

‘시민의 수도’로서 서울의 재이미지화와 시민정

최병두*

Re-imagining Seoul as ‘the Capital of Citizen’ and Civic Polity

Choi, Byung-Doo*

요약 : 이 논문은 한국의 수도인 서울이 단순히 경제·정치적 중추기능들의 중심지라기보다 시민들의 삶의 질 향상과 시민사회의 민주적 발전을 선도하는 역동적이고 실천적인 장이 되어야 한다는 점을 강조하고자 한다. 이를 위해 이 논문은 서울을 ‘시민의 수도’로서 이미지를 재구축하고, 이를 실현할 수 있는 서울의 대안적 정체로서 ‘시민정’을 제안하고 도시정책 모형 및 그 정당성을 논의한다. 우선 ‘시민의 수도’로서 서울의 재이미지화를 위해 수도와 시민의 어원과 의미를 고찰하면서 시민의 수도 개념을 제안하는 한편, 오늘날 지구지방화를 배경으로 서울이 시민들의 생활공간, 국가의 수도, 세계도시로서 발전하는 과정에서 시민사회에 어떤 변화가 초래되었는가를 검토한다. 그리고 시민사회가 자율성에서 나아가 도시정부를 통합하여 직접 운영하는 ‘시민정’의 개념과 이러한 시민정에서 추진할 대안적 정책들 또는 새로운 도시모형들(즉 포용도시, 전환도시, 협치도시), 그리고 이러한 시민정과 그 정책을 정당화하고 이를 요구하기 위한 개념적 기반으로 ‘도시에 대한 권리’ 개념을 고찰한다. 결론에서는 그동안 시행된 서울시 정책의 기초를 반영하여 ‘시민의 수도’ 개념의 시의성을 강조한다.

주요어 : 서울, 수도, 시민, 시민의 수도, 시민사회, 시민정, 도시에 대한 권리

Abstract : This paper is to emphasize that Seoul as the capital of South Korea should be a dynamic and practical field leading the rise of citizens’ quality of life and the democratic development of civil society rather than the highest center of economic and political functions. To do so, it tries to re-imagine Seoul as ‘the capital of citizen’, and to provide an alternative type of polity, that is, civic polity, discussing models of its policy. In order to re-imagine Seoul as the capital of citizen, it consider the origin and meaning of both ‘capital’ and ‘citizen’ on the one hand, and explore what has been changed in the civil society of Seoul in its development process in the context of glocalization on the three levels, that is, a living space of citizens, the capital of national state, and a global city. And then it discuss the concept of civic polity in which the civil society goes beyond its autonomy and integrate and manage directly the urban government, alternative models of urban policy(that is, inclusive city, transitional city, governance city) to realize the civic polity, and the concept of the right to the city to justify the necessity of civic polity and its policy models. In conclusion, it looks at briefly the current policy direction of Seoul city government, emphasizing the significance of the concept of ‘the capital of citizen’.

Key Words : Seoul, Capital, citizen, the capital of citizen, civil society, civic polity, the right to the city

* 대구대학교 지리교육과 교수(Professor, Dept. of Geography Education, Daegu Univ. bdchoi@daegu.a.ckr)

1. 서론: 우리에게 서울은 무엇인가?

서울은 한국의 자본주의적 경제성장과 도시 발달, 나아가 사회 전반적인 근대화 과정에서 중심적 역할을 담당했으며, 지금도 그러한 것으로 인식되고 있다. 서울과 이를 포함한 수도권으로 전국의 인구와 산업이 몰려들면서, 경제성장 과정에서 생산된 자본과 잉여가치가 누적되었고, 이를 주도하고 뒷받침했던 중앙집권적 국가 권력도 강화되었다. 자본의 재투자를 결정하는 거대기업들의 본사와 정치적 의사결정의 중추기능들은 거의 대부분 서울에 입지해 있다. 이러한 경제적 부와 정치권력의 집중과 집적은 교육, 주거, 의료보건 등 사회적 서비스와 연구개발, 방송, 출판 등의 문화·예술 기능의 집중과 고급화를 동반했다. 이와 같이 서울을 중심으로 한 한국의 경제성장 또는 근대화 과정은 ‘한강의 기적’이라고 불렸고, 그 정치적, 사회문화적 영향력은 ‘서울 공화국’이라는 수사를 만들어내었다.

이와 같이 서울이 한국의 산업화, 도시화, 나아가 근대화 과정을 추동하는 중심이었고, 이 과정에서 전국의 경제적 부와 정치권력이 공간적으로 집중·집적하게 되었다는 점은 서울 시민들에게 어떤 의미를 가지는가? 서울로 집중된 경제적 부가 시민들의 경제생활을 더 윤택하게 했거나, 권력의 중앙집권화가 서울의 시민사회를 정치적으로 더 성숙시켰다고 보기는 어렵다. 우리 사회 전반에서 자본주의 경제가 급속히 발전하고 민주적 정치체제가 점차 제도화되었다고 할지라도, 국민들의 물질적 생활은 다소 풍요로워졌을지는 모르지만 일상적인 삶에서 경쟁과 긴장은 더욱 심화되었고, 행복감과 여유는 점점 사라지게 되었다. 특히 서울의 건조환경은 외형적으로 더 웅장해졌고, 그 속에서 서울 시민들은 더 바빠 움직이게 되었지만, 서울 시민의 삶이 다른 도시나 지역 주민들의 삶보다 더 나은 것처럼 보이지는 않는다.

서울에 경제·정치적 권력이 집중·집적되어 있고, 거대한 건조환경이 구축되어 있다는 사실은 서울 시민들의 삶을 다른 도시나 지역 주민들의 삶보다 더 우월한 것으로 만드는 것은 아니다. 경제·정치적 권력

과 웅장한 건조환경은 시민들의 일상생활이나 이들로 구성된 시민사회와는 괴리(즉 물신화)되어 있기 때문이다. 서울이라는 초거대도시를 작동시키는 정치경제적, 사회공간적 메커니즘은 그 동안 경제적 부의 배분과정에서 공정성과 포용성을 무시했고, 정치적 의사결정과정에서 협치를 부정했으며, 시민을 위한 도시 환경으로의 전환을 거부해 왔다. 이와 같은 자원 배분에서의 배제, 의사소통적 협치의 부정, 생태환경적 전환의 거부는 구조적 메커니즘의 작동에 따라 체계적으로 이루어져 왔으며, 때로 이에 반대하고 저항하는 격렬한 시민사회운동을 유발하기도 했다. 서울은 경제·정치적 권력의 중심지이지만, 또한 이러한 시민사회운동을 선도하는 정치적 전선의 실질적, 상징적 장이 되기도 한다.

이 논문은 서울이 한국의 수도(capital)라는 사실에 주목하면서, 서울의 물신화된 경제정치체제의 강화나 자본축적을 위한 건조환경의 확장이 아니라 서울 시민들의 삶과 시민사회의 발전을 위해 서울을 어떻게 개념화 또는 재이미지화할 것인가를 논의하고자 한다. 수도는 흔히 한 국가의 최고 통치기관들이 소재하는 도시이며, 우리나라는 헌법에 명시되어 있지는 않다고 할지라도 서울이 수도라고 관습적으로 인식하고 있다. 서울이 수도로서 고정된 장소인가의 여부는 많은 논란을 불러일으켰으며 또한 지금도 해결되지 않은 논쟁점이라고 할 수 있다.¹⁾ 이 논문은 이에 관한 논쟁을 다루려는 것이 아니라, 수도(그리고 시민)의 어원과 의미의 재해석에 기반을 두고 서울이 단순히 최고 의사결정기관의 고정된 소재지(중핵지) 또는 경제정치적 중추기능들의 최고 중심지라기보다 시민들의 삶의 질 향상과 시민사회의 민주적 발전을 선도하는 역동적·실천적 장, 즉 ‘시민의 수도’가 되어야 한다는 점을 강조하고자 한다.

이러한 점에서, 이 논문은 서울을 ‘시민의 수도’로 정의하면서 그 이미지를 재구축하고, 이를 실현할 수 있는 서울의 대안적 정체(polity)와 정책 모형 그리고 그 정당성을 논의하고자 한다. 여기서 ‘시민의 수도’란 단지 시민이 주체가 되는 도시일 뿐 아니라 시민사회가 직접 도시정부를 ‘선도하는 도시’라는 의미를 가진다. 다음 절에서는 ‘시민의 수도’로서 서울의 이미지를

구축하기 위해, ‘수도’와 ‘시민’의 어원과 의미를 살펴 보면서 ‘시민의 수도’ 개념을 제안하며, 제3절에서는 오늘날 지구지방화 과정에서 서울이 시민들의 생활공간, 국가의 수도, 그리고 세계도시로서 성장하는 과정에서 시민사회에 어떤 변화가 초래되었는가를 검토하고자 한다. 제4절에서는 시민사회의 자율성에서 나아가 도시정부를 통합하여 직접 운영하는 ‘시민정’의 개념과 이러한 시민정에서 추진될 수 있는 대안적 정책들 또는 새로운 도시모형들(즉 포용도시, 전환도시, 협치도시 등), 그리고 이러한 시민정과 그 정책을 정당화하고 이를 요구하기 위한 개념적 기반으로서 시민정, 나아가 ‘도시에 대한 권리’를 고찰하고자 한다. 결론에서는 서울시의 정책기조를 간략히 살펴보고 ‘시민의 수도’ 개념의 시의성을 강조하고자 한다.

2. ‘시민의 수도’로서 서울의 재이미지화

1) 수도의 역사적 어원과 의미

서울이 한국의 수도라는 점은 ‘관습헌법’에 준하며, 수도를 다른 곳으로 이전하는 것은 위헌이라고 인식되고 있다. 그럼에도 불구하고, 2000년대 중반 이와 관련된 정치적 논쟁이 우리 사회를 휩쓸고 지나간 다음, 서울이 한국의 수도라는 점에 대해 논의하기를 주저하고 있거나, 애써 무시하고 있다. 이는 논쟁 자체가 정치적 부담이 되기 때문이기도 하지만, 서울이 한국의 수도, 즉 모든 정치경제적 중추기능들의 집결지라는 점을 강조할 경우 자칫 국토 불균등발전에 대한 비난과 이에 따른 서울 및 수도권에 대한 부정적 이미지를 부각시킬 수 있기 때문일 것이다. 달리 말해 수도 이전 정책이 필요할 정도로 국토 불균형이 심각하다는 점도 사실이지만, 서울이 수도라는 점도 쉽게 부정할 수 없는 사실이라고 하겠다(김형국, 2003). 그렇다면, 서울이 수도로서 기능을 유지하면서 도시 내적으로 시민들의 삶과 시민사회의 발전을 추동하는 한편, 국가적으로 공간적 불균형의 유발자라기보다 이를 해소(또는 완화)시킬 수 있는 선도자로서 어떤 역

할을 해야 하는가를 깊게 고심해 볼 필요가 있다. 이를 위해 서울을 지칭하는 ‘수도’의 어원과 그 역사적 의미를 우선 간략히 살펴볼 필요가 있다.

역사적으로 서울은 원삼국시대 온조(溫祚)에 의해 건국된 백제의 첫 ‘수도’였고, 고려조에는 3경의 하나(개성은 중경, 평양은 서경, 서울은 남경)였으며, 조선의 개국으로 한반도를 통치하는 정치권력의 중심지로서 수도가 되었다(임덕순, 1985). 그러나 엄격히 말해, 근대 이전의 역사에서 서울을 ‘수도’로 지칭하는 것은 적절하지 않다. 수도의 개념은 근대 국가의 형성 이후에 사용되기 시작했기 때문이다. 즉 조선시대가 끝날 무렵까지도 ‘수도’라는 단어는 사용되지 않았다. 대신 수도를 지칭하기 위해 ‘경성’(京城)이라는 용어가 가장 많이 사용되었고,²⁾ 대한제국의 수립(1897년) 이후에는 ‘제국’이라는 의식에 영향을 받아 수도를 지칭하는 용어로 ‘황성’(皇城)이 널리 사용되었다고 한다(김제정, 2013).

수도라는 단어는 일본에서 19세기 중반 ‘capital’의 영어 개념을 그대로 번역한 것으로, 1890년대 우리나라에 도입되어 다른 기존 개념어들과 함께 사용되었다. 우리나라에서 ‘수도’라는 용어는 1895년 ‘관보’의 ‘외보’를 통해 처음 수용되었고, 같은 해 출간된 『국민소학독본』에서 한 차례 사용된 바 있으며, 1899년 <황성신문>에서는 여러 번 사용되었다고 한다. 수도라는 용어의 사용 초기에는 한국의 수도보다는 외국 특히 서양의 수도를 지칭했고, 이 경우에도 수도보다는 다른 기존 용어들이 더 많이 사용되었다. 그러나 시간이 경과하면서 수도를 사용한 용례가 증가했다. 특히 1920년대 후반 중국의 남경(난징)정부 수립과 만주국의 건국 등의 영향으로 신문에서 수도의 사용 빈도가 증가했고, 1935년 이후에는 거의 일반화되었다. 하지만 일제강점기에 서울을 한 국가의 정치중심지를 의미하는 수도로 지칭하는 경우는 거의 없었고, 단지 국가 단위가 아니라 지역(또는 지방)에서 제일 큰 도시를 가리키거나 두 번째 도시로서 ‘제2수도’라는 용어가 사용되는 정도였다. 왜냐하면, 일본 제국의 도쿄가 한 국가의 수도였으며, 이로 인해 식민지 조선의 서울은 수도로 지칭되기 어려웠기 때문이다. 이 시기 일본은 ‘경성’을 서울의 행정명칭으로 사용하였고,

이로 인해 이 단어가 마치 서울의 고유명사처럼 의미를 가지게 되었다.

우리나라에서 서울을 지칭하기 위해 수도라는 단어가 본격적으로 사용된 것은 해방 이후이다. 하지만 이 용어의 본격적 사용 배경은 다소 역설적이다. 우리나라나 외국의 국가적 정치중심지를 칭하는 다양한 개념어들이 이미 있었음에도 불구하고, 독립된 국가로서 한국의 서울을 지칭하기 위해 기존 고유어들 대신 번역어인 ‘수도’를 기꺼이 사용하게 된 것이다. 즉 해방 이후 서울이 수도로 본격적으로 불리게 된 것은 서울이 일제강점기처럼 수도가 아니라 독립된 국가의 수도라는 의미를 드러내기 위한 것이라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 서울이 제헌 헌법에서부터 수도로 명시되지 않았다는 점은 또 다른 역설적 정치 상황을 보여주지만³⁾, 서울이 ‘관습적으로’ 수도로 인식되게 된 것은 해방 이후 한국이 근대 국민국가로서 정치적 독립성을 가지게 되었고, 독립된 주권을 행사하는 통치기관들이 입지해 있었기 때문이다. 특히 1960년대 이후 국가 주도적 경제성장 과정에서 경제적 부의 집중과 집적이 이루어지면서, 서울은 정치경제적 중심지이며 다른 모든 도시나 지역들보다 우월한 중주(으뜸)도시로 인식되게 되었다.

사실 서양에서도 근대 국가가 성립되기 이전에는 중앙집권화된 정치권력이 입지하는 ‘수도’의 개념이 없었다. 즉 서양에서 ‘capital’이라는 단어가 수도라는 뜻으로 사용되기 시작한 것은 17세기경이라고 한다. 처음에는 capital이라는 용어에 도시를 지칭하는 단어를 병기하여 capital town, capital city 등으로 표현되었고, 18세기 이후에야 그 자체로 한 국가의 정치·행정적 중심도시, 즉 수도를 지칭하게 되었다. <옥스포드영어사전>에 명시된 바와 같이, 영어 ‘capital’이라는 단어는 머리(head)를 의미했던 라틴어 caput에 어원을 두고 있으며, 프랑스와 이태리를 거쳐 영국에 들어와서 중세영어에서는 머리 또는 수위(top)와 관련된 의미를 가지게 되었다. 이러한 단어가 서구에서 봉건제가 해체되고 근대국가의 등장을 배경으로 한 국가의 통치 중심지를 지칭하기 위해 사용되게 되었다. 그러나 동아시아에서는 일찍부터 중앙집권적 정치체제가 수립되어 있었기 때문에, 정치권력의 소재

지로서 수도를 의미하는 다양한 개념어들이 사용되고 있었다. 이러한 상황에서 ‘capital’이라는 영어 개념이 19세기 중반 일본에 도입되어, 이에 조응하는 다양한 개념어들이 기존해 있었음에도 불구하고 이 가운데 하나로 번역되지 않고, 머리와 도시를 의미하는 한자의 조합어인 ‘수도’로 번역되게 되었다.

그러나 영어 capital 또는 그 어원인 라틴어 caput (capitia)에서 ‘cap’은 수위라는 의미 외에도 지리적 형상으로서 ‘곶’(串)을 의미하며, 나아가 ‘선수’(뱃머리), ‘방향’, ‘전위’ 등의 다양한 의미를 지닌다. 특히 데리다(1997, 17)의 해석에 의하면, cap이라는 단어는 “일반적으로 극단(極端)의 선단 혹은 말단, 목표의 끝, 궁극적인 것, 최후의 것, 최종적 극단, 극단의 극단(eskhaton) 등을 의미하는데, 그것이 항해에 쓰일 때에는 극(極), 끝, 혹은 방향성이 있고 계산되고, 확고하고, 의지적이고 질서정연하게 움직이는 궁극 목표를 지칭한다.” 데리다는 이러한 cap(곶)의 의미에 근거를 두고 유럽을 하나의 곶으로 묘사하고 정의하면서, 유럽중심주의를 극복하기 위해 ‘다른 곶’ 즉 방향(목적지) 바꾸기 또는 선장(騎手) 바꾸기를 제안한다(김정현, 2015). 특히 그는 유럽이 나아가갈 ‘다른 곶’, 즉 미래의 목적지로 ‘도래할 민주주의’를 제시한다. ‘도래할 민주주의’에 대한 데리다의 주장은 미래에 어떠한 것이 도래할 지는 미리 알 수 없으며, 단지 ‘도래할 것’을 위하여 완전히 새로운 장소인 ‘코라’를 열어젖히는 것으로 이해된다(구자광, 2008).

cap에 대한 데리다의 이러한 해석은 수도의 개념을 새롭게 재구성하도록 한다. 우선 수도라는 용어는 오늘날 인식되는 것처럼 지방과는 구분되는 중앙(또는 중심)이라는 의미를 가지지 않을 뿐만 아니라 ‘머리’라는 의미에서 수위 또는 으뜸이라는 의미도 단지 부분적인 번역에 불과하다. 사실 조선시대에는 중앙과 지방이라는 용어는 사용되지 않았고(이현진, 2015), 비슷한 개념어로 바깥을 지칭하는 중외(中外), 내외(內外)와 경외(京外) 등이 사용되었을 뿐이다. 그리고 수도는 흔히 중앙정부의 소재지로 규정되지만, 개념사적으로 보면 ‘중앙정부’의 기능도 근대 국가의 성립 이후에 형성된 것이다. 즉 수도라는 용어와 마찬가지로 번역어인 ‘중앙정부’라는 용어도 1994년 <한

성순보)에서 처음 사용되었지만, 일제 강점기에 주로 일본 정부를 지칭하는 것이었고, 조선은 일본의 한 지방, 경성은 그 지방의 중심도시로 간주되었다(김재정, 2013). 이러한 점에서 중앙/지방의 구분과 중앙정부라는 용어는 수도라는 용어와 더불어 또 다른 역사적 개념이라고 할 수 있다.

대신 수도의 개념에는 돌출지점, ‘기억의 축적과 결정의 장소인 선두로서의 곳’ 그리고 ‘선장’의 의미 등이 포함되어 있음을 부각시킬 필요가 있다. 데리다(1997, 25)의 해석에 의하면, 이러한 돌출지점은 시작인 동시에 끝이며, 모든 것이 일어나는 장소이다. 이러한 의미를 강조하기 위해, 데리다는 하이데거가 ‘장소’라는 뜻을 가진 단어 *ort*를 정의하면서 독일어에서 이 단어가 모든 힘이 마지막에 서로 합쳐지고 집결되는 창끝을 의미한다는 점을 상기시킨다. 사실 수도로 지칭되는 ‘서울’이라는 단어는 이러한 의미를 그 속에 포함하고 있다. 서울은 순수한 우리말로 그 유래에 대해 여러 해석이 있지만, ‘서울’의 과거 한자어는 서벌(徐伐), 서나벌(徐那伐), 서라벌(徐羅伐), 서야벌(徐耶伐) 등으로 표기되었는데, 이러한 한자어에 표기된 서(徐), 서나(徐那), 서라(徐羅)는 높고(高), 신령(神靈)하다는 우리말 ‘수리’, ‘술’, ‘숫’의 음사(音寫)이고 벌은 들관(을 의미하는 우리말 ‘벌’)의 음사이다(서울특별시 홈페이지 등 참조). 이러한 점에서 서울은 ‘일어서다’, ‘숫구치다’ 등과 같이 지향성의 의미를 함의하고 있다고 하겠다. 즉 수도 서울은 일어서서 숫구치는 힘의 집결지로서 그 의미를 가진다고 할 수 있다.

이와 같이 ‘수도’의 어원과 의미를 고찰하는 것은 그 자체로서 유의한 작업일 뿐 아니라 서울이 수도로서 어떤 역할을 수행해야 할 것인가를 개념화하는데 통찰력을 제공한다. 특히 데리다의 해석에 따라, 서울을 수도로 지칭하는 것은 서울이 단지 중심이나 으뜸임을 부각시키기 위한 것이 아니라 한국이 나아갈 방향, 진로, 목적지, 목표의 설정 등에서 서울이 담당해야 할 선구적 역할을 강조하기 위한 것이다. 데리다(1997, 34)는 오늘날 유럽이 수도와 관련하여 봉착하게 된 문제는 “문화적 주도권을 위한 투쟁의 문제이며, 문화의 ‘헤게모니적 중심성의 문제’라고 지적하고, 새로운 유럽을 위하여 새로운 정체성을 형성해

야 한다고 주장한다. 이러한 점에서 우선 기존에 서울이 수도로서 한국(한반도)의 중심도시이며, 다른 모든 도시나 지역들 보다 수위(으뜸)의 지위를 가진다는 인식을 넘어설 수 있는 새로운 정체성, 즉 서울의 재이미지화가 요구된다. 서울을 절대적 ‘중심’으로 인식하는 사고는 장소나 공간에 관한 물질적 의식에 빠져 있는 것이고, 다른 도시나 지역들과 불균등발전을 조장하는 것이다. 서울이 중심이나 으뜸이라는 인식을 벗어나는 것(즉 기존 정체성의 해체)은 서울 중심주의뿐만 아니라 반(反)중심주의도 극복할 수 있는 새로운 정체성의 구축을 전제로 한다. 새로운 의미로서 수도 서울은 한국, 나아가 한반도가 나아갈 방향과 전망을 제시하고 선도해야 한다.

이러한 점은 영어 단어 *capital*이 수도 외에도 자본을 뜻한다는 점에 유의하도록 한다. 데리다(1997)에 의하면, 자본은 수도와 함께 곳의 의미를 구성하는 또 다른 계기가 된다. 서구의 역사에서 자본의 발달은 수도도시의 발달과 긴밀한 관계를 가지지만(Weber, 2014, 17), 또한 두 단어(또는 한 단어의 두 가지)의 의미를 비교해 보면 밀접한 관련성을 가진다. 즉 수도가 앞으로 나아가는 힘을 의미하는 것처럼, 자본은 그 자신에 반대되는 모든 장애와 경계, 차이를 무너뜨리고 축적만을 위해 앞으로 나아가려는 속성을 가진다. 그러나 자본은 공격적으로 주도권을 잡음으로써 앞으로 나아가 보편성을 획득하고자 하지만, 이러한 기능을 수행하기 위해서는 어떤 특정한 맥락을 전제로 한다. 이에 관한 김정현(2015, 20)의 해석에 의하면, 자본이 되기 위해서는 사람, 즉 “사회공간적 변형 능력을 갈망하면서 자신의 감수성을 발전시키고 자신의 노동력을 생산에 투입하는 사람들이 있어야 한다.” 그러나 자본은 “보편적인 것을 창출하기 위해서 감성적인 경험성 혹은 특수성 일반의 경계들”을 넘어서려 한다. 이 과정에서 자본은 모든 것을 빨아들이는 블랙홀이 되지만, 자본과 더불어 경제의 한 축인 사람들을 소멸시킴으로써 위기에 봉착하게 된다. 이러한 점에서 자본의 지배로부터 사람[시민]을 보호하면서 자본을 올바른 방향으로 나아가도록 하는 것도 수도에 주어진 의무라고 할 수 있다.

이와 같이 (다른) 곳의 개념의 재해석을 통해 자본

의 보편적 추동력을 비판하는 한편 ‘도래할 민주주의’를 논의한 데리다의 연구는 유럽의 나아갈 방향에 관한 많은 관심과 논의를 불러일으켰으며(Czajka and Isyar, 2014), 수도 서울의 의미와 진로를 설정하는데 깊은 통찰력을 제공한다고 하겠다. 그러나 데리다의 연구는 자본의 순환 메커니즘을 분석하지 않았을 뿐만 아니라 미래 민주주의의 도래에 대한 형식을 강조한 반면 그 내용에 대해서는 거의 아무런 논의도 하지 않았다는 점은 분명 비판의 여지를 남기고 있다.⁴⁾ 그러나 우리 사회나 도시, 특히 수도가 자본의 의지가 아니라 새로운 개척정신으로 나아가야 한다는 점, 그리고 비록 그 내용은 알 수 없지만, 도래할 것들에 대해 항상 열린 자세가 중요하다는 점, 특히 데리다의 ‘도래 할 민주주의’는 항상 반복되는 민주주의의 끊임 없는 철저한 자기성찰을 전제로 한다는 점에서 의의를 가진다. 데리다의 주장에서 또 다른 문제는 새로운 방향과 목적지를 향해 배를 운항할 선장, 즉 주체는 구체적으로 누구인가라는 점에 대해 더 이상 개념적 또는 현실적 논의를 전개하지 않았다는 점이다. 수도가 단지 물신화된 자본과 권력의 중심지라는 담론에서 벗어나서 도래할 민주주의를 위한 장소 또는 이의 추동력으로서 의미를 가진다면, 이러한 추동력을 실천할 새로운 권력 주체에 관한 논의가 필수적이다. 이러한 점에서 수도는 ‘자본의 수도’가 아니라 자본에 의해 소멸 위기에 처한 사람, 그리고 도래할 민주주의의 주체가 되는 ‘시민의 수도’여야 한다는 점이 개념화되어야 할 것이다.

2) 시민, 시민성, 시민사회의 개념

동·서양을 막론하고 수도에 거주하는 사람들은 상당한 특권을 누리는 것처럼 간주되지만, 특정한 수도의 개념이나 기능을 실현 또는 실천하는 사람을 지칭하는 별도의 용어는 없는 것처럼 보인다. 동양에서는 일반적으로 어떤 정치체제 하에서 사회를 구성하면서 통치의 대상이 되는 사람을 민(民)으로 지칭했다(이나미, 2014). 예로, 국민이라는 용어는 근대 이전부터 사용되었던 것으로, 어떤 국(國)에 속하는 사람, 즉 백성을 의미했고, 특정 국가 또는 지역에 소속된

것을 강조할 경우에도 사용되었다. 이러한 국민의 개념이 국가의 건설 주체로 인식되게 된 것은 근대 이후라고 할 수 있다. 한성순보(1884.2.7.)에서 유길준은 서양 각국의 중요한 요점은 “나라를 다스리는 주권이 국민에게 있고, 모든 권력이 국민에게서 나와 시행되는 것”으로 “이를 보아 다스리는 법 역시 국민에게서 나와야지 한 사람이 주관할 일이 아니다”라고 쓰고 있다(이나미, 2014, 154 재인용). 그 외 민중이라는 용어는 본래 말 그대로 ‘백성의 무리’를 뜻했고, ‘피지배계급으로서 일반 대중’을 일컫는 인민이라는 용어는 국민과 혼용되어 사용되었다. 그러나 해방 직후 좌우 분열의 와중에, 좌익은 인민 개념을 주로 사용하였고, 우익과 미군정은 민중 개념을 주로 사용하였다.

수도의 개념, 특히 도래할 민주주의를 지향하는 장소로서 수도의 개념과 조응하는 주체를 지칭하기 위해 고려될 수 있는 용어는 시민이다. 본래 시민이라는 용어는 조선시대에 서울의 시장 상인집단을 가리키던 단어였다. 이들은 착취의 대상이기도 했지만, 주로 관에 물자 조달과 관매권을 독점하던 봉건적 상인 계층이었다(이나미, 2014).⁵⁾ 구한말과 일제강점기에는 시민이라는 용어가 국민이나 인민 등에 비해 많이 사용되지 않았고, 주로 시장 관련 주민이나 도시 또는 시가지의 거주민, 드물게는 citizen의 번역어로 사용되었다(도회근, 2013, 441). 이와 같이 조선시대에는 주로 서울의 ‘시전(市塵) 상인’을 지칭했던 시민이라는 단어는 1920년대에 들어오면서 서울 상인에서 전국 상인을 의미하게 되었고, 1930년대에는 도시 주민으로서의 시민으로 확대되었다. 1950년대 들어서 시민은 행정구역 단위로 시의 주민을 가리키는 용어가 되었지만, 해방 직후 이념적 분열로 인해 좌파가 ‘시민적인 것’을 자본주의적이고 자유주의적인 것으로 비판하게 됨에 따라, 시민은 때로 모리배나 상인, 또는 자기중심적인 개인의 이미지를 가진 ‘소시민’이라는 부정적 개념으로 사용되기도 했다(정상호, 2014, 278-281).

오늘날 사용되는 시민의 개념, 즉 민주주의의 주체로서 시민 의식과 시민권을 가진 사회구성원으로서 시민의 개념은 1950년대 미국식 교육체계가 도입되면서 등장하였다. 교과서에 ‘민주적 시민’의 개념

이 서술되었고, 국가로부터 독립된 영역으로서 시민 사회라는 개념도 함께 소개되었다. 특히 4.19혁명을 시민혁명으로 지칭한 점은 이에 참여한 주체들을 서구의 근대적 시민과 같은 의미로 이해하고, 자신들의 저항 행위를 정당화하고자 한 것이다(정상호, 2014, 281-282). 이러한 과정을 통해, 시민의 개념은 국가의 시민교육에 의해 단순히 (민주)사회에서 권리와 의무를 가지는 수동적 구성원에서 나아가 능동적으로 사회 변화와 민주주의를 추구하는 주체로서 의미를 가지게 되었다. 이러한 시민 개념은 5.16 군사 쿠데타 이후 사라지고 다시 ‘소시민’의 개념이 일반화되었지만, 1980년 광주민주화 운동에서 ‘시민군’ 등의 용어가 등장했고, 1987년 6월 민주화운동을 거치면서 ‘넥타이’부대로 상징되는 시민의 전선과 담론이 일반화되었다. 오늘날 시민의 개념은 도시에 거주하는 사람이라는 의미와 더불어 민주주의의 능동적 주체 또는 생활정치的主체로서 의사소통적 시민, 공화주의의 성찰적 시민, 인류에 대한 보편적 시민의식을 가진 세계시민 등이 강조되고 있다(이나마, 2014).

이러한 시민의 개념과 동의적이거나 또는 시민이 가지는 기본 성격을 뜻하기 위하여 시민성(또는 시민권, citizenship)이라는 용어가 사용된다. 시민성이란 “시민이 되는 조건 그리고 이러한 지위에 수반되는 책임과 권리를 의미한다.” 이는 “민주주의 사상과 실천에서 핵심 개념”이며, 이를 통해 “시민은 민주적 정치공동체의 완전하고도 평등한 구성원”이 된다(무폐, 2003, 379). 특히 이러한 시민성의 개념은 근대 국가를 구성하는 시민들에게 ‘보편적 권리이자 자격권’이 부여된다는 점을 드러내기 위해 사용된다. 시민성의 개념은 정치철학적 전통에 따라 달리 해석되고 있다. 특히 자유주의적 관점에서 근대적 시민성은 모든 인간이 가지는 보편적 권리(즉 인권)로 규정되지만, 실제 현실에서는 백인 남성이며 부르주아적인 개인의 권리 보장으로 귀결되는 문제를 안고 있다. 공동체주의적 관점에서 정치공동체로서 국가에 의해 부여되는 법적, 형식적 권리로써 시민성 개념 역시 일정한 한계를 가진다. 또한 기존의 시민성에 관한 논의들은 거의 대부분 이 개념과 관련된 공간적 측면을 간과 또는 무시하고 있다는 비판을 받기도 했다. 이러한 점에

서 시민성의 개념은 정치권 권리뿐만 아니라 경제적, 사회적, 문화적 개념을 포괄하며, 공간적으로도 관계적이고 다규모적으로 규정되어야 한다는 점이 강조될 수 있다(조철기, 2016).

이와 같이, 수도의 개념과 더불어 현재 사용되는 시민(그리고 시민성)의 개념은 서구에서 유래되었다는 점에서, 시민의 서구적 어원을 좀 더 살펴볼 필요가 있다. 서구에서 시민의 개념은 고대 그리스의 도시국가인 아테네로 소급된다. 즉 시민으로 번역되는 영어 단어 citizen은 고대 그리스 도시국가의 구성원으로서 정치경제적 특권을 지닌 자유민을 뜻하던 라틴어 civis에서 유래한다. 정상호(2013)는 고대 아테네에서 시민은 3가지 의미, 즉 토론하고 참여하는 적극적 시민, 합리적이고 이기적인 시민계급, 그리고 도시의 주민으로서 시민의 의미를 가졌다고 서술한다. 그러나 이러한 개념 규정에서, 오늘날 시민은 계급으로 간주되기 어렵고 또한 ‘합리적이고 이기적인’ 집단으로 보는 것은 시민을 개념화하는 관점에 따라 달라질 수 있다. 반면 보다 분명한 점은 고대 도시국가의 공적 영역을 지칭하는 폴리스(polis)는 노예나 여자와 아동들에 의해 경제적 생활을 유지하였던 가정(oikos)과는 구분되었고, 이러한 점에서 폴리스에 참여하는 시민은 경제적 제약에서 벗어난 집단을 의미했다(아렌트, 2009). 이러한 점에서 고대 도시국가에서 시민은 3가지 의미, 즉 공적 공간으로서 폴리스가 분화된 도시(국가)의 거주민, 도시 공동체에서 일정한 재산과 특권을 갖춘 교양인, 말과 행동을 통해 의사결정에 참여하는 능동적 주체로 개념화될 수 있다.

이러한 시민의 개념은 로마제국 시기로 오면서 점차 하위계층 및 피정복 외국인으로 확장되었고, 이로 인해 보다 이질적인 시민집단이 창출되었다. 시민의 개념과 이에 바탕을 두었던 정치체제(즉 공화주의)는 봉건시대에는 잊혀 졌지만, 르네상스 시기 도시국가에서 부활하게 되었다. 이 시기 ‘시민인본주의’ 또는 ‘시민공화주의’ 등의 용어가 등장했고, 그 개념적 핵심은 “인간의 잠재력은 그가 자유로운 자치적 정치공동체의 시민일 때만 실현될 수 있다”는 점이었다(무폐, 2003). 이러한 시민(성)의 개념은 17세기 영국의 입헌혁명과 미국 독립운동의 중심이 되었고, 특

히 1789년 프랑스혁명의 인권선언에서 정점에 달했다. 그러나 그 이후 민주적 공동체의 주체로서 시민보다 보편적이고 동등한 권리로써 시민성(또는 시민권)의 개념이 더 많은 관심을 끌게 되었다. 마샬(2014)에 의하면, 권리로써 시민성은 3가지 유형으로 구분되며, 이들은 시기별로 달리 실현되었다. 즉 서구사회에서 좁은 의미로 ‘시민적 권리’(보편적 인권으로서 시민권)는 18세기에, 정치적 권리(정치적 의사결정에의 참정권)는 19세기에 발생했으며, 사회적 권리(공적 교육, 보건의료, 고용보험 등에 관한 권리)는 20세기에 확립되었다. 이러한 시민성의 개념과 실현과정은 근대 사회의 발달과정에서 중요한 의미를 가지지만, 시민성을 국가에 의해 부여되는 수동적 권리로 간주한다는 점에서 한계를 가진다(김리카, 2005).

시민의 개념을 고대 도시국가의 아테네까지 소급하여 논의하는 중요한 이유들 가운데 하나는 오늘날 ‘시민사회’ 개념의 기원을 이루는 공적 영역(또는 공론장)의 개념에 대한 관심 때문이다. 시민사회란 기본적으로 시민들에 의해 자발적으로 구성된 결사체를 의미하지만, 이론적으로는 학자들에 따라 상당히 다르게 개념화된다. 애드워즈(2006)에 의하면, 이러한 시민사회에 관한 이론적 관점(또는 노선)은 크게 3가지, 즉 ‘결사적 삶’(associational life)으로서 시민사회(토크빌), 좋은 사회(good society)로서 시민사회, 그리고 ‘공론장’(public sphere)로서의 시민사회(하버마스)로 구분된다. 애드워즈는 시민사회에 관한 논의에서 하버마스의 이론이 중요하다고 보지만, 이러한 세 가지 이론적 축을 통합적으로 상호 연계시켜야만 시민사회를 제대로 이해할 수 있다고 주장한다. 즉 시민사회는 국가와 시장과는 구분되는 제3영역으로 시민들의 결사체이며, 시민적 덕성(시민의 올바른 생활습관, 태도, 가치 등을 포함한 시민의식)을 배양하고 육성하는 영역이고, 시민이 공적 사안들에 관해 토론하고 합의할 수 있는 공론장을 의미한다.

이러한 시민사회의 개념 정의에서 특히 공적 영역(공론 영역, public realm) 또는 공론장에 관한 논의는 중요한 의미를 가진다. 아렌트(2009)에 의하면, 공적 영역은 시민의 개념이 탄생했던 고대 아테네의 폴리스로 소급된다. ‘정치적 행위’가 이루어지는 공적

영역은 공동체적 덕목을 갖춘 시민들이 서로 자신을 드러내면서, 힘과 폭력이 아니라 언어를 통해 상호 소통함으로써 함께 만들어가는 사이(in-between) 공간으로 이해된다.⁶⁾ 이러한 공적 영역에 출현하여 정치적 행위를 함으로써 시민들은 사적 영역에서 단순한 생존을 위한 자연적 삶(필연적 생존)을 넘어서 동물과는 구분되는 인간 고유의 자유로운 삶을 누릴 수 있게 된다. 아렌트는 근대 사회에 들어와서 이와 같은 공적 영역과 사적 영역의 구분이 모호해지면서, 전자가 후자에 의해 지배되고, 궁극적으로 소멸되게 되었다고 주장한다. 즉 현대사회의 위기는 정치에 대한 경제의 승리와 이에 따른 ‘공적 영역의 상실’에 기인한 것으로 이해된다. 이러한 아렌트의 주장은 공적 영역의 (정치공간적) 개념화와 더불어 현대사회의 위기를 진단하고 그 대안을 모색하도록 했다는 점에 의의를 가진다(김대영, 2004). 그러나 공적 영역에 관한 그의 이론은 그 이론의 토대가 되었던 이분법적 구조로 인해 한계에 봉착한다. 즉 사적 영역(경제활동)과는 분리된 공적 영역(정치적 행위)의 중요성을 강조하지만, 인간 생존을 위한 노동이 정치적 행위의 필수적 조건이라는 사실을 간과하고 있다.

하버마스에 의하면, 시민사회란 공론장의 의사소통을 합리적으로 이끄는 “자발성에 기초한 비국가적이고 비경제적인 연결망과 결사체의 영역”이다. 즉 시민사회는 경제체제와 정치체제를 각각 지칭하는 시장과 국가와는 구분되는 영역으로 규정된다. 공론장은 의견이 소통되는 네트워크로 이해되며, 공론장에 참여하는 공중은 “자발적인 결사체 및 네트워크에 참여하는 능동적 시민”, 즉 “자신의 사회적 관심과 경험을 공적인 차원으로 넓혀 해석하고 제도적 절차를 통해 여론 형성에 영향을 미치려는 시민”으로 정의된다(하버마스, 2013, 433~440; 김대영, 2004; 장준호, 2015). 하버마스는 공론장(그리고 공공성)의 개념이 아렌트가 주장하는 것처럼 이미 고대 도시국가에서 시작되지만, 이 개념이 실질적인 의미를 획득하게 된 것은 근대 초기라고 주장한다. 그는 『공론장의 구조변동』 초판에서 18~19세기 서유럽 국가들에서 부르주아 공론장의 이념형이 발달하게 되었다고 서술하지만, 그 이후 하버마스는 ‘작지만 비판적으로 토론

하는’ 장소로서 공론장을 도서관이나 출판사뿐만 아니라 커피하우스, 살롱, 만찬회 등을 포함하여 현실에서 구체적으로 존재했던 공간으로 이해한다(하버마스, 2001, 127). 이러한 공론장은 프랑스 혁명 이후 검열 저항운동이나 언론자유를 위한 투쟁 등으로 활발하게 정치화되었지만, 이 과정에서 공론장의 내부 구조 변화 및 권력화와 더불어 외적으로 비대해진(과잉 발달한) 자본주의 경제와 대의적 정치체계에 의해 생활세계가 식민화되면서 공론장이 점차 붕괴되거나 또는 체계적으로 왜곡되게 되었다.

아렌트와 하버마스의 공론장 연구는 현대사회에서 경제 및 정치 체계에 의한 생활세계의 식민화를 극복하기 위해 의사소통과 이를 통한 공론의 정치를 강조한다(김대영, 2004). 특히 하버마스에 의하면, 공론장에서 의사소통을 통한 합의에 기반을 두고 체계가 작동해야 됨에도 불구하고, 돈과 권력에 의해 매개되는 시장과 국가가 언어를 매개로 소통되는 생활세계를 식민화함으로써, 현대사회의 경제·정치체계가 더 이상 작동하기 어려운 위기에 처하게 되었다. 하버마스는 이러한 위기 상황을 극복하고 치유하기 위해 의사소통적 합리성이 작동하는 공간으로 공론장의 개념을 제시한다는 점에서 유의성을 가진다(정미라, 2015). 또한 여기에 공론장에서 숙의를 통해 제시되는 요구나 저항의 정당성을 제도화한 시민성의 개념을 포함시킬 수 있을 것이다. 그러나 다른 한편, 하버마스의 시민사회 및 공론장이론 나아가 의사소통적 행위이론은 많은 논란을 자아내었다. 즉 그의 이론은 자본주의나 대의민주주의를 부정하고 이를 극복하기 보다는 이를 보완하고, 시장과 국가가 시민사회의 통제에 따라 올바른 방향으로 나아가야 한다는 점을 함의한다. 하버마스의 이론은 체계에 의해 추동되는(도구적) 근대성을 비판하면서도 근대성을 부정하기보다는 의사소통적 합리성에서 그 대안을 찾고자 한다(장준호, 2015). 그러나 의사소통적 합리성에 기반한 공론의 정치로 현대사회의 체계적 위기가 극복될 수 있는가에 대한 의구심은 여전히 남아 있다.

이러한 논쟁점과 관련하여, 아렌트나 하버마스가 제시한 공론장 개념과 특히 의사소통적 합리성의 중요성을 인정한다고 할지라도, 달리 말해 언어를 통한

의사소통과 합의가 비록 동물과 구분되는 인간의 정치적 삶을 가능하게 한다고 할지라도, 실천으로서 노동의 중요성이 무시되어서는 안 될 것이다. 고대 도시국가에서 공론장에 참여한 시민들은 경제적 제약으로부터 자유로웠지만, 현대 도시사회에서 시민들은 이러한 경제적 제약으로부터 결코 자유로울 수 없다. 즉 인간의 노동은 인간의 물질적 필요를 충족시키고 경제체계를 작동시키지만, 실제 근대 자본주의 사회에서 노동은 상품화되어 자본에 의해 식민화(즉 노동의 소외)되었다는 점이 여전히 강조될 필요가 있다. 이러한 점에서, 자본주의 경제체계의 통제로부터 벗어나기 위한 탈식민화(탈소외) 운동의 정당성은 경제체계에 누적된 사회적 잉여가 바로 노동에 의해 생산되었다는 사실에 기반을 둘 수 있다. 이러한 점에서 보편적 또는 공동체적 권리를 강조하는 시민권보다는 도시를 생산한 시민들이 가지는 권리로서 르페브르가 제시한 도시권 개념이 더 유의하다고 하겠다.

아렌트, 하버마스 등을 포함하여 시민사회 개념을 부각시키고자 하는 연구들에서 지적될 수 있는 또 다른 문제는 공론의 정치에서 토론·합의되어야 할 구체적 내용과 이의 실현 방식에 대한 논의가 부족하다는 점이다. 물신화된 정치체계에 대한 저항은 공론의 정치(즉 협치)에 대한 요구 그 자체가 내용이며 방식이 될 수 있을 것이다. 그러나 경제체계에 대한 저항과 요구는 공론의 정치에 바탕을 둔다고 할지라도 그 구체적 내용과 방식은 사회적 부(잉여)의 (재)분배에 대한 참여(즉 물질적 포용)를 통해 이루어질 것이다. 여기에 더하여, 오늘날 새롭게 등장한 환경위기의 문제의 극복을 위하여, 경제 및 정치 체계가 생태환경과 맺고 있는 관계의 전반적인 전환에 대한 요구가 필요하다고 하겠다. 이러한 점에서 이 논문의 후반부는 정치협치, 경제적 포용, 생태적 전환에 관한 요구, 그리고 이러한 요구들의 정당성을 뒷받침하기 위해 시민정과 도시권의 개념에 근거를 두고 ‘시민의 수도’에 관해 논의할 것이다. 그 전에 현실세계에서 수도 서울의 역할과 기능변화 그리고 이 과정에서 한편으로 시민사회의 외형적 발달과 다른 한편으로 공론장의 실질적 붕괴 과정에 관해 살펴보고자 한다.

3. 서울의 사회공간적 위상과 역할 변화

수도는 일반적으로 한 국가에서 정치적 의사결정의 최고 기관들이 소재하는 도시를 의미한다. 근대적 의미에서 국가가 독립적인 의사결정을 하기 위해서는 주권을 가져야 하며, 주권의 내·외적 행사는 영토와 국민을 전제로 한다. 이러한 점에서 수도는 근대적 국민국가의 등장 및 영토공간의 구축과 그 맥락을 같이 한다. 역사적으로 20세기 이전 국민국가와 그 수도는 서유럽과 아메리카 대륙의 몇몇 국가들에 한정되어 있었다. 고든(Gordon, 2006)에 의하면, 1900년 세계에서 수도를 가진 국민국가는 40여개에 불과했고, 이들 가운데 약 절반은 19세기 스페인과 포르투갈 제국의 붕괴로 독립된 라틴아메리카 국가들이었다. 그러나 20세기에 들어와서, 제1차 및 제2차 세계대전 이후 많은 국가들이 독립하면서 자신의 수도를 가지게 되었고, 그 이후에도 예로 1980년대 후반 구소련의 해체로 상당수의 국가들과 이들의 수도가 탄생하였다. 이에 따라 오늘날에는 세계적으로 200개 이상의 수도가 존재하게 되었다.

이러한 수도 도시들은 다양한 역사적 배경 속에서 발전해 왔으며, 해당 국가와 그 도시 자체의 특성에 따라 상이한 위상을 가진다는 점에서 여러 유형으로 구분된다(Hall, 2006). 특히 동아시아 국가들의 수도는 대체로 근대 이전부터 이미 중앙집권화된 지배 권력의 중심지로서 비교적 오래된 역사적 배경을 가진 도시들이다. 따라서 이 국가들의 수도는 서유럽 국

가들의 수도들뿐만 아니라 새롭게 탄생한 국민국가와 그 수도들과는 다른 특성을 가진다. 이와 같이 동서양에서 근대 국민국가와 그 수도의 역할은 형성된 시기나 국가의 특성에 따라 상당히 다른 역동성을 가진다고 할지라도, 지역과 시기를 막론하고 일정한 특성을 공유한다. 예로 막스 베버(Max Weber)가 도시를 이념형적으로 개념화하여, 자본주의 발달과정을 중세말기 유럽의 도시국가들에서 확인하고자 한 것처럼, 앞서 논의했던 생활세계로부터 경제·정치체계의 분리, 그리고 생활공간에서 사적 및 공적 영역의 분화 및 시민사회와 공론장의 형성 등은 도시의 민주화 과정을 확인될 수 있는 이념형적 개념화라고 할 수 있다. 이러한 점에서 <그림 1>은 서울을 포함하여 동아시아 국가들에서 수도의 다규모적 위상과 그 배경을 나타낸 것이다. 여기서 제시된 용어들은 한국과 아시아적 상황을 반영하고 있으며, 특히 국제적, 지구적 차원을 고려하기 위하여 세계경제 차원을 추가했다.

서울은 조선시대의 시작과 더불어 새로운 지배 권력의 소재지였을 뿐만 아니라 이에 의존하여 살아가는 주민들의 일상적 삶의 터전 또는 생활공간으로 자리 잡게 되었다. 특히 조선 후기에는 서울을 중심으로 상업 활동이 활발하게 이루어졌다는 점에서, 서울은 자생적 경제발전 과정을 통해 부를 축적할 수 있는 조건을 갖춘 것으로 추정되지만, 일제 침탈에 의한 식민화로 좌절되었다. 이에 따라 한국을 포함하여 동아시아 국가들은 제2차 세계대전 이후 정치적 독립과 근대적 국민국가의 형성과 더불어 자본주의 경제 성장 과정에 진입하게 되었다. 역사적으로 보면, 서구

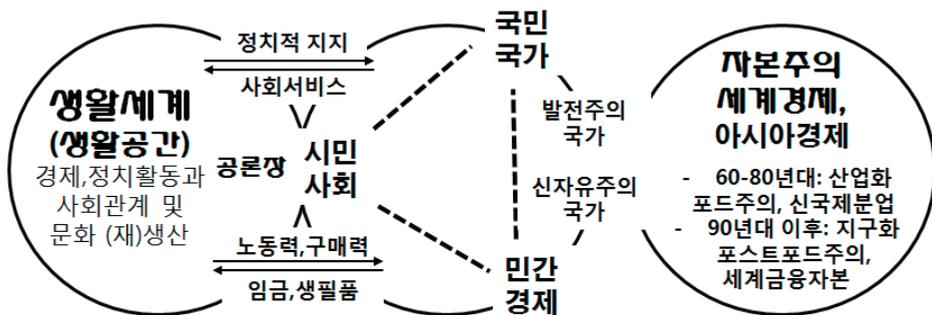


그림 1. 수도의 다규모적 위상의 배경

출처: Douglass, 2006, 544에서 수정

의 자본주의는 주요 도시들에 거점을 둔 부르주아계급에 의해 촉진되었지만, 아시아 국가들에서는 수도를 포함하여 대도시들에서 부르주아계급이 미형성된 상황에서 독재 권력에 의해 장악된 국가에 의해 주도되었다. 즉 식민제국으로부터 해방·독립된 동아시아 국가들은 대부분 독재 권력에 의해 장악된 권위주의적 정부에 의한 국민국가의 형성과 자유주의적 정치체제의 구축을 경험했다(Douglass, 2006). 또한 흔히 공권력(군사적 폭력)을 동원해 집권한 이러한 지배세력들은 경제발전(그리고 한국의 경우, 반공)을 가장 우선된 통치 이데올로기로 내세우면서 자신들의 지배를 정당화하면서 국가적 통합을 추구했다.

이러한 점에서 이른바 ‘발전주의’ 국가의 전형으로 간주되는 국가에 의해 추동된 한국의 자본주의화 과정은 한정된 자원과 국가 재정의 선택적 투입을 통해 특정 도시나 지역들을 우선적으로 개발하는 거점개발전략을 강구했으며, 이에 따라 정치권력의 소재지인 서울을 포함한 수도권과 원료 및 상품의 수출입이 용이한 동남해지역을 양축으로 산업화와 도시화가 촉진되었다(최병두, 2012). 서울은 지배 권력이 위치하는 국가의 정치적 중심지이고 해방에 따른 해외동포의 귀국과 6.25전쟁에 따른 피난민들로 상당한 인구를 가지고 있었다고 할지라도, 자본주의화 초기 단계에는 경제적 잉여의 부재로 경제발전이 어떤 선도적 역할을 담당하지 못했다. 즉 서울은 국가주도적 경제성장 과정에서 우선적인 투자의 대상이었고, 이에 따라 인구나 산업이 추가적으로 집중·집적하는 양상을 보였다. 물론 이 과정을 거치면서 서울의 경제는 근대적 제조업과 서비스업에 기반을 두고 급속히 성장하게 되었고, 물질적 생활환경도 다른 도시나 지역들에 비해 상대적으로 크게 향상되었다. 그렇지만 1980년대에 이르기까지 서울은 농촌의 압출요인들에 의해 유출된 인구가 과잉 집중하여 아직 임노동자로 흡수되지 못한 도시빈민들이 산재해 있는 전형적인 제3세계의 중주도시 특성을 보였다.

이와 같이 1960~80년대 권위주의적 발전주의 국가에 의해 주도된 한국의 자본주의화 과정은 압축적 산업화와 도시화를 통해 촉진되었으며, 이 과정에서 서울은 정치적으로 뿐만 아니라 경제적으로도 국가

의 중심지로 발전했다. 한국의 급속한 경제성장을 지칭하기 위해 흔히 사용되었던 ‘한강의 기적’이라는 수사는 경제성장 과정에서 서울의 중심적 역할을 상징적으로 표현했다. 하지만 서울의 생활공간에서 주민들은 아직 물질적 필요를 제대로 충족시키지 못했고, 이로 인해 시민사회에서 분화된 공적 영역을 구축하기에는 역량이 크게 미흡했다. 뿐만 아니라 권위주의적 국가 권력은 경제성장과 반공을 빌미로 다양한 방식으로 도시 주민들과 생활공간에 직접 개입하여 감시·통제하고자 했으며, 주민들도 대부분 이러한 이데올로기에 의해 탈정치화되어 있었다. 이로 인해 생활공간에서 시민사회의 발달과 이에 기반을 둔 공론장의 구축은 거의 불가능했다. 물론 해방 후 국민국가의 형성을 주도했던 자유당 정권의 무능과 부패에 항거하는 1960년 4.19혁명이 있었고, 그 이후에도 군부 및 신군부 독재정권에 항거하는 학생운동과 특히 1980년 광주민주화 운동으로 대표되는 격렬한 시민운동이 있었지만, 공권력을 동원한 독재정권에 의해 저지·억압되었다. 요컨대 1980년대 후반에 이르기까지 한국의 자본주의 경제성장은 시민성을 위한 민주적 권리들의 유보를 대가로 요구했다.

특히 한국의 경제성장은 내생적 요인보다는 외생적 요인에 더 많이 의존했다. 1970년대 서구 경제는 포드주의의 한계로 봉착한 과잉축적의 위기를 해소하기 위해 첨단기술부문에 투자를 확대하는 한편, 기존의 노후하고 표준화된 중화학공업을 동아시아의 신흥공업국들로 이전시켰다. 이를 계기로 한국은 노동집약적 경공업과 조립가공업에서 벗어나 중화학공업에 기반한 신흥공업국의 위상을 확보하게 되었고, 세계경제공간은 선진국의 첨단기술산업, 신흥공업국의 표준 중화학공업, 그리고 후진국의 경공업 및 자원집약적 산업으로 구성되는 신국제분업으로 재편되었다. 서울은 이 과정에서 필요한 산업구조의 재편과 인력 공급의 증추적 역할을 담당했지만, 1980년대 이전까지 이 역할을 담당할 실제 주체는 아직 미성장한 대기업(자본)이 아니라 권위주의 정부의 한축을 이룬 군부엘리트 집단이었다. 그러나 1980년대에 들어와서 종속적 포드주의에서 비롯되었지만 본사와 분공장의 기능적, 공간적 분화가 이루어지면서, 기업

의 경영 및 연구개발 기능을 담당하는 본사와 연구기관들은 서울로 재집중하는 한편 생산시설을 가동하는 분공장들은 물적 인프라와 저렴한 노동력이 산재하는 지방 공업도시들에 분포·확산하게 되었다. 이 과정에서 서울은 본사/분공장 간 공간적 분화와 기능적 연계성을 통해 다른 도시와 지역들의 경제를 직접 통제할 뿐만 아니라 지역에서 창출된 이윤(경제적 잉여)을 공간적으로 집중시켰다. 이에 따라 서울은 정치 및 경제 양 측면에서 모두 중심적 역할을 하게 되었으며, 이로 인해 수도권과 비수도권 간 불균등은 심화되었다. 뿐만 아니라 포드주의적 대량생산대량소비 경제체계의 발달은 자원의 대규모 소모와 오염물질의 대량 배출로 심각한 환경위기를 초래하기도 했다.

다른 한편 1980년대 후반 권위주의적 신군부정권에 대한 저항으로 촉발된 1987년 6월 민주화운동은 시민사회의 조직화와 노동조합의 제도화를 이끌어 내었을 뿐만 아니라 사회적 공론을 민주적으로 활성화시키는 언론운동이나 학술운동도 촉진시켰다. 이에 따라 한국 사회는 시민사회(공론장을 포함)의 형성과 이에 바탕을 둔 정치적 민주화의 계기를 마련하는 한편, 노동운동의 활성화로 실질임금의 상승과 노동조건 개선의 확보할 수 있었다. 6월 민주화운동은 서울의 대학 및 시민사회의 공적 공간(거리와 광장)에서 우선 시작되었고, 더욱 고양되면서 전국으로 확산되었다는 점에서, 서울은 시민(운동)의 실질적이고 상징적인 수도로서 역할을 담당했다. 그러나 시민의 수도로서 서울의 역할은 그렇게 오래가지 못했다. 1990년대 들어와서 중앙 정치권력은 탈군부화하여 국민 투표로 선출되었고, 1990년대 중반 지방자치제도 시행되었지만, 보수화된 정부는 당시 세계적으로 확산되고 있었던 신자유주의적 지구화 과정에 편승하여 기업들의 규제완화와 시장에 대한 국가 개입의 축소 등을 천명하면서 합리적인 경제 계획과 통계를 포기함으로써 결국 1997년 외환위기를 맞게 되었다. 이 과정에서 시민들의 정치적 활동은 상대적으로 자유롭게 되었지만, 경제적 삶은 1990년대 초반 실질임금의 상승과 내수시장의 확충에도 불구하고 1997년 위기 이후 복지서비스의 축소와 실업 및 비정규직의 확대 등으로 오히려 위축되었다.

1997년 외환위기로 심각한 충격을 받은 한국 경제는 다른 국가들에 비해 상대적으로 빠르게 (최소한 외형적으로) 위기를 극복했지만, 국제통화기금(IMF)의 요구로 신자유주의적 정책들이 일반화되는 한편, 정보통신기술의 발달과 금융체계의 재정비가 촉진되었다. 이 과정에서 일부 대기업(이른바 재벌)들은 도산했지만, 위기를 견뎌낸 대부분의 재벌들은 한국 경제를 주도할 뿐만 아니라 신자유주의적 지구화 과정에 편승하여 세계경제의 중심으로 진입하고자 했다. 정보화와 탈산업화 그리고 지구화과정에서 국가의 경제는 점차 이완되었고, 이로 인해 기존 국민국가의 중심으로서 서울이 담당했던 수도의 기능도 점차 약화될 것처럼 보였다. 그러나 이 과정에서 서울은 과밀화로 인한 도시 문제들을 해결하고 나아가 지구적 경쟁에서 세계도시의 위상을 확보하기 위해 다른 도시들보다 더 많은 재정이 투입되었고, 이러한 경향은 신자유주의화 과정에 조응하는 도시정부의 기업주의적 전략으로 더욱 촉진되었다. 이에 따라 2000년대 이후에도 서울을 중심으로 수도권에 인구와 부의 집중·집적은 지속되었고, 비수도권과의 불균등은 더욱 심화되었다. 정보화과정을 추동한 교통통신기술의 발달은 도시 및 지역들 간 초공간적 이동성을 증대시키고 사회공간적 연계성(네트워크)을 확충하면서 지리적으로 양방향 소통과 지역 균형발전을 촉진할 것으로 기대되었지만, 실제 그 효과는 오히려 불균등발전을 더욱 촉진하는 것이었다.

2000년대 이후 중앙정부와 더불어 서울 및 수도권의 도시정부들은 경제자유구역 등을 지정하여 규제 완화와 각종 인프라 확충을 통해 해외자본을 유치하고자 했으며, 도시정부는 도시의 신자유주의적 기능 및 관리를 강화할 뿐만 아니라 자신의 정치권력을 과시하기 위해 도시공간을 재편하고자 했다. 세계도시의 창출과 수도 도시의 위상 제고를 위하여 정부는 공공부문 개발과 민관파트너십에 기반을 두고 도시재생사업을 추진했으며, 특히 거대 도시 프로젝트들은 서울과 그 주변 건조환경의 대규모 재구축으로 도시 공간과 경관을 크게 바꾸어 놓았다. 이에 따라 서울은 국가 영토의 중심으로서 수도에서 나아가 동아시아의 허브 역할을 담당하는 세계도시로서 위상

을 확보하게 되었다. 그러나 세계도시로서 서울의 기능과 위상은 지구적 자본의 이윤추구와 지배적 정치 집단의 권력 강화를 가능하게 했지만, 서울의 생활공간에 심각한 고통을 초래했다. 대규모 건조환경을 구축하기 위한 메가프로젝트 사업들은 토지와 주택가격을 폭등시켰고, 공적 목적을 명분으로 도시 공간의 재개발과 이에 따른 사유화와 상품화를 촉진하였다. 이러한 사업들은 지구적 금융위기(예로 2008년 위기)로 인해 금융조달이 어려움에 처하면서 중단 또는 포기 사태로 이어지거나 또는 이 사업들에 반대하는 지역주민들과 시민사회단체들의 심각한 저항에 봉착하기도 했다. 뿐만 아니라 이 과정에서 서울과 주변 수도권권의 난개발이 촉진되었고, 포드주의적 산업화로 악화된 환경문제가 1990년대 어느 정도 통제되었지만, 2000년대 이후 다시 서서히 심화되게 되었다.

또 다른 심각한 문제는 신자유주의적 지구화과정에서 서울의 도시 공간이 자본과 권력에 의해 지배됨에 따라, 서울의 시민사회와 공적 공간은 완전히 소멸되지는 않았다고 할지라도 점차 약화·축소되었다는 점이다. 1980년대 후반 국가의 정치개혁을 요구했던 시민사회의 조직들은 IMF위기 이후 지구적 자본의 도시 유입과 이에 따른 도시공간의 기업주의적 재편에 대해 점차 무력한 태도를 보였다. 시민사회의 정치적 전선은 신자유주의적 국가 정책에 대한 반대에서 나아가 지구적 자본에 대립하는 반지구화운동으로 확장되어야 했지만, 오히려 경제위기의 극복을 위

해 국내 대기업 자본뿐만 아니라 지구적(금융)자본의 유입과 활동이 불가피한 것처럼 보였고, 위기 직후 있었던 재벌 해체에 대한 요구도 점차 줄어들었다. 그리고 보수적 정부(중앙 또는/및 지방)의 신자유주의적 정책이 만연하면서 생활세계에서 시민들의 경제적 고통의 심화로 운동 주체가 약화된 상황에서, 시민사회 조직들도 이러한 신자유주의적 정책에 대한 저항운동을 적극 전개하기 어려웠다(김석수, 2001). 그러나 2000년대 후반에서 2010년대에 걸쳐 지구적 자본의 억압과 보수정권의 통제가 본격적으로 심화되면서, 서울의 시민사회는 이명박정부에서 광우병 우려에 따른 미국산 쇠고기수입반대운동에서 나타난 세계시장 통합 거부, 즉 반지구화운동, 그리고 무능하고 부패한 채 재벌 대기업들과 결탁한 박근혜정부에 대한 탄핵운동으로 드러난 반신자유주의운동의 성과를 거두게 되었다. 즉 서울의 시민사회는 생활공간을 억압하는 신자유주의 국가와 세계경제에 저항하는 실질적이고 또한 상징적인 장소로 활용될 수 있었다.

〈표 1〉은 이상에서 논의한 서울의 대규모적 사회공간적 위상과 역할 변화를 정리한 것이다.⁷⁾ 서울은 시민들의 일상적 삶이 영위되는 생활공간으로서 도시이며, 국가 경제발전과 정치적, 영토적 통합의 중심을 상징하는 수도이고, 나아가 자본주의 경제체계의 지구화 및 세계정치 질서에 편입된 세계도시로서 역할을 담당해 왔다. 서울은 1960년대 본격화된 산업화·도시화 과정에서 나아가 탈산업화와 지구화 과정을 거치면서 위상과 역할에 많은 변화를 겪었지만 정

표 1. 서울의 대규모적 위상

규모(스케일)		지역	국가	세계
도시 기능		지방도시(생활공간)	국가 수도	세계도시
사회적	역할	삶의 질을 위한 복지와 일상생활의 (재)생산	국가 경제 발전과 사회통합의 상징	자본주의 경제체계 및 세계 정치 질서에 편입
	변화	억압적 정권으로부터 시민사회의 민주화	발전주의에서 신자유주의로의 전환	국제적 관계에서 세계체제로 전환
공간적	특성	시민의 생활공간 (의사소통과 상호인정)	국가 영토의 중심 (정치경제적 및 상징적)	세계적 자본의 재영토화 (지구적 네트워크의 허브)
	변화	생활세계의 식민화, 공적 공간의 사유화(엔클로즈)와 상품화	영토 경계의 이완(폐쇄적 경계에서 다공적 경계로 전환)	초공간적 이동성과 지구지방화 (다규모적 네트워크화)

권 및 재벌 권력의 중심으로서 국가 수도이고 지구적 영향력을 점차 강화시킨 세계도시로 발전해 왔다. 그러나 이 과정에서 서울의 생활공간에서 살아가는 시민들은 물질적으로 다소 풍요로운 삶을 향유하게 되었다고 할지라도, 경제적 및 정치적 체계의 둔감한(때로는 노골적인) 억압(주거비 상승, 사교육비 증가에서부터 심각한 환경문제에 이르기까지)으로 신체적 고통과 정신적 스트레스를 받게 되었다.

이 과정에서 서울의 시민사회는 권위주의 독재정권의 통제에서 벗어나 정치적 민주화를 일부 이루어졌지만 신자유주의적 국가와 자본주의의 지구화의 영향으로 다시 위축되었다. 시민사회는 국가 권력에 대한 정치적 지지나 자본 축적을 위한 노동력과 구매력의 제공과 같은 기능적 역할을 수행하지만 또한 동시에 공동체적 생활세계에서 문화적 실천을 유지·창출하기 위하여 생활공간 또는 더글러스 등(Douglass, 2006; Daniere and Douglass, 2009)이 지칭한 시민공간(civic space)을 요청한다. 수입쇠고기반대나 부패정권 탄핵을 위한 촛불집회에서 보여준 바와 같이, 지구화 및 신자유주의화로 인한 시민성의 위축에 직면하여 공적 영역에서 시민사회의 적극적 참여는 도시의 시민공간의 생산과 유지에 결정적이며, 이에 따라 시민사회의 새로운 역동성이 창출되고 있음을 보여주고 있다. 요컨대 서울은 '시민의 수도'로서 위상과 역할을 발전시켜 나가고 있다.

4. 시민정과 도시권에 근거한 시민의 수도 정책

1) 시민사회의 정치에서 시민정으로

수도는 기존 정치경제 질서의 중심지이고 연구 개발 및 기술혁신의 용광로이지만(Mayera *et al.*, 2016), 또한 동시에 새로운 사회를 선도하는 정치적 장이 된다. 한국의 수도뿐만 아니라 서구의 수도들도 이러한 위상과 역할을 수행한다. 역사적으로 서유럽의 수도들은 기존의 정치 질서에 대항하는 격렬한 저

항운동을 통해 새로운 정치체제를 구축하거나 도시 공간을 재편하고자 하는 시민들에 의해 역동적으로 발전해 왔다. 특히 서구의 수도들은 시민들의 자발적 결사체로서 시민사회에 기반을 둔 민주적 시민사회 운동을 전개함으로써, 그 도시뿐만 아니라 국가적 나아가 세계적 차원에서 실질적이고 상징적인 영향력을 미친 제도적 변화를 추동해 왔다. 이러한 점은 오늘날 지구화, 정보화 과정을 통해 국경이 없는 세계 시민사회(탈국민국가) 또는 '중심이 없는 사회'로 지칭되는 네트워크사회(포스트모던 사회)에서도 그러하다. 이에 따라 기존의 국민국가를 전제로 했던 시민성의 개념은 지구적/지방적 시민성, 또는 세계시민적 시민성 등으로 바뀌고 있다. 특히 도시적 시민성에 바탕을 두고 수도를 중심으로 대도시에서 전개되는 정치는 '시민성의 정치'로 일컬어지며, 이에 따라 시민사회와 국가 사이에 '정치적 전선'(political frontier)이 조성되어 긴장과 대립이 고조되기도 한다(Dijkink, 2000).

지구지방화 과정 속에서도 오늘날 수도는 시민의 식과 책임감을 가지는 시민들과 다양한 시민단체들로 구성된 시민사회가 정치적, 경제적 억압으로부터 자신들의 권리를 보장받고 나아가 정치경제체제의 변화를 요구하는 전선 형성의 전형임을 보여주는 많은 사례들이 있다. 지난 2008년 세계적 금융위기 직후 뉴욕의 월스트리트에서 시발하였지만,⁸⁾ 미국의 수도 워싱턴과 서유럽의 주요 수도들로 광범위하게 확산되었던 공적 공간 점거운동은 대표적 사례이다(장세룡, 2017). 수도의 도시공간 점거운동은 이명박정부 당시 미국산 쇠고기 수입반대운동, 박근혜대통령에 대한 탄핵요구운동 등과 더불어 수도가 이러한 정치적 전선을 선도하는 대표적이고 가장 명시적인 장임을 보여주었다. 물론 지구경제나 국가정치의 메커니즘에 반대하는 시민운동이 전개될 수 있는 적소들은 세계 및 국토 공간 어디에나 산재해 있다. 하지만 오늘날에도 새로운 유형의 정치적 활동이나 선구적 운동들은 수도로 집중·집결하는 경향을 보인다.

이러한 경향은 수도가 국가적, 세계적 경제정치의 중심지로서 상징성을 가지기 때문만 아니라 대규모 인구가 더불어 살아가는 생활공간이며, 이들이 무

능하고 부정의한 정치권력과 자본에 반대하여 사회 변화를 추동할 수 있는 운동 에너지를 잠재하거나 생성할 수 있기 때문이다. 이 점은 데리다의 수도 개념이 함의하고 있는 바이다. 물론 데리다의 수도 개념은 기본적으로 수도의 어원과 의미 해석에서 도출되었다는 점에서 어떤 한계를 가지지만, 역사적으로 수도는 과거에 대한 기억에 바탕을 두고 미래에 대한 희망을 전망하는 역량을 잠재하며, 잠재된 에너지를 현실화하여 정치적 운동의 최전선을 구축할 수 있다는 점을 정당화시켜준다. 이러한 점을 개념적으로 뒷받침해주는 또 다른 이론은 시민(성) 및 시민사회 이론이다. 이 이론은 서구사회에서 발달하여 다의적인 의미를 가지지만, 한국을 포함하여 세계적으로 일반화되고 있다. 이 이론들이 기본적으로 공유하는 이념(또는 가치)은 시민의 자유와 시민권의 보장, 그리고 시민사회의 자치성(자율성)의 확보라고 할 수 있다. 특히 하버마스의 시민사회론은 시민들의 생활세계(생활공간)에 대한 지구적 및 국가적 차원의 경제·정치체계의 지배(식민화)로부터 벗어나서 시민의 자유와 권리 그리고 시민사회의 자율성을 확보하기 위한 운동을 개념적으로 정당화시켜 준다.

그러나 기존의 시민사회이론, 특히 하버마스의 시민사회이론은 여러 가지 한계 또는 의문점을 자아낸다. 여기서 특히 강조하고자 하는 의문점은 첫째 하버마스의 이론은 기본적으로 시민사회와 체계(국가 및 시장)를 상호 분리된 실체로 파악하고, 시민사회를 경제 및 정치체계에 의해 식민화된 생활세계를 회복하기 위한 운동의 장(특히 공론장)으로 파악한다. 그러나 시민사회와 체계 간의 구조적 분리는 시민사회가 비록 자율성을 획득했다고 할지라도, 시민들이 국가의 의사결정 과정에의 참여를 넘어서 국가(중앙 및 지방정부)를 자치적으로 운영하면서 자신들의 정책을 자율적으로 수행할 수 있는 가능성을 개념적으로 차단시키고 있다. 둘째, 하버마스의 이론에서 언어를 매개로 한 공론장의 재할성화는 돈과 권력을 매개로 한 체계의 지배나 왜곡(이데올로기)을 벗어날 수 있도록 한다는 점에서 의의를 가지지만, 공론의 구체적 내용이 어떻게 구성·요구되어야 하는가에 대해서는 아무런 답을 줄 수 없다. 셋째, 하버마스는 자신이

주장하는 의사소통적 합리성이 시민사회의 주장이나 요구, 특히 공론장에서의 합의를 정당화시켜 준다고 주장하지만, 왜 의사소통적 합리성이 이러한 정당성을 내재하는가에 대해 많은 사람들(특히 포스트모던 이론가들)에게 설득력 있는 설명을 하질 못한다. 여기서 이 세 가지 사항에 대해 좀 더 자세히 고찰하고 그 대안을 제시하고자 한다.

첫 번째 논제는 시민사회의 자율성과 국가와 시장 간 관계에 관한 것이다. 하버마스에 의하면, 시민들이 정치 및 경제 체계의 억압에 대항하여 얻게 되는 일정한 성과는 자신들의 자유와 권리 그리고 시민사회의 자율성의 확보, 나아가 국가와 시장의 합리적 작동에 대한 요구 등으로 한정된다. 그러나 이 점에서 어떤 의문이 제기된다. 시민들이 국가와 시장의 운영 주체로서 체계에 직접 개입 없이, 체계의 문제점을 해소할 수 있는가? 이러한 점과 관련하여 하버마스는 시민사회에 관한 자유주의적 입장, 즉 기본적으로 국가와 분리된 시민사회에서 시민들이 보편적 권리와 자유를 확보할 수 있다는 입장을 가지는 것으로 이해된다(김대영, 2004). 이러한 자유주의적 입장은 그러나(자본주의적) 경제·정치 체계의 작동 메커니즘들의 직접적 통제나 극복 없이, 즉 이들과 무관하게 시민의 자유와 권리, 시민사회의 자율성이 확보될 수 있는지에 대한 의문에 답할 수 없다. 이 문제의 해소를 위하여, 시민사회의 역할을 국가 권력의 억압적 행사에 대한 저항 조직과 실천에서 나아가 국가(정부)를 직접 운영하는 ‘정치사회’의 포섭과 통합으로 나아가야 한다는 점이 대안적으로 강조될 수 있다.

이러한 대안적 사고는 그람시의 시민사회 및 국가 개념에 부분적으로 근거한다. 그람시는 하버마스와 유사하게 시민사회를 물질적 생산과정인 경제영역에 속하지 않고, 또한 국가에 의한 통제나 영향을 받지 않는 시민들의 자발적 조직체로 정의한다. 그러나 그는 국가를 단순히 시민사회를 억압하는 정치적 장치라는 견해를 벗어나서 물리적 강제력을 지닌 정치사회와 문화적 헤게모니를 지닌 시민사회의 결합으로 정의한다. 국가는 시민사회의 다양한 사적 형태의 조직들(예로 정당, 학교, 노조, 언론, 종교단체, 기타 시민단체 등)을 통해 사회구성원들의 동의를 얻어내야

만 유지된다. 즉 국가는 부르주아적 지배를 정당화하기 위하여 시민사회 구성원들의 적극적인 동의에 바탕을 둔 헤게모니를 장악해야 한다. 그럼시는 서구 자본주의 체계의 견고성이 억압적인 국가로부터 유래하기보다는 헤게모니가 행사되는 시민사회에서 유래한다고 본다(Gramsci, 1971, 216 및 261). 이러한 점에서 국가가 지배계급의 헤게모니 전략에 가장 확실한 입지점을 제공해 주는 것이라면, 시민사회는 그들의 헤게모니 전략이 평가받고 도전받는 불확실한 경쟁의 장이라고 할 수 있다(김성국, 1995, 38; 허평길, 1999, 268). 그렇다면, 자본주의적 지배계급이나 국가 권력에서 벗어나기 위한 새로운 사회운동의 목표는 시민사회에서 작동하는 헤게모니에 대한 대항 헤게모니를 창출하여 시민사회를 재구성하고, 나아가 시민사회가 정치사회를 흡수하는 것이라고 할 수 있다.

그럼시의 시민사회론도 문제점을 가지겠지만, 그의 ‘통합국가’론은 시민사회가 단지 자율성의 확보에 머물 것이 아니라 나아가 국가의 정치사회(정부와 관료조직)를 포섭해야 한다는 점을 이해할 수 있도록 한다. 이와 같이 시민사회에 의한 정치사회의 포섭, 즉 시민사회에 의한 정부 운영은 국가나 세계 차원에서보다는 도시나 지방 차원에서 보다 용이하고 실험적으로 시도될 수 있을 것이다. 이러한 점에서, 도시의 시민사회가 도시정부의 자치적 운영을 담당하는 정체를 ‘시민정’(civic polity)으로 개념화할 수 있다.⁹⁾ 시민정은 도시의 구성원들이 시민적 역량과 정체성

에 바탕을 두고 시민사회를 조직화하여 시민적 권리(또는 도시에 대한 권리)의 적극적 행사를 통해 정치사회(지배계급과 관료조직)를 흡수 또는 대체하여 도시정부를 운영하는 정체로 규정될 수 있다(그림 2 참조). 시민정의 개념은 국가를 완전히 소멸시키거나 대체하고자 하는 아나키즘이나 코뮌주의와는 달리(도시)정부의 기능과 역할을 인정하면서 운영체도를 시민사회에 편입(융합이 아니라)시키는 것을 의미한다. 이러한 시민정의 개념은 다양한 관점들, 예로 자유주의적 사회계약론의 관점에서도 이해될 수 있다. 즉 시민정은 기존의 정치이론에서 흔히 거론되는 국가 형성을 위한 사회적 계약에서 도시의 시민적 정체 형성을 위한 ‘시민적 계약’(civic contract)으로 전환한 정치체제라고 할 수 있다(Chrysssochoou, 2001).

이러한 시민정의 개념은 현실적으로 뿐만 아니라 개념적으로 몇 가지 주요한 의미를 가진다. 첫째, 시민정의 개념은 새로운 주체의 형성을 전제로 한다. 기존의 정치구조에서 시민은 정치경제적 지배계급의 통제와 억압의 대상 또는 이들의 권력 유지를 위한 동의의 대상으로 간주되지만, 시민정은 시민과 시민사회의 조직체가 수동적인 저항이 아니라 대항 헤게모니의 구축을 통해 보다 능동적인 행위 주체가 될 수 있도록 한다. 시민정은 시민들이 주체적이고 능동적으로 정체 형성에 참여함으로써 그 정체에의 소속감과 정체성, 연대(공동체)의식을 강화시킨다. 둘째, 시민정의 개념은 시민들로 하여금 대립과 저항을 위한 정치적 전선을 넘어서 정치사회의 포섭과 제도적 정

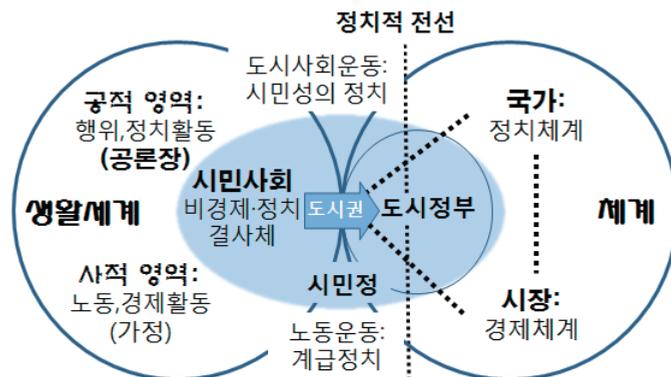


그림 2. 시민사회와 도시정부의 통합체로서 시민정

치에의 직접적 참여를 강조한다. 기존의 시민사회이론들은 대부분 시민들이 시민사회의 영역에 한정되는 것처럼 인식하지만, 시민정의 개념은 제도화된 정치의 운영자가 될 수 있음을 정당화시켜 준다. 셋째, 이 개념은 기존의 시민(성)과 (국민)국가(또는 정부)간 관계에서 국가중심적 사고(국가주의적 방법론)에서 벗어나 새로운 시민성의 개념을 강구하도록 한다. 시민들은 보편적 자유와 권리를 가진다고 선언하는 자유주의적 주장이나 시민들이 특정한 공동체의 소속을 통해 평등과 권리를 보장 받는다는 공동체주의적 주장은 시민과 국가(정치공동체) 간의 관계성을 무시함으로써 이들 간 통합적 관계에 초점을 둔 새로운 정치의 형성을 가로막는 이해하기 어렵게 한다. 이러한 시민정의 개념은 시민성이 국가의 차원뿐만 아니라 그 하위 규모인 도시적 차원에서 보다 용이하고 완전하게 실현될 수 있을 것이다. 시민정의 개념은 뒤에서 논의될 ‘도시권’의 개념에 의해 더욱 정당화될 수 있다.

요컨대 시민사회가 자발적 조직화를 통해 자율성을 확보하고 나아가 도시정부의 시민-지향적 편성을 제도화하지 못할 경우, 시민정이라는 정치의 정당성은 도전을 받게 될 것이고, 다시 국가중심적 정체가 만연하게 될 것이다. 물론 완전한 형태의 시민정은 자본주의적 정치경제체제(즉 대의제를 전제로 한 국가 정치체제와 물신화된 상품 생산에 기반한 세계 경제체제)에서는 불가능할 것이라는 점에서 시민사회와 도시정부가 지향해야 할 목표라는 점에서 ‘도래할’ 정치라고 할 수 있다. 시민정의 개념이 가지는 이러한 유의성들에 더하여, 시민정의 개념은 시민의 주체적 관점에서 정부의 정책을 구상하고 실행할 수 있도록 한다. 이 점은 두 번째 논제, 즉 언어를 매개로 한 의사소통적 공론장의 재활성화에서 공론의 구체적 내용들을 어떻게 구성할 것인가의 문제로 넘어가도록 한다.

2) 도시 정책의 새로운 모형들과 도시권

좁은 의미에서 시민사회에서의 정치가 생활세계에서 시민들의 사회문화적 재생산의 자율성을 보장하기 위한 것이라면, 보다 넓은 의미에서 시민사회의 정

치, 즉 시민정에서 시민들은 시민사회의 자율성을 넘어서 정치 및 경제 체계에 직접 개입하는 (도시)정부의 운영자로서 정책을 입안·수행한다. 이러한 점에서 시민정에서 필요한 정책의 주요 내용들에 대한 고려가 요청된다. 시민정의 주요 정책들은 시민사회의 사회문화적 재생산의 자율성을 넘어서 정치·경제체계의 점진적 개입을 통한 이의 재편을 기본 취지로 설정한다. 이러한 점에서 3가지 측면 또는 영역의 정책 및 정치에 대한 검토가 필요하다고 하겠다. 첫째 정치체계 자체의 재편을 위하여 정치·정책적 의사소통에 기반한 참여와 협력의 거버넌스 구축(협치의 정치), 둘째 경제체계의 재편을 위하여 차별 배제, 즉 포용에 바탕을 둔 사회경제적 자원의 재분배(포용의 정치), 셋째 정치·경제체제와 자연환경 간 관계의 지속가능성을 위한 생태적 순환체계의 전환(전환의 정치) 등을 포함할 것이다(그림 3 참조). 시민정에서 추진할 정책의 3가지 주요 영역들은 최근 도시이론에서 관심을 끌고 있는 3가지 유형의 모형(또는 패러다임)들, 즉 협치도시, 포용도시, 전환도시의 개념들과 관련시켜 검토해 볼 수 있다.

우선 사회경제적 자원의 재분배를 위한 포용의 정치는 좁은 의미로 사회(공간)적 차별과 배제를 해소하고 포용과 통합을 지향하는 정치를 의미한다. 좀더 포괄적 의미에서 포용의 정치는 사회경제적 불평등의 완화, 자원 배분의 기회 및 결과의 형평성 제고 등을 통해 지속가능한 사회경제적 기반을 조성함으로써 포용을 통한 성장을 모색하는 정치이다. 이러한 포용의 정치는 자본주의적 경제성장 과정, 특히 1990

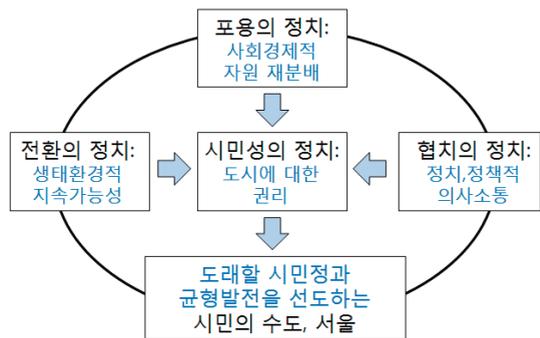


그림 3. 시민정을 위한 정치와 정책

년대 이후 신자유주의적 지구화 과정이 경제적 양극화 심화와 사회적 취약집단들의 배제로 심각한 사회문제를 유발함으로써 더 이상 경제 과거와 같은 고도의 경제성장이 불가능하게 되었다는 성찰에 근거한다. 이에 따라 포용의 정치 또는 이를 통한 포용도시, 포용성장은 “현대사회의 도시에서 발생하는 다차원적이고 복합적인 사회적 배제를 극복할 도시 비전”을 실현하고자 한다(박인권, 2015). 물론 이러한 포용도시 또는 포용성장의 개념이 기존에 신자유주의적 지구화 경제를 추동했던 세계은행(World Bank)이나 국제통화기금(IMF) 등에서도 강조되었다는 점에서(World Bank, 2015 등 참조) 한계에 봉착한 신자유주의적 경제체계의 자기 조정과정이라고 비판될 수도 있을 것이다(최병두, 2017). 이러한 점에서 포용의 정치는 체계의 자기조정과정이 아니라 생활세계에서 자원 배분의 차별화와 배제의 문제를 극복하기 위한 시민사회의 진정한 요구로 추동되어야 할 것이다.

둘째, 생태환경적 지속가능성을 지향하는 전환의 정치는 현대 사회에서 점점 더 지속불가능하게 된 자원순환(즉 신진대사)과정을 해소하기 위하여 인간 사회와 생태환경 간의 관계를 변화시키고자 하는 정치를 의미한다. 새로운 생태환경적 관계를 위한 전환의 정치 또는 전환도시 정책은 사회-환경 관계를 매개하는 기존의 경제정치체제를 질적으로 새로운 단계로 변화시키는 거시적 전환을 추구하거나 또는 생태환경의 위기를 점진적으로 해소하여 생태환경의 복원력을 회복하도록 함으로써 사회-환경관계의 지속가능성을 모색할 수 있을 것이다. 그러나 생태환경적 전환의 정치도 역시 그 동안 ‘지속가능한 발전’의 개념과 정책을 둘러싼 논쟁에서 확인된 것처럼 기존의 환경위기를 유발한 경제정치체제의 전환 없이 위기 자체만을 적절히 통제하기 위한 전략(예로 이른바 저탄소녹색성장 전략)이었다는 점이 지적되기도 한다. 이러한 점에서 전환의 정치, 특히 우리 사회나 도시가 요구하는 에너지 전환은 단순히 에너지원의 전환(예로 화석에너지와 원자력에서 재생가능에너지로의 전환)만이 아니라 공급주도, 중앙집중적, 시장의존적 생산 및 관리체제를 수요관리, 지역분산적, 시민참여형 체제로의 이행을 의미한다(최병두, 2013). 이러한 생

태환경적 전환의 정치는 도시에서 사용되는 물질적 자원(에너지 포함)의 자립적 순환과정을 추구한다.

셋째 정치·정책적 의사소통을 추구하는 협치의 정치는 오늘날 불가피한 것처럼 보이는 대의제 정치의 문제점을 해소·극복하기 위하여 시민사회의 직접적 참여와 의사소통(공론화) 과정을 제도화하고 이를 실천하는 정치를 의미한다. 협치를 의미하는 네트워크 거버넌스 또는 협력적 거버넌스의 개념은 시민사회를 중심으로 정부와 시장과의 네트워크를 통해 새로운 사회정치 질서를 구축하고자 하는 참여와 협력 과정으로 이해된다(Ansell and Gash, 2008; 최병두, 2015). 이러한 협치는 이해당사자인 시민들의 참여와 협력을 전제로 한다는 점에서, 그 자체 내에 어떤 규범성(의사소통적 합리성 또는 신뢰와 호혜성)을 함의한 것처럼 보이지만, 실제 거버넌스의 구축과 운영에는 이러한 규범성이 작동하지 않을 뿐만 아니라 시민사회의 형식적 동의를 구하기 위한 신자유주의적 전략을 위한 명분으로 동원되는 경향이 있었다. 이러한 점에서 새로운 협치의 정치는 기존의 네트워크 거버넌스 개념에서 벗어나 공론화를 통한 시민사회의 의사소통적 동의에서 나아가 도시정부에의 실질적인 참여와 운영을 추구하는 시민적 헤게모니 거버넌스(즉 시민정)의 구축을 목표로 해야 할 것이다.

이러한 세 가지 유형(또는 모형)의 도시 정책들은 현대사회의 정치·경제체계 자체를 완전히 극복하기 위한 전략은 아니라고 할지라도, 체계로부터 생활세계를 보호하고 시민사회의 자율성을 보장할 뿐 아니라 체계에 직접 개입하여 이를 변화시키고자 하는 시민정의 실질적 방안이 될 수 있을 것이다. 그러나 또 다른 문제는 이러한 시민정의 구축과 이를 통해 추진될 정책·정치들의 정당성을 뒷받침하는 것이 무엇인 가라는 의문이다.

이 의문, 즉 세 번째 논제에 대한 답으로 우선 고려될 수 있는 개념이 하버마스의 시민사회론에서 제시된 ‘의사소통적 합리성’(또는 공적 또는 상호주관적 합리성)이다. 즉 하버마스에 의하면 상호이해를 지향하는 시민들은 생활세계 속에서 의사소통을 통해 자신들의 일상적인 상호작용을 규제하거나 비판하는 ‘규범적’ 잠재력을 보유하고 있다. 따라서 시민들의

생활세계를 정치경제체계에 의한 식민화로부터 벗어날 수 있도록 하는 것은 의사소통적 합리성에 의한 공적 영역의 활성화라고 주장된다. 그러나 이러한 주장에 대해, 포스트모던 이론가들과의 논쟁에서 흔히 지적되는 것처럼, 서구적 전통 속에서 개념화된 의사소통적 합리성이 그 자체로서 정당화될 수 있는 윤리적 근거가 무엇인가에 대한 의문이 제기될 수 있다. 뿐만 아니라, 의사소통적 합리성을 통한 합의라고 할지라도, 실제 타자의 정체성과 차이를 무시하거나 억압하는 결과를 초래할 수 있다고 비판된다. 또한 하버마스 자신의 주장에 따른다고 할지라도, 정치경제체계에 의해 이미 식민화되었거나 ‘체계적으로 왜곡된’ 공론장에서 의사소통적 합리성이 작동할 수 있는가에 대한 의문이 제기될 수 있다. 이러한 점에서, 의사소통적 합리성이 생활세계의 규범적 잠재력으로 내재되어 있다고 할지라도, 그 자체로서 정당화될 수 있는 윤리적 근거에 대해 아직 합의되지 않았다고 하겠다.

시민정의 구축과 이를 통한 구체적 정책들의 추진을 정당화시킬 수 있는 또 다른 개념으로 시민성(또는 시민권)을 들 수 있다. 시민성은 (도시)사회에서 시민으로서 갖추어야 할 자격이나 생활태도를 의미하며, 또한 동시에 특정한 정치적 공동체(대표적으로 국가)에 소속됨으로써 가지게 되는 권리와 의무를 의미한다. 전통적으로 시민성은 국민국가와 관련된 것으로 이해되었지만, 이러한 시민성의 개념은 최근 지구지방화 과정과 이에 병행된 공간구조의 재편으로 다규모화되고 있다. 즉 전통적 정치공동체인 국가와 관련된 국가적 권리와 의무로서 시민성의 개념과 더불어 세계화된 시민사회(세계시민주의에 의해 주로 뒷받침되는)의 사고와 관련된 세계시민성이나 도시의 거주자로서 가지는 정체성과 권리에 근거를 둔 ‘도시 시민성’의 개념이 제시되기도 한다(Purcell, 2003; Baubock, 2010). 특히 사회공간적 측면에서 시민성은 개인이 가지는 절대적 권리라기보다는 집단적(공동체적)이며 관계적 권리라는 점이 강조된다. 또한 이러한 시민성의 사고는 정치적 권리뿐 아니라 경제적, 사회적, 문화적, 생태적 권리 개념으로 확장되고 있으며, 공동체가 부여하는 수동적, 정태적 개념이 아니라 시민들의 실천적 요구에 의해 쟁취되는 능동적, 역동

적 개념으로 전환되고 있다(조철기, 2016).

그러나 문제는 이러한 시민성의 개념이 어떻게 규범적 원리를 포괄하는가, 즉 시민성의 요구를 정당화시켜 주는 근거는 무엇인가에 대해 선뜻 답하기 어렵다는 점이다. 이러한 점에서 시민성의 개념은 다른 규범적 개념들 예로 평등, 사회정의, 인권 등의 시민적 가치나 규범적 원리를 포괄할 수 있도록 재구성되어야 한다는 주장이 제기될 수 있다. 그러나 시민성의 개념이 이러한 보편적 윤리의 개념들과 관련시켜 재구성될 경우, 시민성의 개념은 그 속에 함의된 장소-특정적 의미를 상실하게 된다. 또한 전통적 시민성의 개념이 사회공간적 범위를 전제로 한 공동체의 성원성(membership)에 근거를 둔다는 점에서, 자유주의적 입장에서는 시민권을 개별 정치적 행위자들 간 ‘사회계약’의 사고와 관련시키기도 하지만, ‘사회계약’의 사고는 역사적으로 부재한 것의 가정, 즉 현실성을 결여한 개념이라고 할 수 있다. 또한 시민성의 개념은 자본주의적 계급관계와는 무관하게 중산층(부르주아)과 관련된 것으로 간주됨으로써, 사회적 부(경제)의 생산자(노동)계급을 간과 또는 배제하는 경향이 있다는 점이 지적된다.

이러한 점에서 시민성의 개념을 대체하거나 재구성할 수 있는 대안적 개념, 즉 그 자체 내에서 규범적 근거를 가지면서도 국민국가와의 관련성을 넘어서 도시적 맥락에 적용될 수 있고 나아가 생산계급을 포괄할 수 있는 개념으로 ‘도시에 대한 권리’(줄여서 도시권)의 개념이 제시될 수 있다. 르페브르는 도시의 일상생활이 처한 위기에서 비롯된 실존적 고통에서 벗어나 대안적 도시생활을 창조하기 위한 방안으로 이 개념을 처음 제시하였다. 그에 의하면, 도시에 대한 권리는 자유에 대한 권리나 주거에 대한 권리와 같이 그 자체로 명백한 권리들뿐만 아니라 또 다른 형태의 권리들인 작품에 대한 권리, 참여와 전유의 권리, 차이의 권리 등을 포함한다(강현수, 2010). 르페브르는 이러한 도시권의 개념을 도시의 일상생활에서 요구되는 권리의 문제에서 나아가 (도시)공간의 생산에 대한 권리의 문제로 일반화시킨다. 이러한 점에서 하버마스는 도시권을 도시를 생산한 시민들이 자신의 희망에 따라 도시를 재창조할 권리로 이해한다. 이를 반영

하여, 하비는 “도시생활을 건설하고 유지하는 사람들이 자기들이 만든 모든 것에 대한 권리를 주장할 수 있다고 깨달을 때, 또한 그들이 마음 속 열망에 따라 도시를 건설할 천부적 권리도 얼마든지 외칠 수 있다고 깨달을 때, 우리는 의미 있는 도시정치를 실현할 것”이라고 주장한다(하비, 2014, 19).

이와 같은 도시권의 개념은 의미 있는 도시정치의 실현을 위한 시민정과 이를 통한 구체적 정책들의 입안 및 시행의 정당성을 위한 근거가 될 수 있다. 도시에 대한 권리는 단순히 의사소통적 합의나 또는 특정한 정치적 공동체의 성원(또는 계약)으로서 가지는 시민성의 개념에서 나아가 도시(도시에 누적된 잉여와 건조환경뿐만 아니라 문화 전반)를 생산한 주체로서 시민들이 가지는 집단적 권리이다. 도시공간은 도시에서 살아가는 시민들이 생산한 공유재이며, 도시권은 시민들(생산자들)이 자신이 생산한 이러한 공유재를 공동으로 소유하고 관리할 것을 요구한다는 점에서 그 정당성을 가진다. 물론 도시의 금융투자거나 개발업자들도 일반 시민들과 마찬가지로(또는 더 강하게) 도시권을 요구할 수도 있을 것이다. 이러한 점에서 도시는 누가 생산했는가, 또는 도시의 주인은 누구인가를 규정하는 투쟁, 즉 도시에 대한 권리를 정의하는 투쟁은 권리를 실현하기 위한 투쟁과 병행해서 진행될 수밖에 없을 것이다(Plyusheva, 2009). 요컨대 시민(사회)이 도시정부의 주체라는 점을 인식하고, 시민정을 구축하여 도시권의 구체적 요구들이 반영될 수 있는 정책들을 추진해 나가는 것이 중요하다.

오늘날 도시권은 기존의 시민권 개념에 대한 대안일 뿐만 아니라 자본주의적 경제정치체계의 억압에 대한 도전으로서 유의성을 가진다. 즉 도시권은 자본주의적 지구지방화와 신자유주의적 정책들에 의해 대규모로 추진되고 있는 도시공간의 재편에 저항하여 도시의 공적 공간들을 점유하고자 하는 실천운동에도 반영될 수 있다. 또한 도시권은 자신들이 생산한 도시공간이 정치경제체계를 위한 공간으로 전유·편성되지 아니하고 자신들의 목적과 희망에 따라 활용되고 재편될 수 있도록 하기 위한 정책들을 뒷받침하고 이들이 실현될 수 있도록 한다. 이러한 점에서, 위에서 제안했던 3가지 유형의 정책들은 이러한 도시권

의 개념에 근거하여 정당화될 수 있을 것이며, 이러한 정책들의 함의에 따라 도시권의 구체적 내용을 만들어 나갈 수 있을 것이다. 즉 도시권의 개념은 시민사회 나아가 시민정의 정치와 정책을 포괄적으로 정당화시켜줄 뿐만 아니라 이러한 정책들을 정당화하기 위한 3가지 권리, 즉 사회경제적 자원의 재분배에서 포용의 권리, 생태환경적 지속가능성을 유지하기 위한 전환의 권리, 그리고 의사소통적 정치와 정책 구성을 요구하는 협치의 권리를 포함해야 할 것이다.¹⁰⁾

첫째 시민들은 자신이 생산한 사회경제적 자원의 집단적 전유와 재분배에의 참여에 대한 권리를 가진다. 사회경제적 자원의 재분배에서 포용의 권리는 자신이 생산한 도시(도시 잉여물, 건조환경, 공유재 등)의 이용과 관리로부터 불평등하게 차별화되거나 배제되지 아니하고 자원의 상대적 부족이나 결핍에서 벗어날 수 있도록 소득과 고용(일자리), 자원 및 자산의 소유 및 활용, 복지서비스의 제공 등에 포용되어야 함을 의미한다. 둘째 도시에서 살아가는 시민들은 자신들의 생존과 생활에 필요한 자연환경이 지속가능하게 유지될 수 있도록 공동으로 관리하고 이용할 권리를 가진다. 이러한 권리는 생태환경과 인간사회 간 물질적 순환(신진대사)관계가 자본주의적 정치경제 체계에 의해 왜곡되지 않도록 그 관계를 전환시키고자 하는 권리라는 점에서, 생태환경적 전환의 권리라고 할 수 있다. 셋째, 시민들은 자신들이 살아가는 도시의 미래 정책들의 입안 및 시행을 위한 의사결정과정에 직접 참여하고 이의 실천에 협력할 권리를 포함한다. 이러한 협치의 권리는 시민들이 도시의 정치 활동, 도시의 권리 및 행정에까지 적극적으로 참여하여 자신의 의견이 반영될 수 있도록 요구할 뿐 아니라 이를 실행하기 위한 정책의 집행과정에 직접 참여할 수 있는 권리를 의미한다.

5. 결론: 시민의 수도로서 서울을 위하여

2010년대로 들어오면서 서울시는 민선 5기 출범 이후 6기에 이르기까지 과거와는 다른 시정 기조로

뚜렷이 전환한 모습을 보이고 있다. ‘사람·시민 중심’이라는 새로운 시정 기조는 다채롭고 혁신적인 정책들을 구상하고 추진하기 위한 기본 바탕이 되었다. 민선 5기(2011.10.~2014.6.) 서울시는 ‘함께 만드는 서울, 함께 누리는 서울’이라는 비전속에서 시정운영 방향의 총괄로 “시민이 중심이 되는 희망시정 원년” 그리고 “복지·일자리·안전·시민참여에 중점”을 두었다. 그리고 민선 6기(2014.7.~현재)에 와서 서울시는 “사람이 중심인 서울, 시민이 행복한 서울”이라는 비전속에서 시정운영의 방향 총괄로 “혁신·협치·소통을 기반으로 시민생활 구석구석 실질적인 삶의 변화를 이끌어 내는 ‘사람특별시’ 구현”을 설정했다. 이러한 시정 비전과 총괄적 운영방향에 따라 서울시는 새롭고 매우 다양한 정책들을 추진해 왔다. 이 정책들은 노동존중 특별시, 경제민주화 도시, 서울형 복지 도시 등의 포용도시 정책, 원전하나 줄이기(에너지 자립형 도시), 자원순환도시, 보행친화도시, 공유도시 등의 전환도시 정책, 그리고 주민 참여의 활성화와 방향을 둔 마을 공동체만들기, 주민참여 예산제, 협력적 거버넌스를 위한 조례 제정과 위원회 정비 등 협치도시 정책 등을 포함한다.

오늘날 모든 대도시들, 특히 수도들은 (명목적이든 또는 실질적이든 간에) 시민의 도시임을 강조하지만 (Friedmann and Douglass, 1998), 실제 이러한 서울시의 정책 기조와 구체적 정책 내용들은 정책의 실현을 통한 현실 변화를 추동할 뿐만 아니라 서울시의 이미지를 새롭게 구성하고, 서울시의 미래 비전을 보여주고자 한다는 점에서 매우 중요한 의미를 가진다. 물론 이러한 서울시의 정책 기조와 정책 내용들이 어느 정도 실현되었는가에 대한 구체적인 모니터링과 세부적인 평가가 필요하겠지만, 이 문제 외에도 좀 더 추상적인 수준에서 이에 대한 재검토가 요청된다고 하겠다. 서울시가 새로운 정책 기조와 정책 내용들을 약속하는 것은 이의 실행을 책임지는 것이며 또한 이의 실현 여부에 대한 확인을 요청한다. 그러나 이러한 약속은 실현될 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 보다 중요한 점은 이러한 정책 기조와 정책 내용들의 약속은 시민사회의 동의와 참여를 끌어내기 위한 정치적 담론을 재구성한다는 점이다(서울연구원, 2016).

서울에 관한 정치적 담론의 재구성은 서울의 이미지를 재구성하는 것이며, 이러한 재이미지화의 평가를 위해 예로 다음과 같은 과제가 제시될 수 있을 것이다. 서울시가 흔히 인식되는 것처럼 한국 경제·정치 중심에서 ‘사람·시민 중심의 도시’ 또는 사람 특별시’로 나아가기 위해 이미지를 어떻게 재구성할 것인가? 서울시가 ‘시민과 함께 만들고 그 성과를 함께 누리는 서울’을 지향하는 정책을 위하여 도시정부는 어떤 정치형태를 구축해야 하며, 그리고 이러한 정책은 어떤 개념에 근거하여 정당화되어야 하는가?

이 논문은 이러한 과제에 부응하여 서울을 ‘시민의 수도’로 재이미지화하고 시민사회가 도시정부를 포섭한 형태의 시민정 그리고 이를 통해 시행되는 정책들의 정당성을 위하여 도시권의 개념을 제시하고자 한다. ‘시민의 수도’로서 서울의 이미지를 재구성하는 것은 서울이 한국의 정치경제와 국토공간의 중심으로서 이미지를 물려 받으면서도 동시에 이러한 이미지를 벗어날 수 있는 새로운 전위(선도성)로서의 역할을 모색하기 위한 것이다. 이를 위하여, 우선 수도의 어원과 의미, 그리고 시민과 시민사회, 시민성의 개념들을 재검토하였다. 한국의 해방과 근대 국가의 형성 이후 본격적으로 사용된 수도라는 용어는 영어 ‘capital’의 번역어로 으뜸이나 중심이라는 의미 외에 돌출지점으로서 곳, 선두, 선장 등의 의미를 가진다. 이러한 점에서 데리다는 수도 개념을 도래할 민주주의의 전위로 해석한다. 시민의 개념 역시 영어 ‘citizen’의 번역어로 고대 도시국가(아테네)에서 도시의 거주민, 덕목을 갖춘 교양인, 공론장의 참여자의 의미를 가진다. 시민성(또는 시민권)은 이러한 시민들이 갖춘 자질과 권리를, 시민사회는 이들의 결사체를 의미한다. 이러한 시민성과 시민사회의 개념은 근대 국민국가의 형성과 밀접한 관련을 가지며, 특히 아렌트와 하버마스의 공론장 및 시민사회 이론은 자본주의 경제·정치체계에 의해 식민화의 위기에 처한 생활공간과 시민사회의 복원을 목표로 한다는 점에서 의미를 가진다. 이러한 두 가지 용어의 어원과 역사적 의미를 반영한 ‘시민의 수도’ 개념은 오늘날 자본주의 경제정치체계의 억압 또는 식민화로 인한 생활공간과 시민사회의 위기를 해소하고 나아가 새로운 민주

정 또는 '시민정'을 선도하는 도시를 의미한다.

수도와 시민의 개념에서 도출된 이러한 '시민의 수도' 개념은 그러나 이를 실현하기 위한 그 구체적인 내용이나 정책 과제를 명시적으로 드러내지 않는다는 점에서 한계를 가진다. 사실 데리다의 수도와 도래한 민주주의의 개념은 그 내용이 빠져 있다는 점이 지적되며, 하버마스의 시민사회 이론(나아가 의사소통적 행위 이론) 역시 절차적 이론으로 실질적 성과에 대한 아무런 보장도 하지 않는다. 뿐만 아니라 하버마스의 이론은 정치경제체계의 식민화로 소멸의 위기에 처한 공론장의 활성화 또는 시민사회의 자율성을 위하여 의사소통적 합리성을 강조하지만, 시민들이 시민사회의 영역에서 나아가 정치 및 경제체계의 작동에 직접 개입하여 운영하고 변화시키려는 전략으로 나아가지 못하는 한계를 가진다. 이러한 한계를 넘어서기 위하여 그람시가 제시한 대항 헤게모니와 통합국가 개념에 근거하여 시민사회와 도시정부의 통합체인 시민정의 개념을 제시할 수 있다. 이러한 시민정을 통한 시민사회의 도시정부 운영에서 주요한 정책의 내용 설정을 위하여 포용도시, 전환도시, 협치도시의 정책 모형(패러다임)이 활용될 수 있을 것이다. 또한 이러한 시민정의 개념과 관련 정책들의 정당성을 위한 개념적 근거로 의사소통적 합리성이나 기존의 시민성의 개념에서 나아가 '도시에 대한 권리'의 개념이 제안될 수 있다. 시민성(또는 시민권) 개념에 대한 대안으로서 도시권은 사회경제적 자원의 (재)분배에 대한 포용의 권리, 생태환경적 순환체계의 전환에 대한 권리, 그리고 의사소통적 참여와 협력을 위한 협치의 권리 등을 포함하는 것으로 해석될 수 있다.

주

1) 2000년대 중반 노무현정부에서 '신행정수도의 건설을 위한 특별조치법'을 제정하여 수도의 기능을 현재의 세종시로 이전하고자 했지만, 이에 대해 당시 헌법재판소는 이 특별법이 서울을 수도로 하는 관습헌법에 위반이므로 개헌의 절차가 필요하다고 판시했다. 그러나 성문헌법에 기반을 둔 법체계에서 관습헌법이 효력을 갖는가, 그리고 서울이

한국의 수도인 것이 관습헌법에 해당되는가 등을 둘러싸고 학설상 비판적인 견해도 많이 제기되고 있다(예로, 장영철, 2011; 고봉진, 2015 등 참조).

- 2) 김재정(2013)에 의하면, 수도를 지칭하는 용어로 가장 많이 사용된 것은 '경성'(京城)이며, 우리나라뿐만 아니라 외국의 수도를 소개할 경우에도 가장 빈번하게 사용되었다. 그 밖에도 경도(京都), 경(京), 수부(首府), 왕성(王城), 도(都), 도성(都城), 도부(都府) 등이 사용되었다. 또한 김정호가 작성한 서울지도의 이름이 '수선전도'인데, 여기서 '수선(首善)'은 『한서(漢書)』에 나오는 문장, "건수선자경사시(建首善自京師始)"(' 으뜸가는 선(善)을 건설함은 서울에서 시작된다'는 뜻)에서 따온 것이라고 한다.
- 3) 남한(대한민국) 헌법이 수도를 특정하지 않은 것과는 달리, 북한(조선민주주의인민공화국)은 1948년 제정한 헌법에서 서울을 수도로 규정하였고, 1972년 개정 헌법에서 평양을 수도로 명시하고 있다.
- 4) 지젝(2006)의 해석에 의하면, 데리다의 '도래할 민주주의'는 미래의 민주주의, 또는 미래에 이루어질 수 있는 민주주의의 메시아로 해석된다. 특히 데리다가 '메시아적인 것'을 통해 강조하는 것은 메시아의 내용 자체가 아니라 메시아를 통해 도입될 '단절'이라는 형식적 측면이라는 점에서, "지젝은 데리다의 내용 없는 형식으로서 ... '메시아적인 약속의 순수한 형식'을 비판한다"(구자광, 2008, 15).
- 5) 정상호(2014, 280)는 "동학 농민군을 진압하는 데 시민들이 거액을 쾌척했다"는 기록에 근거하여 당시 시민으로 지칭되던 상인집단은 조정이나 정부에 대단히 종속적이었다고 주장한다. 그러나 송호근(2013)은 동학의 창시자 최계우도 양반출신이지만 상인이었고, 최초의 종교개혁을 위해 인민을 주체로 내세웠다는 점에서, 시민의 시초를 동학에서 찾고자 한다.
- 6) 정미라(2015, 246)에 의하면, 사이공간은 "물리적 장소와 인간들 사이의 소통에 의해 만들어진 ... 공적 세계"로 "그 자체로 지속성을 지니고 있는 것이 아니라 인간의 상호적인 행위가 사라지는 순간 언제나 소멸될 수 있는 위험을 함축한다."
- 7) 수도의 위상과 역할에 관한 세 단계 규모 구분은 지리학에서 일반적이지만, 특히 Douglass(2006)에 의해 제시된 것이다. 또한 Cochrane and Jonas(1999)도 통일 독일의 베를린을 재이미지화하면서, 세계도시, 국가 수도, 일상적 장소로 구분하여 고찰하였다.
- 8) 윌스트리트는 뉴욕에 있지만, '윌스트리트 점령 운동'은 도시 및 지역에 따라 달리 전개되었다. 대표적으로 미국의 수도 워싱턴DC에서 이뤄졌던 '윌스트리트 점령' 운동의 핵심은 '오쿠파이 캐피털'(Occupy Capital)로 연방법을 재·개정하는 의원들과 그 주변의 로비스트들을 타도하자는 것이

- 주요 과제였다(주간조선, 2012.3.5. 참조).
- 9) ‘시민정’이라는 용어는 벤하비브(Benhabib, 1998)의 주장, 특히 “호혜적이고 완전하게 민주적인 시민사회가 시민정이 된다”는 주장에서 가져온 것이지만, 구체적 내용은 관계가 없다.
- 10) 이러한 점에서 도시에 대한 권리 개념은 제3차 유엔 하비타트회의에서 포용도시와 관련하여 명시적으로 논의된 바 있으며(UN Habitat III, 2015), 같은 맥락에서 전환도시 및 협치도시에 관한 논의에도 반영될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강현수, 2011, 도시에 대한 권리 - 도시의 주인은 누구인가, 책세상
- 고봉진, 2015, “관습헌법의 존재와 효력 - 신행정수도의 건설을 위한 특별조치법 위헌 결정을 중심으로,” 법과 정책, 21(2), 1-25.
- 구자광, 2008, “도래할 민주주의: 지적 vs 테리다, 라캉과 현대정신분석, 10(2), 7-26.
- 김대영, 2004, “시민사회와 공론 정치: 아렌트와 하버마스를 중심으로,” 시민사회와 NGO, 2(1), 105-144.
- 김석수, 2001, “세계화와 신자유주의, 그리고 새로운 시민주체,” 사회와 철학, 1, 78-108.
- 김성국, 1995, 안토니오 그람시의 헤게모니 이론, 유폴무·김호기 엮음, 시민사회와 시민운동, 서울, 한울.
- 김정현, 2015, “‘유럽’의 해체: 테리다의 『다른 곳』(L’Autre Cap)을 중심으로,” 철학연구, 133, 1-36.
- 김제정, 2013, “근대 수도 개념어의 용례와 번역어 ‘수도’의 등장,” 서울학연구, 52, 91-117.
- 김형국, 2003, “행정수도 건설안의 타당성과 시의성,” 대한지리학회지, 38(2), 312-323.
- 테리다, 자크(김다운·이혜지 역), 1997, 다른 곳, 동문선(Derrida, 1991, *The Other Heading: Reflections on Today's Europe*, Indiana Univ. Press).
- 마샬, 토마스 험프리(조성은 역), 2014, 시민권, 나눔의 집(Marshall, T.H., 1950, *Citizenship and Social Class: And Other Essays*, Cambridge Univ. Press).
- 무폐, 상달(백영현 역), 2003, 시티즌십이란 무엇인가, 시민과 세계, 3, 379-388.
- 박인권, 2015, “포용도시: 개념과 한국의 경험,” 공간과 사회, 25(1), 95-139.
- 서울연구원, 2016, 시민과 함께 만드는 서울, 서울연구원.
- 송호근, 2013, 시민의 탄생: 조선의 근대 공론장의 지각 변동, 민음사.
- 아렌트, 한나(이진우, 태종호 역), 2009, 인간의 조건, 한길사(Arendt, H., 1958, *The Human Condition*, Chicago Univ. Press).
- 에드워즈, 마이클(서유결 역), 2005, 시민사회: 이론과 역사, 그리고 대안적 재구성, 동아시아.
- 이나미, 2014, “근, 현대 한국의 민 개념,” 한국동양정치사상사연구, 13(2), 143-184.
- 이현진, 2015, “조선시대 ‘상경’을 통해 본 수도 한양의 성격,” 서울학연구, 60, 63-91.
- 임덕순, 1985, 서울의 수도 기원과 발전과정, 지리학논총, 별호 1.
- 장미경, 2001, “시민권(citizenship)개념의 의미 확장과 변화 - 자유주의적 시민권 개념을 넘어서,” 한국사회학, 35(6), 59-77.
- 장세룡, 2017, 공간 점거에서 수행성과 (비)재현 공간 행동주의, 최병두 외, 희망의 도시, 한울, 336-370.
- 장영철, 2011, “수도의 법적 지위,” 공법연구, 40(1), 269-296.
- 정미라, 2015, “공적 영역의 상실과 현대사회의 위기,” 철학논총, 81, 241-258.
- 정상호, 2013, 시민의 탄생과 진화: 한국인들은 어떻게 시민이 되었나, 한림대학교 출판부.
- 조철기, 2016, “새로운 시민성의 공간 등장 - 국가 시민성에서 문화적 시민성으로,” 한국지역지리학회지, 22(3), 714-729.
- 최병두, 2012, 자본의 도시: 신자유주의적 도시화와 도시정책, 한울
- 최병두, 2013, “대구의 도시 에너지 전환과 에너지 자립,” 한국경제지리학회지, 16(4), 647-669.
- 최병두, 2015, “협력적 거버넌스와 영남권 지역 발전: 개념적 고찰,” 한국지역지리학회지, 21(3), 427-449.
- 최병두, 2017, “관계적 공간과 포용의 지리학,” 대한지리학회지, 52(6), 661-682.
- 김리카 윌(장동진·장휘·우정열·백성욱 역), 2005, 현대 정치철학의 이해, 동명사(Kymlicka, W., 2002 (2nd edn.), *Contemporary Political Philosophy*,

- OUP, Oxford).
- 하버마스, 위르겐(장춘익 역), 2013, 의사소통행위이론 1 - 행위합리성과 사회합리화, 나남(Habermas, J., 1984, *The Theory of Communicative Action, 1: Reason and The Rationalization of Society*, Beacon Press, Boston).
- 하버마스, 위르겐(한승완 역), 2001, 공론장의 구조변동, 나남(Habermas, J., 1962/1990, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Suhrkamp Verlag Frankfurt am Main).
- 하비, 데이비드(한상연 역), 2014, 반란의 도시, 에이도스 (Harvey, D., *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*, Verso).
- Ansell, C. and Gash, A., 2008, Collaborative governance in theory and practice, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571
- Baubock, R., 2010, Reinventing urban citizenship, *Citizenship Studies*, 7(2), 139-160.
- Benhabib, S., 1998, Democracy and identity: in search of the civic polity, *Philosophy and Social Criticism*, 24 (2-3), 85-100.
- Chrysochoou, D., 2001, Towards a civic conception of the European polity, Working Paper 33/01 in ESRC "One Europe or several?" Programme, Sussex European Institute, Univ. of Sussex.
- Cochrane, A., and Jonas, A., 1999, Reimagining Berlin: World city, National capital or ordinary place? *European Urban and Regional Studies*, 6(2), 145-164.
- Czajka, A. and Isyar, B. (eds), *Europe after Derrida: Crisis and Potentiality*, Edinburgh Univ. Press.
- Daniere, A. and Douglass, M.(eds.), 2009, *The Politics of Civic Space in Asia: Building Urban Communities*, Routledge, London and New York.
- Dijkink, G., 2000, European capital cities as political frontiers, *GeoJournal*, 51(1-2), 65-71.
- Douglass, M., 2006, Local city, capital city or world city? civil society, the (post-) developmental state and the globalization of urban space in Pacific Asia, *Pacific Affairs*, 78(4), 543-558.
- Friedmann J. and Douglass M. (eds), 1998, *Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*, Wiley, New York, 1-18.
- Gordon, D., 2006, Capital cities in the twentieth century, in Gordon D.(ed), *Planning Twentieth Century Capital Cities*, Routledge London, 1-7.
- Gramsci, A., 1971, *Selections from the Prison Notebooks* (New York, International Publishers),
- Hall, P., 2006, Seven types of capital city, in Gordon D.(ed), *Planning Twentieth Century Capital Cities*, Routledge London, 8-14.
- Mayera, H., Sagerb, F., Kaufmannb, D., and Warlanda, M., 2016, Capital city dynamics: Linking regional innovation systems, locational policies and policy regimes, *Cities*, 51, 11-20.
- Plyushteva, A., 2009. The right to the city and struggles over urban citizenship: Exploring the links, *Amsterdam Social Science*, 1(3), 81-97.
- Purcell, M., 2003, Citizenship and the right to the global city: reimagining the capitalist world order, *International Journal of Urban and regional Research*, 27(3), 564-590.
- UN-Habitat, 2015, *Inclusive Cities*. Habitat III Issue Papers.
- Weber, S., 2014, Mind the 'cap', in Czajka, A. and Isyar, B. (eds), *Europe after Derrida: Crisis and Potentiality*, Edinburgh Univ. Press, 9-29.
- World Bank, 2015, *Inclusive Cities Approach*, GSURR.
- Zizek, S., 2006, A plea for a return to *Difference* (with a Monor *Pro Domo Sua*), *Critical Inquiry*, 32(2), 226-249.
- 교신: 최병두, 38453, 경북 경산시 진량읍 내리리 15, 대구대학교 사범대 지리교육과(이메일: bdchoi@daegu.ac.kr, 전화: 053-850-4155, 팩스: 053-850-4151)
Correspondence: Byung-Doo Choi, Department of Geography Education, Daegu University, 15 Naeri-ri, Jillryang-gup, Gyeongsan-si, Gyeongbuk, 712-714, Korea (e-mail: bdchoi@daegu.ac.kr, phone: +82-53-850-4155, fax: +82-053-850-4151)
- 최초투고일 2018. 6. 4
수정일 2018. 6. 21
최종접수일 2018. 8. 24