

## 글레이저노믹스 도시정책 담론의 해체와 비평\*

이재열\*\* · 김종근\*\*\*

### Deconstructing and Critiquing Glaesernomics Urban Policy\*

Jae-Youl Lee\*\* · Jong-Geun Kim\*\*\*

**요약 :** 이 논문은 경제학자 Edward Glaeser의 영향력에 따라 지배적 도시정책 담론으로 부상한 글레이저노믹스를 해체하여 비평한다. 우선은 다섯 가지 핵심적 도시정책 처방에 주목한다. 이 담론에 따르면, ① 교외보다 도시 집적이 이상적 정책 공간이고, ② 도시정책의 표적은 장소가 아니라 사람이 되어야 하며, ③ 생산보다 소비에 기반한 도시경제가 바람직하다. 그리고 Glaeser는 ④ 복지보다 교육, 직업훈련, 기업가정신을 통한 개인의 자립을 우선시하며, ⑤ 풀뿌리 시민사회가 중심이 되는 상향식 참여 민주주의보다 강력한 권위주의적 시정 리더십을 더욱 효과적이고 유용한 거버넌스 양식으로 제시한다. 여기에서 긍정적인 자아와 부정적인 타자를 명확하게 구별하는 이항 구도의 대립 관계, 즉 이분법 논리를 동원해 나름의 도시정책을 정당화하는 담론의 성격을 포착할 수 있다. 이러한 이상화/타자화의 담론적 기술은 도시 문제의 해결책으로 이어지기보다 정책적 딜레마의 상황을 조성하는 경향이 강하다. 아울러, 글레이저노믹스 정책에는 신자유주의적 이데올로기 정치가 내재하고, 공간적 케인스주의와 제도적 호환성의 문제를 일으킬 소지도 있다.

주요어 : 글레이저노믹스, 도시정책, 해체, 신자유주의, 공간적 케인스주의

**Abstract :** This article is designed to deconstruct and critique a dominant urban policy discourse Glaesernomics, which is found to comprise of five key policy prescriptions that ① support urban agglomerations as an ideal policy space over suburbs; ② prefer public investment targeting at people rather than places ③ prioritize consumption over production as urban economic base; ④ encourage policy measures aiming at self-reliance while discouraging welfare; and ⑤ promote strong city leadership able to dampen civil discontents and complaints. The Glaesernomics policy package as such relies on a set of binary oppositions, in and through which the positive self and the negative other are distinguished and in turn overvalued/undervalued. Such a dichotomous discursive technique, however, is observed to form policy dilemmas instead of making urban problems in question solvable. Besides, neoliberalist ideology politics immanent to the Glaeserian policy prescriptions and an issue of institutional incompatibility (particularly with spatial Keynesianism) are also discussed.

Key Words : Glaesernomics, Urban policy, Deconstruction, Neoliberalism, Spatial keynesianism

\*이 논문은 2023학년도 충북대학교 연구년제 지원에 의하여 연구되었음.

\*\*충북대학교 지리교육과 부교수(Associate Professor, Department of Geography Education, Chungbuk National University, leejaeyoul@chungbuk.ac.kr)

\*\*\*공주대학교 지리교육과 조교수(Assistant Professor, Department of Geography Education, Kongju National University, jgkim@kongju.ac.kr)

## I. 서론

도시에 대한 담론은 ... 객관적 리포트 그 이상이다. 도시 담론은 이데올로기로 기능하며 우리의 이목을 사로잡고 행동을 자극한다.]...[담론은 도시의 운명에 대하여 ... 납득이 가능하도록 ... 일관화된 이야기도 전달할 수 있게 한다. (Beauregard, 2003:xi)

Beauregard(2003)의 말처럼 “이데올로기로 기능하며 우리의 이목을 사로잡고 행동을 자극”하는 이 시대의 대표적 도시 담론으로 글레이저노믹스(Glaesernomics)가 있다. 글레이저노믹스는 하버드대학 도시경제학자 Edward Glaeser와 경제학을 뜻하는 economics의 합성어로서, 신고전 경제학 접근을 일부 수정하여 특정한 방식으로 도시의 경제와 인구 성장을 이론화하고 나름의 도시정책을 합리화하는 담론이라고 할 수 있다(Peck, 2016). 어메니티가 양호하고 풍부한 곳에 인재(인적자본)가 몰리고 이들의 긍정적인 집적 효과로 인해서 도시의 인구와 경제가 성장한다는 것이 글레이저노믹스의 핵심 주장이며, 이와 같은 학문적 연구의 결과를 바탕으로 어메니티와 교육에 대한 투자를 늘리고 교외화를 억제하는 대신 도시 집적을 강화하는 정책 개발과 실행의 필요성도 강조한다(Glaeser *et al.*, 2001; Glaeser and Gottlieb, 2008). 이러한 학술적, 정책적 논의는 대중서에 가까운 『도시의 승리』와 『도시의 생존』 출간으로도 이어졌고(Glaeser, 2011; Glaeser and Cutler, 2021), 모두는 ‘패스트 번역(fast translation)’이란 말이 어울릴 정도로 출간하자마자 한국어로 번역되어 우리나라 학계와 대중 사이에서도 인기를 끌며 널리 유통되고 있다(Glaeser, 2011, 이진원 역, 2011; Glaeser, 2021, 이경식 역, 2022).<sup>1)</sup> 글레이저노믹스의 도시 분석, 문제 진단, 정책 처방에 대한 우리나라 학계의 평가와 정책 기관의 반응은 대체로 호의적이며, 수용적인 태도를 보이는 경향도 매우 강하다(이우중, 2013; 김갑성, 2015; 김재익, 2019; 김승배, 2020; 천의영, 2022).

이러한 우호적 반응의 맥락에서, Glaeser가 컨설팅, 강연, 언론 인터뷰 등 직접적인 참여를 통해서 한국의 도시 비전이나 정책 마련에 관여했던 사례도 여럿 있다. 예를 들어 매일경제(2013년 3월 20일자)는 2013년 비전코리아 제21차 국민보고대회에서 “도시 경쟁력이 곧 국가 경쟁력”이라는 인식하에 ... 서울을 창조경제도시로 만들어

야 한다”는 도시선언문을 채택하고 “구체적인 액션 플랜을 제시”했었는데, 이 과정에서 Glaeser는 자문위원으로 활동했다.<sup>2)</sup> 2018년 7월에는 아시아 부동산학회 국제 학술대회 참석차 한국을 방문해 장대한 매경미디어그룹 회장과 “위대한 도시”를 주제로 대담을 나누기도 했다. 이 자리에서 Glaeser는 행정수도 이전으로 인한 서울과 한국 사회 전반의 “질적 하락”을 우려하며 서울의 밀도를 더욱 높일 수 있도록 정부나 지자체가 건물의 높이를 규제하지 말고 “시장 자율에 맡겨야 한다”고 조언했다(매일경제, 2018년 7월 10일자).

2022년 11월 한국경제신문에서 『도시의 생존』 번역서를 출판한 이후에는 온라인 강연 활동이 두드러진다. 예를 들어 Glaeser는 2023년 10월 16일 동아일보(2023년 10월 16일자)가 주최한 공간복지 대상 시상식에 온라인으로 참석해, “세계 도시의 흥망성쇠를 정리하고 한국 도시가 나아가야 할 방향을 제시”하며 “불확실한 미래를 대비하기 위해 ... 업무 공간과 거주 및 공공 공간을 유연하고 자유롭게 사용할 수 있도록 복합 공간화 해야 한다”고 조언했다. 바로 다음 날인 10월 17일에는 산업통상자원부, 인천경제자유구역청, 인천연구원이 공동 주관하는 <경제자유구역 출범 20주년 기념 국제포럼>에서 온라인으로 진행된 기조강연을 맡았다(그림 1). 이 강연에서 Glaeser는 “한국의 도시들은 개방성, 교육·방역시스템, 도시 기능, 한류 등의 측면에서 강점이 있어 ... 글로벌 인재를 끌어당기는 도시”가 될 수 있다고 전망하며, “인천경제자유구역이 바이오테크와 헬스케어 산업의 허브가 되려면 과도하지 않은 적절한 규제를 통해 사업 여건을 조성하고 국내의 인재들이 모일 수 있도록 살기 좋은 도시를 만들” 것을 당부했다(서울경제, 2023년 10월 17일자).

이러한 맥락에서 지배적 관점으로 부상하여 한국 사회에도 큰 영향력을 미치고 있는 글레이저노믹스 정책 담론을 ‘해체’적으로 분석하고 이를 바탕으로 비평하고자 한다.<sup>3)</sup> 우선 2장에서는 글레이저노믹스가 자아와 타자를 명확하게 구별하는 이항 구도의 대립적 관계, 즉 이분법 논리를 바탕으로 도시정책을 마련하고 정당화하는 측면을 부각한다. 이러한 담론적 기술이 글레이저노믹스의 핵심 정책안을 제시하는 데에서 광범위하게 동원되고 있다. 구체적으로, 집적/교외화, 사람/장소, 소비/생산, 개인의 자립/사회적 복지, 하향식 리더십/상향식 시민사회를 선호/거부, 촉진/억제, 이상화/타자화하는

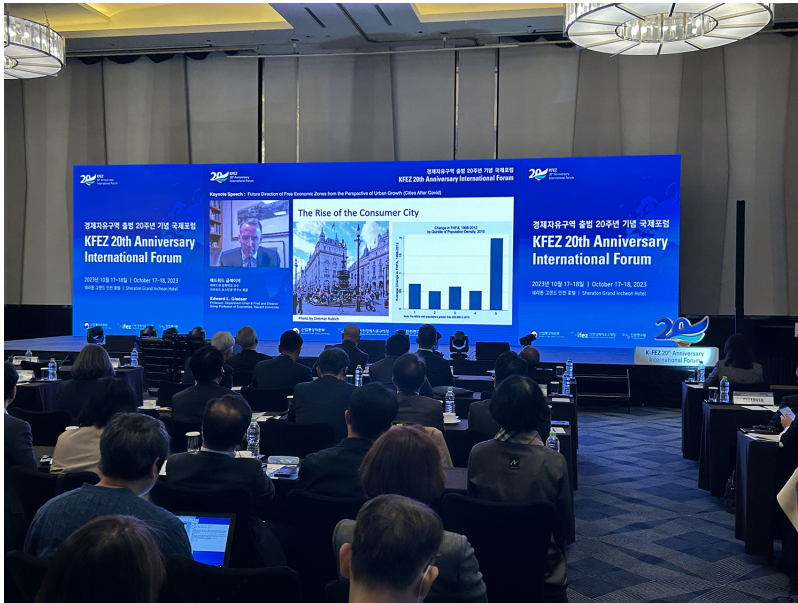


그림 1. Glaeser의 <경제자유구역 출범 20주년 기념 국제포럼> 기조강연

출처: 저자 촬영(2023년 10월 17일).

방식으로 글레이저노믹스 정책 담론이 구성되어 있다. 3장에서는 이분법에 기초한 담론적 기술이 도시 문제의 해결책을 낳기보다 정책적 딜레마의 상황을 조성하는 점을 지적한다. 특히 도시/비도시, 정량적/정성적 인식론, 집적/스프롤, 사람/장소의 이분법 때문에 생성된 딜레마의 상황에 주목한다. 아울러, 3장의 후반부에서는 글레이저노믹스 정책에 내재하는 신자유주의적 이데올로기 정치와 그에 따른 제도적 호환성의 문제도 공간적 케인스주의 이슈를 중심으로 살펴본다. 마지막으로, 4장 결론에서는 2~3장의 논의를 요약하여 정리하고, 글레이저노믹스 도시정책을 어떻게 받아들여야 하는지에 대해 토론하며 필요한 후속 연구 과제도 제시할 것이다.

## II. 해체

Glaeser는 1967년 미국 뉴욕 태생의 경제학자이다. 학부는 1988년 프린스턴대학 경제학과를 졸업했고, 박사학위는 1992년 만 25세의 나이에 시카고대학 경제학과에서 수여받았다.<sup>4)</sup> 학위를 취득한 해부터 하버드대학 경제학과에 교수로 재직하면서 미시경제학 이론과 도시경제학을 가르치고 있다. 그의 연구 활동과 성과는 도시

성장의 결정요소를 규명하고 아이디어 확산의 중심지로서 도시의 역할을 파악하는 데에 집중되어 있다(이재열·김종근, 2023). 그리고 하버드대학의 국가·지방정부 센터(Taubman Center for State and Local Government)와 광역 보스턴 연구소(Rappaport Institute for Greater Boston)의 소장을 역임했던 경험이 있고, 다양한 수준의 정부를 상대로 정책 자문 활동에도 적극적으로 나서고 있다. Glaeser에게는 『도시의 승리』 한국어판 표지에 새겨진 “천재 도시경제학자”란 평가가 전혀 어색하지 않으며, 인젠가는 그가 노벨 경제학상을 받게 될 것이라는 전망도 있다(월간중앙, 2017년 1월 30일자; 글로벌이코노믹, 2023년 10월 9일자).

경제지리학자 Peck(2016:8)의 평가에 따르면, Glaeser의 경제학적 도시정책 진단과 처방은 “시장을 최우선시하고 … 여기에 시장의 질서를 감시하는 국가의 (제한된) 역할을 가미한 질서유지주의(ordoliberalism)”에 기반한다. 질서유지주의 정책의 가장 중요한 관심사는 정부의 기능을 통해서 개인의 자유와 시장을 보호하는 것인데, 여기에는 경쟁 시장이 개인의 자유를 보장하는 가장 효과적인 방안이라는 전제가 깔려 있다(Beck and Kotz, 2017).<sup>5)</sup> 이러한 사상에 기초한 글레이저노믹스 도시정책은 개별 국가나 지방정부의 차원을 넘어서, 그 영향력

이 세계은행(World Bank, 2009)이나 OECD (2006) 같은 국제기구에도 미치며 말 그대로 글로벌한 주류(主流)의 관점을 형성하고 있다(Peck, 2016; Rossi, 2020). 이에 본 장에서는 글레이저노믹스 도시정책의 논리와 내용이 어떻게 구성되어 있는지를 해체해보고자 한다. 우선 첫 번째 절에서는 글레이저노믹스의 대중적 지침서 역할을 하는 『도시의 승리』를 집중적으로 심문하고, 그다음으로 최근 출간된 『도시의 생존』에서 제시하는 도시정책 관련 논의를 검토할 것이다.

### 1. 승리의 도시정책

글레이저노믹스의 도시정책은 다섯 가지의 핵심 주장으로 구성되며, 여기에는 정책 공간, 정책 표적, 선호되는 도시경제의 기반, 빈곤 대책, 거버넌스 관련 이슈가 포함되어 있다(표 1). Glaeser의 구체적인 정책 처방에서 가장 눈에 띄는 점은 도시/교외, 집적/스프롤, 집중/분산, 사람/장소, 소비/생산, 저숙련/고숙련, 자립/복지, 권위주의/풀뿌리 등 이항 구도의 대립적 개념으로 구별하는 이분법 논리를 바탕으로 정당화가 이루어진다는 것이다. 전자의 개념은 도시정책과 관련해 긍정적으로 평가되어 선호하고 촉진되어야 할 도시 승리의 결정요소로 인식된다. 그에 반해, 후자는 부정적으로 평가되어 도시 정부가 거부하고 억제해야만 하는 도시 패배의 원흉으로, 즉 도시 승리의 타자들로 지목된다.

우선 첫째, Glaeser는 교외화와 도시 스프롤을 통한 도시화 지역의 확대나 분산보다 밀도를 높여 도시 집적의 외부경제를 강화하는 도시정책의 지향점을 마련해야 한다고 주장한다. 도시 권역의 확장은 토지 이용의 효율성을 악화시킬 뿐만 아니라 인프라 투자 비용 증가 및 환경 파괴의 원인으로 판단했기 때문이다. 반면, 도시의 밀도를 높이는 수직형 개발은 효율성을 높이며 환경오염과 에너지를 절감하는 방안이라는 이유로 장려한다. 일례로, Glaeser는 “자동차 중심의 스프롤 지역보다 엘리베이터 중심의 혼잡한 도시에 사는 것이 지구에게는 훨씬 더 유익할 것”이라고 단언한다(Glaeser, 2011, 이진원 역, 2011:449). 아울러, 교외화와 스프롤은 집적경제의 이익을 분산하여 국가 전체적으로는 모두에게 유리하지 못한 조건을 조성한다고 문제시한다. 이러한 논리에서, Glaeser는 스프롤과 교외화의 인센티브로 작용하는 “반도시적” 정책의 철폐를 강력하게 요구한다(Glaeser, 2011, 이진원 역, 2011:449). 이러한 탈규제화의 정책 처방은 도시 내부와 외부 모두를 대상으로 제시된다. 도시 내부와 관련해서, 주택 공급과 도시개발을 억제하며 주택 가격 상승을 부추기는 고도제한이나 용도지구제 등 지방정부 규제의 철폐를 요구한다. 그리고 도시 외부와 관련해서는, 주택담보대출 금리 할인 등 도시 스프롤을 자극하는 보조금 정책을 폐지하는 국가정부의 탈규제화 노력도 촉구한다.

둘째, Glaeser는 도시정책의 표적이 장소가 아니라 사

표 1. 글레이저노믹스 도시정책의 이분법적 구성

	긍정/선호/촉진/승리	부정/거부/억제/패배	정책 수단
정책 공간	밀도와 집적 집중	교외화와 스프롤 분산	도시계획 탈규제화 주택담보대출 지원 폐지
정책 표적	사람	장소	개인/가구 보조금 도시재생 정책 축소 균형발전 정책 축소
도시경제 기반	소비도시 어메니티 고숙련, 고학력 노동	생산도시 비어메니티 저숙련, 저학력 노동	학교 교육 개선 거리 안전 및 대중교통 개선
빈곤 대책	자립	복지	학교 교육 개선 누진세 폐지 복지정책 축소
거버넌스	권위주의 리더십 하향식	노조, 환경단체, 시민사회 상향식	강력한 시장/리더 참여(풀뿌리) 민주주의 제한

출처: Glaeser(2011, 이진원 역, 2011)에서 Glaeser의 도시정책 관련 주장을 정리하여 작성함.

람이 되어야 한다는 주장도 펼친다. 도시 간 격차와 위계질서는, 즉 공간적으로 불균등하게 차별화된 도시체계는 시장의 원리에 따라 자연스럽게 형성된 것이기 때문에(이재열·김종근, 2023), 쇠퇴하거나 뒤처지는 곳이라 하더라도 국가와 정부는 그런 지역을 되살리기 위해 인위적으로 개입하지 말아야 한다는 뜻이다. Glaeser의 주장에 따르면, “가난한 사람들을 돕는 것은 정부의 소임이지만 가난한 장소들과 허술하게 경영되는 도시들을 돕는 것은 그렇지 않다.”(Glaeser, 2011, 이진원 역, 2011: 441) 그 대신 빈곤한 장소의 사람에게 투자하여, 그들이 더 나은 곳을 찾아 이동할 수 있는 여건을 마련해주는 게 훨씬 더 나은 방안이라고 주장한다. 이런 논리에서, 2005년 허리케인 카트리나로 뉴올리언스가 전례 없는 큰 수해의 피해를 입었을 때, Glaeser는 연방정부 재원이 투입되는 뉴올리언스 재건 프로그램을 비판하면서 이재민들이 “다른 곳에서 더 나은 주거지를 얻는 데 쓸 수” 있도록 하는 게 더 낫다고 주장해 논란을 일으키기도 했었다(Glaeser, 2011, 이진원 역, 2011:27). 마찬가지로, 뉴욕주의 구산업도시 버펄로에 투입된 연방정부의 도시재생 기금을 “뇌물(bribe)”로 표현하면서, “도시재생 프로젝트에 투입된 수십억 달러에 이르는 ... 그러한 뇌물이 도시 쇠퇴를 되돌리킬 수 있다는 것은 ... 상상이 불가한” 시나리오라고 평가절하했던 바 있다(Peck, 2016:17). 한 마디로, 쇠퇴하는 도시의 재생, 보다 일반적으로는 도시나 지역 간 균형을 도모하는 정책은 낭비에 불과하다는 것이다.

그에 반해 셋째, 성공적인 대도시에서 장소의 질을 높이려는 정책은 어메니티나 삶의 질 개선이란 명목으로 아주 높게 평가한다. 이유는 오늘날 도시의 활력은 생산보다 소비에 기반하는 것으로 판단했기 때문이다. Glaeser에 따르면, “전형적인 19세기 도시는 공장들이 생산의 우위를 누리는 장소에 위치했던 반면, 전형적인 21세기 도시는 근로자들이 소비의 우위를 누리는 장소가 될 가능성이 높다.”(Glaeser, 2011, 이진원 역, 2011:221) 이러한 소비도시가 극장, 레스토랑, 패션 등의 풍부한 어메니티를 제공하고 “놀이터”로서 기능하면서 인적자본을 끌어들이는 역할을 하는 것으로 이해한다. “똑똑한 사람들은 도시가 가진 경제적 힘의 궁극적인 원천이며, 그런 사람들은 ... 삶의 질에 대해서 더 많이 신경쓴다”는 것이다(Glaeser, 2011, 이진원 역, 2011:243). 일례로, Glaeser는 “런던의 [어메니티가] 런던에 ... ‘인도 철강왕’ 락시미 미탈과 같은 ... 32명의 억만장자들을 끌어들이는 역할”

을 하고 있음을 강조한다(Glaeser, 2011, 이진원 역, 2011: 220-221). 그렇다면 도시의 어메니티를 개선하기 위해 정부는 어떤 노력을 해야 할까? 치안, 거리 안전, 학교 교육 등 기본적인 공공서비스를 우선시하고, 상업적 어메니티와 관련해서는 복잡한 허가 제도나 절차 같은 지나친 규제를 삼가야 한다며 Glaeser는 다음과 같이 진술한다.

더 많은 교육을 받은 사람들은 아이들을 위해 안전한 도로와 좋은 학교에 많은 돈을 지불할 것이다. 소비도시의 중요성이 확대되면 도시의 지도자들은 거리의 치안 유지와 공립학교의 수준 향상 같은 지방정부의 기본적인 역할을 수행하는 데 집중하는 것이 좋다. 식당과 극장 역시 숙련된 인재들을 끌어오는 역할을 하지만 그것들은 안전과 학교만큼 중요하지 않으며, 정부의 개입이 필요하지도 않다. 이러한 어메니티들은 적어도 도시가 그것이 주는 즐거움을 지나치게 규제하지 않는 한 도시 변형의 자연스런 결과물이다. (Glaeser, 2011, 이진원 역, 2011:243)

넷째, Glaeser는 도시정책이 집적경제의 이익을 촉진하는 동시에 집적경제의 불이익을 해소하는 방향으로 추진되어야 한다고 주장한다. 집적의 촉진은 탈규제화를 통한 고밀도화와 인적자본에 매력적인 어메니티의 개선을 통해서 이를 수도 있지만, 이로 인해 발생할 수 있는 빈곤 인구도 정책적 지원의 대상에 포함되어야 한다는 것이다. Glaeser는 특히 도시 빈곤층을 대상으로 교육, 직업훈련, 기업가정신 함양에 많이 투자해 그들의 자립 역량을 높여야 한다고 말한다. 그의 주장에 따르면, “가난이 도시가 잘 기능하고 있다는 것을 보여줄 때가 종종 있다. 도시는 가난한 사람들이 살기 좋은 곳이기 때문에 가난한 사람들을 끌어모은다.”(Glaeser, 2011, 이진원 역, 2011:452) 이는 도시가 성장하면 저임금의 서비스업 일자리의 기회가 증가해 상대적으로 가난한 사람들도 많아진다는 뜻이다. 따라서 도시가 “사람들을 가난하게 만들어서가 아니라, 인생이 나아질 것이라는 기대를 가진 가난한 사람들을 끌어들이기 때문에 도시는 가난한 사람들로 가득 차 있다.”(Glaeser, 2011, 이진원 역, 2011:138) 이런 경우 상대적으로 부유한 사람들이 도시를 떠나고 빈곤층만 남을 수 있는데, 그렇다 하더라도 “부유한 사람들로부터 돈을 빼앗아서” 가난한 사람들에게 “적선”하는 재분배지향형 복지는 올바른 정책 방향이

아니라고 단언한다(Glaeser, 2011, 이진원 역, 2011:440-441). 누진세에 기초한 복지정책은 부유층의 도시 이탈을 가속화할 수 있기 때문에 지양해야 할 정책 방침으로 이해한다. 그 대신 교육과 기업가정신에 대한 투자는 빈곤층 자녀의 인적자본을 높여 자립의 역량과 경쟁력을 키울 수 있을 뿐 아니라, 그들이 더 나은 장소로 옮겨갈 수 있는 이동성도 높이며 부유층의 이탈도 방지할 수 있는 유익한 정책 수단으로 높이 평가한다.

다섯째, 지금까지 서술한 네 가지의 정책 방안은 사람들 사이에서 이익이 갈리고 많은 논란을 일으킬 수 있기 때문에, Glaeser는 그러한 “도시 성공 방정식”을 흔들림 없이 추진할 수 있는 강력한 정치적 리더십도 요구한다(Glaeser, 2011, 이진원 역, 2011:391). 그는 특히 불평등에 저항하고 높은 세금과 복지정책을 통한 재분배를 요구하는 시민사회 단체, 경관 보존을 이유로 고밀도 정책을 반대하며 교외 스프롤을 조장하는 환경단체에 휘둘리지 않는 리더십의 필요성을 강조한다. 이런 방식으로 글레이저노믹스에서는 상향식의 정책 결정 과정보다 강력한 리더십에 기반한 하향식 거버넌스 모델이 선호된다. 예를 들어, 1959년부터 1990년까지 장기 집권하며 싱가포르를 성장과 발전의 길로 이끈 리관유 총리나 1989년부터 2011년까지 20년 이상 시카고 시장을 맡아 성공적인 도시재생 리더십을 발휘했던 Richard M. Daley처럼 권위주의 정치인을 이상적인 리더십의 형태로 여긴다. 보다 구체적으로, Glaeser는 장기적 도시 쇠퇴의 흐름을 고밀도 개발의 혜택을 통해 재생으로 반전시킨 Daley 시장의 업적을 다음과 같이 소개한다.

보스턴과 새너제이 같은 다른 도시들에서 환경보호 운동가들과 저밀도 개발 지지자들은 도시 지도자들이 건물 신축을 제한하도록 압력을 넣어왔지만 데일리 시장은 건물 신축을 허가해 주었다. ... 이런 모든 건설 활동들이 고도로 숙련된 근로자들이 살 건물을 만들어주기 때문이다. 거주비가 하락하면 고용주들은 더 낮은 임금을 줘도 되기 때문에 시카고는 계속해서 경제적인 경쟁력을 유지하게 된다. 데일리 시장은 이러한 사실을 잘 알고 있었다. (Glaeser, 2011, 이진원 역, 2011:426)

요컨대, 글레이저노믹스는 어메니티와 인적자본의 긍정적인 영향을 바탕으로 집적경제의 이익을 극대화할 수 있는 거대 규모와 높은 밀도의 도시 성장을 이상적

도시화의 모습을 파악한다. 사람들이 높은 밀도의 환경에서 일할 때 더욱 생산적이고, 고학력자들이 집중하면 생산성의 수준과 성장률을 높이는 인적자본의 유출효과가 발생한다는 것이다(Glaeser and Gottlieb, 2008). 그래서 종주성이 높은 도시체계의 모습은 해결해야 할 병폐가 아니라 정상적인 공간균형 신호이기 때문에(이재열·김종근, 2023), Glaeser는 도시나 장소 간 형평성을 추구하기보다 집적을 통해 효율성을 촉진하는 정책이 마련되어야 한다고 주장한다. 이러한 관점에서 ‘어메니티 → 인적자본 → 집적 이익 → 도시 성장’의 메커니즘을 자극하기 위해서는 경쟁을 촉진하고 시장의 작동을 원활하게 하는 탈규제 정책이 필요하다고 요구하는 것이다. 한마디로 글레이저노믹스의 도시정책은 3장에서 논의하는 것처럼 “신고전 (미시)경제학적 합리성과 신자유주의적 정책을 긴밀하게 엮은” 시장주의적 입장을 취하고 있다(Peck, 2016:4). 이러한 기조는 다음 절에서 소개하는 바와 같이 최근에 출간된 『도시의 생존』에서도 계속해서 이어지고 있다.

## 2. 생존의 도시정책

인류는 누가 뭐라고 하지 않아도 스스로 도시 세계를 만들었다. 대면 소통 덕분에 인간은 창의성의 고리를 만들어 냈고 이로써 고대 아테네 철학과 암스테르담의 황금시대 예술이 탄생했다. 도시에는 사람들이 몰려 상업과 기업가정신과 즐거움이 흘러넘쳤다. ... 우리의 도시 지역은 밀집성의 온갖 악마들, 즉 범죄, 교통 체증, 높은 주거비용, 전염성이 높은 질병 등과 싸워 이겨야만 번영을 누릴 수 있다. (Glaeser, 2021, 이경식 역, 2022:442)

앞 절에서 살핀 『도시의 승리』가 규모와 밀도로 인한 경제성장과 삶의 개선 효과에, 즉 집적경제의 편익에 초점이 맞춰진 정책안을 제시했다면, 위의 인용문에 명시된 것처럼 『도시의 생존』은 “밀집성의 온갖 악마들”, 즉 집적경제의 비용에 더욱 많이 주목한다. 이러한 정책적 논의에서 초점 변화는 전 세계 도시를 위기에 빠뜨렸던 코로나19 시대를 배경으로 하며,<sup>6)</sup> 『도시의 생존』 도입부에 다음과 같이 서술되어 있다. 과거에 “도시가 쇠퇴하는 원인은 ... 탈산업화였지만 훨씬 위협적인 요인이 나타났다. [그것은 바로 ... 팬데믹(pandemic)이다. 도시의 결정적인 특징이 ... 밀집성 혹은 근접성인데, 이것이 질

병을 더욱 확산시키기 때문이다.”(Glaeser, 2021, 이경식 역, 2022:20) 이러한 맥락에서 Glaeser는 “경제학의 눈으로 도시의 삶과 죽음”을 논의하기 위해 David Cutler와 함께 『도시의 생존』을 집필했던 것이다. 두 학자의 정치적 입장은 다르지만, “코로나가 도시와 도시민들에게 미칠 피해를 줄일 수” 있도록 “더 나은 도시정책”을 수립하기 위해 ... 두 분야가 반드시 결합해야 한다”는 믿음에서 “타협”을 보았다고 한다(Glaeser, 2021, 이경식 역, 2022:30-31).<sup>7)</sup> 그렇다고 해서 이 책이 질병의 문제만 다루는 것은 아니다. 저자들에 따르면,

『도시의 생존』은 도시의 규모 및 밀집성으로 인해 발생할 수 있는 문제들, 도시의 어두운 측면을 개선하기 위한 투쟁을 다룬다. 전염병은 세계 무역 및 여행을 통해 도시에서 도시로, 도시 공간의 복잡한 경계들 안에서 사람에게서 사람으로 퍼진다. 전염병은 밀집성이 낮은 끔찍한 악마다. 하지만 교통체증, 범죄, 높은 주거비용 등도 도시 생활에서 반드시 나타나는 것들이다. 이런 병폐들이 곱아 타지면서 도시를 살기 나쁜 곳으로 만드는 것이다. (Glaeser, 2021, 이경식 역, 2022:25)

위의 인용문만 봐서는 예전과 달라진 도시화의 맥락에서 기존 입장을 성찰하고 새로운 안목을 제시하려는 것처럼 보인다. 책의 다른 부분에서 저자들은 “훌륭한 과학이라고 해서 모든 해답을 알지는 못한다. 훌륭한 과학은 자기 지식의 한계를 인정하는 겸손함을 갖고 더 많은 것을 배우려고 노력”해야 한다고도 이야기했다(Glaeser, 2021, 이경식 역, 2022:44).

그러나 생존의 도시정책에서는 기존 지식의 “한계를 인정하는 겸손함”을 찾는 것이 거의 불가능하다. 감염병과 보건 관련 내용이 기존의 도시정책 제안을 반복하여 정당화하는 사이에 영성하게 끼워져 있는 모습에 가깝다. 정책 논의의 초점이 바뀌었을지라도 그 내용은 변하지 않았다는 뜻이다. 『도시의 생존』에서 논리의 흐름은 대략 이렇다. 코로나19가 발생하여 지난 몇 년간 도시 집적의 불이익이 표면화되었지만, 이것은 일시적인 현상에 불과하고 어메니티와 인적자본의 외부효과 때문에 도시 집적은 필연적으로 유지될 것이다. 그래서 새로운 라운드의 집적 이익을 창출하기 위해서는, 어메니티를 개선하고 교육에 대한 투자를 늘려 개인의 경쟁력과 기업가정신을 높여야 하며, 집적을 방해하는 도시계획 규

제와 복지정책을 탈피해 시장주의에 입각한 정책을 마련해야 한다고 주장한다. 다시 한번 더 반복하자면, 그것을 위해서는 환경운동가, 시민단체, 이익집단, 노조 등의 반대에 굴하지 않는 강건하고 실용적인 시정 리더십이 필요하다고도 말한다. 감염병의 문제 이외에도 젠트리피케이션과 도시 사회의 불평등 문제도 비중 있게 다루는데, 이에 대한 정책적 진단과 처방도 기존 입장에서 크게 달라지지 않았다.

이러한 『도시의 생존』 논리를 구체적으로 파악해 보기 위해서, 아래에서는 저자들이 집중 조명하는 네 가지의 “밀집성이 낳은 악마”가 어떻게 분석되고 그에 대하여 무슨 해결책이 제시되는지를 요약해서 정리해본다. 네 가지 중 처음 두 가지는 코로나19 등 감염병 관련 이슈이고, 나머지 두 가지는 보다 일반적인 집적의 불이익과 관련된다. 모두는 『도시의 승리』와 일관되게 이분법적 사고에 기초한 도시정책 제안과 그에 대한 정당화로 구성된다.

첫째, 『도시의 생존』은 도시의 밀도가 팬데믹에 취약하게 작용할 가능성을 역사적 근거와 오늘날의 상황을 통해서 점검한다. 우선은 기원전 5세기 아테네의 몰락으로 이어졌던 정체 모를 전염병이나 16세기 아스트릭 제국을 멸망시켰던 천연두가 있었기는 했지만, 사회가 정치적으로 안정되어 격리, 거리두기 등의 조치를 취할 수 있었을 때 도시 대부분이 재기했음을 강조한다. 이는 14세기 흑사병, 19세기 콜레라, 1910년대 말의 인플루엔자 이후 도시가 경험했던 회복력에 근거한 주장이다. 저자들에 따르면, 살아남은 사람들에게는 흑사병이 오히려 기회와 혜택의 원인으로 작용했다. 생존자가 더 많은 토지를 경작할 수 있게 되었기 때문이다. 1910년대의 인플루엔자도 도시에 큰 영향을 주지 못했다. 당시에는 대면 접촉이 필수적인 경제활동이 적었기 때문이라고 한다. 반면, 전염병에 대한 취약성은 밀도와 대면접촉이 중요한 서비스 산업을 중심으로 도시경제가 발달한 오늘날의 도시에서 훨씬 심각하다고 강조한다. 저자들은 그러한 경제구조에서 직종과 관련된 사회적 계층에 따라 영향받는 정도가 다른 점도 인식한다. 감염병에 노출될 가능성은 대면접촉의 필요성이 상대적으로 덜한 소수의 고학력 전문직 서비스 종사자보다 일상적으로 고객을 대면해야 하는 대다수의 저학력 저소득층 종사자 사이에서 높다. 이처럼 불평등한 결과에 대한 해결책으로, 전염병의 위험성을 제거하고 기업가정신을 높이는 방안

이 제시된다. 기업가정신이 중요한 이유는 “코로나19로 소기업이 절멸했고 … 팬데믹으로 인한 파산의 폐허에서 멀쩡한 모습으로 다시 일어서기까지는 여러 해가 걸릴 것”이기 때문이다(Glaeser, 2021, 이경식 역, 2022: 285). 그리고 기업가정신을 촉진하기 위해서는, “내부자를 보호하기 위해 외부자를 희생시키는 역할만” 하여 새로운 기업가의 진입장벽만 높이는 “지역규제의 그물망”을 제거할 것을 권고한다(Glaeser, 2021, 이경식 역, 2022: 283-283). 반면에, 일자리가 사라졌다고 해서 보편적인 기본소득을 제공하려는 정부의 움직임은 바람직하지 않다고 주장한다. 높은 세금 때문에 도시를 이탈하려는 부유층이 많아질 수 있기 때문이다.

둘째, 코로나19 이후 밀도의 위험성에 대한 반응으로 나타난 원격 비대면 재택근무의 증가는 집적의 불경제에 따른 근본적인 전환이라기보다 일시적, 단기적 조정에 불과하다고 평가한다. 이미 40여 년 전 Toffler(1984)와 같은 미래학자들은 정보통신의 발달과 원거리 근무의 혜택 때문에 도시는 불필요해지게 될 것으로 전망했었지만, 코로나 위기 전까지 그런 일은 발생하지 않았음을 강조한다. 저자들에 따르면, 실제로 그러한 일은 19세기 구심력의 시대와 달리 고속도로와 주택 모기지 지원 정책, 즉 “정부가 암묵적으로 [지급하는 교외화 보조금]이 촉진한 20세기의 원심력 시대에도 나타나지 않았다(Glaeser, 2021, 이경식 역, 2022:301). 거리나 장소에 상관없이 아무 곳이나 위치해도 괜찮을 것 같은 정보통신 분야마저도 관련 기업과 제도가 밀집한 실리콘밸리라는 클러스터의 조성을 자극했다고도 강조한다. 현장근무와 대면접촉이 생산성, 학습력, 흡수능력, 적응력, 즐거움을 높이기 때문이며, 이러한 경향은 특히 요구되는 전문성과 지식 수준이 높을수록 강하게 나타난다. 저자들에 따르면, 이것은 “거래의 미스터리는 수수께끼가 아니라 그 비결은 공기 중에” 있었다던 Alfred Marshall의 오랜 격언의 현대적 증거와도 같다(Glaeser, 2021, 이경식 역, 2022:324).

물론, 코로나19 상황에서 고학력 전문직 종사자가 원격근무의 유연성에 더 많이 혜택받았던 것은 사실이다. 콜센터 업무처럼 일부의 단순한 작업은 원격근무를 통해서 유지될 수 있었지만, 실업 피해의 대부분은 저학력 저임금 서비스업 종사자에 집중되었다. 이런 일자리가 다시 생길 수 있을지는 미지수지만, 저자들은 최소한 전문직 종사자 업무의 상당수가 도시로 되돌아올 것으로

전망한다. 인적자본이 높은 “사람들은 … 놀이터 같은 도시 공간에 살고 싶어” 하기 때문이라고 한다(Glaeser, 2021, 이경식 역, 2022:327). 이는 부흥하는 도시에서 물가 수준이 임금 수준보다 높다는 사실에서 확인된다. 이러한 물가와 임금 간의 관계를 “그곳을 더 멋지게 만드는 무엇인가가 있다”는, 즉 상대적으로 양호한 어메니티가 존재하는 증거로 간주하며, “궁극적으로는 도시가 … 강력하게 유지될 것”으로 판단하는 것이다(Glaeser, 2021, 이경식 역, 2022:49). 같은 논리에서, 재택근무가 계속되어도 문제가 될 게 없다. 재택근무의 증가로 사무실 수요가 감소하여 공실률이 높아지면, 임대료가 하락하게 되어 도시 밖으로 밀려났던 사업자나 “엄격한 건축법규 때문에 [높은 집값]을 감당하기 어려웠던 청년층에게 기회로 작용할 것이기 때문이다(Glaeser, 2021, 이경식 역, 2022:333). 이러한 외부자를 지원하는 정책은 과한 규제 없이 균형 있게 이루어져야 한다는 점도 강조한다. 가령, “가난한 [사람들의] 운명을 위해 싸우는 시민운동”에 도시가 휘둘러 “부자들을 돈을 뜯어낼 돼지저금통으로만 여기면 … 사람들은 때를 지어 그 도시를 떠날” 것이기 때문이다(Glaeser, 2021, 이경식 역, 2022:333).

셋째, 『도시의 생존』은 주거비용 상승과 주민 간 갈등의 문제를 젠트리피케이션 이슈를 중심으로 조명하며, 그 원인을 진단하고 해결 방안을 제시한다. 우선은 수요와 공급의 불일치, 무엇보다 공간의 공급이 수요를 충족시키지 못할 때 주택 가격, 임대료 등 주거비가 상승하고, 공급 부족으로 가격이 오르면 공간을 놓고 갈등이 벌어진다고 진단한다. 그리고 저자들은 공급 부족의 원인을 고도제한이나 용도지구제와 같은 규제에서 찾고, 이러한 규제가 개발업자의 주택건설 활동에 제약으로 작용해 주거비를 상승시키는 핵심 원인으로 판단한다. 예를 들어, “1970년대에 로스앤젤레스의 주택 가격이 낮았던 것은 제2차 세계대전이 끝난 뒤 캘리포니아가 건설업자들의 천국이 되었기 때문이다. 그런데 2010년에 캘리포니아 연안은 건설업자들의 지옥으로 변했다.”(Glaeser, 2021, 이경식 역, 2022:355) 규제 때문이었으며, 그에 따른 주택 공급 부족 및 주거비 상승은 내부자에게만 이익이 되고 외부자에게는 진입장벽으로 작용한다고 주장한다. 같은 논리에서, 젠트리피케이션은 “가난한 곳에 대한 투자가 … 남의 집을 빌려 사는 … 가난한 거주자들을 더 가난하게 만들 수 [있다는] 역설적인” 상황으로 설명한다(Glaeser, 2021, 이경식 역, 2022:356). 이러한 젠트



리피케이션을 둘러싼 기존 임차인과 신규 진입 희망자 간의 갈등도 내부자의, 즉 기존 소유주의 이익을 대변하는 규제와 시민단체 활동의 산물로 여긴다. 그래서 젠트리피케이션 위협에 시달리는 주민과 진입을 희망하는 개발업자는 서로 싸우지 말아야 하고, 그 대신 “개발을 가로막는 반(反)성장 운동가들과 토지 이용 규정을 다루는 관료” 등 “도시의 성장을 가로막는 적들”을 대상으로 투쟁해야 한다고 말한다(Glaeser, 2021, 이경식 역, 2022: 338). 이것이 필요한 이유는 “지역적 차원의 규제가 가난한 사람들의 기업가정신에 가하는 한계”가 있고(Glaeser, 2021, 이경식 역, 2022:337), 그에 따른 주거비용 상승이 이동의 제약요소로 작용하기 때문이라고 한다. “그런 비용을 부담하느니 차라리 가만히 있겠다”는 청년층이 늘어나면서 “생산적인 장소를 찾아 이동하는 현상이 사라지기 시작”한 미국의 모습이 그러한 현상의 근거로 제시된다(Glaeser, 2021, 이경식 역, 2022:374).

넷째, 『도시의 생존』 저자들은 도시의 내부자와 외부자 간 갈등과 관련해 사회경제적 불평등의 문제도 부각하고, 사회적 약자를 대상으로 한 공공서비스의 바람직한 모습을 토론한다. 특히 치안을 담당하는 경찰, 교육을 조직하는 학교 행정, 인적자본 육성과 관련된 직업훈련 이슈에 주목한다. 이는 “제 역할을 하지 못하는 도시의 학교”와 “지나치게 징벌적인 법 집행 기관”의 문제가 “하나로 결합해서 가난이 대물림”되는 현상이 생긴다고 진단했기 때문이다. 이러한 제도들도 앞서 제기한 도시계획 규제, 시민사회 단체, 환경운동가와 마찬가지로 내부자의 이익을 대변하며 외부자의 진입을 배척하는 요인으로 간주된다. 특히 경찰노동조합과 교사노동조합이 그러한 과정에 깊숙이 개입되어 있다고 비판한다. 예를 들어, ‘흑인의 삶도 중요하다(Black Lives Matter)’ 시위로 이어진 2020년 5월의 George Floyd 사망 사건에 대해 정의 실현보다 연루된 경찰관 보호에 열중했던 실망스러운 모습을 부각하며 경찰노조의 문제를 조명한다. 흑인과 라티노에게 과도하게 집중된 경찰의 인종차별적인 불심검문과 과도한 형량 선고와 처벌을 일삼는 사법당국의 행태도 사회적 약자가 빈곤을 벗어나기 힘든 이유로 비판한다.

아울러, “도시 밀도가 높아 ... 생산성에는 유리하지만 계층의 상향 이동에는 불리하게 작용하는” 점도 빈곤이 재생산되는 원인으로 지목한다(Glaeser, 2021, 이경식 역, 2022:414). 이러한 빈곤층은 농촌보다 인적자본이 높

은 도시에서 소득을 더 많이 올리지만 “주거비 및 물가 수준이 높아서 자기가 부유하다고 느끼지 못한다.”(Glaeser, 2021, 이경식 역, 2022:416) 이러한 사람들의 사회적 이동성 촉진에 적합한 정책 방안은 두 가지로 제시한다. 하나는 성공에 유리한 지역으로 이동하도록 인센티브를 제공하는 것이고, 다른 하나는 학교 교육에 더 많이 투자하여 교사의 질 향상, 교육과정 개선, 학생의 학업 성취도 향상을 추구하는 것이다. 이러한 교육 혁신 조치와 함께, 독일식 도제제도와 같은 직업훈련 프로그램을 마련해 기업가정신을 높이는 것도 인적자본 육성을 통한 사회적 이동성 증진 방안으로 고려된다. 이러한 개선과 개혁의 노력에서 교원노조는 교육의 질 개선보다 정년 보장, 임금인상, 연금보장, 노조원 보호에만 신경 쓰기 때문에 걸림돌로 간주된다.

지금까지 요약해 서술한 바와 같이, 『도시의 생존』에서 제시하는 도시정책 방안은 기존에 『도시의 승리』에서 제안했던 것과 크게 다르지 않다. 도시의 성장과 번영을 방해하는 “내부자”와 이들의 이기주의 및 넘비주의 행태 때문에 높은 진입의 장벽에 시달리는 “외부자”를 구분하는 또 하나의 이분법이 도입된 것, 그리고 시민사회에 대한 Glaeser의 반감이 노동조합과 관련해서도 보다 강력하게 나타나는 정도만이 새로운 변화처럼 보인다. 이외에 Glaeser는 여전히 다양한 방식의 이분법 논리를 동원하면서 탈규제화, 시장 중심의 해법, 국가 개입의 최소화에 집착하는 도시정책을 고수하고 있다. 이에 3장에서는 그러한 이분법적 도시정책 정책 담론에 내재한 몇 가지 중대한 문제점을 짚어본 다음, 보다 거시적인 차원에서 이데올로기의 정치성과 제도적 맥락을 중심으로 글레이저노믹스 담론의 성격을 평가해보고자 한다.

### III. 비평

글레이저노믹스 도시정책에 대한 이 장의 비평은 크게 두 가지 주제로 구성된다. 우선은 담론의 이분법적 구성이 초래한 네 가지의 중대한 문제를 살펴볼 것이다. 모두는 특정한 측면을 우선시하고 그와 대립하는 측면을 배제 또는 배척하는 상황이 조성한 딜레마와 관련되어 있다. 이 장의 후반부에서는 글레이저노믹스 정책에 내재하는 이데올로기 정치의 편향성 문제와 제도적 호환성 이슈를 비판적으로 검토할 것이다.

## 1. 이분법의 딜레마

글레이저노믹스 도시정책은 앞서 2장에서 살펴보았듯이 여러 가지 이분법적 사고와 논리에 기초하고 있는데, 특정한 면을 이상화하고 다른 측면을 타자화는 담론적 기술은 문제의 해결책으로 이어지기보다 정책적 딜레마의 상황을 조성하는 것으로 보인다. 이 절에서는 특히 도시/비도시의 구분에 따른 도시 개념화의 적절성 문제, 정량/정성의 이분법적 인식론이 초래한 편협성과 사회적 정의(justice)의 이슈, 집적/스프롤의 이분법이 조성할 수 있는 젠트리피케이션의 가능성, 사람/장소의 이분법에 따른 정책 믹스(policy mix) 잠재력에 대한 인식 결핍의 문제에 주목해보고자 한다.

우선 첫째, 글레이저노믹스의 고밀도 개발과 스프롤 방지의 정책 담론은 도시와 그 밖의 지역이 명확하게 구분될 수 있다는 이분법적인 가정을 바탕으로 하는데, 이 가정은 배후지역과의 구별이나 단절보다 연속성과 연결성을 강조하는 현대적 도시 개념화와 인식론에서 크게 벗어나 있다. 실제로 도시(지리)학자들 사이에서는 도시를 독립된 개체로 사고하지 않고, 교외화와 스프롤의 영역까지 포함해 광범위한 배후지역과의 연결성에 주목하며 ‘도농연속체(rural-urban continuum)’나 ‘도시-촌락연계(urban-rural linkage)’의 관점에서 인식하자는 공감대가 폭넓게 형성되어 있다(한국도시지리학회, 2020; The Newcastle Social Geographies Collective, 2021, 박경환 등 역, 2023) 인위적 구분을 통해서 도시를 독립적인 개체로 개념화하면 다른 지역과의 흐름을 제대로 파악하지 못하는 문제가 생기고, 동시에 보다 거시적인 공간 범위에서 인접한 복수의 도시권이 합쳐져 하나의 도시와 같이 기능하게 되는 변화의 양상도 설명하지 못하는 딜레마에 빠지기 때문이다.

이러한 문제의식에서, Gottmann(1964)은 이미 1960년대부터 보스턴에서 뉴욕을 거쳐 워싱턴DC에 이르는 지역이 마치 하나의 광역화된 도시처럼 작동하는 모습에 주목하며 ‘메갈로폴리스(megalopolis)’ 개념을 제시하였다. 보다 최근에 Florida(2008)는 광역화된 도시-지역을 새로운 방식으로 고찰하기 위해서 메가지역(mega-region) 개념을 제시하였다. Florida는 연속된 도시-지역을 식별하고 이들의 연결성을 파악할 목적으로 위성영상을 활용했고, 인구 규모와 생산력까지 포함해 메가지역을 정의하였다(Bloomberg, 2019년 2월 28일자).<sup>8)</sup> 이러한 도

시 개념에 대한 인식론적 변화를 고려하면, 도시와 교외를, 그리고 집적과 스프롤을 구분 가능한 대체재로 가정하는 글레이저노믹스의 이분법적 사고는 변화한 오늘날의 도시화 맥락을 제대로 반영하지 못하는 시대착오적인 발상이라고 할 수 있을 것이다.

둘째, 앞서 논의한 도시/비도시의 이분법적 사고에는 도시를 통계적 개체로 인식하는 관념이 배태되어 있고, 여기에서는 정량/정성의 이분법적 인식론에서 전자를 우선시하며 후자를 전자보다 열등한 지위에 놓는 모습도 확인된다. 실제로 글레이저노믹스 도시정책의 기반이 되는 (신)도시경제학 연구에서는 거의 예외 없이 메트로폴리탄 통계지역(MSA: Metropolitan Statistical Area)을 기준으로 도시 집적을 정의한다(Glaeser *et al.*, 2001; Glaeser and Gottlieb, 2008). MSA는 미국 연방정부에서 통계 목적으로 마련한 개념으로서, 최소 인구 5만 명 이상의 도시를 포함하는 하나의 카운티나 통근권을 형성하는 등 사회경제적 통합의 정도가 높은 복수의 인접한 카운티들로 구성된다(Newbold, 2021).<sup>9)</sup>

따라서 글레이저노믹스는 정성적인 ‘시티(city)’보다 정량적인 ‘어반(urban)’ 관념에 기초한 경제적 관점이라고 할 수 있다. 두 용어는 일상에서 동의어처럼 사용되지만, 학문적 개념화의 차원에서 어반은 물리적인 개체 또는 단위로서 도시를 파악하기 위해 쓰이는 용어다. Pacione(2009)의 설명에 따르면, 정량화된 물리적 단위로서 어반은 특정한 인구 규모, 경제기반, 행정단위, 기능적 관계를 기준으로 정의되는 공간적 범위를 지칭하는 용어이다.<sup>10)</sup> 이처럼 정량적 명백함을 추구하는 어반의 관념에 비해, 시티는 다각적인 의미를 함의하고 훨씬 더 복잡한 연상작용을 일으키는 용어이다. “경제적 생산과 소비의 중심, 사회적 네트워크와 문화적 활동의 무대, 정부와 행정이 들어선 곳”의 의미를 아우르며(Pacione, 2009:32), 계량화된 규모, 단위, 범위를 초월하고 정성적인 측면까지 고려해 도시를 이해하기 때문이다. 같은 이유에서, 시티는 경제, 사회, 문화, 정치의 차원까지 포함해 도시적 삶의 양식(way of life)을 부각하는 Wirth(1938)의 어바니즘(urbanism) 개념에 호응하는 이해의 방식이라고도 할 수 있다.<sup>11)</sup> 이러한 시티의 측면이 글레이저노믹스 정책에서는 제대로 고려되지 못하고 있는데, 이러한 맹점은 정량적 기준에 따라 도시/비도시를 구분하는 이분법이 낳은 딜레마로 보인다.

물론, 글레이저노믹스 도시정책에서도 쇼핑, 관광, 엔

터테인먼트 등 문화적 어메니티와 학교, 안전한 거리, 대중교통 등 공공서비스 어메니티의 역할을 강조하며 시티적 삶의 양식 일부에 주목하지만, 이들의 혜택이 모든 도시민에게 돌아가지 않는 점에 유의해야 한다. Glaeser가 정책적 개선의 필요성을 강조하는 어메니티 패키지는 대체로 고학력자, 고소득 인적자본, 중산층 이상 도시민의 소비 수요와 관련되기 때문에, 글레이저노믹스 도시정책이 특정한 계층의 도시적 삶의 양식에만 부응하며 나머지, 특히 사회적 약자층은 배제한다고 말할 수 있다. 이처럼 도시 내 불평등을 당연시하고, 심지어는 그러한 불평등의 고착과 강화를 촉진할 수 있는 사회적 정의(justice)의 문제를 일으킬 소지가 농후해 보인다.

마찬가지로 셋째, 글레이저노믹스의 도시정책 처방은 젠트리피케이션을, 즉 저소득층 주거지가 중산층 이상의 주거지로 변화하는 과정을 자극할 수 있는 문제가 있다. 이러한 잠재적 문제 또한 글레이저노믹스 정책 담론의 이분법과 결부되어 있다. 구체적으로, 고도제한이나 용도지구제의 탈규제화를 통해서 주택 공급과 개발을 촉진하여 도시 집적의 규모와 밀도를 높이고 스프롤을 억제하는 정책 처방과 관련된다. 앞서 언급했듯이, Glaeser는 공급을 초과하는 수요의 문제 때문에 도시 주택 가격이 높게 형성되었다고 진단하며, 이에 대한 해결책으로 탈규제화를 통해 신규 주택부지를 마련하고 주택건설을 촉진하여 공급을 늘려야 한다고 끊임없이 주장해왔다. 그럴듯해 보이지만, 개발 후 얻게 될 '잠재 지대'가 '실제 지대'보다 높은 곳이, 다시 말해 '지대격차'가 커서 개발업자가 높은 수익성을 기대할 수 있는 곳이 주택건설 사업의 대상지가 될 가능성이 농후하다는 점에서 젠트리피케이션의 부작용이 발생할 수 있는 처방이다(Smith, 1979; Hamnett, 1991; Lees, 2012). 이런 상황에서는 기존 저소득층의 주거지가 상대적으로 경제 수준이 높은 사람들의 주거지로 전환되어 저소득층이 도시를 떠나 외지로 이동해야 하는 상황이 벌어질 수도 있기 때문이다. 즉, 교외의 중산층이 도심으로 들어오고 도심의 저소득층이 교외로 이탈하며 서로의 주거지만 맞바꾸는 현상이 생길 수 있다는 이야기다. 이렇게 되면, 도시의 주택 공급을 늘려 교외화와 스프롤을 억제하겠다는 목표를 달성하지 못하는 것이다. 아울러, 저소득층에게는 더 많은 비용과 시간을 들여 서비스업이 밀집한 도심부까지 원거리를 통근해야 하는 경제적, 심리적 부담만 더욱 가중된다.<sup>12)</sup> 결국, 도시/스프롤의 이분법에

기초한 글레이저노믹스 도시정책은 도시의 젠트리피케이션과 연동된 저소득층의 교외화를 일으키는 자가당착의 함정에 빠질 수 있다.

넷째, 글레이저노믹스는 사람지향형 접근과 장소지향형 접근 간의 오랜 논쟁에서 전자만을 중시하고 후자는 전적으로 배척하는 이분법을 추구함으로써, 둘 간 트레이드오프(trade-off)의 가능성을 제대로 활용하지 못하는 딜레마에 빠져 있다. 각각이 나름의 장단점 모두를 가지고 있는 도시정책 접근법임에도 불구하고(Pike et al, 2017; 표 2), 글레이저노믹스는 사람지향형 접근에만 집착함으로써 이 접근에 내재하는 맹점과 한계를 무시하며 장소지향형 접근이 가진 긍정적 잠재력을 미연에 차단해 버린다는 이야기다. 실제로 글레이저노믹스에서 공간은 가치 중립적인 존재로서 사람이나 기업이 그 위에서 분급(sorting)되는 물리적 컨테이너 정도로만 인식되며, 노동은 자본과 마찬가지로 자유로운 이동성을 누릴 수 있다고 가정한다(Glaeser and Gottlieb, 2008). 지리적 불균등발전과 장소의 차이가 사람에게 어떤 영향도 줄 수 없다는 뜻이다. 따라서 도시정책은 장소가 아니라 사람에게 초점을 맞춰야 하고, 시장의 작용을 혼란에 빠트리지 않는 최소한의 수준에서 장소 중립적인 공공서비스나 인프라 투자가 정책의 수단으로 동원되어야 한다는 것이다. 구체적으로, 정부 개입은 교육 및 직업 훈련, 기업가정신, 보건의료, 안전, 교통 인프라에 한정되어야 한다고 주장한다. 이런 논리에서 Glaeser는 인구가 감소하거나 큰 재난을 경험한 도시의 재건을 위해 투자할 필요 없이 알아서 쇠퇴하도록 놓아두고, 그 대신 그곳에 있는 사람들의 인적자본을 개선해 다른 곳으로 이주하도록 돕는 정책이 더 낫다고 처방을 내려왔던 것이다(2장).

그러나 이동성의 현실과 정책의 결과는 글레이저노믹스의 가정과 전혀 다른 양상으로 나타난다. 우선, 사람의 이동성은 자본을 따라가지 못하는 경향이 있다. 자본은 더 나은 수익성을 찾아 마치 "메뚜기 떼처럼" 신속하게 이동할 수 있지만(Smith, 1979), 사람은 일자리, 주택 소유, 얽혀있는 사회·문화적 관계, 장소에 대한 애착 때문에 자본보다 이동성에 더 많은 제약을 받는다. 따라서 사람은 특정 장소에 얽매이고 고착될 수밖에 없으며, 이러한 상황에서 장소를 배제한 도시정책은 정당화되기 어렵다. 인구의 지리적 고착성을 무시하면, 비자발적, 심지어는 강제적 이동의 문제까지 생길 수도 있다. 다른

한편으로, 공간 중립적인 정책이라 하여도 지리적으로 차별화된 결과를 낳을 수 있다. 무역, 산업, 국방, 복지처럼 장소와 전혀 무관해 보이는 국가정책이 그러한 결과로 연결되는 경우가 많다. 가령, 무역 자유화 정책은 인적자본 및 지역산업의 여건이 어떤지에 따라 도시마다 다른 영향을 미칠 수 있다. 보다 구체적인 사례로, 미국의 국방 연구개발 투자가 선벨트 도시의 첨단산업 발전에 유리하게 작용했고(Markusen, 1991), 캐나다의 보편적 건강보험 제도가 자국에서 막대한 건강보험 분담에 압박받았던 미국 초국적기업의 온타리오주 유치에 영향을 미친 것은 널리 알려진 사실이다(Gertler, 2004). 마찬가지로, 세계 각국에서는 국토 전반의 연결성을 높이기 위해서 고속철도를 건설하고 있지만, 이러한 사업의 발전적 효과는 도시의 특성에 따라 다르게 나타난다(Chen and Hall, 2012; Monzón *et al.*, 2013; Kim and Sultana, 2015; The Newcastle Social Geographies Collective, 2021, 박경환 등 역, 2023). 이처럼 사람지향형 정책은 특정한 장소를 표적화하지 않아도 장소 간 차이를 발생하는 정책, 즉 ‘역지역정책(counter-regional policy)’의 성격을 가질 수 있기 때문에 장소지향형 정책과 상호보완적인 조화를 이룰 필요가 있다(Pike *et al.*, 2017).

실제로 장소지향형 정책은 도시·경제지리학, 지역개발학, 도시계획학 분야에 학문적 뿌리를 두고 있는 접근으로서 사람들의 삶을 개선할 잠재력을 갖춘 접근이다(Storper, 2013; Storper, M., 2013, 이재열 역, 2021; 표 2). 무엇보다, 지역의 사회·정치·문화·제도적 맥락과 역사

지리적 경로의존성을 고려한 맞춤형 프로그램과 프로젝트를 설계하는 데에 유용하고, 이로써 정책의 효과와 혜택의 지역적 착근성을 높이는 데에도 유리하다. 장소를 표적으로 하는 도시정책은 자본에 대한 노동의 상대적 부동성(不動性)으로도 정당화될 수 있다. 위에서 언급했듯이, 사람의 이동에는 많은 제약이 따르기 때문에 사람과 장소는 불가분의 관계일 수밖에 없기 때문이다. 이처럼 서로 영향을 주고받는 변증법적인 통합의 관계 속에서, 장소에 대한 투자가 사람에게 전달되는 긍정적 파급 효과와 승수효과를 기대할 수 있다. 이러한 논리에서, 뒤쳐진 도시를 대상으로 지역 맞춤형 프로그램과 프로젝트를 수행하는 장소지향형 도시정책이 정당화될 수 있는 것이다. 따라서 사람지향형 접근과 장소지향형 접근을 서로 무관한 별개의 정책 방안으로 여기는 이분법적 사고를 지양할 필요가 있다(Pike *et al.*, 2017). 한편으로는 사람과 장소 간의 쌍방향의 변증법적 관계를 파악하고, 다른 한편으로는 사람지향형 접근과 장소지향형 접근을 적절하게 섞어 통합할 방안을 마련해보는 것이 중요하다는 이야기다.

## 2. 이데올로기 정치와 제도적 호환성의 문제

Glaeser는 시민단체, 환경단체, 노조 등 시민사회 조직의 정책 결정 참여를 이데올로기에 치우친 도시 정치라고 비판하면서 정책과 거버넌스의 탈정치화를 요구하고 있지만, 실제로는 글레이저노믹스 자체가 또 다른 이데

표 2. 사람지향형 정책과 장소지향형 정책

	사람지향형 정책	장소지향형 정책
학문적 기반	신도시경제학 신경제지리학	도시(경제)지리학 도시계획학 지역개발학
공간 인식	중립적 컨테이너	착근성, 맥락성, 경로의존성
요소 이동성	노동과 자본의 자유로운 이동성	노동의 상대적 부동성
사람-장소 관계	독립적 개체 일방적 영향(사람→장소)	변증법적 통합 쌍방향의 영향(사람↔장소)
지리적 불균등발전	당연하고 자연스러운 현상	해결해야 할 문제
정책 수단	지역 중립적 공공서비스 및 인프라	지역 맞춤형 프로그램과 프로젝트
정책 대상	인적자본(교육 및 직업훈련) 보건의료, 안전, 교통 인프라	뒤쳐진 도시와 지역
정부의 역할	개입의 최소화	적극적 개입

출처: Pike *et al.*(2017:187-190)을 정리하여 작성함.

올로기의 정치, 무엇보다 신자유주의로 무장한 정책 패키지의 점도 무시할 수 없다. 신자유주의는 사회, 정치, 문화, 환경 등 인간 삶의 모든 측면에 대하여 경제를 우선시하는 이데올로기로서, 시장의 탈규제화, 무역의 자유화, 자본의 자유로운 이동성 보장, 기업과 개인의 경쟁력 강화, 노동시장의 유연화, 공공자산의 민영화, 공공지출 최소화 등의 정책 교리로 구체화된다(Peck and Tickell, 2002; Harvey, 2005; Peck and Theodore, 2015). 이러한 신자유주의와 글레이저노믹스 간의 밀접한 관련성은 Glaeser가 꾸준히 지지하고 있는 시장과 경쟁의 원리에 기반한 해결책, 도시계획의 탈규제화, 교외화 보조금 폐지와 같은 도시정책 처방에서 확인할 수 있다. 이에 글레이저노믹스의 정책 패키지를 앞에서 나열한 “신자유주의 밈(neoliberal meme)”들이 도시화되어 있는 양상으로 평가하는 논객도 있다(Davidson and Gleeson, 2013:54).

글레이저노믹스에 내재하는 정치성과 관련해, Glaeser가 신자유주의의 영향력을 확대하는 행위자인 동시에 스스로가 더욱 광범위한 신자유주의 프로젝트의 산물인 점에도 주목해야 한다. 그가 박사학위를 취득했던 시카고대학 경제학과는 1970년대부터 케인스주의 접근과 정책에 대항하는 반동혁명을 주도했던 신자유주의 이데올로기의 학문적, 사상적 본산으로 평가받고 있다(Yergin and Stanislaw, 2002). 이곳에서 국가 개입보다 자유시장의 원리를, 재정정책보다 통화정책을 우선시하며 반동혁명을 이끌던 인물은 1976년 노벨 경제학상 수상자 Milton Friedman이었고, 그의 유산은 Glaeser가 1988~1992년 수학할 당시에는 그에게 큰 영향을 미친 지적자본 이론가 Gary Becker나 Robert Lucas 등의 교수진을 통해서 이어지고 있었다.<sup>13)</sup> Peck(2016:5)에 따르면, 바로 이곳 시카고대학에서 “자유시장 논리를 한없이 적용하고, 미시경제적 테크닉을 확장하며, 국가를 불신하는 ... Glaeser의 세계관이 형성”되었고 글레이저노믹스의 지식 기반이 마련되었다. 이러한 지적 토대는 Friedman이 사망했을 때 Glaeser가 한 신문에 기고한 다음의 추도사 문구에서도 확인된다.

Friedman은 공산주의에 대항해 자유의 승리를 이끈 지식 지도자였다. 어떤 누구도 그보다 많이 정통 케인스주의의 신화를 파괴하고 미국의 통화주의 ... 정책을 확립하는 데에 공헌하지 못했다. 그러나 ... Friedman의 전쟁은 아직

끝나지 않았다. 그를 추도하는 최고의 방법은 자유를 향한 그의 전쟁을 이어가는 것이다.<sup>14)</sup> (New York Sun, 2006년 11월 20일자)

Friedman이 칠레 피노체트 정권의 경제 개혁, 영국의 대처리즘, 미국의 레이거노믹스 등 국가적 이데올로기 “전쟁”의 지적 토대였던 것처럼(Yergin and Stanislaw, 2002), 글레이저노믹스가 오늘날 도시 스케일에서 수행되고 있는 신자유주의의 국지적 시가전에 동원되고 있는 양상이다. 여기에서는 세계적 연결망과 영향력을 가진 보수주의 싱크탱크 맨해튼연구소(Manhattan Institute for Policy Research)의 역할이 중요하다(Peck, 2016). 맨해튼연구소는 1970년대부터 자유시장 교리에 충실한 우파 인플루언서 학자를 육성하면서, 이들의 연구 성과가 일반인이 소화할 수 있는 수준에서 대중화될 수 있도록 홍보 및 마케팅 전략을 지원해왔다. Glaeser는 1990년대 말부터 맨해튼연구소 활동에 동참해왔으며, 이를 통해 그는 세계적인 명성을 얻었고 그의 업적이 대중화되는 혜택도 누릴 수 있었다. 우리나라에서는 서론에서 소개했던 바와 같이 매일경제나 한국경제와 같이 시장주의를 옹호하는 경제언론 기관이 글레이저노믹스 확산의 중요한 노드(node)이자 통로의 역할을 하고 있는데, 이러한 “자본의 문화적 순환(cultural circuit of capital)”을 촉진하는 행위자들 또한 신자유주의적 지식 마케팅과 무관해 보이지 않는다(Thrift, 2005).<sup>15)</sup> 따라서 Antonio Gramsci의 말을 빌리면, Glaeser는 신자유주의적 도시정책 확산과 정당화에 적극 참여하고 공헌하는 ‘유기적 지식인(organic intellectual)’이라고 할 수 있다.

다른 한편으로, 신자유주의와 결부된 글레이저노믹스에서 제시하는 도시정책이 ‘공간적 케인스주의(spatial Keynesianism)’의 제도적 유산과 경로의존성을 보유하고 있는 국가와 장소의 맥락에서 얼마나 실현 가능할 수 있는지도 의문스럽다. Glaeser는 도시 간에 규모를 달리 하여 분급되는 차별적인 공간균형을 자연스러운 현상으로 가정하면서 고밀도 대도시 중심의 집적이 국가 전체의 효율성을 높이는 방안이라고 주장하지만(Glaeser and Gottlieb, 2008; 이재열·김중근, 2023), 그러한 형태의 공간균형이 설령 존재한다고 하여도 거기에 교란을 일으켜서 지역 간, 도시 간 균등화를 추구하며 공간적 케인스주의를 고수하는 국가도 여전히 존재한다. 공간적 케인스주의는 한 국가 내에서 경제적 역량과 산업 인프라의

공간적 분포가 지역 간 균형을 이룰 수 있도록 하면서 생산량, 생산성, 소득의 측면에서 국가 전체의 경제적 성과를 극대화하려는 지역정책 이념이라고 할 수 있다 (Martin and Sunley 1997; Brenner 2004).

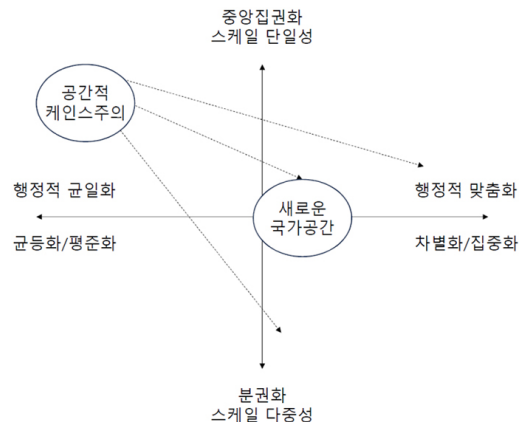
예를 들어, 중국에서는 1970년대 후반 개혁개방 이후 해안과 내륙 간, 도시와 농촌 간, 성(省) 간 불균등발전이 확대되고 있는 상황에서 지역균형발전 정책의 중요성이 커지고 있다. 2000년대 초반의 이른바 ‘서부대개발’ 프로젝트를 시작으로, 이후에 원자바오 전 총리가 ‘중원의 부상’을 천명하며 중부의 내륙지역 개발 프로그램을 제시했던 적이 있고, 이것이 최근에는 내륙의 거점을 통해서 세계적 연결망을 확대하는 일대일로 정책으로 이어져 왔다(Wu, 2015; 이충배·이종철, 2017; Shi, 2018; 최진백, 2020). 한국에서도 2000년대 초반 국가균형발전위원회 설립과 운영을 통해서 공식적으로 제도화된 지역균형발전의 목표가 최근에는 윤석열 정부의 지방시대위원회 출범으로 이어져 왔다.<sup>16)</sup> 이런 맥락에서 윤석열 대통령은 2023년 10월 27일 중앙지방협력회를 주재하며 공간적으로 “편중된 상태로는 발전에 한계가 있기 때문”에 “우리의 모든 국토를 빠짐없이 촘촘하게 다 써야” 한다고 말했던 바 있다(노컷뉴스, 2023년 10월 27일자). 발언에는 국토의 활용을 극대화하고자 하는 효율성과 지역 간 균형을 지향하는 형평성의 원칙을 동시에 추구한다는 공간적 케인스주의의 의지가 담겨있다. 이러한 측면은 “공정한 기회” 접근성과 “국토와 인적자원 ... 모두 [를 활용]해야 한다는 다음의 윤석열 대통령 발언에서도 확인할 수 있다(노컷뉴스, 2023년 10월 27일자).

지방시대가 대한민국 국민이 어디에 살든 공정하게 기회에 접근하고 행복하게 살아야 한다는 가치적 측면과 대한민국의 국토와 인적자원을 모두 활용해 도약을 이루는 산업, 경제 도약과 직결되는 측면을 모두 가지고 있다.

이러한 제도적 맥락에서는, 일부 도시의 집적과 경쟁력을 키우고자 하며 뒤쳐진 지역에 대한 지원을 거부하는 글레이저노믹스 정책이 광범위한 국가사회에서 공감대를 얻기 힘들 것으로 보인다. 글레이저노믹스 도시정책은 어쩌면 공간적 케인스주의가 쇠퇴하고 있는 서구 선진국 사회에만 적합할 수도 있다. 실제로 글레이저노믹스의 지식 기반인 미국을 비롯한 대부분의 서구 선진국에서는 공간적 균등화(equalization)나 평준화(balancing)를 추구하는 공간적 케인스주의가 쇠퇴하고, 그 대신 도

시나 지역 스케일에서 차별화(differentiation)와 집중화(concentration)를 우선시하는 글로컬화된 경쟁국가(competition state) 체제가 부상하고 있다(Brenner, 2004). 이런 곳에서는 그림 2에 나타나는 것처럼 거버넌스 형태가 국가 중심의 중앙집권화(centralization)에서 권력의 지방 이양을 촉진하는 분권화(decentralization)의 방향으로 전환되었고, 이에 따라 거버넌스 스케일의 형태도 국가 중심의 단일성(singularity)에서 로컬화 및 글로벌화의 과정 모두와 긴밀하게 연동된 글로벌화의 다중성(multiplicity) 형태로 변형되었다. 같은 이유에서, 도시 행정의 구조도 모든 지역과 도시에서 등질화된 균일화(uniformity)로부터 개별적 특색이 강조되는 맞춤형(customization)의 방향으로 변화하고 있다.

이처럼 특정한 제도적 조건에서 형성된 지식과 정책방안이 그와 다른, 특히 공간적 케인스주의가 여전히 중시되는 제도적 환경에서 얼마만큼이나 유용성을 가질 수 있는지는 불명확해 보인다. 일례로, Glaeser는 거버넌스의 지방 분권화(탈중심화)가 명확한 미국의 상황을 근거로 도시 정부의 조세정책과 복지정책이 부유층의 유입이나 유출의 원인이 될 수 있다고 주장하지만, 한국을 비롯한 많은 국가에서는 여전히 조세, 교육, 직업훈련, 복지 제도의 상당 부분이 중앙정부의 책임하에 운영, 관리되고 있다. 그래서 후자의 경우, 서울이나 정책의 도시 간 차이로 인한 인구 이동의 가능성이 작을 수 있다. 국가의 제도적 환경에 따라 도시 스케일에서 탈규제화 정책의 실행 가능성과 실효성이 달라질 수 있다는 이야기다.



**그림 2.** 서구 사회에서 공간적 케인스주의의 진화 경로 출처: Brenner(2004:106)를 일부 수정함.

#### IV. 결론

지금까지 논의한 클레이저노믹스 도시정책은 정책 공간, 정책 표적, 도시경제 기반, 빈곤 대책, 거버넌스와 관련된 다섯 가지 핵심 주장으로 구성된다. ① 교외보다 도시 집적을 더 중요한 정책 공간으로 인식하고, ② 도시정책의 표적은 장소보다 사람이 되어야 한다고 주장한다. ③ 도시경제의 기반과 관련해서는 생산보다는 소비를 우선시하며, ④ 도시 빈민 대책은 복지정책을 탈피해 교육, 직업훈련, 기업가정신에 의한 자립의 증진을 선호한다. 이러한 도시정책에서 ⑤ 시민사회가 중심이 되는 상향식의 풀뿌리 참여 민주주의는 바람직하지 않다고 여기며, 하향식의 권위주의적 시정 리더십을 보다 효과적인 거버넌스 양식으로 평가한다.

이처럼 클레이저노믹스 도시정책은 도시/교외, 집적/스프롤, 사람/장소, 소비/생산, 자립/복지, 권위주의/풀뿌리 등 이항 구도의 대립 관계로 긍정적인 자아와 부정적인 타자를 구별하는 이분법 논리로 정당화된다. 그러나 특정한 면을 이상화하고 그에 반하는 다른 측면을 타자화하는 담론적 기술은 문제의 해결책을 마련하기보다 정책적 딜레마의 상황을 조성하는 것으로 보인다. 이러한 측면은 도시/비도시에 기초한 도시 개념화, 정량/정성적 인식론이 초래한 정의(justice)의 문제, 집적/스프롤의 구분에 따른 젠트리피케이션의 가능성, 사람/장소 이분법에 의한 정책 믹스(policy mix) 거부 태도를 통해서 확인했다. 아울러, 클레이저노믹스 정책에 신자유주의적 이데올로기 정치와 (공간적 케인스주의와 관련된) 제도적 호환성의 문제가 내재하는 모습도 포착하였다.

이러한 문제점들을 고려할 때, 클레이저노믹스에서 제시하는 정책 처방을 무작정 추종, 수용, 적용하는 행태는 바람직해 보이지 않는다. 경제학에서 도시에 대한 관심을 되살리며 대중과 소통하는 가운데 Glaeser가 공헌한 사실은 마땅히 높은 평가를 받아야 하지만, 그렇다고 해서 그의 명성에 기대어 클레이저노믹스가 무결점의 정책안인 것처럼 홍보하거나 무비판적으로 추종하는 것은 부적절하다는 이야기이다. 그가 제시하는 도시 성장의 메커니즘이 국가와 지역에 따라 항상 옳은 것이 아닐 수 있다(이재열·김종근, 2023). 그래서 인간과 장소 간의 긴밀한 상호작용을 인식하지 못하고, 정책의 대상으로서 장소를 철저히 무시, 배제, 배척하는 태도는 받아들이기 힘들다. 공간적 불균등발전을 당연시하며 쇠퇴하는

도시들은 쇠퇴하게 내버려 두고 성공하는 도시만 지원하라는 조언은 정의롭지 않아 보인다. 같은 이유에서 지역개발의 효율성과 형평성 간 균형의 필요성을 무시하며 효율성에만 집착하는 것도 문제다. 도시와 그 이외의 지역 간 공간적 연결성과 지리적 관계성을 고려하지 못하고 이분법적으로 구별하는 것은 시대착오적이며, 권위주의적인 (어쩌면 독재 친화적이라고도 할 수 있는) 거버넌스에 대한 옹호는 이 시대 민주주의에 부합하지 않는 발상이다.

이와 같은 클레이저노믹스 도시정책의 맹점과 잠재적 위험성을 부각한 데에서 이 논문의 학술적, 정책적 의의를 찾을 수 있다. 글의 서두에서 논의한 것처럼, 클레이저노믹스 도시정책 담론이 무결점의 정설인 것처럼 여과 없이 수용되는 경향이 강하게 나타나고 있기 때문이다. 클레이저노믹스의 경험적 근거에 집중했던 다소 실증주의적인 기존의 비판적 연구와 달리(이재열·김종근, 2023), 포스트구조주의적 관점에서 클레이저노믹스 도시정책 담론의 이분법적 구성을 해체하여 검토했다는 점에서 본 연구는 차별성을 가진다. 다른 한편으로, 지식과 담론 형성의 업스트림에 대한 관심을 넘어서 확산의 다운스트림에서 지식과 담론이 사회적으로 동원되는 방식에도 주목하였다.

그러나 텍스트 기반의 비평에서 몇 걸음 더 나아가 클레이저노믹스가 우리나라의 구체적 장소나 도시와 관련해 어떻게 해석되고, 어떠한 과정을 통해 실제의 공간/장소 만들기에 활용되며, 무슨 결과를 낳는지도 꾸준한 모니터링이 필요한 탐구 과제이다. 이러한 탐구에서는 '정책 모빌리티(policy mobility)'의 관점이 유용하게 활용될 수 있을 것이다(McCann and Ward, 2011; Peck and Theodore, 2015). 아울러, 정책 담론 확산 과정이 어떠한 제도적 인프라의 중재를 통해서 '자본의 문화적 순환'과 연계되는지에도 관심을 기울여야 한다(Thrift, 2005; 이재열, 2022).

#### 註

- 1) Peck and Theodore(2015)는 빠르게 확산하는 신 자유주의 도시정책을 패스트 푸드(fast food)를 연상시키는 '패스트 정책(fast policy)'으로 칭했던 바 있는데, 이에 착안해 정책적 영향력을 가진

서구, 특히 영어권 대중 서적의 빠른 번역, 배급, 수용의 과정을 ‘패스트 번역’으로 불러보았다. 『도시의 승리』는 2011년 2월 10일에 출간되었고 같은 해 6월 27일에 한국어 번역판이 나왔다. 2021년 9월 7일에 미국에서 출간된 『도시의 생존』 한국어 번역서 출간일은 2022년 11월 2일이었다. 이러한 패스트 번역 상품과 서비스 시장의 가치사슬과 글로벌 생산네트워크는 주목이 필요한 흥미로운 연구주제이다.

- 2) 비전코리아 국민보고대회는 매일경제에서 1997년부터 개최해 온 연례행사로서, 세계적인 비즈니스 컨설팅 기업, 국내외 대학 및 연구기관, 싱크탱크와 공동으로 정책 연구를 수행하여 한국의 미래에 대한 청사진을 제시하는 역할을 해왔다(이재열, 2022). 비전코리아에 대한 상세한 내용은 공식 홈페이지를 참고할 것(<https://visionkorea.mk.co.kr/intro.php>).
- 3) Jacques Derrida는 해체(deconstruction)를 언어와 의미 간의 상호작용을 문제화하는 비판적 사유의 양식으로 제시했다. 그는 특히 의미를 존재(presence)나 절대적 진리의 중심에 놓으려고 하는 서양 철학의 욕망, 즉 로고스중심주의(logos-centrism)를 문제시했다. 로고스중심주의를 통해 절대적 진리가 위계적인 대립의 방식으로 구조화되며, 한쪽 면을 높게 평가하고 그에 반하는 측면의 가치를 무시하고 배척하기 때문이다(<https://plato.stanford.edu/entries/derrida/#Dec>). 해체적 사유의 가치는 그러한 이분법적 담론 구성을 발견하고, 기존의 위계를 역전시키며, 열등하다고 치부된 측면을 보다 긍정적인 모습으로 재정의하는 데에서 찾을 수 있다. Derrida의 사상은 포스트구조주의 인문지리학 사상에도 큰 영향을 미쳤는데, 대표적으로 Gibson-Graham(1996)은 좌파(비주류)와 우파(주류)를 막론하고 임금 노동, 이익을 추구하는 자본주의 기업, 시장 판매를 위한 상품을 우선시하며 이에 해당하지 않는 다른 형태의 노동, 기업, 상품에 기반한 경제를 무시하는 ‘자본중심주의(capitalocentrism)’적 담론에 의존해왔다고 비판하면서, 비자본주의적인 다른 경제들(different economies)에서 경제적 진보의 희망, 가능성, 잠재력을 찾고자 했다(이재열, 2016).
- 4) Glaeser의 상세 이력은 하버드대학 경제학과 홈

페이지의 교수진 정보와 여기에 공개된 이력서(Curriculum Vitae)를 통해 확인할 수 있다(<https://scholar.harvard.edu/glaeser/home>).

- 5) 질서유지주의는 독일 특유의 자유경제 정책 이데올로기로서, 바이마르 공화국의 과도한 카르텔 경제와 나치 정권의 강력한 국가주의 및 권위주의 개입 정책의 부작용 대한 반응으로 등장했으며, 제2차 세계대전 이후 독일 경제의 특징적인 성격으로 일컬어진다.
- 6) 『도시의 생존』 집필은 2020년 5월에 착수하여 이후 8개월 동안 진행되었다고 한다.
- 7) Cutler는 민주당의 보건정책을 자문하며 클린턴 정부와 오바마 정부의 탄생에 기여했고, Glaeser는 정당을 가리지 않고 도시 정부 정책을 자문하지만 보수적 편향성을 가진 인물이다.
- 8) Florida는 “두 개 이상의 메트로를 포함하여 전체 인구가 500만 명 이상이고, 연간 3,000억 달러 이상의 생산력을 가진 연속된 불빛 지역”을 메가지역으로 범주화하였다. 메가지역 개념에 대한 상세한 설명과 세계적 사례는 Bloomberg(2019년 2월 28일)의 시티랩(City Lab) 기사를 참고하자.
- 9) 이처럼 MSA는 도시지역의 연속성을 일정 정도 고려한 개념이지만, 앞서 언급한 메갈로폴리스나 메가지역처럼 보다 광역화된 도시지역은 고려하지 못하는 한계가 있다.
- 10) 인구규모와 관련해 인구수나 인구밀도의 기준이 사용되는데, 이러한 기준은 국가와 지역마다 다르다. 경제기반 요건에서는 비농업적 활동의 종사자 규모나 비율이 이용되고, 행정단위는 국가에서 법과 제도로 정하는 기준에 의한 도시 지역의 범위를 말한다. 마지막으로, 경계로 정하기 어려운 기능적 관계를 기준으로 어반의 범위가 정의되기도 하는데, 여기에서는 통근량과 통근권 데이터가 주로 이용된다. 미국의 MSA를 기능적 도시지역의 대표적 사례라 할 수 있다.
- 11) Wirth(1938)는 20세기 초반 시카고의 모습을 통해서 어바니즘을 특정한 삶의 양식으로 이해하며, 전통적 커뮤니티의 와해, 익명의 타인과의 근접한 생활, 개인적 삶의 파편화, 도덕적 질서의 변화, 사회·경제·문화적 삶의 다양화 등을 경험하는 장소로서 시티의 모습을 강조했다.
- 12) 이런 상황에서는 Glaeser가 강조하는 학교 교육



에 대한 투자도 젠트리피케이션을 촉진하는 요인으로 작용할 수 있다. 도심부 학교 교육 강화는 Glaeser가 빈곤 문제에 대한 해결책으로 제시한 것이지만, 자녀를 둔 중산층 가정에서 학교 교육은 거주지 선택에 큰 영향을 미치는 어머니로 기능하기 때문이다. 중산층의 사회·문화적 어머니 수요가 지대격차만큼이나 중요한 젠트리피케이션의 원인이라는 것은 기존 연구를 통해 이미 널리 알려진 사실이다(Ley, 1986).

- 13) 이들은 시카고학과 경제학자들로 통칭되는데, 진화론을 수용해 도시의 ‘자연지역’을 탐구하며 도시 지리학의 발전에도 큰 영향을 미쳤던 20세기 초반의 시카고학과 도시사회학자들과 혼동하지 말아야 할 것이다.
- 14) 이 추도문의 출처는 현재 아래의 맨해튼연구소 홈페이지 링크에서만 확인할 수 있다(<https://manhattan.institute/article/friedmans-work-in-new-york>).
- 15) Thrift(2005)는 오늘날의 자본주의가 물질적 자본의 투입을 통한 산출에 의해서만 성장하는 것이 아니라, 그러한 자본의 축적과 긴밀하게 결부된 담론의 역할도 강조했다. 특히, 혁신, 창조성, 인적자본 등과 관련된 경영 담론의 확산이 어떻게 자본의 축적에 관여하는지에 주목했고, 이러한 담론 확산의 제도적 인프라를 구성하는 경제학, 경영대학원, 경제 미디어, 비즈니스 구루(guru), 컨설팅 기업, 싱크탱크, 관료사회 등을 하나로 묶어 통칭하는 개념으로 ‘자본의 문화적 순환’을 제시했다. 마르크스주의자들이 말하는  $M - C \dots P \dots C' - M$ 의 자본 순환 과정이 그러한 축적을 정당화하는 담론의 확산, 즉 문화적 과정과 밀접하게 연계되어 있다는 것이다.
- 16) 중앙집권화된 국가 스케일에서의 조정이 예전보다는 상대적으로 약해졌다 하여도, 한국에는 여전히 공간적 케인스주의의 제도적 잔상이 강렬하게 남아있다. 실제로 한국에서는 1960년대부터 공간격차 해소가 지역정책의 최우선 과제였다. 이러한 목표는 국토종합개발계획, 수도권정비계획 등 국가 수준의 도시·지역계획이나 국가균형발전위원회 설립과 운영 통해서 공식적으로 제도화되었다. 시간이 흐르며 정권의 성격에 따라 글로벌도시 도약, 클러스터 개발, 지역혁신체계 확립, 창조도시

육성 등의 형태로 서구의 글로벌화된 경쟁국가 전략이 일부 수용되기는 했었고 이들과 국가균형발전 목표 간의 제도적 호환 불가능성에 대한 우려가 있던 것도 사실이지만(Lee, 2009; 이재열, 2022), 균형발전의 기초는 크게 변하지 않았다. 최근 윤석열 정부에서는 기존의 국가균형발전위원회를 자치분권위원회와 통합해 ‘지방시대위원회’를 출범시켰지만, “대한민국 어디에서나 살기 좋은 지방시대”의 비전과 “지방주도 균형발전, 책임있는 지방분권”의 목표는 기존의 공간적 케인스주의 지역정책 전통에서 크게 벗어나지는 않았다(지방시대위원회, 2023, 8).

### 참고문헌

- 김갑성, 2015, “테마 5: 해외도시개발 전망과 과제,” 도시문제, 50(564), 30-33.
- 김승배, 2020, “부동산 개발의 새로운 전략” 환경논총, 65, 66-68.
- 김재익, 2019, “도시 문제에 대한 화두를 던져주는 책” 국토, 457, 62-63.
- 이우중, 2013, “도시계획의 정보화와 도시정책 방향” 도시정보, 370, 2.
- 이재열, 2016, “서울 도시농업 실천의 민족지연구 - ‘다른 경제’의 출현 -,” 서울도시연구, 17(1), 163-185.
- 이재열, 2022, “자본의 문화적 순환과 한국 지역발전 정책의 진화: 새로운 관리주의 거버넌스 형태의 등장?,” 한국경제지리학회지, 25(2), 237-253.
- 이재열·김종근, 2023, “도시 승리주의 담론과 대중 어바놀로지에 관한 소고” 한국도시지리학회지, 26(3), 1-15.
- 이충배·이종철, 2017, “중국 ‘일대일로’ 이니셔티브와 내륙항의 발전” 한국항만경제학회지, 33(3), 1-16.
- 지방시대위원회, 2023, 「윤석열정부 지방시대 비전과 전략, 대통령직속 지방시대위원회, 서울.
- 천의영, 2022, “아파트 공화국과 가치사슬의 혁신” 건축, 66(4), 12-14.
- 최진백, 2020, 「중국 일대일로 2.0의 기원과 그 함의, 국립외교원
- 한국도시지리학회, 2020, 「도시지리학개론, 법문사, 서울.
- Beauregard, R., 2003, *Voices of Decline: The Post Fate of*

- US Cities, Routledge, New York.
- Beck, T. and Kotz, H.-H., 2017, *Ordoliberalism: A German Oddity?*, Centre for Economic Policy Research, London.
- Brenner, N., 2004, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, Oxford.
- Chen, C.-L. and Hall, P., 2011, The impacts of high-speed trains on British economic geography: A study of the UK's InterCity 125/225 and its effects, *Journal of Transport Geography*, 19, 689-704.
- Davidson, K. and Gleeson, B., 2013, The urban revolution that isn't: The political ecology of the new 'urbanology', *The Journal of Australian Political Economy*, 72, 52-79.
- Florida, R., 2008, *Who's Your City?*, Basic Books, New York.
- Gertler, M., 2004, *Manufacturing Culture: The Institutional Geography of Industrial Practice*, Oxford University Press, Oxford.
- Gibson-Graham, 1996, *The End of Capitalism (As We Knew It)*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Glaeser, E. and Cutler, D., 2021, *Survival of the City: Living and Thriving in an Age of Isolation*, Penguin Books, London(이경식 역, 2022, 「도시의 생존: 도시의 성장은 계속될 것인가」, 서울: 한국경제신문).
- Glaeser, E. and Gottlieb, J., 2008, The economics of place-making policies, *Brookings Papers on Economic Activity*, 2008(Spring), 155-239.
- Glaeser, E. and Saiz, A., 2003, The rise of skilled city, *NBER Working Papers*, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Glaeser, E., 2011, *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Make Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*, Penguin Books, London(이진원 역, 2011, 「도시의 승라: 도시는 어떻게 인간을 더 행복하게 만들었나?」, 서울: 해냄).
- Glaeser, E., Kolko, J., and Saiz, A., 2001, Consumer city, *Journal of Economic Geography*, 1(1), 27-50.
- Gottmann, J., 1964, *Megalopolis: The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States*, MIT Press, Oxford.
- Hamnett, G., 1991, The blind mend and the elephant: The explanation of gentrification, *Transactions of the Institute of British Geographers*, 16, 173-189.
- Harvey, D., 2005, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, Oxford.
- Kim, H. and Sultana, S., 2015, The impacts of high-speed rail extensions on accessibility and spatial equity changes in South Korea from 2004 to 2018, *Journal of Transport Geography*, 45, 48-61.
- Lee, Y. S., 2009, Balanced development in globalizing regional development? Unpacking the new regional policy of South Korea, *Regional Studies*, 43(3), 353-367.
- Lees, L., 2012, The geography of gentrification: thinking through comparative urbanism, *Progressive in Human Geography*, 76(1), 521-535.
- Ley, D., 1986, Alternative explanation for inner-city gentrification: A Canadian assessment, *Annals of the Association of American Geographers*, 76(1), 521-535.
- Markusen, A., 1991, *The Rise of the Sunbelt: The Military Remapping of Industrial America*, Oxford University Press, Oxford.
- Martin, R. and Sunley, P., 1997, The Post-Keynesian state and the space- economy, in R. Lee and J. Wills(eds.), *Geographies of Economies*, Edward Arnold, London 278-289.
- McCann, E. and Ward, K., 2011, *Mobile Urbanism: Cities and Policymaking in the Global Age*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Mozón, A., Ortega, E., and Lopez, E., 2013, Efficiency and spatial equity impacts of high-speed rail extensions in urban areas, *Cities*, 30, 18-30.
- Newbold, B., 2021, *Population Geography: Tools and Issues*, Rotman & Littlefield, New York.
- OECD, 2006, *Competitive Cities in the Global Economy*, OECD, Paris.
- Pacione, M., 2009, *Urban Geography: A Global Perspective*, Routledge, London.
- Peck, J. and Theodore, N., 2015, *Fast Policy: Experimental Statecraft at the Threshold of Neoliberalism*, University of Minnesota Press, Minneapolis.

- Peck, J. and Tickell, A., 2002, Neoliberalizing space, *Antipode*, 34(3), 380-404.
- Peck, J., 2016, Economic rationality meets celebrity urbanology: Exploring Edward Glaeser's city, *International Journal of Urban and Regional Research*, 40(1), 1-30.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., and Tomaney, J., 2017, *Local and Regional Development*, Routledge, London.
- Rossi, U., 2020, Fake friends: The illusionist revision of Western urbanology at the time of platform capitalism, *Urban Studies*, 57(5), 1105-1117.
- Shi, Y., 2018, *Coordinated Regional Development Strategy of China: Policies, Achievements & New Challenges*, KRIHS, Sejong.
- Smith, N., 1979, Toward a theory of gentrification: A back to the city movement by capital not people, *Journal of the American Planning Association*, 45(4), 538-548.
- Storper, M., 2013, *Keys to the City: How Economics, Institutions, Social Interaction, and Politics Shape Development*, Princeton University Press, Princeton (이재열 역, 2021, 「도시의 열쇠: 경제지리, 제도, 혁신, 정의」, 세종: 국토연구원).
- The Newcastle Social Geographies Collective, 2021, *Social Geographies: An Introduction*, Rowman & Littlefield, Lanham (박경환·심승희·이재열 역, 2023, 「사회지리학개론」, 서울: 사회평론아카데미).
- Thrift, N., 2005, *Knowing Capitalism*, SAGE, London.
- Toffler, A., 1984, *Future Shock*, Bantam Books, New York City.
- Wirth, L., 1938, Urban as a way of life, *American Journal of Sociology*, 44, 1-24.
- World Bank, 2009, *World Bank Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, World Bank, Washington, D.C..
- Wu, E., 2015, *Planning for Growth: Urban and Regional Planning in China*, Routledge, London.
- Yergin D. and Stanislaw, J., 2002, *The Commanding Heights: The Battle for the World*, Free Press, New York City.
- 글로벌이코노믹, 2023년 10월 9일자, “노벨 경제학상 9일 발표 ... 사회 제도와 격차 연구에 주목”
- 노컷뉴스, 2023년 10월 27일자, “尹 “지역 내려가지 않는 이유는 ‘의료·교육’...저희가 앞뒤로 잡고 가겠다.””
- 동아일보, 2023년 10월 16일자, ““공간복지로 주민 삶의 질 높여” 지자체 10곳 ‘공간복지 대상’ 수상”
- 매일경제, 2013년 3월 20일자, “서울을 원아시아 창조도시 ... 아시아 첫 도시선언문 채택”
- 매일경제, 2018년 7월 10일자, “좋은 도시는 규제 아닌 시장이 만들어 ... 혁신이 뛰어날게 해야”
- 서울경제, 2023년 10월 17일자, “국내 경제자유구역 출범의 미래는’ ... 인천 송도서 20주년 국제포럼”
- 월간중앙, 2017년 1월 30일자, “사회 전체가 변하는 것이 진정한 경제”
- Bloomberg, 2019년 2월 28일자, “The real powerhouses that drive the world's economy”
- New York Sun, 2006년 11월 20일자, “Friedman's work in New York”
- 교신 : 김종근, 32588, 충남 공주시 공주대학로 56, 공주대학교 사범대학 지리교육과(이메일: jgkim@kongju.ac.kr)
- Correspondence: Jong-Geun Kim, 32588, 56 Kongju-daehakro, Kongju, Chungnam, South Korea, Department of Geography Education, Kongju National University (Email: jgkim@kongju.ac.kr)
- 투고접수일: 2023년 11월 6일  
 심사완료일: 2023년 11월 29일  
 게재확정일: 2023년 12월 11일