

지역정치가 경제활동의 세계화에 미치는 영향에 대한 연구

A Study on the Impacts of Local Politics on Economic Globalization

박배균

서울대학교 사범대학 지리교육과 교수

본 논문은 세계화에 대한 대규모적 관점을 바탕으로 자유화나 세계화의 과정이 어떻게 서로 상이한 지리적 규모에서 활동하는 행위자들과 세력들 사이의 복잡하고 다양한 상호작용을 통해 형성되는지 논하고자 한다. 특히, 국가와 지역적 차원에서 활동하는 힘들 사이의 상호작용과 이러한 상호작용이 국가가 초국경적 자본과 투자의 흐름을 조절하는 방식에 영향을 미치는 두 가지 메커니즘에 대해 설명하고 개념화하려 한다. 첫번째 메커니즘은 국가-지역 간의 갈등이 국가의 자유화 정책에 영향을 미치는 방식인데, 본 논문은 2000년대 초반 한국 자동차 산업이 경험한 자유화와 세계화의 과정에 대한 분석을 통해, 국가적 규모와 지역적 규모에서 각기 다르게 형성된 장소의존적 세력들 사이의 정치적 충돌이 초국경적 자본흐름에 대한 국가의 규제에 대한 자유화를 촉진할 수 있다고 주장한다. 두번째 메커니즘은 “규모 뛰어넘기”의 정치적 과정을 통해 국가와 지역 간의 상호작용이 발생하고 이것이 국가의 자유화 정책에 영향을 미치는 방식인데, 본 논문은 “제주국제자유도시” 프로젝트가 형성되는 정치적 과정에 대한 분석을 통해, 특성의 지리적 규모에서 활동하는 행위자들은 자신들이 원하는 특성의 조절 프로젝트를 추진하기 위해 다른 지리적 규모에서 존재하는 힘과 자원을 동원하려 할 수 있고, 이러한 규모를 가로지르는 권력 동원의 과정을 통해 “공간 선택적 자유화” 정책이 생겨날 수 있음을 주장한다.

주요어: 세계화, 지역정치, 대규모적 과정, 규모 간 상호작용, 공간선택적 자유화

1. 머리말

지난 10여 년 간 “세계화”라는 용어는 우리가 겪고 있는 사회, 정치, 경제적 변화를 설명해주는 가장 강력한 개념적 무기 중의 하나였다. 하지만, 이 세계화라는 용어는 그것이 널리 사용되는 만큼이나 동시에 많은 오해에 사로잡혀 있는 단어라고 할 수 있다. 세계화에 대한 가장 일반적인 오해는 세계화라는 것이 우리가 속한 국가나 지역 안에서 발생하는 것이 아니라, 그 바깥에서 주어진 것이고, 이러한 밖으로부터 강요된 힘은 너무나 강력해 우리 국가나 지역사회가 특정한 방향으로 변화할 것을 강제한다는 것이다. 이러한 인식은 세계화되는 경제 속에서 자본이나 노동의 국제적 이동이 급속히 활성화됨에 따라 경제나 정치 활동을 규제하고 조절하는 국민국가의 중요성이 급격히 약화될 것이라는 Ohmac(1990, 1995)의 주장에서 잘 예시된다.

하지만, 최근들어 세계화에 대한 이러한 전통적인 “하향론적(top-down)” 접근법에 대해 많은 비판이 이루어져 왔다. 이러한 비판에서 핵심적인 요소는 세계화를 이해하는 전통적 접근법이 내재하고 있는 글로벌-로컬의 이분법적 인식론에 관한 것이다(Cox, 2002a; Yeung, 2002; Swyngedouw, 1997; 박배균, 2002). 즉, 이 비판에 따르면, 세계화에 대한 전통적 접근방식은 세계화나 글로벌이란 것은 “바깥에서 이루어지거나 존재하는 어떤 것”, 그리고 국가나 지역 공동체는 “안쪽에 있는 우리 것”이라는 식으로 이분화하는 인식론에 기반하고 있기 때문에, 세계화라는 것이 특정의 국가나 지역사회에 주어지거나 강요되는 외부적인 힘으로 인식된다는 것이다.

이러한 비판을 바탕으로 해, 최근 서구의 많은 비판적 인문지리학자들은 세계화의 공간성과 “다규모적 과정(multi-scalar process)”을 강조하는 새로운 인식론을 제시하고 있다. 예를 들어, Dicken et al.(1997)은 세계화의 과정은 여러 다양한 지리적 규모를 가로지르는 다양한 사회, 정치, 경제적 행위와 제도들 사이의 매우 복잡한 상호작용 속에서 이루어지기 때문

에, 본질적으로 그 형태와 효과의 측면에서 동질적이라기보다는 이질적인 것이라고 주장한다. 따라서 세계화라는 것을 현재 우리가 겪고 있는 사회, 정치, 경제적 변화를 초래하는 어떤 보편적인 원인으로 인식해서는 안 되며(Yeung, 2002), 다양한 지리적 규모에서 발생하는 계급갈등과 권력투쟁의 산물로 인식할 필요가 있다(Cox, 2002). 즉, 이 새로운 인식론에 따르면, 세계화를 자율적으로 작동하고 있던 국가나 지역을 파괴하는 외부의 힘으로 인식할 것이 아니라, 다양한 지리적 규모에서 나타나거나 이루어지는 사회, 정치, 경제적 활동들과 행위들 사이의 복잡한 상호작용을 통해 물질적, 담론적으로 만들어지는 결과물로 인식할 필요가 있다는 것이다.

보다 구체적으로, 이 “다규모적” 관점은 세계화라는 것을 다국적 기업, 미국, IMF, WTO 등과 같은 “외부의” 힘에 의해 국가나 지역사회에 강요되는 것으로만 볼 것이 아니라, 국가나 지역공동체의 “내부”에서 이루어지는 권력투쟁의 과정 속에서 특정의 지리적 규모를 만들어 내거나 혹은 세계화에 대한 특정의 담론을 (재)생산하거나 착취하는 행위를 통해 사회적으로 구성되는 것으로 인식할 필요가 있음을 강조한다. 이러한 관점에서 보았을 때, 세계화를 촉진시키는 중요한 요인이라고 할 수 있는 자유화 정책이라는 것도 단순히 국제적인 힘들에(예: 다국적 기업, 국제기구, 미국과 같은 부유한 나라 등) 의해 강요되어서 국가 엘리트들이 마지못해 추진하는 것으로 인식하기보다는, 국가나 지역의 행위자들에(예: 국가 관료, 국내 기업, 지역의 성장연합 등) 의해 밑으로부터 구성된 것일 수도 있다는 사실에 주목할 필요가 있다.

이러한 대안적 관점에 입각해, 본 논문은 어떻게 도시나 지역적 차원에서 이루어지는 정치, 경제적 활동들과 과정들이 국가가 초국경적인 자본과 투자의 흐름을 규제하고 통제하는 방식에 영향을 미칠 수 있는지 살펴보는 것을 목적으로 한다. 보다 구체적으로, 이 논문은 국가의 자유화 및 세계화 사업이 어떻게 1) 국가와 지역 사이의 “규모 간 갈등(interscalar tension)”, 그리고 2) 국가나 지역의 행위자들이 각기 다른 지리적 규

모에 있는 힘을 동원하기 위해 조직해 내는 “규모 뛰어넘기(jumping-scale)”의 정치에 의해 영향을 받을 수 있는지 논의할 것이다.

2. 경제 세계화의 “다규모적 구성 (multi-scalar construction)”

전통적으로 경제적 세계화를 촉진하는 가장 중요한 행위자는 다국적 기업인 것으로 인식되어 왔다(Dicken, 1998). 사실, 경제적 세계화에서 가장 중요한 요소라고 할 수 있는 해외직접투자가 이루어지는 것은 기업이 생산의 국제화를 추진하여 발생하는 것이기 때문에, 다국적 기업의 등장이라는 것이 해외직접투자의 기본적 조건이라고 할 수 있다. 따라서 해외직접투자의 흐름은 생산활동을 국제화하려는 기업의 전략에 의해 깊이 영향을 받을 수밖에 없다. 특히, 기업 간 경쟁이 심화되면서, 많은 수의 기업들이 해외직접투자를 통한 생산의 국제화에 참여하고 있고, 이들이 생산의 세계화를 추진하는 것은 1) 생산요소(자원, 자본, 노동 등)와 국가정책(세금, 무역장벽, 기업활동 지원 등)의 지리적 차이를 이용하고, 2) 개별적 생산체인들의 다양한 단계들을 여러 국가에서 보다 효율적으로 조정, 통제하며, 3) 자원과 활동들을 여러 국가와 장소들 사이에서 보다 손쉽게 전환 할 수 있는 능력을 개발하고, 4) 외국시장에 보다 용이하게 접근하기 위한 것이다(Dunning, 1988; Dicken, 1998). 따라서 지난 수십년간 다국적 기업들이 생산의 국제화를 강화해 온 것이 그간 세계적 차원에서 해외 직접투자액이 증가해 온 것의 중요한 원인이라고 할 수 있다.

하지만, 세계화에 대한 다규모적 관점에 따르면, 투자의 세계화를 이처럼 단순히 다국적 기업에 의해서만 결정되는 것으로 보기보다는 여러 사회적 행위자들의 활동에 의해서 결정되는 것으로 이해할 필요가 있다. 특히 Dicken(1994, 1998)은 글로벌 경제의 지리가 변화하는 것에는 국가의 역할, 그리고 국가와 다국적 기업 사이의 상호작용이 매우 중요한 영향을 미친다는 사실을 강조한다. 사실, 해외직접투자의 흐름에는 “초국경

적(trans-border)” 투자의 흐름에 대한 국가의 정책이 매우 중요한 영향을 미친다. 전통적으로 국민국가들은 초국경적 자본의 이동에 대한 여러 다양한 제도적 장벽을 설치해 외국인 투자의 양과 특성에 영향을 줌으로써, 해외직접투자가 자기 국경 내로 들어오는 것에 대해 규제를 행해 왔다(Cocklin and Lecraw, 1997). 물론, 모든 국가가 같은 방식으로 규제를 한 것은 아니기 때문에, 국가의 정책에 따라 해외투자가 들어가거나 나오는 정도는 국가마다 상이하다(Mauro, 2001). 특히, 외국인 투자에 대한 국가의 정책적 입장에 따라 국가들은 상이한 정도의 개방성을 지니고 있다. 예를 들어, 만약 국가가 내부지향적인 개발을 지향하면서 모든 자원을 국가 내 투자에 집중한다면, 그 국가의 밖으로 나가는 투자의 양은 매우 작을 것이다. 반면에, 국가의 정책이 국내기업의 해외투자를 장려하는 것이라면, 밖으로 나가는 투자의 양은 높은 수준을 보일 것이다. 이와 더불어, 국가들은 외국인들의 국내투자에 대해서도 상이한 정도의 개방성을 지니고 있다. 만약 보호주의와 국내기업에 대한 국가의 정책적 지원이 존재하거나, 생산적 자산에 대한 국가적 소유권에 대한 정책적 선호가 있다면, 외국인들의 투자액수는 낮은 수준에 머물 것이지만, 반면 외국기업에 의한 국내투자가 허용된다면 안으로 들어오는 투자의 양은 높은 수준에 이를 것이다. 그 결과로 자본의 이동은 지리적으로 불균등하고 선택적으로 이루어져 왔다.

이런 점을 고려한다면, 자본과 투자의 초국경적 이동이 증가한 것을 지난 십여 년간 초국경적 자본의 흐름에 대한 국가의 규제를 완화시켜 온 자유화 경향의 결과로 이해할 수도 있다. 실제로 많은 국가들이 지난 십여 년간 경제정책에서의 시장친화적 개혁의 일환으로 해외투자 정책과 무역에서 자유화, 탈규제, 민영화 등을 포함하는 자유화 정책들을 추진해 왔고, 그 결과로 초국경적 자본이동과 생산의 세계화에 대한 규제의 장벽들이 사라지거나 완화되어 온 것이 사실이다(Dicken, 1998). 즉, 여러 국가들에서 추진되어 온 자유화 조치들이 투자와 생산의 세계화를 추동해 낸 매우 중요한 힘이었던 것이다.

그런데 전통적인 사고에 따르면 이러한 자유화 경향 그 자체가 글로벌한 규모에서 존재하거나 이루어지는 경제적인 힘과 과정의 결과로 인식된다. 예를들어, Ohmae(1990, 1995)는 초국경적인 경제, 사회, 기술, 문화적 교류의 급격한 증가로 인해 국가는 보다 개방적이고 자유로운 경제로 향해 갈 수밖에 없게 되었다고 주장한다. 하지만, 이러한 관점에서는 전통적인 “하향론적” 사고를 바탕으로 자유화 조치들이 이루어지는 과정에서 국가 사회가 지니는 자율성과 국가 내부의 정치, 사회, 경제적 과정들이 무시되는 경향이 있다. 이에 관해, 최근 많은 정치경제적 문헌들은 자유화에 대한 국가의 정책적 입장에 영향을 미치는 국가 내부적 정치, 제도, 경제적 맥락과 과정의 중요성을 강조하고 있다. 특히, 국가의 사회, 정치적 행위자들이 세계화의 압력에 의해 추동된 변화를 수동적으로 받아들이기만 할 가능성은 매우 낮고(Helen and Robert, 1996), 국가에 의한 자유화 정책의 추진은 국가 내부의 정치, 이데올로기, 제도, 경제적 조건에 의해 깊은 영향을 받고 있음이 다양한 학자들에 의해(Garrett, 1998; Schamis, 1999; Appel, 2000; Bishop, 1997; Henderson, 1998) 주장되어 왔다.

이러한 논의들은 국가의 자유화 조치에 영향을 미치는 국가적 차원의 정치, 경제적 과정들의 중요성을 강조함을 통해, 세계화에 대한 다규모적 견해를 발전시키는 데 매우 중요한 기여를 했다. 하지만, 이 논의들은 매우 복잡한 다규모적 과정을 글로벌과 국가적인 규모 사이의 관계로만 환원시키고, 도시, 지역과 같은 국가 하부의 지리적 규모에서 이루어지는 과정에 대해 많은 주의를 기울이지 않아서, 세계화의 다규모적 과정을 완전히 설명하는 데 많은 한계를 지니고 있다. 국가 내부에는 발전의 경로와 정치, 제도, 경제적 맥락에서 상당한 정도의 지역 간 차이가 나타난다(Ettlinger, 1994). 따라서 도시나 지역 차원에서 발생하고 이루어지는 과정과 관계들을 국가적 차원에서 나타나는 정치, 경제적 과정으로 환원시키거나 등치시키는 것은 이러한 지역 간 차이를 무시하는 결과를 초래한다. 또한, 세계화의 과정과 관련해, 국가적 차원에서 정의되는 장소와 그 하부의 지역적 차원에서 정의되는 장소 사이에 상이한 영역적 이해가

형성될 수 있다. 따라서 자본과 투자의 초국경적 흐름에 대한 국가의 조절적 행위는 국가적 차원의 행위자와 지역적 차원의 행위자들 사이에서 이루어지는 복잡한 상호작용, 협상, 동맹의 과정을 통해 많은 영향을 받을 수 있다. MacKinnon and Phelps(2001)의 연구는 이 과정을 이해하는 데 많은 도움을 주는데, 이들에 따르면 해외직접투자를 끌어들이는 데 초점을 두면서 지난 몇 년간 활발히 추진되어 온 영국의 경제 재구조화 과정이 다국적 기업, 국제기구 등과 같은 바깥의 힘의 의해 강요되었다기보다는, 국가와 지역적 행위자들의 밑으로부터의 활동에 의해—특히, 이 활동들은 현 노동당 정부에 의해 추진되어 온 분권화의 과정을 통해 촉진된 지역발전을 위한 영역적 정치라는 맥락 속에서 더욱 강화되었는데—구성된 측면이 강하다는 것이다.

이러한 이론적 맥락에서 보았을 때, 세계화의 다규모적 과정에 대한 연구는 지역적 차원에서 영역적 이해를 가진 행위자들이 어떻게 국가나 글로벌한 행위자들과 관계를 맺고 협상하는지, 그리고 어떻게 이러한 규모 간 관계들이 해외직접투자와 생산의 세계화에 대한 국가의 정책에 영향을 미치는지에 대해 보다 많은 관심을 기울일 필요가 있다. 따라서 본 연구는 국가와 지역적 차원의 힘들과 그들 사이의 상호작용이 어떻게 국가가 자본과 투자의 초국경적 흐름에 대한 규제를 자유화하는 방식에 영향을 미치는지 설명하고 개념화하는 데 초점을 둘 것이다. 그리고 이 개념화의 작업은 1) 조절의 행위들이 어떻게 상이한 지리적 규모에서(특히, 국가나 지역적 차원에서) 영역적으로 조직되는지, 그리고 2) 어떻게 국가와 지역적 차원에서 영역적으로 조직된 조절의 행위들 사이의 상호작용이 국가가 자본의 초국경적 이동에 대한 규제를 자유화하는 방식에 영향을 주는지 설명하는 데 초점을 둘 것이다.

3. 조절행위의 “영역화(territorialization)”와 규모 간의 상호작용

국가와 지역적 차원 사이의 규모 간 상호작용을 개념화하기 위해서는 자본주의 조절과정의 영역적 차원에 대한 이해가 필요하다. 자본이 잉여가치의 생산과 전유를 위해 필요한 모든 조건들을 제공하는 것이 불가능하기 때문에, 자본의 지속적 축적을 위해서는(국가 혹은 다른 사회적 행위자들에 의한) 조절의 행위가 반드시 필요하다는 것은 기존의 정치경제학 문헌에 의해 이미 지적되어 왔다. 하지만, 기존의 정치경제학 연구들은 조절에 대한 연구에서 조절의 공간성을 이해하는 데 많은 노력을 기울이지 않았다. 조절의 공간성을 이해하기 위해서는 조절의 활동과 과정이 지니는 두 가지 성격에 대해 알아야 한다. 그 첫 번째 성격은 자본주의 조절의 과정이 반드시 장소에 기반을 두어 이루어진다는 것이다.

조절의 “장소 기반적(place-based)” 성격은 다음의 두 가지 측면에서 설명될 수 있다. 첫째, 조절의 과정은 개별적인 경제적 행위와 활동을 조절하고 통제하는 데 필요한 특별한 사회-제도적 조직과 관계를 구성하는 것을 필요로 하는데, 이 사회-제도적 조직과 관계를 만든다는 것은 반드시 특정한 지리적 범위 내에서만 이루어지는 것이다. 예를 들어, 노사관계의 조절을 위해 만들어진 노동관련 법률은 우리나라의 국경 내에서만 그 효력을 발휘하는 것이지, 우리나라 국경을 넘어 일본이나 북한, 혹은 중국에서는 전혀 조절적 효용을 지니지 못한다. 또한, 도시 내 토지이용을 조절하기 위한 지방자치단체의 조례는 그 지자체의 경계를 벗어나서는 효력을 발휘하지 못한다.

둘째, 조절의 행위에 대한 사회적 필요는 많은 경우 장소의존적인 이해에 대한 반응으로 나타난다. 이는 Cox and Mair(1988)에 의해 제시된 “국지적 의존성(local dependence)”이라는 개념에 의해 잘 설명되는데, 이 개념을 자본주의 조절의 관점에서 재해석하면 다음과 같다. 자신의 활동과 재생산을 위해 특정의 장소특수적인 사회-공간적 관계나 조직에(예:

국지화된 시장, 국지화된 기업 간 관계, 지역노동시장, 특정 지역의 교통망, 지역 특수적인 사회적 관계망 등) 의존하고 있는 행위자들은 이들 장소특수적 관계나 조직에 대한 의존성 때문에 해당 장소에 고착되는 경향이 있고, 따라서 자신들이 고착된 장소의 흥망성쇠가 자신의 이해에 결정적인 영향을 미치기 때문에, 자기가 속한 장소의 경제적 성장을 추구하기 위해 특정의 조절적 행위를 도모할 수 있다. 예를 들어, 국가 차원의 경제발전을 위해 산업정책이라는 조절적 수단을 사용하는 것에 국가가 앞장서고 기업이나 언론들이 동조하는 경우, 이것은 이들 행위자들이 국가라는 지리적 차원에서 정의되는 장소에 의존적인 이해를 지니고 있기 때문이다. 만약 이들이 다국적 기업과 같이 이 국가라는 장소에 대한 고착적인 이해를 약한 정도로만 가지고 있다면, 언제든지 보다 더 나은 조건을 가진 장소로 떠날 수 있기 때문에, 국가 차원에서 조절의 활동을 도모하고 추진할 특별한 이유를 가지지 않을 것이다.

조절의 “장소기반적” 성격과 더불어, 조절의 공간성을 이해하는 데 필요한 또 다른 중요한 요소는 조절의 “규모 특수적(scale-specific)” 성격이다. 장소는 다양한 지리적 규모에서 정의될 수 있다. 따라서 장소의존적 이해도 상이한 지리적 규모에서 상이하게 나타날 수 있고, 또한 장소의존적 이해를 바탕으로 조직되는 “장소기반적” 조절의 행위도 다양한 공간적 규모에서 이루어질 수 있다. 이와 관련해 Cox(1993)는 “규모적 분업(scale division of labor)”이라는 개념을 제시하면서, 상이한 성장연합이 상이한 지리적 규모에서 조직될 수 있고, 이 경우 이들은 상이한 규모에서 정의되는 장소의존적 이해를 바탕으로 상이한 조절적 행위를 추구할 수 있다고 설명한다. 예를 들어, 국가라는 지리적 규모에서 장소의존적 이해를 가진 행위자들이 국가의 경제발전을 위해 조절행위를 조직할 수 있지만, 동시에 그보다 규모가 작은 도시나 지역 단위에서 지역적인 이해를 바탕으로 조절 프로젝트를 만들어낼 수도 있는데, 도시나 지역 단위에서 추진되는 토지이용계획, 지역산업발전계획 등이 그 예가 될 수 있다. 다시 말해, 상이한 조절의 행위와 과정들이 다양한 지리적 규모에서

동시에 펼쳐질 수 있는 것이다.

그런데 서로 다른 지리적 규모에서 상이하게 조직된 조절의 활동들은 서로 상호작용하면서, 특정 규모에서의 조절 활동이 다른 규모에서 이루어지는 조절의 활동에 도움을 주기도 하고, 또는 방해할 하기도 한다. 그렇다면, 대체 어떠한 방식으로 조절의 규모 간 상호작용이 이루어지는가? 또한, 본 연구의 기본적 연구주제인 초국경적 자본이동에 대한 국가의 조절이라는 문제로 돌아가서, 대체 어떠한 방식으로 조절의 규모 간 상호작용이 국가가 자본과 투자의 초국경적 흐름을 조절하는 방식에 영향을 미치는가? 이러한 질문들에 대답하기 위해, 본 연구는 국가와 지역 사이의 규모 간 상호작용이 이루어지는 두 가지 다른 방식에 대해 알아보하고자 한다. 하나는 국가와 지역 사이의 규모 간 갈등이 발생하는 상황이고, 다른 하나는 “규모 뛰어넘기(jumping-scale)”의 정치를 통해 규모를 가로지르는 권력동원이 일어나는 상황이다. 또한, 본 연구는 이러한 두 가지 형태의 국가-지역 간 상호작용의 과정이 국가가 자본과 투자의 초국경적 이동에 대한 규제를 자유화하는 방식에 어떻게 영향을 미치는지에 대해 두 가지 상이한 메커니즘을 제시함으로써 논의할 것이다.

4. 조절과정에서 국가-지역 간 갈등이 경제 자유화에 미치는 영향

1) 이론적 논의

규모 간의 상호작용은 여러 가지 요인에 의해 나타나지만, 그중 한 가지 중요한 요인은 조절의 효과가 지리적으로 불균등하게 나타난다는 사실과 관련된다. 특정의 공간적 규모에서 이루어지는 조절의 행위는 보다 큰 공간적 규모에서 이동하고 있는 가치를 그 장소로 끌어오기 위한 목적을 가지고 있다. 그리고 이러한 조절의 목적은 지속적인 자본의 축적을 위해 필요한 사회-공간적 조직과 관계들을 구축하는 일을 통해 달성

될 수 있다. 하지만, 이처럼 특정의 공간적 규모에서 이루어지는 이러한 조절의 과정과 행위들은 주어진 지리적 범위 내에서 가치가 보다 작은 규모의 장소들로 흘러가는 방향에 영향을 미칠 수 있다. 그 결과로, 특정한 공간적 규모에서의 조절과정은 그보다 작은 공간적 규모의 장소에 뿌리내려져 있는 사회집단과 행위자들의 이해에 긍정적이거나, 혹은 부정적으로 영향을 미칠 수밖에 없다. 예를 들어, 국가 차원에서 이루어지는 조절의 행위가 도시나 지역 차원의 장소적 이해를 증진시키는 데 도움을 주기도 하지만, 어떤 경우는 부정적 영향을 미치기도 하는 것이다.

그런데 작은 규모의 장소에서 형성되는 지역적 이해가 항상 큰 지리적 규모에서 이루어지는 조절적 활동에 의해서 영향을 받기만 하는 것은 아니다. 이는 작은 지리적 규모에서 활동하는 행위자들이 영역적 이해에 기반한 정치적 행위들을 조직해 큰 규모의 공간에서 이루어지는 조절의 과정에 영향을 줄 수 있기 때문이다. 그런데 영역화된 정치행위가 큰 공간적 규모에서 이루어지는 조절의 과정에 영향을 주는 방식은 여러 가지가 있을 수 있다. 만약 상이한 지리적 규모에서 조직된 조절의 행위들이 비슷한 이해관계와 효과를 바탕으로 서로 긍정적인 방향으로 상호작용한다면, 작은 단위의 지역에서 장소의 이해를 보호하기 위해 조직된 영역적 정치행위는 큰 지리적 규모에서 추진되는 조절의 과정을 보다 강화시켜 주는 기능을 수행할 수도 있다.

하지만, 이와는 반대로 서로 상이한 지리적 규모에서 추진되는 조절의 행위들이 상이한 이해관계를 바탕으로 서로 충돌한다면, 게다가 만약 밑에서 조직된 영역 정치가 큰 지리적 규모에서 활동하는 행위자들의 조절적 역량을 약화시킬 정도로 강력한 힘을 지닌다면, 큰 지리적 규모에서는 조절의 위기가 발생할 수 있고, 더 나아가서는 조절의 목표와 방향, 그 자체를 바꾸어야만 하는 경우가 생길 수도 있다. 하지만, 작은 지리적 규모에서 조직된 영역정치가 강력한 힘을 지니지 못한다면, 큰 지리적 규모에서 형성된 성장연합은 밑으로부터의 목소리를 쉽사리 무시하거나 억누르고, 자신들이 추진하던 조절의 프로젝트를 그냥 추진하려 할 것이

다. 밑에서부터 조직된 영역적 정치의 영향력은 다음의 경우에 강화될 수 있다. 먼저, 도시나 지역 같은 작은 규모의 장소에서 활동하는 행위자들이 보다 큰 규모의 행위자들과 “연대의 공간(space of engagement)”을 형성하는 데 성공하는 경우가 있을 수 있다(Cox, 1998b). 두번째는 작은 규모의 장소에서 영역적 정체성이나 지역의식이 강하게 형성되어, 보다 큰 지리적 규모에서 추진되는 정치, 사회, 경제적 프로젝트에 강하게 반발하는 경우이다. 영역적 정체성은 “지역정당(regional party)”의 형성이라든가, 중앙권력에 의해 해당 지역이 정치적, 혹은 경제적으로 소외당한 역사적 경험을 가지고 있다든가, 인종적이거나 문화적인 소수집단이 특정 지역에 공간적으로 집중되어 있다든가 하는 독특한 역사적이고 정치적인 조건 하에서 강력하게 형성될 가능성이 크다.

이제까지 규모 간 상호작용에 대해 다소 “추상”적인 논의를 주로 했다. 그런데 규모 간 갈등이 발생하는 보다 “구체”적인 과정과 결과는 다양한 사회, 정치, 경제적 조건에 따라 매우 다양한 양상으로 나타날 수 있다. 따라서 규모 간 갈등이 국가가 자본의 이동을 조절하는 방식에 영향을 미치는 보다 구체적이고 특수한 과정에 대해 알기를 원한다면, 보다 구체적이고 특수한 상황에서 규모 간 갈등이 이루어지는 과정에 대해 이해할 필요가 있다. 여기서, 본 논문은 국가가 민족주의적이고 보호주의적인 입장을 바탕으로 외국인 투자를 매우 엄중히 제한하는 특수한 상황에서, 국가와 지역 간의 갈등상황이 국가의 자유화 정책에—특히, 외국기업들의 해외직접투자와 관련해—어떠한 영향을 미치는지 그 구체적인 과정을 개념화하는 데 논의의 초점을 두고자 한다.

국가가 민족주의적이며 보호주의적인 경제정책을 펴는 것은 “국가의 이익”을 위해 국내 산업과 기업들을 보호하고 증진시키려는 의도와 명분 하에 이루어지는 것이다. 하지만, 국가가 펼치는 산업 및 지역정책이 지니는 “공간적 선택성(spatial selectivity)” 때문에 이러한 보호주의적인 정책의 혜택이 모든 지역에 골고루 돌아가는 것은 아니다. 이러한 지리적 불균형은 규모 간 갈등이—특히, 국가와 지역 간의 갈등—발생하는 데 있어

매우 중요한 조건이 될 수 있다. 특히, 국가정책의 공간적 선택성 때문에 지역 간 불균등 발전이 발생 혹은 심화되는 경우, 국가와 국가정책에 의해 손해를 입은 지역 사이에는 상당한 정도의 긴장과 충돌이 야기될 수 있다. 특히, 이와 같이 손해를 받거나 혹은 받고 있다고 강하게 느끼는 지역에서는 “지역적” 차원의 이해를 지키기 위해 성장연합이 조직되어 지역에 부정적인 영향을 주는 “국가적” 차원의 산업 및 지역정책에 저항하는 영역적 정치활동을 조직할 수 있고, 이 경우 국가와 지역 사이의 규모 간 갈등은 더욱 심화된다. 더군다나 이 영역적인 정치활동이 강력한 지역적 정체성을 바탕으로 고도로 정치화될 경우, 국가와 지역 간 갈등은 더욱 심각해질 수 있고, 이러한 갈등 상황은 민족주의와 보호주의의 원칙과 명분하에서 경제활동을 통제하고 조절해 온 국가의 통치적 능력과 효율성을 급격히 저하시킬 수 있다.

이러한 조절적 위기의 상황에서 국가 수준의 권력과 행위자들이 밑으로부터 올라오는 지역의 도전을 쉽사리 역누를 수 있는 힘이 없다면, 국가 엘리트들은 자신들이 짊어져야 하는 정치적 부담을 줄이기 위해 분산화, 탈규제, 자유화 등의 전략을 채택할 가능성이 높다. 이러한 조치들을 통해 조절적 권력과 권위가 상당 정도 지역수준의 통치기구로 넘어가거나, 혹은 경제활동에 대한 국가의 조절이 상당 정도 자유화된다. 특히, 고도로 중앙집권화된 정치체제를 바탕으로 강력한 조절적 권위와 힘을 지니고 있었던 국가가 중앙집권화된 조절적 행위에 대한 밑으로부터의 강력한 저항에 의해 정당성의 위기를 맞이하게 될 경우, 국가 지배엘리트들은 자신들의 정치적 정당성을 유지하기 위해 분권화나 자유화의 전략을 이용할 가능성이 높다. 그리고 이러한 자유화 조치의 일환으로 자본의 초국경적 이동에 대한 국가의 규제도 완화될 수 있다.

- 2) 경험적 사례: 외환위기 이후 “빅딜” 정책을 둘러싼 정치적 과정이 한국 자동차 산업의 세계화에 미친 영향

1960년대 산업화 이래로 한국정부는 보호주의와 민족주의적 산업정책의 틀 속에서 외국인들의 국내 직접투자에 대해 엄격한 통제를 실시해 왔다. 민족주의적인 산업정책을 바탕으로 한국정부는 자동차, 철강, 조선 등과 같이 국내산업의 진흥에 핵심적이라 여겨지는 산업들의 발전을 추진하면서, 이들 산업 부문에서 국내기업들의 발전을 도모했다. 이런 맥락에서, 한국 자동차 기업들을 보호, 육성하기 위해 자동차 산업에서 외국기업들의 한국 내 투자를 제한했었다. 그 결과로, 1990년대 말까지 한국 자동차 산업은 현대, 대우, 기아, 삼성, 쌍용 등과 같은 국내기업에 의해 주도되었다.

하지만, 1990년대 말 이러한 상황은 변하게 되는데, 이는 한국정부가 이전까지 유지해 왔던 보호주의적 원칙을 버리고 자유화 지향적인 정책을 실시하기 시작하고, 외국 자동차업체들에 대한 국내시장과 생산에의 문호를 개방했기 때문이다. 그 결과로 2000년 4월 르노는 삼성자동차를 인수했고, 2001년 GM이 대우자동차를 인수하는 합의가 두 회사간에 이루어졌다. 즉, 새 밀레니엄의 시작과 함께, 한국 자동차 산업은 글로벌한 자본의 흐름에 보다 개방적인 모습을 보이기 시작했던 것이다.

그렇다면, 무엇이 자동차 산업에 대한 한국정부의 이러한 정책변화를 야기했는가? 쉽게 설명하려 한다면, 한국정부가 산업발전에 대한 정책적 입장을 보호주의적이고 민족주의적인 것에서 자유화 지향적인 것으로 전환한 것은 GATT, 미국, IMF, 재벌, 신자유주의적 이데올로기에 영향 받은 학자들과 관료들과 같은 다양한 내적, 외적인 힘들의 압력에 의한 것이었다. 그리고 이들 세력과 행위자들이 한국정부의 자유화 과정에 미친 영향에 대해서는 다른 많은 연구들에서 다루어져 왔다. 하지만, 본 논문에서는 이러한 요인들보다는 그동안 사회과학 문헌들에서 많이 다루어지지 않은 국가-지역 간의 갈등이라는 요인이 한국의 자유화 과정에 미친 영향에 대해 논하고자 한다. 이와 관련해 보다 구체적으로, 본 논문은 다음과 같은 주장을 제기하고자 한다. 한국정부가 21세기의 시작과 더불어 실시한 자동차 산업에서의 외국인 투자에 대한 자유화 정책은 한

국정부의 조절적 역량 약화라는 상황에 의해 촉발되었는데, 이러한 상황은 부분적으로 국가에 의해 추진된 특정의 조절 프로젝트에 대해 발생한 중앙정부와 지역사회 사이의 갈등이라는 요인에 의해 기인한 측면이 있다는 것이다.

위에서 언급한 여러 가지 내·외적 압력과 힘들에 의해 한국정부는 1980년대 이래로 외국인들의 국내투자에 대한 규제들을 점차로 완화시켜왔다. 하지만, 이러한 자유화의 일반적 경향은 1990년대 말까지도 자동차 산업에는 큰 영향을 미치지 못했다. 자동차 산업 분야에서 외국인투자에 대한 정부규제의 급격한 완화에 대해 저항하는 여러 다양한 세력들이 있었는데, 특히 일부 민족주의적 관료집단과 국내 자동차 업체들로부터의 저항이 만만치 않았다.

이런 상황 속에서, 심지어 IMF 구제금융 받던 때에도—급격한 자유화 개혁을 추진한다는 조건 하에서 IMF는 한국에 구제금융을 제공했었는데—한국정부는 민족주의적 산업정책을 완전히 폐기하지는 못했다. 1997년 외환위기를 맞이하고 나서, 그 위기의 근본 원인의 하나로 자동차, 조선, 석유화학 등과 같은 몇몇 핵심산업 부문들에서 지속된 과잉투자의 문제가 지적되었고, 정부는 경제위기를 극복하기 위한 방편의 하나로 이러한 과잉투자의 문제를 해결하기 위한 산업구조조정을 추진했다. 이를 위해 정부가 추진한 것이 “빅딜”이라고 불리는 조절 프로젝트였다. 정부는 상위 5개 재벌과 “빅딜” 사업에 대해 합의했는데, 그 핵심 내용은 자동차, 반도체, 석유화학 등과 같은 9개 중화학 산업부문에서 재벌들이 중복투자된 사업들을 서로 주고받아 과잉투자의 문제를 해소한다는 것이었다(Samsung Economic Research Institute, 2001). “빅딜” 프로젝트는 이전부터 한국정부가 수행해 오던 민족주의적이고 개입주의적인 산업정책의 모습을 전형적으로 보여주는 산업정책이었다. 그래서 이 프로젝트는 1980년대 초 전두환 정권에 의해 추진된 “산업합리화” 정책과 종종 비교되기도 했다. 이러한 다분히 민족주의적이고 국가주도적인 산업재편정책이 IMF 구제금융 시기에 실시되었다는 사실은 자유화에 대한 일방적인 경향만

존재했던 것이 아니라, 여러 가지 다양한 방향의 힘들이 복잡하게 얽히고 있었음을 의미한다. 이런 관점에서 보았을 때, 1990년대 말 한국정부가 급격히 추진한 자유화 정책을 IMF라는 외부적 힘에 의해 어쩔 수 없이 추진된 것으로만 쉽게 설명할 수 있는 것도 아님을 알 수 있다.

그런데 역설적이게도 이 국가주도의 “빅딜”이라고 불린 산업정책은 중앙집권적이고 “하향식”의 조절적 과정에 대한 사회, 정치적 저항을 불러오고, 급기야는 국가의 조절역량을 약화시킨 결과를 초래하고 말았다. “빅딜” 정책에 대해 여러 가지 저항이 있었지만, 가장 강력했던 것 중의 하나는 부산에서 조직된 지역적 저항이었다. 이는 “빅딜”이라는 “국가” 규모의 조절 프로젝트와 부산의 지역경제를 부흥시키기 위해 추진되던 “지역”적 규모의 조절 프로젝트 사이의 충돌에 의해 생긴 것이었다.

빅딜 정책은 기본적으로 국내산업의 재생을 통해 국가적 이익을 구현한다는 취지에 추진된 것으로, “국가”적 규모에서 형성된 장소적 이해를 대변한다고 할 수 있다. 특히, 자동차 산업 부문에서 과잉투자의 문제를 해소하기 위해 정부는 삼성이 자동차 부문을 대우에 넘기고, 그 대신 대우의 가전사업을 받아들이기를 종용했다. 그리고 정부는 삼성과 대우들 다, 그리고 “국가”의 자동차 산업 전체가, 이 사업교환을 통해 이익을 볼 것이라고 강조했다. 하지만, “국가적” 규모의 이해를 대변하는 이 조절 프로젝트는 부산에서 조직된 “지역적” 규모의 조절 프로젝트와는 상충되는 이해를 가지고 있었다.

경공업과 노동집약적인 산업에 특화되어 있던 부산 경제는 1980년대 이래로 침체를 겪고 있었고, 부산시, 지역언론, 상공회의소를 비롯한 부산지역의 여러 장소의존적 행위자들은 이러한 상황을 돌파하기 위해 1990년대 초반부터 지역의 산업을 고부가가치화하기 위한 다양한 노력들을 경주해 왔다(김석준, 1998). 이러한 노력들 중의 하나가 부산지역에 자동차 산업을 발전시키려는 것이었다. 부산에 자동차 산업을 발전시키기 위해, 자동차 공장을 부산에 유치하기 위한 다각도의 노력이 이루어졌고, 마침내 그 노력은 결실을 맺어 1994년 자동차 산업에 신규로 진출

한 삼성자동차가 승용차 공장을 부산에 건설할 것이라고 발표했고, 실제로 삼성의 승용차 공장은 부산의 사상공단에 건설되었다. 이에 용기를 얻은 부산의 성장연합은 삼성자동차의 본사, R&D 센터, 핵심 부품업체들 모두를 부산에 입지시켜, 부산을 한국 자동차 산업의 새로운 중심지로 건설하려는 야심찬 계획을 추진하게 되었다(“부산5대 광역시장 초청 지역경제 포럼”, 1997). 즉, 부산의 지역행위자들은 삼성의 자동차 공장을 통해 부산 지역경제의 산업구조를 심화시켜 줄 중요한 동력을 얻고자 했던 것이다.

그런데 이러한 부산의 산업발전전략은 “빅딜” 프로젝트와 상충되는 이해를 지니고 있었다. “빅딜” 프로젝트의 핵심 목표는 “국가적” 차원에서 자동차 산업의 과잉투자의 문제를 해소하는 것이었다. 보다 구체적으로는 자동차 산업 부문에 있는 과잉의 설비와 노동력을 삼성과 대우와의 사업교환을 통해 줄이려고 했던 것이다. 따라서 “빅딜” 프로젝트를 기획했거나, 또는 이를 지지했던 사람들의 입장에서는 자동차 산업의 “지역적”인 발전을 목적으로 하는 부산의 산업화 전략은 “국가적” 차원에서 한국 자동차 산업의 과잉투자, 과잉생산의 문제를 만들었고, 또 더 악화시킬 수 있는 잘못된 전략이었다.

하지만, 부산의 지역적 행위자들에게는 “빅딜” 프로젝트는 자신들이 “지역적” 차원에서 추진하던 조절전략에 대한 중대한 도전이었다. 앞서 언급했듯이, 그들은 부산을 한국 자동차 산업의 새로운 중심도시로 건설하기를 원했는데, 삼성과 대우와의 사업교환으로 인해 지역의 이러한 전략이 불가능해질 수도 있게 되었던 것이다(“Samsung Motors Workers Protest Swap with Daewoo Electronics,” 1998). 특히, 부산지역의 행위자들은 대우가 삼성자동차를 인수한 이후에 발생할 수 있는 노동자들의 해고와 공장폐쇄 등의 가능성에 대해 걱정했다(“Samsung Motors Workers Protest Swap with Daewoo Electronics,” 1998; “Job Security Emerges as Biggest Obstacles to ‘Big Deals,’” 1999). 또한, 부산지역에 있는 삼성자동차의 부품업체들은 대우자동차 부품업체들이 자신들의 일을 가져가지 않을까 하는 우려를 가지고

있었다(“Big Deals to Drive Many Suppliers to Bankruptcy,” 1998).

이처럼 이들 두 조절 프로젝트는 매우 상충되는 이해관계를 가지고 있었고, 이는 국가와 지역 사이의 규모 간 갈등을 야기했다. 특히, 부산의 성장연합은 “빅딜” 정책에 반대하는 정치행위를 조직하기 시작했다. 예를 들어, 대규모 해고의 가능성을 우려한 삼성자동차의 노동자들은 빅딜에 반대하는 집회를 열었고, 여기에는 삼성자동차의 부품업체들도 동조했다. 이와 더불어, 부산시, 부산시의회, 상공회의소, 시민단체 등 부산의 다른 행위자들도 대우와 삼성 사이의 사업교환 합의에 반대하는 집회를 조직했다(“Samsung Motors Workers Protest Swap with Daewoo Electronics,” 1998). 반면에, 빅딜에 찬성하는 “국가적” 차원의 행위자들은 이와 같은 “지역적” 차원의 반발을 비판하면서, 이로 인해 국가의 경제재건이 늦추어질 수 있다는 우려를 표시했다. 특히, 몇몇 중앙일간지들은 부산의 “지역적” 반발을 “국가적” 이해를 무시하는 “지역 이기주의”로 비판했다(“Regionalism Stunts Reform Drive,” 1999; “지역이기주의에 멩드는 한국경제”, 1999).

이러한 규모 간 갈등은 지역주의에 달미를 잡힌 한국의 정당정치구조에 의해 더욱 악화되었다. 왜냐하면, 지역주의 정치라는 상황 속에서 부산에서 조직된 정치적 활동들이 영역적 이해와 정체성을 바탕으로 고도로 정치화되기 시작했기 때문이다. 주지하듯이, 지난 1970년대 이래로 지역균열적 구조가 한국의 정치를 지배해 왔다. 특히, 1980년대 중반 이래로 주요 정당들은 특정 지역을 기반으로 한 “지역 정당”으로 기능했고, 부산은 당시 김대중 정권 하에서 야당이었던 신한국당의 핵심 텃밭이었다. 이런 상황에서, 부산에서 국가의 중요정책에 반발하는 정치행위가 조직된 것은, 지역주의 정치가 발호할 수 있는 절호의 기회를 제공해 준 것이었다. 부산을 비롯한 영남지역을 기반으로 하고 있던 신한국당의 국회의원들은 삼성과 대우 사이의 빅딜에 반대하는 목소리를 내기 시작했고, 심지어 일부 정치인들은 부산에서 열린 빅딜에 반대하는 집회에 참가해 지역주의를 조장하는 선동을 하기도 했다. 이러한 과정을 통해

반정부적인 지역주의적 담론과 정서가 부산지역에서 형성되고 확산되었다. 그 결과로, 빅딜에 반대하기 위해 조직된 부산지역의 정치행위들은 지역주의 정서를 바탕으로 고도로 영역화되고 정치화되었고, 국가와 지역 사이의 규모 간 갈등도 매우 심화되었다.

이와같이 고도로 영역화된 부산지역의 정치행위들과 심화된 국가-지역 간 갈등은 김대중 정권에 심대한 정치적 부담을 주었다. 특히나 1999년 지방선거를 앞두고 김대중 정권은 부산지역의 정치적 불만을 누그러뜨려야 하는 절대적 필요를 가지고 있었다. 이에 따라, 정부는 어떤 상황에서든 부산의 자동차 공장을 폐쇄하지는 않을 것이라는 약속을 공개적으로 했고, 대우에도 삼성자동차 인수 후에도 부산공장을 유지할 것을 비밀리에 압박했다.

그런데 이러한 정치적 상황과는 별개로 삼성과 대우 사이의 협상은 여러 가지 어려움에 봉착해 있었다. 특히, 양측은 삼성자동차의 자산과 부채를 평가하는 데 있어 상당한 불일치를 보이고 있었다. 이런 상황에서, 앞에서 언급한 정치적 상황은 양측의 협상을 더욱 어렵게 만드는 요인이 되었다. 특히, 삼성자동차의 부산공장이 자산과 부채를 모두 평가했을 때 9.1억 달러 부채를 지니고 있는 것으로 평가가 되면서, 대우는 이 공장에 대해 어떠한 약속을 하는 것도 원하지 않았다(“Politics Clouds Outlook for Samsung Motors Plant,” 1999). 이런 상황 속에서 대우와 삼성의 협상은 순조롭게 진행되지 않았고, 오랜 기간 동안의 논란 끝에 1999년 양측의 협상은 마침내 결렬되고 말았다.

이처럼 정부의 압력에도 불구하고 삼성과 대우 사이의 협상이 결렬되었다는 사실은 한국정부의 통치능력이 심각한 정도로 약화되었음을 의미하는 것이었다. 이러한 상황에 직면해 일부 경제학자들은 삼성의 부산공장을 오래 운영하면 할수록 손실이 커진다고 예측하면서, 국가 전체의 이익을 위해 부산공장을 폐쇄해야 한다고 주장하기도 했다(“Samsung’s Busan Factory to Be Sold,” 1999). 하지만, 부산 지역의 정서와 지역적 요구를 고려했을 때, 이것은 정부로서 받아들일 수 있는 옵션이 아니었다. 이

러한 조절적 위기의 상황에서 국가 지배엘리트들은 삼성의 부산공장을 국가의 자동차산업 재편이라는 특정 조절 프로젝트의 입장에서 보기 보다는, 자신들의 정치적 이해관계라는 측면에서 바라보기 시작했다. 즉, 이들은 밑으로부터의 저항에 의해 야기된 정치적 정당성 훼손의 문제를 최소화하기 위해서는 삼성의 부산공장을 유지하는 것이 더 낫다고 판단했던 것이다.

부산공장을 살리기 위해, 정부는 부채 투성이의 삼성자동차를 부도처리하고 부산공장은 국제 입찰을 통해 매각하기로 결정했다. 이 결정은 매우 중요한 의미를 지니는데, 이는 한국정부가 마침내 자동차 산업과 관련해 장기간 유지해 왔던 민족주의적이고 보호주의적인 정책을 포기하면서, 외국 자동차업체들이 한국에 투자할 수 있도록 문호를 개방하고 자유화하였다는 것이다. 그리고 그 결과는 2000년 르노의 삼성자동차 인수로 나타났다.

5. “규모 뛰어넘기(jumping-scale)”의 정치를 통한 권력동원과 “공간 선택적 자유화(spatially selective liberalization)”

1) 이론적 논의

상이한 지리적 규모에서 조직되는 조절의 행위들은 앞 장에서 논한 것과 같이 정치적 갈등을 통해 서로 상호작용하기도 하지만, “규모 뛰어넘기”의 정치를 통해 상호작용하기도 한다. 여기서 “규모 뛰어넘기”의 정치란 조절의 과정에서 발생하는 권력투쟁에서 이기기 위해 다른 지리적 규모에서 존재하는 권력과 자원을 동원하기 위해 노력하는 와중에 발생하는 정치적 과정을 의미한다. 특정의 조절적 질서가 만들어지는 것은 인간이 행한 여러 실천과 투쟁의 과정에서—그리고 이러한 과정은 여러 의도하거나 의도치 않은 결과를 만들어내는데—만들어지는 “우연적 발

견물(chance discovery)”이다(Lipietz, 1987; Goodwin and Painter, 1996; Park, 2001). 특히, 조절의 혜택이 모든 사회 구성원들에게 골고루 분배되는 것이 아닌 상황에서, 특정의 조절적 질서와 규범을 모든 사회 구성원들에게 부가하고 행사하는 것은 필연적으로 갈등과 충돌을 내포하는 과정이다. 따라서 조절을 성공적으로 수행하기 위해서는 이러한 긴장과 충돌을 완화하는 것이 반드시 필요하다.

조절의 과정에서 발생하는 긴장과 갈등을 완화시키는 데는 크게 두 가지 방법이 있을 수 있다. 하나는 같은 “의존의 공간(space of dependence)” 내에 있는 장소의존적 행위자들과 정치적 연대를(예: 성장연합, 민관합동 등) 형성하는 것이다. 여기서, “의존의 공간(space of dependence)”이란 특정의 장소의존적 이해를 실현하는 데 핵심적인 어떤 장소특수적 사회적 관계가 펼쳐져 있는 공간을 의미한다(Cox, 1998). 보통 특정의 지역 행위자들이 자신들이 지닌 장소의존적 이해를 보호하기 위해 조절 프로젝트를 추진할 때, 그 조절 활동이 조직되는 공간적 규모는 보통 “의존의 공간”의 물리적 경계 내에서 구성된다. 이러한 연대의 형성은 많은 경우 영역적 정체성과 이해관계에 대한 정치적 동원을 바탕으로 이루어진다. 이와는 달리, 이러한 연대를 “의존의 공간” 내부의 행위자들과 맺는 것이 아니라, 그 바깥의 행위자들과 맺을 수도 있다. 이를 통해 특정의 조절 프로젝트를 추진하는 행위자들은 다른 지리적 규모에서 활동하는 행위자들과의 정치적 연대를 형성함을 통해 “연대의 공간(space of engagement)”을 만들어낼 수 있다(Cox, 1998b). 이처럼 “연대의 공간”을 만들어내는 정치적 활동들을 “규모 뛰어넘기”의 정치라고 부른다. 행위자들이 어떤 방향으로—더 큰 지리적 규모를 향해, 혹은 더 작은 지리적 규모를 향해—“규모 뛰어넘기”를 시도하느냐에 따라 “규모 뛰어넘기”의 정치는 두 가지 형태로 나타날 수 있다.

그중 하나는 “규모 뛰어오르기(jumping up)” 정치로서, 이는 보다 큰 지리적 규모에 있는 세력들과 “연대의 공간”을 형성하고자 하는 정치적 행위와 관련된다. 보다 큰 지리적 규모에 있는 세력들과 정치적 연대를 형

성하고자 하는 것은 상이한 규모에 있는 행위자들 사이에 비대칭적인 권력관계가 형성되는 경향이 있다. 특히 보다 큰 지리적 규모에서 활동하는 행위자들은 작은 공간적 규모에 갇혀 있는 행위자들보다 더 큰 영향력과 힘을 가지고 있는 경우가 종종 있다. 이와 관련해, Peck(2002: 338)은 국가나 국제기구와 같이 큰 지리적 규모에서 조직되거나 활동하는 행위자들은 많은 경우 로컬한 규모에 국한된 행위자들의 전략적 선택과 행태를 제약하는 “초지역적 범위에서 작동하는 규칙의 레짐(extra-local rule regime)”을 형성하는 능력을 가지고 있다고 주장한다. 특히, 국가는 국경이라는 영역적 경계 내에서 보편적이고 독점적으로 질서와 규칙을 세우고, 의미와 규범을 만들어내는 경제, 정치, 이데올로기적 권력에 대한 영역적 중심화의 능력을 가지고 있는데(Jones and Jones, 2004), 이 때문에 “초지역적 범위에서 작동하는 규칙의 레짐”을 형성하는 데 있어 매우 중요한 역할을 한다.

이와 같이 규모 간에 비대칭적 권력관계가 존재하는 상황에서는 작은 규모에 국한된 행위자들은 자연스럽게 보다 큰 규모에서 활동하는 보다 영향력 있는 행위자들과 연대를 하고 이들의 물리적이거나 담론적인 권력을 동원해, 자신들이 작은 지리적 규모에서 추진하던 조절의 프로젝트가 보다 쉽게 달성될 수 있도록 하고자 하는 욕망을 가질 수 있다. 특히, 이 조절의 프로젝트가 지역 내의 저항에 직면해 그 추진에 많은 어려움을 가지고 있을 때, “규모 뛰어오르기”의 정치가 조직될 가능성은 더 높다고 할 수 있다. 보다 구체적으로, 지역의 행위자들은 “초지역적 범위에서 작동하는 규칙의 레짐”이 특정한 방식으로 만들어지는 것이 불가피한 현실이라는 담론을 형성하고, 그리고 자신들이 추진하는 조절의 프로젝트가 이와 같이 지역 바깥의 행위자들에 의해 강요된 불가피한 상황에서 지역의 이해를 보호할 수 있는 유일한 수단이라고 정당화하면서, 조절의 과정에서 야기된 지역 내부적 갈등과 불만을 누그러뜨리려고 시도할 수 있다. 게다가, 특정의 조절 프로젝트를 추진하는 지역의 행위자들이 지역 바깥의 행위자들로부터 경제적이거나 제도적인 지원을—예를

들어, 국가나 국제기구로부터의 재정적 지원, 혹은 다국적 기업에 의한 투자 등—이끌어낼 경우, 이들 지역 행위자들은 자신들의 조절 프로젝트를 추진하기에 보다 나은 경제적, 이데올로기적인 영향력을 가지게 될 수 있다.

이러한 “규모 뛰어오르기” 정치와는 반대로 보다 작은 규모의 행위자들과 “연대의 공간”을 형성하고자 하는 “규모 뛰어내리기” 정치가 조직될 수도 있다. 이는 큰 규모에서 활동하는 행위자들이 그들이 추구하는 특정의 조절 프로젝트를 위해 “밑으로부터의” 지원을 끌어내고 싶은 경우 조직될 수 있다. 예를 들어, 국가 지배엘리트가 특정의 개발 프로젝트를 추진하는 데 여러 사회, 정치적 세력들로부터의 반발에 부딪혀 어려움을 겪고 있을 때, 이 난관을 돌파하기 위해 이 국가적 개발 프로젝트에 잘 부합되는 장소의존적인 이해관계를 가지고 있는 일부의 지역 행위자들로부터 정치적 지원을 끌어내려고 시도할 수 있다.

보다 구체적인 예를 든다면, 국가 지배엘리트는 자신들이 추구하는 세계화 혹은 자유화 정책과 관련해 이 “규모 뛰어내리기” 전략을 사용할 수 있다. 사실, 지난 십 몇 년간 많은 국가들이 자유화를 추구하는 개혁을 시도해 왔지만, 다양한 형태의 저항으로 인해 이러한 “신자유주의적” 개혁이 아무런 무리 없이 자연스럽게 추진되지는 못했다. 특히, 기존에 존재하던 조절의 제도적 틀을 유지하고자 하는 세력들이 신자유주의적 변화에 강하게 반발해 왔다(Brenner and Theodore, 2002). 이러한 사회적 저항과 반발 때문에 국가 전체적 차원에서 급격한 신자유주의적 개혁이 불가능할 경우, 국가는 보다 자유화되고 탈규제적인 조절의 체제를 “경제자유구역”, “경제특구”, “국제자유도시” 등으로 불리는 몇몇 선별된 장소에만 적용하는 “공간 선택적 자유화(spatially selective liberalization)”의 전략을 사용할 수 있다. 이는 이처럼 몇몇 선별된 공간에만 자유화된 조절 체제를 적용하는 것이 보다 넓은 국가 전체 차원에서 추진되는 급격한 자유화보다 사회적으로 더 쉽게 받아들여질 수 있기 때문이다.

이와 함께, 이 “공간 선택적 자유화” 전략은 “특별한 지구”로 선별된

지역 내의 행위자들과 “연대의 공간”을 형성하려는 국가의 전략적 판단에 의한 것일 수도 있다. 왜냐하면, “경제특구”, “경제자유구역”, “국제자유도시” 등과 같이 “특별한 지구”로 선택된 지역들은 국가 내의 다른 지역들에 비해서 경제적 성공을 거둘 가능성이 더 높은 것으로 기대되고, 이로 인해 이들 지역들로부터 국가가 추진하는 자유화 정책에 대한 정치적 지원을 끌어내기가 쉬울 것이기 때문이다. 물론, 이러한 “특별한 지구”로 선정되지 않는 지역의 행위자들이 소외감을 바탕으로 국가가 추진하는 자유화 정책에 대해 반발할 경우, 이 전략이 자유화 정책에 대한 “밑으로부터”의 저항을 야기할 수도 있다. 게다가, 이들이 신자유주의적 변화에 저항하던 다른 사회, 정치적 세력들과 연대를 할 경우, 국가는 더 큰 정치적 저항에 직면할 수도 있다. 하지만, 선택되지 않은 지역의 행위자들이 반드시 “반자유화” 운동에 동참한다고 보기는 어렵다. 사실 많은 경우 “공간 선택적 자유화”에 대한 지역 차원의 불만은 자신들도 국가로부터 특별한 대우를 받고 싶다는 질서어린 바람에서 비롯된 것이다. 따라서 이들 지역의 행위자들은 “반자유화” 운동에 참여하기보다는, 보다 많은 지역을 이 “공간 선택적 자유화” 프로그램에 포함시켜 자신들도 국가가 부여하는 특별한 혜택을 받게 해달라는 요구를 할 가능성이 더 크다. 이러한 상황은 마치 모든 지역들이 “자유화”나 “세계화”의 물결에 뛰어들기를 원하는 것처럼 보이며, 이를 통해 지역 차원의 행위자들 사이에 자유화나 세계화를 옹호하는 담론이 더욱 더 확산될 수 있다.

2) 경험적 사례: “규모 뛰어넘기”의 정치와 “공간 선택적 자유화”

2001년 12월, 「제주국제자유도시특별법」이 국회를 통과했다. 이 법은 사람, 물자, 자본의 자유로운 이동을 보장하고, 규제 완화를 통해 기업활동을 활성화함으로써 제주를 21세기 동아시아 관광, 물류, 금융의 국제적 중심지로 만든다는 목적 하에 제정된 것이었다. 특히, 이 법은 외국인 투자에 대해 세제와 토지 이용과 관련된 각종 혜택을 제공하고, 또한 외

국 투자자들에게는 영어 사용의 서비스를 제공하는 등의 방법을 통해, 국제적인 투자와 교육을 위한 예외적인 환경을 건설하는 것에 중점을 두었다. 간단히 요약하면, 이 특별법은 제주를 싱가포르와 홍콩과 비슷한 장소로 건설하는 것을 목적으로 하는 것이었다.

그렇다면 이 “제주국제자유도시” 건설 프로젝트를 추동한 힘은 무엇이었는가? 이 프로젝트의 추진과 관련해 한국정부는 투자와 기술에 대한 국가와 도시 사이의 국제적인 경쟁이 심화됨에 따라 국가발전을 위해서는 반드시 국토 공간 내에 동북아를 대상으로 하는 금융과 무역의 국제적 중심지를 개발할 필요가 있다는 공식적인 이유를 제시한다. 이런 논리에 따르면, “제주국제자유도시”는 외국인 투자를 국내로 끌어들이는 전초기지로서, 21세기에 요구되는 개방화와 국제화의 흐름을 주도하는 역할을 수행할 것으로 기대된다. 하지만, 이러한 공식적인 입장은 이 프로젝트가 왜 필요한지에 대한 만족할 만한 대답을 제공해주지 못한다. “제주국제자유도시” 개발계획에 대한 주요 비판 중의 하나는 제주가 동북아의 주요 경제 중심지로부터 떨어져 있어서 이 지역의 금융과 상업활동의 중심지로 기능할 좋은 조건을 가지지 못하고 있다는 것이다.

이러한 비판을 심각하게 받아들인다면, 과연 한국의 정책입안자들이 제주를 동북아의 금융 허브로 발전시킬 진정한 의도와 자신감을 가지고 이 프로젝트를 추진한 것인지에 대해 의문을 던지지 않을 수 없다. 만약 그렇지 않았다면, 왜 한국정부는 그렇게 열성적으로 이 프로젝트를 추진하려고 했을까? 무엇이 이 프로젝트 추진의 진정한 동인인가? 이러한 질문들에 답하기 위해서는 제주 지역의 행위자들과 한국의 중앙정부 사이에 발생한 “규모 뛰어넘기”의 정치에 대해서 이해할 필요가 있다.

지난 40년 동안 제주의 경제발전은 관광산업의 성장에 기반한 것이었다. 2001년의 경우, 관광 관련 경제활동으로 발생한 생산이 제주의 지역 총생산의 23%를 차지한다(JFICPB, 2002, 9). 하지만, 1990년대 초반부터 제주 지역의 관광산업은 지속적 성장에 한계를 맞이하고 성장률의 감소를 경험하게 된다. 그런데 제주 지역의 상당수 기업들은 호텔, 숙박, 식

당, 레저, 렌터카 등의 업종에 종사하면서 관광업에 목줄을 대고 있었는데, 이러한 관광산업의 침체는 이들 기업들에게는 심각한 생존의 위협으로 다가왔다. 이러한 경제상황 속에서 제주 지역의 기업들과 관료들은 제주의 관광업을 부흥시키기 위해, 관광관련 인프라의 재구축을 위한 대단위 관광개발 프로젝트들을 추진하게 된다. 여기에는 한라산 케이블카 건설, 카지노 자유화, 컨벤션 센터 건설, 서귀포 신항 건설 등과 같은 사업들이 포함된다.

하지만, 제주 지역의 정치지형은 이러한 대단위 개발계획을 추진하기에 그렇게 좋은 상황이 아니었다. 관광관련 개발계획들이 제주 지역의 환경, 농·어업, 그리고 지역정체성 등에 미치는 부정적 영향에 대한 인식이 확대되면서, 1980년대 후반부터 여러 개발계획에 대한 반대의 목소리들이 지역주민들로부터 나오기 시작했다(조성윤, 1995, 1998; 이상철, 1998). 그리고 1990년대 초반에 있었던 『제주개발특별법』에 대한 반대운동을 계기로 제주도 내에서 “반개발주의” 세력들이 정치적으로 조직화되기 시작했다(부만근, 1997). 이러한 과정의 결과로 제주 지역에서는 “친개발주의” 세력과 “반개발주의” 세력 사이의 갈등을 기반으로 하는 독특한 정치지형이 형성되게 되었고, 이것이 1990년대 제주 지역정치의 중요한 요소가 되었다.

이러한 지역정치적 상황에서 제주 지역의 기업과 관료들이 앞서 말한 대단위 관광개발 계획을 추진하는 데는 상당한 어려움이 있었다. 여기서, 제주 지역의 사회단체들과 주민들이 지닌 반개발주의적 정서를 우회해 이러한 난관을 돌파하기 위한 한 방안으로 나온 것이 “제주국제자유도시” 전략이었다. 제주의 기업과 관료들이 이 전략을 받아들인 것은 세계화와 관련해 1990년대 한국사회에서 일어난 사회적, 이데올로기적 변화에 의해 영향을 받은 바가 컸다. 1990년대 이후 한국정부는 강력하게 세계화를 추진했고, 그 영향으로 싱가포르와 홍콩을 세계화의 모델 케이스로 인식하게 되었다. 이 두 도시국가의 경제적 부흥을 세계화와 자유화라는 관점에서 해석하고 설명하면서, 정부와 언론들은 매우 활발히 “친

세계화주의”적 담론을 형성했다. 그리고 “세계화를 통해 성공한 싱가포르와 홍콩”이라는 담론의 형성을 통해, 정책 입안자들과 언론들은 자본과 노동의 자유로운 이동을 보장하는 것이 세계화 시대에 경제적 성공을 거둘 수 있는 핵심적 수단이라고 한국 사람들의 머릿속에 주입하기 시작했다.

이러한 “초지역적 차원에서(extra-local)” 형성된 이데올로기적 환경 하에서, 제주 지역의 기업들과 정책입안자들은 이러한 상황을 자신들이 추진해 온 개발계획에 유리하게 이용하기 위해 “규모 뛰어오르기” 전략을 채택했다. 즉, 이들은 그간 추진해 온 대단위 관광개발사업들을 “국제자유도시”라는 틀거리 안에서 재구성하면서, 이 개발사업들이 외국인 투자를 끌어들이 제주를 싱가포르와 홍콩 같은 세계도시로 건설하는 데 있어 꼭 필요한 수단들이라고 설파하면서, 제주 지역민들이 이들 개발계획들에 대해 보다 우호적인 생각을 가지도록 만들었다. 이와 함께, 이들은 자신들이 추진하던 개발사업들을 “제주국제자유도시”라는 이름 하에서 정부차원에서 추진하던 세계화 정책과 연결시킴을 통해, 이 개발사업들에 대한 중앙정부 차원의 재정적, 제도적 지원을 끌어들이려고 시도했다.

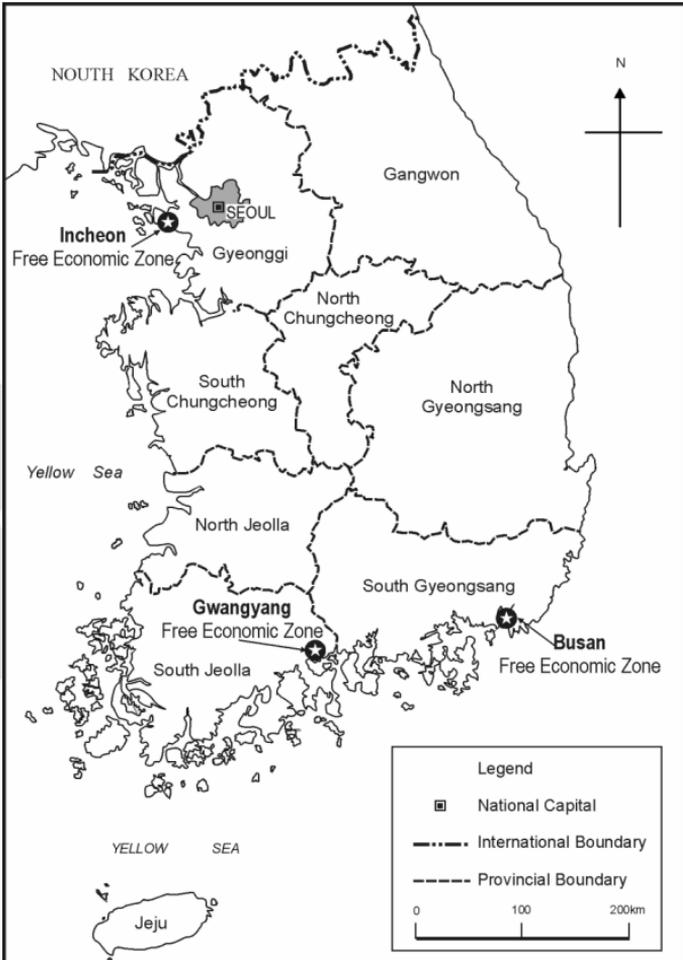
하지만, “제주국제자유도시” 사업에 대한 중앙정부의 지원을 순전히 제주의 지역행위자들에 의해 중앙의 세력들이 동원된 결과인 것으로만 해석할 수는 없다. 사실, 중앙정부도 “제주국제자유도시” 사업을 지원하는 데 있어 그 자신의 정치적 고려가 있었다. 앞에서 잠시 언급했듯이, 한국정부는 1990년대 중반 이후부터 매우 강력하게 국가경제의 세계화를 추진하는 정책을 펼쳐왔다. 특히, 투자와 무역에 관한 정책적 입장을 민족주의적이고 보호주의적인 것에서 보다 자유화를 지향하는 방향으로 수정했다. 이러한 세계화 정책과 경제 자유화의 경향은 1990년대 외환위기를 겪으면서 더욱 강화되었다. IMF의 구제금융을 받으면서 그에 대한 조건으로 정부는 더욱 강력하게 규제의 철폐와 자유화를 추진할 것을 약속했고, 이를 실천하기 위해 세계화 정책 추진의 강도를 더욱 높였다. 하지만, 정부의 이러한 강력한 압박에도 불구하고, 여러 사회-정치적 저항

과 장벽으로 인해 급속한 자유화의 추진은 쉽지 않았다. 따라서 기업활동과 노동시장에 대한 정부의 규제는 여전히 남아 있었고, 외국 투자자들은 한국 정부의 지지부진한 경제 자유화에 대해 불만을 터뜨리고 있었다. 이런 상황에서 한국정부는 자유화 추진에 대한 대규모의 사회적 저항을 회피하면서, 외국인들의 투자를 끌어들이 수 있는 방법을 찾아야만 하는 처지에 놓여 있었다.

이러한 순간에 제주도가 “제주국제자유도시” 개발사업을 제안했고, 여기서 한국정부는 자유화 추진의 과정에서 헤어나지 못하고 있었던 딜레마를 탈출할 수 있는 한 묘안을 발견했던 것이다. 즉, “제주국제자유도시”를 비롯한 몇몇 “특별한” 지역에 한해서만 자유화를 증진시키는 “공간 선택적 자유화”의 전략을 이용해, 이른바 “신자유주의적”이라고 불리는 경제개혁에 대한 사회적 저항을 완화시킬 수 있으리라 생각한 것이다. 이러한 “공간 선택적 자유화”의 전략 하에서 한국정부는 2001년 12월 제주를 “국제자유도시”로 지정하고, 또한 2003년 9월에는 인천, 광양, 부산에 각각 “경제자유구역”을 지정했다(<그림 1> 참조). 한국정부는 외국인들의 투자를 유치하기 위해, 이들 특별구역 내에서 외국 기업들에게 각종 혜택을 제공하고 이들의 경제활동에 대한 규제를 과감히 완화해 주었다.

“규모 뛰어내리기” 정치의 측면에서 보았을 때도, 이 “공간 선택적 자유화” 전략은 국가의 자유화 정책에 대한 “밑으로부터” 지원을 끌어내는 데 매우 성공적이었다. “자유도시”나 “경제자유구역”으로 지정된 곳의 행위자들이 정부의 자유화 정책을 옹호하고 나선 것은 물론이요, 보다 놀라운 것은 이와 같은 “특별” 지구로 선택되지 않은 지역의 행위자들도 정부가 추진하는 “자유화”의 행진에 동참하겠다는 강력한 의지를 보였다는 것이다. 특히, “자유도시”나 “경제특구” 정책이 지니는 공간적 선택성을 비판하면서, 선택되지 않은 많은 도시나 지역들이 보다 많은 곳을 “경제특구”나 “경제자유구역”으로 지정해 줄 것을 요구하고 나섰던 것이다.

<그림 1> 경제자유구역의 위치



6. 결론

본 논문은 세계화에 대한 다규모적 관점을 바탕으로 자유화나 세계화의 과정이 어떻게 서로 상이한 지리적 규모에서 활동하는 행위자들과 세

력들 사이의 복잡하고 다양한 상호작용을 통해 형성되는지 설명하려 시도했다. 특히, 국가와 지역적 차원에서 활동하는 힘들 사이의 상호작용과 이것이 국가가 초국경적 자본과 투자의 흐름을 조절하는 방식에 미치는 영향에 대해 관심을 기울였다. 보다 구체적으로, 1) 국가-지역 간의 갈등, 그리고 2) “규모 뛰어넘기” 정치를 통한 규모를 가로지르는 권력의 동원이라는 두 가지 상이한 형태의 규모 간 상호작용의 방식을 설명하고 개념화하는 것에 많은 노력을 기울였다.

먼저, 국가-지역 간의 갈등이 국가의 조절에 미치는 영향과 관련해, 본 논문은 국가적 규모와 지역적 규모에서 각기 다르게 형성된 장소의존적 세력들 사이의 정치적 충돌이 초국경적 자본흐름에 대한 국가의 규제에 대한 자유화를 촉진할 수 있음을 보여주었다. 보다 구체적으로, 국가-지역 간 갈등이 심화되고 국가의 힘에 대한 지역 차원의 저항이 강해 국가가 조절의 위기를 맞이할 경우에, 국가 지배엘리트는 자신들에게 부여된 정치적인 부담을 줄이기 위해 경제활동에 대한 국가의 규제를 완화하는 “자유화” 전략을 채택하고, 이를 통해 조절의 위기에 대한 제도적 해결을 시도할 수 있음이 주장되었다. 이러한 이론적 주장에 대한 경험적 사례로서, 본 논문은 한국의 자동차 산업이 2000년대의 시작과 동시에 경험한 급격한 세계화의 과정을 분석했다. 이 분석에서 필자는 2000년과 2001년 한국의 자동차 산업에서 나타난 급격한 외국인 투자의 증가는, 빅딜 정책과 관련해 발생한 국가와 부산 지역사회 사이의 규모 간 갈등에 의해 촉발된 조절의 위기에 대해, 외국인 투자정책에서의 자유화라는 방식으로 국가가 제도적인 해결을 시도한 것의 결과물이라고 해석했다.

둘째로 본 논문은 어떻게 상이한 지리적 규모에서 활동하는 세력들이 “규모 뛰어넘기”의 정치적 과정을 통해 서로 상호작용하는지를 논했다. 특히, 특정의 지리적 규모에서 활동하는 행위자들은 자신들이 원하는 특정의 조절 프로젝트를 추진하기 위해 다른 지리적 규모에서 존재하는 힘과 자원을 동원하려 할 수 있고, 이러한 규모를 가로지르는 권력동원의 과정을 통해 “공간 선택적 자유화” 정책이 생겨날 수 있음을 주장했다.

보다 구체적으로 “제주국제자유도시” 사업이 구성되는 정치적 과정에 대한 분석을 통해, 필자는 “공간 선택적 자유화”가 1) 중앙의 힘을 동원해 특정의 개발사업을 추진하려는 특정 지역 행위자들의 정치적 노력과, 2) 국가가 추진하는 자유화 정책에 대한 사회적 저항을 우회하고, 동시에 이에 대한 “밑으로부터의” 정치적 지지를 끌어내려는 국가 지배엘리트의 정치적 의도에 의해 형성됨을 보여주었다.

본 연구가 제시하는 보다 큰 이론적 함의는 세계화라는 것이 다양한 지리적 규모에서 일어나는 권력투쟁과 정치적 충돌의 결과라는 것이다. 특히, 본 논문은 특정한 국가 혹은 지역 차원의 행위자들이 자기가 속한 지리적 규모에서 발생하는 권력투쟁이나 계급갈등에서 이기기 위해, 세계화라는 것을 특정한 방식으로 정치적으로 혹은 담론적으로 구성해 낸다는 사실을 강조한다. 세계화를 이러한 방식으로 인식하는 것은 세계화를 비판적으로 이해하는 지평을 넓혀주는 것인데, 이는 세계화 및 신자유주의적 변화와 관련해 지역이나 국가 공동체가 당면하고 있는 여러 가지 문제의 원인을 다국적 기업, 국제기구 등과 같은 외부적 요인에서만 찾는 것이 아니라, 국가 지배엘리트, 국내기업, 지역의 성장연합 등과 같은 내부적 요인들로부터도 찾기 때문이다. Cox(2005)가 세계화는 계급간 균형을 변화시키는 원인이 아니라 계급투쟁의 결과물이라고 주장했듯이, 우리는 신자유주의적 변화와 그 결과로 나타나는 불균등발전을 세계화의 결과물로 인식할 것이 아니라, 다양한 지리적 규모에서 일어나는 계급투쟁을 통해 형성되는 것으로 이해할 필요가 있다. 그리고 세계화라는 것은 이러한 과정의 결과물인 것이다.

abstract

A Study on the Impacts of Local Politics on Economic Globalization

Park, Bae-Kyun

On the basis of a multi-scalar view on globalization, this paper examines how the processes of liberalization and globalization can be constituted out of complex interactions among actors and forces operating at various geographical scales. In particular, it aims to conceptualize two possible mechanisms through which the interactions between the state and local forces can influence the ways in which the nation state regulates trans-border flows of capital and investment. First, this paper attempts to conceptualize a mechanism through which inter-scalar tensions between the nation state and local actors can give impacts on the state's policies on liberalization. More specifically, with an empirical case study on the globalization and liberalization of the Korean automobile industry in the early 2000s, it shows how political contestation between territorial alliances of forces constructed at the national scale and those at the local scale can facilitate liberalization of the state regulations on transnational flows of capital. Second, this paper pays attention to the ways in which the forces at different geographical scales can interact with others through the politics of "jumping-scale". More specifically, by looking at the political processes taking place with respect to the construction of the Jeju International Free City project in South Korea, it suggests that agents operating at a certain scale may try to mobilize the sources of power at different geographical scales in order to win in the power struggles that can happen with respect to their place-based regulatory projects and such cross-scalar mobilization of power can facilitate the development of "spatially selective liberalization" policies.

Key word: globalization, local politics, multi-scalar process, inter-scalar interaction, spatially selective liberalization

참고문헌

- 김석준. 1998. 「제조업 공동화와 지역사회의 대응」. 정근식 외, 『지역발전과 기업 전략』. 전남대학교 출판부.
- 박배균. 2002. 「규모의 생산론을 통해 본 지구화의 정치」. 『한국공간환경』 3권 1호, 17-28쪽.
- 부만근. 1997. 『제주지역 주민운동론』. 제주대학교 출판부.
- 부산/5대 광역시장 초청 지역경제 포럼. 1997. 2. 15. 《매일경제신문》.
- 이상철. 1998. 「제주도 개발정책과 도민 태도의 변화」. 신행철 외, 『제주사회론 2』. 한울아카데미.
- 조성운. 1995. 「개발과 환경, 그리고 농촌공동체의 붕괴: 제주도의 골프장 건설 반대운동을 중심으로」. 신행철 외, 『제주사회론』. 한울아카데미.
- _____. 1998. 「개발과 지역주민운동: 제주시 탐동 개발반대운동을 중심으로」. 신행철 외, 『제주사회론 2』. 한울아카데미.
- 지역이기주의에 멩드는 한국경제. 1999. 7. 13. 《국민일보》.
- A Win-Win Deal. 1998. *Korea Herald* 4 December.
- Amin A, Thrift N. 1997. "Globalization, socio-economics, territoriality." In *Geographies of Economies* Eds Lee R, J Wills(Arnold, London), pp.147-157.
- Appel, H. 2000. "The ideological determinants of liberal economic reform." *World Politics*, 52, pp.520~549.
- Big Deals to Drive Many Suppliers to Bankruptcy 1998. *Korea Herald* 14 December.
- Bishop, B. 1997. *Foreign direct investment in Korea: The role of the state*. Aldershot, U.K.: Ashgate.
- _____. 2001. The liberalization of foreign direct investment policy in Korea. In *Korea's economic prospects: From financial crisis to prosperity*, ed. O. Y. Kwon and W. Shepherd, 266-80. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.
- Brenner, N. 2001. "The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration." *Progress in Human Geography*, 25, pp.591~614.
- Chang, H. J. 1998. "Korea: the misunderstood crisis." *World Development*, 26, pp.555~561.
- Coe, N. M. and Yeung, H. W. 2001. "Geographical perspectives on mapping globalization: An introduction to the JEG special issue 'Mapping globalization: geographical perspectives on mapping globalization.'" *Journal of Economic Geography*, 1: 367-380.
- Conklin, D., and Lecraw, D. 1997. *Foreign ownership restrictions and liberalization reforms*.

Aldershop, U.K.: Ashgate.

- Cox, K. R. 1993. "The local and the global in the new urban politics: A critical view." *Environment and Planning D: Society and Space*, 11, pp.433~448.
- _____. 1998. "Spaces of dependence, space of engagement and the politics of scale, or: Looking for local politics." *Political Geography*, 17, pp.1~23.
- _____. 1998a. "Locality and community: Some conceptual issues." *European Planning Studies*, 6(1), pp.17~30.
- _____. 1998b. "Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: Looking for local politics." *Political Geography*, 17, pp.1~23.
- _____. 2002. "Globalization," the "regulation approach," and the politics of scale. In *Power, politics, and geography: Placing scale*, ed. A. Herod and M. W. Wright, 115-36. New York: Guilford Press.
- _____. 2005, "The local and the global," In *Spaces of Geographical Thought: Deconstructing Human Geography's Binaries* Eds. P. Cloke, R J Johnston (Sage, London)
- Cox, K. R., and Mair, A. J. 1988. "Locality and community in the politics of local economic development." *Annals of the Association of American Geographers*, 78, pp.307~325.
- Dicken, P. 1998. *Global shift: Transforming the world economy*. New York: Guilford Press.
- _____. 2004. "Geographers and 'globalization': (yet) another missed boat?" *Transactions Institute of British Geographers*, 29, pp.5~26.
- Dicken, P., Kelly, P., Olds, K., and Yeung, H. W. 2001. "Chains and networks, territories and scales: Towards an analytical framework for the global economy." *Global Networks*, 1, pp.89~112.
- Dicken, P.; Peck, J.; and Tickell, A. 1997. "Unpacking the global." In *Geographies of economies*, ed. R. Lee and J. Wills, 158-66. London: Arnold.
- Ettlinger, N. 1994. "The localization of development in comparative perspective." *Economic Geography*, 70, pp.144~166.
- Failed "Big Deals." 1999. *Korea Herald* 2 July.
- Garrett, G. 1998. "Global markets and national politics: Collision course or virtuous circle?" *International Organization*, 52, pp.787~824.
- Gov't to Take Charge of Restructuring Auto, Aircraft, Locomotives. 1998. *Korea Times* 13 August.
- Government Pushes for Early Sale of Samsung, Daewoo Automakers 2000. *Korea Herald* 19 April.
- Helen, V. M., and Robert O. K. 1996. "Internationalization and domestic politics: An

- introduction.” In *Internationalization and domestic politics*, ed. O. K. Robert and V. M. Helen, 3-24. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Henderson, J. 1998. “Uneven crises: Institutional foundations of East Asian economic turmoil.” *Transnational Community Working Paper*, WPTC-98-13. Oxford, U.K.: University of Oxford, Faculty of Anthropology and Geography.
- Herod, A. 1997. “Labor’s spatial praxis and the geography of contract bargaining in the US east coast longshore industry, 1953-89.” *Political Geography*, 16, pp.145~169.
- JFICPB(Jeju Free International City Promotion Bureau), 2002, *The Island of Opportunities: Jeju Free International City* Jeju Free International City Promotion Bureau
- Job Security Emerges as Biggest Obstacle to “Big Deals.” 1999. *Korea Herald* 26 January.
- Jonas, A. 1994. Editorial. *Environment and Planning D: Society and Space*, 12, pp.257~264.
- Jones, M. and Jones, R. 2004. “Nation states, ideological power and globalization: can geographers catch the boat?” *Geoforum*, 35, pp.409~424.
- Joyce, P., and Woods, A. 2001. *Strategic management: A fresh approach to developing skills, knowledge, and creativity*. London: Kogan Page.
- Jung, Y., and Lee, Y. S. 2001. “Financial crisis and industrial policy in Korea.” In *Korea’s economic prospects: From financial crisis to prosperity*, ed. O. Y. Kwon and W. Shepherd, 135-61. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.
- Lee, Y-H. 2000. “The failure of the weak state in economic liberalization: Liberalization, democratization and the financial crisis in South Korea.” *Pacific Review*, 13, pp.115~131.
- MacKinnon, D., and Phelps, N. A. 2001. “Devolution and the territorial politics of foreign direct investment.” *Political Geography*, 20, pp.353~379.
- MacLeod, G., and Goodwin, M. 1999. “Reconstructing an urban and regional political economy: On the state, politics, scale, and explanation.” *Political Geography*, 18, pp.697~730.
- Marston, S. A. 2000. “The social construction of scale.” *Progress in Human Geography*, 24(2), pp.219~242.
- Ohmae K, 1990, *The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy* (Collins, London)
- Park, B-G. 1998. “Where do tigers sleep at night? The state’s role in housing policy in South Korea and Singapore.” *Economic Geography*, 74, pp.272~288.

- _____. 2003, "Politics of Scale and the Globalization of the South Korean Automobile Industry." *Economic Geography*, 70, pp.173~194
- Peck, J. 2002. "Political Economies of Scale: Fast Policy, Interscalar Relations, and Neoliberal Workfare." *Economic Geography*, 78(3)
- Politics Clouds Outlook for Samsung Motors Plant. 1999. *Korea Herald* 6 July.
- Regional Antagonism Confounds "Big-Deal" Industrial Reform. 1999. *Korea Herald* 27 January.
- Regionalism Stunts Reform Drive. 1999. *Korea Times* 8 February.
- Renault in Exclusive Talks on Samsung Motors Acquisition. 2000. *Korea Times* 5 January.
- Samsung Economic Research Institute. 2001. *Three years after the IMF bailout: A review of the Korean economy's transformation since 1998*. Seoul: Samsung Economic Research Institute.
- Samsung Motors Workers Protest Swap with Daewoo Electronics. 1998. *Korea Herald* 10 December.
- Samsung's Pusan Factory to Be Sold. 1999. *Korea Times* 6 July.
- Schamis, H. E. 1999. "Distributional coalitions and the politics of economic reform in Latin America." *World Politics*, 51, pp.236~268.
- Smith, N. 1993. Homeless/global: Scaling places. In *Mapping the futures: Local cultures, global change*, ed. J. Bird, B. Curtis, T. Putnam, G. Robertson, and L. Tickner, 87-119. London: Routledge.
- Swyngedouw, E. 1997. "Neither global nor local: 'Glocalization' and the politics of scale." In *Spaces of globalization: Reasserting the power of the local*, ed. K. Cox, 137-66. New York: Guilford Press.
- United Nations Conference on Trade and Development. 2001. *World investment report*. New York: United Nations.
- Yeung, H. W.-c. 2000. "State intervention and neoliberalism in the globalizing world economy: Lessons from Singapore's regionalization programme." *Pacific Review*, 13, pp.133~162.
- _____. 2002. "The limits to globalization theory: A geographical perspective on global economic change." *Economic Geography*, 78, pp.285~305.