

# 경제의 세계화에 대응한 정치의 지방화

權 泰 竣\*

<目 次>

- |                 |                   |
|-----------------|-------------------|
| 1. 序論           | 4. 新 국가주의적 折衷     |
| 2. 地球的 경제체제의 正體 | 5. 지방에 대한 새삼스런 기대 |
| 3. 국가의 退潮?      | 6. 결론-지방화 전략      |

## 1. 序論

경제의 세계화(globalization)는 이제 어느 개별국가도 거역해 생존하기 어려운 대세이다. 이 세기말에 시작된 경제의 세계화 대세는 어떤 몇몇 국가가 주도하거나 국가간의 협약으로 만들어지고 좌우될 수 있는 “國際化”가 아니고, 시장 경제의 힘에 의해서 만들어지고 있는 지구적 스케일의 변화이다. 다시 말해 개별 국가들은 이 새롭고 거대한 지구적 경제체제의 변화에 適應하기에 급급한 형편에 있을 뿐이며, 이 세계적 경제체제에 대해 國境이라는 공간적 장애는 이제 별다른 실효성을 갖지 못한다. 그렇기에 바야흐로 형성되고 있는 세계 경제체제를 두고 “국경없는 경제”(borderless economy)라 함은 적절한 말이다. 이런 세계경제체제 안에서는 세계적 국가, 즉 정치-경제적 “超강대국”이란 있을 수 없고, 경제적 “세계 도시”(global city), “세계적 기업” 또는 “세계적 기업인”이 있을 수 있을 뿐이다.

지난 1, 2백년 동안 세계 정치, 경제 질서를 형성해 온 과정에서 중심적 행위 主體였던 국민국가(nation-state)의 역할과 그 主權사상에 견주어 보건대, 실로 놀라운 변화이다. 국민국가의 對外的 역할 뿐만 아니라 그 對內的 기능에 있어서도 엄청난 變身을 예고하는 것이다. 그야말로 국민국가 체제의 適實성에 대한 도전이라 할 만하다. 한마디로 개별국가는 경제에 관한 한 그 영토 高權의 힘을 잃어 가고 있는 것이다. 국가는 이제 그 영토를 넘나드는 어느 경제적 힘에 대해서도 사실상 효과적인 통제력을 발휘할 수 없을 뿐 아니라, 기업의 國籍 여하에 따른 차별적 대우도 하기 어렵게 되고 있다. 이같은 체제에서 기업의 國籍이나 그 立地의 국경 內外 與否는 한 국민경제 計定에 있어 별로 중요한 의미를 갖지 못한다. 세계경제 체제에 참여하고 있는 기업은, 그 국적 여하에 불구하고, 모두 “超국가”(trans-national) 기업이 되어 가고 있

\*서울대학교 환경대학원 교수

는 것이다.

한 나라 영토 안의 경제활동에 대한 개별 국가의 개입 내지 간섭의 힘이 약화된 경제에 대한 정치·사회적 仲裁과 조절기능이 약화된을 의미한다. 그래서 경제는 한층 더 자유경쟁적 市場메카니즘 또는 자본의 작동논리에 따라 그 성장의 효율성을 높여 갈 것이지만, 반면 한 나라 안에서 계층간, 지역간 富의 분배과정과 경제적 안정성 유지에 개별 국가의 정치적·사회적 調節은 점점 더 어렵게 될 것이다. 바야흐로 형성되고 있는 세계경제 체제(regime)는 그 자본 축적의 공간적 범위를 汎지구적 스케일로 확대하고 있으며 동시에 그 生産樣式 또한 기술적으로 공간적으로 아주 유연하게 되어서, 한 나라의 경제정책으로 그 흐름을 효과적으로 유도하기 어려워지고 있다. 이런 지구적 경제체제에 있어 “국가경쟁력” 云云함은 사실 국내용 정치적 修辭 이상의 별 다른 의미가 없는 것이다.

어쨌거나 국가가 이처럼 경제에 대한 실효성 있는 조정·중재 능력을 점차 잃어버리는 경우에, 우리들 日常的 생활세계에는 새삼 어떤 변화가 일어날 것이며, 저 거대한 세계체제적 경제가 이 땅의 日常的 생활세계에 침투해 일으킬 이 새로운 변화에 당면해서 그 조정·중재 능력을 점점 잃어가는 국가기능에 가름할 만한 대안은 무엇인가? 이 글은 이런 질문에 대해 한국적 상황에 합당한 해답을 찾아보려는 試圖이다.

## 2. 地球的 경제체제의 正體

바야흐로 전개되고 있는 汎지구적 경제의 변화는, 자본주의적 생산 및 교환의 기본단위인 기업의 조직과 경영의 공간적 範域이 문자 그대로 지구적으로 확대되고 있다는 사실을 그 핵심으로 한다. 이런 변화를 일으킨 기본적인 動因은 電子정보처리 및 制御기술의 혁신적 발달과 그에 따른 지구적 범위에 걸친 卽時的 통신기술의 발달이다. 1980년대말 국제적 이념대립 체제의 해체 또한 저런 “縮地” 기술이 지구적 공간통합의 도구로 이용되는 것을 촉진하는 데 기여하였을 것이다. 다시 말해 국가간의 정치-군사적 연대체제가 지구적 공간분할 내지 그 장벽 설치에 그 전처럼 큰 비중을 차지하지 않게 됨으로써, 경제의 논리가 국가간의 관계를 엮는 데 보다 더 큰 몫을 하게 되었기 때문이다.

기업의 생산과 경영 그리고 그 조직 기술이 이처럼 지구적 공간통합을 가능케 하는 기술에 의존할 수 있게 된 것은 근대적 산업체제 변화과정 가운데 실로 구조적 전환이라 하지 않을 수 없다. 이는 무엇보다 자본의 축적과정에 있어 생산과 수송, 판매의 능률성을 뒷받침하는 체계 가운데 그 소프트웨어라 할 수 있는 정보의 價値가 상대적으로 커졌음을 의미한다. 그래서 또 이처럼 상대적으로 비중이 커진 정보가 얼마나 신속하게 그리고 더 넓은 공간에 전달 전파되느냐가 기업간의 경쟁력을 좌우하는 關鍵이 된 것이다. 이야말로 불란서의 한 학자의 말대로 새로운 “정보적 生産樣式”(informational mode of production)의 출현이라 할 만하다

(Manuel Castells, 1989).

18-9세기 西歐 제국에서 근대적 산업화가 시작된 이후 市場과 자본의 생산 기능은 지속적으로 그 공간적 범역을 넓혀 온 것이 사실이다. 각국에 있어 경제적 가치의 유일한 척도로 쓰이기 시작한 화폐와 그리고 과학적 논리에 근거한 보편적인 생산기술과 그에 걸맞는 생산조직이 각 지방의 생태적, 문화적 고유성을 섬멸하는 과정을 불러일으켰다. 게다가 이렇게 공간적 범역을 넓혀 가면서 확장되어가는 생산능률에 발맞추어 소비 또한 대중적으로 확산됨으로써, 지역적·지방적 삶의 樣式마저 획일화·규격화 되어 한 나라 안의 부분공간들의 경제적 통합은 끊임없이 그리고 거의 전면적으로 진행되어 왔다. 마치 “시간과 공간의 함몰”(S. Brunn & T. Leinbach, 1991)과 같은 현상의 전국적 확장과정이었다.

그래서 어떤 論者는 오늘날 그 본격적인 모습을 드러내고 있는 경제의 세계화 체제도 이미 이때부터 시작된 것이라고 한다. 즉 “자본주의는 그 시작부터 세계경제적 사실이지, 개별 국민 국가의 작품이 아니며, 자본은 한번도 國境에 의해 그 야망이 방해 당하기를 용인한 적이 없다”고 주장한다(Immanuel Wallerstein, 1979, p.19). 다시 말해 자본의 본질론으로써 근대 산업자본주의 체제의 공간 섬멸적 속성을 설명하고 있는 것이다. 하지만 이 세기말에 전개되고 있는 電子정보처리 기술의 혁명적 변화 그리고 국제적 이념 갈등관계의 해체로 인한 국가연대 체제의 와해 같은 현상을 자유자본의 본질론에 의거해 처음부터 예견된 일이었다고 함은 논리의 過度한 外挿이다. 지금 바야흐로 전개되고 있는 세계경제체제는 자본과 노동의 관계, 생산과 소비의 관계를 再定立하고, 정보가 생산양식을 근본적으로 탈바꿈하고 있는 것이어서, 오히려 “脫자본주의적” 경제체제로의 변화라고 보는 편(Peter Drucker, 1993)이 사태를 直視하는 접근이라 할 것이다.

지금 벌어지고 있는 자본주의적 생산조직의 변화는 20세기초 선진산업국들에서 일어난 자본의 소유와 경영·管理의 분화에 따른 변화보다 훨씬 더 근본적인 것이다. 이 세기말에 이르러 자본의 생산적 효율성이 정보의 지구적 전달, 管理능력에 의해 크게 좌우되고 따라서 기업의 경영·관리 능력이 지배적인 것이 되어, 이번에는 경영·관리 쪽에서 (자본의) 소유를 통합 내지 無力化해 가는 추세라고 얘기될 법하다. 또 다른 한편 이같은 경영·관리의 優勢化가 지구적 스케일의 정보통신 기술체제에 의해 뒷받침됨으로써, 자본 소유의 자유를 보장하는 제도적 장치는 점점 더 그 실효성 보장 기반을 잃어가고 있다. 근본적으로 세계적 경제체제의 근간을 형성해 가고 있는 정보의 內實을 이루는 지식 내지 소프트웨어가 화폐와 實物로 대표되는 자본의 작동논리를 점점 더 크게 지배하여 가는 과정이다. 게다가 이런 경제적 가치를 갖는 지식 또는 소프트웨어가 국제적 보호제도-소위 지적 재산권의 국제적 보호협약 등-에 의해 뒷받침됨으로써, 문자 그대로 새로운 超국가적 “기술-경제 체제(Regime)”를 형성해 가고 있는 것이다. 그야말로 전례없는 “기술-경제 패러다임의 전환”(Bob Jessop, 1993, p.10)이라 할 만하다.

이 새로운 기술-경제 체제의 超국가적 지구화는 기본적으로 그 단위 생산조직의 유연한 공간

통합 기술로부터 비롯된다. 한 단위 기업의 경영관리와 생산활동이 지구공간 어디에 있거나 발 빠르게 그리고 유연하게 수직적, 수평적으로 통합 관리되고 또 再編成될 수 있기 때문이다. 또 그렇기 때문에 국경은 물론 지구의 半球를 넘는 공간적 거리조차 개별 기업들의 경영이나 생산 공간범위 결정에 별로 중요한 고려사항이 아니게 되었다. 게다가 생산공정 기술 또한 아주 유연한 것이 됨으로써, 多품종-소량-단기간 생산 판매체제가 가능해졌고 기업의 생산에 관한 構想-집행-下請 관계도 공간적-기능적 恒常性에서 자유로와지고 있다. 그러므로 이런 새로운 지구적 체제에서 우월한 “세계적 기업”으로서의 위치는 자본의 규모에 의해 결정되는 것이 아니고, 세계적 지배력을 갖는 위와 같은 새로운 기술-경제체제를 형성하는 “기술 계층”(technology hierarchy)(Bob Jessop, 전계, p.13)상의 위치에 의해 좌우된다. 세계의 여러 지역과 지방의 경제는 지금 이 유연적 “기술 계층”에 의해 만들어지고 있는 새로운 공간적 산업계층 구조에 의해 재편성되고 있는 것이다.

### 3. 국가의 退潮?

이처럼 “가속화하는 지구화 과정 가운데서 국민국가는 생활의 큰 문제에 대해서는 너무 矮小해 졌고, 반면 생활의 작은 문제들에 대해서는 너무 큰 것이 되어 버렸다. 또 동시에 사회관계가 수평적으로 확대되고 (세계적으로) 동일한 過程의 일부가 됨으로써, 지방적 자율과 지역적 문화적 正體性에 대한 요구는 오히려 증대하고 있다.”(괄호안은 필자의 첨가, Anthony Giddens, 1990, p.65) Anthony Giddens가 말하는 “생활의 큰 문제”란 다른 아닌 한 나라의 국민경제적 과제들이고, 이런 국가적 경제상황은 이제 한 나라의 정책적 개입만으로는 별 실효성 있는 制御를 하기 어렵게 되었음을 지적하고 있는 것이다.

위에서 살펴본 바와 같은 경제체제의 지구화 과정 가운데 개별 국가의 영향력은 사실 점점 더 矮小한 것이 된다. 범지구적 정보 통신기술에 의거한 “縮地”경제체제는 그 관리 경영 생산 체제를 세계적 스케일에 걸쳐 柔軟케 함으로써, 國境이란 공간區劃制를 무의미한 것으로 만들어 버린다. 다시 말해 개별 기업들이 그 산업체제의 수직적·수평적 공간분업을 지구적 스케일에 걸쳐 재편성해 가는 데 비해, 개별 국가는 별다른 효과적 대응책을 갖고 있지 못하다는 말이다. 기업들의 저같은 세계화 추세에 대해 개별국가가 택할 수 있는 선택은 전면적 閉鎖이거나 개방일 수 밖에 없다. 하지만 전면적인 폐쇄는 국가 경제와 기술의 세계적 고립을 自招하는 것으로써, 그 국민의 生存을 도박하는 일이다. 국제적 이념대립도 사라져 국가간의 정치적 연대관계에 의한 지원체제도 없어진 터에, 철두철미한 고립은 엄청난 모험일 수 밖에 없다. 따라서 이 세기말에 전개되고 있는 세계경제체제화 과정에서 개별국가의 개방은 거의 불가피한 선택이라 하지 않을 수 없다.

한 나라의 경제가 이렇게 세계적으로 개방되어 가면 갈수록 국가의 영토 안에서의 경제적 조

정 내지 개입 능력은 점점 약화되기 마련이다. 1970년대 이후 미국을 포함한 서양 선진 산업 자본주의국들에 있어 소위 脫공업화 현상에 따른 국내 失業率의 급증에도 불구하고 각국 정부가 오로지 “脫규제”라는 소극적 시책으로 대응할 수 밖에 없었던 사정이 這間의 변화를 말해주는 것이다. 이런 맥락에서 脫규제란 다른 아닌 국내의 자본을 막론하고 그 나라 안에 있는 기업들에 대해 국가의 간섭을 최소화하여 세계 市場의 작동논리에 순응해 수지타산을 맞출 수 있는 기업여건을 허용해 주는 것이다. 지난 1년여 동안 우리 정부의 소위 “규제완화”조치라는 것들도 아직은 초보적인 단계의 것이긴 하지만, 기본적으로는 같은 맥락의 경제에 대한 국가 간섭과 조정의 退潮현상이다.

지난 한 세기 동안 자유시장 경제가 그 자율조정적 기능을 증진시켜 오는 과정 가운데서도, 모든 개별 국가는 그 영토 안의 경제에 대해 多方面으로 지원, 간섭, 조정 역할을 담당해 왔다. 서양 산업자본주의국들에 있어 1920-30년대의 대공황 이후 줄곧 계속된 福祉주의적 국가 개입과 그리고 2차대전 후 신생독립국들의 경제개발과정에서 주도적 역할을 한 국가계획 체제가 그런 前轍을 웅변하고 있다. 고용을·실업율의 안정적 유지는 국가의 제일차적 책임이었고, 영세 저소득 계층의 생계 안정 또한 국가 정당화의 물질적 요건이었다. 우리와 같은 신생독립국의 경제성장과정에서는 “국민총생산”의 성장율이 “국가건설”(nation-building)의 중심적 指標였으며, 先·後進國 다 함께 自國 산업보호를 위해 多少間의 보호관세 장벽을 쌓는 것은 국가 主權의 당연한 행사로 여겨졌다.

여하튼 모든 산업자본주의국들은 지금껏, 선·후진을 막론하고, 그 영토 안에서는 이런저런 이유로 市場의 실패 가능성 또는 불완전성에 대비한 국가·사회적 안전網을 설치해 놓고 있었다. 개별 국가들의 정치적 세력 版圖나 경제의 성숙 단계에 따라 그 網의 稠密度나 모양이 다를 뿐이었다. 경제의 세계화와 그에 따른 국가의 退潮로 인해 이제 경제와 우리들 日常 생활세계 사이에 있는 이런 사회적 안전網에 큰 구멍이 생기기 시작했으며, 급기야는 그 망이 통채로 사러져 버릴 여지도 움트게 되었다. 기업들 또한 종래와 같은 국가적 보호막의 도움을 받을 수 없게 됨으로써, 세계적 “무한경쟁”의 場에서 살아남기 위해 오직 세계시장의 경쟁조건에 따라 減員, 자동화, 공장 이전, 조직축소와 같은 조치들을 가차없이 단행하는 수 밖에 없게 되었다. 이런 뜻에서 이제 세계 市場에서 살아 남는 기업은 그 출생 國籍 여하에 불구하고 모두 “超국가” 기업이라고 하여야 할 것이다. 따라서 또 이제 엄밀한 의미의 “국가 경쟁력”이란 성립할 수 없으며, 오직 세계적으로 경쟁력 있는 “세계적 기업”이 있을 뿐이다.

이같은 경제의 지구화 추세에 대해 지난 10여년 사이 많은 국가들은 그 영토 안의 경제에 대해 脫규제-民營化-市場化를 확대시키는 수밖에 없었다. 근대 국민국가의 主權이란 기본적으로 그 영토 안의 사람과 물질에 대한 법적·군사적 통제권인데, 이런 영토 高權의인 국가 主權이 이제 적어도 경제에 관한 限 세계적 기술-경제체제의 지구적 공간통합 세력에 의해 서서히 잠식되고 있는 것이다. 각국은 自國의 기업들로 하여금 보다 적극적으로 이 새로운 세계적 기

술-경제체제의 상위 계층에 올라서도록 뒷받침 하기 위해서이거나, 그럴만한 처지도 못되는 경우에는 그에 順應할 수 밖에 없어서, 脫규제-민영화-시장화를 확대하지 않을 수 없는 것이다. 어떤 論者의 관찰에 의하면, “(이런 일련의 조치들은) 보수주의자들과 자유주의자들에게는 선택의 자유의 새삼스런 확인과 같은 것인 반면, 사회주의자들에게 권력을 민중에게 좀 더 가깝게 하는 것으로 이해되어서”(Crook, Pakulski & Waters, 1992, p.100) 거의 대부분의 나라들에서 정치적으로도 큰 저항 없이 진행되어 왔다고 한다. 근대 국민국가의 경제·사회관리체제의 관료주의적 경직성과 엘리트주의에 대해 누적된 불만이 左右 정치세력 간에 이같은 吳越同舟식 順應을 초래했는지 모른다. 각국의 국내 정치-경제 상황은 어쨌거나, 거의 대부분의 나라들이 그 집권세력의 이념적 색깔 여하에 불구하고 脫규제-민영화-시장화로 밖에 대응치 못하고 있다는 사실은, 바로 우리 눈 앞에 전개되고 있는 지구화 체제는 그야말로 超巨大勢이고 이에 견주어 국민국가는 그 어느 것도 이제 너무 矮小한 것이 되었음을 증언하는 것이다.

#### 4. “新국가주의적” 折衷

이상에서 살펴 본 바와 같이 경제의 세계화와 그로 인한 국가의 市場 개입능력 약화는 이제 분명하고 큰 흐름임에 틀림없다. 그러나 지난 1-2백년 동안 造成되어 온 국민국가의 정치·사회적인 기반과 그 합당성의 믿음 또한 뿌리깊다. UN이 조사한 35,000개의 超국적 기업과 그들이 거느리는 150,000여 연계 업체들이 이제 어느 “국민국가에도 매어 있지 않은 有機體的 집단”이 되어 “세계 무역량의 4분의 1을 차지”(Alvin Toffler, 1993, p.244)할 만큼 무시할 수 없는 세력이 되었다. 그러나 또 다른 한편, 바로 이런 超국가 기업들의 세력 확장에 대한 국가적 긴장 또한 高潮되고 있음이 사실이다. 이같은 새삼스런 국가적 긴장의 표현으로, 그동안 어떤 나라에서는 自國籍 기업들을 될수록 많이 超국적 기업의 대열에 부추켜 올리기 위한 정책-소위 “新보수주의” 정책-에 급급하는가 하면, 또 다른 곳에서는 국가가 한층 더 주도적으로 기술개발이나 국제적 거래조정자 역할을 떠 맡고 나서기-“新국가주의적” 대응-에 몰두하고 있다. 저처럼 거대한 지구적 변화에 당면한 국민국가의 최후의 堡壘 지키기 같은 대응이라고 할 만하다.

EU, NAFTA, “동남아 공동체”, APEC 같은 것들이 바로 이런 新국가주의적 또는 新보수주의적 국가보호책의 국가간 타협 構圖라고 할 수 있다. 어느 관찰자의 표현을 빌리건대, 이런 지역화 체제는 마치 “多國間 케인즈주의”(multi-national Keynesianism) 경제정책 체제라고 할 만하다(M. Piore & C. Sabel, 1984, p.251). 다시 말해 세계화에 당면한 각국이 자국 안의 경제체제에 대한 국가적 조절능력을 다소나마 계속 유지하기 위해, 비교적 근접하고 교역이 잦은 小數의 지역 국가간의 협약을 통해 각국 경제의 需要를 확대하거나 생산을 조절할 수 있는 장치를 共有하는 체제라는 말이다.

하지만 다른 한편, 이런 新국가주의적 構圖에 대한 반발 또한 만만치 않다. 최근 타결된 WTO 체제는 산업 선진국들이 그들의 상대적으로 앞선 汎세계적 지위를 뒷받침하려는 構圖이다. 이 체제의 형식은 국가간의 협약으로 형성된 것이지만, 이런 汎지구적 체제에 대해서는 각국은 참여하거나 탈퇴하거나 하는 선택이 있을 뿐이다. 참여함으로써 개별국가는 그 협정한 바에 順應 또는 적용할 수 있을 뿐이고, 참여치 않을 경우에는 그 나라 경제의 전면적인 폐쇄를 감당하는 수 밖에 없다. 어쨌거나 이런 汎지구적 경제조정 체제는 개별 국가의 국토 안에서의 경제 개입의 실효성을 위축시키는 결과를 초래하기 마련이다. 또 이보다 더 의미심장한 조짐은, 최근 대중매체에도 보도된 바 있지만, 앞서 언급한 바와 같은 몇몇 유력한 超국가적 기업들이 자신들의 發案으로 개별국가들에 대해 기업의 國籍여하에 따른 일체의 차별을 철폐하라고 요구한 것이다. Alvin Toffler의 표현처럼 이제 스스로 생존해 나갈 수 있는 “有機體” 같은 기업들이 드디어 그 超국가적 힘을 과시하기 시작한 것이다. 이들이 머지않아 각국이 별수 없이 許與하는 “민영화” 체제에 의해 汎지구적 “정보 고속도로”마저 관리 운영하는 경우, 과연 어느 국가가 이들의 國籍 차별대우 폐지 요구를 거부할 수 있겠는가? 게다가 이런 움직임들이 영국의 한 경제지리학자가 전망한 바와 같이, 정녕 새로운 혁명적인 기술 週期, 즉 “제5의 콘드라티에프 주기”(Peter Hall, 1988, pp.55-58)를 탄 것이라면, 최후의 승리는 이들 편에 있으리라고 하지 않을 수 없다.

이런 맥락에 비추어 보건대 한 국가로서는 “新국가주의적” 접근방법이든 “新보수주의적” 접근을 택하든, 결국 될 수 있는 대로 많은 自國태생 기업들을 저 거대한 지구적 “정보 고속도로”에 진입시키는 일에 급급하는 것 이상 별다른 대책을 찾기 어려울 것이다. 다시 말해 국가가 경제에 관해 할 수 있는 일은 오로지 自國 기업들을 위해 세계적 경쟁력을 갖춘 과학과 기술의 창달을 부추키고 지원하여 그들로 하여금 세계적 “기술 계층”의 상위권에 올라서게 하는 것 이외에 별다른 할일이 없으리라는 말이다. 또 이런 맥락에서 위에서 살펴본 비교적 小數 국가들간의 지역화 체제—즉 소위 多국가간 케인즈주의적 타협 構圖—도 결국 過渡期的 대책에 불과한 것이라 하지 않을 수 없다(Bob Jessop, 전계, pp.15-16). 어쨌거나 앞으로 점점 더 그 지구적 세력권을 넓혀갈 이 새로운 “기술-경제 패러다임” 안에서는 어떤 “新국가주의”적 대책도 기본적으로 自國 기업들의 세계 기업화를 부추기는 것 이외에 별다른 대안을 갖지 못하며, 그래서 세계화된 기업들은 그 출생지 여하에 불구하고 결국 세계적 경제체제의 일부로서 국가의 기능 약화를 한층 더 촉진하게 될 것이다.

## 5. 지방에 대한 새삼스런 기대

국가의 경제에 대한 개입 내지 간섭 기능이 이처럼 개별 기업들의 超국가적 경쟁력—소위 “무한 경쟁력”—을 부추키고 지원하는 데 급급한 지경에 이를 경우, 냉엄한 市場 논리의 사회적 중

재는 어디에다 맡겨야 하며, 한 정치공동체의 목표 충족은 누구의 책임이 되어야 하는가? 우리 모두 마침내 “세계 기업”, “세계 시민”, “세계 도시”에 의지해 살아야 하는가?

앞서 인용한 Anthony Giddens의 말처럼 국가가 지구화하고 있는 기술-경제 체제에 대해 너무 矮小한 실체가 되었다는 사실은, 국가가 이제 우리들 일상의 생활세계에 있어 경제적 이해의 조절 또는 중재자로서의 힘을 잃어 가고 있음을 뜻한다. 산업자본주의 국가들에 있어 지난 반세기 동안 국가의 경제 개입은 기본적으로 냉엄한 시장의 경쟁법칙에 의해 작동하는 경제가 시민들의 日常的 생활세계를 너무 가혹하게 지배하는 것을 다소간 조절하고 중재하기 위한 것이었다. 다시 말해 냉엄한 市場과 자본의 適者生存 법칙의 계층적·인간적 파급효과를 조절하고 중재하는 사회적 안전網을 만드는 것이었다. 한 나라의 정치·행정이 그 영토 안의 경제와 시민사회 사이에 이런 사회적 仲裁 역할을 담당하고 있었던 것이다. 또 다른 말로 하면, 생산과 소비 사이에 국가의 사회적 중재가 있었다고 해도 좋을 것이다.

위에서 살펴 본 바와 같은 경제의 세계화는 바로 이런 국가의 사회중재자적 역할을 약화시키는 과정이다. 산업자본주의의 핵심적 메카니즘인 市場이 세계화함으로써 國境은 점점 市場의 지리적 영역 設定의 실효성있는 울타리가 되지 못하고 있다. 따라서 이제 개별국가들이 설령 內國 市場에 대한 중재자적 역할을 試圖한다 하더라도 별 효과를 거두기 어렵게 되어 가고 있다. 지난 10여년 동안 영국, 미국, 불란서 등의 선진산업국들에서 그 각국 정부의 경제정책 여하에 불구하고 늘어나기만 한 失業率, 많은 업종들의 剝陽化 그리고 그에 따른 사회보장 財源의 需給 蹉跌 등의 사례가 이같은 국가 중재기능 退潮를 증언하는 예이다.

경제에 대한 국가기능의 약화는 우리와 같은 중진국의 경우에도 예외는 아니다. 국내 기업에 대한 정치·행정적 규제 내지 조정의 幅은 선진국에 비해 여전히 월등히 넓은 것은 사실이지만, 그 효과는 역시 前에 비해 훨씬 줄어들고 있다. 지난 2-30여년 동안 이른바 “신흥 산업국”(NICs)으로 등장한 나라들은 모두 국제교역에 의존해서 자본을 축적해 온 터여서, 市場의 세계화로 인한 內國 경제의 불안정성 증가는 선진국의 경우와 크게 다를 바 없다. 경제에 대한 국가의 중재·조절기능이 이처럼 실효성이 줄어들어 드는 과정에 있어, 개별 국가들이 택할 수 있는 입장은 세계 경제를 그 영토 안에 좀 더 폭넓게 유인하는 것일 수 밖에 없다. 그같은 시책들을 통틀어 “脫규제”-우리의 경우는 “규제 완화”-라고들 일컫는다.

많은 국가들이 세계화되고 있는 경제에 대해 스스로 그 영토 高權을 이처럼 “脫규제” 위축시킴으로써, 세계 경제체제는 이제 그 자체의 再編 논리에 따라 어느 나라의 國境도 마음대로 넘나들 수 있게 되었다. 개별 국가들의 國境이 이렇게 점점 無力한 것이 되는 데 따라, 그 안의 부분 지역, 즉 지방공간이 세계 경제 체제와 맞對面하게 되는 수 밖에 없다. 그래서 작금 범지구적으로 진행되고 있는 경제의 세계화는 필연적으로 국가 영토의 부분 단위인 지방의 세계적 露出을 초래한다. 이른바 “지구 지방화”(glocalization)란 표현이 그럴싸하게 들리는 상황이다(Eric Swyngedouw, 1992). 이런 뜻에서 이제 세계 경제와 우리들 일상적 생활세계 사이



에 국가가 退潮함으로써 생긴 空白에 그 부분단위인 지방이 새삼 등장하지 않을 수 없는 시대가 된 것이다.

이런 맥락에서 한 나라 영토의 부분단위인 지방은 다음과 같은 세가지 차원에서 이제 새삼스런 注目을 받게 되었다. 그 첫째는 세계적 기업들의 立地 선별의 대상으로서, 그 생산공간적 가치이다. 각 지방은 이제 그 상급 정치-행정 체제인 국가의 중재 또는 간섭 없이 외국 기업들의 選好 여하에 따라 “세계적 전초기지”(global outpost)도 될 수 있고 아니면 적어도 세계적 기업들의 생산 基地가 될 수 있게 된 것이다. 오늘날 많은 세계의 대도시들이 세계적 기업들의 경영관리 증추기능이나 최첨단 연구 개발 기능을 유인해 들이기 위해 업무환경과 생활환경을 고급화하는 데 몰두하고 있음은 저같은 세계적 전초기지로써 간택되려는 경쟁이다. 다른 한편 그런 가능성도 없는 도시들은 값싼 땅과 노동시장을 내 놓아 세계적 생산기지로서의 適地임을 과시하려 한다. 어느 경우이나 “장소 판촉”(place marketing: Philip Cooke, 1989, p. 298) 경쟁임에 다름없다. 국가의 부분 공간인 지방이 이제 이런 세계적 장소 판촉에 직접 나서지 않을 수 없고 그리고 나설 수 있는 그런 시대가 된 것이다. 이같은 장소 판촉적인 지방화는 범지구적 경제체제화에 대응한 가장 수동적인 전략이라 할 수 있으며, 또 지극히 공간적인 지방화 전략이라 하겠다.

이에 전주어 두번째 차원은 지방에 대해 좀 더 적극적인 경제적 역할을 기대하는 입장에서 나온다. 앞에서 언급한 바와 같이 지금 전개되고 있는 새로운 기술-경제 패러다임은 아주 유연하고 다품종 소량생산적인 것이어서, 과거와 같은 국가 단위의 巨視적 조절 체제 보다는 기민하고 微視적인 조절(micro-regulation: M. Piore & C. Sabel, 전개, pp.262-264) 체제가 필요하다. 여기서, 비교적 소규모의 지방 정치 행정체제가 이런 微視적이고 유연한 산업조절 기능을 할 수 있지 않을까 하는 기대가 한몫 거든다. 유연한 생산기술과 그에 따른 전문화 과정을 백분 활용하면서 동시에 점점 더 “小衆化”(de-massified: Alvin Toffler, 1980)해 가는 市場에 적절히 적응키 위해서는 단위 기업의 규모도 작은 편이 좋고 그 變身 또한 유연 신속해야 한다. 이런 중소기업들의 日常의 문제들을 신속하게 지원하고 조절하는 체제는 개별 기업들의 事情에 민감하고 근접해 있어야 하는데, 비교적 소규모의 지방 정치-경제 체도와 그리고 그 지역공동체적 共助 조직이 바로 그런 기민하고 微視적으로 적절한 지원을 할 수 있으리란 전망에 근거한다. 말하자면 정치·경제적 지방화 전략이라 할 만하다.

끝으로 세번째 차원의 관심은 세계 경제의 지역사회적, 인간적 파급효과의 증대 가능성에 대한 것이다. 從來 국가가 담당해온, 냉혹한 시장법칙의 사회적 증재를 이제 지방에 맡길 수 밖에 없지 않느냐 하는 의견을 대변한다. 앞 節에서 살펴 본 바와 같이 국가의 시장 개입기능이 전반적으로 退潮해서일 뿐만 아니라, 경제체제가 세계화되고 있는 것 만큼 그 사회적, 인간적 파급효과 또한 그 전보다 훨씬 더 예측키 어렵고 불안정해 저서, 한층 더 微視적이고 근접한 인간적 배려가 필요해 지리라는 전망이다. 과거와 같은 계급 또는 계층간 분배 개입과 같은 거

視的 福祉대책으로써는 실효성을 얻기 어렵고, 비교적 소규모 집단의 일상적 所要와 생활조건에 적합한 대책을 마련해야 한다는 것이다. 급작스런 失業과 그에 따른 사회적 保障의 필요 그리고 기술의 재훈련 所要같은 것이 이제 거의 모든 계급 계층에 공통적인 현상이 되고 있으며, 그 대책 또한 계급간, 계층간 차별화 보다는 개인별 사정과 所要에 적절해야 효과적인 상황이 되고 있다는 관찰이다. 따라서 이런 사회적 조절 기능도 이제 거대하고 경직된 국가 관료조직보다 비교적 소규모의 지방 정치-사회 공동체적 조직의 근접 중재가 더 효과적이라는 전망이다 (Philip Cooke, 전개, pp.302-305). 또 이상과 같은 경제 조절기능과 사회 보장-중재기능은 지역공동체 조직에 의해 수행될 때 명실공히 表裏관계를 형성할 수 있어서, 경제-정치-사회적 기능간의 갈등과 그에 따른 낭비를 최소화 할 수 있으리라는 기대이다.

## 6. 결론-지방화 전략

이런 여러 차원의 기대를 한데 묶어 요약하자면, 국가 영토의 부분단위에 지나지 않던 지방이 이제는 국가를 대체할 만한 거의 독자적인 정치-경제-사회-문화적 공동체가 되기를 기대하는 것과 같다. 지난 세월 국민국가 체제에 있어 지방의 自治 자율은 기본적으로 국가에 대한 소극적 혹은 “선별적 거부권”(John Friedmann, & Clyde Weaver, 1979)을 보유하는 정도에 지나지 않았다. 이에 견주어 최근 경제체제의 세계화에 대응한 위와 같은 지방화 기대는 저런 소극적 지방 자치제에 대해 그야말로 코페르니쿠스적 전환을 요청하는 것이라 할 만하다. 마치 기업이 국가를 초월하고 또 해야 하는 것처럼 지방도 국가를 초월하여 세계와 맞對面하면서 동시에 그 지역공동체의 일체성과 정치·경제적 자율성을 유지해야 하는 二重的 難題를 떠맡으라는 주문이다. 특히 우리네 경우와 같은 지방의 현실에서는 참으로 어려운 주문이다.

국민국가 체제가 상당한 힘을 유지하고 있는 상황에서도 능동적이고 적극적인 지방화가 것처럼 어려웠으니 하물며, 선후진국을 막론하고 경제의 세계화에 당면하게 된 지난 10여년의 대부분 지방들의 대응은 기본적으로 앞서 말한 “장소 판촉”적인 차원에 머물렀다. 다시말해 세계 각 지역으로 옮겨 다니는 기업과 생산시설을 하나라도 더 많이 자기 지방에 유인하는 데 급급했던 것이다. 선진국들은 보다 더 고급기술 산업과 기업중추 관리기능을 유인하려 한 반면, 후진국들은 선진국들에서 밀려나는 노동집약적인 생산시설을 거두어 들이는 데 만족하였다. 해서 선진국들의 여러 지방에서는 그 산업환경과 생활환경의 고급화(gentrification) 시책이 지방화 전략의 근간을 이루었으며, 반면 후진국들에서는 값싼 땅과 노임 그리고 저렴한 환경오염 비용을 유인책으로 내 놓았다.

그러나 이런 장소 판촉적인 지방화 전략은 선·후진국의 경우 다 함께 그 實利보다 더 큰 對價를 지불한다. 선진국의 경우에는 고급 첨단산업 및 그에 필요한 연구 개발과 생활환경의 고급화에 치중하므로써, 많은 전통적 제조업 근로자들의 직업 불안정과 無産化

(proletarianization)를 한층 더 심화시키는 결과를 초래하였다. 다른 한편 후진국의 경우에는 비숙련 노동력의 고용율은 분명 높이고 있으나 전반적인 생활 환경의 질을 크게 훼손시킨 대가를 지불하였다. 이는 결국 어느 경우에도 그 지방의 사회-공간 구조의 分斷을 대가로 지불하는 것이다. 이같은 결과들을 두고 보건대 세계 경제에 대한 장소 판촉적인, 단순한 공간적 차원의 지방화 전략은 실질적인 지방화라기 보다 국가의 부분적 “공간 개방화” 전략이라고 하는 것이 옳을 것이다. 昨今 우리의 중앙정부가 그 傳來의 전국적 토지이용 규제권한의 완화를 수단으로 하여 국내외 기업의 생산시설을 전국 각 지방에 유인하려는 시책이 바로 이런 국토공간 개방전략과 같은 맥락의 것이다.

세계 경제에 대한 이처럼 소극적이고 수동적인 땅 팔기 식 지방공간 개방화는 마침내 오히려 그 지방의 정치·경제적 無力化를 초래할 것이어서, 그야말로 그 지방 “터전의 속 비우기”(Anthony Giddens, 전계, p.18)이고 해서 “지방의 세계화”일 뿐이다. 경제의 세계화 맥락에 있어 지방화란 각 지방이 세계 경제의 한 구성 공간으로서 언젠가 세계 경제를 받아들여야 함을 의미하는 틀림없다. 그러나 또 다른 한편 국가의 경제조절 능력이 점차 퇴조하는 과정에 있어 지방화란 앞 節에서 살핀 바와 같이 세계 경제체제에 대해 각 지방의 주체적 조절 능력에 대한 기대를 담고 있는 것이어서, “세계의 지방화”가 병행되어야 한다.

이런 의미의 지방화는 요컨대 세계 경제가 지방적으로 同化(local assimilation: Philip Cooke et al., 1992, p.212)되게 하는 것이다. 그리고 그 지방적 同化는 생산과 소비 양면에서 이루어져야 한다. 가령 세계 경제체제 가운데 한국과 같은 위치에서 보자면, 생산의 면에서 세계 경제의 지방적 동화의 조건은 무엇보다 지방의 지식 기반과 그 기술적 창의성의 성숙이라 하지 않을 수 없다. 오늘날과 같은 지식의 세계적 보편화 과정 가운데 우리네 각 지방에 독자적 지식기반을 기대함은 無理이지만, 그 기술적 응용의 독창성을 기대함은 큰 무리가 아니다. 각 지방의 기술적 독창성은 기본적으로 그 생태환경과 문화적 고유성을 準據로 해서 개발될 수 있다. 또 그렇게 하므로써 그 지방에 고유한 “恒久的 기술혁신”의 素地가 마련될 수 있다. 앞으로 한층 더 유연하고 신속하게 변할 기술-경제 파라다임에 있어 이같은 고유한 기술혁신의 기반을 갖추고 있지 못한 지방은 영원히 불안정하고 종속적인 상태에 머물러 있게 될 것이다.

소비에 있어 세계 경제의 지방적 동화도 결국 그 지방의 생태환경적 그리고 문화적 고유성에 적용한 생활 樣式에 의해 촉진될 것이다. 한 관찰자의 전망에 의하건대, 세계 경제의 “경쟁이 치열해 질수록 市場 문화의 미묘한 차별화에 따른 각 지방의 지방적 需要의 미세한 수준까지 맞추어 주지 못하고서는 이제 분별력 있는 소비자들을 만족시키지 못할 것”이라고 한다 (Philip Cooke et al., 전계, p.212). 이 관찰은 한 지방 경제의 세계화에도 합당한 것이지만, 세계 경제의 지방화에 있어 그 지방 주민들의 소비 생활양식과 그 문화가 얼마나 큰 힘이 될 수 있는가를 示唆한다. 단지 경쟁이 치열해져서 일 뿐만 아니라 생산 樣式 또한 점점 더 유

연하고 다품종-소량 생산적인 것이 되어, 바야흐로 전개되고 있는 기술-경제 체제에서는 이른바 “사용자 권리”(user power)가 점점 더 커지고 있기 때문이기도 하다.

어쨌거나 어떤 지방에 저같은 항구적 산업기술혁신의 素地를 만들고 독특한 시장문화를 造成하는 일은 그 自治정부의 公式의 경제 개입능력만으로는 안된다. 그 지방 기업의 자본가와 노동자 그리고 각급 학교, 각종 사회단체, 근린 지역조직 등의 각계 각층이 뜻을 같이 하여 “지방화 네트워크”를 형성하여야 한다. 그래서 이 네트워크가 세계 경제의 지방화를 위한 앞節에서 말한 바와 같은 “微視的 조정 영역”(micro-regulatory sphere)이 되게 하여야 한다. 그래서 “지방화의 목표는 각 지역의 생태계에 적합하고 주민 생활의 필요에 상응하여 그들의 욕구를 충족시킬 수 있는 발전”이 되어야 한다(김경동, 1994, p.73).

이런 의미의 지방화는 기본적으로 그 지방의 역사적, 문화적, 생태적 고유성을 바탕으로 하는 것이고 따라서 그 지역 주민들의 正體性 탐구 과정과 같은 것이어서, 하나로 통합된 지역(사회)운동 과정이라 할 만하다. 그 지역 생태계의 穩妥함을 지키기 위한 환경운동, 생산계급의 양극화와 불평등을 是正하기 위한 노동운동, 소비자의 권익과 소비생활의 건전화를 도모키 위한 소비자 운동 같은 시민-사회 운동이 세계 경제의 지방적 同化조절을 위해 하나로 통합된 지역운동 과정이란 말이다.

세계화 과정에 보다 더 적극적으로 참여하려면 “세계시민 지위”(global citizenship)에 올라서야 한다고들 하지만, 그것은 과연 무엇을 뜻하는 것인가? 국민 국가는 어차피 退潮할 것이니 국민 또는 민족의 一員으로서의 正體性은 잊으라는 말인가? 그래도 정녕 우리 각자는 “정체성 위기”에 빠지지 않을 것인가? Samuel Huntington은 이제 차라리 “문명 정체성”(civilization identity: Samuel P. Huntington, 1993)으로 自己 확인을 해야 할 때라고 하지만, 우리들 日常的 삶의 세계에 있어 문명 정체성은 “세계시민 지위”만큼이나 모호한 準據 가치이다. 이같이 모호한 정체성 준거 개념들이 橫行하는 시대적 상황에서 지방화는 우리들 개인과 사회관계를 土着시키는 첩경이다.

### 인용문헌

1. 김경동, “국제화와 지방화: 개념적 고찰,” 한국사회학회편, 국제화 시대에 한국사회와 지방, 나남출판, 1994.
2. Brunn, Stanley D. & Leinbach, T.R., *Collapsing Space and Time*, 1991.
3. Castells, Manuel, *The Informational City*, 1989.
4. Cooke, Philip, *Localities: The Changing Face of Urban Britain*, 1989.
5. Cooke, Philip et al., *Towards Global Localization*, 1992.
6. Crook, S., Pakulski, J. & Waters, M., *Postmodernization: Change in*

- Advanced Society*, 1992.
7. Drucker, Peter, *The Post Capitalist Society*, 1993.
  8. Friedmann, John & Clyde Weaver, *Territory and Function*, 1979.
  9. Giddens, Anthony, *The Consequences of Modernity*, 1990.
  10. Hall, P., "The Geography of the Fifth Kondratieff," D. Massey & J. Allen, ed., *Uneven Re-development: Cities and Regions in Transition*, 1988.
  11. Huntington, Samuel P., "The Clash of Civilizations?," *Foreign Affairs*, Summer, 1993.
  12. Jessop, Bob, "Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy," *Studies in Political Economy*, Spring, 1993.
  13. Piore, M.J. & Sabel, C., *The Second Industrial Divide*, 1984.
  14. Swyngedouw, E.K., "The mammon quest. 'Glocalisation', interspatial competition and the monetary order: the construction of new scales," M. Dunford & G. Kafkalas, ed., *Cities and Regions in the New Europe*, 1992.
  15. Toffler, Alvin, *The Third Wave*, 1980.
  16. Toffler, Alvin, *War and Anti-War*, 1993.
  17. Wallerstein, Immanuel, *The Capitalist World Economy*, 1979.