

國家理論과 空間經濟에의 國家干涉

高 泰 卿*

자본주의 사회의 공간구조를 파악하기 위해서는 경제적, 사회적, 그리고 정치적 구조에 대한 이해가 불가피하다. 내적인 경제, 사회, 정치 현상은 공간구조에 외적으로 그대로 반영되고 있으며, 표면적으로 드러난 공간구조 현상을 설명하기 위해서는 그것에 영향을 주는 여러 과정들을 구조적으로 파악해야 한다. 자본주의 국가에서 국가는 직·간접으로 공간경제에 작용하고 지역 불균등 발전에 일조하고 있다.

본 연구에서는 다음과 같은 문제점들을 제기하고자 한다. 첫째, 경제구조에서의 국가의 역할은 무엇이고 국가자체가 안고 있는 문제점은 무엇인가? 둘째, 공간구조에서의 국가의 역할은 무엇인가? 그리고 셋째, 공간형성에 있어서 가장 직접적으로 영향을 미치고 있는 도시정부를 비롯한 지방정부에서의 도시개발이나 지역개발정책들은 어떻게 형성되고, 그러한 정책들이 공간에 미치는 영향은 무엇인가? 자본주의 국가의 본질을 파악하기 위하여 국가이론에 관한 여러 쟁점들을 검토하여 보고, 미국을 사례로 조절론자들의 논의를 배경으로 국가정책과 관련한 도시정책변화와 그에 따른 도시 및 지역의 불균등 발전을 역사적으로 살펴보고자 하는 것이 본 연구의 목적이다.

主要語: 資本主義 國家, 財政危機, 資本循環, 國家政策, 都市政策, 資本蓄積, 調節理論, 不均衡發展

1. 國家理論

국가의 개념은 16세기 말경이 되어서야 정치구조를 분석하는데 있어서 중심과제가 되면서부터 마키아벨리, 보댕, 홉스, 그리고 19세기의 마르크스등을 중심으로 연구가 활발히 진행되어 왔다. 특히 20세기의 국가에 관해서 여러가지의 이론들이 전개되어 왔다. 첫째, 다원론적 관점(Pluralist perspective)에서는 정치적 합의와 정치적 근대화의 성격을 중요시하면서, 국가를 대표하는 정치인들과 국민들간의 상호관계, 그리고 개인이나 집단의 정치적 행태등을 강조하고 있으며, 둘째, 그러한 이론을 비판하고 있는 관리적 관점(managerial perspective)에 따르면 군사, 각료 그리고 기업에서의 각 엘리트들의 협조가 헌법, 정당, 선거 등과 같은 전통적 민주제 도에서 세력을 장악해 왔다는데 역점을 두면서,

국가의 조직적 관련성과 국가조직외에 엘리트들의 조직세력을 강조하는 입장을 보여주고 있다. 그리고 마지막으로 마르크스주의적 계급관점(Marxist class perspective)에서는 자본가적 생산양식에 의해서 국가의 역할이 결정되는 것으로 보고 있고, 자본주의 사회에서의 계급간의 모순적인 관계가 국가개입(혹은 중재)의 필요성을 요구하게 된다는 것을 강조하고 있다(Alford and Friedland, 1985; Held, 1983).

개인적이나 집단적인 정치참여 과정이 다원론적 관점의 주요 초점인 반면, 국가 내부나 외부의 조직적인 세력구조는 관리적 관점의 중심을 이루고 있고, 그리고 계급관점에서는 제도적 모순과 계급갈등으로 인한 모순의 국가를 통한 변증법적인 변화에 초점을 두고 있다. 이 가운데 특히 마르크스주의적 계급이론이 국가와 사회간의 관련성에 관한 정치경제적이고 체계적인 이론을 발달시켜 왔다. 계급이론은 사회의 경제적

* 인디애나 州立大學 地理學科 客員教授

인 차원과 역사적으로 발달된 생산양식에서 이 끌어낸 계급관계에 그 분석의 중점을 두고 있다. 자본주의에서의 생산력과 사회관계간의 근본적인 모순, 이를테면, 그 자신의 이익만을 추구하는 개별 자본가들은 집단의 이익과는 상반되는 집합적 결과를 의도적이건 혹은 비의도적이건간에 만들어 내게 되는데, 그러한 모순적인 계급관계가 국가간섭의 필요성을 암시해 주고 있다. 여기서 모순적인 계급관계에의 국가간섭은 중립적이어야 한다는 것이다. 다시말해서 국가는 자본가들을 위한 생산기능과 노동자들을 위한 재생산기능 모두를 합리적으로 수행해야 한다는 것을 의미한다. 그러나 국가는 이 두가지 기능으로 인하여 항상 모순적이고 타협하기 어려운 내재적인 문제점을 갖게 되는데, 이것이 국가에 대한 마르크스 이론의 주요 쟁점이다.

마르크스주의 국가이론 내에는 여러가지 다른 관점들이 존재하고 있다. 첫째, 지배계급 혹은 권력있는 엘리트들의 “道具(instrument)”로 보는 국가이론(道具主義 instrumentalism), 둘째, 자본주의 矛盾과 체계적인 제약에 의해서 결정되는 것으로 보는 국가구조이론(構造主義와 國家導出學派), 그리고 마지막으로 도구주의와 구조주의의 약점을 보완한 국가이론에서의 새로운 출발점으로서, 오페(Offe, 1975)에 의해서 발달된 자본주의 국가의 內部構造論과 오코너(O'Connor, 1973)에 의해서 발달된 財政危機의 이론들이 있다. 각각에 대해서 자세히 논하기로 하겠다.

1) 道具主義的 觀點(Instrumentalist Theory)

도구주의적 관점은, 직접적으로는 국가정책의 조정을 통해서, 혹은 간접적으로는 국가의 압력 행사를 통해서 요직에 있는 사람들에 의한 도구적 권력행사의 견지에서 국가의 기능을 근본적으로 보고 있다(Gold and Wright, 1975).

국가에 관한 도구주의적 설명이 제시하는 것은 지배계급과 국가간의 관계를 체계적으로 조사한데 있다고 보겠다. 이 관점에 따르면, 국가의 본질을 세가지의 요인으로 설명하고 있는데, 첫째, 국가 주요 인사의 성격, 둘째, 경제적 지

배계급에 의한 압력, 그리고 셋째, 생산양식에 의해서 부과되는 구조적인 제약점들을 들고있다(Saunders, 1979). 도구주의적 관점에서 수행된 주요 연구분야는 지배계급의 본질, 국가와 지배계급을 연결해주는 메카니즘, 그리고 국가정책과 지배계급간의 이해관계와 같은 구체적 연관성 등에 역점을 두고 있다.

국가의 도구주의적 접근법을 주창한 대표적인 학자로는 돔호프와 밀리반드를 들수 있다. 돔호프는 국가의 지배계급 이론을 전개한 책자인 “누가 미국을 지배하는가?”에서 경제력을 소유하고 있는 개인들간의 사회적 유대관계와 부유한 대기업가들의 계급의식을 조사한 반면(Domhoff, 1967), 밀리반드는 더욱 구조적인 맥락에서 개인적 연계에 대한 분석을 시도하였다(Miliband, 1973). 돔호프가 여러 제도에서 권력을 장악하고 있는 개인들간의 개인적, 사회적 유대관계의 패턴과 그 영향에 대한 분석에 초점을 두고 있다면, 밀리반드는 그러한 개인적인 유대관계가 약하거나 없을 경우를 상정하여, 그러한 상황에서 작용하는 국가정책들은 경제구조에 의해서 심각하게 제약을 받게될 것이라는 점을 강조하였다.

도구주의적 접근법은 국가와 자본가 계급을 체계적으로 연결해주는 여러 구체적 제도들의 정당성에 관한 베일을 밝히는데 공헌을 하였다고 볼 수 있다. 그리고 여러 지역에 거점을 두고 있는 자본가 계급의 권력과 지역적, 국가적 차원에서 존재하고 있는 여러 제도들과 자본가 계급과의 상호관련성을 이해하는데 도움을 주었다.

그러나 이러한 공헌에도 불구하고, 도구주의적 관점은 국가를 지배계급에 의해 지배받는 수동적인 도구로써만 설명했다는 점에 대해 비판을 받고 있다. 이러한 비판은 주로 구조주의 이론가들로부터 나온 것인데 일반적으로 두가지 점을 들고 있다. 첫째는, 국가의 ideological한 역할(즉, 사회질서 유지, 계급투쟁의 중립 등)을 무시했다는데 있고, 둘째는, 국가는 특정 자본가 계급의 이익에 反해서도 행동을 취할 수 있다는 것 (예를들면 New Deal정책)을 인식하지

못했다는 데에 있다. 자본가들의 직접적인 이니셔티브에 의해서는 쉽게 설명되지 않고, 국가 자체 내부에서부터 결정되는 국가정책들을 설명하기 위해서는 자본주의 국가에 관한 논리가 필요하다. 왜냐하면, 일정 자본가들에 의해서 분명히 조정되지 않는 분야, 예를들면, 문화, 이데올로기, 그리고 정통성과 같은 국가와 관련한 여러 활동 영역들이 있게 되는데, 이러한 영역들은 자본가 계급의 지배권에서 벗어나서 어느 정도의 자율성을 소유하고 있기 때문이다.

2) 構造論과 國家導出學派(Structuralist Theory and State Derivation School)

(1) 構造論

국가에 관한 구조주의적 분석은 국가를 단순히 지배계급의 “도구”로써 이해될 수 있다는 개념에 반대하면서부터 출발한다. 구조주의적 관점의 기본논리는 국가의 기능을 국가의 권력을 점령하고 있는 소수 지배계급에 의해서가 아니라 사회구조에 의해서 결정된다는 것이다. 따라서 구조주의 분석의 출발점은 사회에서의 계급구조, 특히 경제에 기인한 여러가지 모순에 관한 조사에 있다. 구조론자들은 국가가 여러가지 모순들을 어떻게 중립시키고 해소시킬 수 있는가를 분석하고자 한다.

국가에 관한 구조주의적 마르크스적 모델에서 가장 대표적인 학자로 폴란차스를 들 수 있다. 폴란차스는, “자본주의 국가는 생산과 정책을 통제하는 기능이 따로 분리되어 있는 문제성 있는 상황에서 결합성을 만들어 내기 위해서 기능한다”라고 논하였다(Poulantzas, 1973). 즉, 국가는 私的인 활동으로써 규정되는 생산체계를 재생산하는 역할을 하게 된다는 것이다. 따라서 재생산기능이 국가의 정책과 조직을 구체적으로 결정하게 된다. 재생산적인 역할을 수행하기 위해서 국가는 자본가들의 직접적인 조정에서부터 상대적 자율성(relative autonomy)을 향유하여야만 한다고 폴란차스는 논하고 있다. 폴란차스는 두가지의 상호보완적인 추세—즉, 한편으로 사회적 생산과 私用(private appropriation)간에 나타나는 모순과, 다른 한편으로는 잉여가치의 지

속적이고 경쟁적인 私用에서부터 나타나는 모순—를 중재하는데 있어서 어떤 특정계급으로부터 상대적 자율단위로서의 국가의 결정적인 역할을 요구하게 된다고 주장하고 있다. 국가는 조절자(혹은 중재자)로서 전반적으로 사회가 균형을 이루기 위하여 사회를 구성하고 있는 여러 요소들간의 계급투쟁과 모순이 결정되는 場이 된다. 따라서 국가는 어느 특정 지배계급과의 관계와는 상관없이 사회를 구성하고 있는 각 구조, 이를테면, 경제, 정치, 그리고 이데올로기들간의 접합구조에 따라 기능하게 된다고 주장한다.

후기의 폴란차스는 국가의 정통적 기능(혹은 재생산 기능)뿐만 아니라 국가의 경제기능 역시 강조하였다(Poulantzas, 1978). 독점자본주의 사회에서 국가는 경쟁자본주의 사회에서는 없었던 경제기능을 취하게 된다. 그가 논하기를, 자본주의의 독점단계에서 국가는 독점자본주의의 특정 모순으로 인하여—즉, 점차 증가하는 생산의 사회적 성격과 잉여생산물의 지속적인 私用간에 나타나는 모순을 의미—생산 영역에 직접 참여하게 된다고 한다. 이러한 모순은 전체 체계의 재생산에 두가지의 위협을 가하게 되는데, 하나는, 사회적 생산과 私用간의 모순이 노동자 계급의 단합에 위협을 주고, 다른 하나는 지속적인 私用으로 인하여 자본가 계급내에서 분열의 위협을 갖게 된다. 국가는 노동자 계급의 단합과 자본가들의 분열이 함께 결합된 위협에 반작용시켜줄 수 있는 ‘사회형성에서 단합의 요소’를 제공해 주면서, 그러한 모순을 중재하는데 결정적인 역할을 하게 된다.

마르크스적 정치경제에서의 국가정책은 경제적 모순에 반응하게 된다는 관점을 대개는 가지고 있는데, 국가의 이런 관점을 ‘경제적 구조주의’(Economic Structuralism)로 표현하고 있다. 국가의 경제정책에 대한 비경제적 영향은 부차적인 것으로 취급하고 있고, 그리고 국가의 비경제적 활동은 자본축적 논리에서 파생되는 것으로 보고 있다. 즉, 경제, 정치, 이데올로기는 각기 자율성을 지니고 있으나, 경제가 특히 정치에 대해 ‘최종심급에서의 결정’(economic

determinism in the last instance)을 하게 된다. 특히, 바란과 스위지는 경제구조주의에 관한 중요한 예들을 보여주면서, 그들은 국가활동이 경제에서의 구조적 모순에 의해서 어떻게 규정되는가를 논하고 동시에 도구주의적 분석 요인들과의 통합을 시도하였다(Baran and Sweezy, 1966). 그러나 폴란차스를 비롯한 이들의 논의는 모든 것을 구조에 환원시키는 국가의 '구조적 결정론'(structural determinism)이라는 비판을 받고 있다.

(2) 國家導出論

독일 이론가들을 주축으로 하는 국가도출학파에서는 경제적 구조주의의 맥락에서 자본가적 정책의 이론화에 관심을 두고 있다. 국가도출학파들에 의하면, 국가정책은 자본축적 논리에 따르고 국가의 형태와 기능은 마르크스가 발달시킨 경제적 테두리 안에서, 이를테면, 자본주의 생산양식의 모순에서부터 도출된다고 주장한다. 이 논란은 두가지 학파로 양분되는데 하나는 국가에 대한 "자본논리"학파와 그리고 다른 하나는 "유물론"파를 들 수 있다. 이 두 학파는 국가정책과 자본축적을 분리시키고 있는 기존이론들을 비판하는데에 그 출발점을 두고 있다. 그들이 제기한 문제로는, 자본주의 사회에서 사회적 관계가 왜 정치적 그리고 경제적 관계와 분리된 형태로 나누어지는가에 있다(Clark and Dear, 1978). 위의 두 학파는 접근법에서 각기 상이한 차이점을 보여주고 있는데, 자본논리학파에 따르면 자본축적에서 도출되는 것으로 보고 있고, 유물론파는 생산과정에서 자본과 노동간의 모순적인 관계에서 그 문제를 다루고 있다.

① 資本論理學派

알트파터에 따르면 "국가는 착취 대상인 임금노동자 계급의 생존을 보장해 주고, 정통성을 포함한 생산을 위한 제반 여건을 제공해 준다"고 하였다(Altwater, 1973). 이러한 보장은 다음과 같은 국가의 기능을 통해 행하여진다: 첫째, 생산을 위한 일반 물리적 여건과 하부구조를 제공하는 공급자로서의 역할(supplier); 둘째, 일반 합법체제를 결정하거나 보호하는 사회 技士로서의 역할(social engineer); 셋째, 임금노동과

자본간에 일어나는 투쟁을 규제하는 중재자로서의 역할(arbiter); 그리고 마지막으로, 세계자본주의 시장에서 국가자본을 확장하고 보호하는 역할등을 들고있다.

국가는 단순히 자본의 도구가 아니며 국가는 전체 자본의 이익에 위협을 느낄 경우 임금노동이나 개별 자본가에 反해서 간섭하게 된다는 것이다. 이 접근법은 본질면에서 비판을 받아 왔는데, 왜냐하면 그것은 비역사적이고, 정책을 경제적 기반의 부대현상으로 환원시키려는 경향이 있기 때문이다.

② 唯物論派

위의 비판과 더불어 유물론적 이론가들은 자본논리의 접근법에 역사적 구체성을 도입할 것을 시도하였다. 즉, 생산과정에서 자본과 노동간의 상반관계에 그 주안점을 두었다.

히르쉬에 따르면, 국가의 구체적인 형태는 자본주의 사회에서 지배(domination)의 사회적 관계에서부터 이끌어진다(Hirsch, 1978). 경제와 정치의 분리는 자본가적 사회관계의 강요적이고 착취적인 관계를 감추어 주는데 이것은 국가가 생산과정에서부터 어느 정도의 세력을 확장하느냐에 따라 성취된다. 국가간섭은, 특히 이윤율이 하락하는 경향이 있을 경우(즉, 경제위기), 정치적으로 중재된 반작용(예를들면, 조절학자들이 논하는 조절양식과 같은 개념)을 제공함으로써 이윤폭락의 경향을 모면시켜 준다. 그러나 이러한 간섭은 개별자본가들의 이익에 반드시 필연적인 것은 아니라는 것이다.

3) 資本主義 國家의 内部構造와 財政危機理論(The Internal Structure of the Capitalist State and the Theory of the Fiscal Crisis)

오페는 '자본주의 국가'에서의 '자본주의'가 특별히 무엇을 의미하는 것인가에 관한 구체적인 연구를 통해서 도구주의적 접근법과 구조주의적 접근법에서의 한계를 극복할 것을 추구하였다(Offe, 1975). 오페는 독점자본주의의 축적과정에 근본을 두고 있는 국가재정이론을 발달시켰다(O'Connor, 1973).

국가의 “내적 선택 메카니즘”에 대한 오페의 연구는 국가정책과 그것이 축적과정에서부터 나타나는 자본가적 이익간의 변증법적 관련성을 이해시키는데에 공헌을 하였다. 국가의 내부구조는 그러한 관련성을 증대하는 모순적인 메카니즘들을 통해 분석된다는 것이다. 따라서 모순은 국가 자체의 핵심에서 나타나게 되며, 자본주의 사회의 정책결정 과정에서 본질적인 부분으로 나타나게 된다고 보고있다.

오코너의 연구는 축적과정과 국가활동간의 변증법적 관계를 복귀시키는데 있어서 오페와 비슷한 관점을 두고있다. 오페가 국가의 내부 메카니즘에 관한 이론적 작업을 통해 위의 문제에 접근한 반면, 오코너는 자본축적과정 자체에서 국가가 행하는 직접적이고 간접적인 역할을 더욱 자세하게 조사할 것을 시도하였다.

(1) 資本主義 國家의 內部構造

오페는 국가가 근본적으로 자본가들의 이익을 옹호해 주는 이유를 설명해 주고 있다(Offe, 1975). 그가 제시하기를, 국가는 국가의 활동에 자금을 조달하기 위한 세금을 부과할 수 있는 잉여가치를 만들어 주기 위하여 자본축적에 의존하게 된다고 하였다. 국가의 내부구조를 이해하는데 있어서 오페가 도입한 주요 개념은 “선택적 메카니즘(selective mechanism)”에 있다. 이것은 세가지 주요 기능을 행사하는 국가 기구내의 광범위한 제도적 메카니즘을 구성해 준다: 첫째는 “부정적 선택”(negative selection), 즉, 국가활동에서부터 자본주의에 상반되는 이익을 체계적으로 추출해내는 선택적 기능(예로써, 이데올로기, 억압); 둘째, “긍정적 선택”(positive selection), 즉, 전체 자본의 이익을 위한, 구체적으로 자본가계급의 이익에 봉사해주는 기능; 그리고 셋째, “偽裝的 선택”(disguising selection), 이를테면, 표면적으로 제급의 중립성을 보여주도록 유지해주는 위장적인 기능등을 들고 있다.

오페는 국가의 선택적 메카니즘이 효과적으로 기능할 경우, 국가의 계급적 본질을 경험적으로 제시하는 것이 실제 불가능하다는 결론을 내렸다. 이러한 방법론적인 딜레마에 대하여 오

페가 제시한 해결책은 분석의 초점을 국가의 정상적인 기능에서부터 위기에 처해있는 국가로 이동시키는 것이었다. 정치적으로 위기에 처하게 되면 “선택적 메카니즘”은 붕괴되기 시작하며 국가는 국가의 계급적 성격을 유지하기 위하여 공권력에 더욱 의존하게 되고, 따라서 최후의 선택으로 계급본질을 드러내게 된다는 것이다. 국가계급본질에 대한 분석을 위해서는 국가의 내적 본질을 표출시키는 “위기 술책의 위기”를 잠재적으로 일으키게 되는 이와 같은 혁신적인 실습에 의존하게 된다는 것을 강조하고 있다.

오페의 분석 가운데 특히 “긍정적 선택 메카니즘”은 여러가지의 다양한 이슈를 제기하고 있다. 오페는 논하기를, 국가의 내적인 모순들은 전체 자본의 이익을 위한 국가의 효율적인 정책을 발달시키는데 방해가 된다고 하였다. 국가는 두가지 형태의 긍정적인 활동에 참여하게 되는데 오페는 이를 각각 “분배정책”(allocative policy)과 “생산정책”(productive policy)이라 하였다. 두 기능은 모두 지속적으로 자본을 유지시키는데 있어서 필요조건을 제공해 준다. ‘분배기능’은 순수히 권위주의적 방식으로 축적여건을 유지하고 창조해 주는 자본주의 국가의 활동양식을 일컫는다. 대부분의 “분배정책”들은 도구주의적 관점에서 묘사된 것과 같은 메카니즘을 통한 것으로, 국가에 영향을 주는 자본가 이익집단에 의해서 공식화된다는 것이다.

독점자본주의가 발달함에 따라, 축적과정에서의 여러 모순들은 국가를 점차 생산에 직접 관여시키게 한다. 생산적 국가활동들은 국가가 축적과 생산을 유지하는데 요구되는 입력들(즉, 하부구조)을 제공할 수 있게끔 자본주의 사회에서 유일한 조직이 된 이래로 나타난 것이다. “생산정책”은 개별자본 투자의 붕괴로 인한 위기를 해결하기 위한 국가의 간섭이라고 할 수 있다. 자본가 계급의 단합성의 부족으로, 국가는 “생산정책”을 통해 위기를 해결해야 하는 책임감을 갖게 된다. 그러나, 생산에의 합리적인 국가개입을 요구하는 축적과정에서의 국가의 역할과 자본주의 국가로서의 계급본질을 결정해 주는 국가의 내부구조 사이에는 강력한 모순이 있게 된다. 오

페는 경제적인 원인과 국가의 방어적인 위기경영 기술에서의 실패 등으로 인한 새로운 위기의 발생을 예견하였다(예, 국가의 정통성 위기, 즉, legitimation crisis). 결국 오페는 자본주의 정치경제에 기인하는 만연적인 위기경향을 강조하고 있다(Offe, 1984).

(2) 財政危機理論

오코너는 현대 미국사회의 현실에 근원을 둔 국가이론을 발달시켰다. 그는 국가의 지출이 세입보다 빨리 성장하는 경향을 “재정위기”로 설명하였다. 오코너(O'Connor, 1973)에 따르면, 비록 국가지출이(경제 혹은 사회에서의) 위기경향을 反작용시키려 하지만, 국가지출은 자본주의 안정성을 위협에 빠뜨리게 하는 또다른 형태인 ‘재정위기’를 일으키게 된다는 것이다.

오코너의 이론은 두가지 주요 구성요소를 가지고 있다. 첫째, 자본주의 국가는 두가지의 모순적인 기능, 즉, 축적 기능과 정통성 기능을 수행해야 한다는 것이다. 자본주의 국가는 개인적인 이윤추적에 요구되는 자본투자에 대해 점차적으로 책임을 전가받게 됨에 따라, 그리고 계급사회에서 질서유지에 필요한 지출이 증가함에 따라, 자본주의 발달에 내재하는 모순들이 점차 국가의 영역에서 표출된다고 한다. 그는 논하기를, 독점부문의 발달을 위한 비용의 점차적인 사회화인 이윤의 계속적인 私用은 국가세입과 지출사이의 “구조적 불균형”(structural gap)을 일으키게 되는데 이로 인하여 결국 “재정위기”를 창출해 내게 된다고 주장하고 있다. 따라서 사회적 축적과 사회질서를 유지하기 위한 도구로써 자본주의 국가를 이용하는 것이 국가의 “재정위기”로 이끌어 준다는 것이다.

오코너 도식에서의 두번째 요소는 “사회자본”(social capital)과 “사회비용”(social expenses)과 같은 국가의 축적기능과 정통성 기능에 관한 국가지출의 구체적 항목에 관한 것이다. “사회자본”은 개별적인 이윤추구를 위해 요구되며, 착취율을 높이고, 따라서 평균 이윤율과 자본축적을 높여준다. “사회자본”은 자본의 사회적 형태이며, 잉여가치에서 추출된 형태가 아니다. “사회자본”을 오코너는 다시 “사회투자”(social in-

vestment)와 “사회소비”(social consumption)로 분류하였다.²⁾ “사회투자”는 일정 노동력의 생산성을 증가시켜 주는 계획이나 서비스 등으로 구성되며, “사회소비”는 자본가의 견지에서 볼 때 노동의 재생산 비용을 낮추어 주는 계획이나 서비스 등으로 구성된다. 그리고 “사회비용”은 사회의 조화를 유지하고, 국가의 정통성 기능을 수행하기 위한 것이며, 비생산적이지만, 간접적으로 이윤율을 증가시켜 준다. “사회비용”은 국가가 정치적 여론과 정통성을 위해 지불해야만 하는 비용이다(예, 사회복지제도). 그러나 “사회비용”과 “사회자본”은 상호 모순적이어서, 결국 국가의 “재정위기”와 같은 의도되지 않은 결과를 초래하게 된다고 오코너는 논의하고 있다.

오코너의 분석에서 나타나는 주요 결과 가운데 한가지는, 국가는 상부구조적 성격 가운데서 많은 것을 잃어 버린다는 것이다. 국가는 점차로 축적과정에 관여하게 되고, 더우기 국가와 전체 정치적 체계는 계속해서 대안적 정치전략에 주안점을 두게 된다.³⁾ 오코너는 국가의 재정위기를 해결하고자 하는 대안으로써, 개별 자본가들이 국가의 기능이나 시설물들(예, 교육, 토지개발, 공공주택)을 이양받으려 하는 “사회적-산업적 복합체계”(social-industrial complex)를 제시하였다. 그러나 국가는 그러한 복합체계로 인하여 독점자본주의와의 유대관계를 더욱 강화하게 되는 결과를 초래하게 된다고 지적하였다.

이상과 같은 오페나 오코너의 연구에 있어서의 중요성은 국가의 내부구조는 계급투쟁의 대상이 될 위험성을 안고 있다는 것을 제시해 준데 있다. 계급투쟁은 국가의 내부조직을 변화시킬 수 있고, 결국은 “정치적 계급투쟁”이 발생하게 된다는 것이다(Andersen, Friedland and Wright, 1976). 국가의 실제 구조는 단순히 자본이익의 반영이 아니라, 노동자들과 자본가들간의 계급관계의 모순적 반영이라는데 있다.

2. 資本循環과 國家의 役割

지금까지 논의된 자본주의 국가의 본질을 바탕으로, 본문에서는 공간개념이 자본주의 체계

를 이해하는데 있어서 중요한 위치를 차지하고 있고 그리고 국가가 공간구조 형성에 간섭을 하게 되는 배경이 무엇인가에 중점을 두고자 한다. 우선 자본순환 과정과 그 과정에서 나타나는 공간형성에 있어서 국가가 간섭하게 되는 근본적인 배경을 하비의 논의를 중심으로 살펴보기로 하겠다.

1) 하비의 자본순환과정

자본주의 사회에는 자본주의의 내적인 모순(즉, 계급간의 갈등 및 계급내에서의 갈등) 때문에 항상 위기의 잠재성이 내재해 있다. 자본가들의 과잉축적의 경향은 단기적으로 감소될 수는 있으나, 궁극적으로 해결되지는 않는다. 따라서 자본의 투자를 계속해서 전환시키는 경향이 나타나게 되는데, 즉, 생산과정에서의 투자로부터 건조환경(built environment), 혹은 과학이나 기술에의 투자로, 다시 말해서 자본의 1차 순환과정에서 2차, 3차 순환과정 사이에 자본의 유동이 일어나게 된다. 하비가 논하기를 자본주의 모순의 공간적 해결은 자본의 1차, 2차, 3차 순환과정 간의 전환을 의미한다고 하였다. 그는 자본순환과정과 결과적으로 나타나는 지리적 불균형 발전과정에서 국가의 역할을 강조하였다(Harvey, 1978).

구체적으로 설명하면, 하비에 의해서 규정된 “자본의 1차 순환과정”의 중요성은 상품생산을 통해서 잉여가치를 창출해 내는데 있다. 잉여가치는 두가지 형태로 창출되는데, 노동력 착취율의 증대를 통한 잉여가치의 절대적 증가와 우수한 기술이나 조직에서부터 만들어지는 잉여가치의 상대적 증가에 의해서다. 자본가들간의 경쟁은 사회적 평균보다 우세한 생산기술이나 조직을 채택함으로써 자본가들로 하여금 과잉이윤을 추구하도록 기술변화에 자극을 제공해 준다. 1차 순환과정에서의 주요 모순은 과잉생산의 경향으로 여러가지 형태로 명시화된다: 첫째, 상품의 과잉생산이나, 둘째, 이윤율의 폭락, 셋째, 有閑자본 형태의 과잉자본, 그리고 마지막으로 잉여노동과 노동착취율 증대등의 형태로 표출된다(Harvey, 1978).

“자본의 2차 순환과정”인 “고정자본”이나 “소비재 자본”은 1차 순환과정에서부터 흘러나온 잉여자본으로 구성된다. 고정자본은 생산과정에 투자되는 자본(예, 기계류)과 생산을 위한 물리적 구조물(예, 공장건물들)로서 기능하는 자본으로 나뉘어진다. 소비재 자본은, 하비가 일컫기를, “생산을 위한 건조환경”이라 하였다. 건조환경은 생산을 위한 것이건 소비를 위한 것이건 간에 不動性이므로 그것의 가치는 파괴되지 않고는 움직일 수가 없다. 이러한 성격이 공간의 불균등 발전을 설명해준다. 2차 순환과정에서의 투자는 생산, 순환, 교환, 소비등을 원활히 하기위한 것으로서 이를 위하여 결과적으로 나타나는 것이 물리적 자연경관이다. 이것은 1차 순환과정에서의 축적을 더욱 용이하게 해주기 때문에 간접적으로 생산적이라 할 수 있다.

“자본의 3차 순환과정”은 생산성을 증가시키기 위하여 과학이나 기술 그리고 노동력 재생산을 위한 사회투자로의 자본의 흐름을 의미한다. 사회투자는 다시 두가지로 분류할 수 있는데, 자본가의 견지에서 볼 때 노동력의 질적인 향상을 위한 투자와, 그리고 이데올로기나 군사적 수단에 의한 노동력 협조, 통합, 그리고 억압을 위한 투자로 나뉘어진다.

2) 자본순환과정에서 국가의 역할

하비가 논한 자본의 유동적 순환과정에서 특히 주목할만한 것은 2차 순환과정에서의 자본의 유동이라 할 수 있다. 개별 자본가들은 여러가지 이유로 인하여 자본 유동을 자연스럽게 일으키지 못한다. 개별 자본 순환에 대한 장애는 특히 건조환경에 있어서 더욱 심하게 나타난다. 왜냐하면 건조환경에서의 투자는 대규모이고, 장기적이며, 가치설정이 어렵고, 모든 개별자본가들에게 필요한 공동사용(예, 하부구조)에도 투자를 해야하기 때문이다. 실제로 개별 자본가들은 생산을 위해서는 필요하지만 그들 자신의 개인적이 아닌 공동필요에 대해서는 투자를 회피하는 경향이 있다. 따라서, 개별 자본가들이 1차 순환과정에서는 과잉투자를 하는 반면, 2차 순환과정에서는 저투자를 하게 된다. 결국 1차와 2차

순환과정간에는 균형을 이룬 자본순환을 조직하기가 상당히 어렵게 된다.

따라서 2차 순환과정에서의 자본 유동의 일반적인 조건은 건조환경의 형성을 위한 장기적이고 대규모의 사업계획을 재정적으로 지원해 주고 보장해 줄 수 있는 국가와 효율적인 자본시장의 존재라 할 수 있다. 과잉축적시기(즉, 위기의 경우)에 1차 순환과정에서부터 2차 순환과정에서의 자본유동은 실제 생산과 소비가 이루어지기 이전에 “의제자본”(fictitious capital)을 만들어주는 화폐공급이나 신용자본(credit capital)없이 성취될 수 없다. 화폐나 credit 생산은 상대적으로 자율적인 과정이기 때문에 1차와 2차 사이의 자본 유동간의 관계를 조절해 주고 중재해 줄 수 있는 중심부로서 그 과정을 조정해 줄 수 있는 금융기관이나 국가제도에 의존하게 된다. 이러한 금융제도나 국가제도의 형태, 본질, 그리고 그들이 채택하는 정책들은 자본의 2차 순환과정에서의 유동성을 높여 주거나 혹은 억제시켜 준다.

고정자본과 소비재자본에 있어서의 위기는 자산 가치에서의 위기의 형태를 취하게 된다. 만연적인 과잉생산은 고정자본과 소비재자본에서의 평가절하를 초래하게 되는데, 이것은 생산자와 내구소비재 뿐만 아니라 건조환경에도 영향을 준다. 하비에 의해서 지적된 흥미있는 점은, “고정자본의 주기적인 평가절하는 새 자본의 형성을 통한 자본가치의 축적을 촉진해 주고, 이윤을 하락을 억제해 줌으로써, 자본가적 생산에 필요한 수단 가운데 하나를 제공해 준다”는 마르크스적 논리에 있다(Harvey, 1978, p. 116).

1차 순환과정에서 나타나는 자본가들의 경쟁에 의한 과잉자본축적 경향은 이를 해결하기 위하여 2차와 3차 순환과정으로의 자본의 유동을 필요로 하게 된다. 개별 자본은 그러한 자본의 흐름을 일으키는데 비효율적이기 때문에 자본의 유동을 조절해 주고 용이하게 해주는데 있어서 국가는 중요한 역할을 담당하게 된다. 이것은 단지 일시적인 해결책에 불과한데, 왜냐하면 과잉축적으로의 경향은 완전히 제거되지 않을 때문이다. 그러므로 1차 순환과정에서의 위기는 2차, 3차 순환과정에서의 과잉투자의 경향으로, 즉, 이

순환과정들에서의 위기로 단지 변형될 뿐이다.

3) 건조환경의 성장과 쇠퇴

하비는 과잉투자나 과소투자의 경향은 일정한 것이라기 보다는 주기적인 것으로 보고 있다. 그 주기는 부분적으로는 자본축적의 주기에 의해서 영향을 받고, 그리고 부분적으로는 건조환경을 구성하고 있는 요인들의 물리적, 경제적 생명에 의해 좌우된다. 열악한 기술이나 입지에 투자된 자본의 평가절하는 건조환경에서의 위기를 일으키게 되고 이것은 입지 이동이나 건조환경의 재구조, 혹은 기술변화(즉, 3차 순환과정에서의 투자) 등으로 이끌어 준다.

축적의 맥락에서 살펴본 고정자본의 형성과 소비재자본에 대한 분석에 따르면, 건조환경에서의 투자는 어떤 일정 논리에 따라 이루어진다는 것을 제시해 주고 있다. 개별 자본가들은 과잉축적을 하려는 동시에 그들 자신의 개인적 혹은 집단적 필요에 부응한 건조환경에는 저투자를 하는 경향이 있다. 따라서 위의 이론이 제시하는 것은 과잉축적은 금융제도와 국가제도의 도움으로 그리고 신용체제와 같은 의제자본의 창출로 인하여—흡수될 수 있으며, 건조환경에서의 투자정도를 형성하게 된다는 것이다. 1차에서 2차 순환과정으로의 전환은 위기 과정에서 발생할 수도 있고 혹은 중재기관들의 효율성에 상대적으로 의존해서 성취될 수도 있다. 그러나 이 이론은 어떤 점에서 그러한 투자는 비생산적일 것이라는 점을 지적해 준다. 위기동안에 건조환경에 투자되는 교환가치는 하락하게 되고, 그리고 금융, 국가 제도들은 심각한 재정난을 겪게 되기 때문이다. 그러나 건조환경에서 자본의 평가절하는 필연적으로 사용가치—즉, 건조환경을 구성하고 있는 물리적 하부구조물—를 파괴하지는 않는다. 왜냐하면 하부구조는 “평가절하된 자본”으로 사용될 수 있기 때문이다.

하비에 따르면 건조환경에서의 투자에 있어서 주기적인 모델을 구축할 수 있게 된다고 하였는데, 예로써, 10년 주기의 “저글러 파동”(Juglar cycle), 더욱 장기적인 “콘드라티에프 파동”(Kondratieff cycle; 50년 주기), 그리고 중간정

도의 “쿠즈네츠 파동”(Kuznets cycle; 25년 주기)등 자본주의 역사의 사회-경제적 파동에 따른 공간적 파동, 즉 건조환경에서의 건설주기를 들 수 있다. 1969년부터 1973년까지의 많은 선진자본주의 국가에서의 건설붐과 1973년 말기의 그 붐괴, 그리고 1982년 이후의 또 다른 건설붐과 파인건설위기로 인한 1980년대말 이후의 건설경기의 침체등은 자본순환의 좋은 예를 보여 주고 있다.

3. 資本蓄積, 國家政策, 그리고 空間成形

하비가 논한 자본의 1차 순환과정에서 2차 순환과정에서의 유동에 있어서 작용하는 국가의 역할, 즉 국가계도나 국가정책은 어떻게 해서 형성되고 국가정책이 궁극적으로 건조환경과 같은 도시나 지역공간 구조에 어떤 영향을 미치는가를 살펴보기 위하여, 자본주의 축적체제와 국가정책 형성과의 관계, 그리고 앞서 오페나 오크너가 논한 바와 같이 국가는 모순적인 계급관계의 반영이라는 것을 미국 국가정책의 역사적 발달과정에서 살펴보고, 그러한 국가의 본질이 미국의 도시정책 형성에 어떠한 영향을 주었으며, 그리고 결과적으로 도시개발에 미친 영향이 무엇인가를 살펴보고자 한다.

자본의 축적체제와 관련하여 국가의 역할을 연구한 소위 “조절론자들”의 접근은 정치적 그리고 사회적 영역에서의 변화를 경제적 영역에서의 변화와 연결시켜 설명하고 있다(Aglietta, 1979). 조절론에서 두 가지 주요개념으로 등장하는 것이 “축적체제”와 “조절양식”이다. “축적체제”는 사회의 주요 경제기반을 의미하며, 근본적으로는 이윤, 재투자, 그리고 소비 영역간의 효율적인 분배를 위한 생산과 소비간의 균형을 의한다. “조절양식”은 경제제도, 국가, 건조환경, 공간패턴 등과 같이 축적체제를 유지시켜 주는 제도적 장치라고 할 수 있다. 조절론자들에 따르면, 조절양식은 자동적으로 발생하는 것이 아닌 역사적으로 나타나는 계급투쟁의 결과로 보고 있다(Lipietz, 1987).

1920년대에서 1960년대에 이르는 40여년 동안

선진자본주의 사회에서 주요 자본축적체제였던 포드주의는 전후 미국정치경제에서 비교적 안정되었던 시기와 대개 일치하며, 포드주의적 조절양식은 세계 제 2차대전 이후 대량생산과 대중소비간의 균형을 이루게 해주었다³⁾. 그러나 1960년대 중반에서 1970년대 초기 이래로, 포드주의적 경제성장 모델을 주축으로 하였던 여러 제도적 장치들이 붐괴되기 시작하면서, 새로운 제도적 구축인 ‘포스트포드주의’로 대체되어 왔다. 조절론자들은 한 형태의 축적체제에 상응하는 조절양식을 구축하는데 있어서 중요한 역할을 하고있는 국가정책이나 국가의 간섭은 계급투쟁과 사회적 모순에 의거하고 있다는 사실에 주목하고 있다. 본문에서는 조절론자들의 논의를 기반으로 자본축적체제와 국가정책 형성과의 관계, 그리고 국가정책, 특히 도시정부의 정책들이 지리적 경관에 여러가지 여건들을 조성해 주고 있는 배경을 미국을 사례로 역사적으로 살펴보고자 한다.

1) 공황시기의 미국도시정책

미국의 경우, 국가가 도시에 직접적으로 간섭하게 된 근원은 공황의 초기로 거슬러 올라가게 된다. 1920년대 반자동화된 조립라인과 더불어 테일러식의 과학적 경영방식의 도입은 여러 경제부문에서 급격한 생산성 증가를 일으켜 주었다. 생산성에서의 증가는 노동자들의 임금 상승시켜 주었으며 이것이 기업이윤에 심각한 영향을 미쳤다. 그러나 생산성에서의 급격한 증가를 흡수시켜 줄 만한 소비에서의 증가가 충분히 이루어지지 못함으로 인하여 임금인하가 불가피하게 되자 노동파업이 발생하기 시작하였다. 임금인하는 소득격차를 심화시켰고 안정된 경제성장을 유지하는데 필요한 소비를 더욱 저하시키는 결과를 초래하였다. 대공황을 일으킨 당시의 축적위기는 경제 전반에 걸쳐 광범위한 국가간섭의 배경을 제공해 주었다. 당시의 국가간섭은 수요를 자극하거나 조직하고, 도시나 공장에서의 사회적 불안요인을 진압하고, 그리고 생산과 소비의 조화를 일으키는데 중점을 두었다. 노동자들의 계급/사회투쟁은 주로 공장들이 모여

있는 대도시 지역들에서 발생하였고 이것이 그러한 지역의 도시정부에서의 재정위기를 자극하였다. 따라서 국가간섭은 New Deal과 관련한 도시정책에서의 형성을 들 수 있다. 특히, 노동자들의 도시주택문제가 연방도시정책의 주요 부분으로 등장하면서, 낮은 율의 모기지와 저소득층을 위한 공공주택 제공 등이 주요 도시정책을 구성하였다. 도시에서의 사회적 불안정을 진압하고, 도시에서 실업자들을 위한 복지혜택과 하부구조 제공, 공무원 채용 등으로 연방정부의 지출이 급격히 증가하기 시작하였다. 연방정부의 이같은 New Deal 정책은 도시지향적이고 케인즈식의 “사회민주주의”(social democracy)의 형태를 유지하였다(Florida and Jonas, 1991).

2) New Deal 정책의 폐쇄와 도시정책의 재조정

제 2차 세계대전 이후에는 즉각적인 New Deal 정책의 폐쇄와 더불어 도시정책형성에서 재조정이 일어났다. 연방정부는 New Deal의 케인즈식 “사회적-민주적” 정책에서부터 노동자들의 소비 증가, 대중교육, 자가주택, 그리고 도시 중심부의 경제적 재활성화 등을 자극하는 정책으로 변화하였다. 주로 교외화와 도시 중심부의 재개발이 주요 도시정책으로 등장하였다. 세계 제 2차 대전 이후 노동조합에 가입한 노동자들과 기업가들의 타협으로 “계급조화”(class accord)가 이루어졌으며, 조립라인 대량생산으로 인한 생산성이 증가하면서 이에 따른 노동자들의 임금인상과 더불어, 국가정책은 더욱 내포적인 자본축적체제를 일으키는 안정성 있는 ‘포드주의적 조절양식’을 만들어 내는데 주력하였다.

1940년대와 1950년대의 교외화로 인하여 주택, 자동차, 내구소비재, 그리고 공공서비스(교육이나 하부구조) 등의 점차적인 수요증가로 경제가 활성화되면서 교외화는 더욱 촉진되었다. 교외화는 포드주의적 축적체제와 조절양식 하에서 1930년대 자본주의의 축적위기에 대한 “공간적 해결책”(spatial fix)으로써 작용하였다(Harvey, 1985, pp. 204-207). 교외화로 인하여 산업자본이 교외로 이탈함에 따라, 도시 중심부들은 점차 제

조산업중심지에서부터 기업체들의 본사, 사무직, 정부기관, 그리고 서비스 기능으로 탈바꿈하기 시작하였다. 교외화로 인한 자본과 인구의 분산화로 도시정부의 세입기반이 약화되는 동시에, 도시중심부에의 지출이 증가하면서(즉, 오래된 하부구조의 수리 및 도시에 남아있는 저소득층을 위한 사회복지 비용 등으로), 많은 도시정부들에서는 오코너가 논한 세입과 세출사이의 구조적인 불균형으로 인하여 재정위기에 직면하게 되었다. 특히 제조산업의 중심을 이루었던 북, 동부에 위치한 도시들은 재정위기를 경험한 반면, 남부나 서부의 도시들에서는 연방정부의 도시하부구조 개발정책하에 연방 자금의 막대한 원조로 인하여 빠른 성장을 하면서, 미대륙 전반에 걸쳐 지역불균형 발전이 가속화되기 시작하였다. 재정위기에 직면한 북, 동부의 대도시 지역들에서 등장한 “성장위주의 연합정책”(pro-growth coalition) (Mollenkopf, 1975)은 도시내의 슬럼철거나 재개발을 통해서 도시 중심부의 세금기반을 확보하기 위하여 채택한 정책으로서, 도시정책에서의 이같은 변화는 과거 케인즈식의 사회복지에 주안점을 두었던 “사회민주주의” 정책과는 거리가 먼, 도시경제 재활성화를 위한 것으로서 도시재정정책 및 도시공간구조에서 변화를 보여 주었다.

3) “Great Society”

1960년대 “Great Society”의 출현은 제 2차 세계대전 이후 미국정치경제에서 약화되었던 사회-경제적 분열과 불균형 발전에 기저를 두고 있다. 전후 “계급조화”에서 배제되었던 사회집단들—주로 남부의 흑인들과 북, 동부의 도시지역에 남아있던 소수민족 집단들이 주체세력—에 의한 정치적 운동이 추진력을 제공해 주었다. 인권운동과 투표권에 관한 법이 1968년과 1965년에 각각 제정되면서, 1966년과 67년 북부 도시들에서의 정치적, 사회적 불안의 폭발이 1960년대 중반과 1970년대 초기에 연방도시정책에서 급속한 변화를 일으키는데 직접적이고 주요한 요인으로 작용하였다. 1964년에 제정된 Economic Opportunity Act 하에, 주요 대도시 내에서는 소

수민족들에게 교육과 특별직업훈련을 제공해 주었고 커뮤니티에 입각한 경제개발을 일으켰다(예, Model Cities Program). 1968년의 주택법은 공공주택과 도시재개발을 위한 연방자금확장시켰으며, 저소득 가구와 다세대 임대주택을 위한 낮은 이자율의 연방보조금을 제공해 주는 새로운 연방주택 프로그램을 부가시켰다.

4) 포드주의적 축적체제의 위기

1960년대의 Great Society 프로그램들은 New Deal 정책의 폐쇄와 동시에 미국 포드식의 경제 성장에 내재하였던 체계적인 모순들(즉, 기술변화와 사회제도간의 불일치로 인한 모순)이 발전된 결과로 나타난 것으로 이해될 수 있다. 1960년대 이후 정치경제에서 심각한 위기의 징조를 보여주기 시작하면서, 1960년대 중반과 1970년대 초기에 걸쳐서 포드주의적 축적체제에서의 위기를 맞이하였다. 1948년과 1960년 사이에 평균 3.2%였던 연간 생산성 성장이 1966년과 1973년 사이에 2.3%로, 1973년과 1979년에는 1.1%로 하락하였으며, 1970년대 말과 1980년대 초에는 마이너스 성장을 보여 주었다(Bowles and Gintis, 1982). 동시에 GNP 성장율에서도 1960년과 1979년 사이에 2.6%에서 1970년과 1982년에 1.6%로 감소를 하였다(Florida and Jonas, 1991). 이러한 생산성에서의 감소들은 노동자들의 점차적인 호전성과 사회불안의 증가, 군사비와 사회비용의 확대에 의한 공공지출의 증가 등이 서로 어울려져서 나타난 “이윤수축”(profit squeeze)으로 더욱 가중되었다.

외부적으로는 세계경제의 발달이 미국내 경제를 악화시켰다. 서독, 일본, 그리고 아시아의 NICs로부터의 경쟁, OPEC 국가들의 경제력 강화 등이 국제무대에서 미국의 정치적, 경제적 헤게모니를 상당히 약화시켰다.

내부적으로 포드주의 축적체제의 위기는 미국 포드주의적 소비구조와 관련을 갖는다. 인플레이션으로 주택시장 가격의 상승과, 노동조합의 세력약화로 임금이 점차 감소함에 따라 개인소득에서 주택의 지출비율이 높아진 반면 소비재에의 수요는 상대적으로 감소하였다. 또한 선진

국의 경우 특히 내구소비재를 위한 시장이 이미 포화상태에 이르렀고 대량생산에 대한 소비자들의 구매력이 급격히 감소하기 시작하였다. 동시에 소비자들은 점차 다양화되고 전문화된 디자인 중심의 상품을 요구함에 따라 경직된 대량생산에서 주문위주의 “유연화된 전문적” 생산 중심으로 생산체제가 변화되어 가고 있다(Piore and Sabel, 1984). 이와 같은 외적이고 그리고 내적인 요인들로 인하여 포디즘은 한계를 드러내게 되면서 이윤율에서의 하락경향과 과잉축적을 향한 경향이 포디즘의 축적체제를 붕괴시키기 시작하였고, “유연성 생산체제”를 대안으로 채택하게 되었다(Storper and Scott, 1989).

5) 경제위기와 도시정책에서의 변화

1960년대 말기에서 1970년대 초기에 걸쳐 나타난 미국 포드주의의 경제적 위기는 기업체들이 국제적으로 재입지하거나 분산하는 새로운 지리적 노동분업과 함께, 공간형성에 많은 변화를 일으켰다. 이것이 도시정책을 재규정하는 필요성을 초래하였다. 도시주변의 교외지역이나 미국 남, 서부지역(소위 Sunbelt)으로의 분산화는 미국 선거정책에 상당한 영향을 주었다. 남부나 서부의 성장지역에 연방자금을 제공함으로써 공화당의 정치적 지지를 얻고자 하는데 주안점을 두었던 닉슨의 “New Federalism”은 지역정책에서의 변화를 설명해주고 있다. 닉슨은 1973년에 도시위기는 끝이 났다고 선포하면서 기업주의(entrepreneurialism)와 신보수주의, 그리고 포스트모더니즘을 특징으로 하는 유연적 축적체제에 입각한 새로운 형태로의 도시변화를 제시하였다. 정치적으로 New Federalism, 경제적으로 유연적 축적체제, 그리고 문화적으로 포스트모더니즘으로의 결합은 전통적으로 민주당이 우세하고, 포디즘의 생산방식이 지배적이고, 그리고 사회적 양극화를 보여주는 모더니즘이 강한 도시나 지역에의 연방보조금을 삭감하였다.⁴⁾ 이같은 연방정책에서의 변화로 인하여 오래된 도시들의 입지가 더욱 약화되기 시작하였다.

닉슨의 New Federalism을 비판하면서 나타난 카터행정부는 도시들의 커뮤니티에 입각한 집단

에 다시 목표를 들으로써 오래된 도시지역들에 자금을 제공해 주었다. 그러나 카터행정부의 도시정책은 미국 포드주의의 위기를 더욱 악화시키는 결과를 초래함으로써, 1978년 이후 연방정부차원에서 재정문제를 해결하고 자본의 축적위기를 모면하기 위한 연방도시정책이 다시 정책되었다. 포디즘이 지배적이었던 시기에 포드적 국가, 즉 케인즈식의 ‘복지국가’에서부터, 포디즘이 위기를 겪고 포스트포드주의로 이행해가고 있는 1980년대 이후에는 국가가 자본과 결속을 강화하는 ‘기업가적 국가’ (entrepreneurial state)로 변모되면서 정책이 재조정되었다.

1980년대의 레이건 행정부는 포디즘의 위기를 해결하고 보다 적극적으로 경제에 참여하기 위하여 카터 행정부에서 중점을 두었던 도시사회 프로그램들을 제거하고, 정부서비스기관들을 사유화시키고, Great Society 시기에 제정되었던 여러 사회복지 프로그램들을 없애거나 재정비하고, 그리고 연방지출을 민주당이 우세한 오랜 도시지역들에서부터 공화당이 강한 지역으로 재조정하였다. 1970년도 초기의 닉슨 행정부와 마찬가지로 레이건 행정부의 재정프로그램은 주로 남부와 서부의 새로이 성장하고 있는 도시지역으로 한정됨에 따라 이는 오래된 도시지역에서의 정치적, 재정적 위기와 정책변화를 일으켰고 (예, 성장위주의 정책 등), 결과적으로 도시개발을 포함한 도시경관에 많은 영향을 주었다⁵⁾

4. 地理的 不均衡 發展과 國家의 役割

1) 국가정책과 새로운 지리적 노동분업

1960년대 이후 미국에서 독점 자본주의 성장과 더불어 국가지출 가운데 “사회자본” 지출이 증가하였고, 그리고 강한 노동운동으로 인한 “사회비용” 지출의 증가로 국가지출이 급증하였다. 독점자본주의 하에서는 자본의 과잉생산으로 인하여 전체 잉여가치를 흡수시킬 만한 효과적인 수요가 부족하게 된다. 따라서 국가는 소비를 증가시키기 위하여 몇가지 자극을 제공해주어야 한다. 더우기 노동자들의 계급투쟁은 더 높은 임금상승으로 이끌어 주고, 국가는 또한 노

동자들을 위한 비용(예, 사회복지)을 지출하게 된다. 그 결과적으로 미국에서 나타난 현상으로도 볼 수 있는 것이, 우선 비효율적인 자본가 기업들을 유지시켜 주었고, 노동조합을 강화시켰으며, 그리고 노동 유동성에 대한 문화적, 사회적 저항 등을 증가시켰다. 이것은 전체 경제구조에 위기경향을 증가시켜 주었다. 더우기, 국가지출에서의 성장은 부분적으로 인플레이션적인 재정정책으로 용자되었다. 자본형성에서 절대적, 상대적 감소와 그리고 인플레이션은 장기적인 투자를 위축시키는 결과를 초래하였으며, 여러 지역에서—특히 미국의 동부나 중서부 지역의 지방정부 차원에서—재정위기의 결과를 가져다 주는 산업자본의 파업의 위협성을 갖게 되었다.

자본은 높은 임금과 세금, 그리고 강력한 노동조합을 갖고 있는 오랜 산업지역들에서부터 점차 후퇴하고, 점진적으로 새로운 축적중심부(혹은 새로운 성장중심부)에 유혹을 받게 되는데, 주로 여러가지 자연적, 사회적, 경제적, 정치적 여건들(즉, 좋은 기후환경, 낮은 조합율, 저임금, 낮은 세율)이 좋은—미국의 경우, 남부, 남서부, 그리고 서부—지역으로 이탈해 가게 된다. 오코너는 그 결과적으로 새로운 사회적, 지리적 노동분업이 나타나게 된다고 논하였다(O'Connor, 1981). 이것은 포디즘에서부터 포스트포디즘으로 생산양식이 변화해감에 따라 포디즘 시기에 전통적인 산업성장국이었던 오랜 산업지역들은 ‘유연성 생산체계’를 주축으로 하고 있는 포스트포디즘하에서는 자본가들에게 더이상 매력을 주지 못하고 있고, 노동시장, 기술, 그리고 정보 등에서의 유연성과 하이테크 산업체들의 지리적 근접성을 제공해 주는 새로운 ‘산업복합체’의 형성을 주장하고 있는 조절론자들의 논의와 일맥상통하고 있다. 그러나 조절론자들은 새로운 산업공간 형성에 있어서 국가의 역할을 충분히 설명하고 있지 못하다.

미국 북동부에 위치한 오랜 산업도시지역들은 과거 전통적 산업경제 기능에서 제 3차 경제기능으로의 경제구조에서의 변화로 인하여 금융, 행정, 연구기관 등 위주의 소위 “정신직업”(mind work)과 유연성을 도입하고 있는 일부 제조산

업이 집중하게 되었고, 미국의 남부나 서부지역에는 저임금과 낮은 조합율로 인한 새로운 산업축적 중심부로서 “육체직업”(manual work)과 또한 새로운 산업복합체로서 정신+육체직업의 중심지가 되고 있다. 이러한 사회노동분업에서의 구조적 변화는 포디즘 방식의 제조업에 많은 비중을 두었던 오랜 산업중심지역에 경제적, 재정적 위기의 경향을 야기시켰고 새로이 발전된 지역에서는 점차 요구되는 사회자본의 지출로 인해서, 연방정부는 오랜 산업중심지역들에 자금원조를 상대적으로 감축한 반면, 새로이 발전된 지역에서의 연방보조금을 증가시켰다(Markusen *et al.*, 1991). 오랜 산업중심지역의 지방정부들은 자본의 이탈과 그에 따른 인구의 이동, 그리고 연방보조금의 삭감 등으로 인하여 나타난 도시경제 및 재정위기를 해결하기 위하여 새로운 자본을 유치하거나, 경제구조를 변화시키거나, 혹은 기존에 있는 산업체들과 비즈니스업체들을 남아있게 하기 위하여 여러가지 세금 감면혜택을 마련해 주어야 하기 때문에 결과적으로 “사회자본”의 지출이 점차 증가하게 되었다. 동시에 오랜 산업중심지역에는 저소득층이나 유동성이 낮은 도시빈민층과 같은 복지수혜자가 증가함에 따라 이 지역 도시정부에서의 “사회비용” 지출 또한 급증되었다.

이와같이 미국에서의 새로운 사회적, 지리적 노동분업은 국가의 역할, 특히 연방정부의 역할이 크게 작용한다고 볼 수 있다. 이를테면, 앞서 언급한 바와 같이 Reagan 행정동안 사회적, 정치적인 이유로 남부와 서부지역에의 연방보조금 증가와 그에 따른 산업화의 팽창은 북부와 중서부지역에의 여건을 상대적으로 악화시키는 결과를 초래하였고, 따라서 후자 지역에서의 지방정부들은 잠재적으로 “사회자본”과 “사회비용”에의 지출을 증가시켜야만 했다. 1980년대 초기에 나타났던 제 2차 경제위기(즉, 포디즘의 위기)에 대처한 레이건 행정의 단기적 회복계획(즉, 국방비지출 증대나 ‘공급측면’의 정책 등)은 장기적인 모순(즉, 지역불균형 발전)으로 드러났다. 이같은 현실은 오키너가 논한 국가예산 이론과 국가정책이 지리적 불균형 발전에 중요

한 요인으로 작용한다는 설명을 부분적으로 뒷받침해 주고 있다.

2) 지방정부의 딜레마 및 결론

자본주의의 모순이 공간에 어떻게 작용하는가 하는 것이 자본주의에 관한 지리학에서 가장 근본적인 문제라고 본다. 국가, 특히 지방정부들은 자본을 유치하는데 필요한 사회적, 물리적 하부구조의 여건을 마련하기 위해서 서로 경쟁하게 된다. 지역간의 경쟁은 지방정부의 적절한 예산을 유지하는데 필요한 세금기반의 감축을 방지하는데 중요한 역할을 한다. 왜냐하면 세입원들은 “사회자본”과 “사회소비” 지출을 통해 지방정부가 기능을 수행하는데 있어서 중요한 기반을 제공해 주기 때문이다. 지방정부들은 하부구조의 설비나 연방정부의 보조에 의해서 세금기반을 증가시킬 수 있다. 지방정부들은 연방정부보다 축적기능과 통통적 기능에 대해 더 직접적인 책임감을 갖게 된다. 이를테면 연방정부는 연방자금을 지방정부에 조달해 주지만, 그러한 연방자금의 사용용도를 지역상황에 따라 구체적으로 결정하는 것은 지방정부에서 이루어지기 때문이다. 지방정부가 그 역할을 수행하기 위해서는 세금기반을 증가시킬 필요가 있고 따라서 노동력과 자본유출을 방지하기 위해서 ‘지역적 결합력’을 유지해야 한다. 그러나 지역적 차원에서 세금기반을 증가시키기 위한 지방정부의 여러 도구들(예, 성장정책들)이 자주 계급투쟁의 대상이 되거나—앞서 논의한 바와 같이 자본주의 국가의 중재적 역할 때문에—지방정부의 정책결정에서 딜레마가 되고 있다.

지금까지 미국을 중심으로 도시정책형성과 지역불균형 발전과 같은 공간형성에 있어서 국가의 역할에 관하여 살펴보았다. 대체로 1970년대 이전까지 국가는 간접적인 역할을 통해서 자본과 노동과의 관계에 간섭하여 왔던 반면(예, New Deal이나 Great Society 정책), 1970년대 이후에는 국가간섭의 형태가 보다 직접적인 수단으로 변화되었다고 볼 수 있다(예, 레이건행정의 주로 Sunbelt 지역에서의 막대한 국방비지출 증가), 1970년대 이전의 도시개발 프로그램을 살펴보

더라도, 국가는 도시에 집합적 소비형태, 이를테면, 직업훈련, 사회복지, 대단위 토지정리와 같은 간접적인 수단을 통해서 도시개발에 관여했던 반면, 1970년대 이후에, 특히 지방정부는 ‘공사협력’ (public-private partnership) (Gottdiener, 1990)을 통한 성장정책에서 기업가적 역할(소위 urban entrepreneurialism)을 수행함으로써 도시경제적 성장을 추구하였던 것과 같이 축적과정에 점차로 직접 참여하여 왔다. 축적체제, 국가정책, 그리고 도시개발과 같은 공간정책 간에는 서로 밀접한 상호관련성을 갖는다. 하비가 강조하였듯이, “국가는 지역의 개발과 재개발에서 중요한 요인”으로 작용한다(Harvey, 1976). 국가의 본질, 국가와 지방정부와의 상호관계, 국가의 정치경제적 환경 등을 지리적 공간의 불균형 발전과 그리고 그로 인한 위기를 극복하기 위한 지역정책을 설명하는데 있어서 간과해서는 안 될 중요한 요인임을 본 논문을 통해서 살펴 보았다.

(投稿 : 1994년 5월 6일)

註

- 1) 마르크스의 사회 ‘고정자본’ 그리고 사회 ‘가변자본’과 같은 자기 유사한 개념.
- 2) 오크너는 예로써 축적과정에 의한 모순들로 인하여 “복지국가”(Welfare State)에서부터 “군사국가”(Warfare State)로의 점차적인 변화를 들고있다.
- 3) 포드주의에 관한 자세한 내용은 고태경(1992)과 조명래 등(1991)의 논문을 참고할 것.
- 4) New Federalism에서 핵심을 이루었던 General Revenue Sharing(GRS)이나 Community Development Block Grant(CDBG)와 같은 지역개발을 위한 연방자금은 특별한 조건없이 도시들에 할당되었다. Great Society하에서 구체적인 필요와 카메고리에 따라 분배되었던 연방자금이 이같이 조건없는 대략적인 단위로 변화됨에 따라 구체적 항목으로 여러가지 조건들을 필요로 하고 있고 제시하고 있는 오래된 도시들은 연방자금을 받기가 더욱 어려워졌고, 연방자금이 할당되는 지역들은 정치적으로 미리 연방정부차원에서 결정되었다.
- 5) 오랜 도시지역들에서의 도시위기를 해결하기 위한

- 한가지 방안으로 도시세금기반을 증가시키기 위하여 도시경제에서의 재구조를 일으켰고, 이같은 도시경제구조에서의 변화는 또한 도시공간의 재구조를 필요로 함에 따라 1980년대 많은 오랜산업도시들에서 도시정부의 주도하에 활발한 재개발사업이 추진되었다. 도시정책과 도시재개발사업에 관한 구체적인 연구로는 Leitner(1990)의 문헌을 참조할것.
- 6) 지방정부의 경우 재산세, 그리고 연방정부의 경우는 소득세가 주요세입원이다.

文 獻

- 고태경, 1992, “1980년대 한국자본주의의 발달과 공간구조의 변화,” 지리학, 27(3).
- 조명래 외, 4인 1991, “후기주변부 포드주의와 지역재구조화,” 자본주의 세계체제와 한국사회, 한울총서 87, 한울.
- Aglietta, M., 1979, *A Theory of Capitalist Regulation*, New Left Books, London.
- Alford, R. and Friedland, R., 1985, *Powers of Theory: Capitalism, the State and Democracy*, Cambridge University Press.
- Altwater, E., 1973, Some Problems of state interventionism, in Holloway, J. and Piccioto, S. (eds.), *State and Capital: A Marxist Debate*, Edward Arnold, London.
- Andersen, G., Friedland, R., and Wright, E.O., 1976, Modes of class struggle and the capitalist state, *Kapitalistate*, 4-5, Summer, 186-220.
- Baran, P. and Sweezy, P., 1966, *Monopoly Capital: An Essay on the American Economic and Social Order*, Monthly Review Press, New York.
- Bowles, S. and Gintis, H., 1982, The Crises of liberal democratic capitalism: the case of the U.S., *Politics and Society*, 11(1), 51-94.
- Clark, G. and Dear, M., 1978, Democracy, capitalism and the local state, *Discussion Paper*, 8, Department of City and Regional Planning, Harvard.

- Domhoff, W., 1967, *Who Rules America?*, Prentice Hall, New York.
- Florida, R. and Jonas, A., 1991, U.S. urban policy: The postwar state and capitalist regulation, *Antipode*, 23(4), 349-384.
- Gold, D., Lo, C. and Wright, E.O., 1975, Recent developments in Marxist theories of the capitalist state, *Monthly Review*, October, 29-35.
- Gottdiener, M., 1990, Crisis theory and state-financed capital: the new conjuncture in the USA, *International Journal of Urban and Regional Research*, 14(3), 383-403.
- Harvey, D., 1976, The Marxian theory of the state, *Antipode*, 8(2), 80-89.
- Harvey, D., 1978, The urban process under capitalism, *International Journal of Urban and Regional Research*, 2, 101-131.
- Harvey, D., 1985, *The Urbanization of Capital: Studies in History and Theory of Capitalist Urbanization*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Held, D., 1983, Introduction: Central Perspective on the modern state, in Held, D., et al. (eds.), *States and Societies*, New York University Press.
- Hirsch, J., 1978, The apparatus of the state, the reproduction of capital and urban conflicts, in Dear, M. and Scott, A. (eds.), *Urbanization and Urban Planning in Capitalist Society*, Methuen, London.
- Hirsch, J., 1983, The Fordist security state and new social movements, *Kapitalistate*, 10-11.
- Leitner, H., 1990, Cities in pursuit of economic growth: The local state as entrepreneur, *Political Geography Quarterly*, 9(2), 146-170.
- Lipietz, A., 1987, *Mirages and Miracles: The Crisis of Global Fordism*, Verso, London.
- Markusen, A., Hall, P., Deitrick and Campbell, sl, 1991, *The Rise of the Gunbelt*, Oxford University Press, New York.
- Miliband, R., 1973, *The State in Capitalist Society*, Basic Books, New York.
- Mollenkopf, J.H., 1975, The postwar politics of urban development, *Politics and Society*, 5(3), 247-296.
- O'Connor, J., 1973, *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin's, New York.
- O'Connor, J., 1981, The fiscal crisis of the state revisited: A look at economic crisis and Reagan's budget policy, *Kapitalistate*, 9, 41-61.
- Offe, C., 1975, The theory of the capitalist state and the problem of policy formation, in L. Alford, R. Crouch and C. Offe (eds.), *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*, Lexington Books, D.C.
- Offe, C., 1984, *Contradictions of the Welfare State*, The MIT Press.
- Piore, M. and Sabel, C., 1984, *The Second Industrial Divide: Possibilities for prosperity*, Basic Books, New York.
- Poulanzas, N., 1973, *Political Power and Social Classes*, New Left Books, London.
- Poulanzas, N., 1978, *State, Power, Socialism*, New Left Books, London.
- Saunders, P., 1979, *Urban Politics*, Hutchinson.
- Storper, M. and Scott, A., 1989, The geographical foundations and social resulation of flexible production complexes, in J. Wolch and M. Dear (eds.), *The Power of Geography*, Unwin Hyman, Boston.

Theories of the State and the State Intervention in Space Economy

Taekyung Koh*

Summary

It is generally accepted that there is always a potential for crisis in the capitalist society because of the internal contradiction of capitalism. The contradiction is explicitly and implicitly expressed in space. The fundamental contradiction in capitalism, however, is controlled and mediated by the state (i.e., the capitalist state). We thus could argue that the state plays an important role in the capitalist society and in the capitalist spatial formation.

It is necessary to note how and why spatial structure has developed unevenly in capitalist societies, particularly in the U.S. The general concept of uneven geographical development is understood in the context of the capitalist economic system and the role of the state. But the problem is that the capitalist state itself has a contradiction between the productive function (i.e., accumulation function) and the

reproductive function (i.e., legitimation function). The compromise of the two functions is always the dilemma of the state and the state becomes the object of class struggle (e.g., political class struggle).

The research questions are as follows. First, what is the role of the state in the economic structure and what is the internal problem of the state? Second, what is the role of the state in space economy (or in spatial structure)? And last, what is the relation between the federal state and the local state in the U.S. and how does the relation form the urban policies and thus the urban and regional development? The paper will be looking at how the political economy in the U.S. explains unevenly developed geographical phenomenon.

Key Words: the capitalist state, the fiscal crisis, circuits of capital, national politics, urban politics, capital accumulation, regulation theory, uneven development.

* Visiting Scholar in the Department of Geography, Indiana University.