

都市空間 再構造에 대한 政治經濟的 考察

고 태 경*

〈目 次〉

- | | |
|------------------------------|---------------------|
| 1. 序論：都市空間 再構造의 政治經濟에 대한 概念化 | 3. 都市危機와 都市再構造의 必要性 |
| 2. 마르크스 經濟學에서의 經濟危機와 財政危機 | 4. 시카고의 政治經濟 |
| | 5. 시카고의 政治와 都市部 開發 |
| | 6. 結論 |

1. 序論：都市空間 再構造의 政治經濟에 대한 概念化

1960년대 말과 1970년대 초기에 미국에서 가장 주요하게 대두되었던 문제는 경제위기¹⁾라고 할 수 있다. 이 經濟危機를 극복하기 위한 필연적 결과로써 경제재구조가 나타났고 이것이 의도적이건 비의도적이건 간에 또한 공간재구조를 일으켰다. 공간재구조는 다양한 지리적 규모로 나타났는데, 국제적 차원에서의 國際化(globalization), 미국가적 차원에서의 脫産業化(deindustrialization), 그리고 지역적 차원에서의 分散化(decentralization) 등을 들 수 있다.

우선 국제적으로, 영리회사들은 이윤을 極大化시키기 위한 수단으로 개발도상국가들에 생산과 자본을 轉移 시켜왔는데 이것이 국제 노동분업의 형태로 이끌어졌다. 새로운 국제 노동분업은 미

국에 경제위기를 야기시켰고 미국내 투자에 불경기를 초래하였다. 둘째, 미국가적으로는, 과거에 압도적이었던 제조산업에서 첨단 기술생산과 서비스산업을 향하는, 기본생산력 부문에의 투자를 회피하는 것으로 표현되는 後期 産業社會의 特徵인 탈산업화가 나타났다. 탈산업화 과정은 지역 및 도시 성장의 다른 형태로 이끌어 주었다. 마지막으로, 새로운 국제 노동분업과 탈산업화의 문맥에서, 자본투자와 인구의 지역적 분산화 과정이 특히 미국의 오랜 중심도시들을 도시 위기와 쇠퇴로 이끌어 주었다.

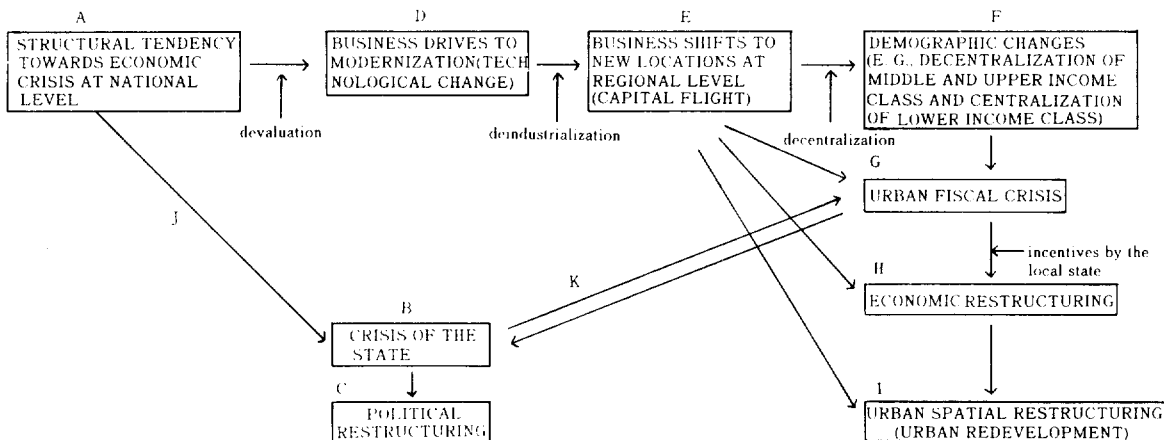
국제화, 탈산업화, 그리고 분산화의 세가지 상호관련된 과정이 오래된 산업도시들의 쇠퇴, 新도시들의 성장, 그리고 교외지역 발달등과 같은 지역적 불균형을 촉진시켰다. 오랜 도시들은 점차 감소해가는 투자에 맞서야 했고, 동시에 남부나 교외지역에 새로운 시설물들을 확장하거나 개척함으로써, 계속적인 탈투자를 경험해야만 했다. 따라서 그러한 도시들은 황폐해진 공장건물들, 도로, 철도, 일자리를 잃어버린 산업노동자

* Indiana 대학 지리학과 R.A.

1) 경제위기의 개념을 간단히 규정하기는 어려우나 대개 정통파 마르크스주의 학자들과 新 마르크스 학파들은 일반적으로 경제위기를 각각 자본축적 과정의 중단 및 사회적 붕괴 혹은 정상적인 자본주의적 사회과정의 중단으로 규정하고 있다. 그리고 다른 몇몇 마르크스 학자들은 경제 재구조로써 경제위기를 설명하고 있다.

들, 감소해가는 인구, 감축해가는 세금기반등의 고통을 안게 되었다(그림 1 참조). 한편 다른 도시들은 새로운 기업 시대로의 투자로 이익을 보게 되었고, 반드시 제조산업 부문에서가 아니라 경영, research, services 등에서의 투자로 인한 것이었다. 그러나 많은 지역정부들(local states)은 긴축재정으로 인하여 地域成長에 필요한 하부구

조나 설비를 제공해줄수 없는 상황에 도달하였다. 지역정부의 지출 가운데에서 사회자본(social capital)과 사회비용(social expense)²⁾의 불충분성으로 인하여 점차 증가하는 세금부과 및 부채, 그리고 낮은 채권유동이 초래되었는데 이것이 그러한 지역정부에서의 재정위기(fiscal crisis)³⁾의 잠재성을 암시해 주고 있다.



- * B : Political crisis in which political class struggle vis-a-vis the state apparatuses is overt.
- C : The Politics of Austerity and Fiscal Retrenchment.
- D : Business tends to be less-labor intensive due to the technological change and to increase the industrial reserve army.
- E : Business shifts to new locations for private accumulation with state intervention.
- F : Demographic changes are not a crucial factor, but just a part of reactions.
- G : Urban fiscal crisis is directly influenced by E (business shifts to new locations) and indirectly by B (because the federal state cannot assist the local state sufficiently at the crisis).
- H : Economic restructuring is led by E and urban fiscal crisis, especially incentives by the local state like provisions of good business climate.
- I : Urban spatial restructuring is a consequence of economic restructuring and political restructuring (for both accumulation and legitimation function of the state; intergovernmental transfers like capital (for both accumulation and legitimation function of the state; intergovernmental transfers like capital and operating programs).
- J : Several arguments on this relation-Poulantzas argues that economic crises do not necessarily lead to political crises and that political crises can also exist on their own; but Wright argues that economic crises necessarily lead to political crises because of the political class struggle.
- K : While Pickvance's argument that urban fiscal crises are not necessarily connected with economic crises is based on a case of the absence of the former in the presence of the latter, Hill's argument shows the reverse combination (i.e., urban fiscal crisis outside conditions of economic crisis).
- * This model which was introduced by Peter Marcuse in the article, "The targeted crisis: on the ideology of the urban fiscal crisis and its use", *International Journal of Urban And Regional Research*, 1981, No.3., has been modified for this research.

그림 1. 재정위기와 재구조의 일반적 체계

2) O'Connor (1973)는 국가의 기능을 크게 자본가적 축적 기능과 합법화 기능으로 보고 국가의 지출을 이에 따라 사회자본 지출과 사회비용 지출의 두가지로 분류하였다. 전자의 대표적인 예로 하부구조 설비의 비용을 들수 있고, 후자의 대표적인 예로는 복지, 의료보험, 연금등에의 지출을 들수 있다.

空間關係의 재구조로서의 도시재개발³⁾은 구조적으로는 국제화, 탈산업화, 그리고 分散化 過程의 상호 관련성에서 나타나며, 국가 도시정책, 지역정책, 그리고 지역 business group 들의 재개발 정책에 직접적인 동기를 제공해준다. 다음의 여러가지 원인들이 도시재개발, 특히 도시중심부 재개발을 촉진시켜 왔다. 첫째, 미국에서, 도시정치적 결연(urban political alliance)⁵⁾의 형태와 지역정부들이 도시 성장 및 발달에 중요한 영향을 미쳐왔다. 지역경제 엘리트들(즉, 지역자본가들)의 강한 영향력과 더불어 연방정부의 분산화 정책이 지역정치와 지역경제 개발을 중요하게 연결시켜 왔다. 둘째, 앞에서 언급한 세가지 과정들(국제화, 탈산업화, 분산화)이 都市政府(특히, 제조업지대에 위치한 오랜 중심 도시들)에 재정위기의 가능성을 안겨줌으로써 결과적으로 세입원을 증가시켜주는 활동들을 강화하지 않을 수 없게 되었다. 특히 이것은 재산세입원(도시정부의 가장 중요한 세입원)을 증가시켜주는 도심부의 개발을 통해서 가장 효과적으로 성취된다. 세번째 이유는, Reagan 행정부 이래로 수요측면의 도시정책에서부터 도시간의 경쟁을 고조시킨 공급측면의 도시정책으로 역전환 시킨 국가의 도시정책에 기인한다.

도시재개발을 자극시킨 위와같은 요인들과 도시 재정위기 및 경제위기의 가능성이 소위 “내핍정책(politics of austerity)과 재정긴축정책”이라고 하는 새로운 제도로의 도시정책 방향을 제시해 주었다. 더우기, 그러한 상황이 쇠퇴해가고 있는

오랜 중심 도시지역들에 공간구조 뿐만 아니라 경제기능 역시 변형시켜 주었다. 그러한 지역에서의 경제재구조에 영향을 준 자극가운데 한가지는 연방정부에 의해서 제공되고 地域政府에 의해서 할당되는 여러 종류의 연방자금⁶⁾과 하부구조등의 설비에 있다. 경제재구조를 위해서 국가적으로 홍보활동하고 있는 지역 활동그룹들(주로 lobbyist 들과 지역자본가들)은 지역경제성장이 그들의 주요 목표로서, Molotch 와 Mollenkopf 가 기술하였듯이, 그들의 토지소유권 및 지역성장이 그들 사업에 이익을 주기 때문에 주로 지역경제성장에 관심을 두고 있으며 그들과 같은 지역경제 엘리트들 위주의 개발정책으로써 “成長爲主의 聯合(pro-growth coalition)”이라는 형태가 여러 도시에서 등장하게 되었다. “Pro-growth coalition”을 구성하고 있는 전형적인 일련의 group 들로는 은행가, 개발업자들, 건설회사, 부동산업자, 소매업자, 그리고 호텔소유주 등을 들수 있다.

본 논문은 경제위기와 정치위기간의 이론적 관련성, 여러 지리적 규모에서 공간 재구조와의 관련성, 그리고 이러한 관련성이 시카고 도심지역에 어떻게 표명되는지를 살펴볼 것이다.

도시공간의 재구조는 새로이 나타난 현상이 아니다. 도시성장과 개발은 지속적인 pattern 과정, 즉, 도시공간의 구조와 재구조 과정이다. 오늘날 새로운 것은 공간재구조가 발달하는 자본주의 경제에 적합하도록 경제적 사회적 재구조에 즉각적이고 체계적으로 대응하는 정도에 있다⁷⁾. 그러나 재구조 과정은 이미 체계적으로 확립된 郊外化

3) 재정위기는 지속적인 재정의 불균형으로 초래되는 시의 負債에 대한 단기적인 雇市場의 폐쇄로써 규정된다. O Connor (1973)는 재정위기는 국가의 수입과 지출에서의 일시적인 불균형이 주 원인으로 해서 나타난다고 보고 있다.

4) 세가지 유사하지만 서로 다른 전문 용어들이 있다: 도시 갱신(urban renewal), 도시 재활성화(urban revitalization), 그리고 도시 재개발(urban redevelopment), 도시 갱신은 정부가 직접 원조해 주는 접근법이고, 도시 재활성화는 사유시장에 의한 접근법이고, 그리고 도시 재개발은 위의 두가지를 합한 정치경제적 접근법이다. Hartman C. (1979) 참조.

5) 주로 오랜 중심 산업도시들에서 쇠퇴해가는 도시 중심부를 개발시키기 위한 수단으로 발달된 것으로 개발업자들, 토지소유자들, 기업 실무자들, 그리고 지역정부간의 각기 나름대로의 이윤추구를 위한 협조의 형태로 나타난 것이다.

6) 대표적인 연방자금으로 block grants, 즉, CDBG (Community Development Block Grant)와 UDAG (Urban Development Action Grant), taxation, bonding, capital improvement financing 등을 들수 있다.

7) Smith Neil. 1986. "Gentrification, the frontier, and the restructuring of urban space", in Neil Smith and Peter Williams (eds.), *Gentrification of the City*. Boston: Allen & Unwin Inc.

(suburbanization) 조류를 역전시킬 정도의 충분한 중요성을 아직 성취하지는 못했다. 도시중심부를 향한 추세가 지속적인 향방인지 아니면 도시개발 pattern의 일시적인 변태인지는 아직까지 불확실한 상태로 남아 있으나, 여러 사례연구를 통해서 조사한다면 의미있는 도시공간 재구조의 일관성 있는 pattern이 나타날 것이다. 그러한 노력의 일환으로, 본 연구는 Chicago의 사례연구를 통해서 도시재구조의 정치경제를 조사하고자 시도한 것이다. 강조하고자 하는 것은 예상된 문제점들에 대한 해결책을 모색하기 보다는 자본주의 사회내에서의 몇가지 모순점을 규정하고자 하는데 있다.

2. 마르크스 經濟學에서의 經濟危機와 財政危機

1960년대와 1970년대 동안, 선진국가에서 평균 이윤율과 국민소득에 대한 이윤 분배가 감소하였

고 평균 실업율과 인플레이션이 증가하였다⁸⁾. 대부분의 마르크스 경제학자들은, 기업 이윤율이 1960년대 중기와 말기에 미국에서 감소하기 시작했고 이것이 미국경제에 위기를 일으켰다는 점에 대해서 의견이 일치하고 있다. 그러나 이윤율 감소의 원인에 대해서는 여러 논란이 있는데, 첫째, 몇몇 학자들은 1970년대 미국에서의 이윤율 하락은 이윤착취(profit squeeze)의 결과라고 주장하고 있다. 이것은 노동시간에 대한 국내총생산의 비율로 규정되는 노동생산성 성장율에서의 감소에 기인한다는 것이다⁹⁾. 즉, 착취율¹⁰⁾ 증가에 저항하는 노동자 계급의 지위가 커질수록 이윤율이 하락하는 경향은 더욱 커진다는 논의이다¹¹⁾.

두번째 논란은, 자본축적의 분산화(즉 국제 노동분업으로 인한)와 노동과 자본간의 투쟁¹²⁾의 강렬화에 관한 것이다. 이 논란에서 중요한 것은 국제노동분업이라는 자본의 재구조는 국내 경제위기의 결과로 나타났다는 것이다. 이 논의가 의미하는 것은 위기와 재구조는 분리할 수 없는 필연적인 관계라는 것이다. 제3세계로의 資本脫出이 미국내에서의 위기의 원인인지 아니면 결과로 나

8) O'Connor, J. 1984, *Accumulation Crisis*, New York: Basil Blackwell.

9) Wolff, E.N., 1986, "The productivity slowdown and the fall in the U.S. rate of profit, 1947-1976", *Review of Radical Political Economics*, vol. 18(1-2), pp. 329-41.

10) 이윤가치율의 가장 간단한 공식은 다음과 같다.

$$r = \frac{s}{c+v} = \frac{s/v}{c/v+1}$$

$$\text{the value rate of profit (이윤가치율)} = \frac{\text{rate of exploitation(착취율)}}{\text{value composition}+1(\text{가치구성})}$$

s : 잉여가치(surplus)

c : 불변자본(생산력)(constant capital)

v : 가변자본(노동력)(variable capital)

r의 변화는 s/v와 c/v가 어떻게 변화하는가에 의존한다. 위 공식의 관련성에 대해서는 다음의 학자들간에 많은 논란이 있다: 정통파 마르크스주의 학자들(Fine & Harris 1979, Harvey 1982), Fundamentalists(Yaffe, Cogoy, Hodgson), 그리고 신 리가르도 학파들(Sraffa, Okishio, Steedman, Van Paris, Rommer, Himmelmeit, Wolff) 참조.

- 11) Arrighi Giovanni, 1978, "Towards a theory of capitalist crisis", *New Left Review*, No. 111, Sep-Oct, pp. 3-24.
 12) 자본과 노동의 관계는 가치와 잉여가치의 조건, 효율적인 수요, 그리고 profit realization 사이에서 경제적, 사회적, 정치적 모순을 만들어 낸다. 즉, 자본가들은 기술변화 및 노동착취를 통해서 더 많은 이윤을 얻으려고 하고, 노동자들은 더 높은 임금과 좋은 작업환경을 요구하게 된다. 이러한 모순들이 더욱더 자본의 집중화와 더 많은 proletariat를 창출해 낸다.

또한 기술변화로 인한 자본의 집중화는 경제위기의 경향으로 이끌어주는 기업조직에서의 혁신을 요구한다(예로써 경쟁 자본주의에서 법인 자본주의, 그리고 독점 자본주의로의 변화). 자세한 논란을 위해서는 Okishio, Harvey (1982), Baran & Sweezy (1966), Yaffe, Cogoy (1973), O'Connor (1984), Wright (1979), Offe (1984), Arrighi (1978), 그리고 Webber (1987) 등을 참조.

타난 것인지의 인과적 관계를 명료하게 설명하기는 매우 어렵다.

자본의 재구조가 경제위기의 원인이건 결과이건 간에, 결국은 자본주의의 구조적 모순에서부터 초래하는 여러 요인들이 이윤율의 감소를 설명해 줄 수 있다. 그런 모순적인 관계에 대한 예로써, 자본과 노동의 관계 그리고 자본가들간의 경쟁에 기인한 자본가 계급 내에서의 관계가 경제적 모순을 창조하고 따라서 경제위기로 이끌어 준다는 것을 들 수 있다. 구조적 모순에 대해서 많은 논란이 있는데 이것은 또다른 논문이 될 것이기 때문에 여기서는 전반적으로 논하지 않기로 하겠다.

資本主義의 構造的 矛盾에 관한 논의에서 주요한 개념에 대해서만 본 논문에서 언급하고자 한다. 즉 국가(the state)의 개념과 역할에 관한 것이다. 국가(여기서는 자본주의 국가만을 의미한다)의 개념은 자본주의 모순을 중재하는 중립성을 갖는데 있다. 사회의 전체적인 이익을 옹호하기 위하여 국가는 자본가들 사이의 이윤추구 경쟁과 사회적 과잉생산으로 인한 실업자 발생등의 문제들을 해소하기 위하여 자본주의 경제에 간섭하게 된다. 이것의 좋은 예로 국가의 비생산적인 지출의 확장을 통해 집단수요(aggregate demand)를 자극하기 위해서 고안되었던 케인즈의 정책을 들 수 있다. 그러나 문제는 국가의 역할간에 나타나는 모순적인 관계와 국가와 경제간의 모순적인 관계에 있다. 자본주의 국가에는 크게 두가지 기본 기능이 있는데, 즉, 자본가적 축적기능과 합법화 기능이다. 국가는 그 두가지 기능을 모두 합리적으로 수행해야 한다. 복지국가는 자본가들이 충당하는 조세로 유지되기 때문에 자본가층의 이해관계를 대변해 주어야 하고 또한 자본주의 국가의 정치체제를 지탱하기 위해서는 노동자계급의 요구 역시 들어 주어야 한다. 국가는 이와같이 자본가계급과 노동자계급의 대립과 투쟁에서 중립적인 입장을 취해야 하지만, 자본주의 사회를 유지, 재생산 한다는 계급적 편향을 지닌 국가성격 자체의 모순을 갖고 있다. 국가에 대한 여러가지 다른 마르크스 이론들이 있는데, 첫째, 지배계급의 도구로서의 국가(instrumentalism : 실용주의

적 기구주의), 둘째, 資本主義의 矛盾과 체계적인 제약에 의해서 결정되는 것으로써의 국가구조(structuralism : 구조주의), 그리고 마지막으로, 기구주의와 구조주의의 문제점을 극복하기 위해 시도한 국가이론에서의 새로운 출발점으로 Offe에 의해서 발달된 자본주의 국가의 내부이론과 O'Connor에 의해서 전개된 국가의 재정위기 이론이 있다. 국가이론에 대한 이러한 접근법들의 공통된 기본적인 논의는 자본주의 국가의 내부구조의 모순이 국가의 재정위기의 경향으로 이끌어 준다는 것이다.

본인이 제기하고자 하는 문제는 특히 1970년대에 경제위기와 재정위기와와의 관련성에 관심을 두고 있다. 왜냐하면 그 관계에 대한 설명이 국가와 경제간의 구조적 모순관계를 규명해줄 뿐만 아니라 본 연구의 주목적인 도시경제 및 재정위기와 도시공간재구조에 관한 근본적인 개념을 밝혀주기 때문이다. 과연 재정위기와 경제위기를 나타내게 한 원인인가 아니면 그 반대인가? 이것에 대해서 두가지 상반된 논의가 있다. 첫째, 정통파 마르크스 이론가들은 1970년대의 인플레이션 위기는 과잉생산이나 과잉자본축적으로 인한 고전적인 “세계위기”라고 논한 반면, 新 마르크스 이론가들은 1970년대에 나타난 재정위기는 계급투쟁의 결과라고 주장하고 있다. 즉 후자의 논의에 따르면 세계 제2차 대전이후 과잉생산에 대처하기 위한 케인즈의 정책들이 개인소비 및 사회소비를 증가시켜 주었고 소비수요에 대한 가치변화로 인하여 관점이 생산재생산에서 소비재생산으로 변함에 따라 자본재화의 低 생산을 야기시켰다는 것이다. 따라서 사회비용이라는 국가의 지속적인 비생산적 지출로 인하여 잉여가치가 득락하게 되었다. 노동자계급의 지위향상과 자본가의 이윤율 저하로 국가는 이 두가지 문제를 해결해야만 했고 국가가 결국은 자본가와 노동자 간의 계급투쟁의 대상이 되었다. 특히 O'Connor가 주장하기를 1960년대와 1970년대 초기의 국가재정위기는 위의 모순적인 사회력과 정치적 계급투쟁에 의해서 나타난 것이라고 하였다. 결국 국가의 재정위기는 점차로 강력해지는 노동자계급으로 인하여, 증가하는 국가의 사회비용 지출과, 이윤하락 및 자본축

적 하락으로 인한 조세감소와 동시에 자본축적을 부활시키기 위한 국가의 사회자본 지출의 증가로 인하여 나타난 것이라고 할 수 있다.

3. 都市危機와 都市再構造의 必要性

위와 같은 마르크스적 접근법에서의 경제위기와 재정위기의 이론들은, 어떻게 해서 지리적 공간 개념이 도입되는 도시규모로 연결이 되는가 하는 문제에 대해서는 직접적으로 제기시켜 주지 않는다. 우선 본인은 1970년대에 나타났던 도시위기에 대해서 설명하고자 한다.

첫째, 1930년대의 低消費(즉, 자본의 과잉생산으로 인한)로 인한 경제위기를 해결하기 위한 정책방안 가운데 하나였던 교외화가 많은 주요 도시정부들의 재정위기를 초래하였다. 즉, 인구나 자본이 도시지역에서 교외지역으로 이탈해 나감에 따라 도시정부의 주요 세입원인 재산세와 판매세가 격감함으로써 도시지역에 경제위기 및 재정위기의 가능성으로 이끌어 주었다.

둘째, 郊外화와 더불어 나타난 地域政府의 분열이 여러가지 모순점들을 발생시켰다. 지역간의 불균형 발달(예를 들면 도시중심부의 쇠퇴와 교외지역의 발달, 그리고 미국의 남서부 지역을 통칭하는 Sunbelt의 발달과 미국 중부 및 동부 지역을 지칭하는 Snowbelt의 저발달등)은 지역관할구의 재정발달을 불균형시키기 위하여 정치적으로 의도되었던 지역정부 분열의 결과로써 나타났다.

셋째, 都市政府의 本質의인 矛盾(즉, 국가의 자본축적 기능과 합법화 기능)이 도시정부의 재정위기를 악화시켰고 도시경제 위기로도 이끌어 주었다.

마지막으로, 연방정부와 지역정부간의 구조적

인 관계가 지역정부를 취약하게 만들었다. 즉, 지역정부는 연방정부에 상대적으로 의존하고 있기 때문에 Reagan 행정부 이래로 변화한 연방정부의 이데올로기가 지역정부의 이데올로기에 영향을 주었고, 특히, 재정적, 경제적 긴장을 겪고 있던 지역정부들의 이데올로기를 크게 변화시켰다.

Smith¹³⁾는 몇가지 원인적 요소들로 인한 도시위기의 발달이 공간재구조의 필연성으로 이끌어 준다고 주장하고 있다. 첫째는, 도심부와 교외지역간에 “자본의 see-saw movement”(즉, 한 지역의 발달은 다른지역을 저발달로 이끌어 준다는 것)의 결과로 교외지역 발달로 인하여 쇠퇴해 가는 도시중심부에서 발생하는 상당한 지대차이: 둘째, 도시중심부에 나타난 자본의 평가절하와 선진자본주의 경제의 탈산업화로 인한 blue collar 고용의 감소 및 동시에 white collar 직업의 성장: 셋째, 공간적 집중화와 동시에 자본의 분산화: 넷째, 하락하는 이윤율과 자본의 주기적인 이동: 그리고 마지막으로 인구변화와 소비패턴에서의 변화등을 들고 있다.

소비의 空間分配面에서 보면 위의 요소들로 인하여 도시간의 경쟁이 중요한 결과로 나타났다. 즉, 생산과 기술개혁 중심의 도시들(supply-centered cities)과 뚜렷한 소비형태와 문화적 개혁 중심의 도시들(demand-centered cities)로 분명히 대조적인 도시패턴이 나타났다¹⁴⁾. 이러한 서로 다른 도시적 기능을 충당하기 위해 필요한 하부구조의 유치를 위해서 도시정부 및 지역정부들 사이에 일어날 심각한 투쟁의 가능성을 배제할 수 없게 되었다.

都市間의 競爭이 도시정부로 하여금 경제발달을 유지하기 위해서 호의적인 사업 분위기(business climate)를 제공하게 하였다. 최근에 나타난 公私의 協調(public-private partnership)는 명목상으로는 노동자계급과 빈민계층을 위한 도시개발 이라고는 하지만 실질적으로는 그들을 회

13) Smith Neil. 1984 a. "A class analysis of gentrification". in Palen and London (eds.). *Gentrification, Displacement and Neighborhood Revitalization*. State University of New York Press.

14) Harvey. D. 1985. *The Urbanization of Capital*. The Johns Hopkins University Press.

생시킴으로써 그들의 집단 소비비용으로, 부유한 계층의 소비자들과 기업체들, 그리고 강력한 주요 경제기능들을 도시중심부에 유지하기 위해서 이들에게 보조를 주기 위한 것이었다.

지금까지 언급한 構造的인 要素들이 미국지역에 여러가지 변화와 문제점을 가져다 주었다. 따라서 도시공간 재구조, 특히 도시중심부 재개발의 주요 원동력은 그러한 구조적인 요인들에서 유래된다고 할 수 있겠다(그림 2 참조).

연방 보조금의 감소, 변화하는 연방정부의 성격, 그리고 잠재적 경제위기의 맥락에서, 특히 지역정부는 지역경제적 곤궁에서 탈피하기 위하여 내세운 개발정책에서 매우 중요한 역할을 해왔다. 1970년대 이후 각 주정부들은 도시지역발달을 자극하기 위해서 여러가지 창조적인 기술과 혁신적인 program을 사용해 왔다. 특히, 오랜 산업 도시들에서는, 도시재구조를 일으키기 위해서 개발된 지역정부와의 public-private partnership 및 pro-growth coalition 등의 제도적 mechanism을 통해 조화를 이루어 왔다.

위와 같은 맥락에서, 본 논문은 Chicago를 사

례연구로, 도시중심부 재구조에서의 지역정부의 역할—결정적인 요인으로써가 아니라 필연적인 요인으로써의—에 대해서 논의 하고자 한다.

4. 시카고의 政治 經濟

시카고는 1960년대에 들어서면서부터 경제 쇠퇴 및 재정難을 겪어 왔다. 1960년 이후로 교외지역, 미국 남서부 지역, 그리고 제3세계로의 자본의 분산화로 인하여, 시카고는 소매업, 도매업, 그리고 제조업에서의 고용의 감소를 경험하였다. 그러나 1970년대 말기부터 시카고는 후기 산업사회로의 경제기능이 변화하기 시작하면서 Hi-Tech. 위주의 산업과 고도 서비스 산업의 발달등으로 white collar 중심의 직업이 증가하였다. 후기 산업사회로의 경제변화는 시카고 도심 공간의 변화를 촉구시켰다. 즉, 경제기능 변화에 부응하기 위한 공간구조 변화의 필요성이 나타나기 시작하였다. 또한 증가하는 white collar 업종에서의

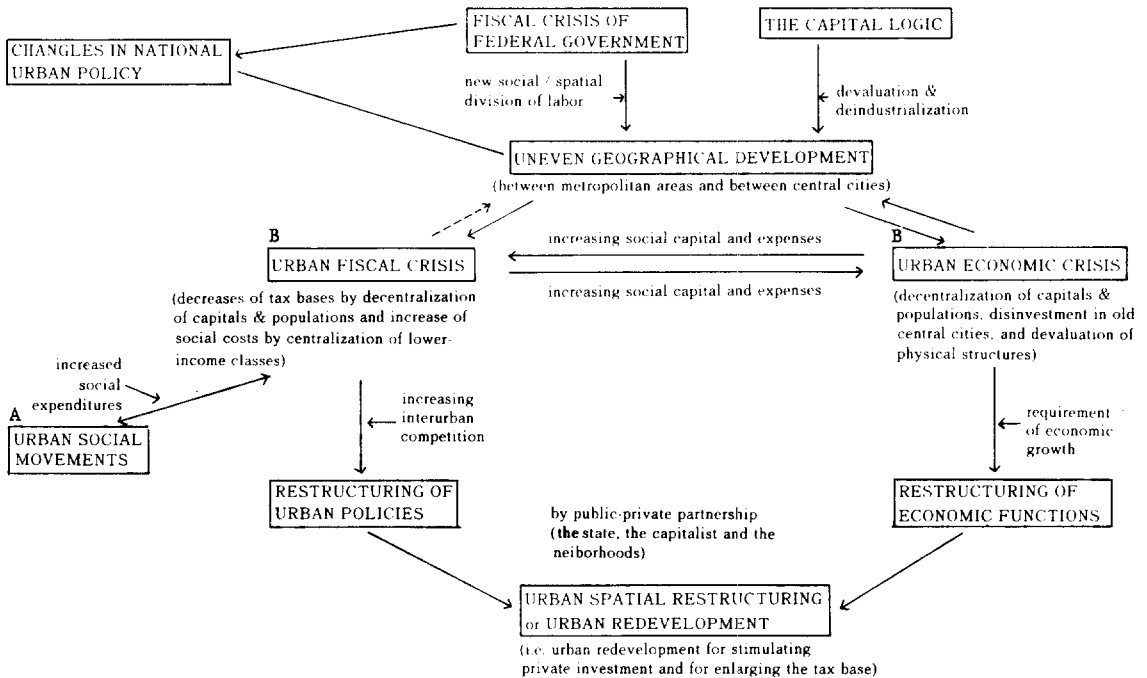


그림 2. 도시위기와 재개발의 개념화

baby boom 세대들이 교외지역에서부터 도심지역으로 다시 유입해 오면서 이들을 위한 condominium 이나 고급 임대 아파트의 건설이 필요하게 되었다.

시카고 시정부의 예산에 관해서 두가지의 다른 자료가 있다. 그림3은 시카고 시청에서 출판된 자료이고, 그림4는 U.S Census 자료에 의거한 것이다. 두가지 도표에서 흥미로운 것은, 미국에서 1939년의 대공황 이후 oil shock 으로 인한 제2의 커다란 경제위기의 시기였던 1973~75년 사이에, 다른 오랜 중심도시들에서는 심각한 경제위기 및 財政危機를 겪어 왔던 반면(예, 1973년 New York 시 정부의 재정위기 공표), 시카고 시에서는 재정적자를 경험하지 않았다는데 있다. 여기에 대해서 여러가지의 가능한 설명이 있는데, 첫째로는, 당시 Carter 행정부가 재정위기를 겪고 있던 도시지역에 거액의 연방자금을 제공해 주었다는데 있고, 둘째, 시카고는 다른 도시들과는 달리 자체내의 여러가지 세율법으로 이익을 보아왔다는데 있으며, 마지막으로 시카고의 정치적 특징으로써 1982년 까지 지속되어 왔던 機械政治

(Machine Politics, 혹은 보스정치)의 성격으로 시카고 시의 재정 상황을 설명할 수 있다. 이 가운데에 본 연구에서는 시카고의 기계정치 및 정치적 변화에 관해서만 설명하기로 하겠다.

5. 시카고의 政治와 都心部 開發

시카고는 미국 중서부 및 동부 지역에 위치한 다른 도시들과는 달리 1970년대에 “豫算赤字의 不在”라는 흥미있는 문제를 제기해 주었다. 마르크스주의 학자들은 위기와 재구조간의 필연적 관계를 주장하고 있으나, 시카고의 경우 뚜렷한 경제적, 재정적 위기가 없었으나, 도심부 공간 재구조의 활동이 활발히 진행되어 왔다. 이 현상에 대한 설명은 시카고의 정치적 특성과 밀접한 연관성을 갖고 있다.

1983년 초기까지 시카고 정치를 지배하여 왔던 機械政治는 미국에서 특유하게 발달된 정치적 제도로서 그것은 “具體的이면서도 物質的인 誘引物

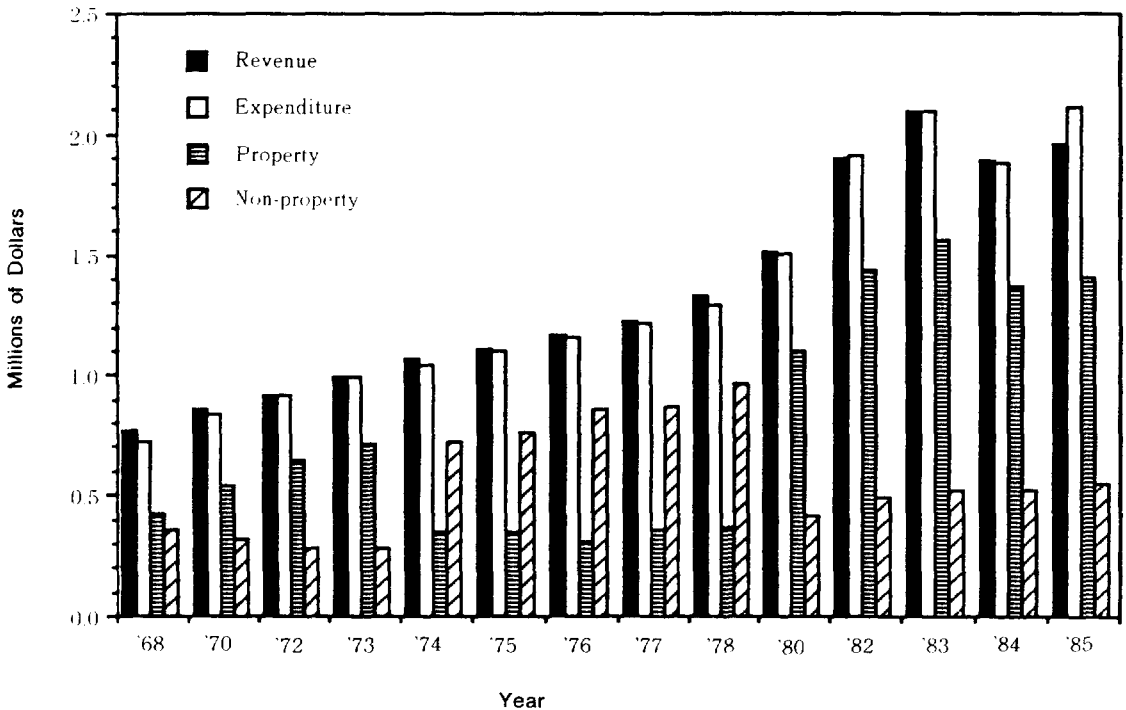


그림 3. 시카고 시의 예산추세—시카고 시청자료에 입각

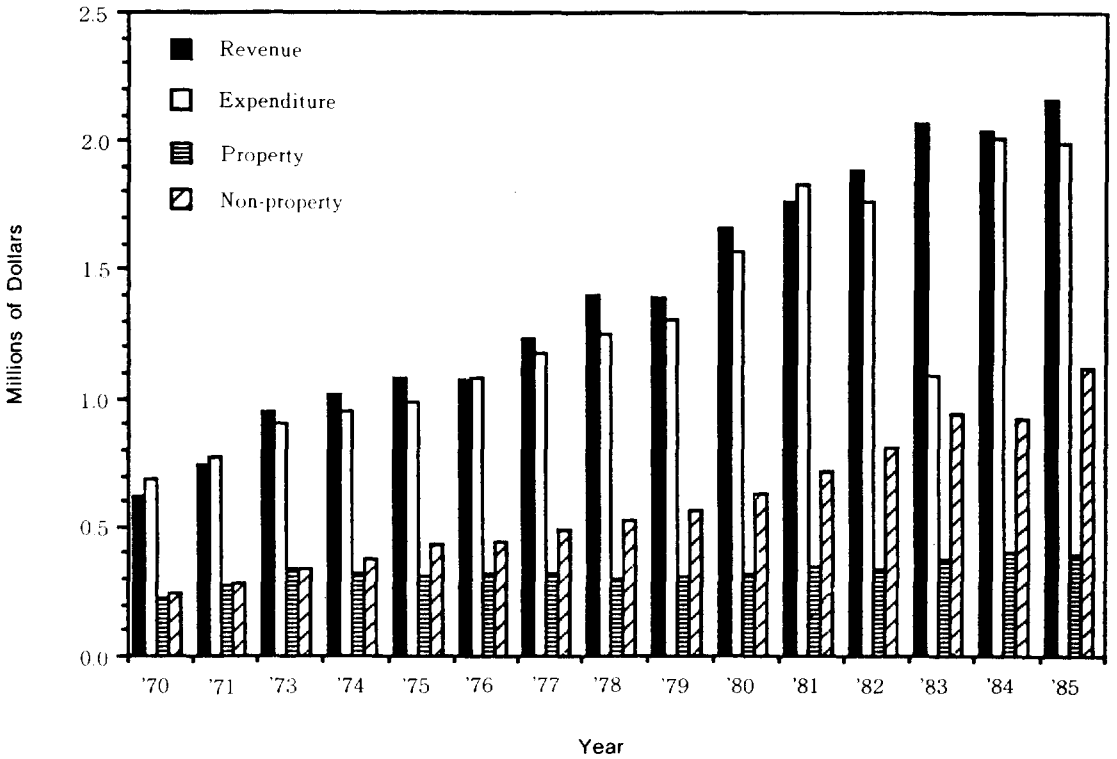


그림 4. 시카고 시의 예산추세— U.S. Census 자료에 입각

에 중요시 의존하는 派閥組織”으로 규정된다¹⁵⁾. 기계정치의 특징은 그들 정치체제를 유지하기 위하여, 특히 기업 자본가들과 밀접한 관계를 맺고 있으며, 저소득 계층을 위한 공공 정책은 게을리 하는 반면, 자본가들 및 기계정치가들이 소속해 있는 민족 집단(예, Irish community)에게 많은 혜택을 주어 왔다. 도시재개발 활동 역시 그러한 혜택의 결과로 나타난 현상으로 볼 수 있다. 따라서 시카고 기계정치와 시정부 재정의 주요 세입원인(재산세 및 판매세) 도심부의 개발과 재개발 계획과는 필연적인 관계를 맺어 왔다.

그러나 1982년 말기부터, 저소득층으로써 기계정치에 의해서 희생되어 왔던 흑인 및 기타 소수 민족들의 불만과 세력이 커짐에 따라, 그리고 그들의 정치의식이 높아감에 따라서, 그들은 機械政治에 대한 거대한 반대세력으로 등장하였다.

1983년 시장 선거에서 결국 그들이 지지하였던 흑인 시장 후보자(Harold Washington)가 시카고 역사상 처음으로 흑인 시장으로 당선되었다. 1983년 이후 1987년 까지(1987년 11월 Washington 시장은 갑자기 사망하였다)의 5년간의 개혁정치 동안 시카고의 정치적 개념이 상당히 변화되었다. 그러나 자본주의 사회의 특성과 재정적인 문제로 인하여 개혁정치가들 역시 도심부의 재구조 활동을 무시할 수 없게 되었다. 그러나 개혁정치 동안의 재개발 활동은, 백인과 고소득층을 위주로 하였던 기계정치 동안의 재개발 정책과는 달리, 저소득층을 위한 공공 주택건설, 영세 토지소유주 및 시민이 결합한 실질적인 의미의 “public-private partnership”을 통한 재개발 활동, 그리고 소규모 업체들을 위한 정부자금 지원등 도시 재개발에서의 기본적인 관점이 크게 변화하였다.

15) Banfield, E.C. and J.Q. Wilson, 1966, *City Politics*, Cambridge Mass.: Harvard University Press and the M.I.T. Press.

결국 시카고의 도심부 활동은 국제적, 국가적 차원에서 구조적 변화에 적응하기 위한 것이라기 보다는, 기계정치 동안의 성장 이데올로기 및 개혁정치 동안의 合法化(legitimation) 위주의 이데올로기에 부응하기 위한 것이었다. 따라서 시카고에서의 도심부 재구조는 위기 개념과의 필연적인 관계에서 보다는 지역정치 및 지역경제와의 필연적인 관계에서 보는 것이 더욱 타당하다고 본다.

6. 結論

본 연구에서는 마르크스학파의 구조주의자들이 주장하는 위기와 재구조간의 필연적 관계에 대한 논의를 간단한 사례연구를 통해서 그 연관성의 타당성에 대해 고찰해 보았다. 지면의 제약으로 인하여 시카고시의 구체적인 경제 및 정치적인 상황을 설명하지 못한 관계로 이론적인 논의와 경험적 연구와의 연결에 대해 많은 논란이 있을 것으로 예상된다. 단지 본 연구를 통해서, 정통파 마르크스학자들이 주장하는 위기와 재구조와의 변증법적 관계 및 하부구조와 상부구조간의 관계에 대한 논의를 재조명하고자 하는데 있다.

정통파 마르크스주의자들은 사회의 하부구조, 즉, 물질적인 측면이 사회적, 법적, 정치적 제도와 같은 상부구조를 결정한다고 주장한다. 마르크스주의자들의 위와같은 근본적인 논의는 더 이상 많은 사회과학자들을 매료시키는 것 같지는 않다. 下部-上部構造 關係는(base-superstructure) 위기와 재구조간의 관계처럼 항상 정확한 것은 아니다. 시카고의 경우가 그것을 입증해 주고 있다. 즉, 지역경제가 지역정치라는 상부구조를 결정하지는 않는다.

Block¹⁶⁾이 논하기를, “정부 정책들은 경제적인 것을 기반으로 세워진 상부구조가 아니다. 차라

리 그것들은 자본주의 경제를 구성하고 있다—그것이 없으면, 자본주의 사회가 제대로 기능하지 못할 것이다. 따라서 정부정책과 자본주의 축적의 기본논리 간의 모순(contradiction)에 관해서 논의를 하는 것은 더 이상 의미가 없다—왜냐하면 후자는 의미없는 추상(meaningless abstraction)이기 때문이다”(p. 176).

“정치가 문제가 된다”(politics matter)라는 정치조직을 강조하는 issue 는 마르크스주의 학자들에게 매우 중요한 과제가 되어 가고 있다. 노동과 자본간의 교환관계는 국가의 가시적인 정치적, 행정적 행위를 통해서 유지된다. 한사람의 재산과 자산을 유지하고자 하는 개인의 목표, 또한 자본가의 시장성공은 교육, 훈련, 하부구조의 공급, 지역개발과 같은 국가의 정책들에 의존한다. 특히 각기 다른 도시정부에 의해서 채택되는 개발 정책들은 국가, 민주주의, 그리고 자본주의 사이의 노동분업이라는 맥락에서 만들어 진다. 몇몇 집단이 다른 집단 보다 시 정부측에서 볼때 더욱 가치가 있을 지도 모르나, 민주주의적 국가는 질서를 유지하고, 세입을 취하고, 자금을 융자하고, 충분한 수준의 경제활동을 만끽하고, 국민들의 요구사항 등을 들어 주어야 한다¹⁷⁾. 정치가들은 community의 요구를 고려해야 한다. 왜냐하면 민주국가는 선거를 통한 민중통제의 원리에 입각하기 때문이다. 경제 불황이나 위기와 같은 비상시에는 국가는 자본주의 경제성장 정책에 중점을 둠으로써 계급간의 투쟁을 증가시킬 위험성이 있는 정책들을 채택하지 않을 수 없게 된다. 따라서 안정된 경제성장을 자극시켜 줄 수 있는 경제정책과 정부제도의 합법성을 동시에 유지시켜주는 정책의 채택이 자본주의 체제에 있는 도시정부들의 주요안건이면서 그들이 직면하고 있는 dilemma 라고 할 수 있다. 그 dilemma는 대체로 지역정부의 재정적자라는 형태로 표출되고 그것을 해결하기 위한 방안으로 지역 개발 및 재개발을 통한 공간 재구조가 일어나게 된다. 지역정부의

16) Block Fred, 1987, *Revising State Theory: Essays in Politics and Postindustrialism*, Philadelphia: Temple University Press.

17) Stone, C.N., 1987, "The study of the politics of urban development", in Clarence Stone and H. Saunders (eds.), *The Politics of Urban Development*, Kansas City: University Press of Kansas.

재정위기는(inflation 보다) 지역수준에서 볼 때 계급갈등의 분명한 형태라고 할 수 있다.

정치경제 이외에, “공간” 개념은 자본주의 사회를 이해하는데 있어서 무시되어서는 안된다. 지리적 공간이나 공간구조는 경제, 정치구조의 복합성을 표현해 준다. 공간구조는 경제구조 변화와, 정부에 의해서 채택되는 여러 정책들을 반영하는 경향이 있다. 공간, 혹은 구체적으로 지역은 자본축적과정의 구체적인 형태이다. 즉, 자본

주의적 생산, 정치적 영토, 그리고 문화적 특성의 지리적 공간조직이라 할 수 있다. 도시정치경제는 지역 가운데서 또한 특별한 형태이다: “도시는 생산시설물들의 공간집중과, 노동과 정치경제 관리의 중심지로서 극단적인 공간 집중을 나타내 준다.”¹⁸⁾ 본 연구는 경제, 정치, 공간구조, 그리고 도시 개발간의 복합적인 상호관계에 대한 보다 나은 이해를 성취하려는 데에 그 목적을 두었다.

18) Hirsch, J., 1981. “The apparatus of the state, the reproduction of capital and urban conflicts”, in M. Dear and A. Scott (eds.), *Urbanization and Urban Planning in Capitalist Society*, London: Methuen.

A Political-economic Study on Urban Spatial Restructuring

Tae-Kyung Ko*

Summary

The research focuses on urban spatial restructuring. The starting point of the research is the relation between crisis and restructuring which is one of the central issues of Marxist theory. The economic restructuring, which has been caused by the economic crisis in the late 1960s and early 1970s in the United States has brought a spatial restructuring at different geographic scales. The research concerns itself particularly with downtown restructuring which is caused by local economic and fiscal crisis due to decentralization at a regional level, deindustrialization at a national level, and the new international division of labor at a global scale.

The decentralization of capital and population at the local scale, national economic restructuring from industrial to corporate capitalism, the growth of new cities, and suburbanization, together have led to the decline of the older central cities of U.S.

These brought about a tendency to urban economic and fiscal crisis, in turn leading to a search for new political regimes and for different perspectives to encourage economic development.

Downtown restructuring has appeared as an important response to such structural changes. Another crucial factor for downtown redevelopment, especially since 1980, is increasing inter-urban competition as a result of supply-side economic policies. Interurban competition has made urban governments an important factor for developing urban economies and for increasing tax bases.

Chicago is no exception to the trend of downtown restructuring. From the theoretical basis the research examines the relationship between Chicago politics and downtown redevelopment. In the light of the case study, I would like to show that there is no necessary relation between crisis and restructuring. Urban spatial restructuring is brought by national politics and economics as well as local political, economic and social environment.

* Department of Geography, Indiana University.