

2020 한국공간환경학회 춘·추계학술대회
포스트 코로나 시대의 공간환경

일시 : 2020. 9. 19.(토) 오전 10시 45분

장소 : 서울대학교 아시아연구소 삼익홀

유튜브 라이브 채널 : Center for Asian Urban Societies SNU

2020년 9월 19일(토) 춘추계학술대회 일정

※ 학술대회는 웨비나를 활용한 온라인 형식으로 진행됩니다.
발표 토론 사회를 맡으신 분만 현장 참여하고 청중은 실시간 유튜브로 시청합니다.

[개회식]

10:45~11:00	개회식
-------------	-----

[특별세션 1]

특별세션 I. 국회의원 선거구획정 및 연동형 비례대표제	
사회자 - 정수열(상명대학교)	
11:00~11:20	발표 1. 김감영 (경북대학교) 인구편차 기준 강화에 따른 선거구의 변화 : 16-21대 국회의원 선거를 중심으로
11:20~11:40	발표 2. 이정섭 (경상대학교) 제21대 총선, '실패한 선거 제도 개혁' 그리고 '실종된 선거구제 개혁': 연동의 공간적 단위 (재)설정 모색
11:40~12:00	종합토론: 지상현(경희대학교), 이승욱(KAIST)
점심시간(12:00 ~ 13:00)	

[일반세션]

일반세션. 삶과 공간: 장소되기, 경계긋기 그리고 연결망짓기	
사회자 - 이승욱(KAIST)	
13:00~13:15	발표 1. 김부현 (동국대학교) 북한의 대중국 접경지역 무역관행의 예외적 성격
13:15~13:30	발표 2. 최기훈 (서울대학교) 고등학생의 국경 인식에 대한 영상방법론 연구 : 국경의 사회공간적 이해를 위한 소론
13:30~13:45	발표 3. 신수임 (서울대학교) 공(共)의 역할을 통한 사회주택 공공성 개념의 확장
13:45~14:00	발표 4. 황수연 (서울대학교) 성매매집결지의 복합적 이해와 성매매종사자들의 투쟁 : '옐로우하우스' 사례를 중심으로
14:00~14:15	발표 5. 박준영 (서울대학교) 도시 정책 이동의 이상과 현실 : 인도네시아와 한국의 행정 수도 이전 정책 이동과정에서 나타난 도시와 정책 상품화에 대한 비판적 고찰
14:15~14:50	종합토론: 정현주(서울대학교), 백일순(서울대학교)

[특별세션 2 / 총회 및 폐회]

특별세션II. 코로나 이후 공간환경 변화	
사회자 - 정현주(서울대학교)	
15:00~15:30	발표 1. 이후빈 (국토연구원) 포스트 코로나 시대 주거위기의 탐색 및 대응 : 근로빈곤층의 이중불안을 중심으로
15:30~16:00	발표 2. 허정원 (서울대학교) 코로나 확산시기 서울시 외국인밀집지역의 지역특성과 생활인구변화
16:00~16:30	발표 3. 김준수·최명애 (KAIST) 팬데믹과 인류세 자연: 사회적 거리두기와 인간 너머의 생명정치
16:30~17:00	종합토론: 박인권(서울대학교), 황진태(서울대학교)
17:00~17:30	총회 및 폐회식(Zoom으로 진행)

차 례

특별세션 I. 국회의원 선거구획정 및 연동형 비례대표제

1. 인구편차 기준 강화에 따른 선거구의 변화: 16-21대 국회의원 선거를 중심으로 1
김감영 / 경북대학교 지리교육과 교수
2. 제21대 총선, '실패한 선거 제도 개혁' 그리고 '실종된 선거구제 개혁'
: 연동의 공간적 단위 (재)설정 모색 11
이정섭 / 경상대학교 지리교육과 교수

일반세션. 삶과 공간: 장소되기, 경계긋기 그리고 연결망짓기

1. 북한의 대중국 접경지역 무역관행의 예외적 성격 21
김부현 / 서초고등학교 교사
2. 고등학생의 국경 인식에 대한 영상방법론 연구: 국경의 사회공간적 이해를 위한 소론 27
최기훈 / 서울대학교 지리교육 석사
3. 공(共)의 역할을 통한 사회주택 공공성 개념의 확장 29
신수임 / 서울대학교 사회교육 박사수료
4. 성매매집결지의 복합적 이해와 성매매종사자들의 투쟁
: '옐로우하우스' 사례를 중심으로 31
황수연 / 서울대학교 환경대학원 석사과정
5. 도시 정책 이동의 이상과 현실: 인도네시아와 한국의 행정 수도 이전 정책
이동과정에서 나타난 도시와 정책 상품화에 대한 비판적 고찰 33
박준영 / 서울대학교 지리학 석사과정

특별세션II. 코로나 이후 공간환경 변화

1. 포스트 코로나 시대 주거위기의 탐색 및 대응: 근로빈곤층의 이중불안을 중심으로 37
이후빈 / 국토연구원 주택·토지연구본부 부연구위원
2. 코로나 확산시기 서울시 외국인밀집지역의 지역특성과 생활인구변화 41
허정원 / 서울대아시아연구소 선임연구원
3. 팬데믹과 인류세 자연: 사회적 거리두기와 인간 너머의 생명정치 63
김준수 / KAIST 과학기술정책대학원 박사과정
최명애 / KAIST 인류세연구센터 연구원

특별세션 1

- 발표문 1 김감영 / 경북대학교 지리교육과 교수
 인구편차 기준 강화에 따른 선거구의 변화: 16-21대 국회의원 선거를 중심으로
- 발표문 2 이정섭 / 경상대학교 지리교육과 교수
 **제21대 총선, '실패한 선거 제도 개혁' 그리고 '실종된 선거구제 개혁'
 : 연동의 공간적 단위 (재)설정 모색**

인구편차 기준 강화에 따른 선거구의 변화: 16~21대 국회의원 선거를 중심으로

김감영
(kamyoungkim@knu.ac.kr)

경북대 지리교육과

개요

- 선거구 획정의 목적: 유권자의 투표가치를 평등하게 반영함으로써 공정한 대표성 보장 → 평등선거원칙 구현
- 선거구획정의 문제: 정치논리
 - (공직선거법 24조) 중앙선거관리위원회의 국회의원선거구획정위원회에서 선거일 13개월 전에 선거구획정안을 마련하여 국회의장에게 제출
 - (공직선거법 24조의 2) 국회의원지역구의 명칭과 그 구역에 관한 규정을 개정하는 법률안(선거구법률안)을 제안 → 본회의 부의 및 표결
 - 선거구의 최종 결정자는 당사자 → 정치논리로부터 자유롭지 못함

'영·호남 같은 비율로 축소해야 한다'

- 선거구획정의 문제2: 투표 등가성
 - 선거구별 인구 불균형으로 인한 평등선거원칙 훼손
 - 출발점: 지역 대표성
- 제25조(국회의원지역구의 획정) ① 국회의원지역구는 시·도의 관할구역 안에서 인구·행정구역·지리적 여건·교통·생활문화권 등을 고려하여 다음 각 호의 기준에 따라 획정한다. <개정 2016. 3. 3.>
 - 1. 국회의원지역구 **획정의 기준이 되는 인구는 선거일 전 15개월**이 속하는 달의 말일 현재 「주민등록법」 제7조제1항에 따른 **주민등록표에 따라 조사한 인구**로 한다.
 - 2. **하나의 자치구·시·군의 일부를 분할하여 다른 국회의원지역구에 속하게 할 수 없다.** 다만, 인구 범위(**인구비례 2:1의 범위**를 말한다. 이하 이 조에서 같다)에 미달하는 자치구·시·군으로서 인접한 하나 이상의 자치구·시·군의 관할구역 전부를 합하는 방법으로는 그 인구범위를 충족하는 하나의 국회의원지역구를 구성할 수 없는 경우에는 그 **인접한 자치구·시·군의 일부를 분할하여 구성**할 수 있다.
- ② 국회의원지역구의 획정에 있어서는 제1항제2호의 인구범위를 벗어나지 아니하는 범위에서 **농산어촌의 지역대표성이 반영될 수 있도록 노력**하여야 한다. <신설 2016. 3. 3.>

• 인구편차 기준의 변화

- 헌법재판소 1995. 12. 27. 선고 95헌마224·239·285·373 전원 裁判部
 - 평등선거(平等選舉)의 원칙(原則): 모든 선거인에게 **1인 1표**(one man, one vote)를 인정함을 의미할 뿐만 아니라, **투표의 성과가치(成果價値)의 평등**, 즉 1표의 투표가치가 대표자 선정이라는 선거의 결과에 대하여 기여한 정도에 있어서도 평등하여야 함(**one vote, one value**)을 의미
 - 적어도 선거구의 획정에 있어서는 **인구비례의 원칙**을 "가장 중요하고 기본적인 기준"으로 삼아야 한다.

• **헌재 2001. 10. 25. 2000헌마92 등 헌법불합치 판정**

- 인구편차의 허용한계를 **상하 50%** 편차(이 경우 상한 인구수와 하한 인구수의 비율은 **3:1**)로 규정하는 것이 타당
- 17~19대(2004, 2008, 2012년) 국회의원 선거에 적용

• **2014.10.30. 2012헌마190 등 헌법불합치 판정**

- 인구편차 상하 50%를 기준으로 국회의원지역선거구를 정하는 것은 투표가치의 평등을 침해
- 헌법이 허용하는 인구편차의 기준을 인구편차 **상하33⅓%**, **인구비례 2:1**을 넘어 서지 않는 것으로 변경하는 것이 타당
- 20, 21대(2016, 2020년) 국회의원 선거에 적용

인구 편차의 변화

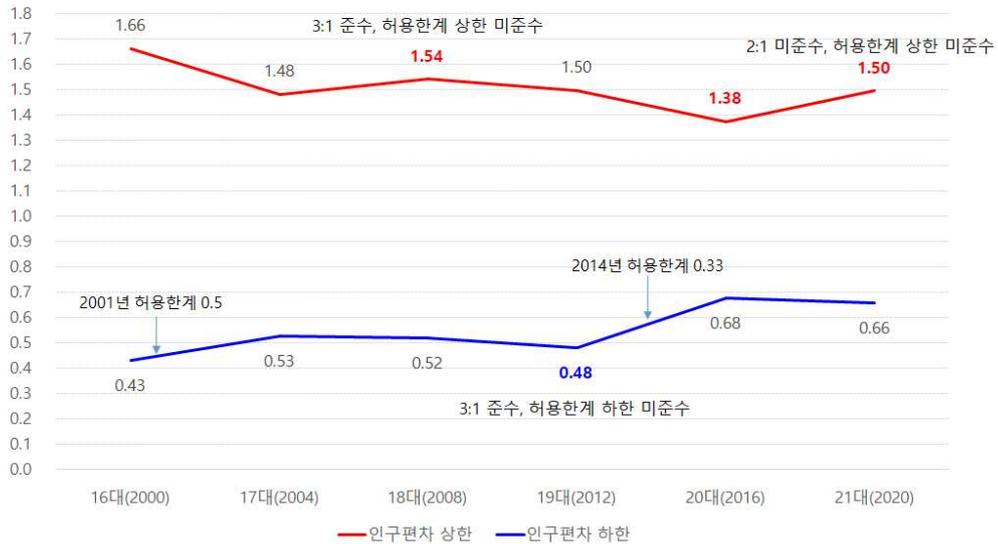
선거	평균인구	최대인구	선거구명	최소인구	선거구명	최대:최소비
16대(2000)	208,758	347,264	의정부시	90,479	고령군성주군	3.84
17대(2004)	199,275	295,746	해운대구기장군갑	105,657	전라남도 함평군영광군	2.80
18대(2008)	201,286	310,740	수원시권선구	104,962	영천시	2.96
19대(2012)	206,702	309,776	강남구갑	99,569	세종특별자치시	3.11
20대(2016)	204,084	280,812	고양시갑	138,833	속초시고성군양양군	2.02
21대(2020)	204,914	306,909	화성시을	134,815	부산 남구을	2.28

2001헌재판결
3:1

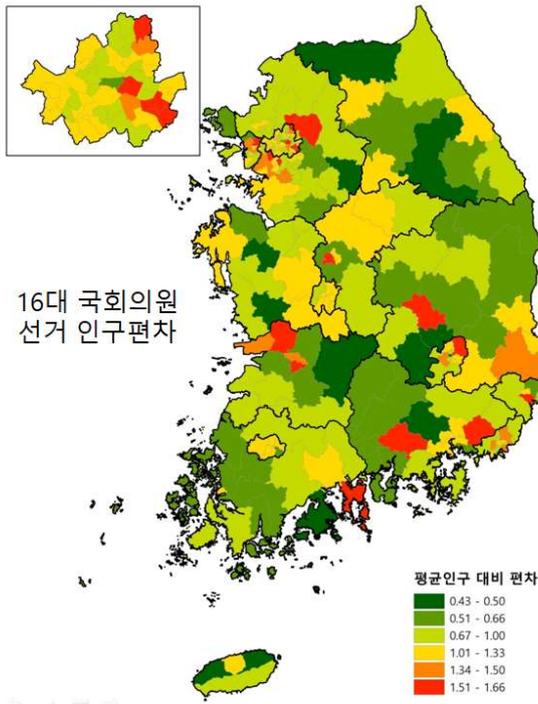
2014헌재판결
2:1

(자료: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템)

평균인구 대비 인구 편차 상한과 하한의 변화



(자료: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템)



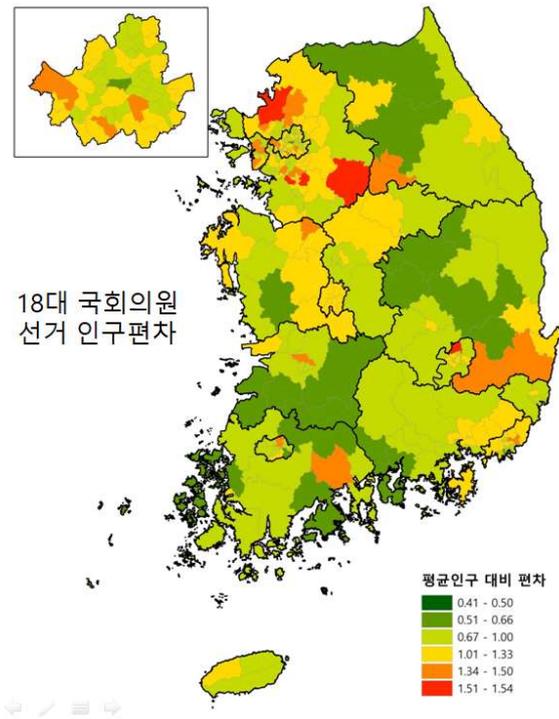
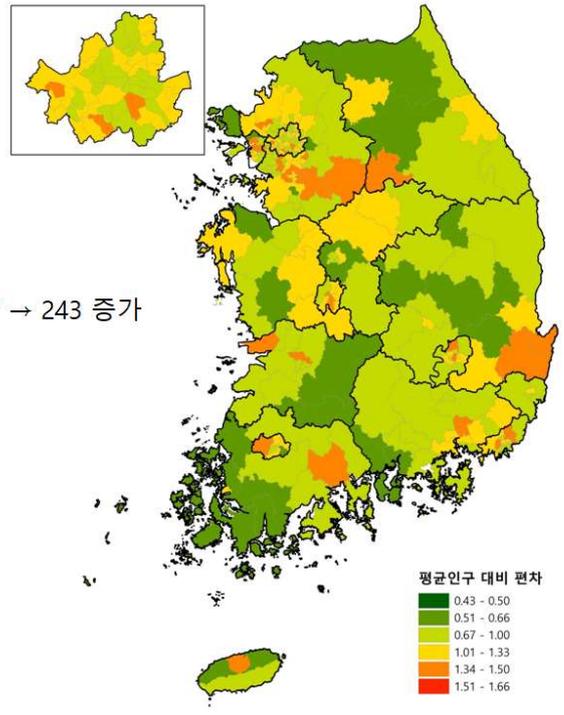
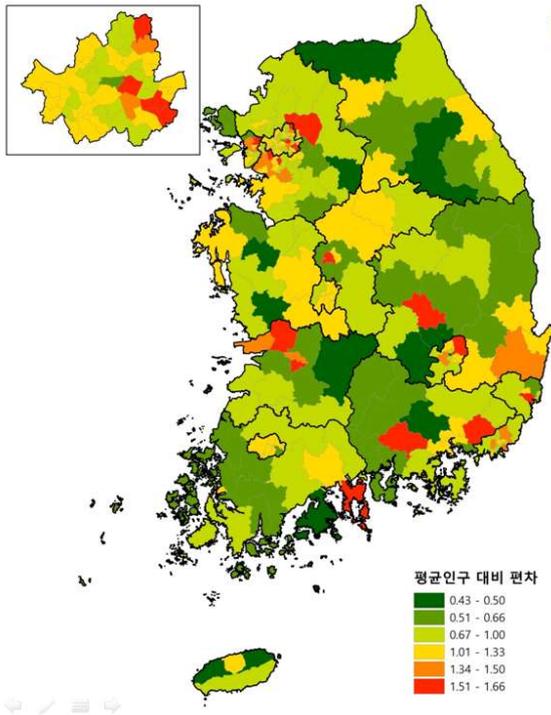
허용한계 상한 50%를 넘는 선거구

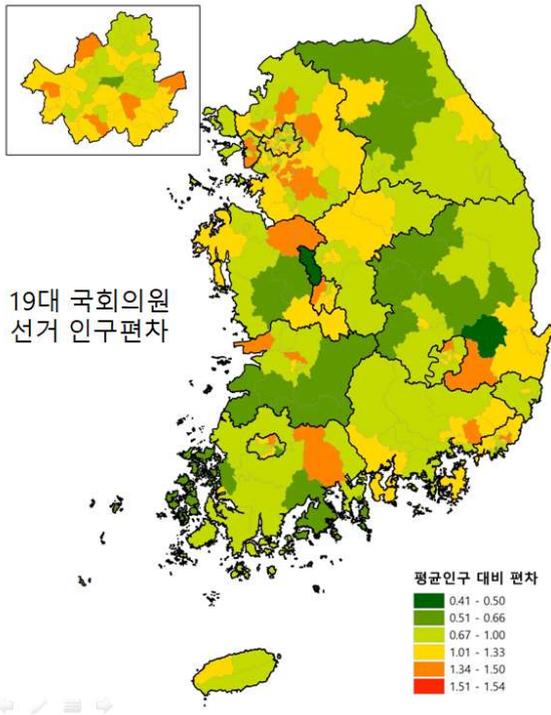
시도	선거구	인구수	인구편차
경기도	의정부시	347,264	1.66
서울특별시	송파구	346,979	1.66
경상남도	진주시	341,779	1.64
대구광역시	동구	340,429	1.63
경기도	광명시	339,855	1.63
서울특별시	성동구	339,284	1.63
경기도	남양주시	338,615	1.62
충청북도	청주시흥덕구	336,135	1.61
경상북도	구미시	336,052	1.61
전라북도	익산시	335,577	1.61
인천광역시	계양구	332,727	1.59
경기도	안양시동안구	330,858	1.58
경상남도	김해시	327,451	1.57
울산광역시	남구	327,332	1.57
전라북도	전주시완산구	327,145	1.57
전라남도	여수시	326,533	1.56
서울특별시	송파구갑	319,698	1.53
서울특별시	노원구	315,283	1.51

허용한계 하한 50% 미달 선거구

시도	선거구	인구수	인구편차
경상북도	고령군성주군	90,479	0.43
경상북도	칠곡군	93,494	0.45
전라북도	진안·무주·장수	93,904	0.45
충청남도	부여군	94,801	0.45
대구광역시	중구	95,218	0.46
강원도	영월군·평창군	97,574	0.47
제주도	북제주군	100,756	0.48
경상남도	의령군함안군	101,081	0.48
경기도	여주군	101,492	0.49
전라남도	고흥군	101,739	0.49
강원도	화천군·철원군·양구군	103,067	0.49



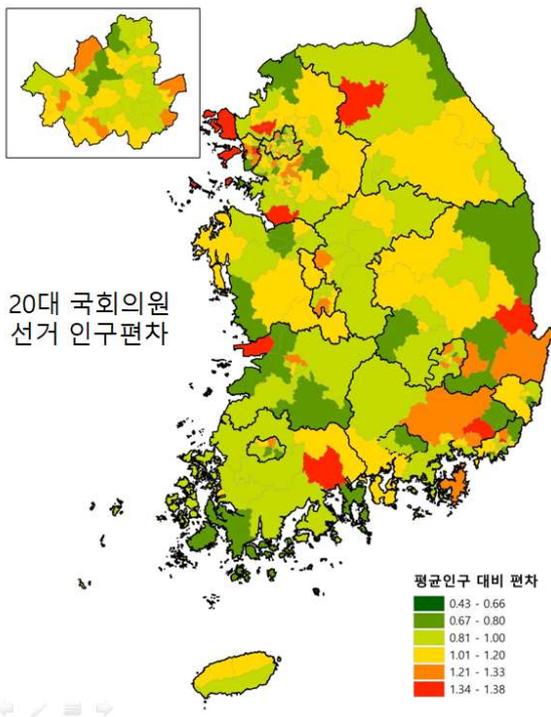




허용한계 하한 50% 미달 선거구

시도	선거구명	인구수	인구편차
세종특별자치시	세종특별자치시	99,569	0.48
경상북도	영천시	103,003	0.50

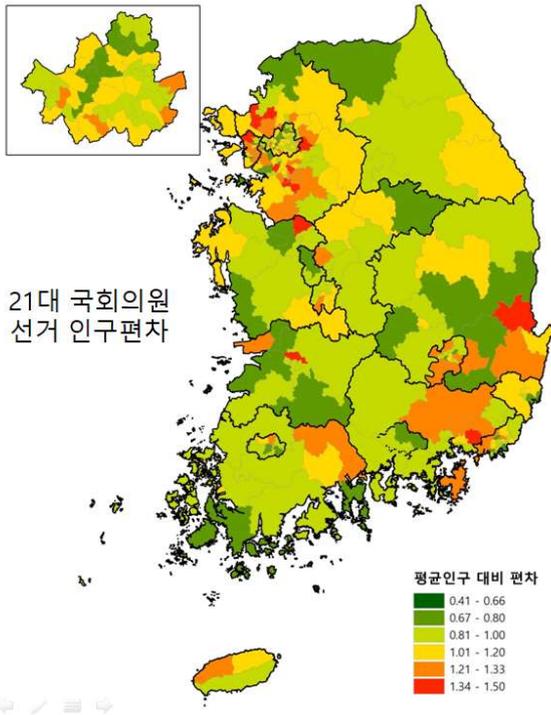
지역구 의석수 : 246



허용한계 상한 33.3%를 넘는 선거구

시도	선거구명	인구수	인구편차
경기도	고양시갑	280,812	1.38
인천광역시	부평구갑	279,719	1.37
전라남도	순천시	279,242	1.37
경기도	고양시정	279,046	1.37
강원도	춘천시	278,988	1.37
경상남도	김해시갑	278,963	1.37
전라북도	군산시	278,362	1.36
경기도	평택시을	277,957	1.36
인천광역시	부평구을	276,552	1.36
경기도	고양시병	275,899	1.35
인천광역시	중구동구강화군 옹진군	275,555	1.35
경기도	부천시원미구을	274,082	1.34
부산광역시	동래구	273,132	1.34
경상북도	포항시북구	272,571	1.34

지역구수: 253석(이전 246석)



허용한계 상한 33.3%를 넘는 선거구

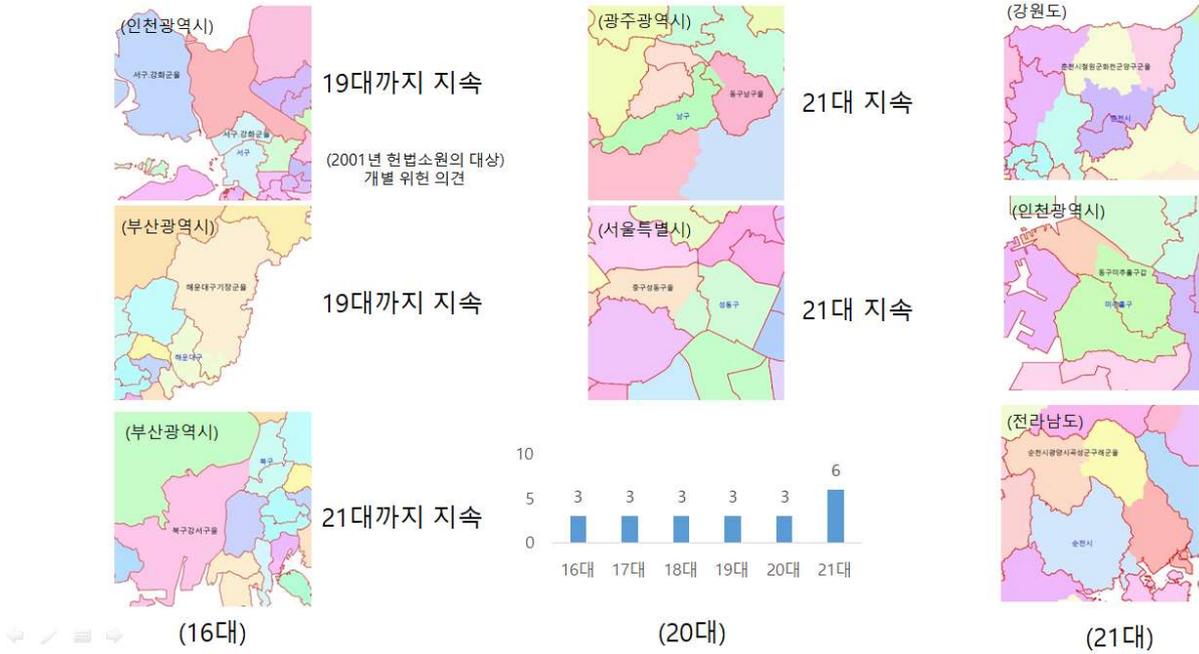
시도	선거구명	인구수	인구편차
경기도	화성시을	306,909	1.50
전라북도	전주시병	284,058	1.39
경기도	고양시정	283,749	1.38
경기도	용인시병	280,697	1.37
경상남도	김해시을	280,521	1.37
충청남도	천안시을	280,172	1.37
경기도	화성시병	279,140	1.36
경기도	수원시무	277,082	1.35
경기도	하남시	276,522	1.35
경기도	파주시갑	275,889	1.35
경기도	군포시	275,756	1.35

지역구 의석수: 253석

인구편차 기준 강화에 따른 문제

- 공직선거법 제25조 ①-2의 위반 가능성 증가
 - 하나의 자치구·시·군의 일부를 분할하여 다른 국회의원지역구에 속하게 할 수 없다.
- 공직선거법 제25조 ②의 준수 어려움
 - 농산어촌의 지역대표성이 반영될 수 있도록 노력
- 생활권 이상의 선거구 설정 가능성
- 조밀도(Compactness)가 낮은 이상한 선거구의 확정 가능성

• 하나의 자치구·시·군의 일부를 분할한 사례

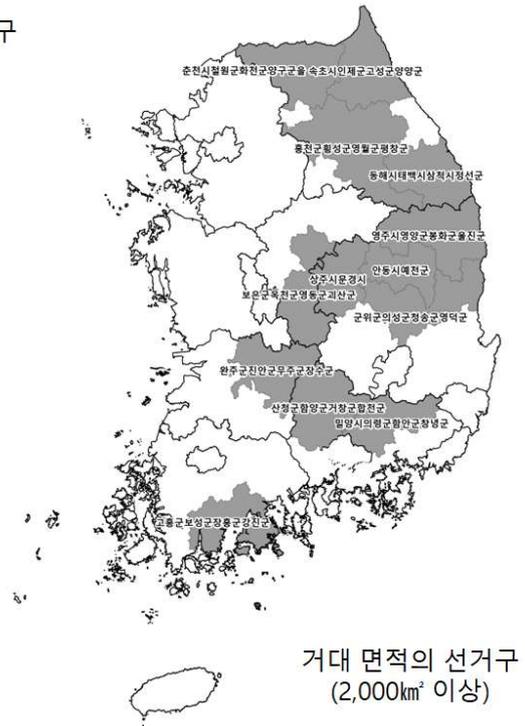
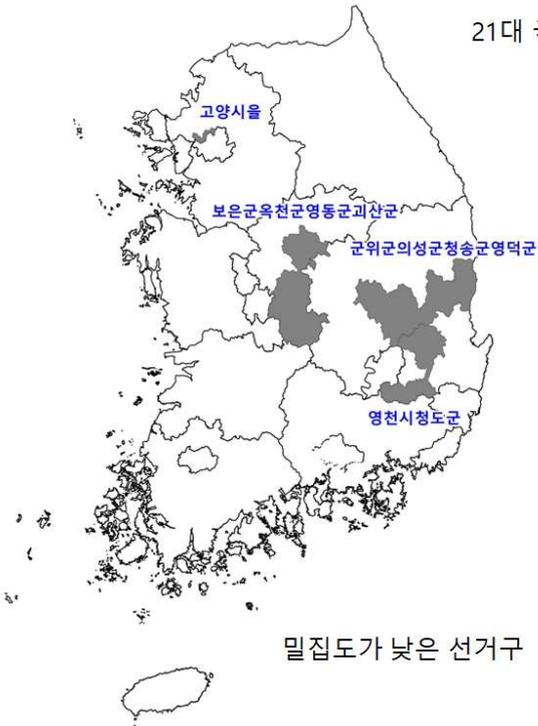


• 거대 면적, 불규칙 모양의 선거구

		16대	17대	18대	19대	20대	21대
면적 (km ²)	평균	445.58	413.19	412.84	407.85	399.79	399.79
	최소	5.49	5.49	5.49	5.49	5.49	5.49
	최대	3,074.86	4,185.57	4,185.56	4,185.56	6,002.69	5,399.31
2000km ² 이상 선거구		6	7	7	8	10	13
밀집도	평균	2.13	2.12	2.09	2.09	2.07	2.06
	최소	1.10	1.10	1.10	1.10	1.10	1.10
	최대	13.21	13.22	13.21	13.21	12.10	12.10

$$S = \frac{\text{둘레 길이}}{2\sqrt{\pi} \sqrt{\text{면적}}}$$

21대 국회의원 선거구



• 농산어촌의 지역대표성 축소

시도명	구분	16대	17대	18대	19대	20대	21대
서울	인구(명)	10,273,826	10,189,250	10,209,143	10,305,028	10,087,574	9,736,986
	예상 지역구수	49	51	51	50	49	48
	실제 지역구수	45	48	48	48	49	49
부산	인구(명)	3,816,400	3,693,271	3,592,521	3,557,865	3,524,973	3,410,199
	예상 지역구수	18	19	18	17	17	17
	실제 지역구수	17	18	18	18	18	18
대구	인구(명)	2,512,358	2,533,210	2,493,553	2,510,874	2,491,586	2,432,827
	예상 지역구수	12	13	12	12	12	12
	실제 지역구수	11	12	12	12	12	12
인천	인구(명)	2,511,960	2,572,503	2,669,709	2,808,903	2,925,481	2,954,295
	예상 지역구수	12	13	13	14	14	14
	실제 지역구수	11	12	12	12	13	13
광주	인구(명)	1,361,833	1,399,978	1,412,900	1,469,382	1,475,112	1,455,861
	예상 지역구수	7	7	7	7	7	7
	실제 지역구수	6	7	8	8	8	8
대전	인구(명)	1,366,535	1,435,265	1,474,394	1,522,051	1,523,428	1,472,287
	예상 지역구수	7	7	7	7	7	7
	실제 지역구수	6	6	6	6	7	7
울산	인구(명)	1,026,000	1,074,276	1,105,428	1,134,477	1,177,674	1,144,639
	예상 지역구수	5	5	5	5	6	6
	실제 지역구수	5	6	6	6	6	6
세종특별자치시	인구(명)				98,769	219,064	344,746
	예상 지역구수				0	1	2
	실제 지역구수				1	1	2

시도명	구분	16대	17대	18대	19대	20대	21대
경기	인구(명)	8,964,138	10,246,866	11,105,273	11,954,714	12,547,454	13,276,036
	예상 지역구수	43	51	55	58	61	65
	실제 지역구수	41	49	51	52	60	59
강원	인구(명)	1,556,288	1,525,726	1,503,501	1,535,673	1,549,681	1,539,225
	예상 지역구수	7	8	7	7	8	8
	실제 지역구수	9	8	8	9	8	8
충북	인구(명)	1,492,150	1,490,408	1,507,761	1,554,876	1,583,182	1,598,418
	예상 지역구수	7	7	7	8	8	8
	실제 지역구수	7	8	8	8	8	8
충남	인구(명)	1,919,048	1,910,716	1,993,943	2,009,347	2,074,223	2,120,663
	예상 지역구수	9	10	10	10	10	10
	실제 지역구수	11	10	10	10	11	11
전북	인구(명)	2,007,064	1,933,369	1,864,878	1,874,985	1,870,767	1,813,724
	예상 지역구수	10	10	9	9	9	9
	실제 지역구수	10	11	11	11	10	10
전남	인구(명)	2,151,522	2,014,947	1,935,698	1,913,226	1,911,001	1,860,430
	예상 지역구수	10	10	10	9	9	9
	실제 지역구수	13	13	12	11	10	10
경북	인구(명)	2,807,518	2,714,270	2,681,458	2,696,131	2,701,745	2,655,190
	예상 지역구수	13	14	13	13	13	13
	실제 지역구수	15	15	15	15	13	13
경남	인구(명)	3,082,482	3,137,746	3,189,449	3,306,987	3,381,142	3,356,914
	예상 지역구수	15	16	16	16	17	16
	실제 지역구수	16	17	17	16	15	16
제주	인구(명)	538,893	551,998	559,786	576,687	621,933	670,828
	예상 지역구수	3	3	3	3	3	3
	실제 지역구수	3	3	3	3	3	3

결론

- 인구편차 기준의 강화로 선거구간 인구편차가 줄어들었지만, 자치구, 군, 시의 분할 사례 발생. 인구 편차 기준을 1:1이 되도록 강화할 경우 공직선거법 제25조 ①-2의 위반 가능성 증가
 - → 인구비례원칙을 따른다면 시군구가 아닌 시도 단위를 기준으로 선거구 획정 필요, 해당 조항 개정 필요
- 인구비례원칙을 강조할 경우 거대 면적 선거구, 이상한 형상의 선거구 구획 가능성 증가, 인구감소 현상이 심한 농산어촌의 지역 대표성 상실 가능성
 - 인구비례원칙 강조로 인한 지역 대표성 상실은 국토불균형 발전을 심화시킬 수 있음 → 도시와 비도시 지역에 대한 상이한 인구 편차 기준 적용 혹은 완화(2014년 반대의견)

제21대 총선, '실패한 선거 제도 개혁' 그리고 '실종된 선거구제 개혁' : 연동의 공간적 단위 (재)설정 모색

2020년 9월 19일

경상대학교 지리교육과
이 정 섭

선거 제도의 개혁? 선거구제의 개혁?

- 제21대 총선을 앞두고 진행된 **원래 논의**들에서는 「**선거 제도 개혁** ≙ **선거구제 개혁**」
 - 선거 제도 구성요소=투표 구조(ballot structure)+**의석배분방식**(electoral formula)+**선거구 규모**(district magnitude)
- 그 이유는, 1987년 체제 이후 국회의원 선거 제도에서 기인한 문제점 해결을 위해서

• 제13대(1988년) ~ 제20대(2016년) 총선의 선거(구)제도의 기본 골격
→ 소선거구 단순다수제 '**지역대표**' + 전국 단위 병립형 '**비례대표**'



- 다량의 **사표** 발생
- 득표율-의석을 간의 **낮은 비례성**
- 특정 지역에서 특정 정당의 의석 독·과점이라는 **지역주의**

제21대 총선, 선거 제도 개혁은 실패

- 첫째, 지역구는 제20대 총선과 제21대 총선의 의석수가 253석으로 동일
- 둘째, 비례대표 의석할당도 '병립형' 제20대 총선과 '준연동형' 제21대 총선 결과가 거의 동일

정당	의석할당 정당 득표율	A. 연동 (cap 30석)	B. 병립 (잔여 17석)	합계 (A+B)	기존 병립형 할당 의석수
더불어시민당	0.37442	11	6	17	18
미래한국당	0.37993	12	7	19	18
정의당	0.10857	3	2	5	5
국민의당	0.07623	2	1	3	3
열린민주당	0.06085	2	1	3	3
합계	1.00000	30	17	47	47



실패한 선거 제도 개혁, 위성 정당 때문...? (1)

- 시나리오 1. 더불어민주당과 미래통합당의 위성 정당, 더불어민주당+미래한국당이 없는 경우

정당	의석할당 정당 득표율	A. 연동 (cap 30석)	B. 병립 (잔여 17석)	합계 (A+B)	제21대 총선 의석할당 결과	기존 병립형 할당 의석수
더불어민주당	0.37442	0	6	6	17	18
미래통합당	0.37993	8	7	15	19	18
정의당	0.10857	10	2	12	5	5
국민의당	0.07623	7	1	5	3	3
열린민주당	0.06085	5	1	6	3	3
합계	1.00000	30	17	47	47	47

※ 더불어민주당=더불어시민당의 비례대표 득표율, 미래통합당=미래한국당 비례대표 득표율로 가정하고,
 더불어민주당 지역구 당선인수=163, 미래통합당 지역구 당선인수=84



실패한 선거 제도 개혁, 위성 정당 때문...? (2)

- 시나리오 2. 더불어민주당과 미래통합당의 위성 정당, 더불어민주당+열린민주당+미래한국당이 없는 경우

정당	의석할당 정당 득표율	A. 연동 (cap 30석)	B. 병립 (잔여 17석)	합계 (A+B)	제21대 총선 의석할당 결과	기존 병립형 할당 의석수
더불어민주당	0.43528	0	7	7	17+3	20
미래통합당	0.37993	10	7	17	19	18
정의당	0.10857	12	2	14	5	5
국민의당	0.07623	8	1	9	3	4
합계	1.00000	30	17	47	47	47

※ 더불어민주당=더불어시민당+열린민주당의 비례대표 득표율, 미래통합당=미래한국당 비례대표 득표율로 가정하고, 더불어민주당 지역구 당선인수=163, 미래통합당 지역구 당선인수=84



선거구제 개혁, '권역'이라는 비례대표 선거구 개편의 실종

- 2002-2003년, 노무현 대통령인수위원회, '독일식 국회의원 선거 제도' 검토
 - 주(州, *Bundesland*)별 연동형 비례대표제
- 2015년 중앙선거관리위원회, 「정치관계법」 개정의견 중
 - 지역구 200석+비례대표 100석, 6개 권역 단위 연동형 비례대표 의석할당
- 제20대 국회에서 발의된, 「공직선거법」 개정(안)
 - 2016년 7월, 소병훈 의원 발의(안), 지역구 200석+비례대표 100석, 6개 권역별 연동형 비례대표 의석할당
 - 2017년 2월, 김상희 의원 발의(안), 지역구 259석+비례대표 86석, 6개 권역별 연동형 비례대표 의석할당
 - 2017년 2월, 박주민 의원 발의(안), 지역구 247석+비례대표 123석, 6개 권역별 연동형 비례대표 의석할당
 - 2016년 10월, 박주현 의원 발의(안), 지역구 253석+비례대표 63석, 전국 단위 연동형 비례대표 의석할당
 - 2017년 12월, 심상정 의원 발의(안), 지역구 240석+비례대표 120석, 전국 단위 연동형 비례대표 의석할당
- 제20대 국회, Fast Track을 통한 「공직선거법」 개정(안)
 - 2019년 4월, 심상정 의원 발의(안), 지역구 225석+비례대표 75석, 6개 권역별 준연동형 비례대표 의석할당



실종된 선거구제 개혁, (준)연동형 비례대표제의 변질 (1)

➤ 「공직선거법」 Fast Track 개정(안)의 주요 내용 중,

나. 국회의원정수는 지역구국회의원 225명과 비례대표국회의원 75명을 합하여 300명으로 함

라. 정당은 지역구국회의원선거의 후보자 모두를 등재하여 권역별 후보자명부 중 2개 순위 이내를 석패율 적용순위로 지정할 수 있음

마. 비례대표국회의원선거의 후보자명부는 전국을 6개 권역으로 나누어 작성함

바. 비례대표국회의원의석은 의석할당정당이 비례대표국회의원선거에서 얻은 득표비율에 따라 산정한 의석수에서 해당 정당의 지역구

국회의원 당선인 수를 뺀 후, 그 수의 100분의 50에 달할 때까지 해당 정당에 비례대표국회의원 의석을 먼저 배분하고, 잔여의석은

비례대표국회의원선거의 득표비율에 따라 산정한 의석수를 배분한 다음 권역별로 최종 의석을 배분함



실종된 선거구제 개혁, (준)연동형 비례대표제의 변질 (2)

➤ 「공직선거법」 Fast Track 개정(안)의 수정

→ 지역구국회의원 225명+비례대표국회의원 75명이 아닌, '지역구 253명+ 비례대표 47명'

→ 비례대표국회의원 정수에 대한 Cap(∩) 설정, '연동형 30명+병립형 17명'

→ 전국 단위로 비례대표국회의원 후보자명부 작성, '6개 권역 및 권역별 석패율제 무산'

➤ 결국 비례대표 선거구 개편은 무산



「공직선거법」 Fast Track 개정(안)

공직선거법 일부개정법률안
(심상정의원 대표발의)

의안 번호	19985
----------	-------

발의연월일 : 2019. 4. 24.
발 의 자 : 심상정·윤소하·권경배
이용주·김관영·김동원
김성식·장병완·김종민
기동민·이철희·원혜영
김상희·박병석·박완주
최인호·홍영표 의원
(17인)

제안이유

현행 국회의원 선거제도는 지역구국회의원 253석을 **소선거구 단순다수제**로 선출하고 **정당명부식 비례대표제**에 따라 비례대표국회의원 47석을 **독립적으로 선출하는 선거제도**를 채택하고 있음. 또한, 지역구와 비례의석 비율은 5.4:1에 달해 지역구 의석이 비례의석수에 비해 높은 수준임. 이러한 선거제도는 **대량의 사표를 발생**시키고 있으며, 선거제도로 인해 **정당득표율과 의석 점유율 사이의 불일치**가 큰 폭으로 나타나고 있음. 또한 지역별로 지배적인 정당이 그 지역의 의석 대부분을 독점하는 현상이 지속되는 등 **지역주의 정당체제의 극복에 장애요인**이 되고 있음.

- 출처: 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>)

「공직선거법」 의결·공포 내용

공직선거법

[시행 2020. 1. 14.] [법률 제16864호, 2020. 1. 14., 일부개정]

【제정·개정이유】 **【제정·개정문】** **【전체 제정·개정이유】**

【일부개정】

◇ 개정이유

현행 국회의원 선거제도는 지역구국회의원을 소선거구 단순다수제로 선출하고, 정당명부식 비례대표제에 따라 비례대표국회의원을 독립적으로 선출하는 선거제도를 채택하고 있는데, 이러한 선거제도로 인하여 **대량의 사표를 발생**하고, **정당득표율과 의석 점유율 사이의 불일치**가 큰 폭으로 나타나고 있으며, 지역별로 특정 정당이 그 지역의 의석 대부분을 독점하는 현상이 지속되는 등 **지역주의 정당 체제를 극복하는 데 장애요인**이 되고 있음.

이에 **정당의 국회의원 의석 수가 해당 정당의 비례대표국회의원선거득표비율과 연동**할 수 있도록 비례대표 의석배분방식을 개선하는 한편, 선거권 및 선거운동 가능연령을 18세 이상으로 조정하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

- 출처: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)

절반의 연동, 지역구 253석과 비례대표 30석 간 연동에 한정

➤ 기존의 전국을 6개 권역으로 나누고자 했던 원래 취지는 '지역구도 해소(?)'

2005년 7월 28일

열린우리당 당원 여러분께 드리는 글 (2)

권력을 이양하는 대신에 우리가 요구하는 것은 지역구도를 제도적으로 해소하기 위하여 선거제도를 고치자는 것입니다. 굳이 중대선거구제가 아니라도 좋습니다. 어떤 선거제도이든 지역구도를 해소할 수만 있다면 합의가 가능할 것입니다. 당장 총선을 하자는 것도 아닙니다. 정치적 합의만 이루어지면 한나라당이 주도하는 대연정을 구성하고, 그 연정에 대통령의 권력을 이양하고, 선거법은 여야가 힘을 합하여 만들면 됩니다.

- 출처: 노무현사료관(<http://archives.knowhow.or.kr>)

➤ 「공직선거법」 최종 의결·공포 내용은 반쪽짜리 연동이며, 최소한 지역구도의 제도적 해소는 불가능

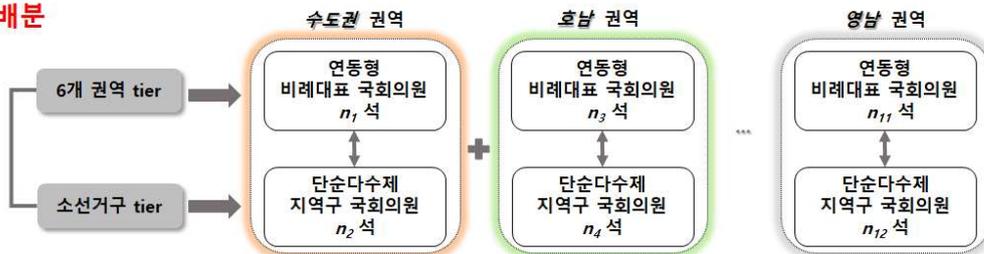
→ "정당의 국회의원 의석 수가 해당 정당의 비례대표국회의원선거득표비율과 연동"

혼합형 비례대표제, 공간적으로 다계층 선거구제

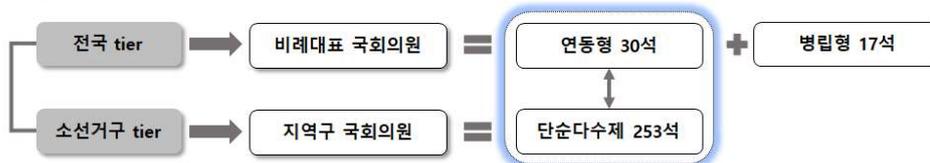
- 우리나라는 제6대 총선부터 **혼합형 비례대표제**, 즉 공간적으로 **'다계층(multi-tier) 선거구제'**
 - 소(또는 중)선거구 지역구+전국 단위 비례대표(또는 유신 정우회)의 병립
 - 만약 '순수 비례대표제를 도입' or '비례대표제를 폐지'한다면, 단일계층 선거구제
- 그리고 다음의 문제들이 결합된 결과, **사표와 낮은 비례성, 지역주의**라는 폐단 발생
 - 공간적으로, 전국 tier 비례대표 의석과 소선거구 tier 지역구 의석에 대한 투표 결과가 병립
 - 과다한 지역구 의석수와 과소한 비례대표 의석수 간 불균형
 - 투표 등가치성의 훼손 및 지역별 의석할당(apportionment)을 생략한 선거구 획정(redistricting)의 반복
 - 영남과 호남에 대한 양당의 담합적 게리맨더링(gerrymandering) 등 ...
- 당초 **연동형 비례대표제 도입하고자 했던 개혁의 취지는 '소선거구는 그대로' 두고, '비례선거구의 개혁'**을 통해 **상기 폐단들을 해소하기 위해서**

나머지 절반, 공간적 연동 또는 연동의 공간적 단위 재설정

- 원래 논의들은 공간적으로 **각각 권역 내에서 비례대표 의석과 소선거구 지역구 국회의원 의석 간의 연동 배분**



- 제21대 총선**은 전국 단위 비례대표 30석과 소선거구 지역구 국회의원 253석 간의 연동에 국한



- 제20대 총선과 달라진 것이 무엇인가? **실패한 선거 제도 개혁, 실종된 선거구제 개혁**

'적실한' 연동의 공간적 단위 (재)설정 모색

➤ 실증된 권역, 그러나 '틀보잡'인 권역

- 선거공학적 **옥상옥(屋上屋)** 공간 스케일
- **자의적인 설정 기준**, 헌법·법률·행정구역과 무관
- 인천·경기·**강원** 생활권 vs 대전·세종·충북·충남·**강원** 생활권

➤ **대안: 헌법과 「지방자치법」에 근거한 '광역자치단체'**

- 독일은 '연방' 공화국이며, 개별 주가 연동의 공간 단위
- 그리고 각 주별 지역구 및 비례대표 의석이 사전에 '인구비례에 따라 할당(apportionment)'
- **대한민국 헌법** 제8장 지방자치 제117조 및 제118조
- 「**지방자치법**」 제1조(목적), 제2조(지방자치단체의 종류), 제3조(지방자치단체의 법인격과 관할)
- 「**공직선거법**」 제25조(국회의원지역구의 획정) ① **국회의원 지역구는 시·도의 관할구역 안에서...**

시나리오 권역	중선위/소병훈 의원안	박주민 의원안	시나리오 권역	김상희 의원안
서울	19	23	서울	15
인천·경기·강원	34	42	인천·경기	22
부산·울산·경남	15	19	부산·울산·경남	14
대구·경북	10	12	대구·경북	11
광주·전북·전남·제주	11	14	광주·전북·전남·제주	11
대전·세종·충북·충남	11	13	대전·세종·충북·충남·강원	13
합계	100	123	합계	86

보론: 연동의 공간, 공간의 연동을 위하여

	선거구 획정 기준 인구	광역자치단체별 연동형 비례대표 의석할당(중선위안 기준)			제21대 총선 선거구 획정	
		지역구	비례대표	합계	지역구	비례대표
전국	51,843,268	200	100	300	253	전국 47
서울	9,736,986	38	19	57	49	
부산	3,410,199	13	6	19	18	
대구	2,432,827	9	5	14	12	
인천	2,954,295	12	6	18	13	
광주	1,455,861	6	3	9	8	
대전	1,472,287	6	3	9	7	
울산	1,144,639	4	2	6	6	
세종	344,746	1	1	2	2	
경기	13,276,036	51	26	77	59	
강원	1,539,225	6	3	9	8	
충북	1,598,418	6	3	9	8	
충남	2,120,663	8	4	12	11	
전북	1,813,724	7	3	10	10	
전남	1,860,430	7	4	11	10	
경북	2,655,190	10	5	15	13	
경남	3,356,914	13	6	19	16	
제주	670,828	3	1	4	3	

일반세션

- 발표문 1 김부헌 / 서초고등학교 교사
북한의 대중국 접경지역 무역관행의 예외적 성격
- 발표문 2 최기훈 / 서울대학교 지리교육 석사
고등학생의 국경 인식에 대한 영상방법론 연구: 국경의 사회공간적 이해를 위한 소론
- 발표문 3 신수임 / 서울대학교 사회교육 박사수료
공(共)의 역할을 통한 사회주택 공공성 개념의 확장
- 발표문 4 황수연 / 서울대학교 환경대학원 석사과정
성매매집결지의 복합적 이해와 성매매종사자들의 투쟁
: '옐로우하우스' 사례를 중심으로
- 발표문 5 박준영 / 서울대학교 지리학 석사과정
도시 정책 이동의 이상과 현실: 인도네시아와 한국의 행정 수도 이전 정책
이동과정에서 나타난 도시와 정책 상품화에 대한 비판적 고찰

북한의 대중국 접경지역 무역관행의 예외적 성격*

김부헌(서초고등학교 교사)

1. 도입

본 연구는 북·중 접경지역이 어떤 점에서 예외 공간적 특성을 갖는지를 규명하기 위해서 Giorgio Agamben(김항 역, 2009)과 Aihwa Ong(2006)의 ‘예외 공간’ 논의를 바탕으로 북·중 접경지역을 바라볼 수 있는 분석 틀을 제안하고, 이를 실제 사례를 통해서 규명하기 위해서 북한의 대중국 접경지역 무역관행에 주목하였다. 우선, 본 연구는 북·중 접경지역을 구획화된 ‘예외 공간’ 이라기보다 초국경적 상호작용(cross-border interaction)을 통해 형성된 것으로 이해한다. 그리고 북·중 접경지역을 지경학과 지정학 간의 담론이 중첩되어 서로 경쟁하는 공간으로 이해한다. 논문은 북·중 접경지역에서의 담론적 실천(discursive practices)이 지경학 또는 지정학, 하나의 담론으로 설명될 수 없음을 강조하고, 지경학과 지정학을 서로 절합된 관점에서 바라볼 필요가 있음을 주장한다. 또한 북·중 간 국경선의 본질을 다공질적이며, 반투과적인 성격으로 이해한다. 다시 말해서 본 연구는 북·중 접경지역을 Agamben이 제시한 예외 상태의 관계성처럼, ‘개방을 통해 차단’을 포섭하고, ‘차단을 통해 개방’을 포섭하는 위상학적 뒤틀림(topological twists)이 존재하는 곳으로 바라본다(Allen, 2011).

2. 북한의 대중국 무역현황

2000년대 이후 북한의 대중국 무역현황을 전반적인 수·출입 규모의 변화, 품목별 수·출입 규모의 변화, 무역 의존도 변화를 중심으로 살펴보았으며, 특히 국제사회의 대북제재가 북한의 대중국 무역 규모 변화에 어떤 영향을 미쳤는지 설명하였다. 북한의 대중국 무역규모는 2000년에 약 4억 4천 8백만 달러에서 2014년에 약 68억 달러로 급격하게 증가했다. 그러나 그 이후부터 차츰 감소하기 시작하더니 2018년에는 약 28억 달러로 2014년과 비교해서 60% 가까이 감소했다. 특히 2016년부터 2018년까지의 북한의 대중국 수입과 수출을 비교해보면 북한의 대중국 무역규모의 축소는 대중국 수출의 급격한 감소에서 비롯된 것임을 확인할 수 있다. 이 기간에 북한의 대중국 수출액은 약 16억 5천 달러에서 약 2억 2천 달러로 약 86% 감소했다. 이를 월별 자료로 파악해보면 더욱 분명해진다. 2017년 8월 이후 북한의 대중국 수출액은 계속해서 감소하여 2018년 2월부터는 약 100~200만 달러 수준으로 급감했지만, 북한의 대중국 수입액은 2018년 2월, 1억 달러 수준으로 떨어졌다가 다시 상승하기 시작해서 5월부터는 2억 달러 수준을 꾸준히 유지하고 있다. 이처럼 최근 북한의 대중국 수출의 급감은 UN의 대북제재 결의안과 관련이 있는 것으로 보인다. 그동안 UN은 북한의 미사일 실험과 핵실험에 대해서 일련의 대북제재를 시행해왔다(권영경, 2017: 24~25).

그렇다면 왜 UN 대북제재 결의안은 북한의 대중국 수입보다 수출에 더 큰 영향을 미치는 것일까? 우선, UN의 대북제재 결의안이 그동안 대중국 수출에서 높은 비중을 차지하는 HS코드 25~27번에 해당하는 광물성 연료, 석유, 왁스, 역청질의 수출을 규제하고 있기 때문인 것으로 추정된다. 북한의 대중국 수출액을 품목별로 살펴보면 HS코드 25~27번이 차지하는 비중이 크다. 그만큼 대북제재에 따른 수출 감소 효과가 클 수

* 본 연구는 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원(NRF-2016S1A5A2A03926463)을 받아 수행되었습니다.

밖에 없다. 또 다른 원인으로는 그동안 북한이 낮은 가격으로 철광석과 석탄(무연탄) 등을 ‘밀어내기’ 방식으로 중국에 수출했지만, 이와 같은 가격 경쟁력에 기반을 둔 전략이 더 이상 효과를 발휘하지 못했기 때문인 것으로 추정된다. 2000년대 후반 들어 북한의 대중국 수출이 증대되었던 것은 북한산 무연탄의 중국으로의 급격한 수출 증대와 관계 깊다. 그러나 북한산 무연탄의 중국 수출은 2013년을 정점으로 2014년부터 감소하고 있다(김규철, 2017: 4). 이처럼 북한산 무연탄의 대중국 수출 감소는 중국의 경기침체와 국제 원자재 가격의 하락, 중국 정부의 정책 변화와 같은 외적인 변화로 초래되었다(이중운, 2017: 101). 북한의 대중국 수출의 급격한 감소와는 대조적으로 수입이 많이 감소하지 않은 이유는 우선, 수입은 수출과 달리 대북제재의 영향을 즉각적으로 반영하지 않기 때문인 것으로 보인다. 수입은 대북제재보다 오히려 외화수급 변동의 영향을 받는다. 이는 북한의 외화보유고가 예상만큼 저조하지 않다는 것을 의미하는 것일 수도 있고 그동안 수입 물품을 즉각적으로 대체할 정도로 내부 생산기술 및 시설이 갖춰져 있지 않기 때문인 것일 수도 있다(최유정, 2017: 7). 또한, 의류 위탁가공을 위한 원부자재 수입이 늘어나서 대중국 수입이 많이 감소하지 않은 것일 수도 있다. 예를 들어, 2000년에 591만 달러에 불과했던 인조필라멘트 섬유(HS코드 54번)의 수입 규모는 2016년에 무려 1억 8,704만 달러로 크게 증가했는데, 같은 기간 북한의 대중국 의류 수출 규모가 증가한 것에 비추어볼 때 수입된 인조필라멘트 섬유의 대부분이 의류 위탁가공 산업 부문으로 투입된 것으로 추정할 수 있다(이승철 외, 2017: 340~341; 심완섭, 2016).

3. 북한의 대중국 접경지역 무역관행의 특성

북한의 대중국 무역관행을 분석하기 위해서 2018년 5월~7월 사이 북한 이탈주민을 대상으로 심층면담을 실시하였다. 본 연구에서는 (1) 북한산 석탄의 대중국 수출 사례와 (2) 북한산 농수산물의 대중국 수출 사례, (3) 의류 생산용 옷감의 수입 사례에 주목하고, 해당 사례에서 파악할 수 있는 무역관행의 공간성을 파악하였다.

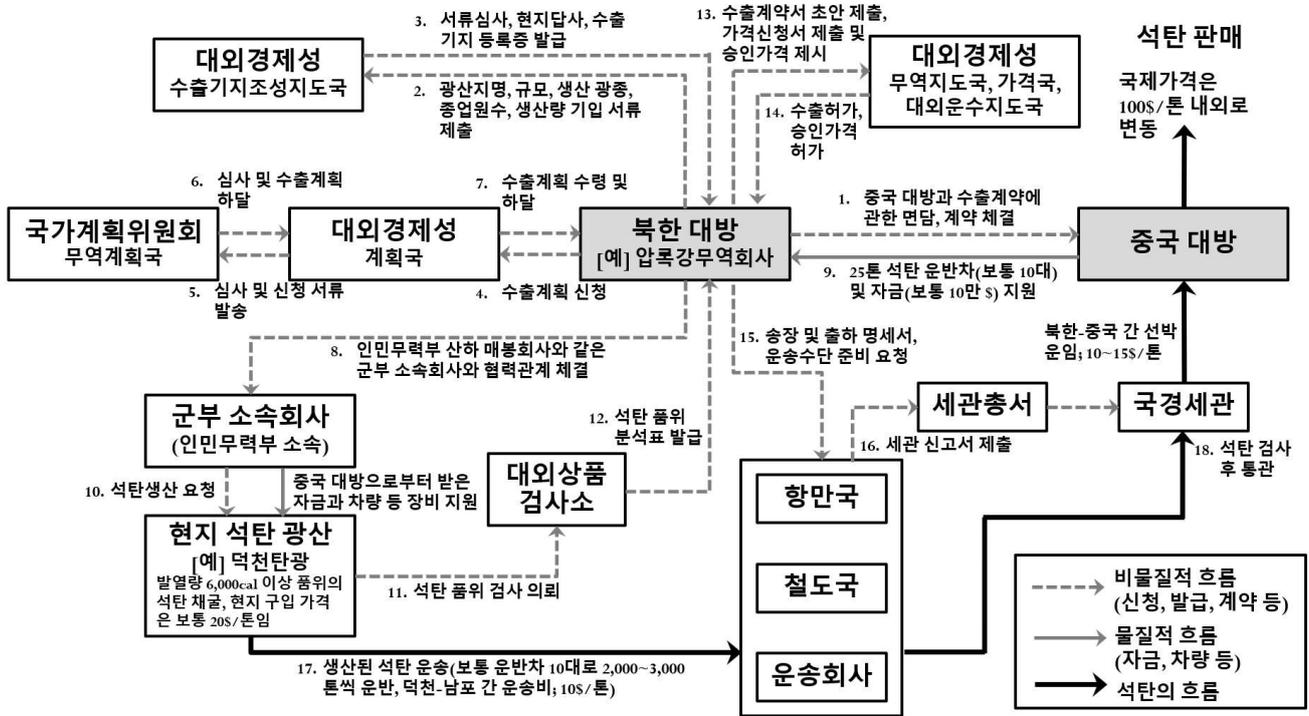
가. 북한산 석탄의 대중국 수출 사례

2010년대 전반기에 북한산 석탄을 중국에 수출했던 국가소속 무역일꾼 C씨와의 면담을 통해서 북한산 석탄이 활발하게 중국에 수출되던 당시의 상황을 [그림 1]과 같이 구체적으로 파악할 수 있었다. 북한산 석탄의 수출 과정에서 북한 무역회사가 확보할 수 있는 이윤은 다음과 같이 산정할 수 있다. 가장 일반적인 1회 수출 물량이 2,000~3,000톤이므로 여기에서는 1회 수출 물량을 3,000톤으로 가정해서 산정한다.

$$\therefore \text{북한 무역회사의 이윤} = \text{판매가격} - (\text{석탄의 현지 구입가격} + \text{운송비} + \text{중국 대방의 투자비용})$$

C씨에 따르면 덕천 탄광의 경우, 발열량 6,000kcal/kg 정도의 중품질 석탄의 현지 매입가는 톤당 20달러라고 한다. 수출 물량이 3,000톤이라면 석탄의 현지 총 구입가격은 60,000달러이다. 평안남도 덕천에서 남포항까지 석탄을 운송하는 비용은 톤당 10달러라고 한다. 수출 물량이 3,000톤이라면 덕천-남포 간 총 운송비는 30,000달러가 된다. 그리고 남포항에서 중국 단둥항까지 운임이 톤당 보통 12달러 수준이라고 한다. 역시 수출 물량이 3,000톤이라면 남포-단둥 간 총 선박 수송 운임은 36,000달러가 된다. 북한산 석탄의 국제 시세를 톤당 100달러라고 하고 중국 대방의 투자비용 등을 고려하지 않을 때, 북한 무역회사가 3,000톤의 석탄을 수출해서 확보할 수 있는 이윤은 174,000달러로 산정된다. C씨와 같은 무역업자들은 거래가

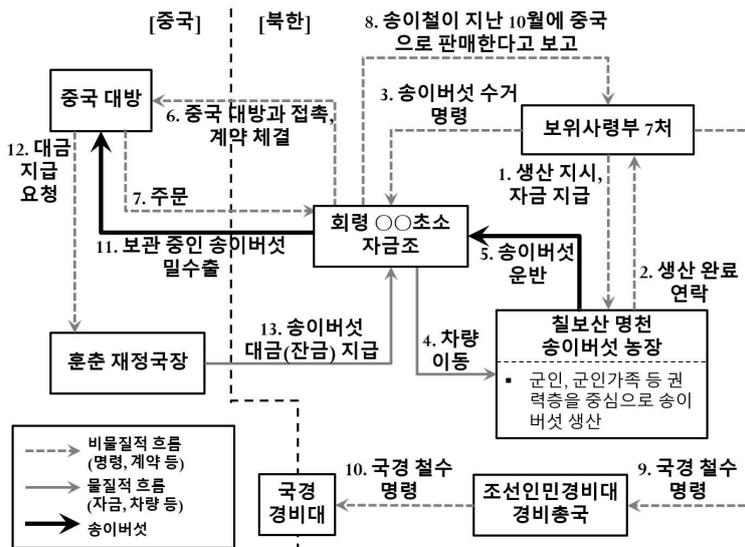
성사될 때마다 톤당 1~2달러를 번다고 한다. 이렇듯 톤당 1달러를 중개수수료로 번다고 해도 3,000톤의 석탄을 수출할 때 3,000달러를 벌 수 있으니 그 액수가 결코 작다고 볼 수 없다.



[그림 1] 북한의 대중국 석탄 수출의 전반적인 흐름 (2010년대 초반의 상황)

자료: 임수호·양문수·이정균, 2017: 6의 그림을 기반으로 C씨와의 심층면담(2018년 6월 30일)을 통해서 구성함.

나. 북한산 농수산물의 대중국 수출 사례



[그림 2] 칠보산 명천 송이버섯의 대중국 수출 네트워크

자료: D씨와의 심층면담(2018년 7월 28일)을 통해서 구성함.

이나 판매국·세무국 직원과 같은 국가 관료들도 실제 물량과 단가를 줄여주는 대가로 뇌물을 확보할 수 있다. 이처럼 북·중 접경지역에서의 천 교역은 여러 경제주체들과 제도와 정책이 함께 맞물리면서 독특한 이윤 창출의 경관을 형성하고 있다. 한편, 천 교역 과정에서 나진가구조립회사는 중국 대방과 북한의 도매상들을 연결해주는 중간 매개자일 뿐이다. 나진가구조립회사가 천에 대한 수출입 무역허가권(와크)을 갖고 있기 때문에 무역허가권이 없는 개인 도매상들이 회사를 통해서 중국 대방과 교역하는 구조라고 볼 수 있다. 결국 나진가구조립회사는 무역허가권이 없는 경제주체에게 무역허가권을 빌려주고 수수료를 챙겨서 이윤을 확보하는 것으로 이해할 수 있다(양문수, 2010: 147).

4. 결론

북한의 시장화 이후, 북한 내 경제주체들이 이윤창출을 위해서 자발적으로 노력하고 있다는 점, 경제주체의 사회경제적 위치성에 따라서 자원을 동원할 수 있는 수준과 이윤창출 원천에 다가갈 수 있는 가능성의 차이가 존재한다는 점(관행의 효과성의 차별화), 제재의 영향에도 불구하고 북·중 간 거래가 차단되기보다는 비공식적, 암묵적 성격의 거래가 지속되고 있다는 점, 그리고 그것은 개방된 상황이라 할지라도 언젠가 차단될 지도 모른다는 상황을 전제로 이에 대해 적절한 대응전략을 구축하면서 이루어지고 있다는 점(거래 계약 체결 시 선불 조건 명시 등)에서 북·중 접경지역에서의 예외적 성격을 파악하였다. 결론적으로 북·중 접경지역은 개방과 차단(단절) 중 어느 쪽도 보편적이지 않은 공간으로, 개방과 차단 중 어떤 상황이 예외적인지 또는 예외적이지 않은지를 구별할 수 없다는 점에서 ‘예외 공간’으로 파악하였다.

고등학생의 국경 인식에 대한 영상방법론 연구

- 국경의 사회공간적 이해를 위한 소론 -

최기훈(서울대학교 지리교육과 석사)

오늘 날 국경 연구는 다양한 분과 학문의 경계를 넘어서 독자적인 분야로써 활발하게 이루어지고 있다. 이에 대한 결과로 국경 연구는 최근 20여 년 간 많은 변화를 보여왔다. 특히 사회-공간적 관점의 적용으로 말미암아 국경을 다양한 사회적 관계가 만나는 권력과 정치의 문제로서 바라볼 수 있게 되었다. 사회-공간적 차원에서 국경 개념은 물리적, 가시적인 수준에서 머무르지 않고 개인이나 집단의 경험이나 이해관계에 따라 더욱 추상적이고 상징적인 차원으로 확산되며 본태적인 복잡성과 모호한 성격을 더욱 강하게 보여주고 있다. 이러한 경향에 따라 국경 공간의 생산 과정에서도 실재적인 차원보다 관념적이고 비가시적인 차원의 중요성이 대두되고 있다. 그러나 그동안의 국경 연구에서 재현이나 상상의 영역은 중요하게 다루어지지 않았을 뿐만 아니라, 이는 개인이나 집단의 감정이나 태도의 측면으로써 구체적으로 파악하기가 쉽지 않았다. 그러나 실질적으로 사회-공간적 국경 논의에 있어 이러한 상상과 재현의 영역을 간과한 상태에서는 국경을 올바르게 이해한다는 것은 사실상 불가능에 가깝다.

따라서 이번 논의에서는 질적 연구에서 다양하게 활용되고 있는 영상방법론을 활용하여 국경 공간의 논의의 이러한 빈틈을 채우려 시도한다. 이는 복잡하고 모호한 특성을 갖는 사회공간의 한 사례로서 국경의 다양한 측면을 탐색하고 국경을 사회 구성적인 공간으로 이해하기 위함이다. 국경은 단일한 개념이나 형태로 정의될 수 없기 때문에 개인이나 집단의 경험과 이해관계에 따른 국경 인식은 물질적으로 구체화되기 어렵다. 때문에 영상방법론의 활용은 국경과 관련한 맥락들을 가시적 영역으로 치환하고 이를 체계적으로 분석할 수 있게 한다. 또한 영상방법론은 언어와 숫자에 의존하는 연구에 질적 두께를 더 할 수 있다는 장점이 있다. 더욱이 최근에는 휴대전화와 카메라의 기능적 결합을 통해 사진의 사용이 보다 편리해지면서 사진은 개인의 삶의 영역에서 뿐 아니라 사회문화적으로 다각적으로 활용할 수 있게 되었다.

인터넷 사진정보는 전문가 뿐만 아니라 일반인 사용자들의 공간 및 경관에 대한 인식과 선호를 나타낼 수 있는 정보로써 지리학 등의 학문 분과에서도 활용될 수 있는 잠재적 가치가 높다. 왜냐하면 인간의 의도가 담긴 사회현상은 인간의 의도가 배제된 자연현상과는 다른 양상으로 전개될 수 있다는 특수성을 간과하여 타당한 연구 결과를 얻을 수 없다는 한계가 있기 때문이다. 인터넷 사진자료를 활용함으로써 기존의 국경 연구가 보인 한계점을 보완한 연구가 진행될 수 있다.

본 연구는 고등학생 개인이 가지고 있는 실질적으로 드러나지 않는 심상, 편견, 관념 등을 그 연구 대상으로 삼았다. 특히 이러한 추상적 차원의 영역은 기존의 인터뷰나 설문조사식 연구 방법에서는 잘 드러나지 않는 것들으로써 연구 대상자이자 동시에 참여자인 고등학생들이 공간 경험이 반영된 사회적 담론으로써의 사진의 실증성이 드러남과 동시에 밝혀진다. 특히 스마트폰이 대중화된

상황에서 대다수의 사회구성원이 사진의 생산, 소비, 유통자가 된 우리 사회에서 사진들은 사회-공간적 맥락의 투영으로써 간주되어야 한다. 본 연구는 인터넷 공간 속에 존재하는 사회-공간적 실천의 흔적으로서 사진에 초점을 맞추었고, 이를 위해 연구대상자로 하여금 인터넷 공간에서 국경에 대한 사진을 탐색, 선정하는 과정에서 그 대표성을 나타낼 수 있도록 하였다. 이를 바탕으로 사진유도 인터뷰 기법을 사용하여 학생들이 가지고 있는 국경에 대한 내러티브와 이미지를 추출하고 국경 공간이 이들에게 어떻게 경험되고 있는지를 분석할 수 있었다.

사진을 통해 드러난 고등학생들의 국경 공간에 대한 이미지와 내러티브에 따르면 국경이 특정한 공간성을 가지고 있다는 것을 알 수 있다. 이들에게 국경은 위협하고 낮은 공간이며, 이들은 국경에 대해 자신들의 삶과 동떨어져 있다고 느끼면서도 또 한편으로는 분단국가의 국민으로써 밀접한 관련이 있다고 느끼기도 하는 등 양가적인 감정을 지니고 있다. 특히 직접이지 않은 방법으로 경험된 국경은 동시다발적으로 해석되고 개인에 따라 그 성격이 변화하기도 하였다. 이는 또래 학생들이 같은 시대를 공유하며 접하는 각종 사회적 이슈들, 예를 들면 최근 난민문제를 비롯한 국경 이슈나 남북 관계의 변화에 따른 사회·정치 관계와도 밀접한 관련을 맺으며 연속적이며 일시적인 변화 과정의 선상에 놓여있다 볼 수 있다.

영상방법론은 이미 사회 과학 전반에 걸쳐 다양하게 활용되고 있음에도 불구하고 이러한 방법이 현재 지리학에 결합한 경우는 미비하기 때문에 본 연구는 앞으로 정치지리학과 지리교육에 많은 시사점을 줄 것으로 기대한다. 후속 연구에서는 영상방법론에 대한 창의적 상상과 함께 영상방법론을 지리학, 국경 연구의 다양한 차원에서 적용해볼 수 있는 가능성이 많다고 보여진다. 특히 현대 사회의 다양한 측면들을 탐구하기 위한 수단으로써 영상방법론을 통한 개인/사회의 경험, 체험, 상상, 정체성 연구가 이루어진다면 비관이나 성찰의 관점에서 지리학과 국경 연구에서 담아낼 수 있는 논의는 훨씬 더 다채로워질 수 있을 것이다.

공의 역할을 통한 사회주택 공공성 개념의 확장

신수임(서울대학교 사회교육과 박사수료)

사회주택(social housing)은 한 국가의 주택시스템 내 주택 점유 형태 중 하나로 주택시장에서 양질의 주택에 접근할 수 없는 가구를 위해 존재한다. 한국에서 사회주택은 중앙정부 내지는 지방정부에 의한 공기업 을 통해 공급되는 공공임대주택이 주된 형태였다. 2014년경 청년층을 중심으로 자신들의 소요를 적극적으로 주장하며 사회적경제주체를 형성하고 독자적으로 또는 정부의 지원을 받아 사회주택을 공급하기 시작했다. 수요자이자 민간으로 분류되던 사람들이 사회주택의 새로운 공급 주체로서 역할하고자 한다. 그동안 국가가 공공성의 담지자로서 역할하며 공공성을 대변하였으나 사회적경제주체의 등장으로 사회주택에서의 공공성의 모습 역시 새롭게 정의할 것이 요구되어진다. 이 연구에서는 공공성에 대한 개념을 고찰하고 이를 바탕으로 사회주택에서 추구해야 할 공공성의 모습을 찾고자 한다.

공공성의 문자적 구성을 살펴보면 공과 공유로 구성되어 있음에도 그동안 공이 강조되며 私와 대립 속에 그 개념이 사용되어져 왔다. 공공성에 대한 최근의 연구들은 공의 역할을 포함하여 공공성의 개념을 이해해야 한다고 강조한다. 고대 아테네와 로마공화정, 중세와 근대에서의 공과 공유와 私의 개념과 역할은 그 경계가 모호하고 가변적이었다. 근대는 특히 국가 이성을 전제로 국가가 공공성의 담지자로서 역할하며 공공성의 개념에서 공의 역할이 축소되었다. 근대 이후 국가 역시 다양한 이해관계 속에서 전략적 선택을 하는 존재로 절대화될 수 없으며 공과 私 이분법 속에서 축소되었던 공유재의 존재가 부각되고 있다. 이와 같이 공과 공유와 私 상호간의 역할과 변증법적 관계 속에서 그 개념이 재구성되어 왔기에 공공성은 공에 한정하지 않고 보다 확장하여 이해할 수 있다. 즉, 공공성의 핵심 내용인 자유, 평등, 정의, 형평, 박애, 仁의 가치가 지켜지고, 그 절차가 열려있어 참여민주주의가 가능하다면, 공공성의 주체는 국가나 정부 뿐만 아니라 시민사회와 마을공동체, 주권국민까지도 나아갈 수 있다.

이 연구에서는 확장된 공공성 개념에 근거하여 사회주택에서의 공공성 개념을 이해하고자 한다. 주거권은 인권으로서 모든 개인은 건강과 안전을 위해 적절한 주택에 거주할 수 있도록 보호받아야 하며, 한편으로 주택은 지역 사회를 구성하는 기초 단위로 정치·경제·사회적으로 공공성의 기본적인 가치들을 갖추어야 한다. 주택의 공공성을 실현하기 위한 하나의 방법으로 사회주택이 등장했으며 서구에서는 이를 공과 공유와 私의 상호작용을 통해 실현된 역사를 가진다. 한편, 한국 주택체제의 경우 발전주의 국가라는 특이성과 사회주택 등장과 공급에서의 정치적 이해관계로 인해 중앙정부라는 단일한 공공성의 모습을 보이고 때로는 일부 집단의 이익을 추구하는 私의 특성이 나타나기도 했다. 공의 역할이 없이 공이 만드는 사회주택에서 공공성의 모습은 주체, 내용, 절차에서 정부 및 공공기관만이 존재하며, 사회적 약자의 주거권 보호라는 가치, 정부의 하향식 개발과 공급이라는 절차에 한정되었다.

역사 속의 공공성이 그러했듯이 사회주택에서 다양한 공의 등장은 변증법적 과정을 통해 공의 한계를 넘을 수 있도록 돕는 역할을 할 수 있으며 한편으로 공은 공의 변질을 견제하는 역할을 할 수 있다. 아직 사회주택에서 사회적경제주체의 등장기간이 길지 않으나 주체의 다양화는 공과 私의 이분법을 넘어 국가와 자본과 공동체가 다양하게 결합하는 보다 확장된 형태의 공공성을 구현할 가능성을 보여준다.

성매매 집결지의 복합적 이해와 성매매 종사자들의 투쟁 : 인천시 송의동 ‘엘로우하우스’ 사례를 중심으로

서울대학교 환경대학원
환경계획학과 도시및지역계획학 전공
석사과정 황수연

본 연구는 여성주의적 도시계획 연구의 일환으로 여성학, 사학, 지리학 등의 간학문적 접근이 요구되는 공간인 성매매 집결지를 대상으로 한다. 본 연구에서는 사례지인 인천시의 ‘엘로우하우스’를 비롯한 송의동 일대의 재개발 사업에 대한 기존의 시각을 비판하고, 성매매 집결지를 단순히 도시의 혐오시설이 아닌, 삶터이자 일터, 즉 ‘장소’로서 바라보고자 한다.

기존의 도시계획의 관점으로만 보았을 때 성매매 집결지의 폐쇄 과정에서 일어나는 갈등은 재개발 사업에서 나타나는 전형적인 세입자 대(對) 조합의 갈등으로 인식된다. 그러나 이와 같은 기존의 관점은 역사적으로 국가의 필요에 의해 설치된 성매매 집결지의 역사와 성매매와 관련된 사회학적·여성학적 관점에서 비판의 여지가 존재한다. 성매매 집결지는 허용적 배제의 대표적인 예시로, 공공 여론, 경제적 이익, 그리고 법을 집행하는 이들이 도시 어딘가에 성매매를 밀어 넣거나 혹은 남아있도록 허용한 결과이다. 즉, 공간적 분리와 비공식적 묵인의 원리로 만들어진 공간이다.

‘엘로우하우스’는 역사적으로 국가의 필요성에 의해 설치·운영되어 왔으나 오늘날 사회로부터 완전히 배제되어 공간에 대한 점유권마저 박탈당한 사례로, 성매매 집결지에 대한 복합적 이해를 위한 주된 사례지로 삼기에 적합하다. 한편, 성매매 집결지 폐쇄 과정에서 성매매 집결지의 종사자들이 마주하는 폭력과 권리의 박탈, 그리고 그 과정에서 형성되는 정체성과 주체성은 여성학의 성매매 이론만으로 설명되지 않는다. 이들의 위치는 도시의 장소에 부여된 도덕규범 및 섹슈얼리티 규범을 위반하는 ‘이질적인’ 존재들의 공간인 성매매 집결지에 부착된 혐오와 낙인의 감정과 밀접하게 연관되어 있다.

본 연구는 이론적으로 여성학의 성매매 이론과 성매매 집결지의 역사, 성매매의 지리학을 살펴본 후, 사례지에서 나타나는 여러 행위자들의 역할과 복잡한 관계를 설명한다. 그 관계 안에서 성매매 집결지 종사자들이 ‘서발턴’으로 위치 지어지며 배제되는 모습을 목격하고 분석함으로써, 기존의 여성주의 성매매 담론과 도시계획 담론 그 어느 쪽으로도 단독으로 설명될 수 없는 공간적·사회적 배제의 특성을 보이고자 한다.

본 연구는 도시 재개발로 이루어진 대상지 성매매 집결지의 폐쇄와 그 과정에서 이루어지는 성매매 집결지 종사자들의 배제에 대한 심층적 분석과 이해를 도모함으로써 기존의 성매매 집결지 연구들을 보완하는 것을 목적으로 한다. 또한 성매매 집결지는 여성학, 도시계획학 등 기존의 단일한 관점만으로는 설명될 수 없는 복잡성을 가지고 있다. 본 연구는 사례지에서 나타나는 여러 행위자들의 역학관계를 관찰함에 따라 그 관계 속에서 성매매 종사자들이 ‘서발턴’으로 위치되고 배제되는 모습을 보여준다는 점에서 의의를 갖는다.

도시와 정책의 이동(교환)을 위한 상품화 - 인도네시아, 한국의 행정 수도 이전 간 정책 이동 사례를 중심으로

박준영(서울대학교 지리학과 석사과정)

2019년 8월 인도네시아 정부는 행정수도 이전 계획을 발표한다. 인구 대국이자 아세안(ASEAN) 해양부 주요국가인 인도네시아의 행정수도 이전 계획은 국내·외적으로 많은 관심을 받았다. 이 계획이 발표된 이후 인도네시아 국내에서는 대체적으로 긍정적인 여론이 형성되었으며 해외 정부 및 투자자들은 인도네시아 행정 수도 이전 과정에서 정책, 기술 협력(이동)에 대한 기대감을 가졌다. 인도네시아 정부는 행정 수도 이전의 개념 설명과 긍정적인 사회적 상상력 확산을 위해 다른 국가의 행정 수도 이전 성공 사례를 적극적으로 활용했으며 이 중 한국의 세종시로의 행정수도 이전 사례는 구체적인 정책 이동 협력으로까지 이어진 대표 사례이다.

인도네시아는 다음과 같은 두 가지 주요 원인으로 인해 행정 수도 이전을 계획했다. 먼저 첫 번째 원인은 현재 수도인 자카르타의 도시 문제가 심각하여 수도로서의 기능을 감당하는데 어려움이 있다는 점이다. 자카르타는 해수면 상승과 무분별한 지하수 사용으로 인한 지반 침하로 만성적인 홍수 피해가 존재하며 인구 밀집도가 매우 높아 교통체증이 심각하다. 두 번째 원인은 인도네시아의 지역 균형 발전이다. 인도네시아는 자바섬, 특히 자카르타 수도권이 위치한 서부 자바에 경제, 정치, 문화 등의 자본이 집중되어 있어 지역, 인종, 종교적 문제와 결부되어 갈등이 벌어질 가능성이 언제나 내포되어 있다. 이와 같은 행정 수도 이전의 필요성은 오랜 시간 지적받아온 탓에 인도네시아의 수도를 옮기려는 시도는 과거에도 몇 차례 있었으나, 이 계획들은 무산되거나 부분적으로만 실현됐다. 2019년 4월 재선에 성공한 조코위 대통령은 높은 지지율과 국정 운영에 유리한 국회 구성을 기반으로 행정 수도 이전을 주요 사업으로 추진하며 큰 기대를 모았다.

인도네시아 당국은 발빠르게 행정 수도 이전 후보지를 결정하고 예산 계획을 세웠다. 이와 동시에 해외 협력과 투자를 모색했으며 특히 이미 행정 수도 이전 경험이 있는 국가들을 주로 활용했다. 미국, 중국, UAE, 한국 등의 국가가 인도네시아 행정 수도 이전에 큰 관심을 보였으며 이들은 자본, 기술, 경험, 신뢰 등 인도네시아 행정 수도 이전에 필요한 저마다의 강점을 강조했다. 한국 정부 역시 세종시로의 행정 수도 이전 경험과 '스마트 시티, 에코 델타 시티' 등의 도시 브랜드를 앞세우며 적극적인 협력을 모색했다. 이 과정에서 드러난 양측의 내러티브는 구매자와 판매자의 언어를 연상케했다. 인도네시아는 구매자로서 빈 도시 공간을 채울 판매자를 모집했으며, 한국은 한국의 도시 '상품'이 판매되기 위해 경영학적 마케팅 용어를 활용해 홍보했다. 먼저 인도네시아가 희망하는 행정 수도의 비전(스마트, 지속가능성, 친환경적 등)이 제시되면 한국 측이 그러한 수요를 충족시킬 수 있는 '상품'을 내놓는 순서로 서로의 이상과 기대가 적극적으로 표출되었다. 이러한 양측의 노력 끝에 2019년 11월 '한국-인도네시아 수도이전 및 개발에 대한 기술협력 업무협약(MOU)'을 맺었다. 이 과정은 주요 정책 결정자들로 상의하달식(top-down)으로 이루어졌다.

MOU 실행의 일환으로 올해 2월 한국의 국토교통부 행정중심복합도시건설청과 LH에서 수도이전 협력관 3명을 자카르타 현지로 파견했다. 현재까지 인도네시아 수도 이전과 관련하여 실무자를 현장에 파견한 국가는 한국이 유일하다. 이상 정책 이동의 기획과 결정은 양측의 주요 정책행위자들이 서로의 의도와 기대를 표현하고 충족시키며 빠른 시간안에 성사되었지만, 이후 진행과정에서 정책 이동은 여러 어려움에 직면하며 '지지부진하게 진행' 된다. 협력 논의는 더이상 구체화되지 않았다. 자카르타에 파견된 협력관과 대사관의 국토교통관은 이러한 상황에 답답함과 실망감을 토로하면서도 현재를 앞으로 있을 협력을 위해 '서로 신뢰를 쌓는 시간'으로 여기기도 했다. 이후 3월부터 인도네시아에서 COVID-19의 확산 영향으로 행정 수도 이전 계획이 실행되지 않으며 한국과의 정책 이동 역시 더이상 진행되지 않고 있다.

이 사례는 도시 정책의 여정(Travel)을 분석하는 개념인 정책 이동(Policy Mobilities)의 비판적 논의를 통해 분석할 수 있다. 정책 행위자들은 정책 설계 및 실행의 실패할 가능성을 낮추고 비용을 줄이기 위해 성공한 정책, 혹은 유행하는 정책을 거래를 통해 활발하게 이동시킨다. 정책 이동 분석은 거래 과정에 집중하며 이동하는 정책과 도시 브랜드의 상품성이 강조된다. 하지만 성급하고 과도한 정책과 도시의 물질화·상품화는 이후 적용, 정착 과정에서 많은 문제점들을 야기한다. 이러한 문제점은 빠른(성급한) 정책(Fast Policy) 논의에서 비판받는다. 이에 따르면 도시의 역사와 문화, 사회물질성(생산) 등이 충분히 고려되지 않은 정책 이동은 도시 공간과 거주자들의 괴리를 야기한다. 이번 사례 역시 정책과 도시의 교환 단계까지는 빠른 속도로 순조롭게 진행되었지만 이후 실무 진행 과정에서는 지지부진하게 진행(Muddling Through)되며 이동된 정책과 도시 브랜드가 실제 적용되기 이전부터 어려움이 발생하고 있다.

이번 사례에서 다시 증명된 정책 이동의 문제점은 도시라는 상품의 사용가치와 교환가치에 대한 논의로까지 연결시킬 수 있다. 교환 과정에서 도시는 사용가치처럼 여겨지는 교환가치(도시 브랜드)만이 강조된다. 도시 사용가치를 이루는 중요한 요소는 도시에 대한 권리(The Right to the Cities)라고 할 수 있는데, 이를 위해 도시의 자본화가 분절시킨 도시 공간을 다시 이어붙이고 공간과 사람의 차이가 드러나며 존중받는 '차이 공간'의 실현에 집중해야 한다. 이를 위해 도시는 도시 공간의 사용자(향유자, 소비자, 거주자)들의 사용가치를 중심에 두고 다른 도시 정책의 이동(교환)을 절제하여 활용할 필요가 있으며, 정책 이동 과정은 빠른(성급한) 정책의 비판에 따라 '복잡하고 느린' 과정을 거쳐 이루어져야 한다.

[Appendixes]

New capital for Indonesia

Indonesia revealed the long-awaited site for its new \$33-billion capital on the forested island of Borneo to replace the crowded, polluted megacity of Jakarta, which is slowly sinking into the sea.



Source: Reuters
Staff, 03/09/2019



행복청, 인도네시아 수도이전을 본격 지원

행복청, 연내로 협력관 파견...오는 8월 공동 세미나 개최 등 협력사업 추진
백승원 기자 2020-01-30 10:23:30



[대전인터넷신문=세종/백승원 기자] 행정중심복합도시건설청(이하 행복청)은 인도네시아 '수도이전 사업 지원'을 위한 전담조직을 구축하고 현지 협력관 파견 등 협력사업을 본격적으로 추진한다고 30일 밝혔다.



특별세션 2

- 발표문 1 이후빈 / 국토연구원 주택·토지연구본부 부연구위원
 포스트 코로나 시대 주거위기의 탐색 및 대응: 근로빈곤층의 이중불안을 중심으로
- 발표문 2 허정원 / 서울대아시아연구소 선임연구원
 코로나 확산시기 서울시 외국인밀집지역의 지역특성과 생활인구변화
- 발표문 3 김준수 / KAIST 과학기술정책대학원 박사과정
 최명애 / KAIST 인류세연구센터 연구원
 팬데믹과 인류세 자연: 사회적 거리두기와 인간 너머의 생명정치

포스트 코로나 시대 주거위기가구의 탐색 및 대응 : 근로빈곤층의 이중 불안을 중심으로

이후빈 (국토연구원 부연구위원)

주거위기가구, 현상의 소란을 넘어 본질의 탐색으로

코로나19 팬데믹(COVID-19 pandemic) 한가운데서 주거위기가구가 주목을 받고 있다(강미나·이후빈, 2020; 박미선·조운지, 2020). 주거위기의 과정은 급격한 소득감소, 임차료 연체, 비자발적 이주로 요약된다. 코로나19가 초래한 고용위기로 여성, 저학력자, 장애인, 비정규직 등 취약계층은 급격한 소득감소에 직면한다. 매월 월세를 지급하는 가구는 소득감소가 임차료 연체로 이어진다. 임차료 연체가 누적되면 임대인은 강제퇴거를 요구한다. 최악의 경우 강제퇴거로 주거를 상실해서 머물 곳이 없어지면 사회적 거리두기(social distancing)가 원천적으로 불가능해진다. 이제 주거상실에 따른 노숙 위험은 주거복지뿐만 아니라 도시방역의 대상이다. 따라서 주거위기가구에 대한 정책적 대응은 강제퇴거 일시중지(eviction moratorium)를 포함해서 강력하게 추진되고 있다(Farha, 2020; 국토교통부, 2020). 임차인이 코로나19 확산으로 임차료를 연체한 경우 임대인은 임차료 미지급을 이유로 임차인을 쫓아낼 수 없다.

하지만 아직 현상의 소란을 넘어 주거위기의 본질에 대한 탐색은 이루어지지 않은 듯하다. 코로나 시대 급격한 소득감소가 장기화되고 이에 따라 임차료 연체와 비자발적 이주가 대규모로 발생할 수 있지만, 코로나19 팬데믹은 주거위기의 원인이기보다는 방아쇠(trigger)일 수 있다. 누가 어떤 이유로 도시공간에서 약간의 충격만으로도 주거위기에 처할 정도로 불안정하게 살아가고 있는지를 살펴봐야 한다. 문제의 본질을 탐색하는 것은 새로운 방식의 대응으로 이어질 수 있다. 지금까지 주거복지정책은 신혼부부, 청년 등 현상적으로 문제가 되는 특정 집단을 그때의 필요에 따라 호명하는 방식으로 끊임없이 확대되었다. 주거문제가 어떻게 다른지 파악하기보다는, 새로운 지원대상을 주거복지정책으로 포용하기 위해 공공임대주택과 주거급여의 대상 범위를 얼마나 넓혀야 하는지, 이에 따라 추가로 필요한 예산은 어느 정도인지를 추정하기에 급급했다. 우리가 주거위기를 기존의 주거빈곤과 질적으로 다른 주거문제로 인식할 수 있다면, 주거위기에 대한 사회적 관심을 발판으로 주거복지정책의 재구성을 추진할 수 있다.

따라서 본 논문은 근로빈곤층(working poor)과 주거취약계층(housing vulnerable groups)을 이론적 자원으로 주거위기가구를 자본주의의 구조적 문제로 접근한다. 근로빈곤층과 이를 발전시킨 불안계급(Precariat) 논의는 노동이 불안정해지는 원인이 개인의 특수한 사건이 아니라 사회의 구조적 변화에 있다는 것을 직시한다(김영란, 2004; 백승호, 2014; Standing, 2011; 2014). 그리고 근로빈곤층의 이중 불안(double precarity of the working poor)은 노동과 주거의 동시적인 불안정화를 가리킨다. 주거비 부담이 높은 대도시에서 불안정 노동은 빈곤한 소득을 매개로 불안정 주거를 일상적으로 동반할 수 있다(Desmond and Gershenson, 2016: 47-49). 이와 같은 개념적 고찰을 토대로 임차료 연체에 의한 비자발적 이주를 이중 불안의 구체적인 실현과정으로 이해할 수 있다. 또한 주거취약계층 개념은 주거빈곤의 동태적 과정을 내포하고 있다는 점에서 중요하다. 주거복지정책의 지원대상은 현재 누가 주거빈곤에 처했는지를 기준으로 결정된다. 지금 당장은 아니지만 일정한 과정을 통해 주거빈곤으로 전락할 수 있는 주거위기가구는 정책대상에 포함되지 않는다. 주거문제에서 현재 주거빈곤과 미래 주거취약을 명확하게 구분할 수 있다면, 대상과 방식이 완전히 다른 새로운 주거복지정책을 제시할 수 있다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 주거위기가구에 대한 사회적 관심과 실제의 현상을 체계적으로 기술한다. 코로나19 팬데믹이 불러온 다양한 변화 중에서 취약계층과 도시공간을 중심으로 주거위기가

구의 사회적·정책적 의미를 밝힌다. 3장에서는 근로빈곤층의 이중 불안에 대한 개념적 고찰을 통해 주거 위기가구의 탐색을 시도한다. 근로빈곤층의 이중 불안과 임차료 연체에 의한 비자발적 이주 사이에 연결고리를 만들고, 앞으로 주거위기에 대해 어떻게 접근해야 하는지를 제시한다. 4장에서는 주거위기가구 대응을 위한 주거복지정책의 개념적 재구성을 주장한다. 현재 주거빈곤과 미래 주거취약을 구분해서 주거위기가구를 새로운 정책대상으로 규정하고, 새로운 주거복지정책으로 보편적 주거안정망의 구축을 제안한다. 5장에서는 한국의 이중 불안과 미래 주거취약에 대한 실증분석을 실시한다. 지금까지의 개념적 고찰이 허공의 외침으로 끝나지 않도록 하기 위해서는 실제 자료를 활용한 입증과정이 필요하다. 한국에서 불안정 노동과 불안정 주거의 결합이 얼마나 견고한지를 살펴보고, 얼마나 많은 가구가 가까운 미래에 주거빈곤으로 전락할 수 있는지를 추정한다. 마지막으로 6장에서는 분석결과를 요약하고 분석의 의의 및 한계를 제시한다.

주거위기가구의 탐색, 대응 그리고 분석

본 논문은 현재 현상적으로 주목받고 있는 주거위기가구를 자본주의의 구조적 문제로 접근했다. 코로나 19 팬데믹과 대불채 경제위기에 가려져 있는 주거위기의 공간적 조건을 밝히고, 주거위기가구 대응을 위해 주거복지정책을 미래 주거취약을 중심으로 재구성했다. 세부적인 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 근로빈곤층과 불안계급 논의를 도시공간으로 확대해서 불안정 노동과 불안정 주거의 결합을 주거위기의 공간적 조건으로 제시했다. 현실에서 나타나는 임차료 연체에 의한 비자발적 이주는 근로빈곤층의 이중 불안이 구체적으로 실현되는 과정이다. 둘째, 포스트 코로나 시대 비자발적 이주를 중심으로 임차가구의 주거위기를 조사할 필요가 있다. 누가, 어디에서, 얼마나 많이, 어떻게 쫓겨나는지, 특히 동태적 관점에서 사회구조의 변화로부터 초래된 이중 불안이 어떻게 현실화하는지를 상세하게 살펴봐야 한다. 셋째, 주거위기가구를 주거복지정책으로 포용하기 위해서는 현재 주거빈곤과 미래 주거취약을 명확하게 구분해야 한다. 주거위기는 지금 당장이 아니라 미래의 주거빈곤 가능성을 가리키므로, 현재 상황을 기준으로 한 주거빈곤 개념으로는 대처가 어렵다. 넷째, 사전적 예방을 위한 주거안정망은 잔여적 성격을 벗어나서 보편적 접근성을 지향해야 한다. 근로빈곤층의 주거문제는 주택시장정책과 주거복지정책의 접이지대에 놓여있고, 이에 따라 엄격한 소득 기준을 적용하는 기존 방식으로는 너무나 많은 사람들을 사각지대로 남겨둔다.

그리고 본 논문은 지금까지의 개념적 고찰을 뒷받침하기 위해 한국의 이중불안과 미래 주거취약에 대한 실증분석을 실시했다. 한국에서 불안정 노동과 불안정 주거의 결합은 소득에 상관없이 존재한다. 소득수준, 주택유형, 가구특성을 통제한 이후에도 비정규직과 영세자영업자로 정의되는 불안정 노동자는 월세, 준월세와 같은 불안정 주거에 거주하기 쉽다. 그리고 대도시에서 누가 불안정한 주거를 선택할 수밖에 없는지를 결정하는 데 있어 노동의 불안정성이 저소득만큼이나, 아니 저소득보다 더 중요할 수 있다. 자료 총화를 통해 노동효과와 소득효과를 구분하면, 소득수준에 상관없이 노동효과는 분명하게 존재하지만, 불안정 노동자에서 소득효과는 명확하지 않다. 마지막으로 2019년 기준으로 미래 주거취약의 규모는 약 26만 가구이다. 이를 통해 잔여적 주거복지정책으로 포용하기 힘든 새로운 주거문제가 얼마나 광범위한지를 실감할 수 있다.

이와 같은 접근은 주거위기를 코로나19에 의한 일회적 사건이 아니라 자본주의 사회의 고유한 구조적 취약성으로 인식할 수 있도록 해준다. 코로나19 팬데믹의 낯설음과 막대함에 놀려 현재 한국 사회는 주거위기가구를 당장 시급하게 대처해야 하는 현실의 문제로만 여기고 있다. 하지만 급격한 소득감소, 임차료 연체, 비자발적 이주로 발전하는 주거위기의 기저에는 근로빈곤층의 이중 불안이 존재한다. 코로나19 팬데믹은 방아쇠일 뿐이고, 중요한 원인은 자본주의의 구조적 변화에 따라 점차 불안정해지는 노동과 이에 동반해서 같이 불안정해지는 주거에 있다. 불안계급 논의의 유행이 누구든 근로빈곤층으로 전락할 수 있다는 두려움을 보여준다면, 근로빈곤층의 이중 불안은 비용을 지급하고 공간을 이용해야 하는 자본주의 사회에서 누

구나 비자발적 이주에 처할 수 있음을 경고한다. 코로나19가 종식되더라도, 이중 불안이 극복되지 않는 한, 또 다른 감염병에 의해 또는 현재는 상상도 못 하는 이유에 의해 주거위기는 대규모로 촉발될 수 있다. 이처럼 주거위기를 구조적 문제로 인식할 때, 우리는 낯익은 정책적 대응에서 벗어나서 차별적 주거문제에 대한 새로운 대응방식을 추구할 수 있다. 한정된 예산과 직접적 지원에 매여있는 잔여적 성격을 넘어서서 새로운 방식의 주거복지정책을 상상할 수 있는 사회적 동력을 얻을 수 있다.

참고문헌

- 강미나·이후빈. 2020. 「포스트코로나 시대 건강한 집, 건강한 이웃」. <<국토>> 464. 30~33쪽.
- 국토교통부. 2020. 국토부-LH-지자체, “코로나로 인한 주거위기가구 지원”. 2020년 7월 6일 보도자료.
- 김영란. 2004. 「신빈곤(new poverty)의 발생구조와 빈곤정책 변화에 관한 연구: 근로빈민(working poor)를 중심으로」. <<사회복지정책>> 20, 245~273쪽.
- 박미선·조윤지. 2020. 「코로나19 같은 감염병 상시 위기 시대, 1인가구 주거불안 양상과 주거정책 시사점」. <<국토이슈리포트>> 18, 1~8쪽.
- 백승호. 2014. 「서비스경제와 한국사회의 계급, 그리고 불안정 노동 분석」. <<한국사회정책>> 21(2), 57~90쪽.
- Desmond, M. & Gershenson, C. 2016. “Housing and Employment Insecurity among the Working Poor.” *Social Problems* 63, pp. 46~67.
- Farha, L. 2020. COVID-19 Guidance Note: Protecting renters and mortgage payers. United Nations Human Rights Special Procedures.
- Standing, G. 2011. *The Precariat: The New Dangerous Class*. London: Bloomsbury Academic.
- Standing, G. 2014. “Understanding the Precariat through Labour and Work.” *Development and Change* 45(5), pp. 963~980.

코로나19 확산시기 서울시 외국인 밀집지역의 지역특성과 생활인구 변화

허정원(서울대학교 아시아연구소 선임연구원)
장주영(교신저자, 이민정책연구원 부연구위원)

1. 서론

코로나19와 같은 비말전파로 인한 감염병의 경우 국적, 인종, 성별 등을 가리지 않고 무차별적으로 전파된다. 이에 사회적 거리두기처럼 모든 시민들의 이동을 최소화하고 비일상적 대면접촉을 최대한 줄이기 위한 정책이 실시된다. 특히 높은 전파력을 가진 감염병의 경우 시간이 지날수록 감염자가 기하급수적으로 증가하여 초기 대응에 실패하면 감염자의 숫자가 의료 시스템이 수용가능한 한계를 넘어서 통제 불능의 상태로 빠지게 되기 때문에 초기대응이 특히 중요하다. 전염경로와 치료방법이 불확실한 신종감염병에 효과적으로 대응하기 위하여 방역당국의 유연하면서도 빠른 의사결정 및 정책집행과 더불어 정부의 정책에 대한 시민들의 협조가 필수적이다. 특히 최근 방문, 노동, 학업, 결혼 등의 이유로 국내에 거주하는 이주민들이 증가하여 코로나19 확산에 따라 시시각각 변화하는 정부의 방역시책이 문화적 차이와 언어적 장벽으로 인해 한국인보다 정보의 사각지대에 놓일 수 있는 외국인들에게도 적절하게 전달되는 것이 중요하다.

한국은 2월 대구·경북지역을 중심으로 한 집단감염과 3월 구로콜센터 집단감염 등 두 건의 대규모 집단감염이 발생하여 발발 초기 중국 다음의 코로나19 진원지(epicenter)로 지목되었다. 그러나 질병관리본부는 대규모 진단검사를 실시하여 감염여부를 빠르게 파악함으로써 확진판정을 받은 감염자는 집중 치료하는 한편, 전문 역학조사 인력을 투입하여 확진자의 감염경로를 파악하여 확산을 성공적으로 막고 있다(BBC News, 2020). 서울시는 산하 자치구와 함께 별도로 마련된 선별검사소를 운영하여 확진자를 파악함과 동시에 각 자치구 내 역학조사관이 확진자의 동선을 파악하여 지역주민에게 문자로 확진자 현황과 확진자의 동선, 그리고 확진자 방문장소의 방역 완료상황을 알려준다. 투명한 정보공개와 공격적인 방역정책을 실시함으로써 서울은 큰 도시규모와 높은 인구밀도에도 불구하고 세계의 다른 대도시들에 비해 코로나19에 비교적 성공적으로 대응하고 있다. 특히 외국인 집단감염의 사례는 2020년 7월 현재, 6월 초에 관악구의 방문판매업체에서 비롯된 집단감염이 가리봉동의 중국동포교회 쉼터로 전파되어 9명이 감염된 사례가 전부이다.

우한에서 코로나19가 확산되던 1월 경에는 코로나19에 대한 두려움이나 중국 동포에 대한 혐오 정서로 중국 동포 밀집 지역인 대림동 인근을 방문하는 인구가 줄어들고 이 지역에서 코로나19가 발생할 수 있음을 우려하였으나(한겨레, 2020), 중국 동포 밀집지역을 기점으로 코로나19가 확산되는 사태는 발생하지 않았다. 감염병이 발생한 경우 외국인이나 소수자에 대한 혐오나 반감이 발생하는 것은 해외에서도 오랜 기간 동안 발견된 현상으로(김수경, 2020), 코로나19 발발 이후 국내에서는 중국인, 중국동포에 대한 반감이 크게 우려되었다. 해외에서도 코로나19가 중국에서 시작되었기 때문에 외국인, 특히 아시아인에 대한 편견이 조장될 수 있다는 우려가 제기되었다(UN News, 2020). 그런데 코로나19 국내 확산 초기부터 대구의 신천지 교회를 중심으로 한

한국인의 대규모 집단감염 사태가 발생하여 중국 동포와 코로나19를 연관짓는 분위기는 사그라드는 듯 하였으나(한국리서치, 2020a), 대림동 등의 중국 동포 밀집지역에서는 한국인의 편견이나 혐오에 대한 경험이 오랫동안 남은 것으로 보고되고 있다(아시아경제, 2020).

본 연구는 한국의 코로나19 방역과정에서 사회적 거리두기로 대변되는 이동성 감소 정책이 서울이라는 거대 지역 내 다양한 지역과 시민들에게 적절하게 전달되고 이에 따라 이동성이 동일하게 변화하였는지에 대한 질문으로 시작되었다. 또 언론 및 학계의 우려와 같이 코로나19 발생 초기 중국인 및 외국인에 대한 혐오가 외국인 밀집지역 내의 서울시민들의 이동성과 실제로 연관이 있는지 살펴보고자 하였다. 사회적 거리두기로 대변되는 이동성의 변화를 포착하기 위하여 국내외 많은 연구들이 Google이나 Apple 등의 이동성 리포트 자료를 사용하고 있으나 이들 데이터는 국내 세부 지역 단위의 데이터는 제공하지 않아 지역별 분석이 불가능하다. 즉, 서울이라는 대도시 안의 다양한 지역별 특성에 따라 분석하기 어렵고 일별 증감 데이터만을 제공하여 하루 중에도 역동적으로 변화하는 지역 내 이동을 분석하기에 부족하다. 이에 본 연구는 서울시에서 이동통신 사용자 숫자를 바탕으로 매시간 생활인구를 추계하여 발표하는 서울생활인구데이터를 사용하여, 코로나19 확산 사건과 정부의 대응정책 시점을 참고하여 서울의 대표적인 외국인 밀집지역 내의 한국인과 외국인의 생활인구의 추이를 탐색해보았다.

본 연구의 연구문제는 다음과 같다.

- i) 코로나19 확산 이전과 이후 외국인 밀집지역 한국인과 외국인의 시간대별 생활인구는 어떤 양상을 보이는가?
- ii) 코로나19 이전과 이후 한국인과 외국인의 생활인구의 일일 변화는 지역별 특성에 따라 다른 양상을 보이는가?
- iii) 코로나19 확산시기 한국인과 외국인은 외국인 밀집지역에서 다른 이동성을 보이는가?

2. 선행연구

미디어에서 지속적으로 보도하는 코로나19의 확진자 및 사망자 숫자는 개인에게 상당한 심리적 영향을 미칠 수 있다(Pakpour and Griffiths, 2020). 한국리서치의 코로나19 상황인식조사 결과를 살펴보면 2월 둘째 주의 1차 조사에서는 본인이 코로나에 감염될 가능성이 높다고 생각하는 비율이 8%에 불과하였으나 신천지 교회의 집단 감염 사태 이후인 2월 말에서 3월 초에 실시한 2차 조사에서는 그 비율이 28%로 증가하였다. 이와 함께 코로나19의 국내 확산이 심각하다고 생각한 응답자의 비율도 1차 조사의 45%에서 2차 조사는 91%까지 급증하였다. 1차 조사와 2차 조사에서는 코로나19 관련 뉴스를 접할 때의 감정을 질문하였는데, ‘불안’ 이 1차 60.2%, 2차 48.8%, ‘공포’ 가 16.7%, 11.6%로 각각 감소하여 코로나19에 대한 정보에 지속적으로 노출되면서 막연한 불안이나 공포감은 줄어들어드는 등 시간의 흐름에 따라 심리적 상태에도 변화가 발생하였음을 알 수 있다. 동 조사에서는 일상생활의 변화에 대해서도 질문하였는데, 사람이 많은 곳의 출입을 매우 자제하였다는 응답 비율은 2월 말~3월 초에는 64%, 외출을 매우 자제하였다는 비율은 52%였고, 3월 말에는 이 비율이 각각 65%, 54%로 조금 상승하였으나, 4월 말부터는

각각 50%대 후반과 40%대 중반을 유지하면서 큰 변화가 없는 상황이다(한국리서치, 2020b).

코로나19와 같은 비일상적인 감염병의 발발과 확산은 공포심을 조장하게 된다. 건강이나 보건과 관련된 커뮤니케이션 연구에서는 이러한 공포심에 대한 호소가 건강에 대한 태도나 행동에 영향을 주는 것으로 알려져 있다(Pakpour and Griffiths, 2020; Tannenbaum et al., 2015). Harper et al. (2020)의 연구에서는 코로나19를 심각한 위협으로 지각하는 것이 코로나19 예방행동의 동기로 작용하는 것으로 밝혀졌다. 이 연구에서는 코로나19에 대한 공포와 심리적인 불안감이 코로나19에 대한 공중보건 지침을 따르거나 적극적인 예방행동에 참여하도록 하는 보호기제로서의 기능을 하는 것으로 해석하였다.

코로나19 발발 이후로 정부에서는 코로나19 예방 수칙을 비롯하여 사회적 거리두기, 마스크 구매요령 등 다양한 종류의 코로나19 관련 정보를 배포하였다. 강철(2020)은 위기 상황에서의 정보 부족에 따른 불확실성 제거를 위해서는 전달하는 메시지가 그 자체로 충분한 정보를 담고 방역 정책에 대한 협력을 유도할 수 있는 방식으로 전달되어야 한다고 주장하였다. 메르스 사태 이후 정부의 위기 소통 체계가 개선되어 국민에게 그 정보가 신속하게 전달되고 있다는 평가를 받고 있으나(전진아, 이지혜, 2020), 새롭고 낮은 어휘로 생성된 방역관련 정보가 외국인에게까지 분명히 전달될 것인지는 불확실하다. 미국의 경우에는 영어가 유창하지 않은 외국인을 위한 다국어 번역 정보가 부족하여 외국인들이 부정확한 소셜미디어의 조언에 의존하게 되는 한계가 발생하였고, 이 현상은 코로나19 이전의 보건의료 관련 정보 소외가 코로나19로 인해 악화된 것으로 평가된다(Ross, Diaz, and Starrels, 2020). 한국의 경우에도 보건의료와 관련된 정보가 외국인에게 전달될 수 있는 체계가 부재하여 의료진과 외국인 모두 어려움을 겪는다는 지적이 많다(장주영 외, 2019). 서울특별시에 거주하는 외국인들이 코로나19 확산과 관련된 방역정책 정보 습득에 어려움을 겪고 있는 현실 또한 보고되었다(서울특별시 외국인주민대표자회의, 2020).

한국에서 다수의 외국인이 거주하거나 상가를 형성한 외국인 밀집지역은 실제 외국인이 대다수를 차지하기보다는 내국인과 외국인 인구가 근거리에서 함께 거주하는 지역인 경우가 많다(송도영, 2011). 최대의 외국인 밀집지역인 경기도 안산의 경우 주민 중 외국인 비율이 88%로 대부분의 주민이 외국인인 지역이지만, 서울에서 흔히 외국인 밀집지역으로 생각하는 대림2동의 경우 외국인 주민 비율이 약 36.6%, 이태원1동의 경우 약 21.9%로 실제로는 내국인 주민의 비율이 더 높은 지역이다. 그러나 외국인과 내국인이 공존하는 지역이라고 하더라도 내외국인이 상호 관계를 형성하는 것은 아니며, 일부 내국인은 외국인과 접점을 형성하지 않기 위해 적극적으로 회피하기도 한다(이선화, 2008). 외국인 밀집지역은 외국인에게는 상점가 등 인프라와 함께 네트워킹을 통한 정보교환이 이루어지는 장소로 이들의 한국사회 정착에 중요한 역할을 하는 장소이다(박세훈 외, 2009). 안산 원곡동에 대한 이미지를 조사한 전병규와 최창규(2012)의 연구에서는 한국계 중국인과 중국인에게는 원곡동이 여가와 소통의 공간이지만, 한국인에게는 통근이나 통학의 목적으로만 방문하는 지역으로 여겨져 동일한 공간에 대한 내외국인의 인식 차이가 있음을 밝혔다. 구로대림 지역의 경우 조선족 집단거주지가 확장됨에 따라 대표 네트워킹을 형성하고 지역사회의 관리와 한국인과의 소통을 위한 통로로 활용하고 있다(김석호, 하현주, 2014).

외국인 밀집지역 간에도 형성 시기나 입지에 따라 주변 지역까지 확장되거나 다른 지역으로 이전하는 등 지역에 따른 특성이 다르게 나타날 수 있다. 한국계 중국인이 이주 초기에 형성한 구로

대림 지역에서 거주하며 경제력이 향상된 이들이 이후 가족을 초청하여 창업할 때 건대입구 인근인 자양동 일대로 이주하여 새로운 외국인 밀집지역을 형성하였다(이정현, 정수열, 2015). 건대입구 인근 지역은 중국계 유학생의 비율도 높으며, ‘양꼬치 거리’라는 특화 거리로 한국인들도 많이 찾는 지역이다(남재형, 김홍순, 2018). 김윤경 외(2014)의 연구에서는 부산 지역 유학생 밀집지역에 대한 분석에서 유학생의 밀집이 심화되더라도 이들이 같은 지역에서 졸업 이후 장기 체류하지는 않게 되어 밀집 지역이 확대되지는 않는 것으로 평가하였다. 지역주민이 아닌 내국인에게 외국인 밀집지역은 외국 문화를 즐기기 위한 공간으로 여겨지기도 한다(송도영, 2011). 대림 지역의 상점이 주로 조선족을 대상으로 하고 내국인 고객이 적은 반면, 건대입구 지역의 고객은 내국인이 대다수를 차지하여, 외국인 밀집지역에 대한 내국인의 인식과 접근이 지역에 따라 다를 수 있음을 보여준다(이석준, 김경민, 2014). 영어권 외국인들이 중심이던 이태원 일대는 이슬람권 외국인들의 상권과 함께 나이지리아, 네팔 등 다양한 국가의 상권이 성장하고 있으며, 혜화동에는 일요일 혜화동 성당 미사를 중심으로 필리핀 거리가 형성되었다(공윤경, 2013). 이러한 외국인 밀집지역 간 특성의 차이는 코로나19 확산 시기에 내외국인의 인구 이동 특성에도 영향을 미칠 수 있을 것으로 추정된다.

3. 연구방법

이 연구에서는 서울시에서 제공하는 “서울 생활인구”의 2019년 11월부터 2020년 6월까지의 데이터를 이용하여 서울시 주요 외국인 밀집지역의 장기체류 외국인과 한국인 생활인구 수를 비교하였다. 서울 생활인구는 서울시의 생활인구를 시점별로 파악하기 위하여 서울의 19,153개 집계구에서 KT의 LTE 시그널 데이터를 활용하여 추계한 데이터이다(서울특별시 정보기획관, KT BigData 사업지원단, 2018). 본 연구에서는 집계구별 데이터를 행정동별로 구분한 데이터를 사용하였다. 데이터는 내국인과 90일 이상 장기체류 외국인, 90일 미만 단기체류 외국인의 세 집단으로 나누어 집계된다. 90일 이상 장기체류 외국인은 외국인등록이나 거소신고를 한 외국인으로 한국에 거주하는 외국인 집단에 해당한다. 90일 미만 단기체류 외국인은 보통 단기간 동안 한국을 방문하는 외국인으로, 코로나19 상황이 발생한 후부터 그 수가 감소하기 시작하였고, 2020년 4월 13일부터는 단기 사증의 효력을 정지하고 무사증 입국을 중단하는 조치 등을 통해 그 수가 급감하여(법무부 보도자료, 2020.4.20.) 본 연구의 분석 대상에서는 제외하였다.

분석 대상이 되는 일자리는 코로나가 확산되기 전인 2019년 11월부터 매주 일요일과 목요일을 선정하였다. 분석 시작 시점을 한국에서 코로나19 확진자가 발생하기 두 달 전인 11월 첫주로 하였는데, 분석대상 지역 중 대학밀집 지역의 경우, 해당 지역의 등록외국인 중 유학생 비율이 높아 겨울방학이 시작되는 12월부터 통상적으로 생활인구가 감소한다. 유학생이 많은 지역의 특성을 감안하여 통상적으로 이 지역들의 생활인구가 급격히 감소하기 이전인 11월을 기준시점으로 하였다. 해당 일자의 일일 생활인구 총계를 이용하여 2019년 11월 1주와 이후의 생활인구 규모 수준을 비교하였고, 시간대별 생활인구 변화는 생활인구 추계 시점 중 출근이 시작되는 오전 7시, 점심 시간인 오후 12시, 퇴근 후인 오후 8시, 야간인 밤 11시의 네 시점을 이용하였다.

서울 생활인구의 집계구는 행정동과 자치구로 분류되어 제공된다. 행정안전부의 지방자치단체

외국인주민 현황에서는 “외국인 주민 집중거주지역”을 외국인 주민이 1만명 이상 또는 해당 지역의 인구 대비 비율이 5% 이상인 시·군·구 지역으로 정의한다(행정안전부, 2019). 이 정의에 의하면 서울의 외국인 집중거주지역은 2018년 기준 영등포구, 구로구, 금천구, 관악구, 광진구, 동대문구, 동작구, 서대문구, 종로구, 중구 등 17개 구에 달한다. 그러나 서울의 행정동별 외국인 주민 자료를 보면 동일 구 내에서도 행정동에 따라 외국인의 수나 주민 중 비율에 큰 차이가 있는 것을 알 수 있다. 따라서 구별 생활인구 데이터를 이용하여 코로나19 상황에서의 외국인 생활인구 변화를 파악하는 것은 부정확할 가능성이 높다고 판단하여 연구진이 행정동별로 외국인 밀집지역을 재선정하였다.

외국인 밀집지역은 먼저 등록인구를 기준으로 일부 행정동을 선정하였고, 주말 생활인구를 기준으로 일부 행정동을 추가 선정하였다. 등록인구 기준 지역은 행정동 내에 5,000명 이상의 외국인이 등록(외국인등록이나 재외동포 거소신고)되었거나 전체 주민 대비 외국인 비율이 20% 이상인 지역을 선정하였다. 동별 거소신고 인구를 포함한 자료는 행정안전부의 2018년 지방자치단체 외국인주민현황 자료가 가장 최근 자료이며, 서울시의 외국인등록인구에는 거소신고 인구가 포함되어 있지 않아 2018년의 등록인구 현황을 사용하였다. 주말 생활인구는 주로 일요일에 쇼핑이나 모임이 가능한 외국인 노동자의 상황을 고려하여 일요일의 외국인 생활인구가 가장 많은 지역들을 선정하였다. 이러한 과정을 통해 선정된 총 17개 행정동은 인접한 지역인 경우 하나의 지역으로 병합하여 구로대림 (가리봉동, 구로3동, 구로4동, 대림1동, 대림2동, 대림3동), 건대입구(화양동, 자양4동), 신촌(신촌동, 서교동, 연희동), 회기(이문1동, 회기동), 이태원(이태원1동, 이태원2동, 한강로동), 혜화(혜화동)의 6개 지역으로 구분하였다. 구로대림 지역 중 구로2동의 경우는 2020년 1월 14일부터 갑자기 생활인구가 1천명 이상 증가하였으나, 증가의 원인이 파악되지 않아 코로나19와 무관한 요인의 영향을 제거하고자 구로대림 지역 선정에서 제외하였다.

선정된 6개 지역의 2019년 11월부터 2020년 6월의 매주 일요일, 목요일의 1일 내외국인 생활인구를 각각 합산하였고, 11월 첫 번째 목요일과 일요일의 인구를 기준으로 이후 생활인구의 변화비율을 산출하여 시각화하였다. 지역별로 해당 일자의 오전 7시, 오후 12시, 오후 8시, 오후 11시의 한국인, 장기체류 외국인 생활인구 데이터를 시각화하였다.

<표 1> 연구대상지역의 등록인구와 외국인 체류자격별 비율

지역	행정동	2018년 등록인구 (명)				2018년 외국인 체류자격별 비율 (%)				
		한국인	외국인	총주민	외국인 주민 비율	노동자	결혼 이민자	유학생	동포	기타
구로대림	구로3동	26,974	2,844	29,818	9.54	26.69	7.10	1.20	36.29	28.73
	구로4동	27,165	7,656	34,821	21.99	33.79	5.68	0.34	34.01	26.18
	가리봉동	16,206	8,614	24,820	34.71	43.00	4.50	0.21	32.93	19.35
	대림1동	17,030	4,893	21,923	22.32	35.52	4.88	0.51	33.33	25.75
	대림2동	22,231	12,837	35,068	36.61	36.15	4.66	0.43	33.78	24.98
	대림3동	29,519	6,980	36,499	19.12	35.33	5.80	0.56	34.20	24.11
	계	139,125	43,824	182,949	23.95	0.36	0.05	0.00	0.34	0.24
건대입구	화양동	24,804	3,549	28,353	12.52	9.95	1.75	55.06	10.28	22.96
	자양4동	24,054	6,143	30,197	20.34	30.86	4.49	11.48	30.67	22.50
	계	48,858	9,692	58,550	16.55	23.20	3.49	27.43	23.20	22.67
신촌	신촌동	23,917	5,914	29,831	19.83	4.35	1.05	63.24	4.33	27.04
	연희동	40,452	3,342	43,794	7.63	10.26	4.34	21.60	9.16	54.64
	서교동	26,264	1,945	28,209	6.89	9.87	4.37	34.50	8.23	43.03
	계	90,633	11,201	101,834	11.00	7.07	2.61	45.83	6.45	38.05
회기	회기동	12,868	3,017	15,885	18.99	2.22	0.89	69.37	3.35	24.16
	이문1동	26,940	4,311	31,251	13.79	5.29	2.48	60.45	5.68	26.10
	계	39,808	7,328	47,136	15.55	4.03	1.83	64.12	4.72	25.30
이태원	이태원1동	9,315	2,616	11,931	21.93	5.58	2.98	1.95	4.40	85.09
	이태원2동	10,927	1,673	12,600	13.28	16.92	6.69	4.84	7.59	63.96
	한강로동	19,209	1,177	20,386	5.77	7.44	4.87	1.17	17.53	68.99
	계	39,451	5,466	44,917	12.17	39.06	5.80	3.93	4.79	65.77
혜화	혜화동	20,366	3,692	24,058	15.35	1.92	1.03	71.64	2.71	22.70

4. 분석결과

서울시 주요 외국인 거주지역과 외국인의 생활인구 집중지역을 중심으로 선정한 구로대림, 건대입구, 신촌, 회기, 이태원, 혜화 등 서울시 내 6개 지역을 중심으로 코로나19 확산 전후로 한국인과 장기체류 외국인의 생활인구 변화를 살펴보았다. 먼저 하루 중 시간대별 한국인과 장기거주외국인의 생활인구 집중도를 지역별로 시각화하여 지역별로 한국인과 외국인이 유입되고 유출되는 추이를 분석하고, 다음으로 코로나19 진행 기간인 2019년 11월 첫 주를 기준으로 생활인구의 변화를 분석하여 코로나19 확진자의 증감과 정부의 각종 방역 정책 및 주요 사건과의 상관관계를 살펴보았다.

1) 지역별 생활인구 변화

(1) 구로대림지역

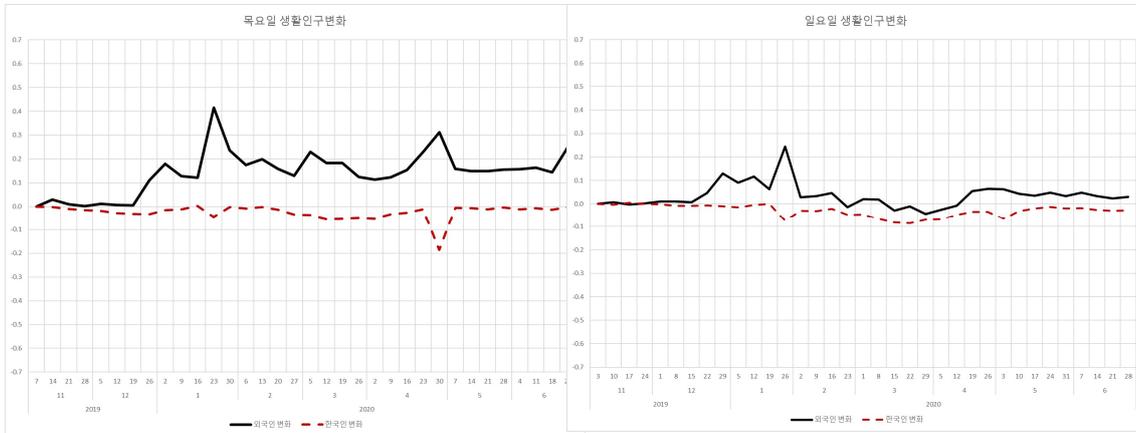
구로대림지역은 서울에서 등록외국인이 가장 많은 지역이다. 2018년 행정안전부의 외국인주민 현황 통계에 따르면 구로대림지역의 외국인 구성은 외국인 노동자와 외국국적 동포가 대다수를 차지하고 있다.



[그림 1] 2019년 11월 ~ 2020년 6월 구로대림지역 생활인구

[그림 1]의 실선은 외국인, 점선은 한국인 생활인구를 의미한다. 구로대림지역에서 외국인 생활인구가 가장 많은 시간은 밤 11시, 저녁 8시, 오전 7시, 정오 순인 반면 한국인의 경우 정오에 가장 많은 생활인구가 이 지역에서 생활하다가 저녁 8시, 오전 7시, 밤 11시 순으로 감소하는 것으로 나타났다. 즉 외국인들의 경우 구로대림지역에 거주하며 타지역으로 직장이나 학교로 이동하기 위하여 낮 동안 이 지역을 떠나는 것으로 보이며, 한국인들은 타지역에 거주하며 이 지역의 직장이나 상업을 위해 낮 동안 모여드는 것으로 해석할 수 있다. 외국인의 경우 가장 생활인구가 적은 정오의 생활인구는 가장 생활인구가 많은 밤 11시 대비 66% 정도의 규모이고, 한국인은 생활인구가 가장 많은 시간인 정오에 대비해 밤 11시에는 77% 정도의 규모로 외국인의 생활인구 변화 폭이 더 크다. 분석대상 지역 중 하루 중 외국인과 한국인의 생활인구의 집중 시간이 정반대로 나타난 유일한 지역이다. 하루 중 한국인과 외국인의 생활인구 집중 시간의 차이는 연구 대상이 된

기간 동안 지속적으로 나타났으며 특이한 점은 이 기간 내 전체적인 생활인구 크기의 감소가 다른 연구대상 지역에 비해 미미했다는 것이다.



[그림 2] 2019년 11월 ~ 2020년 6월 구로대림지역 생활인구 증감 추이

[그림 2]는 2019년 11월 첫 주 목요일과 일요일을 기준으로 하여 매주 목요일과 일요일의 총 생활인구의 비율을 제시한 것이다. 한국인(점선)의 경우 2020년 2월 이후 목요일 낮 시간의 생활인구 규모가 1만 명 정도 감소하였고 이 이동량 감소는 대구경북 집단감염이 보고된 2월 17일 이후에 정부가 이동자제 권고를 내린 2월 20일부터 점차 감소하다가 4월 23일에 11월 첫 주 수준을 회복하였다. 4월 30일 석가탄신일을 기점으로 최대 하락율을 기록한 후 5월부터는 11월 첫 주와 비슷한 수준을 유지하고 있다. 5월 7일 이태원 클럽 발 집단감염이나 6월 8일 가리봉동 중국동포교회 집단감염 등에는 영향을 받지 않은 듯하다.

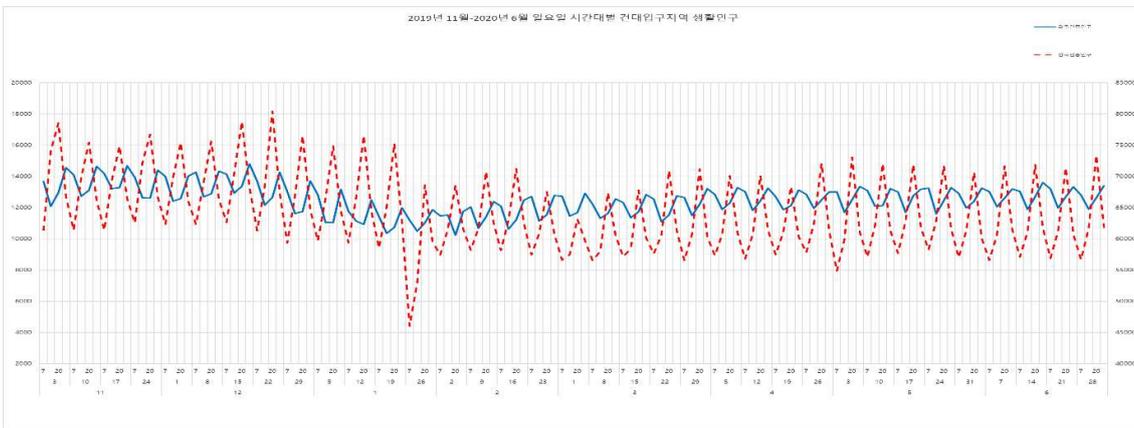
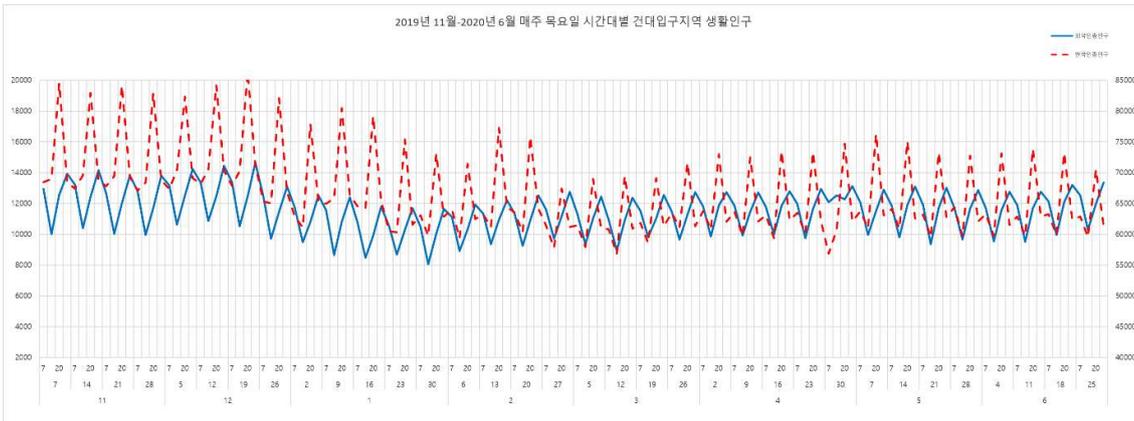
외국인(실선)의 경우 2019년 11월과 12월에 비해 2020년 1월에서 6월까지 평일의 생활인구가 지속적으로 증가하는 특이한 패턴을 보이고 있다. 2019년 11월을 기준으로 외국인의 경우 평일의 생활인구는 거의 변화가 없다가 설 연휴 직전인 1월 23일 0.4%p 이상 크게 증가하고 6월 말까지 생활인구는 항상 11월 대비 0.1%p 이상 많아 이동량이 증가했음을 보여준다. 이러한 생활인구의 증가는 연구대상 지역 중 다른 어느 곳에서도 나타나지 않은 현상이다.

매주 일요일의 생활인구 규모는 목요일에 비해 한국인과 외국인 모두 11월 첫 주 대비 변화 정도가 작았다. 하지만 일요일의 생활인구 증감 추이 역시 한국인과 외국인은 다른 양상을 보였다. 한국인은 설 연휴인 1월 26일 이후 감소하기 시작하여 대구경북 집단감염이 발생한 2월 19일 이후 더욱 감소하였다. 생활 속 거리두기로 전환된 후 첫 주말인 5월 7일부터는 11월 첫 주 일요일과 거의 비슷한 규모의 생활인구를 회복하였다. 외국인의 경우 2월 19일 대구경북 집단감염이 보고된 이후 처음으로 11월 첫 주 일요일의 생활인구보다 근소하게 감소하였으나 3월 첫 주와 둘째 주에는 11월 첫 주보다 다시 증가하였다. 3월 15일부터 4월 12일까지 평소보다 낮다가 이후 다시 11월 첫 주 생활인구를 넘어섰다. 외국인 생활인구 역시 이태원 클럽 발 집단감염이나 가리봉동 중국동포교회 집단감염 등은 영향이 없어 보였다.

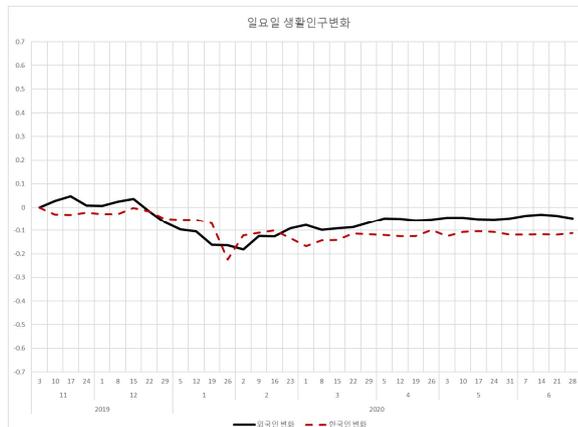
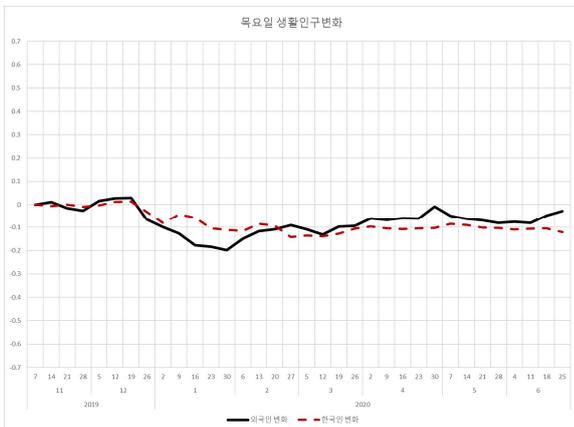
(2) 건대입구지역

건대입구지역에 해당하는 화양동과 자양4동은 도합 9천명 정도의 외국인 주민이 등록되어 있고, 자양4동의 경우는 주민의 20% 정도가 외국인이다. 건대 양꼬치 골목으로 알려진 곳도 이 인근이다. 자양4동의 경우는 구로대림지역처럼 외국인 노동자나 외국국적 동포가 외국인 주민의 60% 정도를 차지하지만 화양동은 노동자와 동포의 비율은 10%안팎이고 유학생이 55% 정도를 차지한다(행정안전부, 2019).

그림 3]에 보이는 바와 같이 11월 매주 목요일 외국인의 시간대에 따른 생활생활인구 변화는 한국인과 반대의 패턴을 보인다. 외국인의 경우 밤 11시와 오전 7시에 가장 많은 생활인구가 이 지역에 있으나 한국인의 경우 오후 8시와 정오에 가장 많은 생활인구가 이 지역에 있다. 외국인의 경우 생활인구가 가장 많은 밤 11시를 기준으로 비교할 때 12월 12일 1만4천여 명에서 6월 25일 1만3천여 명으로 감소하여 11월 생활인구 대비 약 92% 수준이며, 외국인 생활인구가 가장 적은 정오를 기준으로 보면 12월 초 1만1천여 명이던 생활인구가 1월 동안 8천여 명으로 감소하였다가 이후 다시 증가하여 6월 25일 생활인구는 다시 1만여 명으로 추계되어 거의 변화가 없는 것으로 나타났다. 한국인의 경우 1월부터 모든 시간대의 생활인구가 하락하였고 가장 생활인구가 많았던 저녁 8시의 경우 11월 7일 7시 8만4천여 명에서 6월 25일 8시에는 7만여 명으로 감소하여 12월 첫 주 대비 약 83%의 생활인구가 집계되었다. 또 한국인 생활인구가 가장 적은 밤 11시를 기준으로 보면 11월 7일 6만8천여 명에서 6월 25일 6만1천여 명으로 11월 대비 89%의 생활인구규모로 감소폭이 상대적으로 더 작다. 저녁 시간이나 낮 시간에 비해 밤 11시의 생활인구는 거주 인구를 반영하고 있기 때문인 것으로 추측해 볼 수 있다. 한국인보다 외국인의 생활인구 변화가 더 작은 것은 이 지역에서 집계된 외국인 생활인구는 이 지역의 거주인구일 가능성이 큰 것으로 볼 수 있다.



[그림 3] 2019년 11월 ~ 2020년 6월 건대입구지역 생활인구



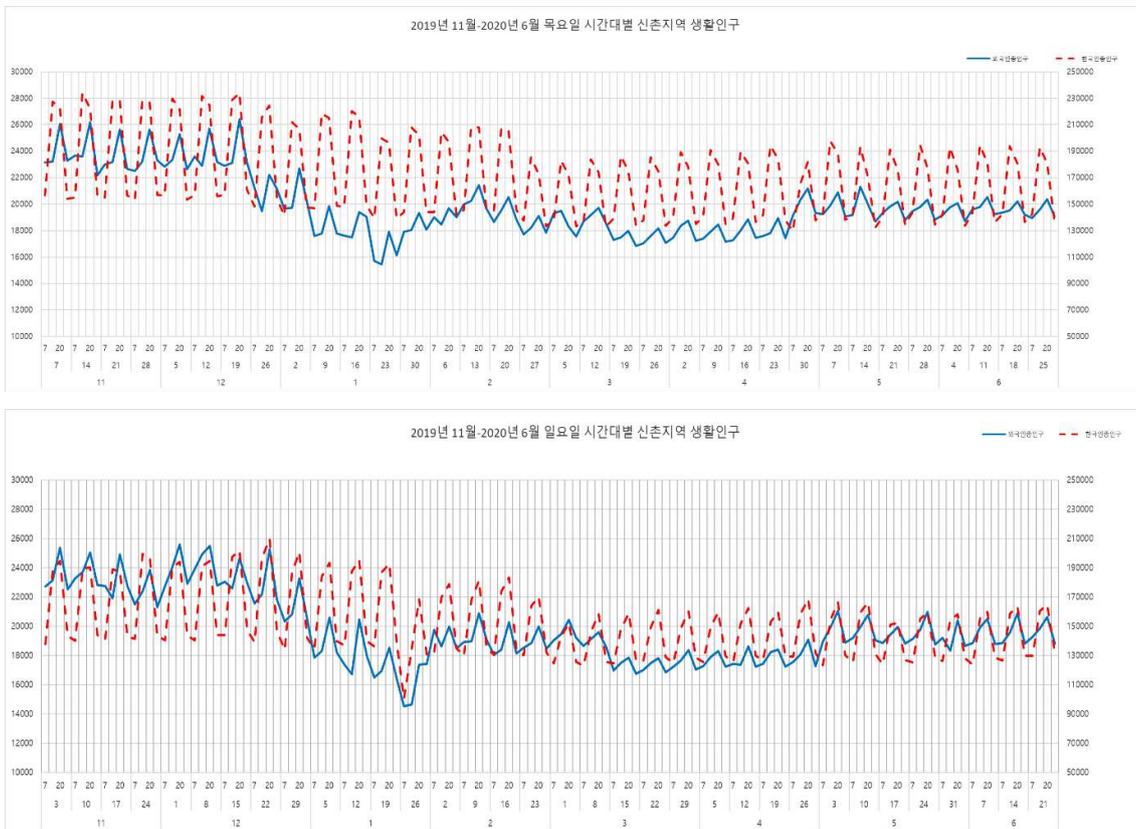
[그림 4] 2019년 11월 ~ 2020년 6월 건대입구지역 생활인구 증감 추이

[그림 4]는 11월 첫 주와 비교하여 매주 목요일과 일요일의 생활인구의 증감비율을 보여주고 있다. 건대입구지역 생활인구는 한국인과 외국인 모두 중국에서 코로나19 감염이 보고되기 이전인 12월 셋째 주부터 이미 감소하기 시작하는데 이것은 근처 대학들(건국대, 세종대, 한양대)의 겨울방학 시작과 관련이 있는 것으로 보인다. 그런데 외국인의 경우 1월 말 가장 작은 규모의 일일 생활인구를 보이고 11월 첫 주와 비교해서는 작지만 조금씩 회복하는 경향을 보이는 반면, 한

국인의 경우는 연구대상 기간 전반에 걸쳐 비슷한 규모를 보인다. 특히 한국에서 확진자가 보고되기 시작한 1월 20일과 가장 큰 집단감염인 대구경북지역 집단감염이 보고된 2월 19일을 기점으로 한국인의 생활인구는 감소하는데 비해 외국인의 경우 1월 말 2월 초 이후 생활인구가 조금씩 회복되는 추세를 보인다. 특히 2월 대구경북지역 집단 감염 보고 직후에는 한국인 생활인구는 하락하고 외국인 생활인구는 증가하였다.

(3) 신촌지역

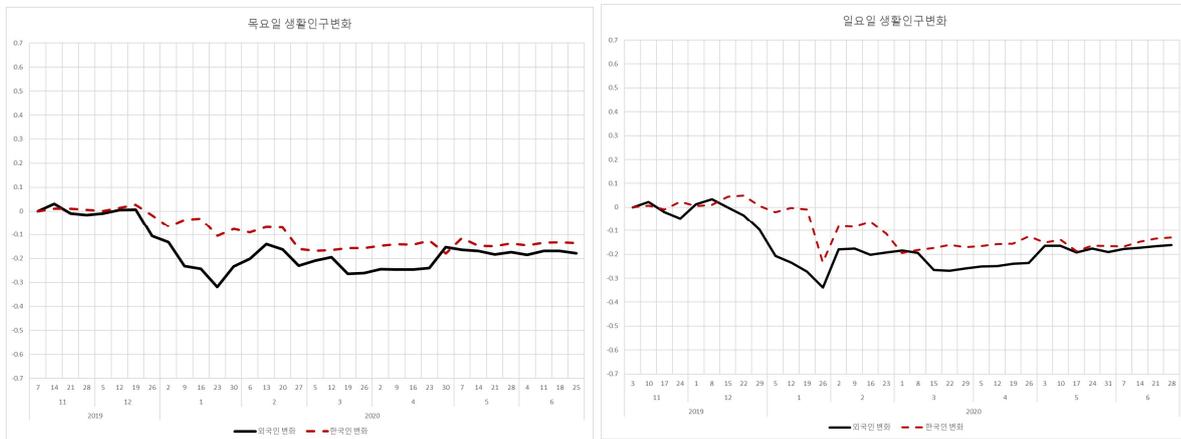
신촌지역은 서대문구 신촌동과 연희동, 마포구 서교동을 포함하고 있으며 총 거주등록인구 101,834명 중 11,201명(11.0%)이 외국인이며 이들 중 유학생이 45.1%로 가장 많고 다음으로 기타 체류자격 비율이 38.5%로 높다.



[그림 5] 2019년 11월 ~ 2020년 6월 신촌지역 생활인구

[그림 5]에 나타난 11월부터 6월까지 매주 목요일 시간에 따른 생활인구 변화를 살펴보면 한국인의 경우 낮 12시에 생활인구가 가장 많고 저녁 8시경에 그 다음으로 나타나 학교나 직장, 상업지역 등으로 유입된 인구가 주로 낮 시간에 활동하는 지역으로 알 수 있다. 신촌지역에서 한국인 생활인구의 이러한 패턴은 11월부터 6월까지 일관되게 나타났다. 외국인의 경우는 11월부터 6월까지 일일 생활인구 변화 패턴이 변화하였는데, 11월부터 1월 셋째 주까지는 저녁 8시가 가장 많고 그 다음은 밤 11시, 그리고 정오가 가장 낮은 패턴을 보였으나 설 연휴 이후인 1월 30

일 목요일부터는 저녁 8시와 정오에 생활인구가 많고 오전 7시와 밤 11시에 생활인구가 작아, 한국인과 같은 패턴으로 바뀌어 이 지역에 거주하는 외국인이 감소한 것으로 추정해 볼 수 있다. 또한 신촌지역의 생활인구 일일 유입유출패턴은 한국인과 외국인 모두 주중과 주말의 차이가 거의 없었다.



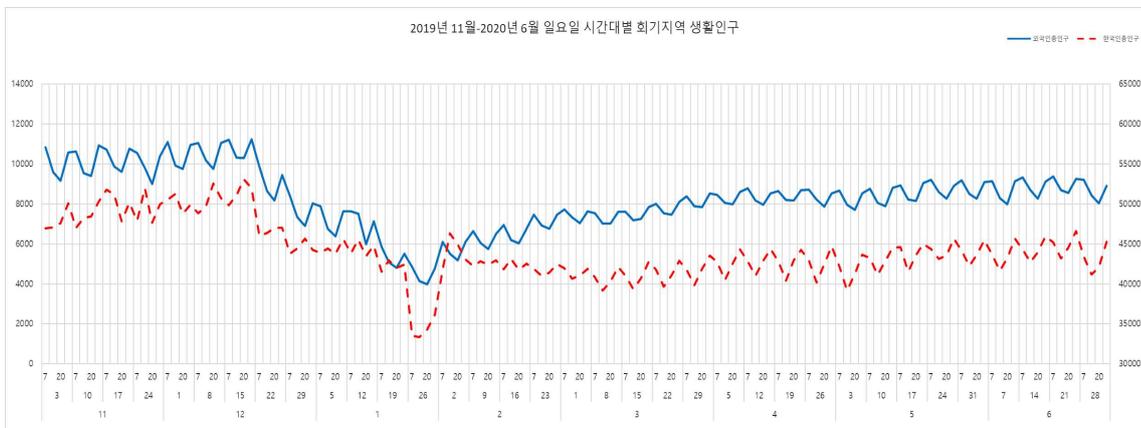
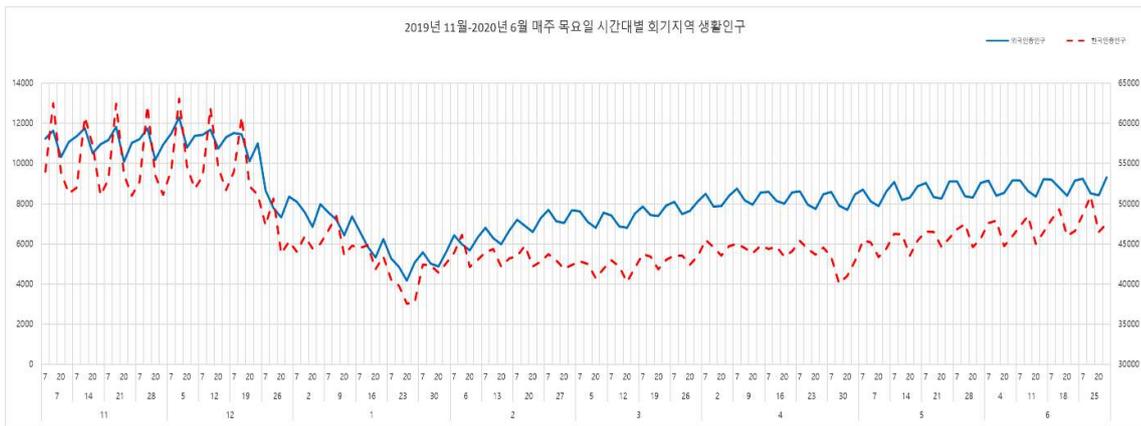
[그림 6] 2019년 11월 ~ 2020년 6월 신촌지역 생활인구 증감 추이

[그림 6]에 나타난 바와 같이 전체 생활인구의 크기는 두 집단 모두 감소하였는데 특히 외국인이 더 크게 감소하였다. 이 지역은 대표적인 대학 밀집지역으로 코로나19 확산으로 국내 대학들이 3월 개강을 연기한 후 비대면강의로 전환하였고, 많은 국가들이 코로나19 확산을 막기 위하여 해외여행 제한 조치를 실시하여 유학생들이 입국하지 못하였기 때문으로 보인다.

생활인구가 감소하는 시기에 있어서 외국인과 한국인의 차이가 나타난다. 2월 19일 대구경북지역에서 발생한 대규모 집단감염으로 한국질병관리본부는 외출 및 이동자제를 권고하였고 이에 따라 한국인 생활인구는 2월 20일 이후 큰 폭으로 감소하였으나 외국인의 생활인구는 대학의 종강 후인 12월 중순 이후부터 큰 폭으로 감소하였고 가장 크게 감소한 것은 1월 마지막 주이다. 주말과 주중 모두 큰 폭으로 감소한 외국인 생활인구는 5월 초부터 조금씩 회복 중이나 여전히 11월에 비하면 생활인구 규모가 작다.

(4) 회기지역

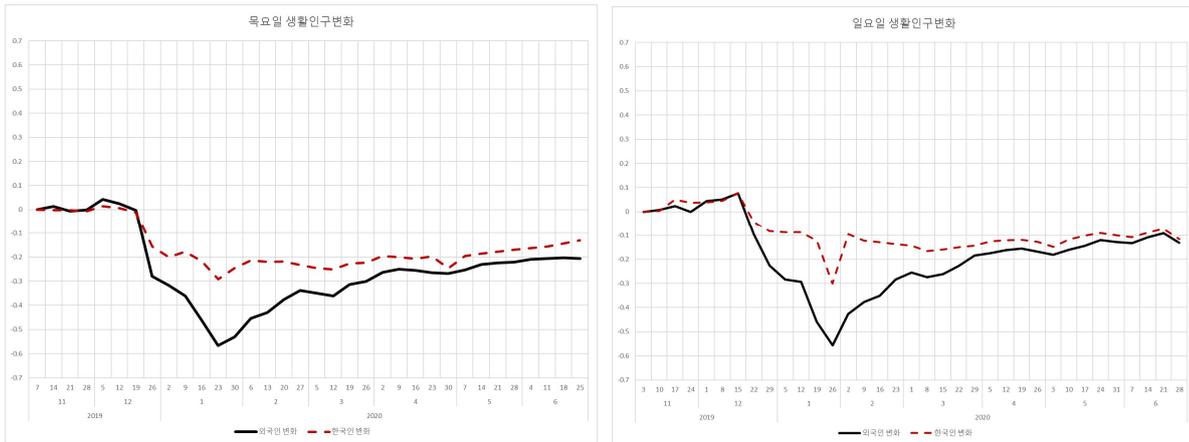
회기지역은 절대 수는 적지만 전체 주민 중 15.6%가 등록외국인으로 연구대상 지역 중 세 번째로 거주외국인 비율이 높은 지역으로 이 중 64%의 체류자격은 유학생이다. 한국인의 경우 주중과 주말의 생활인구 규모에 차이가 크고 12월 말 이후 한국인의 생활인구가 큰 폭으로 하락한 이후 6월 말까지 지속적으로 유입인구의 숫자는 여전히 작다.



[그림 7] 2019년 11월 ~ 2020년 6월 회기지역 생활인구

11월부터 6월까지 하루 중 생활인구의 변화를 살펴보면 주중과 주말, 그리고 외국인과 한국인 사이의 변화 추이가 다르다. 매주 목요일 외국인은 오전 7시와 밤 11시의 생활인구가 많은 반면 정오와 오후 8시에는 생활인구가 적는데, 이 패턴은 11월부터 6월까지 변화가 없다. 한편 한국인은 2월 20일 목요일까지는 정오에 가장 생활인구가 많고 오후 8시가 그 뒤를 이어 낮 동안 유입 인구가 많았다. 그러나 대구경북 집단감염이 본격적으로 시작된 이후인 2월 27일부터는 하루 중 한국인 생활인구가 가장 많은 시간이 오전 7시로 변화하였고 특히 오후 8시가 생활인구가 가장 적은 시간으로 경향이 바뀌었다. 이러한 경향은 5월 21일 이후 다시 변화하여 정오에 가장 많은 생활인구가 집계되었다. 한국인의 하루 중 생활인구 변화의 패턴은 목요일과 일요일이 유사했는데 다만 일요일의 경우 5월 중순 이후에도 낮 동안 생활인구는 여전히 낮았다.

외국인 생활인구의 경우 주중과 주말의 생활인구의 규모에 차이가 거의 없으며 1월 마지막 주 설 연휴를 기점으로 점차 생활인구가 증가세를 보이거나, 11월 첫 주를 기준으로 한 생활인구 규모는 한국인보다 더 크게 감소했다. 한국인 생활인구의 경우 1월 23일을 최저 생활인구가 큰 폭으로 하락한 후 2월 중순 대구 경북 집단감염 이후 지속적인 하락을 보인다.



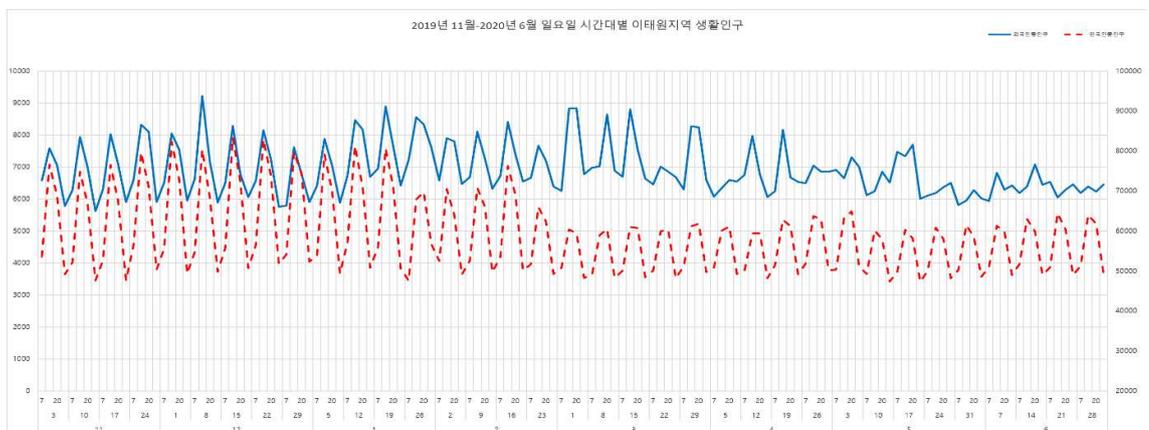
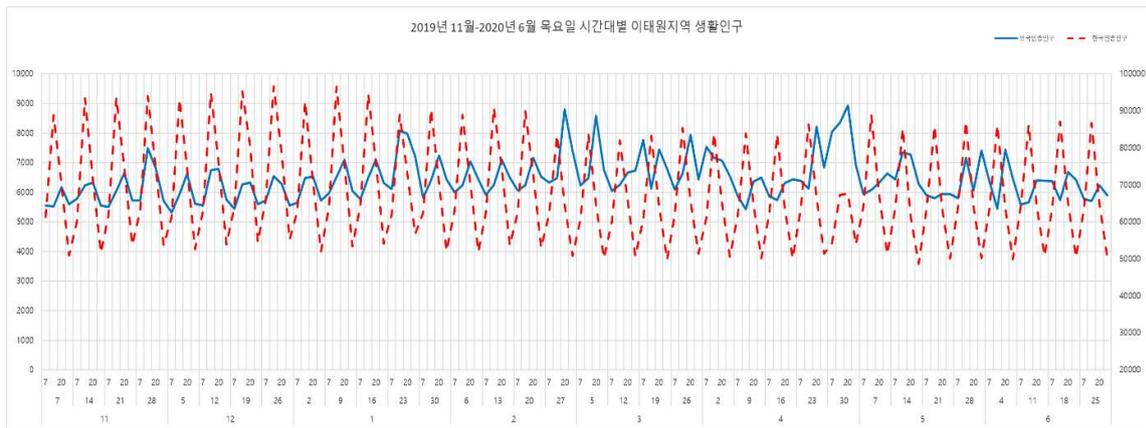
[그림 8] 2019년 11월 ~ 2020년 6월 회기지역 생활인구 증감 추이

(5) 이태원지역

이태원지역은 용산구 이태원 1, 2동과 한강로동을 포함하며 이 지역은 전체 거주민 중 외국인 비율이 12%이다. 74%가 기타 외국인이며 유학생 비율이 2.5%로 구로대림지역 다음으로 낮다. 이태원지역은 외국인과 한국인의 하루 중 생활인구 변화패턴의 차이가 크며 두 집단의 주말과 주중의 생활인구 변화도 다르다.

외국인의 경우 이태원 지역에서 하루 중 시간에 따른 생활인구 크기 변화의 경향이 지속적으로 변화하는데, 이는 다른 지역들과 가장 크게 다른 점이다. 이태원지역은 정오와 오후 8시의 외국인 인구가 비슷한 정도로 많고 오후 11시와 오전 7시에 적었는데, 1월부터는 오후 8시 외국인 생활 인구가 점차 증가하다가 대구경북지역 집단감염 확산 후 이동자제 권고가 내려진 2월 27일 오후 8시 생활인구는 오히려 크게 증가하였다. 4월 초 오후 8시 외국인 생활인구는 잠시 감소하다가 4월 23일과 30일(석가탄신일)에는 크게 증가하였다. 5월 6일 잠시 감소하다가 이태원 클럽발 집단감염이 발생한 5월 8일 이후 목요일인 14일의 정오와 오후 8시 생활인구는 오히려 증가하였다.

한국인의 경우 하루 중 시간에 따른 생활인구 크기 변화의 경향은 연구기간 내내 정오에 가장 많고 밤 11시가 가장 낮았다. 하지만 오후 8시 생활인구는 2월 27일부터 크게 감소하였고 6월 말까지 지속되었다. 한국인의 오후 8시 생활인구는 4월 중순 이후 아주 약간 증가하였으나 이태원 클럽발 집단감염 발생 이후 다시 감소하였다.

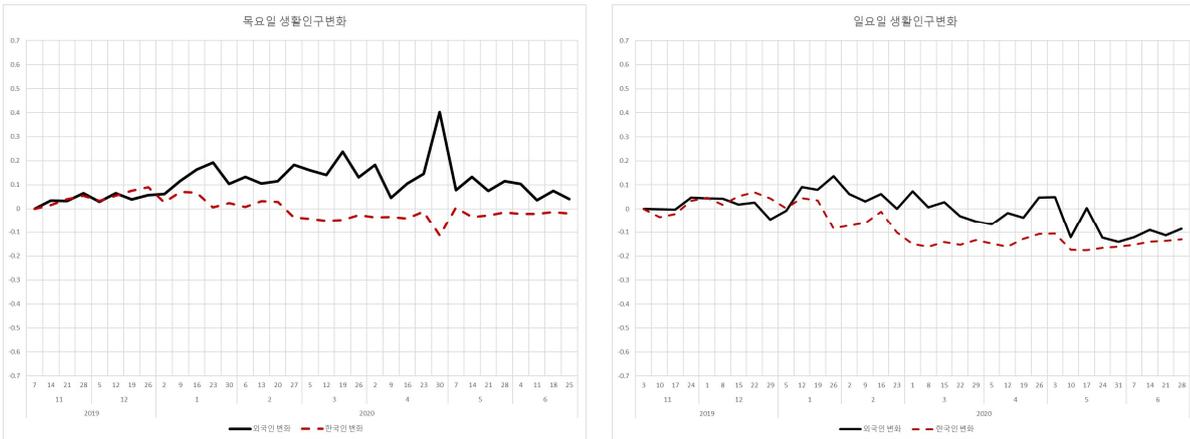


[그림 9] 2019년 11월 ~ 2020년 6월 이태원지역 생활인구

외국인의 경우 주중에 비해 주말 생활인구의 크기가 확연히 차이가 난다. 12월 주중 가장 생활인구가 많은 시간인 저녁 8시와 밤 11시에 약 6,500여 명의 생활인구가 이태원지역에서 집계되었는데, 일요일에는 가장 많은 생활인구가 있었던 정오의 경우 약 9천여 명 이상의 외국인이 이태원지역에 있었다. 이러한 주말 낮과 저녁의 생활인구 숫자는 한국인의 생활인구가 급격히 줄었던 1월 30일 이후에도 비슷한 규모였으며 한국인 생활인구가 또 한차례 급격히 감소한 2월의 대구경북 집단감염 사건 이후에도 비슷한 규모를 유지하였다. 다만 5월 초 이태원 집단 감염 사건 이후 외국인의 주말 생활인구는 약간 주춤하였다.

[그림 10]에서 나타난 바와 같이 목요일의 외국인 총생활인구는 11월 첫 주보다 항상 더 많아 2월 23일 이후부터는 11월 첫 주보다 항상 생활인구가 더 적었던 한국인과 차이를 보였다. 목요일에 비해 외국인 생활인구 크기가 더 큰 일요일의 경우 증가와 감소를 반복하였다.

이에 비하여 한국인 생활인구의 경우 주중에는 패턴의 변화가 거의 없이 서서히 감소하는 추세를 보였는데 주말의 경우는 감소폭이 크게 증가하여 2월 말 이후 주말 최대인구는 약 6만여 명으로 12월에 비해 약 25%가량 감소하였다. 이후 강력한 사회적 거리두기 기간(3월 22일~4월 19일) 동안 계속해서 비슷한 상황을 유지하고 4월 중순 이후 아주 조금씩 증가하다가 5월 이태원 클럽발 집단 감염 발발 이후 다시 하락하였다.

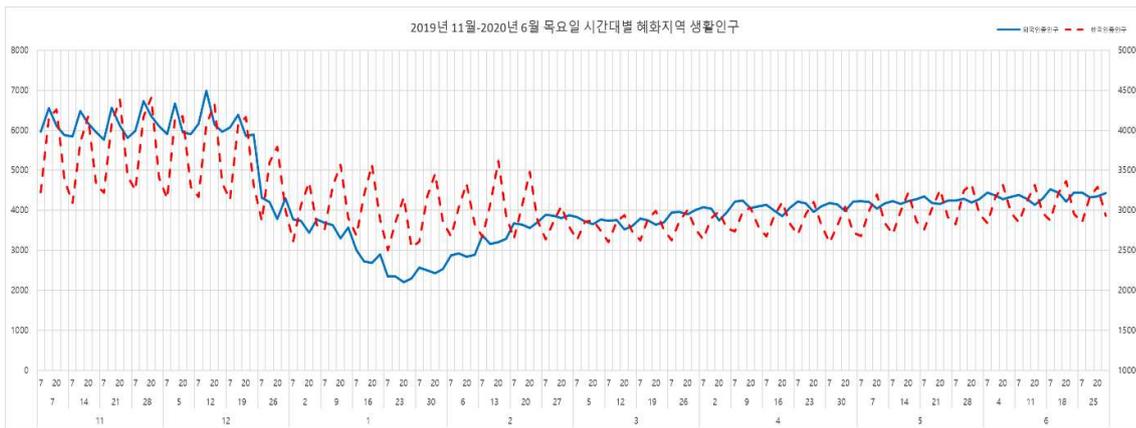


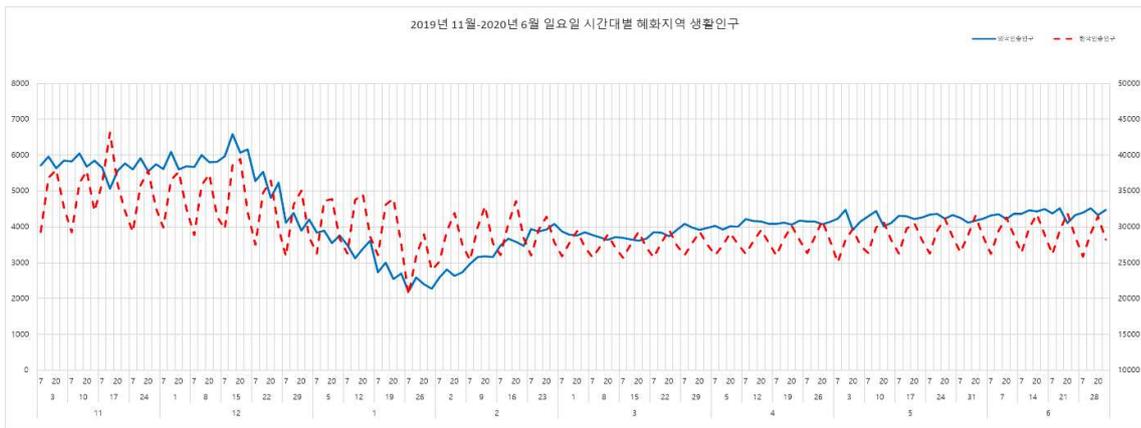
[그림 10] 2019년 11월~2020년 6월 이태원지역 생활인구 증감 추이

(6) 혜화지역

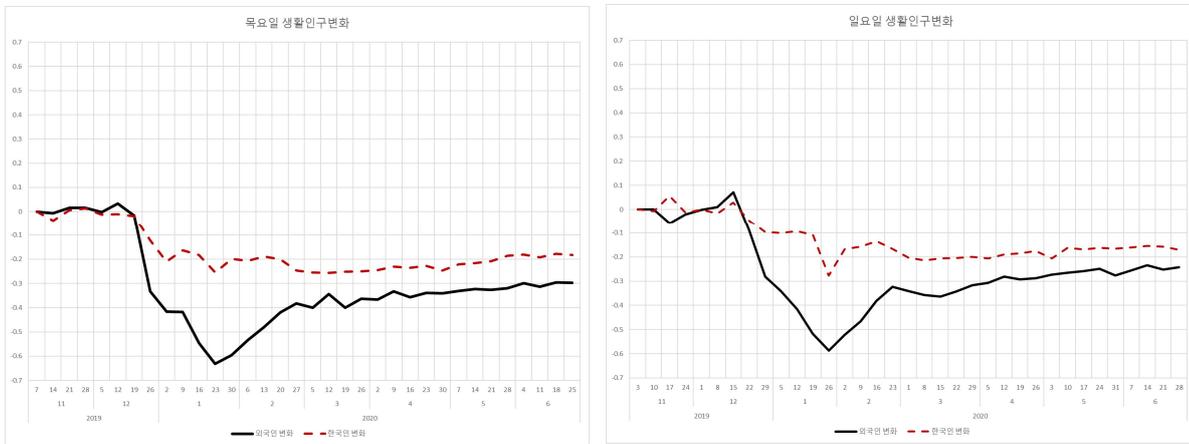
혜화지역은 인구의 약 15.3%가 외국인으로 체류자격 중 유학생의 비율이 71.6%이며 노동자(1.9%)와 결혼이민자(1.0%) 거주 외국인 비율은 연구대상 지역 중 가장 낮다. 혜화지역은 다른 유학생 밀집 지역과 유사하게 외국인 생활인구가 주말과 주중의 차이가 적었다.

외국인의 경우 하루 중 시간에 따른 생활인구 크기 변화의 패턴이 연구 기간 내내 지속되었고 주말과 주중의 차이도 나타나지 않았다. 즉 오후 11시와 오전 7시의 생활인구가 많고 오후 8시에 가장 적은 생활인구가 활동하였다. 반면 한국인의 경우 목요일에는 하루 중 정오에 가장 많은 인구가 생활하고 오후 11시와 오전 7시에 생활인구가 작았다. 반면 일요일에는 정오와 오후 8시에 많은 생활인구가 포착되다가 대구 경북 지역 집단감염 이후인 2월 23일부터는 정오가 가장 적은 인구가 생활하는 시간으로 바뀌었고 이러한 경향은 6월 말까지 지속되었다.





[그림 11] 2019년 11월 ~ 2020년 6월 혜화지역 생활인구



[그림 12] 2019년 11월 ~ 2020년 6월 혜화지역 생활인구 증감 추이

11월 첫 주와 비교하여 1일 총 생활인구는 12월 중순 이후 주중과 주말 모두 하락하였다. 특히 외국인의 경우 1월 23일 전후로 크게 감소하였고 6월 말까지도 전년도 11월보다 적은 수준이다. 한국인 역시 12월 중순 이후 감소세로 들어서다가 1월 말 설 연휴에 크게 감소하였고 그 수준이 6월 말까지 지속되고 있다. 한국인과 외국인의 감소세 추이의 차이는 한국인의 경우 2월 대구경북 집단감염 직후 감소세가 나타나는데 비해 외국인의 경우 다른 지역과 마찬가지로 2월 대구경북 집단감염의 영향이 미미해보인다.

2) 지역 특성에 따른 생활인구 변화의 유형

앞의 절에서는 2019년 11월부터 2020년 6월까지 매주 목요일과 일요일 서울시 내 외국인 밀집지역 6곳의 생활인구를 지역별로 분석하였다. 각 지역별로 연구기간 중 한국인과 외국인의 하루 중 생활인구 변화 양상을 중심으로 지역의 특성과 관련지어 살펴보고 11월 첫째 주를 기준으로 생활인구의 규모의 변화 추이를 코로나19 집단감염 및 방역정책의 변화 시점과 연관지어 분석한 결과, 외국인의 생활인구 변화는 지역 특성과 지역에 거주하는 외국인의 구성에 따라 차이를 보였다. 분석결과를 바탕으로 서울 내 외국인 밀집지역을 다음의 세 가지로 유형화하였다.

<표2> 연구대상지역의 지역 특성과 거주외국인 구성 현황

	전통적 밀집지역	유학생 밀집지역	복합지역
서울 내 대표 지역	구로대림, 이태원	신촌, 회기, 혜화	건대입구
지역 특성	사무실 및 상업시설이 집중된 전통적 외국인 밀집지역	서울의 주요대학 밀집지역	신흥 외국인 밀집지역과 주요 대학 밀집지역 교차
등록외국인 구성	-동포와 노동자 비율이 압도적으로 높음(69%) -유학생 비율이 가장 낮음(0.4%) -결혼이민자 비율이 상대적으로 높음(5%)	-유학생 비율이 높음 (45-72%) -동포와 노동자 비율은 낮음(10%이하) -결혼이민자가 적음(3%미만)	-유학생, 노동자, 동포가 골고루 분포(각 20-30%) -결혼이민자 비율은 중간 정도(3.3%)

(1) 전통적 밀집지역

전통적 외국인 밀집지역인 구로대림지역과 이태원지역은 유동인구가 많은 지역으로서 하루 동안 생활인구의 유입과 유출이 크고 한국인과 외국인의 집중되는 시간이 반대로 나타나는 지역이다. 한국인의 경우 정오를 중심으로 낮 시간에 생활인구가 밀집되다가 저녁이 되면서 서서히 감소하여 밤 11시와 아침에는 생활인구 규모가 작다. 반면, 외국인의 경우 밤 11시와 오전 7시 가장 많은 생활인구가 이 지역에서 활동하고 낮 동안에는 생활인구가 다른 지역으로 유출된다. 즉 한국인들은 이 지역에 거주하지 않고 주로 낮 동안 직장이나 상업활동을 위해 이 지역에서 시간을 보낸 후 저녁이 되면 빠져나가고, 한국인들이 빠져나간 후 다른 지역에서 일하다 돌아온 거주 외국인들이 이 지역으로 유입되는 것이다. 이러한 경향은 코로나19 발생 이후에도 꾸준히 지속되었다.

두번째 특징은 평일에 비해 주말에 생활인구의 규모가 더 큰 지역으로 이러한 경향은 외국인에게 더 강하게 나타나는데 일요일의 최대 생활인구는 평일에 비해 10~20%가량 더 많았다. 이러한 특징은 코로나19 이후 집단 간 차이가 더욱 커졌다. 한국인의 경우 코로나19 확산 이후 이 지역의 주말 생활인구가 큰 폭으로 감소하였는데, 외국인의 경우는 주말 동안 생활인구가 코로나19 이전과 유사한 수준이거나 오히려 증가하는 경향이 나타났다. 이들 지역의 외국인 생활인구는 국내 코로나19 확진자가 급속히 증가하는 집단감염 사건이 발발하거나 정부의 사회적거리두기 발표 등에도 변화가 미미하였다. 반면 같은 지역에서 한국인의 경우 일요일에는 국내 대규모 집단감염이 발생하거나 방역당국의 정책이 발표되면 감소하는 경향을 보였다. 한국인은 평일의 이동은 생업을 위한 것으로 변화를 보이지 않았으나 주말에 불필요한 이동은 자제하여 감소한 것으로 보인다.

마지막으로 이 지역은 외국인 생활인구가 코로나19 확산 이후 증가한 유일한 지역이다. 다른 지역의 경우 코로나19 확진자 수의 증감과 방역당국의 사회적 거리두기 등 다양한 정책에 따라 생활인구의 크기가 증감하였으나, 이 지역은 생활인구 증감과 관련이 적었으며 오히려 주중의 외국인 생활인구는 11월 첫 주에 비해 지속적으로 많았다.

(2) 유학생 밀집지역

신촌, 회기, 혜화 등 유학생 밀집지역은 한국인과 외국인 간의 하루 동안 생활인구의 증감 추이가 유사한 지역이다. 즉 한국인과 외국인 모두 낮 동안에 생활인구가 많고 밤과 새벽에는 생활인구가 적다. 이러한 패턴은 코로나19 발생 이후에도 꾸준히 지속되었으며, 다만 외국인의 경우에는 주말 동안 생활인구가 가장 많은 시간과 가장 적은 시간 사이의 생활인구 크기의 차이가 작았다. 즉, 외국인의 경우 주말 동안 이 지역에 거주자가 아닌 타지역에서 방문하는 인구가 줄어드는 것으로 보인다.

또한 이 지역의 생활인구는 주중과 주말 모두 비슷하게 나타났다. 즉, 주말과 주중 관계없이 비슷한 규모의 생활인구가 있었고 이들이 하루 중 유입되고 유출되는 시간도 주말과 주중이 비슷했으며 최고 생활인구와 최저 생활인구의 차이도 다른 지역에 비해 작아 하루 종일 비슷한 규모의 외국인이 이 지역에 있었던 것으로 보인다.

코로나19 이후 한국인과 외국인 모두 생활인구가 줄어드는 경향을 보였는데 외국인 생활인구가 더 많이 감소하였다. 코로나19로 대부분의 대학이 2020년 1학기에 비대면 강의로 전환하였기에 학생들은 국적을 불문하고 학교 인근 지역으로 오지 않았을 것이다. 특히 외국인 유학생들은 많은 국가에서 출입국을 통제하여 한국으로 입국 자체를 하지 못했을 가능성이 있다. 혜화지역은 이와 함께 종교집회 자체로 인해 일요일 미사로 인근에 모이는 필리핀 인구가 감소하였을 가능성이 있다. 11월 첫 주 대비 생활인구 감소는 외국인이 더 큰 폭으로 감소하였으나 특이한 점은 한국인들은 2월 말 대구경북 집단감염이 발생하여 확진자가 급증하고 이로 인해 정부의 여행자제 권고에 따라 생활인구가 급감하지만 외국인의 경우 큰 변화가 없었다.

(3) 복합지역

건대입구지역은 상대적으로 위의 두 지역의 특성을 함께 가지고 있는 복합지역이다. 이 지역에는 등록외국인 중 유학생, 노동자, 동포 등이 골고루 분포하고 있으며 외국인 유학생들이 많이 재학하는 대학들이 인근에 소재하고 있다. 이런 지역적 특성이 반영되어 이 지역의 생활인구 변화는 위에서 살펴본 두 지역과 사뭇 다르다.

먼저 건대입구지역은 구로대림지역과 같이 외국인과 한국인의 생활인구 집중 시간이 반대로 나타나는 경향이 보였다. 구로대림지역처럼 외국인과 한국인이 정반대인 경향이 뚜렷하지는 않았지만 코로나19 발생 이전인 11월과 12월에는 이러한 경향이 더 강했다. 한국인들은 저녁 8시에 가장 많았고 정오는 최저 인구였으나 코로나19 발생 이후 주중 정오 인구가 감소하였고 특히 2월 27일의 정오 인구는 크게 감소하였다.

두 번째로, 이 지역은 코로나19 이후 외국인 생활인구가 감소하였고 그 감소폭이 한국인과 외국인이 흡사한 것으로 나타나, 구로대림지역에서 외국인의 생활인구 규모는 오히려 증가하고 한국인의 주말 생활인구가 큰 폭으로 하락한 것과는 사뭇 다르다. 반면 하루 중 생활인구의 변화 정도는 외국인은 주중에는 큰 폭으로 증감을 반복하고 주말에는 상대적으로 증감폭이 작았지만 한국인은 주중과 주말 모두 하루 중 생활인구 변화 폭이 컸다. 이는 주말에 이 지역에 거주하는 외국인이 계속 지역에 머무르고 있기 때문으로 보인다. 반면 이 지역은 신흥 외국인 밀집지역으로 부상하면서 구로대림지역에 비해서 젊은 감각의 이국적 음식점과 카페를 이용하려는 한국인들이 주

말에도 낮과 저녁 동안 이 지역을 방문하는 것으로 보인다.

마지막으로 11월 첫 주를 기준으로 보았을 때 주중 인구는 외국인이 먼저 감소하였으나 2월 말부터는 증가하였다. 한국인의 경우 2월 말은 대구경북지역 집단감염 사건으로 생활인구가 가장 큰폭으로 감소하였던 시기이다. 11월 첫 주 기준으로 두 집단 모두 생활인구가 감소하였으나 한국인의 감소폭이 더 컸다.

5. 결론과 제언

본 연구는 서울의 대표적인 외국인 밀집지역 6곳을 선정하여 코로나19로 인한 생활인구의 변화를 외국인과 한국인을 나누어서 살펴보았다. 그 결과, 각 지역의 특성에 따라 외국인과 한국인의 생활인구의 변화 경향이 다르게 나타나는 것을 확인하였다.

코로나19 확산 이후 한국인 생활인구는 지역별로 규모의 차이는 있지만 증감 경향은 지역별로 큰 차이가 나타나지 않는데, 이는 코로나19와 관련된 대규모 집단감염 사건이나 사회적 거리두기 등의 방역정책에 전반적인 이동이 영향을 받으며 지역의 특성이 내국인의 이동에 크게 영향을 미치지 않는 것으로 해석할 수 있다.

반면 외국인 생활인구는 집단감염 사건이 발생하거나 방역정책이 발효된 시점이 전반적인 이동에 영향을 미친다기보다는 각 밀집지역의 외국인 인구구성 특성에 따라 인구가 이동에 변화가 발생하는 것으로 드러났다. 유학생 밀집지역은 생활인구 증감의 추세가 동일 지역 내국인 생활인구의 증감 추세와 상대적으로 유사한데, 이는 대학의 학사일정이나 수업 진행 방식에 한국인 학생과 동일한 영향을 받아서일 수도 있고, 유학생을 대상으로는 각 대학이 방역수칙 정보를 전달하여 다른 체류자격의 외국인들에 비해 코로나19 관련 사건이나 지침이 이동에 영향을 미쳤을 가능성도 있다.

이와 달리 노동자나 동포가 중심이 되는 구로대림과 같은 전통적 외국인 밀집지역의 경우에는 유학생처럼 정부의 지침이 직접 전달되기보다는 그 지역의 커뮤니티 네트워크를 통해 정보가 공유되고 확산될 가능성이 더 크다. 코로나19 관련 정보가 네트워크를 통해 전달되는 경우에는 정보가 일괄적으로 동시에 전달되기보다 어느 정도 시간이 걸려 전달될 가능성이 높는데, 이번 코로나19 확산처럼 사건이나 방역수칙이 시시때때로 발생하고 변화하는 상황에서는 커뮤니티 네트워크가 즉각적 정보 전파나 대응을 하기 어려울 수 있다. 중국동포의 경우 여성가족부가 관리하는 결혼이민자나 고용노동부가 관리하는 고용허가제 노동자에 비해 특정 정부부처의 공적인 채널을 통해 코로나19 관련 정보가 전달될 가능성이 낮다. 이는 이들이 특정 사건이나 방역수칙의 중요성에 대해 인지하지 못해 외국인 중에서도 감염병에 더 취약한 위치에 처하게 할 수 있다. 중국동포는 다른 국적의 외국인에 비해 한국어 능력이 높은 편이지만, 코로나19 상황처럼 신생 용어나 낯선 전문용어로 생성된 정보에 대한 이해 능력도 높을 것이라고 단정할 수는 없다.

본 연구는 거주인구의 구성과 지역 특성이 서로 다른 외국인 밀집지역의 내외국인 생활인구의 변화를 분석함으로써 코로나19 확산시기의 한국인과 외국인의 이동성 변화 경향을 살펴보았다. 외국인, 특히 중국계 외국인이 코로나를 전파할 것이라는 공포로 한국인이 외국인 밀집지역을 기피할 것이라는 우려와 달리, 본 연구에서 살펴본 지역들에서는 일반적으로 외국인 밀집지역이라고

생각되지 않는 지역에서도 외국인 밀집거주지역과 유사한 한국인 생활인구 감소 경향이 나타나는 것을 관찰할 수 있었다. 또한 전통적인 외국인 밀집거주지역의 전반적 외국인 생활인구 규모는 코로나19 이후 오히려 증가하였고 특히 주말과 평일 야간의 생활인구가 증가한 것은 코로나19로 인하여 직장을 잃거나 타지역에서 생활이 어려운 외국인들이 이 지역으로 유입된 것으로 추측할 수 있다. 이 지역은 서울 내 외국인 커뮤니티가 형성된 집거지역(ethnic enclave)으로서 코로나19 확산시기 긴급한 방역정보와 취업정보를 공유하며 어려움에 처했을 때 상호부조가 이루어지는 장소로 기능하고 있는 것으로 볼 수 있다. 외국인 밀집지역들에서 한국인들처럼 집단감염 사건이나 방역시책에 영향을 받는 생활인구 변화가 나타나지 않은 것은 이들을 대상으로 하는 코로나19 관련 정보가 원활하고 효율적으로 전달되고 있지 않다는 것을 반증할 수도 있다. 그렇다면 전통적 외국인 밀집거주지역의 커뮤니티를 중심으로 즉각적이고 지속적인 정보를 배포하는 것이 더 효율적인 접근 방식일 것으로 생각된다.

이 연구는 서울 생활인구 데이터를 이용하여 일부 지역 내의 총 생활인구 변화를 관찰하였고 인구의 유입과 유출에 있어 타지역과의 연계를 살펴보지는 못했다는 점에서 그 생활인구가 실제 거주인구인지 방문인구인지를 명확하게 구분할 수는 없다는 한계점을 갖는다. 특히 행정동 단위의 서울생활인구 데이터를 사용하여 연구대상이 된 지역 내부의 다양한 특성에 따라 세부적으로 분류하지 못한 것은 연구의 한계점이다. 예를 들어 구로대림지역은 6개의 행정동을 포함하는데 이 지역 내에도 새벽인력시장이 들어서 타지역에서 노동을 위해 모여드는 지역과, 값싼 주거단위가 분포해 있는 지역, 식당이나 상점이 밀집한 지역 등을 구분해 내지 못하였다. 이러한 한계는 외국인 밀집 지역의 이동성의 차이가 정보의 제약 때문에 나타나는 것인지, 그들의 생활방식이나 직장 때문에 나타나는 것인지 명확하게 분석하지 못한 것으로 이어졌다. 즉, 특정 일시에 갑작스런 인구의 증가나 감소가 발생한 이유 역시 코로나19와 관련된 시점이 아니라면 설명하기 어렵다는 제한점이 있다. 그럼에도 불구하고 코로나19 확산 시기에 취약 집단의 일부인 국내 거주 외국인들의 외국인 밀집지역 내 이동 경향에 대한 실증적 분석을 시도하여 코로나19 확산 시기 외국인의 삶에 대한 단편을 살펴보았다는 점에서 그 의의가 있다.

사회적 거리두기와 ‘인간 너머’의 생명정치

최명애(카이스트 인류세연구센터)

김준수(카이스트 과학기술정책대학원)

코로나 19 논의가 방역, 인권, 경제 등 인간 사회에 집중되는 상황에서, 이 연구는 코로나19가 비인간 세계, 즉 인간과 자연의 관계에 미친 변화에 주목한다. 코로나19의 확산 속에서 감염병 전파를 막기 위해 인간의 활동이 현저하게 줄어들어 일시적으로 ‘인간 없는 세상’의 모습이 나타나고 있다. 코로나19를 계기로 촉발된 인간-자연 논의는 크게 두 방향으로 진행되고 있다. 먼저, 감염병 확산을 막기 위해 국내에서는 ‘사회적 거리두기’, 해외의 경우 ‘도시 봉쇄(lockdown)’가 대규모로 이뤄지면서, 인간 활동이 크게 감소하고, 그 결과 자연 세계가 빠르게 ‘회복’되고 있다는 보고들이 속속 등장하고 있다. 다른 한편에서는 코로나19가 야생동물과 인간의 접촉을 통해 발생한 만큼, 야생동물 식용과 관련 거래를 엄격히 규제하고 야생동물 매개 질병에 관한 연구와 관리를 강화해야 한다는 지적이 나오고 있다. 그러나 ‘자연 회복’ - ‘자연 통제’의 이분법은 실제 코로나19를 계기로 생성되는 인간-자연 관계의 다면적이고 입체적인 변화를 포착하는 데 한계가 있는 듯하다.

이 연구는 코로나 19를 통해 한국 사회의 인간-자연 관계가 전개되는 한 양상을 살펴보기 위해 상품화를 중심으로 한 인간-자연 관계에 주목한다. 특히 관광 경관, 동물원, 농수축산물을 중심으로 다양한 사례들을 병렬적으로 다룸으로써 코로나19에 따라 인간-자연 관계가 전개되는 모습을 탐색적으로 살펴보는 데 집중한다. 구체적으로는 유채꽃밭 갈아엎기와 같은 경관의 물리적 변화 및 재조정, 동물원 유형에 따른 인간-동물 관계의 변화, 국가의 피해 농가 살리기 프로젝트를 집중 검토한다. 이론적으로는 최근의 생명정치 논의와 비인간 행위자 및 정동적 관계에 주목하는 ‘인간 너머’ 경향의 정치생태학 논의를 결합함으로써 인간-자연 관계에 대한 입체적 분석을 시도한다.

코로나19 감염병의 확산을 막기 위해 여행, 관광, 쇼핑 등과 같은 사회적 행위에 대한 강도 높은 제한이 이뤄졌지만, 이런 제한은 인간의 행위에 국한된 것이기에 동식물과 같은 비인간은 ‘사회적 거리두기’ 전략의 외부에 위치하며 특별한 제약을 받지 않았다. 벚꽃이나 유채꽃의 개화에서 보듯 비인간 식물들은 인간의 기획과 무관하게 자신의 생태에 따라 피어났고, 인간의 간섭이 비약적으로 줄어든 상황에서 오히려 번성하는 모습을 보였다. 휴관 중인 동물원 동물들이 출산한 것이 그 같은 예다. 이처럼 코로나19는 비인간 존재들이 타고난 생태와 습성을 적극적으로 발현할 좋은 기회를 제공했다.

그러나 이어 ‘방역’과 ‘경제’를 목적으로 한 인간의 개입이 이뤄졌다. 인간들이 벚꽃과 유채꽃을 보기 위해 모여들어서 ‘사회적 거리두기’에 실패할 것을 우려한 지자체들은, 이 같은 위험요소를 사전에 제거하기 위해 만개한 식물들을 갈아엎었다. 즉, 방역 목표를 달성하기 위해 번성한 비인간 식물을 ‘죽게(to take life)’하는 전략을 사용하는 것이다. 동물원의 경우, 국가 재정 지원을 받는 동물원에서는 새로운 생명 탄생과 시설 재투자가 이뤄졌지만, 민간 동물원에서는 먹이 부족으로 죽거나 굶주리는 동물들이 생겨났다. 동물카페와 같은 유사동물원은 인수공통전염병 확산의 전초기지로 여겨지면서 폐쇄 운동이 벌어지기도 했다. 코로나19 확산으로 출하시기를 놓친 농수축산물들은 비육되었지만, 중앙정부와 지자체 등 국가 기구의 적극적인 개입을 통해 상품으로서의 생명을 유지했다.

이처럼 코로나19의 인간-자연 관계는 인간의 자연(e.g. 바이러스, 야생동물)에 대한 전일적 통제, 또는 인간의 간섭이 사라져 자연이 회복된다는 일반적인 이분법적 상상과 크게 다르다. 자연의 행위성이 일부 발현되는 것은 사실이지만, 인간은 보다 복잡하고 미묘한 형태로 자연에 개입한다. 자연의 생육과 번성으로 벚꽃 축제, 적정 농수축산물 출하시기와 같은 기존의 연결점들에 균열이 생기는가 하면, 사회적 거리두기나 농가 살리기를 위해 새로운 인간들의 개입들이 이뤄지기도 했다. 즉, 코로나19에 따른 인간-자연 관계의 변화가 인간의 활동 감소에 따른 자연의 ‘회복’ 과, 감염병 확산을 막기 위해 강화된 자연 ‘통제’ 라는 이분법적 구도가 아니라, 자연의 물질성과 인간 기획의 상호 작용을 통해 보다 다면적인 차원에서 복잡하고 미묘하게 이뤄지고 있는 것이다.

한편 필자들은 ‘사회적 거리두기’ 가 가져온 자연의 번성에도 불구하고, 코로나 19의 인간-자연 생명정치가 다시금 인간 중심주의로 회귀하는 모습을 보인다고 본다. 경관 갈아엎기 사례는 방역의 생명정치에서 인간의 생명이 우선 가치가 있음을 극단적으로 보여준다. 벚꽃이나 유채꽃은 코로나 바이러스와 달리 인간의 생명을 직접적으로 위협하지 않지만, 이들의 번성이 인간들의 행위 변화를 이끌어 방역에 구멍을 낼 수 있다는 가능성만으로 죽임의 대상이 됐다. 경제의 생명정치도 마찬가지다. 인간의 식량으로 활용되지 않는 산천어는 죽게 했지만, 상품 가치가 있는 향어나 일부 농작물에 대해서는 신선한 상태에서 유통될 수 있도록 일시적으로나마 살게 하기 위한 개입들이 이뤄졌다. 특정 비인간 생명을 살게 할 것인가, 죽게 할 것인가의 결정은 이들이 인간을 위한 방역과 경제에서 갖는 역할에 달려 있다. 즉, ‘인간의 부와 건강을 증진시키는 데 도움이 되는가’ 라는 인간 중심적 판단에 따라 비인간 생명의 삶과 죽음이 결정되는 것이다. 코로나19는 자연의 행위성이 발현될 수 있는 계기를 제공했지만, 현재의 위기를 인간의 부와 건강을 위협하는 ‘응급상황’ 으로 재규정함으로써, 인간의 강화된 자연 개입을 정당화하는 결과를 낳고 있다. 코로나19를 통해 인간의 건강과 부를 보호하기 위해 비인간의 생명에 대한 통제를 확대하는 “인간중심적 생명정치” 가 재생산되고 강화되고 있는 것이다. 이는 최근 한국사회에서 동물권 및 동물 복지 논의가 확산하면서 동물의 생명이 보호와 관심의 대상으로 빠르게 떠오르는 것과 대조를 이룬다.

필자들은 코로나19 위기 속에서 인간-자연 관계가 변화하는 한 양상을 보여줌으로써 현재의 판데믹 위기를 인간과 자연의 관계성에 대한 근본적인 성찰의 계기로 삼아야 한다고 지적한다. ‘인간 없는 세상’ 이나 ‘인류정지’ (Rutz et al., 2020)라는 최근의 수사가, 코로나 19를 계기로 인간의 자연 간섭이 전면적으로 후퇴한 것 같은 인상을 주지만, 실제 구체적인 일상에서 인간의 자연 개입은 계속되며, 때로는 더욱 강화되는 모습을 보인다. 코로나19가 최근의 야생동물 거래 금지 논의 등에서 보듯 야생동물과 인간의 관계에 대해서는 일부 반성적으로 성찰하려는 움직임이 보이지만, 인간과 밀접한 정치경제적 관계를 맺은 자연물과의 관계에서는 아직까지 성찰적 논의가 이뤄지지 못하고 있는 듯하다. 한편, 이 연구는 다수의 사례를 병렬적으로 살펴봄으로써 코로나 19 이후 인간-자연의 상품화된 관계가 전개되는 양상을 살펴보는 탐색적 연구로, 향후 각 사례에 대한 구체적이고 밀도 있는 분석이 필요할 것으로 보인다.