



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

글 로 벌 지 역 학 석 사 학 위 논 문

빈민의 주체적 공간재생산을 통한 주거 안정성 확보:
필리핀 마닐라 바세코(Baseco) 지역 사례를 중심으로



2021년 8월

부 경 대 학 교 대 학 원

글 로 벌 지 역 학 협 동 과 정

박 누 리

글 로 벌 지 역 학 석 사 학 위 논 문

빈민의 주체적 공간재생산을 통한 주거 안정성 확보:
필리핀 마닐라 바세코(Baseco) 지역 사례를 중심으로

지도교수 정 범 모

이 논문을 글로벌지역학위논문으로 제출함.

2021년 8월

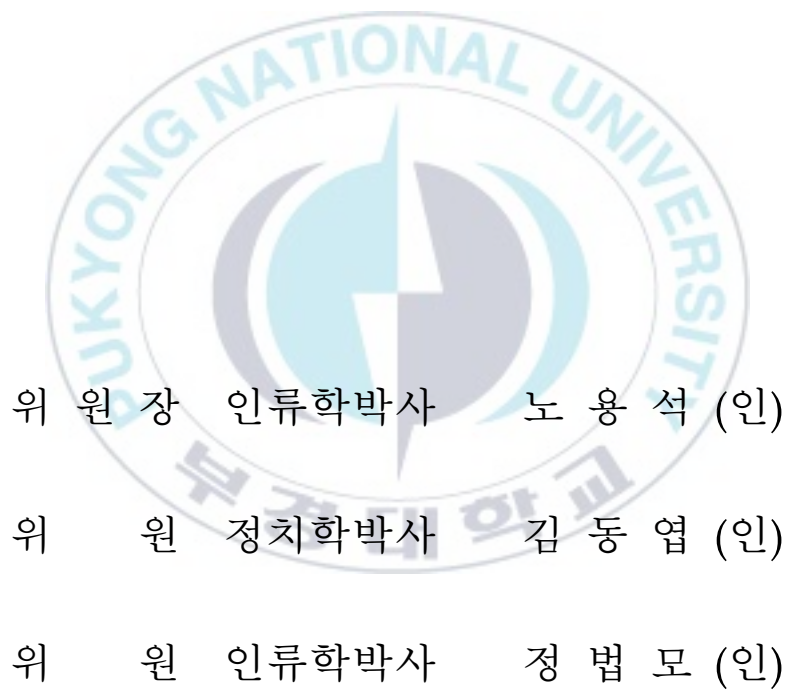
부 경 대 학 교 대 학 원

글 로 벌 지 역 학 협 동 과 정

박 누 리

박누리의 글로벌지역학석사
학위논문을 인준함.

2021년 8월 27일



목 차

목 차	I
표 목 차	III
그림목차	VI
국문요약	VIII
 I. 연구배경	 1
II. 선행연구 및 연구방법	6
1. 선행연구 검토	6
2. 이론적 틀 및 연구방법	10
1) 공간생산론과 주거	10
2) 연구방법	15
III. 마닐라의 빈민과 바세코 형성	17
1. 마닐라의 도시 성장과 빈민의 변화	17
2. 바세코의 개요와 형성 과정	25
1) 바세코의 개요	25
2) 주거 공간으로서의 바세코 형성 과정	27
IV. 정부의 공간 재현: 철거 명령의 정당화	31
1. 불법 점유된 공간	31
2. 재해 위험이 있는 공간	32
3. 주민이 오염시킨 공간	38
V. 주민의 재현 공간: 바세코에서의 체험	46

1. 공간적 상상력의 발현	46
2. 정부의 권력과 소외의 체험	51
3. 민간단체와 협력의 체험	56
VI. 차이 공간 생산을 위한 주민의 노력	60
1. 공간 획득을 위한 로컬 전략	60
2. 진정한 ‘주거 공간’ 을 위한 공간적 실천	63
1) 주거 환경 개선 프로그램	65
2) 생계 프로그램	70
3) 미래 세대를 위한 프로그램	72
VII. 결론	76
참고문헌	79
영문초록	93

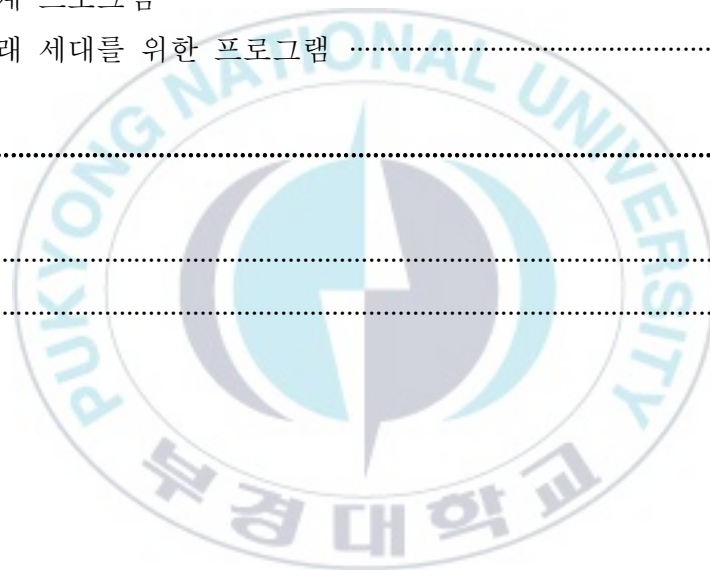


표 목 차

<표 1> 분석틀	14
<표 2> 바세코 집계 인구수 및 성장률	26



그림 목 차

<그림 1> 메트로 마닐라 지도	17
<그림 2> 마닐라시 지도	17
<그림 3> 2001년의 바세코 지도	25
<그림 4> 2005년의 바세코 지도	25
<그림 5> 마닐라만 간척사업의 조감도	30
<그림 6> 아로요 정부의 간척 사업의 마스터 플랜	34
<그림 7> 바세코 피난 센터	37
<그림 8> DENR에서 공개한 바세코 해변 청소 전후 비교 사진	39
<그림 9> 주민이 제안한 People' s Plan	50
<그림 10> 바세코 지도	54
<그림 11> 메인도로의 모습	54
<그림 12> 바랑가이 홀	54
<그림 13> 정부에서 제공한 상하수도 파이프	55
<그림 14> HfH사업으로 공급된 주택	56
<그림 15> GK 빌리지의 모습	57
<그림 16> 맹그로브 심기 전의 모습	65
<그림 17> 맹그로브 심고 난 후의 모습	65
<그림 18> 2015년~2016년 맹그로브 숲	66
<그림 19> 2017년~2018년의 맹그로브 숲	66
<그림 20> 수거된 플라스틱 무게당 교환 가능 품목 리스트	67
<그림 21> 부레옥잠으로 뒤덮인 파식장	68
<그림 22> 부레옥잠을 채집하는 모습	69
<그림 23> 하비프로젝트의 상품	70
<그림 24> 바세코 지역에 조성된 텃밭	71

빈민의 주체적 공간재생산을 통한 주거 안정성 확보:
필리핀 마닐라 바세코(Baseco) 지역 사례를 중심으로

박 누 리

부 경 대 학 교 대 학 원 글 로 벌 지 역 학 협 동 과 정

요 약

본 논문에서는 필리핀 마닐라의 바세코라는 대표적인 빈민 지역을 사례로 하여 빈민의 주거 안정에 관하여 연구하였다. 바세코라는 공간은 지속적인 철거 위험이 발생하는 지역으로 주거가 불안정한 곳이라고 할 수 있다. 하지만 주거 불안정에도 빈민들은 바세코를 떠나려 하지 않는다. 본 논문에서는 이러한 상황에 의문을 가져 시작하게 되었다. 따라서 연구 질문은 왜 바세코에서는 지속적인 철거 위험이 발생하는지와 왜 철거 위험에도 주민들이 떠나지 않는지, 주민들은 철거 명령에 어떻게 대응하고 있는지, 그리고 제 3자인 우리는 철거 명령과 주민들의 대응을 어떻게 바라보아야 하는 지이다.

연구방법으로는 필리핀 정부 또는 마닐라시에서 발표한 여러 보도 자료, 그리고 언론에 나온 바세코 주민들 인터뷰, NGO 보고서, 바세코 지역을 방문한 한국/외국 NGO 단체의 보고서, 주민단체가 자체적으로 생산한 자료 등 다양한 문헌을 검토하여 질적으로 분석하였다.

이론으로는 주로 앙리 르페브르의 공간생산론을 활용하였다. 공간생산론은 사회적 관계가 공간을 생산하고 생산된 공간은 다시 사회관계에 영향을 미친다는 이론으로, 공간생산의 3가지의 계기로써 사람들의 일상생활 속에서 반복되고 공간을 전유하는 것인 공간적 실천, 정부나 도시 계획자와 같은 집단이 가진 관념, 지식, 이데올로기 등에 따라 공간이 기획되고 배열되는 공간 재현, 공간의 사용자들이 일상에서 이미지, 상징, 분위기 등으로 체험하는 일상의 공간인 재현 공간을 언급한다.

따라서 이 논문에서는 공간의 3가지의 계기에 따라 바세코라는 공간을 분석하고 그사이에 자본주의로 인해 공간 착취와 배제가 일어나는 상황을 설명하고자 하였다. 그리고 그 속에서 다양한 계기로 기존의 공간의 논리를 뒤집고 자신들의 공간을, 특히 주거 공간을 생산하는 상황을 분석하였다.

먼저, 정부는 바세코 거주민들은 불법 점유했고, 오염시켰고 또는 재해 위험이 있는 곳이라는 상징과 이미지를 만들기 위해서 다양한 정책과 활동을 시행하고 언론 보도를 하였다. 그리고 철거 명령과 함께 이주 단지를 제공했다. 하지만 이러한 정부의 행위는 사실 주민들에게 잘못이 있거나 주민들을 위해서가 아닌 바세코라는 공간을 획득하여 원활한 간척 사업을 위함이었다. 이러한 행위는 정부의 공간 재현이라고 할 수 있으며, 빈민 거주지로서의 가치보다 간척 사업을 통한 이익에 치중하여 발현된 추상화라고 할 수 있다.

다음 장에서는 여러 사건으로 주민이 바세코를 어떻게 체험하고 인지하는가에 집중하였다. 다음으로 주민들은 철

거 위험 속에서 피플스 플랜이라는 지역 계획에 참여하면서 자신들의 이상적인 마을을 계획하는 기회를 얻었다. 이는 훗날 모순공간에서 차이 공간으로 나아갈 수 있는 동기가 된 공간적 상상력이 된다. 반면 정부는 실질적인 도움이 되는 생계나 기초 인프라 시설이 아닌 다양한 시설(학교, 헬스 센터, 재난 대피소) 등을 바세코의 가장 큰 거리에 지속적으로 건설하면서 주민들은 바세코가 정부의 권력을 체험하는 공간이 된다. 하지만 더불어 계속 일어나는 화재와 부족한 자연재해의 예방 시설과 기초 인프라 시설 건설로 정부의 소외를 체험했다고 할 수 있다. 마지막으로 이러한 정부의 부재 속에서 다양한 계기로 다국적 기업들이 바세코에 지원하게 되면서 주민들은 바세코의 발전을 경험했다. 특히, 민간 협력에 있어서 주민과 주민 조직의 역할이 컸다는 점으로 민간 단체의 협력을 체험했다고 할 수 있다.

다음 장에서는 주민들이 철거 명령에 대응하여 실질적으로 공간을 획득하고, 더 나아가 '진정한 주거 공간'으로서 공간을 생산하기 위한 주민들의 공간적 실천을 보았다. 주민들은 정치 활동을 하고, 대통령 후보와 약속을 맺고, 위기 때마다 바세코에 지원했던 초국적 민간단체와 종교 단체에 도움을 요청하였다. 이러한 모습은 시민 사회의 역할이 큰 필리핀의 배경과 바세코에 다국적 민간 기업이 지원하면서 형성했던 초국적 네트워크를 이용한 빈민만의 전략이라고 할 수 있다. 또한 빈민들은 단순한 공간 획득에 그치지 않고 주체적으로 쓰레기 수거, 마닐라 정비 사업에 참여하면서 주거 환경을 가꾸고, 민간의 협력으로 생계 프로그램을 진행하고, 더 나아가 미래 세대를 위한 프로그램을 진행하면서 자신들의 주체성과 주인 의식, 소속감 등을 키워 진정한 주거 공간을 생산하고 있었다.

이 사례를 통해서 첫 번째로 우리는 공간이 자본주의 가치로 해석되어 추상화되는 현상을 확인할 수 있었다. 정부는 자본주의 가치를 위해 철거 명령을 내리고, 철거의 해결책으로 제공된 최소한의 기능을 수행하는 주거지인 '이주 단지'를 제공했다. 그리고 철거는 원활한 간척 사업의 일환이었다. 이는 바세코라는 주거 공간이 가지고 있던 가치를 추상화하는 과정이었다.

두 번째로는 차이 공간인 주거 공간을 생산하는 구체적인 주민의 공간적 실천을 확인할 수 있었다. 주민의 토지와 집이라는 물리적 재산의 획득에 그치지 않고, 주거 환경 개선, 생계 프로그램을 통한 빈곤 완화, 교육 프로그램을 통한 구조 개선 등으로 주체적으로 자신들의 주거 공간을 더 나은 공간으로 만들고 있었다.

한편 필리핀 정부는 주거 빈곤을 퇴치하기보다는 허울뿐인 주거 단지로의 이주를 장려한다거나 지역 개발을 위해 단순히 도로를 깔고 집을 지어주고 있다. 하지만 이는 주민의 반발을 불러올 뿐이고 앓고 있는 도시 문제에는 큰 도움이 되지 못한다. 따라서 필리핀 정부는 주민의 공간생산에 집중하여 실질적인 주거 빈곤을 개선할 필요가 있다. 특히 공간이 가진 특수성과 빈민의 공간적 실천에 집중하여 실질적으로 빈민의 필요를 파악할 필요가 있다. 이주 명령이 불가피하다면 이주 단지가 여러 사람이 생계나 교육, 공동체 활동 등 다양한 일상생활을 영위할 수 있는 환경인지 등 다양한 요소를 확인해야 한다.

NGO와 같은 민간단체에서도 주거 공간생산에 개입하는 것이 아닌 주민이 공간을 생산할 수 있도록 지원하고 독려하여 주민에 의한 진정한 주거 공간이 생산될 수 있도록 해야 한다.

그리고 마지막으로 도시를 소비하고 도시에 거주하는 우리는 바세코 주민과 필리핀 정부의 갈등을 단순히 토지 소유권의 문제로 바라보아서는 안 된다. 도시라는 공간은 소유권을 넘어선 역사와 의미가 있기 때문이다. 따라서 우리는 빈민을 단순히 흉물스러운 것으로 바라보지 말고 더불어 살아갈 수 있도록 그들을 보듬고 이해하는 자세가 필요하다.

I. 연구배경

독일, 프랑스 등 선진국으로 불리는 많은 나라의 도시는 오랜 시간에 걸쳐 자본이나 인구가 한 도시에 집중되기보단 여러 도시가 동시다발적으로 성장한 특징이 있다. 그에 비해 식민지를 겪은 개발도상국의 도시는 빠른 속도로 성장하여 거대화를 이룩하였고 한 도시에 집중된 형태를 띤다(송미경, 2015). 특히, 동남아의 도시 성장은 각종 농수산물 및 임산자원, 천연가스, 주석과 같은 지하자원이 풍부하여 많은 선진국의 다국적 기업이 투자를 목적으로 진출한 것이 큰 원인으로 꼽힌다.

동남아시아의 도시가 빠르게 성장하면서 ‘빈곤의 도시화(urbanization of poverty)’ 현상이 발생하고 있다. 빈곤의 도시화는 인프라가 부족한 상태에서 도시로 인구가 집중 및 팽창하여 빈곤이 도시에 집중되는 현상이다(UN-Habitat, 2003). 실제로 동남아의 대도시는 도시의 규모가 커질수록 도시 내의 빈곤 가구와 빈민의 수가 증가하여 빈곤 문제가 나날이 심각해지고 있다.

그중 필리핀은 심각한 도시 문제를 앓고 있는 대표적인 국가로 여겨진다. 필리핀의 가장 큰 도시이자 수도이며 ‘동양의 진주’로 불리는 메트로 마닐라¹⁾는 스페인 식민지배하에 도시화를 이룩하였다. 독립 이후에는 필리핀 경제의 중심 도시가 되어 빠르게 성장하였다. 마닐라의 빠른 성장은 도시가 포용할 수 없는 인구집중 현상을 일으켰고 이로 인해 외곽의 슬럼화, 바다와 하천의 오염, 무질서한 도시 개발 등 일반적인 개도국의 대도시들이 안고 있는 다양한 문제점(경기개발연구원, 2014)을 안게 되었다. 2021년 기준으로 메트로 마닐라의 인구는 약 1,415만 명으로 집계되고 이는 필리핀 인구의 10분의 1에 해당한다. 그중 홈리스 숫자는 310만

1) 필리핀의 수도라 할 때 ‘마닐라’는 16개의 시와, 1개의 군으로 이루어진 메트로 마닐라(Metro Manila)를 지칭한다. 이는 이 17개의 지역 중의 하나인 ‘마닐라시’를 포함하고 있어 혼돈을 일으키게 된다. 바세코가 위치하고 있는 곳은 ‘마닐라시’여서 본문에서 마닐라를 칭할 때는 좁은 의미로, 또는 넓은 의미로 사용될 수 있음을 밝힌다.

명으로 조사되었다. 그뿐만 아니라 메트로 마닐라의 526개의 지역에 빈민가가 형성되어 있으며 빈민가에 거주하고 있는 인구는 250만 명으로 추정된다. 예를 들어 빈민가 중에 인구 밀도가 높은 톤도 지구(Tondo District)에는 약 8만 명이 판잣집에 살고 있다(The Borgen Project, 2018).

마닐라의 심각한 빈곤의 도시화 원인으로는 여러 요인이 있는데, 첫 번째로 도시 내의 인구 증가를 꼽을 수 있다. 농촌의 인구 과잉으로 농촌에서 질 좋은 일자리를 얻을 수 없는 잉여 농촌인구가 일자리를 찾아서 도시로 이주하면서 도시 내의 인구가 폭발적으로 증가하였다. 하지만 메트로 마닐라의 인프라는 증가하는 인구수를 따라가지 못하여 도시의 혜택을 받지 못하는 거주 인구가 많아지게 되었다.

두 번째 원인으로는 토지 가격 상승이 있다. 메트로 마닐라는 태풍, 지진, 화산 폭발 등 자연재해에 취약한 지리적 특징이 있지만 2014년도의 도시토지연구소(Urban Land Institute)의 조사에서 다양한 장기적인 문제가 개선되었다는 인식으로 아시아-태평양 도시에서 4번째로 투자하기 좋은 곳으로 선정되었다. 또한 개발 잠재력 부분에서는 젊은 층 인구의 비율이 높고 해외노동자의 강력한 자본 유입과 서구 사회와 문화적으로 가까운 노동 인구로 8번째에 등극하였다. 이러한 환경은 많은 투자자의 이목을 끌었고 필리핀 정부 또한 이러한 흐름에 맞추어 마닐라 지역의 투자를 유치하기 위한 도시 개발 계획을 세우고 지원하였다.

이러한 흐름은 빈민 주거에 부정적 영향을 끼쳤다. 민간 투자를 유치하고자 하는 정부 입장에서는 슬럼과 빈민의 존재는 숨기고 싶은 부분이었을 것이다. 이로 인해 빈민 주거지의 강제 철거가 탁월한 해결책처럼 여겨졌다. 또한, 급등한 토지 가격으로 빈민은 안정적으로 땅을 구매할 기회를 잃었을 뿐만 아니라 살고 있던 땅에서의 거주 기회도 잃게 되면서 마닐라의 외곽으로 밀려났다.

마닐라의 빈민처럼 주거, 주택, 토지와 관련하여 어려움을 겪고 있는 사람들을 주거 빈곤(housing poverty)을 겪고 있다고 표현한다. 다시 말하

면 주거 빈곤은 ‘주거의 빈곤(poor housing)’ 과 ‘불안정한 거주(insecure and/or inadequate housing)’ 상태가 복합된 경우(전홍규, 2015)를 의미하며 취약한 주거 환경이라고 말하기도 한다. 이는 주택의 규모와 설비, 일조와 통풍, 노후도, 주변 환경 과밀도 등이 이와 관련된 지표로 설명(Ibid.)되기도 한다.

결론적으로 마닐라에서 여러 이유로 토지 소유권 획득이 어려워지자 비공식 거주민이 많아졌다. 그들은 법적 소유권이 없으므로 언제든지 강제 퇴거 명령이라는 큰 위협을 안고 살아가고 있다. 이러한 현상은 마닐라가 가지는 빈곤의 도시화 단면을 보여준다고 할 수 있다.

마닐라의 대표적인 빈민 지역으로 꼽히는 바세코(Baseco Compound)는 남중국해와 파식강(Pasig River)이 만나는 항구에 위치하여 태풍, 홍수와 같은 자연재해가 자주 발생하는 지역이다. 하지만 다양한 이유로 2000년대 전후에 많은 수의 빈민이 불법 이주했고 현재까지도 살아가고 있다. 대다수 거주민은 법적 토지 소유권이 없어 언제 퇴거 명령과 강제 철거를 당할지 모른다는 불안감을 안고 살고 있다.

이러한 불안감과 위협에도 바세코의 비공식 거주민은 다른 곳으로 이사가길 원하지 않는다. 바세코 지역의 높은 도심 접근성 때문이다. 높은 접근성은 통근을 용이하게 해 주고 일자리 획득의 확률을 높여 준다. 따라서 바세코를 떠나는 것은 곧 일자리 박탈로 연결돼 생계에 직접적인 부정적 영향을 미칠 수 있다.

하지만, 정부는 바세코의 지정학적 이점을 이용하기 위해 바세코 간척 사업 등으로 지역을 개발해야 한다고 주장한다. 개발의 첫 번째 단계는 토지 정리이기 때문에 여러 가지 이유로 거주민에게 퇴거를 명령했고 바세코 주민은 거부하고 있다. 이러한 상황은 바세코 거주민의 주거권이 항상 위협을 받고 있음을 시사한다.

정부는 거주민 수가 늘어날수록 강제 퇴거, 강제 이주 등의 행정 집행이 어려워지기 때문에 인프라에 지원을 줄이는 방법 등으로 바세코 지역의 팽창을 막고 있다. 또한, 화재와 같은 재난이 일어나도 주민과 주민의 재산

을 적극적으로 보호하지 않기도 한다. 이러한 비협조적인 정부의 태도와 근본적인 빈곤이 복합적으로 작용하여 바세코 주민의 주거 안정성은 큰 사회문제로 대두되었다.

절망적인 상황 속에서 다양한 국가의 NGO 단체는 바세코 지역에 빈곤 퇴치 및 주거 안정 향상을 위해 많은 지원을 하였다. 대표적으로 하비타트 포 휴머니티(Habitat for Humanity, HfH)와 가와드 칼링아(Gawad Kalinga²), GK)에서 지원한 사회주택 프로젝트가 있으며, 빈곤 퇴치를 위한 프로그램으로는 ADB의 과식강정비사업(PRRC Programme), 지역사회 행동을 위한 아시아연대(Asian Coalition for Community Action, ACCA) 등이 있다. 이러한 프로그램을 통하여 바세코에는 이전보다 안전하고 견고한 주택들이 지어졌을 뿐만 아니라 학교나 커뮤니티 센터 등 거주민들 사이의 상호작용이 일어날 수 있는 기초적인 공공시설이 생겨났다.

여러 형태의 프로젝트로 바세코의 많은 거주민의 삶의 질이 향상되었지만, 여전히 바세코는 필리핀 마닐라의 대표적인 빈민 지역이다. 빈곤 수치에서 큰 개선이 없는 상황이며 강제 철거와 화재 등 다양한 주거 위험이 발생하고 있다.

그렇다면 이러한 지원에도 불구하고 주거 불안정은 왜 계속 발생하는 것일까. 그 원인은 무엇이며 해결 방법은 무엇일까. 그리고 빈민은 왜 불안정한 주거지를 떠나지 못하고 위험 속에서 살아가는가. 이러한 질문은 빈민들의 삶을 이해하고 더 나은 삶을 위한 중요한 질문이면서 빈곤 퇴치와 직접적인 연관이 있어 면밀한 조사가 필요하다.

하지만 슬럼 지역 또는 빈민을 분석하는 것은 단순한 문제가 아니다. 어떤 지역을 슬럼으로 할 것인지, 단순히 슬럼가에 사는 주민을 빈민이라고 할 것인지, 또는 소득으로 빈민을 결정할 수 있는가 등 규정하는 것부터 쉽지 않다. 그러므로 슬럼 또는 빈민을 분석할 때에는 빈민의 숫자가 증가하는 세계적 흐름부터 국가의 성장과 변화, 빈민 지역이 위치한 도시 단위의 배경 등 다양한 측면을 이해하는 작업이 필요하며, 공간적 해석뿐만 아

2) 돌봄(to give care)을 의미함.

나라 거주민에 집중하여 거주민의 일상생활, 행위 등 다각적으로 분석되어야 한다. 그리고 이러한 방대한 양의 정보를 하나의 학술적 목표를 위해서 재구성하고 분석해야 한다.

따라서 가장 먼저 이 논문에서는 바세코와 바세코를 둘러싼 지역의 정보와 역사 등을 정리하여 바세코와 바세코가 포함된 지역의 맥락을 분석할 것이다. 그리고 지역적 맥락을 바탕으로 공간과 사회관계의 상호작용을 설명할 수 있는 이론적 자원인 앙리 르페브르의 공간생산론을 활용하여 바세코에서 발생하는 다양한 사건과 갈등을 분석할 것이다. 특히 지역과 관련 있는 특정 집단들의 관계와 그 관계와 공간의 상호작용을 분석하여 바세코라는 공간의 의미를 분석하고자 한다. 궁극적으로는 바세코라는 사례를 통해서 주거 불안정의 근본적인 원인과 요인을 밝히고 빈민 거주지의 주거 불안정은 어떤 시각으로 바라보아야 하는지 알아보하고자 한다. 그리고 더 나아가 진정한 주거 안정은 어떠한 요인으로 달성되는 것인지를 정리하고, 실질적으로 빈민들의 주거 안정을 위해서 고려되어야 하는 것이 무엇인지 분석하여, 국가나 개발협력단체에 주거 빈곤 퇴치를 위한 정책적 함의 및 제언을 제공하고자 한다.

II. 선행연구 및 연구방법

1. 선행연구 검토

도시 내 낙후된 지역을 부르는 명칭으로는 슬럼, 빈민가, 저소득층 주거지, 판자촌, 불량주거지, 불량촌, 달동네, 비닐하우스 촌 등이 있다. 2000년대 전후로는 ‘불량’이라는 단어를 사용하여 불량 주택, 불량 주거지 등으로 빈민 주거 지역을 표현했는데 당시 불량 주거지에는 판자촌, 비닐하우스촌, 달동네 등을 포함하고 있었다. 어떤 주택이 ‘불량’ 한가에 대해서는 명확한 정의는 없었으나, 건축물의 구조 및 형태의 결함으로 전염병, 화재, 또는 재해 발생의 위험이 있어 거주하기에 부적절한 주택을 불량 주택이라고 하며 이러한 주택이 밀집된 지역을 불량 주거 지역(이덕복, 1993)으로 봤다. 다른 의미로는 불량주거지는 토지를 점유할 권리 없이 국공유지나 사유지를 무단으로 점유하여 그곳에 집을 짓고, 집단적으로 거주하는 곳을 말하며, 대부분 무허가로 살아가는 점을 고려해보면 ‘집단 무허가 불량 주거지’라고도 설명된다(김영옥, 신행우, 김민수, 2015).

불량 주거지는 ‘불량’이 주는 어감 때문에 개선이 필요한 지역으로 인식되었는데, 따라서 연구 주제도 재개발 정책, 불량주택 정비사업 등으로 이어지는 양상을 보였다. 오덕성·황희연(1983)는 주거지 개선 관련하여 포괄적인 정책을 제언했고, 이덕복(1993)은 재개발에서 공동체주의의 필요성을 강조했고, 정금호·최우람(2004)은 주거 개선 사업에서 거주민의 중요도를 강조했으며, 배웅규·김희재(2008)는 정비사업이 물리적 특성 뿐만 아니라 사회·경제적 여건도 고려되어야한다고 주장했다.

그중 조은·조옥라(1992)는 사당동 재개발지역을 조사하면서, 재개발이 도시 빈민에 미치는 영향을 조사하였고, 오히려 재개발이 도시 빈민을 재생산할 수 있음을 밝혔다. 조용훈·이광노(1988)는 봉천, 행당 지역 실태 조사를 통하여 서울시 불량 주거지의 형성과 배경 그리고 성격에 관하여

연구하였고, 김영옥·신행우·김민수(2015)는 서울시 집단 무허가 불량 주거지의 형성과 변화를 분석하여 유형화하는 등 빈민 거주지의 형성 과정에 대해서 연구하였다.

2010년쯤에는 ‘불량’이라는 단어가 주는 부정적인 어감 때문에 빈민 주거지를 표현하는 말이 저소득층 주거지, 빈민촌, 빈곤 밀집 지역, 빈민 지역, 무허가 정착지 등 다양한 어휘로 대체되었다. 어휘가 다양화되면서 연구 주제도 다양화되었다. 어휘의 다양화는 단순히 주택의 물리적 특성 뿐만 아니라 거주민의 기준에 따라 주거지를 바라보는 시각이 변화하였음을 의미한다. 이는 주거 연구에서 거주민을 중심으로 한 연구의 시작이라고 볼 수 있다.

빈민을 대상으로 한 연구 주제 빈민 공동체, 빈민의 소득 증대, 빈민의 유형 등이 있으며 그중 빈민 공동체 연구가 눈에 띄게 증가하였다(김정원, 2015; 이영범, 2013; 송준규, 2012; 신행우 & 김영옥, 2016; 김란수, 2014). 이러한 변화는 빈민을 주거지 연구를 재개발뿐만 아니라 빈민, 빈민의 삶 등 다양한 분야로 확장되었음을 보여준다.

빈민 주거에 대한 연구가 다양화되었음에도 ‘주거 안정’과 관련된 연구는 재개발과 같은 정부의 정책 또는 지원에 집중되어있다. ‘주거 안정’을 달성하기 위해서는 분명 정부의 역할이 중요하지만, 공공주택과 이주 단지의 실패와 같은 사례로 주거 안정은 단순한 정책이나 지원과 같은 물리적인 기준으로 달성될 수 없다는 주장이 제기되고 있다.

유엔 인권(United Nations Human Rights)에서는 구체적으로 주거 안정을 위한 7가지의 요소를 규정하고 설명하고 있다. ①법적 소유권의 보장(Legal security of tenure) ②지불 가능한 정도의 비용(Affordability) ③거주 가능성(Habitability) ④서비스, 재료, 시설 및 인프라의 이용가능성(Availability of services, materials, facilities and infrastructure) ⑤접근성(Accessibility) ⑥위치(Location) ⑦문화의 적절성(Cultural adequacy)으로 설명한다³⁾. 요소 대부분은 물리적 기준으로 여겨지나 ⑦

3) 출처: United Nations Human Rights,

은 그 성격이 다르다. 문화의 적절성은 단순한 물리적 지원으로 달성되기 어려우며 달성 여부도 주민 외에는 판단하기 어렵다고 할 수 있다. 즉 주거 안정은 다각적으로 분석되어야할 필요성을 제기한다.

한편, 빈민의 역동성은 서구 국가보다는 개발도상국에서 많이 볼 수 있다. 특히 필리핀의 메트로 마닐라는 1960년대부터 빠른 속도로 성장과 함께 거주 인구가 폭발적으로 늘어났다. 동시에 도시민의 숫자도 폭발적으로 증가했으며, 필리핀이 가진 다음 장에서 보여줄 정치적 배경과 결합하여 사회 운동과 지역 운동도 매우 활발해졌다. 따라서 필리핀 특히 메트로 마닐라는 도시 빈민의 역동성 분석에 함의가 큰 곳이라고 할 수 있다.

구체적인 연구로는 세계화로 인한 해외 자본의 유입과 빈민 증가의 연관성을 연구(Aoki, 2008)와, 도시사회행동(Urban Social Action) 또는 도시사회운동(Urban Social Movement)의 배경과 의미를 논하는 논문(Storey, 1998; Naerssen, 2001; 2003; Porio, 2002)등이 생성되었다.

또한 빈민 운동을 주도하는 빈민 커뮤니티가 철거 반대에 그치지 않고 정치 참여, 빈곤 퇴치 등의 활동으로 확장된다는 점도 언급되었다. Nakanishi(2006)는 빈민 공동체는 영구적인 거주를 요구하기 위한 조직으로 형성되었으나 자신들의 네트워크를 만들면서 빈민의 발전과 지역적 지식의 증진과 공유를 할 수 있게 되었다고 설명했다. 이는 빈민 조직이 철거 반대 외에도 지역사회에 긍정적인 영향을 미쳤음을 보여준다. 이후의 진행된 Karaos-Porio(2015)의 연구에서는 빈민 조직은 한층 더 나아가 다양한 해외 단체의 지원을 받으면서 초국가적 네트워크를 형성하여 빈민 주거지를 개선해나가면서 오히려 지방 정부에 영향을 미치고 결론적으로 주거 과정(housing processes)을 변화시켰음을 주장한다.

하지만 이러한 빈민 참여의 역동성에도 불구하고 필리핀 빈민 거주 지역에 근본적인 한계를 부여하는 구조적 요인을 언급하는 연구도 많이 있다. Porio · Crisol(2004)는 재산권, 토지 보유권 등에 집중하여 메트로 마닐

<https://www.ohchr.org/en/issues/housing/toolkit/pages/righttoadequatehousingtoolkit.aspx>

라의 사례를 분석하여 필리핀 법의 한계점을 지적하였다. 더 나아가, 법적인 소유권보다는 임대와 같은 중간 수단을 활용하는 것이 빈곤 퇴치를 위해 필요하다는 점을 주장한다. 또한 필리핀 정부 및 지방 정부 차원에서 사회주택 프로그램이 많이 시행되었는데, 이와 관련해서 Archilla(2019)는 대다수 빈민이 주어진 사회주택을 버리고 원래의 주거지로 돌아간 것을 지적하며, 사회 주택의 가격이 빈민이 지불할 수 없는 경우가 많으며 또한 도심 밖의 재정착은 오히려 수입을 불안정하게 만들어 더 큰 빈곤을 발생시킨다고 주장하는 등 사회주택 정책의 한계점을 지적하였다.

종합해 보면 국내의 빈민 주거와 관련된 연구는 재개발의 필요성과 효과성 등 정책에 초점을 맞춘 논문이 많고, 빈민의 역동성이나 공동체성을 강조하는 연구는 증가 추세이지만 여전히 드물다고 할 수 있다. 그런 의미에서 빈곤과 주거를 거주민을 중심으로 분석이 필요하다고 할 수 있다.

또한, 이러한 가능성과 한계는 사회구조적인 요인과 에이전트로서의 개인/집단으로서의 빈민 사이의 역동성에 주목해야 할 필요성을 상기시키며, 후기구조주의적(post-structuralist) 관점으로서 이 문제를 보다 면밀하게 살펴볼 이유를 제공한다.

2. 이론적 틀 및 연구방법

1) 공간생산론과 주거

대다수의 전통적 공간 이론은 ‘공간’을 비어있고 변하지 않는 절대적인 대상으로 인식했다. 따라서 공간 자체가 가진 역할이나 중요성을 배제하거나 등한시하여 공간과 공간 안의 내용물을 분리하여 생각하는 경우가 많았다.

그에 비해 르페브르는 마르크스의 사회적 생산의 결과물을 만드는 주체는 사회적 실천이라는 주장을 변형하여 사회적 실천으로 사회적 공간을 만들고 사회적 공간이 다시 사회적 실천에 영향을 주는 과정을 구상한다. 즉, 르페브르는 이전에 존재했던 ‘절대적 공간’의 개념을 파괴하여 공간은 생산될 수 있다고 생각하면서 전통적인 철학자들의 공간론과 차별화했다고 할 수 있다.

르페브르는 시대에 따라 공간의 의미와 쓰임이 달라지고, 사회적 주체의 행위도 달라지는 것에 집중하여, 공간은 사회적으로 조직되는 사회적 생산물인 동시에 사회경제적 관계의 토대로 가능하게 하는 사회적 공간(social space)이라고 설명한다.

르페브르는 공간 생산에 세 가지의 계기(momento)가 있다고 설명했다. 세 가지 계기는 상호적이며 연속적으로 영향을 미치며 다양한 공간 생산의 가능성을 열어준다. 첫 번째로는 지각된 공간(perceived space)을 뜻하는 ‘공간적 실천(spatial practice)’이 있다. 공간적 실천은 사람들이 일상생활의 반복으로 공간을 형성하고 전유하는 것을 말한다. 즉, 공간에 관한 반복적 지각과 그 반복이 독특한 공간을 생산하며 이를 통해 일상적 삶이 재구조화되는 것이다.

두 번째로 공간 재현(representations of space)은 인지된 공간(conceived space) 또는 질서 지워진 공간(ordered space)으로, 관념,

지식, 담론, 이데올로기 등과 같은 이론적 담론에 따라 공간을 기획하고 배열하여 재현하는 것을 말한다. 이론가나 도시 계획자 같은 지식인이 일반 시민들과 다른 방식으로 공간을 인지하고 개념화함으로써 지배적 지식, 담론, 제도가 작동하기도 하는데 이런 지배적인 이데올로기는 사회공간을 장악하고 획일화한다. 이 과정에서 시간의 흔적이라 여겨지는 공간의 역사를 의도적으로 지우기도 한다.

마지막으로 재현 공간(representational spaces)은 지식이나 기호로 코드화되지 않은 것으로서 공간의 사용자들이 이미지, 상징, 분위기 등으로 (황정화, 2020) 체험하는 일상의 공간(living space)이다. 즉, 재현 공간은 상징과 코드로 체험하는 층위이다. 인간은 물리적 공간에 상징적 의미를 부여하는데 예술이나 철학 같은 정신적이고 체험적(최명민, 박향경, 이현주, 2017)인 공간적 상상력이 발현되기도 한다. 공간적 상상력이란 인간이 물리적인 공간에 상징적인 의미를 부여하여 발현되는 것으로 재현 공간과 결합하면 진부한 일상과 규범적 지배코드에 맞서게 하는(최명민, 박향경, 이현주, 2017) 원동력이 된다고 한다.

이와 관련하여 황정화(2020)는 원전 입지 공간의 생산과 주민의 전략적 실천을 통하여 공간 생산에 참여하는 과정을 공간 생산을 위해 경합하는 하나의 정치적 과정이라고 하였다. 안숙영(2012)은 여성 청소 노동자의 사례를 분석하여 휴게 및 식사 공간의 획득을 위한 공간 생산 과정을 분석하면서 공간 생산이 권리 획득 또는 권리 창출이 될 수 있음을 시사한다.

신승원(2014)는 르페브르의 공간생산론이 ‘전유’의 개념을 중요하게 설명했기 때문에 역사유물론과 변증법적 유토피아주의와 구별된다고 하였다. 전유는 한 집단의 필요와 가능성에 따라 자연적 공간을 변화하여 사용하는 것으로 설명될 수 있다(르페브르, 2011, 258). 소유는 전유의 하나의 조건이 될 수는 있지만, 필수 조건은 아니다. ‘사용’의 개념은 소유보다는 전유에 가깝긴 하나, 전유 자체는 공간적 시간, 리듬, 상징과 실천 등을 포함하고 있어 차이가 있다.

한편, 르페브르는 자본주의 현실에서 도시 공간이 파편화, 균질화, 계층

화하는 현상을 집중해서 분석하였다. 데이비드 하비(David Harvey) 또한 범위를 전체 공간에서 도시로 좁혀 자본의 공간적 순환 형태에서 경제적 모순의 정교화에 집중(신승원, 2017)하는 등, 자본주의로 인한 공간의 변화를 중요하게 연구하였다.

자본주의에서는 사용자의 필요에 따라 결정되는 공간의 ‘사용가치’ 보다 이윤 확보를 위한 ‘교환가치’가 중요하다. 이때 교환 가치는 가격이 될 수도 있고, 크기가 될 수도 있으며, 건물의 형태에 따라서 매겨질 수도 있다. 즉 공간 자체가 가지고 있는 전유된 공간으로써의 가치는 변질되는 것이라고 할 수 있다. 이러한 형태는 공간을 환원하고 축소한다고 할 수 있는데 이것이 추상화이며, 이를 통해 탄생한 공간이 추상 공간이다. 즉 추상공간은 전유의 개념이 약해지고, 주체성이 사라지는 공간으로 볼 수 있다.

추상 공간은 사용가치와 교환가치가 충돌하며 착취와 배제와 같은 자본주의 취약성이 드러나는 ‘모순 공간’으로 귀결된다고 볼 수 있다. 이때의 모순은 공간 그 자체가 만들어내는 모순이 아니라 역사 안에서 부딪히는 힘과 힘의 역학 관계(르페브르, 2011, 425)인, 즉, 사회적 갈등이다. 하지만 추상공간에서 모순이 무조건 드러나는 것은 아니다. 오히려 추상공간을 지배한 논리가 모순을 감추는 수단이 되어 모순을 은폐된다. 그 모순이 논리를 뚫고 나와 공간 위로 표출되어 구체화 되면 모순 공간, 즉 사회적 갈등이 표출되는 공간이 된다.

그러나 이러한 추상화로 모순이 존재하는 지점에서 사용자는 기존의 공간 논리와 차별화된 차이 공간을 창출하기도 한다. 차이공간 생산은 기존 공간의 억압과 모순을 비판적으로 뚫고 나와 새로운 생산양식으로 새로운 공간을 창출하려는 비판적 시도이자 공간을 파편화, 균질화, 계층화하려는 자본 권력에 맞서 차이의 권리를 확보하기 위한 투쟁이라고 할 수 있다. 안숙영(2012)은 여성 노동자들을 통해, 최명민 외 2명(2017)은 임대아파트 거주민을 통해 차이 공간 생산 과정을 연구하였으며 현실에서 차이 공간 생산의 사례를 보여주었다.

한편, 르페브르는 추상공간에서 ‘주거’와 관련된 변화가 중요하다고 언급한다. 그것은 ‘주거하다’가 ‘주거지’로 대체 되는 현상이다. 공간 생산론에서 언급한 ‘주거하다’는 여러 세기 동안 귀족들에게서만 사용되던 말로, 저택에서 거주를 위한 기능을 누리는 것을 포함하여 자신들의 정체성과 계급의 표현, 집안 식구들과의 사생활 공유 등이 있다고 설명한다. 즉, 주거하다는 집주인(귀족)들의 자존심과 오만한, 필요와 욕망(르페브르, 2011, 454)을 표현하는 다층적인 의미를 지녔다고 볼 수 있다.

그에 반해 주거지는 주거할 수 있는 최소한의 용적, 최소한의 설비, 최소한의 프로그래밍이 된 환경을 일컫는다. 기능적으로 단순화되고 추상화된 특징이 있으며 종종 권력의 도구로 이용된다고 한다(르페브르, 2011, 456). 즉, 주거지는 주거하라는 의미가 자본주의로 인하여 기능적 축소된 공간이다. 또한 주거지로 대체되는 현상은 하나의 추상 공간 생산 과정이라고 볼 수 있다.

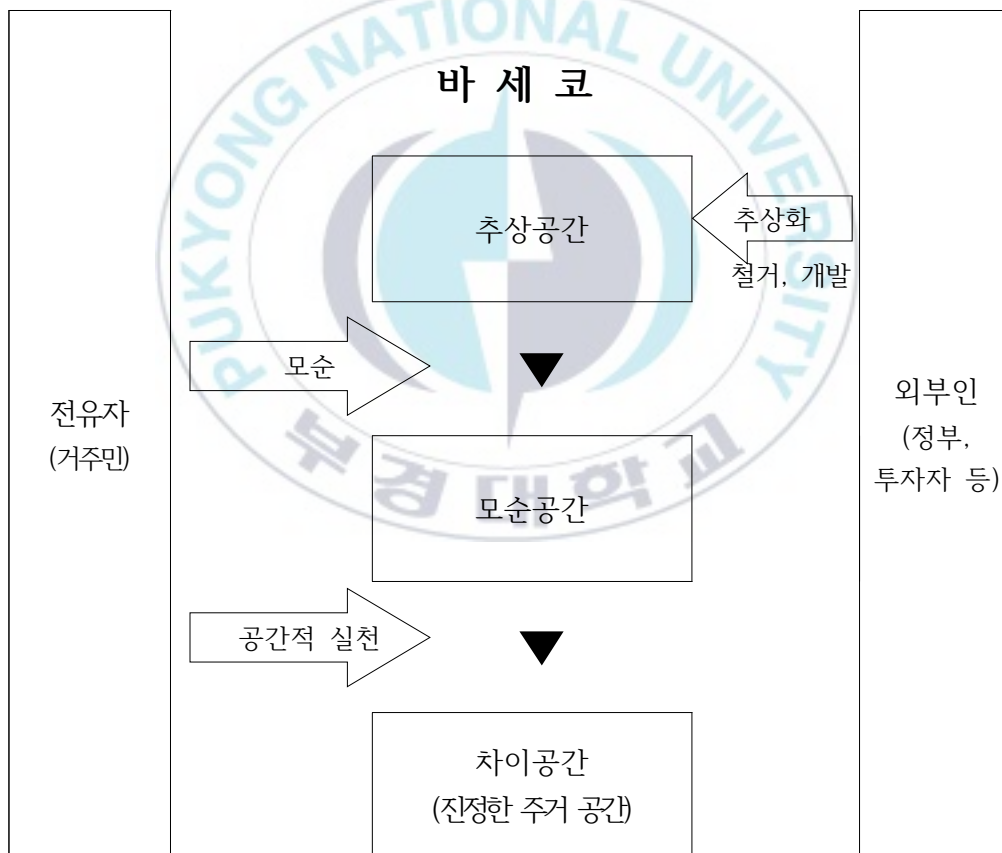
본 논문에서는 바세코를 둘러싼 갈등을 분석하기 위하여 르페브르의 공간생산론을 이용하고자 한다. 특히 바세코를 단순히 낙후된, 불량, 무허가의, 철거가 필요한 비공식적인 주거지가 아닌, 사회적 관계가 생산한 공간으로 바라볼 것이다. 또한 바세코를 둘러싼 정부, 주민, 민간 단체, 투자자 등을 공간을 획득하고자 공간 생산에 참여하는 하나의 집단으로 볼 것이다.

그리고 연구 질문으로 왜 바세코에서는 지속적인 철거 위험이 발생하는가와 왜 철거 위험에도 주민들이 떠나지 않는지, 주민들은 철거 명령에 어떻게 대응하고 있는지, 그리고 제 3자인 우리는 철거 명령과 주민들의 대응을 어떻게 바라보아야 하는 지이다. 더 나아가 빈민의 주거 안정을 달성하기 위해서는 국제사회와 국가에서는 어떤 점이 고려되어야 하는지 정책을 제언하고자 한다.

아래의 <표 1>은 공간생산론을 어떻게 바세코에 적용할 것인지를 보여주는 분석틀이다. 이 논문에서는 정부의 철거 및 개발이라는 사건을 통하여 어떻게 바세코라는 공간이 추상공간화 되는지 설명할 것이다. 그리고

일련의 사건 속에서 공간을 사용하고 있는 거주민의 입장에서 어떻게 그리고 어떠한 모순을 경험하여 바세코가 모순공간이 되는지 보여주며, 그 모순을 깨기 위한 주민의 공간적 실천은 어떤 형태였는지 보고자 한다. 결론적으로는 주민들의 공간적 실천을 통한 차이 공간 생산에 집중할 것이며, 이를 통하여 주민에 의해서 생산된 진정한 주거 공간의 의미를 분석하고자 한다.

<표 1> 분석틀



2) 연구방법

연구방법으로는 필리핀 정부 또는 마닐라시에서 발표한 여러 보도 자료, 그리고 언론에 나온 바세코 주민들 인터뷰, NGO 보고서, 바세코 지역을 방문한 한국/외국 NGO 단체의 보고서, 주민단체가 자체적으로 생산한 자료 등 다양한 문헌을 수집하여 텍스트를 질적으로 분석하였다. 그리고 2020년 1월에 마닐라 바세코 지역을 방문하여 도시 빈민 문제의 이해를 위한 현지조사에서 얻은 다양한 자료를 활용하였다. 비록 주거 안정성에 관한 집중적인 현지조사는 아니었지만, 최근의 바세코의 모습을 보여주기 위한 참고자료로 활용하였다.

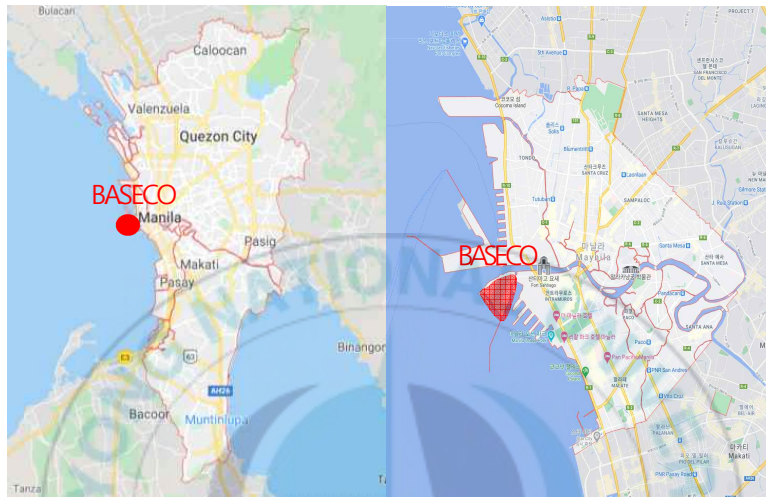
1장에서는 빈민 주거지에 관한 연구와 공간 생산론을 적용한 선행연구를 검토하였고, 이를 통해서 공간생산론으로 빈민 주거지라는 공간과 빈민이라는 집단을 함께 보는 연구의 필요성을 살펴보았다. 2장에서는 공간생산론을 적용하기 위한 이론을 고찰하여 이론적 자원을 만들었다. 앞으로 이어질 내용으로는 바세코라는 공간 분석이 이어질 것이다. 3장에서는 바세코가 전형적인 빈민 주거지로 인식되기 전인 2000년대 이전의 내용을 담고 있다. 구체적으로 보면 3장의 1절은 필리핀의 정치, 경제적 변동과 마닐라 빈민의 증가와 같은 바세코의 형성 과정의 이해를 도울 수 있는 거시적 배경을 서술할 것이다. 3장의 2절은 바세코로 범위를 좁혀 바세코의 기본적인 정보를 제공하고 2000년대 이전까지의 역사적 현황을 정리할 것이다. 4장에서는 주민들의 주거 불안정에 가장 큰 요소였던 정부의 철거 명령 그리고 다양한 정책들을 살펴보면서 공간생산론에 입각하여 어떠한 의미가 있었는지 분석하고자 한다. 특히, 바세코의 주민이 토지를 사용하고 있으므로 정부는 공간을 사용하는 주체가 아니라는 점을 확실히 하고자 하였다. 5장에서는 정부의 철거 명령 속에서 거주민이 체험하는 바세코를 설명할 것이다. 이 체험이 이후의 공간 획득과 공간 생산을 위한 공간적 실천과 연결되었다. 6장에선 거주민으로서 바세코를 어떻게 생산하는지에 초점을 맞추었다. 먼저 실질적으로 공간을 획득하기 위해서 주민이 특징적으

로 취하는 전략에 대해서 분석하였다. 그리고 어떻게 주거 공간으로써 바세코라는 공간을 전유하기 위해서 어떻게 재생산하는가에 초점을 맞추었다. 마지막인 7장에서는 앞서 내용을 요약하면서 결론을 내리고 앞으로의 빈민 주거지 연구나 정책에서 어떤 시각으로 바라보아야 하는지 제언하면서 논문을 마치고자 한다.



Ⅲ. 마닐라의 빈민과 바세코 형성

1. 마닐라의 도시 성장과 빈민의 변화



<그림 1> 메트로 마닐라 지도 <그림 2> 마닐라시 지도
출처: 구글 지도 출처: 구글 지도

필리핀의 수도인 메트로 마닐라⁴⁾는 필리핀 루손섬 남서부에 있는 도시로, 그 위치는 동경 120° 00′, 북위 14° 35′이다. 면적은 611.39km²로 서울의 면적인 605.2km²보다는 조금 크다. 이 메트로 마닐라는 구도심 격으로 여겨지는 ‘마닐라시’를 중심으로 한 수도권(National Capital Region)이며 마닐라시를 포함하여 총 16개의 시(City)와 1개의 군(Municipality)으로 이루어져 있다. 원래 수도는 마닐라시(Manila City)였으나 세계 2차대전으로 인해 여러 기관이 파괴되어 1948년 케손시티(Quezon City)를 수도로 지정했었다. 그러다, 1976년 6월부터 대통령령 940호에 따라 16개의 시와 1개의 군을 포함하여 메트로 마닐라 전체를 수도로 지정하면서 현재까지 수도 역할을 하고 있다. 그중 마닐라시는 마

4) 바세코가 있는 곳은 ‘마닐라시’여서 본문에서 마닐라를 칭할 때는 좁은 의미로, 또는 넓은 의미로 사용될 수 있음을 밝힌다.

닐라만을 접한 항구 지역으로 과식강을 사이로 남북으로 위치해 있다.

현재 메트로 마닐라는 눈부신 성장을 경험하여 필리핀의 경제, 문화, 교육 및 정부 기관이 밀집해 있는 중심지이며, 글로벌 상업, 금융, 미디어, 예술 등에도 큰 영향을 미치는 글로벌 도시가 되었다. 메트로 마닐라에는 1,300만 명이 거주하는 것으로 집계되며 이는 필리핀 인구의 약 10분의 1에 해당한다. 국내총생산은 필리핀의 37.5%⁵⁾를 차지하고 있어 그 중요성이 더욱 드러난다. 그에 반해 부정적 지표 또한 특기할만하다. 슬럼가에 거주하는 사람은 400만 명으로 추정된다(NewStatesman, 2014).

마닐라의 발전은 식민 시대로 거슬러 올라간다. 식민 시대에 마닐라는 지정학적 중요성을 인정받아 1571년 스페인 정복자 미겔 로페스 데 레가스피(Miguel López de Legazpi)가 건설했다. 이후 마닐라-아카폴코 갈레온 무역으로 유명해졌고, 유럽, 아프리카, 라틴아메리카에서 태평양 섬을 가로질러 상품을 들여오는 지역이 되었다.

하지만, 제2차 세계 대전 때 마닐라는 전쟁의 격전지가 되었고 도시의 대부분의 건물과 도로가 파괴되었고 100만 명 이상의 필리핀인이 숨지는 등 큰 피해를 보았다(외교부, 2015). 전쟁이 끝난 뒤에 필리핀과 마닐라 정부는 전쟁으로 폐허가 된 마닐라의 재건 작업에 힘을 쏟았다.

전쟁이 끝나고 필리핀은 다양한 사회적, 정치적 변동을 경험하게 된다. 긍정적으로는 마닐라가 빠른 속도로 성장하여 국내외에서 중요한 거대 도시가 되었고, 부정적으로는 도시 빈민의 증가, 도시 내 불평등 증가와 같은 문제를 직면하게 되었다. 이러한 배경을 살펴보기 위해서는 1965년에 페르디난디 마르코스(Ferdinand Edralin Marcos)가 대통령에 직위 한 후 정치적 변화로 인해서 발생한 필리핀 내의 다양한 현상에 주목해야 한다.

독립 직후의 필리핀 사회구조는 ‘후원자-수혜자 관계(Patron-client relationship)’가 근간이었다고 이야기한다(박기덕, 2012). 즉, 식민 시

5) 2018년 기준 필리핀 GDP는 346,8억4200만 US 달러(World Bank)이며, 메트로 마닐라의 GDP는 1240억1800만 US 달러(Philippine Statistics Authority)이다.

대 때부터 엘리트 계급으로서 필리핀의 경제자원을 독점하고 있던 집단이 후원자가 되어 소작인, 농부, 산업노동자 등의 민중 계층에게 기본적인 생계 등과 같이 필요한 재원과 안정을 제공하고 그들의 노동력이나 정치적 지지를 받는 형태로 작동해왔다(박기덕, 2012).

이러한 관계는 필리핀 정치 과정을 지배하는 원리가 되어, 독립 이후에도 사회 깊숙이 자리를 차지했다. 이 논리에 따라 정치가 지도자와 추종자의 사적 이익을 분배하는 공간이 되었으며, 정당도 이를 원활하게 하기 위한 도구로 전략하였다. 즉, 계층의 이익을 대변하는 척하지만, 실질적으로는 통과되기 어려운 법안들이 제안되고 정부 예산은 확대 편성되어, 오히려 국가 경제 질서를 왜곡하고 정부 체제의 혼란을 일으켰다.

마르코스 대통령이 1969년 12월 필리핀 최초로 재선되었으나 세계 경제의 침체와 더불어 발생한 필리핀 경제의 침체, 혼란한 정치 및 군사 등 다양한 분야에서 시련을 겪었다. 마르코스는 경제 회복, 정치적 불안정 해소 및 무장반군의 위협 대처라는 어려움에 대응하기 위하여 불가피한 선택이라며 소위 ‘신사회 체제(New Society)’를 출범시켰다(박기덕, 2012).

신사회체제의 출범으로 각종 권력은 중앙집권화되고, 의회는 탈정치화되어 정당과 더불어 형식적인 조직이 되었고, 민중의 정치적 참여도 거부되었다. 하지만 오히려 탈정치화되어야 할 군부는 양적, 질적으로 강화되었고, 각종 민간 영역에 개입하기 시작하였다.

마르코스는 메트로 마닐라가 다양한 다국적 기업의 투자 및 지원으로 산업화되고 경제가 성장하여 수출 주도형 도시가 되기를 원했다. 따라서 원활한 교역과 산업화를 위해 메트로 마닐라의 개발 우선권은 도로, 철도 등과 같은 대규모 인프라의 건설에 돌아갔다. 당시의 도시 빈민은 수출 산업을 위한 값싼 노동력이었으나 도시의 미관을 해치고 치안을 불안정하게 만드는 잠재적인 불안요소였기 때문에 대규모 인프라 건설으로 도시 밖으로 밀려났다.

메트로 마닐라의 도시 개발은 1972년에 설립된 메트로폴리탄마닐라위원회(Metropolitan Manila Commission, MMC)와 몇 년 뒤 설립된 인간정

주부(Ministry of Human Settlement, MHS)가 많은 결정권을 가지고 있었다. 특히 두 정부 기관의 중요한 직책을 맡고 있었던 이멜다 마르코스(Imelda Romualdez Marcos)가 도시 빈민을 ‘토지 불법 점유자(Land grabbers)’ 또는 ‘흉물스러운 것(eyesores)’, ‘현대 메트로폴리스 건설의 장애물’로(Naerssen, 2001) 생각하면서 도시 빈민의 주거는 더욱 불안정해졌다.

1975년에는 대통령령 722에 의하여 스쿼팅(불법 점유)을 모두 불법으로 간주하면서 빈민 주거지 강제 철거 및 이주에 정당성을 부여하였다. 이 당시에 진행된 메트로 마닐라 내의 개발 사업은 많은 도시 빈민 거주지를 철거하여 빈민의 주거를 불안정하게 만든 배경이 되었다.

빈민은 이러한 상황을 수동적으로 받아들인 것은 아니었다. 재개발이 결정된 톤도(Tondo)는 동남아시아의 가장 큰 슬럼 지역으로 알려져 있었다. 마르코스 정부는 톤도 지역을 재개발하길 원했고, 이에 대응하기 위해서 톤도에서는 ZOTO(Zone One Temporary Organization)가 조직되었고, 이 단체는 자조적 구호 프로젝트(Self-help project)를 진행했다.

ZOTO 활동으로 빈민은 정부와 같은 외부 기관에 대응할 수 있는 집단적 힘을 경험했다. 또한 의사 결정권과 자율권과 같은 중요한 원칙을 배울 수 있었다. 마지막으로 지역을 중심으로 시작한 도시 운동의 초기 형태라고 볼 수 있다. 이후에 ZOTO는 옥나얀(Ugnayan)이라는 더 큰 빈민 조직을 만들어 그들의 영향력을 키웠다.

하지만 1982년에는 이멜다 마르코스는 다시 빈민 가구들에 즉각적인 이주를 명한다. 도시 빈민 조직은 다시 활동을 시작했으며, 1982년에 반철거빈민연합(the Alliance of the Poor Against Demolition, ALMA)이라고 불리는 빈민 연합을 만든다. 이 조직의 가장 중요한 목표는 정치적인 방법을 동원하여 슬럼 제거에 반대하기 위함이었다.

결론적으로 마르코스 정부는 엘리트 그룹에만 혜택이 집중되던 ‘후원-수혜’ 관계를 해체하고자 하였으나 마르코스의 일부 측근들(cronies)에게 혜택이 집중되고 엘리트의 내부 분열을 불러왔으며, 정치 권력의 시장 개

입으로 인해 시장경제의 혼란을 일으켰다(김동엽, 2016).

1983년 8월에 마르코스의 독재에 투쟁하던 야당의 대표적인 인물이었던 베니그노 아키노(Benigno S. Aquino Jr.) 상원의원이 마닐라 국제공항에서 암살당하는 사건이 벌어진다. 이 사건은 그의 부인이자 자칭 평범한 주부였던 코라손 아키노(Maria Corazon Cojuangco Aquino)를 정치에 뛰어들게 했다.

이후 마르코스는 민심을 수습하기 위하여 1986년 2월에 조기 선거를 시행하고 자신과 톨렌티노(Tolentino) 부통령의 당선을 발표한다. 이에 반발한 시민사회와 정치인의 저항은 이른바 피플 파워(People Power)로 이어진다. 독재정권이 무너지고 마르코스는 대통령직에서 자진 사퇴했으며 이멜다 마르코스와 함께 하와이로 도피하면서 마르코스 정부는 끝이 난다. 이후 피플 파워에서 가장 두드러진 인물이었던 코라손 아키노가 대통령으로 취임하게 된다.

새롭게 들어선 아키노 정부는 이전의 오래된 정치 클랜(clan)을 제거했다고 하긴 어려우나, 마르코스 정부와 달리 모든 탈권력화와 탈중앙화의 변화를 꾀했다. 선거의 자유와 언론 자유가 주어졌을 뿐만 아니라, 민주주의가 잘 작동되도록 했다.

이를 증명할 수 있는 가장 중요한 업적은 지방자치법(Local Government Code, LGC)의 제정이다. LGC로 지방정부는 상당한 권력을 이양받고 중앙의 간섭없이 자신들의 조직 구조를 설계할 수 있는 힘을 부여 받았다. 이것은 주민 조직과 NGO와 같은 시민사회가 자신들의 이해관계에 따라 지방정부에 영향력을 행사할 수 있는 배경이 되었다. 즉, 아키노 정부의 개혁은 국가 내 시민사회의 역할의 중요성을 증대시키는 계기가 되었다고 할 수 있다.

마르코스 정부부터 아키노 정부까지의 정치적 변화는 메트로 마닐라의 큰 변화를 가져왔다. 첫 번째로는 마닐라가 세계 자본주의 시장에 출현하였고 많은 국외자본이 유입되어 도시 내 개발이 활발히 진행되었다. 이는 도시 성장의 동력이 됨과 동시에 토지 가격의 상승을 불러왔다. 두 번째로

도시 개발 진행 과정에서 많은 거주지가 철거되어 상당수의 도시 빈민을 양산했다. 또한 상승한 토지 가격으로 인해 빈민은 안전한 주거지의 소유가 어려워졌다. 세 번째로는 마르코스 대통령의 사임과 피플 파워의 영향으로 중앙 정부가 탈권력화되고 지방정부가 권력을 이양받는 탈중앙화 현상이 일어났다. 이 변화는 주민조직 또는 NGO들이 지방정부에 영향력을 행사할 수 있는 배경이 되어 그들이 시민사회에서 중요한 역할을 맡도록 했다.

이러한 상황이 메트로 마닐라의 도시 빈민 양산 과정과 활발한 주민조직/NGO의 형성 배경이라고 할 수 있으며, 필리핀 사회 내에서 볼 수 있는 독특한 사회 현상이라고 볼 수 있다.

한편, 비공식 거주민 수의 증가는 필리핀 토지 및 재산에 관한 법이 가진 한계점 때문이라고 지적하는 학자들도 있다. UN-HABITAT의 2011년 보고서에는 토지를 소유하기 위한 복잡하고 긴 절차 때문에 도시 빈민이 비공식적으로 토지 사용권을 취득하고 판매하게 되며 결국 빈민이 공식적 토지 소유권을 획득하지 못하고 공식적 혜택도 누리지 못하게 한다고 설명한다. 또한 비공식 절차가 저렴하므로 도시 빈민은 항상 법적으로 위험성이 있는 비공식적인 계약을 맺게 된다.

필리핀의 토지 관리 제도의 한계점도 지적하고 있다. 한계점은 다음과 같다.

- 1) 토지 규제 관련 법이 상충하는 경우가 존재
- 2) 토지 소유권을 명확하게 하는 과정이 행정적, 사법적 두 가지의 과정이 존재
- 4) 토지 소유권의 다중 형태의 존재
- 5) 다양한 토지 관련 관습의 존재
- 6) 규칙, 기능 및 주요 토지 관리 기관의 활동이 중복되어 비효율적이며 높은 거래 비용을 유발하며 토지 정보를 기록하고 얻는 것에 대한 어려움을 증가시킴

이러한 정보 획득의 어려움은 부정부패와 연결되기 쉽고, 실질적으로 정

보가 필요한 사람에게 정확한 정보의 도달을 어렵게 한다.

그뿐만 아니라 필리핀의 공식적인 재산권과 소유권의 정의는 비공식 거주민이 이용하고 있는 실제적인 권리와 비교하였을 때 제한적이다. 빈민은 토지를 소유권이 없어도 주택을 짓고, 자신이 거주하는 곳의 환경을 가꾼다. 이사하고자 하면 주택을 판매할 수도 있다. 토지의 소유권이 없어도 어느 정도 권리가 보장됨을 의미한다. 즉 법적 소유권이 없어도 권리가 존재한다고 할 수 있다. 이러한 현상은 토지의 공식적 소유의 필요성을 약화시킬 수도 있음을 의미한다.

한편, R. Stone의 1973년 연구는 관습을 지적하기도 하였다. Stone은 필리핀 사람은 가장 큰 합법성을 가진 누군가를 대신할 때까지 공간/토지는 점유자의 것이라고 믿는다고 주장했다. 이는 어떠한 토지가 울타리가 쳐져 있거나 가까운 위치에서 주인이 감시하는 것이 아니라면, 메트로 마닐라에서 빈 토지는 불법적으로 점유되기 쉽다는 것을 보여준다. 실제로 바세코에는 오랜 시간 거주하면서 땅의 소유를 얻을 수 있을 것으로 생각하는 주민이 많다. 아래의 카발리캇의 회장인 조지 테놀레테(Jeorgie Tenolete)의 인터뷰에서도 알 수 있듯이, 언젠가는 소유할 수 있을 거라는 기대하고 있다.

"We wanted to pay for the land because, according to the law, if there's government land that hasn't been used for 10 years, then the people living there can buy it

법에 따르면, 미사용 되고 있는 정부 땅에 10년 동안 거주하면 그곳에 사는 사람은 땅을 살 수 있습니다. 따라서 우리는 땅을 구매하고 싶었습니다."

테놀레테, (Next City, 2013)

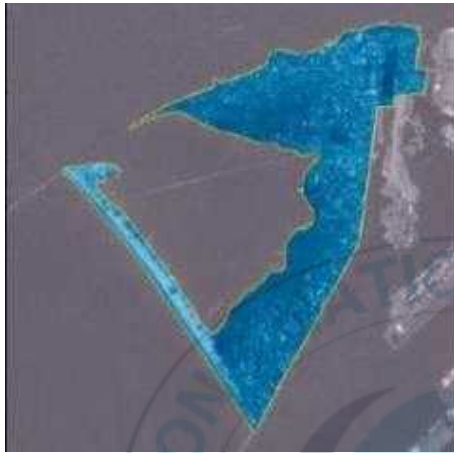
이처럼 마닐라에서 비공식 거주지가 많은 것은 일자리, 생계의 문제를 넘어서 구조적인 문제도 결합된 복잡한 문제임을 인식해야 한다. 따라서 빈민들의 비공식 거주가 무단 점거/점유로만 바라보아는 안된다. 빈민은

관습과 법에 따라 그들의 나름대로 쟁취한 권리 보장을 요구하고 있는 것이기 때문이다. 또한 철거 명령 시행이 어려운 이유가 될 수도 있다. 그러므로 철거 및 이주명령이 주민들에게는 때로는 불합리적일 수도 있으며 최선의 해결책이 아닐 수 있음을 인식해야한다.

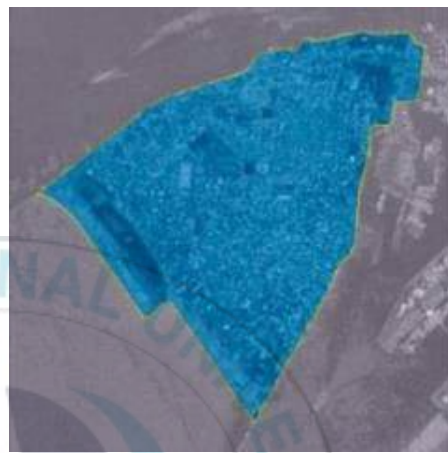


2. 바세코의 개요와 형성 과정

1) 바세코의 개요



<그림 3> 2001년의 바세코 지도
출처: Rossini, F, 2018



<그림 4> 2005년의 바세코 지도
출처: Rossini, F, 2018

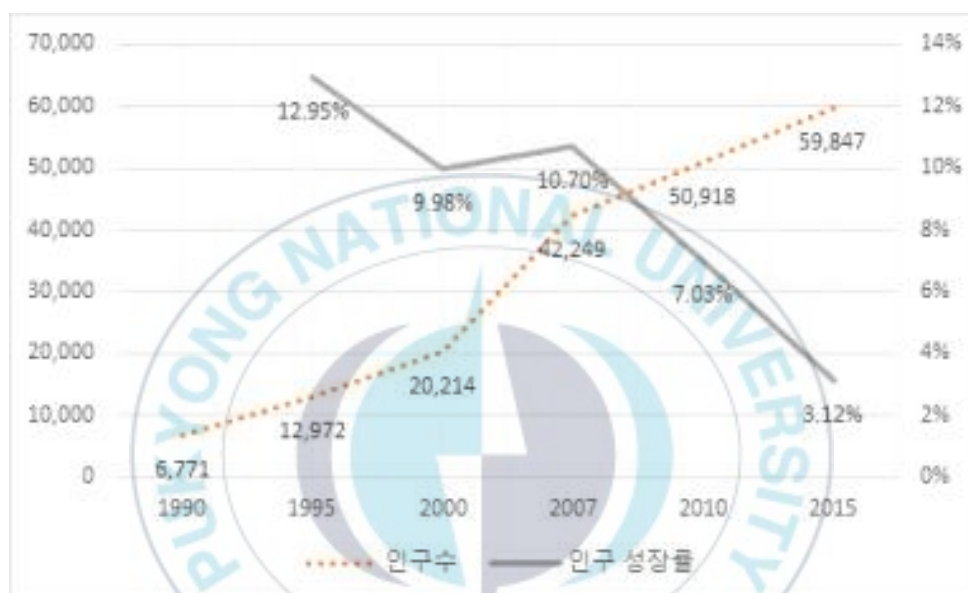
바세코는 행정적으로는 바랑가이(Barangay) 649, 존(Zone) 68에 속하고 지리적으로는 남중국해와 파식강이 만나는 마닐라만에 위치한다. 2020년 기준으로 토지의 크기는 약 56헥타르이다. 이전에는 크기가 더 작았고 토지는 물로 덮여있는 늪 형태로 대나무로 만든 수상가옥에 주민들이 거주하였다. 2002년부터 2005년까지 정부 기관과 거주민의 계속된 간척사업으로 현재의 크기가 되었으며, <표2>에서 알 수 있듯이 그 시기에 폭발적인 인구 증가를 경험하였다. 이곳의 인구수는 2017년 기준으로 약 60,000명으로 알려져 있으며 비공식적으로는 100,000명이 넘는 것으로 집계된다.

바세코의 토지는 진흙, 조개껍데기, 쓰레기 등의 퇴적물로 이루어져 있으며 쓰레기 대부분은 바세코 조선소와 공공사업도로부(Department of Public Works and Highways, DPWH)에서 버려진 콘크리트 잔해들이다.

바세코는 세 부분으로 나눌 수 있는데, 리잇섬(Isla Liit), 라키섬(Isla Laki), 탐바칸(Tambakan)으로 나누어진다. 그중 34블록에 인구밀도가 매우 높은 편이다(Racelis, M., & Aguirre, A., 2005).

<표 2> 바세코 집계 인구수 및 성장률

출처: PhilAtlas



바세코는 화재가 잦은 지역으로 유명한데, 2002년의 성토요일(Sabado de Gloria, 영어로는 Holy Saturday)에 일어난 큰 화재로 전체가구의 약 25%에서 30% 정도의 집들이 소실되고 많은 가구가 피해를 보아 바세코가 화재 문제로 주목을 받기 시작했다. 이후에도 대형화재는 계속 발생했는데, 주택 대부분이 가연성 소재로 건축되었고, 열악한 도로 사정으로 소방시설이 쉽게 접근할 수 없어 작은 화재도 큰 화재로 이어지곤 한 것이 원인이었다. 게다가 바세코는 자연재해에도 취약한 지역으로 조수간만의 차로 인한 침수와 태풍의 위험을 늘 안고 있으며 범람과 지진의 위험도 크다.

그 외에도 마약 중독의 문제, 생계를 위한 장기 매매와 절도도 만연한

것으로 알려져 있으며 치안도 불안정하다. 대다수 주민이 빈곤을 겪고 있으며, 영양실조 위험에 처한 인구 비율도 높으며, 수도 시설이 온전하지 못해 위생의 문제도 심각하다. 화장실 부족으로 주민이 바닷가나 방파제에 대소변을 보는 경우가 많은데, 그 대소변이 바다로 흘러가고, 그 바다에서 자란 조개와 물고기를 잡아먹기 때문에 장티푸스와 같은 수인성 질환의 감염률도 높아 심각한 문제로 지적된다.

바세코 주민의 대다수의 남성 노동자는 마닐라에서 지프니, 페디캡(pedicab) 등과 같은 대중교통 운전사와 경비원 등으로 일하며 생계를 유지하고, 여성 노동자는 가사도우미, 노점, 사리사리 스토어(sari-sari store)⁶⁾를 운영하거나 소규모의 사업을 운영하기도 한다.

2) 주거 공간으로서의 바세코 형성 과정

1950년대 바세코는 인공섬인 엔지니어섬(Engineer's Island)과 마닐라만과 이어지는 두 개의 방파제로 이루어져, 커다란 V자 형태인 지역이었다. 당시 바세코에는 국영 조선소인 나스코(NASSCO, National Shipyard and Steel Corporation)가 있었고, 선박이 하역하는 장소로 이용했다. 나스코 설립으로 당시 바세코는 현재 명칭이 아닌 나스코 또는 나스코의 엔지니어섬으로 불렸다. 1964년에 마르코스 대통령의 부인인 이멜다 로무알데스 마르코스의 친척인 로무알데스(Romualdez) 가족이 나스코를 당시의 시장가격보다 저렴하게 인수하면서 민간 기업이 운영하게 되었고, 명칭을 바세코(Bataan Shipping and Engineering Company, BASECO)로 변경하였다. 이후 조선소의 운영이 멈췄음에도 바세코라는 명칭은 굳어져 현재

6) 사리사리 스토어는 가족 단위의 소규모로 운영되는 소매 유통점으로 식품, 음료, 생활용품, 담배, 기타 공공 시장에서 일반적으로 판매되는 품목을 취급하는 가게이다. 동네 주민은 가게의 필요한 물건을 바로바로 구매할 수 있으므로 가난한 사람들의 삶에서 중요하고 특별한 기능을 수행한다(Marito Garcia, 1987).

까지 바세코로 불리고 있다.

1960년대와 1970년대 사이에는 바세코 조선소 노동자의 가족이 이주하였으나, 이들은 빈민이 아니었다(Esquiremag, 2021). 더불어 바타안(Bataan) 지역의 어부들이 물려와 낚시하고 그물을 설치하고 휴식을 취하는 장소로 이용하고 정착하면서 거주 인구가 점차 늘어났다. 1970년대 후반에 마르코스 정부는 새로운 국제항 지원 시설로 바세코 지역을 이용하고자 바세코의 많은 거주민을 다른 지역으로 강제 이주시킨다⁷⁾.

이후 1982년에는 바세코가 행정단위인 바랑가이(Barangay)로 편입되었다. 행정단위로의 편입은 이전의 불법 거주지였던 바세코가 국가나 지자체의 지역 개선 프로그램의 대상 지역으로 선택될 가능성을 가지게 된 것을 의미했다. 이 때문에 혜택을 받고자 하는 많은 빈민이 바세코로 이주하기 시작하면서 거주 인구가 폭발적으로 늘어났다.

이후 들어선 코라손 아키노 정부는 마르코스 대통령 정부 때 마르코스와의 측근들이 부당하게 취득한 재산들을 몰수하기 위한 준 사법정부기관인 바른정부위원회(PCGG, The Presidential Commission on Good Government)를 설립했다(Gma News Online, 2014). PCGG는 마르코스가 바세코의 선적 관련 시설을 부당하게 얻었다고 발표하면서 바세코 지역의 토지 및 시설을 압수한다. 이는 바세코가 행정구역 편입 이후 다시 한번 국유재산이 되었음을 의미했다.

1990년대에 코라손 아키노는 바세코를 다른 빈민 지역에서 밀려난 빈민들의 새로운 정착지로 지정하였다. 당시 케손시에는 도로 확장과 보수 사업을 이유로 많은 빈민은 강제 퇴거 명령을 받았고 빈민은 새로운 거주지로 바세코를 선택하여 이주하였다. 더불어 다른 전문적인 스쿼터 연합체(squatting syndicates)⁸⁾ 때문에 밀려난 빈민이 바세코로 이주하면서 새

7) 당시 거주 인구는 약 15~20가구로 추정(Murphy, 2019)

8) 전문적 스쿼터의 단체를 의미하는 용어로, 전문적 스쿼터는 정당한 주택을 보유할 수 있는 충분한 소득을 가졌으나 토지소유자의 명시적 동의 없이 토지를 점유하고 개인 또는 집단을 말한다. 이 용어는 이전에 정부로부터 주택용지 또는 주택단지를 양도받았지만 동일한 장소 또는 다른 도시지역에 불법 정착하기 위하여 동일한 것

로운 이주 물결을 만들었다.

1998년에는 바세코 지역의 명칭을 바공 루파(Bagong Lupa⁹⁾)로 변경했다. 하지만 현재까지도 바세코라는 명칭이 사용되고 있다.

바세코는 2000년 초반에 이미 거주 인구가 많았으나 1999년이 되어서야 전기가 공급될 정도로 거주지로서 선호되거나 주목을 받던 지역은 아니었다. 오히려 그 외의 악명이 높은 지역이었는데, 생계를 위해 자신의 신장을 매매하는 것이 비일비재하고(Philstar, 2001), 폭력과 마약이 혼란 지역으로 알려져 있었다. 하지만 일련의 사건으로 바세코에는 많은 빈민이 몰려 마닐라의 대표적인 빈민 거주지가 되었으며, 더불어 정치적, 경제적 으로 주목을 받게 되어 복잡한 이해관계가 충돌하는 지역이 되었다.

현재 필리핀 정부와 마닐라시는 바세코를 관광이나 상업 등에 적합한 일종의 ‘노른자위 땅’으로 바라보고 있다. 특히, 도시 내 개발 가능한 토지가 제한되면서 필리핀 정부는 간척사업에 많은 관심을 두고 있다. <그림 5>는 2019년에 로드리고 두테르테(Rodrigo Duterte) 정부가 승인한 신 마닐라만국제도시(New Manila Bay International Community) 사업의 일환인 진주시(City of Pearl)¹⁰⁾의 조감도이다. 이 사업은 중국의 한 회사가 제안한 사업으로 바세코 부지 이외에 407헥타르를 간척하여 새로운 미래도시를 건설하겠다는 사업이며, 바세코가 가진 지정학적 잠재력을 잘 보여준다.

을 매매, 임대 또는 양도한 자, 사회주택에 비보증 점유자 및 침입자에게도 적용된다. 이 용어는 전문 불법 거주자 또는 불법 거주자 단체로부터 단순히 토지 및 주택을 임대하는 개인 또는 단체에는 적용되지 않는다. (Republic Act No. 7279)

9) 새로운 땅이라는 의미를 가짐.

10) 바세코 간척 사업(Baseco reclamation)이라고도 불린다.



<그림 5> 마닐라만 간척사업의 조감도

출처: <https://markpedder.wordpress.com/2017/05/19/possible-new-baseco/>

이러한 방향성은 정부 기관의 정책에서도 발견된다. 두테르테 정부는 거액의 돈을 투자하여 바세코 근처 마닐라 해변에 숲처럼 쌓여있던 쓰레기 더미 위에 백색 모래를 덮어 미화작업을 한 뒤 일반인에게 공개하였다. 또한 바세코에서는 해안 공원을 조성하여 바다와 맞닿아 있는 지역을 관광자원으로 이용하고자 한다.

이렇듯 바세코는 빈민들의 거주지역으로 이용하고자 하는 거주민과 바다와 강이 만나는 지정학적 장점을 이용하여 관광자원 또는 상업지구로 활용하고자 하는 정부/투자자의 이해관계가 충돌하고 있는 지역이다. 따라서 다음 장에서는 이러한 이해관계로 어떤 갈등이 야기되고 거주민의 주거 안정에 어떤 영향을 미쳤는지 살펴볼 것이다.

IV. 정부의 공간 재현: 철거 명령의 정당화

1. 불법 점유된 공간

파식강은 1990년대에 “생물학적으로 사망(biologically dead)” 이라고 선언(2019, BBC News)될 정도로 오염이 매우 심했다. 마닐라 시민은 70년대 이후에는 강에서 서식하는 물고기를 본 적이 없다고 말할 정도였다. 이에 대한 원인으로 쓰레기 투기, 생활용수 및 공장폐수의 방출 등을 지적된다. 이에 1989년 코라손 아키노 정부 시기에, 적절한 쓰레기 처리 방식을 개발하고 대중의 인식 제고 및 강 자체의 청소를 통하여 파식강을 생태학적으로 건강한 상태로 돌리려는 목적으로 파식강정비사업(PRRP, the Pasig River Re-habilitation Project)이 시작되었다. 이후 조셉 에스트라다(Joseph Ejercito Estrada) 대통령은 1999년, 파식강정비위원회(PRRC, the Pasig River Re-habilitation Commission)를 설립하였다. 이 위원회는 강둑을 따라 비공식 거주민을 이주시키고 공장을 감독하여 하천의 오염도를 낮추고 공원을 건설하는 것에 초점을 두었다(2020, Spot).

2000년 8월에 필리핀 정부는 정비 사업을 위해 아시아개발은행(ADB, Asian Development Bank)에서 고액의 이자를 조건으로 1억 7,600만 달러에 이르는 차관을 받았다(한겨레21, 2000). 그리고 2001년에 PRRC와 ADB는 ‘환경 정화’를 명목으로 30~37개의 지역을 도시 재개발 대상 지역으로 선정하는데 그 중 바세코를 대상 지역 중에서도 우선 지역으로 선정했다.

이 결정에 따라 PRRC는 파식강 하천변에서 10m이내 가옥을 모두 철거할 것을 명령하고 철거 대상 가옥의 거주민은 모두 몬탈반(Montalbán)¹¹⁾으로 강제 이주할 것을 요구했다. 몬탈반은 도심에서 상당히 떨어져 있는 곳에 위치해 있었고 제공되는 주택의 크기도 매우 작았으며 정부는 이사

11) 리살(Rizal)주에 있으며 2021년 기준 현재 공식명칭은 로드리게스(Rodriguez)이다.

비용도 지급하지 않아 주민들에게 합리적인 제안이 될 수 없었다.

철거의 법적인 타당성의 부족도 지적되었는데, 필리핀의 수도법(Water Code)에 의하면, 하천, 해안 등의 3미터 이내에는 공공의 목적으로만 이용될 수 있기 때문에, 3미터까지는 개인의 사용은 제한될 수 있다고 규정한다. 하지만 10미터를 명시한 법률은 존재하지 않아, 즉 PRRC가 요구한 철거의 타당성이 의심스러운 상황이었다.

한편 하천변 10미터 안에는 환경 오염의 주범으로 꼽히는 많은 공장과 말라카냥 대통령 궁저도 있었으나 철거 대상에서 제외되었다. 정부의 보고서에 의하면 두 시설은 많은 세금을 낸다는 이유로 철거에서 제외되었다고 한다(한계레21, 2000). 이후 정부는 10미터내의 철거가 민간기업을 설득하는데 충분한 근거가 없었음을 인정하였다(Murphy, 2019). 즉, 철거 대상 구역에는 빈민 주거지만 포함되어 주민은 철거 명령이 불합리하다고 느낄 수밖에 없었다. 또한 철거된 지역에는 거주지가 아닌 도로와 산업 시설을 세울 계획이었기 때문에 4,000~5,000명의 주민이 돌아갈 곳은 없었다.

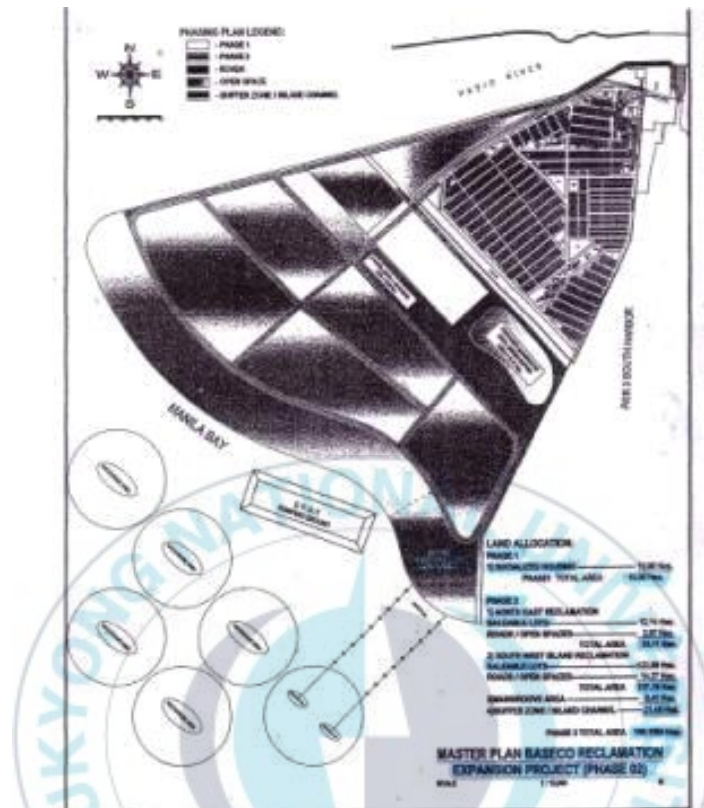
정부에서 이주 단지를 제공해줬기 때문에 법적 철거 절차는 문제가 없었으나 주민들에게 이주 단지는 최상의 선택이 아니었다. 철거 명령 자체의 정당성 부족 등으로 불합리한 부분들이 있었다. 또한 철거 대상에 산업시설인 공장과 대통령 궁저가 제외된 반면, 약자로 여겨지는 빈민만 해당되었다는 점을 볼 때, 정부는 빈민들을 이주 명령하기 쉬운 집단으로 여겼다는 것을 추측할 수 있다.

2. 재해 위험이 있는 공간

2005년 필리핀간척사업청(PRA, The Philippine Reclamation Authority)은 바세코 지역의 토지안정화검사 결과를 공개한다. 결과에 따르면 바세코는 8.0 규모의 지진이 일어났을 때 토지가 액화(Liquefaction)

될 수 있으며, 단층 건물 건설에도 적합하지 않은 토지라고 발표했다. 이 결과에 따라서 바세코 지역 내의 어떤 주택에도 환경적합인증서 (Environmental Compliance Certificate, ECC)가 발급되지 못했으며 이로 인해 빈민은 공식적으로 토지 및 주택 소유에 어려움을 겪는다 (UN-HABITAT, 2012).

2007년 아로요 정부는 2005년의 검사 결과에 따라 토지 안정화 작업을 시행한다고 발표했다. 빈민들에게 바세코 지역 인근의 10헥타르 정도의 부지로 일시적으로 이주할 것을 요구했다. 철거 대상 지역에는 여러 NGO에서 제공한 사회 주택 프로그램의 토지도 포함되어 있었다. PRA는 토지 안정화 작업 이후에는 약 124헥타르 정도의 땅을 추가로 매립하여 토지를 확장한다는 간척사업의 계획을 발표하였다. 새로운 매립지를 포함한 180헥타르 토지 중 10헥타르에 3,000가구를 위한 사회주택을 공급하고 그 외에 토지는 민간에게 분양하거나 상업지구로 사용할 계획이라고 하였다. 사업을 위해서 마닐라 시장인 알프레도 림(Alfredo Lim)은 NGO 단체에게 대상 지역에 주택 공급 프로젝트의 중단을 요청하기도 했다(Gma News Online, 2008).



<그림 6> 아로요 정부의 간척 사업의 마스터 플랜

출처: Urban Poor Associates

많은 주민이 반발할 수밖에 없었는데 NGO에서 제공한 주택은 대부분은 유상으로 제공되는 것이었다. 대표적인 프로젝트인 GK와 HfH의 경우 GK 프로젝트에는 1,200시간이라는 노동을 지불했고, HfH는 주택 금액과 더불어 600시간의 노동력을 지불했기 때문에 소유권이 인정된다고 생각했기 때문이다. 주택의 벽과 지붕만 제공될 뿐 창문, 문, 내벽 등은 자비로 구매해야 하므로 실질적인 거주를 위해서는 주민은 많은 자본을 투자했어야 했다. 주민들의 반발로 인해 아로요 정부의 계획은 실패로 돌아갔다.

2012년 태풍 사올라(Saola)¹²⁾로 인해 홍수와 폭풍우가 발생하자 빈민

12) 필리핀명은 제너(Gener)

가에 심각한 피해가 예상된다는 이유로 노이노이 아키노(Noynoy Aquino)¹³⁾ 대통령은 거주민들에게 몬탈반으로 이주할 것을 요구한다. 노이노이 아키노는 몬탈반의 이주단지를 ‘안전한 대지’로 묘사하며 기술 훈련, 생계 프로그램, 대출 지원, 학교, 보건소 등의 각종 인프라 구축을 약속하며 주민들에게 보다 안전한 대지로 이주할 것을 호소하였다 (ABS-CBN News, 2021).

몬탈반은 2000년대초에 조성된 빈민 이주단지이다. 정부에서는 주택과 생필품 등의 여러 혜택을 제공하여 빈민들을 몬탈반으로 이주하게끔 했다. 하지만, 노이노이 아키노의 묘사와 달리 완벽한 이주단지가 아니라는 의견은 끊임없이 제기되고 있다. 가장 심각한 문제로 제기된 것은 일자리 부족이다. 이주로 인해 도심과의 접근성을 잃은 이주민은 일자리를 구할 수 없었고 생계 유지를 위해 쓰레기를 주워오다 보니 오히려 쓰레기 마을로 더 유명해졌다. 정부에서 지원을 약속했지만 지원을 하나도 받지 못한 주민은 2014년에 시위를 벌이기도 했다(Pinoyweekly, 2014). 즉, 몬탈반 이주 단지는 또 다른 빈민 거주지가 되었음을 의미했다.

몬탈반 이주 단지의 결과가 부정적인 것과 별개로 당시 바세코 주민 중 이주한 주민은 많지 않다. 대다수가 바세코가 가진 높은 도심 접근성을 포기할 수가 없었기 때문이다. 비공식 일자리 노동자에게 도심 접근성을 잃는 것은 접근성이 좋은 다른 노동자들로 대체될 수 있음을 의미한다. 따라서 도심과 먼 곳으로의 이주는 빈민들에게 좋은 선택이 아니었다.

이주 명령에 관해서는 필리핀 내에서도 이견이 많았다. 특히 필리핀 정부가 언론에서 위험한 대지에 불법 거주하는 것을 비난 하자 필리핀의 한 국회의원은 아래와 같이 말하며 재난의 피해가 발생한 것을 빈민의 탓으로 돌리는 정부를 비판했다.

13) 베그니노 아키노 3세(Benigno Simeon Cojuangco Aquino III)로 Pnoy 또는 Noynoy라 불린다. 이 논문에서는 앞서서 언급된 코라손 아키노와 구분하기 위하여 노이노이 아키노로 명명했다.

“Despite the government’s unpreparedness to cope with the disaster and its effects, which victimized the urban poor more, it has also blamed the urban-poor living in ‘danger zones’ for the widespread flooding,

정부는 많은 도시 빈민에게 피해를 준 재난과 그 영향에 대해서 대처할 준비를 하지 않으면서 대규모의 홍수가 일어나는 위험한 지역에 살고 있는 도시 빈민을 비난했다”

(Bulatlat, 2010)

이러한 논란이 일어난 배경과 관련하여 Vanlenzuela(2020)의 연구에 따르면 개도국은 경제 성장과 같은 즉각적인 발전에 집중하기 때문에 재해 위험 감소와 같은 전략은 취하기 어렵기 때문이라고 지적한다. 그러므로 재해 위험 감소를 위한 시설 확충보다는 이주라는 전략을 취하기 쉽다고 설명한다. 실제로 바세코에는 지역적 재해 예방 정책보다는 단기적 피난과 같은 정책이 시행된 경우가 많다. <그림 7>에 보이는 건물은 바세코의 메인 도로 근처에 2013년에 정부가 지은 바세코 피난 센터(Baseco Evacuation Center)이다. 거대 태풍으로 인해 주민들의 피해가 커지자 재해 발생시 주민을 보호하기 위하여 지어졌으며, 단기적 피난을 위한 시설로 볼 수 있다. 도시빈민연합(Urban Poor Associates, UPA)은 ‘위험 지역(danger zone)’이라고 부르는 것에는 아무런 법적인 의미가 없으며, 오히려 이주 명령을 위해 이용된다고 설명한다(UPA, 2011). 즉, 빈민이 자연재해와 같은 문제에 직면했을 때 정부는 적극적으로 주민을 보호하는 것이 아니라, 재해 상황을 이주 명령을 위한 하나의 전략으로 사용하였다고 볼 수 있다



<그림 7> 바세코 피난 센터

출처: 구글 지도

또한 Vanlenzuella(2020)는 재난 대비를 위한 이주 정책에는 반드시 생계 프로그램이 포함되어야 하며, 근본적으로는 도시 빈민의 생계 해결 및 빈곤 퇴치가 우선임을 지적한다. Mercado(2016)의 연구에도 주민은 기후 변화와 자연재해를 강하게 인지하고 있으나 적응 능력이나 회복력에 부정적으로 연결되지는 않는다고 설명한다. 그 이유로는 대다수 빈민은 생계유지가 더욱 중요한 문제이기 때문에, 재해와 같은 어려움에 높은 회복력과 높은 적응력을 보인다고 설명한다. 결론적으로 도시 빈민에게는 재난, 재해, 기후 변화와 같은 일시적인 어려움보다는 매일매일의 생계가 더 중요하여 위험 지역에 거주를 선택하는 것이라고 할 수 있다.

바세코는 재난에 취약한 지역임은 틀림없다. 하지만 취약한 지역이라고 해서 그곳에 거주민을 내쫓거나 이주시키는 것은 빈민을 또 다른 취약한 환경에 내쫓는 것일 수도 있다. 하지만 필리핀 정부는 계속해서 ‘위험한 토지’임을 강조하여 퇴거와 철거를 정당화했다. 이는 정부의 철거 명령이 단순히 주민의 안전을 위한 것이 아닌 바세코 지역의 토지를 획득을 위한 것임을 보여준다. 그리고 간척사업이 궁극적인 목표임이 추측 가능한 상황

에서 정부의 철거 명령은 바세코를 상업을 위한 공간으로 만드는 과정임을 보여준다. 이는 자본주의의 영향으로 주민들의 거주지가 추상공간이 되는 과정이라고도 할 수 있다.

3. 주민이 오염시킨 공간

2019년 1월에 환경및자연자원부(The Department of Environment and Natural Resources, DENR)는 “마닐라만을 위한 전투(Battle for Manila Bay)¹⁴⁾” 라는 슬로건 아래에 대규모의 마닐라만 정화 사업을 시작했다. 사업으로 7년간 430억 페소¹⁵⁾가 투입될 예정이며, 구체적인 목표는 파식강의 대장균 수의 감소이고, 해결방안으로는 파식강변 거주민의 이주와 쓰레기 배출 관리 등이 있었다.

계획 발표 한달 뒤인 2월에 DENR은 자원 봉사자들과 함께 바세코 해변에 방문하여 쓰레기를 줍는 활동을 했다. 이후 DENR는 청소 전후의 사진을 공개하고 언론에서는 일련의 작업 덕분에 이전보다 깨끗한 바세코 해변을 볼 수 있다고 홍보했다. 한 국회의원은 바세코 해변을 보며 ‘보라카이 같은 바세코(Baseco de Boracay)’라고 비유하며 놀라움을 표현했고, 두테르테 대통령은 이러한 변화를 축하하고 정책을 집행한 행정부를 칭찬했다.

14) 일반적으로 통용되는 의미는 1898년 5월 1일에 일어난 미국-스페인 전쟁 중에 일어난 해전을 의미한다.

15) 약 1조 10억 4,000만원(환율 2021.06.23.기준)



<그림 8> DENR에서 공개한 바세코 해변 청소 전후 비교 사진

출처: 필리핀 DENR 공식 페이스북

하지만 정부와는 반대 의견을 밝힌 집단도 있었는데, 환경단체인 GAIA Asia Pacific의 코디네이터는 앞선 현지 보도에 대해서 전형적인 가짜 뉴스의 표본이라고 말하며 다음과 같이 말했다.

"It might be cleaner as compared to before, but they' ve only picked up waste that' s visible to the eye from the seashore. But give it five, 10 days, and the sea will return the waste that' s being hidden under water.

이전에 비해 깨끗해졌을지 모르지만, 해안가에서 눈에 보이는 쓰레기만 청소된 것이다. 5~10일만 있으면 바다 속에 숨겨져 있는 쓰레기가 떠오를 것이다"

(Coconut Manlia, 2019)

위와 같은 시민사회 활동가 외에도 사업에 대해 부정적인 의견을 내는 사람들이 있었으나 유사한 정화 작업은 2020년에도 지속적으로 진행된다.

결과적으로 2020년 1월에는 깨끗한 바세코 해변을 일반인들에게 공개했다.

2020년 10월에 마닐라 지자체는 바세코 지역에 마닐라만을 따라 공원을 조성한다. 당시 마닐라 시장은 공원은 비공식 거주민을 위한 선물이며 앞으로 바세코의 청결과 자연경관 유지에 협조할 것을 언급한다. 2020년 12월에는 맹그로브 나무를 심는 작업을 하였다. 맹그로브는 간척 사업 이전에 바세코 해안에 서식하던 식생이었으며, 깊은 뿌리가 토지 유실을 막아주고 물속의 산소를 공급하여 수질 오염을 완화해 주어 해양 생물의 거처가 되어 생물의 다양성도 증가시켜 주는 역할을 했다. 또한 주민들에게는 홍수나 태풍을 막아주는 자연 방파제 역할을 하기도 한다.

2019년에 DENR에서는 정부가 승인한 마닐라만 간척 사업의 일환으로 9월에 강에서 20m 지역까지의 정비 계획을 발표했다. 정확하게 거주민의 이주를 요구했다고는 볼 수 없지만, 그 동안의 강제 철거 위협을 느꼈던 주민은 이 발표만으로도 많은 공포를 느꼈다고 한다(Business Mirror, 2019). 이에 카발리캣의 회장인 테놀레테는 다음과 같이 말하며 그들은 마닐라만 정화 사업에 반대하지 않고 오히려 그들의 사업을 지지하고 있다고 밝혔다.

"We lauded the government's and civil society's efforts to rehabilitate Manila Bay. The poor like us, have been advocating the cleanup of the bay.

우리는 마닐라만을 정화하려는 정부와 시민사회의 노력을 칭찬해왔다. 우리와 같은 가난한 사람은 만을 청소하는 것을 지지해왔습니다."

"[hopes] the government will not only see [them] as polluters but as citizens ... through our small initiatives and contributions ... help in the rehabilitation of the .. Bay.

정부가 그들(주민)을 오염자가 아닌 우리의 작은 활동으로 만 정화에 기여한 시민으로도 봐주었으면 한다."

(Modern Southeast Asia, 2020)

또한 UPA의 활동가인 알리시아 머피(Alicia Murphy)는 다음과 같이 말하며 파식강과 마닐라만 정화작업에서는 호의적임을 밝혔다.

“We want to be clear that the poor people are not against the Manila Bay Rehabilitation, they are participating in all the cleanup efforts,

우리는 가난한 사람들이 마닐라만 정화 사업에 반대하는 것이 아니라 모든 정화 노력에 참여하고 있다는 것을 분명히 하고 싶다.”

(Modern Southeast Asia, 2020)

2019년 10월에는 실질적인 강제 이주 명령이 내려졌다. 이주 단지는 마닐라시와 필리핀항만청(PPA, the Philippine Ports Authority)과 국가주택청(NHA, National Housing Authority), 국제컨테이너터미널서비스(ICTSI, International Container Terminal Services, Inc.), 마닐라북항만(MNHPI, Manila North Harbor Port, Inc.)에서 2,200가구를 지원하기로 하였으며 필리핀항만청에서 5헥타르의 토지를 기부하였다. 이 도시는 바세코와 가까울 것으로 예상되었으며, 이주민이 매달 지불해야하는 금액은 12달러~20달러 정도라고 설명했다. 하지만 이주 명령은 많은 반발을 야기했다.

이와 관련된 한 거주민의 인터뷰에 따르면, 이전에 시행된 아로요 대통령 때의 이주 계획을 예시로 들며 이주 단지는 정부의 성격에 따라 정책이 바뀔 수 있기 때문에 이주하지 않겠다고 말했다(Mongabay, 2019).

2020년 1월에는 DENR의 로이 시마투(Roy Cimatu)장관은 파식강의 대장균 수치는 강가의 거주민이 없으면 더욱 낮아질 것이라고 언급하며 바세코와 파롤라(Parola) 지역의 빈민들을 이주시킬 계획이라고 발표하는 등 계속해서 철거 가능성을 언급했다.

철거 외에도 다른 형태의 위협이 발생하기도 한다. 2020년 9월에는 DENR에서 3억4천9백만 페소¹⁶⁾를 들여 바세코 근처의 마닐라 해변을 하

얀 모래로 덮는 미관상의 정화 사업을 시행했다. 대통령 대변인 해리 로크(Harry Roque)는 프로젝트의 목적이 필리핀 사람들의 정신건강을 증진시키고 해변의 아름다움을 향상시키는 것이라고 발표했다. 이에 시민단체에서는 정화 사업으로 사용된 하얀 모래가 돌로마이트(Dolomite)¹⁷⁾라는 암을 유발하고 해양생물에게 악영향을 끼칠 수 있는 재료임을 밝히며 사업을 중단하라고 요구했다.

정화 사업 이후 마닐라 해변은 미관상으로는 아름답게 변했지만, 마닐라만에 죽은 물고기 떼가 발견되었다. 원인은 밝혀지지 않았지만 반대했던 시민단체에서 정비사업의 부작용이라고 주장했고 DENR에서는 앞선 사업과 관련이 없고 원래 심각한 문제로 지적되었던 마닐라만의 오염이 원인이라고 지적했다(Inquirer, 2020). 정부에서 발표한 대다수의 보도에서 파식강의 오염의 척도로 대장균수를 사용하고, 대장균 수의 원인으로는 강가에서 일을 처리하는 빈민들에게 있음을 암시하고 있다. 또한 정화를 위해 이주를 요구하는 것과 정부가 나서서 집중적으로 쓰레기 정화 활동을 하는 것은, 결국 강가나 해변에 거주하는 빈민들의 ‘쓰레기 투기’가 결국 오염의 책임임을 강조하는 듯한 모습으로 보인다. 즉, 물고기 떼의 죽음도 대장균수치로만 설명하함으로써 빈민들과의 연관성을 크게 확대하고 있다.

하지만 마닐라만의 오염이 오직 마닐라만의 또는 바세코 거주민에 의한 것은 아니라는 주장은 계속해서 제기되고 있다. 앞선 GAIA Asia Pacific의 코디네이터의 인터뷰에서 알 수 있다.

“[N]ot all the waste that you see from Baseco are created by the people who live in Baseco. A lot of it is really coming from upstream, but because of their geography, a lot of the waste ends up there,

바세코에서 보이는 모든 쓰레기는 바스코에 사는 사람들이 만드는 것

16) 2021년 5월 27일 기준 환율로 약 81억 7,200만원

17) 방해석 돌로마이트화로 형성되는 삼방정계의 광물로, 백운석 또는 고회석이라고도 불린다.

이 아니다. 많은 쓰레기가 상류에서 유입되고 있고 지형상 이곳에서 모이는 것 뿐이다.”

(Coconut Manlia, 2019)

파식강의 오염과 관련된 한 보고서에서는 주민들의 하수로 인한 오염은 5%인 것에 비해 각종 산업 쓰레기로 인한 공장 하폐수가 35%이며 마닐라시 전체에서 버리는 폐수로 인한 오염이 60%라고 발표했다(한겨레, 2000)

또한, 파식강이 라구나 호수에서 발원하는 점을 들어 라구나 호수의 오염 또한 원인으로 지적했다. 라구나 호수의 오염원은 농업폐수(40%), 공장폐수(30%)로 알려져 있으며, 라구나 호수 주변의 약 1,500여개의 공장 시설 중 47%가 폐수 처리 시설이 부재하여 심각한 수질오염을 일으킨다고 한다(정연주, 2014). 마닐라만의 오염은 고형폐기물에서 나오는 질산염, 인산염, 중금속 등으로 인해 발생한다는 주장(CNN, 2020)도 제기되었다.

하지만 정부는 파식강의 오염을 표현할 때 대장균, 플라스틱 쓰레기에만 집중하여 거주민들에게 책임이 있는 것처럼 표현하고 있다. 하지만 그 두 가지가 파식강 오염과는 관련 없다고는 할 수 없고 분명 오염을 해결하기 위해서는 해결이 되어야 한다. 하지만 그 외의 문제 해결에는 노력은 찾아볼 수가 없다. 예를 들어 공장 폐수 정화 설비 설치에는 별 관심이 없으며, 주민이 가장 많이 지적하는 것은 화장실의 부족이지만, 이와 관련된 조치는 미비하다.

이러한 일련의 행위는 바세코를 오염된 공간으로 보게끔 한다. 더 나아가 바세코의 거주민은 오염원이라고 생각이 들게도 한다. 이러한 이미지를 만들어 철거 명령의 타당성을 만들기 위한 하나의 전략일 수 있다.

한편, 거주민들과 주민단체는 마닐라만 정화작업의 시작과 뉴 마닐라만 간척사업의 승인이 비슷한 시기에 이루어진 점을 들어 빈민 주거지 강제 철거의 궁극적인 목표는 간척사업이라 의심하고 있다(Business Mirror,

2019). 마닐라만 정화사업 중 바세코 지역에 해당하는 진주시 사업은 407헥타르를 간척하여 금융, 문화, 교육, 의료 등 다양한 분야에 진출할 수 있는 인재를 양성할 특화된 혁신적인 미래형 도시를 건설하는 것이다.

공식적으로는 파식강 정화 사업과 바세코 간척사업 사이의 명확한 연결 고리는 없다. 이주 명령은 있었으나 이도 간척사업 때문이 아닌 정화사업 때문이었다. 하지만 비슷한 시기에 두 사업이 승인 난 점과 이전에도 간척 사업을 시도했다는 점에서 두 사업이 관련 있다고 보는 것은 합리적이었다.

따라서 바세코 주민과 주민단체는 환경파괴와 법적인 타당성 부족을 이유로 간척사업을 반대하고 있다. 주민 조직의 주장에 따르면 인위적인 토지 개간 사업을 진행할 시에는 생물의 다양성에 위협을 가할 수 있으며 쓰나미와 홍수의 위험도 제어할 수 없다고 말한다. 또한 여러 기관의 승인이나 검토 없이 간척 사업이 승인된 점을 들어 법적 타당성의 부족도 주장하고 있다.

더불어 바세코 주민은 그동안 진행해왔던 맹그로브 나무 심기 활동을 예시로 들며 진정한 정비 또는 재건 사업의 목적은 생물의 다양성을 높이고 이전의 모습으로 복원하는 것이라고 주장했다. 그리고 더불어 주민의 강제 이주도 걱정하고 있다.

"They want to clean the bay like Boracay. I think it's good because it will be good for our health, but what about my house?"

그들(정부)은 (마닐라)만을 보라카이처럼 만들고 싶어한다. 내 생각에 그것은 우리의 건강에도 좋기 때문에 좋지만 내 집은 어떻게 되나?"

C씨. 바세코 주민

"My house is on the list to be demolished because they want to widen the road that goes into the port. I have lived here for the last 41 years, I think it is good that the bay is being cleaned but I need to be relocated"

그들(정부)이 항구로 향하는 도로를 넓히길 원하기 때문에 우리 집이 철거 대상에 올라져있다. 나는 여기서 41년을 살았고 내 생각에 (마닐라)만이 깨끗해지는 것 좋지만 나는 이주해야한다.”

D씨. 어부

(Agencia EFE, 2019)

이에 당시 마닐라 시장인 에스트라다는 바세코가 주민들을 위해 개간될 것을 강조하며, 마닐라시에서 소유한 토지이기 때문에 주민들의 강제 이주는 없을 것이라고 해명했다. 더불어 오히려 간척 사업이 50만 개의 일자리를 제공하고 세수를 높여 마닐라시에 큰 이득이 될 것이라고 덧붙였다.

결론적으로 정부는 오염의 원인을 주민들에게 돌리면서 바세코 주민이 파식강과 마닐라만의 오염의 근원지라는 이미지를 생산하고 있다. 이러한 이미지로 거주민의 철거가 필수적인 재현 공간으로 만들고 있다. 더 나아가 비슷한 시기에 진행되는 간척사업의 진행을 고려해보았을 때 결국에서는 정화사업의 궁극적인 목표는 간척사업의 원활한 진행이고, 이 간척사업은 빈민을 위한 주거지가 아닌 자본을 가진 다른 계층의 사람들을 위한 공간이 될 것이라는 예상이 가능해진다. 이러한 것은 다시 한번 시작되는 추상공간 생산의 과정으로 볼 수 있다.

V. 주민의 재현 공간: 바세코에서의 체험

1. 공간적 상상력의 발현

2001년 PRRP의 시행으로 하천변 10미터 이내에 위치한 모든 가옥이 철거 위기에 놓였을 때, 바세코 빈민 가구는 정부에 저항하기 위해 NGO의 도움을 구하였다. 이에 UPA라는 NGO가 지원하여 카발리캣(Kabalikat sa Pagpapaunlad ng Baseco, Kabalikat)¹⁸⁾이라는 주민조직이 결성되었다.

카발리캣은 NGO 단체인 타오(Technical Assistance Organization, TAO)의 젊은 건축가 2명과 함께 주민의 의견과 선호를 반영하여 이른바 피플스 플랜(People's Plan)이라는 바세코 개발 설계를 착수한다. 설계에 앞서 주민 4,419명을 대상으로 선호하는 주택 디자인, 주택 비용 지불 방식, 생계 활동을 위한 공간 등에 관한 설문조사를 시행하였다. 주민 조직에서만 진행되다 보니 단순한 주택 건설에만 집중하는 경향이 있었는데 타오의 건축가가 수정하고 보완하여 병원, 학교, 놀이터와 같은 공공시설을 배치하였다.

이러한 일련의 작업은 2001년 6월에서 시작해서 7월까지 약 2달간 이어졌는데, 당시 주민들의 반응은 뜨거웠고 참여도 활발했다고 한다. 논의는 블록 단위로 진행되었는데 때마다 각 블록에서 평균적으로 약 40명이 넘는 사람들이 참여하였고 대략적으로는 참여한 대략적인 인원은 약 3,500명이 넘는 숫자였다(Murphy, 2019).

피플스 플랜을 진행하면서 주민은 성공을 높게 점쳤는데, PRRC와 ADB의 지원 약속이 있었을 뿐만 아니라, 주민조직과 NGO 단체들과의 마찰도 없었기 때문에 자신들이 디자인한 마을의 완성이 가까워졌다고 생각했

18) 카발리캣은 어깨를 맞대고 서있다(Standing Shoulder to Shoulder)라는 뜻으로 은유적으로는 함께 건다(Working Together)의 의미이다.

다.

카발리캇은 피플스 플랜 외에도 다양한 문제에 관해 정부기구인 지방기관간위원회(Local Inter-Agency Committee, LIAC)와 지속적으로 논의했는데, 그 중 중요한 것의 하나가 영구적 토지 소유를 위한 “대통령 포고(Proclamation)”였다. 포고를 로비하기 위하여 카발리캇은 대통령을 바세코로 초대했고 대통령이 방문하는 성과를 얻었다.

2002년 2월 12일, 아로요 대통령은 바세코 지역을 이미 거주하고 있는 사람들을 위한 거주 지역으로 인정해주기 위해 바세코 지역을 “점유허가지역(open to disposition)”으로 대통령 포고(Proclamation)¹⁹⁾하게 된다. 이 포고로 빈민은 실질적인 토지 소유권을 보유할 수 있게 되었다.

정부 입장에서 포고를 통해 토지 소유권을 안정화하는 것은 원활한 파식강정비사업의 진행을 위해 필요했다. 더불어 당시의 바세코 주민은 에스트라다 전(前)대통령을 지지하거나 아로요 현(現)대통령을 반대하는 정치 선호를 가지고 있었는데²⁰⁾, 정부는 포고로 이전 대통령의 인기를 낮추는 동시에 현 대통령의 인기를 높이하고자 했다.

바세코 포고는 그동안 카발리캇의 주민 운동에서 중요한 업적으로 평가된다. 또한 포고가 법적인 소유권 획득의 첫 단계인 만큼 주민은 언젠가는 토지 소유권을 획득할 수 있을 것이라는 기대가 커졌고 그전보다 더 주거가 안전하다고 느꼈다고 한다(UN-Habitat, 2014). 하지만 기대감과 달리 포고 이후의 토지 소유는 원활히 이루어지지 않았고 몇 가지의 부정적인

19) 대통령이 가진 권한 중 하나로, 특정 법률이나 규정의 운용이 의존하게 되는 존재에 따라 대통령이 날짜를 정하거나 공적의 순간이나 관심의 상태나 조건을 선언하는 행위를 말한다. 출처: Official Gazette of the Republic of the Philippines

20) 아로요는 바세코 지역을 포고 하고, 바세코 주민에게 800채의 주택도 지어주었지만 바세코 주민들의 큰 지지를 받을 수 없었다고 한다. 많은 이유가 있겠지만, 데니스 머피의 인터뷰에 따르면 바세코 주민은 아로요의 미소나 인성이 인위적이라 느꼈다고 한다. 특히 이전의 대통령인 에스트라다가 혼자 바세코를 방문한 것과 아로요는 많은 경호원을 대동한 것을 예시로 들며 아로요 대통령의 행동이나 모습이 부자연스러웠으며 카리스마가 부족했다고 언급했다(Marco Garrido, 2017)

결과를 낳았다.

첫 번째로 주민들의 정부를 향한 부정적인 시선이 강해졌다. 2001년 7월에 아로요의 바세코 방문했을 때 정부는 바세코 비거주민을 행사에 동원하였다. 경찰은 아로요가 등장할 무대 근처의 바세코 주민을 접근하지 못하게 했고, 카발리캣 회원들이 카발리캣의 깃발을 들고 있었는데, 그 깃발을 압수하거나 부시는 등 카발리캣의 존재를 부정했다. 이러한 일련의 정부의 태도 때문에, 바세코 주민들, 특히 카발리캣 회원은 아로요 정부가 자신들을 무시하고 부정한다고 생각(Murphy, 2019)했다고 한다.

실제로 토지 수여의 일환으로 진행된 거주 증명서 발급에도 카발리캣 회원은 배제되었고, 거주증명서 수령 대상자를 바랑가이에서 일방적으로 결정하는(Murphy, 2019) 등의 불이익이 있었다고 한다.

Karaos(1993) 또한 ‘포고’라는 것은 실용성에 근거하기 보다는 정치적인 책임을 지적이다. 정부는 도시 내 토지 및 주택 정책이 잘 제정되었음을 보여줌으로써 외국의 지원이나 투자를 받는 것이 용이해져 국가 경제 발전에 도움이 된다고 인식하기 때문이다. 두 번째로는 비공식 거주민에게 공식적이고 제도화된 측면을 강조하기 위함이라고 한다. 마지막으로 도시 빈민 조직에 정부의 강렬한 인상을 심어주는 수단이라는 것이다.

UN-HABITAT(2012)는 구체적으로 바세코 포고의 몇 가지의 한계점을 지적했다. 첫 번째로는 적절한 수혜자 결정이 명확하지 않았다. 주민은 주택 소유주뿐만 아니라 임대인 또한 수혜자로 결정해 줄 것을 요구하였으나 정부는 이에 수혜는 소유주에게 우선 돌아가고 임대인은 보장하지 않았다. 반발이 있자 이후 규정이 수정되었는데, 소유주와 임대인을 구별²¹⁾하지 않았다. 오히려 거주민은 기준에 포함되지 않았다. 두 번째로는 바세코 지역에 애초에 주거용 토지로 적합한지가 확실하지 않았다. 토지는 쓰레기

21) UDHA에서 결정한 수혜자의 4가지 기준은 다음과 같다.

가. 필리핀 국적을 가진 사람.

나. 소외계층이거나 노숙자

다. 도시나 시골에 사유재산이 없는 자

라. 전문적인 스쿼터가 아니며 스쿼트 신디케이트에 소속되지 않은 자

로 인해 많이 오염된 상황이었는데, 포고는 국가와 거주민 사이의 토지 정화에 대한 비용 부담을 누가 질 것인지에 대한 문제를 만들었다. 세 번째로는 바세코 토지 사용 배분에 관한 주요 이해관계자 및 기관 간의 합의서가 확보되지 않았다. 즉, 어느 지역의 토지가 어느 규모로 소유될 것인지 정해지지 않아 토지 처분 과정이 빠르게 진행되지 못했다.

포고 이후에 주택및도시개발조정위원회(HUDCC, Housing and Urban Development Coordinating Council) 주관으로 여러 정부기관의 대표들이 참석한 바세코 프로젝트 미팅에 카발리캣이 참석한다. 그 자리에서 피플스 플랜의 구체화를 위한 여러 가지 논의를 진행했다. HUDCC 측에 바세코에 관한 정보를 제공하였는데, 바세코의 인구 통계는 47,071명이며 6,060가구가 거주하고 있으며 3,499채의 주택이 있다고 설명했다. 하지만 이 수치는 카발리캣에서 6개월 전 자체적으로 진행한 조사의 수치와 차이가 있었다. 카발리캣은 확실하게 조사된 가구는 4,419 가구이며, 조사되지 않은 가구까지 더하면 총 5,000가구 정도가 되며, 인구는 총 21,211명이라고 하였다(Murphy, 2019). 또한, 토지 크기도 다르게 산정되었는데 HUDCC에서는 52헥타르가 개발 대상이라고 했고 카발리캣에서 자체적으로 조사한 결과는 오직 25헥타르만이 거주 가능하며 다른 지역은 물에 잠겨 있거나 조수간만의 차로 위험한 땅이라고 하였다. 게다가 HUDCC는 산 니콜라스(San Nicolas)와 퀴아포(Quiapo), 마에스트란자(Maestranza) 지역의 주민을 이주시킬 계획도 있다고 설명했다.

카발리캣은 피플스 플랜은 모든 주민이 개발이후에 원거주지에 주거할 수 있는 현장 개발(on-site development) 방식으로 계획했으며 모든 계획은 거주민의 의견을 반영했음을 밝혔다. 이후 HUDCC 측의 대표는 피플스 플랜을 복사하여 참고하고 싶다고 하는 등의 적극적인 반응을 보여, 주민들은 긍정적인 신호라고 생각할 수밖에 없었다(Murphy, 2019).



결론적으로 피플스 플랜 수립 중 발생한 대형화재로 계획은 실현되지 못했다. <그림 9>는 당시 피플스 플랜의 일부분을 보여주는 사진이다. 비록 피플스 플랜은 실패로 끝났지만, 이후의 다양한 프로젝트에 카발리캣과 거주민의 자료와 의견을 사용했다. 마닐라시에서 대형 화재의 피해자들을 위한 구호품을 제공 받을 대상자를 선정할 때에나 여러 NGO의 구호 프로그램의 수혜자를 정할 때 이전 피플스 플랜으로 축적된 거주민 자료가 활용되었다. 특히, 주택 배분에서도 정치적 선호도에 따라 수혜자가 결정되는 것이 아니라 온전히 화재 피해자에게 혜택이 돌아갈 수 있도록 모니터링함으로써 매우 중요한 역할을 했다고 할 수 있다(Racelis, M., &

Aguirre, A., 2005).

마지막으로 피플스 플랜에 대한 기억은 대다수 주민이 자신이 살고 싶은 주거 공간을 직접 계획하고 논의한 특수한 경험이 되었다. 특히 많은 주민이 계획에 참여하면서 많은 사람이 공유한 집단기억이 되어 더욱 강력한 경험이 되었다. 이 경험을 토대로 바세코 주민은 더 나은 주거공간으로서 공간을 생산해내기 위한 공간적 상상력이 되어 현실적인 공간 계획에도 큰 영향을 미쳤다.

2. 정부의 권력과 소외의 체험

2002년과 2003년에 피플스 플랜을 실패하게 만든 첫 번째 화재는 포고 되고 얼마 지나지 않은 성 토요일(Holy Saturday)에 발생했다. 그리고 일주일도 채 되지 않아 두 번째 화재가 연달아 발생했고, 두 번째 화재는 첫 번째보다 피해 규모가 더 컸다. 이 두 번의 대형화재로 바세코 지역의 토지의 1/3이 피해를 입었고 약 3,500개의 판자집이 소실되어 약 40,000 명의 거주민이 거리로 나와 노숙자가 되었다(Philstar Global, 2002). 카발리캇은 피플스 플랜의 구상을 멈추고 구호 활동에 전념할 수밖에 없었다.

많은 사람이 피해를 보고 국가적으로도 막대한 손실이 발생했지만 정부와 경찰의 대형화재에 대한 조사 및 처리 과정에는 많은 의문점을 남겼다. 첫 번째 화재 관련하여 자정에 불이 나기 몇 분 전에 LPG 탱크가 폭발하는 소리가 났고 이후 불이 번져나갔지만, 처음 불이 난 집에는 사람이 아무도 없었다(Bullatlat, 2003)는 주민의 인터뷰가 있었다. 두 번째 화재와 관련해서는 화재 직전 신원 미상의 방문객을 봤다는 언론의 보도도 있었다. 하지만, 경찰은 두 화재 모두 “전선 결함(faulty electrical wire)”으로 인한 화재라고 발표했으며, 그 외에는 원인을 밝혀낼만한 어떠한 단서도 찾지 못했다고 발표했다.

화재 직후에 화재 지역에는 정부 주도의 재건 공사가 시작되었다. 그리고 공사를 이유로 지역 주민의 출입이 통제되었고 흠을 실은 트럭만이 그 화재 지역에 출입할 수 있었다. 약 한 달간의 공사로 바세코 지역의 높이로 이루어진 토지가 간척되고, 도로가 건설되었다(Philstar global, 2002). 그동안 희생자는 구조센터에 수용되어 무기력하게 그 모습을 바라볼 수밖에 없었다.

또한, 화재 며칠 뒤 정부는 재난 구호물자를 전달했고, 정부 기관은 매우 호의적인 태도로 화재 피해자들에게 지원을 약속했다. 아로요 대통령 또한 바세코를 방문하여 희생자들을 위한 지역사회에 대규모 주택 사업이 증가할 것이라고 발표했으며 바세코에 상업 활동을 할 수 있도록 지원하고 살기 좋은 지역으로 만들겠다고 발표했다.

하지만 주민들은 정부를 신뢰하지 못했다. 조사 과정에서 석연치 않은 점, 곧바로 화재지역을 재개발을 목적으로 정비하고 도로를 건설했다는 점, 그리고 아로요대통령이 직접 바세코를 방문하여 주택 프로그램의 지원 약속과 더불어 상업지구를 언급한 것은 거주민들에게 정부, 나아가 정부 프로그램 및 정책에 관해 불신을 심어주는 불가피한 상황을 만들었다. 또한 아래의 인터뷰에서 알 수 있듯이 이러한 일들이 필리핀 사회에서 만연하게 이루어지는 상황에서 주민은 단순한 화재 사건이 아니며 그 외에 목적성이 있다고 생각할 수밖에 없었다.

“Alam ko ang style na yan... Dati na `kong sumama sa ganyang operasyon. Susunugin ang isang lugar para mapalayas ang mga squatter kasi may proyekto raw o kaya'y gusto nang kunin ng may-ari ng lupa.

나는 그런 방식을 잘 안다. 예전에 그와 비슷한 작업에 참여했었다. 스쿼터를 쫓기 위해서 한 지역에 불을 내는 것인데, 프로젝트가 예정되어 있거나, 땅주인이 그곳을 되찾기 위해서이다”

(Bulatlat, 2003)

실제로 보통 한밤중에 발생하는 화재는 목적을 가지고 신속하게 토지를 개간하기 위해 토지 소유자 또는 정부가 고의적으로 발생시킨다고 주민은 믿게 되었다(Racelis, M., & Aguirre, A., 2005).

피플스 플랜 계획에서 중요한 역할을 하며 적극적으로 참여했던 카발리캣은 이 화재에 대해서는 무기력함을 보였다. 그 이유로는 첫 번째로는 자체적으로 피해자를 위한 활동을 펼 수도 있었으나 카발리캣의 회원의 대다수가 이 화재의 피해자였기 때문에 활동조차 어려웠다. 카발리캣에서 피플스 플랜을 계속 진행하는 것보다 구호품을 구하는 것이 더 중요했고 더 나아가 생계를 이어나가야 한다는 걱정이 앞설 수밖에 없었다. 두 번째로 화재 발생으로 심리적인 두려움이 컸다. 피해자는 다시 화재를 겪을 수도 있다는 두려움을 가졌고, 피해자가 아닌 주민은 자신들도 언젠가는 피해자가 될 수도 있다는 심리적 압박감이 카발리캣의 무기력으로 이어졌다. 그 뒤로 대형화재는 현재인 2021년까지도 계속해서 발생하고 있다. 하지만 더 나은 소방 시설이 생기거나 정부의 대책이 세워진 것은 아니었다. 피해자만 계속해서 생길 뿐이었다.

또한 화재 시설 이후에 간척, 도로 정비 등이 이루어진 상황도 주목해볼 필요가 있다. 현재 바세코에서 가장 중요한 도로는 바세코를 횡단하는 도로이다. 메인 도로를 기준으로 양쪽에 각종 공공시설이 위치하고 있다. 이 도로는 피플스 플랜을 만들던 때에도 그렇게 넓거나 각종 시설이 집중된 도로가 아니었고, 오직 도로 시작지점에 바랑가이 홀만 있었다. 하지만 2006년에 발생한 화재로 토지가 정리되자마자 도로 확장 사업과 더불어 각종 공공 시설이 들어섰다(Hwang&Feng, 2020). 농구장, 놀이터, 바세코 피난 센터, 코라손 아키노 고등학교(President Corazon C. Aquino High School), 베그니노 아키노 초등학교(Sen. Begnino Aquino Jr. Elementary School), 바세코 헬스 센터(코라손 아키노 헬스 센터라고도 불림) 등이 있다. 주민이 이 거리를 이용하면, 바랑가이 홀을 지나서 농구장과 놀이터를 지나 대통령을 포함한 정치인의 이름이 붙은 공공시설을 지나게 된다. 이렇게 의도적으로 한 도로에 공공시설을 집중시키고, 정치인

이름을 붙여놓는 것은 정부의 공간 재현 중에 하나라고 볼 수 있다. 그리고 정부의 존재감이나 권력을 과시하려는 행위로 볼 수 있다.



<그림 10> 바세코 지도



<그림 11> 메인도로의 모습



<그림 12> 바랑가이 홀

출처: 구글 지도

하지만 정부의 공간재현은 바세코 주민에게 부정적인 영향만을 끼친 것은 아니다. 한 뉴스에서 테노레테는 여러 공공시설이 건설되는 것을 “두드러지는 긍정적인 변화(significant positive changes)” 라고 언급하기도 하였다

2002년도부터 꾸준히 발생한 화재사건은 다음과 같이 분석할 수 있다. 주민들에게 바세코는 위험을 체험한 공간으로 느끼게 했다. 화재를 직접 목격하면서 그 장면이 기억에 남아 정신적인 영향을 미쳤을 것으로 추정한다. 하지만, 화재의 경험은 화재에 대한 정부의 미온적이고 소극적인 태도와 연결되어 오히려 정부 권력의 체험공간으로 변모한다. 주민은 화재를 정부가 저지른 ‘방화’로 의심하게 되고, 사실상 반대할 수 없게 만드는 권력을 경험한 것으로 볼 수 있다. 또한 주민 조직 차원에서 진행하기 힘든 신속한 화재 현장 정리와 거대한 재개발 프로젝트의 사업은 거대한 자본과 권력의 장면을 목격한 것으로도 볼 수 있다. 실제로 주민은 한밤중에

불이 나면 정부에서 신속한 토지 정리를 위해 일부러 방화한 것으로 믿는 냉소적인 태도를 보인다고 한다(Racelis, M., & Aguirre, A., 2005).

이와 정부의 권력과 더불어 소외감도 함께 느낀다고 할 수 있는데, 학교나 농구장, 놀이터 등이 제공되긴 했으나, 실질적으로 필요한 수도, 위생 시설 등의 기본 인프라 지원은 미미했다. 일상 생활에 가장 중요한 상하수도 시설은 지원은 해주었으나 여전히 깨끗한 물을 얻는 것에 어려움이 있다. <그림13>에서 볼 수 있듯이 정부에서 상하수도 파이프를 제공하긴 했으나 실질적으로 사용하기에는 파이프가 정리되지 못해 사용이 어려워 보인다.



<그림 13> 정부에서 제공한 상하수도 파이프

출처: 네이버 블로그, 대구시 마을지원센터

<https://blog.naver.com/rak2356/221780288288>

결론적으로 권력의 체험은 거주민들의 태도를 변화시켰다. 먼저 화재의 불안과 더불어 정부를 향한 불신을 갖게 되었다. 이러한 태도는 주민들을 무기력하게 만드는 등 주민 조직의 실행력을 약화하였으나 반작용으로 정부의 철거 명령이나 마닐라만 간척 사업의 반대 활동을 펼칠 때 무조건적인 반대가 아닌 정부와 협력을 취하는 등의 전략적인 태도를 취할 수 있도록 했다.

3. 민간단체와 협력의 체험

포고로 공식적 토지 소유가 가능해지면서 바세코 주민들은 빠르게 주거 안정이 달성될 것이라 예상했지만, 대형화재가 큰 장애물이 되었다. 하지만 대형 화재로 국제사회가 바세코에 많은 관심을 기울이게 되었으며, 관심은 물리적인 지원으로 이어진다. 특히 많은 단체 중 사회주택 프로젝트를 시행한 하비타트 포 휴머니티와 가와드 칼링아가 대표적이다.



<그림 14> HfH사업으로 공급된 주택

출처: <https://mapio.net/pic/p-93538319/>

HfH는 메인 도로 위쪽에 약 1000 채의 주택을 공급했다. 첫 지원 이후에도 하비타트에 의한 주택이 지속적으로 공급되었는데, 2004년에 대형 화재가 한번 더 발생하면서 2005년에는 일본 하비타트(Habitat for Humanity Japan)가 화재로 인한 피해를 복구하기 위해 100만엔을 기부하였다. 당시의 금액은 약 16개의 새로운 주택을 지을 수 있는 금액이었다. 그 밖에도 2005년에는 미국 대사관에서 일하는 미국계 필리핀인 70명

이 자원 봉사하였고, 2006년에는 하비타트의 파트너이면서 국제적인 금융 서비스 그룹인 ING 그룹의 임원들이 약 100채를 지을 수 있는 금액을 바세코에 지원하였다. 이처럼 세계의 여러 기업 또는 기관이 지속적으로 HfH를 통해 기부하면서 HfH의 지원은 다국적이면서 연속적인 형태를 띠었다.



<그림 15> GK 빌리지의 모습

출처: <http://blog.daum.net/daewook/10387802>

GK는 2004년부터 2012년까지, HfH 공급 지역과 가깝지만 조금 더 위쪽 지역에 가와드 칼링아 마을(Gawad Kalinga Village, GK Village)을 조성하였고, 약 90채의 주택을 공급하였다. GK Village 또한 다양한 기관의 지원을 받으며 특히 다양한 계층이 봉사활동에 참여하는 등의 모습을 보여주었다.

바세코의 시행된 두 단체의 사회주택 프로그램은 단순히 프로그램이 아닌, 다국적의 자본을 기반으로 다층적 노동력이 투입됐다는 점은 매우 특기할만하다. 특히, 그동안 필리핀이 해외 자본 투자 유치에 집중했다는 점을 들어 볼 때, 분명 성공적인 결과로 보이지만, 추후 토지 관리 및 이주 명령에 있어서는 해외의 시선을 신경 써야 하는 단점이 될 수도 있었다.

특히, 주택 공급 프로젝트를 승인해준 마닐라시에서는 실질적으로 빈민들에게 주택 소유와 토지 소유를 인정해준 것이나 다름 없기 때문에 강제 철거나 이주 문제는 더욱 조심스럽게 진행했어야 했다.

그 외에도 2020년 3월에 덴마크 소재의 펌프 및 펌프시스템 제조기업인 그룬포스 재단(Grundfos Foundation)은 사회개선과 지속가능한 변화를 위한 아시아 사회(Asia Society for Social Improvement & Sustainable Transformation, ASSIST)와 협력하여 태양열로 작동 가능한 정수 설비를 2대 설치했다. 이 설비는 시간당 최대 4,000리터의 깨끗한 물을 공급하여 매일 4,000명 이상의 주민에게 식수와 깨끗한 물을 공급할 수 있다(Grundfos Foundation, 2020)

결론적으로 민간의 협력은 거주민의 실질적 빈곤 퇴치에 도움이 되었으며 정부의 역할이라고 할 수 있는 인프라 제공 등의 부분에서 대체 역할을 했다고 할 수 있다. 특히 아래의 인터뷰에서 알 수 있듯이 정부의 바세코 지원금이 상대적으로 적어 민간 단체의 지원이 중요했다고 할 수 있다.

"Our main problem is that the barangay funds are just not enough.

우리의 가장 중요한 문제는 바랑가이의 자금이 충분하지 않다는 것이다."

The funds come from the national government but they're based on population and income generation. And since there's almost no income generation here, we don't get much funding... Without the NGOs.

자금은 정부에서 지원 받는데 정부는 인구와 소득 발생을 기준으로 준다. 여기에는 대부분 소득이 없기 때문에..... NGO단체 없이 우리는 충분한 지원을 받지 못한다."

*바세코의 전(前)바랑가이 캡틴 Hispano
(Next City, 2013)*

또한 민간 단체의 프로그램으로 주민조직은 자신들의 공간 생산에 참여할 수 있게 되었다. 또한 주민의 참여로 프로그램에 주민의 실질적인 목소리가 담기면서 적절하게 진행될 수 있었다.



VI. 차이 공간 생산을 위한 주민의 노력

1. 공간 획득을 위한 로컬 전략

2007년도의 아로요 정부가 토지 액화로 인한 이주를 요구했을 때, 카발리캣은 집단 반대 성명서를 내놓았다. 주민조직은 성명서에서 네가지를 요구하였다. 첫 번째로는 2004년에 이루어진 토양검사 결과를 확실하게 공개하고 다른 전문가를 섭외하여 다시 검사를 요구하였다. 두 번째로는 이주할 7,000명이 살 집을 확인시켜달라고 요구하였으며, 세 번째로는 정부의 최종 계획과 예산 정보를 제공 받고, 마지막으로 바랑가이 캡틴²²⁾이 참여하는 모든 회의에 주민 대표의 참석도 허용해 달라고 요구했다.

카발리캣이 요구한 네 가지 사안에서 알 수 있듯이 바세코 주민은 토지 조사 결과에 대해서 쉽게 수긍하지 못하는 모습을 보였다. 이는 정부의 정책을 향한 불신이 강하다는 것을 알 수 있다. 이러한 배경은 이전에 바세코 주민이 정부의 권력을 체험한 집단기억과 정부로부터의 소외 경험이 영향을 끼쳤을 것이다.

그 외에도 대통령 포고 이후 바세코 거주민이 신속하게 토지를 합법적으로 취득할 수 있도록 대통령에게 편지를 작성했고, 매일 10명 내외의 주민들이 작성한 개인 편지를 전달하기 위해 말라카냥으로 가기도 하였다.

2019년에는 두테르테 정부가 발표한 진주시 간척 사업에 주민 1,500여 명이 반대 서명서를 들고 말라카냥 궁저로 가기도 했다(Manila Bulletin, 2019).

그 외에도 주민은 정치에 활발하게 참여하였다. 2010년 5월의 대선을 앞두고 2009년 7월, 빈민은 당시 대통령 후보였던 마누엘 마르 로하스(Manuel Mar Roxas) 상원의원으로부터 도시 빈민들에 대한 강제 퇴거를 중단하고 빈민에 대한 지원을 계속한다는 약속을 얻어내기도 했다. 로

22) 바랑가이의 대표.

하스 후보자는 마닐라의 가장 큰 빈민 거주지인 톤도(Tondo)에 위치한 스포츠 센터에 방문하여 ‘도시밖이주(off-city relocation)’ 보다는 ‘원지역내 이주(on-site relocation)’ 또는 ‘도시 내 이주(in-city relocation)’ 프로그램(Jung, 2014)과 피플스 플랜을 언급하며 주거지 개발에 주민이 주체적으로 토지와 주택 등을 선택할 수 있는 권리와 기회를 제공하겠다고 말했다(UPA, 2016). 이는 바세코 지역 빈민뿐만 아님 필리핀 내에 조직된 많은 빈민 단체들이 함께 일궈낸 성과였다.

실제로 당시에 바세코를 방문하여 주민 인터뷰를 한 기사에 의하면, 로하스 후보자는 필리핀 초대 대통령인 로하스의 손주이면서 막대한 재력을 가진 가문의 사람이기에 진정성을 의심받고 있지만, 빈민 주거지를 직접 방문하고, 주민조직이나 NGO 들과 면담하는 등의 모습을 보여줘 많은 빈민이 지지했다고 한다. 정부의 지원이 충분하지 않은 바세코 주민에게는 많은 감동을 준 것으로 생각된다(오마이뉴스, 2009).

비록 약속이 있고 나서 몇 달 후에, 로하스 후보는 대통령 후보에서 물러나 부통령 후보가 되고 노이노이 아키노 후보자를 대선 후보로 지원하겠다고 발표했다. 이후 2010년 3월에는 노이노이 아키노 후보자와 로하스 후보자가 다시 톤도를 방문하여 빈민 조직에서 공동채주택자금대출프로그램(Community Mortgage Programs, CMP) 지원, 빈민을 대상으로 한 교육과 건강 분야 예산 증액, 빈민을 위한 공공 일자리 창출, 수도 및 전기 시설 확충, 지속 가능한 생계 사업 지원 등에 적힌 계약서에 사인했다. 이에 테놀레테는 인터뷰에서 두 후보가 지원을 약속한 계약이 체결된 것에 감사를 표시했고, 자신들의 주거가 안정화 될 것이라는 기대감을 내비쳤다.

"We will be very thankful to Sen. Noynoy and Sen. Mar for signing the covenant. The gesture will be greatly appreciated. More than that, it will gives us, the urban poor, hope in a better future for our children without fear that the new administration

will oppress us. Definitely, thousands of urban poor will cast votes in their favor

우리는 계약서에 사인한 노이노이(아키노) 의원과 마르 의원에게 감사하다. 이렇게 표현해준 것은 매우 높게 감사하게 생각할 것이다. 그보다 우리, 도시 빈민들에게는 새로운 행정부가 우리를 억압할 것이라는 두려움 없이 우리의 아이들을 더 나은 미래에서 키울 수 있을 것이라는 희망을 주었다. 수천명의 도시 빈민은 확실하게 그들에게 유리하게 투표할 것이다.”

(Jlagman17 News Digest, 2010)

투표라는 형태 외에도 바세코 주민은 다양한 형태로 정치 참여를 하여 실질적인 주거 안정성을 획득하고자 하였다.

바세코 주민의 정치 참여는 선거 이후에도 계속되었는데, 아키노 정부의 미온적인 태도와 토지 소유를 위한 절차 이행이 늦어졌기 때문이다. 주민은 지속적인 정치 참여를 통하여 정부의 약속 이행을 요구할 수밖에 없었다.

또한 빈민의 특성상 이들의 정치적 참여는 일상과 공존한다고 볼 수 있는데, 대다수 주민은 낮에 빨래를 하고 정원을 가꾸는 등의 생계 활동을 하고 난 뒤, 저녁 또는 밤에 자신들이 지지하는 당원을 위한 캠페인에 참여했다(Next City, 2013). 이러한 형태는 자신들의 주거 안정성 확보를 위한 빈민의 전략이라고 할 수 있다.

화재 피해자와 빈민을 위한 다양한 프로그램을 진행한 초국적 기관과 단체의 도움은 철거에 대항한 주민조직이 이전보다는 더 적극적인 전략을 펼칠 수 있게 해 주었다. 특히 다양한 프로그램을 제공한 NGO들과 협업하여 정부의 철거 명령에 대응하는 모습을 보였다.

카발리캇은 PRA의 계획 이행을 막기 위해 외부의 네트워크를 이용한 몇 가지의 전략을 취했다. 국제단체 및 친구들의 지원을 요청하여 철거 반대와 빈민들의 거주 찬성에 지지하는 의견을 말라카낭으로 보내달라고 요청했다. 또한 다양한 종교 단체의 지원을 요청하였다. 마지막으로 대통령

과의 면담을 주선하기 위해 두 명의 주교들의 도움을 구했다. 카발리캇은 다른 도시 빈민 지도자들과 함께 대통령을 만났고 대통령은 바세코가 정부의 사회주택 프로젝트 수혜지로 남을 것이라는 약속을 받아내었고 PRA 계획이 중단되었다.

이는 국제사회의 관심이 커진 상황과 실제로 다양한 단체의 사회 주택이 지어진 바세코를 철거하는 것에 큰 부담감을 느낀 필리핀 정부와 마닐라시에 게는 효과적인 대응책이었다.

2. 진정한 ‘주거 공간’ 을 위한 공간적 실천

주거라는 개념은 주택 내에서 거주 의미 포함하여 자신의 삶을 영위하는 즉, 매일매일 마주치는 일상생활의 개념도 포함하고 있다. 따라서 어떠한 한 공간에서 일상생활을 하는 것 자체가 주거로서의 의미가 있으며 그 것이 가능하게 하는 공간이 주거 공간이라 할 수 있다.

하지만 빈민들에게는 일상생활을 영위하기가 매우 어렵다. 남성은 마닐라내 직장으로 출근하기도 하나, 다수는 쓰레기를 주워 파는 것으로 생계를 유지한다. 여성은 특히 일자리가 부족해 사리사리 스토어를 운영하기도 하나 이마저도 생계 유지 수단으로 충분하지 않다. 이러한 현실 때문에 2010년대 초반까지는 바세코에서는 장기밀매가 성행했다. 장기 밀매는 단기간에 큰 돈을 벌 수 있다는 장점이 있지만, 비위생적 수술 과정에서의 감염으로 인하여 건강을 잃는 경우가 비일비재했다. 평범한 아이들은 학교로 등교하지만 바세코의 아이들은 학비가 없어 일터로 향할 수밖에 없다. 즉, 바세코 주민들에게는 좁은 의미의 ‘주거’ 인 땅과 집을 비공식적으로라도 점유하고 있을지는 몰라도, 넓은 의미의 ‘주거’ 인 일상을 즐기고 사회적 활동을 하는 등의 활동은 전혀 하지 못하고 있었다.

“When I first moved to Baseco in 1986, there was no electricity, no water, no roads, no schools and no market.

1986년 바세코로 이사왔을 때에는 여기는 전기도, 물도, 도로도, 학교도, 시장도 아무것도 없었습니다.”

“... Sometimes we’ d use a boat to get around - all this was a swamp.

... 때때로 우리는 배를 타고 돌아다녔습니다. 이 모든 땅이 늪이었습니다.”

-조지 테놀레테 (Next city, 2013)

테놀레테의 인터뷰에서도 알 수 있듯이 바세코는 처음에는 주거를 위한 지역은 아니었다. 그렇기 때문에 평범한 일상생활을 하지 못했다. 따라서 주민들이 평범하게 일을 하고, 가족들과 시간을 보내고, 교육을 받는 등의 행위는 진정한 주거의 의미를 되찾고 살만한 주거 공간으로서의 공간을 재생산하는 과정으로 볼 수 있다.

따라서 현재 바세코에서 진행되고 있는 다양한 활동이 어떤 것들이 있는지 살펴보고, 그 의미를 분석하여 진정한 주거 공간으로써 차이 공간을 만드는 것과 어떤 관계가 있고 영향이 있는지 볼 필요가 있다.

1) 주거 환경 개선 프로그램

2010년부터 카발리캣의 주도하에 바세코 주민은 해안가에 맹그로브 복원 사업(Mangrove Rehabilitation Project)을 진행한다. 먼저 해안가에 쌓여있던 쓰레기를 주워 소각한 뒤 울타리를 설치하고 해안가에 원래 조성되어있는 맹그로브 숲과 연결하기 위해 간척지에 맹그로브 나무를 심어 숲을 확장시켰다.



<그림 16> 맹그로브 심기 전의 모습



<그림 17> 맹그로브 심고 난 후의 모습

출처: Centre for Instructional Technology 블로그

<https://blog.nus.edu.sg/landscapeofnecessity/baseco-kabalikat-mangrove-project-3/>

맹그로브 복원 프로젝트는 많은 단체와 기관들의 도움을 받았으며 정부 기관의 도움도 받았다. 먼저 싱가포르국립대학교(National University of Singapore)와 아테네오 대학교(Ateneo de Manila University)에서 2014년부터 2018년까지 프로젝트 분석에 도움을 주었는데 첫 번째로 위성사진을 분석하여 맹그로브 숲이 위치한 해안의 해안선 변화를 분석하였다. 또한 봉사활동을 통해 120그루를 심었고(Centre for Instructional Technology, 2018), 설계를 도와주고 프로젝트의 자문 역할도 하였으며 참여 NGO와 카발리캣에 대한 전문가 인터뷰를 진행하여 자료를 수집했다. 또한 자체적 수질분석과 생물 다양성 조사도 함께하였다. 일련의 작업은 맹그로브 복원 프로젝트의 실질적인 영향과 효과를 분석에 큰 역할을 하였다.



<그림 18> 2015년~2016년 맹그로브 숲

<그림 19> 2017년~2018년의 맹그로브 숲

출처: Centre for Instructional Technology 블로그Communities 블로그
<https://blog.nus.edu.sg/landscapeofnecessity/baseco-kabalikat-mangrove-project-3/>

이후 NGO와 민간기관의 협력이 이어져, 여러 NGO들의 자원봉사 활동이 있었고, 한국에서도 다양한 기업이 자원봉사자들을 보냈다. 이 활동은 이후에도 여러 시민단체와 지자체의 도움으로 계속되었고, 비록 2014년 큰 태풍으로 인해 맹그로브 숲에 큰 피해가 있었으나 다시 복원되어 현재 풍성한 숲을 이루고 있다.

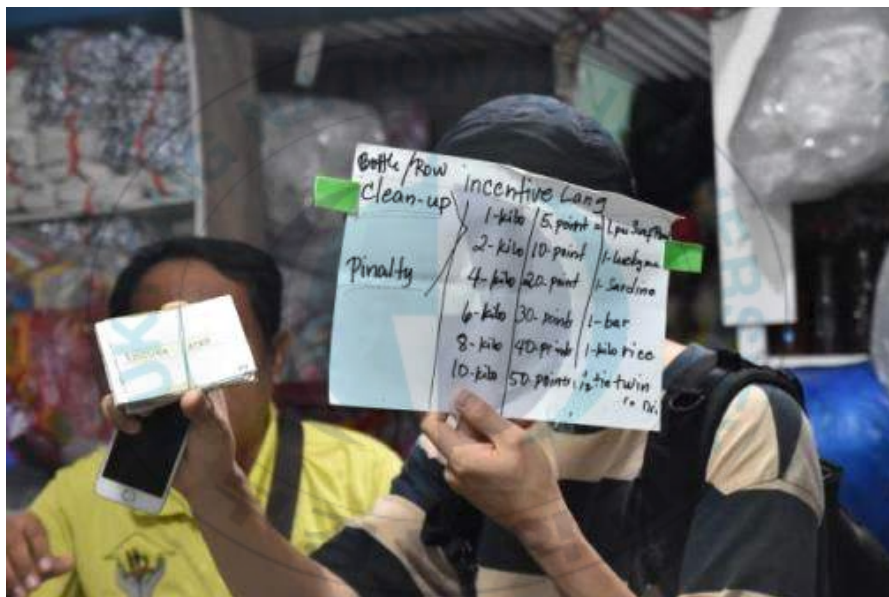
2015년에는 PRRC와 유명 방송국인 ABS-CBN는 맹그로브 숲의 관광자원으로의 잠재력을 인정하여 지원 계획을 밝혔다. PRRC는 2019년 6월에 PRRC와 파트너 기관들과 함께 맹그로브 나무를 심었으며, 7월에 3주 동안 바세코 해안가의 쓰레기 수거를 진행했다. 약 1,000포대로 330톤에 달하는 양의 쓰레기를 주웠으며, 맹그로브 숲 근처에 쓰레기가 모이는 것을 대비하여 그물을 설치하기도 하였다.

2016년부터 DENR에서는 맹그로브 나무 심기 활동을 지원했으며 2020년에는 바세코 지역뿐만 아니라 마닐라 만으로 지역을 확장하여 맹그로브 심는 프로젝트인 “마닐라를 위한 닐라드²³⁾ (Nilad for Manila)” 를 발표

23) 닐라드는 필리핀의 맹그로브 종류 중 하나. 마닐라라는 이름도 이 단어에서 유래된 것으로 알려져있음.

했다.

맹그로브 복원 프로젝트는 단순히 환경 변화뿐만 아니라 거주민 생활에도 많은 영향을 미쳤다. 몇몇의 카발리캣 회원은 프로젝트의 정규직 근로자인 맹그로브 보호인(mangrove keeper)으로 채용되었다. 또한 맹그로브 숲에서 조개나 부레옥잠 줄기를 채취하여 수공예품이나 물건을 만들어 파는 등의 생계를 위한 활동을 할 수 있게 되었으며 깨끗해진 해안가에서 놀거나 산책하거나 꽃을 감상하는 등의 활동을 할 수 있게 되는 등, 다양한 긍정적인 변화가 있었다.



<그림 20> 수거된 플라스틱 무게당 교환 가능 품목 리스트

출처: 네이버 블로그, 대구시 마을지원센터

<https://blog.naver.com/rak2356/221780288288>

맹그로브 사업뿐만 아니라 자발적인 쓰레기 줍기 활동으로 마을과 해변 청소도 도맡아서 하고 있다. 특히, 지속적인 쓰레기 관리를 위하여 비닐봉지 대신 사용할 수 있는 장바구니를 제공하고, 플라스틱 수거 프로젝트를 시작했다. 카발리캣은 1kg의 봉지나 플라스틱을 현금 또는 생활용품으로 바꾸어주기도 하였다.



<그림 21> 부레옥잠으로 뒤덮인 파식장

출처: ABS-CBN 뉴스

또한 정화 사업의 일환으로 부레옥잠 제거 활동도 하고 있다. 부레옥잠은 마닐라 만에서 원래 서식하던 식생이 아니다. 이는 남아메리카 열대 및 아열대 기후에 자라는 식물로 잎이 넓으면서 두꺼우며 광택이 난다. 노이 노이 아키노 정부 집권 당시 우기에 파식장의 부레옥잠 서식지가 20헥타르까지 늘어나면서 관심을 받기 시작했다. 지역 주민은 심각해진 녹조현상과 늘어난 부레옥잠을 보면서 수질오염이 심각해질 것을 우려했다. 또한 부레옥잠으로 강에 햇빛이 투과되지 못해 산소가 부족해지는 현상으로 어획 활동에 미칠 부정적인 영향에 관해 많은 우려의 목소리를 냈다. 하지만 PRRC는 부레옥잠이 분명 여객선 운항에 문제가 되긴 하지만, 오히려 강물 정화에 도움이 되며 중금속을 제거하는데 사용된다고 주장했다. 또한 부레옥잠을 통한 생계 프로그램을 언급하며 긍정적인 영향이 있다고 언급했다. 그리고 수질 오염의 근본적인 원인은 부레옥잠이 아닌 파식장으로 흘러들어오는 쓰레기라고 주장했다.



<그림 22> 부레옥잠을 채집하는 모습

출처: GMA NEWS ONLINE, 2017

이처럼 주민들은 자신들의 주거 공간의 주거 환경 개선을 위하여 주체적으로 공간을 가꾸고 정화하는 모습을 보였다. 자신들의 필요에 따라 다양한 활동을 하면서 주민들은 자신들의 주체성을 보여주었다. 이후 민간 단체, 정부 기관의 지원을 받아 활동을 이어가고 있다.

2) 생계 프로그램



<그림 23> 하비프로젝트의 상품

출처: 2014 PCM 필드리서치 보고서

카발리캣에서는 2009년에 UPA를 포함한 다양한 단체의 지원을 받아 하비 프로젝트(Habi Project)를 시행했다. 이 프로젝트는 공장에서 버려지는 폐과자봉지 등과 같은 폐기물을 이용하여 신발, 클러치백, 가구 등을 만들어서 판매하는 것이었다. 2013년에는 채집한 부레옥잠으로도 물건을 생산했다. 또한 2010년에는 SM과 같은 대형 쇼핑몰에 생산한 물건을 납품하는데 성공했다. 회원은 물건 생산 및 판매 외에도 아이들을 학교에 보내고 돈을 절약하는 법을 배워야 하며 주거지 개선 활동에도 참여하도록 요구받았다. 하비 프로젝트는 저비용으로 수익을 창출하는 구조였기 때문에 빈민이 참여할 때 어려움이 없었다.

그 외에도 한국 NGO단체인 아시안 브릿지에서 약 10만 페소의 지원하여 카발리캣은 채소와 맹그로브 나무의 묘목을 샀고, 80m² 정도의 크기에

텃밭을 조성하였다. 이 도시 정원 프로젝트에 참여하는 주민의 숫자는 약 600명(2013년 기준)이었다. 그 외에도 주민들에게 자신의 뒷마당에 텃밭을 기를 수 있도록 독려하고 지원하고 있다. 주민은 텃밭의 공간이 부족할 경우 플라스틱 용기를 재활용하여 화분으로 사용하여 동참했다.

텃밭에 길러진 채소는 식재료로 사용되기도 하는데, 충분한 음식을 공급받지 못하는 주민들에게는 텃밭을 길러 다양한 채소를 먹음으로서 영양실조를 방지할 수 있다. 또한 가게 소비를 줄이는 데도 큰 역할을 하고 있다. 카발리캣은 이렇게 텃밭 가꾸기에 참여하는 주민들에게 바세코 지역의 토지 매입을 위해 매달 최소 23센트(미국) 카발리캣에 지불하여 저축하였다. . 이는 훗날 토지 매입을 위해 사용되기 위함이었다 (Next city, 2013).



<그림 24> 바세코 지역에 조성된 텃밭

출처: Next city, 2013

2016년에는 카발리캣의 성공적인 도시 농업 프로젝트를 지원하기 위해서 빌라르 시파그(Villar SIPAG)와 SM재단(SM Foundation)이 전문적으

로 도시 정원 가꾸는 법에 대해서 세미나를 개최하였으며 약 150명의 주민이 참여하였다고 한다. 세미나 내용에는 도시 농업의 기초, 적절한 수확 방법, 정원 관리 등이 포함되었다.

2020년에는 메트로 마닐라 로타락트 클럽(The Rotaract Club of Manila Metro)에서 정원사와 자원봉사자 20명을 지원해주었으며 2021년까지 정원 프로젝트는 계속되고 있다(Rotary Showcase, 2021). 이러한 텃밭 가꾸는 행위는 생계활동일 뿐만 아니라 자신의 집 주변을 가꾸는 주거 환경개선 활동이라고도 볼 수 있다.

3) 미래 세대를 위한 프로그램

카발리캣은 2003년부터 초등학생 대상으로 ‘발전을 위한 카발리캣 교육(Edukasyong Kabalikatan para sa Kaunlaran, EKK)’이라는 소규모 교육 프로그램을 진행한다. 대다수의 빈민 가정에서는 학비를 부담할 수 없어 2008년 기준으로 초등학교 중퇴율이 거의 50%에 달했다. 겨우 학비를 부담하여 아이들을 학교를 보내더라도 바세코 지역의 아이들은 다른 지역의 아이들보다 학업 성적이 떨어졌다. EKK의 선생님이 되고 있는 라르니 살랑아(Larni Salanga)의 인터뷰에서도 볼 수 있듯이 이러한 현상은 아이들의 학업 자신감을 하락시켜 학업 집중도를 떨어트릴 뿐만 아니라 중퇴율 상승에도 영향 미칠 가능성이 있음을 시사한다.

“In school, they average 70 to 90 students per class, so only those in the front rows get to understand their lessons. If you’re in the back, you will be left behind. That’s what we notice. That’s why children lose enthusiasm for going to school

학교에서는 한 학급당 평균 70~90명의 학생들이기 때문에 앞줄에 있는 학생들만 수업을 이해할 수 있습니다. 뒤에 있으면 뒤쳐진다. 그럼으로써 아이들은 학교에 가는 흥미를 잃어버린다”

(Urban Poor Associates, 2008)

학업 성취도와 더불어서 빈곤이나 가난을 겪으며 살아온 아이들은 사실 상 다른 계급으로의 변화를 꿈꾸기 어렵다. 바세코는 대다수의 부모들이 비공식 노동자로 일하거나 어부인 경우가 대다수이기 때문에 대다수의 아이들이 직업 선택지에 부모의 직업뿐이며 이는 빈곤의 대물림으로 이어질 수 있음을 시사한다.

“Sometimes when we ask kids what they want to be, they say ‘I want to be a seaman, a porter, a vendor in Divisoria.’ They do not dream of bigger things. Nobody said ‘I want to be a doctor.’ But we tell them this is not all of the world. There’s a bigger world outside Baseco

가끔 우리는 아이들에게 무엇이 되고 싶은지 물어보면, 아이들은 ‘디 비소리아에서 선원, 집꾼, 판매상이 되고 싶다’고 말한다. 아이들은 더 큰 꿈꾸지 않는다. 아무도 ‘의사가 되고 싶다’고 말하지 않는다. 하지만 우리는 아이들에게 그것이 전부가 아니라고 말한다. 바스코 밖에는 더 큰 세계가 있다(고 말해준다)”

(Urban Poor Associates, 2008)

이 교육 프로그램은 부모들이 운영하는 소규모 과외 프로그램으로 방과 후에 진행되며 프로그램의 지원 대상은 학업 평균이 80% 미만인 아이들로 선정해서 실질적인 과외가 필요한 학생들에게 혜택이 돌아갈 수 있도록 하였다.

프로그램으로는 초등 고학년 프로그램과 저학년 프로그램으로 나뉘며, 내용은 읽기(영어와 타갈로그어), 수학, 과학, 종교에 초점을 두고 있다. 수업은 25명 미만으로 이루어졌다. 선생님은 대부분 젊고 열정 있는 대학생 또는 청년으로 이루어져 학생들에게 충분한 관심과 애정이 돌아갈 수 있도록 했다. 카발리캣은 이 프로그램으로 대다수의 바세코 빈민 지역의

아동들이 평범한 학생이 되어 고등교육을 잘 마칠 수 있도록 노력하고 있다.

또 다른 주민 조직인 이슬람²⁴⁾ 여성 주민 조직은 인터네셔널 얼럿-필리핀(International Alert Philippines)과 뉴질랜드 외교통상부(Ministry of Foreign Affairs and Trade of the New Zealand Government)와 호주 외교통상부(Department of Foreign Affairs and Trade of the Australian Government)의 지원을 받아 소득 창출과 지역 내의 평화를 위한 움마햇바세코(Ummahat Baseco)라는 쌀 거래 기업을 만들었다. 이들은 마닐라의 도시 외곽에서 종교로 인한 많은 차별을 받고 일자리를 구할 수가 없었다. 따라서 무슬림 아이들은 이슬람 극단주의의 유혹에 빠지기 쉬웠고 무슬림 여성들은 회사를 만들어 수익을 창출하고 그 소득으로 바세코 마드라사(Baseco Madrasa)라는 이슬람 학교의 운영을 지원하기도 하였다.

교육 외에도 카발리갯은 건강 진료와 약품을 제공하는 등 거주민의 건강에도 신경 쓰고 있으며, 쌀을 판매한 수익금으로는 급식(feeding) 프로그램을 운영하고 있다.

24) 바세코는 1990년대 이후로 필리핀 남부의 혼란한 종교 상황으로 인해 이주한 남부의 무슬림 거주민이 많았다.

이러한 공간적 실천은 다음과 같은 의미가 있다고 할 수 있다. 첫 번째로는 거주민이 다양한 방식으로 바세코를 체험하고 전유하는 통로가 되었다. 이전의 바세코 주민은 정부의 개발 계획으로 타의적으로 이주한 특성이 있어 공간의 기억이 희미하고 소속이 느슨했다. 하지만 주체적 활동으로 공간 생산 과정에 참여하여 일상생활을 영위하면서 공간을 전유했음을 알 수 있다.

두 번째로는 정부가 생산했던, 생산하고자하는 공간과는 분명한 차이를 만들면서 지배코드에 대항하는 형태를 보였다. 정부에서 지속적으로 만들고자 했던 바세코의 지배코드는 무단 점유, 위험, 오염과 같은 부정적인 상징들이었고 이를 통해 철거명령을 정당화하고자 하였다. 하지만 주민들은 적극적으로 자신들의 주거 공간을 정화하고 관리하면서 정부가 만들어낸 코드를 벗고자 하였다. 이러한 형태가 차이 공간의 생산이라고 할 수 있다.

세 번째로는 빈민의 새로운 이미지를 만들었다. 테노레테는 이전의 오염의 근원이라고만 여겨졌던 바세코 주민이 파식강과 해변가 청소하는 등을 강조하며 주민들의 노력을 무시해선 안 된다고 주장해왔다. 또한 마닐라만 정화사업에도 적극 협조하는 모습을 보이며 정부에 우호적인 태도를 보여준다. 이러한 노력은 정부뿐만 아니라 여러 단체에게 바세코 거주민은 바세코라는 공간을 점유하면서 해를 가하는 부정적인 역할이 아닌 환경 정화, 청소 등의 긍정적인 역할을 하고 있다는 새로운 이미지를 만들어 냈음을 알 수 있다.

VII. 결론

대다수 인구가 도시에 거주하면서 도시라는 공간은 우리 삶에서 떼어낼 수 없게 되었다. 우리는 도시에서 다양한 활동으로 도시를 이용하고 있으며, 도시는 다양한 활동의 공간이 되어간다. 하지만 도시의 성장과 더불어 자본주의가 우리 삶을 지배하는 경향이 짙어지면서 도시가 사람의 공간이 아닌 자본주의의 공간이 되어가고 있다. 즉, 공간의 사용가치보다 교환가치가 중요해지면서 우리의 공간에서의 경험과 체험이 획일화되어 무시되고 가격과 같은 자본주의의 가치로 환원되고 있다.

바세코는 2000년대 초반까지 정부의 관심 밖에 있던 공간으로 도시빈민의 정착지가 되었다. 하지만 해안을 낀 지역이 관광자원으로서 가치가 높아지자 정부 입장에서 바세코는 가치 있는 지역이 되었다. 따라서 정부는 빈민이 점유하고 있는 바세코를 불법, 위험, 더러움과 같은 부정적인 상징으로 공간을 재현하여 철거 명령을 정당화하려고 했다. 철거 명령의 해결책으로 정부는 ‘이주 단지’를 내놓았지만 소수의 주민만이 이주하는 등 효과적이지 못했다.

정부의 철거 대상의 공간 재현과 주민의 자신이 거주하고 있는 공간이라는 ‘모순’을 경험했다. 하지만 주민들은 단순히 정부의 공간 재현에 수긍하지 않고 모순에 대항하여 차이를 만들고자 하였다. 그 배경으로 피플스 플랜이 공간적 상상력으로 작동하였으며, 정부의 권력 및 소외의 경험, 민간단체의 협력 등이 공간을 획득하기 위한 빈민의 전략을 만들고 차이 공간을 생산하기 위한 다양한 공간적 실천으로 이어졌다.

주민의 공간적 실천은 주거 환경개선, 생계 사업 운영, 교육 프로그램 진행 등의 형태를 보였다. 주민의 공간적 실천은 주민들의 필요에 따라 결정되는 강한 연관성을 보였으며, 주민이 주체가 되어 시행되어 강한 주체성 또한 보였다. 또한 NGO 같은 민간단체와 정부 기관의 협력으로 확장성 또한 확인할 수 있었다.

이 사례를 통해서 첫 번째로 우리는 공간이 자본주의 가치로 해석되는 현상을 확인할 수 있었다. 특히, 정부가 바세코의 자본주의 가치에 집중하여 철거 명령을 내려 위기에 놓인 바세코 주민들의 상황과 철거의 해결책으로 제시된 생계, 교육, 활동 등의 ‘주거 공간으로서의 실현가능성이 없는 거주’의 기능에만 집중된 ‘이주 단지’라는 주거지를 제시한 상황에서 확인할 수 있었다.

두 번째로는 주거 공간의 생산에 있어서 구체적인 주민의 공간적 실천을 확인할 수 있었다. 주민의 주거 공간으로서 차이 공간을 생산하는 것에는 토지와 집이라는 물리적 재산의 획득에 그치지 않고, 주거 환경 개선, 생계 프로그램을 통한 빈곤 완화, 교육 프로그램을 통한 구조 개선 등으로 자신들의 주거 공간을 의미 있고 더 나은 공간으로 만들고 있었다.

한편 필리핀 정부는 주거 빈곤을 개선을 위해 주거 공간의 생산 과정을 지원한다기보다는 허울뿐인 주거 단지에 이주를 장려한다거나, 지역 개발을 위해 단순히 도로를 만들고 집을 지어주고 있다.

필리핀 정부에서는 도시 빈민에게 더 나은 도시의 삶을 제공하기 위해서는 주민의 공간 생산 과정에 더욱 집중할 필요가 있다. 특히 공간이 가진 특수성과 빈민의 공간적 실천에 집중하여 실질적으로 빈민의 필요를 파악해야한다. 이주 명령이 불가피하다면 이주 단지가 여러 사람이 생계나 교육, 공동체 활동 등 다양한 일상생활을 영위할 수 있는 환경인지 등 다양한 요소를 확인해야한다.

NGO와 같은 민간단체에서도 주거 공간 생산에 개입하는 것이 아닌 주민이 공간을 생산할 수 있도록 지원하고 독려하여 주민에 의한 진정한 주거 공간이 생산될 수 있도록 해야한다.

그리고 마지막으로 도시를 소비하고 도시에 거주하는 우리들은 바세코 주민과 필리핀정부의 바세코를 둘러싼 갈등을 단순히 토지 소유권의 문제로 바라보아서는 안된다. 공간 생산론에 입각하여 공간을 생산하는 것은 단순히 소유의 개념으로 해석될 수 없다. 오히려 더 넓은 개념인 전유의 개념으로 바세코를 분석하여야 한다. 따라서 우리는 전유의 개념으로 바세

코의 전유자는 누구인지 생각해보는 것이 필요하다.

이 논문은 바세코에서 일어나는 철거와 주민의 대응을 르페브르의 공간 생산론으로 분석하여 실질적인 바세코라는 공간을 전유하기 위하여 빈민은 어떠한 전략을 펼쳤고 그들의 주거 공간 생산과 주거 안정에는 어떠한 영향을 미쳤는지 설명하고자 했다는 점에서 의의가 있다. 특히 국내에서는 빈민을 수동적인 행위자로 바라보고 정책을 수용하는 대상으로만 바라보는 연구가 많은데 그러한 시각을 뒤집어 빈민 또한 공간을 생산하는 능동적 행위자로 분석하였다는 것이 의미가 있다고 생각한다.

하지만 한계점으로 미디어에 발표된 주민들의 인터뷰와 같은 한정적인 자료로만 분석되었다는 점이 손꼽힐 수 있다. 또한 2019년 발생한 코로나 19로 인한 변화들은 논의되지 않았다는 점도 큰 한계점으로 생각된다.

따라서 추후 연구에는 장기간의 현지조사를 통해서 실질적인 주민들의 목소리를 담을 필요가 있으며 또한 코로나19와 같은 변화도 고려되면서 빈민의 삶과 빈민의 주거 안정에 관하여 연구될 필요가 있다.

참고문헌

- 강세진, 김창석, 남진. (2006). 주거환경정비를 위한 노후불량주거지의 유형별 물리적 특성에 대한 연구, 국토계획, 41(3), pp. 53-67
- 강정희. (2010). 저소득층의 주거실태와 주거안정성에 관한 연구. *사회과학연구*, 26(2), pp. 249-274
- 강현수. (2010). *도시에 대한 권리-도시의 주인은 누구인가*. 서울: 책세상
- 곽현근, 유현숙. (2005). 지역사회 주민조직 참여의 영향요인과 집합적 효능감. *한국사회와 행정연구*, 16(1), pp. 347-376.
- 김동엽. (2016). 정치적 기회구조와 민주주의 공고화: 필리핀 민주화의 구조적 한계. *동남아시아연구*, 26(2), pp. 1-47
- 김란수. (2014). 주거공동체운동과 주택협동조합, *협동조합네트워크*, 67, pp. 79-106
- 김영, 김남룡, 김주훈, 박진호. (2008). 지방중소도시 노후불량 주거지 특성과 재생 전략에 관한 연구, *주거환경*, 6(2), pp. 187-201
- 김영옥, 신행우, 김민수. (2015). 서울시 집단 무허가 불량 주거지의 형성과 변화에 따른 유형화와 특성에 관한 연구. *한국도시설계학회지 도시설계*, 16(5), pp. 45-57.
- 김정원. (2015). 빈곤 문제에 대한 대응과 사회적경제: 빈민밀집지역 주민운동 분석을 중심으로, *경제와사회*, 106, pp. 171-204
- 김준우, 안영진. (2020). 이념과 공간: 기존 논의의 재해석과 개념의 재구조화. *한국지역지리학회지*, 26(4), pp. 424-435.
- 마이크 데이비스, 金廷娥. (2004). 슬럼투성이 지구. *창작과비평*, 32(3), pp. 70-102.
- 문준혁. (2016). 주거권 보장에 대한 사회보장법적 검토. *사회보장법연구*, 5(1), pp. 31-64.
- 박기덕. (2012). 필리핀의 체제 전환과 마르코스의 선택. *역사비평*,

- (2012. 11), pp. 124-146.
- 박기형. (2018). *도시 공간 생산의 정치: 성장연합의 전략적 수단과 그 변화를 중심으로*(석사). 서강대학교, 서울.
- 박소현. (2014). *필리핀 바세코 도시빈민의 갈등구조 속의 선교 방안*(박사), 백석대학교, 천안.
- 배웅규, 김희재. (2008). 노후불량주거지역의 정비구역지정기준 시뮬레이션을 통한 개선방향 연구 : 대전광역시 동구 대동 33번지 일원 정비예정구역을 중심으로, *한국도시설계학회지 도시설계*, 9(3), pp. 139-158.
- 배지현. (2014). 교육과정 연구에서 르페브르(H. Lefebvre)의 공간생산론의 활용 가능성 탐색. *교육과정연구*, 32(2), pp. 42-65.
- 송미경. (2015). 세계도시와의 핵심 이슈와 신흥도시들의 성장전망. *세계와도시*, 7(2), pp. 46-55.
- 송준규. (2012). 도시 빈민촌 공동체의 형성과 갈등 -강남구 구룡마을의 '위험 공동체'와 '거주에 대한 권리'에 대한 사례연구-. *도시인문학연구*, 4(2), pp. 63-90.
- 신승원. (2014). 르페브르의 변증법적 공간 이론과 공간정치-『공간의 생산』을 중심으로, *도시인문학연구*, 6(1), pp. 63-98.
- 신승원. (2017). *양리 르페브르의 공간 이론*(박사), 서울시립대학교, 서울.
- 신중진, 임희지, 김태엽. (2005). 소규모 재개발에 의한 노후불량주거지의 점진적 정비수법에 관한 연구-일본의 소규모 연쇄형 재개발 사례를 중심으로-, *대한건축학회논문집*, 21(1), pp. 161-170
- 신행우, 김영옥. (2016). 저소득층 주거지 공간적 특성을 고려한 공동체 회복, *LH journal of land, housing, and urban affairs*, 7(2), pp. 97-102
- 안숙영. (2012). 젠더와 공간의 생산 -여성청소노동자의 사례를 중심으로-. *여성학연구*, 22(3), pp. 89-112.
- 오덕성, 황희연. (1983). 무허가 불량 주거지의 현지개량 방안에 관한 연

- 구 -사당지역을 중심으로-. *대한공업교육학회지*, 8(2), pp. 39-48
- 이덕복. (1993). 불량주거지역 재개발사업의 정당성 문제. *환경논총*, 31, pp. 282-297.
- 이신용. (2020). 공공의 주거보장에 관한 연구: 독일의 사회적 시장경제에
서의 주거수당에 대한 고찰. *한국공공관리학보*, 34(2), pp. 21-42.
- 임경수. (2002). 도시빈곤층의 위기와 공동체 운동. *도시행정학보*, 15(1),
pp. 69-86.
- 임광빈, 강동훈. (2018). 주거의 경제 및 지역적 특성이 노인의 삶의 만족
도에 미치는 영향. *한국콘텐츠학회논문지*, 18(4), pp. 467-479.
- 이영범. (2013). 주거복지 증진을 위한 마을공동체 활동 : 서울시 쪽방촌
주거지재생을 중심으로, *국토*, 385, pp. 26-33
- 전홍규. (2015). 아시아 대도시의 주거 빈곤 실태와 정책방향, *세계 도시*,
9, pp. 6-17.
- 정금호, 최우람. (2004). 불량주거지 주거환경개선 목표설정을 위한 거주
민의 중요도에 관한 연구, *대한건축학회논문집*, 20(5), pp. 81-88.
- 정우형. (2005). 노후불량주거지의 토지이용 효율성 제고방안 : 소규모 주
택밀집지역을 중심으로, *국토연구*, 46, pp. 115-131.
- 조용훈, 이광노. (1988). 서울시 불량주거지 형성배경과 성격에 관한 연구
- 봉천, 행당지역 실태조사를 중심으로, *대한건축학회 논문집*, 4(6),
61-71
- 조은, 조옥라. (1992) *도시빈민의 삶과 공간 : 사당동 재개발지역 현장연
구*, 서울: 서울대학교 출판부
- 지갑성. (2020). 주거환경요인이 여성의 삶의 만족도에 미치는 영향: 지역
공동체 의식의 매개효과를 중심으로. *한국공공관리학보*, 34(2), pp.
238-263.
- 최명민, 박향경, 이현주. (2017). Lefebvre의 공간이론에 근거한 공간기
반 사회복지실현의 가능성 탐색. 임대아파트단지 차이공간 생산사례를
중심으로. *한국사회복지학*, 69(4), pp. 99-125.

- 홍형옥. (2010). 생애구술을 통해 본 중국 할빈 지역 조선족의 주거의 의미. *가정과삶의질연구*, 28(5), pp. 167-181.
- 황정화. (2020). 원전입지공간의 생산과 주민의 전략적 실천: 울진군 북면 주민조직의 반핵·찬핵활동을 중심으로. *환경사회학연구 ECO*, 24(2), pp. 41-89.
- Aoki, H. (2008) Globalization and the Street Homeless in Metro Manila, *Philippine Studies*, 56(1), pp. 69-76.
- Appleyard, D. (1979). "Home," in Architectural Association Quarterly, *Home and Homelessness*, 11(2), pp. 4-20.
- Archilla, C. C. (2019). Affordability of Socialized Housing in the Philippines(Policy Brief)
- Coker, A. (2016). Negotiating Informal Housing in Metro Manila. Unpublished Doctoral Dissertation. University of Jyväskylä, Finland.
- Garrido, M. Z. (2017). Why the Poor Support Populism: The Politics of Sincerity in Metro Manila, *American Journal of Sociology*, 123(3), pp. 647-685.
- Garrido, M. Z. (2019). *The Patchwork City: Class, Space, and Politics in Metro Manila*, The University of Chicago Press
- Hwang, Y. H., & Feng, Y. (2019). 12 years after: lesson from incremental changes in open spaces in a a slum-upgrading project, *Landscape Research*, 45(4), pp. 412-427.
- Jung B. M. (2014). Getting Out of Kolorum, The Significance of Social Capital in a Distant Relocation Site, Unpublished Doctoral Dissertation. University of the Philippines. Philippines.
- Karaos, A. M. A. (1993) Manila's Squatter Movement: A Struggle for Place and Identity, *Philippine Sociological Review*, 41, pp. 71-91
- Karaos, A. M., & Porio, E. E. (2015). Transforming the Housing

- Process in the Philippines: The Role of Local-Global Networks by the Urban Poor, From Local Action to Global Networks: Housing the Urban Poor, *Global Urban Studies*, Ashgate Publishing Company, USA.
- Lefebvre, H. (2011). *공간의 생산* (양영란 역). 서울: 에코리브르. (원전은 1974에 출판)
- Mercado, R. M. (2016) People's Risk Perceptions and Responses to Climate Change and Natural Disasters in BASECO Compound, Manila, Philippines, *Procedia Environmental Sciences*, 34, pp. 490-505
- Nakanishi, T. (2006). Hidden Community Development among the Urban Poor: Informal Settlers in Metro Manila, *Policy and Society*, 25(4), pp. 37-61
- Naerssen, T. V. (2001). Globalization and Urban Social Movements: The Case of Metro Manila, the Philippines, *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde*, 157(3), pp. 677-689
- Naerssen, T. V. (2003). Globalization and Urban Social Action in Metro Manila, *Philippine Studies*, 51(3), pp. 435-450
- Per Pinstrup-Andersen, M. G. (1987). *The Plot Food Price Subsidy Scheme in the Philippines: Its Impact on Income, Food, Consumption, and Nutritional Status*. Research Report 61, International Food Policy Research Institute. USA.
- Pinto, V. D., Rinaldi, A. M., & Rossini, F. (2017). Public Space and Critical Density, a preliminary study proposal informal settlement in Manila, 24th ISUF International Conference, Valencia
- Porio, E. (2002). Urban Poor Communities in State-Civil Society Dynamics: Constraints and Possibilities for Housing and

- Security of Tenure in Metro Manila, *Asian Journal of Social Science*, 30(1), pp. 73-96.
- Porio, E., & Crisol, C. (2004). Property rights, security of tenure and the urban poor in Metro Manila, *Habitat International*, 28(2), pp. 203-219.
- Racelis, M., & Aguirre, A. M. D. (2005). *Making Philippine Cities Child Friendly Voices of Children in Poor Community*
- Regmi, R. K. (2017). Urbanization and Related Environmental Issues of Metro Manila, *Journal of Advanced College of Engineering and Management*, 3, pp. 79-92
- Rossini, F. (2018). Architectural Interventions in the Informal City: On-site Upgrading Strategies for BaSECo Community. In Proceedings of the 34th International Conference on Passive and Low Energy Architecture (PLEA 2018), Hong Kong, China, 10-12 December 2018.
- Storey, D. (1998). Housing the Urban Poor in Metro Manila, *Philippine Studies*, 46(3), pp. 267-292
- UN-HABITAT (2003). The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003, UN-Habitat, Nairobi, Kenya
- UN-HABITAT (2012). Innovative Urban Tenure in the Philippines, UN-Habitat, Nairobi, Kenya
- Valenzuela, V. P. B., Esteban, M., & Motoharu, O., (2020). Perception of Disasters and Land Reclamation in an Informal Settlement on Reclaimed Land: Case of the BASECO Compound, Manila, the Philippines, *International Journal of Disaster Risk Science*, 11, 640-654

뉴스

오마이뉴스. (2009) 권상우, 송지효, 한효주가 찾은 그곳. '바세코',
http://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001188923(검색일 2021.04.14.)

한겨레21. (2000) 철거민 눈물로 넘치는 파시그,
http://h21.hani.co.kr/arti/world/world_general/977.html(검색일: 2020.06.13.)

한겨레21. (2005) 필리핀 빈민촌 '바세코' '주민이 직접 재개발'
<http://www.hani.co.kr/arti/international/asiapacific/90408.html>(검색일 2020.05.27.)

ABS-CBN NEWS. (2012) PNoy appeals to Baseco residents: Leave danger zone,
<https://news.abs-cbn.com/nation/metro-manila/08/03/12/pnoy-appeals-baseco-residents-leave-danger-zone>(검색일 2021.03.12.)

Agencia EFE. (2019) Rehabilitation looms but Manila Bay squatters uncertain of future,
<https://www.efe.com/efe/english/world/rehabilitation-looms-but-manila-bay-squatters-uncertain-of-future/50000262-3878146>(검색일: 2021.05.29.)

BBC NEWS. (2019) Lives lived and lost along Manila's Pasig river,
<https://www.bbc.com/news/world-asia-49203752>(검색일 2021.03.11.)

BBC NEWS. (2003) Giving care to Philippines poor,
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/4503048.stm> (검색일 2021.03.30.)

Business Mirror. (2019) Proposed reclamation projects stoke fear of eviction among Manila Bay squatter families,

- <https://businessmirror.com.ph/2019/09/06/proposed-reclamation-projects-stoke-fear-of-eviction-among-manila-bay-squatter-families/>(검색일 2021.03.04.)
- Bulatlat. (2003) Bagong Lupa: The Village Built from Garbage, <https://www.bulatlat.com/news/3-34/3-34-bagonglupa.html>(검색일: 2021.01.02.)
- Coconut Manila. (2019) Planet Plastic: The undying plastic problem on Manila's Baseco Beach (Video), <https://coconuts.co/manila/features/planet-plastic-undying-plastic-problem-manilas-baseco-beach-video/>
- Esquiremag. (2021) The Curious History of Baseco, Once Manila's Notorious Pockmark, <https://www.esquiremag.ph/long-reads/features/baseco-compound-history-a00293-20210331>(검색일 2021.04.04.)
- Gma News Online. (2008) Gawad Kalinga, Habitat villages in Baseco to be demolished?, <https://www.gmanetwork.com/news/news/nation/110118/gawad-kalinga-habitat-villages-in-baseco-to-be-demolished/story/>(검색일 2021.01.19.)
- Gma News Online. (2008) Manila's informal settlers wary about reclamation project, <https://www.gmanetwork.com/news/news/nation/99105/manila-s-informal-settlers-wary-about-reclamation-project/story/>(검색일 2020.05.24.)
- Gma News Online. (2008) PRA: Manila reclamation of Baseco being done without its approval, <https://www.gmanetwork.com/news/news/nation/110663/prama-nila-reclamation-of-baseco-being-done-without-its-approval/sto>

ry/(검색일 2021.03.14.)

Gma News Online. (2014) INFOGRAPHIC: The hunt for the Marcos
ill-gotten wealth,
<https://www.gmanetwork.com/news/news/specialreports/379847/infographic-the-hunt-for-the-marcos-ill-gotten-wealth/story/>(검
색일2020.12.31.)

Gma News Online. (2017) Baseco residents make money out of
water lilies,
<https://www.gmanetwork.com/news/news/photo/232345/baseco-residents-make-money-out-of-water-lilies/photo/>(검색일 2021.
04. 14.)

Grundfos Foundation. (2020) Community Grant secures drinking
water in Baseco Compound, Philippines,
[https://www.pdjf.dk/en/article/community-grant-secures-drinkin
g-water-in-baseco-compound-philippines/](https://www.pdjf.dk/en/article/community-grant-secures-drinking-water-in-baseco-compound-philippines/)(검색일: 2021.05.29.)

Haiti Chery. (2012) 'Gener' Toll Now 39; Aquino Visits Baseco,
[https://www.dadychery.org/2012/08/02/typhoon-gener-climate-c
hange-wreak-havoc-in-philippines/](https://www.dadychery.org/2012/08/02/typhoon-gener-climate-c-hange-wreak-havoc-in-philippines/)(검색일 2021.03.12.)

Pinoyweekly. (2014) Where did P11-B DAP for urban poor housing
go?[https://pinoyweekly.org/2014/07/where-did-p11-b-dap-for-ur
ban-poor-housing-go/](https://pinoyweekly.org/2014/07/where-did-p11-b-dap-for-urban-poor-housing-go/), 검색일(2021.03.12.)

Informal city dialogues. (2013) Multi-Hyphenated Before It Was Cool,
[https://nextcity.org/informalcity/entry/multi-hyphenated-before-
it-was-cool](https://nextcity.org/informalcity/entry/multi-hyphenated-before-it-was-cool) (검색일 2021.03.30.)

Informal City Dialogues. (2013) Growing a Nest Egg Through Urban Gardening,
[https://nextcity.org/informalcity/entry/growing-a-next-egg-thro
ugh-urban-gardening](https://nextcity.org/informalcity/entry/growing-a-next-egg-through-urban-gardening) (검색일 2021.03.30.)

International alert. (2019) Muslim Mothers of Baseco launch social

- enterprise to build peace,
<https://www.international-alert.org/news/muslim-mothers-baseco-launch-social-enterprise-build-peace>(검색일 2021.03.30.)
- Inquirer. (2020) Manila Bay waters near Baseco turn murky white; fish kill seen after monsoon rains,
<https://newsinfo.inquirer.net/1336724/manila-bay-waters-near-baseco-turn-white-fish-kill-after-monsoon-rains>(검색일 2021.01.16.)
- Inquirer. (2013) Nila and her mangroves,
<https://opinion.inquirer.net/63807/nila-and-her-mangroves>(검색일 2021.03.28.)
- Jlagman 17 News Digest. (2010) Noynoy Aquino, Mar Roxas to Sign Covenant with the Urban Poor in Tondo,
<http://jlagman17.blogspot.com/2010/03/noynoy-aquino-mar-roxas-to-sign.html>(검색일 2021.04.14.)
- Next City. (2013) Manila is a Hotbed of Progressive Housing Solutions,
<https://nextcity.org/features/view/slum-lab-manilas-quest-to-build-a-better-informal-settlement>(검색일 2021.04.04.)
- NewStatesman. (2014) In the slums of Manila, inequality is so bad that the worst off have no chance to protest,
<https://www.newstatesman.com/world-affairs/2014/09/slums-manila-inequality-so-bad-worst-have-no-chance-protest>(검색일 2021.07.13.)
- Manila Bulletin. (2020) Urban poor families fear eviction due to Manila Bay white sand project,
<https://mb.com.ph/2020/09/09/urban-poor-families-fear-eviction-due-to-manila-bay-white-sand-project/?fbclid=IwAR2Ta-Pko1V9k344nBCBCqX2ruhJaUvFygElpcJu0eoDxZFWjgX0YFYD1fY>(검색일 2021.07.13.)

2020.01.17.)

Modern Southeast Asia. (2020) Manila Bay's White Sand and the Eviction of the Bay's Families, <https://seasia.yale.edu/news/manila-bays-white-sand-and-eviction-on-bays-families>(검색일 2021.01.17.)

Mongabay. (2019) Manila's informal settlers face relocation in exchange for clean bay, <https://news.mongabay.com/2019/10/manilas-informal-settlers-face-relocation-in-exchange-for-clean-bay/>(검색일 2021.03.15)

Philstar Global. (2002) 'Reclamation of Baseco in 30 days', <https://www.philstar.com/metro/2002/04/02/155759/145reclamation-baseco-30-days146>(검색일 2020.05.17.)

Philstar Global. (2001) Barangay Baseco: The lost city of stilts and half-, <https://www.philstar.com/metro/2001/09/19/134167/barangay-baseco-lost-city-stilts-and-half->(검색일2020.01.02.)

Pinoyweekly. (2014) Where did P11-B DAP for urban poor housing go? <https://pinoyweekly.org/2014/07/where-did-p11-b-dap-for-urban-poor-housing-go/> (검색일 2021.03.12.),

Spot. (2020) Time and Time Again: A Short History of the Pasig River Rehabilitation Project <https://www.spot.ph/newsfeatures/the-latest-news-features/83476/pasig-river-rehabilitation-project-history-a4362-20200904>(검색일 2021.03.11.)

The Borgen Project. (2018) 10 important and little-known facts about poverty in Manila, <https://borgenproject.org/10-facts-about-poverty-in-manila/>(검색일 2020.05.27.)

Urban Poor Associate. (2006) The EKK's quest for the future by

- Billy Bernaldez,
<http://urbanpoorassociates.blogspot.com/2006/05/ekks-quest-for-future-by-billy.html>(검색일 2021.03.30.)
- Urban Poor Associate. (2008) Teaching kids to dream beyond Baseco,
<http://urbanpoorassociates.blogspot.com/2008/08/teaching-kids-to-dream-beyond-baseco.html> (검색일 2021.03.30.)
- Urban Poor Associate. (2008) 190-Hectare Reclamation Project Raises Fears Among Baseco Residents,
<http://urbanpoorassociates.blogspot.com/2008/06/190-hectare-reclamation-project-raises.html>(검색일: 2021.05.26.)
- Urban Poor Associate. (2008) MEDIA ADVISORY: Running Priest in Baseco for U.N. Run,
<http://urbanpoorassociates.blogspot.com/2008/07/media-advisory-running-priest-in-baseco.html>(검색일: 2021.05.26.)
- Urban Poor Associate. (2008) Baseco worries,
<http://urbanpoorassociates.blogspot.com/2008/07/baseco-worries.html>(검색일: 2021.05.26.)
- Urban Poor Associate. (2011) Fires and violence,
<http://urbanpoorassociates.blogspot.com/2011/05/fires-and-violence.html>(검색일: 2021.05.26.)
- Urban Poor Associate. (2016) Roxas and Robredo Sign Urban Poor Covenant, <https://www.urbanpoorassociates.org/index.php>(검색일: 2021.05.26.)

기타

- 경기개발연구원. (2014) 동남아시아의 도시화 동향 및 전망
국제개발협력민간협의회. (2014) 2014년도 PCM 필드리서치 보고서
국토환경연구소. (2014) 적정기술 국가별 조사 필리핀,
대구시마을공동체만들기지원센터 네이버 블로그,
<https://blog.naver.com/rak2356/221780288288>
외교부. (2015) 필리핀개황
필리핀 환경자원개발부 페이스북,
<https://www.facebook.com/DENR.NCR.Official>
하비 프로젝트, <https://habibags.wordpress.com/>
Centre for Instructional Technology (2018) Baseco Kabalikat Mangrove Project,
<https://blog.nus.edu.sg/landscapeofnecessity/baseco-kabalikat-mangrove-project-3/>
Christian Aid (2015) Strengthening Power from Below: Stories of Resilience from the Philippines
Maria Gehander · Eva Mörnhed, (2006). From Slum to Adequate Homes – A Study on Housing Solutions for the Urban Poor in Manila, Philippines, Lunds University, Sweden, 학사논문
Maryknoll Office for Global Concerns. (2008)
<https://archive.maryknollogc.org/regional/asia/072908b.html>
Murphy, D. (2019) "Baseco and Its Proclamation" (PDF). Ombudsman of the Philippines.
Official Gazette of the Republic of the Philippines,
<https://www.officialgazette.gov.ph/section/proclamations/>
Rotary Showcase, . (2020)
https://map.rotary.org/en/project/pages/project_detail.aspx?guid=89ab4533-2375-4627-9e1d-acec0d1990c2#close

United Nations Human Rights,
<https://www.ohchr.org/en/issues/housing/toolkit/pages/righttoadequatehousingtoolkit.aspx>



The Poor's Struggles for Housing Security through their Reproduction of Space:
Focusing on the Case of Baseco Compound, Manila

Nuri Park

Department of Interdisciplinary Program of Global Area Studies, The Graduate School,
Pukyong National University

Abstract

In this thesis, the housing stability of the poor was analyzed based on the case study of the urban poor area Baseco Compound in Manila, Philippines. Baseco is an area facing the risk of continuous demolition, and it can be said that housing is unstable. Even though the government provide a relocation site, but the poor won't leave Baseco. In this paper, I began by exploring reasons behind this situation.

Therefore, research questions are why there is a constant risk of demolition in baseco, why residents do not leave despite the risk of demolition, how residents respond to demolition orders, and how we, third parties, should view demolition orders and residents' responses.

The research methods is to analyze various documents such as announcements released by the Philippine government or Manila City, interviews with Baseco residents in the media, Philippine NGO reports, reports from Korean and foreign NGOs visiting Baseco, and self-produced materials.

As a theoretical framework, Henri Lefevre's theory of production of space was formed. The theory is that social relations can produce spaces and produced spaces affect social relationships again based on interactions between each other. There are three momentos of spatial production; at first, representation of space, which is planning and arranging spaces according to the ideas, knowledge, and ideology of groups such as governments and urban planners, at second, the representational space, which is experienced as images, symbols, and atmosphere in their daily lives and at third, the living space, which is repeated in people's daily lives.

Therefore, in this paper, according to the three momentos of space, I analyzed Baseco explaining the situation in which capitalism caused space exploitation and exclusion. In addition, various opportunities were used to reverse the logic of existing spaces and analyze the situation of producing their own space, especially residential space.

First, the government implemented various policies and activities and carried out media reports to create symbols and images that the residents of Baseco are illegal occupied, polluting environment, or were vulnerable to disasters. And the government provided the relocation site with demolition orders. However, the government's actions were actually not only to blame for the residents, but also to acquire a

Baseco for a reclamation project. This act can be said to be a government's abstraction of space focused more on profits from reclamation projects than on the value of a residential area for the poor. In other words, the government's representation of the space is the process of justifying demolition orders and producing abstract spaces.

In the next chapter, I focused on how residents experienced and recognized Baseco during various events. First, they got the opportunity to plan their ideal village by participating in a local plan called People's Plan. This later becomes a spatial imagination that motivated a movement from contradictory space to differential space. Second, the government continues to build various facilities (schools, health centers and disaster shelters) on the largest streets of Baseco, making it a place for residents to experience government power. The poor has experienced alienation by the lack of prevention facilities for natural disasters and basic infrastructure. Finally, in the absence of such a government, multinational companies supported Baseco so that the poor experienced the development of Baseco.

In the next chapter, the poor practically acquired space in response to the demolition order and further showed the spatial practice of residents to produce space as a "genuine residential space." The poor sought help from transnational and religious organizations which supported Baseco before, engaged in political activities such as signing on the convention with presidential candidates. This is a strategy only for the poor in the Philippines, which has a large role in civil society, and the transnational network formed by multinational private companies in Baseco. In addition, the poor further developed their own identity, ownership, and sense of belonging not only to simply acquiring space, but also participating in garbage collection and PRRC Programme to make a living environment better and operating livelihood programmes with private cooperation.

First of all, I were able to identify the phenomenon in which space was interpreted values as capitalist and was abstracted. The government issued demolition orders for capitalist values, after providing the relocation site as a solution to demolition. And the demolition was seemingly the reclamation project. This was the process of abstracting the value of the residential space called Baseco.

Second, it was possible to identify the specific spatial practices of residents producing their residential space, which is a kind of differential spaces. In addition to acquiring physical property such as land and houses, the poor were making their living space better by improving the residential environment by alleviating poverty through livelihood programs, and improving structures through educational programs.

The Philippine government encourages the poor to move into an empty area, the relocation site or simply lays the roads and build houses for local development rather than reducing housing poverty. However, it only raises the resistance of the poor and does not help to solve serious urban problems. Therefore, the Philippine government needs to focus on spatial production of residents to improve housing condition. In particular, it is necessary to focus on the specificity of space and the spatial practice of the poor to identify the needs of the poor. If the relocation is inevitable, various factors should be considered, such as whether in the relocation site people can live with enough livelihood, education, and community activities.

Non-governmental organizations such as NGOs should also support and encourage residents to produce their own space, not disrupting the production of residential spaces, thus true residential spaces can be produced by residents.

And finally, we, who consume cities and live in cities, should not simply see conflicts between the people of Baseco and the Philippine government as a matter of land ownership. This is because the space of the city has a history and meaning beyond ownership. Therefore, we need a position to embrace and to understand the poor so that they can live together, rather than simply look them as monstrous.

