

일반

‘공유도시 서울’과 도시 커먼즈적 전회*

‘Sharing City Seoul’ and a Turn toward Urban Commons

이광석**

이 연구는 ‘공유도시 서울’ 정책의 지난 1, 2기 사업(2013~2020) 기초와 내용을 되돌아 보면서 주류 공유경제 모델에 기댄 도시 혁신 정책 사업의 문제점들을 비판적으로 진단하는 데 목적을 두고 있다. 이 글은 지난 서울시 정책 사업의 분석을 통해 ‘공유도시 서울’ 정책은 도시의 공생적 자원 생산과 협력 방식을 시민과 함께 도모하기보다는 유휴 자원 중개를 통한 효율성 극대화의 ‘공유경제’ 논리를 공적 지원 정책 사업으로 이식해 가져오는 내적 딜레마를 안고 있다고 평가한다. 이에 본 연구는 서울시의 지난 ‘공유도시 서울’ 정책 기초를 개선해 실제 시민 자립과 협력의 공동 자원 생산과 공생공락의 가치를 확대하려는 ‘도시 커먼즈’적 지향을 제시한다. 즉, 기존 자원 중개 효과에 주로 의존해 왔던 ‘공유도시 서울’의 근본적 한계들을 밝히고, 시민사회 주도의 포용 ‘도시 커먼즈’적 전회를 위한 서울시의 새로운 공적 역할을 타진하고 있다.

주요어: 공유경제, 공유도시, 도시 커먼즈, 데이터 커먼즈, 플랫폼, 엔클로저(종횡), 피지털

* 본 논문은 서울특별시(2019) 기초조사 용역과제의 일부 논의를 밑거름 삼아, 도시 커먼즈적 논점에서 완전히 새롭게 확장해 쓴 원고임을 밝힌다. 필자의 투고본에 대한 익명의 세 분 심사자들의 세심한 논평, 그리고 지난 해 말 서울대학교 아시아도시사회센터 강연을 통해 소속 연구원들과 나눴던 심도 있는 토론이 원고를 완성하는 데 큰 도움을 줬다. 감사의 마음을 전한다.

** 서울과학기술대 IT정책전문대학원 부교수(kslee@seoultech.ac.kr).

1. 들어가는 글

2010년대 들어서면서 플랫폼 기술로 매개된 유희 자원 중개경제 유형, 소위 '공유경제(sharing economies)'가 크게 부상하고 있다. 공유경제는 신생 플랫폼 중개인(브로커)을 매개해 데이터, 노동, 집, 차, 서비스, 문화 등 뭐든 남 아도는 유·무형 자원을 시장 거래 대상으로 놓은 뒤 이에 참여하는 수요자와 공급자를 연결해 시장 수익을 올리고 중개 효율을 증대하려는 자원의 적 재적소 배치론이다. 공유경제의 중개 플랫폼은 직접적으로 자본주의 시장경제의 패러다임 변화와 연결되고, 오늘날 '플랫폼 자본주의'라 불리는 구조 변화를 가속화하는 시장 기제로 자리 잡았다.

혹자는 초기 공유경제의 등장을 '반-자본주의(anti-capitalism)의 도래'로 성 마르게 추켜세우기도 했다.³⁾ 유·무형 자원 중개 모델이 자본주의 시장 혁신의 등가물로 추앙받으면서 우리가 익히 몸에 체득했던 경쟁과 약탈의 자본주의적 속성에 이별을 고할 순간이 다가온 듯 느껴졌기 때문이다. 많은 이들에게 초창기 공유경제의 등장은 야만의 자본주의를 벗어나 자원 공유에 기초한 '탈자본주의(post-capitalism)' 혹은 '대중 자본주의'의 새로운 가능성까지도 보여줄 수 있다고 여겨졌다(Mason, 2015; 순다라라잔, 2018). 일견 공유경제 기업들은 수많은 중간 도·소매 거래비용을 감소시키고 유희 자원 낭비를 막고 자원의 중개와 배달을 돕기 위한 플랫폼 노동 고용을 확대하고 촉진하고 있는 듯 보였다. 거기에 더해, '4차산업혁명'에 대한 논의가 도화선에 오르면서, 관련 핵심 산업인 공유경제와 플랫폼 비즈니스에 대한 열광이 커진 탓도 있다.

공유경제는 일차적으로 시장 유·무형 자원 배치의 동학에 영향을 주고 있지만, 동시에 민간 혁신을 주요 도시 자원 정책 수단과 결합하려 하는 글로

3) 초창기 공유경제의 등장을 '반자본주의' 등장으로 지켜본 제러미 리프킨(Rifkin, 2014)의 《뉴욕타임스》 칼럼이 그 대표적 경우라 할 수 있다. 그의 칼럼 글에서는 공유경제 생태계 또한 독점 자본의 논리와 사유화의 논리로 종획 질서가 확장되고 있다는 점을 알면서도 당시 이를 무시하고 있다.

별 도시 정책 지형의 변화를 유도하기도 했다. 특히 공유경제의 성장은 샌프란시스코, 암스테르담, 코펜하겐, 서울 등 시민력을 강조하는 주요 국제 대도시들의 도시 자원관리 정책들에 큰 영향을 미쳤다. 이들 대도시들은 환경, 주거, 주차, 교통, 복지, 범죄 등에 공유경제의 자원 배치와 중개 모델을 적극적으로 응용하고 지원하면서, 이것을 도시 혁신과 시민 역량(시민력) 증대와 연결하려 하고 있다(McLaren and Agyeman, 2015).

문제는 오늘날 공유경제의 논리는 플랫폼 기술을 응용해 시장 내 노동과 재화 등 유휴 자원을 필요한 이들에게 연결하고 중개하는 효율적 상행위 그 이상도 이하도 아니라는 데 있다. 자원 중개의 효율성과 편리를 극대화하려는 공유경제의 전망 아래서는 노동 주체들 사이 호혜적 관계성의 구축은 애초부터 논의였다고 볼 수 있다. 가령 우버(운전), 태스크라빗(가사, 심부름), 딜리버루(음식배달) 등 글로벌 공유 플랫폼의 중개인(브로커)들은, 자원 중개의 효율성을 제외하곤 대체로 사모펀드나 벤처캐피탈에서 거액의 투자 지원을 받아 경쟁업체들을 무차별 흡수하고 자원을 매개하는 대가로 높은 중개 수수료를 취하며 고도의 알고리즘 기술을 통해 노동 통제력을 구사하는 등 사실상 이들이 추구하는 혁신의 끝이 뭇지 크게 의심받는 상황에 이르렀다(스탠딩, 2019). 무엇보다 플랫폼 중개인들은 효율과 편리를 담보로 해 플랫폼 노동자들의 기존 고용 관계와 노동 기본권을 거의 파괴하고 노동 재해 등 위험을 외주화하면서 사회적 비판의 정점에서 있다. 다시 말해, 오늘날 공유경제는 플랫폼 기술을 기업 경영의 핵심 기제로 삼아 자원을 효율적으로 배치하는 능력을 주요 장기로 삼는 반면, 노동인권, 이익 배분, 소유권, 의사결정 구조 등 대부분의 민감한 질문에 침묵하면서 실제 우리식 공생적 가치를 강조하는 ‘공유(共有)’와는 사뭇 다른 길을 걸어왔다.

지난 십여 년 가까이 유지된 서울시 공유도시 정책 사업은 이와 같은 사적인 공유경제의 자원관리 시장 모델에 크게 자극받아 도시 경기 침체와 고용 문제를 풀고 도시 자원의 효율성을 극대화하려는 목표를 표방해 왔다. 하지만 무엇이든 나누고 함께 사회 가치를 키운다는 공유도시 슬로건은 질적으로 풀뿌리 시민들 스스로 도시 자원을 매개해 공생공락의 관계를 확대하는

것과 거리가 먼, 외려 도시 유·무형 자원의 '엔클로저(중획, enclosure)' 질서에 기댄 주류 플랫폼 자본주의와 유사한 논리라는 점만을 확인해 주고 있다.

이 글은 서울시 공유도시 정책의 지난 1, 2기 사업(2013~2020) 기조와 내용을 되돌아보면서, 이제까지 주류 공유경제 모델에 기댄 정책 사업의 문제점들을 비판적으로 진단하는 데 일차 목적을 두고자 한다. '공유도시' 서울 정책은 시민사회의 공생적 자원 생산과 협력 방식을 마련하기보다는 닷컴 경제 이후 부각된 도시 유휴 자원 중개를 통한 가치 전유와 포획의 공유경제 시장 질서에 영향을 크게 받아 이를 시 정부 정책에서 똑같이 답습하는 양상을 주로 보여줬다. 본 연구는 이에 대한 대안으로서 시민 자립과 협력의 자원 생산과 공생을 강조하는 '커먼즈'의 도시 정책적 함의를 강조한다. 즉, 기존 자원 중개 효과에 주로 의존해 왔던 공유경제형 '공유도시 서울'의 근본적 한계들을 밝히고, 이를 넘어설 수 있는 '도시 커먼즈'적 전회의 가능성을 타진해 보고자 한다.

2. 공유경제에서 도시 커먼즈로

1) 자원 중개 플랫폼 시장의 탄생

글로벌 자본주의 체제 속 '공유경제'의 급성장은, 무엇보다 직접적인 '소유(ownership)' 없이 '접근(access)'과 '중개(sharing)' 행위만으로 유·무형의 자원, 특히 유휴 노동력과 재화를 효율적으로 나눠 비용 절감과 중개 이윤을 취할 수 있다는 아주 단순한 시장 논리로부터 이뤄졌다(Walsh, 2011). 이로 인해 노동자의 직접 고용과 기업 자산의 구입 및 직접 소유로부터 생길 수 있는 관리 비용이나 산업재해 등 위험 부담 없이도 서로 남는 유휴 자원들을 저렴하고 합리적으로 이용할 수 있는 일종의 중개 플랫폼 시장이 열렸다. 즉 "내 것이 내 것이고, 네 것이 내 것"이 되는, 서로 남는 유휴 자원과 재화의 합리적 적소 배치가 이뤄지는 플랫폼 시장에 대한 기대감이 상승했다.⁴⁾

전통 시장에서 공급자와 소비자 사이의 각자 역할이 엄격히 분리된 것과 달리, 공유경제에서는 개별 프리랜서들(생산자이자 이용자)이 자원 교환 과정 전면에 등장한다. 정확히 얘기하면, 이들 자원 거래자들은 플랫폼 사업자(브로커)의 중개 시장을 이용하기 위해 단기계약을 맺은 개인 사업자이자 소비자 신분이 된다. 가령 에어비앤비 플랫폼에 가입하면 누군가는 방을 빌려주는 개인 사업자가 되기도 하고, 때론 그 자신이 다른 여행지에서 이용 고객이 되기도 한다. 공유경제 플랫폼에서는 대개 이렇듯 공급-소비 역할 교환이 쉽게 이뤄진다. 이것이 시장 효율을 돕는 공유경제의 탄력성이기도 하다. 물론 이 같은 시장 내 탄력성은 바로 플랫폼 중개 알고리즘 기술의 창안에 힘입은 바가 컸고, 관련 플랫폼을 기획·설계해 자원의 접근과 유희 자원 교환을 조절하는 브로커 중개인의 거래 통제권과 이윤 독식 구조를 강화했다.

공유경제의 고속 성장에 대한 기대감과 달리, 시간이 갈수록 이 새로운 자원 중개 시장 기제는 우리 대부분을 비정규직 프리랜서로 평등화하고, ‘긱 경제’(gig economy, 임시직경제)의 새로운 노동유연화 전략에 편입시키며, 플랫폼 중개인의 독점적 수수료의 과잉 수취에 참여자 대부분을 무방비 상태로 내몰고 있다. 실제로 거래자들 사이 호혜적 나눔은 없고 오로지 ‘내 것이 다 내 것(What’s yours is mine)’이 되는 시장 구조, 즉 플랫폼 중개인의 신종 독과점 질서가 확대되는 양상을 보여주고 있다(Slee, 2016). 더군다나 자본주의 경제의 지속된 장기 침체로 인한 실업자와 비정규직 양산은 공유경제로의 비정규직 노동 유입을 크게 부채질하고 있다. 특히 코로나19 바이러스 감염병으로 인한 팬데믹 상황에서 경기 침체라는 현실은 수많은 이들을 실업자로 내몰고, 자연스레 이들 재난 상태의 실업자들을 공유경제의 핵심 사업인 택배와 배달 노동자로 대거 흡수하는 지경에 이르렀다. 즉, 포스트 팬데믹이라는 현실에서 공유경제 플랫폼은 ‘비대면’ 자원 배송과 매개 과정을 강화하고,

-
- 4) “내 것이 곧 네 것이다(What’s mine is yours)”란 말은 공유경제의 가장 특징적 슬로건이 됐다. 자원 중개형 공유경제는 마치 이 슬로건을 통해 호혜의 과정이 작동하는 듯 말하지만, 실지 이는 자원이 필요한 고객과 특정 자원의 소유자 사이에 이뤄지는 사적 거래의 효율성을 자화자찬하는 용어가 된 지 오래다.

동시에 일자리를 잃은 위태로운 노동 인구를 특수고용직 노동자이자 플랫폼 자원 이용의 소비 고객들로 흡수하고 유치할 수 있는 절호의 기회를 만들고 있다.

비정규직 노동자가 공유경제 플랫폼 시장으로의 대거 유입됨에 따른 문제는, 공유경제가 기존의 직장 노동 계약을 무너뜨리고 노동자를 개별사업자(비정규 프리랜서)의 지위로 형질전환하면서 발생한다. 더 이상 전통적 노동자의 지위를 인정받지 못한 '노동자'들은 플랫폼 운영자(중개인)와 강제적으로 그들 각자가 새롭게 프리랜서 자유 계약을 성사해야만 노동을 제공할 수 있게 됐다. 이 새로운 특수 계약 관계에 따라, 플랫폼 노동 과정 중 발생하는 모든 위험과 노동권 관련 쟁점들이 프리랜서 노동자들 자신에게 외주화되는 반면, 법적으로 고용 계약이 아니라는 이유로 플랫폼 중개인(브로커)은 대부분의 고용 책임 의무를 벗어나게 된다. 무엇보다 배달, 청소, 돌봄, 임상실험, 감정노동 등 산노동을 중개 자원으로 삼는 인력 중개 플랫폼 시장이 스마트폰 앱 등 알고리즘 기술을 이용해 배달과 운전 등 프리랜서 노동자들을 무인으로 경영·관리하고 통제하는 등 비정규직과 특수고용직의 노동인권을 심각하게 유린하는 일이 흔하게 벌어지고 있다.

공유경제의 확대는 도시 자원의 효율적 배치라는 명목 아래 비자본주의적 유·무형 자원과 공유문화를 무차별적으로 종횡 과정에 흡수하는 것은 물론이고, 몸을 움직여 물리적으로 도시 재화를 운송하거나 산노동의 형태로 청소나 감정 서비스를 제공하는 플랫폼 노동자들의 생존 조건을 극한으로 이끌고 있다.⁵⁾ 열렬한 시장주의자들조차도 이젠 '공유'경제란 용어 자체를 쓰기가 민망해 이를 버리고 열악한 시장 현실을 지칭하는 용어들, 아예 '자원 중개 경제'나 '긱 경제'로 솔직하게 기술하자고 말하기도 한다(Chandler, 2016).

공유경제 체제에서는 자유 계약으로 인해 노동권 교섭이 상실된 프리랜서 노동자들이 그들의 '노동자성'을 거의 상실하고, 플랫폼 중개인들에게 중개

5) 해외 주류 IT업계 논평 기사들(예컨대, Singer, 2014; Bearne, 2016; Hempel, 2016; Kessler, 2014 등)에서 볼 수 있는 것처럼, 공유경제로 인한 노동 시장 악화 상황에 대한 비판적 논평들은 이제 어디서든 흔하다.

수수료 이윤과 조직 경영권 등이 크게 독점화되는 구조를 내재한다. 즉, 공유경제 중개 사업자들의 승자 독식 구조가 그 어느 산업 분야보다 뒤틀린 방식으로 자리한다. 이는 플랫폼 중개인에 집중하는 거래 획득 이윤의 독과점적 수취와 배분에서 주로 현실화된다. 플랫폼의 작동이 겉보기에 선명해 보이고 참여 구성원들 사이 자원 교환 과정에서 기술 분산성과 상호 평등주의를 띠며 민주적으로 거래가 성사되는 듯 보인다. 하지만, 유·무형 자원의 다자간 거래 이면에서는 플랫폼 중개인에 의한 거래 통제와 이윤의 집중과 독점이 진행되고, 발생된 부의 집중과 비민주적 의사결정으로 인해 구조적 모순의 골은 점점 깊어지게 된다. 즉, 플랫폼 브로커이자 중개인은 플랫폼 이용 수수료 징수 등으로 많은 이익을 독점적으로 전유하고, 노동 과정이나 자원 거래에 참여하는 일반 구성원들에게는 거의 대부분 플랫폼 운영에 대한 접근권, 조직 과정 참여와 결사권, 이익의 배분, 피드백을 통한 의사결정, 내부 플랫폼 알고리즘 운영의 불투명성 등 플랫폼 운영에 전혀 개입의 여지가 존재하지 않는다.

결국 공유경제는 플랫폼 구성원들의 호혜적이고 협력적인 관계 구축은 멀리한 채 시장 행위자들의 자원 ‘중개(세어링)’ 기능과 효율을 강조하는 기능주의적 경제 활동에 초점을 두고 있다고 볼 수 있다. 실제 공유경제의 출현은 많은 부분 ‘디지털 (신)자유주의’ 덕목들의 흡수를 통한 조직 유연화 방식과 밀접히 연결되어 있다. 즉, 사적 소유, 불안정 고용이라는 전통적 자본주의의 논리에 더해, 합리적 중개, 개방성, 최적화, 노동의 프리랜서화 등 시장 효율의 신자유주의적 덕목들을 끌어들이고 있다.

공유경제만의 신자유주의 덕목들은 줄곧 플랫폼 자본주의 운동 방식의 수탈적 본성을 은폐하는 실제 알리바이로 기능해 왔다(Slee, 2017). 예를 들어 오피스 공유 플랫폼의 글로벌 대표 주자인 ‘위워크’를 보자. 위워크는 경영 문제로 최근 크게 고전하고 있지만, 초창기 공유경제의 빠른 번식력을 보여주는 대표 주자였다. 이 플랫폼은 뉴욕 대도시를 기반으로 삼아 근 몇 년 사이 급성장해, 전세계 주요 대도시 빌딩들을 점유하고 국내에서는 서울역 등 중심 지역과 강남 일대 업무용 빌딩들을 무섭게 접수했다. 위워크는 주로 부

동산 자원을 자본주의적 지대로 재영토화함으로써 건물 관리와 중개 수수료 등으로부터 수익을 내고 있다. 위워크는 세련되고 효율성을 높인 공용 휴식 공간과 도시 조망의 입지, 상호 개방적 스케줄로 운영되는 세미나 공간, 주로 젊은 나이대의 창업자나 기업가 등 비슷한 정서를 교류하고 매개하는 사무실 임대문화를 내세운다. 문제는 위워크에서 공유경제의 효율성이나 임대 비용 절감 효과 등이 그리 크지 않다는 점이다. 원 건물주에 대한 기존의 지대 수익 보장, 위워크 브로커의 추가 지대 이윤 수취, 게다가 오피스 공용 공간 대비 사무실 공간의 축소 등이 문제점으로 지적된다. 무엇보다 이전에 없던 신흥 지대 수취 계급인 오피스 공유 브로커가 사실상 빌딩 건물주와 사무실 임대인 사이에 새롭게 옥상옥의 지대 수탈자로 추가되었음에도, 위워크의 활동은 공유경제의 미덕으로 포장되거나 임대문화의 혁신으로 등극하는 마술을 계속 벌이고 있다(이광석, 2017).

위워크 등 공유경제 플랫폼들의 심연을 들여다보면 대단히 퇴행적이지만, 이에 비해 그 외양은 세련되고 번지르르하며 심지어 정치적·사회적으로 혁신적인 기업 모델로 격상되기도 한다. 특히 기존 전통 재벌 등 산업자본들을 시장 진화의 전 단계로 놓고 마치 자신들을 구습을 넘어서신 혁신의 신흥 주체로 상정하는 것이 공유경제 성장의 주요 홍보 방식이었다. 그럼에도 불구하고, 이들 공유경제 플랫폼의 신자유주의 이데올로기적 포장은 그리 확신을 주지도 안정적이지도 못하다. 예를 들어, 공유경제에서는 공간 효율 대 지대 수탈, 이용자 참여 대 외주화와 포획, 플랫폼 설계의 개방성 대 기술 알고리즘의 암흑상자 통제 논리, 노동 유연성 대 위태로운 노동이라는 이항 대립의 등식들이 만들어졌는데, 현실에선 매번 후자의 사회적 사건과 의제가 대두되며 그 민낯을 자주 노출해 왔다(Pasquale, 2016). 결국 공유경제는 뭔가 이전과 다른 개방과 효율의 특성에 많은 부분을 의탁하는 듯 보이지만, 여기저기 내적 모순들이 불거지고 터질 수 있는 불안한 지위에 처해 있다고 하겠다. 무엇보다 이전 공유경제의 '공유' 개념에서 애초 낭만적으로 유추했던 사회적 기대감과 달리, 이는 단순히 서로 남는 유·무형의 자산을 최적화하는 행위, 즉 자본주의 체제로 흡수된 유희 자원들의 효율적 유통 관리와 적재적

소 배치에 관심이 있을 뿐이란 점이 분명해졌다. 달리 말해 우리의 기대치와 다르게 공유경제의 ‘공유’란 시민 공통의 자원 운영을 통한 가치 생산과 이의 공정 배분, 그리고 더 나아가 사회적 참여 행위를 행하는 것에는 전혀 무심한 후기자본주의 시장 경제 활동을 뜻함을 확인하게 된다.

2) 도시 커먼즈란 새로운 문제 설정

우리는 보통 중앙 정부, 시 정부, 지방자치단체 소유의 공적 자원 관리 시스템을 ‘공유(公有)’라 명명해 왔다. 그와 더불어 유·무형 자원의 자본주의 사적 거래 시장 대부분을 ‘사유(私有)’화된 소유 체제로 여긴다. 하지만 역사적으로 자본주의의 배타적인 사적 소유의 종횡 질서가 현실의 불평등과 삶의 질곡을 더욱 확대 재생산해 왔음은 주지의 사실이다. 정부 또한 환경, 토지, 건물, 유희부지, 노동 고용, 공공데이터 등 유·무형 자원의 공적 운영과 관리에서 관료주의적 한계를 보이고 있다. 자본주의 체제의 이 두 가지 소유 방식에 대한 비판적 문제의식 속에서, 시민들 스스로 도시 자원과 부를 공동 생산하고 함께 관리해 그로부터 이익을 평등주의적으로 나눠 ‘공유(共有, 커먼즈)’하는 ‘비소유적’ 관계 혹은 공통 소유적 관계의 대안 실천 운동이 전세계적으로 성장하고 있다.⁶⁾ ‘커먼즈(the commons)’는 국가나 사기업의 소유권 대신 시민사회적 구상 속에서 시민 자신이 도시 자원을 공동 생산해 관리하는 일종의 시민 코뮌적 가치 구상을 강조한다. 이른바 커먼즈는 공적 알리바이에 기댄 관료주의적 행정과 사적 탐욕의 싹을 종횡 논리에 피로도 높여진 시민 공동체들 스스로가 자율과 자치에 의해 도시 자원을 관리하고 운영하는 실천 운동의 조직체로 탄생했다. 오늘날 커먼즈 운동은 정부의 공적 소유 체제와 기업들의 사유 질서가 지닌 한계를 공동 소유와 자치권을 통해 넘어서려는 시도이기도 하지만, 플랫폼에 기댄 신생 공유경제의 속 빈 ‘세어링

6) 국내에서 ‘커먼즈’는 ‘공통의 부’, ‘공유지’, ‘공통적인 것’, ‘공통제(계)’, ‘공동자원(론)’, ‘시민 자산’, ‘공유자원’, ‘사회연대경제’ 등으로 번역되거나 상호 교환적으로 쓰이고 있다(이광석, 2020 참고). 아직 마땅히 일반 번역어가 없기에 이 글에서는 ‘커먼즈’란 용어를 사용한다.

(공유 형식)'의 자원 배치를 통한 또 다른 종횡의 시장 욕망을 경계하면서도, 도시 자원을 매개해 시민들 스스로 연대와 결속의 '커먼즈(공유 내용)' 감각을 되찾는 데 주목적이 있다고 볼 수 있다.

앞서 논의한 바처럼, 온라인 플랫폼을 주축으로 한 자원 물류 체제인 주류 공유경제는, 무늬만 나눌 뿐 나는 것의 사회적 분배와 증여 효과가 거의 없고 이전에 비자본주의적이라 봤던 사회문화적 덕목들(카풀, 잠자리 제공, 식사 나눔, 공동 육아노동 등)까지도 새로운 사적 자원 수탈 구조로 대거 흡수해 포획하는 시장 기제임이 확인됐다. 반면에 커먼즈는 지배적 자본의 사적 이익이나 국가의 공적 간섭으로부터 독립적으로 존재하면서, 다원적 시민이 유·무형 자원을 통해 새로운 사회적 유대의 조건을 위해 공생과 호혜의 확장적 가치를 만들어가는 공통의 사회적 관계 구축 행위이자 실천에 해당한다. 보통 커먼즈의 구성요소는, ① 평등하고 열려 있는 물질·비물질 자원 혹은 공통의 부, ② 공통의 부를 나누고 협력해 나눠 쓰는 커머너들의 자율 공동체, 그리고 ③ 특수한 다면적 사회 노동(행위, 실천)으로서 공통 행위이자 공유 방식으로서 '커머닝'으로 이뤄진다고 볼 수 있다(De Angelis, 2017: 119). 다시 말하면, 커먼즈는 국가와 자본에서 분리된 물질·비물질의 시민 공통 '자원 혹은 부' 그 자체를 일컫기도 하지만, 더불어 이 자원을 공동 생산하고 접근을 관리하며 규율하는 자율 조직의 '커머너들', 그리고 자치 규범과 관계 방식을 규정하는 '커머닝'을 모두 포괄하는 개념으로 쓰인다. 여기서 커먼즈를 공동 점유하는 커머너들은 단순히 특정 자원의 소비자가 아닌 책임과 권리를 지닌 능동적 참여자일 수밖에 없고, 그 운영은 한 사람 이상이 참여해 일구는 공동 생산과 집단 관리의 방식을 띤다. 결국 커먼즈는 시민들 자신이 공통의 유·무형 혹은 자원에 대한 책임을 지고, 내적 자율에 의해 이를 관리하고 공동 생산하는 협력의 공동체 조직이라 볼 수 있다. 플랫폼의 '셰어링(중개)' 행위를 통해 자원의 효율적 배치와 유통의 합리성을 획득하려 한 공유경제의 형식적 목표를 넘어서서, 커먼즈는 중개인의 독점적 역할 대신 커머너들이 이를 서로 나누고 협력 생산하며 자치 규칙을 만들어나가는 '커머닝'을 통해 다른 삶의 가치를 생성하는 비(탈)자본주의적 실천으로까지 나아간다.

아직은 주류 자본주의 질서에 크게 위협에 이르지 못한 채 미시적 공간 실천에만 머물러 있지만, 현실의 커먼즈 운동은 사회적 경제, 증여(선물)경제, 지역 자치운동, 환경운동, 도시코뮌 등 사회의 여러 차원에서 종획과 강탈에 의해 축적을 이룬 구조화된 자본주의 도시 공간 내부로부터 시민 스스로의 자치권을 탈환하려는 ‘반란도시(rebel cities)’ 생성의 자극제 구실을 하고 있다(하비, 2014). 이는 일종의 실천 개념으로서 ‘도시 커먼즈(urban commons)’ 운동이라 규정할 수 있겠다. 도시 커먼즈의 양상들은, 이를테면 건물 점유 스쿼트, 도시 텃밭, 생태 도시공동체, (플랫폼) 협동조합, 마을공동체, 도시공유지, 지역 화폐, 지적재산권 대항 오픈소스 라이선스 커뮤니티, 정보공유 운동체 등 신자유주의적 공격에 맞서 종획 질서 안에서 틈을 벌려 자율과 이질적 ‘헤테로토피아’ 공간을 생성함과 동시에(푸코, 2014), 궁극에는 체제 바깥에서 비자본주의적 삶을 도모하기 위한 전진기지들, 즉 ‘문지방 경계 공간(threshold spatiality)’ 실천의 장을 구축하려는 시도라 할 수 있다(Stravrides, 2010).

더불어 도시 커먼즈적 조건에는 물질과 비물질 ‘계(界)’ 사이 상호 의존성이 점점 더 강력해지고, 비물질 ‘디지털’ 세계와 물질의 ‘물리적(피지컬)’ 세계가 끊임없이 상호 연결되어 서로의 필요에 따라 상호 교적이 일어나 혼합되는 ‘피지탈 계(phygital sphere)’의 역할이 점점 중요하게 된다. ‘피지탈’은 우리의 육안으로는 보이지 않지만, 특히 공유경제 플랫폼 기술에 의해 중개된 물질계와 비물질계를 잇는 경계 지대처럼 작동한다. 서울 같은 메트로폴리탄 도시들은 첨단 전자 네트워크 인프라의 편재로 인해 이와 같은 플랫폼 기반 공유경제 활동이 왕성할 수밖에 없다(이광석, 2020). 자본주의의 피지탈 국면에서는 현실 도시 자원의 유통과 물류 대부분을 통제하는 중개 플랫폼 기업들의 비물질 논리가 물질계의 질서를 압도한다.

‘도시 커먼즈’는 이렇듯 기업(사유)과 정부(공유)의 도시 자원 통제와 피지탈 국면 플랫폼 중개경제의 종획 상황에 맞서서 시민 공동체 자율에 의한 공동 자원의 관리 방법과 이로부터 반종획적 상상력을 꾀하려는 ‘문지방 정치’의 주체화 과정이자 실천을 뜻한다. 이는 “국가에 의해 흡수된 커먼즈, 단혀 있고 ‘빛장을 지른(gated)’ 커먼즈, 그리고 여전히 상품을 생산하고 궁극적으

로는 시장이 통제하는 커먼즈"의 공고한 자본주의 지배 질서를 벗어나, 공동 부에 대한 자율적인 시민의 공동 생산적 가치를 생성하려는 대항 커먼즈들을 구축하고 연대하는 일이라 볼 수 있다(페데레치·카렌치스, 2010: 180). 결국 자본주의 도시 속 다른 삶을 구축하려는 커먼즈 기획은 공통의 부를 시민 자신이 자치 운영하며 새로운 사회적 공생 관계를 생성하려는, 시민 도시권의 정치학이자 저항적 실천으로 볼 수 있다.

계획, 개발, 약탈 지대, 폐쇄, 통제 등 종획 질서에 기댄 오늘날 자본주의 도시 정책은 그 어떤 다른 삶을 위한 도시정의나 시민 협력적 관계를 확장할 수 있는 도시 커먼즈적 실천 구상이나 전망을 주지 못하고 있다. 그 와중에 일부 대도시 자치정부들은 플랫폼 기반형 공유경제 시장 확산과 '셰어링' 과정을 통한 도시 자원의 효율적 사용을 마치 사회 '혁신'의 근본 기제로 착각한 채, 이를 통해 도시 전환의 정책 효과를 얻고자 했다. 불행하게도 아직까지 서울시를 포함한 대부분의 해외 도시 정부들은 주류 '공유경제'의 혼란 작동 경로를 따라 시장 주체들을 지원하고 홍보하는 전략을 그대로 가져와 취하면서, 자본주의 종획 질서를 긴장하게 할 만한 어떤 충분한 계기를 만들어 내지 못하고 있다.

다만 소수의 도시 커먼즈 이론가들과 시민 활동가 집단(예를 들어, P2P Foundation, 2017)을 중심으로 플랫폼 소유권과 분배, 시민 자원의 공동 생산, 공생의 관계 가치 생성에 기초한 도시 혁신과 전환 등에 천착해 도시 커먼즈의 정책 논의들을 구체화하는 정도다. 이들 논의 지형은, 시장 종획 질서에 대항해 자본주의 체제 '바깥'에서 자율과 대안 커먼즈를 구축하려는 이론적 실천 논의(데 안젤레스, 2019; 권범철 2017, 2020)와 함께, 체제 '안'에서 커먼너들 스스로 플랫폼 성과와 분배를 커먼즈와 시장의 협력 속에서 이들의 '지속 가능한 화해 지점'을 찾으려는 현장 실천 논의(Bauwens, 2014; 이승원, 2019, 2020)까지 두루 존재한다. 후자의 시각은 자본주의 시장을 직접적으로 지양하는 궁극의 대안 구상보다는 "시장도 공동체에 사회적으로 융화되고 지역의 필요에 부응하는 방식"으로 여기면서 시장과 함께 하는 사회 전환적인 실천 구상을 도모하려 한다(볼리어, 2015). 더불어 현실주의적 도시 커먼즈 이론

및 실천가들은 대체로 커먼즈 공동체들에 대한 중앙 정부와 시 정부의 ‘파트너국가’ 역할과 시민과의 평등주의적 ‘협치’ 관계에 긍정한다(예컨대, 바우웬스·코스타키스, 2018).

도시 커먼즈 운동의 흐름은 다른 무엇보다 동시대 공유경제의 꺾이기뿐인 ‘공유’ 이데올로기의 신화를 걷어내고 신생 종횡 질서의 폐해에 대해 도시 생태 순환의 시민 협력적 자원 운영 방법을 어떻게 고안해낼 수 있을 것인가에 대한 비판적 질문을 제기한다는 점에서 그 의의를 지닌다. 다음 장에서는 역사적으로 이와는 사뭇 다른 길을 걸었던 서울시의 공유도시 도입 과정과 맥락을 살피면서, 외려 커먼즈 가치보단 일종의 유행처럼 번지던 공유경제가 당시 국내 도시 정책에 미친 근본적인 문제점들을 되짚어 보고 이의 도시 커먼즈적 재구축 가능성을 엿보려 한다.

3. ‘공유도시 서울’ 정책의 딜레마

1) ‘공유도시 서울’의 경과

2012년 9월, 박원순 서울시 시장은 ‘공유도시(Sharing City) 서울’을 선언했다. 서울시는 ‘공유도시 서울’ 정책을 추진하게 된 배경을 다음과 같이 제시한다.

“(공유도시 서울은) 시간, 공간, 재능, 물건, 정보 등 누구나 소유하고 있는 것을 함께 나누어 활용함으로써 쓰지 않고 놀리는 자원을 효율적으로 활용하고, 지역경제를 활성화하며, 이웃과 공동체 의식도 형성하고, 환경에도 이로운 활동인 ‘공유(共有)’가 활성화된 도시입니다.”

같은 해 서울시는 이의 구체적 실행을 위한 「서울시 공유 촉진 조례」 안(2012.12)을 제정한다. 그 조례 내용을 보면, 공유도시 서울의 비전은 “쓰지

않고 놀리는 자원(시·공간, 재능, 물건, 정보 등)을 효율적으로 활용”해 당면한 경제, 복지, 환경 등 시정 과제들을 개선하려는 정책 의지를 담고 있다. 서울시는 공유경제의 ‘공유(셰어링)’에 착안해 “복지, 환경, 일자리 등에서 사회적 수요는 급증하고 있으나 한정된 예산과 자원으로 이를 해결하는 데 어려움”을 겪고 있는 도시 문제를 한층 완화하려는 정책 구상을 제시했다.

구체적으로, 현재 공유도시 서울 사업은 4년 단위로 진행 중이고, 2020년 올해 제2기 사업의 마무리 단계에 있다. 공유도시 서울의 제1기(2013~2016년) 사업에서는 도시 유휴 자원의 활용 극대화, 도시 자원 공유를 통해 시민들 사이 사회관계망을 형성하고 나눔과 연대의 공동체를 복원함, 그리고 공유경제와 협력적 소비 자원을 통한 일자리 창출 및 도시경제 활성화라는 몇 가지 추진 방향을 제시하고 있다. 공유 정책 슬로건을 옮기자면, ‘도시 자원 활용 극대화’, ‘공동체 의식 회복’, ‘지역경제 활성화’가 1기 공유도시 정책의 핵심 추진 방향이라 볼 수 있다(서울특별시, 2012.10). 공유도시 제2기(2017~2020년)는, 1기 사업에 이어 기존의 도시문제 해결 방향 및 해법을 계속해 유지하면서, 이른바 ‘행복한 시민의 삶’이란 새로운 정책 목표를 추가하고 있다. 구체적으로 도시 자원 공유나 공유 인프라를 통해, 교통, 주거, 환경, 경제(일자리, 생활비 절감 등) 영역에서 시민의 생활 문제를 해결하고 이들 공유도시 정책 사업을 적극 시민에게 알리고 확산해 좀 더 많은 이들이 공적 수혜를 얻게 하겠다는 정책 목표를 지닌다(서울특별시, 2015.4).

공유도시 서울의 정책 업무 주관 기관은 서울시 공유도시 정책 사업 전담 부서인 ‘서울혁신기획관’이다. 해당 국장 1인과 함께 ‘(구)사회혁신담당관’ 소속 공무원들(담당관, 혁신기획팀장, 주무관 2~3인)이 공유 업무를 전담해 업무를 수행하고 있다. 2019년부터는 ‘전환도시담당관(공유도시팀)’이 생기면서 이 부서에서 공유도시 사업을 전담하고 있다(서울혁신기획관, 2020). 따져보면 서울시 전체의 방대한 예산 규모에 비하면 공유도시 사업비 지출(지난 7년간 약 20억 원 정도)이나 조직 규모가 그리 크진 않지만, 사업 자체가 시 정부의 혁신 정책이자 민관 협치 사업이란 점에서 상징적 의미는 충분하다. 공유도시 사업은 주로 혁신기획관이 주요 기본 계획을 짜고 지원 행정 업무를 다루

〈표 1〉 공유기업·단체 지원 현황

연도	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020(예정)
신규 지정개수	37	13	14	18	15	5	20	—
지원규모(천 원)	286,000	218,000	259,000	280,000	260,000	259,340	362,000	1,045,000

자료: 서울특별시(2019) 총 121개 공유기업·단체 지정 및 공유촉진 사업비 지원 내역; 서울혁신기획관(2020) 참고.

지만, 공유도시 사업 내용에 따라 서울시의 다른 부서들이나 서울 지역 자치구가 주관 업무 부서가 되거나 협력 관계로 참여하는 경우가 많다. 또한 서울시는 ‘공유’ 개념의 확산 및 관련 사업들에 대한 시민들의 주목 효과를 높이기 위해서 2013년부터 오픈 플랫폼 ‘공유허브(sharehub.kr)’를 통해 공유사업 및 사례 소식을 알리고 공유도시 사업의 시민 인지도를 높이는 일을 도모하고 있다.

「서울시 공유 촉진 조례」(특히 8~10조) 및 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」에 따라, 공유도시 사업은 크게 두 가지 영역에 집중하고 있다. 하나는 공유기업 단체 지정 및 공유 촉진 사업비 지원 정책, 그리고 다른 하나는 자치구 공유 촉진 사업 정책이다. 공모로 진행되는 사업들이나 주요 정책 사안을 다루기 위해 현재 2기에는 민관 거버넌스 형식으로 위촉직 14명(민간 8인, 시의회 2인, 관련 서울시 공무원 4인)과 당연직으로 서울시 혁신기획관 국장 1명으로 구성되는 ‘공유촉진위원회’가 유지되고 있고, 이들은 주로 공유 기업과 단체를 선별해 지정하고 지원하는 업무를 수행한다. 공유촉진위원회는 내부 심사를 통해 기업단체별 공유사업에 대한 소액 지원을 하고 있는데, 지원 금액은 최대 5000만 원 수준이다. 재정 지원 외 공유기업이나 단체 지정의 혜택은 주로 ‘공유도시 서울’ 디자인 로고 사용권 부여 및 홍보 혜택, 서울시와 자치구와의 협업과 제도 개선 등 행정 지원, 컨설팅 및 투자 유치 지원 등이다. 〈표 1〉에서 보는 바처럼, 2013년 제1기 사업을 시작해서 2019년까지 공유 기업과 관련 단체에 165개(신규 122개, 재지정 43개) 업체가 지정되었고, 총 121개 기업·단체 선정 사업에 이제까지 포함 19억여 원이 소요되었다. 2019년 12월 현재, 서울시 지정 공유기업 및 단체는 신규(20개) 및 재지정(11개)

〈표 2〉 서울시 자치구 공유 촉진 사업 지원 내역

연도	자치구 수	선정 사업 수	주요 지원 사업 내용(규모 순)	지원 금액 (단위: 천 원)	비고 (미 실시 자치구)
계	25	394	거주자우선주차장	3,192,460	—
2019	25	74	공구 대여소·도서관	413,210	—
2018	25	82	나눔카 이용	352,250	—
2017	25	78	학교내 시설 공유	312,000	—
2016	24	79	중고 장난감 공유	1,400,000	강남구
2015	24	52	아이용품(옷가지 등) 공유 공유 부엌	360,000	송파구
2014	20	29	한지봉세대공감(어르신/대학생 주거공유) 옥상축체 공유경제학교/아카데미	355,000	중구, 강북구, 양천구, 구로구, 강남구

자료: 서울특별시(2019) 자치구 공유 촉진 사업 지원 상세 내역 재구성.

포함해 31개, 그리고 13개 공유 촉진 사업비 지원 선정 사업에 3억 6000만 원 정도 예산이 지출됐다.⁷⁾ 그 외에도 초기 공유 사업 항목에는 공유경제 기업 창업에 대한 지원책도 병행해 이뤄졌다.

아울러 서울시는 공유 지정 사업뿐만 아니라, 25개 서울시 자치구 공유 촉진 사업 지원정책도 함께 추진 중이다. 이의 추진 배경은 “시 주요 공유사업을 전 자치구로 확대하여 시민의 생활 단위로 공유를 확산”하는 데 있다(서울특별시, 2015). 이 또한 사업비를 신청 받아 공유촉진위원회의 본심사를 통해 결정토록 하고 있다. 〈표 2〉에서 보는 것처럼, 2014년부터 시작된 ‘자치구 공유 촉진 사업’은 총 25개 자치구에 걸쳐 2019년 12월 현재 394개 사업을 진행했고, 이에 약 32억여 원이 재정 지출됐다(서울특별시, 2019).

민간 공유기업 및 단체, 그리고 자치구 공유 사업 발굴 및 지원을 시행하면서, 〈표 3〉에서 보듯 제1기 공유도시 사업에서는 자원 유형에 따라 주로 다섯 가지(물건, 공간, 사람, 시간, 정)의 공유 범주로 나뉘 총 20개의 공유 사업을 추진했다(서울특별시, 2012.10). 2기 공유도시 서울 사업으로 넘어오면서 그 가운데 15개 사업들은 이미 종료되고, 5개 사업(나눔카, 아이웃·장난감 공

7) 공유허브 사이트 <http://sharehub.kr> 참고.

〈표 3〉 공유기업·단체 지원 세부 내용

시기	주요 지원 기관명	중개 자원 항목 내용	공식 공유 범주
1기 (2013~ 2016)	페어스페이스, 아이들랏, 홈스테이코리아, 코자자, 모두의주차장, 셰어하우스 우주, 처치플러스, 쏘카, 집밥, 위즈돔, 위시켓, 외국인관광도시민박협회, 플레이플래닛 등	빈 사무실, 잡자리, 주차장, 한옥, 셰어하우스, 빈교회(예식장화), 자동차, 소셜다이닝, 경험·재능, 전문직종 일자리, 도시형 민박, 현지 여행안내 서비스 등	물건, 공간, 사람, 시간, 정
2기 (2017~ 2020)	홍합밸리, 버스킹티비, 아트립, 히든북, 웨어잇(주), (주)공독, 열린옷장, 씨엘인포넷, 어픽스, 은평e품앗이, 마지막삼십분, 매스아시아, 조인어스코리아, 에이유디, (주)블랙시트, 아이랑놀이팡, (주)허밍비 등	스타트업 사무실, 거리공연공간, 숙박지(전시공간화), 돛자리 도서관, 학교체육시설, 독서실 공유석, 취업 정장 대여, 아이(중고)용품, 재능기부/공구대여, 일자리, 민간자전거대여, 국내체류외국인이다 문화 지식공유, 청각장애인과외의 문자공유 플랫폼, 버킷리스트 공동실현 플랫폼, 아이돌봄, 시니어일자리 등	물건, 공간, 재능·정보, 기반 조성

자료: 서울특별시(2019) 122개 공유 공유기업·단체 지정 및 사업비 지원 상세 내역에서 주요 지원 기업과 단체 항목들만 추려 정리.

유, 주차장 공유, 도시형 민박, 한지붕 세대공감) 정도가 계속 유지되고 있다. 2019년 12월 기준 제2기 공유도시 서울 사업은 네 가지 공유 분야(물건, 공간, 재능·정보, 기반 조성)로 나뉘어, 1기에서 넘어온 5개 사업 포함해 총 19개 사업을 수행하고 있다(서울특별시, 2015.4).

서울시는 지난 8여 년간 ‘공유도시’적 입지를 국내외 도시 혁신 브랜딩 이미지로 확산하는 활동을 앞장서 벌여왔다. 예를 들어, 국내 ‘공유경제 도시 협의체’로 주요 지역 도시들 간 협력 사업, 국제 컨퍼런스 개최, ‘공유경제 국제자문단’ 운영, ‘공유도시 어워드’ 시상 등을 주도하면서 서울을 명실공히 공유경제 플랫폼 도시로 브랜딩하고자 했다. 그동안 해외 언론이나 관련 해외 연구자나 시민정책가 및 활동가들이 서울의 공유도시 정책을 중요한 혁신 사례로 언급하면서(예를 들어, 샌프란시스코 소재 Shareable, ed., 2017; McLaren and Agyeman, 2018 참고), 오히려 국내보단 해외에서 인지도의 상승효과를 거뒀다. 상대적으로 국내의 공유도시 인지도가 떨어져 공유사업 성과를 확인할 요량으로, 서울시는 매년 「공유도시 시민인식 조사」 결과치를 내고 있다.

예컨대 시민들의 공유도시 서울 사업 인지도(사례 수 1000명)는 2019년 12월 현재 62.7% 수준이다. 하지만 ‘잘 알고 있음’이 13.7%, ‘이름만 들어봄’이 49%로 나타나, 서울시 공유정책 인지도가 점차 높고 있는 있으나 여전히 시민들 인식은 상당히 낮은 상태에 머물러 있다는 점을 확인할 수 있다(서울특별시, 2019.12a). 서울시 공유도시 세부 지원 사업의 시민 인지도나 정책 만족도 면에서 상대적으로 두드러진 내용들로는, 카 셰어링, 공공자전거, 주차장 공유, 공공시설개방, 공유대여소, 아이웃·장난감 공유의 6개 주요 사업들을 꼽을 수 있다. 구체적으로, 2019년 표본조사의 인지도 순위는 ‘공공자전거 따릉이’(95.2%)가 가장 높고, 다음으로 ‘나눔카(카셰어링)’(71.6%), ‘주차장 공유(거주자우선주차장, 부설주차장)’(53.6%), ‘공공데이터 개방’(33.2%), ‘공공 공간/체육 시설 공유’(33.0%) 순으로 나타나고 있다(서울특별시, 2019.12b).

2) ‘공유’ 정책 개념의 혼동 및 오염 상태

공유도시 서울은 서구의 공유경제 시장 모델을 시 단위 공공 사업에 가져와 응용한 혁신 정책 모델이란 점에서 흥미롭다. 유럽과 미국 등 국제 혁신도시들이 서울시의 ‘공유도시’ 정책 실험들을 참조하고 이들 사이에 공조와 협력이 확대된 것은 긍정적이라 할 만하다. 하지만, ‘공유도시’ 서울의 국제 ‘브랜딩 파워’와 ‘공유’ 문화에 대한 시민 인지도를 확산하려는 노력에도 불구하고, 서울시의 공유 정책 내용은 출발부터 그 방향과 내용에서 여러 한계를 안고 있다.

우선 ‘공유도시’의 역사적 탄생 배경에 근본적인 딜레마가 관찰된다. ‘공유도시 서울’의 정책은 사실상 미 실리콘밸리에서 태동한 공유경제의 내용을 도시 혁신 정책으로 벤치마킹한 사례로 볼 수 있다. 즉, 2010년대 초 부상한 서구 신형 플랫폼 시장의 자원 교환과 물류 방식을 서울시 도시 자원의 효율적 관리와 사회혁신 정책의 논리로 가져왔던 것이다. 실제 미국에서는 주로 닷컴 시장 주체들인 온라인 플랫폼업체들이 시장 선도를 하고 실물경제 저변에 공유경제 논리를 확대하는 모양새를 취하고 있다면, 서울의 공유도시

정책의 경우는 공유경제 시장 논리를 시장 역할자가 아닌 시 정책 당국자가 이를 시민 대상 도시 혁신 정책의 의제로 받아들였다는 점에서 꽤 독특하다고 할 수 있다.

2012년 ‘공유도시 서울’ 선언 당시는 이미 국제적으로 미국식 공유경제가 국내에서 상당히 주목받으며 등장했던 시점이라는 점을 기억해야 한다. 더욱이 비슷한 때에 보다 규모 면에서나 집중도 면에서 서울시의 핵심 사업이던 일명 ‘마을공동체 만들기’ 정책이 공표됐다는 점 또한 상기할 필요가 있다. 즉, 삭막한 도시 삶 속에서 사라져가는 풀뿌리 지역 주민 공동체 단위를 복원하고, 이를 통해 생활의 필요(공동 육아, 교육, 마을미디어, 주거, 자치 등)를 지역 주민들이 함께 해결하는 현대적 의미의 ‘마을공동체’를 구성하려는 박원순 시장의 사뭇 ‘낭만주의적’ 정책 지향이 상승세를 타던 때이다(박주형, 2013). 당시 공유경제의 자원 ‘공유’ 개념은 도시공동체 복원 의제와 공명하고 이를 구현하는 하위 혁신 의제로 여겨질 만했다. 즉, ‘공유도시’ 사업은 도시 속 ‘마을공동체 만들기’와 기본적으로 가족 계열체적 정책 유사성 안에 있었다고 볼 수 있다. 공유도시 선언 시점만 하더라도, ‘공유경제’ 모델을 도시 문제 해결이나 사회혁신 방식으로 끌어오려는 서울시의 의도 자체는 그리 비판거리가 아닌 꽤 참신한 기획으로 비춰질 수 있었다. 하지만 2010년대 중 후반경에 이르면 플랫폼 기업들의 이윤 독식 구조와 이에 기댄 플랫폼 노동 위험의 외주화, 그리고 이에 매달린 취약 노동자들의 문제가 세계 곳곳에서 동시에 터져 나오기 시작한다. 국내에서 공유경제의 실체가 자원의 효과적 배치와 증개에 의한 ‘합리적 소비’의 허울뿐이란 사실이 점점 드러나게 되면서, 공유도시 정책의 위상도 함께 흔들렸다.

‘공유도시 서울’ 정책은 사실상 공유경제의 ‘시장실패’에 대해 그동안 이렇다 할 어떤 현실적 정책 대안을 제시하지 못했다. 애초 정책 슬로건으로 삼았던 도시 자원 ‘공유’와 ‘마을공동체적 호혜와 상생’과는 크게 거리감이 있는, 시장 지원을 위한 예산 소모적 정책 사업들만을 집행했다는 비판을 마주하게 됐다. 게다가 공유도시 활성화를 몇몇 소규모 공유 기업과 단체를 지정하고 소액 지원하는 공공 서비스 정책으로 좁혀 정의하면서, 서울 시민과 서

울이라는 광역지자체의 유·무형 도시 자원 전체 관도를 읽는 ‘커먼즈로서의 서울’이란 거시적 접근의 맥락마저 놓치는 우를 낳았다(곽노완, 2013). 서울시가 공유경제의 자원 중개 모델을 통해 사회혁신을 이루려던 초기 의욕과 달리, ‘공유도시’ 사업은 자원 배치와 자원 중개의 기계적 능률만을 앞세운 주류 공유경제 모델과 흡사해져 갔던 것이다. 그러면서 시민 주도의 자원 공동생산이나 “니눔과 연대의 공동체 복원”이라는 이상적 목표 설정과도 크게 멀어져 갔다. 요약컨대, 공유도시 서울은 서구식 공유경제 혁신의 ‘사적(私有)’ 모델이 서울시의 ‘공적(公有)’ 사업 모델로 변형되면서, 이도저도 아닌 엉거주춤한 관료주의적 ‘공유’ 정책 모델이 됐던 셈이다. 시 정부가 관리하는 공유경제 시장 촉진 사업 정도로 ‘공유도시’의 위상이 잡히면서, 사실상 도시 커먼즈적 목표로 의당 고민했어야 할 도시 전체 규모에서의 시민 주도형 상호 호혜나 공생의 가치나 사례 발굴은 공백으로 남게 됐다.

보다 근원적으로는, ‘공유도시 서울’ 정책의 문제를 다룰 때 ‘셰어링(sharing)’이라는 개념의 국내 번역이 가져온 혼선, 그리고 그 불분명한 개념적 혼동이 도시정책 지향으로까지 이어진 정황이 존재한다. ‘공유도시 서울’의 영어식 표기법은 잘 알려진 바처럼 ‘Sharing City Seoul’이다. 이는 공유경제의 ‘셰어링(중개)’ 시장 논리가 곧바로 도시정책으로 승계된 이력을 뜻한다. 실제 공유도시 사업을 설명하기 위한 공유허브 사이트의 ‘공유경제 사용설명서’란 항목에서도, ‘협력적 소비’를 통해 “전통적인 상업경제에서 발생하는 각종 문제와 위기상황을 보완”하는 공유경제를 공유도시 서울의 프로젝트에 가져와 각종 사회적 문제 해결의 계기로 삼겠다는 취지를 분명히 밝히고 있다.⁸⁾

공유도시 서울 선언이나 조례 내용을 보면, ‘셰어링’ 중개 모델의 차용 흔적을 보다 분명히 찾을 수 있다. 「서울시 공유 촉진 조례」안 “제2조 공유”에서의 정의를 보자. “공유(共有, 인용자강조)란 공간, 물건, 정보, 재능, 경험 등 자원을 함께 사용함으로써 사회적·경제적·환경적 가치를 창출하는 활동”이라고 적고 있다. 조례의 ‘공유’에 대한 정의 방식은 완벽하게 공유경제의 자

8) 서울시 공유허브 ‘공유경제 사용설명서’(<http://sharehub.kr/shareguid/shareStart.do>) 참고.

원 중개 모델에 대한 설명적 정의와 일치한다. 여기까진 나름 일관성이 있다. 그런데, 혼란은 2조 정의와 다른 곳들에 ‘공유’의 한자어 ‘共有’란 말을 괄호 안에 병기해 쓰면서부터 생긴다. 한자어 ‘共有’에 가장 적합한 영어는 실지 ‘셰어링’이 아니라 ‘커먼즈’인 까닭이다. 이는 보는 이에 따라 서울시의 ‘공유’가 공유경제로부터 왔다고 여길 수도 있지만, 동시에 ‘커먼즈’적 가치를 염두에 둔 듯한 뉘앙스로도 해독할 수 있는 혼선을 야기한다. 게다가 제1기 사업 기본계획에 “나눔과 연대의 공동체 복원”이란 커먼즈적 슬로건 또한 선명하게 쓰여 있어 더욱 그렇다.

혼동의 보다 근원적 시발은 국내에서 ‘sharing economies’를 애초 ‘공유경제’로 번역·기술한 데 있다. ‘셰어링’의 쓰임새로 보자면, 이는 단순히 서로 남는 유휴 자원을 플랫폼이란 기술 장치를 통해서 최적화해 시장 거래를 하는 수요와 공급의 효율적 매개 행위를 뜻한다. 이 ‘셰어링’은 역사적으로 우리의 오래된 전통 마을공동체 개념에서 비롯한 서로 나누고 협력하는 공동소유나 품앗이, 상호 부조나 사회적 증여 행위를 통칭하는 ‘공유문화와는 정작 거리가 멀다. 처음부터 ‘셰어링’은 종획 질서 속에서 살아남은 비자본주의적 부조나 증여까지도 자본주의 사적 시장의 플랫폼 이윤 활동으로 끌어들이려는 신종 유통 플랫폼 질서라는 점에서, 우리말 번역어를 굳이 찾는다면 자원 ‘중개(仲介)’ 경제란 말이 더 잘 어울린다. 주류 사회의 문화 번역 과정에서 ‘중개경제’ 대신 ‘공유경제’란 잘못된 개념어 선택이 일어났던 것이다. 반면, 우리의 ‘공유(共有)’는 서구 실리콘밸리 시장의 셰어링보다 상호부조의 전통적 관계성에 기댄 서구의 ‘커먼즈’ 개념에 더 가까운 용어다. 한 사회에 착근된 개념과 언어가 특정의 세계관을 불러일으키고 이를 유지한다고 본다면(Bollier and Helfrich, 2019: 60-61), 우리의 도시정책 입안가들은 ‘공유경제’란 혼돈스런 번역어에 대한 보다 철저하고 비판적인 해독 과정이 필요했다고 볼 수 있다. 이 정책 수행적 용어나 개념에 대한 토론이 생략되면서, 서구의 새로운 자원 중개경제 개념이 국내에 그리 큰 저항 없이 쉽게 이식되었고, 우리의 도시 혁신 과제로 성마르게 안착된 정황이 있다.

공유도시 사업 제2기 후반에 접어들면 새로운 정책 상황 변수가 등장한

다. 서울시 시장과 혁신기획관 등 공유 사업 집행 단위들을 중심으로 서구의 '도시'커먼즈' 개념과 관련해 그 실천적 가치를 새롭게 주목하게 된다. 공유 플랫폼 중개 업체들의 시장 교란과 플랫폼 노동 악화 상황 또한 새로운 변화의 계기가 됐다. 우리 사회에서 이는 신종 중혁 질서의 문제로 점화되었고 이에 대항할 '커먼즈' 개념과 대안 논의를 통해 기존 '공유' 정책 사업들에 대한 정책적 재고를 요청하기에 이르렀다. 그럼에도 불구하고 여전히 '커먼즈'란 개념은 국내에서 무척 생경하다. '커먼즈'란 외래 명칭의 토착화가 쉽사리 이뤄지지 못하고 있는 것이다. 아직까진 서울시 관련 공무원들은 물론이고 공유도시 촉진위원들과 지정 공유사업 기업 및 단체 또한 '커먼즈' 개념에 대한 이해도가 상대적으로 낮다고 볼 수 있다.⁹⁾ 오히려 기존 '공유'란 정책 개념어에 최근 새로이 '커먼즈'란 용어가 가세하면서 사회 인지적으로는 더 혼동된 양상을 보인다. 이미 '공유'란 우리의 고유 언어가 '공유경제'에 의해 선점된 상태에다, '커먼즈'란 말까지 적절한 국내 번역어를 찾지 못하고 표류하는 상황 때문에 혼동이 배가되고 있다. 낯설지만 시민력을 추동하려는 커먼즈 개념을 우리 사회의 일부로 만들기 위해선, 우리 스스로 쉽게 이해할 수 있는 토종의 개념과 언어를 새롭게 창안하거나 아니면 시장에 의해 오염된 '공유' 개념을 다시 가져와 도시 커먼즈적 의미를 새롭게 구축하는 일이 요구된다.

3) 공유 정책 모델의 모순과 한계

'공유도시 서울'은 이렇듯 서구 공유경제 모델에서 주로 영향을 받았지만, 시장 중개인의 자원 브로커 역할 대신에 도시 혁신가들, 즉 서울시의 서울혁

9) 2019년 무렵 관련 학계에서 논의가 서서히 시작되던 '커먼즈'에 대한 논의나 이해도가 공무원 사회에서 상대적으로 결핍인 것은 어찌 보면 당연한 일이라 추측해 볼 수 있다. 가령, 서울시 혁신기획관(2019b)이 발주한 '공유서울 3기' 기본계획 수립 기초조사에서 필자를 포함한 연구진은 서울시 지원의 여럿 공유기업과 공유단체와 시도한 현장 인터뷰 녹취 과정에서 이와 비슷한 한계에 부딪히는 경험을 공유했다.

신기획관이 중심이 돼 관련 공유 업무를 중개해 맡는 공적 모델로 변형함으로써 이를 채택한 사례라 볼 수 있다. 하지만 아쉽게도 서울시는 공유도시 사업을 통해 커먼즈적 시민력을 키우려는 민관 평등주의적 협력 체제인 ‘협치’ 모델을 적극적으로 구상하지는 못했다. 공유도시 제1기 기본계획을 보면(서울특별시, 2012.10), 문서상으로는 서울시가 애초 도시 자원의 시민 자치 구상에 대한 관심사를 일부 내비치긴 했다. 그렇지만 큰 줄기의 사업은 공유 경제 업체나 단체 지정과 지원, 그리고 자치구와 협력해 시민들에게 공적 행정의 수혜를 베푸는 도시 자원 대여·중개·상담·지원 사업 등에 쏠려 있다. 앞서 <표 3>을 다시 들여다보면, 아주 드물게 몇 가지 사업이나 단체 활동을 제외하고는 주류 ‘셰어링(중개) 조직들과 유사한 기업이나 단체에 대한 지원 정책이 대부분이다. 서구의 에어비앤비, 우버, 위워크, 태스크래빗 등과 같은 공유경제 모델을 그저 한국형 공간, 교통, 물건, 시간, 재능, 지식, 노동 등 자원 중개 모델들로 변형해 가져와 관련 사업체들을 지원하는 정책 업무가 대부분이었다고 볼 수 있다.

보다 시민 자원의 자원 공동생산을 독려하거나 사회적 공생공락의 가치 확대를 진작하려는 도시 커먼즈적 접근은 그리 눈에 띄지 않는다. 최근까지 도시 커먼즈 이론 및 실천 논의가 일천했던 국내의 현실에서, 그리고 서울시 소관 부처 공무원들이나 공유 촉진 위원들조차 ‘셰어링(중개)과 ‘커먼즈(공유) 개념을 구분하기 어려운 정책 현실적 조건에서 보자면, 도시 커먼즈 구상을 통해 혁신 과업을 진행할 능력이나 실천적 전망이 나오기에는 여러모로 역부족이었다고 판단된다. 실상 ‘공유’ 정책 개념과 목표가 불분명하면서, 서울시 내부 관련 부서들에서나 자치구들에서 공유사업 가치 추구의 혼선이나 충돌이 야기되기도 했다. 이는 당연한 결과인데, 부서별로 공유 사업을 담당하거나 협력하더라도 ‘공유’를 바라보는 관점이 다르거나 ‘공유’에 대한 온도차가 존재했기 때문이다. 가령, 시민들에게 자전거를 무인 대여하는 시스템 ‘따릉이’는 최근 몇 년 사이 서울혁신기획관의 핵심 공유 정책 사업이 됐지만, 실제로는 서울시 시설공단이 운영하고 서울시 도시교통실이 주관 부서로 배정돼 있다. 이 경우 세 군데 부서는 공유 사업에 대한 해석이나 접근이

크게 갈린다. 시설공단이나 도시교통실은 기존의 여럿 대민 공적 서비스들 중 하나로 '따릉이' 사업을 접근한다. 반면 혁신기획관은 어찌됐건 이를 일종의 공유도시 사업의 연속성에서 접근해 왔다. '공유'란 정책 개념 그 자체도 불분명한 상황에서, 공유 사업의 부서별 관할 업무분장으로 인해 정책 목표나 가치의 혼선 또한 야기된 것이다.

서울시는 자전거를 일상생활과 환경 개선 대중교통 수단으로 발전시키려는 목표를 갖고 2015년 10월부터 서울시 공공자전거 '따릉이' 사업을 운영해 왔다. '따릉이' 사업은 2019년 2월 현재 자전거 2만여 대, 대여소 1500여개소를 운영하고 있고(서울시설공단, 2019), 이용 회원 수는 1700만여 명에 달한다(서울특별시 보도자료, 2019.11.4). '따릉이'는 서울시의 가장 대중적으로 성공한 대민 서비스 사업 모델이고, 실적 면에서도 '공유도시 서울'의 가장 성공적 사례가 됐다. 하지만 도시 커먼즈적 자원 운영의 시각에서 따지면 이 사업의 한계는 분명하다. 서울시는 공용 자전거를 이용하는 시민들이 좀 더 자전거 파손이나 방치 등의 문제에 책임감을 갖고 모두가 편리하게 도시 수송 자원을 이용할 수 있는 공공 윤리 의식을 중요한 덕목으로 꼽고 있다. 반면 공용 자전거를 좀 더 도시 커먼즈적 공유 자원이자 공통의 관리 대상으로 보고 접근한다면, 당연히 시당국은 도시 생태 순환 사이클 안에서 따릉이를 시민들 스스로 협력해 공동 관리하고 수리하며 분실 등에 책임과 의무를 공동으로 분담할 수 있도록 협력적 체제를 촉매하는 공적 역할을 주로 가정했을 것이다. 하지만, 이 사안과 관련해 시민의 위상은 자전거 서비스를 이용하는 소비자 고객 수준에 머물러 있다(서울특별시, 2019.12b). 달리 말해, 서울시가 공급과 관리를 맡아 일방적으로 최적화된 공적 정책 서비스를 제공하고, 시민은 파손과 분실에 대한 윤리적 책임을 지는 계몽적 '소비' 주체로서의 역할만 부여받는다. 이는 시민을 공동 협업과 협력을 추구하는 관계적인(커먼닝) 인간형으로 읽지 않으면서 발생하는 오류다. 오히려 서울시는 공유 기업과 단체 지정 및 지원 정책에서처럼, '따릉이' 사업에서도 자원의 공적 소비나 '협력적 소비' 정도에 맞춘 공공 지원 서비스로 접근했다. 도시 커먼즈의 시민은 도시 자원을 공동 협력해 생산하고 설계하는 실질적 행위자가 되어야

함에도 불구하고 말이다.

처음부터 서울시는 사회적 ‘공유’ 행위로부터 어떤 특정의 시민 공동생산의 협력적 가치 추구보단 플랫폼 기능 그 자체, 즉 자원 중개 행위에 주목했던 측면이 크다. 그러다 보니 특별히 사회적 ‘공동선’을 추구하기 위한 원칙 마련이나 공유문화 확산에 집중하거나 관련 시민들의 도시 커먼즈적 이해도를 높이려는 노력이 소홀했다고 볼 수 있다. 가령 제1, 2기 공유도시 서울 촉진위원이나 국외자문단의 면면을 보더라도 이들의 ‘공유’ 관점이나 전망이 왜 유희 자원(이륜테면 잠자리, 카풀, 중고물품 등)의 ‘협력적 소비’에만 주로 머물러 있고 시민 공동체의 협력적 생산과 연대까지 나아가지 못하는지 쉬 깨달을 수 있다. 인적 구성에서 보면, 주로 국내외 플랫폼 공유경제 업체나 단체 대표들, 그리고 공유경제 시장을 대변하는 법률 전문가들이 주를 이룬 반면에, 시민 주도의 유·무형 자원 공동생산의 도시 기획을 제시할 만한 국내외 커먼즈 이론가, 현장 실천가, 전문 자문단의 구성과 정책 개입의 여지는 상대적으로 희박했다고 볼 수 있다(서울특별시, 2013.2, 2016.2, 2016.5). 국내 촉진위원회의 경우에 제1기 당연직(서울시 공무원 4인)을 제외하고 공유 촉진위원 11명의 위원들은 시의회, 컨설팅, IT기업, 언론, 학계, 투자, 경제, 법조 등 분야별로 섭외하려 한 의도는 보이나 ‘커먼즈’ 관련 논의의 전문성은 크게 상상하기 어려운 인적 구성을 보인다(서울특별시, 2013.2). 제2기는 당연직 1인을 제외하고 여성 비율을 크게 높이는 형평성 있는 성비를 보여주지만, 마찬가지로 촉진 위원 14명(서울시 공무원 4인 포함)의 전문성 또한 1기와 크게 달라진 구성을 보여주지 못하고 있다(서울특별시, 2016.2).

국제자문단 구성을 보자. 2013년을 시작으로 2018년 5월까지 2년 임기로 총 12명이 위촉됐다. <표 4>에서 보듯 국제자문단 위원들은 당시 유행하던 공유경제와 협력적 소비를 주도하던 에어비앤비, 집카 등 글로벌 중개 플랫폼 설립자나 대표, 자문이나 고문, 공유경제 관련 학계 교수로 주로 배치가 이뤄졌다. 이들의 면면에서 공유도시의 정책 기초를 다시 한번 확인할 수 있다. 특히 이들 국제자문단은 꽤 중요한 대외 활동들을 해왔는데, 서울시 공유도시 정책에 수시로 화상과 이메일 등을 통해 자문하고, 국내외 도시정부

〈표 4〉 ‘공유경제 국제자문단’ 자문위원 구성 현황

위촉 자문위원(2013.12) 5인 선정	소속	소재
레이첼 보츠만(Rachel Botsman)	Collaborative Lab(협력적 소비/소장)	미국
조 게비아(Joe Gebbia)	Airbnb(공동창업자/최고생산책임자)	미국
닐 고렌플로(Neal Gorenflo)	Shareable(공동창립자)	미국
하랄드 하인리히(Harald Heinrichs)	Leuphana대학교(사회학 교수)	독일
에이프릴 린(April Rinne)	Collaborative Lab(협력적 소비/공유경제 자문)	미국
위촉 자문위원(2016.5) 7인 추가	소속	소재
아룬 순다라라잔(Arun Sundararajan)	뉴욕대 스텐 경영대학원(교수, 공유경제 이론)	미국
피터 반드글린드(Pieter van de glind)	Share NL(공동대표)	네덜란드
하먼 반 스프랭(Harmen Van Sprang)	Share NL(공동대표)	네덜란드
로빈 체이스(Robin Chase)	Zipcar(미)(설립자)	미국
안토닌 레오나르드(Antonin Leonard)	Ouishare(공동설립자)	프랑스
알렉스 스테파니(Alex Stephany)	JustPark(설립자/고문)	영국
크리스티앙 이아이오네(Christian Iaione)	로마 LUISS 대학 교수(LabGov운영)	이탈리아

자료: 서울특별시(2016.5) 내용에 근거해 재구성.

들 사이에서 공유 관련 협력 관계를 구축하는 데 매개 역할을 하고, 공유 국제컨퍼런스 등 국제행사에 연사들로 참여하는 등 관여 수위가 높았다. 총 12명의 명단 가운데 도시 커먼즈 정책이론가인 이탈리아 크리스티앙 이아이오네 교수만이 자문역에 이름을 올린 것이 생똥맞을 정도인데, 오히려 그는 최근 들어서야 P2P재단의 미셸 바우웬스(Michele Bauwens)와 함께 서울시의 도시 커먼즈 기반 정책으로의 방향 선회와 맞물려 자문 역할이 늘고 있다.

‘공유도시 서울’ 정책 중 눈에 띄는 사업은 앞서 공유자전거 시스템인 ‘따릉이’도 있지만, 자치구들이 운영하는 공구도서관, 그리고 공유경제 업체나 단체가 운영하는 주차장 공유, 나눔카, 옷·장난감 공유, 시민 체육을 위한 공공시설 개방 서비스 등도 존재한다. 문제는 이 사업들 대부분이 ‘따릉이’ 사업처럼 자치구 공공 대여, 렌트, 중고거래 장터 등 공적 시민 서비스이거나 기존 공유경제에서의 흔한 시장 특징들과 크게 겹친다는 점이다. 아주 드물게 성동구, 은평구, 노원구 등 공유 촉진 사업들 중 커먼즈적 의미를 지닌 사례들도 눈에 띄긴 한다. 예컨대, 지식·기술 공유, 숙박, 임대 공간, 부업공유

등이 그것인데, 특히 도시 청년들을 위한 빈집 ‘공간’ 공유 방식이나 ‘한지붕 다가족’, ‘한지붕 세대공감’ 개념의 노인돌봄형 세어하우스 등은 나름 거대 도시의 부동산 약탈 지대 논리를 누그러뜨릴 수 있는 도시형 공동주거적 접근을 고안해 냈다고 본다. 하지만 이도 일부 자치구에서만 극히 제한적인 효과를 내고 있고, 서울의 주류 공유 시장에서는 위워크 등 다국적 플랫폼 기업들과 국내 임대업자들이 오피스·주거 공유라는 또 다른 형태로 도시 사무용 건물과 주택 시장에 약탈 지대의 신흥 옥상옥 구조를 공고히 하고 있는 실정이다.

또 다른 하나, 서울시 공유도시 정책은 디지털 플랫폼 기술이 증개 기능을 수행하는 온라인 시장 유형에서 유래했으면서도 그에 대한 정책 이해도나 적용이 현저히 떨어진다. 게다가 서울과 같은 첨단 대도시에서 플랫폼 기업들이 자동화 알고리즘과 통신 인프라에 의존해 ‘피지털 계’를 좌우하는 현실에서, 공유도시 사업은 아직까지 주로 물질 자원 중심의 교환 및 자원 활용에 초점이 맞춰져 있다. 구체적으로, 플랫폼 테크놀로지 기반 혹은 공적 데이터 공유 방식을 기존의 도시 자원 정책 지원 모델에 어떻게 연계할 것인가 등 도시사회공학적 정책 논의가 미약하다. 도시 커먼즈적 가치를 구현하려는 공유 조직 체계에 어떤 적절한 기술 인프라 시스템과 데이터 공유 정책을 확보할 것인가의 문제도 시간이 갈수록 중요한 쟁점이 되고 있다. 이른바 개방형 플랫폼은 참여 구성원들 사이 민주적 의사결정 과정, 수익과 분배 등 거래와 소통의 투명성을 보장할 수 있는 호혜의 조직 인프라를 구축하는 데 크게 기여할 수 있다. 그렇다면 ‘공유’ 개념의 기술 인프라자 자원 배치에 중요한 플랫폼 테크놀로지 적용에 대한 기본 전제가 마련될 필요가 있다. 가령, 국제적으로 ‘플랫폼 협동조합’ 등 기술 매개형 커먼즈 조직론이 공유경제에 대한 대안들 중 하나로 크게 부각되는 것에 비해 공유도시 서울의 정책적 공감이나 수용 속도는 확실히 더디다. 관련 도시사회공학적 논의에 대한 경험치가 적다보니 국내외 닷컴 시장에서 플랫폼 기술 기반형 공유경제 시장 질서의 변화나 플랫폼 노동 문제 등이 사회적으로 쟁점화하더라도, 시당국이 공유도시적 해법이나 기술 대안적 해결책을 쉽사리 내놓지 못하고 있다.

근자의 일이지만 군산시의 지역경제 상생형 '공공 배달앱' 개발 지원, 그리고 경기도와의 관련 업무협약 체결 등은 시 정부가 플랫폼 기술에 관여하는 정책 역량과 관련해, 그리고 디지털 기반 도시 커먼즈 조직 구축 방식과 관련해 지방 자치체들의 지원 역할과 역량이 무엇이어야 할지에 대한 중요한 시사점을 던지고 있다.¹⁰⁾

종합해 보면, 서울시의 공유사업은 '공유' 정책 개념의 기본 철학이나 접근 혹은 소관 부처의 통합적 시각이 부족한 상태에서 '도시 전환'의 선언적 정책으로 시작했고, 무엇보다 대안적 공유 생태계 구성 논의를 빠뜨린 채로 진행되었다고 볼 수 있다. 공유도시 서울 정책은 8년여 사업을 마치는 시점에까지 시장(私有)과 혁신(公有)의 어색한 동거에 기초한 딜레마 상황을 여전히 타개하지 못하고 있다. 자원 중개 행위와 대민 서비스 정책 지원 사업의 효과 측면에 주로 목표를 두면서, 형식(공공자전거나 주거지 주차공유 등 시민 편리 서비스 향상)만 얻고 중요한 내용(시민 자원의 협력적 생산이나 공생공락적·호혜적 가치 축적)을 놓쳐버렸다. 다행히도 근래 서울시 혁신기획관을 비롯해 내·외부적으로 후자의 시민 주도형 도시 커먼즈적 구축을 도모하는 공유도시 정책 수립의 중요성을 인정하는 분위기다.¹¹⁾ 정작 시민들 공동 협력과 연대가 빠져 있는 공유도시 정책 사업들의 한계들을 인정하고, 기존 공유도시 사업을 재검토해 좀 더 시민 주도의 '커먼즈(共有)'적 역량을 제대로 구현하는

10) 물론 군산시의 '공공 배달앱'도 미흡한 지점이 있다. 지역 영세 자영업자들의 공생 방식에 비해, 지금과 같은 플랫폼 설계로는 플랫폼 라이더를 처우 개선 등 노동 쟁점까지 그리 튼실하게 받쳐주지 못한다는 허점을 안고 있다.

11) 공유경제에 기반 도시 자원의 효율적 관리에서 도시 커먼즈적 가치로 넘어가는 서울시의 전환 논의에는, 2019년 10월 1일 서울혁신파크에서 개최되었던 서울특별시 주관 '2019 미래혁신포럼: 공생공락의 도시 커먼즈를 위하여'라는 주제의 국제 컨퍼런스와 관련 부대행사가 중대한 역할을 했다고 본다. 박원순 서울 시장을 비롯해 국내외 대표급 커먼즈 이론가들과 관련 국내외 시민 활동가들이 세션 논의에 함께 하면서, 당일 행사는 기존의 공유도시 접근법에 대한 정책 한계들을 점검하고 도시 커먼즈에 기초한 대안 기획 구성을 위한 해외 도시들의 경험을 공유하고 관련 기본 합의들을 마련하는 시발점이 됐다. 자세한 컨퍼런스 논의 내용은, 2019 미래혁신포럼 공식 사이트(<http://www.seoulif.co.kr/>) 참고.

방향으로 선회하려는 긍정적 움직임이라 볼 수 있다. 서울시 공유도시 사업은 이제 3기(2021~2024년) 기본계획을 구체적으로 구성해야 하는 시점을 앞두고 있다. 적어도 서울시는 자원 총획 논리의 이류인 공유경제의 효율적 시장 자원 배치론에서 벗어나 도시 커먼즈적 가치, 특히 도시 유·무형 자원에 대한 시민 참여와 협력형 자원 운영 모델을 어떻게 구체적으로 마련할 것인가에 대한 좀 더 근원적인 정책 성찰이 필요해 보인다.

4. ‘공유도시 서울’의 커먼즈적 정책 전환을 위하여

‘공유도시 서울’ 정책의 이제까지 사업 내용을 종합해 보면, 도시 커먼즈적 시민 협력의 가치보다는 기존 공유경제의 시장 작동 방식을 공적 지원 정책 사업으로 가져와 응용한 측면이 크다고 할 수 있다. 플랫폼에서의 형식적 자원 교환 행위를 강조하다 보니 시민 스스로 생성할 수 있는 사회적 권리 확산의 새로운 조직 문화로서 협력과 증여, 유대, 호혜, 환대, 답례, 명예, 우정, 사랑 등 우리 사회에서 잃어가고 있는 비자본주의적 사회 감각들을 공유(커먼즈) 정책을 통해 복원하는 구체적 구상까지는 미치지 못했다. 향후 서울시 공유 정책은 시장과 국가를 넘어서 시민 자율과 자치의 구체적 전망을 갖고, 사회적 증여 확산과 자원 불평등 해소를 목표로 두며, 시민을 협력적 소비 주체에서 좀 더 도시 자원의 공동생산 과정에 참여하는 공생적 주체들을 염두에 둔 정책적 시각 전환이 필요해 보인다. 기본적으로는 도시 커먼즈 문화 확산을 위해 약자를 위한 ‘포용도시적 접근’(박인권, 2019)과 도시 자원의 생태 순환적 접근을 근간으로 해서 시민 자율의 과제 제안과 참여 방식을 발굴하고 시민 플랫폼 자치 활동을 위한 정책 지원 체제를 마련하는 일이 시급하다. 이는 도시 커먼즈 생태계의 세 층위, 즉 시민 자율의 마이크로 단위 커먼즈의 자생력 확대, 마이크로 커먼즈들 사이 협력과 공조, 그리고 이 모든 커먼즈들의 활성화를 통해 다른 삶의 가치를 사회 전역에 확산하는 외부 효과까지 서로 맞물릴 수 있도록 독려하는 일에 다름 아니다.

〈표 5〉 공유도시 대 커먼즈도시 정책 지향 비교

구분	공유도시	커먼즈 도시
의미	셰어링	커머닝
추진력	유·무형 자원 할당 및 매칭	시민 자원의 호혜적 협력 관계 구성
가치	효율성, 편리성	협력주의, 공동생산
목표	도시 자원 증대 및 대민 서비스	시민 공동자원 생산 및 관리
주요 지원 단체	디지털 플랫폼기업, IT스타트업, 공유기업, 영리 민간단체	사회적 기업, 플랫폼 협동조합, 노동조합, 시민사회 공동체들
효과	4차산업혁명의 일환(공유경제 활성화), 도시문제 해결	포용사회, 도시전환, 시민참여
지원 방식	단체·기업 선택 지정 및 지원	시민 주도형 커먼즈 활동 지원
평가	공유 촉진위원들의 예비·본 심사	도시 커먼즈 가치 지표 개발 및 측정

자료: 서울특별시(2019,12b) 표 수정 후 인용.

공유도시 서울이 도시 커먼즈적 가치 지향으로 전환하려면, 〈표 5〉에서 보는 것처럼 몇 가지 정책 지점들에서 선결되어야 할 내용이 있다. 우선 앞서 언급했던 ‘공유’의 혼란스런 정책 개념어의 재정의 및 이에 의거한 정책 지향의 질적 전환이 이뤄져야 한다고 본다. 현실적으로는 공유 촉진 조례에서의 개념 재정의가 시급하다. 현재 조례상 개념 정의는 공유경제의 정의법을 그대로 도시 정책으로 옮겨온 방식으로 가져다 쓰고 있다. 조례 내용을 일부 수정해서라도 도시 커먼즈적 시민 호혜와 협력 관계가 반영된 의미로 ‘공유’ 개념이 재정의 되어야 한다.

둘째로, 서울시의 공유사업과 관련해 지원하는 주요 지원 기업과 단체 범위에서 보자면, 주로 디지털 플랫폼기업, IT스타트업, 공유기업, 비영리단체나 협동조합 등에 집중된 측면이 크다. 이들의 혁신 사례를 주목하면서도, 좀 더 시민 자율적 연합체들을 중심으로 한 공동 생산 활동에 대한 공유도시 지원 정책이 동시에 마련되어야 한다고 본다. 사실상 현재 지역 자치구의 공유 사업도 자원 대여와 공공 대민 서비스 개념에 머물러 있고, 영리 스타트업 기업들은 기존 시장 플랫폼 기업들만큼 호혜 없는 ‘공유경제’의 시장 생리를 그대로 답아 있는 경우가 흔하다. 이 점에서 공유사업 지원의 방향이나 대상을 재고하는 과업이 요구된다. 다시 말해 기존의 1, 2기 사업의 몇몇 선

진적 사례들을 갈무리하면서도 그와 동시에 지금까지 놓치고 있는 커먼즈적 호혜의 가치를 도모하는 변방의 시민 자율의 마이크로 커먼즈들을 육성하고 지원하는 양면 전략이 필요해 보인다. 그러려면 이제까지 공유도시 사업의 논의로 치부했던 국내 자생적인 커먼즈 실험 사례들에 대한 폭넓은 조사연구와 지원 방안들이 마련돼야 한다. 가령 경의선 공유지 시민행동, 민달팽이 주택협동조합 등의 청년주거공간 실험, 공동체 은행 빈고, 농지 살림 운동, 인천 배다리 공유지, 예술가 커뮤니티 자립의 공유성복원탁회의, 사회혁신의 플랫폼으로서 서울혁신센터, 을지·청계 지역 구도심 제조업 생태계, 그 외에도 커먼즈 기반 플랫폼 협동조합 결성과 공동토지 자산화 실험 등 도시속 ‘문지방 경계지들’에 대해 좀 더 주목해 볼 필요가 있다. 더불어 우리에게 아직은 낯설지만 의미 있는 유럽 등 커먼즈 도시 전환 프로그램과 실험 또한 새로운 정책적 상상력의 외부 자원으로 끌어와야 할 것이다.

셋째로, 시민들의 실질적인 ‘도시권’이 방어되기 위해서는, 공유도시 사업은 시민 자율의 결사체를 측면 지원하는 것과 더불어 ‘데이터 커먼즈’적 시각에서 도시 문제와 자원에 대한 투명한 정보 접근과 공개를 통해 시민 스스로 도시 자원 상태에 관여할 수 있는 동기와 유인을 마련하는 일이 중요하다고 할 수 있다. 예컨대, 도시 유·무형 자원과 관련한 오픈소스형 데이터 지식, 이론, 노하우, 사례 등의 축적된 경험들을 누적해 시민들에게 공개하고 이를 시민 스스로 공동생산의 가치로 연결하도록 도울 수 있는 정보·지식 커먼즈의 공유 플랫폼을 구성해야 한다. 이는 현재 공유도시 사업의 홍보 채널화된 ‘공유허브’를 지식 커먼즈로 재규정하는 일과도 연계된다고 본다.

넷째로, 시민들이 도시 커먼즈적 자율 결사체들을 만들고자 할 때는 직접적 자금 지원 방식은 물론이고 커먼즈 조직의 민주적인 소유 및 분배 구조 마련과 사회적 증여 확대를 위한 조직 모델 개발, 투자 매칭, 기술 및 교육 지원 등 커먼즈 조직체에 대한 지원이 요구된다. 이를 위해서는 풀뿌리 커먼즈 조직체들의 자생적 성장을 도울 수 있는 이른바 중간 매개 지원 조직 형태의 ‘도시 커먼즈 랩’이나 커먼즈 ‘인큐베이팅 지원센터’가 구성되어야 한다고 본다. 유럽 겐트시의 도시 커먼즈 사례에서처럼(Bauwens and Niaros, 2017), 커

먼즈적 공생의 가치 확산과 실험을 위한 전진기지인 이른바 '커먼즈 지원 연합' 혹은 '비영리 재단'의 구성 경험이 우리에게 유용할 수 있다. 커먼즈의 가치를 배양하기 위한 중간 조직체는 개별 커먼즈 단위에서 만들어질 수도 있지만 중앙이나 시 정부에 의해 보다 큰 규모의 커먼즈 지원 조직체로 구상되는 것도 효과적이다. 우리와 같이 도시 커먼즈 터전이 미약한 사회에서 메타 지원 조직체들은 구성원들 간 공동 자원 생산과 지식의 사회화, 커먼즈 플랫폼 투자 매칭과 연대기금 관리, 플랫폼 구축과 기술 지원 서비스, 커뮤니티 도구 개발, 프로그램 지원과 교육, 커먼즈 기반형 플랫폼 모델 개발 등 커먼즈 가치를 배양하는 인큐베이터이자 랩 역할을 중점적으로 떠맡을 수 있을 것이다.

다섯째로, 앞서 논의된 바처럼 공유 정책의 평가 및 지원 방식과 관련해서 이제까지 공유촉진위원회가 있어서 위원들의 예비 혹은 본 심사를 통해 공유 단체나 기업을 선택적으로 지정 및 지원하는 구조로 이루어져 왔다. 이는 심사 과정의 투명성이 존재하더라도, 어떤 단체나 기업을 지정 및 지원하는 지에 대한 객관적 원칙이나 도시 커먼즈적 질적 가치 평가 없이 직관에 기댄 판단과 합의가 이뤄지는 폐단을 낳을 확률이 높다. 이에 도시 커먼즈의 질적 가치 지표나 준거를 마련해 기업 및 단체의 커먼즈 가치 측정값을 반영하는 것이 필요해 보인다. 예를 들어, 공유 사업 단체들의 협치 모델 수행 능력, 시민 공동 생산 전략 및 목표, 기술 인프라와 소통 방식, 도시 환경에 대한 사회 책임 등을 커먼즈 가치로 정성화해서 판단의 근거로 활용할 수 있을 것이다. 이 지표는 공유도시 사업 단위들 간 커먼즈의 질적 가치를 객관화해 상호 비교할 수 있고, 최소 수준의 도시 커먼즈적 가치 지향을 확인하는 준거로 활용할 수 있다고 본다.

도시 속 커먼즈의 자생력은 중앙 정부나 지자체와의 협력 없이는 굳건히 유지되기 쉽지 않다. 서울시는 이제 마지막 제3기 '공유도시' 사업에서는 국내 플랫폼 시장 스타트업과 단체 후보 리스트를 만들어 임의로 선별 지원하는 방식에서 크게 벗어날 필요가 있다. 사회적으로 커먼즈 가치의 지속가능성을 확대하려면 좀 더 사회 저변 커먼즈 인프라 마련에 집중하는 편이 낫

다. 서울시는 이미 다양한 의제를 통해 해외 주요 혁신도시들과 커먼즈 경험들을 함께 공유하고 나누는 핵심 창구 역할을 하고 있다고 본다. 공유도시 정책의 과정 중 어느 정도 쌓인 내부 역량을 모아 바깥의 경험을 참고하고 국내 현실에 맞는 도시 커먼즈 기반 인프라를 지원하는 시 정부의 시민 '동반자'적 역할, 즉 '파트너 도시국가'로서 서울의 위상을 이제부터라도 고민해야 할 것이다.

원고접수일: 2020년 05월 11일

심사완료일: 2020년 05월 29일

게재확정일: 2020년 06월 05일

최종원고접수일: 2020년 06월 08일

Abstract

‘Sharing City Seoul’ and a Turn toward Urban Commons

Kwang-Suk Lee

The main purpose of this study is to critically diagnose problems in the urban innovation policy project which has been relying upon the mainstream sharing economy model in terms of tracing back on the main discussions during the first and second phase of the ‘Sharing City Seoul’ policy (2013-2020). So far, the ‘Sharing City Seoul’ policy has uncritically accepted the logic of efficiency through the mediation of idle resources rather than preparing a way to produce and cooperate the common resources in the civil society. This study criticizes the policy stance of ‘Sharing City Seoul’ that has been carried out so far, and rather emphasizes the urban commons’ path to expand the alternative value of common-resource production and conviviality of actual civic independence and cooperation. In other words, it uncovers the fundamental limitations of the sharing economy ‘Sharing City Seoul’, which has mostly relied on the effects of existing resource brokerage, and exploring new possibilities for the inclusive ‘city commons’ plan led by civil society.

Keywords: Sharing economies, Commons, Data Commons, Platform, Enclosure, Phygital

참고문헌

- 박노완. 2013. 「‘공유도시 서울’과 글로컬아고라의 공유도시». 《마르크스주의연구》, 제10권 제3호, 146-171.
- 권범철. 2017. 「현대 도시의 공동체와 재생산의 문제». 《공간과 사회》, 제27권 2호, 119-149.
- 데안젤레스, 맛시모(데안젤레스, 맛시모). 2019. 『역사의 시작: 가치 투쟁과 전 지구적 자본』. 권범철 옮김. 서울: 갈무리.
- 바우웬스, 미셸·코스타키스, 바실리스. 2018. 『네트워크 사회와 협력 경제를 위한 미래 시나리오』. 윤자형·황규환 옮김. 서울: 갈무리.
- 박인권. 2019. 「포용적 공유도시와 커먼즈». 《공간과 사회》, 제29권 3호, 5-12.
- 박주형. 2013. 「도구화되는 ‘공동체’: 서울시 ‘마을공동체 만들기 사업’에 대한 비판적 고찰». 《공간과 사회》, 제23권 1호 통권 제43호, 4-43.
- 블리어, 데이비드. 2015. 『공유인으로 사고하라: 새로운 공유의 시대를 살아가는 공유인을 위한 안내서』. 배수현 옮김. 서울: 갈무리.
- 서울시설공단. 2019. 「공공자전거 종합현황」. 서울: 서울시설공단.
- 서울특별시. 2012.10. 「공유도시 서울 추진계획」. 서울: 서울시혁신기획관.
- 서울특별시. 2013.2. 「서울특별시 공유촉진위원회 위원 구성 운영계획」. 서울: 사회혁신담당관-1445.
- 서울특별시. 2015.4. 「공유도시 2기 추진계획」, 서울: 서울시혁신기획관.
- 서울특별시. 2016.2. 「공유촉진위원회 위원 위촉계획」, 사회혁신담당관-1995, 2월.
- 서울특별시. 2016.5. 「‘공유경제 국제자문단’ 위촉 및 운영계획」, 사회혁신담당관-6110, 5월.
- 서울특별시. 2019.12a. 「2019년 공유도시 인지도 조사결과 보고서」. 서울: 서울시혁신기획관.
- 서울특별시. 2019.12b. 「2019 서울시 공유서울 3기 기본계획 수립 기초조사 최종보고서」. 서울: 서울시혁신기획관.
- 서울특별시. 2019.11.4. “서울시, 따릉이 4년… 56% ‘출퇴근시간대’ 집중, 70% ‘단거리 이동’ 이용.” 서울: 서울특별시.
- 서울혁신기획관. 2020.2. 「2020년 서울혁신기획관 주요업무계획」. 서울: 서울시혁신기획관.
- 순다라라잔, 아룬. 2018. 『4차 산업혁명 시대의 공유 경제: 고용의 종말과 대중 자본주의의 부상』. 이은주 옮김. 서울: 교보문고.
- 스탠딩, 가이. 2019. 『블로소득 자본주의: 부패한 자본은 어떻게 민주주의를 파괴하는가』. 김병순 옮김. 서울: 여문책.
- 페데리치, 실비아·카펜치스, 조지. 2020. 「자본주의에 맞선 그리고 넘어선 커먼즈」. 권범철 옮김. 《문화/과학》, 101호, 173-192.
- 이광석. (2017). 「자본주의 종착역으로서 ‘플랫폼 자본주의’에 관한 비판적 소묘」. 《문화/과학》, 92호, 18-47.

- 이광석. 2020. 「커먼즈, 다른 삶의 직조를 위하여: ‘피지털’로부터 읽기」. 《문화/과학》, 101호, 50-78.
- 이승원. 2019. 「도시 커먼즈와 민주주의: 도시 커먼즈 운동의 특징과 동학에 관한 이론적 재고찰」. 《공간과 사회》, 제29권 2호, 134-174.
- 이승원. 2020. 「포퓰리즘 시대, 도시 커먼즈 운동과 정치의 재구성」. 《문화/과학》, 101호, 79-97.
- 푸코, 미셸. 2014. 『헤테로토피아』. 이상길 옮김. 서울: 문학과지성사.
- 하비, 데이비드. 2014. 『반란의 도시: 도시에 대한 권리에서 점령운동까지』. 한상연 옮김. 파주: 에이도스.
- Bauwens, Michel. 2014. “Open Cooperativism for the P2P Age.” P2P Foundation, <https://blog.p2pfoundation.net/open-cooperativism-for-the-p2p-age/2014/06/16>
- Bauwens, Michel and Vasilis Niaros. 2017. “*Changing Societies through Urban Commons Transitions*.” P2P Foundation and Heinrich Böll Foundation.
- Bearne, Suzanne. 2016. “Is the ‘gig economy’ turning us all into freelancers?” *BBC News*. May 20, <http://www.bbc.com/news/business-36321826>.
- Bollier, D. and Helfirich, Silke. 2019. *Free, Fair and Alive: The Insurgent Power of the Commons*. New Society Publishers.
- Chandler, Adam. 2016. “What Should the ‘Sharing Economy’ Really Be Called?” *The Atlantic*. May 27, <https://www.theatlantic.com/business/archive/2016/05/sharing-economy-airbnb-uber-yada/484505/>
- De Angelis, Massimo. 2017. *Omnia Sunt Communia: Principles for the Transition to Post-capitalism*. Zed Books.
- Hempel, Jessi. 2016. “Gig economy workers need benefits and job protections.” *Wired*, January 4, <https://www.wired.com/2016/01/gig-economy-workers>
- Kessler, Sarah. 2014. “Pixel & Dime On (Not) Getting By in the Gig Economy.” *FastCompany*, March 18, <https://www.fastcompany.com/3027355/pixel-and-dime-on-not-getting-by-in-the-gig-economy>
- Mason, Paul. 2015. “The end of capitalism has begun.” *The Guardian*, July 17, <https://www.theguardian.com/books/2015/jul/17/postcapitalism-end-of-capitalism-begun>
- McLaren, Duncan. and Julian. Agyeman. 2015. *Sharing Cities: A Case for Truly Smart and Sustainable Cities*. MA: The MIT Press.
- Pasquale, Frank. 2016. “Two Narratives of Platform Capitalism.” *Yale Law & Policy Review*, No.35, pp.309-319.
- P2P Foundation. 2017. *Commons Transition and P2P: a Primer*. The Transnational Institute.

- Rifkin, Jeremy. 2014. "The Rise of Anti-Capitalism." *The New York Times*, March 15, <https://www.nytimes.com/2014/03/16/opinion/sunday/the-rise-of-anti-capitalism.html>
- Shareable. ed. 2017. *Sharing Cities: Activation the Urban Commons*. CA: Shareable.
- Singer, Natasha. 2014. "In the Sharing Economy, Workers Find Both Freedom and Uncertainty." *New York Times*, August 16, <https://www.nytimes.com/2014/08/17/technology/in-the-sharing-economy-workers-find-both-freedom-and-uncertainty.html>
- Slee, Tom. 2016. *What's Yours Is Mine: Against the Sharing Economy*, NY: OR Books.
- Stavrides, Stavros. 2010. *Towards the City of Thresholds*. Professionaldreamers.
- Walsh, Bryan. 2011. "Today's Smart Choice: Don't Own. Share - 10 Ideas That Will Change the World." *TIME*, March 17, http://content.time.com/time/specials/packages/article/0,28804,2059521_2059717,00.html