

## 세계화와 지역발전

Globalization and Regional Development

이용숙\*

세계화의 진전은 기존 지역발전 방식에서 많은 변화를 가져오고 있다. 세계화는 지역발전을 추진하는 주체, 지역정책의 방향 및 성격, 정부 간 관계, 지역발전의 공간적 범위 등에 영향을 미쳐 새로운 지역발전 방식과 전략으로의 전환을 유도한다. 우리나라의 지역발전 방식 역시 세계화 전후로 차이를 보인다. 1997년 아시아 경제위기 이후 세계화의 급속한 진전은 우리나라 지역발전의 전형적인 방식에서 변화를 가져오고 있다. 우리나라의 전형적인 지역발전 방식은 중앙정부 위주의 투입주도형 성장 모델로 중앙정부 주도로 대기업의 투자를 유치하여 제조업 중심의 성장극(growth pole)을 개발하는 방식이었으며, 울산, 창원, 포항 등 경남권의 지역성장이 그 전형적인 예이다. 이러한 방식은 중앙정부 주도의 하향식(top-down) 지역개발로 중앙정부와 지방정부 간의 위계적인 관계를 전제로 하며, 지역개발의 공간적 범위도 지방적 차원(sub-national)으로 한정되

---

\* 고려대학교 행정학과 교수, 《공간과 사회》 제52호 특집호 객원편집인 (yongsooklee@korea.ac.kr)

었다.

그러나 이러한 중앙정부 주도의 하향식 지역개발 방식이 세계화의 진전과 더불어 그 한계를 드러내자, 참여정부와 이명박 정부에서 신지역주의(New Regionalism)에 기반을 둔 상향식(bottom-up) 지역개발 방식이 모색되었다. 참여정부는 세계화시대의 지역 전략으로 ‘지역 간 불균형 해소와 자립형 지방화 촉진’을 위해 클러스터와 지역혁신체제 관련 정책들을 추진했으며, 이명박 정부는 세계화에 부응하는 경쟁력 있는 광역권 지역의 창조를 정책적으로 기획했다(이용숙 외, 2013).<sup>1)</sup> 하지만 세계화에 대응하려는 이러한 정책적 노력들에도 불구하고 지역 격차 해소와 세계무대에서의 경쟁력을 갖춘 비수도권 광역경제권 혹은 지역의 출현은 아직 요원하다. 이는 두 정부의 지역정책이 수사학적으로는 지역의 자율과 분권의 중요성을 강조했으나, 실질적으로 정책기획 기능을 지방에 위임하지 않은 결과로 볼 수 있다. 결국 두 정부의 지역정책 모두 신중앙집권화를 초래했다는 비판에서 자유롭지 않다(이용숙 외, 2013).

이러한 두 지역정책의 한계로 인해 세계화에 대응할 수 있는 상향적이며 자립적이고 경쟁력 있는 지역들은 아직 등장하고 있지 않다. 하지만 상향식 발전 모델에 대한 관심 증대와 이에 관련된 논의들은 ‘하향식 모델’의 한계를 인식시키는 한편, 더 나아가 ‘상향적 모델 대 하향식 모델’이라는 이분법적 사고를 뛰어넘는 다양한 행위자들의 협력 가능성에 대한 논의를 촉구하고 있는데(이용숙 외, 2013), 일부 지역에서는 이와 같은 한국적 맥락에 맞는 지역 주도의 발전 모델의 구축 가능성이 목격되고 있다. 2000년대 중반 이후 대덕에서는 중앙정부의 막대한 지원에 기인해 공공연구부문의 연구 성과들이 적극적으로 사업화되고 있으며 대전 지방정부 역시 적극적으로 지역전략산업을 육성하고 있다. 그 결과 대전 지역에서 기술 집약적인 중소기업들이 등장하면서 자립형 지방화의 가능성을 보여주고 있다(황혜란, 2013). 통영 역시 자립형 지방화의 가

1) 참여정부와 이명박 정부의 지역정책에 대한 비판은 이용숙 외(2013)에 더 자세히 기술되어있다.

능성을 보여주고 있다. 인구가 14만 명인 작은 항구도시 통영은 인구 유출과 경제성장의 정체 등의 어려움을 겪고 있지만 국제음악제를 2015년 현재 14회째 성공적으로 개최하면서 통영국제음악제를 브랜드화하는데 성공했다(황은정·이용숙, 2012). 부산 역시 시 정부가 적극적으로 지원하여 부산국제영화제를 세계적인 수준의 영화제로 격상시키고 부산시를 문화 예술도시로 이미지를 전환하는데 성공했다(김호일, 2009). 순천에서도 순천만 자연생태공원을 조성하고 순천 국제정원 박람회를 성공적으로 개최하면서 순천을 국제적인 생태도시로 자리매김하고 있으며(최덕림, 2013), 담양에서도 에코 브랜드 확립을 통해 슬로우 시티에 대한 혁신적인 실험을 하고 있다(김병완, 2014). 이러한 사례들은 지역들이 더 이상 중앙정부의 보조금이나 대기업의 투자에 의존하기보다는 자신들 고유의 지역적 자산들을 기반으로 글로벌 행위자들과의 전략적 결합이나 국제 행사 개최를 통해 적극적으로 지역발전을 꾀하는 것으로 볼 수 있다. 중앙정부의 영향력은 아직도 강력하지만, 지역 발전의 추진 주체도 중앙정부 주도만이 아닌 지역 행위자들과 글로벌 행위자들로 다양화되고 있으며 지역발전 방식도 상향식 모델에 국한되지 않고 전략적으로 다양화되고 있음을 보여주는 것이다.

정부 간 관계 역시 위계적인 관계에서 동반자적 관계로의 변화의 조짐이 감지되고 있다. 대전시의 경우 2005년 대덕특구 지정을 계기로 중앙정부와 긴장 및 갈등을 경험했는데 이러한 긴장과 갈등은 위계적 관계 하에서는 거의 불가능한 모습이며 기존의 위계적 관계에 균열이 생기고 있음을 보여주는 것이다. 뿐만 아니라 중앙정부와 지방정부 간의 관계는 시간의 흐름에 따라 역동적으로 변화하는데, 최근 연구개발특구의 추가 지정은 이러한 관계 변화의 역동성을 잘 나타낸다. 광주, 대구, 부산의 새로운 연구개발특구 지정은 대덕이 가지고 있던 국내 유일의 연구개발 특구로서의 지위의 상실을 결과하였는데, 이는 대전시로 하여금 중앙정부와 더 협력적 관계를 맺도록 유도하였다(최정인, 2015). 이러한 관계의 변화는 정부 간 관계가 가지고 있는 역동적인 모습을 나타내는 한편 그

관계가 위계적·수평적 형태에 국한되지 않고 동반자적 협력관계로 전환됨을 암시한다. 부산시, 순천시, 담양시 모두 국제영화제, 국제박람회 및 국제 행사 개최를 위해 중앙정부로부터의 재정적 지원을 받으면서 중앙정부와의 동반자적 관계를 모색하고 있다.

지방정부나 지역기업들뿐만 아니라 지역 시민사회단체들 역시 적극적으로 세계화 전략을 추진하여 세계화시대 지역발전의 중요한 행위자로서 등장하고 있다. 우리나라 시민사회단체인 아름다운 커피와 YMCA는 공정무역에 기반을 둔 국제개발협력을 통해 수원국 지역의 지역개발에 지대한 영향을 미치고 있다. 아름다운 커피는 네팔 굴미(Gulmi) 지역의 커피 생산자들과 직접 연계된 공정무역을 통해 이 지역의 발전에 기여하고 있으며, YMCA 역시 카페 티모르 프로그램을 통해 동티모르 피스커피 지역의 발전에 지대한 영향을 미치고 있다. 이러한 지역 시민사회단체들의 국제개발협력 사업에 국가가 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA) 형식으로 상당한 양의 재정적인 지원을 하고 있다. 이 사례들은 시민사회단체들이 국가와 공조하면서 세계화시대 지역발전의 주체로서 등장하고 있으며, 지역발전의 공간적 범위가 국지적 차원으로 한정되지 않고 있음을 보여주는 것이다.

그러나 지역발전의 주체로서 지방정부, 지역기업, 시민사회단체의 등장과 이들의 세계화 노력은 항상 긍정적인 결과만을 낳은 것은 아니다. 전라남도도는 세계 3대 스포츠 이벤트 중 하나인 ‘포뮬러 1 월드챔피언십 대회(F1 Grand Prix)’ 개최를 통해 외국 자본과 초국적 기업들을 유치하고자 하였으나 오히려 막대한 부채로 인해 지역경제에 악영향을 끼쳤다. 서울시 역시 오세훈 시장 시절 지하철 9호선 사업에 맥쿼리의 투자를 적극적으로 유치하였으나, 지하철 9호선의 기습적인 요금인상 및 외국자본에 의한 국가 주요 사회기반시설의 수익사업화 등의 논란을 낳는 등 그 결과는 매우 부정적이다(김선화·이용숙, 2014).

이렇듯 우리나라에서도 지역발전의 주체와 전략들이 세계화되면서 긍정적, 부정적 영향을 끼치고 있지만 이에 대한 심도 깊은 학술연구는 아

직 활발히 진행되고 있지 않다. 따라서 이번 특집호에서는 세계화와 지역발전이라는 주제를 세계생산네트워크(Global Production Network) 관점에서 심층적으로 다루고자 한다. 이 특집에서 세계화란 경제세계화를 의미하며, 이 개념에 대한 정의는 수렴론을 주장하는 신자유주의론자들의 관점을 비판하는 디킨의 정의에 기반하고 있음을 밝힌다. 따라서 본 연구에서 세계화란 경제활동이 국경을 넘어 지리적으로 확산되는 과정과 더불어 이렇듯 전 세계적으로 분산된 경제 활동들을 기능적으로 통합하는 과정으로 정의된다(Dicken, 2015). 이 정의에 근거하여 세계화란 다중심적(multi-centric), 다규모적(multi-scalar), 다시간적(multi-temporal)이고, 다형태적(multi-form)이며, 다원인적인(multi-causal) 과정으로 이해되며 그 결과는 매우 불균등하다는 관점을 견지한다(Dicken, 2015). 또한 성장의 관점에서 정부 주도로 진행되는 하향적인 지역개발의 관점이 아닌 기존 사회관계의 구조적인 변혁을 지향하는 지역발전의 관점에서 이 특집을 구성했음을 밝힌다. 이번 특집은 세계화 맥락에서 지역발전의 원인과 결과들을 설명하는 이론적인 분석틀인 세계생산네트워크론의 논쟁들을 소개하는 글과 국제규제가 세계 지역경제 성장에 미치는 영향을 분석한 논문, 그리고 분배적 관점에서 테스코의 한국 진출을 비판적으로 재평가하는 논문으로 구성되었음을 밝힌다.

## 1. 세계생산네트워크론 논쟁

영국 경제사회연구위원회(Economic and Social Research Council: ESRC)가 지원한 세계생산네트워크 연구 프로젝트에 참여했던 이용숙은 이번 특집에서 세계생산네트워크와 관련된 이론적 논의들의 유용성과 한계점을 검토하고 이러한 논쟁들이 한국의 맥락에 줄 수 있는 이론적, 정책적 함의를 살펴본다. 이용숙의 논문은 세계생산네트워크 논쟁이 십여 년 동안 진행되면서 자체 진화되었고 그 과정에서 다양한 논점들을 생산했으며,

이론적으로 기업 중심의 관점과 문화정치경제 관점으로 이분화되었다는 사실을 밝힌다. 이 논문은 기업 중심의 관점의 논의가 경쟁력에 초점을 맞추면서 기업 간 관계의 중요성을 강조하는 반면 기업 내 관계의 중요성을 과소평가한다는 점을 밝힌다. 또한 이 논문은 문화정치경제 관점의 논의가 기업 중심 관점의 연구들을 비판하면서 국가, 노동, 소비자 및 시민사회 등 세계생산네트워크 내의 다양한 행위자들과 그들 간의 권력관계의 중요성을 강조하지만 방법론적 취약성이 있음을 밝힌다. 이 논문은 최근 싱가포르에서 세계생산네트워크 연구소 출범과 더불어 등장한 세계생산네트워크 2.0 이론을 소개하면서 이 이론의 기업 중심적 경향성을 비판한다.

## 2. 국제규제와 지역성장

세계화는 다양한 공간적 층위에서 활동하는 행위자들을 등장시키며 여러 형태의 국제규제(international regulation)들을 출현·소멸시킨다. 세계경제에서 초국적 기업들은 해외직접투자를 통해 세계생산지리를 변화시키는 주요 행위자인 반면 국제규제는 초국적 기업들의 세계생산네트워크에 영향을 미쳐 세계생산지리에 직접적인 변화를 초래하는 구조적 힘이다(Coe, et al., 2008). 최은경의 논문은 세계생산네트워크론에 근거하여 국가규제가 세계생산지리에 미친 영향과 그 결과로서 각 지역 성장의 불균등성을 시계열적 데이터 분석을 통해 검토한다. 최은경은 국제규제의 영향력을 분석하기 위해 세계무역기구(World Trade Organization: WTO) 내에서 시행되는 규정들 중의 하나인 다자간 섬유협정(Multifibre Arrangement: MFA)이라는 구체적인 사례를 선택하여, 이의 영향력을 쿼터 부과국, 주요 수출국, 최빈개도국 별로 나눠 살펴보고 있다. 이론적으로는 세계생산네트워크론의 중심 개념인 전략적 결합(strategic coupling)과 전략적 탈결합(strategic decoupling) 개념에 근거하여 MFA가 쿼터 부과국에 생산지리

유지, 주요 수출국에 생산지리 이동, 최빈개도국에 생산지리의 형성이라는 차별적인 결과를 낳았음을 밝힌다. 최은경의 논문은 세계화와 지역발전이 지대한 영향을 미치는 국제규제의 중요성을 재조명하고 있으며, 다자간 섬유협정이라는 구체적인 사례로 국제규제가 세계생산지리에 불균등한 결과를 야기하고 있음을 실증적으로 논증한다.

### 3. 분배적 관점에서의 세계생산네트워크론

최유진의 논문은 기존 세계생산네트워크 연구들이 지역발전이 아닌 지역성장의 관점에서 초국적 기업들의 역할 평가에 초점을 두고 있다고 비판하면서, 세계생산네트워크가 지역발전이 미치는 영향을 분석하기 위해서 분배적 관점이 중요함을 제시한다. 이 연구는 기존 세계생산네트워크론에서 논의되었던 가치(value)의 창출(creation), 강화(enhancement), 포획(capture)만이 아닌, 그렇게 창출되고 강화되고 포획된 가치가 지역 내에서 어떻게 분배되고 환원되는가의 문제에 초점을 맞춰야 지역발전의 관점이 회복됨을 주장한다. 이 논문에서 최유진은 기존의 코와 리 연구(Coe and Lee, 2006; 2013)가 초국적 기업의 착근성의 관점에서 테스코의 역할과 전략만을 분석함으로써 지역 내 다른 행위자들에게 미친 영향을 간과했음을 지적하면서, 분배적 관점에서 테스코의 전략이 지역사회의 노동조합과 재래시장 소상공인에게 미친 부정적 영향을 검토한다. 테스코가 지역사회에 미친 부정적인 역할을 분석하는 것을 통해 최유진 논문은 분배적 관점의 중요성을 환기시키면서 세계생산네트워크론의 이론적 지평의 확대에 기여하고 있다. 이 논문은 분배적 관점의 이론화에 대한 필요를 문제제기하면서 경험적으로 코와 리의 연구에 이은 테스코의 역할에 대한 종단적인(longitudinal) 경험 연구를 제공한다.

이용숙의 논문이 세계생산네트워크론 논쟁들을 비판적으로 검토하면서 세계화와 지역발전이란 주제를 설명할 수 있는 이론적 분석틀에 대한

합의를 제공하고 있다면 최은경의 논문과 최유진의 논문은 세계생산네트워클론에 기반을 둔 탐색적인 경험 연구를 제공한다. 이 특집을 계기로 세계화와 지역발전에 대한 더 많은 연구들이 진전되기를 기대한다.

## 참고문헌

- 김선화·이용숙. 2014. 『지역개발에 있어서 초국적 기업의 역할에 대한 비판적 고찰』. 대한지리학회 2014년 지리학대회 발표 논문 요약집.
- 김호일. 2009. 『부산국제영화제: 아시아 영화의 허브』. 자연과 인문.
- 김병완. 2014. 『행정이념의 전환과 지역혁신: ‘생태도시 담양’ 에코 프로젝트 12년의 경험』. 고려대학교 정경대학 특강 발표문, 2014.10.31.
- 이용숙·황은정·민지혜. 2013. 『추격형 지역정책 진단과 전망: 참여정부·이명박 정부 지역정책을 중심으로』. 정재용·황혜란 엮음. 『추격형 혁신시스템을 진단한다』. 한울.
- 최덕림. 2013. 『순천만! 왜 창조인가?』. 고려대학교 정경대학 특강 발표문, 2013.11.8.
- 최정인. 2015. 『대덕연구개발특구를 둘러싼 중앙-지방정부 간 관계 변화에 관한 연구』. 고려대학교 행정학과 석사학위논문.
- 황은정·이용숙. 2012. 『통영국제음악제의 의미와 성공 요인에 관한 연구』. 통영국제음악회 심포지엄 발표논문, 2012.3.24.
- 황혜란. 2013. 『공공연구부문의 탈추격형 혁신활동과 시스템 전환의 한계』. 정재용·황혜란 엮음. 『추격형 혁신시스템을 진단한다』. 한울.
- Dicken, P., 2015. *Global shift: Mapping the changing contours of the world economy*. London: Sage Publications Ltd.
- Coe, N. M., Dicken, P., Hess, M. 2008. “Global production networks: realizing the potential.” *Journal of Economic Geography*, 8(3), pp. 271~295.