

개혁기 상하이 공간생산 지식네트워크의 형성: 썬린위안주택단지 조성 사례를 중심으로

박철현(국민대 중국인문사회연구소)

목차

- I. 서론
- II. 썬린위안주택단지와 도시거버넌스
- III. 사구건설과 기업주의 도시의 공간생산 지식
- IV. 공간생산의 지식네트워크
- V. 결론

I. 서론

이 논문에서는 1990년대 내내 진행된 주택제도 개혁을 배경으로 몇 차례에 걸쳐 전국적으로 실시된 “도시주택건설시점단지(城市住宅建设试点小区)”의 모범적 사례로 거론되는 상하이 푸둥신구(浦东新区) “썬린위안주택단지(三林苑住宅小区)” 계획, 개발, 입주과정을 소재로 해서, 1990년대 중후반 상하이 주택단지 개발에 동원된 공간생산 지식의 내용과 공간생산 지식을 투사하는 주체들 사이에 형성된 네트워크를 분석한다. 여기서 도시주택건설시점단지란 새로이 건설한 주택단지와 관련된 기획, 설계, 시공, 과학기술, 종합개발, 판매 후 관리 등을 시험적으로 해보는 주택단지를 가리키는 것으로,¹⁾ 1990년대 초부터 공유주택의 매각을 중심으로 진행되어 2000년대 초에 주택의 상품화로 일단락되는 일련의 주택제도 개혁과정을 배경으로 이뤄진 것이다. 즉 1990년대 들어서 주택시장의 본격적 형성을 앞두고 시장에서 거래되는 주택의 계획, 건설, 판매, 관리를 하기 위한 시험장소를 몇 차례에 걸쳐 전국적으로 지정한 것이라고 할 수 있다.²⁾

1990년대 들어서 중국 개혁의 중심이 농촌에서 서서히 도시로 옮겨가면서 사회보장제도 개혁, 호구제도의 개혁, 단위체제의 해체 등이 시작되고, 이와 맞물려 사회주의 시기 도시 노동자들이 자신이 속한 단위에서 주택을 화폐가 아닌 실물의 형태로 직접 분배받던 주택공유제가 기존 공유주택의 사유화를 통해서 상품주택과 경제적용

1) "关于建设部城市住宅小区建设试点单位,贯彻建设部第33号令《城市新建住宅小区管理办法》的通知", 『中国房地产』, 1994年9期, 4-5쪽.

2) 상하이를 중심으로 이뤄진 주택제도의 사유화 개혁의 구체적인 과정에서 대해서는, 김영진, 『중국의 도시 노동시장과 사회: 상하이시 사례를 중심으로』 (서울: 한울, 2011)의 제6장을 참고할 것.

방(经济适用房)³⁾ 위주로 재편된다.⁴⁾ 이와 함께 국유기업 개혁으로 대량으로 발생한 실업 및 하강 노동자들은 재개발로 치솟은 도시의 주택비용을 지불할 수 없으므로 상대적으로 저렴한 교외로 옮겨가게 되는데, 이 과정에서 상하이 시정부는 1990년 중앙 정부의 발표로 시작된 푸둥신구에 이들 철거이주민들을 이주시킬 공간을 적극적으로 개발하게 되어 썬린위안주택단지가 건설된다.

이렇게 보면 썬린위안주택단지는 철거이주민의 거주공간이면서 동시에 도시주택건설시점단지이기 때문에, 이 주택단지의 계획, 건설, 입주로 이어지는 과정은 기존 단위체제에 속하던 노동자가 이주를 통해서 "사구"의 주민으로 재편되는 도시거버넌스의 구축과정이며 동시에 기업주의 도시(entrepreneurial city)⁵⁾가 행정권력을 이용하여 지역개발을 주도하는 과정이라고 할 수 있다. 따라서, (지방)국가의 행정부문이 주도하고 국유건설회사가 실제적인 개발과 시공을 담당하며 학계에서 이론적 뒷받침을 제공하는 썬린위안주택단지의 계획, 개발, 입주 과정에서는 "기업주의 도시"와 "사구건설"을 중심으로 하는 공간생산 지식이 지속적으로 투사된다.

이 논문은 썬린위안주택단지 건설을 배경으로 해서, 상하이시 정부, 푸둥신구 정부, 국유건설기업, 부동산개발회사, 통지대학(同济大学) 건축과성시규획학원(建筑与城市规划学院), 화동사범대학과 같은 주체들이 "기업주의 도시"와 "사구건설"에 관련된 투사하는 공간생산 지식의 내용을 분석하고 나아가서 이들 주체 사이에서 형성된 지식네트워크를 분석하는 곳을 목표로 한다.

이 논문의 구성은 다음과 같다. 1장에서는 연구소재로서의 썬린위안주택단지가 성립되는 과정에 대해서 간단하게 살펴본 후, 개혁기 중국에서 도심재개발을 위한 철거이주와 주택단지 개발의 사회경제적 배경을 알아보고, 선양시 테시구의 공인촌(工人村)의 노후공업기지 개조를 배경으로 해서 철거이주하여 성립된 사구와 상하이 도심개발에 의해 쫓겨난 주민들이 이주한 썬린위안주택단지를 비교하여 그 차이점에 주목하여, 테시구와 차별성을 보이는 썬린위안주택단지에 구축된 도시거버넌스를 구성하는 사구건설과 기업주의 도시를 공간생산 지식이라는 점에서 분석할 필요가 있음을 제기한다. 아울러 지방수준의 도시거버넌스의 주요형태 중 하나인 "성장연합" 개념으로 썬린위안주택단지의 구성에 개입한 지방정부-국유건설기업-대학의 관계를 파악하고, 정부와 대학이 성장연합의 공간생산 지식을 투사하는 주체라는 점을 밝힌다. 2장에서는 1장에서 주목한 도시거버넌스의 두 가지 구성요소인 하나인 사구건설과 기업주의 도시를 둘러싸고 국가, 부동산개발기업, 대학이 각각 투사하는 공간생산 지식의 내용을 분석한다. 먼저 푸둥신구의 사구건설, 도시주택단지의 설계, 썬린위안주택단지

3) 경제적용방은, 주로 도시지역의 정부가 부동산개발회사를 통해서 개발하여 저소득층에게 시장가격보다 낮은 가격으로 제공하는 사회보장적 성격의 상품주택으로 일반적으로 구입 후 일정 기간이 지난 후에야 거래가 허용된다.

4) 주택의 실물분배가 1998년 7월의 국무원의 주택개혁 조치(「国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知」)로 중지되고, 전면적 화폐화가 시작되자 주택공급을 통해 형성되었던 단위와 그 구성원 사이의 소속감과 연대감은 상대적으로 약화된다.

5) 기업주의 도시 혹은 도시 기업주의(urban entrepreneurialism)에 대해서는 뒤에서 상세하게 논의한다.

의 필로티 방식 도입에 관한 논문을 분석한다. 3장에서는 2장에서 분석한 사구건설과 도시거버넌스에 관한 지식의 국가, 부동산개발기업, 대학이 구축하고 있는 "지식네트워크"를 인적 제도적 차원에서 분석하기로 한다. 마지막으로 결론에서는 먼저 앞에서 분석한 내용을 정리한 뒤 쑤린위안주택단지의 계획, 건설, 입주 과정에서의 개혁기상하이 도시거버넌스 구축의 핵심요소인 기업주의 도시와 사구건설에 관한 공간생산지식이 인적 제도적 네트워크의 형성을 넘어서 국내와 해외의 지식네트워크와 연결될 가능성에 대해서 언급하는 것으로 마무리한다.

II. 쑤린위안주택단지와 도시거버넌스

1. 성립

쑤린위안주택단지는 푸둥신구 서남단에 위치해있는데, 1994년 중국 건설부로부터 비준을 받은 전국 제3차 도시주택건설시점단지 중 하나이며, 상하이시에서 두 번째로 건설된 주택건설시점단지(住宅建设试点小区)이다. 중국 건설부는 쑤린위안주택단지의 기획과 건축설계는 상하이통지건설총공사(上海同济建设总公司)에 일괄 위탁하였고, 1994년 4월 공사를 시작하여 1995년 말에 완공해서, 1996년부터 입주가 이뤄진다. 1996년 1월에는 건설부의 준공심사를 통과하여 "건설시점의 각종 요구를 충족하고, 비준의 기획을 전면적으로 실시하여, 거주지역의 모범사례를 달성했다"는 평가를 받는다. 1996년 4월에는 건설부로부터 전국 제3차 도시주택건설시점단지의 종합평가에서 금메달을 획득하고, 장쩌민(江泽民), 주룽지(朱镕基), 황쥐(黄菊) 등의 국가지도자들과 상하이 지도자들이 친히 방문하여 긍정적인 평가를 내리고 외국으로부터도 방문객들이 이어진다.⁶⁾

이 주택단지의 계획 및 개발에 관련된 주체들을 살펴보면 다음과 같다. 우선 앞서 언급한 상하이 통지대학 소속기업인 상하이통지건설총공사(上海同济建设总公司)⁷⁾는 기획과 건축설계를 담당하고, 총건축사(总建筑师)는 상하이 통지대학 건축과성시규획학원 왕중구(王仲谷) 교수로 기획소조의 설립을 책임졌다. 실제 시공은 상하이시정부의 상하이건설위원회(上海建设委员会)⁸⁾ 소속 국유건설기업인 상하이카이청종합개발총공사(上海开城综合开发总公司)와 국무원 건설부 직속기업인 상하이광순부동산개발공사(上海广顺房地产开发公司)가 연합하여 담당하였다. 또한 시공과정에서 예술가, 조각가, 광고설계사 등 다양한 분야별 전문가가 결합했다.⁹⁾ 여기서 주목해야 할 사실은

6) 上海市地方志办公室 홈페이지 (<http://www.shtong.gov.cn/node2/index.html>)에서 三林苑居住小区 항목을 검색.

7) 상하이통지건설총공사는 통지대학 유일의 교명을 브랜드로 건설시공기업이다.

8) 상하이건설위원회는 2003년 10월 10일 상하이시건설과관리위원회(上海市建设和管理委员会)로 개명했다. 다시 2008년 정부기구개혁으로 오늘날의 상하이시성향건설과교통위원회(上海市城乡建设和交通委员会)로 개명했다.

9) 위의 上海市地方志办公室 홈페이지에서 관련 항목.

싼린위안주택단지의 계획, 개발, 입주에 이르는 과정에서 중앙과 해당 지방정부는 물론 중앙과 지방 단위의 국유건설기업, 대학과 대학소속 기업까지 동원되었다는 점이다. 이것은 뒤에서 논의할 지방도시거버넌스의 한 유형인 "성장연합"으로 파악할 수 있다.

관련 연구에 따르면, 2006년 8월까지를 기준으로 싼린위안주택단지의 개발은 거의 완료되어, 17개의 주택단지가 들어섰는데, 하나의 고급별장단지를 제외하고 16개의 주택단지는 모두 철거이주민을 위한 주택이 다수고 입주민이 직접 구매한 상품주택은 소수이다. 또한 주민의 구성을 보면, 10%가 못되는 주민이 상품주택 구매자이며, 20~30%가 싼린위안주택단지를 개발하면서 토지를 수용당하고 이주한 농민들이고, 60~70%가 시내에서 이주해 온 철거이주민(动迁户)이다.¹⁰⁾ 또한 이들 시내에서 온 철거이주민들은 주로 판자촌이나 구식 리농(里弄)에 거주하던 사회의 서민들인데, 특히 판자촌 주민들은 종종 실업자나 하강인원들로서, 철거보상금으로는 자신들이 살던 판자촌 자리에 들어선 고가의 상품주택을 살 수 없으므로 상하이 시내에서 멀리 떨어진 교외로 이주하게 되는 것이다.¹¹⁾

2. 철거와 이주의 정치경제학

사실 시장경제의 발달과 함께 도심의 토지자원의 시장가격이 상승하여 기존 도심에 거주하던 주민들이 좀 더 저렴한 주택을 찾아서 교외로 이주하는 것은 서방 자본주의 국가들에서는 이미 1950년대부터 시작된 현상인데, 중국의 경우 거주인구를 기준으로 볼 때 교외화(suburbanization) 현상이 본격화되는 것은 1990년대 들어서이다.¹²⁾ 특히 1990년대 내내 지속된 주택제도개혁의 결과 1998년 단위에서 실물주택을 분배하는 제도가 전면적으로 폐지되자 개인 주택을 구매할 수 있게 되었지만, 동시에 도시에 거주하던 저소득층은 도심의 토지자원의 가치에 주목하게 된 국가와 자본에 의한 도심개발로 인해서 급등한 주택가격을 감당하지 못하고 교외로 이주하게 된다.¹³⁾

앞서 인용한 관련 연구에서는 개혁기 중국에서 진행되고 있는 "철거와 이주의 정치경제학"을 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, 철거이주민들이 이주하게 되는 교외는 일반적으로 농촌지역이거나 농촌과 도시의 중간지대로서 주변환경이나 기초시설이 열악하여, 소수의 고급별장주택개발을 제외하고 시장을 통한 방식으로는 대규모의 주택개발이 불가능하고 "정상적인" 주민들은 이런 조건의 주택단지에 입주하기를 꺼려할 것이다. 따라서 이런 경우 토지소유권을 보유한 국가는 교외의 농촌지역에 대한 토지수용(土地征用)을 행한 후 국유기업건설회사를 개발회사로 내세우고 때로는 해외부동

10) 陈映芳 等著, 『都市大开发: 空间生产的政治社会学』(上海: 上海古籍出版社, 2009), 73쪽.

11) 陈映芳 等著, 67쪽.

12) 박인성, 『중국의 도시화와 발전축』(서울: 한울, 2009), 138-142쪽.

13) 박인성, 147쪽. 이러한 도심 재개발과 교외 주택단지 건설에 소요되는 자금은 주로 국가가 도심의 토지사용권을 유상양도함으로써 생겨난 수익으로 충당되는데, 중국은 1990년에는 「중화인민공화국성진국유토지사용권출양화전양잠행조례(中華人民共和國城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例)」가 확정되면서 토지유상사용제도가 확립된다.

산개발상과 계약을 맺고 해당 농촌지역을 개발하여 주택단지를 조성하여 도심에서 쫓겨난 철거이주민을 입주시킨다. 시간이 흘러서 주택단지의 기초시설이 완비되고 주택가격이 점차 증가하여 부동산개발회사가 관심을 보일 때가 되면 그때 상품주택 개발을 시작하는 것이다. 이러한 일련의 과정은 도심에서 쫓겨난 철거이주민을 위한 주택단지제공이라는 측면과 함께 동시에 국가 주도의 대규모 주택단지 개발로 다른 방법으로는 개발하기 힘들었을 교외지역의 개발을 견인한다는 측면이 있다. 이러한 방식의 개발은 국가와 부동산개발회사에 입장에서 보면 주택단지에 필수적인 기초공공시설의 건설에 필요한 비용을 적게 들이면서 철거이주민의 주택문제를 해결하는 장점이 있지만, 입주주민의 입장에서 생활의 불편을 감수해야 한다는 단점이 있다.¹⁴⁾

필자가 분석한 바 있는 선양시 테시구의 경우에서도 2000년대 들어서 본격화된 노후공업기지 개조를 배경으로 해서 노동자집중거주지역인 공인촌(工人村)에 대한 대대적인 철거와 철거민의 이주가 이뤄지는데, 이 과정에서 "모범 노동자"를 가리키는 "노동모범(劳动模范)"들은 공인촌 바로 옆에 새로이 건설한 공인신촌(工人新村)으로 옮겨갔다.¹⁵⁾ 그 외 노동자들은 테시구의 국유기업들이 선양경제기술개발구(沈阳经济技术开发区)로 옮겨갔고, 구정부는 토지사용권을 매각하여 얻은 수익을 기초로 하여 다음과 같은 세 가지 방식으로 기업들이 소속 직공의 주택문제를 해결할 수 있도록 도왔다. 첫째, 주택공적금(住房公积金)¹⁶⁾에서 유리한 조건과 방식으로 해당 기업의 노동자에게 대출을 해주는 "보금자리공정(安居工程)", 둘째, 노동자가 소속한 기업이 스스로 주택단지를 조성하고 소속 노동자에게 "내부자가격"으로 판매하는 방식, 셋째, 갓 졸업한 독신자를 위한 저렴한 "청년아파트"를 공급하는 방식이다.¹⁷⁾

이렇게 보면 선양과 상하이 모두 토지사용권 매각으로 획득한 수익을 기반으로 노동자들의 주택문제를 해결한 점은 동일하다. 그러나 선양 테시구의 경우 기본적으로 노후공업기지의 개조로 인한 공장철거로 기업이 다른 지역으로 옮겨갔기 때문에 노동자들도 앞서 언급한 것과 같이 소속 기업들과 어떤 방식으로든 관련되어있는 주택단지로 이주해 들어간 것에 비해, 상하이 쑤린위안주택단지의 경우 공장철거로 인한 이주가 아니라, 특히 1995년 11월말부터 시작된 옌안고가로(延安高架路) 건설, 녹지조성, 도시건설사업, 구시가지개발, 세계박람회장건설, 상품주택 개발 등으로 인한 철거를 계기로 도심에서 이주해 온 주민들이 다수로, 자신들이 소속되었던 공장철거보다는 자신들의 거주지역이 다른 목적의 공간으로 개발됨에 따라 치솟은 토지사용비용을 감당할 수 없어서 정부 주도의 교외 철거민이주촌인 쑤린위안주택단지에 입주했다는 점에서 차이가 있다.¹⁸⁾ 따라서 테시구 공인촌 노동자들의 다수는 테시구의 다른 지역

14) 陈映芳 等著, 70-71쪽.

15) 박철현, 「중국 개혁기 공간생산 지식의 내용과 지형: 선양시(沈阳市) 테시구(铁西区) 노후공업기지의 개조를 중심으로」, 『중소연구』 통권37호(2013).

16) 주택의 상품화와 함께 보장성 주택을 제공하기 위해서 단위 및 그 소속 직공이 강제적으로 납부하는 주택예금이다.

17) 东北新闻网, "沈阳多家企业"东搬西建", 工人实现"易居"梦想" <http://liaoning.nen.com.cn/liaoning/108/3683108.shtml> (검색일: 2013.11.20)

18) 한편 뤼강(罗岗)은, 선양 테시구 공인촌과 상하이 푸톈구(普陀区) 차오양신촌(曹杨新村)의 차이점을 다음과 같이 지적한다. 즉 차오양신촌은 테시구 공인촌은 물론 상하이의 여타 노동자 거주지와도 다

이나 소속 기업이 옮겨간 선양경제기술개발구 지역으로 자신의 거주지를 옮겼기 때문에¹⁹⁾ 노동자의 새로운 거주지는 앞서 언급한 세 가지 주택문제 해결방법을 통해 정해진 곳이므로 어떤 식으로든 노동자 소속 기업과 관련이 있다고 하겠다. 하지만 상하이의 철거민들은 본래의 직장과는 아무런 인연이 없을 뿐 아니라 본래 자신들의 거주 지역에서 한참이나 떨어진 푸둥신구의 남서쪽으로 옮겨 간 것이고, 상하이의 쑤린위안주택단지는 주민의 다수가 실업노동자나 하강노동자이기 때문에, 선양이나 상하이나 모두 기존의 단위체제가 서서히 해체되어 사구(社区)로 재편되었지만,²⁰⁾ 두 지역의 사구의 성격은 상당히 다르다는 점을 알 수 있다.

다시 말하면, 선양 테시구의 경우 비록 노후공업기지 개조를 배경으로 기업의 소재지와 소속 노동자의 거주지가 모두 다른 곳으로 옮겨가는 과정에서 사구가 단위를 대체했지만 아직도 동북특유의 전형단위제로 인해서 예를 들어 사구건설이 완료되고도 해당 지역에 소재하는 기업을 통해서 사구의 각종 비용을 부담하게 하는 "역비단위화(逆非单位化)"²¹⁾ 현상까지 나타나기도 하는 상황이므로, 사실상 개혁기 국가와 사회가 만나는 새로운 도시거버넌스(urban governance)로서의 사구의 건설은 여러 가지 측면에서 저항이 따르고 있다. 이에 비해서 상하이 쑤린위안주택단지는 우선 주민들이 특정한 개별기업에 소속되어있는 노동자들이 아닐 뿐 아니라 다수가 실업노동자나 하강노동자이므로 사실상 기존의 개별기업이 구축한 단위제가 가지는 일종의 경로의존성(path dependency)이 없고, 또한 개별기업이 소속 노동자들을 고려하여 건설하는 거주지가 아니며, 철거이주민 거주지를 조성하여 교외지역의 개발을 통한 수익획득에 관심이 있는 기업주의적 (지방)국가가 개혁기에 적합한 도시거버넌스를 구축하고자 하는 지역이므로 테시구 노동자 거주지 사구와는 다른 사구가 형성되어있다고 볼 수 있다.

따라서 이렇게 전형단위제의 강력한 자장 속에서 형성된 선양 테시구의 사구와는 달리 기존 단위제의 제약이 존재하지 않는 상하이 쑤린위안주택단지의 사구의 계획, 건설, 입주를 주도하는 (지방)국가는 부동산개발회사를 통해서 시공을 하고 통지대학과 같은 학계의 도움을 받아서 개혁기 상하이에 적합한 도시거버넌스 구축에 필요한 사구 건설과 기업주의 도시에 관한 공간생산 지식을 투사한다. 그러므로 국가, 개발회

른 점을 가지고 있는데, 그것은 바로 다른 노동자 거주지가 소속 단위에 의해 건설되었기 때문에 대부분 소속 공장 부근에 위치한 것은 물론, 공장이 파산하거나 철거되는 등 단위제도에 중대한 변화가 발생하면 이와 함께 노동자 거주지도 철거되거나 이전되는 변화를 겪는다는 점이다. 하지만 차오양신촌은 개별 단위와 상관없이 상하이 시정부 차원에서 전체 도시계획의 일부분으로 건립한 곳이라 테시구를 포함한 다른 노동자 거주지와는 달리 개혁기에 들어서도 그 독립된 도시기능을 발휘하는 한 철거되지 않고 온존되거나 심지어는 확장되었다는 점을 지적한다. 뤼강, 「상하이 노동자신촌: 사회주의와 존엄이 있는 '생활세계」- 『상하이국자』의 샤오우(蕭武)의 질문에 답함, 『문화과학』 통권 제71호 (2012), 261쪽.

19) 물론 광명베이사구(光明北)처럼 기존의 테시구의 노동자 거주지가 해체되지 않고 그대로 사구로 바뀐 경우도 있다. 1999년 조사에 따르면, 물론 이 경우도 퇴직노동자나 하강노동자가 압도적인 다수고 재직노동자는 광명베이사구의 전체 주민의 25%에 불과했다. 徐雪梅, 『老工业基地改造中的社区建设研究』(北京: 中国社会科学出版社, 2008) 113-120쪽.

20) 徐雪梅의 책은 랴오닝성(辽宁省)의 테시구를 포함한 주요 노후공업기지의 사구건설과정과 그 과정에서 동부지역 특유의 "전형단위제(典型单位制)"가 제약요소로 기능하는 현상을 분석한 연구이다.

21) 徐雪梅, 144쪽.

사, 대학과 같은 공간생산의 주체들이 투사하는 지식의 내용을 분석하는 것은 1990년 중후반 상하이에서 형성된 새로운 도시거버넌스 구축과정에 대한 이해에서 필수적이라 하겠다. 다음 장에서는 국가가 투사하는 공간생산 지식을 분석하기에 앞서 도시거버넌스를 정리해보자.

3. 도시거버넌스

관련 연구에 따르면,²²⁾ 거버넌스는 자본주의가 국민국가 단위를 초월하여 전지구적인 영향을 가지게 되면서 발생하는 사회적 복잡성이 증대하자 극도로 파편화되고 중층화된 이해관계를 어떻게 통치할 것인가를 둘러싸고 제기된 개념이다. 사회적 가치들을 조정하고 조율했던 전통적 기제인 국가와 시장은 사회적 조절에 실패한 경험을 가지고 있기에, 국가와 시장이 각각 조절할 수 없었던 사적 논리와 공동체적 논리를 적절히 매개하고 결합하는 거버넌스 개념이 생겨났고 바로 이 점에서 일방적인 공동체적 논리만을 강조하는 거버먼트(government)와 차별성을 지니고 있고, 거버넌스는 공동의 의제를 둘러싸고 다양한 주체들이 참여하고 통치한다는 의미에서 일반적으로 협치(協治)라고 번역된다.²³⁾

이러한 국가-시장-시민사회를 중심으로 하는 거버넌스가 지방차원에서 작동을 하면 이를 지방거버넌스(local governance)라고 하는데, 전통적인 지방자치가 지방사회의 공동체적 이익을 위해 지방사회를 다스리는 힘을 의미했던 것과는 달리 지방거버넌스는 지방통치에서 관련 당사자들 사이에서 네트워크를 구성하고 조절하는 수단으로 사용되고, 특히 지방경제에 큰 영향을 미칠 수 있는 대형 개발 프로젝트가 있을 경우 이를 둘러싸고 지방정부, 기업, 시민사회 사이에 지배세력인 "성장연합(growth coalition)"이 형성된다.²⁴⁾

개혁기 중국에서도 특히 토지자원에 대한 직접적인 관할권이 중앙정부에서 시정부와 더욱 중요하게는 구정부 수준까지로 이관되었고, 지방수준에서의 지역개발프로젝트에 중앙정부가 직접 개입하지 않게 되자, 지방정부는 도시개발의 핵심이해당사자이자 지방정부-국유기업-부동산개발회사로 이뤄진 "성장연합"²⁵⁾을 구축하는 주도세력이 된다.²⁶⁾

22) 조명래, 「지구화, 거버넌스, 지방정치」, 『도시연구』 통권8호 (2002), 212-213쪽.

23) 중국어로는 치리(治理) 혹은 치리구조(治理结构)라고 번역한다.

24) 조명래, 220쪽, 222쪽.

25) 중국어로는 증장연맹(增长联盟)이라고 한다.

26) 박재욱, 「세계화 시대 중국의 도시 혁신과 거버넌스-북경시의 사례」, 『지방정부연구』 제10권4호 (2006). 이와 관련하여 중국의 한 연구는 부동산개발회사와 지방정부 사이에 형성된 성장연합의 원인을 지방정부의 고위층과 부동산개발회사 사이에 성립된 이해관계에서 찾는 것으로는 부동산개발회사와 지방정부 사이에 형성된 구조적인 이해관계를 설명할 수 없다는 점을 지적하면서, "토지재정(土地财政)"이 지방정부의 재정부문에 제도화된 것에 찾고 있다. 이에 따르면 토지재정은, 토지양도수익, 토지의 개발 판매 보유과정에서의 세수, 부동산개발과정에서 지방정부가 제공하는 공공서비스에 대한 댓가로 구두는 각종 비용 등 크게 3가지로 구성된다. 또한 지방정부가 이러한 부동산개발과정에서 토지재정명목으로 거두는 수익은 전체 토지를 포함한 전체 부동산가격의 50~80%에 이른다고 지적한다. 张振华, "增长联盟: 分析转型期我国地方政府与经济利益集团关系的一种理论视角", 『天津社会科学』

이렇게 보면 쑤런위안주택단지의 계획, 개발, 입주에 개입한 지방정부, 국유건설기업, 대학과 대학소속기업까지 포함된 성장연합은 다음과 같은 몇 가지 점에서 기존에 주로 서방은 물론 중국의 다른 지역에서도 논의된 성장연합과는 다른 점을 보인다. 첫째, 일반적으로 성장연합이라고 하면 지방거버넌스의 한 유형으로 논의되는 개념이기 때문에 주로 대형개발프로젝트를 둘러싸고 이해관계자인 지방정부와 건설기업이나 부동산개발회사 및 주민들로 구성된다. 그런데 쑤런위안주택단지의 경우 앞서 지적한 것처럼 주민들이 원래 현지에 거주하던 사람들이 아니고 상하이 도심의 각종 재개발 프로젝트로 인한 철거에 의해 집단 이주한 사람들이라는 점이다. 따라서 이 주택단지의 완공이후 입주를 위해 이주해온 사람들이 70% 가까이 되기 때문에 애초에 주택단지의 계획과 개발에 참여할 수가 없었다는 점이다. 둘째, 아직 재산권에 기초한 주택소유자의 연합인 입주위원회가 본격적으로 등장하기 이전이기 때문에, 입주위원회가 자신들의 재산권에 대한 이해관계를 기초로 성장연합에 개입할 수는 없다는 점이다. 셋째, 특히 주목할 점은 일반적으로 성장연합에 포함되지 않은 대학과 대학소속기업이 성장연합의 주요 구성원이라는 점이다. 지식을 생산, 유통, 교류하는 1차적 사회집단인 대학이 그 소속기업과 함께 쑤런위안주택단지 개발을 위한 성장연합에 참가해있고, 특히 이 주택단지의 밑그림에 해당하는 규칙과 설계부문을 담당했다는 사실은 대학(과 그 소속기업)이 성장연합 내에서 지방정부와 함께 개발프로젝트에 관한 담론적 정당화 역할을 담당했다고 볼 수 있다.

즉 도시거버넌스의 한 유형으로서의 성장연합이 공식적으로 추진되기 위해서는 해당 개발프로젝트와 관련된 담론적 정당화가 지식의 형식으로 제시될 필요가 있고, 쑤런위안주택단지의 경우에는 사구건설과 기업주의 도시에 대한 공간생산 지식의 투사로 나타나는데, 그 투사는 기본적으로는 공간생산을 주도하는 지방정부가 선전하고 대학이 이론적 뒷받침을 제공하는 형태를 가진다는 것이다. 따라서 다음 장에서는 정부와 대학이 투사하는 사구건설과 기업주의 도시에 관한 공간생산 지식을 분석해보기로 한다.

Ⅲ. 사구건설과 기업주의 도시의 공간생산 지식

1. 사구건설

사구는 서방의 커뮤니티(communitiy)의 번역어로서, 중국 사회주의 특유의 사회적 조직과 정치적 지배의 실체인 단위제가 시장화 개혁과 함께 서서히 해체되어가는 과정에서, 개혁기에 기존의 단위제를 대체할 도시거버넌스의 형식으로서 제기된 것이다. 특히 1990년대 들어서 도시화의 심화와 주택제도 개혁은 단위제의 해체를 가속화시키고 국가는 기존의 단위제를 대체해서 기층에서의 공공서비스를 관리할 조직이 필요

하다는 것을 인식하였는데, 이것은 곧 사구가 기층의 행정조직이면서 동시에 자치조직의 성격을 동시에 가진다는 것을 의미한다. 이렇게 보면 사구는 기층의 공공의 문제를 해결하기 위해서 국가와 사회가 만나는 공간이고, 이 사구라는 기층의 정치공간의 행위자는 가도판사처(街道办事处), 거민위원회(居民委员会), 업주위원회(业主委员会), 물업공사(物业公司)로 이뤄진다.²⁷⁾

따라서 단위가 애초 존재하지도 않았고 기초시설도 전혀 갖춰지지 않은 농촌지역의 토지를 수용하여 싼린위안주택단지와 같은 주택단지를 조성하려는 국가는 이와 같은 사구건설과 기업주의 도시에 관련된 공간생산의 지식을 스스로 투사하는데, 여기에는 부동산개발회사나 대학과 같은 다른 주체들에 의한 담론적 정당화가 수반된다.

먼저 대학이 투사하는 공간생산 지식을 살펴보기로 하자. 1997년 화동사범대학 교수 우뮈(吴铎)는 푸둥신구의 사구발전에 관한 보고서를 제출하는데, 다음과 같이 주장한다.²⁸⁾ 첫째, 사구발전의 성공여부는 사구건설의 주체에 달려있는데, 사구건설의 주체는 정부법인, 기업과 사업단위, 사단법인 및 전체 사구 주민들이다. 둘째, 사구건설을 성공적으로 수행하기 위해서는 무엇보다도 정부법인이 주도적인 작용을 해야 하는데 정부법인은 보통 시정부, 구정부, 가도판사처로 나뉜다. 푸둥신구의 경우 푸둥신구 사구관리중심과 각 가도판사처가 바로 푸둥신구의 정부법인인데, 도시 사구건설과 관리체제를 실천하기 위해서는 가도판사의 사구관리기능을 강화하여 경제체제개혁의 심화, 도시현대화관리의 강화, 주민의 생활과 환경의 품질 제고, 기층의 사무와 사회 안정을 강화해 나가야 한다는 것이다. 셋째, 기업과 사업단위는 지원역할을 해야 한다. 이들 단위는 계획경제시기에 "기업을 사회를 담당한다(企业办社会)"는 말이 보여 주듯이 기층에서 전면적인 역할을 했으나 개혁기에 들어선 지금은 이들 단위가 전통적으로 담당했던 많은 역할들은 이제 분리되어 사구가 담당하거나 시장에서 구매할 수 있으므로 사구건설에서 정부의 주도적인 역할에 지원하는 역할을 해야 한다. 넷째, 사단법인은 정부와 사구 주민들 사이에 존재하는 사회조직인데 각종 사구에 필요한 서비스 분야의 협회의 형식을 가지고 있으며 당과 정부의 지도를 따르고 그 정책을 선전해야 한다. 다섯째, 사구 주민들은 기초적인 역할을 하는 것인데, 구체적으로 다방면의 사구 업무에 참여하고 주민회의(居民会议)를 적극 개최하여 거민위원회와 가도판사처의 정책에 참여하고 마지막으로 공산당원은 선진적인 역할을 해야 한다.

이상을 요약하면, 푸둥신구에서의 사구건설은 가도판사처가 주도하고, 기업 및 사업

27) 김도희, 「중국 사구연구의 쟁점에 관한 시론적 고찰」, 『중국학연구』 제33집(2005). 유정원, 「중국 기층사회의 변화와 특성: 사구를 중심으로」, 『중국지식네트워크』 창간호(2011). 정해용, 「중국 상하이의 도시 거버넌스와 국가-사회관계: 변화와 연속성」, 『아세아연구』 통권131호(2008). 가도판사처는 지방 정부와 사구를 매개하는 행정조직으로 거민위원회의 사구업무를 지도한다. 가도판사처는 개혁기 이전에는 사회관리를 주로 단위가 담당하고 있었고 대부분의 도시주민은 단위에 속해 있었으므로, 실제 가도판사처가 사회관리를 하는 대상은 취업대기상태이거나 생계가 곤란한 소수의 주민뿐이었다. 거민위원회는 주민들의 선거로 구성되는 대중자치조직인데 주민복지 치안유지 분쟁해결 등 사구의 각종 업무를 담당하는데 기본적으로는 기층의 국가행정조직인 가도판사처의 지도를 받는다. 업주위원회의 업주는 주택소유주를 가리키는 말로, 업주들의 주택과 거주공간이라는 합법적 이익과 권리를 보호하는 대중적 자치조직이 바로 업주위원회다. 물업공사는 업주위원회의 위탁을 통해서 설립된 기업으로 해당 주택지역의 관리와 수리를 담당한다.

28) 吴铎, "论社区建设主体上海市浦东地区社区发展报告", 『社会学研究』, 1997年第5期.

단위는 지원 역할을 하며, 각종 서비스 관련 사단법인은 가도판사처와 사구 주민을 중개하고, 사구 주민들은 이러한 사구 건설을 지지하고 적극 참여해야 한다는 것이다. 이러한 푸둥신구에 새로이 건설되는 사구에 대해서 우뉘로 대표되는 학계가 투사하는 공간생산 지식은 다음과 같이 분석될 수 있다. 첫째, 쑤린위안주택단지가 들어서는 1990년 중반 푸둥은 푸시(浦西)지역에서 철거이주해온 주민들이 원래 소속되어있던 것과 같은 단위 자체가 존재하지 않는 농촌지역이 위주였기 때문에, 앞서 언급한 테 시구의 공장과 공인촌의 철거이주와는 성격이 완전히 달라서 국가의 입장에서 보면 기존의 단위체제 연속성이 존재하지 않으므로 사구건설에 있어서 기존체제의 저항이 상대적으로 적었다는 것을 알 수 있다. 둘째, 따라서 이 시기 푸둥신구에서는 현재 일반적인 사구 정치의 행위자인 가도판사처, 거민위원회, 업주위원회, 물업공사 중에서 가도판사처와 거민위원회만 존재할 뿐 업주위원회와 물업공사는 아직 보편적인 현상이 아니었다.²⁹⁾ 따라서 우뉘가 사구건설에서 정부주도, 기업보조, 서비스업 중개, 주민참여와 같은 역할분담론을 주장하는 것은 한편으로는 기존 단위의 부재로 인해서 국가가 원하는 사구정치를 상대적으로 용이하게 구축할 수 있기 때문이기도 하지만 다른 한편으로는 사구정치에서 국가를 대표하는 가도판사처나 가도판사처의 영향력 하에 있는 거민위원회를 제외하면 사회를 대표하는 업주위원회나 물업공사 자체가 존재하지 않는 객관적 조건에 대한 현실인식에 기초해있다고 보인다. 셋째, 그렇다고 하더라도 우뉘가 구상하는 푸둥신구 사구건설에서는 가도판사처의 주도적 역할이 강조되어있고 주민에게는 그저 성실히 참여하는 역할만을 주문하는데, 이것은 도시부문 개혁의 심화로 단위를 통한 국가의 사회통제가 어려워진 상황에서 단위를 대체하여 기층에서 새로이 건설된 사구에서는 가도판사처의 역할을 강조하여 개혁기에도 여전히 국가가 사회를 선도하는 역할을 하기 위한 것으로 판단된다.

통지대학 건축과성시계획학원 저우젠(周俭) 교수의 책 『도시주택단지계획원리(城市住宅区规划原理)』(上海: 同济大学出版社, 1999)은 쑤린위안주택단지를 구체적인 사례로 언급하면서, 도시지역 주택단지의 계획에 대해서 다음과 같이 규정하고 있다. 첫째, 도시의 주택단지는 사회학적 의미의 사구로서 주민들 상호간의 이웃관계, 가치관, 도덕원칙 등 개인발전과 사회안정과 번영의 내용을 담고 있기 때문에, 주택단지의 구성은 물질적인 부분과 비물질적인 부분으로 이뤄지며, 둘째, 주택단지 계획의 목적을 사회발전의 시각에서 보면 양호한 생활서비스와 이웃관계에 기초한 양호한 사구건설이다. 따라서 저우젠은 쑤린위안주택단지를 곧 사구를 기반으로 하는 도시주택단지의 전형으로 위상지우고 있는 것이다. 이것은 이 책이 출간된 1999년에는 이미 사구가 단위를 대체하여 중국 도시지역 중요한 거버넌스로서 자리잡은 현실을 승인하고,

29) 중국 최초의 업주위원회는 1991년 3월22일 선전(深圳)의 텐징화원(天景花园)에서 성립되지만, 1994년 건설부가 「도시신설주택단지관리방법(城市新建住宅小区管理方法)」을 발표하여 부동산의 재산권 소유자와 사용자의 합법적 권익을 보호하고 대표하는 존재로서 업주위원회를 정의하고 나서, 1990년대 말이 되어 공유주택제도가 사라지고 주택의 상품화가 완료되고 나서야 비로소 업주위원회와 물업공사는 전국적인 보편적 현상으로 확산된다. 向云, "中国内地第一个业主委员会诞生始末", 『中国物业管理』 2011年5期, 17쪽. 曾文慧, "社区自治: 冲突与回应 - 一个业主委员会的成长历程", 『城市问题』, 2002年4期, 53쪽.

그러한 현실을 기초로 향후 도시지역에 건설되어야 할 사구를 공간적으로 투사하는 것이라고 할 수 있다.

한편 싼린위안주택단지가 모범적인 도시주택단지의 사례로서 얘기될 때 반드시 같이 언급되는 것이 바로 "필로티(pilotis)" 방식의 설계이다.³⁰⁾ 필로티 방식으로 싼린위안주택을 설계한 인물은 앞서 언급한 통지대학 건축과성시계획학원 왕중구 교수였다. 왕중구는 필로티 방식을 다층주택에 보편적으로 채용한 것은 상하이에서 최초이고 전국적으로도 선례가 없을 것이라고 하면서, 싼린위안주택단지에 필로티 방식을 채용한 것은 다음과 같이 몇 가지 의미를 가진다고 지적한다. 첫째, 상하이는 인구가 많고 땅이 좁으므로 공간을 수직방향으로 개발해야 하고, 둘째, 필로티는 노인과 아동에게 공공개방공간을 제공하며, 셋째, 주택단지 주민들이 자전거를 세워둘 수 있어 단지의 골치아픈 문제를 해결할 수 있고, 넷째, 공간을 효율적으로 사용하여 거주조건을 개선하였다는 것이다. 다섯째 사적인 공간을 공유공간으로 확보해서 사구에서 공간의 공공성을 확보했다는 것이다.³¹⁾ 따라서 그는 도시주택단지 건설에 있어서 필로티 방식의 도입은 다양한 측면에서 장점이 있다고 주장한다.

하지만 앞서 언급한 싼린위안주택단지에 대한 연구에 따르면 필로티는 용도와 소유권의 모호함, 안전우려와 환경오염, 이익충돌 등의 문제가 발생하여 소수의 주민을 제외하고 대부분의 주민들은 필로티에 대해서 부정적인 판단을 하고 있으며, 이것은 국가 주도의 사구건설 과정에서 실제 거주자인 주민의 참여가 배제되었기 때문이라는 점을 지적하고 있다.³²⁾ 여기서 알 수 있는 것은, 앞서 보았던 우뚝와 저우젠과 같이 도시거버넌스 구축과 관련된 사구 건설과 무관한, 필로티와 같이 주민편의를 위한 사구의 합리적 건설과 관련된 공간생산 지식조차도 싼린위안주택단지에서는 주민의 참여가 배제되고 국가를 대리하는 학계에 의해서 일방적으로 투사되었다는 사실이다.

IV. 공간생산의 지식네트워크

V. 결론

30) 필로티는 '갱(杭)' 혹은 '각주(脚柱)'라는 뜻인데, 근대건축에서 건물 상층을 지탱하는 독립기둥으로, 벽이 없는 일층의 주열(柱列)을 말한다. 이것을 유행 보급시킨 것은 프랑스의 건축가 르 코르뷔지에(Le Corbusier)이다. 중국어로는 저층공가(底层空架)라고 한다. "네이버 지식백과" <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=265019&cid=371&categoryId=1384> (검색일: 2013.11.20)

31) 王仲谷, "三林苑试点小区住宅底层架空的研究", 『时代建筑』, 1996年2期, 23-24쪽.

32) 陈映芳 等著, 113-118쪽.

