

인재(Talent)의 글로벌 경쟁과 우리나라 대도시권 발전전략

이원호*

요약 : 본 연구는 세계화와 지식기반경제로의 이행이 심화되면서 국가 간 및 지역 간 글로벌 인재 유치를 위한 경쟁이 심화되는 현상에 주목한다. 글로벌 스케일에서 인재의 분포와 공간적 변동을 고찰하여 인재의 글로벌 지리를 고찰하였다. 또한 글로벌 인재 유치를 위한 국가별 전략도 고찰하여 주요 시책과 메커니즘을 분석하였다. 끝으로 본 논문은 글로벌 경쟁력 제고를 위한 우리나라 대도시권의 발전전략에서 인재의 중요성을 간과하고 있다는 한계를 지적하고, 이를 극복할 수 있는 장소의 질 제고의 중요성을 강조하는 전략을 제시하였다.

주요어 : 인재(Talent), 지식기반경제, 글로벌 경쟁, 대도시권 발전전략

1. 서론

세계화와 정보화에 따라 지식기반경제가 심화되는 가운데 대도시권 경제의 발전에 있어 과학기술분야 인적자원의 글로벌 이동성이 점차 중요해지고 있다. 글로벌 인재는 지식의 창출과 확산에 기여하는데, 지식기반경제의 성장 동력으로 등장하는 대도시지역 경제권의 발전도 이러한 인재의 이동에 의해 영향을 받을 수밖에 없다. 글로벌 인재의 이동은 경제적 인센티브뿐만 아니라 훌륭한 연구 인프라 및 선도적 연구자의 존재 등에 영향을 받으며, 대도시권이 보유하고 있는 기반구축 정도 및 육성정책 등이 중요하게 작용한다.

지금까지 글로벌 인재의 이동과 관련된 연구는 후진국 또는 낙후지역의 발전전략에서 두뇌유출이라는 문제점에 초점을 두어 왔다. 그러나 최근

창조도시, 창조경제, 창조계급에 대한 논의가 시작되면서 선진국에서도 새로운 경제발전의 전략으로 주목을 받고 있을 뿐만 아니라 특히 글로벌 인재이동이 제로섬 게임이 아니라 상호 호혜적 과정이라는 인식이 등장하게 되었다. 실제로 많은 연구는 인재의 글로벌 이동은 지식의 흐름과 지역 간 유의미한 연계를 조성하는 결과를 초래한다고 주장한다.

한편 지금까지 우리나라 대도시권의 경쟁력 강화에 대해 논의된 전략의 대부분은 산업적 측면에서의 성장 동력에 관한 논의와 함께 도시경쟁력 제고를 위한 사회적 및 환경적 어메니티 조성을 강조해 왔다는 한계를 가진다. 따라서 세계화와 지식기반경제의 발달 속에서 점차 중요해지고 있는 인재의 역할과 글로벌 이동 실태 분석은 글로벌 경쟁력을 목표로 하는 우리나라 대도시권의 발전전략 수립에 시사하는 바가 크다고 본다.

이 논문은 2010년도 성신여자대학교 학술연구조성비 지원에 의해 연구되었음.

* 성신여자대학교 사회과학대학 지리학과 부교수

이러한 맥락에서 본 연구는 OECD 국가를 중심으로 글로벌 수준에서 인적자본의 이동과 분포 및 이를 위한 선진국의 정책을 검토하여, 우리나라 대도시권 경쟁력 강화를 위한 정책적 시사점을 도출하고 한다. 이를 위하여 우선 글로벌 인재이동과 대도시권 경쟁력 강화에 대한 이해를 위해 문헌연구를 통해 개념 및 관계를 정립한다. 아울러 최근 점차 발표되고 있는 자료를 통해 글로벌 인재이동의 실태와 대도시권 내 인적자원 동향에 대한 실태를 분석한다. 또한 글로벌 인재이동에 대한 각국 주요 정책에 대한 문헌연구를 수행하고 정책적 시사점을 도출함으로써 우리나라 대도시권 경쟁력 강화를 위한 글로벌 인재유치전략 방향을 제시한다.

2. 이론적 고찰: 창조적 인재와 대도시권의 발전

오늘날 지식기반경제로의 이행이 심화되면서 학문적으로나 정책적 측면에서 인재(talent)의 지리적 이동에 대한 관심이 최근에 점차 높아지고 있다. 특히 과학기술인재의 중요성에 대한 인식은 정책적 차원에서 심도 깊게 논의되고 그에 대한 정책적 대안은 적극 모색되고 있는 실정이다.¹⁾ 인재의 지리적 이동에 대한 관심은 크게 기존 연구의 두 가지 성과에 기초를 두고 있다. 하나는 특정 지역에서의 인재의 존재는 해당 지역의 경제발전에도 기여한다는 사실이다. 인재는 해당 지역에서 혁신의 엔진일 뿐만 아니라 그러한 인재의 집적은 서로 선순환을 야기하는 인적자본의 외부성을 가지기 때문에 지역발전에 긍정적으로 기여하는 것으로 이해된다(Florida, 2005). 따라서 인적자본의 분포를 이해하는 것이 매우 중요하며, 그 분포에 영향을 미치면서 지역발전에 영향을 미치는 인적자본의 이동 요인을 연구하는 것이 중요하다. 또

다른 연구 성과는 인재가 이동할 때 지식과 기술도 함께 이동한다는 사실이다. 따라서 지식과 기술의 이동에 있어 전통적인 채널이 지금까지 해외 직접투자나 연구 네트워크로만 이해되었다면, 이제는 중요한 채널로 간주되어 연구되고 있다. 결국 인재의 이동은 글로벌 수준에서조차 지식의 전달수단이자 그것으로의 접근성을 확보하는 길이며, 지역의 입장에서 보면 새로운 아이디어의 지속적인 흐름을 유지하고, 지역 내 고착화(lock-in)을 극복하는 수단으로 활용될 수 있다.

실제로 인적자본의 공간적 차이에 대한 실증 연구는 광범위하게 이루어져 왔으며, 그 대표적인 것을 Florida(2002, 2007)의 연구에서 찾을 수 있다. 그의 연구결과는 미국과 스웨덴을 사례로 지역 내 인적자본의 수준은 사회적 관용, 다양성, 재미, 소비자 어메니티와 라이프스타일을 위한 오락, 나이트 라이프, 문화 등 지역 내 특성과 밀접히 관련되어 있음을 밝히고 있다. Glaeser *et al.*(2001)도 마찬가지로 어메니티가 인적자본의 공간적 분포를 결정하는 가장 중요한 요인이라고 주장한다. 그에 따르면, 그러한 인적 자본의 집적은 기업의 지역 내 집적의 궁극적인 요인이다: 기업은 (보다 일반적으로 논의되듯이) 연결된 소비자와 공급자와의 네트워크에서 나오는 이점을 활용하기 보다는 공통의 노동력 집단에서 나오는 이점을 획득하기 위하여 집중한다. 같은 맥락에서 스펜서 글렌던의 연구도 20세기 동안 도시 성장의 상당부분은 20세기 초 그들 도시 내 인적 자본의 수준에 기인한다는 것을 보여 준다(Florida, 2005). 많은 인재를 보유한 도시는 더 빠르게 성장하였을 뿐만 아니라 더 많은 인재들을 유인할 수 있었던 것이다.

이러한 연구는 결국 사람이 지역 성장을 뒷받침하는 성장 동력이라고 주장하는 지역 발전의 인적자본 이론으로 대별된다. 일찍이 경제학자와 지리학자는 경제 성장이 지역적이라는 점을 인정해 왔지만, 전통적으로 교통 결절지에 입지한다던지 기

업을 유치할 만한 천연자원을 가지고 있지 때문에 지역이 성장한다고 생각하였다. 그러나 최근의 인적 자본 이론은 지역 성장의 열쇠가 기업의 비용 감소에 있는 것이 아니라 고헌력의 생산적인 인구에 있다고 주장하는 것이다. 대표적인 이론가인 로버트 루카스는 인적 자본의 집적에서 나오는 생산성 효과를 '제인 제이콥스 외부성 효과'라고 명명하면서 지역경제성장의 핵심 요인으로 간주하였다. 즉 그는 인적 자본의 자질과 관련된 생산성 효과가 없이는 도시가 경제적으로 존립하기 힘들다고 주장하면서 다음과 같이 기술하고 있다:

“만일 우리가 경제력의 일반적인 항목만 가정한다면, 도시는 산산이 흩어질 것이다. 생산이론은 도시를 유지하는 내용을 갖고 있지 않다. 도시는 자본, 노동, 토지와 같은 생산요소의 단순한 합이며, 토지는 도시 내부보다 외부가 항상 더 저렴하다. ... 이는 나에게 경제적 삶에 있어 도시의 중심적 역할을 설명하기 위하여 우리가 생각할 필요가 있는 힘이 외부적 인적 자본과 같이 동일한 성격을 지닌 것으로 여겨진다. ... 다른 사람들과 가까이 있지 못하다면, 사람들이 과연 맨해튼이나 시카고 다운타운의 지대를 지불할 수 있을까?”
(Florida, 2005에서 재인용)

한편 인적 자본 이론은 더 나아가 창조적인 사람들이 지역경제성장의 추동력이란 사실로 발전하게 되는데, 이는 경제 성장이 높은 교육수준의 사람들을 가진 장소에서 나타난다는 점을 강조한다. 지역발전에 기여하는 인적자본으로서 창조적인 인재에 초점을 두는 연구는 결국 창조적인 사람들은 왜 특정 장소에 집적하는가에 대한 의문을 제기하게 된다. 결국 창조적인 인재는 왜 이동하며 그들을 유인하는 지역의 특성은 무엇인가에 대한 실증적인 분석이 다양하게 이루어져 왔다. 무엇보다도 Florida(2005)는 포커스집단에 대한 인터뷰 결과를 토대로 인재들의 이동이 일자리와 같은 경제적 것과 라이프스타일적인 고려 사항 모두

중요할 뿐만 아니라 그 두 고려 사항의 결합도 중요하다라는 점을 파악하였다. 결국 창조적인 인재는 무조건 일자리를 쫓는 것이 아니라 포용적이고 다양성을 가진 장소에 매력을 느끼면서 이동하는 점이 발견되었다. 지역발전에 있어 인적자본의 중요성에서 창조적 인재의 중요성으로 더 강조하면서 Florida(2005)는 인적자본과 창조적 인재를 구분하게 된다. 그에 따르면, 창조적 인재는 지역의 경제 성장을 추동하고, 혁신적이고 다양하고 관용적인 장소를 더 선호하며, 다음의 두 가지 점에서 인적자본과 구별된다. 첫째, 그것은 인적 자본의 한 유형, 즉 창조적인 사람들을 경제 성장의 핵심으로서 파악한다. 둘째, 그것은 단순히 지역이 그러한 사람들을 타고 났다는 축복의 말을 하기 보다는 그러한 사람들의 입지 결정을 규정하는 근원적인 요인을 파악한다. Miguelez & Moreno(2011)도 창조적 인재를 유인하는 지역특성에 대한 최근의 연구를 대변하는데, 그들은 인재의 이동에 미치는 요인으로서 전통적인 지리적 요인, 즉 지리적 근접성 및 어메니티 등의 흡인요인도 중요하지만, 그와 함께 사회적 관계와 제도적 및 문화적 근접성도 중요한 역할을 한다고 주장한다.

결국 창조적 인재는 전통적인 기업 공동체, 노동 계급의 거점, 그리고 많은 선벨트 지역들에서 벗어나 창조적 거점이라고 부른 장소들로 이동하고 있으며, 그에 따라 세계화시대 새로운 성장거점으로 역동적으로 부상하는 대도시지역들 간 창조적 인재를 둘러싼 경쟁은 보다 치열해지고 있다. 창조적 거점들은 오늘날 세계화시대에 경제적 승자가 되는 필요조건이라는 경향이 있다. 따라서 창조적 거점으로 성공적으로 성장한 대도시지역은 창조적 인재의 높은 집적을 가질 뿐만 아니라 그 결과로 혁신과 하이테크 산업 성장 등 창조적 경제의 발전도 가지게 된다. 따라서 지역발전의 새로운 과제는 창조적 인재를 유치하기 위한 다각도의 노력을 도시정책적 맥락에서 효과적으로 추진해야 한다는 사실이다. 특히 기존 도시정책에서

처럼 스포츠 스타디움, 도시고속도로, 도시 쇼핑 몰, 테마공원을 닮은 관광 및 위락 지구 등을 건설 하는데 초점을 둔 물리적 유인 시책들은 이제 무 의미하고 효과적이지 못하다. 창조적 인재들은 그들이 살고 싶은 공동체에서 원하는 것은 풍부한 높은 질의 체험 레크리에이션, 모든 종류의 다양 성에 대한 개방성, 무엇보다도 창조적 사람으로서 자신의 정체성을 인정받는 기회 등이다. 따라서 이제는 세계화의 무한경쟁과 창조경제로의 이행 에 비추어 새로운 대도시권 발전전략이 요구되고 있는 시점이다. 이러한 맥락에서 지식기반경제에 있어 인적자본, 즉 고급 인재 또는 창조계급의 중 요성을 논의한 연구로서는 이희연·이제연(2010), 강병수(2009), 신성희(2006) 등이 있다. 강병수 (2009)는 대전시를 사례로 창조도시로서 어메니 티 제고를 통한 창조계급 및 창조산업 유치, 그리 고 대전시의 발전전략을 제시하였으며, 이제연 (2006)은 지식기반사회 진입에 따른 인적자본이 지역경제에 미친 영향의 변화를 실증 분석하여 지역경제 발전에서 인적자본 축적의 중요성을 강조 하고 그에 대한 대책을 제시하였다. 신성희(2006)도 미국과 한국의 도시에서 창조계급과 창조도시 의 분포패턴 및 특징을 분석하여 창조도시 육성방 안을 제시하였다. 그러나 이 모든 연구들은 글로벌 스케일에서 나타나는 인재경쟁의 측면에서 대

도시권의 경쟁력 향상 전략을 검토하지 못한 한계 를 갖는다. 이러한 배경에서 본 연구는 인재의 글 로벌 경쟁이라는 조건 하에서 창조적 거점으로 발 전하려는 대도시권의 인재유치 전략을 모색하고 자 한다.

3. 글로벌 스케일에서 인적자본의 분포와 유치경쟁

먼저 OECD와 주요 개발도상국을 기준으로 글 로벌 스케일에서 인적자본의 분포를 2000년 이 후 인재의 풀이 급속히 확대되어 왔음을 알 수 있 다. 2000년 대학 등 고등교육을 마친 25세~34세 의 인구수는 OECD국가에서 5천1백만 명인 반면 OECD가 아닌 주요 20개국에서는 3천9백만 명이 었다. 그러나 지난 10년 간 이 격차는 급속히 줄어 들었는데, 이는 후자에서의 고등교육의 확대의 결 과이다. 즉 2010년 같은 기준으로 OECD국가에 서는 6천6백만 명으로 추정되는 반면 비 OECD 국가에서는 그 수가 6천4백만 명으로 추정되고 있 다(그림 1). 이러한 추세가 지속된다면, 아르헨티 나, 브라질, 중국, 인도, 인도네시아, 러시아, 사 우디아라비아, 남아프리카공화국 등의 2020년 25

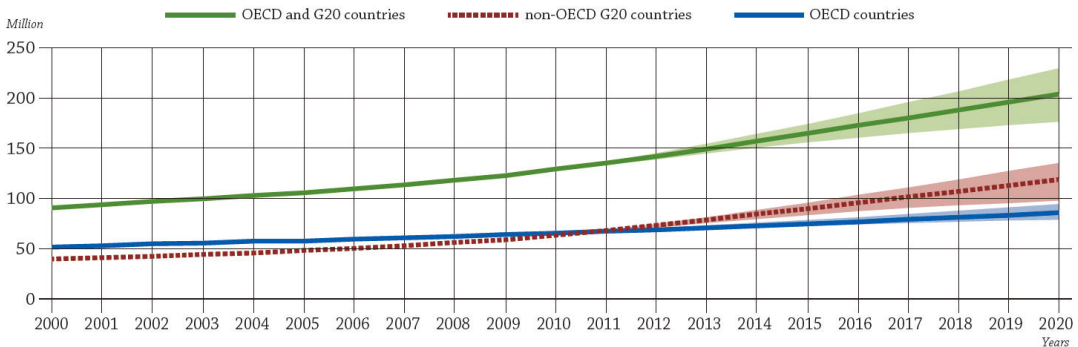


그림 1. 25세~34세 대졸이상 인구수 추정, 2000년~2020년

출처: OECD(2012), p.1

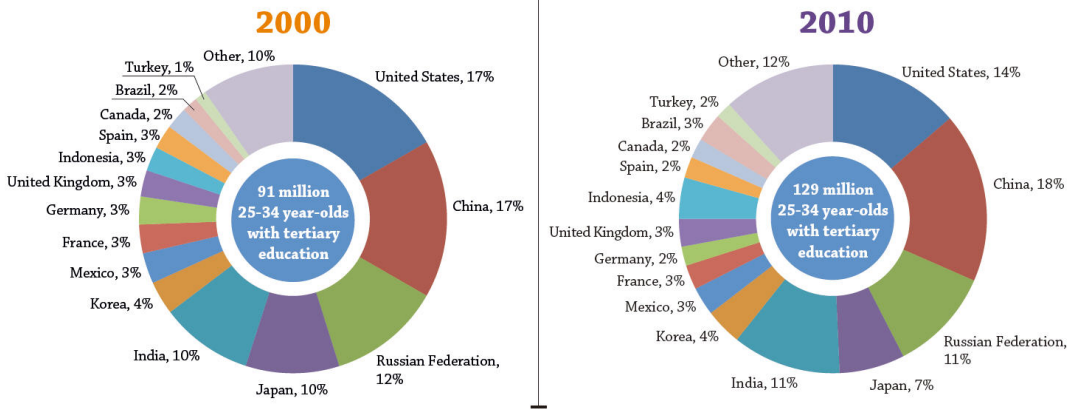


그림 2. 국가별 25세~34세 대졸 이상 인구수의 비중 변화, 2000년~2010년

출처: OECD(2012), p.2

세~34세 대졸 이상 인구는 OECD 국가에 비해 40%가 많을 것으로 추정되고 있다.

또한 최근에 경제가 가장 빠르게 성장한 G20 국가들도 인적자본 측면에서 가장 많은 성과를 거둔 것으로 나타났다. 10년 전에 25세~34세 대졸 이상 인구의 1/6 정도는 미국과 중국, 12%는 러시아, 약 10%는 일본과 인도 등이 차지하였다. 그러나 2010년에 이르러 이들 국가들이 여전히 중요한 부분을 차지하지만, 그 순위는 크게 변하는 것으로 추정되었다. OECD의 추정에 따르면, 2010년 중국이 18%로서 가장 많은 비중을 차지하며, 그 뒤를 미국(14%), 러시아(11%), 일본(7%) 등이 따르는 것으로 나타났다(그림 2).

한편 2020년 기준으로 OECD의 추정을 따르면, 모든 OECD 및 G20 국가의 25세~34세 대졸 이상 인구수는 2억 명에 달할 것으로 보인다. 그리고 이러한 증가의 상당 부분은 빠르게 성장하는 중국과 인도로부터 나타날 것이고, 결과적으로 미국과 유럽의 비중은 모두 25% 수준으로 줄어들 것으로 전망된다.

결국 글로벌 스케일에서 인재의 규모는 빠르게 성장하고 있으며, 특히 경제성장의 속도가 빠른 국가일수록 인적자본의 토대가 더 빠르게 확대되

고 있다는 점을 알 수 있다. 이는 경제가 성장하면서 교육에 대한 투자에 따른 보상이 이루어지며, 소득 프리미엄이 실현되고 있다는 점과 국가단위 경제가 점차 지식기반경제로 이행하면서 인적자본의 중요성과 수요가 증가하고 있다는 점을 반영한다고 본다. 결국 글로벌 스케일에서도 인적자본에 대한 투자와 인재 풀의 확대가 가장 두드러진 현상임이라는 점은 분명하다.

세계화와 지식기반경제로의 이행에 따른 글로벌 경제의 질적 변화의 한 가지 결과는 바로 전 세계에 걸쳐 나타나는 인재 유치 경쟁일 것이다. 지식기반사회는 과학기술분야 뿐만 아니라 경제와 사회의 모든 분야의 지식화에 따라 고급인력 또는 인재에 의존하는 정도가 상대적으로 높다는 사실은 자명하다. 정도의 차이는 있지만 많은 OECD 국가들은 과학기술인력의 국제적 이동에 있어 유입인구가 유출인구보다 많은 수혜국에 해당하는데, 특히 미국, 캐나다, 오스트레일리아, 프랑스 등이 이에 해당한다. 이러한 기술인력의 유입에 따라 해당 국가의 노동시장에는 질적 변화를 초래하게 되는데, 그 패턴은 국가별로 상당히 차별적으로 나타난다. 실제로 유입된 이주 노동인력과 본국 노동인력 간의 노동시장 결과는 상당히 차별

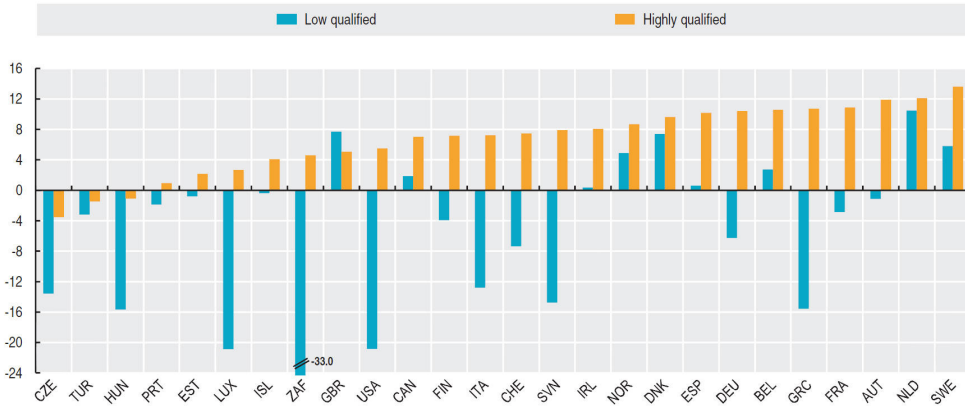


그림 3. 교육수준별 본국과 이주 노동인력 간 고용률의 차이
출처: OECD(2011), p.44

적이며, 교육수준을 고려할 때는 더욱 더 차별적인 결과를 나타낸다. 일반적으로 교육수준이 높을수록 일자리에 대한 접근성도 높아지지만, 교육수준이 높아진다고 해서 이주 노동인력과 본국 노동인력에 같이 작용한다고 보기는 힘들다. 예를 들어, 대졸 이상의 본국 노동인력의 고용률은 같은 조건의 이주 노동인력에 비해 높게 나타나는데, 특히 폴란드, 독일, 오스트리아 등의 나라에서 뚜렷하다. 이는 언어 문제와 학위에 대한 인정 여부와 관련이 되는 것으로 이해될 수 있다. 그러나 교

육수준이 낮은 경우, 국가별로 이주 노동인력의 고용률이 낮은 경우와 높은 경우 모두가 다양하게 나타나는데, 후자의 경우는 남아프리카공화국, 미국, 룩셈부르크 등에서 뚜렷하며 본국의 노동인력이 꺼리는 소위 3D 일자리에 이주 노동인력이 주로 고용되는 경우가 뚜렷한 나라에서 두드러지는 현상이다(그림 3).

글로벌 수준에서 인재의 분포는 연구 인력의 분포로도 파악될 수 있다. OECD에서 2007년을 기준으로 약 420만 명의 연구 인력이 고용되어 있는



그림 4. OECD 국가의 연구인력 분포
출처: OECD(2011), p.180

것으로 조사되었다(OECD, 2011). 그리고 약 2/3 정도가 민간기업 부문에 종사하고 있다. 연구 인력의 변동을 보면, 1995년 1,000명의 고용자 대비 5.9명의 연구 인력이 있었으나, 그 수치는 2007년에 7.6명으로 증가한 것으로 나타났으며, 지속적으로 증가하는 추세이다. 현재 연구 인력의 비율은 아이슬란드, 덴마크, 핀란드, 뉴질랜드에서 가장 높은 편이며, 일본도 절대적 수를 포함하여 높은 비율을 나타내고 있는 반면, 멕시코, 칠레, 터키 등에서는 낮은 편이다. 중국의 연구 인력은 점차 증가하고 있지만, OECD 평균에 비하면 여전히

히 매우 낮은 상태인 반면, 러시아는 유럽의 수준을 유지하고 있다(그림 4). 우리나라는 OECD 국가 중 8번째로 높은 비율로서 고용자 1,000명 당 10명의 연구 인력이 고용되어 있어서 우리나라 경제의 지식화가 상당히 높은 수준으로 진행되어 있음을 알 수 있다. 또한 우리나라는 OECD 주요 국가들에 비해 연구 인력의 비율은 낮은 편이지만 1996년 이후 가장 빠른 연구 인력의 증가세를 보이고 있다. 또한 최근 대부분의 국가들에서 연구 인력의 증가세가 둔화되거나 감소하고 있지만, 우리나라의 연구 인력은 지속적으로 빠르게 증가하고 있는 것이 특징적이다. 이 또한 우리나라의 경제의 지식화를 잘 보여주고 있으며, 향후 글로벌 스케일에서 인재의 확보라는 중요한 과제를 시사하고 있다고 사료된다.

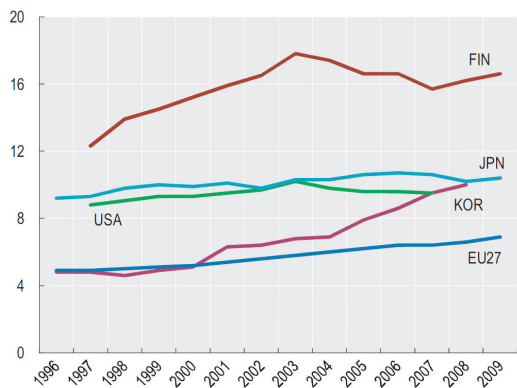


그림 5. OECD 주요 국가의 연구 인력 증가
출처: OECD(2011), p.180을 수정

한편 글로벌 인재의 유치를 위한 수요 측면을 나타내는 지표로서 GDP 대비 R&D 투자비율을 살펴볼 수 있다. OECD 국가의 R&D 투자 정도를 보면(그림 6), 가장 높은 비율의 투자를 이룬 국가는 4.25%로서 이스라엘이지만, 2001년에 비해서는 투자액의 감소현상을 보이고 있다. OECD 국가들의 평균 R&D 투자는 GDP 대비 2.33%로 나타나며, 2000년 2.20%에 비해서는 조금 증가하

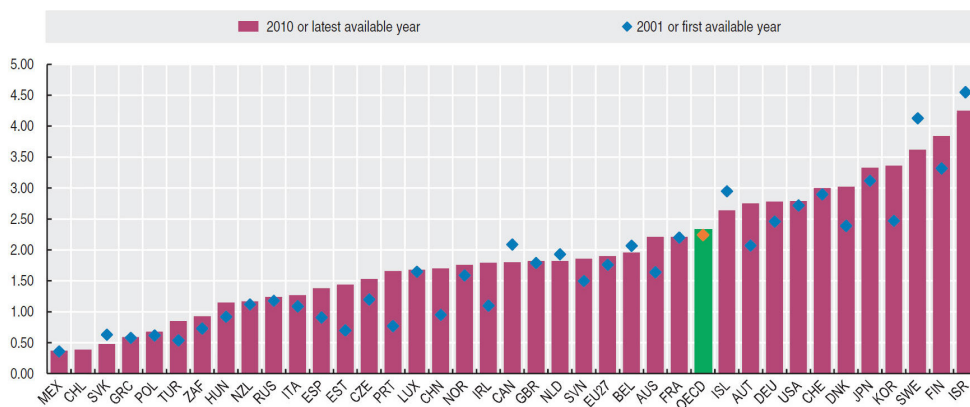


그림 6. GDP 대비 R&D 투자비율
출처: OECD(2011), p.179

였다. 우리나라의 R&D 투자비율은 3.36%로서 OECD 국가 중 4번째로 높은 수치를 나타내며, 이는 우리나라 경제의 지식기반화와 혁신경제로의 이행을 잘 보여주는 지표이다. 따라서 우리나라 경제의 상대적으로 높은 R&D 투자와 연구 인력의 비중은 점차 인재의 확보를 위한 국가전략이 더욱 필요해지고 있다는 점을 잘 보여주는 것이라고 판단된다.

4. 글로벌 인재 유치를 위한 국가별 정책 비교 분석

글로벌 스케일에서 인재 풀의 확대는 지속적으로 나타나고 있으며, 경제의 지식기반화가 심화되면서 국가별로 R&D 투자 확대 및 연구 인력 강화를 선도적으로 추진하고 있다. 실제로 기업의 입장에서 저성장 경제에도 불구하고 글로벌 인재에 대한 수요는 증가하고 있으며, 특히 자국의 기존 인재로 해결할 수 없는 신사업과 신기술 개발을 위해 글로벌 인재에 점차 주목하고 있는 실정이다(주세영, 2012). 우리나라도 예외는 아니며, 기업에 의한 글로벌 인재 유치를 위한 노력이 이루어져 최근 3년 간 매년 10% 이상 외국인 연구 인력의 유치가 이루어진 것으로 나타났다. 결국 우수한 글로벌 인재의 확보는 기업의 미래 생존과 직결되는 문제이며, 더 나아가 국가경제발전의 지속가능성을 담보하는 중요한 정책영역임에는 틀림없다.

여기에서 본 연구는 OECD 주요 국가별로 글로

벌 인재 유치를 위한 정책을 비교 검토하고자 한다. 먼저 오스트레일리아는 외국인 학자를 유치하기 위하여 정부가 지원하는 다양한 경제적 인센티브 정책을 추진하고 있다. 오스트레일리아 연구위원회(ARC)에서 제공하는 International Fellowship, Federation Fellowship, Discovery Project 등이 각각 우수한 개인과 팀에게 유인수단으로 활용되고 있다. 또한 국가보건 및 의료연구위원회에서도 관련 펠로우십을 제공하고 있으며, 미국 시민에게는 폴브라이트 상을 통해 국내 체류를 지원하고 있다.

오스트레일리아의 일반기술이민 프로그램은 자국 경제에 기여할 수 있는 충분한 기술을 갖춘 신청자를 대상으로 한다. 신청자는 연령, 기술, 자격, 영어 구사력, 직업 경험 등 많은 기준에 대해 포인트를 획득해야 한다. 또한 임시비즈니스 장기 체류비자 457은 고용자로 하여금 해외 인력을 3개월에서 4년 동안 채용할 수 있도록 하는 프로그램이며, 대개는 전문 관리직을 대상으로 발급된다. 또한 교육비자 418은 대학이나 연구기관에서 일할 외국 인력의 초청을 위해 활용되며, 방문 아카데미비자 419도 자국 내 연구프로젝트에 참여하는 연구 인력을 대상으로 발급하는 등 다양한 프로그램을 통해 해외 우수 인재를 유치하기 위한 제도적 방안을 마련하고 있다.

벨기에는 다른 나라에 비해 수많은 경제적 인센티브를 제공하는 것이 특징적이다. The Research in Brussels Grant 프로그램, Odysseus 프로그램, Visiting Postdoctoral Fellowship 등이 대표적이다. 또한 Mandat de chercheur 및 non-EU 연구자를 대상으로 박사후 과정에 대한 많은 지원도 있다.

표 1. 우리나라의 외국인 연구인력 유입 현황

| 연도 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012. 8. |
|-------|-------|-------|-------|-------|----------|
| 연구인력수 | 2,057 | 2,066 | 2,324 | 2,604 | 2,739 |

출처: 주세영(2012), p.2

아울러 Return Grants는 적어도 2년 동안 해외에 근무한 자국의 우수한 인재를 유치하기 위한 프로그램도 적극적으로 운영하고 있다. 벨기에의 이민 정책은 EU의 지침을 따르고 있는데, 기본적으로 과학비자는 벨기에 내 우수한 연구기관이 인정하는 바에 따라 해외 연구 인력에 대해 체류허가를 부여하는 방식이다.

한편 캐나다에서는 기술인력, 연구, 과학 및 혁신에 투자하는 국가의 핵심적인 전략이 바로 Canada Research Chairs Program이다. 이 프로그램은 2000년에 시작되어 전국 대학에 2000명의 새로운 교수진 구성을 비전으로 삼고 있다. 이것은 캐나다의 대학과 연구기관이 최고의 인재를 유치함으로써 두뇌유출을 막고 캐나다의 연구역량을 강화하기 위한 야심찬 프로그램이다. 프로그램의 수혜를 받는 대상자는 자신의 연구뿐만 아니라 교육, 학생지도, 연구협력 등을 통해 자신의 영역에서 학문의 지평을 넓히도록 요구받는다. 그 외 보건 및 사회과학 연구분야에서도 다양한 지원 프로그램을 가지고 인재유치역량을 강화하고 있다.

Research Chairs Program에 해당하는 연구자는 노동허가증 신청을 면제받게 되며, 관련된 학생들도 캠퍼스 외부에서 일을 할 수 있도록 허용함으로써 보다 적극적인 제도개선을 통해 맞춤형 지원 제도를 실시하고 있다. 또한 캐나다는 기술이민제

도를 운영하고 있는데, 오스트레일리아와 유사하게 6개의 기준에 따라 다양한 포인트 제도를 시행하여 적절한 대상자에게 캐나다에서의 정주기도 제공하고 있다.

결과적으로 OECD의 각 국가들은 각자의 특성에 맞게 다양한 제도를 시행하고 있지만, 그 목적은 지식기반경제 속에서 국가경제의 경쟁력 제고를 위해 연구역량을 강화하는데 두고 있음이 분명하다. 다만 국가적 차원에서 이루어지는 이러한 인재유치 전략을 지역적 차원, 특히 대도시권의 발전을 위한 인재확보전략으로서 어떻게 조정하고 실행하는가가 중요한 과제로 등장한다.

5. 우리나라 대도시권의 경쟁력 강화를 위한 글로벌 인재 유치전략

최근 우리나라에서 새로운 지역발전의 접근을 모색하면서 도시권에 대한 관심이 높아지고 있다. 특히 대도시권의 발전전략을 모색하는 것은 향후 세계경제의 전방위적 개방화(FTA 등)가 진전됨에 따라 선진국들은 국가 및 지역 경제 발전을 위한 선도거점으로 메가시티 또는 도시권(City-Regions)을 전략적으로 육성하는 상황 속에서 매

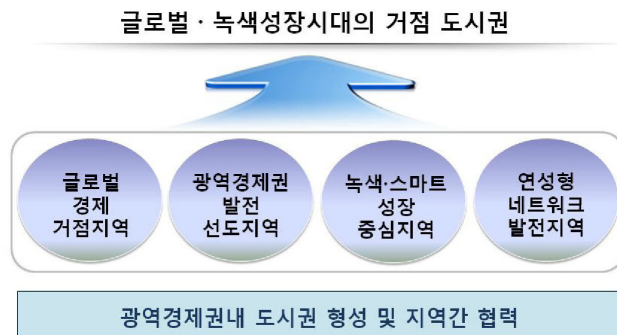


그림 7. 도시권의 발전비전과 기본방향

출처: 김동주 외(2010), p.160

우 바람직하고 시급한 과제로 사료된다. 그에 따라 최근 김동주의(2010)은 도시권의 발전방향에 대해 처음으로 체계적인 대안을 모색하고 있다(그림 7). 연구에 따르면, 도시권 발전의 기본방향을 글로벌 경제의 거점지역, 광역경제권 발전의 선도지역, 녹색·스마트성장의 중심지역, 연성형 네트워크 발전지역 등으로 설정하였다. 아울러 글로벌 도시권의 육성과제로서 ① 도시권 육성을 통한 광역경제권 발전 제고, ② 도시권 내외 및 글로벌 연계 인프라 구축, ③ 도시권의 차별화된 산업클러스터 구축, ④ 저탄소를 지향하는 녹색·스마트성장형 도시권 육성, ⑤ 도시권 내 노후시설과 기능의 재구조화를 통한 창조적 지역재생, ⑥ 도시권 육성을 위한 협력적 추진체계 구축 등을 제시하였다. 이러한 정책적 모색은 전통적인 측면에서 일견 타당하겠지만, 지식기반경제의 도래 속에서 지역 및 도시경제의 발전에 핵심적인 인재의 중요성을 고려할 때에는 많은 점에서 부족하다고 판단된다.

여기에서 본 연구는 지식기반경제에서 중요한 인재 경쟁에서 우위를 선점하기 위하여 기존의 소극적인 접근에서 보다 적극적인 접근으로 나아가야 한다고 주장한다. 여타 나라와 마찬가지로 우리나라도 2000년부터 IT Card, Gold Card, Science Card 등 일정 자격을 갖춘 유능한 과학기술 전문 인력을 유치하기 위하여 체류기간을 연장해주는 등 다양한 정책을 추진해 왔다 그러나 그 실적은 실로 미미한 편인데, 외국인 근로자에 비해 실제 전문기술인력은 5%도 되지 않는 규모이다. 이는 해외 전문 인력이 일자리를 빼앗아 간다는 의식을 토대로 소극적인 접근을 추진한 탓이다. 지금까지 살펴본 바와 같이 글로벌 인재경쟁이 심화되고 있는 시점에서 이제는 보다 적극적으로 외국인 글로벌 인재를 유치하는 전략이 필요한 시점이다.

국가 스케일에서 외국인 인재 유치를 위해 경제적 인센티브에서 시작해서 이민지원체계, 자격요

건 절차, 사회적 및 문화적 지원, 해외연구에 대한 지원 등 다양한 시책들이 이루어지고 있다. 그 방식도 장학금, 펠로우십, 연구지원금, 절차 간소화, 제도적 개편 및 서비스 센터 등 다양하게 이루어지고 있다. 일부 국가만이 분명한 이주 지원시책을 시행하고 있으며, 이는 인재의 유입, 유출 및 확산에 대한 보다 일관성 있는 정책을 시행할 수 있다는 장점이 있다.

이러한 국가적 스케일에서의 인재 유인시책과 함께 더 중요한 것은 대도시권 자체의 인재유인을 위한 적극적인 정책적 개입도 반드시 필요하다. 무엇보다도 기존 연구가 보여주듯이, 글로벌 인재의 이주요인은 일자리도 중요하지만 다양한 장소의 질도 그에 못지않게 중요하기 때문이다. 따라서 대도시권의 맥락에서 글로벌 인재의 유치를 위한 정책적 과제를 도출하고 실천하는 것이 필요하다. 우선 글로벌 인재경쟁에서 우위를 획득하기 위해서, 대도시 지역은 장소의 질을 향상시키기 위해 모든 시민들의 지혜와 아이디어를 활용할 수 있는 기제를 창출할 필요가 있다(Florida, 2005). 특히 어메니티 전략은 지역에 이미 존재하는 자원(예를 들어, 공원이나 하천 등)을 활용하여 추진할 수 있기 때문에 상당한 재정적 부담을 하지 않아도 추진이 가능하다. 물론 어메니티 전략은 장소에 기반한 것이어야 하고, 지역민과 지역 산업에 직접적인 혜택이 돌아갈 수 있도록 추진되어야 할 것이다. 결국 장소의 질은 지역이 인재를 유치할 수 있도록 만드는 종합 패키지이다. 다양한 양질의 일자리를 창출하기 위한 전략도 중요하지만, 어메니티 전략은 우수 인재의 유치를 둘러싼 지역 간 경쟁에 이기기 위한 필요충분조건이다. 즉 인재 유치 경쟁의 시대에 일자리를 제공하는 것이 필요조건은 될 수는 있지만, 충분조건은 될 수 없다. 일자리 제공에 더해 장소의 질을 갖추어야 지역 경쟁에서 진정으로 우위를 점할 수 있기 때문이다.

물론 이러한 장소의 질에 중점을 두는 접근에

대해 비판적인 목소리도 없지 않다. Storper & Scott(2009)는 인적자본의 유인요소로서 어메니티를 강조하는 연구의 위험성을 경고하고, 실제로 분석은 생산과 일자리의 공간적 역동성을 이해하는 것이 더 중요하다고 본다. 보다 효과적인 설명을 위하여 도시성장을 생산의 경제지리에 직접 관련시키고, 기업의 입지와 노동의 입지 간 상호작용을 분명히 다루어야 한다고 주장한다. 이러한 주장은 대도시권 내 경제활동의 활성화 및 일자리 창출이 중요하다는 주장과 관련되어 타당한 측면이 있다. 그러나 일자리 그 자체는 대도시권에 있어 무차별적일 수 있는 요소이다. 즉 일자리 그 자체가 장소의 특성을 대표할 수 없다는 점과 함께 오늘날 인재가 지향하는 삶의 양식이 지극히 장소화되는 경향을 비추어 볼 때, 대도시권 내 장소의 질, 즉 개방성, 다양성, 환경성 등 물리적 및 사회문화적 환경을 개선하는 다각도의 노력이 반드시 필요하다고 생각된다.

주

1) 우리나라에서의 연구는 신준우 외, 2010; 윤병섭·이홍재, 2006 등을 참조.

참고문헌

강병수, 2009, "창조계급과 창조도시전략: 대전을 중심으로," 한국지역개발학회지 21(2), pp. 1-12
 김동주 외, 2010, 글로벌 도시권 육성방안 연구 I, 안양: 국토연구원
 신성희, 2006, "창조계급 및 창조도시들의 분포특성과 창조적 도시조성 방안의 시사점: 미국과 한국 도시들을 사례로," 공간과 사회 25, pp.80-98

이희연·이제연, 2010, "지식창출활동과 지역경제성장 간 인과관계 분석," 한국경제지리학회지 13(3), pp.297-311
 주세영, 2012, 글로벌 인재전쟁 2.0: 인재 확보에서 활용으로, SERI 경영노트 제166호
 Florida, R., 2002, "The economic geography of talent," *Annals of the Association of American Geographers* 92, pp.743-755.
 Florida, R., 2005, *Cities and The Creative Class*, New York: Routledge (이원희 외 역, 2008, 도시와 창조계급, 서울: 푸른길)
 Glaeser, E.L. et al., 2001, "Consumer city," *Journal of Economic Geogrphy* 1(1), pp.27-50.
 Mellander, C. and Florida, R., 2007, "The creative class or human capital? Explaining regional development in Sweden," *KTH/CESIS Working Paper Series in Economics and Institutions of Innovation*, no. 79.
 Miguez, E. and Moreno, R., 2011, "What regional features attract talent? The role of space, social connections, institutions, employment and amenities," *Martin Prosperity Institution Working Paper Series 2011-MPIWP-011*.
 OECD, 2011, *OECD Fackbook 2011-12 Economic, Environment and Social Statistics*.
 OECD, 2012, *Education Indicators In Focus*, 2012/5(May)
 Storper, M. and Scott, A.J., 2009, "Rethinking human capital, creativity and urban growth," *Journal of Economic Geography* 9, pp.147-167

교신: 이원호, 서울 성북구 동선동 3가 249-1, 전화: 02-920-7606, 이메일: wonholee@sungshin.ac.kr

Correspondence: Wonho Lee, 249-1, Dongseon-dong 3-ga, Seongbuk-gu, Seoul, Korea, Tel: +82-2-920-7606, e-mail: wonholee@sungshin.ac.kr

최초투고일 2012년 11월 5일

최종접수일 2012년 11월 18일

The Global Competition for Talent and City-Region Development Strategies in Korea

Wonho Lee*

Abstract : This paper deals with the deepening global competition of talent between regions as well as states in the process of globalization and the transition toward knowledge-base economies. This study figures out the global geography of talent by examining the distribution and spatial changes of the talent at the global scale. It also analyzes key policies and mechanisms by investigating various countries' policies to attract global talents. Finally this paper points out the limitation of current city-regional development strategies for global competition in that it lacks the consideration of the importance of the talent. In response to that, we propose the strategy to focus on the quality of place to attract the global talent for the city-region development.

Key Words : Talent, knowledge-based economy, global competition, city-region development strategy

This work was supported by the Sungshin Women's University Research Grant of 2010.

* Associate Professor, Department of Geography, Sungshin Women's University