

地方政府的 外國資本 誘致活動 및 戰略에 관한 研究

-環境의 變化에 따른 地方政府的 戰略的 對應을 中心으로-

A Study on the Strategies of Local Governments to Induce the Foreign Capital

金 聖 勳
(湖西大學校 行政學科 講師)

<目 次>

- I. 問題의 提起 및 研究目的
- II. 世界化 및 地方化가 갖는 概念的 特性들
- III. 世界化의 觀點에서 外國資本 誘致를 위한 地方政府的 戰略
- IV. 結論 및 評價

<ABSTRACT>

Local governments compete with one another to induce influential foreign capital within their areas. They are confronted with one another to develop local economy and to financially autonomize themselves from the central government. On the other hand, multinational enterprises take the advantage of the optimal location through the strategies of the globalization, such as the bolstering of network strategies and foreign expansion of their activities. Of course, It has been caused by the development of information technology. Thus, the research questions of this study are as follows;

What are the strategies of local governments to acquire the financial autonomy and build the bases of economic development in these changes of international environments? What makes multinational enterprises decide to invest in certain areas? What are the strategic responses of local governments to induce foreign capital? This research has a purpose of answering to these questions based on selected literature review and empirical evidences of Korean local governments. The strategies employed in this paper are the construction of information infrastructure, the provision of industrial complex, the political stability and collaborative relationship between capital and labor, the deregulation, and the development of incentive policies, etc.

I. 問題의 提起 및 研究目的

한국은 주지하는 대로 수출주도형 개발전략을 통해 지난 40년간 고도의 경제성장을 실현해 오고 있는 데, 이 과정에서 세계경제와 밀접하게 통합되었다. 80년대 들어 한국의 전통적인 수출시장이었던 미국과 유럽에서 보호무역주의의 파고가 거세어지고, 국제환경이 우루과이 라운드로 대표되는 국제시장의 자유화 경향을 띠게 됨에 따라, 이에 대한 대응책의 일환으로 세계화를 다각적으로 추진해 오고 있다. 국제 감각을 갖춘 전문인력의 육성, 외국 자본의 유치에 위한 국내 투자여건의 개선 및 국내 산업구조의 조정 등이 이러한 노력의 중요한 예로 꼽힐 수 있다. 그러나 최근까지 이러한 세계화의 추진작업은 대체로 중앙정부가 주체가 되어 진행되어 오고 있었다. 그 이유는 간단하다. 즉 중앙집권체제로 인해 정치·경제·문화에 관한 모든 권한을 중앙정부가 독점하고 있는 상황에서, 지방정부는 세계화 추진의 대열에 낄 여지가 없었기 때문이다.

그러나 최근 들어 국제환경의 변화와 함께 국내의 정치경제환경도 크게 바뀌고 있는데, 이러한 변화를 주도하는 커다란 동인은 국내정치적 민주화 작업의 일환으로 추진된 지방자치제의 실시와 이에 따른 지방화 시대의 개막이다. 1991년 3월에 30년만에 다시 시행된 기초의회 선거를 통해 오랫동안 지방화시대를 염원하던 국민적 욕구가 부분적으로나마 충족되었고, 지난 95년에는 지방자치단체장을 유권자가 직접 선출하는 정치적 행사가 성공적으로 치러져, 이제는 명실공히 중앙정부에 대해 상당한 자율권을 행사할 수 있는 의사결정기구와 집행기관이 결성되어 본격적인 지방화 시대가 도래했기 때문이다.

지방화시대는 정치적으로는 국가권력의 분권화를 의미하고, 경제적으로는 지역경제의 육성·발전을 지방정부 차원에서 추구함을 의미한다. 이러한 여건의 변화는 향후 국가 경쟁력의 강화라는 측면에서 지방정부의 역할이 매우 중요할 것임을 시사한다. 실제로 최근의 추세는 비정치적인 분야, 특히 경제분야에서 지방정부는 이미 중앙정부를 우회하여 국제적인 교류를 추진¹⁾하는 것이 용인되는 차원을 넘어, 중앙정부도 지방정부의 국제적인 경제교류를 사실상 적극적으로 권장하고 있음을 보여준다. 따라서 최근의 세계화 추진작업은 국가주의에서 지방주의로의 전환이라는 시대상황 또는 세계적인 추세의 반영 위에서 그 중요성을 찾을 수 있는 바, 지역단위가 주체가 될 수밖에 없을 것이다²⁾. 실제로 지방은 국가의

1) 예를 들면 한국은 환황해 경제권과 동북아 대도시간의 협력체제(예: 북경, 서울과 동경을 연결하는 BeSeTo 경제권) 구축 움직임에 매우 적극적으로 참여하고 있는데, 이러한 움직임의 참여주체로는 중앙정부가 아닌 지방정부가 되어 있다.

2) 이에 대한 보다 자세한 내용은 다음의 글들을 참조바람. M. Goldsmith, 1992: 393-410; 박종호, 1994 등.

기초이고 뿌리임은 물론 세계무대에서 경쟁할 수 있는 전문성을 갖춘 경쟁단위로 작용할 수 있기 때문에 지방의 세계화는 국가 경쟁력의 차원에서 매우 시급한 과제이다. 이런 맥락에서 지방정부는 중앙정부에의 의존에서 탈피, 자율성을 가지고 지방세계화의 중심체로서 역할을 수행할 수 있는 여건들을 구비할 수 있어야만 한다. 무엇보다 지역경제를 대외 경제체제에 편입시키는 것이 지역경제의 세계화, 더 나아가 국가경쟁력의 제고에 큰 도움이 될 것이라는 견지에서 볼 때, 지방정부는 외국자본의 지역내 유치³⁾에 있어 주도적인 역할을 수행할 수 있어야 한다. 일반적으로 경제학자들은 기업의 직접투자는 실제로 투자대상 지역의 투자환경에 대한 기능적 결과라고 주장하고 있다. 즉 해당지역 투자환경의 양호한 정도에 따라 그 지역에 대한 투자기업의 숫자와 액수가 정해진다는 것이다. 이러한 관점에서 볼 때 외국자본의 적극적인 유치를 위한 지방정부의 역할은 매우 중요한 것으로 보인다. 즉 외국자본의 유치란 외국기업들의 자동적인 투자의 산물이 아니라 외국자본을 유치하기 위한 국내 지방정부들의 고도의 전략과 적극적인 노력이 수반되어야 함을 의미한다⁴⁾.

본 연구에서는 이와 같은 생각에 착안하여 연구의제를 형성하고, 이에 대한 답을 모색하고자 한다. 먼저 지방화와 세계화가 갖는 개념적 특성들을 검토하고, 이러한 환경적 영향에서 외국자본의 국내유치가 지방의 경제발전에 갖는 영향들을 투자결정요인의 변화라는 측면에서 검토해 보기로 한다. 다음으로 세계화 및 지방화 시대에 외국자본유치를 위한 지방정부 수준에서의 구체적인 전략들을 살펴본다. 주로 외국기업들이 투자할 수 있는 제도적 여건의 조성이라는 측면에서 이러한 전략들을 논의하고 검토한다. 그리고 마지막으로 외국기업의 국내유치의 주체로서 지방정부가 가질 수 있는 장·단점들을 검토해 보고 전략들을 평가해 봄으로써 결론을 맺기로 한다.

3) 외국자본의 지방내 유치는 국가경쟁력의 향상에 도움을 준다는 점에서 뿐만 아니라 각 지방정부들이 만성적으로 안고 있는 비재정자립도를 해결한다는 측면에서도 매우 중요한 의미를 갖는다.

4) 이와 유사한 주장을 하는 대표적인 학자로는 Kodama를 들 수 있다. 그는 기술이전의 문제를 중심으로 하여 이러한 주장을 하는데, 기술을 이전해 주는 쪽 보다 기술을 이전받는 쪽의 적극성을 강조한다. 즉 기술이전을 받는 수령자들이 기술이전을 통해 어느 정도 기술진보를 이룰 수 있는지의 문제는 기술을 이전받는 쪽의 적극성과 이를 위한 제도적 여건이 중요하다는 것이다(Kodama, Fumio, 1992: 229-245). 이와 유사한 맥락에서 볼 때 외국자본의 유치를 위해서는 지방정부의 적극적인 전략과 노력들이 수반되어야 함을 알 수 있다. 무엇보다 외국기업들이 투자할 수 있는 안전한 제도적 여건들의 구비가 중요해 지는 것이다. 또한 외국기업들의 지역 내로의 유치를 위해 지방정부는 종래의 권위주의적인 관료형에서 고객만족을 중시하는 기업가형으로 개혁을 단행하여 해당 행정조직의 융통성을 강화하고(박세일, 1994: 3-8), 지방차원의 법과 시행령을 정비하는 등 제도적인 장치를 마련하는 것이 바람직하고, 외국기업의 투자활동에 대한 종합적인 서비스 기관을 신설할 필요가 있다. 즉 지방행정기관은 지역주민들의 행정서비스의 장으로서만의 지위에 만족하지 말고 세계적인 행정서비스 역할의 장으로서의 존재가치를 확보하여야만 하는 것이다(이흥표, 1994: 5에서 인용).

II. 世界化 및 地方化가 갖는 概念的 特性들

1. 世界화와 지방화의 개념

하나의 개념은 보편적인 논리를 반영하여 정의될 수도 있으나, 때로는 특정한 여건 속에서 시대상황을 반영하여 구성되는 것이기도 하다(이수훈, 1994: 1-2; 박광주, 1994: 4; 송병주, 1994: 57). 이러한 관점에서 보면 세계화나 지방화라는 용어가 우리학계에 실제로 관심을 보이기 시작한 것도 그리 오래 전의 일은 아니다. 따라서 세계화와 지방화라는 말에 대한 개념도 지금 현재의 시점에서의 상황을 그릴 수 있는 것이어야 하며 동시에 우리의 미래의 바램을 반영할 수 있는 것이어야 한다. 이러한 관점에 착안하면서 본 연구에서도 중심적인 개념이라 할 수 있는 지방화와 세계화라는 개념들을 간략히 정의해 보기로 한다.

1) 세계화의 개념

우선 세계화라는 말은 국제화, 개방화, 지구화 등과 같은 용어들과 잘 구분되지 않은 채 논자들의 입장에 따라 다양하게 사용되고 있다. 그러나 기본적으로 세계화(globalization)는 경제, 제도, 문화, 의식에 있어서 개별국가 내부의 고착성을 뛰어 넘는 국가간의 교류(박광주, 1994: 3-4) 또는 A. Giddens의 정의처럼 ‘세계사회(World Society)의 상호의존성이 증대하는 현상’에 대한 일반적인 용어를 지칭하는 것(김경동, 1994: 59)으로 이해되기도 한다. 그리고 근대 세계체제를 구성하고 있는 국가와 사회를 초월하는 복합적 상호연관성을 창출하여 그 연관성을 심화시켜 전 세계를 하나의 단위체로 만들어 가는 현상⁵⁾으로 이해하는 사람들도 있다(지병문, 1994: 3-4). 이러한 세계화의 특징들에 대해서는 권태준이 다음과 같이 잘 정리하고 있다.

“오늘날 가속화되고 있는 경제의 세계화는, 몇몇 국가의 주도로 혹은 국가간의 협약으로 이루어졌던 ‘국제화’와는 달리, 전세계적인 시장경제의 힘에 의해서 만들어지고 있는 지구적 스케일의 변화이다. 이 새롭고 거대한 지구적 경제체제의 변화에 개별국가는 단지 대응

5) 여기에서 국제화(internationalization)와 세계화(globalization)의 개념을 약간 구분할 필요가 있는데, 국제화란 국가간에 놓여 있는 여러 가지 제도적인 장벽들을 뛰어 넘는 국가간의 교류현상이라 하더라도 어디까지나 개별국가의 경계가 흐려지는 것이 아닌 그 경계를 바탕으로 이루어지는 현상인데 반해, 세계화는 개별국가의 개념이 약해지고 세계단일의 공동체로 확산되는 점이 강조된다. 따라서 세계화는 국제화의 상위개념으로 보는 것이 일반적이다(송병주, 1994: 58).

하기에 급급할 뿐이며, 국경이라는 공간적 장벽은 이제 별 장애가 되지 못한다. 그렇기에 오늘날 형성되고 있는 세계경제체제를 두고 ‘국경없는 경제(borderless economy)’라고 일컫는 것이다. 경제현상이 국경을 초월하여 확대되면서 세계적 국가, 즉 정치경제적 초강대국은 이제 사실상 존재하기 어렵게 되었으며, 경제적 ‘세계도시’, ‘세계적 기업’ 또는 ‘세계적 기업인들’이 부상하고 있다”(권태준, 1995: 257에서 인용).

위의 인용문에서 잘 함축하고 있는 세계화의 특성은 종래의 국가간의 경쟁의 의미가 약해지고 있는 반면 일부 경쟁력있는 도시들 및 기업들간 경쟁의 중요성이 점차 커지고 있다는 점이다. 따라서 이러한 세계화는 국가라는 일반화된 개념보다는 세계무대에서 경쟁할 수 있는 전문화되고 특화된 보다 구체화된 경쟁주체를 요구하게 되는데, 이런 의미에서 지방화는 세계화와 부합될 수 있는 가능성이 이미 열려 있다고 보아야 한다.

그렇다면 무엇이 공간적 장벽을 뛰어 넘는 이러한 세계화 현상을 부추기는 요인으로 작용하는 것인가? 여기에는 다양한 요인들이 작용될 수 있지만 대표적인 요인으로는 크게 정보통신기술의 발달과 네트워크화된 조직형태의 지향을 들 수 있을 것이다. 먼저 정보통신기술의 발달은 그 동안 기업경영과 자본축적의 장애로 작용하였던 공간적 거리를 급속히 축소시켰으며, 기업으로 하여금 그들의 생산활동에 유리한 입지(location)와 기술을 세계적인 수준에서 재배치할 수 있는 역량을 가져다 주었다. 다음으로 이러한 정보통신기술의 발달에 영향을 받아 세계적인 수준에서의 기업들 및 도시들간에 네트워크화된 조직형태가 증가하고 있다는 점이다⁶⁾. 정보통신기술의 발달에 기인한 이러한 네트워크 형태의 연결은 공간적 및 시간적 장벽을 제거해 줌으로써 국내적인 수준에서는 물론 세계적인 수준에서 지방들 및 기업들간의 적극적인 교류가 가능하도록 해준 것이다. 따라서 지방정부의 세계화 전략도 이러한 정보통신기술과 네트워크화된 조직형태의 기반 위에서 세워지고 실행되는 것이 바람직할 것이다.

6) 이와 같은 예들이 최근 우리나라에서도 많이 보여지고 있다. 현재 인천시와 중국 대련, 천진을 인타이드화(in-tied)한 구상이나 서울, 동경, 북경을 연계시켜 개발시키는 이른바 베세토라인(Be-Se-To Line)전략이 서울시에 의해 제기되고 있으며(이성복, 1994: 14) 또한 목포, 군산 등의 서남해안권을 중심으로 중국, 일본을 연결하는 국제대도시 경제권역의 구상이 제기되고 있는 것들은 이러한 예에 속한다. 이러한 국제도시간 네트워크 연결을 통해 지방정부가 국제교역의 중심기지로 적극 개입함으로써 세계화를 적극 추진할 수 있을 것이다.

2) 지방화의 개념

임희섭에 의하면, 지방화(localization)란 각 지역사회 공동체가 중앙중심의 질서에서 탈피하여 지방의 자율성을 회복 및 증대시켜 나가는 과정 또는 결과를 지칭한다(임희섭, 1994: 431)⁷⁾. 결국 지방화의 핵심은 중앙정부로 부터의 탈피를 말한다.

그런데 송병주(1994)는 지방화라는 용어에 상반된 두 가지 관점이 담겨 있음을 주목한다(송병주, 1994: 59-60). 먼저 이 용어는 중앙정부의 관점을 반영하는 것으로서 사실상 우리 사회에 있어서 이미 지난 70년대 초부터 써오던 용어라는 것이다. 지난 60년대 초부터 시작된 능률위주의 경제성장전략의 일환으로 정치, 행정, 경제, 사회, 문화 등 여러 방면에서 서울 위주의 발전이 지속되었고, 그 결과 서울과 지방간의 격차 및 지방과 지방간의 격차가 두드러지게 되었다고 본다. 여기서 이러한 격차를 인식하고 보다 나은 사회발전을 위해 서울 집중도를 완화하여 지역간 균형발전을 이룩하지는 노력에서 지방화라는 용어를 사용하게 되었다는 것이다⁸⁾(국민호, 1994: 128-129; 송병주, 1994: 59). 결국 이 시기에 사용한 지방화라는 용어는 지방의 발전을 주민의 입장에서 계획하기 위해 사용한 것이 아니라 기존의 서울 및 대도시 발전전략의 일환으로 사용된 중앙적인 시각이었다고 볼 수 있다.

다음으로 지방화라는 용어에는 지방의 입장에서 지방 스스로의 자율성을 회복하려는 의미가 담겨 있다는 점이다. 즉 지방정부 혹은 지방주민들이 주체가 되어 지방사회의 발전을 계획하고 결정하며 지방 고유의 경제, 사회적인 독자성을 갖도록 노력하는 것이다. 이러한 결과는 주로 80년대 중반 이후의 민주화 과정을 통해 나타난 국민들의 지방자치 요구에 따라 1991년 지방자치의 실시와 1995년 자치단체장 선거를 통해 그 결실을 맺어가고 있다고 볼 수 있다.

요컨대 상황적인 측면에서 볼 때, 최근 지방화 논의의 초점은 중앙위주의 논의가 아니라 지방정부 및 지방주민들 스스로가 그 지방에 고유한 발전모델을 개발하고 독자성이 유지되도록 노력하는 현상을 지칭하는 것으로 이해되어야 할 것이다. 이를 위해서는 지방정부의 홀로서기 노력의 일환으로 재정자립도와 자율성을 가진 정책결정능력들이 확보될 수 있어야 한다. 무엇보다 재정자립도가 중요한 데 이를 위해서는 산업단지 조성 및 제반 세제체

7) 여기에서 지방화는 지역주의화(localization)와는 구분되어야 한다. 지역주의화는 국외적인 문제로서 역내 국가들 사이에서 관세장벽을 제거하고 상품교역의 완전한 자유화를 허용하는 무역블록을 형성하려는 움직임을 지칭한다. 대표적인 예로는 EU(유럽연합), NAFTA(북미자유무역지역), APEC(아시아 태평양 경제협력기구) 등을 들 수 있다(송병주, 1994: 59).

8) 예를 들면, 수도권 인구분산정책, 국토종합개발정책, 지방공단의 육성 및 지역별 산업특성과 관련된 지방대학의 육성 등은 이러한 예에 속한다.

택 등을 통한 지방정부의 적극적인 기업유치전략이 필요해진다고 볼 수 있다.

2. 세계화와 지방화의 관계

앞서 검토한 바와 같이 세계화는 세계사회의 상호의존성이 증대되는 현상(Anthony Giddens, 1992: 520)으로 파악되는 것으로 서구 근대화과정의 세계적 확산에 의해 진행되는 현상이라고 볼 수 있다. 또한 지방화란 각 지역이 중앙중심의 질서에서 탈피하여 지방의 상대적인 정치경제적 자립과 자율적인 사회조직 및 지방문화의 창조 등 지역생활의 뿌리내림을 위한 지방의 자기 전개적 회복을 가리키는 것으로 이해될 수 있다. 그러므로 세계화와 지방화는 상호보완적인 관계를 가지는 것이다. 즉, 세계화가 진행됨에 따라 국가, 지방, 기업, 사람, 정보의 상호작용이 단일한 경로를 통해서가 아닌 다양한 경로를 통해서 이루어지는 것이다. 따라서 세계화는 한 국가단위가 가질 수 있는 주권의 지위를 상대적으로 약화시키고 지방정부를 세계화시대의 행동주체로서 등장시킨다. 그 이유는 세계화가 단일한 중심에 의한 관리를 불가능하게 하기 때문이다. 즉, 세계화는 종래의 일극중심적관계가 아닌 다극중심적이기 때문에 국제관계에 대한 지방정부의 개입을 불가피하게 만드는 것이다. 이처럼 지방화도 오늘날에는 상당부문 세계화 경향과의 연계속에 이루어져야만 성공적인 과정이 될 수 있기 때문에 세계화와 지방화는 별개의 것으로 다룰 수 없는 문제인 것이다. 김주환은 이러한 세계화와 지방화와의 관계를 원심적 변화와 구심적 변화의 관계로 표현한다(김주환, 1994: 15). 이러한 관점에서 볼 때 세계화 무대에서 행동주체로서 또는 중심적인 경쟁단위로서 기능하는 것은 종래의 크고 추상적인 국가단위가 아닌 구체적이고 전문성을 갖춘 지방정부가 되어야 함을 알 수 있다. 동시에 다음과 같은 몇 가지 차원에서 한나라 영토의 부분단위인 지방은 새삼스러운 주목을 받을 수 있게 된다. 첫째는 세계적 기업들의 입지선정의 대상으로서 그 생산공간적 가치이다. 각 지방은 이제 그 상급 정치-행정체계인 국가의 중재 또는 간섭없이 외국기업(자본)들의 선호여하에 따라 '세계적 전초기지(global outpost)'가 될 수 있고, 아니면 적어도 세계적 기업들의 생산기지가 될 수 있다. 오늘날 세계의 많은 대도시들이 세계적 기업들의 경영관리 중추기능이나 최첨단 연구개발기능을 유인해 들이기 위해 이러한 기업들이 활동하는데 필요한 업무환경의 조성이나 각종 유인장치들을 마련하고 있는 것은 세계적 전초기지로서 자신이 선택되려는 경쟁능력의 일환인 것이다. 둘째는 최근 진행되고 있는 새로운 기술-경제 패러다임과 관련이 있다. 새로운 기술-경제 패러다임은 생산과정과 마케팅 전략이 매우 유연하고, 생산과 판매지역에 따라 차별화된 것이어서, 과거와 같은 국가차원의 거시적 조절체계보다는 기민하고 보다 미시적인 조

절체계를 요구한다. 때문에 지역에 밀착되어 있으면서 비교적 소규모인 지방정치 행정체제가 유연한 산업조절기능에 유리하게 작용한다⁹⁾. 중소기업들의 일상적인 문제들을 신속하게 지원하고 조절하는 체제는 개별기업들의 사정에 민감하고 근접해 있어야 하는데, 그것은 비교적 소규모의 지방정치·경제제도와 그 지역공동체적 공공조직이 이를 원활히 수행할 수 있으리라는 기대에서이다.

3. 세계화 및 지방화가 함축하는 특성들

위에서는 지방화 및 세계화에 대한 개념정의와 이러한 두 가지 개념이 갖는 관계의 측면을 검토했는데 그렇다면 이러한 지방화 및 세계화가 본 연구에서 검토하고자 하는 지방정부차원에서의 외국기업 유치전략에 함축하는 특성들은 무엇인가? 여기에서는 1) 세계적 차원에서 자본 및 기업이동의 탈공간화, 2) 정보화 및 네트워크화, 3) 외부효과추구형 세계경쟁의 확산이라는 3가지 측면에서 검토해 본다.

1) 세계적 차원에서 자본 및 기업이동의 탈공간화

오늘날 정보통신기술 및 운송체계의 발달은 기업 및 자본이 자신의 투자입지를 결정하는데 있어 종래 방해요소로 작용했던 시·공간상의 제약을 제거해 주면서 동시에 지역간의 자유로운 이동을 가능케 하는 요인으로 작용하고 있다. 이러한 자본의 탈공간화 현상은 한국가 내에서의 현상이라기 보다 세계적인 하나의 추세로 부각되고 있음은 주목할만하다¹⁰⁾.

9) 이러한 사례에 적합한 곳으로 '제 3 이태리 지역'을 들 수 있다. 이태리는 지역경제구조의 특성에 따라 크게 세 지역으로 구분되는데, 제 1 이태리는 대기업 및 대도시를 중심으로 한 북서부 선진공업지역이고, 제 2 이태리는 농업을 중심으로 하는 남부 후진지역 그리고 제 3 이태리는 중소기업 및 중소도시들을 중심으로 하는 중부와 북동부의 산업지구이다. 이 중에서 제 3 이태리의 지역경제는 전통산업인 섬유, 의류, 신발, 가구 산업 등이 지배적이며, 기계공구산업 등과 같은 근대적 산업부문도 다소 편재되어 있다. 그런 가운데 이 제 3 이태리 지역내 기업들이 인근의 소도시 및 농업지역을 기반으로 하여 전형적인 '산업지구(industrial district)'를 형성해 세계경제의 변화에 유연하게 그리고 성공적으로 대처하고 있다는 사실은 주목할만하다. 이 지역의 산업지구는 기존의 공업단지와는 달리 공업단지의 속성과 지방적 조건, 그리고 공급자와 고객간의 연계망 등의 상호작용의 속성을 두루 갖춘 것을 특징으로 한다. 또한 이들 지역은 대부분이 대가족제도를 중심으로 한 지방공동체가 견고하며 소기업주들은 지방의 상업센터와 밀접한 연계망을 구축하고 있어 결과적으로 전통적인 요소와 근대적인 요소들이 독특한 균형관계를 형성하고 있다. 또 다른한편 정치적 공동체의 성향이 강하여 지방공동체를 유지하려는 노력도 유별나다. 중앙의 정치권력이 사회주의적 혹은 카톨릭의 영향력을 배제하려고 시도하였던 역사적 경험이 오히려 이들 지역에서는 '지역의 정치성'을 강화시키는 계기가 되었다. 이같은 지방차원에서의 정치·경제적 공동체 형성노력이 이 지역으로 하여금 세계화의 거센 물결에도 불구하고 오늘날 이태리에서 가장 견실한 지역경제를 유지할 수 있게 한 것이다(Piore & Sabel, 1983: 391-421).

하비는 자본주의 역사를 '삶의 속도가 가속화되는 역사'로 특징지우면서 정보통신기술의 발달과 경제변화에 따른 시간과 공간의 경험을 매우 적극적으로 부각시키고 있다. 그는 세계가 축소하고 있음을 시·공간의 응축(time-space condensation)으로 특징지우면서 세상의 종합적 모습이 시간과 공간을 초월하여 동시대간 세계시민들에 의해 경험되고 있음을 강조한다(Harvey, 1989: 240). 이러한 맥락에서 볼 때, 오늘날 세계적 기업들의 투자 및 입지결정이 한 나라의 공간적 차원을 넘어 자신이 가지고 있는 경쟁적 우위를 가장 효율적으로 사용할 수 있는 지역에서 이루어지고 있음은 주목할만하다.

2) 정보화 및 네트워크

지방화 및 세계화의 시대에 새롭게 등장한 경쟁력의 원천은 정보화 기술과 네트워크 조직 형태의 출현이라고 할 수 있다. 첫번째 요소인 정보화 기술은 지역적 분산성에서 초래되는 의사소통의 문제를 해소시켜 준다는 점에서 중요하다. 즉, 한 지역의 정보를 한 국가적인 차원에서는 물론 세계가 거의 동시에 공유할 수 있게 된 것이다. 이러한 면에서 정보화의 진전은 기업의 해외사업활동이 가지는 제약들을 해소해 주고 있으며, 기업세계화의 새로운 지평을 열고 있는 것으로 보인다. 우선 해외에 투자하는 기업들은 정보부재로 인하여 해외에서 시행착오의 비용들을 상당히 절감할 수 있게 되었으며, 세계적으로 분산된 단위들간의 의사소통을 손쉽게 만들어 기업들이 보다 저렴한 비용으로 해외사업활동의 우위를 획득할 수 있게 된 것이다. 여기에서 한가지 주목할 부분은 의사소통의 문제가 해결되면서 다국적 기업들은 분산단위들간의 시너지 효과를 극대화 할 수 있도록 전략과 조직을 재조정하기 시작하였다는 점이다. 즉 네트워크 조직의 개념을 도입하여 자회사들의 자율성을 보장하면서도 상호간의 연계를 강화하여 통합성의 우위를 유지할 수 있게 된 것이다. 네트워크의 가장 중요한 점은 그 동안 생산단위들이 부분효율성의 극대화를 추구했던 것과는 달리 단위들간의 정보 및 자본, 시설 등을 공유토록 함으로써 상호간의 연계에 의한 관계의 효율성 또는 전체의 효율성의 극대화를 추구한다는 데서 찾아진다. 기본적으로 서로 다른 단위들간에 주고받을 수 있는 외부경제를 극대화시키고자 하는 것이다.

10) 예를 들어, 국제 금융시장에서 하루동안에 유통되는 자금은 9,000억달러에서 1조에 이르고 있다는 것이 이것을 잘 말해 준다. 이러한 자본의 이동은 국경을 초월하여 움직이고 있으며, 한 국가 내에서의 변동이 다른 여러 나라에 영향을 주기도 한다. 이와 같은 자본의 세계화는 1980년대 이후 선진국을 중심으로 한 금융자유화 조치로 국제간 자본이동에 대한 각종규제가 완화되고 정보통신기술이 발달한 데에 기인한다.

3) 외부효과 추구형 세계경쟁의 확산

시장이 한 국가의 경계를 넘어 세계시장으로 확대되면서 경쟁도 세계적인 경쟁을 띠게 된다. 경쟁의 양상이 국지경쟁에서 세계경쟁으로 바뀌게 되면 어느 한 시장에서 열위에 빠진 기업은 궁극적으로 세계시장에서의 지위도 위협받게 된다. 따라서 기업들은 자신의 주 시장에서 우위를 얻기 위하여 다른 곳으로부터 외부효과를 받고자 한다. 이 경우 외부효과를 어디로부터 받는가에 따라 세계경쟁은 다양한 양상을 띠게 된다. 정태적 경쟁에서 동태적 경쟁으로, 고정경쟁에서 입지경쟁으로, 기업간의 경쟁에서 네트워크간의 경쟁으로의 변화가 그것이다.

먼저 세계경쟁의 첫번째 특징은 경쟁의 성격이 동태적으로 변화한다는 점이다. 즉, 주어진 기술·수요구조하에서 이루어지는 정태적 경쟁에서부터 수요와 기술변화를 동반하는 시간중심경쟁으로 전환되는 것을 의미한다. 이것은 시장세계화와 함께 나타난 소비자 기호의 다양화 경향에 적응하기 위한 기업의 기술혁신노력에서 비롯되고 있다. 시간중심적 경쟁에서의 열쇠는 빠르게 변화하는 소비자의 욕구에 얼마나 잘 적응하는가에 달려 있다. 이를 위해 기업들은 유연생산방식을 비롯한 생산조직의 개선, 고객중심의 리엔지니어링, 신제품 개발의 시간을 단축하기 위한 협동연구, 생산의 현지화 등의 새로운 경영혁신을 추구하고 있다.

다음으로 두번째 특징인 입지경쟁은 세계화시대를 국제화시대와 구분해 주는 경쟁으로서 기업들은 자신이 가지고 있는 경쟁적 우위를 가장 효율적으로 사용할 수 있는 지역에 생산 활동을 분산·입지하게 된다. 이에 따라 기업은 자신이 보유하고 있는 경쟁력에 외부효과로서 해당지역의 입지우위를 추가로 획득하게 된다.

앞에서 살펴본 두 가지 특징이 서로 다른 차원에서 나타나는 것이라면, 마지막으로 세번째 특징인 네트워크 경쟁은 각 차원에서 발생할 수 있는 보편적인 특징이 되고 있다. 네트워크 경쟁이 등장한 배경은 한 기업이 담당하기에는 경쟁의 범위가 너무 넓다는 데 있다. 따라서 기업들은 다른 기업과 상호 협력·연계하여 또다른 경쟁기업에 대처하게 된다. 그에 덧붙여, 빠르게 변화하는 기술과 수요환경의 변화 속에서 대기업형태가 비효율적이라는 점 또한 기업간 제휴를 선호케 하는 요인으로 작용하고 있다.

위에서 검토한 지방화 및 세계화가 함축하는 특성들은 결국 외국자본의 지역내 유치를 통해 지역의 경제발전을 도모하려는 국내 지방정부들의 전략에도 상당히 시사하는 바가 크다. 왜냐하면 세계적인 경제환경의 변화와 거기에서 활동하는 기업들 및 자본들의 성향을 바로 파악하지 않고서는 구체적인 유치전략을 세울 수 없을 것이기 때문이다.

Ⅲ. 世界化의 觀點에서 外國資本 誘致를 위한 地方政府의 戰略: 理論的 論據 및 戰略들

위에서는 주로 세계화 및 지방화가 갖는 개념적 특성과 세계화시대에 행동주체로서 지방 정부가 가질 수 있는 이점들, 그리고 지방화 및 세계화가 외국자본의 지역내 유치에 추구하는 지방정부들의 전략에 시사하는 점을 중심으로 검토했다. 다음으로 검토해야 할 일은 세계화의 관점에서 지방정부가 지방의 경제발전을 위해 할 수 있는 일이 무엇이며, 이를 위한 전략들은 무엇인가에 대한 것이다. 이에 대해서는 여러 가지 것들을 들 수 있겠으나, 주로 외국자본의 국내유치라는 관점에서 검토해보기로 한다. 즉 외국자본의 국내유치를 위한 이론적 논거와 그 전략들을 고찰해 보기로 한다. 먼저 외국자본의 국내유치라는 측면은 주로 무엇이 기업의 투자를 하도록 만드는가라는 관점에서 고찰하기로 하며, 이러한 투자를 결정하는 이론적 논거의 변화를 중심으로 고찰한다. 다음으로 투자를 결정하는 요인들에 따라 지방정부가 외국기업들의 국내유치를 위해 사용할 수 있는 전략들은 무엇인지를 검토해 본다.

1. 외국자본 유치를 결정하는 요인들: 투자결정요인의 변화

경쟁과 전문성이 강조되는 세계화의 관점에서 지방정부의 외국자본 유치는 지속적인 지방세입원의 확보와 지방경제의 발전이라는 측면에서 볼 때, 매우 중요한 의미를 갖는다. 따라서 여기에서는 지방정부의 외국자본 유치전략이 무엇인가를 구체적으로 제시하기 전에 먼저 무엇이 외국자본들을 지방정부에 투자하도록 만드는가에 대한 이론적인 논거들을 제시해 보기로 한다. 이러한 입지 및 투자결정요인들은 시대에 따라 상당한 변천을 경험했는데 기존의 운송비의 최소화 모델로부터 최근 정보통신기술의 발달과 네트워크 조직형태의 지향으로 인한 시간 및 공간상의 재구조화 모델에 이르기까지 순차적으로 비교·검토해 보기로 한다. 종래의 입지선정의 관점을 물적하부구조의 형성에서 그리고 최근의 시각을 기술적 하부구조의 형성에서 각각 그 논거를 찾아보기로 한다.

1) 종래의 투자결정요인: 물적 하부구조의 형성(운송비 및 생산요소의 최소화 모델)

종래 지방정부들은 전통적으로 입지선정 모델(location model)에 근거한 경제발전정책들에 의존해 왔다고 볼 수 있다. 이러한 입지선정 모델은 지방정부의 정책들이 외국기업 및

산업을 유치하는데 있어 상당히 중요한 영향을 미칠 수 있다는 가정에 근거한다(Spindler & Forrester, 1993: 29). 이러한 모델에 내재된 시각에서 볼 때, 기업들에 의한 입지결정은 생산요소들의 비용의 토대 위에서 이루어지는 합리적인 선택행위이다. 즉, 생산요소들의 비용과 기업들에 의한 입지결정 사이에는 중요한 인과적 관계가 존재한다는 것이다. 또한 이 모델에 의하면 입지결정을 하는 기업들은 기업이 가질 수 있는 경쟁적 이점과 이윤을 극대화하려 할 것이다. 따라서 이 경우 기업 및 산업을 지역내에 유치하려는 지방정부의 정책들은 주로 산업이 지역내에 유치함으로써 들어갈 수 있는 장소 특정한 비용들을 상쇄하려는 노력으로 이어지며, 이 경우 지방정부의 유인책들은 생산요소들의 비용을 낮춰줄 수 있는 여건들을 조성해 줌으로써 산업입지에 영향을 미치려 한다고 본다(Spindler & Forrester, 1993: 30). 또한 입지선정 모델에서 상정하는 생산요소비용들 중에서 가장 큰 비중을 차지한 것이 운송비라고 할 수 있는데, 따라서 전통적인 입지선정 모델에서 볼 때 기업들은 시·공간적으로 보아 운송비가 가장 적게 들 수 있는 지점에서 산업입지를 결정하게 될 가능성이 크다고 본다(Blair & Premus, 1993: 3-9). 교통 및 정보통신기술이 발달하기 전 초기 산업화 단계에서 기업 및 산업들이 주로 원료공급지나 원료공급지에 접근이 용이한 지역에 들어섰음은 이러한 운송비를 최소화하려는 노력에 기인한 것으로 보인다. 따라서 이 경우 기업 및 산업을 유치하려는 지방정부들의 정책들은 주로 운송비를 최소화 할 수 있는 또한 생산요소비용들을 최소화시켜 줄 수 있는 데에 그 초점이 주어졌다. 항만이나 고속도로의 건설 등은 이러한 예에 속한다. 실제로 미국의 경우, 초창기 지방정부들의 경제발전 정책들도 주로 자기 지역의 생산요소들이 다른 지역의 입지가 갖는 생산요소들에 비해 보다 큰 경쟁적 이점을 가질 수 있는 다양한 인센티브들을 제공해 줌으로써 기업들 및 산업들의 입지결정을 유도하려는데 주어졌다고 볼 수 있다(Williams, 1967; Plaut & Pluta, 1983; Spindler & Forrester, 1993: 30).

이외에도 지방정부들은 기업들의 입지결정에 영향을 미치기 위해 다양한 정책수단들을 사용할 수 있는데, Sternberg는 지방정부가 기업 및 산업유치를 위해 사용할 수 있는 정책적 수단들을 60가지의 유형으로 분류했다(Sternberg, 1987). 먼저 토지, 노동, 자본의 비용을 낮춰주기 위해 지방정부들은 소득세 경감 및 감소, 각종 환경적 규제완화의 조치들을 시행할 수 있다고 본다. 다음으로 토지비용을 경감시켜주기 위해 용도변경(zoning reform), 시유지불하, 산업공원 조성, 허부구조 개선, 산업개발채권의 발행, 직접대부 및 보조금 지급 등 다양한 정책수단들을 사용할 수 있다고 본다.

그러나 이와 같이 운송비를 비롯한 생산요소비용에 기초한 입지선정 모델은 수많은 다른

입지선정요인들이 병합된 보다 복잡한 모델들에 의해서 비판·대체되었다. 교통 및 통신기술의 발달로 운송비는 과거에 비해 상당히 낮아졌고, 제품과 과정기술의 발달은 결과적으로 제조업 및 서비스 부문에서도 고부가가치 생산활동으로의 이동을 촉진시켜 줌으로써 기업 및 산업들이 입지결정을 하는데 있어 운송비 및 생산요소비용의 중요성을 현저히 약화시킨 것이다. 또한 정보 통신기술의 발달 및 네트워크 조직형태의 지향 그리고 세계무대에서의 경쟁이라는 새로운 환경의 변화는 이러한 전통적인 산업 및 기업 입지결정패턴을 상당히 변화시킨 요인으로 작용하고 있다. 즉 미시적 경제이론에 입각한 전통적인 입지선정이론은 세계화 및 지방화 시대에 걸맞는 새로운 역동적인 투자환경을 설명하기에는 이미 그 이론적 효용성을 다했다고 볼 수 있다. 게다가 최근에는 정치적인 안정화의 요인도 기업유치를 위한 투자여건의 구성에 있어 중요한 요인으로 작용하고 있다. 이러한 투자환경의 변화들을 고려해 볼 때 세계화 및 지방화의 특성들에 알맞은 투자결정요인들을 검토·정리해 보는 것이 시급히 필요하며, 지방정부들의 기업유치를 위한 전략들도 이러한 투자환경의 변화에 적절하게 대응할 수 있는 방향에서 모색되는 것이 바람직할 것으로 보인다.

2) 새로운 투자결정 요인들: 네트워크 지향을 통한 정보통신기술적 하부구조의 조성

앞서 검토한 바와 같이 최근의 세계화 및 지방화 추세는 전통적인 입지선정이론으로는 설명할 수 없는 새로운 투자환경들을 요구하고 있다. 이러한 변화를 일으킨 기본적인 동인은 전자정보처리 및 제어기술의 혁신적 발달과 지구적 범위에 걸친 정보통신기술의 발달이다. 이러한 소위 '정보통신기술혁명'은 그동안 기업들 및 자본들이 입지선정시 장애요인으로 작용했던 공간적 거리를 상당히 단축시켜 주었으며, 기업들로 하여금 그들의 생산활동에 유리한 입지와 기술을 세계적 수준에서 재배치할 수 있는 가능성을 열어 주었다.

기업의 생산과 경영 그리고 그 조직기술이 이처럼 전 세계적 공간통합¹¹⁾을 가능하게 하

11) 예를 들어, 오늘날의 초국적 기업들의 경우, 기업의 본사는 런던, 뉴욕, 도쿄와 같은 세계적 도시에 입지하지만 그 공장과 판매망은 전세계에 산재하여 해당지역에 적합한 마케팅전략을 구사한다. 기업의 의사결정에 있어 공간적 거리는 물론 국경조차 별로 중요한 장애가 되지 않으며, 생산공정 또한 아주 유연해져서 다품종 소량생산 및 단기간 판매체제가 가능해지고 기업의 생산에 관한 의사결정·집행·하청관계도 공간적·기능적 경직성을 탈피하여 보다 다양하고 유연하게 이루어지고 있다. 이탈리아의 의류업체인 베네통 회사의 경우는 이의 대표적인 예로, 본사에서는 총괄적인 관리를 하지만 생산에서 유통, 판매에 이르기까지 전부 현지직점이 관할한다. 때문에 이를 통해 현지시장에 적합하고 유행에 민감한 의류제품을 생산할 수 있으며, 또한 현지감각에 알맞은 마케팅전략들을 그때마다 수립할 수 있다. 그리고 이러한 체제 전반을 가능하게 하는 것은 물론 정보통신기술의 발달과 이를 통한 연계망의 형성이라고 볼 수 있다(권태준, 1995: 262). 따라서 기업들 및 자본을 유치하려는 지방정부의 전략에는 이와 같은 정보기술 하부구조의 조성은 필수적으로 포함되어야 함을 알 수 있다.

는 기술에 의존하게 된 것은 근대적 산업체제변화 가운데 실로 중요한 구조적 전환이라 하지 않을 수 없으며 동시에 정보통신기술의 상대적 가치가 상당히 중요해졌음을 의미한다. 또한 이처럼 상대적으로 비중이 커진 정보가 얼마나 시간적으로 신속하게 그리고 공간적으로 넓은 영역으로 전달·전파되느냐가 기업의 경쟁력을 좌우하는 관건으로 작용할 수 있는 것이다. 따라서 외국에 자본투자 및 기업입지를 결정하는 기업들은 이러한 시공간적인 확장을 가능케 하는 투자지역의 정보통신기술의 발달과 안정된 기업경영활동을 할 수 있는 다양한 제도적 여건들이 얼마나 구비되어 있는가를 고려할 것으로 보인다. 최근 외국기업 및 자본들의 유치를 통해 경제발전에 성공한 세계적 대도시들에서 지방기술공원의 조성, 핵심적인 금융 및 산업정보제공, 세계화 시대에 걸맞은 인재의 육성 등 정보기술의 인프라 구조를 적극적으로 조성하고 있는 것은 주목할만하다.

다음으로 정보공유를 통한 유연한 노사관계의 정립도 외국기업들이 투자할 수 있는 새로운 안정요인으로 고려되고 있다. 외국기업 및 자본들이 투자될 경우 대부분 그 지역에 거주하는 주민들을 중심으로 하여 감독 및 고용이 이루어지게 될 것이므로 노사간의 합리적인 정보공유 관행의 정립과 협조적인 노사 파트너십의 정립은 외국기업들의 투자를 위한 중요한 요인으로 작용할 수 있는 것이다. 오늘날 일본이 세계적인 경제대국을 구가하고 있는 것도 기본적으로는 '노사협의회(JCC: Joint Consultation Committee)를 통한 노사간의 정보공유가 잘 이루어지면서 지속적인 협조적 노사관계가 이를 뒷받침해주기 때문이다'¹²⁾.

또한 정치적인 요인들도 외국기업들이 입지 및 투자를 결정하는데 있어 중요한 요인으로 작용하는 것으로 보인다. Blair와 Premus는 외국기업들의 투자결정요인으로 특히 이러한 정치적 안정성의 여부를 중요하게 고려하는데, 그들에 의하면 투자지역의 정치적 안정성과 정치적 분위기가 외국기업들의 투자여부를 판가름하는 결정적인 요인으로 작용할 수 있다고 지적한다(Blair & Premus, 1983: 14). 그리고 최근 미국 및 캐나다를 비롯 여타 많은 국가들에서의 정치적 안정성은 외국자본이 효과적으로 유입되는데 있어 중요한 기여를 하고 있는 것으로 평가한다.

이외에도 지방정부차원에서 기업유치를 위해 노력하는 정책형성자들의 협상력(bargaining power)의 향상과 유치하기를 원하는 기업들에 대한 정보획득 및 적극적인 홍보전략 등이 중요한 요인으로 간주되기도 한다.

결과적으로 요약해 볼 때 외국기업들의 투자에 영향을 미치는 요인들은 전통적인 입지선

12) 이에 대한 보다 자세한 내용은 김삼룡 & 사득환 & 김성훈, 1995: 32-58을 참조바람.

정이론에서부터 기술을 중심으로 한 새로운 하부구조의 형성, 정치적 안정성, 노사관계의 안정성, 투자유치를 위한 지방정부측의 적극적인 협상력과 홍보전략 등으로 변천되어 왔음을 알 수 있다. 그리고 최근 지방화 및 세계화라는 큰 흐름에 비추어 볼 때, 지방정부 차원에서의 기업유치전략도 종래의 운송비 및 생산요소비용들에 기초한 소극적인 입지선정모델에서 탈피하여 기술에 바탕을 둔 정보통신기술 하부구조의 형성, 정치적 안정성, 노사관계의 안정성, 홍보전략 및 정보수집 등 보다 적극적인 유치전략으로 이동하고 있음을 알 수 있다.

따라서 다음에서는 이러한 새로운 투자여건의 변화에 직면하여 지방정부 차원에서 고려할 수 있는 외국기업 및 자본의 유치를 위한 전략들에 대해 체계적인 검토를 해 보기로 한다.

2. 지방정부의 외국자본 유치활동 및 전략

지방화시대 및 세계화시대에 지방정부가 명실공히 자율성을 갖춘 하나의 경쟁주체로서 활동하기 위해 갖추어야 할 자격요건은 재정자립도를 달성하는 일이라 할 수 있다. 지방정부 차원에서의 재정자립도의 달성은 진정한 의미에서의 국가권력분립실현과 지방자치정착의 밑거름이 되기 때문이다. 그러나 지방자치를 실시하고 있는 지금 우리나라 지방정부들이 안고 있는 재정적 비자립도는 <표 1>에서 처럼 매우 심각한 정도이고, 몇몇 수도권 지방정부들을 제외한 자치단체들간의 재정자립도 편차는 심한 불균형 현상을 보여주고 있다. 물론 이처럼 지역간의 재정자립도에 있어서 심한 불균형 현상을 보여주는 데는 60-80년대의 고도성장기를 거치면서 우리정부가 채택했던 총량위주의 압축성장, 비교우위에 입각한 중앙집권적 경제정책수행(성명재, 1995: 204-211), 지역감정(최원규, 1991) 등이 주요한 원인으로 작용했을 것이라는 점은 주지의 사실이다. 따라서 최근 들어 중앙정부의 정책초점이 지역간 재정적 불균형해소에 많이 주어지고 있고, 지방정부들도 자체적으로 안고 있는 만성적인 재정적 비자립도를 극복하기 위해 적극적인 자본유치활동에 돌입하고 있다는 사실은 긍정적으로 평가할만하다.

<표 1> 지역별 재정자립도 현황

(단위 : %)

지역	1985년	1990년	1992년	1994년
서울	98.3	84.5	84.6	98.6
부산	90.9	67.9	72.9	85.2
대구	87.8	64.1	75.8	88.9
인천	92.4	75.3	79.0	93.2
경기	63.6	63.7	75.6	76.7
강원	36.5	33.5	41.4	35.5
충북	39.2	34.0	40.4	40.9
충남	42.5	44.3	49.0	57.5
전북	36.8	38.3	36.6	33.2
전남	37.4	40.8	38.9	45.0
경북	36.7	39.5	36.5	36.2
경남	44.7	55.9	52.2	52.9
제주	40.5	43.9	46.6	46.0
계	58.2	56.8	61.6	63.9

자료 : 내무부 지방재정국, 「지방재정연감」, 1994.

그런데 투자유치를 통한 재정자립도의 달성과 경제발전을 목표로 하여 추진하는 지방정부들의 이와 같은 국내·외 자본유치전략들도 결국은 앞서 검토한 투자요인의 변화를 고려하여 이루어지는 것이 바람직하다고 본다. 투자환경을 고려치 않는 전략의 사용은 무의미할 뿐만 아니라 현실개선에 아무런 도움도 줄 수 없기 때문이다. 따라서 다음에서는 이러한 생각을 전제하면서 지방정부 차원에서 외국자본 및 기업유치를 위한 보다 적극적인 전략들을 검토해 보기로 한다.

1) 산업입지를 위한 정보통신기술 및 기술적 하부구조의 형성: 네트워크 연계체제의 지향

오늘날의 세계경제는 과학 및 정보통신기술의 보호를 앞세우면서 고부가가치의 생산을 지향하며 국제적 기업망을 형성하고 있다고 볼 수 있다. 때문에 높은 기술을 가지고 고부가가치를 가지는 외국의 선진기업들과 연계하지 않는 한 우리의 지방정부와 기업들이 이러한 생산체제의 파트너로 성장하기는 어려울 수밖에 없다. 따라서 외국기업 및 자본들의 국내 지방들에의 적극적인 투자유치를 위해서는 그들이 산업입지 선정과 기업활동시 필수적이라 할 수 있는 정보통신기술 및 기술적 하부구조들을 형성해 주는 것이 중요한 유치전략

이 될 수 있다. 최근 이러한 노력의 일환으로 지방정부 차원에서 산학협동연구단지¹³⁾의 조성이 활성화되고 있음은 주목할만하다. <표 2>와 <표 3>은 '95년 지방자치 실시이후 우리나라 지방정부들이 국내 및 외국 자본들의 투자유치를 위한 전략의 일환으로 각종 공단 및 산학협동연구단지의 조성을 적극적으로 활성화하고 있음을 보여준다.

<표 2> 지방자치 실시이후 각 시도별 공업단지 조성계획

(단위: 천 m)

연도 지역	1995	1996	1997	1998	1999 이후
경기	4,069	6,174	4,222	3292	1,445
강원	1,023	1,007	1,458	969	399
충북	495	2,859	426	50	2,876
충남	4,524	10,651	315	0	5,524
전북	2,767	1,483	2,131	2471	14,652
전남	3,253	5,504	5,375	1678	5,034
경북	1,151	419	440	188	2,384
경남	2,034	2,417	2,568	1826	4,075
제주	106	0	0	0	393
서울 등 6대 도시	6,017	5,427	5,789	500	2,455

자료: 중앙일보, 1995. 9. 4일자.

13) 산학협동연구단지란 일정한 공간내에 연구기능(대학, 연구소)과 생산기능(기업)이 공존하게 함으로써 상호 물리적인 접근성에 기초하여 보다 원활한 산학협동이 이루어지고 이를 바탕으로 하여 보다 경쟁력있는 제품의 생산이 이루어지도록 도모하는 방식으로서(Hilpert, 1991: 12; 이승중, 1994: 33-34에서 재인용), 기초연구 수행기관으로서 대학의 본질을 해치지 않으면서 동시에 기업의 기술수요를 충족시켜 줌으로써 개발된 기술의 상업화로의 벽을 낮추는 유효한 연계기제로 인식되고 있다. 이러한 산학단지는 일반적으로 산학협동에 바탕을 둔 기술혁신을 통하여 산업발전을 기하는 동시에 지역을 활성화시키려는 지역개발정책의 일환으로 추진되고 있는 바, 이것이 외국의 우수한 자본과 기업유치에 중요한 전제조건이 되고 있다는 점은 주목할만하다. 요컨대 미국 캘리포니아 주의 스탠포드 연구공원(Stanford Research Park), 노스 캐롤라니아 주의 리서치 트라이앵글(Research Triangle), 매사츄세츠주의 Route 128 등은 산학단지의 조성을 통한 외국자본 및 기술의 유치에 성공한 사례로 지적되고 있다. 이들의 성공사례에 힘입어 미국 외에도 독일, 일본, 영국, 프랑스 등 여러 국가들이 지방정부의 지역개발 또는 지역혁신정책의 일환으로 산학단지를 조성하여 운영하고 있다. 우리의 경우에는 대덕연구단지와 광주첨단기술단지의 조성이 최근의 이러한 노력의 일환으로 보여진다.

<표 3> 지방자치 실시이후 외국자본의 투자유치를 위한 지방정부들의 공단조성 활동

시·도	공 단	규 모	공단 완공시기	유치희망업종	접촉중인 곳
부 산	지사과학 산업연구단지	60만평 중 일부 배정	2001	로봇·첨단기 계	
대 구	위천 국가공단	180만평중 30만평	1999	항공기부품, 로봇, 생명과학	독일의 벤츠· 지멘사 등
경 기	한산공단(평택 시)	21만평중 10만평	1998	전자·통신 업종	일본의 가나가와현·요 코하마
경 남	서북부첨단산업 단지(사천시)	67만평 중 15-20만평	1998	항공기 부품	미국 메릴랜드주와 일본 등
경 북	포항철강단지 (구미시)			구미: 전자 포항: 철강	뉴욕에 유치단파견 예정
충 남	천안 제3공단 (천안시)	23만 8천평	1996		일본의 오사카·나고야

자료: 중앙일보, 1996. 1. 15일자를 참조하여 필자가 재구성.

산학단지의 중요한 참여자는 기술 및 전문인력의 공급원으로서 대학이나 연구기관, 기술 및 인력의 소비자로서 기업 그리고 이들간의 연계의 촉진자로서 지방정부를 들 수 있는데, 산학협동연구단지의 성공을 위해서는 이들 삼자간의 긴밀한 협동체제(tripartite partnership)가 안정적으로 유지되는 것이 무엇보다 필요하다. 그런데 공단 및 산학연 협동연구단지를 조성해 놓는 것만으로는 자본의 투자유치전략이 실효를 거두기 어렵다. 즉 지방정부들은 투자유치단의 현지파견을 통한 투자설명회 및 홍보활동의 강화¹⁴⁾, 투자유치관련 도시들에 속한 단체들과의 자매결연을 통한 인적교류의 강화, 국제업무담당기구의 설치 등 적극적인 노력들을 병행할 수 있어야 하는 것이다. <표 4>는 외국자본의 지역내 유치를 고려할 때 지방정부차원에서 수행해야 할 구체적인 전략들이 어디에 초점을 두고 사용되어야 할지를 잘 시사해 주고 있다.

14) 이러한 노력의 일환으로 최근 지방자치단체장들이 직접 나서서 기업투자 유치설명회 개최, 해외시장개척단 파견, 지역개발을 위한 민자유치의 설명회 개최 등 적극적인 홍보활동을 전개하는 사례가 점차 늘어나고 있는 추세이다(김인곤, 1995: 18-22)

<표 4> 지방정부차원에서 국제화 방법에 대한 노력의 요구정도¹⁵⁾

종 류	평균치	표준편차
외국과의 인적 교류	3.692	0.605
외국어 교육기회의 제공	3.683	0.563
외국자치단체와의 자매결연	3.659	0.519
국제업무담당기구의 설치	3.647	0.563
강연 등의 국제화 홍보	3.600	0.563
외국의 전통문화의 소개	3.503	0.591
국제기구에 가입	3.456	0.742
외국문화 및 예술을 지역에 소개	3.415	0.595

자료 : 김주환, 1994: 28의 글에서 재구성.

그밖에 기업활동에 대한 광범한 지원체계 즉, 토지사용료의 감면¹⁶⁾, 편리한 운송망, 숙련 노동인력의 공급, 쾌적한 지역환경 등과 같은 초기여건의 형성도 투자유치에 필요한 사항인 바, 이의 조성을 위해서는 지방정부의 재정 및 정책적 차원에서의 적극적인 지원도 필요하다.

산학협동연구단지의 조성과 더불어 중요한 것은 정보통신기술을 통한 지역간 및 국제적인 도시들간의 연계체제의 강화이다. 외국의 자본 및 기업들이 국내의 지방에 유치되어 시·공간적으로 신속한 경영활동을 할 수 있기 위해서는 기본적으로는 투자된 지방에 정보통신기술이 잘 발달되어 있을 것을 필요로 하며 동시에 이러한 정보통신기술을 토대로 하여 투자한 지역들 및 기업들과 연계망을 형성할 수 있도록 해야 한다. 즉 지방정부 차원에서 외국기업들의 역내 유치를 위해서는 산업단지의 조성 및 정보통신기술 하부구조를 조성하여 필요한 정보와 자료가 적시에 제공되고 안전하며 신속한 경영활동을 할 수 있는 여건을 마련해 주는 것이 필수적인 것이다.

15) 이 자료는 지방정부들이 국제화추구시 실제 어느 부분에 초점을 두고 구체적인 전략들을 사용해야 할지를 알아보기 위해 김주환(1994)이 주민들의 반응을 측정한 것인데, 이것은 지방정부들이 외국자본유치활동 전략 사용시에도 유용한 지침자료로 사용될 수 있을 것으로 보인다. 필자의 말에 의하면, 측정시 4점척도를 사용하였고, 노력의 요구정도를 점수화할 때 '매우 노력이 요함'의 경우에는 4점을, '전혀 노력이 필요치 않음'은 1점을 부여했다고 한다(김주환, 1994: 28).

16) 외국기업들이 국내에 투자를 하려할 때 토지사용료 및 비싼 세금이 커다란 걸림돌이 되고 있음을 각종 보도들을 통해 확인할 수 있다. 예를 들어 전북은 요즘 미국의 거대 실리콘 업체 공장을 군산으로 유치하기 위해 실리콘 업체 미국본사와 수시로 연락을 취하고 있고, 이에 대한 중앙정부의 지원요청을 하는 등 바빠 뛰고 있으나, 토지사용료가 너무 비싸 50년 가까이 무료 입차를 해주겠다는 중국과의 경쟁에서 뒤질 위기에 처해 있다(조선일보, 1997. 2. 11일자, 12면 참조).

2) 外國기업 및 자본의 투자촉진정책 마련

外國기업 및 자본의 유치를 위해서는 또한 地方政府 차원에서의 적극적인 투자유인책들이 필요한데, 투자에 유리한 세계개편이나 外國기업들이 활동할 수 있도록 각종 규제를 완화해 주는 것 그리고 外國어를 구사할 수 있고 현장의 마케팅 능력이 있는 국제적인 감각을 갖춘 지방전문인력의 확보 등이 그러한 예에 속한다.

먼저 세계상의 혜택의 경우, 우리나라도 1994년 4월 “투자자유지역 설치에 관한 특별조치법안”을 마련하여 세계화에 대응하도록 하고 있다. 즉, 첨단고도기술분야, 대규모 유통업, 통상산업부 장관이 산업경쟁력을 위해 필요하다고 인정한 사업 등에 한해 투자지역에 입주한 外國기업에 대해서 입주 후 5년간 관련세금을 면제해주는 것 등이 그러한 법안의 주요한 내용이다(이성복, 1994: 22-23). 그러나 이러한 법안 및 세계혜택의 경우는 주로 중앙정부 차원에서 이루어지고 있음으로 인해 地方政府가 독자적으로 外國기업과 교섭하고 투자에 유리한 다양한 인센티브를 개발·제공하는데 있어 상당한 제약요인으로 작용하고 있다. 따라서 地方政府 차원에서 外國인 투자촉진법을 마련하는데 있어 상당한 자율성이 보장되어야 할 필요성이 제기된다.

다음으로 外國기업들이 국내에 유치되어 활동하는데 있어 장애요인으로 작용하는 각종 규제들을 완화해 줄 필요가 있는데, 우리나라의 경우 아직도 각종 규제들이 국내기업 및 外國기업들의 투자유인을 저하시키는 요인들로 작용하고 있다. 예컨대, 대한상공회의소가 지난 1994년 지방진출 국내기업 및 外國기업들을 대상으로 하여 투자기업들에게 가장 부담이 되는 사항들을 설문조사한 결과에서도 地方政府의 각종 규제활동이 중요한 부담요인으로 작용하고 있음을 보여 준다(<표 5> 참조).

<표 5> 지자체 실시이후 국내외 투자기업에게 가장 큰 부담요인

질문내용	비율(%)
지방정부의 환경규제 활동	49.2
준조세의 증가	16.8
공장용지 확보 어려움	11.4
지역주민집단 활동	9.1
지역간 진입장벽	8.6
기 타	4.9
계	100

자료: 대한상공회의소, 1994. 2.

<표 5>에서 처럼 환경문제를 둘러싸고 대부분의 지방정부들은 지방진출 기업들에게 진출조건으로 각종 개발부담금을 요구하고 있으며, 재정확충을 목적으로 인·허가 및 공장신설·증설 등을 담보로 과도한 금전적 부담을 요구하고 있는 것이 오늘날 우리의 현실인 것이다. 또한 금전적인 요인 외에, 공장설립을 위한 인·허가 서류수와 도장을 찍는 회수 등 절차적인 면에 있어서도 우리나라는 아직도 세계적으로 손꼽힐 정도로 복잡하고 번거로운 상태에 놓여 있다. 물론 중앙정부 차원에서 최근 경제행정규제위원회와 행정쇄신위원회 및 경제·행정규제완화점검단을 발족시켜 행정규제완화를 추진하는 한편, 정부기구개편, 공무원 감원 등의 조치를 취한 바 있다. 그러나 아직까지 실질적인 규제완화가 이루어지지 않고 있으며, 이러한 규제완화가 지방정부의 수준까지는 침투하지 않았다고 할 수 있다. 이러한 단계에서 외국기업 및 자본들을 지방내에 유치하기란 사실상 거의 불가능하다고 보아야 한다. 따라서 중앙정부 차원에서는 물론 지방정부 차원에서도 외국기업의 투자유치에 장애요인으로 작용하는 불필요한 규제들을 철폐 및 완화하고 복잡한 절차들을 간소화하는 행정개혁이 불가피하다고 본다. 즉, 국내기업이나 외국기업의 투자에 방해가 되는 법적·제도적 장애들을 제거하고 더 나아가 외국인 투자가 지방에서 이루어질 수 있도록 지방수준에서의 다양한 인센티브가 마련되어야 하는 것이다.

또한 지방정부가 세계화를 추진하는 가운데 지방내에 국제적인 외국기업들을 적극 유치하기 위해서는 지방단위에서 이에 부응할 만한 유능한 인적자원을 확보하는 것이 시급히 필요하다(노화준·이달근, 1995: 306-307). 종전에는 물량적인 경쟁력의 증진을 통한 발전전략이 핵심적인 유치전략이었다면, 이제는 국민 개개인이 어디서나 외국어를 비롯 여타부문에서 전문적인 자질을 갖추도록 하는 것이 중요한 기업유치 전략이 될 수 있다. 왜냐하면 최근 들어 외국의 유망기업들이 인재의 현지화전략을 선호하고 있다는 점 때문이다. 예를 들어 일본의 '日本東京電力'은 지방공장이나 해외영업소를 현지인력의 채용창구로 활용하여 인재의 현지화를 적극 추진하고 있다. 이처럼 외국기업들이 인력의 투자지역 현지화를 선호하는 주된 이유는 현지에서의 신속한 자재조달 및 금융조달이 용이하고 현지에서의 고객 선호와 불만사항을 적시에 수렴 및 해결할 수 있어 신속하고 적응성 높은 경영이 가능하기 때문이다. 그러나 현실적으로 우리의 경우 서울 및 몇몇 대도시 지역들을 벗어난 지방에는 외국투자기업들에 필요한 전문인력, 특히 외국어 구사능력을 갖춘 인재들이 현저히 부족한 상태이며, 또한 지방정부 차원에서도 이들의 양성에 별 관심을 가지지 못하고 있는 것이 현실이다. 따라서 앞으로는 지방정부 차원에서 국제적인 감각을 갖춘 전문 인적자원 확보를 위한 다양한 프로그램을 마련하는 것이 중요할 것으로 보인다. 특히 지방의 세계화를

전담할 인력에 대해서는 외국어 교육과 해외연수를 적극 장려하여 세계적인 감각과 시각을 갖도록 하는 것이 중요하다. 왜냐하면 외국어 능력과 국제적인 감각을 갖춘 전문인력의 확보없이 외국자본들의 국내 유치가 사실상 불가능하기 때문이다.

3) 네트워크 조직형태 지향을 통한 시너지효과(synergy effect) 창출

몇몇 지방정부를 제외한 대부분의 지방정부들은 인적 자본 및 재정자립도에 있어서 상당히 낮고 사회간접자본 및 기술적 하부구조에 있어서 상당히 저조한 현상을 보인다. 또한 대학들 및 연구기관들 그리고 기업들에 있어서도 상당히 열악한 특성들을 보이고 있다. 그러나 이러한 열악한 환경들도 네트워크 조직형태를 통해 결합시킴으로써 규모의 경제효과를 창출시킬 수 있다. 앞서 언급했던 '제 3 이태리 지구'의 경우¹⁷⁾나 일본의 회사조직(keisha)¹⁸⁾ 등은 이러한 열악한 조건들을 성공적으로 결합함으로써 상승효과를 통해 성공을 거둔 대표적인 사례라고 할 수 있다(Piore & Sabel, 1983: 391-421; Best, 1990: 251-277). 각각의 개별적인 기업들이나 연구기관들 및 대학들이 갖고 있는 정보, 인적자원, 물적자원, 자본 등을 결합하게 되면, 지역경제 발전을 위한 효과적인 발판이 될 수 있을 뿐만 아니라 동시에 열악한 지방적 여건 하에서도 외국기업들이 투자할 수 있는 여건을 조성해 주는 셈이다. 외국기업들은 이러한 네트워크화된 연결망을 통해서 필요한 인적·물적 자원을 확보할 수 있을 것이기 때문이다. 따라서 우리나라의 경우도 지방정부 차원에서 이러한 연계체제

17) Piore와 Sabel은 이탈리아에서 소규모 기업들이 중심이 되어 짧은 기간에 급속한 경제성장을 할 수 있었던 원인을 이들 기업들간의 네트워크관계의 형성에서 찾고 있다. 그들은 '제 3 이태리 지구'에 대해 논하면서 이와 같은 산업단지가 네트워크 관계로 형성되어 있음으로 인해 다음과 같은 장점들을 가질 수 있었다고 주장한다. 먼저 소규모 기업들의 연합들로 구성된 산업단지 네트워크는 사람이 적기 때문에 필요시 신속한 구조조정을 할 수 있고 변화하는 환경에 유연하게 대처할 수 있다고 주장한다. 두 번째, 기술적 변화의 시기에 산업단지 내에서 기술적 전문화는 한가지 기술과 공정의 포로가 될 위험성을 감소시켜 주기 때문에 다양한 투자기업들로부터의 요구들을 적시에 수용할 수 있고, 규모의 경제도 효과적으로 획득할 수 있으며, 수요의 측면에서 볼 때도 투자한 기업들의 주문에 따라 유연하게 제품공급을 할 수 있도록 되어 있다고 본다(Piore & Sabel, 1983: 391-421).

18) Best는 오늘날의 기업경쟁이 가격주도적 경쟁에서 제품주도적 경쟁으로 전환하고 있다고 보면서, 이러한 제품주도적 경쟁은 디자인, 구매, 마케팅, 판매, 생산을 포함한 일련의 기업들간의 협조적인 관계를 필요로 하고 있다고 주장한다. 또한 이러한 현상은 시장의 성격이 기존의 대량생산 판매체제에서 다품종 소량생산 체제로 전환되면서 더욱 급속히 증가하는 추세에 있다고 본다. Best는 소규모 회사들이 다품종 소량생산체제 및 제품주도적 가격경쟁으로 변화해가고 있는 상황에서 이에 효과적이고 유연하게 대처한 성공적인 조직형태로 일본의 회사조직(keisha)을 들고 있다(Best, 1990: 251-277). 이러한 회사조직은 해외 투자자들이 안심하고 투자할 수 있는 여건을 조성해 주고 있는 것으로 보인다. 따라서 중소기업에 기반을 둔 우리나라의 지방정부들의 경우도 이러한 일본의 회사조직과 같은 유연한 조직 설계를 통해 적극적인 외국자본 유치전략을 모색하는 것이 필요할 것으로 보인다.

를 구축하기 위한 적극적인 노력이 요구된다고 볼 수 있다. 이러한 연계체제의 구축이 외국 투자자들의 안전한 투자여건을 마련해주는 중요한 장이 되고 있음은 부인할 수 없을 것이다.

4) 정치적 안정성과 유연한 노사협조관계의 구축

외국기업들의 투자환경으로 중요한 것은 투자를 위한 안정된 환경적 여건을 조성해 주는 일이라고 볼 수 있다. Blair와 Premus는 기업들의 해외 투자결정이나 입지선정에 있어서 투자할 지역의 정치적 분위기와 노사관계의 협조정도가 중요한 요인으로 작용할 수 있다고 지적한다(Blair & Premus, 1993: 11-15). 즉 외국에 투자하기를 원하는 기업들은 투자결정 시 그 지역이 장기적인 관점에서 볼 때, 어느 정도의 안정성을 구비하고 있느냐를 중요한 문제로 고려할 뿐만 아니라 투자할 경우 대체로 그 투자된 지역에 거주하는 주민들을 현지 고용하게 될 것이기 때문에 그 지역의 노사안정 및 협조체제가 어떠한가에 민감하게 반응할 수밖에 없다는 것이다. 따라서 외국자본 및 기업들의 적극적인 투자유치를 계획하고 있는 지방정부들은 무엇보다 정치적 안정성과 노사협조적인 분위기를 창출하여 좋은 이미지를 심어주는 것이 필요하다. 일례로 지난 94년 대전광역시 기업유치광고를 중앙일간지에 게재하면서 차기 행정수도예정지, 대덕연구단지의 입지로 인한 풍부한 고급인력 확보, 낮은 노사분규의 발생빈도 등을 대전시의 홍보대상으로 부각시켰던 사실은 주목할만하다(이성규, 1994: 22) 그러나 다른 한편으로 '정리해고제'의 도입을 골자로 하는 「노동법개정」을 둘러싸고 발생한 최근의 노·사·정간의 첨예한 갈등상태는 외국기업들이 국내에 투자결정을 하는데 있어 커다란 걸림돌로 작용하고 있다고 볼 수 있다.

5) 정보통신 네트워크를 통한 외국도시들과의 전략적인 제휴

오늘날 정보통신기술의 발달은 시간과 공간의 의미를 재구성하고 있다. 하비는 자본주의의 역사를 삶의 속도가 가속화되는 역사로 특징지우면서 정보통신기술의 발달과 경제의 변화에 따른 시간과 공간의 경험을 매우 극적으로 부각시키고 있다(Harvey, 1989: 240). 그는 세계가 축소하고 있음을 시간과 공간의 응축(time-space compression)¹⁹⁾으로 특징지우면서

19) 시간과 공간 응축의 현실적인 의미는 '내가 어디에 있는가'라는 절대적인 위치의 관념을 무의미하게 한다. 즉 내가 어디에 있는가 하는 것은 어떤 사고의 형성이나 행동에 더 이상 구속력을 가지지 못한다는 것이다. 대신 '내가 다른 지역과 연결되어 있는가, 연결되어 있다면, 어떻게 어느 정도 연결되어 있는가'하는 상대적 위치가 현대사회 운영의 중심개념이 된다. 그야말로 시간과 공간의 재배열인 것이다(박길성, 1995: 35).

세계의 종합적 모습들이 시간과 공간을 초월하여 동시대간 세계시민들에 의해서 경험됨을 강조하고 있다. 즉, 전세계의 이미지를 전세계의 시민들이 정보통신기술의 발달에 힘입어 동시적으로 경험할 수 있다는 것이다.

이와 같이 정보통신기술의 발달에 따른 전지구적 상호의존의 심화와 시공간의 재구성이 라는 새로운 문명사적 상황에서 지방정부가 할 수 있는 것은 그 지방정부와 관련을 맺고 있는 세계적인 도시들과 교통 및 정보통신 네트워크를 통해 적극적인 연결망을 구축하거나 전략적인 제휴²⁰⁾를 형성하는 일이다. 전략적 제휴나 네트워크 연결망을 통해 외국기업들에게 투자정보를 제공하기도 하고 외국 투자기업들에 대한 정확한 정보와 이를 유치하기 위한 구체적인 전략들을 얻을 수 있는 것이다.

우리나라에서 이러한 노력이 두드러지게 보여지고 있는 자치단체로는 인천 광역시를 들 수 있을 것이다. 인천광역시는 80년대 후반부터 한·중간의 경제교류가 비약적으로 확대됨에 따라 인천광역시의 미래상을 서해안시대의 중심도시로 상정하고 중국 인접도시들과의 교류를 지속적으로 추진해 오고 있다. 인천광역시가 중국의 도시들과 교류를 증진시키는데는 여러가지 이유들이 있다. 우선 중국과의 지리적 인접성과 이에 따른 경제교류의 폭발적인 증가가 인천을 중심으로 이루어지고 있다는 점 때문이다. 일례로서 1990년부터 1993년까지 인천을 통한 대중 수출입 물동량이 2배이상 증가하였다는 점을 들 수 있다(한국일보, 1994. 3. 30일자). 다른 예로서는 1990년 8월에 인천과 산둥성의 위해간에 그리고 1991년 7월에는 인천과 천진간에 한중여객 직항로가 개설되어 인천이 한중 양국간의 인적·물적 교류의 중심지로 부상한 점을 들 수 있을 것이다. 또한 중국이 수출주도형 경제개발전략의 일환으로 중국의 동쪽연안지방(산둥성, 복건성, 강소성, 허북성)을 개방하고 수출의 전초기지로 집중개발하겠다는 의지를 밝힘에 따라 앞으로 중국과의 대외경제교류시 인천이 물류 중심지로 자리잡을 것이라는 판단에서이다.

이러한 전략적 판단에 따라 영종도에 신국제공항의 건설을 적극 추진하는 한편, 1991년부터는 지하철의 확장사업을 본격 착수하는 등 교통 및 정보통신망의 확충에 최대의 정책적 초점을 맞추고 있다는 점은 주목할만하다.

20) 그동안 기업들에게서만 보여져 온 전략적 제휴가 지방정부들에서도 지방정부의 경제발전의 일환으로 적극 활용되고 있음은 주목할만하다. 인천과 중국도시들간의 적극적인 교류도 이러한 연장선상에서 이해되어질 필요가 있다. 즉, 중국은 수출주도형 경제정책의 발판으로 인천을 필요로 하고 있고, 인천은 중국 시장의 용이한 접근성 확보는 물론 중국과의 교류가 활발해질 경우 교통통신의 요충지로서 경제적 이득을 추구할 수 있는 이점이 있기 때문에 중국 인접도시들과의 적극적인 교류를 추진하고 있다고 볼 수 있다.

IV. 結論 및 評價

위에서 검토한 바와 같이 세계화(globalization)와 지방화(localization)는 오늘날 한국사회를 비롯 전세계의 전환기적 특성을 규정짓는 두개의 기본축이 되고 있다. 그리고 전환기적 특징인 세계화의 과정속에서 지방화는 지방정부를 세계화 무대의 경쟁주체로서 등장시킨다. 즉 세계화와 지방화는 각각 원심력과 구심력으로 작용하면서 서로 맞물려 있는 것이다. 이러한 관점에서 볼 때, 지방화는 정치·경제·문화 등 사회 각 분야에 대한 대내적 과급효과도 크지만, 지역경제발전을 위한 재정자립과 이를 위한 외국자본들의 적극유치라는 지방정부의 세계화 전략과도 밀접하게 관련되어 있는 것으로 보인다.

이러한 지방정부차원에서의 외국기업 및 자본의 유치전략은 오늘날 세계의 우수한 대기업들의 세계화 전략과도 밀접한 관련성을 맺고 있다. 기업의 세계화란 “기업들이 경쟁력을 유지·강화하기 위하여 사업활동을 자국내에서만 수행하지 않고 해외로 분산하고 그들을 조직화 해나가는 과정을 말하는데, 이러한 과정에서 기업들은 세계적 차원에서 기업활동의 최적지에 입지하고 분산된 활동들을 기능적으로 통합함으로써 기업이 획득할 수 있는 최대의 이익들을 누리고 있는 것이다. 물론 이러한 기업의 세계화를 부추기는 추동요인은 역시 정보통신기술의 발달과 이를 통한 전세계적 차원에서의 연결망의 형성추세라고 할 수 있다. 즉 정보통신기술의 발달과 이를 통한 전세계적 차원에서의 네트워크의 증가는 기업들의 세계화 전략을 비롯 이와 맞물려 이러한 기업 및 자본들을 지역내에 적극 유치하려는 지방정부들의 전략에서 중요한 무기가 되고 있는 것이다.

그렇다면 기업의 세계화 전략추구와 자본의 자유로운 이동이라는 이러한 국제적 환경의 변화에 부응하여 자신의 재정자립 및 경제발전의 기반을 확보하려는 지방정부들은 어떠한 전략들을 사용해야 하는가? 그 이론적 논거와 구체적인 전략들은 무엇이겠는가? 본 글에서는 이러한 문제의식에 입각하여 세계적인 대기업들의 투자결정요인들의 변화를 이론적 논거로 제시하고 이에 따른 지방정부차원에서의 적극적인 대응전략들을 모색해 보았다.

먼저 자본 및 기업들의 전통적인 투자결정요인을 운송비 및 생산요소비용의 최소화에 두는 입지이론(location theory)에서 검토했는데, 이러한 전통적인 입지이론에 입각하여 지방정부들이 외국기업들을 유치할 경우 그 전략은 운송비 및 생산요소비용을 최소화시켜 줄 수 있는 도로 및 항만의 건설 등의 방식들이라는 것을 알 수 있었다. 그러나 이러한 전통적인 투자결정요인들은 정보통신기술의 발달로 시·공간적 장벽이 기업 및 자본의 입지결정에 더 이상 장애요인으로 작용하지 못하게 됨에 따라 새로운 차원의 투자요인으로 대체

되고 있다. 즉, 정보통신기술 하부구조의 조성여부, 포스트 포디즘적 생산방식에 유연하게 대처할 수 있는 조직형태의 구비여부, 산업단지의 조성여부, 투자된 지역의 정치적 안정성 및 노사관계의 안정성 여부 등 외국 기업 및 자본들이 지역내에 들어와 신속하게 정보를 얻을 수 있고, 판매가 가능하며, 고객의 선호에 따른 빠른 대응이 가능할 수 있는 여건들이 어느 정도 구비되어 있느냐가 외국자본 및 기업들의 새로운 투자결정요인으로 작용하고 있는 것이다. 따라서 지방정부의 외국기업 유치 및 세계화 전략도 이러한 새로운 환경의 변화에 부응해서 추구될 필요가 있는데, 본 연구에서는 (1) 산업입지를 위한 정보통신기술 및 기술적 하부구조의 형성, (2) 지방정부 차원에서 각종 세제혜택 및 규제완화를 통한 외국기업 및 자본의 투자촉진정책마련, (3) 네트워크 조직형태의 지향을 통한 시너지효과(synergy effect)의 창출, (4) 정치적 안정성과 유연하고 협조적인 노사관계의 구축을 통한 좋은 이미지 창출, (5) 정보통신네트워크를 통한 외국도시들과의 적극적인 교류 및 연결망 구축이라는 측면에서 유치전략들을 검토해 보았다.

본 연구는 최근 지방화 및 세계화 추세와 관련하여 새롭게 부각되고 있는 새로운 투자환경의 변화들을 검토하고, 이를 위한 지방정부차원에서의 전략적 대응책을 모색해 보았다는 점에서 시기적으로 매우 필요하고 적절한 연구라고 생각된다. 그러나 본 연구는 구체적인 사례를 통한 분석보다는 주로 이론적인 논거들의 제시에 치우침으로써 현실감각을 채득하지 못했을 수도 있다는 한계를 내포한다. 따라서 앞으로의 연구들에서는 이론적인 논거와 현실적인 처방들을 유기적으로 연결시키는 연결고리의 연구들이 필요할 것으로 보인다.

參 考 文 獻

- 권태준, “세계화에 대응하는 지방화”, 「세계화 지방화 추진전략」, 공보처 발행, 1995.
- 김경동, “국제화와 지방화: 개념적 고찰”, 한국사회학회(편), 「국제화시대의 한국사회와 지방화」, 서울, 나남출판, 1994.
- 김삼룡·사득환·김성훈, “한국의 노사간 정보공유에 관한 체계적 연구: 노사간 정보공유모델 개발을 중심으로”, 한국노동교육원, 1995.
- 김익식, “세계화 시대의 지방의 대응”, 「제4회 한국정치학회 세계학술대회 논문집」, 한국정치학회, 1994.
- 김인곤, “세일즈에 나서는 지방자치단체장들”, 「지방자치」, 1995년 3월호, 1995.
- 김주환, “국제화시대의 지방자치제의 정착방향”, 「한국정치학회 추계학술대회 논문집」, 한국정치학회, 1994.
- 노희준·이달근, “지방의 세계화를 위한 정책제언”, 「세계화 지방화 추진전략」, 공보처 발행, 1995.
- 대한상공회의소, “사회간접자본확충과 민간의 역할”, 사회간접자본 확충 민간위원회, 1994.
- 박광주, “국제화시대의 정치인: 어떻게 할 것인가?», 「세계화 시대의 한국정치」, 제 4회 한국정치학회 세계학술대회 논문집, 1994.
- 박길성, “세계화의 사회구성 논리와 한국사회의 발전과제”, 한국사회과학연구협회의 학술심포지엄발표논문집, 1995.
- 박성조, “지방문화와 경쟁력”, 「문화와 국가 경쟁력」, 한국사회과학연구협회의 학술심포지엄발표논문집, 1995.
- 박용치, “국제화를 위한 지방행정의 대응전략”, 「지방행정연구」, 1994.
- 송병주, “국제화 시대에 있어 지방자치단체의 대응”, 「한국정치학회 추계학술대회 발표 논문집」, 한국정치학회, 1994.
- 이성복, “국제화와 지방자치: 실태와 전략을 중심으로”, 「제4회 한국정치학회 세계학술대회 발표 논문집」, 한국정치학회, 1994.
- 이수훈, “국제화, 국가경쟁력 강화, 그리고 무한경쟁: 그 세계경제적 맥락”, 경남대 극동문제연구소 94-2(No. 12.), 1994.
- 이승중, “국제경쟁력 강화를 위한 지방차원의 산학협동체제”, 「한국정치학회 추계학술대회 발표 논문집」, 한국정치학회, 1994.

- 이홍표, “세계화에 대응하는 인천시 정부의 국제경쟁력 강화전략”, 「한국정치학회 추계학술대회 발표 논문집」, 한국정치학회, 1994.
- 임희섭, “한국사회의 지방화와 국제화의 정책적 전망”, 「관악행정학회 1994년도 하계 학술대회 발표 논문집」, 1994.
- 지병문, “세계화와 지방정부의 역할: 지방의 국제화”, 「제4회 한국정치학회 세계학술대회발표 논문집」, 한국정치학회, 1994.
- A. Giddens, *The Consequence of Modernity*, Polity Press, 1990.
- A. Giddens, *Modernity and Self-identity*, Polity Press, 1991.
- Best, Michael H., *The New Competition: Institutions of Industrial Restructuring*(Cambridge: Polity Press), ch. 7. "The Third Italy: Regional Cooperation and International Competition", 1990.
- Best, Michael H., *The New Competition: Institutions of Industrial Restructuring*(Cambridge: Polity Press), ch. 9. "The New Competition: Interpretations and Challenges", 1990.
- Blair, John P. & Robert Premus, "Location Theory", In Richard D. Bingham & Robert Mier, (eds.), *Theories of Local Economic Development: Perspectives From Across the Disciplines*. Newbury Park: SAGE, 1993.
- Hilpert, Ulrich & Bernard Ruffieux, "Innovation, politics and regional development: Technology parks and regional participation in high tech in France and West Germany." Hilpert (ed.), *Regional innovation and decentralization*. Routledge: London & New York, 1991.
- Peterson, P. E., *City Limits*, Chicago: Univ. of Chicago Press, 1981.
- Plaut, T. R. & J. E. Pluta, "Business Climate, Taxes and Expenditures, and State Industrial Growth In the United States", *Southern Economic Journal* 50., 1983.
- Piore, Michael J. & Charles F. Sabel, "Italian Small Business Development: Lessons for U. S. Industrial Policy," in Zysman & Tyson, eds., *American Industry in International Competition*, Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- Spindler, C. J. & J. P. Forrester, "Economic Development Policy: Explaining Policy Preferences Among Competing Models", *UAQ*. 29(1), 1993.
- Williams, W. V., "A measure of the impact of state and local taxes on industry location", *Journal of Regional Science* 7(1), 1967.