

## 동아시아 예외공간, 경제특구의 변화와 모순

Spaces of Exception in East Asia: Change and Contradictions of Special  
Economic Zones

이승욱\*·박배균\*\*

우리나라의 제주 국제자유도시, 송도국제도시, 중국의 상하이 자유무역구, 일본의 구조개혁특구, 그리고 북한 전역에 지정된 경제개발구에 이르기까지 동아시아에서는 경제특구를 활용한 공간 전략이 경제발전 및 정치-경제적 구조재편을 위한 유력한 정책적 도구로 사용되고 있다. 동아시아 국가들에 의해 적극적으로 개발되고 있는 경제특구는 한편으로 공간적 선택성을 적극 활용해 국가의 산업화와 경제성장을 효율적으로 추구하려 했던 발전주의 국가(developmental state)의 유산이자 확장판이다. 하지만, 이와 더불어 경제특구는 신자유주의적 세계화의 흐름 속에서 이동성과 영토성의 상충되는 힘이 타협하면서, 다종다기한 논리들과 욕망들이 교차하는 공간으로 새롭게 부상하고 있다. 이번 《공간과 사

---

\* 카이스트 인문사회과학부 조교수(geolee@kaist.ac.kr)

\*\* 서울대 지리교육과 교수(geopbg@snu.ac.kr)

회》 특집호에서는 동아시아 지역의 경제특구를 초국가적 교류와 자본 이동을 촉진하기 위해 국가의 법률과 규제를 특정 영역에 한해 차별화시킨 결과 탄생한 예외공간으로 규정하고, 동아시아에서 나타나는 다양한 형태의 경제특구가 어떠한 발전과정을 겪으면서 발전하였는지 다각적으로 고찰하였다. 이를 통해 동아시아의 도시성을 규정하는 예외성의 성격이 어떻게 변화하고 또한 다양한 형태로 표출되고 있는지 분석했다.

Aihwa Ong(2006)은 동아시아 예외공간의 형성에서 주권 통치의 논리와 예외로서의 신자유주의 논리가 교차하는 것에 주목하면서, 이러한 예외공간 구축의 주요한 메커니즘으로 구획화 기술(zoning technology)을 강조하였다. 그러나 이 특집호의 논문들은 Ong이 주목한 신자유주의와 주권통치의 논리 이외에도 다양한 정치경제적 논리들이 동아시아 예외공간 형성에 작동하고 있음에 주목하였다. 특히 최근 동아시아 국가들과 각 지역들 간의 지경학적 관계와 흐름은 더욱 긴밀해지는 반면에 지정학적 갈등과 대결은 오히려 고조되고 있는데, 동아시아 경제특구 역시 식민주의와 냉전체제를 거치면서 뿌리 깊게 배태되어 있는 지정학적 논리로부터 자유롭지 않다. 이번 특집호 논문들은 동아시아 지리정치경제의 중요한 한 단면을 보여주는 예외공간으로서의 경제특구 정책을 중국, 일본, 한국, 북한의 다양한 사례지역을 토대로 분석하였다.

김은혜·박배균(2016)의 논문은 발전주의 국가의 원형이었지만 특구 정책을 적극적으로 동원하지 않았던 일본이 최근 적극 추진하고 있는 특구 전략을 탐구했다. 2000년대 고이즈미 정부하에서 경기부양을 목적으로 새롭게 도입된 ‘구조개혁특구’와 아베정부의 ‘국가전략특구’를 분석대상으로, 이 새로운 특구 전략들이 일본의 정치경제적 위기를 돌파하기 위한 국가의 스케일 재편과정이자 신자유주의 논리의 공간적 심화 과정으로 보았다. 따라서 일본의 특구 정책은 Ong의 주장에서와 같이 신자유주의 논리에 따른 새로운 예외공간의 창출이라는 측면과 맞닿아 있다고 볼 수 있다.

조성찬(2016)의 연구 역시 자본의 논리를 앞세우는 신자유주의 논리가

공유자원을 어떻게 이윤추구의 대상으로 전환시키는지에 주목하면서, 이를 위한 구체적인 사례로 제주국제자유도시 발전전략을 분석하였다. 제주국제자유도시의 계획과 개발과정에 대한 분석을 통하여, 제주의 공유자원이 사유화되는 구체적인 과정과 법적·제도적 메커니즘을 밝히고, 그 폐해로 자본에 의한 토지 사유화의 확대를 지적하였다. 이를 통해 경제특구 정책이 누구를 위한 것인가에 대한 질문을 새로운 차원에서 제기하였다.

박철현(2016)의 논문은 체제전환에서 경제특구의 역할에 초점을 두었다. 구체적으로 중국의 새로운 발전모델로 전 세계적인 주목을 받았던 충칭모델 형성 과정에 대하여 분석하였는데, 중앙정부와 공산당의 역할에만 초점을 둔 기존 연구들의 방법론적 국가주의를 비판하고 로컬에서 글로벌에 이르는 다양한 스케일의 행위자들이 충칭 량장신구의 형성과정에 어떻게 개입하였는지 밝히기 위해 다중스케일 분석을 진행했다. 특히 개혁개방 이후 중국 경제특구의 진화과정을 ‘체제 외’에서 ‘체제 내’로의 예외공간의 확산과정으로 분석하여 중국의 개혁개방 과정에서 경제특구의 역할과 위상의 역동적 변화를 세밀하게 보여주었다.

이승욱(2016)의 연구는 지정학적 가능성의 공간인 동시에 지정학적 인질공간으로 여겨지는 개성공단을 둘러싼 다양한 지정학적 시선과 상상력의 충돌과 갈등을 분석하였다. 특히 개성공단은 예외공간으로서의 이중성을 가진다는 점에 주목했는데, 즉 북한의 기존 영역성의 작동에서만 아니라 한반도의 지정학적 구조로부터도 예외적인 공간으로 작동하면서 새로운 실험적 형태의 영역성을 보여준다고 주장했다. 또한, 개성공단의 발전과 폐쇄과정에 대한 분석을 통해 경제적 논리뿐만 아니라 지정학적 담론과 비전이 어떻게 교차하는지를 보여줌으로써 예외공간의 작동에서의 복잡성을 보여주었다.

이상의 연구들은 동아시아의 경제특구들이 각기 상이한 발전 궤적과 지향을 추구하는 동시에 공통적인 지점 또한 가지고 있음을 보여주고 있다. 그것은 새로운 발전모델로의 전환을 위한 공간적 실험으로서의 의미

가 크다는 것이다. 일본과 한국의 사례는 신자유주의 논리가 새로운 발전모델로 공간적으로 구체화되는 과정에 주목했고, 중국과 북한의 사례는 특구에 대한 실험을 통해 새로운 미래의 경제발전상을 구축하려는 시도로 볼 수 있다. 이러한 논의를 바탕으로 우리는 예외공간으로서의 특구라는 공간이 어떠한 대안적 잠재력을 가지고 있을지 고민해 볼 수 있다. Ong(2006)은 특구와 같은 예외적 공간을 신자유주의적 통치성을 구현하기 위한 공간전략으로 이해했지만, 근대 국가의 영토적 주권으로부터 어느 정도 자율성을 획득한 예외공간으로서의 특성은 영토 논리와 자본 논리를 동시에 넘어선 새로운 대안적 가능성과 전망을 모색할 수 있는 기회를 제공할 수도 있다. 본 특집호가 특구라는 예외공간을 둘러싼 다양한 힘들의 역동성을 좀 더 세밀하게 이해하고, 더 나아가 특구 전략의 대안적 가능성을 모색하는 조그만 계기가 되었으면 하는 바람이다.

## 참고문헌

- 김은혜·박배균. 2016. 「2000년대 이후, 일본의 국가 스케일 재편과 특구 전략」. 《공간과 사회》, 26(2), 10~43쪽.
- 박철현. 2016. 「중국 발전모델 전환형 특구의 형성: 충칭 량장신구(兩江新區)에 대한 다중스케일 분석」. 《공간과 사회》 26(2), 80~131쪽.
- 이승욱. 2016. 「개성공단의 지정학: 예외공간, 보편공간 또는 인질공간?」. 《공간과 사회》, 26(2), 132~163쪽.
- 조성찬. 2016. 「‘공유자원 사유화 모델’에 기댄 제주국제자유도시 발전전략의 비판적 검토」. 《공간과 사회》, 26(2), 44~79쪽.
- Ong, A. 2006. *Neoliberalism as Exception: Mutations in Citizenship and Sovereignty*. Durham and London: Duke University Press.