

신자유주의적 도시화와 기업주의 도시 프로젝트

최병두*

요약: 신자유주의화 과정이 우리 사회 전반에 영향을 미치고 있음에도 불구하고, 신자유주의적 도시화와 이를 추동하는 도시 전략, 즉 기업주의 도시 프로젝트에 대한 관심이 매우 부족하다. 본 연구는 기업주의 도시의 개념을 매개로 신자유주의화 과정과 최근 도시화 및 도시 정책들의 특성 간 관련성을 이해하고, 우리나라에서 이와 관련된 주요 사례들을 분석하고자 한다. 기업주의 도시는 신자유주의화 과정을 특징지우는 민영화와 상품화, 금융화, 국가의 재분배, 위기의 관리 조작에 조응하여 재개념화될 수 있으며, 특히 2가지 주요 특징으로 '창조적 파괴'와 '기업주의적 거버넌스'를 지적할 수 있다. 우리나라에서 이러한 기업주의 도시 프로젝트의 사례로 수도권권의 주택 및 토지 가격 변동성과 이를 촉발했던 도시재개발(특히 뉴타운)사업, 인천 등에서 진행되고 있는 경제자유구역 건설 사업, 대구를 포함하여 전국적으로 프로젝트 파이낸싱에 의존한 민자투자 사회간접시설 건설 사업, 그리고 도시의 이미지를 제고시킬 뿐만 아니라 암묵적으로 이를 통해 역외 자본의 투입을 촉진하고자 하는 부산과 광주의 비엔날레와 같은 도시 문화판촉 사업 등이 분석되었다.

주요어: 신자유주의적 도시화, 기업주의 도시, 창조적 파괴, 도시재개발·뉴타운사업, 경제자유구역 건설 사업, 프로젝트 파이낸싱, 민자투자, 비엔날레

1. 서론

현실 세계에서 '실제적으로' 작동하는 메커니즘으로서 또한 지배계급이 자신의 이해관계를 정당화시키기 위한 이데올로기로서 신자유주의는 국가적, 지구적 규모에서 작동할 뿐만 아니라 도시적, 지역적 차원에서도 관철되어 왔다(Harvey, 2005). 특히 "신자유주의는 공간을 그 '특권적 도구'로 사용하는 정치경제적 재구조화 전략"(Brenner and Theodore, 2002, vii)이라는 점에서, 신자유주의의 공간적 전개 과정에 관한 연구의 중요성이 강조될 수 있다. 사실 1970년대 이후 등장한 신자유주의의 공간적 전개과

정은 흔히 지구화 또는 보다 정확히 말해 지구·지방화(glocalization) 과정으로 지칭되며, 최근 도시화 과정은 바로 이러한 신자유주의적 지구화 과정의 또 다른 면으로 이해되고 있다.

물론 신자유주의가 특권적 도구로 사용하는 공간은 도시나 지역일 뿐만 아니라 국가 영토나 지구 공간일 수 있다. 그러나 신자유주의는 이들 가운데 하나의 공간적 규모에서만 작동하는 것이 아니라 대규모적으로 전개된다. 이러한 공간적 규모들 가운데 가장 핵심적 규모는 도시이며, 따라서 신자유주의의 지구화과정과 도시적 차원을 결합시켜 지구·도시화(glurbanization) 과정이라는 용어가 사용되기도 한다

이 논문은 2010학년도(2학기) 대구대학교 학술연구비지원(연구년)에 의한 논문임

* 대구대학교 지리교육과 교수

(Jessop and Sum, 2000). 그리고 이러한 지구-도시화 과정을 배경으로 도시(정부 또는 거버넌스)가 신자유주의화 되어 나가는 과정을 개념적 또는 이론적으로 분석하기 위하여 '기업주의 도시' (entrepreneurial city)라는 개념이 제시될 수 있다.

사실 신자유주의라는 용어가 세계적으로 현실을 주도하는 주요 담론적 주제가 되었으며, 이러한 신자유주의가 공간 또는 이를 구체화한 도시나 지역, 국가, 나아가 지구적 차원에서 전개되고 있음에도 불구하고, 지리학을 포함하여 공간을 주요 연구 주제로 설정하고 있는 관련 학문 분야에서는 신자유주의가 매개 수단 또는 장(場)으로서 공간을 통해 어떻게 전개되고 있는가, 그리고 오늘날 도시나 지역이 신자유주의화 과정에서 어떻게 재구조화되고 있는가에 대해 거의 관심을 가지지 아니하고, 주요 주제로 다루지 못하고 있다. 이의 원인들 가운데 하나는 신자유주의라는 지구적이고 매우 거시적 개념과 개별 도시나 지역의 공간적 재편 과정을 연결시킬 수 있는 매개 개념이나 이론이 없기 때문이라고 할 수 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해 하비(Harvey)와 Jessop이 제시한 '기업주의 도시' 이론을 재부각시킬 수 있을 것이다(최병두, 2007b). 이들에 의해 '기업주의 도시' 개념이 제시되었을 때는 신자유주의와 명시적으로 연계되지 않았으며, 또한 이 개념 자체가 신자유주의처럼 정식화하기 모호할 뿐만 아니라 이 개념과 관련하여 현실적으로 작동하는 구체적 메커니즘이 명료하게 규명되지 않고 있다. 이러한 점에서 그 개념 및 사례 분석에서 불확실한 점이 있다고 할지라도, 기업주의 도시에 관해 개념적으로 재검토하고 그 특성에 대해 고찰해 보는 것이 중요하며, 또한 현실적으로 전개되는 양상을 구체적 사례 분석을 통해 살펴보는 것은 유의하다고 하겠다.

이러한 문제 의식에 바탕을 두고 이 논문은 최근 도시화과정 및 도시정책의 배경으로 신자유주의와 이를 도시공간에 매개하는 개념으로 '기업주의 도시'에 관해 고찰하고, 구체적으로 최근 우리나라의 주요 대도시들에서 전개되고 있는 사례들을 고찰하고자

한다. 우선 신자유주의화 과정의 공간적 매개 수단으로서 기업주의 도시를 개념적으로 검토하고, 그 주요 특성으로 '창조적 파괴'와 거버넌스 체계를 살펴본 후, 구체적인 연구를 위하여 서울과 수도권의 부동산 시장, 인천경제자유구역 개발 프로젝트, 민자사업에 의한 사회간접시설 확충, 그리고 부산과 광주 등에서 개최되고 있는 비엔날레를 사례로 분석하고자 한다.

2. 신자유주의적 도시화와 기업주의 도시

신자유주의는 1970년대 이후 지구적 규모로 전개된 정치경제적 변화를 추동하고 또한 정당화한 이데올로기이지만 또한 동시에 이러한 변화가 전개된 실제 과정이다. 따라서 신자유주의는 특정한 제도나 정치의 '내적' 특성으로 환원되어서는 안 될 것이며, 신자유주의화 과정, 즉 실제로 존재하는 메커니즘이 전개되는 시공간적 궤적의 추적을 통해 분석되어야 한다. 이러한 신자유주의화 과정은 기본적으로 불균등한 공간적 발전을 통해 그 속성을 드러내며 또한 실현되고 재구조화된다. 신자유주의화 과정은 어디에서나 찾아 볼 수 있지만, 신자유주의가 최종적으로 통합되고 단일하고 안정된 상태로 수렴할 것이라고 기대할 수 없다. 왜냐하면 신자유주의화는 기본적으로 매우 얼룩덜룩한 누더기 또는 잡색적(variegated) 외모를 보이면서 계속 불안정한 장소학(topography)을 만들어내기 때문이다(Brenner *et al.*, 2010). 즉 "신자유주의적 재구조화 전략들은 기존의 공간 이용, 제도적 편성, 사회정치적 권력의 편제 등과 상호작용하는 복잡하고 경쟁적인 방법"으로 시행된다(Peck *et al.*, 2009, 54). 달리 말해, 신자유주의화는 일정 지역의 기존 경제정치제도 및 사회공간구조와 관련된 경로의존적 진화 궤적에 따라 전개된다.

공간 또는 도시 등은 이러한 신자유주의화 과정에서 주요한 관심의 대상이 된다. 즉 앞서 언급한 바와 같이, "신자유주의는 공간을 '특권화된 도구'로 이용

하는 정치경제적 재구조화 전략”으로 이해된다 (Brenner and Theodore, 2002). 이러한 신자유주의의 공간성 또는 신자유주의화의 (시)공간적 전개과정에서, 특히 도시는 그 중심을 이룬다. 도시는 신자유주의적 재구조화 프로젝트의 불균등하고 위기담지적 전개과정에서 전략적으로 중심적 장소이다(Peck *et al.*, 2009). 도시는 단순히 신자유주의적 재구조화의 지구적 또는 국가적 프로젝트가 전개되는 국지적 무대가 아니라 지난 20여 년간 신자유주의의 그 자체가 지속적으로 재생산, 변이, 재구성되는 장이었다. 신자유주의는 세계 경제의 지구화와 더불어 각 지역들에서 도시 발전의 궤적을 모양지었다. 실제 이 기간 동안 도시는 다양한 형태의 신자유주의적 정책들이 실험되고 신자유주의적 제도들이 탄생하고, 신자유주의적 이데올로기가 생성되는 인큐베이터 역할을 함에 따라, 신자유주의적 도시화가 급속히 진행되었다. 물론 신자유주의화의 불균등하고 경로의존적 발전 과정으로서 도시화에 대한 강조는 신자유주의의 지구적 속성을 무시하는 것이 아니라 지리적으로 다채롭고 다규모적이며 초국지적으로 도시들을 상호연계시키는 신자유주의적 도시화의 속성을 강조하고 분석하기 위한 것이다.

이러한 지구·지방화 과정을 전제로 신자유주의가 지난 20여 년 동안 도시화를 추동한 주요 특성들은 다음과 같은 사항들을 포함한다(Peck and Tickell, 2002). 즉 신자유주의는 도시개발에 대한 ‘성장우선’ 접근을 촉진하고 규범화하면서, 사회복지중심의 편제를 반경쟁적 비용으로 간주하고 재분배와 사회적 투자를 경제발전의 목표 달성을 저해하는 요소로 치부했다. 또한 신자유주의는 팽배한 시장 논리의 합리화에 의존하며, 능률성과 심지어 ‘공정성’에 바탕을 두고 도시 건조환경(또는 공간환경) 개발 정책을 정당화하고자 한다. 특히 신자유주의는 작은 정부, 민영화, 탈규제 등을 우선할 뿐만 아니라 도시 및 지역 개발과 이를 위한 자원/재원의 지역적 할당에 경쟁체제를 도입한다. 뿐만 아니라 신자유주의는 지방적 특성과 지역주민들의 참여에 기반을 두기보다는 도시

엘리트가 추구하는 ‘보편적’ 입장에서 도시정책을 입안하고 시행하고자 한다. 또한 신자유주의는 기업하기 좋은 도시, 장소 판촉, 국지적 선전주의 등의 담론에 의존하여 도시정책을 정당화하거나 평가하고자 한다. 그리고 신자유주의는 도시의 일반시민이나 시민단체의 활동기들까지 참여하는 도시 거버넌스 체제를 구축·운영하면서 시민들의 참여를 통해 도시공동체적 이해관계를 추구하는 것으로 간주되기도 했다.

이러한 신자유주의적 도시화의 특성들은 그러나 어떤 의미에서 현상적 고찰에 의해 규명된 것이라고 할 수 있다. 신자유주의적 도시화를 추동하는 자본축적과정과 이를 뒷받침하는 도시 거버넌스 체제의 본성에 대한 연구는 이러한 현상들 이면에서 작동하는 메커니즘을 밝힐 수 있어야 한다. ‘도시 기업주의’는 바로 이러한 점에서 신자유주의적 도시화를 추동하는 메커니즘이며 또한 거버넌스 체제이고, 이를 정당화하는 이데올로기를 이해할 수 있는 주요한 개념으로 제시된다. 하비(Harvey, 1989)에 의하면, 지난 20여 년간 엄청난 잉여를 소유하고 있었으며, 이러한 잉여자본이 재투자될 수 있는 주요한 장은 도시화로, 세계적으로 “거의 모든 도시들은 자본주의적 잉여자본을 흡수하기 위하여 대규모 건축 프로젝트를 촉진”했다. 기업주의 도시 개념은 바로 이러한 잉여가치가 도시 건조환경에서 어떻게 추출되고 재투자되어 왔는가를 이해할 수 있도록 한다. 뿐만 아니라 이러한 도시기업주의에 대한 비판적 성찰은 새로운 도시사회운동을 추동하는 잠재력을 제공한다. 즉 신자유주의적 도시화를 극복하기 위한 “문제는 도시들 간 경쟁을 완화하고 정치적 지평을 국지성(locality)에서부터 보다 일반화할 수 있는 자본주의적 불균등발전에 대한 도전으로 확대시키는 지정학적 도시 간 연계전략을 고안하는 것이다. ... 도시기업주의에 대한 비판적 견해는 이의 부정적 영향을 지적할 뿐만 아니라 ... 진보적 도시조합주의로의 전환을 위한 잠재성을 드러내어야 할 것이다”(Harvey, 1989, 16).

기업주의 도시 개념은 몇 가지 핵심적 사고를 포함

한다(Ceballos, 2003 참조). 첫째 기업주의 도시는 역내·외 자본을 유치하여 투자 기회를 확대하고 지역 경제를 활성화시키고자 한다. 이를 위하여 기업주의 도시는 메가 프로젝트들을 통해 대규모 도시 개발을 촉진하고, 새로운 기업주의적 장소와 경관을 창출한다. 이들은 초고층 아파트나 건축물의 조성을 위한 도시재생 또는 재활성화 사업을 추진하고, 초고속도로, 교량, 공항, 항만 등의 새로운 인프라를 확충할 뿐만 아니라 대규모 극장, 박물관, 인공섬과 수변경관, 경기장, 콘서트홀과 같은 스펙터클한 문화적 시설들도 건설, 운영하고자 한다. 이와 같이 기존 장소와 경관을 제거하고 새로운 건축물들을 건설하는 과정, 즉 '창조적 파괴' 과정은 도시의 유희자본이 투입될 수 있는 기회를 제공하여, 투기적 수익을 얻을 수 있도록 한다. 또한 이러한 스펙터클한 경관은 도시의 이미지를 개선하고 외부 관심을 끌어 역외 자본의 유체에 유리하도록 작동할 뿐만 아니라 도시민들로 하여금 기업주의적 전략의 혜택을 확산하도록 함으로써 사회공간적 통합의 기능을 담당한다(Hubbard, 1996, 1443; Cronin and Hetherington, 2008).

둘째, 기업주의 도시는 도시를 구성하는 다양한 주체들, 즉 도시정부뿐만 아니라 도시의 기업가, 전문가, 언론인 그리고 심지어 시민단체의 활동가 나아가 일반 시민들이 참여하는 독특한 도시 거버넌스를 창출하도록 한다. 도시 구성원들의 참여를 전제로 한 이러한 도시 거버넌스의 구성과 운영은 개인의 자유로운 의견 제시와 수렴을 통해 민주적 지방자치가 외형적으로 이루어지는 것처럼 보이도록 한다. 이러한 도시 거버넌스의 활성화는 도시정부뿐만 아니라 도시의 다양한 사적 및 공적 행위자들을 포함하는 지방적 정치활동의 확대를 전제로 한다. 그러나 기업주의 도시 거버넌스의 등장과 활성화는 신자유주의화를 선도하는 중앙정부의 역할 변화와 대체로 조응한다. 실제 기업주의적 도시 거버넌스는 도시 구성원들 간 재화와 서비스의 분배에는 별로 관심을 가지지 아니하고, 도시 개발을 위한 시장관측이나 행사조직, 도시 이미지의 조성 등에 더 많은 관심을 둔다.

이러한 두 가지 측면들에 더하여, 기업주의 도시 개념은 제습(Jessop, 1998; Jessop and Sum, 2000) 등이 주장하는 바와 같이 문화적 측면을 포함한다. 즉 "기업주의 도시 또는 지역은 과거의 실패와 미래의 가능성이라는 점에서 현재의 문제들을 구성함으로써 이들에게 어떤 의미를 부여하는 다양한 경제적, 정치적, 사회문화적 담론들의 상호교차를 통해 구축된다"는 점이 강조될 수 있다(Jessop, 1998, 91). 이러한 기업주의 도시의 문화적 측면을 비판적으로 고찰하기 위하여 문화정치경제학(cultural political economy)이 제시된다. 문화정치경제학은 예로 기업주의 도시가 대규모 개발 프로젝트들을 촉진하기 위하여 강조하는 세계도시, 경쟁력 강화, 지식기반경제, 도시 이미지 등의 용어가 어떤 의미를 가지고 사용되며 실제 어떤 역할을 담당하는가를 비판적으로 해석하고자 한다. 이러한 점에서 기업주의 도시는 물리적 실행 과정이며 또한 하나의 이데올로기라고 할 수 있다.

이와 같이 하비와 제습에 의해 이론화된 도시기업주의는 도시 공간의 (재)생산과 소비 과정에서 어떻게 사회(공간)적 평균 이상의 초과이윤을 창출하고 자본가들이 이를 사회적 잉여로 확보할 수 있는가를 이해할 수 있는 발판을 제시한다. 그러나 도시 전략들이 신자유주의화 과정과 어떻게 조응하는가는 여전히 모호하다. 하비는 '기업주의 도시' 개념을 제시한 이후 이 용어에 대해 지속적인 관심을 기울이기보다 신자유주의 도시화 과정을 보다 거시적 수준에서 다루고자 하였다. 반면, 제습과 그 주변 인물들(이른바 '랭카스터 문화정치경제학파'라고 불리는)은 기업주의 도시의 문화적 측면을 비판적으로 분석하는데 더 많은 관심을 기울이고 있다(Jessop and Oosterlynck, 2008; Dannestam, 2008). 물론 이들이 제시한 기업주의 도시 전략들의 재유형화를 시도해볼 수 있지만(최병두, 2007b), 이 시도 역시 그렇게 성공적인 것처럼 보이지는 않는다. 이 시도는 스펙터가 제시한 '생산요소들의 새로운 조합이나 동원' 방식을 한 축으로, 그리고 도시 생산 및 소비 공간의 창

출 또는 재편과정을 또 다른 축으로 설정하여 유형화하고자 했다는 점에서 의의가 있다. 그러나 여기서 각 유형들이 어떻게 신자유주의적 특성들을 나타내며 특히 스펀터가 주장한 사회적 평균 이상의 초과이윤을 보장하게 되는지가 명시적으로 드러나지 않는다. 그러나 이 논문의 후반부에서 제시된 것처럼, 이러한 유형화를 암묵적으로 전제하여 구분된 기업주의 도시 전략들이 어떻게 전개되고 있는가를 구체적 사례를 통해 고찰해 볼 수 있을 것이다. 그러나 그 이전에 기업주의 도시의 특성을 보다 세밀하게 상술할 필요가 있다.

3. 기업주의 도시의 특성

1) 기업주의 도시와 ‘창조적 파괴’

신자유주의라는 용어와 유사하게 ‘도시 기업주의’는 기업주의 도시전략을 정당화시키기 위한 이데올로기이며 이것이 시행되는 메커니즘이기도 한다. 도시 기업주의는 우리나라에서도 최근 도시 정책들을 암묵적으로 또는 때로 매우 명시적으로 규정하는 새로운 패러다임으로 간주되고 있다. 즉 우리나라 도시 정책에서 볼 수 있는 것처럼, 기업주의 도시는 다른 도시들이나 다른 경제공간들과 관계에서 경쟁력을 유지하거나 향상시키기 위하여 혁신적 전략을 추구한다. 이러한 전략은 기업적 양식으로 정형화되며 대규모 도시재생 사업과 같이 실질적 과정을 통해 추진된다. 또한 기업주의 도시의 추진자들은 시장 합리화에 기초한 기업적 방식으로 도시 담론을 채택하고, 도시를 서술하고, 도시를 관측한다. 즉 기업주의 도시 개념은 전략적 행위자로서 도시가 기업가적 방식으로 도시공간을 설계하고, 생산하고, 소비할 뿐만 아니라 기업주의적 담론과 서사 그리고 자기-이미지를 재현함을 의미한다.

사실 역사적으로 모든 도시들은 경제적 혁신을 지

원하는 제도와 전략을 강구했으며, 이러한 점에서 모든 도시들은 기본적으로 부의 창출을 위한 엔진 또는 성장동력으로 간주될 수 있다. 특히 로건과 몰로치(Logan and Molotch, 1987)에 의해 제시된 ‘성장 기계’(growth machine)로서 도시의 개념은 국지적 도시개발전략과 정치적 연합의 특성을 이해할 수 있도록 한다는 점에서 유의하다. 그러나 이 개념은 이러한 도시개발전략이 지역의 경제성장(즉 자본축적) 메커니즘을 어떻게 작동시키며, 또한 이를 규제하는 도시 거버넌스가 어떻게 구축되며, 이를 정당화시키는 기업주의적 담론과 서사가 어떻게 이데올로기적으로 재현되는가에 대해 답을 하지 못한다. 그러나 기업주의 도시의 개념은 지구·지방화 과정 속에서 현대 도시들이 왜 메가(mega-)도시 프로젝트의 논리에 따라 관리되는 새로운 장소, 새로운 기업주의 경관을 창출하는가를 이해할 수 있도록 한다. 나아가 “기업주의 도시는 지구적 시장에서 그 도시의 지위를 향상시키기 위하여 이러한 도시개발전략을 보다 상위의 공간적 차원들과 연계시킨다. 이 전략은 도시네트워크의 창출, 물리적 및 가상적 의사소통의 개선 등을 포함한다. 이를 위하여 세계도시체계에서 상대적으로 하위의 도시들은 이러한 스케일 전략(scalar strategy)을 위하여 ‘새로운 지역주의’를 더 강조한다”는 점이 이해될 수 있다(Celballos, 2003, 178).

이와 같이, 기업주의 도시 개념은 신자유주의적 도시화과정과 개별 도시정책들을 이해하는데 유의한 기여를 하지만, 실제 신자유주의적 지구·지방화과정을 통한 자본축적 과정과 어떻게 관련되는가는 여전히 불명확하다. 하비 역시 기업주의 도시 개념에서 이들 간 관계를 명확히 하지 않았다. 그는 경험적 사례를 전제로 기업주의 도시의 3가지 특성으로 새로운 투자를 유치하기 위한 공사파트너십, 비합리적·비계획적·투기적 개발, 도시공간에 바탕을 둔 장소의 정치경제를 제시했다(Harvey, 1998). 이러한 특성들이 어떤 신자유주의적 자본축적 과정, 특히 탈취에 의한 축적 과정과 조응하는지는 이해하기란 쉽지 않다. 그러나 이러한 기업주의 도시와 관련하여 그가

표 1. 신자유주의적 도시화의 파괴적 및 창조적 계기들

신자유주의적 도시화의 메커니즘		'파괴'의 계기	'창조'의 계기
도시 정책의 권한, 재정 및 시행 방법	정부간 관계 재조정	- 지방자치 활동을 위한 중앙정부 지원 체계의 해체	- 지방자치단체에 과제와 책임성 부여 - 국지적 기업주의를 보상하기 위한 새로운 인센티브 구조의 창출
	지방 정책 모형	- 지방정책 결정에 맥락-민감적 접근 축소 - 국지적 시장 실패 및 거버넌스 실패에 대한 '내생적' 해법의 무시	- 정책입안자들 간 포괄적, 전형적 접근 확산 - 초지역적 맥락에서 도출된 탈맥락적 '최적 실행' 모형의 부가
	공공재정	- 지방자치단체에 재정긴축 방안 부여	- 새로운 수입원의 창출과 국지적 수입, 사용자수, 기타 민간재원 확대
	시행제도 개편	- 국지적 공공행정의 관료적, 권위적 형태의 해체 - 지방 민주적 책무의 전통적 연계 파괴	- 민관파트너십에 기반을 둔 지방거버넌스의 새로운 네트워크 형태 등장 - 지방정책과 발전에서 엘리트경영 이해관계의 협력
국토 개발 전략과 인프라 제공	국토개발 전략	- 자본주의 성장의 국가모형의 해체 - 중앙정부에 의한 보완적 지역정책의 축소 - 지구적 경쟁에 대한 지방적, 지역적 경제의 노출 증대 - 국가적 공간경제의 분산적 지역체계로 파편화	- 주요 도시지역 내 자유무역지구, 기업지구, 여타 '탈규제된' 공간의 창출 - 준국가적 규모로 신개발지역, 테크노폴리스, 기타 '신산업공간'의 창출 - '지구적으로 연계된' 집괴로 경제력과 인프라 투자를 유도하기 위한 새로운 '지구지방적' 전략의 동원
	공공서비스 및 인프라 제공	- 지자체 서비스(예, 공공설비, 위생, 대중교통 등) 제공에서 공적 독점 제거	- 지자체 서비스의 민영화와 외주 - 서비스전달 인프라 유지를 위한 새로운 시장과 도시간 네트워크 창출
도시 건조 환경 조성	도시형태	- 투기적 재개발을 위한 이웃사회 파괴 - 공동체지향적 계획에서 후퇴	- 빗장도시, 도시엔클라브, 여타 배타적 공간의 창출 - 도시 재생 또는 재활성화의 확충과 사회공간적 양극화의 심화
	도시 토지이용	- 전통적 토지이용 방식 탈피 - 주거 및 일상생활을 위한 생활공간의 해체	- 기업투자 유치와 토지이용 패턴 변경을 위한 메가프로젝트 구축 - 토지이용계획 결정의 기반으로서 '최고최적' 이용 원칙 채택
	도시 주택시장	- 저임대주거를 위한 공공주택 등 제거 - 임대료 규제 및 건설보조금 배제	- 도시부동산시장에 투기적 투자를 위한 새로운 기회의 창출 - 저임대 부문에 바우처제도 도입
도시의 사회 문화 공간	도시 공간 이용	- 도시 공적공간의 제거 및/또는 감시 강화	- 엘리트/기업적 소비를 위한 사유 공간 창출
	복지 전달체계	- 국가적 복지서비스의 지방이양 축소 - 지방정부의 관리주의적-복지 장치의 파괴	- 지역사회기반 영역의 확대와 사회서비스 제공에 대한 사적 접근 - 새로운 형태의 근로복지 실험
	시민사회 규제	- 모든 거주자들이 기본적 시민권을 가진다는 '자유적 도시'의 파괴	- 무관용적(zero tolerance) 치안정책 - 감시와 사회통제의 차별화 정책
	도시 재현	- 도시무질서, '위험한 계급', 경제침체에 관한 수행적 담론	- 도시재생, 재투자 등에 초점을 둔 '기업주의적' 담론과 재현

출처: Brenner and Theodore, 2002, 22-25; Peck et al., 2009, 59-62 일부 수정하여 재구성함

강조한 개념들 가운데 하나가 ‘창조적 파괴’ (creative destruction)이다(Harvey, 2007). 창조적 파괴란 외형적으로 도시 경관을 바꾸기 위하여 필수적으로 수반되는 기존 경관의 파괴와 이를 대체하는 새로운 경관의 창조를 지칭한다. 이러한 점에서 표 1에서 제시된 바와 같이, 신자유주의적 도시화 과정에서 드러나는 ‘파괴적’ 계기와 ‘창조적’ 계기를 주요 항목별로 확인해 볼 수 있다(Brenner and Theodore, 2002; Peck *et al.*, 2009).

그러나 이 개념은 이러한 외형적 현상 서술보다는 훨씬 구조적 과정을 함의한다. 즉 창조적 파괴란 도시 재구조화 과정에서 사용가치를 잔존하고 있는 기존 경관의 파괴 그리고 유희자본을 흡수하기 위한 새로운 경관의 창조를 의미하며, 이 과정은 도시의 경제적 빈곤계층이나 정치적 소외집단이라는 점에서 계급적 차원을 가진다(Harvey, 2010, 176). 이러한 ‘창조적 파괴’의 경향이 자본주의에 내재해 있다는 점은 마르크스뿐만 아니라 슈페터에 의해 논의되었다. 마르크스는 자본주의의 창조성을 분명 인정하지만, 이의 자기-파괴성을 강하게 강조한 반면, 슈페터는 자본주의의 무한한 창조성을 찬양했으며, 그 파괴성은 대체로 창조성을 위한 정상적 비용의 문제로 다루었다(Harvey, 2010, 46). 하비(Harvey, 2007)에 의하면, 이러한 창조적 파괴는 신자유주의화 과정에서 지구적 차원에서 지역별로 시기별로 상이하게 전개되면서, 자본주의의 지리적 불균등발전의 역사를 만들어내고 있다고 주장된다. 뿐만 아니라 이러한 창조적 파괴는 실제 신자유주의가 경제성장을 위한 엔진으로서 효과적으로 작동하지 못하는 반면, 중속계급에서 지배계급으로, 빈곤 국가들에서 부유 국가들로 부를 이동시키는 효과적 수단으로 활용되고 있다.

제습(Jessop, 1998)은 마르크스주의적 개념들을 많이 활용하지만, 기업주의 도시 개념을 도출하기 위해서는 슈페터에 의존한다. 슈페터는 기업주의(또는 기업정신, 기업 혁신)을 생산요소들의 새로운 조합 또는 기술적 혁신 등을 통해 사회(공간)적 평균 이상의 초과이윤(또는 마르크스의 용어로 상대적 잉여가치)

을 얻을 수 있는 기회와 창출로 정의한다. 기업주의 도시에 관한 제습의 개념은 이러한 슈페터의 기업주의의 개념을 도시적 차원에 원용한 것이라고 할 수 있다. 즉 슈페터가 창조적 파괴를 전제로 제시한 기업혁신의 방법들(즉 새로운 재화 도입, 새로운 생산 방법 도입, 새로운 시장 개척, 원료나 반제품의 새로운 공급원 확보, 새로운 독점적 조직 편성)을 도시적 차원에 응용한 것이 바로 제습이 제시한 기업주의 도시 전략들이다. 그리고 제습이 제시한 이러한 전략들은 하비가 제시한 기업주의 도시 전략들의 유형과 대비될 수 있으며, 매우 유사한 내용을 가지고 있는 것으로 확인된다(최병두, 2007b). 다음 절에서 제시된 우리나라 도시들에 관한 사례연구들은 이러한 기업주의 도시와 그 전략의 유형화에 바탕을 암묵적으로 바탕을 두고 있다.

또한 각 사례연구들이 신자유주의화 과정과 어떻게 연계되는가를 보다 명시적으로 드러내기 위하여, 신자유주의화 과정을 배경으로 추동된 기업주의 도시 전략의 주요 요소들을 재구성해 볼 수 있다. 즉 하비가 주장한 바와 같이 유희자본의 새로운 투자의 장으로서 도시에 관한 일반적 개념화, 그리고 특히 하비(Harvey, 2005; 최병두, 2009b)가 제시한 탈취에 의한 축적의 주요 요소들(즉 민영화와 상품화, 금융화, 국가의 재분배, 위기의 관리 조작)에 조응하도록 기업주의 도시의 특성을 다음과 같이 요약해 볼 수 있다. 기업주의 도시는 첫째 대규모 개발 프로젝트의 추진을 통해 역내의 유희자본이 투자될 수 있는 새로운 기회를 제공한다. 둘째 기업주의 도시는 도시 공간의 새로운 상품화 또는 도시공간의 개발과 운영의 민영화를 통해 기업들에게 새로운 사업 기회를 보장한다. 셋째, 기업주의 도시는 이러한 도시 개발 과정에서 정부 재정과 은행 자금의 투입뿐만 아니라 프로젝트 파이낸싱(project financing) 등을 통해 시중 자금을 동원하고 이 과정에서 부동산의 금융화를 촉진한다. 넷째, 기업주의 도시는 이러한 사업들을 촉진하기 위하여(또는 그 본질을 은폐하기 위하여) 도시 이미지를 제고시킬 수 있는 다양한 방법들, 예로 새

로운 담론 구성, 새로운 거버넌스 체계 도입, 심지어 새로운 도시 미학 양식의 고취 등을 수행한다. 이러한 방법을 통해 고양된 도시 이미지는 이른바 '도시 브랜드'로 상징자본화된다.

이와 같이 기업주의 도시의 개념은 이러한 도시가 작동하는 메커니즘의 유형화 및 그 전략적 특성들에 관한 연구를 촉진할 뿐만 아니라, 유의한 연구방법론으로서 '규모적 접근'과 관련된다. 즉 셀바로스(Celballos, 2003)가 주장하는 바와 같이, 기업주의 도시는 세계 시장에서 도시의 경쟁력을 향상시키고 세계도시체계에서 그 위상을 제고하기 위하여 도시개발 전략을 보다 상위 규모의 공간적 차원들과 연계시킨다. 이 전략은 국제적 도시네트워크의 창출과 이를 위한 물리적 및 가상적 연계망의 확충을 포함한다. 그러나 신자유주의 시대 도시들이 이러한 신자유주의적 지구·지방화 과정과 보다 긴밀한 관계를 가질수록, 불확실성이 만연한 신자유주의적 자본주의를 배경으로 메가 도시 프로젝트에 대한 대규모 공적 투자는 엄청난 위험을 동반하며, 세계 금융자본의 취약성에 노출되어 새로운 실물경제의 창출보다는 투기적 부동산 개발로 전락될 것으로 우려된다. 또한 이러한 도시 개발 프로젝트나 도시 이미지 제고를 위한 사업들은 실제 이를 통해 얻게 되는 혜택은 투기적으로 편향되게 배분되는 반면, 그 피해는 도시의 하위 계층들에게 전가됨으로써 도시 구성원들 간 양극화를 심화시킬 뿐만 아니라 도시인들의 소외를 촉진시킬 수 있다.

2) 기업주의 도시 거버넌스

기업주의 도시 전략은 그 전략이 원활하게 진행될 수 있도록 직접 추진하거나 또는 간접적으로 지원하며, 또한 이로 인해 발생할 수 있는 문제들을 이데올로기적으로 무마할 수 있는 새로운 도시 거버넌스의 도입을 전제로 한다. 즉 기업주의 도시 거버넌스는 한편으로 기업주의 도시가 전략적으로 추진하는 프로젝트들이 성공적으로 달성될 수 있도록 다양한 방

법들(예, 역외 자본의 투자 유치, 공사파트너십의 구성, 도시 이미지의 제고 등)로 지원하고, 다른 한편으로 이러한 프로젝트들로 얻어진 경제적 부나 사회적 혜택이 도시 공동체의 구성원들 모두에게 형평성 있게 배분될 것이라는 담론 등을 제시함으로써 소외집단들의 불만을 최소화하고 도시의 사회공간적 통합이 이루어 질 수 있도록 노력한다. 이러한 기업주의 도시 거버넌스는 시민사회에 바탕을 둔 규범적 거버넌스와 마찬가지로 지방정부의 단독 운영에서 나아가 민간기업과 시민단체 그리고 도시주민들 일반의 참여를 전제로 구성되고 운영되는 것처럼 보인다.

그러나 실제 기업주의 도시 거버넌스는 사회구성원들의 의사소통과 합의에 근거를 둔 사회적 합리성보다는 전문성과 효율성을 강조하는 시장 합리성에 가치를 둔다. 신자유주의가 신봉하는 시장의 합리성은 도시의 경제적, 사회적 프로젝트를 추진하기 위한 거버넌스 체제에서 대중적 참여를 가능한 억제함으로써 효과적으로 달성될 수 있는 것으로 간주된다. 따라서 기업주의 도시 거버넌스는 결국 전문가와 정치·경제적 엘리트들로 구성되고, 궁극적으로 이들의 이해관계를 반영하는 편향성을 노골적 또는 암묵적으로 가지게 된다. 즉 기업주의 도시 거버넌스는 도시사회의 다양한 구성원들의 참여를 전제로 한 민주화 과정을 제약하고, 대신 지배적 엘리트에 의해 주도됨으로써 경제성장을 위한 기업가적 전략들을 고취시키고 시장의 작동을 촉진하여 자본축적을 가속화시키는 노선을 결국 택하게 된다(Moulaert, F. *et al.*, 2003; 조철주, 2009). 이와 같이 기업주의 도시 거버넌스는 보다 광의적으로 추동되어 온 신자유주의화 과정에 조용하지만, 흔히 도시시민들의 사회적 배제에 따른 민주화 과정을 위협하고 있다.

신자유주의가 세계의 거의 모든 국가들에서 전개되고 있는 것처럼, 도시 기업주의도 세계의 거의 모든 도시들에서 추진되고 있다. 즉 기업주의 도시 전략은 영국(Quilley, 2000)이나 미국(Roberts and Schein, 1993)과 같이 신자유주의를 주도해 온 국가들의 주요 도시들에서 뿐만 아니라 사회민주주의가

표 2. 신자유주의의 영향에 의한 도시 거버넌스의 변화

변화양태	주요 내용	사례 도시들
정책 조정 (policy adjustment)	성과와 규제의 형태를 개선하기 위해 정책을 조정, 특히 경제정책의 변화에 초점	영국·미국 등에서 보수주의적 권력이 집권한 도시(정부)
레짐 이동 (regime shift)	새로운 경제적, 정치적 원칙을 소개하는 제도와 규제의 패러다임 이동	북유럽 시민주의 국가의 도시 또는 동아시아 발전국가의 도시
급진적 체제전환 (radical system transformation)	국가적 사회주의에서 자본주의 사회형태로 전환하는 소유와 지배구조의 변화	선진국의 사회주의적 권력이 집권한 도시 또는 기존 사회주의 국가(동유럽, 중국 등)의 도시들

출처: Jessop, 2002, 458; 유영철, 2007, 59.

주: 사례 도시들은 추정에 의해 추가한 것임.

뿌리 깊게 자리 잡고 있었던 스칸디나비아 국가들의 도시들(Ceballos, 2003) 또는 사회주의에서 신자유주의적 자본주의화 과정을 겪고 있는 중국의 도시들(Wu, 2003; Shin, 2009)에서도 찾아 볼 수 있다. 그러나 또한 신자유주의가 시기별, 지역별로 다양한 양상으로 보이는 것처럼, 신자유주의로의 전환에 따라 도시정부(또는 도시 거버넌스)가 수행하는 도시 정책들의 변화 양상도 다양할 수 있다. 이러한 점에서 신자유주의의 영향에 의한 도시 거버넌스의 변화 양상들은 표 2와 같이 3가지 유형으로 구분해 볼 수 있다(Jessop, 2002, 458; 유영철, 2007, 59). 이러한 3가지 유형의 변화에서, ‘정책 조정’은 영국이나 미국에서 보수당이나 공화당이 집권한 도시들에서, ‘레짐 이동’은 북유럽 시민주의 국가의 도시 또는 동아시아 발전국가의 도시들에서, 그리고 ‘급진적 체제 전환’은 선진국의 사회주의적 권력이 집권했던 도시들 또는 동유럽이나 중국과 같이 기존 사회주의 국가들의 도시들에서 나타났을 것으로 추정된다.

이러한 3가지 유형의 도시 거버넌스의 변화에서 우리나라에 해당되는 유형은 ‘레짐 이동’이라고 할 수 있다. 물론 우리나라에서 기존의 발전국가에서 신자유주의로의 전환에 관한 논의가 합의를 이루지 못하는 상황에서, 도시 차원에서 이루어지는 거버넌스의 변화 유형을 그대로 적용하기에는 한계가 있다고 하겠다. 그러나 우리나라에서 신자유주의화 과정이 기

존의 발전주의 국가의 연장선에서 중첩적 또는 혼종적으로 전개되고 있다는 점을 강조하기 위해 제시된 ‘발전주의적 신자유주의화’의 개념을 전제로 하는 한편(최병두, 2007a), 개별 도시들에서 전개된 수많은 정책들이 가지는 차별적 특성들의 단순화로 인한 한계를 감안하여, 우리나라 도시들은 ‘레짐 이동’, 즉 기존의 발전국가 하에서 영토의 하위단위로 존립했던 지자체들이 신자유주의의 영향으로 인해 새로운 경제적, 정치적 원칙이나 기존의 도입에 따라 제도와 규제의 패러다임 이동을 추진하거나 경험한 것으로 이해할 수 있다.

이러한 레짐 이동으로서 도시 거버넌스의 변화에서 나타나는 일반적 특성들은 다음과 같이 몇 가지로 요약될 수 있다(Jessop, 2002; 유영철, 2007). 첫째, 도시의 경제정책은 기존의 케인즈 국가 하에서 추진되었던 완전고용과 계획경제를 포기하고 시장의 논리에 바탕을 둔 신자유주의적 혁신과 경쟁을 추구하고, 둘째 도시의 사회정책은 경제정책의 하위 정책으로 간주되면서 임금체계는 사회적 재분배나 사회적 응집력(예, 노동운동이나 노사합의)에 의한 요구 실현이 아니라 노동시장의 유연성과 생산비용의 성격으로 재편되며, 셋째 도시의 주요 사안들의 정책과 집행은 도시의 엘리트층 중심으로 구성된 협의체에 의해 운영되며 그 과정은 지역적, 국가적으로 개방적이게 되고, 넷째 도시의 사회경제적 관계는 민관 파

트너십과 네트워크, 협상, 유연한 조직체 구성 등을 통한 수평적 관계로 전환한다. 이러한 레짐 이동의 특성들은 국가적 차원에서 전개된 신자유주의화 과정을 반영한 것이라고 할 수 있지만, 신자유주의로의 전환을 추진한 국가들의 도시들의 정책 수행 또는 거버넌스 이행 과정에도 적용될 수 있을 것이다. 물론 이러한 레짐 이동의 구체적 특성들이 개별 도시들에서 어떻게 관철되는가는 각 도시와 그 도시에 추진하고자 하는 정책의 구체적 내용에 따라 다를 것이다.

이러한 점에서 유영철(2007)의 연구는 신자유주의의 레짐 이동 사례로서 제주특별자치도(제주특별법, 민간투자), 경기도 해외첨단기업 유치, 창원시 기업사랑운동을 분석하고 세 사례들에서 나타나는 공통점과 차이점을 보여주고 있다. 그의 연구에 의하면, 이 세 사례들 모두에서 도시들은 지역을 개방하여 역외(특히 해외) 자본의 유입을 촉진하고 민간 기업의 참여와 투자를 유도·독려하고 있으며, 이에 부수되는 조치로 면세 등의 각종 규제완화를 공통적으로 추진하고, 정도는 다소 다르지만 경쟁과 혁신을 위한 가시적 방안들을 도입한 것으로 조사되었다. 이 연구에서 특히 주목할 점은 지방정부에서 레짐 이동을 통한 '로컬 거버넌스'로의 전환으로 인해 실질이윤이 감소했음을 지적한 부분이다. 즉 "신자유주의의 레짐 이동으로 인해 사회화 과정이 진행되었고, 이러한 사회화는 전례 없었던 자본율의 신장을 가져올 것으로 기대되었다. 그러나 그 결과는 오히려 실질 이윤율의 감소를 초래했다"는 것이다(유영철, 2007, 70). 그러나 이 주장은 실제 사례에 근거를 둔 것이 아니며, 또한 그 원인을 도시 거버넌스의 능력 강화가 자본이익에 부정적 영향을 미쳤으며, 특히 노동조직의 비정치화를 유도하지 못한 탓으로 돌린 점은 매우 부적절하다고 하겠다. 기업주의 도시에 관한 사례 연구는 이와 같이 개별 도시들의 정책들에서 신자유주의의 특성들이 어떻게 공통적으로 또한 상이하게 관철되고 있는가를 파악할 수 있도록 한다.

4. 신자유주의 도시 정책의 사례들

신자유주의는 지난 몇 십년 동안 도시화과정에도 지대한 영향을 미치면서, 개별 도시들로 하여금 창조적 파괴를 전제로 한 기업주의 도시 정책과 거버넌스 체제로의 레짐 전환을 초래했다. 그리고 이러한 레짐 전환은 보다 거시적인 국가적, 지구적 신자유주의화 과정을 촉진해 왔다. 즉 기업주의 도시는 도시정책의 신자유주의화 과정을 함의하며, 신자유주의는 이러한 도시 기업주의를 통해 유지, 강화되어 왔다. 이러한 점에서 서울과 수도권의 도시 주택시장과 부동산의 금융화에 관한 사례, 도시 메가 프로젝트로서의 인천 경제자유구역 조성 사례, 대구 범안로를 포함하여 민자유치를 통해 도시의 물리적 인프라를 확충하고자 하는 사회간접자본 개발 사례, 그리고 공공예술통한 도시 재이미지화를 추구하는 부산 비엔날레의 사례에 관한 연구를 제시하고자 한다. 이들의 사례는 위에서 제시한 기업주의 도시를 통해 신자유주의 도시화가 전개되는 4가지 특성들을 반영한다. 이러한 사례 연구들은 신자유주의로의 전환 과정에서 개별 도시가 정책의 내용과 이를 수행하기 위한 거버넌스 체제를 어떻게 다양한 방식으로 변화시키고 있는가를 파악할 수 있도록 한다. 뿐만 아니라 이러한 연구는 기업주의 도시를 통한 도시 정책의 시행 과정과 그 결과가 어떻게 보다 거시적이고 구조적인 차원에서 신자유주의화 과정을 추동하고 더욱 강화시키고 있는가를 이해할 수 있도록 할 것이다.

1) 서울과 수도권의 부동산 시장

첫 번째로 제시된 서울과 수도권의 도시 주택시장과 부동산의 금융화에 관한 사례 연구는 외환위기 이후 신자유주의화 과정에서 서울과 수도권을 중심으로 아파트 가격의 폭등 또는 격심한 변동성과 이를 통제하기 위한 정부 정책의 한계를 보여준다. 도시의 주택시장은 도시로 집중된 인구의 삶의 보금자리

제공한다는 점에서 뿐만 아니라 도시의 건조환경을 통해 자본이 순환하는 중요한 경로이며 또한 자본축적을 위한 새로운 장을 제공해 준다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 즉 도시의 주택시장 나아가 보다 포괄적으로 부동산시장에 투입된 자본은 실제 대규모 아파트 단지나 도시 인프라의 물리적 건설과정에서 투입되는 노동력의 확대재생산과정에서 이윤을 얻을 뿐만 아니라 이들의 독과점적 분양이나 운영과정에서 엄청난 초과이윤을 획득하게 된다. 뿐만 아니라 도시 부동산 시장으로 엄청난 유해자본이 유입되면서, 아무런 물리적 개량이 없는 상태에서 주택이나 토지 가격이 폭등하게 되고 이로 인해 발생하는 불로소득(또는 자산이득)은 하비가 제시한 ‘탈취에 의한 축적’의 전형적 형태라고 할 수 있다. 2000년대 이후 우리나라에서 아파트가격이 급등하면서 주택소유계층(특히 다주택소유)의 자산이 팽창하였을 뿐만 아니라 토지가격도 크게 증가하여 이에 따라 발생한 토지 불로소득(공시지가 기준)은 2006년의 경우 국내총생산(GDP)의 70%를 상회할 정도였다.

이러한 도시 부동산 시장의 팽창은 도시 재개발, 재건축, 도시 뉴타운, 도시 재생, 도시 재활성화 등 다양한 이름으로 불리는 물리적 (재)개발을 전제로 한다. 도시 재개발은 물론 이미 오래 전부터 지속되

어 왔지만, 과거의 도시 재개발이 노후한 도시건축물이나 비집약적 토지이용을 공적으로 보다 효율화하기(즉 사용가치를 증대시키기) 위한 것이 주목적이었다면, 최근의 도시 재개발은 이러한 물리적 재개발을 추진하면서 화려한 도시 경관의 조성이나 토지 이용의 (계층적) 접근 통제 등(즉 상징적 가치를 증대시키기)을 통하여 부동산 가격의 폭등과 더불어 불로소득의 창출 그리고 이에 따른 세계적 도시로서의 정체성을 새롭게 확립하고자 한다. 특히 서울을 중심으로 수도권 전역에서 붐을 일으켰던 뉴타운조성사업은 저렴하고 소형 단독주택이나 다가구다세대 주택을 멸실시키고 대신 중대형 평형의 주택을 중심으로 새로운 주택을 공급함으로써, 원주민 재정착률은 매우 낮은 것으로 추정될 뿐만 아니라 실제 순수 주택 공급 효과는 크지 않았던 것으로 평가된다(변창흠, 2011). 이러한 뉴타운사업은 결국 앞서 논의한 ‘창조적 파괴’에 바탕을 둔 신자유주의적 도시개발의 전형이라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 뉴타운 사업을 포함하여 최근 새롭게 조성된 도시 주택 및 인프라 조성 사업들은 대부분 빗장도시, 요새도시 등으로 불리면서 도시 내 사회적 공간적 이증성을 심화시킬 뿐만 아니라, 2009년 용산 재개발 참사에서 드러난 것처럼 이러한 재개발 과정에 저항하는 개인이나 집단에 대

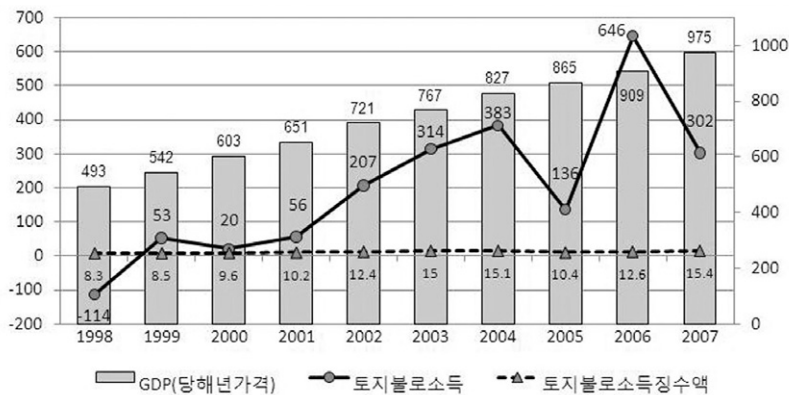


그림 1. 외환위기 이후 토지불로소득과 환수액 추이

자료: 변창흠·안균오, 2010; GDP는 추가함.

주: 단위는 조원; 불로소득징수액은(취득과세+보유과세+이전과세+개발부담금)로 계산되었음.

해 때로 경찰 폭력을 동원할 정도로 철저한 불관용의 정책을 채택함으로써 도시 내 갈등을 심화시키고 있다(Smith, 2002). 이러한 점에서, “신자유주의 체제 아래서 이루어지는 도시[재]개발은 지역의 정치, 경제, 문화 엘리트들의 사회적 권력을 행사하는 정치계 임의 장소가 된다”고 주장된다(조철주, 2009, 349).

이와 같이 도시 주택가격의 폭등이나 부동산시장의 변동성을 통제하기 위하여 정부(중앙 및 도시정부)는 다양한 정책들을 시행하고자 한다. 그러나 실제 신자유주의적 정부는 부동산시장에 직접적으로 개입하여 규제를 강화하기(예로 부동산세 강화뿐만 아니라 아파트분양가 통제, 분양원가 공개 등) 보다는 뉴타운지구나 재개발, 재건축지역의 추가 지정 등을 통해 주택 공급을 확대하거나 미분양 아파트를 해소하기 위한 지원책을 강구해 왔다. 이에 따라 인구와 시중 자금이 집중된 서울과 수도권 지역에는 각종 도시 재개발사업들로 주택 공급이 증가할 뿐만 아니라 부동산 가격이 급등하는 반면 지방 대도시들의 일부 지역을 제외하고는 부동산가격이 하락하는 양상을 보임으로써, 전국적으로 부동산시장의 차별화가 이루어졌다. 그러나 지난 2000년대 서울과 수도권의 주택가격 폭등과 그 후 연이은 최근의 침체과정은 이러한 신고전적 이론으로는 도시 부동산시장이 통제될 수 없음을 확인해 주었다. 뿐만 아니라 부동산 관련 세제의 강화 등을 통해 정부가 부동산 시장에 개입한 경우에도, 한편으로 주택보유계층이나 이들의 이해관계를 반영한 신자유주의적 전문가들은 시장의 자유를 명분으로 조세 저항의 조짐을 보였으며, 다른 한편으로 결국 부동산 시장은 거품이 꺼지면서 침체하게 되었고 나아가 금융위기로 이어질 잠재성을 보이게 되었다.

특히 문제가 되는 것은 이러한 규제 강화에도 불구하고 부동산시장의 변동성이 제대로 통제되지 않았다는 점이다. 그 이유는 2000년대에 들어 부동산시장이 점차 금융화되었으며, 이에 따라 부동산시장으로 유입되는 금융자본의 통제 없이는 부동산 시장이 통제될 수 없었기 때문이라고 할 수 있다(최병두,

2009a). 즉 주택 공급 확충을 통한 시장 안정화를 추구한 정부는 이를 위해 건설업자들에게 은행 대출을 확대시켜주었을 뿐만 아니라 프로젝트 파이낸싱이나 부동산관련 펀드 등 금융적 방식으로 자본을 마련할 수 있도록 했다. 또한 정부는 주택 수요를 확보하기 위하여 서울이나 수도권의 주택 (가)수요자들에게 개인적 상환능력을 초과한 은행 대출을 허용함으로써, 아파트 가격이 상승해야만 대출 원금과 이자를 갚을 수 있는 구조를 만들어 내었다. 이와 같이 유류자본의 금융자본화를 통한 도시 부동산시장으로의 유입과 이에 의한 부동산 시장 메커니즘의 작동은 금융시장의 확장과 더불어 도시 부동산 시장의 활성화에 기여했겠지만, 부동산 가격은 정부의 어떠한 정책에도 통제하기 어렵게 되었고, 금융자본의 작동 메커니즘에 노출된 부동산시장은 2008년 국제금융위기의 충격에서 확인된 것처럼 취약성을 심화시키게 되었다.

2) 인천 경제자유구역 개발 프로젝트

두 번째 사례 연구로, 신자유주의적 도시화 과정의 특성과 이에 내포된 문제점들을 보다 적나라하게 보여주는 인천 경제자유구역 개발 프로젝트를 들 수 있다. 경제자유구역(free economic zone)이라는 용어 속에 이미 규정된 바와 같이, 이 프로젝트는 도시 경제의 활성화를 위하여 모든 기업 활동의 자유를 보장하는 지역이라고 할 수 있다. 그러나 실제 이 프로젝트는 국가 영토의 일부를 지정하여 경제활동 상의 예외를 허용해 주며, 다른 지역들에 비해 특별한 혜택을 부여해 주는 경제 특별구역(이러한 점에서 흔히 경제특구라고 불린다)이라고 할 수 있다. 2003년 인천, 부산·진해, 광양만권 경제자유구역이, 2008년에는 황해, 새만금·군산, 대구·경북 경제자유구역이 추가로 지정되었다(표 3). 이러한 지구 지정을 통해, 국내 민간자본과 외국자본이 자유롭게 투자되고, 기업 활동을 할 수 있도록 자본의 투자 및 기업 운영상에 최대한 규제를 완화하고 특혜를 부여하고자 했다. 뿐만 아니라 이들의 경제활동을 지원하기 위하여 실

제 엄청난 국고와 지자체 재원이 투입되었는데, 특히 처음 지정된 인천경제자유구역의 경우, 기반시설조성사업을 기준으로 총사업비 추정액은 14.8조원이며, 이 가운데 국고와 지자체 그리고 토지공사가 대부분의 재원을 조달하고, 민자 및 외자가 차지하는 비율은 6.7%정도였다.¹⁾

이러한 경제자유구역의 지정과 개발은 기업의 경제활동이 이루어질 수 있는 물적 기반을 확충하고 제도적 특혜를 보장함으로써 도시경제를 활성화시키고 도시민들의 일자리와 소득을 향상시키며, 세계 경제 및 도시 체계에서 경쟁적 우위를 점하기 위한 것으로 홍보되었다. 그러나 실제 경제자유구역은 국가(중앙정부)가 특정한 지방정부와 공동으로 다규모적 거버넌스를 구축하여 초국가적 자본 이동과 이윤 창출이 가능한 도시 발전을 촉진함으로써 해당 도시를 신자

유주의적 세계경제체제의 회로망 속에 전략적으로 위치지우기 위한 '공간적 조정' 전략이라고 할 수 있다. 이러한 국가의 공간 프로젝트 전략은 경제의 세계화가 촉진되고 시공간적 거리가 압축되면서 이동성이 높아진 자본, 기술, 고급인력 등을 선별된 특정 도시나 지역으로 유치하는 것이 국가 경제의 발전에 필수적이라는 '상상의 경제' (imagined economy) 담론에 의존한다(Brenner, 2004). 그러나 이러한 상상의 경제가 어떻게 실현되는가는 또 다른 문제이다. 예로, 개발이 가장 앞서 추진되고 있는 인천경제자유구역에는 2008년 6월 입주한 총 사업체는 2,791개(총 종사자수는 37,236명)로, 이 가운데 '환발해권 물류클러스터와 금융 허브'라는 계획 전망과는 무관한 숙박 및 음식점업(업소기준, 30.1%), 도소매업(14.5%), 운수업(13.8%), 부동산 및 임대업(9.2%)이 대부분을

표 3. 경제자유구역 지정 현황

구분	인천	부산·경남	전남·경남	경기·충남	대구·경북	전북	
명칭	인천	부산·진해	광양만권	황해	지식창조형	새만금·군산	
지정시기	2003년 8~10월			2008년 4월			
위치	인천(연수, 중, 서구; 송도·영종·청라)	부산(강서), 경남(진해)	전남(여수, 순천, 광양), 경남(하동)	충남(당진·아산·서산), 경기(평택·화성)	대구, 경북(포항·구미·영천·경산)	전북(군산·부안 새만금 간척지)	
지구수	3	23	5	5	11	4	
면적(km ²)	209.5	104.8	95.6	55.1	39.6	67.0	
개발완료	2020	2020	2020	2025	2020	2030	
재원(조원)	36.1	15.0	15.8	7.4	4.6	6.5	
조달 (%)	국비	4.0	25	29	0.6	11	8.5
	지자체	8.1	17	30	6.4	26	9.0
	민·외자	87.9	58	41	93.0	63	82.5
전망	환발해권 물류클러스터 및 금융허브	항만중심의 물류 거점화	부산항과의 양항 체제 육성	당진항 중심 환발해권 국제협력 거점	지식기반산업 중심 내륙형 경제자유구역	미래형 신산업, 관광 레저 허브	
개발방식	공영개발 원칙(지역특성, 기능에 따라 사업 방식 선정, 부동산가격 영향이 없을 경우에 별도 사업 인정 가능)			수용 및 사용 방식 원칙, 지구별 특성 감안	공영개발방식 원칙	새만금은 양도·양수, 그외 수용 및 사용방식	

출처: 관계부처 합동(2010), 전망 및 개발방식은 박배균 외(2010)에서 인용

차지하였다. 뿐만 아니라 외국인 사업체는 23개(589명)로 전체 사업체의 0.82%에 불과한 실적을 보였다. 그리고 2004년 9월에서 2010년 7월 사이에 유치된 외국인 투자액은 총 27.3억달러(FDI 기준)로, 최근 약간 증가추세를 보이고 있으나 아직 매우 미미하여 이 기간 우리나라 전체 외국인투자 유치액의 3.7%에 불과한 수준이다.

뿐만 아니라 이러한 경제자유구역의 지정과 개발은 옹(Ong, 2000)이 제시한 ‘계층화된 주권’(graduated sovereignty)을 전제로 한다(Park, 2005). 국가와 지배 권력은 흔히 전략적 필요에 따라 인구 및 영토의 일부를 차별적으로 취급하는 경향이 있다. 경제자유구역과 같은 초국가적 경제공간은 국가가 시장적 계산을 바탕으로 국토 내 다른 지역과는 상이한 방식으로 인구 집단에게 상이한 규율과 특혜를 부여하고, 그 곳에서 이루어지는 경제활동에 대해 예외적(탈)규제와 조절이 수행되도록 허용함으로써, 주권이 차별적으로 적용되는 공간이라고 할 수 있다. 이러한 점은 예로 경제자유구역에서는 “공교육제도로부터 이탈한 자율권이 부여”되었고, 이러한 “자본의 공교육 해체 시도는 경제자유구역에서 멈추지 않았다. 외국자본에 대한 혜택을 국내 자본도 동시에 요구하였기 때문이다. 그래서 등장한 것이 기업도시 특별법”이라고 주장되었다(김학한, 2005, 94-95). 이러한 주장은 경제자유구역이나 기업도시의 개발이 교육 권리의 차별화로 나타나는 계층화된 주권을 우려하는 것으로 이해될 수 있다. 뿐만 아니라 이러한 점에서, 경제자유구역이나 기업도시를 포함하여 기업주의 도시 개발 프로젝트들은 결국 경제적 및 정치적 세력들 간 타협의 산물, 즉 ‘공간선택적 자유화’의 결과라고 할 수 있다(Park, 2005).

3) 대구 민자사업에 의한 사회간접시설 확충

세 번째 사례로, 대구의 범안로를 포함하여 한때 전국적으로 붐을 일으켰던 민간투자 유치 도로 개발 및 운영에 관한 연구가 제시될 수 있다(최병두,

2007c). 이는 신자유주의적 도시화 과정에서 국내 건설자본뿐만 아니라 (다국적) 금융자본이 어떻게 부동산시장에 투입되어 엄청난 이윤과 수익을 올리게 되는가를 전형적으로 보여주는 또 다른 사례라고 할 수 있다. 민간투자사업은 1990년대 중반 고속도로나 항만건설에서 시작하여 2000년대 중반 이후에는 학교, 병원, 심지어 군사시설의 확충에 이르기까지 확대되었다. 이러한 민자사업은 민간의 자본과 기술로 공공시설물을 건설, 운영하여 주요 공공시설을 적기에 공급하여 사회적 효용을 제공하고 부족한 정부 재정을 보완하는 역할을 수행하는 것으로 명분으로 한다. 수익형(BTO: Build-Transfer-Operate 방식) 민자사업은 1994년 사회간접시설의 부족을 이유로 도입되었으나 특히 1997년 외환위기 이후부터 급속히 증가하여 2005년에는 전체 사회간접시설(SOC)투자의 14.2%를 차지하기에 이르렀다. 그러나 이러한 민자사업으로 인해 과도한 보조금의 지출 등이 문제되면서, 정부는 2005년 관련 제도를 수정하여 최소운영수입보장제도를 축소하는 한편, 임대형(BTL: Build-Transfer-Lease 방식) 민자사업을 도입하여 기존의 산업기초시설 중심에서 교육, 의료보건, 문화생활, 국방 분야 등으로 확대시켰다.

고속도로나 항만 건설 등의 대규모 사회간접시설 확충 사업은 엄청난 자본 투자와 투자된 자본의 회전기간이 상대적으로 느리다는 점에서, 그 동안 국가가 담당해 왔다. 그러나 관련 건설기업들과 부동산투융자회사들의 성장과 더불어 누적된 시중 유휴자본의 동원이 가능한 금융제도의 발달에 따라, 이른바 민자유치를 통한 사회간접시설 조성 사업이 가능해진 것이다. 그러나 고속도로나 항만과 같은 사회간접시설들은 ‘자연적’ 독점이 전제된 사업이며, 이에 참여한 건설투자자, 전략적 투자자(운영회사), 재무적 투자자(자본조달 금융회사)들은 해당 시설의 건설과 운영과정에서 엄청난 수익을 안정적으로 얻게 된다. 이들이 수익을 얻는 방식은 다양하다. 가장 확실하고 안정적인 방법은 과다 추정된 예상수입(예상통행량)보다 훨씬 적은 실제수입(실제 통행량)의 부족분에 대

표 4. 주요 민자도로 및 철도 최소운영수입보장 현황

(단위: 억원)

주요 사업명	총사업비	운영시작 (운영년수)	최소운영수입보장금 발생액							
			~2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	누계
인천국제공항고속도로	13,727	2000(30)	2,128	1,010	660	710	763	900	948	7,219
천안-논산 고속도로	14,028	2002(30)	404	386	390	404	390	472	502	2,948
대구-부산고속도로	19,511	2006(30)	-	-	-	-	-	668	478	1,146
서울외곽순환고속도로	14,712	2006(30)	-	-	-	-	-	-	63	63
인천국제공항철도	32,957	2007(30)	-	-	-	-	-	1,040	1,645	2,685

자료: 국회예산정책처, 2010, 민간투자사업 편람, 20-27.

표 5. 맥쿼리한국인프라 보유 민자도로 최소 수입보장금 규모(2008)

(단위: 억원)

자산명	발생액 (최소수입보장비율)
대구 제4차 순환도로	169.3(79.8%)
부산 백양터널	15.2(90%)
부산 수정산터널	69.7(90%)
광주제2순환도로, 1구간	140.3(85%)
광주 제2순환도로, 3-1구간	65.6(90%)
천안-논산고속도로	471.5(82%)
서울 우면산터널	49.9(79%)
인천국제공항고속도로	1017.0(80%)
마창대교	58.5(80%)
합계	2057.0

자료: 맥쿼리한국인프라, 2009 연간 보고서;
국제신문, 2010.4.12.

해 정부(중앙정부 또는 지자체)로부터 최소운영수입 보장(77%에서 90%에 달함)을 받는 것이다. 예로, 2000년부터 운영되고 있는 인천국제공항고속도로의 경우, 지난 10년간 최소운영수입보장금 명목으로 정부가 운영업체에게 지불한 금액은 7,219억원(총공사비의 52.6%)에 달하며, 그 동안 통행료 수입까지 고려한다면, 이미 건설비용을 능가했겠지만 현재 상황이 지속된다면 앞으로 20년 동안 매년 1천억원에 가

표 6. 맥쿼리한국인프라 손익계산서(2008)

(단위: 억원)

구분	금액
I. 운용수익	2350.6
이자수익	1543.9
수수료수익	29.0
채무증권평가차익(손)	(29.2)
운용자산매매차익	794.0
배당수익+기타운용수익	13.0
II. 운용비용	513.6
운용수수료	278.4
이자비용	162.4
기타비용	72.9
III. 당기순이익	1837.0

자료: 맥쿼리한국인프라, 홈페이지.
주: 2008년 자본총계: 1조 7,408억원

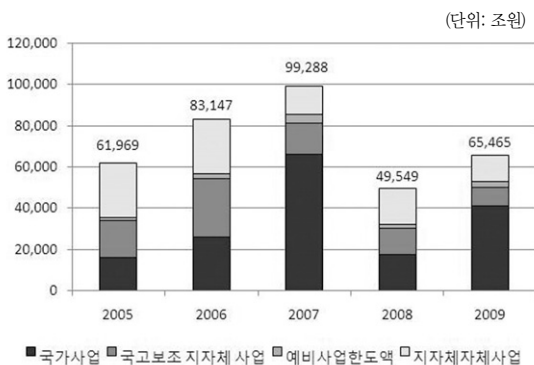
까운 보장금을 지불해야 한다(표 4). 이와 같이 거의 대부분의 주요 사업들에서 발생하고 있는 최소수입 보장금은 매년 증가하는 추세로, 앞으로 정부가 지불해야 할 추정금액을 고려하면 해당 사업의 건설비용을 능가하게 된다.

이와 같이 최소수입보장금은 민자사업에 참여하는 금융자본에게 엄청난 수익을 보장한다. 예로 호주에 기반을 두고 있는 다국적 금융회사의 지사인 맥쿼리 한국인프라투자회사는 현재 운영되고 있는 많은

민자사업들에 참여하여 엄청난 수익을 내고 있는데, 2008년의 경우 이 회사는 1,837억원의 순이익이 발생했음에도 불구하고, 정부로부터 2,957억원에 달하는 최소수입보장금을 받았다(표 5, 6). 이러한 최소수입보장금제(2005년 이후 민간제안사업의 경우는 폐지됨)외에도, 민자사업에 참여하는 건설회사나 금융회사는 다양한 방법, 예로 휴게소 운영권, 진출입구 주변의 토지개발이나 연결 도로 건설 등으로 수익을 획득한다. 또한 민자사업자가 건설비를 부풀려 사업비의 일부를 챙기는 방법으로, 서울-춘천고속도로의 경우 민자사업자가 공사비의 56%에 하도급 업체들에게 건설 공사를 맡기고 나머지 거의 대부분(최소 4,831억원)은 폭리를 취했을 것으로 추정된다(한겨레, 2010.3.17). 운영과정에서도, 장기간에 걸쳐 높고, 안정된 이자율과 이윤율을 확보할 수 있을 뿐만 아니라, 대구시 범안로 운영 사례에서 처럼 주식을 판매하여 상당한 수익을 얻기도 한다(최병두, 2007c).

정부는 수익형 민자사업(BTO방식)이 가지는 이러한 문제점을 부분적으로 해소하고, 기존의 도로, 철도, 항만 등 산업기반시설 위주에서 교육, 의료·복지, 문화생활, 등 수익성이 없는 사회기반시설에까지

민간투자사업의 범위를 확장하기 위하여 기존의 '사회간접자본시설에 대한 민간투자법'을 '사회기반시설에 대한 민간투자법'으로 재개정하고, 임대형 민자사업(BTL 방식)을 도입하게 되었다. 기존의 BTO방식은 민간사업자가 사용료 수입을 통해 투자비를 회수하는데 반해, BTL 방식은 건설한 사회기반시설을 정부가 임차하여 이용하는 대가로 지불하는 시설임대료를 통해 투자비를 회수하는 방식이다. 이러한 BTL 방식은 사용자가 직접 시설이용료를 지불하기 어려운 비수익성 사업에도 적용될 수 있기 때문에, 민자사업의 범위를 확대하고 규모와 적용가능성도 보다 유연하도록 했다. 이에 따라 이 방식이 도입된 이후 민자사업은 학교(교실 및 기숙사 등), 국방(사병내무반이나 군인아파트), 문화생활시설(문예회관, 도서관, 복합문화시설 등), 의료복지(노인의료복지, 지방의료원 등), 기타 하수관거 등 1,000억원 미만의 중규모 사회기반시설을 주 투자대상으로 하여 빠르게 성장하였다(그림 2, 표 7). 그러나 이 방식 역시, 실제 시중의 유희자본을 편드화한 타인자본(90%)에 거의 의존하고, 건설투자자나 운영회사는 10%의 자기자본을 투입하는 정도이다.



자료: 기획재정부, 각 연도별 BTL 한도액
 주: 예비사업한도액: 국가사업 및 국고보조지자체사업에 추가 사용될 수 있는 예비사업 한도액임

표 7. BTL 사례 사업의 현황

구분	서울대기술사	해군 진해관사
총투자비	810억원	1,385억원
자기자본	건설 투자자 (8억원 (현대산업, 삼성물산))	14억원 (우림건설, 대동종합건설, 파일종합건설)
	전략적 투자자 (4억원 (운영회사: 서버원))	69억원 (운영회사: 우리기업)
	재무적 투자자 (69억원 (한국사모BTL 인프라특별자산 투자신탁))	56억원 (정통부 부정사업 부분, 우리은행, 교보생명, 흥국생명)
타인자본	729억원	1,246억원

출처: 각사업 내부자료; 박원석, 2008, 242.

이와 같은 민자유치사업은 필요한 공공시설들을 민자유치를 통한 적기에 공급하고, 이들의 건설 및 운영과정에 기업적 효율성을 증대시킨다는 취지로 진행되고 있지만, 실제 시설에 대한 과다한 수요 예측, 이에 따른 정부 재정의 낭비, 운영과정의 비효율성 등이 드러남에 따라, 개선 방안으로 손실에 발생할 경우 참여기업들도 손실을 공유하는 제도 확립, 수요예측에 대한 검증체계 확립, 당시의 투자 잔액으로 정부가 운영권을 재매입할 수 있는 권리(buy back option)의 확보 등이 제안되기도 했다(양채열, 2007; 최병두, 2007c). 이러한 민자유치제도의 문제점은 우리나라뿐만 아니라 다른 선진국들에서도 흔히 나타나고 있다. 예로, 우리나라에서는 1990년대 전반 실제 사회간접시설에 대한 투자가 필요한 시기에 이 제도가 도입된 것과는 달리, 일본에서는 버블경제가 무너지고 불황으로 인해 재정 악화가 심화되던 시기에 이 제도가 도입되었는데, 문제점으로 무한정하고 불분명한 법령, 사업의 발안 및 결정에 있어 민간의 이윤동기 우선, 이용자 및 공공부문의 부담 증가, 과도한 규제완화 또는 철폐 요구, 대기업의 횡포, 투명성 확보의 필요성, 주민참여와 환경보호의 필요성 등이 지적되었고, 이를 우리나라 상황에 적용해 보면, 공공사업에 관한 정보 공개와 주민참여 시스템 확립, 정·관·재의 유착 배제와 진정한 행정개혁의 추진, 대기업의 횡포 규제와 중소기업의 경영 안정화, 재정 및 공적 부담의 과제 해결 등의 개선방안이 제시될 수 있다(김성현, 2007).

4) 부산과 광주의 비엔날레

네 번째 사례 연구는 신자유주의 또는 도시 기업주의를 반영한 문화행사로써 비엔날레에 관한 것이다. 신자유주의의 이데올로기와 그 작동 메커니즘은 초국적 자본의 유치를 통해 지역 발전을 촉진하고자 하는 물리적 도시재생 정책에서부터 국제적 규모의 미술전시회나 영화제의 개최를 통해 도시의 이미지를 제고하고자 하는 도시 문화정책에 이르기까지 다양

하게 반영되고 있다. 예로 미국 뉴욕에서 현대미술 전시의 중심이며 세계 여러 도시들에 지부를 가지고 있는 구겐하임미술관(Guggenheim Museum)은 도시 기업주의의 강화에 중요한 역할을 담당하는 것으로 간주된다.²⁾ 물론 이러한 문화시설의 조성은 신자유주의가 본격화되기 이전에 이미 이루어진 것이지만, 조성단계에서부터 문화에 대한 기업가의 이미지를 고양시켰을 뿐만 아니라 그 이후 세계 여러 도시들에 지부를 설립함으로써 기업주의적 도시의 이미지를 제고하고 대도시들 간 문화적 경쟁에서 우위에 위치할 수 있도록 한다(Ceballos, 2003).

이러한 점에서, 세계의 주요 대도시들에서 경쟁적으로 개최하고 있는 비엔날레도 신자유주의적 세계화 과정에서 촉발된 도시 간 경쟁에서 우위를 점하기 위한 기업주의적 도시 문화활동으로 이해될 수 있다. 비엔날레는 1895년 창설된 베니스비엔날레, 1951년 발족한 상파울로비엔날레 등을 포함하여 몇몇 도시들에서 이미 20세기 전반부터 시작되었지만, 20세기 후반 선진국뿐만 아니라 개발도상국의 여러 대도시들로 경쟁적으로 확산되었다. 비엔날레가 대도시들로 확산된 배경과 그 메커니즘은 신자유주의화와 밀접한 관계를 가진다. 즉,

“규제가 철폐되고 - 프리드만이나 하이에크 같은 시카고의 신자유주의들의 요구대로 - ‘작은 정부’가 실현되고, 공공부문이 민영화되고, 도시들이 상대적으로 자유로워지며 생산과 자본이 국경을 넘나드는 이동이 미증유로 자유로워진 결과는 무엇이었나? 각 민족국가, 국민정부, 상대적으로 자율화된 도시들이 세계 금융투자자들의 이익을 보호하는데 묶이고, 소수 부자들의 이익이 사회 전체의 공익과 동일하게 취급되는 것이 아니었던가? 그런데 현재에 이르러 미술의 철학들이 마치 약속이나 한 듯 세계성의 슬로건들을 차용하는 사실을 어떻게 이해해야 할 것인가. 비엔날레는 이와 같은 문화의 세계화의 차용에 관한 한 기념비적 용례일 것이다” (심상용, 1999, 178-9).

물론 비엔날레를 개최하는 일부 운영자들은 신자유주의적 세계화 과정을 전면에 부각시키지 않을 뿐만 아니라, 오히려 이에 대한 대응으로서 도시의 고유한 특성들이나 보다 보편적인 규범들을 비엔날레 담론의 주제로 설정한다. 예로, 부산비엔날레의 경우 해양수도 부산을 내세우며 아시아 미술의 거점 도시로서 부산의 저력을 전망하거나, 광주비엔날레의 경우 민주화의 성지로서 광주를 설정하고 나아가 21세기 태평양지역의 문화예술 중심권으로 부상을 그 목적으로 한다. 즉 부산이나 광주처럼 세계도시체계에서 상대적으로 하위의 도시들은 일종의 스케일 전략(scalar strategy)을 위하여 '새로운 지역주의'를 더 강조하기도 한다. 이러한 전략은 때로 지역중심주의에 빠져 '가장 한국적인 것이 가장 세계적인 것'이라는 주장하거나 또는 지역정체성과 세계화 과정은 융화될 수 없는 상호 모순적 관계를 지닌 것으로 단정하기도 한다. 그렇지 않다고 할지라도, 이러한 목적이나 전략은 이율배반적으로 한편으로 경제의 세계화 과정과 이로 인한 지역 문화의 해체에 대한 반성을, 다른 한편으로 이에 대한 대응으로 특정한 지역 문화를 세계화시키고자 하는 노력을 요구하는 딜레마에 빠지게 된다. 이러한 점에서 "제3세계의 비엔날레는 지역주의와 세계주의 사이에 난 길을 향해하고 있다. 이른바 비엔날레는 글로벌리즘의 실험실이 되었다" (김영호, 2007, 33).

이와 같이 상대적으로 열악하고 후발적 조건 하에서 우리나라의 비엔날레들은 국제적 명성을 얻기 위하여 우선 행사의 규모부터 국제화하고자 한다. 처음부터 국제적 규모의 대규모 행사를 계획할 수도 있겠지만, 부산비엔날레의 경우는 1981년에 발족하여 7회까지 격년제로 개최되어 오던 부산청년비엔날레, 1987년에 출발해 9회까지 매년 개최되어 오던 바다미술제, 그리고 1991년 부산야외조각대전으로 시작해 매년 개최되어 오던 국제 야외조각심포지엄을 하나로 통합하여 출범하게 되었다. 즉 부산비엔날레는 국제적 규모의 행사를 추진하기 위하여 각기 상이한 출발과 역사를 지녔던 세 가지 유형의 소규모 전

시들을 발전적으로 해체하고 하나의 이름과 조직, 하나의 기획과 예산의 관리, 통제 아래에 통합한 것이다(최병두, 2007d). 이러한 점에서 부산비엔날레는 그 기원에서 이미 규모의 정치, 규모의 경제를 추구했다고 주장된다. 즉 "비엔날레는 전시라는 오래된 소통 방식을 거대하고 국제적인 규모를 취해야 하는 '낮선' 곳으로 인도해 가고 있다. 이 새로운 규모와 집적의 문화는 이전에 작은 것들에 할애됐던 모든 것들, 비용과 관심, 관람객을 한 곳으로 집중시키고, 그렇게 함으로써 중·소규모의 전시들을 시야에서 멀어지게 하고 소외시키며 결국 생존 경쟁에서 밀어낸다. 글로벌 경제 하의 다른 영역들에서처럼 몇 개의 거대한 것들만이 생존에 유리한 환경으로 재편하는 것, 그것이 비엔날레 문화가 추진하는 미술의 재영역화 작업에 다름 아니다"(심상용, 1999, 174).

이와 같이, 자본의 급속하고도 대규모적인 순환이 기업·금융의 근본적인 개편을 강요하는 것처럼, 문화의 지구·지방화 과정 속에서 실제 도시의 비엔날레들은 일련의 미술 콘텐츠들의 국경 없는 이동에 의해 이전의 지역적 미학들을 폐기하고 있다. 반면 이러한 지구·지방화의 실험으로서 비엔날레는 흔히 좁은 의미로 행사 개최가 지역경제에 미치는 파급효과 분석에 의해 평가되기도 한다. 예로 부산비엔날레의 경우, 2004년의 경우 예산 38.4억원(국비 13억원, 시비 15억원 등)을 투입하여 총 344.2억원의 경제적 파급효과를 얻었으며, 2006년의 경우 예산 48.9억원을 투입하여 412.2억원의 생산유발효과를 얻은 것으로 추정되었다(조수현 외, 2009). 이러한 경제적 파급효과는 주로 비엔날레 관람객들이 소비하는 금액과 행사관련 사업체들이 얻게 되는 수익 등으로 계산된다. 예로 2006년 부산비엔날레의 경우 생산유발액은 비엔날레 행사 개최와 관람객들의 방문과 직,간접적으로 연관된 음식숙박업(74.6억원), 물류(51.4억원), 문화산업(44.9억원), 부동산 및 사업서비스(39.3억원), 도소매업(35.3억원)이 주를 이루고 있다. 이와 같이 화폐적 가치로 추정된 경제효과는 주로 일회성의 개인 서비스업에 한정될 뿐만 아니라 실제 그 효과가

실현되었는가를 알 수 없는 ‘상상의 경계’에 불과하다고 하겠다.

사실 비엔날레가 추구하는 진정한 목적 또는 효과는 전시를 통한 의사소통이라고 할 수 있다. 그러나 신자유주의화 과정 속에서 추동되는 비엔날레는 타인과의 소통을 위한 매체에서 이데올로기의 생산 수단으로서 전략하게 되었다. 즉 “소통의 미디어로서 비엔날레는 당대에 생산된 선도적 미술 양식이나 완성된 미술사조를 전파하는 기능에서부터 벗어나 점차 새로운 이데올로기를 창조해 내는 실험실과 같은 기능을 가진 행사로 전환하게 되었다”(김영호, 2007, 12). 오늘날 비엔날레는 미술 작품을 통해 대중들과 소통하고 도시의 심미적 경관을 만들어내는 공공예술의 차원을 넘어 관광산업을 촉진하기 위한 이벤트, 도시의 이미지를 고양시키기 위한 세속적 축제, 또는 국가의 정치적 헤게모니나 패권주의 등과 연계된 문화 권력의 재현 수단으로 동원되고 있다. 이러한 점에서 “베니스 비엔날레는 문화를 경제 논리에 맞춘 서구 열강과 그 추종자들의 역사이자 유럽의 패권주의를 유지하기 위한 제도적 장치”로 이해되는 것처럼(김영호, 2007, 23), 동아시아 지역에서도 한국의 부산·광주 비엔날레, 일본 최대의 요코하마트리엔날레, 그리고 중국의 상하이비엔날레 등은 행사 및 전시작품의 규모를 경쟁적으로 대형화함으로써 그 우월성을 과시하고 있지만, 이로 인해 예술은 점차 독립성과 비판성을 상실하고 문화소비주의에 근거한 문화자본으로 전환하고 있음을 보여주는 것으로 평가된다(왕강, 2008).

요컨대 비엔날레는 국제적 규모로 확대된 문화 이벤트로서 계량화된 경제지표로 평가되고 있으며, 의사소통의 심미적 매체에서 이데올로기의 생산 수단으로 전략했으며, 도시들 간 국제적 힘겨루기의 장이 되었다. 즉 오늘날 비엔날레는 “예술담론의 내부 깊숙이 파고든 물량주의와 자본의 오만한 승리주의의 모습이며 예술의 위압적이고 자기 중심적이고 소모적인 소통방식”을 드러낼 뿐이다(심상용, 1999, 201). 그러나 진정한 의미로 비엔날레는 관례화된 전통이나 억압적 정치권력으로부터 벗어나서 인간적 소통

의 메커니즘을 통해 새로운 가치를 발견하려는 문화적 활동이다. 이러한 점에서, 우리는 신자유주의와 패권주의를 반영하고 있는 비엔날레의 한계를 극복하고, 세계의 각 도시나 지역들이 진정한 예술의 교류에 참여하고, 지속가능한 소통방식들을 생산해 낼 수 있어야 한다. 대규모의 국제적 행사가 아니라 할지라도, 보다 작은 규모의 단체들이 고안하는 다양한 만남과 교류의 방식들이 생산될 가능성은 아직 남아 있다고 하겠다.

5. 결론

현대 도시들은 대부분 신자유주의화 과정 속에서 지구적으로 전개되는 치열한 경쟁 속에서 경제성장과 자본축적을 촉진하기 위해 기업주의적 접근방식을 채택하고 있다. 지구적 신자유주의화 과정에서 특정 국가들뿐만 아니라 개별 도시나 지역들도 자유시장과 경쟁적 자본 유치를 전제로 기업주의적 경영체제로 전환하게 되었고, 도시의 정치인들이나 정책 입안자들뿐만 아니라 대부분의 도시인들도 심화되고 있는 도시 간 경쟁에서 우위를 점하기 위하여 기업주의적 도시 정책이 불가피한 것으로 인식하게 되었다. 도시 기업주의는 지난 20여년 동안 도시의 새로운 정책으로 주류를 이루게 되었다. 물론 역사적으로 모든 도시들은 사회적, 경제적 혁신의 진원지였고, 이를 지원하는 구조와 전략들을 제도화했다는 점에서 ‘기업주의 도시’가 아니라고 할지라도 기본적으로 혁신을 추구하고 새로운 부를 창출하는 장 또는 엔진으로 간주되었다. 그러나 현대 신자유주의적 도시들은 과거 도시들과는 달리 도시의 모든 부분들, 즉 경제적 영역뿐만 아니라 도시 정책의 의사결정과정이나 심지어 도시인들의 일상생활과 담론 및 의식에 이르기까지 시장의 합리성과 기업주의적 경영방식을 주입시키고 있다(Jessop and Sum, 2000).

특히 신자유주의화 과정과 기업주의 도시 개념을

상호 연계시키기 위하여, 하비가 제시한 ‘탈취에 의한 축적’의 주요 요소들, 즉 즉 민영화와 상품화, 금융화, 국가의 재분배, 위기의 관리 조작에 조응하도록 기업주의 도시의 특성을 재규정해 볼 수 있다. 즉, 기업주의 도시는 첫째 대규모 개발 프로젝트의 추진을 통해 역내의 유희자본이 투자될 수 있는 새로운 기회를 제공하며, 둘째 도시 공간의 새로운 상품화 또는 도시공간의 개발과 운영의 민영화를 통해 기업들에게 새로운 사업 기회를 보장하며, 셋째, 이러한 도시 개발 과정에서 정부 재정과 은행 자금의 투입뿐만 아니라 프로젝트 파이낸싱 등을 통해 시중 자금을 동원하고 이 과정에서 부동산의 금융화를 촉진하며, 넷째, 이러한 사업들을 촉진하기 위하여(또는 그 본질을 은폐하기 위하여) 도시 이미지를 제고시킬 수 있는 다양한 방법들, 예로 새로운 담론 구성, 새로운 거버넌스 체계 도입, 심지어 새로운 도시 미학 양식의 고취 등을 도입하고 이러한 방법을 통해 고양된 도시 이미지를 ‘도시브랜드’로 상징자본화하고자 한다.

이러한 기업주의적 도시는 특히 2가지 특징 즉, ‘창조적 파괴’를 전제로 한 대규모 개발 프로젝트와 이를 수행하고 정당화하기 위한 특정한 거버넌스 체계를 구축한다. 기업주의적 도시 개발은 새로운 사용 가치를 창출하기 위한 순수한 창조과정이 아니라 도시 재생 또는 재활성화를 통해 사회적 잉여가 흡수되고 재분배될 수 있도록 기존의 도시 공간을 파괴하고 탈취에 의한 축적의 물적 토대와 경관을 이루는 신자유주의적 건조환경과 기업주의적 도시 경관을 창출하고자 한다. 이러한 도시 공간의 재구조화 과정에서 고통을 받는 사람들은 도시 빈민, 특혜가 없는 사람, 정치적 권력에서 소외된 자들이라는 점에서 계급적 차원을 가진다(Harvey, 2010, 176). 또한 이러한 기업주의적 도시 정책은 시장의 합리성에 의존하기 때문에, 대중적 참여를 전제로 한 사회적 합리성을 가능한 차단하고자 한다. 즉 기업주의적 도시 거버넌스는 전문가와 정치경제적 지배집단에 의해 주도되는 엘리트주의의 성격을 가지기 때문에 풀뿌리 민주주의를 배제 또는 제약한다(Swyngedouw *et al.*, 2002).

우리나라에서도 1980년대 후반 이후 신자유주의화가 전개되면서, 기업주의 도시 정책과 담론이 점차 주류를 이루게 되었다. 구체적 사례로, 수도권 주택 및 토지 가격 폭등과 이를 촉발했던 도시재개발(특히 뉴타운)사업, 인천 등에서 진행되고 있는 경제자유구역 건설 사업, 대구뿐만 아니라 전국적으로 프로젝트 파이낸싱에 의존한 민자투자 사회간접시설 건설 사업, 그리고 도시의 이미지 제고를 통해 역외 자본의 투입을 촉진하고자 하는 비엔날레와 같은 도시 문화사업 등은 우리나라에서 도시 기업주의의 강화에서 중요한 역할을 담당하는 것으로 간주된다. 이러한 기업주의 도시 정책들은 침체한 도시 경제를 부흥시키고, 도시의 사회간접시설을 확충하며, 주거 및 사회복지시설 나아가 도시 문화 활동을 촉진할 것으로 기대되었다. 그러나 실제 수도권의 도시 재개발·뉴타운조성 사업들의 정치적 허구성과 중도 포기의 속출, 가장 앞서가는 인천에서조차 제대로 진행되지 않고 있는 경제자유구역 개발 사업의 부진, 부동산 가격의 침체로 프로젝트 파이낸싱에 의존한 사회간접시설 건설의 위기, 그리고 도시 이미지 제고를 통해 세계도시로 도약하고자 하는 도시 문화 사업들의 한정된 효과 등은 기업주의적 도시 정책의 한계를 여실히 보여주는 사례라고 할 수 있다.

주

- 1) 인천경제자유구역사업을 위해 투입될 것으로 추정된 총 재원은 36.1조원이며, 국고 4.0%, 지자체 8.1%, 민자 및 외자가 87.9%로 계획되어 있음(표 3).
- 2) 미국 철강계의 전설적 인물이자 자선사업가인 솔로몬 구겐하임이 수집한 현대미술품들을 기반으로 설립된 이 미술관은 20세기 비구상, 추상계 작품들과 더불어 피카소, 클레, 샤갈, 칸딘스키 등의 작품 전시뿐만 아니라, 계단 없는 나선형 구조의 전시장과 건물의 특이성과 아름다움으로 인해 1959년 준공되자마자 뉴욕의 명소가 되었다.

참고문헌

관계부처 합동, 2010, 글로벌 비즈니스 환경 조성을 위한 경제자유구역 활성화 전략(위기관리대책회의, 2010.9.1).

김성현, 2007, 일본의 민자유치(PFI) 제도 연구와 시사점, 국가정책연구 21(2), pp.25-48.

김영호, 1999, 동아시아의 문화 정체성과 광주비엔날레, 현대미술학 논문집 3, pp.145-173.

김영호, 2007, 비엔날레 이데올로기, 현대미술학 논문집 11, pp.7-45.

김학한, 2005, 신자유주의 도시의 등장과 공교육의 위기, 교육비평 18, pp.93-99.

박배균 외, 2010, 한국에서 초국가적 경제공간의 역사적 전개과정: 경제특구를 중심으로, 서울대 규장각 한국학연구원(한국학 장기기초연구사업 보고서).

박원석, 2008, BTL사업과 프로젝트 금융의 효과적 결합 방안, 한국경제지리학회지 11(2), pp.233-250.

변창흠, 2011, 뉴타운사업의 구조적인 문제점과 개편 과제, 뉴타운 사업 출구전략 모색을 위한 토론회(진보신당 주최, 2011.4.27) 자료집, pp.5-46.

변창흠·안근오, 2010, 개발이익 환수규모 추정과 개발부담금제도 개선방안 연구, 공간과 사회 33, pp.48-76.

심상용, 1999, 비엔날레, 미술의 관료화 또는 관료주의 미술의 완상 - 부산비엔날레를 중심으로, 현대미술학 논문집 3, pp.174-202.

양채열, 2007, 프로젝트 파이낸싱 기법의 활용: 민자유치사업(BTO)에 대한 비판적 검토, 재무연구 20(2), pp.125-143.

왕강, 문유미 역, 2008, 2008 문화소비주의의 시각적 향연: 상하이 비엔날레, 상하이미술관, 인천문화재단, 플랫폼 12, pp.44-47.

유영철, 2007, 신자유주의의 레짐 이동(Regime Shift)에 따른 로컬 거버넌스의 형성에 관한 연구, 한국지방자치학회보 19(2), pp.53-76.

조수현·이선영·오홍철, 2009, 다지역산업연관표를 이용한 부산비엔날레의 경제적 파급효과 분석, 관광레저연구 21(3), pp.189-202.

조철주, 2009, 탈근대적 계획환경 정합적 계획을 위한 근대 계획의 재구성, 도시행정학보 22(3), pp.341-364.

최병두, 2007a, 발전주의에서 신자유주의로의 이행과 도시

공간정책의 변화, 한국지역지리학회지, 13(1), 82-103.

최병두, 2007b, 기업주의 도시 전략의 논리와 한계, 경제와 사회 75, pp.106-138.

최병두, 2007c, 도시 인프라 시설을 위한 민자 유치: 대구시 범안로 민자도로의 운영 실태와 대책, 한국지역지리학회지 13(6), pp.674-694.

최병두, 2007d, 공공예술과 도시 재이미지화: 2006 부산비엔날레 평가, 한국지역지리학회지 13(5), pp.543-562.

최병두, 2009a, 도시 주택시장의 역동성과 부동산 정책의 한계 - IMF 위기 이후 서울을 중심으로, 한국지역지리학회지 15(1), pp.138-160.

최병두, 2009b, 신자유주의의 기원과 발전, 그리고 종말? - 신자유주의와 도시에 관한 데이비드 하비의 견해 재검토, 마르크스주의연구 6(2), pp.26-68.

Brenner, N. and Theodore, N., 2002, Cities and the geographies of 'actually existing neoliberalism', in Brenner N. and Theodore, N. (eds), *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Blackwell, Oxford, pp.2-32.

Brenner, N., 2004, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford Univ. Press, Oxford.

Brenner, N., Peck, J., and Theodore, N., 2010, Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways, *Global Networks* 10(2), pp.182-222.

Ceballos, S.G., 2003, The role of the Guggenheim Museum in the development of urban entrepreneurial practices in Bilbao, *International Journal of Iberian Studies* 16(3), pp.177-186.

Cronin, A.M. and Hetherington, K.(eds), 2008, *Consuming the Entrepreneurial City: Image, Memory, Spectacle*, Routledge, New York and London.

Dannestam, T., 2008, Rethinking local politics: towards a cultural political economy of entrepreneurial cities, *Space and Polity* 12(3), pp.353-372.

Harvey, D., 1989, From managerialism to entrepreneurialism: new urban politics, new urban geographies, *Geografiska Annaler* 71 B(1), pp.3-17.

Harvey, D., 2005, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford Univ.: 최병두 역, 2007, 신자유주의: 간략한 역사, 한

- 을.
- Harvey, D., 2007, Neoliberalism as creative destruction, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 610, pp.22-44.
- Harvey, D., 2010, *The Enigma of Capital: And the Crises of Capitalism*, Profile Books.
- Hubbard, P., 1996, Urban design and city regeneration: social representations of entrepreneurial landscapes, *Urban Studies* 33(8), pp.1441-1461.
- Jessop, B., 1998, The narrative of enterprise and the enterprise of narrative: place marketing and the entrepreneurial city, in Hall, T., and Hubbard, P. (eds), *The Entrepreneurial City: Geographies of Politics, Regime and Representation*, John Wiley & Sons, Chichester, pp.77-99.
- Jessop, B., 2002, *Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective*, Blackwell, Oxford.
- Jessop, B. and Oosterlynck, S., 2008, Cultural political economy: on making the cultural turn without falling into soft economic sociology, *Geoforum* 39(3), pp.1155-1169.
- Jessop, B. and Sum, N.-L., 2000, An entrepreneurial city in action: Hong Kong's emerging strategies in and for (inter)urban competition, *Urban Studies* 37(12), pp.2287-2313.
- Logan, J.R. and Molotch, H.L., 1987, *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, Univ. of California Press, Berkely.
- Moulaert, F., Rodriquez, A. and Swyngedouw, E. (eds), 2003, *The Globalized City: Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*, Oxford Univ. Press, Oxford.
- Ong, A., 2000, Graduated sovereignty in South-East Asia, *Theory, Culture and Society* 17(4), pp.55-75.
- Park, B.-G., 2005, Spatially selective liberalization and graduated sovereignty: politics of neoliberalism and 'special economic zones' in South Korea, *Political Geography* 24, pp.850-873.
- Peck, N. and Tickell, A., 2002, Neoliberalizing space, in Brenner N. and Theodore, N. (eds), *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Blackwell, Oxford, pp.33-57.
- Peck, J., Theodore, N., and Brenner, N., 2009, Neoliberal urbanism: models, moments, mutations, *SAIS Review* 29(1), pp.49-66.
- Quilley, S., 2000, Manchester first: from municipal socialism to the entrepreneurial city, *International Journal of Urban & Regional Research* 24(3), pp.601-615.
- Roberts, S.M., and Schein, R.H., 1993, The entrepreneurial city: fabricating urban development in Syracuse, New York, *Professional Geographer* 45(1), pp.21-33.
- Shin, H.-B., 2009, Residential redevelopment and the entrepreneurial local state: The implications of Beijing's shifting emphasis on urban redevelopment policies, *Urban Studies* 46(13), pp.2815-2839.
- Smith, N., 2002, New globalism, new urbanism: gentrification as global urban strategy, *Antipode* 34(3), pp.427-450.
- Wu, F., 2003, The (post-) socialist entrepreneurial city as a state project: Shanghai's reglobalisation in question, *Urban Studies* 40(9), pp.1673-1698.
- 교신: 최병두, 712-714. 경북 경산시 진량읍 내리리, 대구대학교 사범대 지리교육과, 전화: 053-850-4155, 팩스: 053-850-4151, 이메일: bdchoi@daegu.ac.kr.
- Correspondence: Byung-Doo Choi, Dept. of Geography Education, Daegu University, Naeri-ri, Jilyang-up, Gyeongsan-si, Gyeongbuk, 712-714, Korea, Tel: +82-53-850-4155, Fax: +82-53-850-4151, e-mail: bdchoi@daegu.ac.kr.

최초투고일 2011년 9월 6일
최종접수일 2011년 9월 15일

Journal of the Economic Geographical Society of Korea
Vol.14, No.3, 2011(263~285)

Neoliberal Urbanization and Projects of Entrepreneurial City

Byung-Doo Choi*

Abstract : Despite the process of neoliberalization has made a decisive influence on our society as a whole, there seems little interests in neoliberal urbanization and entrepreneurial urban projects promoting it. This study is to see relationships between neoliberalization process and recent urbanization and urban policies in terms of entrepreneurial city mediating them. In particular, this paper tries to reconceptualize entrepreneurial city as corresponding to privatization and commodification, financialization, state redistribution, and management and manipulation of crises which Harvey(2005) suggests as four main features of neoliberalization process in general and 'accumulation by dispossession' in particular, and to characterize it in terms of 'creative destruction' and of 'entrepreneurial governance'. As examined in the later part of this paper, recent cases of these entrepreneurial urban projects in S. Korea include volatility of land and housing price in the Capital region and urban regeneration and newtown projects, project for free economic zones construction in Incheon and other 5 regions, project for SOC construction heavily relying on private investment, in particular project financing pursued nationwide including Daegu, and project of urban cultural marketing to promote capital inflow tacitly as well as to enhance urban imagine explicitly.

Keywords : Neoliberal urbanization, entrepreneurial city, Creative destruction, Urban redevelopment and newtown project, Project for free economic zones, Project financing, Biennale.

* Professor, Department of Geography Education, Daegu University