

세계화와 지역개발의 정치: 제주국제자유도시 형성의 정치적 과정을 사례로

Globalization and the Politics of Local Economic Development: Politics of Scale and the Jeju International Free City Project

박배균 (싱가포르 국립대학교 지리학과, geopbg@nus.edu.sg)

본 논문은 세계화를 외부의 힘에 의해 국가나 지역에 부여될 거부할 수 없는 과정으로 인식하는 전통적 견해를 비판하면서, 세계화가 다양한 지리적 규모에서 이루어지는 여러 가지 정치, 사회, 경제적 과정들 사이의 복잡한 상호작용을 통해 물질적이고 담론적으로 구성된다는 세계화에 대한 다규모적 (multi-scalar) 입장을 제시하는 것을 목적으로 한다. 특히, 세계화를 설명할 때 World Bank, IMF, 국제금융자본, global capitalism 등과 같은 글로벌한 규모의 행위자나 사회적 관계들에만 관심을 두는 기존의 연구들과 달리, 국가나 지역적 규모에서 활동하는 사회적 행위자들의 역할이 세계화를 구성하는데 어떠한 역할을 하는지 분석하는데 초점을 둔다. 보다 구체적으로, 제주국제자유도시 프로젝트가 추진되는 정치적 과정에 대한 경험적 연구를 통해, 세계화에 대한 특정한 방식의 담론과 물질적 정책들이 어떻게 제주도라는 지역에 대해 장소의존적 (place-dependent) 이해를 가진 자본과 지역엘리트 집단에 의해 밑으로부터 구성되는지 살펴보고자 한다.

제주국제자유도시 추진의 정치적 과정에 대한 핵심적 주장은 다음과 같다. 첫째, 제주국제자유도시 프로젝트는 외부적 힘에 의해 강요된 세계화 프로젝트가 아니라, 제주도 지역에 장소의존적 이해를 가진 자본 및 지역지배엘리트 집단에 의해 주도된 밑으로부터의 세계화 프로젝트이다. 둘째, 제주의 지역적 행위자들이 제주국제자유도시라는 방식으로 지역개발 프로젝트를 추진한 이유는, 90년대 이후 대단위 관광개발 프로젝트에 대해 제주도 지역내에 강한 반대 세력이 존재해 왔다는 지역정치적 조건 속에서, 지역주민들의 반개발적 정서를 우회하면서 대단위 관광개발 프로젝트들을 추진하기 위한 정치적 전략에 의한 것이다. 특히, 이러한 정치적 전략은 90년대 이후 한국 매스미디어와 정부에 의해 형성되어온 “세계화되어 풍요로운 싱가포르와 홍콩”이라는 환상적 담론의 영향 속에서 제주도내 반개발 세력들의 반발을 매우 효과적으로 무력화시킬 수 있는 것이었다. 셋째, 제주도 지역 내에서 시작된 자유도시 프로젝트는 제주지역 행위자들에 의해 조직된 “규모뛰어넘기 (jumping-scale)”의 정치가 중앙정부가 나름대로 추진하던 “공간선택적 자유화 (spatially selective liberalization)” 프로젝트와 맞물리면서, 제주국제자유도시 특별법이라는 형태로 국가적 규모에서 구현되었다.