

## 토지주택은행과 공유경제

Land and Housing Bank with Sharing Economy

김용창\*

### 1. 지역불균등 발전: 공간적 케인스주의, 기업가주의 공간정책을 넘어

불균등 발전과 불평등은 사회과학에서 오랫동안 세상을 바라보는 중요한 시각이자 개념으로 자리하고 있다. 주로 계급이나 계층들 사이 정치경제적 관계, 산업 부문들 사이 관계, 노동과 자본사이 관계, 국가들 사이 상호작용 성격 등을 파악하는 데 적용하였다. 마르크스주의에서 불균등 발전 개념은 트로츠키의 불균등 결합발전론(uneven and combined development)으로 거슬러 올라간다. 트로츠키는 레닌을 포함한 제2인터내셔널 소속 동료 마르크스주의자들의 역사발전 단계론, 도식적·기계적 마르크스주의를 비판하기 위해서 이 개념을 제시하였다. 그는 불균등 결합발전론을 통해 역사는 미리 정해진 단계를 도식적으로 따라 발전하는 것이

---

\* 서울대학교 사회과학대학 지리학과 교수(kimyc@snu.ac.kr)

아니라고 주창한다. 그의 발전론에 따르면 세계경제의 불균등 발전이 개별 국가들의 발전 여건이나 환경을 조성하게 되고, 국가 내부에서는 서로 다른 발전단계들이 이러한 세계사적 관계와 결합·역이는 과정을 통해 결합발전이 동시에 이루어진다. 즉 결합발전은 불균등 발전에서 나타나고, 결합발전을 토대로 새로운 불균등 발전 형태도 전개된다. 이 과정은 자연히 긴장과 갈등 관계를 통해 전개되기 때문에 결정론적으로 정해진 길을宿命적으로 따라가는 것이 아니라 구체적 실천을 통해 열린 역사를 인간 스스로가 개척할 수 있는 것이다(오언 밀러, 2010; Dunford and Liu, 2017).

세계화, 신자유주의와 더불어 전개되는 오늘날의 지역불균등 발전을 이해하기 위해서 이러한 불균등 결합발전을 곰곰이 다시 생각해볼 필요가 있다. 트로츠키 이래로 불균등 발전이 국가 내부의 공간 단위에서도 작동한다고 보아 마르크스주의 지역불균등 발전론을 본격적으로 전개한 것은 주지하다시피 데이비드 하비, 닐 스미스, 도린 매시와 같은 마르크스주의 지리학자들이었다. 이들의 연구에 따르면 자본주의에서 지역불균등 발전은 필연적으로 발생할 수밖에 없으며, 공간의 균등화와 차별화를 토대로 자본주의가 지속적으로 발전할 수 있는 계기를 마련한다.

자연히 이러한 지역불균등 발전과 불평등 상태를 교정하기 위한 국가의 개입도 지속적으로 이루어졌다. 서구의 경우 본격적인 도시지역정책 전개는 70여 년 남짓하고, 우리나라의 경우는 1960년대 이래 경제개발 5개년계획의 시행과 더불어 시작되었다. 비록 긴 역사는 아니지만 지역정책도 지역불균등 발전의 패턴 변화에 따라서 그 성격을 달리해왔다. 이는 곧 자본주의 역사에서 국가 성격의 변화와도 맞물리는 것이다. 자본주의 발전에서 이른바 황금시대라 일컬어지는 포드주의 축적체제 시기의 지역정책은 공간적 케인스주의(spatial Keynesianism) 정책이라고 할 수 있다. 지역정책에서도 경제성장의 이익을 재분배하는 정책을 시행하였고, 그에 따라 낙후 지역이나 저성장 지역을 국가의 주요 정책 대상 지역으로 삼는 데 일정한 사회적 합의가 있었다. 그리고 지역정책 이념도 지역균형발전과 종합계획에 입각한 공간 통합적 발전을 추구하였다.

그러나 1970년대 중반 자본주의 공황 이후 자본과 노동, 국가 사이 이른바 자본주의 성장동맹은 깨지고, 지역정책에서도 자본 입장의 규제 완화와 더불어 성장 잠재력이 있거나 경쟁력이 있는 지역 중심의 지역정책을 시행하였다. 이른바 신자유주의 국가의 지역정책은 경제성장을 뒷받침하기 위한 수단이 되었으며, 공간 통합이 아니라 각종 특별사업지구 지정을 통한 공간 선택적 지역정책이었다. 그간 기업가주의 도시정부와 관련하여 수많은 연구가 이루어진 것이 이러한 상황을 잘 대변한다. 그 결과는 전혀 없는 지역불균등 발전과 불평등 심화로 나타났으며, 친자본과 친기업 정책에도 불구하고 장기 저성장 국면도 벗어나지 못하고 있다.

지난 신자유주의 시기 몇 십 년 동안 자본주의 도시·지역정책은 트로츠키의 표현을 빌자면 “가장 공포스러운 물신행태인 국가, 큰 칼을 입에 물고 있는 국가”에게 자신의 방어를 맡긴 격이다(Trotsky, 1937: 50). 인류 역사에 대한 마르크스주의 해석의 가장 큰 특징은 무엇보다도 자본주의가 영원한 체제가 아니라 인류 역사에서 한시적인 체제라고 인식하는 것이다. 이러한 입장에서 지역불균등 발전과 관련한 다양한 실천 대안을 제시할 수 있을 것이다. 그리고 자본주의 지역불균등 발전을 당장 중단시킬 수 없다면, 적어도 완화시킬 수 있는 어떠한 도시·지역정책 대안을 추구할 수 있어야 한다.

신산업공간론이나 신산업지구론, 지역혁신체제론, 혁신클러스터론 등 제도주의 경제지리학의 논의가 유연적 축적체제의 공간이론이자 도시·지역정책 수단으로 각광을 받았다. 이들 논의가 한편으로는 신자유주의 시기 경제 경쟁력과 성장 이데올로기를 반영하는 것이지만, 다른 한편으로는 주류 경제학의 자유 시장론 한계를 잘 드러내 주었다. 바로 현대 사회경제체제에서 비시장 거래 관계의 중요성과 경쟁력이다. 공간적 케인스주의의 시혜적 공간정책도 아닌 동시에 기업가주의의 성장일변도 정책을 넘어서는 대안으로서 비시장 거래를 주목한다면 그것은 바로 공유경제 개념일 것이다.

## 2. 공유경제를 향한 토지·주택 패러다임 전환

신자유주의 도시·지역 발전 패턴의 가장 큰 특징은 인클로저(enclosure)라고 할 수 있다. 과거 농촌지역의 인클로저가 자본주의 시스템의 탄생과 산업도시의 발전을 이끈 것처럼 오늘날 자본주의는 공간 인클로저를 통해 과거 시초(원시적) 축적기(primitive accumulation)의 원리를 현대적으로 재구성하여 자본축적을 지속하고 있다. 자본은 끊임없는 이윤창출을 위해 새로운 상품화 영역을 찾아 끊임없이 우리의 생활공간 주변을 배회하고 있다. 과거 누구나 쉽게 접근하여 이용할 수 있던 공간자원들이 배타적 소유관계의 영역으로 전환되는 경우가 종종 발생하고 있다. 바로 인클로저가 우리의 일상생활공간에서도 깊숙이 자리 잡게 된 것이다.

이에 대한 대안적 공간실천 전략으로 공유화(communing)를 추구하게 되면 현대 자본주의의 공간발전은 인클로저와 공유화의 이중운동으로 이해하게 된다(김용창, 2017). 인클로저와 공유화의 대립 전선은 다양한 공간적 스케일과 영역에서 나타나고 있다. 그중에서도 토지·주택 영역은 경제활동은 물론 일상생활에서 가장 필수적인 토대를 제공하는 자원이기 때문에 이러한 이중운동의 가장 첨예한 영역이다. 또한 배타적 소유관계와 자본주의 이데올로기 형성에서 중심을 차지하는 대상이기 때문에 공유화의 실천 대상으로 삼는 데 주류사회의 저항이 큰 영역이기도 하다.

이번 《공간과 사회》 특집호 주제는 새로운 공간실천 대상으로서 토지·주택분야의 공유화 가능성을 제시하는 것이다. 우리에게 토지는행으로 알려진 연구 주제이다. 명칭은 토지은행이지만 사실상 주택 부문을 포괄한다. 그간의 역사적 경험을 볼 때, 토지은행제도는 매우 다양하지만 크게 네 가지 모델로 구분할 수 있다. 첫 번째 유형은 경제성장 국면, 즉 토지 가격 상승기에 대비하고 무분별한 도시팽창을 관리하기 위한 토지 비축 중심의 모델이다. 다음으로는 경제금융위기에 대응하기 위한 유형으로서 미국 토지은행 모델이 대표적이다. 부동산 가격 하락이나 장기

적 침체에 부동산 가격 폭락과 부동산 방기를 억제하면서 대규모 주택 압류위기에 대응하고, 생산적 용도로 해당 부동산을 전환시키는 것을 주요 목적으로 한다. 세 번째는 중국 모델로서 경제성장 국면에서 도시팽창을 조절하는 전통적 모델의 성격도 가지면서 경제체제 전환기에 새로이 토지시장을 안정적으로 형성하고, 토지자원을 용도에 맞추어 적절하게 배분하는 것을 목적으로 한다. 네 번째 유형은 동·중부 유럽모델로서 경제체제 전환기에 소유권 회복 중심의 토지개혁을 실시하였으나 토지파편화가 대두되어 이 문제를 해결하면서 주로 농업생산성 향상을 도모하기 위해 시행하는 모델이다(김용창, 2015).

이들 가운데 가장 일반적이면서도 전통적인 토지은행 모델은 비축중심의 첫 번째 모델이며, 우리나라에서 그동안 이루어진 연구는 모두 이 모델에 초점을 맞추었다. 따라서 본 특집호에서는 그동안 연구가 잘 이루어지지 않은 부분인 경제·금융위기 대응형 토지주택은행 모델, 새로운 토지자원 배분모델로서 중국식 모델, 한국 토지은행제도의 개선과제를 보다 상세하게 살펴본다. 이번 특집호는 다음과 같이 총 5편의 논문으로 구성되어 있다.

먼저 김용창의 논문은 경제의 금융화와 금융의 증권화 시대에서 주거 위기가 지구적 금융위기와 결합되어 만성적일 수 있다는 데 주목한다. 이러한 위기에 능동적으로 대응하고, 주거자원을 비롯한 도시 기초생활 자원의 공유화와 공공적 통제를 높이기 위한 수단이 필요하다고 보고, 미국의 토지은행제도가 하나의 모델이 될 수 있음을 제시하고 있다. 미국 토지은행의 기능적 특성, 법적 진화 과정을 검토한 다음, 취득 부동산 특성과 취득 방법, 조세 압류 채권의 처리 절차, 신속 소유권 확인 소송, 주요 재원 조달 수단으로서 조세 환수 협약 등 미국 토지은행제도의 운영 과정상의 특성을 분석하고 있다.

다음으로 이후빈의 연구는 토지은행제도를 통해서 중국의 도시화 과정을 살펴본다. 체제전환기 사회경제체제에서 공적 통제를 유지하면서 어떻게 토지자원을 배분할 수 있는가에 대한 중요한 사례를 제공한다.

아울러 중국형 토지은행 모델의 한계와 일시성을 분석하고 있다. 중국에서 토지은행은 도시개발에 필요한 토지의 상당 부분을 제공하는 주요 공급자인데, 이렇게 공급하는 토지의 대부분은 농촌 토지를 수용해서 이루어지며, 수용할 수 있는 농촌 토지가 감소할수록 토지은행의 토지공급량은 감소할 것이기 때문이다. 향후 통일 한국의 토지제도 개선에서 참고할 수 있을 것이다.

양승철의 논문은 현재 운용되고 있는 우리나라의 토지은행제도의 문제점과 개선대안을 구체적으로 다루고 있다. 우리나라의 토지은행은 협소한 도입 목적, 부족한 자원, 실질적인 토지취득수단의 부재, 국·공유재산과의 연계성 미흡, 모호한 비축 주체, 효율적인 관리방안 미흡, 매각 위주의 공급방식, 자원조달의 한계, 지방자치단체 참여 부재 등의 문제가 있다고 분석한다. 그리고 개선대안으로 위기를 적극적으로 관리하는 위기관리형, 통일을 대비하기 위한 시장조성형, 효율적인 토지자원의 관리를 위한 자원관리형 토지은행으로 확대를 제시하고 있다.

권범철의 글은 현대 도시에서 공통재(공유재, commons)가 어떻게 생산되고, 공통재를 기반으로 삼아 대안적인 삶의 재생산이 가능한지를 검토하고 있다. 공통재의 역사적 변화양상을 검토한 다음, 사회적 공간이 된 도시에서 비물질적 공통재에 대한 접근권, 즉 도시에 대한 권리의 근거를 네그리와 하트의 논의에 근거해서 제시하고 있다. 아울러 재생산에 보다 중점을 두고 물질적 기반에 대한 접근을 강조하는 페미니스트 연구자 페데리치의 논의를 검토한다. 국내에서 전개된 두 건의 스쿼트(squats) 사례를 통해 공통재의 생산자로서 위상 정립 가능성을 다룬다.

마지막으로 최진배와 권오혁의 논문은 금융협동조합을 지배구조의 관점에서 분석하고 있다. 자원배분과 공유재 생산에서 협동조합은 중요한 방법 가운데 하나이다. 협동조합이 자본주의에 항복하였다는 비판을 받기도 하는 상황에서 협동조합의 지배구조 문제가 근본적임을 제시하고 있다. 협동조합의 민주적 관리를 위한 조합원의 참여(의식) 제고, 조합원과 임직원의 교육, 지역사회 관여 등 협동조합의 주요 원칙들이 협동조

합의 가치와 정체성을 표현하는 것이며, 협동조합의 실천은 이러한 근본 원칙을 반영해야 한다고 주장한다. 우리나라 금융협동조합 역시 지배구조 문제를 안고 있기 때문에 협동조합의 원칙을 준수하면서 조합원과 지역사회를 위해 좀 더 적극적인 역할을 도모해야 한다고 결론을 내린다.

한때 역사의 종말을 제기할 정도로 자본주의 발전이 영원할 것처럼 보였으나 신자유주의 정책은 이내 한계를 드러내고 있다. 그러나 여전히 신자유주의 이데올로기와 정책은 그 위세가 대단하다. 신자유주의를 넘어서려는 담론도 실질적으로는 그 뒷에 걸리는 경우가 많다. “탈식민주의는 새로운 형태의 초국적 식민주의 담론을 은폐하는 위장막으로 너무나 쉽게 악용된다.”는 오언 밀러의 주장이 이러한 상황을 잘 보여준다(오언 밀러, 2010: 198). 공유경제와 공유도시 및 토지구택은행 논의도 이러한 한계를 벗어나지 못할 수도 있다. 그렇지만 공간 상품화가 극에 달한 곳이 도시라는 통념적 사고가 아니라 공유제의 생산 공장으로서 도시를 다시 인식하고, 토지·주택 부문에서 대안적 자원배분 모델을 구상하는 것은 분명 중요한 도전이다. 이번 특집호의 논의들이 새로운 대안을 찾는 여정에서 하나의 작은 디딤돌이 되기를 기대한다.

## 참고문헌

- 김용창. 2015. 『불확실성시대, 실존으로서 거주(Wohnen)와 토지구택은행정책』. 《부동산시장조사분석》, 제11호, 60~69쪽.
- \_\_\_\_\_. 2017. 『신자유주의 도시 인클로저와 실존의 위기, 거주자원의 공유화』. 『희망의 도시』, 한울, 176~215쪽.
- 오언 밀러. 2010. 『유럽중심주의와 민족주의에서 마르크스주의적 보편주의로』. 《마르크스 21》, 제5호, 197~224쪽.
- Dunford, M. and Liu, W. 2017. “Uneven and Combined Development,” *Regional Studies*, 51(1), pp. 69~85.
- Trotsky, L. 1937(2004). *The Revolution Betrayed*. Trans. by M. Eastman. Dover Publications.