

## 발전국가와 지식주도 경제

Developmental State and Knowledge-Driven Economies

밥 제습(Bob Jessop)

랭커스터대학교 사회학 교수

양진수 옮김(서울대학교 환경대학원 석사과정)

이 논문에서 필자는 조절이론 관점에서 발전국가 개념에 대한 이론적 비판과 재구성을 제시하며, 출현하고 있는 지식주도 경제라는 시기에 있어 발전국가의 변화하는 역할에 새로운 개념을 적용할 것이다. 분석은 다섯 부분으로 나누어진다. (a) 시장의 힘(market forces)과 국가권력의 정치경제에 대한 고찰(reflections), (b) 발전국가의 특수성(specificities), (c) 자본주의의 시대구분(periodisation), (d) 신경제(new economy)와 관련된 국가의 변화하는 역할. 이러한 논점들에 대한 논의를 거쳐 동아시아의 발전국가에 대한 좀 더 일반적인 결론을 제시할 것이다.

### 1. 시장의 힘과 국가권력의 정치경제

이 논문은 지식주도 경제의 출현과 연관된 기술적 변화 및 지구화라는 변화하는 역동성이 특징인 현시기 자본주의의 ‘재생산-조절’(reproduction-regulation)에 있어 정치/경제의 변화하는 접합(articulation)에 대해 다룬다. 정치와 경제의 변화하는 접합은 종종 변화하는 시장과 국가의 관계로 환

원되며, 특수한 맥락에서 그것은 발전국가의 미래와 시장의 힘을 통치(governing)하고 지도하는 발전국가의 역할과 관련된다. 그러나 독일의 국가 도출 논쟁(state derivation debate)에 대한 초기의 몇몇 기고들에서 지적했듯이, 시장과 국가는 자본주의에서 정치/경제가 일반적으로 분리되는 것의 특수한 형태일 뿐이다. 이러한 입장의 이론가들은 자본축적을 보장(securing)하기 위해서는 재생산의 경제외적(extra-economic)(비상품화된(non-commodified)) 형태(법이나 정치와 같은 것)들이 시장 힘의 예리하지 못한 강제(가치, 교환, 가격, 화폐와 같은 것)를 보충하기 위해 필수적이라고 주장한다. 시장의 힘은 잉여가치의 생산과 전유를 위한 조건들을 보장하지 못하기 때문에 경제외적(비상품화된) 제도나 관행에 의해 보완되어야 한다. 이는 실제세계에서 자본주의적 관계의 구성적 불완전성(constitutive incompleteness)이라고 부르는 것이며, 이로 인해 자본주의적 관계의 재생산은 불안정하고 모순적 방식으로 변화하는 경제외적 조건에 의존한다. 국가 도출론자들은 이러한 불완전성을 보완하는 데 관여하는 핵심적인 경제외적 기제(extra-economic mechanism)가 자본주의 국가라고 주장한다.

최근에는 국가에 대한 추상적인 이론의 하나라기보다는 중범위의 경제적 분석이라 할 수 있는 파리의 조절학파(regulation school)에 의해 이와 유사한 생각들이 발전되었다. 매우 상이한 방식으로 조절학파는 시장-중재적(market-mediated), 시장-지향적(market-oriented) 활동의 사회적 배태와 규칙화의 중요성을 강조한다. 나아가 그들은 독일의 국가 도출론자들과는 대조적으로 경제외적 영역을 보다 포괄적으로 이해한다. 그들에게 경제외적 영역은 국가 기구와 사법-정치적 관행뿐 아니라 적대적인 자본주의적 관계를 재생산하기 위한 조건을 보장하는 포괄적인 사회적 규범, 네트워크, 제도를 포괄하는 것이다. 또한 이와 유사한 생각들이 최근의 이론적 틀인 경제적 거버넌스(economic governance) 양식에 대한 문헌들에서도 정교화되었다. 이러한 연구는 시장 힘의 무정부성이 가지는 한계(시장실패에서 드러나듯이)뿐 아니라 권위적 조정의 한계(정부와 계획의 실패에서 드러나듯이) 역시 인정한다. 그리고 그 연구는 시장실패를 보충하

고 시장의 힘을 유지하도록 하는 경제외적 기제로서 자기-조직화(혹은 네트워크)의 범위에 대해 논의한다.

조절이론가와 거버넌스 이론가들의 연구는 자본축적을 위한 경제적 조건과 경제외적 조건 간의 복잡한 관계를 이해하기에는 시장-국가 쌍이 너무 협소하다는 의문을 제기한다. 나아가 지구화, 국가실패(state failure) 그리고 네트워크 사회의 출현에 대한 관심이 최근 증대되는 상황에서 그러한 연구는 자본축적을 위한 경제외적 조건을 보장하는 제도적 기제와 사회적 관습상에 중대한 변화가 일어나고 있다는 질문을 제기한다. 명백히 시장과 국가 간의 오래된 제도적 분리가 신자유주의 개혁(더 많은 시장, 더 적은 국가에 한정되는)과 새로운 형태의 거버넌스(더 적은 시장 더 많은 네트워킹을 뜻하는) 그리고 국가의 재규모화(rescaling)와 재구조화(restructuring)의 조합으로 인해 재규정되고 있다는 인상적인 증거들이 있다. 경제적 영역과 경제외적 영역간의 이러한 재접합(re-articulation)으로 인해 야기되는 모든 논점들을 다루기는 불가능하지만 나의 주장을 동아시아 발전국가와 연결시키려고 한다.

협소한 시장-국가 쌍을 극복하기 위해 경제적 영역과 경제외적 영역에 대한 분석을 확장할 필요가 있다. 조절이론적 접근과 신맑스주의 국가론의 전략적-관계적(strategic-relational) 조합은 이러한 논제에 대한 유용한 출발점을 제공한다. 축적체제와 조절양식을 연구할 때 다섯 가지 차원이 탐구될 가치가 있다는 아이디어를 조절이론으로부터 차용할 수 있다. 다섯 가지 차원은 다음과 같은 것들로 구성된다. (a) 자본-노동 관계 뿐 아니라 의제(fictitious) 상품인 노동력의 재생산을 포함하는 임금 관계, (b) 기업간의 비시장적 관계를 포함하는 기업 형태(form)와 경쟁, (c) 화폐와 신용 형태(the money and credit form), (d) 국가기구의 내부적 구조 및 개입의 형태 뿐 아니라 계급 분할 사회에서 사회적 응집성(cohesion)을 유지하는 국가의 역할을 포함하는 국가기구, (e) 국제적인 정치경제적 관계가 작동하는 제도적 틀을 제공하는 국제 체제. 이러한 형태의 조절은 자본주의적 관계와 관련된 일반적 모순과 딜레마뿐 아니라 상이한 축적 체제와 국

면 내의 외관상의 특수한 형태와 관련될 필요가 있다. 이와 마찬가지로 신맑스주의 국가 이론으로부터 우리는 현대국가의 두 가지 특징간에 의문을 제기할 수 있는 관계가 있다는 아이디어를 차용할 수 있다. 한편 정치체계의 기능적 세분화(differentiation) 및 국가의 제도적 분리, 그리고 국가 관리자의 운영상의 자율성(operational autonomy)이 있다. 반면 상이한 기능적 체계간의 실질적 상호의존성, 공공 및 국가이익을 대표하는 국가의 권리(claim, 이로 인해 수요를 표현하는 사회적 힘에 국가는 원칙적으로 개방적이다.), 그리고 관료와 정치인들과 사회와의 선택적 통합이 있다. 결과적으로 초래되는 문제들은 광범위한 사회구성체 내에서 변화하는 힘의 균형의 특수한, 형태-결정적(form-determined) 응축인 국가권력의 전략적 선택성이라는 견지에서 연구될 수 있다.

다양한 아이디어를 연결시키면서, 나는 경제적 영역과 비경제적 영역간의 관계를 검토하는 한 방식으로 정치체제와 국가기구가 자본축적을 위한 경제적/비경제적 조건을 보장하는 데 관여하는 다양한 방식을 탐구할 것을 제안한다. 이런 방식으로 문제를 제기함으로써 시장의 역할을 경제적인 것으로, 그리고 국가의 역할을 비경제적인 것으로 단순히 환원하는 것을 극복할 수 있다. 또한 이러한 문제제기를 통해 자본축적의 경제적/비경제적 조건의 분석에서 국가에 핵심적(pivotal) 역할을 부여하고자 한다. 왜냐하면 이를 통해 경제적/비경제적 조건들의 제도적 통합과 범사회적(societal) 지도(guidance)에 대해 국가가 잠재적으로 공헌한 바를 조명할 수 있기 때문이다. 국가의 역할이 비록 포괄적인 조절이론적 용어로 이해됨에도 불구하고 국가의 역할을 자본축적상의 역할로 환원함을 의미하는 것은 아니다. 만약 이것을 국가가 능동적으로 관여하는 모든 것이라고 믿는다면, 국가의 역할을 이해할 수 없을 것이다. 그러나 그것은 광범위한 국가 행위가 자본축적에 미치는 영향의 정도와 경제 성장을 위한 국가 관여가 공식적인 경제정책 영역을 벗어나는 정도를 나타낸다.

이러한 맥락에서 자본주의적 사회구성체에서 경제성장에 대한 국가 관여의 네 가지 차원을 구분하는 것은 매우 유용하다. 네 차원 모두 생산양

식으로서 자본주의가 지닌 특성에서 도출된다. 첫 번째는 이윤을 추구하는 사적 사업(profitable private business)을 위한 조건을 보장하는 데 있어 국가가 수행하는 역할이다. 이것은 경제정책의 폭넓은 영역이다. 시장 하나만으로 이러한 조건들이 보장될 수 없고, 비시장적 기제에 의해 보완되어야 하기 때문에 이런 국가의 역할은 중요하다. 이러한 불충분성(insufficiency)은 시장실패라는 내재적 경향에, 그리고 자본주의와 연관된 특수한 모순과 딜레마에 기저해 있다. 두 번째 차원은 개인적인 생활사를 통해 드러나는 일상적인 관례(routine)에서부터 세대간 재생산에 이르기까지 다양한 시간범위에 걸쳐서 노동력을 개별적이고 집합적으로 재생산하는데 국가가 수행하는 역할과 관련된다. 이것은 사회정책의 폭넓은 영역이다. 두 번째 역할은 노동력이 의제 상품이기에 중요하다. 왜냐하면 노동력은 노동시장에서 사고 팔리며 생산과정에서 가치를 추가함에도 불구하고, 사적 이익을 추구할 목적을 가진 자본주의적 기업에 의해 직접적으로 재생산되지 않기 때문이다. 노동력은 외부로부터 시장경제로 유입되며, 노동력의 담지자(bearer)가 아닌 상이한 정체성을 가진 개인들에게서 구체화된다. 이로 인해 자본의 요구에 대한 개별적이고 집합적인 적합성 및 안정적인 임금이나 다른 자산이 없는 상태에서 생존과 관련된 경제적 문제가 제기된다. 사회적 포함(inclusion)이나 응집성과 관련된 사회적 문제, 이 영역에서 국가개입의 정당성과 노동자들이 가지고 있을지도 모를 정체성과 국가개입의 관계에 관련된 정치적 문제. 세 번째 차원은 설사 다른 규모(other scale)에 의해 지지되고 실행된다고 해도 경제/사회적 정책이 결정되는 주요 규모(main scale)의 문제와 관련된다. 경제와 사회 정책이 정치적으로 중재되는 정치조직의 규모가 경제 혹은 사회조직의 규모와 일치하지 않기 때문에 이것은 중요하다. 네 번째 차원은 자본주의적 수익성의 유지와 노동력 재생산을 위해 시장 실패와 부적절함을 보완하기 위해 채용된 기제의 상대적 비중과 관련된다. 이 부분에서 거버넌스 논점들이 가장 적실하다. 물론 거버넌스 역시 다른 세 가지 차원을 가지고 있다. 하향식 국가개입은 이러한 기제 중의 하나에 불과하다. 그리고

잘 알다시피 시장뿐 아니라 국가도 실패할 수 있다. 이로 인해 다른 보완적인 기제가 필요하다. 그리고 이러한 기제들 역시 실패할 수 있기 때문에 그들간의 균형에 주의를 기울일 필요가 있다.

종합해볼 때, 자본축적을 위한 경제적/경제외적 조건들을 보장하는 국가 역할에 대한 적절한 묘사는 국가의 전체적인 제도적 구조 및 국가의 일반적 전략 그리고 네 가지 차원에 대한 특정한 정책문제를 모두 다뤄야 한다. 필자는 케인스주의적 복지 국가와 대서양 포드주의(Atlantic fordism)와의 관계, 그리고 북아메리카와 서유럽의 대서양 포드주의의 위기에 대한 해결책을 추구함에 따라 경향적으로 출현하는 탈국가적 슈펄터주의 근로체제(Schumpeterian Workfare Post-National Regime)를 연구하면서 이러한 문제들을 다루려고 시도했다. 동아시아 ‘수출주의’(exportism)에서 국가 역할에 대한 분석과 1997~98년 아시아의 위기에 대응한 새로운 국가 형태의 출현을 분석하는 데 이와 동일한 일반적 접근이 적용될 수 있다. 그러나 그에 앞서 발전국가 개념을 일반적으로 비판하고 동아시아 경제 기적과 관련하여 발전국가의 중요성을 재해석할 것이다.

## 2. 발전국가

발전국가 개념은 광범위한 이론적 의미와 규범적인 판단(normative judgement)을 획득해왔다. 몇몇 측면에서 볼 때, 이 용어를 최초로 사용한 연구는 이후의 이론적 재구성보다 시간의 시험을 더 잘 견뎌왔다. 발전국가 개념에 대해 언급했던 최근의 논문에서 필자는 존슨(Chalmers Johnson, 1982)이 일본에 대해 분석하면서 가졌던 통찰력을 비난하려고 하지 않았다. 그럼에도 불구하고 발전국가에 관한 미국 혹은 미국적 논문들은 다음의 네 가지 이유로 인해 문제가 있다. (a) 그 논문들은 경제와 국가 간의 제도적 분리를 당연시한다. 그 논문들은 제도적 분리를 현대사회의 속성에 내재되어 있는 것으로 보지만, 위기에 대응하여 끊임없이 재형성되고

재규정될 필요가 있고, 문제를 내포하고 있으며 사회적으로 구성되는 자본주의의 불안정한 특성으로 보지는 않는다. (b) 따라서 경제에 대한 분석 역시 대단히 경제주의적(economistic)이다. 그 논문들은 축적체제의 특정한 질적 측면이 아닌 일반적인 양적 용어로 정의된 경제적 성장에 초점을 맞춘다. 그리고 경제, 정치, 군사, 범사회적 전략에 내부에서 경제적 성장이 담당하는 역할을 무시한다. (c) 국가에 대한 분석은 관계적(relational)이라기보다는 국가 중심적(state-centric)이다. 따라서 그 논문들은 국가기구 혹은 국가 관리자의 속성이라는 견지에서 국가 역량을 설명한다. (d) 그 논문들은 예외적인 국가기구의 특수한 특징으로 현상적으로 예외적인 ‘경제적 기적’의 기원을 설명하려고 한다. 그리고 동아시아 외부의 경제적 성장이 유사한 조절양식과 연계되어 있는 정도를 무시한다.

흥미롭게도 네 가지 측면 모두에서 발전국가 논문들은 동아시아의 경제적 기적과 위기에 대한 신고전 경제학의 설명과 많은 공통점을 가지고 있다. 왜냐하면 신고전과 경제학 역시 시장경제와 국가를 물상화하기 때문이다. 그러나 신고전과 경제학은 경제적 기적에 대해 시장에 기초한 설명을 제공하며, 국가 관리자들은 세부적인 경제적 의사결정으로부터 가능한 한 멀리 배제된 태생적으로 이기적인 ‘지대 추구자’(rent-seeker)이고 따라서 시장을 선도하기(lead)보다는 따른다고(follow) 주장한다. 그리고 신고전과 경제학은 경제적 성공이 시장 힘의 해방(emancipation)에 의존한다고 제안한다. 그러나 신고전과 경제학이나 발전국가와 같은 단순한 설명으로는 경제와 경제외적 관계의 복잡성과 동아시아의 수출지향적 성장모형에서 그들간의 광범위한 상호침투(inter-penetration)를 밝힐 수 없다.

이러한 문제들을 해결하기 위해서는 경제와 정치의 관계를 재고해야 하며, 양적 경향에 주목하기보다는 축적체제와 조절양식의 특수성을 분석해야 한다. 국가에 대한 전략적-관계적 접근을 채택해야 한다. 그리고 내재적인 모순과 딜레마, 기적적 시기의 위기-경향성(crisis-tendencies)과 위기 이후의 지속적인 장점에 대해서도 고려해야 한다. 이러한 질문을 해결하는 데 실패한다면 위기 이전과 위기 이후 시기의 일면적(one-sided) 분

석에 치우칠 위험이 있다—위기 이전 시기의 성공과 위기 이후 시기의 실패를 과장하고 과거를 병리적인 것으로 재해석하는 한편, 적절한 정책적 선택만 있다면 미래는 새로운 출발점을 제공할 것이라고 해석하는 위험이 있다. 그러한 분석은 경로 의존성(path dependency)과 경로 형성(path-shaping)의 변증법, 그리고 재구조화가 ‘보존-용해’(conservation-dissolution)와 관련되는 정도를 무시한다. 동아시아 발전국가를 동아시아 신흥공업국의 전체적인 축적체제와 조절양식 내의 핵심적 요소로 고려하고, 전후 대서양 포드주의에 의해 지배되었던 광범위한 국제체제 내로 신흥공업국들이 편입되었던 것을 고려한다면 관계적인 분석이 가지는 문제점들은 해결할 수 있을 것이다.

따라서 나는 이념형인 ‘리스트주의적 근로 국민국가’(이하 LWNS)라는 입장에서 동아시아 신흥공업국의 발전국가들에 접근하려고 한다. 네 개의 구성개념에서 각각의 용어는 개별적인 특성을 나타내며, LWNS가 자본주의 사회구성체라는 사실로 인해 다른 유형의 국가와 공유하고 있을지도 모를 일반적 속성은 무시된다. 사용된 네 가지 용어는 특수한 축적체제와 그것과 관련된 시공간적 해결책(fix)에 필수적인 경제적/경제외적 조건들 간의 접합을 보증하기 위해 국가가 관여하는 네 가지 차원(dimensions)과 일치한다. 상이한 경로-의존적 변이들이 일본, 한국, 대만, 싱가포르에서 어떻게 발전했는가를 제시하기에 앞서 LWNS의 이념형을 제시하려고 한다. 홍콩은 리카도주의 근로 식민지 체제(Ricadian workfare colonial regime)라는 유사한 용어로 묘사되었으며 위기 이후에는 과도기적 슈페터주의 근로 탈식민지 체제(Schumpeterian workfare post-colonial regime)로 묘사되었다(Jessop and Su,m 2000; Sum, 1994, 1996, 2001).

첫째, 자본의 수익성을 촉진함에 있어 LWNS는 리스트주의적이라고 말할 수 있다. 왜냐하면 LWNS는 상대적으로 폐쇄적인 국민경제에서 수출 주도적 산업화를 통해 경제적 성장을 보장하려고 했으며, 공급측면에서의 개입과 신중상주의적 수요관리를 결합함으로써 경제성장을 추구했다. 동아시아 ‘무역국가’(trading states)가 경제적 기적을 시작하고 공고화하는

시기에 상품무역이 경제성장의 중요한 추동력이었다는 사실이 이러한 사실을 반영한다. 둘째, 의제적 자본인 노동력을 재생산함에 있어 LWNS의 사회정책은 독특하게 근로지향적(workfare orientation)이었다. (a) 생산비용의 하나인 임금비용의 제한, (b) 생애 전반과 세대에 걸쳐 노동력의 재생산을 보장하는 수단으로서 개인 저축을 장려하는 것, (c) 임금요구(wage demand)에 대한 압력을 줄이기 위한 수단으로 공장수준(factory-level)에서 제한적 형태의 직업적(occupational) 복지를 장려하는 것, (d) 수출팽창과 수출소득의 자본재에 대한 재투자라는 선순환(virtuous circle)을 기초로 한 역동적 수출 성장을 지지하는 집합적 소비형태를 촉진하는 것. 셋째, LWNS는 민족적(national)이다. 왜냐하면 경제와 사회정책이 역사적으로 특수한(사회적으로 구성된) 국민경제와 국민국가 그리고 상상적 민족 공동체의 매트릭스 내에서 추구되었기 때문이다. 이는 이보다 앞선 식민지 시기(일본이 지배했던 대만과 한국, 영국이 지배했던 싱가포르와 말레이시아) 및 지구화-지역화(globalisation-regionalisation)의 변증법이 결합된 탈민족적(post-national) 시기와는 대조적인 것이다. 따라서 민족적·영토적 국가(national-territorial state)는 규모적 매트릭스 내에서 리스트주의적 근로정책을 개발하고 지도하는 책임을 맡았다. 지방국가는 국가적 수준에서 틀이 잡혀진 정책에 대한 전달자(relay)로서 역할을 담당했다. 그리고 이차세계대전, 중국혁명, 한국전쟁 이후 형성된 다양한 국가체제는 미국의 헤게모니 아래 형성된 서구블록의 궤도 내에서 국가경제와 국민국가의 안정성을 회복하려고 하였다. 넷째, LWNS는 국가주의적(statist)이었다. 왜냐하면 국가 제도가 경제적 성장과 사회적 응집성을 유지하는 데 필요한 조건을 보장하기 위해 시장의 힘을 보완했기 때문이다. 국가안보에 대한 담론이 이러한 맥락에서 국가의 역할을 정당화하는 데 매우 중요했으며, 특히 시장 실패의 증거가 많지 않은 상황에서 시장의 힘을 국가의 지도(guidance)에 복종시키는 것을 정당화하는 데 중요했다. 그럼에도 불구하고 근대화 과정에 있는 사회에서의 사회정책의 잔여적(residual) 속성과 정치/경제의 제한적인 제도적 분리로 인해 주요한 부차적(secondary) 역할은

국가의 그늘 아래 있는 확장된 가족과 시민사회의 다른 제도들이 담당했다.

이제부터 조절이론의 관점에서 LWNS을 세부적으로 언급할 것이다. 첫째, 임금관계와 관련하여 수출지향적 성장으로 인해 국내 수요를 창출하는 임금의 역할이 무시되었으며, 국제적 생산비용으로서의 임금이 우선시되었다. 이것은 노동자의 경제적/정치적/사회적 권리를 옹호하는 조직의 기회를 제한하는 강력한 민족적 안보국가를 통해 임금관계와 복지논리가 수출주의적이고 근로주의적 논리에 종속될 수 있는 곳에서 강화되었다. 그럼에도 불구하고 수출소득 향상과 함께 임금이 상승함에 따라(포드주의 모델과 같이 생산성 향상에 따라 항상 임금이 상승하는 것은 아니지만), 주거개선과 소비 내구재에 대한 국내 수요를 확장하고자 하는 압력과 범위가 증가했다. 대량소비가 중산층 사이에서 시작되었으며, 이어서 조직화된 노동계급으로 확장되었다. 그리고 이로 인해 대량소비 주도적 국내 성장을 지향하는 자본분파가 출현하는 기반이 마련되었다. 이러한 경향은 동아시아 신흥공업국 2세대 국가(태국, 필리핀, 말레이시아, 인도네시아)에서보다는 1세대 국가(싱가포르, 한국, 대만, 홍콩)에서 더 뚜렷이 나타난다. 둘째, 기업형태 측면에서 볼 때, 경쟁은 협력으로 인해 균형이 맞춰진다. 국가나 최상층 조직들의 보호 아래 조직화된 ‘전-시장적’(pre-market) 협력이 광범위하게 존재했으며, 후발적인(catch-up) 발전을 위해 소모적인 경쟁이 중화될 수 있도록 시장 역시 종종 분할되었다. 중소기업 또한 국내의 대기업(conglomerate)이나 해외의 구매자들(싱가포르의 경우 외국인 직접투자에 참여하는 국가후원을 받은 다국적 기업)에 의해 관리되는 대규모 공급 연결망 속으로 통합되었다. 셋째, 동아시아 경제의 후발적 역동성으로 인해 장기적 성장 우선에 따른 신용의 할당에 특권이 부여되었으며, 이로 인해 국내통화 및 국제적 원조 혹은 차관은 소비가 아닌 투자에 종속되었다. 국제 신용상의 수요/공급의 자유화, 유럽과 북아메리카에서 노동의 지역적 분업의 형성 그리고 연구개발과 외국인 직접투자의 수행으로 인해 LWNS의 핵심적 기둥이 위협받을 수 있을 것이다.

특히 신중한 은행 통제가 없는 동아시아 신흥공업국에서 그러할 것이다. 넷째, 리스트주의적인 근로주의적 전략은 강력한 발전국가와, 국가적 축적전략의 배후에 동원된 은행과 산업자본(keirestu, 재벌, KMT-capital과 국가자본, 싱가포르의 국가소유 은행)과의 지속적인 조정을 필요로 했다. 이러한 맥락에서 발전국가의 힘 중 핵심적인 요소는 국가안보라는 경제적·정치적 논리였으며, 국가의 예외적인 형태 속에 이 논리가 반영된 것(군부독재, 공식적인 혹은 사실상의 일당지배)은 비상상태(emergency)에 의해 정당화되었다. 그러나 대중적 통제로부터 국가가 영향을 받지 않는 상태는 민주적 책임성에 대한 증대된 요구와 경제적 성장으로 인해 침식되었다. 다섯째, 국제체제의 핵심적인 요소는 냉전 시기에 동아시아 신흥공업국들에게 특권적 지위를 부여했고, 이로 말미암아 냉전의 경제, 정치, 군사, 이데올로기적 전략의 일부로서 미국으로부터 대량의 군사적 원조 및 다른 방식의 원조를 받았다.

수출지향적 LWNS의 특수한 위기 경향성(crisis-tendencies)에 관한 다음의 예비적(preliminary) 언급은 정당화될 수 있을 것이다. 첫째, 수출 주도적 성장이 LWNS에서 지속됨에 따라 그 국가들에게 상대적인 구조화된 응집성을 보장했던 초기의 경제, 정치, 사회 제도적 해결책(fix)과 국가적인 시공간적(spatio-temporal) 매트릭스를 유지하기가 어려워졌다. 경제적 개입과 근로(workfare)를 슈페터주의적인 형태(혁신과 경쟁지향적인 형태)로 바꾸고자 하는 내부적인 압력이 촉발되었다. 그리고 LWNS는 개인 임금과 사회복지에 대한 대중적 요구가 솟구침으로 인해 문제에 직면하게 되었다. 국가적 매트릭스상의 위기는 초국가적으로 생산 네트워크를 확장시키는 지역적 노동분업의 발전에 대한 증대된 관심과 연계되어 있으며, 그리하여 국가 경제핵심의 응집성을 침식하게 되었다. 이와 동시에 민영화, 자유화, 탈규제, 시장 위임, 조세 삭감, 독립적인 외국인 직접투자 허용의 혼합을 통하여 발전국가를 제어하려는 외부적 압력도 증가하였다. 이러한 경향은 특히 한국에서 두드러지고 있으며, 1990년대 중반 재벌들에게서 강력한 신자유주의적 조류가 등장한 것에 반영되어 있다. 이러한

내부적이고 외부적인 압력을 충족시키기 위해서 경제와 국가의 중대한 제도적 변화가 필요했으며, 이로 인해 불가피하게 지배적인 경제적/정치적 엘리트들의 특정한 부문은 위협받게 되었다. 이는 결과적으로 국가형태와 정치적 지배의 위기가 출현하는 데 영향을 미쳤다. 그러한 문제는 급속한 격차해소(catch-up) 과정과 출현하고 있는 지역적/지구적 노동분업으로의 더 급속한 통합, 불균등 발전으로 인한 더 많은 경제, 사회, 정치적 스트레스 그리고 대규모 투기자본의 단기적인 유입과 유출에 대한 취약성을 경험한 두 번째 층(second-tier)의 동아시아 발전국가에서는 특히 심각한 것으로 증명되었다.

지금부터는 동아시아 경제에 지구화가 미친 차별적 영향에 대해 간략히 살펴보려고 한다. 동아시아의 위기 배경으로 두 가지 측면을 주목해볼 만하다. 첫째, 동아시아 국가들이 새로운 신흥 공업국과 시장점유를 위해 경쟁하고, 새로운 투자나 기술혁신의 비용을 충당하려고 하며 국가의 화폐가 표시되는 달러화의 평가에 대처하려고 하는 한편 고임금과 사회적 복지혜택을 요구하는 노동자들의 요구를 처리하려고 함에 따라 동아시아 경제의 비용 압력이 증대되었다. 둘째, 자유화, 탈규제를 전지구적으로 부과하려 하고, 장기적인 투자에 대한 자금을 조달하기 위해 달러화로 명명되는 단기적인 외국신용을 사용하는 한편, 투기적인 단기 자금인 핫머니가 추가적으로 흘러들어오고, 산업생산보다는 토지나 부동산 시장, 주식시장 투기(강화된 정치적 부패는 말할 것도 없이)에서 이윤을 더 쉽게 얻을 수 있게 됨에 따라 국가적 신용할당 체계가 탈안정화(destabilisation)되었다. 이러한 두 가지 요인—둘 다 공공부문보다는 사적 부문과 더 밀접히 연계된다—으로 인해 동아시아 경제는 주류경제학자들이 튼튼한 근본(fundamentals)이라고 부르는 높은 국내저축과 예산 잉여, 낮은 인플레이션을, 좋은 성장 전망을 보임에도 불구하고(특히 두 번째 층의 신흥공업국은) 통화투기에 더 취약하게 되었다. 그렇다면 놀랍게도 위기 그 자체는 초이동성을 갖춘 투기자본에 의해서 금융 거품이 붕괴됨에 따라 촉발된 것이지 무역문제의 장기적 불균형 때문에 촉발된 것은 아니

다. 이와 동시에 동아시아 신흥공업국은 자유화를 이제 막 시작함과 동시에 초이동성을 갖춘 투기자본(hypermobile speculative capital)의 영향에 취약함이 입증된 리스트주의적 근로국가를 약화시키기 시작했다.

LWNS의 순수한 형태는 없다. 기껏해야 LWNS의 네 가지 특성과 다른 기능과 행위규모, 거버넌스 양식이 결합된 특수한 축적체제와 조절양식을 발견할 수 있을 뿐이다. LWNS의 순수한 위기는 없으며, 단지 범위(scope)와 강도, 지속기간 면에서 다양한 특수하고 경로의존적이며 국가적으로 차별적인 위기가 있을 뿐이다. 단지 몇몇 경우에는 새로운 체제로의 점증적 변화(싱가포르와 대만과 같이)와 관련된 상당한 연속성이 존재할 수 있으며, 이는 LWNS의 유력한 형태의 위기가 있었다는 관점의 지배와 연계된다. 그러나 몇몇 경우에는, 실제적인 정책결과보다는 선언된 정책변화상의 몇몇 측면에서 두드러지는 상당한 불연속성이 존재했으며, 이는 담론적으로 구성된 발전국가의 국내적 위기와 급진적 재구조화의 외부적 부과의 연계된다. 그러나 후자의 경우에서조차 ‘보존-응해’ 효과의 범위를 통해 연속성과 불연속성을 발견할 수 있다.

### 3. 자본주의의 시대구분(periodisation)

어떠한 시대구분이든 그것의 주요한 목적은 연속적인 시기간의 상대적인 불변성과 변화를 규명하기 위해 내부적인 유사성과 외부적인 차이의 관점에서 역사적 시간의 세분화되지 않은 흐름을 해석하는 것이다. 시기구분에는 명백히 많은 기초가 존재하며, 채택된 범주는 대상에 따라 다양할 수 있다. 이 부분에서는 발전국가의 시기구분, 즉 LWNS가 핵심적인 지도적(guiding) 역할을 수행한 축적체제와 조절양식의 시기구분을 다룰 것이다. 자본주의(축적체제와 조절양식)의 시기를 구분하는 한 가지 방법은 축적과 조절의 조직화를 둘러싼 차별적 모순과 구조적 형태의 상대적 우선성(primacy)을 기준으로 하는 것이다. 그래서 프티(Petit)는 어떠한 축

적체제에서건 전체적인 조절양식은 하나의 지배적인 구조적 형태를 중심으로 조직화된다고 제안한다. 그는 포드주의하에서 그것은 임금관계이며 출현하고 있는 포스트 포드주의 체제에서 그것은 경쟁이라고 주장한다 (Petit, 1999). 그러나 한 시기에 단지 하나의 구조적 형태만이 이러한 역할을 수행한다고 이론적으로 추론하기는 힘들다고 프티(Petit) 역시 인정한다. 그러기에 이러한 논점들은 미래의 이론적, 경험적 분석에 맡겨두는 것이 바람직하다. 그럼에도 불구하고 이것은 유용한 제안이며 다음의 논의에서 이 제안이 LWNS에 대해 가지는 함의를 탐구할 것이다.

아시아의 위기 이후 재-조절적(re-regulating) 축적의 문제는 동일한 시공간적 매트릭스 내에서 오래된 모순을 관리하는 데 필요한 새로운 방식을 찾는 것으로 환원될 수 없다. 왜냐하면 시공간적 매트릭스와 그것과 연관된 국가형태 자체가 위기상태여서, 근본적으로 재구조화할 필요가 있기 때문이다. 게다가 다른 모순들과 그것들과 연관된 딜레마들이 점점 더 두드러지고 있으며, 자본축적의 모순이 드러나는 시공간적 맥락이 시공간 원거리화(distantiation)와 시공간 압축(compression) 그리고 지구화-지역화의 변증법 및 규모의 상대화(relativisation of scale) 효과로 인해 점점 더 복잡해지고 있다. 임금관계를 더 유연하게 만들고 국제적 통화순환 속으로 더 잘 통합되기 위해 국내 화폐형태를 자유화하려는 움직임은 이미 잘 알려진 동아시아 위기관리의 측면들이다. 이러한 반응은 수출주의의 위기 경향을 성공적으로 해결하지 못하며 오히려 종종 악화시킬 수 있으며 기껏해야 위기를 연기시키거나 대체하는 것일 수도 있다. 미국 주도적인 (US-dominant) 국제기구가 위기 이후의 재구조화에 대해 그들이 선호하는 신자유주의적 형태를 부과할 수 있는 곳이나 신자유주의를 요구하는 국내의 영향력에 의해 좌우되는 곳에서 이러한 것은 더욱 명백하다. 왜냐하면 그러한 재구조화는 사용가치라는 실제적이고 물질적인 순간(moment)을 희생하여, 상이한 구조적 형태 내에서 교환가치라는 추상적이고 공식적인 순간을 강화하기 때문이다. 특수한 장소로부터 가장 쉽게 탈배태(disembedded)되어 시공간을 자유로이 흘러 다니는 것은 추상적 순간에서

의 자본이다. 그러나 위에서도 언급했듯이 구체적인 순간에서 자본은 특수한 생산적, 재생산적 요구들을 가지고 있다. 신자유주의적 국가가 보장하기 가장 어려운 것도 이러한 것들이다.

수출주의 체제의 위기에 대한 해결책을 찾기 위해 다른 어떤 요인들이 다뤄져야 하는가? 세 가지의 참신하면서도 중요한 문제들을 일반적 용어로 규명하려고 한다. 그 세 가지는 다음과 같이 구성된다. 첫째, 공간에서의 추상적 흐름과 장소에서의 구체적 안정책(valorisation) 간의 분리의 증대. 둘째, 경제적 계산에서 단기주의(short-termism)의 성장 대 생산하는데 오랜 시간이 소요되는 비경제적 요인에 대한 안정책의 의존성 증대. 셋째, 생산관계의 사적 통제와 생산력의 사회화 간의 근본적 모순의 특수한 표현(expression)이라 할 수 있는 정보(information) 경제와 정보 사회 간의 모순. 게다가 새롭게 중요해진 모순뿐 아니라 수출주의적 축적체제의 모순을 관리하기 위해서 필요한 최상의 시공간적 해결책을 구조적 모순은 아니지만, 중요하다고 할 수 있는 문제들이 둘러싸고 있다.

첫 번째 모순은 시공간 압축(time-space compression)과 시공간 원거리화(time-space distantiation)가 특수한 물리적 위치와 상관없이 지구적 수준에서 실시간으로 작동될 수 있는 범위를 넓혀주고 있다는 사실을 반영한다. 산업자본으로부터 초이동성의 금융자본이 분리된 것은 이러한 분리의 잘 알려진 예이다. 금융자본은 추상적인 흐름의 공간 속으로 이동하고 있으며 산업자본은 여전히 장소에 안정화될 필요가 있다. 동일한 모순이 금융, 산업, 상업자본의 개별적 순환과 상호연계에서도 나타난다. 왜냐하면 개개의 순환은 상이한 방식으로 물리적 시장(marketplace)과 개념적 시장공간(marketspace) 간의 복잡한 관계에 의존하기 때문이다(Kelly, 1998: 96). 아무리 많은 양의 경제적 활동이 사이버 공간으로 이전된다고 하더라도, 자본에게 있어 영토화는 필수적이다. 세계 도시의 격자(grid)는 금융자본과 국제적 생산자 서비스업을 위해 영토적 해결책(territorial fix)을 제공한다(Sassen, 2000). 산업자본의 영토화는 물리적 하부구조(infrastructure) 외에도 혁신 풍토(milieu) 또는 산업지구일 수 있다(Harvey, 1982). 심지어

전자상거래도 그러한 기반을 원할 수 있다. 따라서 출현하고 있는 지구화된 지식주도 경제는 공간적 장벽의 최종적 초월을 의미하는 것이 아니라 이동성(mobility)과 고정성(fixity)의 역동성이 새롭고 복잡하게 접합되는데 영향을 준다.

두 번째 모순은 가장 선진적인 경제는 점점 더 경제외적 관점에 의해 기능하고 있다는 역설에 뿌리를 두고 있다(Veltz, 1996: 12). 그 역설은 구조적 혹은 체계적 경쟁력을 구성하는 경제적 요소와 경제외적 요소 간에 상호의존성이 증대한다는 것이다. 이는 규모의 경제에 기반한 생산성 증대라는 포드주의적 관심사부터 유연성과 기업가주의와 같은 사회적·경제적 원천을 동원하려는 관심사로의 패러다임 이동, 그리고 복잡한 초국가적, 국가적, 지역적 혁신체계에 기반한 신기술, 안정화를 위해 미시적인 사회적 관계까지 침투하려는 일반적인 노력과 연계된다. 기업가적 도시, 기업문화, 기업적(enterprising) 주체에 기반한 향상된 경쟁력의 역할과 사회적 자본, 신뢰, 학습 공동체에 대한 증대된 관심은 이를 반영하는 것이다. 경쟁이 포스트 포드주의적 조절의 지배적인 축이라는 프티(Petit)의 제안이 정당성을 찾는 곳도 이 곳이다(Petit, 1999).

경쟁의 변화하는 속성은 축적의 시공간적 조직에 영향을 주는 증대한 새로운 모순을 창출한다. 시간적으로 단기적인 경제적 계산(금융의 흐름)과 생산해내고, 안정화시키며 재생산하는 데 많은 시간이 소요되는 자원(기술, 신뢰, 성찰성, 집합적인 기술숙련, 집적의 경제)에 근거하는 장기적인 ‘실제(real) 경쟁’의 역동성간에는 증대한 모순이 있다. 공간적으로 순수한 흐름의 공간으로 간주되는 경제와 영토적, 사회적으로 배태된 경제 및 경제외적 자원과 능력의 체계로 간주되는 경제간에 근본적 모순이 존재한다. 후자의 중요성은 지식주도 경제를 묘사하기 위해 사용되는 다양한 개념—국가, 지역, 지방 혁신체계, 혁신적 풍토, 체계적 혹은 구조적 경쟁력, 학습지역, 사회적 자본, 신뢰, 속도기반(speed-based) 경쟁—등에 반영되어 있다. 만약 자본주의적 관계가 더 큰 규모와 압축되거나 혹은 확장된 행위의 시간적 지평에서 안정화된다면 이러한 것은 새로운 딜레

마를 제기할 것이다.

포드주의 이후의 축적체제에서 다시 한번 중요시되는 세 번째 모순은 자본주의의 근본적 모순, 즉 생산력의 사회화(socialisation of production forces)와 생산관계의 사적통제 간의 모순이다. 네트워크화된 지식주도 경제로 인해 이러한 모순은 두 가지 측면에서 고조된다. 첫째, 생산력의 사회화는 규모의 경제를 실현하는 단일한(준수직적으로 통합된) 조직에 의해서가 아니라 다수의 행위자, 다중심적, 다중-규모적(multi-scalar) 네트워크에 의해 촉발되는 네트워크 경제(economies of network)에 의해 고양된다. 둘째, 네트워크 크기에 비례하여 기하급수적으로 증가하는 보상-개별적인 구성원들은 네트워크의 가치를 증진시키며 그것은 결과적으로 더 많은 구성원들을 끌어들인다. 이로 인해 이익의 나선(spiral of benefits)이 촉발된다—에 의해 생산력의 사회화는 고양된다(Kelly, 1998: 26-8). 이러한 두 가지 특성으로 인해 사회화와 사적 전유와 관련되어 있고, 정보 경제학의 주류(orthodox) 연구에서조차 언급된 시장실패 경향과 연계된 집합적 행동의 문제가 수없이 제기된다. 특히 서로 다른 회사의 지적 재산을 법률적으로 구분하기란 어렵다. 왜냐하면 모든 지적 재산권들은 상이한 장소에서 출현한 혁신들의 혼합이기 때문이다(Kundnani, 1998-9: 56). 이로 인해 네트워크 경제가 특정한 회사가 아닌 네트워크에 의해 지배되는(captured) 경향이 강화된다(Kelly 1998: 26-8). 이는 네트워크 경제를 산출하는 광범위한 네트워크를 파괴하지 않고서도 네트워크 경제를 지배할 수 있는 새로운 형태의 기업이 필요함을 암시한다. ‘가상’기업 혹은 네트워크화된 기업이 이러한 필요에 일치한다고 혹자는 말한다. 그러나 가상기업이 집합적 노동자와 공존하지 않는 한, 모순은 여전히 남아 있다. 왜냐하면 모든 자본은 정보와 지식, 전문적 지식에 자유롭게 접근하길 바라지만, 자본이 공급하는 정보, 지식, 전문적 지식에는 비용을 부과하려고 하기 때문이다.

추가적인 문제는 시공간 원거리화와 시공간 압축이 국민국가에 기반한(nationally-based) 시공간적 해결책과 제도적 타협의 응집성에 대해 영향

을 미침으로 인해 도입된 규모의 상대화이다. 그러나 아직 자본축적의 오래된 모순과 새롭게 출현하고 있는 모순을 관리할 수 있는 일차적 규모는 없다. 그 대신 우리는 새로운 해결책이 출현하고 있는 일차적인 수준으로서 선호하는 조직의 규모를 형성하고 국민국가의 우선성에 도전할 새로운 멀티-레벨 거버넌스(multi-level governance)를 형성하기 위한 상이한 사회적 힘들간의 투쟁을 목격하고 있다.

#### 4. 지식기반 경제에서 국가

이 장에서 새로운 자본축적의 시기로서 지식기반 경제의 출현에 대해 살펴보고, 그것을 전략적이고 구조적인 관점에서 평가할 것이다. 이러한 고려는 LWNS의 위기가 순수한 지역적 위기가 아니라 동아시아의 수출주의 안으로 매우 의미있게 삽입된 대서양 포드주의의 소진(exhaustion)과 밀접한 관련이 있다는 믿음에 의한 것이다. 또한 지식주도 경제라는 수사는 1990년대 초반부터 다른 곳들과 마찬가지로 동아시아 신흥공업국들 사이에서도 중요시되어 왔다는 것이 인정되기 때문이다.

물론 지식은 경제적으로 항상 중요했다. 지식의 발전과 적용은 기술혁신의 장기적인 파동(long waves of technological innovation)과 연관된 중요한 변화에서 특히 핵심적이었다. 지식의 습득과 점증적인 증진은 동아시아의 후발 산업화에서 핵심적인 역할을 수행했다. 또한 학자들은 탈산업적 경제(post-industrial economy)의 출현으로 인해 생산요소로서 지식이 가지는 중요성이 증대되고 있음을 강조해 왔다. 그러나 지난 몇 십 년 간의 경제 재구조화 과정에서 새로운 것은 생산력을 발전시키기 위해 지식의 생산에 대한 지식의 적용이 늘어났고, 또한 생산의 사회적 관계를 형성하는 데 의제자본으로서 지식의 중요성이 증대되었다는 것이다(Jessop, 2000). 이러한 구조적 변환 외에도 ‘지식주도 경제’는 지방에서부터 전지구적 수준에 이르는 대부분의 영토적 규모에서, 그리고 자본의 입장에서 기업의

형성과 부문전략을 추구하는 데에도 매우 중요한 역할을 획득하게 되었다. 이것은 선진 자본주의 경제의 성숙에 대한 일반적 반응이자 동아시아 신흥공업국의 성장방식상에 나타난 최근의 위기에 대한 특수한 반응이었다. 일본과 대만은 이미 1980년대 초반부터 장기적인 경제 지도 계획의 일환으로 '정보사회' 전략을 시작했다. 다른 국가들(홍콩을 예로 들 수 있다)은 아시아의 위기에 대한 반응의 일부로 이보다 늦게 이 전략을 채택했다. 한국은 아시아의 위기 이전에 전략적으로 방향을 재설정하였으며 위기 이후에 이러한 노력을 더욱 강화했다.

이러한 맥락에서, 지식주도 경제의 상호관련된 구조적 전략적 중요성으로 인해 발전국가를 적극적으로 퇴장(rolling back)하거나 소극적으로 약화(withering away)시키기보다는 재구조화할 필요가 있다. 왜냐하면 강화된 국제경쟁 시기에서 지식주도 경제의 공고화는 자본축적의 경제적/경제외적 조건이 맺고 있는 관계의 재접합과 관련되기 때문이다. 서두에서 지적했다시피 그 관계가 시장과 국가의 관계와 혼동되어서는 안 된다. 그러나 그 관계는 변화된 요구들이 보장되는 시공간적 해결책(fix)과 제도화된 타협을 전체적으로 재조직화하는 과정에서 국가를 핵심적인 중재자로 간주한다.

정보경제 혹은 정보 자본주의에서 국가가 수행할 수 있는 기능에 대해 간략하게 언급하면 다음과 같다. (a) 정보사회와 정보경제 간의 일반적 긴장(tension)에서도 표현되었듯이 생산력의 사회화와 생산관계 간의 근본적 모순을 관리하는 것, (b) 지식혁명, 성찰성 그리고 학습과 연관된 변화하는 경쟁력의 형태라는 관점에서 경제적 영역과 경제외적 영역 간의 관계를 재설계하는 것, (c) 상품으로서의 지식이 가지는 의제적 속성으로 인한 지식의 탈상품화(de-commodification)와 재상품화(re-commodification)를 조화시키며, 지적 노동 및 육체적 노동과 지식과의 한층 더 일반적인 접합(articulation)을 처리하는 것, (d) 자본주의적 관계의 모순을 관리하기 위한 새로운 시공간적 해결책을 만들기 위한 시공간 압축과 시공간 원거리화와 관련된 탈영토화(de-territorialisation)와 재영토화(re-territorialisation) 그

리고 탈시간화(de-temporalization)와 재시간화(re-temporalization)의 상호연계된 과정을 접합시키는 것, (e) 축적의 구조적 모순과 전략적 딜레마가 드러나는 새로운 형태에 대한 정치적 사회적 반향을 처리하는 것.

첫째, 모든 수준에서 국가는 지적 공유자원(communs)과 지적 재산권 간의 구분으로 인해 파생된 모순을 관리하는 데 일조해야 한다. 한편으로 ‘지적 공유자원은 지식의 생산에 기본적인 것이다(Dawson, 1998: 281). 다른 한편으로 지적 재산권은 정보 자본주의에서 축적의 핵심적 기반(basis)이다. 이러한 모순은 정보의 자유로운 순환은 그것을 생산하는 기업에게 아무런 유인도 제공하지 못하며 이로 인해 정보는 정부와 대학과 같은 사회적 단위에서 생산되어야 한다는 벨의 주장에서도 인정된 것이다. 하지만, 벨의 주장은 지금 출현하고 있는 네트워크화된 경제의 논리가 아닌 포드주의가 결합된 경제의 논리에 기반하고 있다고 볼 수도 있다. 그럼에도 불구하고 국가가 지식에 대해 사회적으로 적절한 투자정책을 설계해야 한다는 그의 결론에는 대체적으로 동의할 수 있다. 물론 상이한 국가들은 이러한 점에서조차 다른 상황에 처해 있다. 국가들은 극단적으로 나뉘어지는 경향이 있는데, 북한과 같이 지적 공유자원을 보호하거나 폐쇄시키는 방식, 지구적 규모에서 지방적 규모에 이르는 모든 규모에서 지적 재산권과 지적 재산권 체제를 갖추는 방식으로 나뉘어지는 경향이 있다. 따라서 일부 국가는 지적 재산권의 본원적 축적을 촉진하고 공공 지식을 민영화하며 모든 형태의 지식을 상업화하는 데 더 능동적이다. 한편 다른 일부국가들은 지적 공유자원을 보호하고 정보사회를 촉진하며 사회적 자본을 개발하려는 데 더 많은 관심을 가진다. 정보통신기술 상품과 지식혁명의 경쟁 우위로 인해 특히 미국은 지구적 규모에서 지식혁명의 신자유주의적 형태를 촉진하는 데 중요한 역할을 담당한다.

모든 경우에서 국가는 지식생산에 대한 직접적이고 위계적인 통제를 회피함과 동시에 다양한 모순과 딜레마를 해결하려고 해야 한다. 예를 들어 국가는 창조적인 행위를 자극할 필요와 지적 공유자원을 보호하고 유지할 필요간에 균형을 맞춰야 한다(Dawson, 1998: 278). 그리고 후자의

측면에서 국가는 개인의 지적 재산권 보호(기술적 지대(rents)의 장려)와 개방적 체계의 창출, 핵심적 지적 재산권의 공공 영역으로의 이전, 소스 코드(source code)의 민주적 공개(release)를 통한 지적 재산권 적용의 확산 간에 균형을 이루어야 한다. 많은 경우 이는 혁신과 확산체계(사회적 자본을 포함하는), 기술적 예견(technological foresight)의 포괄적 형태, 그리고 지식생산의 공동-관여(co-involvement), 협상된 '지도'(guidance), 적절한 메타-거버넌스(meta-governance) 구조의 개발을 국가가 장려함으로써 달성될 수 있을 것이다(Messner, 1997; Willke 1997). 이러한 것은 정보 하부구조와 상이한 규모에서 사회적 혁신체계에 대한 국가의 지원, 지적 재산권 체제와 새로운 형태의 거버넌스 형태 그리고 사이버 공간의 활동에 대한 조절에 반영되어 있다. 또한 대량생산 시기에 적합했던 보편적 공급의무(universal supply obligation)를 지닌 국가적 효용구조가 포스트 포드주의에 적합한 유연하고 차별적이며 다중-규모적 구조로 변화하는 데에도 반영되어 있다.

둘째, 구조적 혹은 체계적 경쟁력이 오랫동안 인정받아온 광범위한 경제적 요인뿐 아니라 형식적으로 경제외적인 제도적 형태, 관계, 자원, 가치 등에 의존하는 한 경제적 영역(sphere)에 대한 근본적인 재규정이 있을 것이다. 이로 인해 슈페터주의적 근로 지향으로의 변화가 촉진된다. 이러한 지향은 성장의 오랜 파동 및 최근의 계속적인 혁신 압력과 결합된 혁신, 경쟁력, 기업가주의를 촉진하기 때문에 슈페터주의적이라고 묘사될 수 있다. 또한 그것은 근로주의적이라고 묘사될 수 있는데 이는 사회정책이 학습경제가 요구하는 유연성, 재숙련(reskilling), 성찰성과 결합되기 때문이다. 이는 새로운 능력(ability)과 숙련(skills)의 창조(당연히 정보통신 숙달을 포함한다.), 그리고 평생 학습에 대한 헌신과 연계된다. 이로 인해 국가는 자본을 대신하여 기술적 지대(technological rent)를 추구하는 뒷에 빠지며, 총체적인 사회경제적 영역이 경제적 축적과정에 종속되어 경제적 기능이 국가 내에서 지배적인 위치를 점유하게 된다. 또한 다른 기능들은 경제적 성장과 경쟁력에 대한 직접적인 중요도를 획득하게 되는 경향이

있으며 이로 인해 국가개입의 직접적인 대상인 경제외적 영역들은 정치화된다. 이러한 맥락에서 국가는 시공간 원거리화 및 압축과 관련된 시간지평들간의 갈등, 특히 공동체에 배태되어 있는 사회적 자본과 장기적인 경제적 지향의 촉진 및 혁신을 유지하는 제도들을 설계하는 것과 관련된 갈등을 관리하는 데 관여한다. 그러나 확장되고 있는 개입영역은 더 강력한 경제적 필요에 대한 반응과 일반적인 정치적 정당성 및 사회적 응집성을 보장하려는 일반적 요구를 화해시키기 어려움을 국가가 발견하게 됨을 의미한다(Poulantzas, 1978).

변화하고 있는 기능의 전체적인 결과는 국가 내의 변환(transformation)이다. 대서양 포드주의에서 이러한 변환은 케인스주의적 복지 국민국가의 특수적인 해석(version)에서 슈페터주의 근로 탈국가적 체제(이하 SWPR)의 특수적 해석으로의 변화를 포함한다. 동아시아에서 이러한 변환은 리스트주의 근로국가에서 SWPR의 다른 해석으로 변화함을 의미한다. 실제로 서구 경제를 따라잡는 데 있어 아시아 경제의 부분적 우수성, 특히 몇몇 지식기반 산업에서 일본의 혁신 기록이 있었으며, 이로 인해 대서양 포드주의 경제는 더 슈페터주의적이고 근로주의적인 방향으로 나아갔다. 경제적으로 SWPR은 개방경제 내에서 공급측면의 개입을 통해 유연성과 영구적 혁신을 촉진하려고 했으며, 적절한 경제적 공간과 경제외적 지원의 경쟁력을 가능한 강화시키려고 했다. 경제와 경제외적 영역 간 재접합의 과정과 속도는 강화되었으며, 경제적 전략은 혁신과 경쟁력의 사회적/문화적 배태성 및 축적을 촉진하는 방법에 관한 성찰성과 더욱 깊은 관련을 맺게 되었다.

기능상의 이러한 변화는 국가 속성상의 세 가지 일반적 경향과 연관되어 있다. 첫째, 국가의 탈민족화(de-nationalisation)라는 일반적 경향이 있다. 이는 국민국가 기구가 공동화되어 이전의 국가 역량과 새로운 국가 역량들이 하위국가, 국가, 초국가(supra-national) 그리고 초지방적 수준에서 영토적으로 기능적으로 재조직화되고 있는 현상에 반영되어 있다. 국가 권력은 위로, 아래로, 옆으로 움직이고 있으며 상이한 영토적 규모에

있는 국가 관리자들은 그들 각각의 운영상의 자율성과 전략적 역량을 향상시키기 위해 노력하고 있다. 이러한 변화는 지구화되고 지식주도적인 경제에서 국가가 수행하는 새로운 경제적 역할 특히 공급측면으로의 국가의 방향전환(사회의 미시적인 부분까지 침투하려는 필요성까지 포괄하는)과 자기-성찰성(self-reflexivity) 및 연계성(connexity)의 관리(Mulgan, 1996), 사이버스페이스의 거버넌스, 그리고 규모의 상대화에도 불구하고 상이한 국가들의 전체적인 경제정책 조율을 향상시키려는 규모간(interscalar) 접합과 밀접히 관련되어 있다.

둘째, 정치체계의 탈국가화(de-statisation) 경향이다. 이러한 경향은 다양한 영토적 범위(scope)와 기능적 영역(domain)에서 나타나는 정부에서 거버넌스로의 변화에 반영되어 있다. 이런 경향은 국가의 하향적 방식에 의해 관리되기에는 너무 복잡하고 역동적인 경제의 변화하는 속성과 밀접히 관련되어 있다. 그것은 또한 주권과 같은 개념들과 공공/민간, 소유권(ownership)/접근권(access), 국외/지방, 외부/내부, 경제/정치적의 구분을 침식하는 복잡하고 다차원적이며 비근접적인(non-proximate) 사이버 공간의 출현과 밀접히 관련되어 있다(Katsh, 1995: 1717). 이러한 행위들을 지도하기 위해서는 네트워크화된 거대한 정보처리망과 유사한 상향식의 자기-조직적(self-organising) 접근이 필요하다. 따라서 국가의 지원을 받는 경제, 사회적 프로젝트와 정치적 헤게모니를 유지하기 위해 관료적 국가 기구가 담당했던 중앙집권적 역할이 축소되고 정부와 준정부(para-governmental), 그리고 비정부적 조직의 파트너십—물론 중앙정부는 그들 사이에서 종종 주도적이다—이 강조되게 되었다. 정부는 공식적 국가기구를 넘어서서 국가의 목표를 실현하고 국가권력을 행사함에 있어 그들을 후원하는 다른 기구들에 의존해야 한다. 이러한 의존성은 증가하고 있다. 거버넌스의 상대적 중요성은 초국가적, 지역적, 혹은 지방적 수준과 초영토적 지방간 수준등을 포함하는 모든 수준에서 증가하고 있다. 그러나 권력은 제로섬적인 자원이 아니라 사회적 관계이기 때문에 거버넌스 증가가 정부 권력 상실을 수반할 필요는 없다. 실제로 거버넌스에 대한 의존

은 영향력 있는 비정부적 파트너와 이해 당사자들로부터 지식과 권력을 동원할 수 있도록 해주기 때문에 목적을 성취하고 영향력을 행사할 수 있는 국가의 역량을 증대시킨다.

셋째, 정책체제(regimes)의 국제화 경향이 있다. 국가의 국내행위가 확장되어 국제적 맥락은 영토외적이거나 초국가적 요소와 과정을 포함하게 되었다. 그리고 국내 정책을 위해서라도 국제적 맥락은 전략적으로 매우 중요하다. 정책체제에서 핵심적인 행위자들 역시 확장되어 정책 아이디어 및 정책 설계와 집행의 원천으로 국외의 행위자들과 기구들을 포함하게 되었다. 이러한 경향은 국가가 포괄적인 의미에서 국제 경쟁력에 더 많이 관여하게 됨에 따라 사회정책과 경제정책에 반영된다. 지적재산권 문제까지 확장된 위임권(remit)을 가진 WTO 역시 지구적인 지식주도 경제에서 중요성이 더해지고 있다. 이러한 경향은 국가수준 아래의 지방과 지역 국가에 영향을 주고 있으며, 상이한 국가적 구성체를 초월하는 초경계적(cross-border) 연계의 성장과 관련되어 있다.

세 가지 경향 모두 일면적이고 비변증법적인 방식으로 제시되었다. 각각의 경향은 정치적 계급지배와 축적을 위해서 개개 경향의 중요성을 제한하고 변형시키는 반경향(counter-trend)과 연계된다. 규모간 접합에 대한 국가 관여의 증대가 국가지위의 탈민족화(de-nationalisation)를 상쇄시킨다. 이러한 점에서 단순한 기능의 연속성이 있다고 생각될 수 있으나, 증대한 불연속성이 규모의 상대화로 인해 도입되었다. 그럼에도 불구하고 국민국가의 권력과 동등한 초민족적 국가 없는 탈민족화는 상이한 규모의 정치적, 경제적 조직간의 관계를 관리함으로써 권력을 다시 찾으려는 국민국가의 시도와 연계되어 있다. 물론 이러한 점에서 모든 국가가 동일한 것은 아니다. 개개의 지역적 블록 내에도 통상적으로 하나의 헤게모니가 존재하며, 지구적인 수준에서 정치를 재규모화하는 핵심적인 정치적 힘은 미국이다.

메타-거버넌스에서 증대되는 국가 역할로 인해 거버넌스로의 변화는 상쇄된다. 다양한 규모에서 정부는 파트너십과 네트워크 그리고 거버넌스

체제의 자기조직화(self-organisation)에 관여하고 있다. 정부는 거버넌스를 위한 기초적인 규칙을 제공한다. 자세히 말하자면 정부는 상이한 거버넌스 기제와 체제들의 양립가능성을 보증하며, 인지적인 기대를 형성하는 조직적 지능과 정보의 상대적 독점을 배치시킨다. 또한 정부는 거버넌스 내에서 거버넌스에 대한 논쟁이 제기되는 장으로 기능하며, 체계통합이나 사회적 응집성을 목적으로 약한 세력이나 체계를 강화함으로써 권력의 불균등을 바로잡는다. 한편 정부는 정체성과 전략적 역량에 관한 자기이익을 수정하며, 상이한 전략적 맥락에서 개별적이고 집합적인 행위자들의 이익을 수정한다. 이로 인해 선호된 전략과 전술에 대해 정부가 가지는 합의가 변경된다. 또한 정부는 거버넌스 실패시 정치적 책임을 지게된다. 이러한 과업들은 특수한 국가기능에 대한 정부의 공헌이라는 점에서 그리고 정치적 계급지배에 대한 정부의 합의라는 점에서 국가에 의해 수행되어진다고 할 수 있다.

경제성장을 위해 중요한 의미를 가지는 자본의 이해를 위하여 국제적 정책체제를 형성하려는 국민국가의 노력에 의해 정책체제의 국제화는 다소간 모호하게 상쇄된다. IPR, WTO, TRIPS 등과 같은 국제체제에 관한 투쟁에서 이러한 것은 잘 드러난다. 예를 들어 아오키(Aoki)가 지적했듯이 “극도로 다양한 정치적, 경제적, 사회적 상황으로 인해 초래되는 소유권에 대한 다양한 개념은 뜨겁고 풀기 어려운 논쟁의 연료를 제공한다”(Aoki, 1998). 미국은 현재 지구적인 지식주도 경제를 위한 국제적 정책체제를 장려하는 데 가장 많은 영향력을 행사하며, 이로 인해 미국 내의 지적재산 소유자들의 주권(sovereignty)이 장려된다. 물론 유럽연합 내의 체제들을 조화시키려는 노력에서도 삼자(triadic) 수준의 필적할 만한 갈등이 있다. 둘째, 국제적 제약요소가 국내의 정책 패러다임과 정책결정자들의 인지적 모델에 통합됨에 따라 국제적 제약요소가 내부화(interiorisation)되는데 이로 인해 정책체제의 국제화는 모호하게 상쇄된다. 그러나 내부화는 국민국가 수준에 한정되지 않는다. 내부화는 지방적, 지역적, 초경계적, 지역간 수준에서 그리고 기업가적 도시의 행위에서도 명백히 드러난

다. 규모의 상대화로 인해 경제적, 정치적 조직의 모든 수준에서 그러한 내부화는 중요성이 증가했다.

## 5. 발전국가의 미래

오리아인(O'Riain, 2000)은 발전국가가 위에서 언급한 변화의 영향력 아래에서 변형되고 있다고 주장한다. 특히 그는 동아시아의 관료적 발전국가(BDS)가 유연적 발전국가(FDS)에 의해 대체되고 있다고 주장한다. 그는 에반스(Ewans)의 ‘배태된 자율성’(embedded autonomy)이라는 개념을 사용하면서 밀접한 사회적 관계와 국가-기업 네트워크를 통한 국가관리자의 국내자본에 대한 배태와 국가의 발전목표를 추구하는 베버주의 관료에 의해 향유된 자율성간에 세밀한 균형이 발생함으로써 인해서 관료적 발전국가가 성공했다고 주장했다. 이에 반해 유연적 발전국가의 특징은 외국자본이나 국내의 혁신 네트워크에 국가가 배태되는 것과 같은 ‘배태된 자율성’의 다중성이라고 주장했다. 그는 다음과 같이 주장하고 있다.

응집되고 상대적으로 자율적인(insulated) 국가기구로 유연적 발전국가는 구성되지 않는다. 유연적 발전국가는 끊임없이 변화하는 지방, 국가, 지구적 구성요소들의 사회적·정치적 연합으로 구성되는 ‘네트워크 정체’(polity)에 배태된 국가기구로 구성된다. 지방과 지구적으로 네트워크화된 경제와 정체 내에서 작동하기 위해 국가기구 자체를 변형시키는 과정에서 국가 거버넌스는 재규모화되며 국가적 수준의 특권적 역할은 국가의 지구-지방적(glocal) 형태에 의해 대체된다(O'Riain, 2000: 7).

이러한 측면에서 유연적 발전국가는 베버주의적인 관료적 정부의 강압적 조정에 수반된 경직성을 극복하고 위계의 그늘에서 작동하는 자기조직적 네트워크와 협상 그리고 소극적 통합(negative integration)에 기반한 유연한 거버넌스를 발전시킬 수 있을 것으로 보인다. 비록 그의 모델이

에이레(Eire) 분석에 근거하고 있지만, 그는 그 모델이 동아시아 발전국가의 변화에도 적절하다고 주장한다. 그는 특히 중국이 화교들을 동원할 수 있을 뿐 아니라 네트워크화된 지역경제를 만들어내는 지방적 국가 조합주의(state corporatism)의 기반 위에 건설될 수 있다고 주장했다. 그리고 한국이나 일본보다는 더 분권화된 대만은 초국가적이고 지방적인 네트워크를 통합하여 지방적 혁신과 축적을 촉진할 수 있다고 주장했다(O'Riain, 2000: 14).

이러한 관찰은 매우 흥미로운 것이기는 하지만 여전히 발전국가론을 추종하고 있는 듯하다. 왜냐하면 오리아인이 묘사하려고 했던 것은 리스트주의 근로국가를 경향적으로 대체하고 있는 탈국가적 슈페터주의 근로체제의 특수한 형태이기 때문이다. 그는 현재의 자본주의 재구조화 국면에서 일어나고 있는 국제적 경쟁에서 기업가주의의 중요성 증가와 국가적 조절규모의 변화 그리고 자기조직적 거버넌스 형태인 네트워크의 역할 증대를 정확히 지적했다. 그러나 그는 대서양 포드주의와 동아시아 수출주의의 위기에 반응하여 발생하는 조절양식과 축적체제의 재구조화 상의 변화를 간과하고 있다. 또한 개인과 조직 간 연계를 통한 국가기구와 국가 관리자들의 사회 내로의 배태를 정확히 지적하고 있지만, 전체적인 자본주의적 관계구조에 근거를 두고 발전국가의 개별적 형태의 한계를 탐구하는 데 필요한 이론적 도구를 결여하고 있다. 초기의 발전국가 개념을 기각하면서 리스트주의 근로국가에 대한 복잡하고 구체적인 설명이 필요함이 입증되었듯이 현재의 변화에 맞춰 발전국가 개념을 최신화함으로써 그 개념을 부활시키려는 노력 역시 기각될 필요가 있을 것이다.

## 6. 결론

이 논문에서 발전국가 개념에 대한 예비적 비판을 제시하였으며, 발전국가 개념의 촉발과 적용을 자극했던 동일한 논점을 다루기 위한 대안적

인 이론들을 제안했다. 그러나 필자의 초기 연구에서 이 개념을 집중적으로 연구하지 못했고, 한국 동료들의 요구로 인해 이제 막 연구하기 시작했기 때문에 이론적으로 정교하고 경험에 근거한 발전국가 개념의 적용을 불공평하게 대했을지도 모른다. 이것은 집념어린 이론가가 불가피하게 경험하게 되는 위험요소이다. 따라서 발전국가에 관한 연구들을 고려하여 이 논문을 수정하고 개선하는 것은 너무나 당연한 일이다. 이러한 작업들은 베버주의적 개념과 맑스주의적 유산을 간직한 전략적-관계적 접근간의 화해를 위한 기초를 제공해줄지 모른다.

밥 제습 [r.jessop@lancaster.ac.uk](mailto:r.jessop@lancaster.ac.uk)

