

동아시아에서 국가의 영토성과 예외적 공간: 동아시아 특구의 보편성과 특수성*

박 배 균**

State Territoriality and Spaces of Exception in East Asia : Universalities and Particularities of East Asian Special Zones*

Park, Bae-Gyoon**

요약 : 이 글은 동아시아의 특구가 지니는 정치-경제-사회적 의미를 국가 영토성과의 관련 속에서 이론적으로 검토하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 특구를 신자유주의적 통치성이 발현되는 예외적 공간이라 개념화한 아이와 옹의 논의를 소개하고 비판적으로 검토할 것이다. 옹과 달리 특구를 단지 신자유주의적 변화의 결과인 것으로만 이해하지 않고, 특구라는 현상을 근대국가의 영토성이 지닌 내적 한계와 연결시켜 설명할 것이다. 특히, 특구를 근대적 국민국가의 영토성에 내재된 이동성과 고착성 사이의 모순적 경향이 변증법적으로 발현된 것으로 바라본다. 또한, 동아시아 자본주의 발달의 시공간적 맥락 속에서 보았을 때 특구는 동아시아 발전주의 국가의 공간성에 내재된 기본적 속성 중의 하나임을 주장한다. 이러한 논의를 바탕으로 지난 1960년대 이래로 동아시아 발전주의 국가의 맥락에서 시도된 다양한 특구 전략을 1) 발전주의 특구, 2) 신자유주의 특구, 3) 체제전환형 특구라는 3개의 유형으로 나누고, 그 특징에 대해 논의할 것이다.

주요어 : 특구, 예외적 공간, 영토성, 발전주의 국가, 동아시아

Abstract : This paper aims to provide a conceptual framework to see the special zones in East Asia in relation to the territorialities of the state. For this, it will introduce Aihwa Ong's notion of 'spaces of exception', and provide some critical discussions on it. Unlike Ong, I do not see the spaces of exception as an outcome of neoliberal changes of the state. Instead, I propose to see the special zones in terms of the internal limitations of the modern state territoriality. In particular, I try to theorize the special zones in relation to the dialectics of the contradictory relations between mobility and fixity inherent in the territoriality of the modern nation state. In addition, it will be suggested to see special zones as an essential part of the spatiality of the East Asian developmental states, given the spatio-temporal contexts of the East Asian capitalist development. On the basis of these theoretical discussions, this paper will divide the special zones that have been developed in East Asia since the 1960s into 3 different types, including 1) developmentalist special zones, 2) neo-liberal special zones, and 3) special zones for transition, and discuss their characteristics.

Key Words : special zones, spaces of exception, territoriality, developmental state, East Asia

1. 들어가며

2000년대 초중반 한국의 관계와 정치권, 그리고 학계에서는 경제특구에 대한 관심이 매우 높았다. 특히, 제주국제자유도시, 인천경제자유구역 등이 지정되던 1990년대 말과 2000년대 초반에 경제특구는 IMF 외 환위기로 도산상태에 이른 대한민국의 경제를 구원해 줄 메시아 처럼 대접받았다(남덕우 외 2003, 동아일보 미래전략연구소 2010). 특구는 외국 자본과 기업

을 유치하여 국가와 지역의 경제를 되살릴 중요 정책적 수단으로 각광받았고, 한때 전국의 지방자치단체는 경제자유구역을 유치하기 위한 경쟁의 대열에 열광적으로 뛰어들었다.

이처럼 한국에서 특구정책은 세계화와 신자유주의적 전환의 맥락에서 국민경제를 글로벌 자본과 보다 손쉽게 연결하게 해 주는 유용한 정책적 도구로 널리 인식되어 왔다. 그러다 보니 국내에서 특구에 대한 연구는 대부분 정책적 관점에서 이루어져 온 경향이 있

* 이 논문은 2014년도 정부재원(교육부)으로 한국연구재단 한국사회과학연구사업(SSK)의 지원을 받아 연구되었음 (NRF-2014S1A3A2044551). (This work was supported by the National Research Foundation of Korea Grant funded by the Korean Government(NRF-2014S1A3A2044551).)

** 서울대학교 지리교육과 교수(Professor, Department of Geography Education, Seoul National University) (geopbg@snu.ac.kr)

다. 정책적 수요의 증가로 인해 발생한 결과이니 이해 못 할 바도 아니지만, 과도하게 정책적 수요에 따른 연구가 주를 이루다 보니 특구라는 현상을 보다 넓은 정치-사회-경제적 맥락 속에서 바라보고 비판적으로 성찰하는 연구가 부족한 점은 매우 아쉬운 부분이다. 특히, 2000년대 초중반 불어왔던 특구의 광풍이 사라지고 난 지금 경제자유구역 사업의 실태를 보면 애초의 장밋빛 청사진이 제대로 실현된 곳이 거의 없다는 사실에 실망감을 감추기 어렵다. 경제특구를 기획하면서 애초에 기대했던 외국 기업과 자본의 유치가 제대로 이루어진 곳은 거의 없고, 오히려 경제자유구역이라는 미명 하에 추진된 부동산 개발사업으로 전락한 곳이 대부분이다. 동시에 특구에 대한 정책적 관심이 낮아지면서, 그에 대한 학술적 연구의 수도 급감하였다.

본 연구는 이러한 문제의식 하에서 특구를 정책적 관점에서 보기 보다는, 특구라는 공간의 생산을 둘러싼 보다 큰 정치-경제-사회-문화적 과정과 맥락을 비판적으로 독해할 이론적 프레임 제시하는 것을 목적으로 한다. 특히, 1) 특구라는 공간을 동아시아의 정치-경제적 맥락 속에서 근대 국가의 영토성이 발현되는 방식과의 관련 속에서 살펴보고, 2) 특구라는 차별적 공간을 만드는 국가의 전략이 우리의 삶에 어떠한 사회-공간적 영향을 미치는지 비판적으로 검토해보고자 한다. 특구는 국가가 특정의 목적을 위하여 국토 공간의 일정 부분에 한하여 국토 공간의 다른 곳에서 적용되는 규칙이나 제도와는 차별적인 법과 제도를 예외적으로 허용하는 곳이다. 많은 경우 글로벌한 자본 순환과 지식 생산 네트워크에 보다 잘 연결하여 해외 자본과 기업의 투자를 유치하려는 목적으로 특구라는 공간 전략이 많이 사용된다. 이런 차원에서 보면 특구라는 공간 현상은 단순히 해외 자본을 끌어들이기 위한 정책적 수단 정도에 그치지 않고, 국민국가라는 영토적 정치 공동체가 국경과 장소를 뛰어넘어 이동하고 연결된 자본 분과들과 결합하고 상호작용하면서 타협하는 과정의 구체적 모습과 방식을 이해하게 해주는 중요한 매개고리일 수 있다. 특히, 근대 국가의 영토성은 구체적으로 어떠한 과정을 통해 어떠한 방식으로 발현되는지, 그리고 세계화라는 맥락은 국가의 영토성과 어떻게 상호작용하는지 이해함에 있어 특구라는 현상은 많은 시사점을 던져준다.

본 논문은 구체적으로 다음과 같이 구성된다. 먼저, 특구의 정치-경제적 특성을 이론적으로 논하기 앞서,

특구라는 현상을 보다 큰 역사적 흐름 속에서 살펴보기 위해 특구의 역사적 기원과 진화에 대해 간단히 살펴볼 것이다. 이어서 특구의 성격을 근대국가의 영토성과 관련하여 이론적으로 논하는 작업을 할 것인데, 이를 위한 가장 좋은 출발점은 특구를 ‘예외적 공간(spaces of exception)’으로 바라보는 인류학자인 아이와 옹의 논의이다. 따라서, 본 연구는 아이와 옹의 예외적 공간에 대한 논의를 소개하고, 그 이론이 지닌 문제와 한계를 비판적으로 검토하는 것에서 출발할 것이다. 이어서, 국가 영토성에 대한 포스트 영토주의적 관점을 소개하고, 그 논의의 연장선에서 근대 자본주의 국가의 영토성을 자본주의에 내재된 이동성과 고착성의 변증법이라는 관점에 입각하여 추상적 수준에서 살펴볼 것이다. 이어서 국가 영토성이 지니는 이러한 추상적 수준의 경향성이 어떻게 동아시아 발전주의 국가를 둘러싼 구체적인 정치-사회-경제-문화적 맥락 속에서 현실화되어 나타나는지 논하고, 이 맥락 속에서 동아시아 특구가 지니는 정치-경제적 의미를 살펴볼 것이다. 또한, 이러한 논의를 바탕으로 지난 1960년대 이래로 동아시아 발전주의 국가의 맥락에서 시도된 다양한 특구 전략을 유형화하고 그 특징에 대해 논의할 것이다.

2. 특구의 역사적 기원과 진화

Easterling(2014)에 따르면, 경제특구의 역사적 기원은 고대의 자유항, 중세의 자유도시 등으로 거슬러 올라간다. 예게해에 위치한 섬이자 고대 그리스 시절부터 유명한 항구도시였던 델로스(Delos)는 원시적 형태의 자유항구로 알려져 있는데, 지중해의 다른 자유 항구들과 함께 기원후 10세기경 까지 서로 적대적 관계에 있었던 이태리 반도와 이슬람 세계 사이의 무역을 담당하면서 번영을 누렸다. 중세로 오면 함부르크, 브레멘, 뤼벡, 콜른 등과 같은 ‘자유도시(free cities)’들이 결탁하여 한자동맹과 같은 연합체를 결성하고는 중세 왕국들의 영향력으로부터 벗어나 보다 자유롭게 무역을 했고, 후에는 새롭게 등장하는 근대적 국민국가의 주권적 권위에 대항하기도 하였다. 이들 자유항과 자유도시들은 점차로 근대적 국민국가의 영토적 주권의 영향력 하에 포섭되면서 사라져 갔지만, 제국주의적 팽창이 심화되면서 유럽 제국들의 무역 네트워크에 연결된 해양 식민지들이 이전의 자유항 혹은

자유도시와 같은 기능을 하기도 하였다. 포르투갈, 스페인, 네덜란드, 프랑스, 영국 등과 같은 유럽 국가들은 중동에서부터 아프리카, 아메리카를 거쳐, 동아시아에 이르는 넓은 지역에 식민지를 건설하여 무역 네트워크를 확장하였고, 이 네트워크를 따라 중요한 거점들이 새로이 개발되었다. 이러한 서구 열강의 제국주의적 확장에 대응하고 유럽 국가들과의 경제적 교류를 촉진하기 위해 중국과 일본은 광저우와 나가사키 등에 특별히 허가된 무역항을 설치하기도 하였다. 함부르크나 홍콩과 같이 현재 글로벌한 금융과 무역의 네트워크에서 중요한 지위를 차지하고 있는 도시들은 이러한 과거 유산의 결과물이다.

이처럼 경제특구의 역사적 기원은 오래되었지만, 수출자유지역과 같은 특구가 글로벌한 수준에서 영향력을 발휘하게 된 것은 20세기 들어와서였고, 특히 1970년대 이후 저개발국의 경제발전 전략의 중요 수단으로 수출자유지역이 널리 받아들여지면서 특구의 개발이 전세계적으로 보편화되었다. 1934년에 미국에서 ‘대외자유무역지대법(Foreign Trade Zones Act)’이 입법되면서 근대적 형태의 특구가 시작되었다(Hsu and Chu 2017). 그런데, 여기서 자유는 관세와 같이 국제적인 교역활동에 대해 부가하는 국가 조세로부터의 자유를 의미하는 것으로, 특별 구역 내에서 해외의 원자재, 부품 등이 무관세로 수입되고, 가공되어, 무관세로 재수출되는 것이 허용되었다. 2차 세계대전이 끝나고 나서 이러한 형식의 특구는 아일랜드(세논의 무관세 공항), 멕시코(미국과의 접경 지역에 설치된 마킬라도라) 등 세계 곳곳으로 퍼져나갔다. 특히, 1965년 대만의 가오슝에 동아시아 최초의 수출자유지역이 설립되었고, 이어서 1970년 한국의 마산에 수출자유지역이 설립되면서, 동아시아의 신흥공업국에서 특구 개발이 본격적으로 추진되었다. ILO(2007)에 따르면, 1975년에 전세계적으로 25개국에서 79개의 수출자유지역(혹은 유사한 유형의 특구)이 설립되었다. 가오슝과 마산의 경험은 이후 중국으로 전달되어 중국이 개혁개방을 본격화하는 수단으로 경제자유구역을 설치하는데 큰 영향을 주었다. 대만과 한국, 그리고 중국에서 특구 전략이 경제성장과 개방화에 효과를 거두면서 특구 전략은 전세계로 확산되었고, 1997년에는 93개국에서 846개의 특구를 설치, 운영하였다(ILO 2007). 이후 세계화가 더욱 진전되면서 특구는 각 국가에서 세계화와 경제자유화를

위한 중요한 정책적 수단으로 인식되어 특구의 건설이 더욱 촉진되었고, 2006년이 되면 전세계 130개국에서 3,500여개의 특구가 설치된 것으로 보고된다(ILO 2007).

이처럼 특구라는 현상은 세계화의 진전과 더불어 전세계적으로 확산되고 있다. 그런데, 여기서 특이한 점은 지역적으로 보았을 때, 다른 지역 보다 아시아 지역에 특구가 더 많이 분포하고 있다는 사실이다. 2007년의 ILO 통계에 따르면(ILO 2007), 전세계 3,500여개의 특구 중에 아시아 지역에 위치한 것이 900여개로 가장 많다. 그 다음으로 많은 지역으로 713개의 특구가 위치하여 있다고 보고된 북미지역이고, 그 다음은 400개의 특구가 위치하였다는 체제전환경제(transition economies) 지역이었다. 이처럼 특구라는 현상은 세계화의 진전 속에서 1990년대 이래 전지구적 차원에서 널리 확산되고 있지만, 특히 아시아 지역에서 특구 정책에 대한 선호도가 높은 편이다.

3. 국가 영토성의 ‘예외적 공간(spaces of exception)’으로서의 특구

1) 포스트 발전주의 공간전략으로서의 예외적 공간과 신자유주의 통치성

인류학자인 아이와 옹(Aihwa Ong)은 동아시아의 경험을 바탕으로 특구를 국가의 영토성과 연결시켜 바라보는 독창적인 이론을 제시하여 최근 도시연구자들의 뜨거운 관심을 받고 있다. 아이와 옹은 특구를 신자유주의적 세계화라는 정치-경제적 변화와의 관련 속에서 비판적으로 바라본다. 특히, 옹은 특구를 국가 영토에서 일반적으로 적용되는 규칙과 질서와는 차별화되는 예외적인 조절의 규칙, 질서 등이 부과된 물리적으로 구획된 공간이라 규정하면서, 이를 ‘예외적 공간(spaces of exception)’이라 개념화하였다(Ong 2007). 그런데, 옹에 따르면, 동아시아의 맥락에서 이 ‘예외적 공간’의 등장은 발전주의에서 포스트 발전주의로 국가의 공간성이 근본적으로 변화했음을 보여주는 상징적 사건으로, 특구 건설이 동아시아에서 확산되는 것은 동아시아 국가들이 포스트 발전주의적 전략을 취하고 있기 때문이다. 관련하여 옹은 동아시아의 발전주의 국가들이 신자유주의적 통치기술을 채용하고 있음을 강조하는데, 특히 동아시아 국가

들이 경제특구를 개발하고 시민들에게 시장적 규율을 강요하면서 신자유주의적 통치기제를 선별적으로 채용하고 있다고 지적한다(Ong 2007, 1).

Ong(2007)에 따르면 국가 공간성의 측면에서 발전주의(developmentalism)와 포스트 발전주의(post-developmentalism) 사이에는 큰 차이가 존재한다. 발전주의에서 국가 영토는 하나의 동질적인 정치공간으로 취급되었고, 국가 행위의 대상은 국민경제였다(Ong 2007, 77). 반면, 포스트 발전주의에서 국가는 보다 분산적이고 차별화된 공간 전략을 취한다. 특히, 포스트 발전주의 국가는 특구와 같이 물리적으로 구획된 공간을 지정하여 그 곳에 국토의 다른 곳과는 다른 예외적인 조절의 규칙, 질서 등을 부여하여, 글로벌한 자본의 순환논리에 보다 잘 부합하는 예외적 공간을 만드는 전략을 사용한다.

이러한 포스트 발전주의 국가 공간의 등장은 시장 지향적이고 신자유주의적 체제로의 전환을 의미하는데, 특히 여기서 특구 만들기 전략이 매우 중요하게 취급된다. 옹에 따르면, 신자유주의적 전환은 국가 영토를 재구획화하는 정치적 기획과 깊이 관련된다. 시장지향적 합리성이 발휘될 수 있도록 신자유주의적 통치 기술이 활용되는데, 특히 국토공간을 나누고 구획화하여 경제적 흐름, 활동, 연결 등에서 특정 지점들이 지니는 입지적 잇점을 활용할 수 있도록 만든다. 이러한 특구 만들기 전략을 이용하여 주권 국가들은 표준화된 규칙이 작동하는 넓은 국토 공간 내에 각각 나름의 독특한 통치 체제가 작동하는 예외적 섬들을 만들어 내려한다. 그리고 이러한 과정의 결과로 국가의 제도와 규칙, 질서와 권한이 전체 국토공간에 걸쳐 동질적으로 펼쳐지지 않고, 차별적으로 층화되어 나타나는 양상을 보이게 되는 것이다(Ong 2007, 103). 옹에 따르면, 이러한 예외적 공간 생산의 전략이 초래하는 효과는 1) 예외적 공간을 통해 영토적 주권의 차별화가 이루어지고, 국가 시민권의 계층화, 유연화가 이루어지며, 2) 예외성의 공간에 특별한 규범과 지위를 부여함을 통해, 글로벌 자본순환 논리에 순응하여 신자유주의적 논리에 맞추어 훈육되는 주체를 만드는 통치성이 구현되는 것이다.

2) 예외성에 대한 전략관계적 이해

이처럼 아이와 옹(Aihwa Ong 2007)에 의해 제안

된 “예외적 공간”이란 개념은 포스트 발전주의 시대의 신자유주의적 변화가 국가의 영토성에 어떠한 영향을 주는지 이해하는데 매우 큰 영감을 부여한다. 하지만, 옹의 논의는 다음과 같은 비판에 직면하기도 한다.

먼저, 옹이 사용하는 ‘예외’라는 개념이 문제시된다. Karl(2007, 188)에 따르면, 옹이 사용한 예외라는 개념은 1930년대 독일의 파시스트 이론가인 칼 슈미트와 이태리의 좌파 이론가인 조지오 아감벤의 논의가 기묘하게 결합되어 구성된 것이다. 옹은 이러한 예외라는 개념을 바탕으로 포스트 발전주의 국가들이 어떻게 국가 영토공간의 일반적인 규칙과 질서와 달리 글로벌 자본순환 논리에 더 잘 부합되도록 하는 예외적인 규범, 질서, 통치성이 작동하는 특별히 구획화, 차별화된 공간을 만들어내고 있고 있는지, 그리고 어떻게 시민권과 주권을 영토적으로 규정된 규범적인 권리로 더 이상 받아들이지 않고, 오히려 특정 소수의 전문가 집단과 부유층에 특혜와 특권을 집중하여 불균등을 심화시키는지 설명하였다. 옹은 글로벌한 순환에 어떻게 연결되는가에 따라 인간의 영토성이 차별적으로 구획화 되고(Karl 2007, 188), 이러한 예외적 공간의 생산이 신자유주의적 통치성의 확산과 밀접히 관련된다고 보았다.

하지만, Karl(2007)은 이러한 신자유주의적 통치성이 작동하는 차별화된 공간을 “예외”라고 보는 옹의 주장을 반박하면서, 이러한 예외적 공간의 생산을 통해 차이와 불균등을 심화시키는 신자유주의를 특별히 예외적인 상황이라고 볼 수 없다고 주장하였다. Karl(2007, 189)에 따르면, 어떤 것이 예외라고 이야기되기 위해서는 그와는 대비되는 특정한 유형의 “정상성(normality)”이 전제되어야 한다. 예를 들어, 안정적이고 균등함이 일상적인 상황을 근대성이 정상적으로 발현되는 비예외적인 국가로 본다면, 위기가 상존하고 불균등성이 심화되는 신자유주의적 상황은 예외로 규정될 수 있다. 하지만, 위기에서 자유롭고 평등함이 가득한 근대적 질서는 일부 자유주의 사상가들의 이상 속에만 존재하였으며, 아무리 긍정적으로 보더라도 현재의 상황을 예외로 받아들여지게 할 정도로 아름답다웠던 비예외적이고 정상적인 과거는 지구상 어느 곳에도 존재하지 않았다. 즉, 플라니가 지적하였듯이, 자본주의와 자유주의는 균등을 보편적 정상으로 만드는 시스템이 아니라, 오히려 불균등을 생산하는 시스템이다. 불균등과 영속적인 위기의 상황은 자본주의

의 예외가 아니라, 자본주의가 정상적으로 작동하면서 만들어내는 규칙이다. 즉, 불균등과 차별을 일상화하고, 자본의 축적논리에 순응하도록 하는 상황은 '예외'적인 것이 아니라, 자본주의에서는 너무나 보편화되고 일상적인 상황인 것이다. Karl의 비판에 따르면, 결국 자본주의 자체가 끊임없이 차별과 격차를 만들어내는 시스템인데 옹의 논의는 자본주의의 이러한 속성은 무시한 채 신자유주의라는 특정 국면에만 문제를 전가한다는 것이다.

이러한 Karl의 비판은 한때 사회과학계에서 유행했던 신자유주의 환원론에 대한 정당한 문제제기라고 할 수 있다. 그리고 잘 지적하였듯이, 자본주의의 국가공간이 근대적 영토주권론이 이상화하듯 항상 내적으로 균질적이고 안정적인 상태에 있었던 적은 별로 없었고, 항상 지역 간의 격차와 불균등, 그리고 그에 기반한 갈등과 긴장으로 가득 차 있었음을 옹은 무시하고 있다. 하지만, Karl 식의 비판은 자본주의 생산양식이 구체적인 정치-경제적 맥락 속에서 표출되는 다양한 상황에 대해 충분히 고려하지 않아, 과도하게 단순화된 측면이 있다. 특히, 자본주의 축적논리와 국가의 정치 논리를 동일시하면서, 정치와 경제, 국가와 자본 사이에 존재하는 상대적 자율성을 무시하는 논리이다. 즉, 자본주의의 축적논리로 인해 불균등과 차별을 만들어내고 심화시키는 성향을 보이지만, 자본주의 국가는 축적을 위한 경제적 논리 뿐만 아니라 국가라는 정치적 공동체를 유지하고 지키는 것과 관련된 정치적 논리로 부터도 자유롭지 않기 때문에 반드시 축적 논리를 따라 불균등과 차별을 만들고 심화시키는 역할을 수행한다고 볼 수는 없다. 따라서, 경제의 논리와 정치의 논리가 어떻게 만나고 절합되는가에 따라, 추상적 수준에서 자본주의라는 생산양식은 일반적으로 균형과 안정 보다는 불균등과 위기에 친화적인 체제이지만, 구체적 수준에서 나타나는 개별 조절양식 혹은 정치-경제 체제의 특성은 매우 다양할 수 있다.

자본 축적에 내재된 착취의 논리가 계급간 차이와 불평등을 만들어 내지만, 자본주의 국가의 작동방식과 공간성이 항상 이러한 자본의 논리에 따라 이루어지는 것은 아니다(Jessop 1990; Brenner 2004). 국가 안에서, 국가를 가로질러서 작동하는 사회적 힘들의 정합과 상호작용 과정의 성격에 따라, 특정 상황에서 국가가는 상대적으로 더 균등적 상황을 지향하거나, 혹은 최소한 그것을 지향하는 정치적 제스처를 취

해야 할 필요에 직면하기도 한다. Karl이 비판했던 신자유주의 환원론이 서구의 학계에서 폭넓게 받아들여진 것은 신자유주의가 2차 세계대전 이후 서유럽과 북미에서 자리 잡은 케인즈주의적 복지국가 시스템을 토대로 이룩한 복지와 형평에 대한 사회적 합의를 급격히 와해시키고 있다는 서구 지식인들의 두려움과 분노에 기인한다. 신자유주의 정치-경제 체제는 케인즈주의 복지국가의 경우 보다 훨씬 더 불균등과 위기를 지향하는 것이다. 특히, 2차 대전 이후 수립된 서유럽과 북미의 케인즈주의적 공간정책(혹은 공간적 케인즈주의 시스템)은 국토공간 전체에서의 균등화를 명시적으로 지향하였음을 고려했을 때(Brenner 2004), 특구라는 공간전략과 그를 통해 구현되는 신자유주의적 통치성이 표출하는 강한 '공간적 선택성(spatial selectivity)'은 '예외'적 상황이라 규정해도 무방하다 할 수 있다.¹⁾ 즉, 국가 안에서, 그리고 국가를 통해서, 작동하는 사회세력들 간의 권력관계와 상호작용의 특성에 따라 균등과 형평을 보다 보편화하려는 지향을 가진 정치-경제적 체제가 형성될 수도 있고, 이런 경우 국가나 자본에 의한 '예외적 공간'의 창출이란 것은 매우 중요한 정치적 의미를 지니는 사건일 수 있다. 따라서, 자본주의는 항상 예외를 만든다는 식으로 치부하고 넘어갈 일은 아니며, 국가 영토성에 대한 전략 관계적 이해를 바탕으로 예외적 공간에 대해 접근할 필요가 있다.

3) 동아시아에서 예외적 공간은 신자유주의화의 결과인가?

이처럼 신자유주의가 도래하기 이전에 국가적 차원의 사회-공간적 형평을 지향했던 공간적 케인즈주의를 경험한 서구 유럽과 북미의 선진 자본주의 국가에서 신자유주의적 통치성이 작동하는 특별히 구획화된 공간을 '예외'적이라 규정하는 것을 문제라 할 수는 없다. 하지만, 그와는 다른 정치경제적 경험을 가진 동아시아에서 예외적 규범과 질서가 적용되는 차별적 공간의 생산을 특별히 문제 삼으면서 신자유주의에 대한 비판의 근거로 삼는 것은 논리적으로 문제가 있을 수 있다. 예외적 공간에 대한 옹의 이론에 따르면, 동아시아 국가의 공간전략은 발전주의와 포스트 발전주의로 엄밀히 구분가능하다. 즉, 발전주의적 공간전략은 국토 공간 전체를 국가 행동의 타깃으로 삼지만,

포스트 발전주의 국가는 국가영토를 균질적인 정치공간으로 취급하지 않고 보다 분산적 전략을 취한다고 옹은 주장한다(Ong 2007, 77). 옹은 영도적 구획화를 통한 예외적 공간의 생산은 포스트 발전주의적 공간전략이라고 바라보고, 더 나아가 이러한 공간전략은 신자유주의 통치성의 확산시키는 중요한 수단이라고 이해한다.

그런데, 동아시아의 정치-경제적 맥락을 고려했을 때, 이러한 이분법적 구분이 과연 논리적으로 타당하며 적절한 것인가를 질문해 봐야 한다. 동아시아에서 나타나는 발전주의 이후에 등장할 조절적 체제의 특징이 무엇인지에 대해 학계의 확고한 합의가 있지는 않다. 하지만, 이러한 시대 구분을 하는 많은 연구에서 암묵적으로 동아시아의 포스트 발전주의를 세계화와 신자유주의적 전환과 관련시켜 이해하는 경향이 있다. 옹도 이와 비슷하게 동아시아의 포스트 발전주의를 신자유주의 통치성의 확대와 관련지워 바라보고 있다. 따라서, 여기서는 일단 옹이 말한 포스트 발전주의를 신자유주의적 체제와 관련된 것으로 생각하고 논의를 전개하도록 하자.

만약 옹의 논리대로 발전주의와 포스트 발전주의가 명확히 구분가능하고 상반되는 것이라면, 발전주의와 신자유주의 사이에도 명확한 차이와 경계가 존재하며, 발전주의에서 신자유주의로의 전환 자체는 정치, 사회, 경제, 문화 등 모든 차원에서 엄청난 변화가 발생하는 것으로 이해될 수 있다. 실제로 국가의 우위성이 강한 발전주의적 정치-경제 체제와 시장중심성이 월등히 강화된 신자유주의적 체제-경제 체제 사이에는 엄청난 차이가 있고, 발전주의가 신자유주의로 전환되면서 동아시아 국가와 사회는 엄청난 변화를 경험한 것이 사실이다. 하지만, 서구의 선진 자본주의 국가들이 경험하였던 케인즈주의 포디즘에서 신자유주의로의 전환에 비해서는 그 차이가 그다지 극단적이지는 않다. 특히, 동아시아의 발전주의는 서구의 케인즈주의 포디즘과 달리 계급 간 세력균형과 복지를 통한 부의 분배 등에 관심이 덜 했고, 오히려 신자유주의와 친화력이 높은 기업친화적인 생산주의, 근면과 자조를 강조하는 개인적 성과주의를 훨씬 더 강조하였다(Park, Hill, Saito 2012). 게다가, 권위주의적 국가권력을 바탕으로 민주주의와 노동계급의 정치화를 억압한 동아시아의 시민과 사회는 신자유주의적 변화에 긴장하고 충돌하기 보다는, 쉽사리 동화될 가

능성이 더 높다 할 수 있다. 따라서, 발전주의와 포스트 발전주의를 명확히 구분하고, 그 전후의 정치, 경제, 사회적 변화에 엄청난 의미를 부여하는 설명방식은 동아시아의 현실을 왜곡할 가능성이 큰 관점이라 할 수 있다.

특히, 국가의 공간전략 관련하여, 동아시아의 발전주의와 포스트 발전주의는 이분법적 구분이 쉽지 않을 정도로 유사성을 많이 가지고 있다. 무엇보다 특구와 같은 예외적 공간을 생산하는 공간전략이 포스트 발전주의의 전유물이라 할 수 없다. 사실 국토공간을 구획하여 차별적으로 관리하고 개발하는 것은 동아시아 발전주의 도시화의 중요한 특성 중의 하나였다. 예를 들어, 한국의 발전주의 국가는 60~70년대에 산업화와 경제성장을 촉진하기 위해 몇몇 선별된 공간에 산업단지라는 특별한 공간을 건설하고, 기업의 활동에 예외적인 특혜와 지원을 제공하였다. 즉, “조국 근대화”라는 국가 스케일의 슬로건과 목표를 전면에 내세워서 노동과 자본의 집약적 동원을 추진하였지만, 국토공간을 산업단지, 수출자유지역 등과 같은 다양한 ‘예외적 공간’으로 구획화하여 선택적으로 관리, 개발하는 공간 전략이 적극 활용되었던 것이다(박배균 2012). 따라서, 동아시아에서 예외적인 공간을 만들어 국토공간을 차등화, 구획화하는 것은 신자유주의 세계화로 인해 발전주의가 포스트 발전주의로 전환된 결과라고 보기는 어렵다. 서구의 경우에는 포디즘 시절에 확립되었던 공간적 케인즈주의와 그 여파로 추구된 국토공간의 국가스케일 중심적 영토화, 전국적인 균등화라는 특징이 신자유주의 시대가 도래하면서 급격히 약화되어, 국가의 공간적 선택성이 증가하고 국토공간의 차등화와 불균등화가 심화되는 급격한 변화가 존재하였다(Brenner 2004).²⁾ 하지만, 동아시아의 경우에는 이러한 뚜렷하고 극심한 변화를 국가의 공간전략 차원에서는 발견하기 어렵다.

따라서, 동아시아 특구의 정치-경제적 의미를 제대로 이해하기 위해서는, 신자유주의적 변화에 따른 예외적 공간의 생산이란 서구적 경험에 기반한 설명틀로 쉽게 해석하려 해서는 안 된다. 대신 동아시아에서 국가 안에서, 그리고 국가를 가로질러, 작동하는 다양한 사회세력들 사이의 전략관계적 상호작용 속에서 국가 영토성이 어떻게 구체적으로 구성되었는지를 고민하면서 특구와 같은 예외성의 공간을 이해하려는 접근이 필요하다.

4. 국가 영토성에 대한 ‘포스트 영토주의적(post-territorial)’ 접근

1) 근대적 국가 영토성 개념에 대한 비판

근대적 정치체제에 대한 일반적 믿음 중의 하나는 국가가 배타적 영토성을 국가 주권의 기본적 속성으로 가진다는 것이다. 근대 이전의 시기에 요즘과 같은 영토 개념은 존재하지 않았고, 영토가 특정 사람과 집단에 의해 통제되고 있는 울타리쳐져 있는 공간이라는 사고 방식은 역사적으로 여러 시공간적 맥락 속에서 우발적으로 생산된 것이다. Elden(2013)에 따르면, 장소와 권력 사이의 관계를 조직하는 여러 다른 종류의 방식들이 존재했었고, 이들은 매우 다양한 이름으로 불렸었다. 이 중 어떤 것들은 계속 사용되었지만, 어떤 것들은 폐기되었고, 어떤 것들은 이전부터 사용되던 이름에 새로운 의미와 실천적 행위들이 부가되기도 하였다. 우리가 지금 사용하는 근대적 의미의 영토라는 개념도 이러한 과정의 산물로서, 근대 국가와 정치체제가 확립되면서 비로소 정립된 것이다.

특히, 베스트팔렌 조약 이후 보편화된 국제관계에서 근대 국가는 명확히 구분되는 영토를 바탕으로 엄밀하게 안과 밖을 구분하고, 영토 내부의 모든 사람과 사물, 사실 등에 대해 배타적인 통치를 행사하는 영토적 주권을 가진다고(이종수, 2009) 널리 받아들여져 왔다. 이러한 근대적 영토주권 개념의 등장은 통치의 대상이 사람에서 땅(혹은 영토)으로 변경된 것과 관련된다. 봉건시기 국왕은 사람들의 통치자였으나, 근대적 정치체제가 수립되면서 점차로 특정 영토의 통치자라는 사고가 등장하기 시작하였다(Elden 2013, 329). 즉, 근대의 시대가 오면서 영토가 근대 국가의 중요한 부분이 되었고, 영토를 소유한다는 것은 그 땅의 거주자들도 동시에 소유하는 것을 의미하게 되었다. 그리고 영토에서 존재한다는 것은 주권에 복종한다는 의미가 된다. 따라서, 영토는 주권이 행사되는 공간이며 동시에 주권의 공간적 너비이다. 즉, 근대 국가의 수립은 주권이 영토 위에서 행사됨을 뜻하는 것이다.

베스트팔렌 체제 하에서 자리잡은 근대적 영토성에 대한 개념에서 중요한 또 다른 측면은 ‘국경-질서 연계(border-order nexus)’라는 믿음이다(Kim 2014, 127). Albert *et al.*(2001, 33)이 “국경은 언어적이거나 사회적 질서에 대한 개념과 불가분의 관계에 있다”

고 지적했듯이, 전통적인 근대 정치이론에서 영토는 특정한 질서의 체제를 담아내는 그릇이고, 이 영토는 명확히 구분되는 국경을 통해 다른 국가의 영토와 나뉘어진다고 이해된다. 그리고, 그 국경 너머의 다른 국가의 영토에는 이쪽과는 다른 질서의 체제가 존재한다고 전제된다. 이 ‘국경-질서 연계’는 영토 내부의 국내적 차원에서는 위계적 질서 체제, 영토 바깥의 국가 간 관계에서는 형평에 입각한 수평적 관계에 기반하여 형성된 베스트팔렌적 국제적 평화질서를 상징하는데 핵심적 요소였다(Kim 2014, 127).

이처럼 근대적인 정치체제는 1) 통치와 주권은 영토에 기반하고, 2) 영토는 특정한 질서 체제와 연동되는데 이 영토에 기반한 질서의 체제는 국경이라는 장벽을 기준으로 다른 영토적 질서 체제와 나뉘어진다는 사고에 기반하여 성립되었다. 즉, 유럽에서 근대 국가 형성의 역사적 과정을 통해 성립된 영토에 대한 법적, 제도적 실천은 영토를 고정불편하고 완벽하게 울타리쳐져 있어서 내외부는 완벽히 구분되고, 내부는 특정한 단일한 질서를 기반으로 완전하게 통제되고 있다는 관념과 상상에 기대고 있는 것이다(Elden 2013). 하지만, 이러한 영토적 관념과 상상은 구체적 정치 현실에서 나타나는 영토적 실제(reality)와는 많은 괴리를 지니고 있다. 특히, 근대 국가의 실제 작동 과정에서 이상적 근대 정치론과 국제법 이론에서 당위적으로 강조되는 배타적 영토성이 어느 정도로 강조하고 안정적으로 작동하고 발휘되어 왔는지에 대해 많은 논란이 야기되고 있다. 즉, 근대적 영토 개념에서 제시되는 이상형의 모습과 달리 실제의 영토는 고정불변한 것도 아니고 완벽하게 통제되는 것도 아니며, 많은 경우 지속적인 갈등과 논쟁 속에 놓여져서 정치-경제적 상황과 실천에 따라 변화하고 재구성되는 것이다.

실제 역사적으로도 베스트팔렌 조약의 결과로 바로 근대적 영토성이 발현되어 각 국가들이 자신의 영토 내에 하나의 동질적이고 보편적인 질서의 체제를 구현할 수 있었던 것은 아니었다(Elden 2013). 초창기 국경은 여전히 영성했고, 엄격히 규정되지 않았으며, 상이한 정치체의 영토들이 서로 중첩되기도 하였다. 물론 흑지는 이런 상황을 아직 근대화가 완전히 진행되지 않아서 여전히 전근대적 체제의 잔재들이 남아 있어서 생기는 것, 즉 시간이 지나면 해결될 문제로 바라볼 수도 있다. 하지만, 근대적 정치체제와 자본주

의적 시스템이 보편화된 오늘 날에도 국가의 영토성은 여전히 문제시되고 논쟁의 대상이 되는 채로 남아 있는 경우가 많다. 국제사회에서 모든 국가의 영토주권은 똑 같이 지켜지지 않고, 몇몇 강대국에 의해 만들어진 불균등한 권력관계가 강한 영향력을 발휘하는 상황을 우리는 매우 자주 목격한다. 이런 문제의식 하에 Krasner(1999)는 배타적 영토성에 기반한 근대적 국가 주권 개념이 하나의 ‘조직된 위선(organized hypocrisy)’에 불과하다고 주장하기도 하였다.

게다가, 국가 영토성이 지니는 이러한 역동적이고 복합적인 성격은 소위 ‘세계화’라고 불리는 최근의 정치-사회-경제적 변화와 더불어 더욱 더 강하게 표출되고 있다. 경제적 세계화의 진전이라는 상황 속에서 유럽 연합, NAFTA 등과 같은 초국가적인 정치 연합체가 형성되고, 국가 보다 더 작은 단위의 지역에 더 많은 권한과 책임을 부여하는 분권화가 이루어지는 등 그 동안 국가 스케일에 집중되었던 의사결정의 권한과 거버넌스 구조가 ‘글로벌화(globalization)’되는 주권의 다층성과 복잡성이 증가하는 경향을 보이고 있다. 이처럼 국가 영토성이 근본적으로 변화하는 상황을 경험하면서, 국가 영토성에 대한 전통적 인식론을 비판하고, 국가공간을 새롭게 해석하려는 학문적 시도들이 다양하게 이루어지고 있다.

2) 국가 공간에 대한 포스트 영토주의적 이해

최근 많은 연구들은 국가의 공간과 영토성에 대한 전통적 인식론을 ‘영토적 함정(territorial trap)’(Agnew 1994), 혹은 ‘방법론적 영토주의(methodological territorialism)’(Brenner 2004) 등의 개념으로 비판하면서, 실제 현실에서 나타나는 국가 영토의 복잡성과 다층성, 그리고 경계의 ‘다공성(porosity)’을 강조하는 인식론과 연구들을 제시하고 있다. 특히, 국가 권력이 특정 영토를 배타적으로 지배하고 통치하며(Hirst and Thompson 1999, 256), 그 권력의 행사가 해당 영토 내에서 균질적으로 이루어진다는(Pauly and Grande, 2005, 8) 사고에 기반한 근대적 영토주권 개념은 주권이 실제로 행사되고 표현되는 구체적 상황이 이러한 이상형의 모습과 다름이 널리 인식되면서 점차 도전에 직면하고 있다.

게다가 세계화라는 새로운 상황 속에서 주권이 발현되는 방식이 점차로 복잡해지면서 ‘복합적 주권

(complex sovereignty)’의 체계가 등장하여, 주권이 행사되는 위계의 구조가 점차로 다층적이고 중첩적인 모습을 띠고 있음이 지적되고 있기도 하다(Pauly and Grande, 2005, 4). 한편하여, 다양한 집단들을 통합하고 국가의 영토적 통일성을 높이기 위해 국가에 의해 사용되던 다양한 과거의 영토관리 전략들이 필요한 자원을 공급해줄 수 있는 국민국가의 역량이 약화되면서 엄청나게 약화되고 있다. 특히, 세계화된 경제 속에서 다양한 이해관계들을 국경 내에서 관리하기가 점차 어렵게 되면서, 국가의 기능과 의사결정권이 분산되는 분권화가 발생하기도 하고, 또 다른 어떤 경우에는 국가에서 가장 경쟁력이 있는 지역과 분야에 대해 국가가 특혜를 강화해주는 방식이 채택되기도 한다(Keating, 2001, p.53).

물론 1990년대 초반 제기되었던 일부 극단적 세계화론자들의 예상과 달리 국민국가는 여전히 강한 권한을 가지고 중요한 주체로서 자신의 영토성을 행사하고 있다(Hirst and Thompson 1999). 하지만 영토적 주권이 표출되고 행사되는 방식에 있어서 국가의 공간적 차별성과 선택성이 점차 강화되고 있다. 세계화의 결과로 국가 공간성의 스케일이 변화한다고 하더라도, 국가의 권력이 균질적으로 스케일 상승하거나 스케일 하강하지는 않는다. 오히려 국가의 권한과 권력이 영토 내에서 상이한 장소와 상이한 인구집단에게 차별적으로 적용되어, 특별한 장소와 지역, 혹은 특정한 스케일의 힘과 과정들에는 더 많은 혜택을, 그렇지 않은 다른 특정한 장소와 지역에는 오히려 피해를 감수하게 하는 ‘공간적 선택성(spatial selectivity)’이 행사될 수 있다(Jones 1997, 849).

이러한 경향 속에서 국가 자체를 포스트 영토주의적 관점에서 바라보는 제안이 제기되기도 하였다. Jessop(2016)은 영토주의적 관점에서 국가의 특징을 협소하게 바라보았던 전통적 관점을 비판하면서, 국가의 공간성을 더 넓고 다양한 사회-공간적 맥락에서 이해하자고 주장하였다. 특히, 제숍은 그람시의 국가에 대한 확장적이고 통합적 개념, 그리고 푸코의 통치성 논의를 바탕으로 국가 권력을 ‘정부(government) + 위계의 우산 하에 놓인 협치(governance in the shadow of hierarchy)’라고 규정하였다(Jessop 2016, 9). 그리고, 제숍은 국가 공간에 대한 전통적인 영토 중심적 논의를 거부하고, 국가가 근대적 영토주권과 관련된 영토성 이외에 다른 다양한 공간성(예. 네트워크

크, 장소, 스케일 등)을 가지고 있다고 강조하였다. 특히, 국가가 영토를 안과 밖에서 가로지르는 다양한 네트워크와 흐름을 관리하고 통제하는데 중요한 역할을 수행할 뿐만 아니라, 글로벌, 국가, 지역, 도시, 로컬 등 다양한 공간적 스케일 사이에서 권한의 분배와 노동의 분업을 조직함에 있어서도 중요한 역할을 수행하고 있다고 강조하였다.

국가 공간성에 대한 이러한 새로운 관점에 입각해서 보았을 때, 특구라는 현상은 현실에 존재하고 있는 국가 영토성의 복잡성과 다층성을 다시 한번 확인시켜주는 중요한 계기라 할 수 있다. 관련하여 웅(2000, 57)은 특구라는 예외적 공간의 생산은 국가가 인구와 지역을 차별적으로 다루고 있음을 의미하고, 그러한 차별화 과정이 국가 영토성에 미치는 영향을 ‘차등화된 주권(graduated sovereignty)’이란 개념으로 설명하였다. 또한, 웅은 ‘차등화된 주권’이 국가가 글로벌 자본의 지시에 맞추어 정치 공간을 조정하면서 주권을 유연하게 운영함에 따라 나타난 효과라고 이해한다. 특히, 웅은 국가가 발전주의 시기에는 국가적 스케일에서 영토화된 정치적 공동체를 관리하고 지키는 역할을 주로 맡았으나, 포스트 발전주의 시기로 오면서 국가의 역할이 글로벌 시장과 연결된 여러 다양한 공간과 인구들을 조절하고 통제하는 것으로 변화함에 따라 차등적 주권이란 현상이 생겨난 것으로 바라본다(Ong 2006, 78).

특구는 이러한 주권의 유연한 관리를 가능케 해주는 장치인데, 현재 전세계적으로 존재하는 특구에서는 법-제도적 보호와 규제, 억압적 체제 등 여러 유형의 통치의 기제(예, 글로벌 순환에 연결된 기업활동에 대한 법-제도적 지원과 보호, 인프라 제공, 세금 감면, 노동권의 제약과 노동조합 활동에 대한 억압 등)들이 개별 특구별로 상이한 방식으로 혼합되어 작동하고 있다(Ong 2000, 66). 상이한 유형의 특구는 상이한 방식과 정도의 유연성을 제공하며, 이들 다양한 특구들이 ‘차별화된 특구의 은하계(a galaxy of differentiated zones)’를 구성하면서 국가 권력과 글로벌 자본의 구조에 불균등한 방식으로 결합되어, 결과적으로 차별화된 주권이 국경 내부에서, 그리고 국경을 가로질러서 확산되는데 기여하고 있다(Ong 2000, 68-69). 따라서, 국가의 주권은 모든 국민과 장소에 균질적이라기 보다는 글로벌한 자본의 순환과 시장의 작동에 보다 적합한 방식으로 국가전략이 유연하게

펼쳐지면서 국민 집단과 장소에 따라 차등적으로 실행된다(Ong 2000, 72).

특구를 예외적 공간으로 보면서, 그러한 예외성의 결과로 차등화된 주권이 나타난다는 웅의 주장은 근대국가의 영토적 이상과는 달리 국가가 지역과 공간을 선별하여 영토를 차별적으로 통치하는 상황을 이해하는데 큰 도움을 준다. 하지만, 앞에서도 지적하였듯이 영토에 대한 차별적 통치와 그에 따른 주권적 유연성과 차별화의 증대는 신자유주의 세계화가 심화되면서 국가가 글로벌 자본과 결합하려는 과정에서 발생한 결과물인 것으로만 이해해서는 안 된다. 예를 들어, 동아시아의 국가들은 발전주의 시기부터 국가의 산업화와 국토공간 이용의 효율화를 위해, 국토공간의 차별화와 구획화를 통해 다양한 유형의 예외적 공간을 생산하여, 인구와 지역에 대한 통치에서 상당한 정도의 ‘공간적 선택성’을 보여주고 있었다. 즉, 차등화된 주권의 등장이 반드시 신자유주의적 통치성의 결과인 것은 아니며, Karl(2007)이 지적하였듯 자본주의 체제에 내재된 필요의 결과로 이해하는 것이 더 타당할 수 있다. 다만, 국가를 둘러싼 사회세력들 간의 전략관계적 특성의 차이로 차등화된 주권이 표출되는 정도와 방식에서 차이가 발생할 수 있다. 이와 함께 국가가 글로벌 자본의 지시에 맞추어 국가의 영토에 대한 통치를 보다 유연하게 조정하면서 특구가 만들어졌다는 웅의 논리는 영토에 대한 차별적 통치와 같은 공간전략이 단순히 국가 관료집단의 합리적 의지가 관철된 결과이거나, 혹은 초국가적 자본의 필요에 단순히 대응한 결과로 만들어진 것으로 오해하도록 만든다. 하지만, 국가의 공간전략은 국가 안에서, 그리고 국가를 통해서 작동하는 여러 사회세력들 간의 전략관계적 상호작용과 경합의 과정을 통해 우발적으로 구성되는 것이다(Park 2005; 박배균, 장세훈, 김동완 2014).

간단히 요약하면, 국가의 영토성은 근대적 정치사상이 이상형으로 전제했던 배타적 영토주권이 효과적으로 행사되는 상황과는 거리가 멀고, 오히려 복잡하고 다층적인 영토성과 다공적인 경계로 구성되어 있어 결코 안정적이지 않으며 한상 변화하는 역동성을 지닌 것이다. 국가가 특구라는 예외적 공간을 생산하는 것은 국가의 이러한 다층적이고 복합적인 영토성이 잘 드러나는 순간이다. 하지만, 이러한 예외적 공간의 생산과 그에 따른 증화된 주권의 발현은 반드시

신자유주의적 변화의 결과물인 것만은 아니다. 국가의 공간 내부에서, 혹은 그것을 안팎으로 가로지르면서, 작동하는 사회세력들의 복잡한 상호작용의 결과로 국가 영토의 차별화와 예외성이 증가할 수도 있고, 아니면 다른 양상으로 나타날 수도 있다.

5. 특구에 대한 대안적 이론화: 자본주의 지경-지경학과 예외적 공간

아이와 웅이 제안한 예외적 공간 개념과 국가 영토성에 대한 포스트 영토주의적 관점에 대한 이제까지의 논의를 바탕으로 동아시아 특구를 바라보는 대안적인 접근법을 제시하고자 한다. 이론화의 과정은 크게 2가지 단계로 구성된다. 먼저, 아주 추상적인 수준에서 특구라는 예외적 공간의 형성을 자본주의에 내재된 이동성과 고착성 사이의 모순적 관계와 변증법적 과정의 결과로 바라보는 논의를 제시할 것이다. 다음으로 추상의 수준을 낮추어 동아시아 발전주의 국가라는 매우 구체적인 상황과 맥락 속에서 이동성과 고착성 사이의 변증법적 과정이 어떻게 구체화되어 나타나는지, 그리고 시공간적 맥락성이 변화하면서 예외적 공간을 만드는 과정과 방식이 어떠한 변화를 경험하였는지 논하려고 한다.

이 장에서는 특구와 같은 국가의 영토 내에 예외적으로 존재하는 초국가적 공간에 대한 대안적 이론화를 근대 국가의 공간형성 과정에 내재된 이동성과 고착성의 변증법적 관계에 대한 논의에서 시작해 보려 한다. Harvey는 자본주의의 공간경제가 자본주의에 내재된 이동성과 고착성의 변증법적 과정을 통해 구조화된다고 보았다(Harvey 1982; 1985). Harvey (1982; 1985)에 따르면, 자본의 순환에 내재된 이동성과 고착성 사이의 모순적 긴장은 자본주의의 공간적 조직에서 핵심부에 위치한다. 우선 자본은 근본적으로 초국가적 속성을 지니는데, 자본의 순환률을 높여 자본축적에 대한 장애를 줄이고, 궁극적으로 '시간을 통한 공간의 절멸(annihilation of space through time)'을 지향한다. 하지만 동시에 탈영토화를 통해 자본의 순환률을 높이려는 이러한 시도는 필연적으로 이동성을 향상시키는데 이용되는 고착되고 비이동적인 공간적 조직과 구조를 필요로 한다. 이에 관해 Harvey(1985, 145)는 "공간의 극복을 위해서는 공간 조직이 필요하다"고 말했다. 즉, '시공간 압축(time-

space compression)'을 향한 자본의 질주는 필연적으로 (도시나 지역 차원의 집적 경제, 교통-통신 네트워크, 국가의 제도와 시설 등과 같이) 영토화되어 있어 상대적으로 덜 이동적이고 고착된 공간적 조직의 생산과 재생산을 통해 가능한 것이다. 이처럼 자본주의에서 이동성과 고착성이라는 두 힘은 상호의존적이지만, 동시에 서로 모순적인 관계에 있다. 자본주의 공간경제와 도시화에 대한 Harvey의 이론화는 기본적으로 자본주의에 내재한 이러한 이동성과 고착성 사이의 모순적 힘들의 변증법적 상호작용에 대한 이론적 통찰에 기반을 두고 있다. 특히, Harvey는 이 두 가지 힘의 변증법적 상호작용이 자본주의 공간경제를 구조화하고, 건조환경의 공간적 집중과 자본주의 도시화를 야기하며, 자본주의 위기에 대한 '공간적 해법(spatial fix)'을 제공하고, 자본주의 도시정치를 특징 지우며, 자본주의 지정학을 만들어낸다고 주장하였다(Harvey 1982, 1985, 1989).

자본주의에 내재된 이동성 지향의 힘은 자본이 기본적으로 지닌 초국가적 성격을 통해 나타난다. 앞선 Harvey의 논의에서도 지적되었듯이, 본질적 속성상 자본은 특정의 국가에 매여 있기 보다는 초국가적 성격을 지닌다. Braudel(1982; 1984)에 따르면 "가장 성공적인 자본가들은 그 자신에 내재된 국적을 가지고 있지 않으며, 언제든 지 장거리 무역에 쉽사리 관여한다. 또한, 이윤의 기회가 어떻게 전개되는지에 따라 투자의 위치를 쉽사리 변경한다." 이와 비슷하게 Glassman(2010, 19)도 "자본은 지리적 확장을 지향하고, 이윤의 기회에 대해 국가의 영토성이 가하는 제약에 대해 부정적인" 성향을 지닌다고 주장하였다.

하지만, 자본주의는 이동성 지향의 성격만으로 특정 지워지지 않고, 특정 장소에의 고착성을 기반으로 영토화를 지향하는 성격을 가지고 있기도 하다. 앞서도 논의하였듯이, 탈영토화를 통해 이동성을 강화하려는 자본의 시도는 특정 장소에 고착된 공간적 조직과 영토화된 시스템을 통해서만 가능하기 때문에, 새로운 고착성을 야기할 수 밖에 없다. 더구나, 자본이 기본적으로 초국가적 확장과 연결을 지향하는 성격을 지니고 있지만, 자본은 하나의 단일한 블록을 형성하고 있는 것은 아니어서, 모든 자본 분파들이 초국가적 확장을 지향하는 것은 아니다. 사실 자본에게 중요한 것은 이윤을 극대화하는 것이지, "자유로운 시장"을 건설하는 것이 아니기 때문이다(Glassman

2010, 23). 즉, 이윤을 극대화하기 위해 자본은 자유로운 시장을 건설하기 보다는 독점시장을 구성하기를 원한다. 그런데, 이 독점적 시장은 초국가적 스케일에서 구성될 수도 있지만, 국가적이거나 지방적인 스케일에서 구성될 수도 있다. 독점적 시장을 만들고 유지하기 위해 자본은 정치권력과의 결탁을 통해 다른 자본의 행동을 통제하고 시장의 기능을 규율하는 조절의 장치를 만들려고 노력한다. 즉, Harvey(1985)가 자본주의에서 특정의 지리적 스케일에서 기술, 제도, 사회적 관계, 관습 등이 구조적으로 결합되고 응고되면서 나타나는 ‘구조화된 응집(structured coherence)’이 발생한다고 주장하였듯이, “특정의 자본 분파들은 이윤을 추구함에 있어서 국가적인 (혹은 지방적인) 조절의 장치들을 유지하는 것이 그들의 이익에 더 부합한다고 생각”하고(Glassman 2010, 19), 국가 혹은 지방적 스케일의 정치권력과 동맹을 형성하고, 초국가적 확장 보다는 해당 공간적 스케일의 이익에 매달릴 수도 있다.

요약하면, 자본은 국적이나 국민경제에 얽매이지 않고 그들의 이익을 위해 초국가적으로 확장하면서 이동성을 추구하는 성향을 지니지만, 동시에 모든 자본 분파들이 초국가적 성향을 지니는 것은 아니다. 자본이 추구하는 것은 자신의 이윤을 극대화할 수 있는 독점적 시장이고, 이 독점적 상황은 정치, 사회, 역사적 조건에 따라, 초국가적, 국가적, 지방적 차원에서 다양하게 형성 가능하다. 즉, 특정의 공간적 스케일에서 형성된 독점시장을 지키려는 고착성을 지향할 수도 있는데, 이 고착성은 다양한 공간적 스케일에서 형성된다. 어떠한 공간적 스케일에서 형성된 고착적 이해를 지키기를 원하는가에 따라 자본의 스케일적 이해관계는 달라진다.

근대 국민국가가 형성되고 국가의 영토가 만들어지는 과정은 이러한 이동성과 고착성이 모순적으로 상호작용하면서, 공간적으로 타협하는 과정이다. Smith(2004)에 따르면, 근대국가의 형성과정은 근본적으로 영토화의 과정인데, 이는 1) 국가가 영토적으로 규정되고, 2) 국가 영토 내에서 폭력의 독점적 사용에 대한 권한과 국가의 영토를 방어하는 능력을 갖춰야 하기 때문이다. 따라서, 근대국가는 자본주의에 내재된 이동성과 고착성이라는 두 모순된 힘을 영토적으로 중재하는 과정의 결과물이다(Smith 2004). 국민국가의 형성과정은 1) 한편으로는 자본주의로의

전환 과정에서 축적의 공간적 스케일이 확대되는 것에 대한 대응이고, 2) 다른 한편으로는 자본주의 발전에 따라 심화되는 경쟁과 협력, 자본주의 경제적 관계의 지리적 팽창과 사회적 분업의 강화를 위한 중앙집중화라는 모순적 힘 사이의 갈등과 긴장을 중재하는 과정이다. 따라서, 국민국가라는 공간적 스케일이 형성되는 과정은 자본 축적이 이전 보다는 더 확장된 지리적 스케일에서 이루어지는 과정 속에서 야기되는 모순들에 대한 지리적 대응이었다(Smith 2004, 203). 자본주의는 생존하기 위해서 공간적으로 확장해야 하는데, 국민국가라는 새롭게 등장하는 시스템은 그러한 지리적 확장과 이동성의 증가를 가능하게 하는 것이기도 하면서, 동시에 지리적 확장과 이동성의 증가가 통제불가능할 정도로 이루어지는 것을 제약하기 위해 고착성을 만들어주는 정치-지리적 하부구조였던 것이다. 결국, 국민국가 형성을 둘러싼 복잡한 과정은 1) 글로벌한 스케일을 지향하는 이동과 축적의 야망과 2) 이러한 글로벌한 이동의 욕망을 지방적 차원에서 통제하려는 힘 사이의 긴장을 영토적으로 타협하는 과정에서 발생한다.

이동성과 고착성의 모순이라는 관점에서 근대국가의 영토성을 바라보면 포스트 영토주의적 관점에서 강조되는 국가 영토성의 복합성과 다층성은 너무나 자연스러운 현상이다. 왜냐하면 현재의 국가 영토성은 이동성과 고착성 간의 변증법적 긴장이 일시적으로 타협한 상황일 뿐이며, 정치-경제적 상황의 변화에 따라 항상 새로운 긴장과 갈등이 발생할 수 있는 불안정하면서 역동적인 것이기 때문이다. 그리고, 세계화의 과정도 국민국가를 위협하거나 도전하는 것이기 보다는 근대적 국가의 형성과정에서 이미 내재된 힘이 발현된 것이라 볼 수 있다. 특히, 이전에 국지적으로 형성되어 있던 시장이 지리적으로 확장되어 글로벌한 차원으로 확대될 수 있었던 것도 자본주의가 발달하면서 국민국가라는 영토화된 정치체가 등장함을 통해서 가능했다(Smith 2004, 203). 물론 자본주의에 내재된 이동성과 고착성이라는 두 가지 모순된 힘의 상호작용 때문에 자본의 무한한 지리적 이동과 확장이 어느 정도의 공간적 스케일에서 제약될 필요가 있었고, 그 결과로 등장한 것이 근대적 영토국가이었다. 이렇게 보면 근대국가의 영토성, 세계화의 과정 모두 자본주의에 내재한 이동성과 고착성의 모순이 변증법적으로 발현되면서 나타난 결과이다.

그렇다면 이동성과 고착성의 변증법적 상호작용이 지속되는 한, 국가의 영토성은 결코 안정적이거나 영속적일 수 없으며, 항상 불안정하며 새로운 변화에 열려있을 수밖에 없다. 하지만, 국가의 영토성은 그것을 둘러싼 각종 법-제도적 인프라, 물리적 경관, 그리고 문화, 이데올로기적 장치 등의 내구성과 관성으로 인해 쉽사리 변화되지 않는 것도 사실이다. 이런 상황에서 국가의 정치엘리트들은 국가 영토성의 기본적 틀은 바꾸지 않은 채, 항상 새롭게 등장하는 이동성과 고착성 사이의 긴장과 갈등에 적절히 반응하여 국가의 영토성을 미시적으로 재조정하려는 노력을 지속하여야 한다.

특구라는 공간전략은 이러한 지속적인 재조정을 위한 노력의 일환으로 이해될 수 있다. 따라서, 특구의 역사적 기원에 대한 앞선 논의에서도 살펴보았듯이, 국가의 영토 내에 초국경적 경제교류를 위한 예외적 공간을 조성하는 것은 근대국가의 역사 속에서 매우 오랜 기원을 가진 국가의 행위였다. 하지만, 최근 세계화라는 새로운 힘이 등장하면서 국민국가의 기존 영토적 틀을 넘어선 이동성에 대한 욕망이 어느 때 보다 증대하면서, 국가의 영토적 경계성이 약화되고 있다. 이는 다양한 초국경적 경제공간의 출현으로 드러난다. 유럽연합과 같은 초국가적 경제공동체, 특구, 월경적 경제권 등과 같은 형태로 등장하는 초국경적 경제공간은 세계화 시대에 글로벌한 스케일로 뻗어나가려는 이동성에 대한 욕구와 지방(혹은 국가적) 차원에서 통제하고 관리하려는 힘 사이에 이루어지는 영토적 타협의 새로운 형태이다.

6. 동아시아의 시공간적 맥락에서 '예외적 공간' 이해하기

추상적 수준에서 예외적 공간의 생산은 자본주의에 내재된 이동성과 고착성 사이의 모순과 긴장을 공간적으로 타협하는 방식으로 이해할 수 있다. 하지만, 예외적 공간이 만들어지는 구체적 모습은 이러한 추상적 수준의 논리만으로는 설명할 수 없다. 여기서는 동아시아라는 보다 특수한 시공간적 맥락 속에서 특구라는 예외적 공간이 만들어지는 과정에 대한 보다 구체적인 설명들을 제시하고자 한다.

1) 동아시아 초국경적 경제공간의 특성

자본주의에 내재한 이동성과 고착성의 긴장과 갈등 속에서 국민국가와 그를 둘러싼 근대적 영토공간이 만들어지고, 이어서 경제의 세계화가 진전되면서 국민국가의 영토성이 공격받는 과정은 유럽에서 가장 극명하게 표출되어, 심지어 유럽연합과 같은 초국가적 차원의 영토적 정치체가 새로이 만들어지기까지 하였다. 어찌보면 유럽연합의 등장은 이동성과 고착성의 긴장과 갈등이 더 이상 국민국가의 영토성으로 타협될 수 없는 상태에 이르러, 새로운 영토적 타협을 모색하는 과정의 결과라고 볼 수도 있다. 그간 많은 사람들은 동아시아에도 세계화의 시대를 맞이하여 유럽연합과 같은 새로운 영토적 공동체를 결성해야 한다는 당위적 주장을 제기하기도 하였다. 하지만, 동아시아에서 표출된 이동성과 고착성의 변증법적 상호작용 방식은 유럽과는 많이 달라서, 유럽의 경험을 동아시아에 그대로 적용하기는 어렵다.

유럽에서 이동성과 고착성의 긴장이 유럽이라는 초국가적 공간 스케일에서 유럽연합이라는 영역화된 정치공동체를 결성하는 방식으로 타협이 시도되었다면³⁾, 동아시아에서 이동성과 고착성의 긴장과 갈등이 타협되는 방식은 유럽의 경우와는 차이가 있는 것 같다.⁴⁾ 동아시아에 근대적 국가 영토성이 본격적으로 자리 잡은 것은 제2차 세계대전 이후 한국, 대만, 중국 등이 일본과 서구 제국의 영향력에서 벗어나 독립된 국가를 수립하면서부터였다. 그리고, 한국전쟁과 같은 냉전 질서가 수립되던 과정의 혼란기를 거치고 나서, 1960년대 무렵부터 중국을 제외한 이들 아시아 국가들은 본격적으로 자본주의 국제분업질서에 편입되었는데, 여기서 중요한 것은 이를 계기로 이동성과 고착성 사이의 긴장과 갈등도 본격화되었다는 것이다. 즉, 자본주의 국제분업구조에 연결되어 경제성장과 자본 축적을 도모해야 하는 필요와 탈식민지적 상황 속에서 신생독립국으로서 국가의 영토성을 강화하고 지켜야 하는 필요 사이에 긴장이 발생하였고, 이를 해결하는 방식으로 수출자유지역, 산업공단 등과 같은 예외적 공간을 조성하는 공간전략이 채택된 것이었다. 다시 말해, 동아시아에서 자본주의 경제와 근대적 국가 영토성이 본격적으로 자리를 잡은 이래 이동성과 고착성의 긴장과 갈등이 타협되는 방식은 "특구" 모델을 바탕으로 둔 것이 아닌가 감히 추론해 볼 수 있다.

동아시아에서는 여러 가지 이유로 인해 국가 스케일의 영토성이 오래 동안 강하게 유지되었고, 그로 인해 이동성과 고착성의 모순에 대한 공간적 돌파가 유럽연합과 같은 초국가적 재영토화에 기반하여 이루어지기 힘들었다. 동아시아에서 근대국가의 출현은 100년 이상의 역사를 가지고 있지만, 20세기 초 일본의 제국주의 침략으로 인해 국가들의 영토성 확립이 지연되었다가, 제2차 세계대전에서 일본 제국주의가 패망하면서 비로소 동아시아 국가들이 정상적 영토성을 확립할 수 있게 되었다. 하지만, 중국의 공산화, 한반도에서의 한국전쟁 발발 등을 계기로 냉전 지정학이 강하게 작동하면서, 동아시아에서 영토성은 기본적으로는 냉전 지정학에 의해 만들어진 소위 ‘자유진영’과 ‘공산진영’ 간의 대립에 기반하여 표출되었다. 따라서, 한반도에는 남한과 북한 사이에 지구역사상 가장 견고한 영토적 경계와 방어선이 엄청난 규모의 군사력의 배치와 함께 구축되었다. 1980년대 이전까지는 중국과 대만 사이에도 팽팽한 영토적 긴장이 조성되었다. 물론 이 시기 동아시아의 영토성이 냉전 지정학에 의해서만 만들어진 것은 아니었다. 일본 제국주의에 대한 역사적 경험으로 인해 탈식민주의적 민족/국가주의와 영토적 정체성도 작동하였다.

1990년 이후 동아시아에도 세계화의 바람이 강하게 몰아쳤지만, 그와 동시에 진행된 탈냉전 지정-지정학이 더욱 강하게 영향을 주면서 그 동안 냉전 지정학에 의해 지연된 국가의 정상적 영토성 확립이 본격화되기 시작하였다. 따라서, 1990년대 이래로 동아시아 국가들 사이의 역사갈등, 영토분쟁 등이 심화되고 있고, 개별 국가들의 민족/국가주의와 영토성이 강화되고 있는 추세이다. 이러한 조건 속에서 동아시아에서는 1) 경제적 교류를 위한 초국경적 이동과 흐름에 대한 욕망과 2) 국가의 영토성 사이의 모순적 긴장을 유럽과 같은 방식으로 국가의 영토성을 약화시키거나 더 큰 지역적 스케일로의 재영토화를 통해 완화하기 보다는, 특구와 같은 예외적 공간의 조성을 통해 충족하려는 타협적 해결책이 더 선호되었을 것이라 추론해 볼 수 있다. 게다가 1990년대 이후 신자유주의 세계화의 진전과 함께 국가 간의 경제적 교류와 연결의 정도는 지속적으로 증가하고 있다. 따라서, 동아시아에서 이동성과 고착성 사이의 긴장과 갈등은 1990년대 이래로 더욱 심화되고 있다. 그 결과로 동아시아 국가들의 특구 정책에 대한 의존도도 점차 높아지고

있는 것으로 보인다.

2) 발전주의 국가의 공간적 선택성과 예외적 공간

한국, 일본, 중국, 대만 등 동아시아 국가들의 영토성과 예외적 공간 정책을 논함에 있어 ‘발전주의 국가(developmental state)’라 불리는 국가형태에 대해 언급하지 않을 수 없다. 2차 세계대전 이후 벌어진 동아시아 국가들의 급격한 경제성장을 설명함에 있어서 많은 학자들은 경제활동에 대한 국가의 적극적 개입을 중요한 원인으로 보았다. 그리고, 일부 베버주의 학자들은 자본주의 체제에서 국가가 적극적으로 경제활동에 개입할 수 있었던 정치-사회-경제-문화적 배경을 ‘발전주의 국가’라 불리는 국가 형태의 특수성에서 찾았다. 흔히 발전주의 국가론이라 불리는 이 입장에 따르면, 한국, 일본, 대만 등과 같은 동아시아의 국가들은 국가 관료들이 사회의 사적 이해로부터 자율성을 유지하면서 시장행위에 적극 개입하여 국가의 장기적 경제성장에 효과적이고 긍정적으로 기여할 수 있었다(Johnson 1982; Wade 1990; Amsden 1989).

발전주의 국가론은 그것이 전제로 한 국가-사회 이분법, 방법론적 국가주의 등의 문제로 인해 많은 비판을 받고 있지만, ‘발전주의 국가’라는 용어는 동아시아 자본주의와 정치-경제 시스템의 특수성을 적절히 표현하는 유용한 수사로 널리 이용되고 있다. 즉, 발전주의 국가론이 전제하는 베버주의 국가론을 받아들이지는 않는다 하더라도, 국가 관료집단과 정치 엘리트가 국가의 경제성장을 자신들의 정치적 정당성을 확보할 수 있는 중요한 수단으로 생각하고 국정을 운영하는 상황을 ‘발전주의 국가’라고 부를 수 있고(Castells 1992), 1950년대 이후 80년대 까지 한국, 일본, 대만 등 동아시아 국가들은 그러한 특징을 지닌 것으로 볼 수 있다. 2차 세계대전 이후 자본주의 블록에 속하지 않은 채 한국, 일본, 대만과는 다른 발전경로를 택한 중국도 1980년대 개혁개방 이후 급격하게 자본주의 시장경제에 편입되면서 발전주의 국가로서의 특징을 보이고 있다는 연구들이 최근 많이 제시되고 있다(Evans 2010; Knight 2014; Nee *et al.* 2007). 즉, 공산당 일당독재라는 권위주의적 정치체제를 바탕으로 국가 관료집단이 국가의 장기적 경제 성장과 발전을 위해 적극 개입하고 있는 것이 다른 동아시아의 발전주의 국가의 특징과 비슷하다는 것이

다. 필자는 여기서 중국이 발전주의 국가인지 아닌지 분석적으로 평가할 의도는 전혀 없다. 하지만, 중국도 여타의 다른 동아시아 국가들과 비슷하게 국가 주도의 자본주의 발전을 추구하고 있다는 측면에서 발전주의 국가란 은유적 표현을 중국의 정치경제적 상황을 묘사할 때에도 사용할 수 있으리라 생각한다.

제2차 세계대전 이후 동아시아 자본주의 체제에서 국가의 행위는 크게 2가지 축을 중심으로 이루어졌다. 첫째, 제2차 세계대전이 끝나고, 새롭게 떠오르는 냉전적 지정학의 상황 속에서 동아시아의 각국들은 새로운 국가 만들기라는 엄중한 역사적 과제를 부여받고 있었다. 특히, 국가 만들기에 필요한 영토적 일관성과 내적 통일성을 강화하고, 기능적으로 통합된 국민경제를 확립하는 일은 매우 중요하였다. 분단의 상황에서 한국 전쟁의 참화까지 겪은 한국은 영토의 안보와 보전, 국토의 건설 등을 통해 국가를 안정화시키는 것이 시급한 과제였다. 중국과의 내전에서 패퇴하여 대만으로 쫓겨온 국민당 정권도 대만을 중심으로 국가 영토를 안정화하고 새로운 국가를 건설하는 시급한 과제를 부여받고 있었다. 일본은 한국, 대만과 같은 신생국은 아니었지만, 제2차 세계대전에서의 패망으로 이전 제국시절에 확장했던 영토의 상당 부분을 잃고 일본 열도로 영토가 축소된 상황이어서, 일본도 새로운 국가를 건설해야 했고, 이를 위해서는 국가 영토의 내적 통일성을 높이는 과업이 매우 중요하였다. 이러한 상황 속에서 동아시아 국가들은 국가적 스케일로 제도와 권한을 집중하여 고도로 중앙집권적인 통치체제를 구축하고, 동시에 국가와 국민들의 영토적 일체감을 높이려 노력하였다.

둘째, 1950년대가 지나면 냉전 지정-지경학의 조건 속에서 미국-일본을 축으로 한 군사-경제 네트워크가 확립되고, 이에 대만, 한국과 같은 동아시아 국가들이 편성하여 경제성장을 꾀하기 시작하면서, 발전주의 국가의 모습을 드러내기 시작한다. 1944년 이래로 영국과 미국의 주도로 브레턴우드 국제금융통화체제가 성립되어, 자본의 자유로운 이동이 통제되고 느슨한 자유무역 규범이 채택되었다. 이 틀 속에서 개별 국민국가들은 통화 재정정책과 대외무역정책에서 상대적 자율성을 추구할 수 있었다. 더불어 소련과의 냉전적 경쟁에서 우위를 차지하기 위해 미국은 저발전국가의 근대화와 개발에 대해 갖가지 지원을 제공하였다. 이러한 전반적인 국제적 차원의 여건은 제3

세계 국가들이 초국적 자본의 착취와 축적 욕망에 휘둘리지 않고 자율적으로 경제성장을 추진할 수 있는 좁은 틈새를 제공해 주었다(지주형 2016, 234). 이와 더불어 냉전적 갈등의 최전선에 위치해 있던 동아시아의 국가들은 미국으로부터 막대한 군사적, 경제적 원조를 제공받았다. 미국은 일본을 중심으로 동아시아에 냉전 지정-지경학 네트워크를 형성하였고, 그 네트워크에 연결된 한국과 대만은 경제성장을 위한 중요한 기회를 제공받았다(Glassman & Choi 2014). 이러한 지정-지경학적 환경 속에서 1950년대 혹은 60년대부터, 일본, 대만, 한국 등 동아시아의 국가들은 국가의 경제성장과 산업화를 도모하기 위해 발전주의적 국가개입을 본격화하기 시작하였다. 특히, 이들 동아시아 국가들은 수출지향 산업화, 중화학 공업화 등의 경제정책을 통해 경제활동에 직접 개입하면서, 자본과 노동의 집약적 동원을 통해 효율적인 산업화와 경제개발을 도모하는 축적전략을 추진하였다.

제2차 세계대전 이후의 동아시아 맥락에서 이들 두 가지 국가 행위의 축은 많은 경우 서로 보완적인 역할을 수행하면서 각자의 목적을 위해 서로 긍정적으로 기여하였다. 한국과 대만에 있어서는 일본 제국주의로 부터의 해방, 하지만 그와 함께 닦긴 냉전적 대립의 심화, 일본의 경우는 전쟁에서의 패망과 구질서의 해체 등과 같이 국내외적인 정치적 상황이 극도로 불안정한 조건에 직면에서 이들 각국 지배 엘리트들이 추진한 ‘국가 만들기’ 프로젝트는 이들 엘리트 집단의 정치적 지배, 그 자체에 대한 국민들의 정치적 지지를 전제로 하는 것 이었다. 이런 상황에서 국가의 경제성장을 위한 국가지배 집단의 발전주의적 노력과 그를 통해 이루어진 부의 증진은 이들의 정치적 지배에 대한 정치적 정당성을 확보하는데 매우 중요한 기반이 되었다(Castells 1992). 이와 더불어, 발전주의적 국가 경제성장을 위한 자본과 노동의 집약적 동원을 위해서는 경제 민족주의에 기반하여 국민들이 하나의 경제적 이해로 묶여 있는 영토적 공동체에 대한 상상이 필요하였고, 이는 지배 엘리트들이 추진하던 ‘국가 만들기’ 프로젝트와 그를 통한 국민경제와 민족 공동체라는 상상의 공간의 구성을 전제로 하는 것 이었다(Glassman *et al.*, 2008, 351).

하지만, ‘국가 만들기’와 발전주의적 경제성장이라는 두 가지 국가 프로젝트는 불가피한 모순관계에 놓여있기도 했다. 먼저 탈식민주의적 맥락에서 추진된

‘국가 만들기’라는 정치적 프로젝트는 민족주의적 영토의식을 기반으로 한 국가 영토의 안정성과 통일성, 그리고 내적 응집력을 높이는 것을 필요로 하였다. 하지만, 국가의 경제성장을 도모하기 위한 발전주의적 국가 행위는 자본의 글로벌한 순환에 대한 연결성을 높여 자본축적을 도모해야 한다는 경제적 필요와 관련된 것 이었다. 특히, 미국-일본을 중심으로 형성된 냉전적 안보-경제 네트워크와 그를 기반으로 구성된 국제적 분업구조에 편입되어야 만 경제성장을 효율적으로 도모할 수 있었다. 그런데, 글로벌한 자본 순환 구조에의 연결성 강화와 영토적 응집력 심화라는 두 가지 방향성은 종종 모순적 상황에 놓일 경우가 많았다. 자본주의에 내재한 이동성과 고착성 간의 모순적 긴장 관계가 여기서 구체화되어 표출되는 것이다. 즉, 글로벌한 자본의 순환에 효과적으로 연결되기 위해서는 보다 개방적인 경제체제를 구축해야 하는데, 이는 종종 영토적 안정성, 내적 통일성, 그리고 영토주의적 정체성을 저해하는 결과를 초래할 위험에 직면하게 되는 것이다. 이런 모순적 상황에서 동아시아의 발전주의 국가들이 택한 1차적 타협책은 해외기업의 국내 유입과 직접투자를 최대한 통제하여 국내 시장과 기간산업을 보호하면서(영토적 안정성의 확보), 수출을 장려하고 수출산업을 육성하여(경제의 글로벌한 개방성 촉진) 상품의 이동을 한 방향으로 유도함으로써 국가의 경제공간을 비대칭적 폐쇄공간으로 만드는 것이었다(지주형 2016, 249). 이처럼 비대칭적인 폐쇄 공간을 창출하는 영토적 타협책은 동아시아의 발전주의 국가가 자본과 노동의 집약적 동원을 위해 추동한 경제적 민족주의와도 어느 정도 일맥상통하면서 동아시아 발전주의 국가를 규정하는 중요한 특징의 하나가 되었다.

하지만, 이러한 타협책만으로는 영토적 통합성을 높여야 하는 정치적 필요와 발전주의적 개입을 통해 자본축적을 이루어야 하는 경제적 필요 사이의 긴장을 완전히 해소하지는 못하였다. 게다가 동아시아 발전주의 국가들은 미국-일본을 축으로 하는 냉전적 계급동맹과 미국 군산복합체를 중심으로 하는 글로벌한 지정-지경학적 체제의 영향, 그리고 국가 내부 자본 분파들의 요구에 의해 점차로 국가의 영토적 내적 통합성 보다는 자본 축적을 우선시하는 경향을 보이게 되었다. 자본 축적의 효율화를 위해 동아시아의 발전주의 국가들은 재정적, 제도적 특혜를 기반으로 전략

산업을 육성함을 통해 기업이 단기적 이익과 장기적 이익의 균형적 조화를 통해 자본 축적을 할 수 있는 발판을 마련해주면서 압축적 성장을 도모하였다(지주형 2016, 249). 이러한 과정은 공간적으로도 표출되어, 동아시아의 발전주의 국가들은 국가의 제한된 자원을 효율적으로 이용하기 위해 1) 고도로 중앙집권화된 행정조직을 수립하여 국가스케일 중심의 권력의 집중화와 전 국토에 걸친 행정적 획일화를 이루고, 2) 1950년대 후반 이후부터는(일본의 경우 1955년 이후, 한국과 대만의 경우 1960년대 이후) 국토 전체의 이용을 중앙정부가 종합적이고 일관되게 계획하고 관리하는 국토개발을 추진하였다. 그리고, 압축적 성장을 위한 효율적 국토개발을 도모하면서 국가의 재정적, 제도적 특혜가 집중되는 산업단지, 임해공업단지, 수출자유지역 등과 같은 예외적 공간을 일부 선택된 지역에 건설하여 ‘성장극(growth pole)’과 집적경제를 발전시키는 공간전략을 추진하였다(손정원 2006). 그 결과로 동아시아 국가들의 발전주의적 경제성장 전략은 전국도에 걸친 균등한 부의 증진과 발전을 이루어내기 보다는 ‘산업화의 섬’이라 할 수 있는 일부 선별된 예외적 공간을 중심으로 산업과 도시의 발달이 이루어지는 상당히 높은 수준의 ‘공간적 선택성’을 드러내었고, 이는 국토공간의 불균형과 지역격차가 심화되는 결과를 초래하였다.

국가에 강한 공간적 선택성과 그로 인해 심화된 국토의 불균등 발전은 국가의 영토적 응집력과 통일성을 저해하는 요인이 되었다. 이러한 상황은 국가 공동체의 정당성을 약화시켜 사회적 안정을 저해할 수 있기 때문에, 동아시아 발전주의 국가들은 국토의 균형 발전을 이룩하여 불균등의 문제를 해소하기 위한 다양한 정책들을 펼쳤다. 예를 들어, 한국은 1970년대부터 국토종합계획을 실시하면서, 수도권을 비롯한 대도시 지역의 인구와 산업의 집중을 억제하고 지방으로 인구와 산업을 분산하여 국토의 균형발전을 추구하고 영토적 통합성과 내적 응집력을 높이려는 정책을 실시하였다(박배균 2012). 일본도 1950년대 후반부터 국토의 균형발전을 위한 다양한 국토개발정책을 펼치고, 격차를 줄이기 위한 대규모의 공공사업을 추진하였다(김은혜, 박배균 2016). 하지만, 이러한 동아시아 발전주의 국가의 지역균형 정책은 서구의 공간적 케인즈주의와 달리 부의 재분배와 사회적 형평을 위한 사회적 합의가 부족한 상황에서 추진되어 지

역격차를 효과적으로 해소하지 못하였다. 특히, 지역 격차의 문제는 부의 공간적 분배 뿐만 아니라 사회계층적 분배가 동시에 추진되어야 효과적으로 해소될 수 있는데, 동아시아 발전주의 국가에서는 대부분 지역간 자원의 분배에만 국한하여 논의가 되었고, 그 결과로 불균등 발전의 문제가 효과적으로 해결되기 보다는 오히려 국가의 자원을 둘러싸고 상이한 지역들이 경쟁하면서 지역개발을 위한 토건적 수요를 충족시키는 데만 만족하면서 끝나는 결과를 초래하였다(박배균 2012; 김은혜, 박배균 2016).

3) 동아시아에서 신자유주의 세계화와 예외적 공간

이제까지 논의하였듯이 동아시아에서 예외적 공간의 등장을 신자유주의적 변화에 의해서만 이루어진 결과로 볼 수는 없다. 발전주의 시대에서도 동아시아의 국가들은 국가의 영토적 응집력과 통일성을 높여야 하는 정치적 필요와 발전주의적 경제성장을 추구하는 축적의 욕망 사이의 모순적 긴장을 중재하고 타협하는 과정에서 다양한 형태의 예외적 공간들을 생산하여 왔다. 하지만, 1990년대 들어 신자유주의 세계화가 동아시아의 국가와 사회에도 영향을 주면서, 예외적 공간이 생산되는 방식과 특성이 변화하기 시작하였다. 신자유주의의 진전과 함께 더 많은 수의 다양한 예외적 공간들이 동아시아에서 생기기 시작한 것이었다.

1980년대 이후 동아시아의 발전주의 국가는 다양한 도전에 직면하였다. 먼저 1971년 브레턴우즈 체제가 붕괴하고 미국의 재정 및 경상수지 적자가 심화되었다. 또한, 소련과의 데탕트가 시작되면서 냉전적 지정학적 긴장이 완화되고, 미국의 대외 무역 정책이 전환되기 시작했다. 미국은 냉전 체제에서 인내해 오던 동아시아 국가들과의 무역적자를 더 이상 감내하지 못하고 보호무역주의를 강화하고, 동아시아 국가들에 대해 수입개방 압력을 가하기 시작했다. 더불어, 미국에서 신자유주의와 초국적 금융자본의 헤게모니가 강화되면서, 미국과 초국적 금융자본의 동아시아 국가들의 자본시장 개방에 대한 압력도 커지게 되었다(지주형 2016, 238). 이러한 국제적 지정-지경학적 조건의 변화는 동아시아에서 발전주의 국가의 종말을 유도하는 중요한 배경이었다. 이와 더불어 1990년대 말에 발생한 동아시아의 경제위기, 그리고 동아시아

국가 내부의 정치적 민주화 등은 강력한 국가의 권위주의적 리더십에 기댄 발전주의적 경제성장을 더 이상 가능하지 않게 만들었다. 발전주의 모델의 붕괴와 함께 강력하게 밀어닥친 신자유주의 세계화의 열풍 속에서 동아시아 국가들은 정치-경제 체제에서 급격한 변화를 경험하게 된다(Park *et al.*, 2012).

동아시아에서 신자유주의적 전환은 이전의 발전주의 시기와 달리 경제활동에서 금융자본의 영향력과 중요성이 증가하는 금융화가 진전하였음을 의미한다. 따라서, 동아시아의 신자유주의화된 국가들은 수익성을 높여 초국가적으로 떠도는 자본을 유치하기 위하여, 국가의 영토성을 상대화하고 유연화하여 보다 개방화된 자본축적의 공간을 창출하기를 원하였다. 지주형(2016, 231)에 따르면, 신자유주의 국가는 달러-윌스트리트 체제에 통합되어 상품과 자본의 흐름을 자유화하는데, 그 중 특히 자본의 양방향 이동(수입/수출)의 자유화를 추진한다. 하지만, 이러한 경제적 개방화와 자유화의 시도는 발전주의 체제의 유산 속에서 존재하는 기존의 영토화된 기득권과 사회관계로 부터의 저항에 직면하여 쉽사리 이루어지지 못 하였다(Park 2005). 따라서, 경제적 개방화의 시도에도 불구하고 실제로는 자본의 이탈과 유출을 막는 다양한 노력들이 이루어지면서 비대칭적 개방공간이 형성되었다(지주형 2016, 231). 이와 더불어 고착된 영토적 힘의 저항에 따라 전국도에 걸친 전면적인 개방화와 신자유주의적 전환이 불가능한 상황에서 국가 지배엘리트는 예외적 공간의 설치를 통해 선별된 지역에 '공간 선택적 자유화(spatially selected liberalization)'를 허용하는 새로운 영토적 타협을 추구하였다(Park 2005). 이러한 공간 선택적 자유화의 결과로 동아시아에서는 2000년대 이래로 경제자유구역, 국제자유도시, 금융허브, 국제전략특구, 자유무역시범구 등과 같은 다양한 유형의 예외적 공간들이 만들어졌다.

4) 동아시아 특구의 3가지 유형

동아시아 예외적 공간에 대한 이제까지의 논의를 바탕으로 필자는 동아시아의 특구를 크게 3가지 유형으로 분류하고자 한다. 신자유주의 세계화가 동아시아 국가들이 예외적 공간을 만드는 행위를 좀 더 촉진하고, 또한 예외적 공간의 성격에 변화를 초래한 것은 사실이지만, 예외적 공간을 포스트 발전주의 시대의

신자유주의 통치성의 반영물로 축소해서 보는 것은 동아시아 국가의 영토성을 제대로 이해하지 못하게 만든다. 동아시아의 시공간적 맥락성 속에서 현실적으로 존재하였고 지금도 운영되고 있는 특구는 1) 발전주의적 특구, 2) 신자유주의적 특구, 3) 체제전환형 특구이다. 이들 각 유형에 대한 설명은 다음과 같다.

(1) 발전주의적 특구

동아시아 발전주의 국가는 동아시아 정치경제 체제를 관통하는 냉전적 지정-지경학의 영향 속에서 구체화되어 표출된 1) 영토화를 지향하는 정치적 힘과 2) 글로벌한 자본순환에 연결되어 자본축적을 촉진하려는 경제적 힘 사이의 모순적 긴장 관계를 산업단지, 수출자유지역 등과 같은 예외적 공간을 창출하는 영토적 타협을 통해 해결하려 하였다. 대만의 가오슝 가공수출구와 한국의 마산수출자유지역은 대표적인 발전주의적 특구이다. 이들 특구는 기존의 여러 연구에서 동아시아의 대표적 특구로 거론되고, 1980년대 중국이 개혁 개방을 추진하면서 경제특구를 건설할 때, 벤치마킹의 대상으로 삼았던 곳이기도 하다. 두 곳 모두 수출지향적 산업화를 위한 각 국가의 교두보로서 건설되었는데, 수출제품에 대한 특별한 세금혜택을 제공하고 각종 특혜를 통해 해외기업을 유치하였다.

이러한 전형적인 경제특구 외에도 다양한 유형의 발전주의적 특구가 존재하였다. 한국, 일본, 대만과 같은 동아시아 발전주의 국가에서 산업단지의 건설은 1960년대 이래로 발전주의적 산업화를 위한 대표적 공간정책이었다. 필자는 이전의 다른 연구들과 달리 이들 산업단지들도 특구의 한 유형으로 규정한다. 왜냐하면 산업단지로 지정된 곳에는 인프라의 건설 등을 국가가 직접 부담하면서 다른 곳과는 차별적인 재정적 지원을 제공하고, 또한 이들 산업단지의 입주 업체에 대해서도 세금감면, 노동권의 제약 등과 같은 예외적 규칙을 적용하기도 하였기 때문이다. 즉, 다른 국토공간에서와는 다른 차별적인 재정적 지원과 제도가 적용된다는 의미에서 이들 산업단지들을 예외적 공간이라 규정해도 무방하다 할 수 있다.

1960년대 한국 정부가 부평, 구로, 구미 등지에 건설한 수출산업공단은 대표적인 발전주의적 예외공간이라 할 수 있다. 이들 산업단지에는 제일교포의 투자를 유치하고, 수출산업을 육성하기 위한 갖가지 재정적, 제도적 특혜가 제공되어, 국토공간의 다른 곳과는

매우 차별적인 산업경관이 형성되었다(박배균, 장세훈, 김동환 2014). 이와 더불어 일본 정부가 1983년부터 적극 추진한 테크노폴리스 정책도 대표적인 발전주의 특구 정책이라 볼 수 있다. 1960년대와 70년대 고도성장을 기반으로 일본 경제를 한단계 더 도약시키기 위해 일본 정부는 첨단산업의 집적을 통한 산업의 고도화를 목적으로 테크노폴리스 정책을 추진하였다. 이를 위해 테크노폴리스로 지정된 지역에 대해 ① 신증설 산업용 기계 등의 특별 상각, ② 시험연구 시설에 관한 재산세의 일부 면제, ③ 정부계 금융기관에 의한 저리 융자 등과 같은 예외적인 제도적 혜택을 제공하여(細谷 祐二, 2009), 이들 지역을 예외적 공간으로 만들었다. 대만 정부가 1980년부터 추진한 과학기반산업단지 건설도 발전주의적 특구 사업의 대표적 사례이다. 대만도 일본과 비슷하게 과학 및 기술 기반 산업을 발전시켜 산업의 고도화를 도모하기 위해 과학기반산업단지의 건설을 추진하였는데, 이들 산업단지에 투자를 유치하기 위해 소비세, 부가세, 영업세 면제, 4~5년간의 소득세 면제 등의 조세 인센티브와 투자자 권리 보호, 정기 이자율보다 2% 낮은 이자율 적용, 윈스톱 서비스 제공 등과 같은 여러 제도적 특혜를 제공하였다(Lin 2010).

중국에서도 발전주의적 특구가 건설되었는데, 초창기의 개혁개방기에 자본주의 경제시스템을 시범적으로 받아들이기 위해 건설된 선진, 주하이, 산터우, 샤먼이 체제전환형 특구라면, 그 이후 텐진, 상하이, 다롄, 칭황다오 등지에 건설된 경제기술개발구, 고급기술개발구 등은 발전주의적 특구라 규정할 수 있다. 왜냐하면 이들 지역에서는 체제전환을 위한 실험 보다는 산업의 발전과 경제성장을 도모하기 위한 산업단지 건설이라는 의미가 더 강했기 때문이다. 또한, 2000년대에 들어서면 각 도시들이 일종의 지역개발 사업으로 자체적인 개발구 건설을 추진하면서, 전국적으로 개발구 건설 붐이 불게 된다. 한국, 일본, 대만에서 건설된 산업단지와 비슷하게 중국의 중앙정부 혹은 지방정부가 하부구조 시설을 건설하고, 입주 기업들에게 세제혜택과 같은 제도적 인센티브를 제공하여 기업의 유치, 산업의 발달을 도모하였다. 특히, 초창기 체제전환형 특구였던 경제특구에서는 체제전환의 실험을 위해 외부와 내부를 엄격히 가르고 이동을 통제하여 영토적 경계성이 강하게 구현되었지만, 이들 개발구에서는 개발구의 안과 밖을 엄격히 가르고 이

동을 통제하는 조치가 취해지지도 않아, 동아시아 다른 국가의 산업단지와 거의 유사하다 할 수 있다.

(2) 신자유주의적 특구

1990년대 이후 동아시아 발전주의 국가는 신자유주의적 변화를 경험하게 되는데, 그 핵심적 내용은 금융화의 진전이다. 그에 따라 자본의 이동성을 증진시키려는 경제적 개방화와 자유화가 다양한 방식으로 추진되었다. 하지만, 이러한 개방화와 자유화의 힘은 발전주의 국가 시절에 형성되었던 비대칭적이지만 상대적으로 폐쇄적이었던 영도적 경제공간을 지키려는 힘(혹은 발전주의 시절에 제도화된 관계들의 관성)과 충돌하여 사회적 갈등과 긴장을 심화시켰고, 이러한 상황에서 전면적 신자유주의적 전환은 쉽지 않았다. 이러한 상황을 우회하는 방법이 특별히 선택된 지역에만 신자유주의적 예외적 경제공간을 조성하는 ‘공간선택적 자유화’ 전략이었다. 예를 들어, 한국에서는 2000년대 들어 다양한 경제특구들이 조성되었는데, 2001년에는 제주국제자유도시가 지정되고, 이어서 2003년에는 인천, 광양, 부산 3곳에 경제자유구역이 지정되었다. 그 후에도 한국 정부는 황해, 대구-경북, 새만금-군산 등 여러 곳에 추가적으로 경제자유구역을 지정하였다. 이처럼 2000년대 한국에 특구 건설의 열풍이 분 것은 90년대 후반 경험한 외환위기와 그 이후 강력히 몰아친 신자유주의 변화의 영향이 컸다. 외환위기 이후 한국 정부는 자유화, 개방화, 세계화 정책을 강력히 추진하였으나, 여러 사회정치적 장벽과 저항으로 급속한 자유화의 추진은 쉽지 않았다. 이런 상황에서 정부는 신자유주의적 변화에 대한 사회적 저항을 우회하기 위해, 제주, 인천 등 지역에서 로컬 행위자들에 의해 추진되던 개발사업을 경제특구라는 프레임으로 재가공하여 받아들이고 공간선택적 자유화를 추진하면서 신자유주의 특구정책이 본격화되기 시작하였다(Park 2005).

일본에서도 2000년대 들어 신자유주의 특구정책이 2002년에는 구조개혁특구, 2011년에는 총합특구, 그리고 2013년에는 국가전략특구와 같은 이름으로 추진되었다. 이들 특구들은 모두 규제의 완화를 통한 구조개혁을 통해 국제경쟁력을 강화하고 경제를 활성화하겠다는 의도로 실행된 것이다. 일본의 발전주의 시절에 제도화된 여러 규제들이 신자유주의적 개혁에 장애로 작용하고 있다는 인식 하에, 이를 돌파하기 위

한 방식으로 특구라는 예외적 공간을 조성하는 공간선택적 자유화 전략을 사용하는 것이다. 이들 특구정책 중 현재 아베 정권 하에서 추진되고 있는 국가전략특구가 가장 신자유주의적 특성을 강하게 지닌 것으로, 이 정책은 “세계에서 가장 비즈니스하기 좋은 환경을 만든다”는 슬로건을 내걸고 출발했다(김은혜, 박배균 2016). 특히, 대도시를 중심으로 한 특정 지역에 규제완화와 세제우대를 집중하여 국제적 수준의 비즈니스 환경을 조성하고, 뉴욕, 런던, 상하이, 홍콩, 싱가포르 등과 같은 국제적 도시에 뒤지지 않는 세계화된 도시를 만들어 국가경쟁력을 높이겠다는 목적으로 추진되고 있다.

대만도 신자유주의적 특구정책을 추진하였는데, 2008년부터 자유경제시범구 건립을 시도하였다. 자유경제시범구는 대만 경제의 자유화와 국제화를 촉진하기 위한 목적으로 추진되었는데, 다른 곳 보다 유리한 혜택, 규제완화 등을 통해 해외 투자를 유치하는 것이 핵심이었다(Lin 2010). 특히, 대만 내부의 정치적 이유로 인해 중국과의 양안 경제교류에 어려움이 많아 대만의 경제발전을 제약하고 있다는 문제의식 하에 특구라는 예외적 공간 전략을 통해 중국 자본의 유치를 보다 원활히 하려는 것이 자유경제시범구 전략의 중요 내용이다(陈险峰·王建民 2013). 최근들어 중국에서도 ‘자유무역시험구’라는 신자유주의 특구가 건설되고 있다. 2013년 상하이에 자유무역시험구를 건립한 이후, 2015년에는 광둥, 푸젠, 텐진에 자유무역시험구를 건립하고, 2016년에는 랴오닝성, 저장성, 허난성, 후베이성, 충칭시, 쓰촨성, 산시성 등 7곳에 추가적으로 자유무역시험구를 설립하여, 총 11개의 자유무역시험구를 설치하였다. 중국이 이러한 자유무역구를 설치하는 이유는 중국 경제의 대외 개방을 한 단계 더 질적으로 성숙시켜 중국의 국제경쟁력을 높이는 것이다(本刊课题组 2015). 최초의 자유무역시험구인 상하이 푸둥 자유무역시험구를 보면, 자유무역시험구 내부의 국가의 축소와 시장의 강화라는 신자유주의적 특징이 뚜렷하게 포착된다.⁵⁾

이처럼 최근들어 금융 자본이 중심이 되어 글로벌한 자본의 흐름에 깊이 결합된 금융, 물류, 서비스의 허브를 건설하려는 신자유주의 특구 전략이 동아시아 국가들에서 매우 다양하게 전개되고 있다. 특히, 1990년대 이후 강화된 신자유주의 세계화의 흐름 속에서 기존 발전주의 시절의 제조업 중심의 특구가 금

융과 서비스 중심의 특구로 전환되고 있는 것이다. 하지만, 이들 신자유주의 특구들이 글로벌한 금융과 서비스의 허브, 혹은 글로벌 비즈니스 중심지가 되겠다는 애초의 목표를 제대로 달성하고 있는 경우는 별로 많지 않다. 많은 경우, 신자유주의 시대에 깊어지는 금융-부동산 연결망 속에서 이들 특구들은 세계도시에 대한 환상, 새로운 도시적 미래에 대한 환타지 등을 무기로 거대한 부동산 개발사업을 추동하는 수단으로 전략하고 있다. 특히, 글로벌한 부동산 개발업자와 금융업자가 중요한 역할을 하면서 국가가 추진하는 특구 사업이 글로벌한 스케일에서 이루어지는 투기적 도시화의 무대가 되고 있는 실정이다.

(3) 체제전환형 특구

예외적 공간 전략은 중국, 북한과 같이 자본주의 경제체제에 완전히 편입되지 않던 국가들에 의해서도 적극 활용되었다. 경제적 생존과 체제의 안정을 위해 글로벌한 자본주의 체제에 편입하려 하지만 급격한 체제의 변동이 초래할 국가 영토성과 기존 질서의 와해 가능성을 차단하기 위해 일부 한정된 공간에서만 기존 정치경제 체제를 전환하는 실험을 하는 예외적 공간 전략을 중국과 북한은 실시하였다. 1979년 중국에서 건설한 4곳의 경제특구는 그 이전의 계획경제를 중국 특유의 사회주의 시장경제로 전환하는 실험실로서의 역할을 충실히 수행한 체제전환형 특구의 대표적 케이스이다. 중국은 이들 예외적 공간의 경험을 바탕으로 개혁개방을 성공적으로 이끌어내었다. 이러한 예외적 공간을 활용한 체제전환 실험과 그 경험의 공간적 확산 과정을 중국의 학자들은 ‘점(경제특구) → 선(연해) → 면(전국)의 확대 과정’이라고 설명하기도 한다(이일영, 2008: 5).

박철현(2016)에 따르면, 중국의 체제전환형 특구는 2단계로 진화하는데, 초창기의 계획경제에서 사회주의 시장경제로의 체제전환 실험이 성공하고 나서, 1990년대 후반 이후부터 보다 광범위한 체제전환을 실험하는 특구들이 조성되고 있다. 1990년대는 국가급 신구가 조성되었고, 2000년대 들어서는 종합형 개혁시험구가 건설되었다. 국가급 신구는 경제만이 아닌 사회제도와 행정체제 등 전체적인 개혁개방에 필요한 실험을 중앙정부 차원에서 진행하는 종합기능특구이다. 2015년 12월 현재, 국가급 신구는 15개로, 상하이 푸둥신구와 텐진 빈하이신구가 대표적 케이스

다. 종합형 개혁시험구는 2000년대 들어 형성된 것으로, 종합개혁을 위한 선도실험지역이라 볼 수 있다. 2013년 6월까지 모두 12개의 종합형 개혁시험구가 지정되었는데, 그 성격에 따라 개방개발, 도농종합개혁, 자원절약형 환경우호형 사회건설, 신형공업화 경로탐색, 농업현대화, 자원형경제 전환형 등으로 나눌 수 있다. 상하이, 텐진, 선양, 우한, 청두 등 기존 체제의 핵심공간에 지정되어 있고, 특혜의 제공 보다는 해당 지역의 자주적 결정으로 혁신을 선도해나갈 권한을 부여받은 곳이라는 의미가 강하다. 2010년 지정된 충칭 량장신구의 경우, ‘푸둥모델’로 표상되는 개혁기 기존 경제발전 모델의 문제점들이 본격적으로 표출되자, 이 문제점들을 극복하고 ‘지속가능한’ 발전모델을 모색하는 과정에서 형성된 체제전환형 특구이다(박철현, 2016: 99-100).

7. 결 론

이 글에서 필자는 경제특구를 정책적 관점에서 보지 않고, 특구가 지니는 정치-경제-사회적 의미를 국가 영토성과의 관련 속에서 이론적으로 검토해보려 하였다. 특구에 대한 이론화 작업에서 선구자적 지위를 지닌 아이와 옴은 특구를 신자유주의적 통치성이 발현되는 예외적 공간이라고 개념화하였다. 필자도 옴의 주장을 따라 특구를 국가의 영토적 주권이 예외적으로 적용되는 예외적 공간으로 바라본다. 하지만, 옴과 달리 특구를 단지 신자유주의적 변화의 결과인 것으로만 이해하지는 않는다. 오히려 특구라는 현상을 근대적 국민국가의 영토성에 내재된 이동성과 고착성 사이의 모순적 경향이 변증법적으로 발현된 것으로 바라본다. 그리고, 동아시아 자본주의 발달의 시공간적 맥락 속에서 보았을 때 특구는 동아시아 발전주의 국가의 공간성에 내재된 기본적 속성 중의 하나임을 주장한다. 즉, 구획화를 통해 국가 영토 내에 예외적 공간을 만드는 것은 동아시아에서 발전주의 시기 때부터 산업화와 도시화를 추진하는 과정에서 많이 사용된 공간적 전략이었다. 이러한 영토적 구획화를 통해 예외적 공간을 만드는 공간전략은 동아시아 국가에서 상이한 공간적 맥락 속에서 다양한 방식으로 폭넓게 사용되었고, 역사적으로 진화하여 왔다. 중국에서는 탈사회주의를 시도하는 체제전환의 맥락에서 특구 전략이 적극 사용되었고, 최근들어 신자유주

의 세계화의 맥락 속에서 특구 전략은 글로벌 금융 자본과 지식 순환의 네트워크에 손쉽게 결합하기 위한 수단으로 폭넓게 이용되고 있다.

발전주의 시기 동아시아 국가의 영토성은 1) 탈식민주의적 국가 만들기 맥락에서 이루어진 영토적 통일성과 응집력을 높이려는 노력들과 2) 냉전 지정-지경학의 조건 하에서 추진된 발전주의적 자본축적을 위한 경제적 필요 사이의 모순적 긴장 속에서 구성되었고, 수출자유지역, 산업단지 등과 같은 특구의 건설은 이러한 모순적 긴장에 대한 일종의 영토적 타협책이었다. 하지만, 예외적 공간의 건설을 통한 발전주의적 산업화는 국토의 불균등 발전과 경제성장의 영토적 차별화를 결과하여, “다 같이 잘 살아보자”는 공동체주의적 동원에 기댄 발전주의적 경제성장 전략의 사회적 기반을 약화시켜 장기적으로 발전주의 국가의 정치적, 도덕적 정당성의 훼손을 초래하였다.

1980년대 이후 탈냉전, 경제위기, 동아시아 국가들의 민주화 운동 등과 같은 여러 국내외적인 조건 속에서 동아시아의 발전주의 체제가 해체되고, 신자유주의 세계화의 영향력이 점차 강해졌다. 1990년대 말의 금융위기로 동아시아에서 신자유주의로의 전환은 본격화되었고, 신자유주의적 개방화와 자유화의 힘이 강하게 몰아쳤다. 하지만, 여전히 지속되고 있는 발전주의적 영토성의 관성과 다양한 사회세력들의 저항 때문에 전면적인 신자유주의적 전환은 불가능하였고, 이를 우회하는 방식으로 신자유주의적 특구들이 건설되었다. 글로벌한 자본의 순환에 보다 잘 연결되기 위한 금융 허브, 글로벌 비즈니스 중심지 등을 목적으로 다양한 형태의 신자유주의적 예외적 공간들이 건설되었고, 그 결과로 동아시아 국가들의 영토성과 국민들의 주권은 더욱 복잡하고 층화된 방식으로 구성될 처지에 놓이게 되었다. 글로벌한 금융자본과 부동산 개발업자들의 요구에 따라 국토 공간은 더욱 쪼개지고 구획화되어 상품화되고, 국민들은 글로벌한 자본 순환의 메커니즘에 잘 부합되는 우등한 사람과 그렇지 않은 열등한 사람으로 층화되면서 신자유주의적인 차별과 배제의 논리에 무기력하게 노출되고 있다.

이 글에서 특구 혹은 예외적 공간은 국토공간의 격차와 불균등을 심화시키거나, 신자유주의적 통치성이 발현되어 자본의 순환과 착취 논리에 사람들을 더욱 예속시키거나, 혹은 글로벌 연결성을 매개로 하는 투기적 도시화를 강화하는 수단이라는 식으로 부정적

방식으로 이해되어 왔다. 하지만, 특구, 혹은 예외적 공간이란 개념을 반드시 부정적인 것으로만 이해할 필요는 없다. 근대 정치사상들이 이상적으로 그랬듯이 국가의 영토성이란 것이 무정부적인 혼란의 상태에 질서를 부여해주는 긍정적인 기능을 하는 경우도 있지만, 많은 경우에 근대적 국가 영토성은 오히려 그 배타적이고 폭력적인 속성 때문에 수 많은 비극적 상황을 초래하였다. 지난 100여 년간 인류의 역사에서 얼마나 많은 사람들이 영토를 둘러싼 갈등과 긴장 때문에 목숨을 잃었는지 생각한다면, 평화와 안정을 보장해 줄 것이라는 근대국가의 영토적 약속이 현실에는 오히려 수 많은 사람들에게 고통을 부여하는 원천 중의 하나임을 알 수 있다. 특구, 혹은 예외적 공간의 건설은 이러한 근대국가의 배타적 영토성과 그로 인한 폭력적 긴장과 갈등을 완화시키는 한 방안이 될 수도 있다. 대만이 중국과의 접경지역에 위치한 금문도에 대중 교류가 가능한 특구적 지위를 부여하여 양안의 긴장을 완화하는데 기여하도록 한 것처럼, 특구는 영토적 긴장과 갈등이 고조된 상황에서 교류와 소통을 위한 평화의 창으로 기능할 수 있다. 하지만 현재 동아시아의 특구는 대부분 이러한 긍정적 방향으로 활용되기 보다는 자본의 순환과 흐름에 기여하는 경제적 공간으로서만 이용되어 착취, 투기, 차별, 배제 등의 부정적 효과를 더 많이 만들어내고 있다. 아무쪼록 이 줄고가 국가 영토성의 예외적 공간인 특구의 긍정적 활용 방안에 대해 고민하는 계기가 되기를 바란다.

주

- 1) 물론 이러한 방식의 예외라는 논리를 동아시아의 특구에 적용하기에는 무리가 있다. 왜냐하면 동아시아 국가들은 서구와 같은 균형지향적인 공간적 케인즈주의 보다는 경제성장을 위해 의도적으로 불균형을 추구했던 발전주의를 내면화하고 있어서, 예외성을 특별히 신자유주의와만 연결시키기 어렵기 때문이다. 즉, 동아시아의 발전주의 국가에서는 복지와 균등에 대한 사회적 합의가 존재하지 않았고, 오히려 불균형과 차별을 만드는 예외성의 메커니즘이 내재화되어 있어서 예외적 공간을 신자유주의 통치성과만 연결시키는 것은 논리적으로 어폐가 있다.
- 2) 물론 서구의 공간적 케인즈주의 시절에 국가의 모든 행동이 공간적 차별과 격차를 줄이는 방향으로 작동했다고 오해해서는 안 된다. 공간적 케인즈주의는 2차 세계대전 이후의 일정정도 기간 동안 서유럽과 북미 국가들의 도시와 지역정책에서 보여지는 경향성을 설명하는

- 것이어서, 서구에서 공간적 케인즈주의가 최고조에 달했던 시기에서 마저도 불균등을 만들과 심화시키는 차별적 공간들이 형성되기도 하였다. 하지만, 부의 사회적 재분배를 촉진하는 강력한 사회복지 시스템과 결합되어 공간적 케인즈주의는 공간적 불평등과 지역간 격차를 줄이는데 제법 효과적이었다고 평가된다(Brenner 2004).
- 3) 유럽연합의 결성은 유럽이란 공간 스케일에서의 재영역화만 촉발한 것은 아니다. 기존 국가 영토의 접경지역에서는 국경을 뛰어넘는 '초지방적 지역주의(inter-local regionalism)'의 시도가 활발히 벌어지고 있기도 하다. 어떤 면에서 유럽연합의 등장은 국민국가 차원보다 훨씬 다층화된 영토성이 보다 전면에 등장한 사건이라 할 수 있다.
 - 4) 동아시아의 지역주의를 논하는 학자들은 종종 동아시아에서는 경제적 통합의 정도는 높으나, 정치적 통합의 정도는 낮다는 점을 강조하면서, 이러한 괴리를 "동아시아 패러독스"라고 지적하기도 한다. 즉, 유럽의 경험을 보았을 때, 경제적 통합의 정도가 높아지면 정치적 통합의 정도도 높아지는 것이 당연한데, 동아시아는 그러한 소위 '정상'적 상태와 벗어나 있어서 패러독스적 상황에 있다는 것이다. 하지만, 이러한 시각은 다소 유럽중심적 입장이라 할 수 있다. 유럽연합의 결성과 같은 지역주의적 재영토화는 어쩌면 유럽의 특수한 역사-지리적 상황 때문에 가능한 우발적인 사건일 수 있다.
 - 5) 하지만, 금융을 중심으로 하는 전면적 대외개방과 이를 위한 각종 법적 제도적 혁신이라는 자유무역시험구의 당초 목표와는 달리, 금융서비스 분야의 개방속도는 더디고 개방내용은 파격적인 조치가 없는 것으로 평가되고 있다. 따라서 상하이 푸둥 자유무역시험구는 적어도 지금까지는 '개방'보다는 '개혁'에 중점을 두고 있고, 그 개혁의 신자유주의적 특징은 바로 '정부직능의 전환'이라는 점에 주목해야 할 것이다. 더군다나 보호무역주의가 강화되고 금융시장의 불안정성이 증대되고 있는 현실을 감안하면, 자유무역시험구에서 파격적인 금융부문 개방을 특징으로 하는 신자유주의적 변화의 가능성은 상대적으로 낮다고 봐야할 것이다.

문헌

- 김은혜·박배균, 2016, 2000년 이후, 일본의 국가 스릴 재편과 특구 전략, *공간과 사회*, 26(2), 10-43.
- 남덕우 외, 2003, *경제특구: 한국경제 생존 프로젝트*, 삼성경제연구소.
- 동아일보 미래전략연구소 편, 2010, *경제자유구역: 미래의 성장기지*, 동아일보사.
- 박배균, 2012, 한국 지역균형정책에 대한 국가공간론적 해석, *기억과 전망*, 27, 81-130.
- 박배균·장세훈·김동완, 2014, *산업경관의 탄생: 다중스케일 관점에서 본 발전주의 공업단지*, 알트.
- 박철현, 2016, 중국 발전모델 전환형 특구의 형성, *공간과 사회*, 26(2), 80-131.
- 손정원, 2006, 개발국가의 공간적 차원에 대한 연구: 1970년대의 한국의 경험을 사례로, *공간과 사회*, 25, 41-79.
- 이주형, 2016, 한국의 발전국가와 신자유주의 국가: 역사적 변동과 형태분석, *인문논총*, 41, 219-261.
- 이일영 역음, 2008, *경제특구 선전의 복합성: 창과 거울*, 한신대학교 출판부.
- 이종수, 2009, *행정학사전*, 대영문화사.
- 細谷祐二(호소야 유지), 2009, *産業立地政策、地域産業政策の歴史的展開、産業立地*, 1, 41-49.
- 陈险峰·王建民, *台湾自由经济示范区评析*, 统一论坛, 2013.6.23.
- 本刊课题组, *四大自贸区发展特点与经验综述*, *天津经济*, 256, 32-33.
- Agnew, J., 1994, The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory, *Review of International Political Economy*, 1(1), 53-80.
- Albert, M., David, J., and Yosef, L., 2001, *Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Amsden, A., 1989, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialism*, Oxford: Oxford University Press.
- Boyenge, J. P. S., 2007, *ILO Database on Export Processing Zones*, International Labor Office.
- Braudel, F., 1973, *Capitalism and Material Life, 1400~1800*, (김홍식 역, 2012, *물질문명과 자본주의 읽기: 자본주의라는 이름의 히드라 이야기*, 갈라파고스: 서울).
- Brenner, N., 2004, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, New York: Oxford University Press.
- Castells, M., 1992, Four Asian tigers with a dragon head: a comparative analysis of the state, economy, and society in the Asian Pacific Rim, *States and development in the Asian Pacific Rim*, Edited by Appelbaum,

- Richard P. and Henderson, Jordan., London: Sage, 33-70.
- Easterling, K., 2014, *Extrastatecraft: the Power of Infrastructure Space*, London: Verso.
- Elden, S., 2013, *The Birth of Territory*, Chicago: University of Chicago Press.
- Evnas, P., 2010, Construction the 21st century developmental state: potentialities and pitfalls, *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa*, Edited by Omano Edigheji, Cape town: HSRC Press, 37-58.
- Foucault, M., 2004, *Security, Territory, Population: Lectures at the College de France 1977~1978* (심세광·전혜리·조성은 역, 2011, 안전, 영토, 인구, 난장: 서울).
- Glassman, J., 2010, *Bounding the Mekong: The Asian Development Bank, China and Thailand*, Honolulu: University of Hawaii Press.
- Glassman, J. and Choi, Young-Jin., 2014, The Chaebol and the US Military-Industrial Complex: Cold War Geo-Political Economy and South Korean Industrialization, *Environment and Planning A*, 46(5), 1160-1180.
- Glassman, J., Park, B. G. and Choi, Y. J., 2008, Failed Internationalism and Social Movement Decline, *Critical Asian Studies*, 40(3), 339-372.
- Grande, E. and Pauly, L. W., 2005, Complex sovereignty and the emergence of transnational authority, *Complex sovereignty: Reconstituting political authority in the twenty-first century*, Edited by Grande, Edgar. and Pauly, Louis W. Toronto: University of Toronto Press, 285-299.
- Harvey, D., 1982, *The Limits to Capital*, Oxford.
- Harvey, D., 1985, The geopolitics of capitalism, in *Social relations and spatial structures*, Edited by Gregory, D. and Urry, J., London: Macmillan.
- Harvey, D., 1989, *The Urban Experience*, Oxford: Blackwell.
- Hirst, P., and Thompson, G., 1999, *Globalisation in question (2nd Ed.)*, Cambridge: Polity Press.
- Hsu, J. Y. and Chu, L. I.. 2017, Economic Development Zones, *The International Encyclopedia of Geography*, 1-9.
- Jessop, B., 1990, *State Theory: Putting Capitalist State in their Place*, University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.
- Johnson, C., 1982, *MITI and the Japanese Miracle: the growth of industrial policy, 1925~1975*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- Jonathan, B., 2011, Modernity and the Urban Imagination in Economic Zones, *Theory, Culture & Society*, 28(5), 98-122.
- Jones, M. R., 1997, Spatial selectivity of the state? The regulationist enigma and local struggles over economic governance, *Environment and Planning A*, 29(5), 831-864.
- Karl, R. E., 2007, Reviewed Work: Neoliberalism as Exception: Mutations in Citizenship and Sovereignty by Aihwa Ong, *The China Quarterly*, 189, 188-190.
- Keating, M., 2001, Nations against the state: The new politics of nationalism in Quebec, *Catalonia and Scotland(2nd Ed.)*, Basingstoke: Palgrave.
- Kim, M. S., 2014, Why No Westphalia-like Peace Order after the Toyotomi Hideyoshi War in Korea(1592~98)?, *Korea Observer*, 45(1), 117-152.
- Knight, J. B., 2014, China as a Developmental State, *The World Economy*, 37(10), 1335-1347.
- Krasner, S. D., 1999, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton: Princeton University Press.
- Lin, J. C-Y., 2010, Planning and development of industrial land in Taiwan, In Roger Bristow (ed.), *Planning in Taiwan: spatial planning in the 21th century*, Oxon: Routledge.

- Nee, V., Opper, S. and Wong, S., 2007, Developmental State and Corporate Governance in China, *Management and Organization Review*, 3(1), 19-53.
- Ong, A., 2000, Graduated sovereignty in South East Asia, *Theory, Culture & Society*, 17(4), 55-75.
- Ong, A., 2007, *Neoliberalism as exception: mutations in citizenship and sovereignty*, Durham: Duke University Press.
- Park, B. G., Hill, R. C. and Saito, A., 2012, *Locating Neoliberalism in East Asia Neoliberalizing Spaces in Developmental States*, Oxford: Blackwell.
- Park, B. G. and Lepawsky, J., 2012, Spatially Selective Liberalization in South Korea and Malaysia: Neoliberalization in Asian Developmental States, in *Locating Neoliberalism in East Asia: Neoliberalizing Spaces in Developmental States*, Edited by Park, B. G., Hill, R. C. and Saito, A., Oxford: Blackwell.
- Pauly, L. W. and Grande, E., 2005, Reconstituting political authority: Sovereignty, effectiveness, and legitimacy in a transnational order, in *Complex sovereignty: Reconstituting political authority in the twenty-first century*, Edited by Pauly, L. W. and Grande, T., University of Toronto Press, 3-21.
- Peck, J. and Tickell, A., 1994, Jungle law breaks out: Neoliberalism and global-local disorder, *Area*, 26(4), 317-326.
- Peters, B. G., 2005, Governance: A garbage can perspective, in *Complex sovereignty: Reconstituting political authority in the twenty-first century*, Edited by Grande, E. and Pauly, L. W., Toronto: University of Toronto Press, 68-92.
- Smith, N., 2004, Scale Bending and the Fate of the National, in *Scale and Geographic Inquiry: Nature, Society and Method*, Edited by Sheppard, E. and McMaster, R. B., Malden, MA: Blackwell, 192-212.
- Wade, R., 1990, *Governing the Market: Economic theory and the role of government in East Asian industrialization*, Princeton: Princeton University Press.
- 교신 : 박배균, 08826, 서울특별시 관악구 관악로 1, 서울대학교 사범대학 지리교육과(이메일: geopbg@snu.ac.kr, 전화: 02-882-9873)
- Correspondence : Park, Bae-Gyoon, 08826, Department of Geography Education, College of Education, Seoul National University, 1 Gwanak-ro, Gwanak-gu, Seoul, Korea(E-mail: geopbg@snu.ac.kr, Tel: +82-2-882-9873)
- (접수 2017.04.26, 수정 2017.05.13, 채택 2017.05.20)