도시를 떠나야 하는 이런 상황이 발생되고 있다. 그리고 공공연하게 모든 이들로부터 걷어 들인 세금을 아주 뛰어난 누군가에게 몰아주는 도박과 다를 바 없는 일이 도시의 정책을 통해서 정당화되고 있는 상황이 받아들여지고 있다.

그렇다면 우리는 과연 아이들에게 고등학교를 졸업할 때까지 조금만 기다리라는 말로 위로 밖에는 할 수 없는 것일까. 그리고 과연 고등학교를 졸업하면 모든 것이 해결되는 것일까. 모든 이들이 내 이만은 공부를 잘 해서 서울대에 가길 바라면서, 너무 많은 에너지를 투입 시키는 로또와 같은 교육현실에서, 진정한 의미의 경쟁력에 대해서 보다 심도 깊은 고찰이 필요하다.

5. 차별을 넘어서 차이로

영화 ‘식스센스’에서 중반부에서의 놀라운 반전은 그 전까지 있었던 모든 일을 이해할 수 있도록 하는 열쇠를 준다. 여기에 적용할 수 있는 교육학 일반이론이 켈러의 통찰학습이론(일명 아하! 이론)이다. 따라서 이 영화는 처음부분이 이해가 되지 않더라도 마지막 장면을 봐야 영화 전체를 이해할 수 있는 것이다. 아무리 처음 부분이 이해가 되지 않아서 계속해서 영화를 앞부분만 반복해서 본다면, 영화 장면에 대한 기억만 높일 뿐, 아무런 흥미도 감동도 이해도 가져올 수 없다. 마찬가지로 교육에서도 이런 효과는 종종 발견된다. 심화과정 없이 기초과정만을 반복한다면, 어떤 교과목에서든 따분하고 이해가 가지 않는 경우가 많다. 특히 수능교과목에서 중요하게 다루어지고 있는 과목들의 경우 단계를 밟아 기초를 토대로 더 상위수준의 지식에 도달할 수 있다는 자명한 진리에 따라 행해지는 다양한 차별이 정당화 될 수 있는지 고민해 봐야 한다. 기초가 다소 부족한 아이들이 더 많고 다양한 또는 더 수준이 높은 그런 내용을 학습하면, 그 아이는 계속해서 도태될지, 아니면, 반대로 같은 수준의 기초교육만 계속해서 받을 경우 그 아이의 학력은 높아질 수 있을지 의문이다. 교육에 있어서의 경쟁과 차별은 낮은 수준의 아이들이 이런 영화 중반부의 반전을 경험하게 하지 못하도록 하는 장벽은 아닐까?

학교 간의 격차는 이런 측면에서 처음부터 구성원을 달리하므로 더욱 차별적이라고 할 수 있다. 따라서 평준화에 대한 회의적인 의견이 사회분위기에 따라서 서서히 힘을얻어가고 있는 가운데, 과연 학교의 차별화가 효과적인지에 대해서 알아볼 필요가 있다. 이에 대한 근거로서 평준화의 효과와 관련하여 매우 흥미 있는 연구가 있다. 2005년 한국교육개발원의 의뢰 하에 강상진 연세대, 김기석 서울대 교수팀이 연구한 평준화지역과 비평준화 지역의 학력격차에 대한 연구에서 평준화 지역의 학생들이 비평준화 지역의 학생들에 비해서 더 높은 학업성취도를 나타내고 있다고 밝혔다. 이 연구에서 강상진 교수(교육학)는 전국 일반계 고교 126곳(전체 일반고의 10%) 8588명의 학생을 대상으로 평준화 정책 효과를 분석(횡단적 분석)했다. 특히 김기석 교수(교육학)는 2001년 국가 교육성취도 검사를 받은 고1 학생들이 2·3학년이 된 뒤 치른 수능 모의고사 성적을 3년간 추적 분석(종단적 분석)했다. 결과, 서울을 포함시켰을 경우와 제외 시켰을 경우가 약간 다르지만, 모든 조건을 동질화 한 상태에서 유의미한 차이로 평준화 지역의 학생들이 더 높은 결과를 나타냈다는 점이 의미심장하며, 3년간 추적연구 결과 역시 평준화 지역 학생들의 학력향상 정도가 더 높았다는 사실 역시 주목할 만하다.

이 연구결과를 통해 “초등학교에서부터 철저하게 경쟁을 시켜야” 교육경쟁력이 강화된다는 것이 과연 그럴지 의심스러운 것이다. 그냥 막연하게 경쟁에서 살아남은 아이가 강한 경쟁력을 가질 것이라

는 엘리트주의 사고방식은 아닌지 생각해 볼 필요가 있는 것이다. 경쟁을 통해서 교육경쟁력이 강화된다면, 앞에서 서술한 PISA에서 경쟁중심교육정책을 취하고 있는 다수의 국가들보다, 철저하게 경쟁에서 배제되도록 교육받는 핀란드의 아이들이 세계에서 가장 높은 학업성취도를 기록할 수 있는지 이해할 수 없는 것이다. 따라서 우리나라의 교육에서 가장 먼저 해나가야 할 것이 평준화의 확대에 대한 것이 아닐지 고민해 봐야 한다.

아메리칸드림을 실현하는 사람들에게 성공은 미덕을 반영한다고 격려한다. 이러한 확신은 좋게 말해, 장단점이 있다. 이 확신에 집착하면 사회 결속에 걸림돌이 된다. 성공을 우리 노력의 결과로 여길수록, 뒤쳐진 사람들에 대한 책임감은 줄어들기 때문이다. 성공을 미덕에 대한 포상으로 보아야 한다는 이 끈질긴 믿음은 단순한 오해이며, 버려야 할 그릇된 통념이다. 행운의 도덕적 임의성에 관한 롤스의 주장은 그 믿음에 심각한 의문을 제기한다. (마이클 샌델 '정의란 무엇인가' 중)

일반적으로 학력격차에 대해서 경쟁을 강조하는 분위기에서는 이러한 보다 세부적인 학력격차에 대한 요인들을 고려하지 않고 있는 건 아닌지 의심스럽다. 사례로 거주자들의 경제수준이 높은 지역의 공립학교와 경제수준이 낮은 지역의 공립학교 간에는 교육시설이나 교사의 지원, 원어민 교사와 같은 공교육 서비스에 대한 질적인 차이가 나타난다.(대통령자문정책기획위원회, 2006, 최은영, 2007) 이 뿐만 아니라, 부모의 교육수준과 경제적 수입이 학생들의 인지적 성취수준에 미치는 영향이 뚜렷하게 나타난다는 사실도 생각해 볼만하다.(류방란, 2006) 그러면 마이클 샌델이 말한 “누구도 뛰어난 재능이나 출발선상에서 유리한 지점에 설 자격이 있다고 말할 수 없다.”는 관점에서 우리 교육현실을 조명해 볼 때, 현실에 반영된 인식의 간극은 너무나 현저하다.

경쟁주의에 있어서 기본적인 전제는 경쟁에서 이기는 사람은 노력을 하기 때문이며, 경쟁에서 도태되는 사람은 그에 상응하는 노력이 없다는 것이다. 이에 관련하여 폴 윌리스의 다음과 같은 말을 생각해 볼 필요가 있다.

노동자계급 문화에는 육체노동력의 제공이 한편으로 자유, 선택, 초월을 표상하는 동시에 다른 한편으로는 노동자계급을 착취하고 억압하는 체제 속으로 정확하게 편입되는 것을 표상하는 계기가 있다는-이렇게 해서 장차 노동자계급의 선택의 여지는 차단되고 만다는-중략- 반학교 문화의 그 과정은 특수한 역사적 관계 속에 있는 일정한 상황에서 발생하는 것이지 결코 우연히 생겨나는 것은 아니다. (폴윌리스, 1978)

노동자계급의 자녀들이 노동자가 되기까지의 과정을 관찰하면서, 그 안에서 비공식 집단을 통해 형성되는 반학교문화를 관찰하면서, 이들이 다시 노동자가 되는 과정을 본다. 결국 이들에게 선택권이 있는 것 같지만, 결과는 특수한 관계 속에서 필연적으로 형성되는 과정이라고 말한다. 물론 이러한 과정들이 자본주의의 경제적 구조로 환원되는 것을 거부하였지만, 여기에는 특유한 방식을 통해 형성된 문화가 현실세계에서 일종의 재생산 역할을 한다는 것이다.

학교가 성적에 따라 차별적으로 위계화 되었을 경우, 문제는 성적이 위계적으로 낮은 학교에서 발생한다. 대체적으로 도시지역에서 소득수준이 낮은 곳에 위치한 학교의 경우 이런 위계서열이 낮은 학교가 위치할 가능성이 크다. 사례에서의 지역과 문화적인 차이를 인정한다 하더라도, 이런 낮은 성적수준의 학교에서 이러한 반학교 문화가 나타날 가능성은 크다. 하지만, 이런 학교와 그 학교의 학생들에게 주어지는 보상은 거의 없다. 소득 수준에 따라서 이러한 격차가 발생한다면, 결국 이러한 교육의 격차는 결국 도시 공간을 누리는데 있어 불평등의 기초적인 전제가 된다. 도시 공간을 점유하는데 있어 그 권리가 형평성 있게 제공되어야 한다면, 교육을 통한 도시공간의 점유에 있어서도 성적에 따른 격차

가 인정될 수 없다. 따라서 이러한 격차를 전제로 하는 경쟁주의 교육정책은 학생들의 도시권에 대한 침해를 인정하지 않을 수 없다.

올해 경기도에서 통과된 '학생인권조례'에 대한 반응이 실로 뜨겁다. 이에 대해 교과부는 경기도 학생인권조례에 대한 대체입법까지 검토하고 있는 중이라는 뉴스가 보도되고 있다. 사실상, 현재의 상황에서 학생인권조례에 명시되어 있는 조항들은 일반인들이 민주시민으로서 가져야 될 아주 당연한 권리임에도 불구하고, 대부분 현장의 반응은 아직 이르다는 반응이다. 학생들과 교사들의 인권의식이 뒷받침되지 않은 채 너무 성급하게 제도를 도입하는데 따른 부작용과 학생들의 체벌권을 박탈당한 교사들의 통제권이 없다는 문제점, 그리고 그에 따른 학교에서의 시행착오와 심지어는 공교육 붕괴를 가속화할 것이라는 우려들을 나타내고 있다.

하지만, 논란이 되고 있는 항목들의 주요내용을 보면, 두발의 자율화, 체벌금지, 강제적인 보충학습과 자율학습 금지조항 등이 주요 쟁점이 되는 조항들이다. 그렇다면 왜 아직 이런 조항들이 현장에서 받아들여지기 어려운 조항들인 것인지 살펴볼 필요가 있다. 오히려 아직까지 많은 학생들이 강제적으로 보충수업과 야간자율학습, 체벌을(물론 체벌의 범위에 대해서는 많은 쟁점들이 있는 건 사실이다.) 받아들였다는 사실이 왜 아직 논의가 되어오지 않았는지 다소 의아한 부분이다. 사실상 성적향상이라는 목표는 이러한 모든 인권논의들을 상쇄시킨다. 성적에 대한 이러한 공감대로 인해서 학교공간에서는 사실상 상충되는 가치인 기본적인 학생들의 인권에 대해서 에둘러 가는 형국이 조성되어왔다. 그렇기 때문에 현재의 시점에서 경기도의 학생인권조례는 어찌 보면 갑작스런 생떼 같이 여겨질 만도 한 것이다. 물론, 인격적으로 신체적으로 미성숙한 학생들의 사회화 과정에서 이런 학교에서의 경험이 무척 중요한 점은 인정하지 않을 수 없다 하더라도, 현재의 체벌이나 개성의 표현에 대한 자유와 같은 기본적인 인권에 대한 제한이 과연 순수하게 학생의 인성이나 생활에 대한 지도를 위한 것인지 아니면 성적을 올리기 위한 보조수단으로 여겨지는 것은 아닌지 명확히 해야 할 필요가 있다.

학생의 인권에 대한 요구가 높아지고 있는 시대적인 변화에 대한 인식은 무시한 채 학교만이 이러한 변화에 대한 섬처럼 존재하면서 계속해서 전통적인 교육관이라는 명목하에 이런 기본적인 권리들을 거부하면서 현실에 존재하는 많은 문제들을 덮어놓으려 하는 것은 더 고된 난관을 초래할 수 있다. 따라서 이제는 여러 문제들을 드러내놓고 개방적인 논의들을 통해서 새로운 해결점을 본격적으로 찾아 나설 기회로 여기고 변화를 모색해볼 때다.

이런 변화를 받아들이기 위해서는 체벌을 하지 않아도 되는, 기본적인 권리를 규제하지 않아도 되는 학교체계에 대한 심각한 고민들을 해 봐야 한다. 학교 내 상담이나 학생과 관련된 여러 가지 문제를 체계적으로 해결할 수 있는 학교시스템의 조성을 위한 많은 지원을 제공하는 것이 더 근본적인 문제에 대한 대안이 될 수 있다. 인권조례와 같은 변화들을 인정하면서 새로운 학교의 변화를 유도해나가는 것이 보다 더 나은 교육을 위한 것임을 명토박아두고 싶다. 높은 성적을 성취하여 초·중·고의 모든 학교과정이 대입으로 결론지어지는 이런 기형적인 교육구조에 대한 큰 틀에서의 변화를 모색해 볼 수도 있다. 학교와 교육정책의 변화가 이렇게 해도 안되고 저렇게 해도 안되기 때문에 학생에 대한 비인권적인 권리라도 놓치지 않으려는 노력을 하지 않아도 되는 보다 근본적인 변화를 요구해본다.