

세운상가 일대 도시재생사업을 통해 본 한국 도시재생의 통치성과 영토화 전략*

정학성** · 김숙진***

Governmentality and Territorialization Strategies of Urban Regeneration: The Case of Sewoon Urban Regeneration Area, Euljiro, Seoul*

Hak-Sung Jung** · Sook-Jin Kim***

요약 : 미셸 푸코(Michel Foucault)가 주창하고 푸코주의(Foucauldian) 연구자들에 의해 정교화 된 '통치성(governmentality)'의 시선은 도시재생을 신자유주의적 공간 전략 또는 탈개발주의적·탈신자유주의적 공간 전략으로 바라보는 관점을 넘어, 시민들의 자발적이고 자율적인 협업관계를 구축함으로써 정부통치에 대한 비판과 저항을 최소화하고 국가와 사회의 안정적 유지와 지속가능한 성장을 목적으로 하는 통치화(governmentalization) 프로그램으로 바라볼 수 있게 한다. 이에 더하여 본 연구는 '세운상가 일대 도시재생 활성화지역'에 대한 사례연구를 통해 도시재생의 통치성이 영토화의 전략을 통해 대상 지역과 실천적으로 상호구성됨을 보이고자 한다. 영토화를 통한 통치에 주목하는 이러한 관점은 도시재생이라는 통치담론과 프로그램이 국가공간 전체의 통치화를 지향하는 것이 아니라, 실제로는 지역적 특성과 자율적 작동원리를 영토화함으로써 작동 배경과 통치의 대상을 마련하고 실천됨을 보여준다.

주요어 : 도시재생, 통치성, 영토화, 세운상가, 을지로

Abstract : Beyond understanding urban regeneration as neoliberal urban development strategy or postdevelopmental/postneoliberal strategy, the governmentality approach allows us to see urban regeneration as a governmentalization program which aims to sustain the nation-state and civil society through the construction of citizens' autonomous and voluntary cooperation by minimizing their critiques and resistances to government. In addition to this, this paper focuses on how urban regeneration as a governmentalization program is constructed through the (re)territorialization strategy in the Sewoon Urban Regeneration Area, Eulji-ro. The governmentality approach with an emphasis on (re)territorialization help us reveal that urban regeneration as a governmental discourse and program arranges the subjects and spaces to govern by territorializing a specific locality and autonomous operation principles rather than aims for governmentalization of the whole state space.

Key Words : Urban regeneration, Governmentality, (Re)territorialization, Sewoon Arcade, Euljiro

***본 논문은 제1저자의 석사학위논문 일부를 수정·보완한 것임.

**건국대학교 지리학과 석사과정(Master Student, Department of Geography, Konkuk University, hoxnation@gmail.com)

***건국대학교 지리학과 및 대학원 세계유산학과 교수(Professor, Department of Geography and World Heritage Studies, Graduate School, Konkuk University, sjkim@konkuk.ac.kr)

I. 서론

본래 서구의 도시재생은 탈산업화로 인한 도심공동화의 위기에 대응하기 위해 등장했던 개념이었다(Bianchini and Parkinson, 1994). 그러나 한국에서 도시재생은 산업도시나 대도시 중심지역의 쇠퇴 극복보다는, 서울시의 '뉴타운 사업'과 같은 전면철거식 도심재정비 정책에 대한 비판과 그 대안이 요구되는 과정에서 '출구 전략'으로서 정책적 합리성을 획득할 수 있었다(조명래, 2013; 신현준·김지운, 2015). 이처럼 정부가 주도하는 정책사업의 형태로 구체화된 한국의 도시재생은 대안적 도시재정비 정책이자 일종의 균형발전 방법론으로 각광받으며 '도시재생 뉴딜 사업'과 같은 전 국토를 대상으로 하는 보편적 정책으로까지 확장될 수 있었다.

이렇게 한국의 도시재생은 재개발과의 대비를 통해 탈정치적 수사를 획득했지만, 실제로는 재개발의 변형에 불과하다는 비판 또한 존재한다(이영아, 2019). 이들 비판적 연구들은 한국의 도시재생이 쇠퇴한 공간을 대상으로 한다는 측면에서 결과적으로 잠재 지대의 상승을 초래하기 때문에 그것을 어떻게 명명하더라도 신자유주의 공간 전략일 수밖에 없음을 지적한다(한국도시연구소 편, 2018). 일부는 도시재생사업의 강한 정부주도성에 주목하며 '국가 주도 젠트리피케이션'에 해당한다고 주장한다(신현준·김지운, 2015). 또한 도시재생의 경우 기존의 도시재개발과 달리 다양한 행위자의 참여와 파트너십을 이루기는 하지만 이 역시 Logan and Molotch(1987)가 제시한 전통적인 엘리트중심의 성장연합과 구성원의 차이만 있을 뿐 또 다른 성장기계의 형성에 불과하다고 주장한다(이영은, 2018).

그러나 이러한 비판에도 불구하고 도시재생은 여전히 투기적 도시화 과정에서 파생된 도시사회적 문제를 해결할 수 있는 대안으로 여겨지며, 도시재생과 관련한 연구들은 지역의 물리적 정비를 넘어선 경제적, 사회적, 환경적 지속가능성을 목표로 통합적 재생을 위한 전략으로 거버넌스에 초점을 맞추고 있다(이영아, 2019; 이나영, 2020). 이것은 도시재생이 실제 공간을 구성하고 있는 지역주민, 지역공동체가 도시재생 과정에 적극적이고 주도적으로 참여하는 거버넌스를 추구한다는 점에서 기존의 지배적인 공간 생산 양식들과 차별적인 것으로 인식된 결과이다(조명래, 2007; 이영아, 2019). 이렇게 거버넌스 연구의 대부분은 이전 시기와의 차별성, 단절을

강조하면서 새로운 시대의 '민주적인' 정책 실행 과정에 초점을 맞추으로써 도시재생이 과거 발전주의적, 투기적 도시화의 연장선에 있다는 비판적 연구의 대척점에 선다. 이러한 연구들은 도시재생에 관한 이분법적 시각을 증폭시킬 뿐이다.

도시재생이라는 공간 재활성화 정책의 근거가 되는 도시·지역 쇠퇴의 한국적 맥락이 서구와는 다르다는 점, 이러한 한국적 맥락에서 도시재생 정책을 바라보고 그 특성을 규명하는 상반된 시선이 존재한다는 점은 한국의 도시재생에 대한 이론론적 접근을 넘어서는 재사유가 요구됨을 의미한다. 이와 같은 문제의식에 근거하여 본 연구에서는 세운상가 일대 도시재생사업을 미셸 푸코(Michel Foucault)의 '통치성(governmentality)' 개념을 통해 바라봄으로써, 도시재생이 지향하고 있는 본질적 목적과 그 대상, 개입의 전략들을 문제화할 수 있는 기틀을 다지고자 한다. 통치성은 개인 또는 집단의 사고방식과 행동을 인도하는 합리성과 각종 기예(art), 그리고 그러한 통치화(governmentalization)의 결과로 형성되는 특정한 주체성을 포괄한다. 이러한 점에서 통치성의 시선은 국가, 법, 시민과 같은 전통적인 권력분석의 축을 통해 도시재생을 도시재정비의 역사적 방법론 중 하나로 규정짓기보다는, 특정한 지식과 담론, 합리성이 도시의 사회공간적 권력관계를 관통하며 상호구성적으로 형성된 계보학적 산물로 바라볼 수 있게 한다. 더 나아가 본 연구에서는 통치화 프로그램으로 한국 도시재생 담론과 정책을 규정짓는 과정에서, '영토화'의 논리와 전략에 보다 주목하고자 한다. 이는 통치 대상에 대한 구체적 앎과 지식을 실천의 매개로 삼는 통치 프로그램의 특성이 지역에 전개되는 과정에서 재생담론과 재생대상의 상호구성적 관계로 이어지고 있음을 해명하려는 시도이기도 하다. 즉, 한국의 도시재생이 정부주도의 정책으로서 프로그램화되며 실체를 갖추어 왔다고 하더라도, 그 실제 실천 과정은 재생이라는 담론이 가장 잘 작동할 수 있는 '경계지어진' 영토를 필요로 하고 동원하게 된다는 것이다. 이는 통치 프로그램이 영토를 단순히 개간의 대상으로 삼는 것이 아니라, 영토화된 지역성과 사회관계를 스스로의 작동 배경으로 삼고, 그 영역의 내부에 존재하는 통치의 원리를 자기통치의 기술로 환원하여 대상 지역에 재투사함을 의미한다(Wang and Li, 2017).

본 연구의 사례지역인 세운상가 일대는 1980년대부터 재개발 논의가 시작된 이래로 재정비 사업이 진척되었

다가 지연, 재검토를 거쳐 중국에는 2015년 서울형 도시 재생 선도시범사업으로 지정되어 한국 도시재생 정책의 등장 배경과 맥락을 여실히 보여준다고 할 수 있다. 5년에 걸쳐 세운상가 일대 도시재생 사업이 거쳐 온 사회적·정치적·공간적 궤적들을 통치 프로그램으로 바라보는 본 연구의 시도는 한국의 사례를 통해 전 세계의 모든 도시재생을 관통하는 보편적 특징이나 성격을 규명하려는 것이라기보다는, 2010년대에, 한국이라는 국가에서, 서울이라는 도시에서, 특정 도시재생 사업지역에서 도시재생 정책과 사업이 구상되고 실천될 수 있었던 맥락과 과정을 추적함과 동시에 그 과정에서 영토화의 논리와 전략이 어떻게 작동해 왔는지를 보여줄 수 있다.

II. 통치성과 영토화

1. 통치성과 도시재생

통치성에서의 ‘통치(government)’란 ‘품행의 인도(conduct of conduct)’라는 표현으로 간략하게 요약될 수 있다(Dean, 2002; Foucault, 2007; 김동완·신혜란, 2016). 이에 기초하여 ‘통치성’을 통치와 사고양식(mentality)의 결합어로 볼 수 있다면(Foucault, 2007), 이는 통치의 대상을 특정한 방식으로 사고하고 행동하도록 인도하는, 다시 말해 ‘품행의 변경’을 규정짓는 일련의 지식·담론·합리성·전략전술·기예들의 체계를 의미한다고 할 수 있다(Miller and Rose, 1990; Dean, 2002; Foucault, 2007; 김동완·신혜란, 2016). 특히 통치성은 푸코가 전근대적 주권국가와 구분되는 근대 자유주의 국가의 권력 작동을 설명하기 위해 발명한 개념이라고 할 수 있다. 요컨대, 전근대적 국가사회에서는 지배자와 피지배자의 권력관계가 법정정치적 주권을 기준으로 명백하게 수직적으로 구분되었던 것과 달리, 근대국가는 평등한 시민주체와 민주적 정치체제, 그리고 시장경제의 복합적 상호작용을 담지하는 정치경제학 담론을 전면에 내세움으로써 전통적인 지배자와 피지배자, 주권자와 피통치자의 구분을 흐릿하게 만들었다는 것이다(Foucault, 2007; Foucault et al., 2008). 따라서 자유주의 근대국가의 권력은 더 이상 주권자로부터 피지배자에게로 행사되는 것이 아닌, 복잡다단한 정치경제적 사회관계를 유동하는 흐름, 즉 ‘관계적 권력’의 차원에서 설명되어야 한다고 보았다(김

동완·신혜란, 2016). 이와 같은 시선은 국가와 주체라는 사회의 양극단에 놓여있는 요소들을 사회관계망의 특정한 배치형태에서 발생하는 권력적 효과이자 결과로서 동시적으로 설명할 수 있게 했다(Foucault, 2007; Foucault et al., 2008). 무엇보다도 통치성은 자유주의 근대국가와 같이 특정한 형태의 사회관계와 권력관계의 배치를 가능하게 하고 당연한 것으로 받아들이게 하는 정치적 합리성을 겨냥한다고 할 수 있다. 이러한 점에서, 통치성에 대한 분석은 어떠한 사고방식이나 사회현상이 특정한 시기에 특정한 장소에서 정당화·합리화·보편화되며 실천되어 온 과정과, 그러한 통치적 합리성을 내면화하여 자발적으로 실천하고 수행해나가는 주체성이 형성되어 온 과정을 분석의 대상으로 삼는다(Foucault, 2007; Foucault et al., 2008; Huxley, 2008).

이러한 통치성의 시선은 도시재생 정책을 제도적 공간과 그 공간의 일상, 의례와 절차, 그리고 행위자들의 행동(conduct)을 특정한 구체적 방향으로 조직하는 것을 지향하는 일련의 ‘통치화 프로그램’으로 바라보게 한다(Raco and Imrie, 2000). 여기서의 핵심은 다양한 담론·법·제도·규범·전략·실천들의 배치와 작동 속에서 도시재생이 하나의 장치(apparatus)로서 작동하며 특정한 통치성을 내면화한 자율적 주체를 형성해가는 과정을 들여다보고, 동시에 그러한 주체성이 담지하고 있는 사회와 국가에 대한 담론을 탐문하는 것이다. 이는 또한 도시재생 정책과 도시재생 거버넌스를 특정한 시기에 가능하게 할 수 있었던 지식과 담론의 체계, 그것의 현실적 개입을 실천하기 위해 기획되는 일련의 프로그램, 그러한 기획을 자발적으로 수행하게 되는 ‘사회적 신체’로서의 재생 주체의 형성 과정에 주목하는 것이기도 하다(Raco and Imrie, 2000).

도시정책을 통치성의 시선에서 바라본 연구들은 도시정책과 거버넌스의 체계를 특정한 배열의 권력관계를 형성하는 통치 장치의 일환으로 바라보았다는 점에서 거버넌스의 정치적·행정적 타당성에 천착하던 기존 도시 거버넌스 연구들과 차별점을 갖는다(Raco and Imrie, 2000; Dikeç, 2007; Huxley, 2008). 같은 맥락에서, 도시재생이라는 공간적 담론과 실천을 대상으로 한 통치성 연구들은 재생담론과 같은 ‘대안적인 정치적·윤리적 합리성’을 바탕으로 작동하는 담론이 실제 실천 과정에서는 통치의 대상을 기업가적 주체로 재생산하거나 국가권력으로서의 은밀한 예측으로 이어짐을 드러낼 수 있

었다(박주형, 2013, 김지운, 2015; 남수정, 2019). 이처럼 ‘대안적’ 도시담론과 정책을 대상으로 이루어진 통치성 연구들은 ‘사회적인 것(the social)’이 국가권력에 감지되고 분석되어 관리가능한 개입의 대상으로 재규정되고, 특정한 통치목적의 달성을 위해 전용되어 사회공간적 관계망 속에 재배치·재구성되어 온 과정을 살펴본 담론적·경험적 연구였다고 할 수 있다(Rose, 1996; 조문영·이승철, 2017).

그러나 도시재생에 대한 기존의 통치성 분석에서는 통치권력의 개입 대상이자 동시에 사회를 재구성하기 위한 통치적 수단으로 발명되고 동원되는 ‘사회적인 것’ 자체의 공간성과 행위성에 대한 면밀한 고찰은 다소 결여되어 있는 것으로 보인다. 특히 도시재생에 대한 통치성 분석은 새로운 사회공간의 생산을 지향하는 공간정책을 사례로 삼고 있음에도 불구하고, 재생의 대상이 되는 지역의 사회공간적 중요성은 심도 있게 살피지 못했다. 이는 일반적으로 통치화 프로그램으로서의 도시재생을 능동적인 것으로 가정하는 반면, 그 대상인 도시공간이나 지역사회에게는 정적이고 수동적인 조절의 대상으로서의 역할을 상정한다는 점에 기인한다. 이러한 잠재적 설정은 정책화·사업화된 재생 프로그램이 대상 지역에 투사되어 지역공간과 지역사회를 상당히 일반적으로 변형해간다는 과정적 이해로 손쉽게 이어질 수 있다. 이처럼 정책분석에 있어 능동적 주체와 수동적 객체를 구분하려는 관성은 도시재생을 통치 프로그램으로서 재개념화하려는 본래의 목적에 개입하여, 이를 국가정부의 은밀하고 정교하며 비가역적인 지배적 통치전략으로 귀결시킬 위험성이 존재한다. 결국, 도시재생을 대안적 사회공간정책으로 바라보는 관점과 발전주의와 신자유주의의 연장선으로 비판하려는 관점 모두를 넘어서려는 통치성 연구에서마저도 도시재생을 보편적 공간정책으로, 재생을 국가공간 전반을 관통하며 작동하는 일반적인 담론으로 바라보는 관습이 여전히 지속되고 있는 것으로 보인다.

도시정책 통치성 연구의 사회공간적 재해석이 요구되는 이러한 문제의식에 따라서, 본 연구에서는 통치화 프로그램으로 한국 도시재생 담론과 정책을 규정하는 과정에서, 도시재생에 대한 이전의 통치성 연구에서 상대적으로 간과되어왔던 영토화의 논리와 전략에 주목하고자 한다.

2. 도시재생 통치성과 영토화 전략

푸코는 영토(territory)를 법정지적·군사외교적·행정적 차원에서 전근대적 주권권력(sovereignty)을 가능하게 하는 매개로서 이해하고자 했다(Foucault, 2007; Foucault *et al.*, 2008). 그러나 그는 유럽 국가들의 국경이 안정되며 국가통치의 방향성이 외부 영토의 획득보다는 국가의 내부에서 국가의 부를 최대한 효율적으로 만들어내는 ‘내치(police)’의 방향으로 전환되었다고 보았다(Foucault, 2007; Foucault *et al.*, 2008; 유승호, 2013). 따라서 국가의 영토가 더 이상 확장될 수도 축소될 수도 없는 상황에서 국가의 개입과 조절의 대상은 개인과 인구를 겨냥하게 되었다. 이러한 맥락에서 개별 신체를 세밀하게 통제하고 스스로 행동하는 규율(discipline) 권력과 인구의 활력과 지속가능한 재생산을 겨냥한 생명권력(biopower)은 근대국가의 권력체계를 설명하는 양식으로 도입되었다고 할 수 있다. 이와 같은 푸코의 논의 속에서 영토란 결국 ‘인구’라는 새롭게 등장한 개념에 의해 대체되어 온 것으로 해석되었다(Foucault, 2007; Elden, 2013). 이는 곧 국가의 역할이 군사·외교의 기술을 통해 주권자의 법정지적 권력집행이 가능한 영토를 명확하게 구분짓는 것에서, 환경(milieu)의 조절을 통해 질병·실업·불확실성·사고·피해로부터 사회 내부의 안전과 활력을 보존·보전하는 방향으로 전환되었다는 것, 즉 영토를 대신하는 ‘인구’라는 규율과 활력증진의 대상이자 목적이 등장했다는 의미이기도 하다(Elden, 2007; Foucault, 2007; 도승연, 2009).

그러나 국가권력의 매개로서 영토와 인구를 명확하게 구분하는 듯한 푸코와는 달리, Braun(2000), Hannah(2001), Philo(2001), Legg(2005), Elden(2007; 2013) 등의 학자들은 인구형성의 핵심 기술인 통계적 지식의 근간에 영토가 자리하고 있으며, 인구문제의 개선은 언제나 영토의 특성(qualities)과 관계있었다는 점을 지적한다(Elden, 2007; Huxley, 2008). 영토와 인구가 불가분하게 얽혀있다고 보는 이러한 관계적 접근은 영토를 단순히 경계 지어진 지형이 아닌, ‘개인-인구-환경’의 복합체와 같이 이해한다(Burchell *et al.*, 1991; Elden, 2007; Huxley, 2008). 푸코가 말하는 인구의 개념이 개인의 수적 총합을 넘어 정치·경제·사회·환경과 연관된 복합적 개념이라는 점을 상기한다면, 인구와 영토에 대한 관계적 접근은 조절(regulation)의 대상으로서 ‘인구의 발명’이 ‘영토의 발

명'과 동일한 의미를 갖고 있다는 주장이라고 할 수 있다(Hannah, 2001; Huxley, 2008). 이는 법정치적 '지배(rule)'를 강조하는 근대적 주권권력이 근대적 규율권력과 생명권력의 복합적 작동인 '통치(government)'에 의해 완전히 밀려나고 대체된 것이 아니라, 통치권력의 일부 분으로 흡수되었을 뿐 여전히 법과 제도의 형태로 작동하고 있다는 푸코의 분석과도 일맥상통한다(Foucault, 2003; 2007). 이는 다시 말해 영토는 국경의 형태로 고정되고 멈추어 버린 것이 아니라, 더 섬세하고 세밀한 조절의 대상이자 통치권력을 가능하게 하는 매개로서 개인·인구·환경을 포괄하며 간접적 개입과 과잉통치의 사이에서 지속적으로 탈영토화-재영토화 되어오고 있음을 의미한다.

이러한 점에서 푸코의 관심이 '영토 국가'에서 '인구 국가'로 옮겨 간 것은 실제로 인구의 개념이 영토의 개념을 대체해 왔기 때문이라기보다는, 국가영토와 국민을 분리하여 바라보는 기존의 시선으로는 근대 국가권력의 작동원리를 온전히 해명할 수 없다는 문제의식에 기인하는 것으로 해석할 수 있다(Legg, 2005).¹⁾ 통치 대상에게 자유를 부여함으로써 관계적 권력망에 자발적으로 배치되도록 인도하는 통치권력의 경계는 자유가 보장되어야 하는 주체와 그렇지 않은 대상, 즉 통치가능한(governable) 대상과 그렇지 않은 대상의 사이에 그어진다고 할 수 있다(Rose, 1996). 통치로 매개되는 권력관계의 체계에서 다양한 지식과 기술을 동원하여 다수의 개인들에게서 어떠한 일련의 동질성과 규칙, 순환을 발견함으로써 근대적 인구가 발명된다고 할 때, 이는 동시에 그러한 동질성을 가능케 하는 물질적·담론적·제도적·문화적 조건에 테두리를 긋고 영토화하는 작업이기도 하다. 따라서 (자유주의)통치성 개념이 담지하고 있는 규율권력과 생명권력의 복합적 작동과, 자율적 주체를 형성하는 생산적인 능력은 영토화된 관계적 권력망을 통해 실천 가능해지는 것이라고 할 수 있다.

통치적 권력관계를 영토화 작업을 통해, 영토화된 사회관계를 매개로 작동하는 것으로 바라보는 관점은 국가, 법, 시민과 같이 전통적인 권력의 소유주체를 거부하는 통치성의 시선을 보완할 수 있다. 즉, 한국의 도시재생이 정부주도의 정책으로서 체계화되며 실체를 갖추어 왔다고 하더라도, 그 실제 실천 과정은 재생이라는 담론이 가장 잘 작동할 수 있는 '경계지어진' 영토를 필요로 하고 동원하게 된다는 것이다. 도시재생과 영토화 전략

의 상호구성은 특정한 영토를 단순히 개간의 대상으로 설정하는 것이 아니라, '쇠퇴지역'이라는 비정상적 영토를 식별하고 가시화함으로써 재생이라는 일련의 '공간적 정상화' 전략이 실천적 개입의 타당성을 갖추게 될 수 있음을 의미한다(김동완, 2019). 또한 철거식 재개발보다 재생을 개입의 전략으로 선택해야 하는 당위로서 지역의 장소적 특수성 또는 '구조화된 응집(structured coherence)'을 포괄하는 공간적 사회구조를 통치가능한(governable) 대상으로서 영토화하는 작업을 내포하고 있음을 드러낼 수 있기도 하다(김동완, 2019). 나아가 지역 재활성화에 대한 지역사회의 요구가 도시재생이라는 특정 정책의 형태로 국가권력 내부에 공식화되는 과정은 도시재생 정책을 권력관계적 효과로서의 국가를 구성하는 통치 프로그램의 전략적 일환임을 보여준다고 할 수 있다(Wainwright and Robertson, 2003; 정학성·김숙진, 2020). 결과적으로, 영토화에 대한 재해석을 포함하는 통치성의 시선은 권력을 능동적으로, 영토를 수동적으로 바라보는 것을 넘어 이 둘이 복잡한 관계적 권력망에서 상호구성되며 도시재생과 같은 특정한 담론과 실천전략의 복합체를 실천 가능하게 하는 공간적 결절로서 재개념화할 수 있게 한다. 이는 국가정부나 시민사회, 법과 제도의 거버넌스적 전환을 중심으로 도시재생을 규명하고자 시도해 온 기존의 연구방법론과 차별점을 갖는다고 할 수 있다.

이러한 관점에서 통치 프로그램으로서의 도시재생과 그 영토화 전략의 관계에 주목한 본 연구에서는 세 가지의 분석 축을 제안한다. 첫째, 관념적 담론에 머물던 도시재생이 다양한 계산과 분석의 기술을 통해 도시공간의 내부에서 '쇠퇴공간'을 식별해 내고, 실제적인 재생의 대상이자 수단으로서의 '지역적인 것'을 발명하며 스스로의 작동 배경을 획득하고 현실에 개입하는 정책으로서 구체화 될 수 있었던 맥락, 요컨대 '통치가능한(governable) 공간'을 식별하고 통치의 대상으로 공식화하는 과정에 주목한다(Rose, 1996). 이러한 과정은 도시재생 정책의 행정적 영역뿐만 아니라, 그 내부에서 실제로 도시재생 사업이 진행되는 구체적인 영역을 구분하고 분류해내는 과정이라고 할 수 있다. 이러한 과정을 거치며 통치가능한 공간은 정책과 제도의 형태로 공식화되며, 동시에 더욱 구체적이고 세밀한 개입의 기술을 마련할 계기를 갖추게 된다. 둘째, 도시재생 프로그램이 그 실천적 양식으로서의 각종 '통치의 기술'들을 동원하

여 대상에 개입하는 과정에 주목하고, 이를 통해 지역의 이질적인 구성 요소와 장치들을 재배치하고 재영역화함으로써 인도되는 특정한 주체성, 다시 말해 한국 도시재생이 지향하고 있는 ‘재생의 주체’의 실제 모습을 드러내고자 한다(Raco and Imrie, 2000; Foucault, 2007; 최명애, 2016). 다만 한국 도시재생의 사례에서, 이러한 개입을 국가와 같은 주권자가 주도하는 권력의 이양 과정이나 오히려 그 반대로 권위적 국가정부의 억압적인 지배에서부터 지역사회나 지역공동체가 해방되고 주체성을 획득하는 것으로 일반화하지는 않는다(정학성 · 김숙진, 2020). 이러한 시선은 거버넌스와 같은 새로운 수평적이고 협력적 정책모델과, 이러한 거버넌스 구조를 적극적으로 내면화한 도시재생 프로그램들, 그리고 이를 지원하기 위해 투입되고 배치되는 유무형의 장치들의 집합을 단순히 ‘정치적으로 올바른’ 대안적 공간전략으로 받아들이는 관점에 의문을 제기한다(김지윤, 2015). 이는 재생의 대상을 자율과 책임의 영역으로 재편함으로써 정부권력의 직접적인 개입 없이도 ‘자율적으로’ 작동하는 지역사회를 만들어내고자 하는 근대국가의 자유주의적 통치 권력과 지역자치 · 지속가능성 · 공동체적 삶을 강조하는 한국 도시재생의 지향점, 그리고 그에 내재된 발전국가의 관심이 교차하는 지점을 영토화의 논리 속에서 밝혀내려는 시도이기도 하다. 셋째, 영토화된 통치 프로그램이 저항과 반발에 직면하는 순간에, 그러한 위기를 오히려 스스로의 작동 영역과 대상을 확대할 수 있는 기회로 바꾸어내는 재영토화의 작업에 주목한다. 즉, 통치에 대한 저항을 권력에 대한 저항이 아닌, 더 성공적인 통치를 위한 저항으로 둔갑시키는 성찰적인 권력으로 도시재생 프로그램을 바라보고자 하는 것이다. 그러나 동시에 이러한 재영토화의 과정에서도 도시재생은 여전히 정상과 비정상의 구분, 지역적인 것의 동원을 필요로 하게 된다는 점에서 도시재생 담론과 도시재생 프로그램의 지속가능성에 부정적인 의문이 제기될 수 있다.

III. 세운상가 도시재생사업의 통치성과 영토화 전략

본 연구의 사례지역은 세운상가군(세운상가 · 청계상가 · 대림상가 · 삼풍상가(현 삼풍넥서스) · 풍진호텔(현 M호텔) · 신성상가 · 진양상가)과 서울시 도시재생사업이

진행되고 있는 세운상가 일대 도시재생활성화지역(이하 세운상가 도시재생지역)이며(그림 1), 시간적 범위는 이 지역이 서울형 도시재생 선도시범사업으로 지정된 2015년부터 2020년 말까지이다. 세운상가군과 그 일대 영세제조업 밀집지역은 1980년대 이후 지속적으로 재개발 논의가 이어져왔다. 이러한 재개발 논의들의 대부분은 남쪽으로 길게 뻗어 있는 상가군을 철거하여 북으로는 종묘, 남으로는 남산을 연결하는 녹지축을 조성하고, 그 주변 지역은 도심 CBD의 역할에 맞게 고층의 업무지구로 재개발할 것을 상정하고 있었다(송아라, 2019). 2006년 세운상가와 주변부 일대는 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」(약칭: 도시재정비법)에 의거하여 ‘세운재정비촉진지구’로 지정되었다. 해당 지역이 소규모로 잘게 쪼개진 필지 · 구역과 그만큼 복잡한 토지주 · 건물주 · 세입자들의 권리관



그림 1. 세운상가 일대 도시재생활성화지역 지도
* 네이버 지도 위성지도에 저자가 해당 지역을 표시.

계로 인해 의견합일에 어려움을 겪으며 지역의 재개발이 지연되어오던 바, 이를 촉진하기 위해 재개발구역과 블록들을 통합하고 서울시의 주도 하에 블록 전체를 일거에 개발하는 통합개발안이 촉진지구의 지정과 동시에 제안되었다. 그러나 1단계 구역 재정비사업이 본격화되는 과정에서 문화재위원회의 고도제한 강화 요구, 용산참사로 촉발된 강압적 철거식 재개발의 사회적 문제화, 국제금융 위기로 인한 부동산 투자심리의 위축과 같은 예상하지 못한 문제들이 발생했고, 결국 통합재개발방식으로 진행되던 일대 재정비사업 전체의 재검토로 이어졌다.

이는 단순히 세운상가 재정비사업의 위기였다기보다는, 발전주의 근대화 시기부터 이어져 오던 물리적 환경 개선 위주의 도심재정비 담론 자체가 직면한 위기라고 할 수 있었다. 서울시 재개발 담론의 위기에 종지부를 찍은 것은 2011년 서울시장 교체와 도시및주거환경정비법 개정안, 이른바 ‘뉴타운 출구전략’의 발표였다(조명래, 2013). 서울시의 새 행정부가 토건지향적·신자유주의적·권위적이었던 이전 정부의 정책기조와의 적극적 대비를 통해 스스로의 정치적 합리성을 획득하려고 시도했다는 점에서 뉴타운 출구전략은 서울시의 새로운 도시담론을 보여주는 상징적인 정책이었다고 할 수 있다.

“..... 지난 40년간의 정비사업은..... 개발과 성장이라는 시대적 이념하에서 필연적 산물이라 하기에는 너무도 가슴 아픈..... 소유자와 승자만의 논리가 지배하는 구조였 습니다. ... 이 모든 문제의 중심에는 시민의 기대를 빌려 행정과 정치권이 중심을 잡지 못하고 오히려 선심을 쓰듯이 (재정비구역이) 과다하게 지정된 부분이 있고, 최근에는 부동산 경기가 침체되면서 이러한 내재된 구조적 문제 점들이 한꺼번에 폭발하고 있는 양상을 보이고 있는 것입니다. 무엇보다 앞으로는 뉴타운·정비사업 정책방향 을 소유자 위주에서 거주자 중심으로, 사업성과 전면철 거 중심에서 ‘인간답게 살 권리’를 보장하는 공동체, 마을 만들기 중심으로 전환할 것입니다.”²⁾

(조명래, 2013:28-29에서 재인용)

국토교통부에서 진행하던 도시재생 R&D사업이 2012년 마무리되고, 서울시 행정부의 교체를 비롯하여 2012년 총선 이후 ‘도시재생’ 담론이 본격적으로 국가적 정책으로 제도화되기 시작했다. 2013년 제정된 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(약칭: 도시재생법)은 이의

공식적인 결과물이었다(조명래, 2013). 이후 법적 시행령과 ‘국가 도시재생 기본방침’이 공표되며 서울시를 비롯한 각 지방정부는 본격적으로 도시재생사업을 추진할 수 있게 되었다(서울특별시, 2017). 도시재생이라는 새로운 담론이 과거의 ‘일률적 전면철거’가 아닌, 주민의 삶과 지역의 정체성을 반영한 ‘맞춤형 도시재생’을 표방한다는 점(서울특별시, 2015), 그리고 도시재생정책이 기존 재개발정책과 대비하여 우위를 가질 수 있음을 보여줌으로써 서울시 행정부의 반개발주의적인 정치적 합리성을 더욱 강화할 수 있다는 점에서, 도시재생의 대상지역은 재생의 정책적 효과를 극대화할 수 있는 곳, 요컨대 지역성·공동체성·낙후성이 공존하는 동시에, ‘죽어가고 있으면서 살려낼 수 있는 장소’로서 신중하게 선정되어야 했다.

1. 비정상공간의 식별과 ‘지역적인 것’의 발명

이미 도심 중심부에 위치하고, 주변지역에 비해 낙후와 쇠퇴의 정도가 심하면서도 각종 이유로 인해 철거식 재개발이 지연되어 오고 있던 세운상가 일대의 제조업 밀집지역은 서울시의 재생담론에 의해 적극적으로 재조명되기 시작했다. 이러한 작업은 두 가지 맥락에서 진행되었다. 먼저 세운상가군 철거가 백지화되며 남북 1km 길이로 뻗은 이 건물군의 새로운 활용 방법에 대한 논의가 이어졌다. 세운상가군은 2010년을 전후하여 재정비 담론이 재개발에서 재생으로 전환됨과 동시에 ‘제거해야 할 흉물’에서 문화역사적 가치를 지닌 ‘보존해야 할 근대화기의 건축유산’으로 새롭게 재평가되기 시작했다(이두호, 2011). 사실 세운상가군의 건축적 가치에 대한 논의는 꾸준히 제기되어왔음에도 불구하고, 지역개발에 있어 정부의 영향력이 다른 행위자들을 압도해 온 발전 국가적 관성과 재개발을 통한 공간효율과 지대의 극대화를 추구했던 기업가주의적 도시정부의 시선이 맞물리며 세운상가군의 보존가치에 대한 논의는 개발추구적 권력의 시선의 외부에서 주변화된 채 머물고 있었다. 그러나 ‘도시공간의 정상성’을 규정하는 규범적 담론이 재개발에서 재생으로 전환되며 세운상가는 낙후하고 실패한 건축물이자 도심의 흐름을 가로막는 장애물이 아니라, 도시의 남과 북을 이어낼 수 있는 ‘연결의 잠재력’, 단절된 공간들을 연결시켜 새로운 사건과 장소들을 만들어낼 수 있는 ‘생성의 잠재력’, 그리고 ‘모든 것을 제조해 낼 수 있는’ 세운상가 일대의 산업네트워크가 층층이

쌓아온 역사와 현재를 포괄하며, 심지어는 앞서 말한 모든 잠재력을 흡수하여 무엇으로도 현실화될 수 있는 장소로서 '다양체로서의 잠재력'을 지닌 장소로 재평가되기 시작했다(이종호, 2013; 서울연구원, 2013에서 재인용). 이러한 세운상가군을 바라보는 시선의 급격한 전환은 세운상가 일대 도심제조업의 재발견 작업으로 자연스럽게 이어졌다.

세운상가군을 중심축으로 한 주변 지역에는 한국전쟁 이후부터 소규모 제조업체들이 밀집해 오고 있었다. 을지로를 기준으로 북쪽에는 전기전자·기계·금속 중심의 제조업체들이, 남쪽에는 인쇄업체들이 밀집하여 견고한 산업 네트워크를 형성하고 있었다(김용창, 1997). 발전국가의 개발주체들은 조감도적 시선에서 도시를 내려다보며 수도 서울을 하나의 유기적인 도시로 만들어내고자 했고, 이러한 발전주의적 공간권력을 담지한 서울시는 세운상가 일대의 모든 업종과 업소를 '도심부적격' 시설로 지정하여 도심 외부로의 이전을 유도하려는 시도를 지속해 왔다(심한별, 2013). 그러나 이러한 계획은 실제 재개발로 이어지지 않았는데, 이는 전술한 바와 같이 이 지역이 고밀도의 소규모 필지로 구성되어 복잡한 관리관계를 형성하고 있었고, 이러한 상황에서 1979년부터 일찍이 재개발구역으로 지정되어 신축과 환경개선이 지속적으로 제약되며 영세한 제조업체들의 산업네트워크가 더욱 강화되어왔기 때문이었다(송아라, 2019). 결과적으로 세운상가군과 그 일대의 제조업 밀집지역은 국가정부와 지방정부에 의해 지속적으로 축출의 대상으로 규정되어져 왔음에도 불구하고 정부의 정책의지에 역행하며 현재의 위치에서 지속될 수 있었다(심한별, 2013).

그러나 재생담론이 부상하며, 세운상가와 을지로 일대의 제조업 밀집지역은 어느 순간부터 '도심부적격' 업종과 시설의 공간에서 '도심 특화산업'이 배태된 공간으로 재공식화되기 시작했다. 이는 단순히 장소의 보존 논리를 넘어, 세운상가 산업생태계가 갖고 있는 역사성·생산의 유연성·자발적 공동체·축적된 유통망·체현된 노하우들을 적극적으로 지원하고 그 잠재성을 현실화함으로써 '도심경제의 활성화'라는 보다 거시적 목표로까지 이어갈 수 있다는 공간전략의 표현이기도 했다. 면밀한 조사를 통해 시간이 흘러갈수록 이 지역의 물리적 쇠퇴와 낙후는 선명해지고 있다는 것이 드러나고 있었지만(서울역사박물관, 2010), 이는 '담론을 전복하는 담론'으로서의 재생담론이 등장하고 나서야 도심 부적

격 업종이라는 '오명'을 벗고 '활성화해야 할 대상'으로 새롭게 개념화되고 나서야 정책의 대상으로 공식화될 수 있는 계기를 마련할 수 있었다.

이는 세운상가군과 일대의 산업생태계라는 지역자산, 또는 '지역적인 것'이 재생이라는 새로운 공간담론을 담지한 정부권력의 시선에 포착되며 재생의 잠재성을 보유한 대상으로서, 그리고 동시에 재생의 실현을 위해 필요한 도구로서 공식화되고 '발명'된 것으로 바라볼 수 있다. 또한 담론적 논의에만 그치던 한국의 도시재생이 현실에 개입하는 통치 프로그램으로 구체화되고 작동할 수 있는 계기, 즉 '통치가능한(governable) 대상'을 발견하고 발명하며, 생산해내는 과정이었다고 할 수 있었던 것이다(Rose, 1996). '통치권력'은 무에서 유를 그리거나 창조하려고 시도하기보다는, 치밀한 관찰과 조사를 통해 통치 대상의 자발적이고 자율적인 작동원리와 존재양식을 발견하고 그것을 체계화·지식화·담론화함으로써 통치의 원리로 재생산해낸다고 할 수 있다면(박주형, 2013), 세운상가군과 산업생태계가 재조명되는 과정은 이미 존재하던 지역의 요소들이 새로운 지식과 담론에 직면하는 과정에서 새로운 용도·활용법·조합형이 창조되는 '발명'의 과정이라고 할 수 있는 것이다. 이렇게 재발명된 지역적인 것이 바탕이 되며, 세운상가 일대의 지역적 특성은 '도심의 중심축', '역사문화자원' '도심 산업경제'와 같은 개념을 중심으로 자연스럽게 규정되었다(서울특별시, 2015). 공식화된 지역성은 곧 지역의 외부와 내부를 구분짓는 상상의 경계가 되었다. 정부권력의 개입 없이도 '자생적으로' 작동하는 제조업 산업생태계는 그 경계의 내부에 동일성의 논리를 더했으며, 살아있는 유산으로서의 세운상가군은 그러한 경계지어진 지역성의 물리적 아이콘이자 표상으로 자리잡았다. 이처럼, 지역적인 것의 발명을 거치며 도시재생 담론과 지역의 영토성은 상호구성적으로 작동하고, 실천적인 개입의 프로그램으로서 공식적인 도시재생 정책을 만들어내는 기틀이 되었다.

2. 지역의 거버넌스화, 지역의 주체화

통치가능한 대상을 스스로의 내부에 포함시키며 도시재생 담론은 현실에 개입하기 위한 더 정교하고 구체화된 능력을 갖출 수 있게 된다. 2014년 세운재정비촉진계획의 변경은 세운상가 일대 지역을 규정하는 권력관계망

이 통치화되기 시작했음을 예측하는 것이었다. 변경안은 도심을 재창조하기보다는 재활성화하고, 전면철거를 통한 신도심 조성보다는 유연하고 점진적인 정비를 통해 지역성과 역사적 가치를 극대화하며, 이는 정부보다는 민간, 특히 지역주민들의 적극적인 참여와 협력을 통하여 이루어져야 한다는 담론의 전회를 포괄하고 있었다(서울특별시, 2017). 이러한 맥락에서 자연스럽게 세운상가군의 ‘존치’와 산업생태계의 ‘활성화’가 재정비계획의 명시적 목적으로 새롭게 나타났으며, 세운상가군을 재정비촉진구역에서 해제하여 별도로 관리하도록 하는 공간적 분리로 이어지기도 했다. 또한 변경안에서는 세운상가 일대 촉진지구의 구역단위를 171개의 중소기업 구역으로 분할하여 장기간에 걸친 자연스러운 정비 유도도를 도모하고자 했다. 재정비촉진지구가 ‘뉴타운 사업’을 위해 특별법까지 마련하며 지정되어 온 정책적 공간이라는 점을 고려했을 때(변창흠, 2008), 재정비구역에서 세운상가군을 분리하고, 기존 구역은 소규모로 재구획하는 공간적 과정들을 포함하는 세운재정비촉진계획의 급진적인 전환은 뉴타운식 도시재정비사업을 대체하는 새로운 재정비정책의 등장을 예고하는 것과도 같았다.

한편, 서울시는 2014년 도시재생본부를 발족하는 등 지방정부의 입장에서 국가정부의 도시재생 계획을 반영한 자체 도시재생정책을 기획하고 있었고, 이는 2015년 3월 ‘서울 도시재생 종합플랜과 13개소의 ‘도시재생 선도지역’ 선정, 그리고 그 해 12월 ‘2025 서울시 도시재생전략계획’의 공표와 「도시재생특별법」에 근거한 도시재생 선도지역의 ‘도시재생 활성화지역 지정’으로 이어졌다(서울특별시, 2015; 2017). 이처럼 도시재생 담론은 세운상가군과 산업생태계라는 지역적·장소적 영토성을 갖춘 대상을 발명하고 공식화함으로써 실천적 프로그램으로 점차 체계화·구체화되었다. 이와 동시에 세운상가 일대 지역은 지역적인 것을 매개로 정부의 직접적인 관리의 대상으로 공식화되며 정책적 영토성을 획득할 수 있었다. 이러한 맥락에서, 2016년 1월 발표된 공식 세운상가 일대 도시재생활성화사업인 ‘다시·세운 프로젝트’에서는 제조업과 기술이라는 영토화된 지역성에 근거하는, 정책적 영토성 이상의 더욱 구체적인 작동 영역을 갖춘 정책으로 실체화되었다. 그러나 세운상가 도시재생사업의 공식화가 기존에 세운상가 일대를 포괄하고 있던 재정비사업의 전면적인 취소를 의미하는 건 아니었다. 앞서 설명한 바와 같이, 세운상가군과 그 일대 지역은 세운

재정비지구라는 명목의 단일한 재정비사업의 대상으로 묶여 있었다. 그러나 재개발 담론이 재생 담론으로 전환되는 과정, 특히 2014년 세운재정비촉진지구 변경안에서 세운상가군은 세운재정비촉진지구에서 행정적으로 분리되었다. 이는 세운상가군이 보존의 대상으로 공식화되었음과 동시에, 재정비지구라는 재정비사업의 대상이 되는 정책적 영역에서도 벗어났음을 의미했다. 그러나 이는 세운상가군을 남북 축으로 한 을지로 일대의 제조업 밀집지역들이 여전히 재정비사업의 대상 지역으로 남게 되었음을 의미하는 것이기도 했다. 이러한 점에서, 재정비사업의 변경 이후 공식화된 세운상가 도시재생 사업은 재정비촉진지역으로 지정된 세운상가 일대 구역 전체를 대상으로 수립되었지만, 세운상가군의 활성화에 대한 논의와 계획만 있을 뿐 주변지역에 대한 계획은 사실상 부재했다(송아라, 2019). 이처럼 세운상가 일대 지역이 재생과 재정비 두 가지 정책이 동시에 적용되는 공간이 되어왔던 반면, 세운상가군은 보존 논의 형성 과정에서 재정비구역에서 해제되며 재생 담론이 단일한 통치 합리성으로 작동하는 공간이 되었다. 이는 주변 지역들에도 적용되는 ‘도시재생 활성화지역’이라는 정책적 영역성이 세운상가군 내부의 그것과는 별개였음을 보여주는 것, 즉 ‘재생의 영역’과 ‘재정비의 영역’이 명확하게 분리되고 있음을 보여주는 것이기도 했다.

세운상가 활성화계획의 발표 이후 도시재생 ‘사업’의 본격화는 두 가지 맥락에서 진행되었다고 볼 수 있다. 하나는 세운상가 활성화를 위한 공공공간 설계 국제공모전의 진행이었다. 다른 하나는 대상 지역에 민관 거버넌스를 구축하기 위한 ‘공동체 재생사업’ 용역을 발주한 것이었다(손창진, 2018). 세운상가군을 대상으로 하는 설계 국제공모전이 세운상가 일대 재생사업의 물리공간적 재활성화를 목적으로 하고 있었다면, 공동체 재생을 위한 거버넌스 용역의 발주는 도시재생사업의 사회공간적 재활성화 목적을 지향하는 작업이었다고 할 수 있었다. 이러한 사업들이 본격적으로 진행되며 다양한 계기와 수단을 통해 지역주민, 지역상인들을 도시재생의 행위자로 엮어내려는 거버넌스화의 시도는 지속적으로 이어진다. 특히, 주민과 정책을 매개하는 계기를 지역의 내부에서, 지역적인 것에서 발견하고 동원할 때 그 효과는 더욱 강해진다. 2020년 현재까지도 지속되고 있는 세운상가 도시재생사업의 거버넌스 프로그램인 ‘수리수리 협동조합’이 설립되는 과정은 도시재생 정책과 지역주

민·상인·공동체를 매개하는 거버넌스 ‘위탁운영자’의 역할과, 이를 위해 지역적인 것들이 동원되어온 흐름을 선명하게 보여준다.

“다시세운 프로젝트 거버넌스팀 소속 ‘세운공공’은 먼저 세운·청계·대림상가를 활성화하기 위해 2015년부터 주민 수백 명과 인터뷰를 하며 이곳의 수리장인군을 발굴해 왔습니다. 발굴된 수리장인들과 2015~2016년에는 ‘수리수리업’이라는 이름의 워크숍을 3차례 진행했습니다. 세운·청계·대림상가에서 오디오, 비디오, 조명, 오락기, 냉난방 기기 등을 고치는 수리장인들이 시민들이 수리를 요청한, 추억이 담긴 고장 난 전기·전자제품을 고치는 프로젝트였습니다. 세운공공은 약 5개월간 수리 요청 142건을 접수했고, 이 중 사연이 명확한 제품 70개에 대한 수리를 각 분야 수리장인들에게 맡겼습니다. 수리수리업은 수리장인 개개인의 경제활동에 도움이 되었을 뿐 아니라 더는 자신의 기술을 찾는 사람이 없다고 생각했던 수리장인의 자부심을 높이는 계기가 되었습니다. 이를 통해 세운공공은 세운상가군 일대의 수리업과 제조업 등의 가능성을 발견하고 2017년 3월에 수리장인들과 함께 협동조합을 설립하게 되었습니다.”

(수리수리 협동조합 홈페이지)

지역주민들과의 인터뷰를 통해 ‘수리장인’이 발굴되고, 이 장인들이 지닌 지식과 노하우, 그리고 세운상가군의 산업생태계가 제공하는 부품수급의 유연성을 시민들의 수리 수요와 연결시키는 것, 이를 통해 수리장인들의 ‘자부심’과 ‘역량’을 높이고 제조업의 새로운 가능성을 확인하는 것, 이를 협동조합이라는 공동체적 형태로 제조직함으로써 주체적 활동을 촉진하는 것과 같은 일련의 과정은 비록 하나의 거버넌스 프로그램이 형성되는 과정에 대한 설명에 불과하다. 그러나 동시에, 도시재생이라는 새로운 통치화 프로그램에서 지역적인 것을 활용한 거버넌스화 과정, 요컨대 도시재생의 전문가가 지역의 내부자가 되어 지역을 꼼꼼하게 관찰하고 참여하며, 지역에 대한 앎을 획득하고, 그것을 배워야 할 것, 알아야 할 것으로 재생산하여 하나의 산업으로까지 연계해내는 과정의 전형을 보여준다고 할 수 있다.

수리수리 협동조합의 사례처럼, 거시적 계획에서는 상대적으로 추상적이었던 ‘공동체 활성화’, ‘역량 강화’, ‘거버넌스 구축’과 같은 표현들은 구체적인 통치의 대상

을 포착하며 정밀한 거버넌스 프로그램으로 체계화된다. 동시에 여기서 활성화되어야 하는 ‘공동체’와 ‘거버넌스’는 아파트의 주민, 문화예술인, 기술장인, 사회적경제조직, 재생 전문가들과 같은 구체적인 구성원들로 구성된 시민협의회로 구체화 되었다. 강화되어야 하는 ‘역량’은 산업생태계가 지닌 ‘장인’의 각종 기술과 노하우를 활용하거나 신세대에게 전수하고, 스스로 현대사회의 수요에 맞는 상품을 만들어 낼 수 있도록 학습하는 정책으로 세밀화된다. 이러한 방식을 통해 ‘공동체 재생’의 목적은 재생되는 지역의 ‘지속가능한 성장’으로 간결하게 요약된다(서울특별시, 2015). 이처럼 도시재생에서의 ‘협력적 거버넌스 프로그램’은 공동체활성화 담당자와 같은 도시재생의 전문가를 지역에 투입하여 면밀한 대면과 관찰을 통해 지역주민의 의견과 이해관계를 도시재생 정책의 공식적인 문제로 재생산한다. 또한, 교육·행사·나눔·구술·협동조합과 같은 구체적 전략을 동원하여 단순히 정책대상에 그치던 지역민과 지역사회를 정책과정에 직접 참여하는 주체로 만들어낸다. 이와 같은 일련의 흐름은 도시재생을 더욱 지역친화적, 사회친화적인 정책사업으로 구성해나가는 과정 자체를 일컫는 동시에, 지역사회를 도시재생이라는 정부정책이 가장 적합하고 원활하게 작동할 수 있는 영토로 개간하는, 일련의 ‘지역의 거버넌스화’ 작업으로 보이기도 한다(Rose, 1996; 2000; 박주형, 2013).

협력적 거버넌스의 일면이 각종 개입을 통한 정부주도 도시재생 정책의 안정적 착근에 있다면, 다른 일면은 정부의 철수 이후에도 그러한 안정을 유지할 수 있는, 항구적이고 비가역적인 거버넌스화 과정에 있다. 지역 내부의 이해당사자들을 재생의 주체로 만들고, 지역 외부의 사람·단체·기업을 지역의 행위자로 재생산해내는 참여형 거버넌스 프로그램은 정부의 공식적인 사업 종료 이후에도 지역이 내생적인 사회관계·정치관계·경제관계의 지속가능성을 갖출 수 있도록 돕는 작업이라고 할 수 있다. 이는 거버넌스의 지향점이 정부의 관리주의적 개입 없이도 삶과 사회에 대한 별다른 불평불만 없는 사회관계를 만드는 것, 좀 더 정확하게 말하자면 그러한 불평불만이 재생된 지역 내부에서 ‘자율적으로’ 해결되어 정부에게까지 도달하지 않도록 하는 것으로 보이게 한다. 그러나 실제로 지역의 거버넌스화 작업이 단순히 도시재생사업의 이해관계를 수평적·협력적으로 재편하는 작업에 머무는 것은 아니었다. 거버넌스를

중심으로 다양한 개입의 기술을 동원하여 세운상가 일대를 재생의 영토로 만들어내는 작업은 ‘다시·세운 프로젝트’의 3대 핵심 목표중 하나인 ‘공동체 재생’을 명확하게 겨냥하고 있었다(서울특별시, 2015).

“다양한 공동체가 서로 날줄 씨줄처럼 얽혀있는 사회가 되길 바라요. 우리가 살면서 여러 공동체에 동시에 속하잖아요. 내가 회사에서 어려움을 겪을 때 가족이 지켜주기도 하는 것처럼 나에게 사회적·심리적 안전망이 돼주는 공동체가 많으면 많을수록 좋은 사회가 아닐까요?”⁵³⁾
(서울잡스 인터뷰 내용)

공동체가 다양한 층위에서 촘촘하게 번성하는 사회를 ‘좋은 사회’로 지칭하는 도시재생 거버넌스의 핵심 행위자의 발언은 공동체를 단순히 통치를 위해 직접적으로 동원되는 도구로 이해하는 것에 그치기보다는, 공동체 자체가 이중 삼중의 사회안전망으로 작동하며 사회 구성원 간의 상호존을 강화하는 사회관계의 시대적 이데올로기로서 통치의 작업 내부에 배태되어 있음을 보여준다. 이처럼 통치화의 맥락에서, 지역에서 ‘자연스럽게’ 형성되어 온 각종 공동체들은 정부에 의해, 도시재생 전문가에 의해, 공모전과 같은 다양한 프로그램에 의해, 시민협의체나 협동조합과 같은 협력적 거버넌스에 의해 발굴되고 가시화되며 지역의 공식적인 행위자로 재규정되고, 궁극적으로는 ‘자생적 도시재생’이라는 명목으로 지역사회에 대한 공식적인 책임까지도 부여받게 된다(Rose, 1996; 박주형, 2013). 개인을 대신하여 공동체가 존재하는 ‘재생된 공간’은 이러한 방식으로 통치대상 자신이 자신에게, 공동체가 공동체에게 행하는 자발적 통치, 즉 최상의 형태의 ‘관치 없는 협치(governance without government)’로서의 거버넌스를 이어갈 수 있게 되며, 권력의 외부에 놓인 비가시적 공간에서 ‘통치가능한(governable) 대상’으로 재구성될 수 있는 것이다(박주형, 2013).

도시재생의 영토성은 이렇게 발명되고 동원되는 공동체에게 더 명확한 가치와 책임, 호혜의 경계선을 제공한다. 재정비사업을 재생사업으로 대체해야 한다는 정치적 합리성이 세운상가 일대에서 실제로 조사되고 발견된 제조업 산업생태계와 결합하며 ‘세운재정비촉진지구’ 전체를 도시재생 활성화지역으로 지정해 냈던 것과 달리, 도시재생 사업의 명쾌한 성공을 위해 세운상가군이

라는 건축물만을 집요하게 지목하는 도시재생 프로그램은, 태초에 자율적인 산업생태계에서 발견되었고 대표적인 주체 상으로 동원되어 온 협력적 공동체의 가치와 책임 범위 또한 세운상가군의 내부로 제한하게 되었다. 이는 공동체를 형성하고 있는 사회적·비물질적 관계망이 선명한 물질적 경계를 갖춘 영토성과 결합하는 과정이었고, 결과적으로 재생의 주체에게 자율적 통치와 그 책임의 영역을 명확하게 구분하고 제시함으로써 공동체는 스스로의 내부에 더 강한 결속력과 동질성, 그리고 배타성을 형성할 수 있게 되었다. 이렇듯 영토화의 전략은 도시재생 대상 지역의 경계를 선명하게 하고 내부적 동일성을 강화할 뿐만 아니라, ‘살려낸다’는 합리성이 작동하는 영토의 경계를 명확히 함으로써 ‘살려내지 않아도 되는’ 영역을 자연스럽게 규정해내며, 이러한 이중적인 공간의 합리성을 ‘일부를 살리기 위해 다른 일부를 살리지 않아야 하는’ 영토화의 논리로 연결시킨다. 즉, 재개발과 재생이 동시에 이루어지는 그 순간에, 도시재생 프로그램의 실질적 주체들은 특정 공간에서 실제로 이루어지고 있는 도시재생 프로그램을 호명함으로써 스스로를 재생의 주체로 자리매김하는 동시에, 역시 특정 공간에서 실제로 진행되고 있는 재개발 사업들은 정부의 행위능력 외부에서 법과 시장경제의 논리에 의해 이미 사업이 시작되어 버린 ‘관계없는 일로 취급하게 된다.

3. 통치에 대한 저항, 영역화를 통한 포섭

2000년대 초반 이미 서울주택도시공사(SH)의 주도하에 재정비 사업 시행을 확정하고 보상과 이주 논의를 이어오고 있던 세운 4구역과, 민간사업자에 의해 재정비사업이 추진되고 있던 3-1, 2, 4, 5, 6, 7구역은 세운상가 도시재생 사업이 시작된 지 3년이 지난 2018년 말부터 재개발을 본격화하고 이 구역들의 밀집된 제조업체들의 철거가 시작되었다(오마이뉴스, 2019년 12월 15일자). 이에 제조업 종사자들로 구성된 비상대책위원회, 지역주민, 시민단체 등이 재개발의 중단과 일대 산업생태계의 보존을 주장하며 천막농성, 집회행진, 반대 서명 수집, 성명 발표 및 기자회견 등의 각종 반재개발 운동에 나섰다(오마이뉴스, 2019년 12월 15일자). 이러한 저항의 움직임은 재정비사업의 허가 주체인 서울시에게 빠르게 전달되어 이듬해 1월 서울시의 ‘을지로 일대 재개발 전면 재검토’ 선언으로 이어졌다(연합뉴스, 2019년 1월 23일자). 서울

시가 대책 마련을 약속한 약 1년의 기간 동안, 실제로 세운사가 일대 지역의 재개발은 중단되었다. 그러나 이는 제조업체가 밀집해 있는 3, 4, 5구역 일대의 사업시행인가 자체가 취소되었다는 것은 아니었다. ‘삶의 터전과 흔적이 송두리째 쓸려나가는 전면적 재개발을 중단시킨 것만으로도 시장을 한 보람이 있다’는 서울시장의 발언(문화일보, 2019년 4월 12일자)과는 달리, 사업시행자들은 분양을 시작하고, 토지수용 절차를 진행하는 등 재개발 과정을 꾸준히 이어가고 있었다(오마이뉴스, 2019년 12월 15일자). 실제로, ‘재정비 촉진계획의 성공적인 시행이 세운사가 일대 도시재생과 직결된다는 서울시 도시계획관리위원회의 언급은 도시재생 계획의 핵심 행위자인 서울시가 세운사가 주변 지역의 재정비조차도 세운사가군의 ‘활성화’를 위한 거시적인 공간전략의 일환으로 취급하고 있음을 보여준다(송아라, 2019). 세운사가군의 건축유산적 가치·산업생태계·잠재적 공동체의 성공적인 재활성화를 위해 획득하기 위해 주변지역의 역사문화적 가치·산업생태계·공동체가 철거되고 재정비되어야 한다는 ‘선택과 집중’의 논리는 국가 전체의 발전이라는 명목으로 특정 지역에 자본과 인구를 집중시켜 왔던 발전국가의 공간전략을 상기시켰다.

재개발을 반대하는 상인, 시민, 활동가들은 ‘청계천을 지로보존연대’를 조직하여 도시재생활성화지역에서, 그 중에서도 특히 제조업 산업생태계의 핵심인 3구역과 5구역에서 여전히 지속되고 있는 재개발사업에 대한 비판을 이어갔다. 세운사가 보행데크를 경계로 상가군 내부에서 진행되고 있는 도시재생 사업이 제조업과 지역공동체의 재생을 핵심 키워드로 내걸며 재생사업의 성취를 만들어내고 홍보하던 것과 유사하게, ‘재생의 영역’ 외부에서 이루어지고 있는 도시재개발에 대한 반대 또한 제조업과 지역공동체의 보존과 재생을 재개발 저지를 위한 핵심 근거로 동원했다. 이러한 점에서, 재개발 영역의 통치적 합리성을 재생으로 전환해야 한다는 정치적 요구와 연대를 통한 집단행동은 결국 영토적으로 분리된 도시재생사업에 대한 비판이자 개선에 대한 요구였다고 할 수 있었다. 재정비사업을 재생사업으로 대체해야 한다는 정치적 합리성이 세운사가 일대에서 실제로 조사되고 발견된 제조업 산업생태계와 결합하며 재정비구역 전체를 도시재생 활성화지역으로 지정해 냈던 것과 달리, 도시재생 사업의 명쾌한 성공을 위해 세운사가군이라는 건축물의 내부만을 집요하게 지목하는 도

시재생 프로그램은 재생되는 산업생태계의 경계와 작동 범위 또한 세운사가군의 내부로 국한되었다. 이는 하나의 ‘거대한 공장’과 같이 기능하고 있던 세운사가 일대 산업생태계는 영역화를 통한 통치화의 과정 속에서 재생되는 산업생태계와 방치되는 산업생태계로 이원화됨을 의미하는 것이었다. 세운사가 도시재생사업의 상징적 거점 공간인 ‘세운옥상’에 버젓이 전시되어 있는 ‘세운 4구역 재정비사업’의 개요와 조감도는 재정비의 성공이 재생의 성공으로 이어진다는 철거식 재개발과 도시재생사업의 상호보완적 공존을 시각적으로 보여준다.

재정비 사업이 중단된 지 1년 2개월이 지난 이듬해 2020년 3월 서울시는 ‘세운사가 일대 도심산업 보전 및 활성화 대책’을 발표했다. 대책에는 세입자 대책 마련 후 정비사업 추진, ‘기존산업 보호’와 ‘신산업 육성’을 통한 산업재생, 현재 정비 사업을 추진하지 않고 있는 152개 구역의 해제와 재생사업으로 전환 등이 핵심 방안으로 포함되었다. 서울시가 제시한 세입자 대책은 5구역에 재개발 시행사의 기부채납을 통해 지식산업센터를 조성하여, 사업 철화가 어려워 사실상 퇴거를 막을 수 없는 3구역 및 5구역 일대의 제조업 관련 세입자들을 입주시키는 것이었다. 산업재생의 핵심은 일대에 공공임대주택, 청년창업지원, 생활SOC, 공동 작업장 등이 들어서는 공공산업거점 8곳을 조성하여 기존산업과 신산업의 융화를 도모하는 것에 있었다. 보다 주목해 볼 만한 것은 서울시 도시재생실장이 ‘구역을 1천개 이상으로 쪼갬다는 개념’으로 볼 수 있다고 표현한 152개의 재정비 구역의 지정 해제이다(연합뉴스, 2020년 3월 4일자). 이는 공식적으로는 일대의 정비구역 해제를 통해 자연스럽게 개별 필지의 스케일로 개발단위를 분할하여 재정비사업을 주민협의를 통해 진행되는 재생사업으로 대체하려는 의도로 설명되었다. 그러나 대책 발표 한 달 후인 2020년 4월 실제로 해제된 재정비 구역은 89개에 불과했으며, 나머지 63개 구역은 재정비사업 추진 의사가 있다는 이유로 해제구역 일몰을 1년간 유예 받았다(오마이뉴스, 2020년 4월 23일자).

재정비구역의 해제와 재생사업으로의 전환이라는 변화는 일견 세운사가군과 주변 지역을 분리하여 다른 공간담론이 작동하는 영역으로 구분해 온 기존 도시재생정책에 대한 반 재개발 측의 승리로 보이기도 한다. 실제로 다양한 거점공간을 마련하여 제조업 산업생태계를 보존하고 기존산업과 신산업의 조화를 통한 산업재생을 도모

하겠다는 서울시의 대책안은 세운상가군의 산업재생의 계획과 매우 흡사한 것이었고, 이는 곧 세운상가군 내부에 국한되어 있던 도시재생 프로그램이 주변지역으로 확장될 것이라는 신호로 해석되기도 했다. 이처럼 도시재생의 통치성은 비판·반발·저항에 직면하며 전복되거나 무너지기 보다는 재영토화의 전략전술을 통해 그러한 비판마저도 흡수하고 더욱 확장되기도 한다. 그러나 재정비사업의 재검토 과정에서도 이제는 돌이킬 수 없을 정도로 진행되어버린 제조업 밀집구역의 재개발 사업과, 지역주민의 의지를 존중하여 연장된 재정비구역 일몰기한은 ‘세운상가 일대 도시재생활성화지역’의 내부에 여전히 철거재개발 프로그램이 복잡하게 얽혀 여전히 작동하고 있음을 보여주었다. 수 차례에 걸친 세운상가 도시재생사업의 재영토화 이후에도 여전히 남아 있는 재정비구역은 도시재생이 국가의 모든 쇠퇴지역을 활성화하거나, 모든 철거재개발의 대상지를 재생의 대상으로 전환하는 보편적 정책 프로그램이 아님을 예증한다. 앞서 논하였듯 쇠퇴지역이나 재개발구역은 일차적인 재생의 후보군에 불과할 뿐, 실제 도시재생은 지역적인 것을 발명하고 이를 재생의 배경이자 대상으로 영토화할 수 있는 장소에서 비로소 실천되는 공간담론인 것이다.

IV. 결론

본 연구에서는 세운상가 일대 도시재생사업의 사례를 통해 도시재생 정책과정에서의 통치성과 영토화 전략에 주목했다. 세운상가 일대 도시재생사업에 대한 분석을 통해, 도시재생 프로그램의 다음과 같은 특징을 드러낼 수 있었다. 첫째, 관념적 담론에 머물던 도시재생은 실제적인 재생의 대상인 ‘지역적인 것’의 발명을 통해 영토화된 작동의 조건과 배경을 획득하고 현실에 개입하는 정책으로서 구체화 될 수 있었다. 세운상가 도시재생의 경우, 이는 ‘세운상가군’과 ‘제조업 산업생태계’라는 지역의 독특한 경관과 존재양식을 재생의 대상으로 재조명하는 과정을 통해 이루어져 왔다고 할 수 있다. 둘째, 도시재생 프로그램이 대상에 개입하기 위한 핵심 전략으로서 ‘협력적 거버넌스’가 동원되어 오고 있었다. ‘지역의 거버넌스’라고도 할 수 있는 이러한 통치화의 기술은, 도시재생정책의 기획자인 정부를 대신하여 다양한 재생의 전문가들을 지역에 투입함으로써 지역주민과 지역사회를 도시재생 프로그램에 유리한 자발적이고 협력적인 거버

넌스 관계로 재생산해 나가는 일련의 과정을 일컫는다고 할 수 있다. 특히 재생 전문가들은 지역사회에 직접 투입되어 지역에 대한 면밀한 조사와 면담을 통해 지역사회의 삶의 깊숙한 부분에서까지 재생 주체화의 가능성을 발굴해냈으며, 이는 또다시 다양한 거버넌스 전략을 통해 세운상가 도시재생사업의 주체성으로 표상되어왔다. 셋째, 이러한 거버넌스화 작업을 통한 지역의 주체화 작업은 ‘공동체’라는 집합적 주체의 상과 결합하며 ‘스스로 알아서 통치하는’ 자발적인 지역사회를 더욱 효율적으로 만들어낸다. 세운상가의 경우 단순히 모든 주체를 기술자나 장인으로 만들어내기보다는, 서로 협력하고 협업하며, 내부적 갈등이나 그 내부에서 자율적으로 관리하고 해결하는 공동체로서 ‘주민협의회’나 ‘협동조합’과 같은 공동체적 주체 모델이 적극적으로 동원되고 촉진되었다고 할 수 있다. 마지막 넷째, 앞서 정리한 통치화 프로그램은 재생이 실제로 작동하는 지역에 대한 명확한 (재)영토화를 통해 더욱 원활하게 이루어질 수 있었다. 이는 곧 도시재생이 국가나 도시 전체를 가로지르며 작동하는 통치화 프로그램이라기보다는, 내부에 특정한 동질성을 갖추고, 이에 근거하여 배타적인 재생의 주권과 책임이 부여되는 구체적인 ‘재생의 영토’를 매개이자 대상으로 삼음으로써 실천될 수 있음을 보여준다. 세운상가 일대 도시재생 활성화지역에서 나타나는 제조업 산업생태계를 포괄하는 주변 지역의 재개발에 대한 논란과 저항, 그리고 도시재생사업의 피드백과 재영역화 과정은 이와 같은 ‘영토화를 통한 통치’의 전략을 잘 드러내는 사례라고 할 수 있다. 본 사례연구는 ‘영토화를 통한 통치’로 함축할 수 있는 한국의 도시재생 프로그램이 현실에서 빚어내는 정부와 지역사회, 지역공동체 간의 새로운 경제적·정치적·복지적 관계성, 통치의 합리성과 국가 주권이 선제적으로 주어지거나 이양되는 것이 아니라 특정한 통치성을 촉진하는 통치 기예(art)와 사물들의 배치(dispositif)를 통해 관계적으로 만들어지고 발현되며 재생산됨을 우리에게 보여준다.

註

- 1) 실제로 푸코가 『감시와 처벌』에서 파놉티콘의 예시를 통해 보여준 바와 같이, 감시자 없이 감시의 효과를 발생시키는 규율권력의 체계는 특수한 형태로 배치되고 외부와 경계지어진 파놉티콘이라는 공간

에서 구체화된다. 동시에 파놉티콘이라는 공간은 그 내부에서 관계적 권력망을 형성하는 인구집단을 가시적인 통치대상으로 구분해내는 경계로 작동한다(Philo, 2001; Legg, 2005).

- 2) 1.31 대책 발표 시 박원순 전 시장의 발언(조명래, 2013:28-29에서 재인용).
- 3) OO은대학연구소 '다시세운 프로젝트' 공동체 재생 사업 담당자(서울잡스 인터뷰 내용).

참고문헌

국토교통부, 2005, 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」(2020년 12월 22일 타법개정).

국토교통부, 2013, 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」(2020년 12월 22일 일부개정).

김동완, 2019, “도시재생 다시 읽기: 이데올로기서 쇠퇴도시와 도시재생” *경제와 사회*, 122, 106-137.

김동완·신혜란, 2016, “대항품행 그리고 성미산 스타일 발전주의 도시화를 넘어” *경제와 사회*, 111, 174-204.

김용창, 1997, “서울시 토지이용에서 위치이용의 지역적 특성과 도심부 소규모사업장의 존재양식” *지리논총*, 22, 1-201.

김지윤, 2015, “봉제마을을 창신동: 도시재생과 산업재생의 엇박자” *도시연구*, 14, 125-157.

남수정, 2019, “재생통치와 타자공간 생산의 관계에 대한 비판적 고찰: 종로 게이 게토를 중심으로” *미디어, 젠더 & 문화*, 34(3), 5-52.

도승연, 2009, “여성이 행복한 도시가 가지는 반여성적 장치와 효과들: 푸코의 공간화된 사유를 중심으로 바라본 분당의 경우에 대하여” *사회와 철학*, 18, 251-290.

박주형, 2013, “도구화되는 ‘공동체’: 서울시 「마을공동체 만들기 사업」에 대한 비판적 고찰” *공간과 사회*, 23(1), 5-43.

변창흠, 2008, “도시재생방식으로서 뉴타운사업의 정책 결정 과정과 정책효과에 대한 비판적 고찰” *공간과 사회*, 29, 176-208.

서울역사박물관, 2010, 「세운상가와 그 이웃들: 산업화의 기수에서 전자만물시장까지」, 서울: 서울역사박물관.

서울연구원, 2013, 「도시재생의 관점에서 본 세운상가군 재조명 심포지엄 자료집」, 서울: 서울연구원.

서울특별시, 2015, 「2025 서울시 도시재생전략계획」, 서울: 서울특별시.

서울특별시, 2017, 「세운상가 일대 도시재생활성화계획」, 서울: 서울특별시.

손창진, 2018, “협력적 거버넌스를 통한 도시재생 과정 연구: 세운상가를 중심으로” 서울대학교 석사학위논문.

송아라, 2019, “세운상가 일대 재정비계획에 있어 ‘보존’ 논의의 형성과정과 주요 쟁점 분석” 서울대학교 석사학위논문.

신현준·김지윤, 2015, “서울의 젠트리피케이션과 도시 재생 혹은 개발주의 이후 도시 공간의 모순과 경합” *사이언 SAI*, 19, 221-246.

심한별, 2013, “서울 도심부 도시형태 및 생산활동의 변화에 대한 제도주의적 해석” 서울대학교 박사학위논문.

유승호, 2013, “후기 근대와 공간적 전환: 사회적 공간으로서의 공간” *사회와 이론*, 23, 75-104.

이나영, 2020, “근린재생 일반형 도시재생사업과 로컬 거버넌스: 서울시 창신·승인동, 해방촌, 가리봉동을 사례로.” *한국도시지리학회지*, 23(2), 89-108.

이두호, 2011, “세운상가에 대한 도시·건축적 재해석” 경기대학교 석사학위논문.

이영아, 2019, “우리나라 도시재생 논의에 대한 비판적 분석: 2013~2018년 도시재생 관련 연구 동향 분석.” *공간과 사회*, 29(3), 192-232.

이영은, 2018, “도시재생에서 공기업주도형 성장기계의 형성 과정 및 영향 분석.” *공간과 사회*, 28(3), 82-111.

이종호, 2013, “세운상가군의 잠재력,” 도시재생의 관점에서 본 세운상가군 재조명 심포지엄 자료집, 96-103.

정확성·김숙진, 2020, “통치성(governmentality)을 통해 본 산업지역의 쇠퇴와 개발정치: 강원도 폐광지역을 사례로.” *한국지리학회지*, 9(2), 425-440.

조문영·이승철, 2017, “사회의 위기와 ‘사회적인 것’의 범람” *경제와 사회*, 113, 100-146.

조명래, 2007, “지구화시대 경제사회의 변화와 도시재생의 중요성,” *국토*, 305, 6-14.

조명래, 2013, “‘주택개발’에서 ‘사람 중심 주거재생’으로: 서울시 신주거정책을 중심으로” *공간과 사회*, 23(4), 5-57.

최명애, 2016, “한국 생태관광에 대한 녹색통치성 연구를 위한 소고” *공간과 사회*, 26(4), 229-266.

한국도시연구소 편, 2018, 「도시재생과 젠트리피케이션」, 파주: 한울아카데미.

OO은대학연구소, 2020, 「시민플랜2.0」, 서울: OO은대학연구소.

- Bianchini, F. and Parkinson, M., 1994, *Cultural Policy and Urban Regeneration: The West European Experience*, Manchester University Press.
- Braun, B., 2000, Producing vertical territory: Geology and governmentality in late Victorian Canada, *Ecumene*, 7(1), 7-46.
- Burchell, G., Gordon, C., and Miller, P., eds., 1991, *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, University of Chicago Press.
- Dean, M., 2002, Powers of life and death beyond governmentality, *Cultural Values* 6(1-2), 119-138.
- Dikeç, M., 2007, Space, governmentality, and the geographies of French urban policy, *European Urban and Regional Studies*, 14(4), 277-289.
- Elden, S., 2007, Governmentality, calculation, territory, *Environment and Planning D: Society and Space*, 25(3), 562-580.
- Elden, S., 2013, *The Birth of Territory*, University of Chicago Press.
- Foucault, M., 2007, *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France 1977-78*, Springer.
- Foucault, M., Macey, D., trans., 2003, "Society Must Be Defended": *Lectures at the Collège de France, 1975-1976*, Picador.
- Foucault, M. and Davidson, A.I., and Burchell, G., 2008, *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France 1978-1979*, Springer.
- Hannah, M.G., 2001, Sampling and the politics of representation in US Census 2000, *Environment and Planning D: Society and Space*, 19(5), 515-534.
- Huxley, M., 2008, Space and government: Governmentality and geography, *Geography Compass*, 2(5), 1635-1658.
- Legg, S., 2005, Foucault's population geographies: Classifications, biopolitics and governmental spaces, *Population, Space and Place*, 11(3), 137-156.
- Lemke, T., 2002, Foucault, governmentality, and critique, *Rethinking Marxism*, 14(3), 49-64.
- Logan, J.R. and Molotch, H., 1987, *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, University of California Press.
- Miller, P. and Rose, N., 1990, Governing economic life, *Economy and Society*, 19(1), 1-31.
- Philo, C., 2001, Accumulating populations: Bodies, institutions and space, *International Journal of Population Geography*, 7(6), 473-490.
- Raco, M. and Imrie, R., 2000, Governmentality and rights and responsibilities in urban policy, *Environment and Planning A: Economy and Space*, 32(12), 2187-2204.
- Rose, N., 1996, The death of the social? Re-figuring the territory of government, *International Journal of Human Resource Management*, 25(3), 327-356.
- Rose, N., 2000, Government and control, *BritishJournal of Criminology*, 40(2), 321-339.
- Wainwright, J. and Robertson, M., 2003, Territorialization, science and the colonial state: The case of Highway 55 in Minnesota, *Cultural Geographies*, 10(2), 196-217.
- Wang, J. and Li, S.M., 2017, State territorialization, neoliberal governmentality: The remaking of Dafen oil painting village, Shenzhen, China, *Urban Geography*, 38(5), 708-728.
- 문화일보, 2019년 4월 12일자, "박원순 '도시재생, 지속 가능한 성장모델'이며 시민권리 찾는 핵심사업"
- 연합뉴스, 2019년 1월 23일자, "서울시 '을지면옥 강제 철거 안 한다'... 세운상가 노포 보존 추진"
- 연합뉴스, 2020년 3월 4일자, "을지면옥 건물 없어진다... 세운상가 일대 152개 정비구역 해제(종합)"
- 오마이뉴스, 2019년 12월 15일자, "박원순의 재검토 선언... 그러나 한 번도 멈추지 않았다"
- 오마이뉴스, 2020년 4월 23일자, "시민단체, 서울시 세운재 개발 일몰 연장에 "토건족 편드나" 반발"
- 네이버 지도, map.naver.com
- 서울잡스, <https://seouljobs.net>
- 수리수리 협동조합, <https://surisuricoop.co.kr>
- 교신 : 김숙진, 05029, 서울특별시 광진구 능동로 120, 건국대학교 문과대학 지리학과(이메일: sjkim@konkuk.ac.kr)
- Correspondence : Sook-Jin Kim, 05029, 120 Neungdong-ro, Gwangjin-gu, Seoul, Korea, Department of Geography, College of Liberal Arts, Konkook University (Email: sjkim@konkuk.ac.kr)
- 투고접수일: 2020년 11월 27일
심사완료일: 2020년 12월 9일
게재확정일: 2020년 12월 14일

