

글로벌기업, 글로벌지역, 그리고 투자유인의 인센티브 패키지: 한국기업의 유럽연합 Objective 1·2지역 해외직접투자를 중심으로

정 성 훈*

요약 : 이 논문의 목적은 1980년대 후반~1990년대 후반까지 한국기업들의 對유럽연합(EU) 직접투자를 중심으로 EU Objective 1(저발전지역)·2(구조재편지역)지역의 투자유치전략을 평가하는 것이다. 이 지역들의 투자유치전략 중 가장 중요했던 것은 한국기업들의 유치를 위해 제공되었던 막대한 인센티브 패키지였다. 그럼에도 불구하고, 이와 같은 인센티브 패키지는 한국기업이 지닌 경쟁력의 한계(비용경쟁력)와 EU Objective 1·2지역 지방노동시장의 경쟁력의 한계(저생산성·저숙련)로 인해 기업 및 지역발전에 기여하지 못했다. 결국, 기업과 지역의 내·외적 환경에 대한 고려없이 제공되었던 EU의 인센티브 패키지 전략은 기업과 지역 모두에게 성공적인 발전경로를 밟을 수 있는 기회를 주지 못했다.

주요어 : 유럽연합, 인센티브 패키지, 해외직접투자, Objective 1·2지역

1. 서 론

1994년 영국 북동부 지역 지방정부는 삼성전자의 유럽전자복합단지 프로젝트를 이 지역에 유치하면서 지역의 성공적인 미래에 대하여 낙관하고 있었다.¹⁾ 그러나 1997년 한국 금융위기 이후 삼성전자뿐만 아니라 대부분의 한국 재벌들은 공장이전, 투자철회, 투자계획 축소 등을 발표했다.²⁾ 이러한 사건들은 1997~1998년 삼성 및 LG전자 공장이 서유럽에서 동유럽으로의 이전계획을 발표하면서 한국기업들의 공장이전 방향이 드러나기 시작하면서 더욱 현실화되었다. 한국기

업들의 유럽연합(European Union; 이하 EU) 투자를 둘러싼 이와 같은 과정들은 통합을 향해 치닫고 있는 EU와 한국기업간 상호작용의 본질을 파악하게 하는 중요한 단서가 된다. 이를 거시적 차원뿐만 아니라 기업과 지역의 상호작용의 측면인 미시적인 차원에서 보면 그 본질을 보다 구체적으로 파악할 수 있다.

1990년대 초반 단일유럽시장(Single European Market)의 완성은 유럽통합에 대한 염세주의적인 시각을 낙관주의적인 시각으로 변화시키는데 결정적인 역할을 했다. 이와 더불어, 1980년대 중반이후 1990년대 중반까지 유럽통합의 경제적

* 한국산업기술재단 선임연구원

이득을 평가했던 EU 연례 보고서들에 의하면, 통합으로 인해 회원국가간 경제격차도 완화되었으며, 경제성장도 점진적으로 달성했다는 견해도 제시되고 있었다. 그럼에도 불구하고, EU의 조화로운 발전을 목표로 두고 있는 유럽통합의 심화 및 확대과정은 국가적·지역적 차원에서 각기 다른 이해관계에 따라 거시적·미시적 정책적 조율에 어려움을 겪고 있다. 이의 대표적인 사례가 EU의 주변지역들간 다국적 기업 유치에 위한 출혈경쟁이다.³⁾

이 논문은 한국기업의 EU Objective 1지역(저발전지역) 및 Objective 2지역(구조재편지역)에 대한 해외직접투자 사례를 중심으로, EU 주변지역들의 투자유치전략을 지역발전의 측면에서 경험적으로 고찰하고, 이를 평가해 보고자 한다. 이 논문은 다음 세 개의 장으로 구성된다. 첫째, 한국의 대(對)유럽 해외직접투자 동향을 시기적으로 유형화하여 고찰한다. 이는 한국투자와 유럽통합과정과의 관계를 개괄적으로 파악하는데 유용할 것이다. 둘째, 해외투자유치를 둘러싼 회원국가들간, 도시 및 지방들간의 경쟁을 EU Objective 1·2지역 해외직접투자 동향을 중심으로 살펴보고자 한다. 마지막으로, EU Objective 1·2지역들이 한국기업들을 유치하면서 제공한 인센티브 패키지의 현황을 제시하고, 이를 기업 및 지역 발전의 맥락에서 평가하고자 한다.

2. 한국기업의 對 유럽 해외직접 투자동향 : 대륙적·국가적 차원

1) 대륙적 차원

1960년대 이후 지속적으로 증가해 온 유럽의

외국인투자 흐름은 1980년대 중반이후 더욱 가속화의 경향을 나타내고 있다. 이러한 투자 경향은 세계적 차원에서 다국적 기업들의 광폭한 세계화와 유럽차원에서 유럽통합의 심화·확대과정과 밀접한 관련을 맺고 있다. 1980년대 후반이후 급증한 한국의 EU 및 기타 유럽국가들에 대한 투자동향 역시 유럽통합의 심화·확대과정과 긴밀한 관련 속에서 진행되고 있다. 한국의 유럽투자의 특성은 네 시기로 분류될 수 있다. 제1기) 수출시장 확대에 토대를 둔 시장추구형 투자(1978-1987), 제2기) 유럽연합의 무역규제에 대응한 제조업 중심의 방어적 투자(1988-1993), 제3기) 방어적 속성을 지닌 공격적인 대규모 투자계획(유럽연합) 및 공격적인 투자(동구유럽) (1994-1996), 제4기) 1997년 한국 금융위기 이후의 투자의 표류. 이와 같은 시기적 유형화는 다음 몇 가지 의미를 지니고 있다(그림 1).⁴⁾

첫째, 시장추구형 투자(제1기)에서 방어적 투자(제2기)로의 이행과정이 지닌 의미이다. 1980년대 중반까지 한국투자는 유럽, 특히 서유럽의 개별국가 시장을 겨냥한 시장침투형 투자에 초점을 두고 있었다. 이 당시 투자는 주로 무역관련 판매법인 및 지사들의 설립을 통한 수출시장 개척 및 기존 시장의 확대에 목적을 두고 있었다. 그러나 1980년대 후반 이후 강화된 유럽연합의 무역규제의 강화는 기존 한국 투자의 본질을 바꿔놓았다. 제2기 동안 한국투자는 주로 유럽연합의 무역규제 회피를 위한 방어적 투사이었으며, 제조업중심의 투자로 전환된다. 유럽통합의 강화는 무역규제에 있어서도 공간적인 규모의 변화를 겪게 된다. 즉, 기존 무역규제가 서유럽의 개별국가들에 의해 취해진 것이라면, 이 시기부터의 무역규제는 유럽연합이라는 초국가적인 기구에 의해서 취해지게 된다. 이는 기존 국가중심의 통

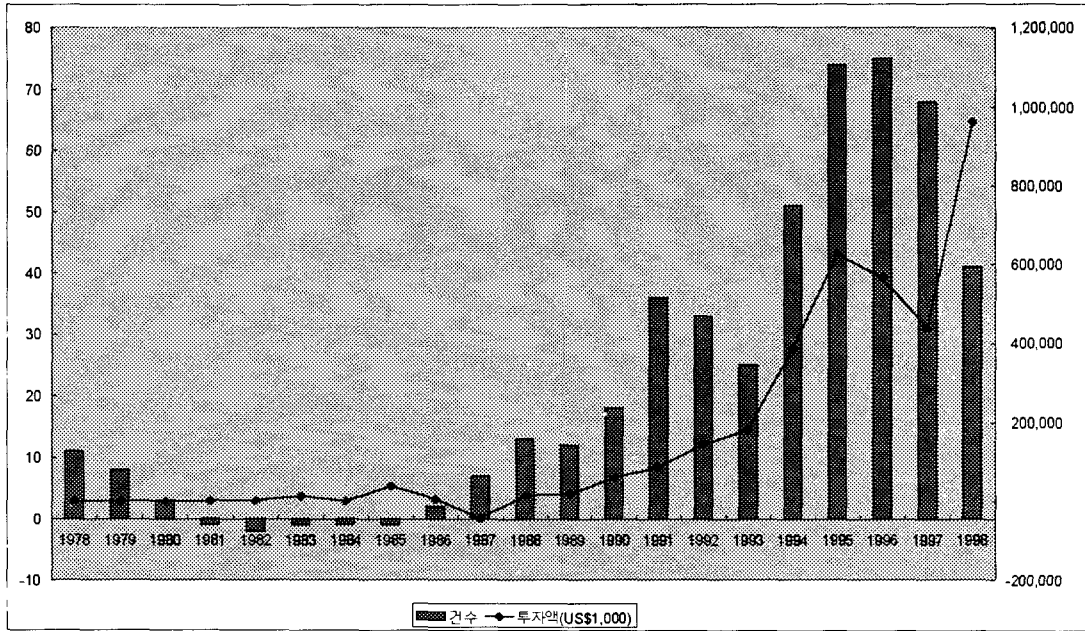


그림 1. 한국의 대유럽 해외직접투자 추이

합과 보호주의 정책이 보다 확대된 초국가적인 지역 통합과 보호주의 정책으로 변화되고 있음을 제시해 주는 좋은 증거이다(Phelps, 1997: 21).

둘째, 방어적 투자에서 제3기로의 - '방어적 속성을 지닌 공격적인 대규모 투자계획(유럽연합) 및 공격적 투자(동구유럽)' - 이행이다. 이 시기 투자는 당시 한국 정부의 세계화 정책의 일환으로 시행된 해외직접투자에 대한 지속적인 규제완화와 밀접하게 관련되어 있다. 이와 더불어 한국 경제의 맥락에서 1980년대 중반 3저 호황으로 인한 한국 대기업들의 국제 신용도 상승은 유럽연합에서의 공격적인 투자계획 수립을 가능하게 하였다. 유럽통합의 맥락에서 이 시기 투자는 다음과 같은 의미를 지니고 있다. 1970년대 후반 이후 20여 년 간 만성적 대량실업에 시달려온 유럽연합의 회원국들과 지방정부들은 본격적으로 한국투자 유치경쟁에 나서게 된다. 이는 1980년대

서유럽에서 신자유주의를 표방하면서 강화되었던 유럽통합과 기존 국가중심의 정치경제 단위를 지방단위로 이양했던 동향과도 일치한다. 실제로 1990년대 동안 서유럽에서는 특정 투자유치를 놓고 국가단위의 경쟁이 아닌 지방단위의 경쟁이 강화되어 왔으며, 한국의 제조업체들은 유럽연합 회원국들의 지방간 경쟁을 통해 유치되었다. 그러나, 한국기업을 유치한 유럽연합의 개별 지방 정부들은 그들간 과도한 경쟁으로 인해 유럽연합이 제시한 투자인센티브 가이드라인을 초과하는 '과잉친철'을 베풀었고, 이에 편승한 한국의 대기업들은 유럽연합의 중소기업도 도시들이 경제재생을 꿈꿀 수 있을 정도의 막대한 고용창출을 계획하고 있었다.⁵⁾ 그럼에도 불구하고, 유럽연합에서 이러한 투자계획은 한국의 금융위기이후 투자철수, 투자계획 지연 등으로 인해 하나의 '계획'으로 그치고 만다.

셋째, 제3기에서 제4기로의 이행이다. 이 시기는 제3기에서 한국 대기업들의 과잉투자계획에 대해 몇몇 유럽언론들이 가졌던 의혹이 현실로 나타나는 시기이다. 1997년 한국경제가 금융위기에 직면하자마자 유럽연합내 한국 대기업 및 중소기업들은 투자계획 축소, 동유럽으로 입지이전, 고용축소, 공장폐쇄 등의 구조조정 계획을 발표하였다. 이러한 구조조정은 한국투자가 유럽의 지역에서 불안정성을 가중시키면서 표류하는 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고, 이 시기 투자의 불안정성을 면밀히 검토할 필요가 있다. 이에 대한 필자의 주장은 다음과 같다. 실질적으로 한국의 유럽연합 투자는 1980년대 후반 이후 지속적으로 불안정을 띠고 있었다는 것이다. 즉 한국금융위기 이후 한국투자의 불안정성은 금융위기 자체의 영향을 받아 나타난 새로운 현상이라기보다는 기존 불안정성이 강화된 형태일 뿐이라는 것이다. 이는 1980년대 후반이후 한국투자의 본질, 즉 유럽연합의 무역규제에 대한 '방어적 투자'의 한계에 기인한다. 제품생산이나 상품시장의 견지에서 기업의 전용기술의 확보 없이 단순히 무역규제를 회피하기 위한 투자는 상대적 또는 절대적으로 고임금의 서유럽에서 비용경쟁력확보에 실패할 수밖에 없다. 특히 이는 한국 3대 가전업체의 컬러 TV, VCR생산에 있어서 여실히 드러난다. 그럼에도 불구하고, 유럽통합의 맥락에서, 동유럽을 향한 유럽통합의 확대프로그램은 한국 기업들에게 동유럽으로의 입지이전을 통한 저비용 입지에서의 경쟁력을 확보할 수 있는 기회를 준 결과가 되었다.

이와 같은 맥락에서, 한국기업들의 유럽투자는 유럽연합의 통합과 확대과정이 지나는 5가지 주요 동력들과 밀접하게 관련되어 있다. 1) 유럽연합의 무역규제 강화, 2) 유럽단일시장의 형성, 3)

회원국들의 외국인 투자개방정책, 4) EU 주변지역(경제적 낙후지역)의 외생적 지역발전전략, 5) 구동유럽 사회주의 국가들의 붕괴와 이후 시장경제로의 이행. 이후 이와 같은 동력들과 한국투자와의 관계를 보다 자세히 고찰하고자 한다.

2) 국가적 차원

단일유럽을 향한 유럽연합의 지역화는 회원국간, 도시 및 지역들간의 불균등성을 전제로 진행되고 있다. 한국의 대유럽연합 해외직접투자를 국가별로 살펴보면, 이러한 불균등성을 내포하고 있다. 이는 각 국가(또는 개별 도시 및 지역)가 지닌 자원적, 환경적, 인문적 자산의 차별성에 기인하기도 하지만, 유사한 자산을 지닌 국가나 지역이라 할 지라도, 한국기업의 입지적 선택성 및 유럽연합 개별국가 및 도시들이 취하고 있는 한국투자에 대한 정책적 선택성에 기인한다. 이는 자본의 세계화가 국민국가의 종말이나 지리적 종말을 촉진시킨다고 예견했던 주장들과는 다소 거리가 있음을 제시해 주는 하나의 지표가 된다. 물론 기업의 투자가 불균등한 분포를 나타낸다는 사실은 지극히 당연한 것이다. 그럼에도 불구하고, 한국기업 투자의 불균등성이 이 글에서 강조되는 이유는 한국기업들의 유럽연합 개별지역에 대한 입지선택 과정은 유럽연합이 지닌 지역불균등발전의 현실과 밀접하게 관련되어 있다는 것이다.

먼저, 국가적 규모에서, 한국기업들의 투자는 5대 회원국 - 독일, 영국, 네덜란드, 프랑스, 스페인 - 에 집중해 있다. 1986년부터 1997년까지의 한국 투자의 회원국별 점유율을 순위별로 살펴보면, 4개의 그룹으로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째 그룹은 영국과 독일이다. 이 두 국가는 한국투자의 견지에서 선두다툼을 지속해 왔다. 1987년까

지 독일은 유럽연합 회원국들 중 점유율이 가장 높았으나, 이후 1993년까지 선두자리를 영국에게 내 주었다. 이는 한국 투자의 동향이 1987년 이전까지 무역업 중심이었고, 이후 제조업중심이었다는 동향과 일치한다. 한국기업에 있어서 독일은 생산기지였다기보다는 대륙시장과 동유럽시장에 접근 용이한 판매기지였다. 그러나 1988년 이후 한국제조기업들의 영국으로의 활발한 진출은 그 선두를 바꾸어 놓았다. 그럼에도 불구하고 1993년 이후 이들간의 선두다툼은 반복되고 있다. 이는 독일 통합이후 몇몇 한국제조업체들의 구 동독지역으로의 진출과 영국에서 대기업의 대규모 투자계획과 그 부분적 이행의 시기적 차별성에 기인한다. 두 번째 그룹은 네덜란드와 프랑스이다. 실제로 통계에 나타난 네덜란드의 투자액은 심하게 왜곡되었음을 감안하면, 프랑스가 투자점유율의 견지에서 세 번째의 순위를 점하게 된다. 프랑스를 중심으로 이 그룹의 특징을 살펴보면, 대우의 대규모 투자를 중심으로 제조업 투자와 기타 다른 기업들의 무역업에의 상대적으로 높은 투자가 이루어 졌다는 점이다. 그럼에도 불구하고, 이 그룹은 앞선 첫 번째 그룹과 세 번째 그룹과 비교해 볼 때, 투자규모나 제조업과 무역업 투자의 비율의 견지에서 중간그룹으로 분류될 수 있다.

세 번째 그룹은 스페인, 이태리, 포르투갈, 아일랜드이다. 이 그룹의 특징은 이태리를 제외하면, 제조업 투자의 집중력이 상당히 높은 반면, 무역업 투자의 비율이 낮은 그룹으로 시장보다는 생산에 초점을 둔 지역들이다. 네 번째 그룹은 벨기에, 오스트리아, 스웨덴으로서 투자순위에 있어서 가장 낮은 지위를 점하고 있는 국가들이다. 이들은 제조업 및 무역업 투자가 미미한 규모로 이루어진 국가들이다. 이러한 투자 유치국들의 차

별적인 그룹형성은 다음과 같은 의미를 지니고 있다. 즉, '조화로운' 유럽을 향한 '단일유럽시장'의 형성과 유럽의 '요새화'를 지향하는 유럽연합의 역외 생산자들에 대한 무역규제 강화는 관련 한국기업을 역내로 포섭하는 주요한 계기가 되었다. 그럼에도 불구하고, 이를 국가 및 지역 수준의 견지에 살펴보면, 회원국내에 '이질적인' 경제, 사회, 정치, 지리적 격차가 존재함을 알 수 있고, 이러한 이질성은 한국기업들의 의사결정과정의 특성과 더불어 순위변동에 영향을 준 주요 동력이 되었다. 즉, 한국기업의 경우 초기 유럽에서의 투자실패경험, 저생산비용을 확보할 수 있는 지역으로의 입지이전, 회원국들의 국가 및 지역경제 변화, '사회헌장' 채택여부를 둘러싼 회원국들간의 정치경제적 갈등, 유럽연합수준에서의 구조기금(structural funds) 배분과 관련된 투자인센티브 패키지 등은 이러한 순위변화에 중요한 요인으로 작용하게 되었다.

3. 한국기업의 EU Objective 1·2지역 해외직접투자과 투자인센티브 패키지

1) EU Objective 1·2지역의 특성

EU의 확대과정에서 가장 역점을 두고 추진하였던 정책 중 하나가 지역정책이다. 이 지역정책의 목표는 바로 EU 내부에서 상대적으로 발전이 뒤쳐진 낙후지역의 경제발전이었다. 유럽통합 과정에서 지역정책이 중점 정책과제로 선정된 이유는 바로 EU내 각 지역들 사이의 발전의 격차가 유럽인들의 진정한 사회경제적 통합을 가로막는 주요 요인이라고 인식되었기 때문이었다. EU은 다음과 같은 현실을 인식하면서 지역정책의 중요

성을 부각시켜왔다. 첫째, 오랜 기간동안 서로 상이한 역사, 문화, 제도를 지녀왔던 EU 회원국들을 하나의 사회 그리고 하나의 경제권으로 통합하는 과정에서 각종 갈등과 저항이 필연적일 수 있다는 현실에 대한 인식이다. 이와 같은 현실에서 나타난 더욱 큰 문제점 중 하나는 EU내 지역간 발전격차 및 계층간 소득의 격차가 크면 클수록 이 갈등과 저항의 강도도 더욱 더 커질 수밖에 없다는 것이다. 둘째, 낮은 주민소득, 높은 실업률 등 낙후지역 혹은 경제침체 지역에 살고 있는 주민들의 불만을 잠재우기 위해서, 그리고 이들도 하나의 유럽 사회 구성원으로 자부심을 갖도록 하기 위해서는, 통합 이후 이들의 경제 상황에 긍정적인 성과를 보여줄 필요성이 있었다. 이를 통해 과거 국민국가가 맡아 왔던 낙후지역 발전계획의 수립과 집행의 책임을 통합 이후에는 당연히 EU 차원에서 맡을 수밖에 없게 되었다. 이는 유럽 통합의 주요 계기가 되었던 각종 조약 문서에서도 잘 나타난다(Bachtler & Turok, 1997). 1957년 로마조약에서는 “상이한 지역들간의 격차와 저발전국의 후진성을 줄여서 회원국 경제의 조화로운 발전을 보장한다”라는 목표를 설정하였고, 이는 나중에 “공동체의 조화로운 발전과 지역간의 불균형 및 가장 불리한 지역들의 후진성 제거”로 수정된다(정성훈·강현수, 2002).⁶⁾

이와 같은 현실 인식 하에서 EU 지역정책이 보다 확대되고 강화된 프로그램으로 발전하게 되었다. 지역정책의 역사를 요약하자면 다음과 같다. EU지역정책은 1957년 로마조약 이후 형성된 유럽경제공동체(European Economic Community)의 유럽사회기금(European Social Fund: ESF)과 유럽농업지도보증기금(Guide Section of European Agricultural Guidance and Guarantee Fund: EAGGF) 설립에 연원을 두고 있다. 그러

나, 지역정책이 현실적인 수단을 갖추게 된 시기는 1973년 오일쇼크이후 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund: 이후 ERDF)이 창설된 1974년부터이다. 이후 1980년대 중반 유럽단일시장 프로그램 추진 및 1987년 이의 완성을 위한 유럽단일의정서(SEA: Single European Act)가 채택되면서부터 지역정책이 EU 주요 정책 중 하나로 자리잡게 되었다.⁷⁾ 정책수립 초기부터 일관되게 지속되어 온 EU 지역정책의 목표는 EU차원에서 극심하게 나타난 지역격차 해소에 있으며, 이를 위한 수단은 잘 사는 지역에서 낙후지역으로의 분배체계를 기초로 하는 재정적 결속력에 있다. 이러한 재정적 결속력의 핵심은 구조기금의 지역간 적정배분으로, EU는 이를 위해 구조기금의 대상지역들인 ‘Objective 지역’들을 분류해왔다.⁸⁾ 표 1은 EU Objective 프로그램 중 가장 대표적이라 할 수 있는 Objective 1·2 지역의 분류기준을 제시한 것이다. EU는 이와 같은 지역분류 통해 구조기금을 집행해오고 있다. 실제로 “1989-1993 프로그램”과 “1994-1999 프로그램”이 어느 정도 성공적으로 수행되었고, 지역격차가 완화되고 있다는 자체 평가에 의하여, 2000-2006 프로그램에서는 이의 대상을 서유럽에서 동유럽 후보회원국으로 확대시키고 있다. 그럼에도 불구하고, 이와 같은 구조기금 분배를 통한 지역격차해소 정책은 ‘보조금 전쟁’이라 불릴 만큼 지역간 치열한 경쟁을 유발시켰다. 이는 한편으로는 국경을 초월하여, 다른 한편으로는 같은 국경 내에 있는 지방정부간 프로젝트 유치를 위한 출혈경쟁을 유도했고, 결국 다음과 같은 비판을 받기에 이른다.

“이러한 경쟁풍토에서, 보조금 [쟁취를 위한 지역간] 전쟁(subsidy war)이 유발된다. 이는 결

표 1. EU Objective 1&2 지역의 특성

	내 용
Objective 1 지역	<ul style="list-style-type: none"> • EU 구조기금 배정 1순위 대상지역 • EU 결속력강화(cohesion) 정책의 주요 대상지역 <ul style="list-style-type: none"> ※ EU 지역정책의 근본적인 목적은 지역간 발전수준의 격차를 줄여나가면서 조화로운 발전 도모하는 것임. • 이러한 견지에서 볼 때, Objective 1지역의 발전은 EU의 매우 중요한 과제임. • EU 구조기금의 69.7%가 이 지역에 할당(2000~2006년) • Objective 1 지역의 자격요건 <ul style="list-style-type: none"> ① 타 지역에 비해 발전이 뒤쳐진 지역 ② 지역GDP가 EU평균 75%이하에 해당되는 지역 ③ 낮은 수준의 투자 ④ 높은 수준의 실업률 ⑤ 기업 및 개인을 위한 서비스의 결핍 ⑥ 열악한 수준의 지역 하부구조 • 할당된 구조기금 종류 <ul style="list-style-type: none"> ① ESF(European Social Fund) ② ERDF(Europen Regional Development Fund) ③ EAGGF(European Agricultural Guidance and Guarantee Fund) ④ FIG(Financial Instrument of Fisheries Guidance) • EU는 이 지역 중 다음과 같은 지역들을 대상으로 특별 프로그램 운영 <ul style="list-style-type: none"> ① 이행기 지원 대상지역 : 예) 구동독 지역 ② EU 평화 프로그램 대상지역 : 예) 북아일랜드 전체 및 아일랜드 접경지역 ③ 인구희박지역 : 스웨덴 일부 지역
Objective 2 지역	<ul style="list-style-type: none"> • EU 구조기금 배정 2순위 대상지역 • EU 구조기금의 11.5%가 이 지역에 할당(2000~2006년) • Objective 2 지역의 자격요건 <ul style="list-style-type: none"> ① 산업과 서비스부문에서 구조적 변화를 겪고 있는 지역 ② EU 지역GDP 평균에 근접한 지역 ③ 고실업률을 지닌 전통산업지역(old industrial region) ④ 쇠퇴기에 있는 농촌지역 ⑤ 구조적 위기를 겪고 있는 도시지역 ⑥ 수산업에 심한 의존으로 인해 경제적으로 침체된 지역 • 할당된 구조기금 종류 <ul style="list-style-type: none"> ① ESF(European Social Fund) ② ERDF(Europen Regional Development Fund)

출처 : <http://europa.eu.int>

과적으로 지역불균등 발전을 창출할 수밖에 없는 데, 그 이유는 모든 지역이 승리가 될 수 없는 현실 때문이다. 비록 [EU 차원에서] 승리의 이익을 패배자들에게 재분배하도록 도와주는 지역 발전프로그램이 있다 할지라도, 이러한 경쟁여건에서 지역불균등 발전을 배제할 수 없는 것이 오늘의 현실이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 보조금 경쟁은 무용하고 낭비적인 일이다”(Dunford, 1994).

EU의 부유한 지역에서 낙후지역으로의 부의 분배는 결국 각 지방들로 하여금 지역발전을 위한 새로운 전략들을 수립하도록 하였다. 실제로 EU내 개별 지방정부들은 지역정책 프로젝트를 확보하기 위해서 정치, 경제, 문화, 역사, 사회 전반에 걸쳐서 지역의 자산들을 총 동원하게 한다. 지역들간 치열한 경쟁의 모습의 대표적인 예가 다국적 기업의 유치프로젝트라면, 지역들간 연합을 통해 타 연합지역군과 경쟁하는 대표적인 예는 접경지역발전 프로젝트이다(정성훈, 2002). 결국, 우리나라 기업들의 투자전략인 ‘EU 반덤핑규제회피’ 및 ‘상대적 저임금에 기반한 투자 유치지역에서 비용경쟁력 강화’는 EU Objective 1·2 지역들의 발전전략프로그램과 결합하게 된 것이다.

2) 한국기업의 EU Objective 1·2 지역 해외직접투자 동향

한국의 대 EU 직접투자를 도시 및 지역의 규모에서 보면, 투자분포의 불균등성은 더욱 확연히 나타난다. 한국기업의 투자를 EU 산업별·지역별로 살펴보면 다음과 같은 특징을 지니고 있다. 먼저, 한국의 대 EU 무역업 투자의 경우, 한국의 투자는 EU내 역사도시들, 런던-암스테르담-파리-프랑크푸르트-밀라노를 축으로 하는 메트로

폴리탄 성장지역에 분포되어 있다. 이 부문 상위 10개 지역의 투자가 건수에서 86.5%, 투자 액수에서 95%를 점유한다(표 2와 3). 투자 건수 기준으로 Objective 1·2지역에 투자는 전무하나, 액수 기준으로는 Objective 2지역에 해당하는 스페인 바르셀로나에의 투자가 유일하다. 이 지역이 한국의 무역업 투자를 유치할 수 있었던 배경은 다음과 같다. 스페인의 바르셀로나는 스페인에서도 가장 생산성이 높은 카탈로니아인으로 구성된 지역이다(Dunford, 1993). 초기 삼성전자의 포르투갈 및 영국에서의 투자가 1990년대 초반 이곳으로 이전했으며, 삼성전자는 기타 EU지역에서와는 달리 이곳에서 생산을 하면서 경영이익을 창출하기 시작했다. 이는 스페인에서 제품인지도 제고와 더불어 스페인 국내시장 점유율이 높아짐에 따라, 삼성전자는 스페인 시장을 겨냥한 판매법인을 설립하게 된다. 반면, 제조업 투자의 경우, 로레인(프랑스), 안스버그(독일), 북아일랜드(영국), 타인 앤 웨어(영국), 리스본(포르투갈), 카탈로니아(스페인), 동베를린(독일) 등 EU Objective 1·2지역에 집중되어 있다. 제조업 투자에 있어서 상위 10개 지역의 점유율이 투자 건수에 있어서 56.9%, 투자 액수에 있어서 78.9%에 달한다. Objective 1·2지역을 중심으로 볼 때, Objective 1·2지역들의 한국투자 점유율은 투자 건수기준으로 47.1%에 달하고, 투자 액수 기준으로는 73.4%에 이른다(표 4와 5). 이 지역들이 속한 국가들로는 영국, 프랑스, 독일, 이태리, 아일랜드, 스페인 및 포르투갈로, 1950년대 유럽통합의 주축이었던 프랑스, 독일 및 이태리, 1970년대 초반 EU에 가입했던 영국, 1980년대 가입했던 아일랜드 및 유럽 남부 지중해 연안 국가들인 스페인 및 포르투갈이다. 이중 프랑스, 독일, 이태리, 영국을 제외한 아일랜드, 스페인 및 포르투갈은

표 2. 한국기업의 EU 지역 무역업 투자 건수(1995년: 상위 10개지역기준)

NUTSII 지역코드	지역명	건수	총 건수 대비 비율(%)
DE71	Darmstadt	26	25.0
UK55	Greater London	16	15.4
DEA1	Dusseldorf	13	12.5
FR1	Ile De France	10	9.6
NL32	Noord-Holland	8	7.7
IT2	Lombardia	8	7.7
UK53	Surrey, <i>et. al.</i>	3	2.9
NL33	Zuid-Holland	2	1.9
BE21	Antwerpen	2	1.9
UK52	Berkshire, <i>et. al.</i>	2	1.9
상위 10개지역 총계		90	86.5(100.0)
상위 10개지역중 Objective 1지역 총계		0	0.0(0.0)
상위 10개지역중 Objective 2지역 총계		0	0.0(0.0)
상위 10개지역중 Objective 1·2지역 총계		0	0.0(0.0)
기타 EU 지역		14	13.5
총 계		104	100.0

자료 : Jung, 2000, p.289

표 3. 한국기업의 EU 지역 무역업 투자액(1995년: 상위 10개지역기준)

(단위 : US\$1,000)

NUTSII 지역코드	지역명	금액	총액 대비 비율(%)
DE71	Darmstadt	97,655	20.5
DEC	Saarland	93,430	19.6
UK55	Greater London	69,965	14.7
FR1	Ile De France	69,797	14.7
UK53	Surrey, <i>et. al.</i>	43,741	9.2
DEA1	Dusseldorf	27,751	5.8
ES51(Objective 2)	Cataluna	20,340	4.3
IT2	Lombardia	14,282	3.0
UK51	Bedfordshire, <i>et. al.</i>	9,750	2.0
UK52	Berkshire, <i>et. al.</i>	6,048	1.3
상위 10개지역 총계		452,759	95.0(100.0)
상위 10개지역중 Objective 1지역 총계		0	0.0(0.0)
상위 10개지역중 Objective 2지역 총계		20,340	4.3(4.5)
상위 10개지역중 Objective 1·2지역 총계		20,340	4.3(4.5)
기타 EU 지역		23,594	5.0
총 계		476,353	100.0

자료 : 표 1와 동일

표 4. 한국기업의 EU 지역 제조업 투자 건수(1995년: 상위 10개지역기준)

NUTSII 지역코드	지역명	건수	총 건수 대비 비율(%)
UKB(Objective 1)	Northern Ireland	6	11.8
FR41(Objective 2)	Lorraine	4	7.8
DE71	Darmstadt	3	5.9
IE(Objective 1)	Ireland	3	5.9
ES51(Objective 2)	Cataluna	3	5.9
UK11(Objective 2)	Cleveland, Durham	2	3.9
DEA2(Objective 2)	Koln	2	3.9
UK13(Objective 2)	Northumberland, <i>et. al.</i>	2	3.9
UK55	Surrey, <i>et. al.</i>	2	3.9
PT13(Objective 1)	Lisbon	2	3.9
상위 10개지역 총계		29	56.9(100.0)
상위 10개지역중 Objective 1지역 총계		11	21.6(37.9)
상위 10개지역중 Objective 2지역 총계		13	25.5(44.8)
상위 10개지역중 Objective 1·2지역 총계		24	47.1(82.8)
기타 EU 지역		22	43.1
총 계		51	100.0

자료 : Jung, 2000, p.290

표 5. 한국기업의 EU 지역 제조업 투자액(1995년: 상위 10개지역기준)

(단위 : US\$1,000)

NUTSII 지역코드	지역명	금액	총액 대비 비율(%)
FR41(Objective 2)	Lorraine	91,192	23.2
DEA5(Objective 2)	Arnsberg	39,258	10.0
UKB(Objective 1)	Northern Ireland	31,531	8.0
PT11(Objective 1)	Norte	27,920	7.1
PT13(Objective 1)	Lisbon	24,426	6.2
IE(Objective 1)	Ireland	23,526	6.0
UK54	Essex	21,558	5.5
ES51(Objective 2)	Cataluna	21,063	5.4
UK13(Objective 2)	Northumberland, <i>et. al.</i>	15,192	3.9
IT8(Objective 1)	Campania	14,380	3.7
상위 10개지역 총계		310,046	78.9(100.0)
상위 10개지역중 Objective 1지역 총계		121,783	31.0(39.3)
상위 10개지역중 Objective 2지역 총계		166,705	42.4(53.8)
상위 10개지역중 Objective 1·2지역 총계		288,488	73.4(93.0)
기타 EU 지역		83,018	21.1
총 계		393,064	100.0

자료 : 표 3와 동일

표 6. EU 무역규제, Objective 1·2지역 실업률 및 한국기업의 투자

기업명	생산품목	투자연도	국가명	지역명	Objective분류	실업률 ¹⁾	무역규제
삼성전자	컬러브라운관	1992	독일	Berlin	1	8.5	수입할당
삼성전자	브라운관용유리	1994	독일	Cottbus	1	12.2	수입할당
LG전자	CTVs, VCRs	1986	독일	Arnsberg	2	6.3	반덤핑
삼성전자	VCRs	1989	스페인	Cataluna	2	14.2	반덤핑
해태전자	CD player	1989	프랑스	Lorraine	2	9.0	반덤핑
대우전자	컬러브라운관	1993	프랑스	Lorraine	2	9.0	반덤핑
대우전자	전자레인지	1988	프랑스	Lorraine	2	9.0	반덤핑
대우전자	CTVs	1992	프랑스	Lorraine	2	9.0	반덤핑
새한미디어	비디오테잎	1987	아일랜드	Sligo	1	17.3	반덤핑
고니정밀	전자부품	1990	아일랜드	Dublin	1	17.3	-
LG 전자	냉장고, 냉동고	1990	이태리	Naples	1	21.1	-
삼성전자	반도체	1994	포르투갈	Norte	1	5.0	-
삼성전자	전자부품	1990	포르투갈	Lisbon	1	5.0	-
삼성전자	전기·전자부품	1982	포르투갈	Lisbon	1	5.0	-
삼미기업	오디오 스피커	1993	영국	Cumbria	2	11.9	-
인 켈	오디오, 스피커	1990	영국	Northumberland	2	11.9	반덤핑
LG 전자	전자레인지	1988	영국	Tyne & Wear	2	12.3	반덤핑
LG 전자	전기기구	1991	영국	Cheshire	2	15.6	-
대우전자	전기부품	1995	영국	Northern Ireland	1	15.6	-
대우전자	VCRs	1988	영국	Northern Ireland	1	15.6	반덤핑
대흥정밀	위성수신기	1995	영국	Northern Ireland	1	15.6	-
신성기업	인쇄회로기판	1993	영국	Northern Ireland	1	15.6	-
카덴전자	카 오디오	1993	영국	Northern Ireland	1	15.6	-

주 : 1) 1992-93년도 실업률 기준

자료 : Jung, 2000, p.135, 294

국가 영토 전체가 Objective 1·2지역에 해당하는 EU의 경제적으로 낙후된 국가들이다.

한국기업의 EU Objective 1&2지역의 투자가 유럽전역에 걸쳐 다양하게 이루어졌지만, 한국기업들의 이 지역 투자는 ‘방어적’ 투자라는 유사한 정체성을 지닌다. 즉, 한국기업의 투자는 비록 EU 지역간 임금수준은 다를 지라도, EU 무역규제(반덤핑 규제)에 대한 회피와 이 지역들의 장기적으로 누적된 대량실업과 맞물려 있다. 표 6에

서 제시된 바와 같이, 우리나라 전자기업들의 대부분은 1980년대 후반에 시작된 EU 반덤핑 규제대상 기업들이었다. 이는 유럽통합의 강화경향과 맞물려 유럽현지에 생산중심의 직접투자를 하지 않고는 유럽시장 진출이 불가능했음을 의미한다. 이것이 우리나라 제조업 투자의 정체성인 가전산업 중심형 투자를 결정지었다. 아울러 Objective 1·2지역으로 투자집중이라는 지역적 정체성도 결정짓는 계기가 되었으며, 이러

한 지역에서 외국기업들에게 제공하는, 소위 제도적 패키지라 일컫는 투자인센티브는 한국기업으로 하여금 초기 창업비용을 절감시킬 수 있는 중요한 요인으로 작용하고 있다. 그러면, 다음 장에서 이 지역들이 한국기업들에게 제공한 투자인센티브 패키지를 소개하고자 한다. 이는 향후 기업 및 지역 성공적인 발전을 지향했던 한국기업들과 EU 지역들간의 상호작용을 평가할 수 있는 단초가 된다.

3) EU Objective 1·2 지역 투자유치 인센티브 패키지와 한국기업

EU Objective 1·2지역들이 한국기업들에게 제공한 인센티브 패키지는 한국기업이 지닌 설립 매몰비용에 대한 부담을 대폭 줄여주면서, 단기 간내 생산에 착수할 수 있는 기반을 마련해 주었다(표 7~10). 또한 고객 지향적인 '맞춤형 공간'(Tewdwr-Jone and Phelps, 1999) 창출하면서, 이는 EU 무역규제로 인한 시장장벽을 현지 생산을 통해 극복할 수 있는 계기를 마련해 주었다. 표 7~10은 EU Objective 1·2지역들이 한국기업들에게 제공한 투자 인센티브 패키지의 구체적인 내용들이다. 표 7은 우리나라 가전 대기업들이 영국, 프랑스, 독일의 Objective 1·2 지역에 투자하면서, EU, 각국의 중앙 및 지방정부들에게 제공받았던 인센티브의 내역이다. 'Grant I' 로 명기된 건물·토지 등 기업의 자본투자액에 대한 보조금을 살펴보면, LG전자의 영국투자를 제외한 다른 기업들의 총투자액에 대한 보조금 비율이 EU가 정한보조금 평균 상한선인 20%를 초과하였다. LG전자의 경우도 기업이 사내에서 제공한 자료가 아닌 지방정부와의 인터뷰라 총액 투자의 20%미만이라는 것에 대한 의혹은 여전히

남는다(Tewdwr-Jone and Phelps, 1999). 이외에도 독일의 삼성전관을 제외한 우리나라 기업들의 대부분이 신규채용·훈련에 관한 보조금을 받았으며, 부분적으로 지방세와 자산세를 면제받기도 했다. 또한 기업대출 이자율에 있어서도, 평균 금리가 약 3~9%에 이르는 상당히 낮은 수준의 금리혜택을 보면서 금융소싱에 있어서도 상당히 유리한 지위에 있었다.⁹⁾ 이와 같은 EU 회원국의 보조금 내역을 국별로 살펴보면, 엄청난 규모의 인센티브가 한국 기업들에게 제공되었음을 알 수 있다. 이를 영국의 북아일랜드, 프랑스의 로레인, 독일의 베를린을 중심으로 살펴보고자 한다.

먼저 EU Objective 1지역인 영국의 북아일랜드는 이에 따른 EU 구조자금 수혜대상지역으로 분류되고, 아울러 EU 평화 프로그램에 대상지역으로써 혜택을 누리고 있다. <표 8>에서 제시되었듯이, 한국의 한 가전 대기업에게 1·2차 년도로 나누어 토지·건물, 생산설비, 고용·훈련 등 총 투자액의 약 71%에 달하는 상당한 규모의 인센티브를 제공했다. 이에 대한 기업의 의무사항은 1차 년도 3년간 460명 이상의 고용창출 및 이의 유지와 2차 년도에서 580명 이상의 신규고용 증대 및 유지였다.¹⁰⁾

두 번째 사례는 유럽의 전통적인 철강산업지역인 프랑스 로레인이다. 이 지역의 경우는 영국의 북아일랜드보다 총 투자액대비 인센티브 비율이 낮은 하지만, 여전히 EU 평균을 훨씬 초과하는 인센티브를 한국기업들에게 제공했다. 이 지역도 역시 기업에게 고용의무를 부과하면서 지역실업의 문제를 해소하려고 했다. 로레인 지방정부가 한국기업에게 제공한 인센티브의 특징은 토지·건물 무료, 기업 대출이자율 3%, 5년간 전기사용료 및 자산세 감면이었다. 기업의 의무사항에 있어서는 고용의무조건 중에 하나가 더 첨가되었는

표 7. 한국기업에게 제공된 투자인센티브 현황

기업명	국가명	Objective 분류	Grant I3	Grnat II4	지방세 면제내역	자산세 면제내역	대출 이자율
삼성전자	영국	2	201	○	×	×	Libor+1 ~3.3%
LG전자	영국	2	151	○	×	×	7.2%(평균)
대우전자	영국	1	712	○		×	8.2(평균)
대우전자부품	영국	1	301	○	○	×	Libor+4 ~5%
LG전자	영국	2	191	○	n.a.	n.a.	Libor+0.5 ~2
삼성전관	독일	1	442	×	×	×	n.a.
대우전자	프랑스	2	372	○	×	○	3%
대우전자	프랑스	2	392	○	○	×	4.5%
대우전자	프랑스	2	552	○	×	○	n.a.

주 : 1) 지방정부 자료; 2) 기업사내 자료; 3) 건물·토지 등 기업의 자본 투자액에 대한 보조금; 4) 고용(신규채용)·훈련에 관해 기업에 지급하는 별도의 보조금

자료 : Jung, 2000, p.151

표 8. 영국 북아일랜드지역 한국기업에게 제공된 투자인센티브 현황

(단위 : US\$1,000)

	1차년도(1988~1993)			2차년도(1994~1996)		
	기업투자액(A)	Grant 액수(B)	A/B(%)	기업투자액(C)	Grant 액수(D)	C/D(%)
* Grant						
토지·건물	7,100	3,400	48.0	6,490	2,345	36.0
생산설비	10,950	5,475	50.0	27,406	11,066	40.0
고용·훈련		4,200			10,435	
총계	18,050		72.4	33,896	23,846	70.3
* 기타	· 99년간 공장부지 임대					
* 의무사항	· 3년간 460명 이상의 고용증대 및 유지			· 580명 이상의 신규고용증대 및 유지		

자료 : Jung, 2000, p.155

데, 그것은 기업이 신규채용시 철강노동자 직계 가족을 중심으로 채용해야 한다는 것이었다. 이는 EU Objective 2 지역으로 분류되는 로레인의 지역산업적 특성을 반영한 것이다.

마지막 사례는 앞선 두 지역과 전혀 다른 성격을 지닌 베를린이다. 한국기업은 독일 통일후 구 동독지역의 기존 공장을 매우 저렴한 가격으로 인수했다(표 10). 아울러 독일 정부는 초기 2년

동안 공장운영에 대한 손실의 80%를 지원하기로 했으며, 향후 기업의 투자 증자분에 대해 2/3에 해당하는 투자보조금을 지급하기로 했다. 다만 기업의 의무사항에 있어서 앞선 두 지역과 다른 것은 기업이 고용증대의 의무를 이행하지 못할 경우, 연간 1인당 25,000마르크에 해당하는 벌금을 독일정부에 지불해야 하는 것이었다. 다음 장에서는 EU의 무역, 산업, 투자 및 지역정책을 중

표 9. 프랑스 로레인지역 한국기업에게 제공된 투자인센티브 현황(1차년도: 1994~1996)

(단위 : FFR1,000)

	기업투자액(A)	Grant(B)	A/B(%)
* Grant			
토지·건물	70,000	70,000(무상)	100.0
생산설비	525,000	150,000	28.6
총계	595,000	220,000	37.0
* 대출조건	· 총액 : FFR50,000; 10년 균등상환; 이자율 : 3%		
* 기타	· 5년동안 사용전기료의 31.6% 감면; 5년동안 자산세 감면; 미숙련 근로자 훈련비 지원		
* 의무사항	· 3년동안 610명 고용증대 및 유지; 투자액을 FFR630,000 증자		

자료 : Jung, 2000, p.153

표 10. 베를린(Objective 1)이 한국기업에게 제공한 투자 인센티브

	세 부 내 역
인수조건	<ul style="list-style-type: none"> - 매우 저렴한 가격에 구 동독기업을 인수 · 총 자산가 42.1백만마르크 공장을 약 1/5가격인 8.4백만 마르크에 인수 - 초기 2년동안 공장운영에서 발생한 손실의 80%를 독일정부가 지급 - 이후 기업투자 증자분에 대해 2/3에 해당하는 투자 보조금 지급 - 환경보호비용에 대한 기업부담액의 일부를 독일정부가 지원
기업의무사항	<ul style="list-style-type: none"> - 현 부지에서 6년동안 생산유지 - 고용증대의 의무 : 468명(1994)→484명(1997)→554명(1999) - 기업이 고용증대 의무를 이행하지 못할 경우, 연간 고용 1인당 25,000마르크(한화 약 1,250만원; 1997년 기준)의 페널티를 독일정부에 지불

자료 : Jung, 2000, p.153

심으로, 이와 같은 투자 인센티브 패키지에 대한 평가를 시도해 보고자 한다.

4. 투자 인센티브 패키지 평가

한국기업의 과잉투자계획과 이를 조장한 Objective 1·2지역 지방정부들의 투자유치전략은 몇몇 지역에 국한하여 볼 때, 상당한 위험성을 내포하고 있다. 첫째, 기업의 견지에서, 한국의 EU

직접투자에서 주류를 이루고 있는 가전기업들은 현지에서 주로 성숙제품 생산에 치중하고 있다는 것이다. 둘째, 지역노동시장의 질적 수준의 견지에서, 프랑스 로레인, 독일 베를린, 스페인 바르셀로나를 제외하면, 대부분 투자유치지역의 지방노동시장 숙련수준과 생산성은 EU 평균치를 밑도는 매우 낮은 상태라는 것이다(Dunford, 1993). 셋째, 인센티브 패키지의 견지에서, 대부분의 유치지역들이 European Commission에서 정한 인센티브 평균치(기업 총 투자액대비 20%미만의

보조금 책정)를 훨씬 상회하는 과도한 인센티브를 기업에게 제공하였다는 것이다(표 7). 넷째, 기업의 투자계획 및 이행된 투자실적의 견지에서, 초기 방대한 투자계획(예 : 전자복합단지 형성)과 실질적으로 이행된 실적간에 큰 괴리가 존재함을 알 수 있다. 이 같은 과도한 투자계획의 비참한 현실은, 특정기업의 경우, 현지 대규모 산업복합단지가 유럽생산의 중심축으로 자리잡는 것이 아니라, 유럽시장탐색을 위한 시험생산공장으로 전략하고 있고, 여타 기업들도 이러한 가능성을 내포하고 있다는 것이다(Jung, 2000). 이에 대한 대표적인 사례가 삼성전자의 영국 북동부지역 투자이다.

삼성전자는 1987년 6월에 영국 북동부지역에서 생산을 시작했으나 약 10여 년간 각기 다섯 개의 생산품목이 생산 및 생산중단을 반복하였다. 이 공장에서 가장 먼저 생산되었던 전자레인지는 1987년 6월에 생산을 시작하여, 그해 말에 생산이 중단되었으며, 이후 VCR이 전자레인지 생산을 대체하였다. 그러나 VCR의 생산도 채 2년을 넘기지 못하였으며, 이후 팩스생산으로 대체되었다. 팩스 역시도 1년여 생산 뒤 중단되었고, 곧 컬러 TV로 생산이 대체되었다. 컬러 TV는 이 공장에서 상대적으로 가장 장기간 동안 이루어진 생산으로 약 8년여 지속되었으나 1999년을 끝으로 생산이 중단되었고, 인쇄회로기판 생산으로 대체되었다(Jung, 1999). 제3장에서 언급했던 것처럼, 이와 같은 특성을 지닌 한국기업의 투자는 EU의 무역규제 및 Objective 1·2지역의 만성적인 대량실업난의 해소정책과 밀접한 관련을 맺고 있다.¹¹⁾ 그러므로, 이와 같은 유형의 'EU무역규제-한국기업의 투자-Objective 1·2지역'간 결합은 지역발전의 견지에서 외적충격(EU무역정책 변화·기업의 경영여건 변화 등)에 의해 지역의

내적 교란이 가중될 수밖에 없는 매우 불안정한 관계이다. 이와 같은 불안정은 1980년대 이후 영국 전체 노동시장의 특성인, 공급자중심의 경제정책에 기초한 '노동시장 유연화'정책과 보다 밀접한 관련을 맺고 있다. 1980년대 이후 손쉬운 정리해고를 상징으로 하는 영국의 국가 및 지방 노동시장의 양적 유연성(Dunford, 1997; Peck and Tickell, 2000)과 장기 침체지역에서 관철되는 채용의 지역주의로 인해 삼성전자는 지방 노동시장에서 부메랑효과에 직면하게 된다. 즉, 설립초기부터 실행된 손쉬운 정리해고는 결국 영국 북부에서는 더 이상 채용하고 싶은 '노동자'가 없는 '양적 한계'(Hudson, 1998: 22)에 직면하게 된다. 이와 더불어, 삼성제품의 약한 최종시장지배력(낮은 브랜드 이미지)으로 인한 생산의 저부가가치, 지방노동시장의 저생산성 그리고 기술 및 제품개발에 대한 저투자는 경영 불안정성의 주요 원인이 된다. 결국, 기업과 지방노동시장의 견지에서, 이 지역 삼성전자공장의 '불안정성'은 (1) 영국 지방노동시장에 새롭게 출현하고 있는 저고용율/저생산성의 균형 (Dunford, 1997)과 (2) 기업의 만성적 저생산성/숙련 및 기술에 대한 저투자의 균형이 결합한 결과이다 (Jung, 2000: 191).

그렇다면, 이런 특성을 지닌 한국기업들에게 EU의 회원국 및 지방정부들은 왜 과도한 인센티브를 제공했으며, 어떻게 제공할 수 있었을까? 이를 'EU-회원국-지방정부'로 이어지는 세가지 다른 공간규모의 차원에서 평가해 보면 다음과 같다. 실제로, 1980년대 후반이후 한국기업들이 EU로 활발한 투자를 감행할 수 있었던 것은 세가지 다른 공간적 차원에서 야기된 정책적 혼동이 하나의 모순으로 자리잡고 있었기 때문이다. 첫째, 글로벌 경쟁을 더욱 강하게 부추기면서 한

국기업들에게 극심한 반덤핑 규제를 남발했던 EU자체 무역정책이 문제였다.¹²⁾ 둘째, 이러한 무역정책이 EU의 산업 및 경쟁정책과 부조화를 이루면서 진행되었던 것이 문제였다. EU는 1992년 유럽단일시장을 목표로 미국과 일본의 다국적 기업에 맞서는 '유럽 참패온'이 될 만한 기업을 육성한다는 명목 하에 1980년대 중반부터 범유럽적인 산업내 중복조정정책을 폈었다. 이에 따라 서유럽 기업들은 최적 효율규모와 이에 따른 생산성 및 수익성 증대를 목표로 기업간 인수합병을 활발히 진행시키면서, 유럽차원에서 동일 업종내 기업수를 줄이기 시작했다. 이와 같은 맹렬한 구조조정에 바탕을 둔 EU의 산업 및 경쟁정책은 무역정책으로 인해 다소 주춤할 수밖에 없었는데, 가장 큰 문제가 EU 무역규제에 따른 다국적 기업들의 역내 진입이었다. 1960년대 무역규제로 인한 미국기업들의 진출, 1980년대 초반 이후 EU 반덤핑에 의하며 일본기업들이 EU로 대거 진출하기 시작했고, 1980년대 후반에는 한국 및 대만 기업들이 대거 역내로 진입하기 시작했다. 이와 같은 정책적 혼동이 낳은 결과는 역내 기업들의 수는 줄이면서, 경쟁자인 외국기업들의 수만 늘려 놓게 되었던 것이었다. 이러한 다국적 기업들의 유입배경에는 EU의 낙후지역 개발에 초점을 둔 지역정책 때문이었다. 셋째, EU의 무역, 산업, 경쟁정책이 낙후지역 개발에 초점을 둔 지역정책과 조율하지 못한 것이 문제였다. EU 무역정책은 외국기업들의 역내 상품수출을 막았지만, 역내로의 생산이전을 막지는 못했다. 이와 더불어 역내는 산업 및 경쟁정책으로 인해 유럽기업들 자체가 구조 조정기에 들어가면서 Objective 1·2지역들은 극심한 실업난에 시달리기 시작했다. 이와 같은 1980년대 후반의 EU 경제환경에서 등장한 것이 구조기금을 분배를 통해 낙후지

역들을 살리기 위한 지역정책이었다. 즉, 막대한 구조기금이 Objective 지역에 할당하게 됨에 따라, 관련 중앙 및 지방정부들은 여타 다른 경제정책간 긴장과 갈등 및 다국적 기업의 기술적·경영 전략적 특성을 고려하지 않은 채 구조기금 창출전쟁에 매몰되었고, 이 전쟁의 성과물인 구조기금은 고스란히 다국적 기업에게 제공되었다. 이와 같은 EU내 개별정책들간의 혼선속에 한국기업의 투자가 진행되었고, 이 시기 한국의 대기업들은 각기 유럽의 '전자복합단지' 설립이라는 거창한 계획을 수립할 수 있었다.

5. 결 론

1980년대 중반이후 급속한 물결로 나타난 '세계화'라는 이념은 국가, 기업, 지역, 개인에게 타자와 동일한 경쟁여건 제공이라는 대전제로 출발하였으나, 이는 결국 공간적 단위들간, 행위개체간에 보다 치열한 경쟁풍토를 조성하는 계기가 되었다. 이러한 환경이 거대지역수준에서 모습을 드러내고 있는 곳이 EU이고, EU는 유럽통합이라는 거대목표로 이와 같은 경쟁풍토를 철저히 지역화 시키고 있다. 글로벌 기업인 한국기업들과 글로벌 지역인 EU Objective 1·2지역들은 신자유주의를 바탕으로 하는 이와 같은 경쟁여건에서 결합되었으며, 미시적 차원에서 매개고리는 투자인센티브였다. 그럼에도 불구하고, 이러한 결합은 한국기업들과 EU 지역들의 경쟁력 원천의 한계로 인해 기업이나 지역 모두가 지속적인 불안정 속에 휩싸였고, 불안정성의 마지막 결과중 하나는 한국기업들이 특정지역에서 퇴출하는 것이었다.

EU Objective 1·2지역의 발전의 견지에서,

비용경쟁력에 바탕을 둔 다국적 기업의 투자유치 전략은 지역발전을 위해 장기적인 대안이 될 수 없을 것이다. 또한 지역발전에 대한 양적 접근(예: 지역의 대규모 실업해소 및 지역GDP의 상승)으로 특징 지을 수 있는 EU 개별 지방정부들의 다국적 기업유치전략은 단기적인 처방에 불과하며, 지역경제의 불안정성만을 가중시킬 뿐이다. 물론 특정제품의 시장경쟁력이 우수할 경우, 생산은 지속될 수 있으며, 고용은 일정수준까지 꾸준히 증가할 것이다. 그러나 문제는 이와 같은 저비용 유지에 초점을 둔 기업 경쟁력에서 고용의 질적 수준은 기대하기 어렵다는 것이다. 이를 성공지역의 이익이 문제지역으로 재분배되는 EU 지역발전프로그램의 차원에서 평가해 볼 때, 개별 지역들이 EU 구조기금에 대한 경쟁적 확보를 통해 다국적 기업의 투자유치경쟁에 휘말리는 것은 매우 쓸모없고, 낭비적인 지역전략이다. 특히, 투자유치경쟁이나 구조기금 확보 경쟁은 늘 선택성에 기반을 두고 있으므로, 모든 지역들이 성공지역으로 전환할 수도 없으며, 대부분의 EU 낙후지역에서 이와 같은 유형의 지역발전전략은 성공적이지 못했다(Amin & Tomany, 1995).

주

- 1) 1990년대 중반 영국은 런던 중심의 'South-East Booming'이라는 경제적 상승곡선을 경험하면서 (Peck & Tickell, 2000), 1970년대 후반이후 영국경제의 재생을 기대하고 있었다. 이와 더불어 유럽연합 회원국들의 총 해외직접투자 유치 중 영국의 점유율이 50%이상을 넘어서면서(Munday, 1995) 1980년대 초반부터 진행되어 온 시장자유주의를 토대로 한 새로운 경제환경의 굳건한 정착에 더욱 박차를 가하고 있었다. 이 시기 영국 북동
- 부 지역뿐만 아니라 낙후지역으로 분류되었던 거의 모든 지역에서 다국적 기업들의 성공적인 유치는 이 지역들에게 새로운 희망을 불어 넣어 주었던 계기가 되었다(The Sunday Times, 1996).
- 2) 1994년 한국 대기업들의 맹폭적인 유럽투자 국면이 불과 3~4년 사이에 투자철수 및 축소 국면으로 바뀐 것은 기존 한국투자를 냉소적으로 바라보았던 언론들의 의혹을 현실화시켜주는 계기가 되었다. 더욱 심각했던 것은 신규부지에 한국 현지공장설립을 준비하고 있었던 각 지방정부들이 기존 '투자유인 정책'에서 '투자보호 정책'으로 급선회하게 된 일이었다(Jung, 2000).
- 3) EU차원에서 다국적 기업들의 입지행태를 둘러싸고 가장 조율하기 힘들었던 때는 1990년대 초반이었을 것이다. EU 각 회원국들은 EU 임금가이드라인인 최저 임금제에 합의를 했다. 그러나 이 합의에 역행했던 국가는 영국이었다. 영국은 1980년대 대처정부부터 1990년대 중반이후 블레어 정부가 들어서기 전까지 끝까지 EU 최저 임금제에 동의하지 않았다. 이로 인해 영국은 EU 회원국 중 노동시장을 보다 탄력적으로 운영할 수 있었으며, 심지어 이는 프랑스 및 독일에 입지한 다국적 기업들을 영국으로 유인하는 중요한 수단이 되었다(Dunford & Perrons, 1994). 이와 같은 국가 및 지방노동시장에서 탄력적인 임금운영은 전형적인 '사회덤핑'인 것이다(Phelps, 1997).
- 4) 이에 대한 자세한 논의로는 Jung(2000) 참조.
- 5) 1990년대 초반 삼성전자는 영국 북동부에 3,000여명, 구동독 지역에 2,000여명의 고용창출을, LG 전자는 영국 웨일즈 지역에 6,000여명의 고용창출을, 대우전자는 프랑스 로레인 지역에 2,000여명의 고용창출을 계획하고 있었다.
- 6) EU가 추구하는 경제통합이 주로 국가·지역간 경제격차 완화(convergence)에 초점을 두고 있다면, 지역정책은 이와 같은 경제적인 측면뿐만 아니라 사회적인 측면인 '결속'(cohesion)의 범주로서 그 정당성을 부여받고 있다. 이것이 EU 지역정책이 사회정책과 함께 갈 수밖에 없는 배경이라 할 수

있다. 보다 엄밀한 의미에서 EU 사회·지역정책을 경제통합과 동시에 강조할 수밖에 없는 이유는 다음과 같다. 첫째, EU가 시장통합만을 목적으로 하는 연합이 아니라, 정치적 통합까지 목표로 하고 있고, 정치적 통합은 지역격차 등이 계속 심화되는 한 달성하기 어렵다는 것이다. 둘째, 현실적인 필요성으로서는 단일통화동맹에 주변국들을 참여시켜야 한다는 것이다. 이를 위해서는 국가간뿐만 아니라 지역간 사회·경제적인 격차완화가 선행되어야 한다. 비록 이러한 격차가 선행되지 못한다면, 최소한 격차해소를 위한 지속적인 투자가 이루어져야 한다. 이는 향후 EU내 지역간 교역의 문제뿐만 아니라, 회원국간 국경을 넘나들어야 하는 인적 자본의 자유로운 이동을 보장하는 데 있어서도 필수적이라 할 수 있다. 셋째, 두 번째 이유와 다소 유사한 맥락이긴 하지만, 통합 자체가 가하는 주변 지역에 대한 불이익의 증대에 대한 불만을 완화하기 위함이라고 할 수 있다.

- 7) 유럽지역정책에 대한 역사적 개관과 기타 자세한 논의로는 강현수(2002) 참조
- 8) EU Objective 지역들은 다음과 같이 분류된다(1994-1999 분류기준). ① Objective 1 : 발전이 뒤쳐진 낙후지역, ② Objective 2 : 전통산업이 쇠퇴한 구공업지역, ③ Objective 3 : 장기실업지역, ④ Objective 4 : 구조조정촉진지역, ⑤ Objective 5a : 농업구조조정 촉진지역, ⑥ Objective 5b : 농촌지역발전과 더불어 경제적 다변화가 필요한 지역, ⑦ Objective 6 : 인구밀도가 극히 낮은 지역. 이 분류체계를 축으로 EU 구조기금 수혜대상지역들이 설정되며, 이 지역들은 구조기금의 다양한 프로그램에 지원할 수 있는 자격을 얻게 된다(http://europa.eu.int 참조).
- 9) 우리나라 가전대기업들이 EU에 투자할 당시 1980년대 후반 우리나라 제조업 평균금리는 14~17%였음을 고려하면, EU 각 회원국들이 제공했던 금리수준은 상당히 낮은 수준이었다. EU 및 각 회원국들은 이후에도 지속적으로 금리인하 정책을 펴면서, 다국적 기업투자뿐만 아니라 국내 중소기업

창업활동을 유도했다.

- 10) 단순제품 대량생산·고용위주의 경영전략을 가진 한국 대기업들에게 고용유지의 의무는 초기 커다란 문제가 아니었다. 1990년대 당시 한국기업들이 유럽생산에서 당면했던 보다 큰 문제는 범용제품(예 : 비디오, 일반 컬러 TV, 전자레인지 등) 대량생산으로 서유럽의 이미 포화된 시장을 침투하지 못하는 데 있었다(필자 인터뷰). 이와 같은 생산과 기술적 조건에서 가장 중요한 경쟁력 강화 방안은 비용경쟁력이었는데, 이를 위해 한국의 계열사 및 협력기업들이 동반진출 형태로 서유럽에 투자를 했음에도 불구하고 1990년대 말까지 쉽사리 경쟁력이 확보되지는 못했다(Jung, 1999).
- 11) 실제로, 영국 북동부의 지역개발청인 Northern Development Company(NDC)와의 인터뷰에 의하면, 대부분의 EU 문제지역들의 해외직접투자 유치정책의 목표 중 하나는 실업난 해소와 더불어 지역 GDP의 상승이라는 것이다.
- 12) 1990년대 초반 EU가 한국 기업들에게 반덤핑 규제를 했던 건수는 총 13건이었다. 반면, 동일한 시기 미국과 오세아니아의 반덤핑 규제 건수는 각각 2건이었다.

참 고 문 헌

- 강현수, 2002, “최근 유럽의 지역정책 동향 : 유럽연합과 영국을 중심으로,” 유럽지역정책연구회 (= 제 1회 유럽지역정책연구회 월례발표회 2002.3.15), 농정연구센터.
- 정성훈, 2002, “정부간 거버넌스체제의 구축 : EU 접경지역발전 프로그램을 중심으로,” 국토 10월호, pp.40-48.
- 정성훈·강현수, 2002, “유럽연합의 지중해 지역정책 : 문명과 경제사이,” 유럽연구 겨울호(출간예정).
- Amin, A. and Tomany, J., 1995, “The Regional Development Potential of Inward Investment in the Less Favoured Regions of the European

- Community," in Amin, A. and Tomany, J. (eds.), *Behind the Myth of European Union: Prospects for Cohesion*, London and New York: Routledge, pp.201-220.
- Bachtler J. and Turok, I.(eds.), 1997, *The Coherence of EU Regional Policy: Contrasting Perspectives on the Structural Funds*, Jessica Kingsley Publishers.
- Dunford, M., 1993, "Regional Disparities in the European Community: Evidence from the REGIO Databank," *Regional Studies* 27(8), pp.727-743.
- Dunford, M., 1994, "Winner and Losers: The New Map of Economic Inequality in the European Union," *European Urban and Regional Studies* 1(2), pp.95-114.
- Dunford, M., 1997, "Divergence, instability and exclusion: regional dynamics in Great Britain," in Lee, R. and Wills, J.(eds.), *Geographies of Economies*, London and New York: Arnold, pp.259-277.
- Dunford, M. and Perrons, D., 1994, "Regional Inequality, Regimes of Accumulation and Economic Development in Contemporary Europe," *Transactions of the Institute of British Geographers* 19, pp.163-182.
- Hudson, R., 1998, "Restructuring region and state: the case of North East England," *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 89 (1), pp.5-30.
- Jung, S.-H., 1999, "Entries and exits: case studies of the foreign direct investment of Korean consumer electronics chaebols in the European Union," *한국경제지리학회지*2(1/2), pp.145-67.
- Jung, S.-H., 2000, *The Global-Local Interplay: Korean Foreign Direct Investment in the European Union*, Unpublished D.Phil. Thesis of The University of Sussex, Brighton, UK.
- Krum, J.R., 1991, "Europe 1992: strategic marketing issues for American multinationals," *European Business Journal* 3, pp.39-47.
- Munday, M., 1995, "The regional consequences of the Japanese Second Wave: A Case Study," *Local Economy* 10(1), pp.4-20.
- The Sunday Times, 1996, *Inward Investment Booms*, 13 October.
- Tewdwr-Jones, M. and Phelps, N.A., 1999, "Unsustainable Behaviour? The 'Subordination' of Local Governance in Creating Customised Spaces for Asian FDI," A paper presented at Regional Studies Association Conference, University of the Basque County, Bibao, September, 1999.
- Peck, J. and Tickell, A., 2000, "Labour markets," in Gardiner, V. and Matthews, H.(eds.), *The Changing Geography of the United Kingdom*, London: Routledge, pp.150-168.
- Phelps, N.A., 1997, *Multinationals and European Integration: Trade, Investment and Regional Development*, London: Jessica Kingsley Publishers.
- <http://europa.eu.int>

Global Firms, Global Regions and Incentive Packages for Foreign Investors: Korean Foreign Direct Investment in EU Objective 1 · 2 Regions

Sung-Hoon Jung*

Senior Researcher, Korea Industrial Technology Foundation
(e-Mail: shjung@kotef.or.kr)

Abstract : The purpose of this paper is to evaluate strategies for the attraction of Korean firms into EU Objective 1 (less prosperous region) · 2 (regions facing structural difficulties or conversion) on the basis of Korean foreign direct investment in the European Union (EU) in the past 10 years (the late 1980s ~ late 1990s). Of such strategies the most important was incentive packages for Korean firms by those regions. Nonetheless, these packages did not contribute to the development of the firms and regions because of limits to the firms' competitiveness (cost competitiveness) and the regions' competitiveness (low productivity and skills). Consequently, these strategies of EU Objective 1 · 2 regions did not provide an opportunity for pathways to successful development because the incentive packages provided to the firms and regions without the consideration of their internal and external circumstances.

Key words : European Union, incentive packages, foreign direct investment, Objective 1 · 2 region