

파주LCD산업집적지 형성에 관한 연구 행위자 사이의 관계 및 역할분담을 중심으로

The Emerging Paju LCD Industry Agglomeration:
The Analysis of the Role of the Major Actor

이용숙*·허인혜**

이 논문은 한국에서 새롭게 출현하고 있는 디스플레이 클러스터의 가능성과 한계를 파주 액정디스플레이(Liquid Crystal Display: LCD) 산업집적지 심층 사례연구를 통해 면밀히 검토해보고자 한다. 본 연구는 행위자 간의 협력을 전제하는 기존 연구 풍토의 문제점을 지적하면서, 세계생산네트워크(Global Production Network: GPN)의 관점에서 행위 주체들 사이의 역동적 관계와 역할 분담에 초점을 맞춰, 파주LCD산업집적지 형성과정을 분석한다. 본 연구는 지역 내부의 주요 행위자들의 신뢰나 협력적 관계가 파주LCD산업단지 성공적 조성의 원인으로 보지 않으며, 오히려 다른 이해를 갖고 있는 지역 내생적, 외생적 행위자들이 상호작용하는 과정에서 자신들의 이해를 극대화시키기 위해 전략적으로 결합한 결과로서 산업집적지가 조성될 수 있었다는 사실을 밝힌다. 본 연구는 파주LCD산업단지 조성을 위한 전략적 결합 과정에서 주요 행위자들이 담당하는 역할을 ① 기획 제안자와 협상파트너, ② 사업실행자와 관리집행자, 그리고 ③ 법률시행령 개정자, 조정자 및 자금지원자로 개념화하면서 경기도, 파주시, 중앙정부 간의 역할 분담을 분석한다. 본 연구의 분석을 위해 필요한 자료나 정보의 수집은 크게 문헌연구, 현장 방문, 심층면접에 근거했다.

주요어: LCD, 클러스터, 세계생산네트워크(GPN), 전략적 결합, 파주, 국가정책

* 고려대학교 행정학과 부교수(yongsooklee@korea.ac.kr)

** 고려대학교 정치외교학과 박사, 강사(inhye97@korea.ac.kr)

1. 머리말

상호 연관된 기업들과 지원서비스 기능 및 관련 기관들이 지리적으로 모여 네트워크를 통한 상호작용으로 시너지를 발휘할 수 있는 실리콘 벨리 모델의 클러스터가 과연 다른 지역에서도 성공적으로 형성될 수 있을까? 이 질문에 답하기 위해 지난 십 년간 전 세계 각국의 정책입안자들이 다양한 클러스터 모델들의 수립·추진을 통해 여러 각도로 실험들을 시도했으며 학계에서도 클러스터 구성 요소와 성공 요인에 대한 수많은 연구를 진행해왔다. 그러나 이러한 정책적 지원과 연구 성과가 있었음에도 아직 실리콘벨리를 성공적으로 구현시킨 지역은 없다고 하는데 이는 ‘실리콘벨리 방식’이 갖는 성공요소가 정형화된 모델로서 각국에 성공적으로 이식될 수 없다는 것을 뜻하며, 클러스터 모델에 대한 연구는 반드시 각국의 맥락에서 면밀히 재검토되어야 함을 의미한다.

이러한 문제의식하에서 이 연구는 2000년대 중반 이후 한국에서 새롭게 출현하고 있는 디스플레이 클러스터의 가능성과 한계를 파주 액정디스플레이(Liquid Crystal Display: LCD) 산업집적지 심층 사례연구를 통해 면밀히 검토해보고자 한다. 파주LCD산업집적지는 선도기업인 LG 필립스 LCD(주) 합작사(LG Philips LCD: 이하 LPL)가 경기도에 제안해서 추진되었던 사례라는 점에서 중앙정부에 의해 주도되고 국내 기업들만으로 구성되는 기존의 산업단지와는 차별화될 수 있으며 새로운 지역경제발전의 모델로서의 가능성을 보여준다. 또한 파주시는 산업집적지 형성 과정에서 절차상의 복잡성, 공장설립 인허가 시간 지연, 행정 지원 미비 등의 비효율성을 철폐하여 행정 개혁의 대표적인 사례로 언급되고 있다. 따라서 반도체 관련 산업 기반이 전혀 없었던 파주 지역이 어떻게 LCD 분야 최고의 다국적 기업 중의 하나인 필립스와 LG전자를 지역 내로 유치하여 LPL이라는 합작사를 설립할 수 있었는지, 그리고 LG 계열사인 LG전자, LG화학, LG이노텍 등 LG 계열사들과 LCD 관련 70여 개 국내외 기업들을 파주 지역 내에 입지시킬 수 있었는지 그 요인에 대한 구체적인

경험 연구가 필요할 뿐만 아니라, 당면한 문제들에 대한 철저한 분석과 진단을 통해 과연 이러한 LCD 관련 기업의 집적지가 성공적인 클러스터로 발전할 수 있을지를 모색하는 것이 매우 필요하다 하겠다.

그러나 클러스터에 대한 기존 연구들은 서구에서 개발된 클러스터의 개념과 정책적 제안들을 무비판적으로 수용하여 한국적 맥락에 그대로 적용시키는 문제점을 보이고 있다. 선행 연구들은 클러스터 내에 있는 행위 주체들에 초점을 맞춰 막연히 클러스터 내 행위 주체들 간의 신뢰, 협력 및 파트너십을 통한 높은 수준의 조정능력을 클러스터의 성공 요인으로 당위론적으로 주장하고 있을 뿐, 구체적으로 어떤 조건에서 행위 주체들 간의 협력과 파트너십이 형성되는지, 그리고 어떻게 지역 내의 행위자들이 지역 외의 관련 행위자들과 상호작용하면서 협력적, 경쟁적 혹은 적대적 관계를 구축하는가에 대한 구체적인 분석을 결여하고 있다.

따라서 본 연구는 행위자 간의 신뢰와 협력을 전제하는 기존 연구 풍토의 문제점을 지적하면서, 세계생산네트워크론(Global Production Network: GPN)의 관점에서 행위 주체들 사이의 역동적 관계와 역할 분담에 초점을 맞춰, 파주LCD산업집적지 형성과정을 분석하고자 한다. 본 연구는 지역 내부의 주요 행위자들의 신뢰나 협력적 관계가 파주LCD단지의 성공적 조성의 원인으로 보지 않으며, 오히려 다른 이해를 갖고 있는 지역 내생적, 외생적 행위자들이 상호작용하는 과정에서 자신들의 이해를 극대화시키기 위해 전략적으로 결합한 결과로서 LCD 산업집적지가 조성될 수 있었다는 사실을 밝히고자 한다. 본 연구는 전략적 결합이 행위자들 간의 신뢰나 협력적 관계를 필요조건으로 하지 않으며, 상이한 이해 관계를 가진 행위자들이 특정 목적을 위해 일시적으로 이해관계의 합치를 볼 때 전략적으로 선택되어질 수 있다고 본다.¹⁾ 따라서 본 연구는 수도권 내 파주LCD산업단지의 형성을 위해 어떤 특정 행위자들이 어떤 이

1) 협력 개념에 대한 보다 엄밀한 논의가 필요하다. 시장을 전제한 경우, 협력은 타자의 행동에 대한 반응을 전제로 한 조건부 협력일 수 있으며, 전략적 차원을 수반할 수도 있다.

유와 조건 속에서 전략적 결합을 선택했는지를 보다 구체적으로 분석하고자 하며, 산업단지의 운영(operation)보다는 형성(formation) 단계에 초점을 두고 관련 행위자들 사이의 관계와 역할 분담을 분석하고자 한다. 이는 산업단지의 계획, 승인, 착공, 시공, 완공 등에 이르는 조성단계에서 보다 행위자들 사이의 이해관계, 목표, 역할, 상호관계들이 더 명확히 표출되기 때문이다.

본 연구가 LCD 산업을 분석사례로 택한 이유는 우선 LCD 산업이 지식 기반경제 시대의 유망 신산업 중 고부가가치가 높은 업종일 뿐 아니라, 자본집약적인 장치산업의 특성상 진입 장벽이 높아 전 세계적으로 삼성, LG, AU옵트로닉스, 소니, 파나소닉, 샤프 등 소수의 기업만이 경쟁하는 독과점 구조 속에서 한국의 대표적인 기업인 삼성과 LG가 LCD 세계시장을 선도하고 있어 국내에 세계 수준의 LCD 클러스터 발전 가능성이 매우 크기 때문이다. 파주 지역을 선정한 이유는 수도권이라는 입지로 인해 사회적, 정치적, 정책적 논란의 중심으로 부각됨으로써 산업단지 개발을 둘러싼 지역 내 행위자들뿐만 아니라 지역 외의 주요 행위자들 간의 협력, 긴장 및 갈등의 역동적 상호작용을 보여주고 있기 때문이다.

본 연구는 우선 다음 절에서 클러스터에 대한 국내의 선행 연구들을 비판적으로 살펴보고자 한다. 3절에서는 GPN 이론과 본 연구의 핵심 개념인 ‘전략적 결합(Strategic Coupling)’을 검토하고, 우리의 분석 틀과 연구 방법을 제시한다. 4절에서는 파주LCD 산업집적지의 추진 배경과 현황을 소개한다. 5절에서는 파주산업집적지 형성 과정에 있어서 행위자들이 지닌 이해관계 분석을 통해, 어떤 조건에서 산업단지 지역 내외의 행위자들이 전략적으로 결합하는지, 그리고 그 전략적 결합의 과정 속에서 어떤 역할 분담이 이루어지는지를 구체적으로 밝힌다. 마지막으로 결론에서 파주LCD단지 사례가 주는 이론적 의미와 정책적 함의를 제시하고자 한다.

2. 클러스터 선행 연구의 비판적 검토

참여정부가 지역혁신체제론을 기반으로 하여 국가균형발전정책을 적극적으로 추진한 결과, 국내 학계에서 신지역주의에 기반을 둔 클러스터에 대한 논의가 활성화되었다.²⁾ 신지역주의란 경제발전에 있어서 지역을 결정적 요인으로, 그리고 경제 정책의 핵심 주체로 바라보는 접근법으로 ‘지역경쟁력’을 가장 주요 담론으로 삼고 있다(Lovering, 1999; Morgan, 1997). 신지역주의는 지역 내 행위자들 사이의 신뢰, 협력, 상호주의를 창출하는 지역 내 ‘제도적 역량’을 지역경쟁력의 핵심으로 본다.³⁾ 따라서 특정 공간 내에 한정된 주체들의 상호작용을 통한 학습과 비공식적 메커니즘, 지역 내 기업들의 협력적 경쟁을 강조하는 혁신클러스터론은 신지역주의를 대표하는 논의 중 하나이다.

포터는 클러스터를 “상호 연관된 기업들, 전문화된 부품업체들, 지원 서비스 기업들, 관련된 타 산업들에 있는 기업들, 관련 기관들이 모여 네트워크를 통한 상호작용으로 시너지를 발휘하는 특정한 지역”으로 정의한다(Porter, 2000). 그러나 이러한 개념 정의는 모호하고 자의적이어서 클러스터로 정의하기 위해 기업 간 연계가 어느 정도 되어야 하는지, 산업 전문화가 어느 정도 진전되어야 하는지, 혹은 상호작용으로 인한 시너지 효과를 어느 정도 내야 하는지 합의된 기준과 논의가 없다. 따라서 국내의 모든 산업 집적지들이 모두 클러스터로 주장될 수도 있으며, 반대로 국내의 어느 산업집적지도 클러스터로 정의될 수 없다는 회의적인 시각도 존재한다.

포터의 혁신클러스터론은 클러스터의 성격을 설명하는 데 있어서 한편에서는 기업 간 경쟁을, 또 다른 한편에서는 신뢰·협력·상호주의와 같은 지역 내의 제도들을 지역경제 발전의 주요 원동력으로 본다. 이러한

2) 참여정부의 지역혁신체제 및 국가균형발전 전략에 대한 비판은 김문희(2007)를 참조할 것.

3) 신지역주의에 대한 비판은 이용숙(2002, 2003), 홍장표(2005)를 참조할 것.

지역 내의 제도들이 ‘거래 불가능한 상호 의존성(untraded interdependencies)’을 창출하기 때문에 혁신클러스터론은 혁신과 학습과정에서 지역의 내생적 역량과 공간적 근접성을 강조한다(Storper, 1997). 혁신클러스터론은 지역의 내생적 역량을 키우기 위해서 지역 내부 혁신주체들 사이의 신뢰와 수평적 협력관계의 형성이 중요함을 강조하면서, 클러스터 구성 주체의 역할과 기능에 대한 분석에 초점을 두고 있다. 이렇듯 클러스터인지를 판단할 때 지역 내부 주체들의 혁신 역량과 수평적 협력관계를 강조한다면 국내의 산업집적지 중 클러스터로 규정할 수 있는 사례는 거의 전무하며, 전 세계적으로 실리콘밸리, 시스타, 울루 등 단지 다섯 손가락 안에 꼽힐 정도만이 클러스터로 주장될 수 있을 뿐이다. 또한 구성 주체의 혁신 역량이 어느 정도 되어야 하는지, 그리고 수평적 협력관계인지 아닌지를 판단하는 기준 자체는 여전히 모호하다.

또한 혁신클러스터론은 지역 내 내생적 행위자들의 역할을 클러스터 발전의 전제 조건으로 지나치게 강조하여, 지역 외부의 기업들이나 정부 기관 그리고 초지역적 네트워크의 중요성을 과소평가하고 있다(Markusen, 1999; 이용숙, 2003; 홍장표, 2005, 2006). 그뿐만 아니라, 지역 내 자생적, 내생적 행위자들에 대한 지나친 강조로 인해, 경제활동을 주도할 수 있는 지역 내 자생적인 내생적 행위자가 존재하지 않는 지역의 발전 가능성을 처음부터 배제시킨다. 또한 클러스터 내부 혁신 주체들 사이의 수평적 협력관계는 실질적으로 지역자산(regional asset)을 일정하게 구비하고 있는 극소수의 지역에서만 이루어질 뿐, 지역적 자산이 미약한 대부분의 지역에서는 가능하지 않다(홍장표, 2006).⁴⁾

이러한 혁신클러스터론에 대한 비판적 논의들이 존재하지만 국내 대부분의 기존 연구들은 클러스터의 성공 요인으로 구성 주체의 신뢰, 협력

4) 실리콘 밸리조차도 자생적으로 형성된 기업들이나 기관들의 집적지라는 주장에 의문이 제기되고 있다. 실리콘 밸리의 성공은 방위산업 육성을 위한 연방정부의 지원과 월가의 IT산업에의 집중적 투자 없이는 가능하지 않았다고 주장한다 (Gray et al., 1999).

과 분업네트워크의 중요성을 강조한다(복득규 외, 2003; 정진화, 2003; 권오혁, 2004; 강현수·정준호, 2004; 정준호, 2006). 혁신클러스터론을 국내에 최초로 소개한 복득규 외(2003)는 혁신클러스터가 성공하기 위해서 구성 주체들 간의 역할 구분이 명확해야 함을 강조한다. 역할 구분을 통하여 기술개발과 제품개발의 효율성·창의성을 높이고 협력적 분업네트워크 형성의 구조적 기반을 형성해야 한다는 것이다. 이러한 협력적 분업네트워크의 형성을 위해 클러스터 내에 ‘비전 제시자(vision provider)’, ‘시스템 통합자(system organizer)’, ‘전문 공급자(specialized suppliers)’로의 명확한 역할 구분이 필요함을 강조한다(복득규 외, 2003). 그러나 이 연구는 구성 주체들을 클러스터 내의 기업들에 한정시킴으로써 클러스터 형성에 영향을 미치는 다른 주요 기관들(중앙정부, 지방정부, 대학 등)이나 제도들의 중요성을 지나치게 과소평가하면서 기업의 관점에서 클러스터의 특성과 성공요인, 성과를 검토하는 한계를 지닌다.

박선영·김연정(2005) 역시 클러스터의 핵심구성 주체인 기업의 관점에서 클러스터의 특성과 성과가 연구되어야 함을 강조하면서, 테헤란 밸리와 대덕밸리의 혁신 성과 요인을 비교 분석하고 있다. 이 연구 역시 비전 제시자, 시스템 통합자, 전문 공급자의 역할과 분업 네트워크 분석이 클러스터 연구의 핵심임을 주장한다. 이 연구는 클러스터 구성 주체들 간의 역할의 중요성을 강조하고 있지만, 실증 분석에서는 실제로 클러스터에서 누가 비전 제시자, 시스템 통합자, 전문 공급자인지 그리고 그들이 어떤 역할 분담과 분업 네트워크를 형성하고 있는지에 대해 구체적인 분석을 제공하고 있지 않다. 단지 기업을 상대로 시스템 조성 역량, 특화기술 공급역량, 비전 제공 역량을 표본 조사하여 정량적으로 두 클러스터를 비교하는데 그치고 있다.

이종열 외(2003)는 전문가 집단을 대상으로 한 설문조사를 AHP 기법으로 분석한 결과 혁신주체 간 신뢰 형성이 클러스터 성공의 가장 중요한 요인이었음을 밝히고 있다. 유평준 외(2006)는 지역혁신 클러스터의 발전을 위해 중앙 정부의 역할보다 기관 간 상호학습과 혁신이 더 중요하며,

이를 위해 사회적 자본의 형성과 신뢰의 구축이 무엇보다 중요하다는 함의를 도출하고 있다. 위의 두 연구가 구성 주체들의 협력과 신뢰의 중요성을 클러스터 성공의 요인으로 강조하고 있지만, 이러한 협력과 신뢰의 중요성은 클러스터 전문가 및 참여자의 인식 조사에 기반한 당위론적 주장일 뿐, 구체적인 클러스터 사례에서 입증된 성공 요인은 아니다.

한상일·유평준(2008)은 원주의료기기 클러스터의 사례를 통해 혁신클러스터의 발전단계별 집단화 전략을 분석하고 있다. 이 연구는 클러스터 발전단계를 보여주는 Greiner(1972), Capello(1999), Swann(1998)의 연구와 집단화 전략을 분석한 Astley & Fombrun(1983)의 연구를 병합하여 만든 분석 틀로 원주의료기기 클러스터의 발전 단계와 집단화 전략을 분석하고 있다. 이 연구의 의의는 병합한 분석 틀에 근거하여, 클러스터 단계별 주요 참여 행위자들이 누구이고, 그들이 어떠한 집단화 전략을 선택하고 있는지를 명확히 보여주는 데 있다. 그러나 이 연구의 한계는 집단화 전략에 초점을 둬으로써 클러스터 형성 및 운영에 있어 협력을 당위론적으로 전제할 뿐, 왜 그리고 어떤 조건에서 원주의료기기 클러스터 내에서 협력이 이루어질 수 있었는지에 대한 구체적인 분석을 결여하고 있다.

홍장표(2005, 2006)는 국내 논문 중에는 거의 유일하게 실증분석을 통해 혁신클러스터론을 비판적으로 검토하고 있다. 2005년 연구에서 부산·울산·경남 지역 기계부품소재산업 2,678개 중소기업 DB를 이용한 계량 분석의 결과로, 글로벌한 네트워크에 의존하는 기업이 혁신적이고 지역 내 국지적 네트워크에 의존하는 기업이 혁신적이지 않은 것을 밝히고 있다(홍장표, 2005). 또한 「2005년 동남권 사업체 기술혁신조사」 자료로부터 487개 표본기업을 추출하여 거래네트워크와 기술협력네트워크의 공간적 특성을 분석한 결과, 지역 내 국지적 네트워크에 의존하는 기업보다는 지역을 초월한 광역네트워크를 맺는 기업이 더 혁신적임을 밝히고 있다(홍장표, 2006). 이 논문에서 홍장표는 실증 분석을 통해 혁신클러스터론의 주장과 달리 지역 내 수평적 네트워크가 제대로 작동하지 않음을 명확히 보여주고 있다(홍장표, 2006). 이러한 연구 결과는 혁신의 동력이

지역 내부에 있다는 점을 강조하면서 클러스터 내 기업 간 수평적, 협력적 네트워크의 중요성을 주장하는 혁신클러스터론을 전면으로 반박하는 것이다. 그리고 이러한 분석결과에 근거하여 홍장표는 지역의 내생적인 혁신 역량 축적과 기업 간 수평적 협력 네트워크의 형성을 주장하는 클러스터론이 국내 클러스터에서는 현실 정합적인 정책 대안이 되기 어렵다는 결론을 도출한다. 그러나 이렇듯 홍장표의 연구가 클러스터론에 대한 비판적인 관점을 제공한다 해도, 연구의 초점이 기업 네트워크 분석에 있기 때문에, 클러스터 형성과정에서 행위자들 간의 역동적 관계에 대한 구체적인 경험연구를 제공하지는 않는다. 따라서 본 연구는 다음 장에서 세계생산네트워크의 관점에서 행위자들 간의 역동적 관계를 분석할 수 있는 전략적 결합의 개념과 분석들을 제시하고자 한다.

3. 연구 분석 틀과 방법론

1) 세계생산네트워크(GPN)와 전략적 결합(Strategic Coupling)

로컬(local)의 관점에서 클러스터 내의 구성 주체들 간의 상호작용 및 협력적 관계에만 초점을 두는 클러스터론과는 달리, 다규모적(multi-scalar) 접근법⁵⁾에 근간을 둔 GPN 이론은⁶⁾ 지역에서 활동하는 내생적인 행위자들뿐만 아니라 국가적 혹은 세계적 차원에서 활동하는 행위자들 역시 클러스터 발전에 주요한 행위자임을 강조하면서 이들이 맺는 권력관계의 성격에 따라 클러스터의 발전 정도가 달라질 수 있음을 주장한다

5) 다규모적 접근법이란 국지적(local) 규모뿐 아니라, 국가적(national) 규모, 더 나아가 세계적(global) 규모에서 발생하는 경제활동과 각각의 지리적 영역에서 활동하는 행위 주체 및 기관들의 상호작용을 분석 대상으로 삼는 접근법으로 각각의 지리적 규모는 주어지거나 고정된 절대적인 것이 아니라 사회적으로 구성된 것으로 본다.

6) GPN 이론에 대한 보다 구체적인 내용은 이용숙(2003)을 참조할 것.

(Henderson et al., 2002). GPN 이론은 지역경제 성장에 있어서 지역적, 국가적, 세계적 차원에 걸쳐 존재하는 행위자들이 생성해 내는 다규모적 네트워크(multi-scalar network)의 중요성에 주목하면서 단순한 지리적 집적이 아닌 다양한 공간에 걸쳐 존재하는 네트워크가 하나의 새로운 공간적 단위로써 취급될 수 있고, 어떻게 이러한 네트워크를 조율하느냐에 따라 클러스터의 지속적인 성장촉진 동력이 발생할 수 있음을 주장한다. 따라서 GPN 이론은 클러스터 내 자생적 행위자들의 자율성을 과도하게 강조하지도 않고, 지역이나 클러스터의 미래가 다국적 기업의 전략에 의해 자동적으로 결정되는 것으로 보지 않는다. GPN 이론에 따르면 클러스터의 성격은 그 내에서 창출되는 가치의 양과 방식, 권력구조, 착근성 정도에 의해 달라질 수 있으며, 클러스터의 미래는 그 내에서 활동하는 기업, 산업, 네트워크 및 제도들이 어떻게 조정되어서, 어떤 방식으로 GPN에 편입·통합되는가에 달려있다고 본다(Henderson et al., 2002). 이렇듯 GPN 이론은 클러스터가 세계화 시대에 성공적인 발전을 이루기 위해 어떠한 방식으로 세계경제와 연관을 맺어야 하는지에 관한 이해를 돕고 있는데, 특히 GPN에 대한 후속 연구에서 Coe et al.(2004)은 전략적 결합(strategic coupling)이라는 개념으로 어떻게 클러스터가 세계생산네트워크에 성공적으로 편입·통합되어 지역발전을 이룰 수 있는지에 대한, 즉 지역과 세계경제 간의 연계에 대한 보다 구체적인 분석을 제공하고 있다.

Coe et al.(2004)은 지역 내에 배태되어 있는 기술, 조직, 영토 등의 지역적 자산(regional assets)과 지역적 제도(regional institutions)의 상호작용과 세계생산네트워크(global production networks) 간의 전략적 결합(strategic coupling)이 지역발전을 가져오는 결정적인 요인으로 보면서 다차원적이고 다규모적인 행위자들의 상이한 이해관계와 권력관계를 조정하는 것이 무엇보다 중요하다. 즉, 다차원적이고 다규모적인 행위자들 사이에서 발생할 수 있는 이견과 갈등의 조정 방식 및 과정, 그리고 이로 인한 조정의 결과에 의해 지역 경제 발전의 과정이 변화될 수 있다는 것이다. 다시 말해, 클러스터의 조성 계획부터 관련 행위자들 사이의 이해관계의

대립이 발생할 수 있으며 이 대립양상을 조정하기 위한 역동적 과정이 이어지게 되는데, 이 과정이 얼마나 잘 조정, 관리되는지에 따라 클러스터가 성공적으로 조성되기도 하고 실패하기도 한다는 것이다. Coe et al.(2004)은 성공적인 클러스터가 형성되기 위해서는 지역 행위자들과 세계생산네트워크를 지닌 다국적 기업 간의 전략적 결합(strategic coupling)이 이루어져야 한다고 주장한다. 결론적으로 GPN 이론은 지역적 차원에서의 내생적 성장요인과 글로벌 차원에서 발생하는 행위자들의 전략적 필요가 성공적으로 결합될 때, 클러스터가 성공적으로 형성되어 높은 경제적 성과를 달성할 수 있음을 적절히 설명해준다.

이렇듯 GPN 이론이 다규모적 관점에서 지역경제발전을 이해하는 더 폭넓은 이론적 틀을 제공하고 있지만, 유럽연합이 등장했던 유럽의 현실을 반영하기 위해 분석의 초점을 지역적 요인과 세계적 요인, 그리고 그들 간의 전략적 결합에 한정 지으면서 국가적 요인들의 중요성을 약화시키고 있다. 그러나 발전국가의 전통과 유산을 지니고 있는 아시아적 맥락에서 국가는 여전히 클러스터 형성과 관련된 다양한 정책적 도구들을 가지고 있기 때문에, 지역 행위자들과 세계생산네트워크를 지닌 다국적 기업 간의 전략적 결합을 주선하기도 하고 이들 간의 상이한 이해를 조절하는 중요한 역할을 한다. 또한 Coe et al.(2004)은 이론적으로는 다규모적인 행위자들의 상이한 이해관계와 불평등 권력관계를 인정함으로써 신뢰와 협력적 관계를 필요조건으로 규범적으로 강조하는 클러스터론과 인식론적 기반이 상이함을 명백히 하고 있지만, 현실 분석에서는 성장이라는 규범적 가치에 매몰되어 지역경제 성장을 이루기 위해 노동의 공간적 고착성, 유연성, 협력적 노사관계가 불가피하다는 사실을 당위론적으로 주장하는 모순을 보이고 있다.

따라서 본 연구는 신뢰와 협력적 관계를 클러스터 형성의 필요조건으로 전제하는 클러스터론을 비판하면서 행위자들 간의 상이한 이해관계와 불평등한 권력관계를 인정하는 GPN의 인식론적 관점에서 클러스터의 형성 과정을 설명하는 분석 틀을 제시하고자 한다. 이는 신뢰와 협력

적 관계가 클러스터 형성의 필요조건으로 상정되었을 때, 전 세계적으로 오직 한 두 개의 사례만이 클러스터로 분류될 수 있을 뿐이며, 소위 클러스터의 전형적인 예로서 인용되는 실리콘밸리 사례조차 미화시켜 왜곡된 현실 인식을 결과할 수 있기 때문이다. 신뢰와 협력적 관계는 각각의 클러스터가 운영 과정에서 궁극적으로 추구해야 할 목표이지 클러스터 형성의 전제 조건은 아니기 때문이다. 또한 본 연구는 산업집적지 형성의 주된 요인을 분석하기 위해 Coe et al.(2004)에서 제시된 전략적 결합이라는 용어를 사용하지만, 그들의 주장과는 달리, 전략적 결합이 행위자들 간의 신뢰나 협력적 관계를 필요조건으로 하지 않으며, 상이한 이해관계를 가진 행위자들이 특정 목적을 위해 일시적으로 이해관계의 합치를 볼 때 전략적으로 선택되어질 수 있는 것으로 본다.

또한 한국적 맥락에서 LCD 산업집적지의 형성 과정에서 행위 주체들 사이의 역동적 권력관계와 역할 분담을 분석하기 위해, 글로벌 차원과 지역적 차원의 결합만을 강조하는 Coe et al.(2004)의 전략적 결합의 개념의 한계를 비판하면서, 보다 적극적으로 국가적 차원의 중요성을 강조하고자 한다. 이는 발전국가의 정책적 수단들⁷⁾ 여전히 간직하고 있는 한국적 맥락에서 산업단지 형성을 위한 전략적 결합의 메커니즘은 지역적, 세계적 차원에 국한되지 않고, 국가적 차원까지 고려하는 다규모적 차원에서 이해되어야 하기 때문이다.

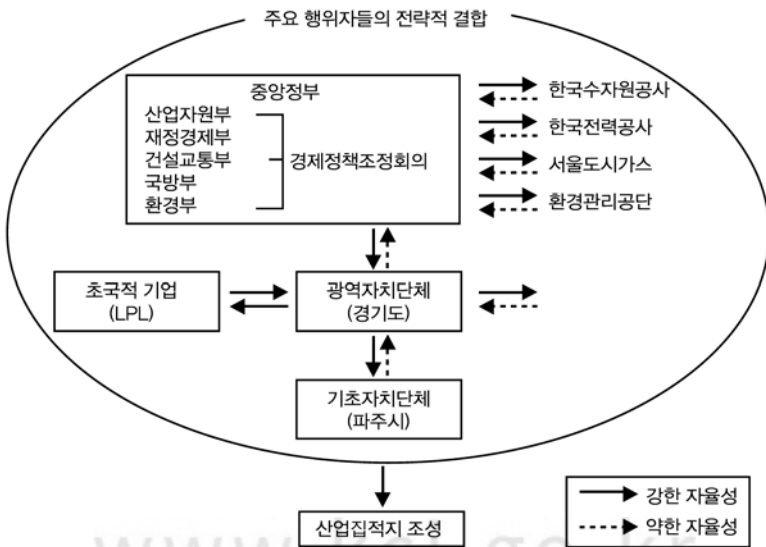
다규모적 차원에서 LCD산업집적지 형성을 설명하는 본 연구의 분석틀은 아래와 같다. 세계적 차원에서 활동하는 다국적 기업의 사업 확장이라는 전략적 필요와 국가경쟁력 강화라는 국가적 차원에서의 중앙정부의 이해, 그리고 지역발전을 이루려는 지방자치단체의 이해가 맞물리

7) 국가는 산업단지 조성과 관련하여 여전히 기본계획 수립권, 사업 승인권, 입지 선정권, 입주기업 지정권, 건축허가권, 각종 자금지원, 기술 및 경영지도, 단지관리 및 지도감독, 과태료 부과 징수권, 세제혜택 등 법률에 의해 부여된 구체적인 정책 수단들을 지니고 있으며(최홍석, 2008), 정책적 자율성이 없는 토지공사, 주택공사, 환경관리공단, 한국수자원 공사 등 중앙 정부 산하의 다양한 공사들을 적극적으로 활용하고 있다.

먼서, 이들 간에 전략적 결합의 산물로서 LCD산업집적지가 형성되게 된다. 다시 말해, 한국적 맥락에서 LCD 집적지의 형성은 지역 내부의 주요 행위자들의 신뢰나 협력적 관계가 전제되었기 때문이라기보다는, 오히려 각기 다른 이해를 갖고 있는 지역 내생적, 외생적 행위자들이—다국적기업, 중앙정부, 지방정부가—상호작용하는 과정에서 자신들의 이해를 극대화시키기 위해 전략적으로 결합한 결과로서 LCD 집적지가 조성될 수 있음을 주장한다.

이 분석 틀은 산업집적지 형성에 있어서 각기 다른 권력관계와 자율성을 지닌 다차원적이고 다규모적인 행위자들이 존재하며, 이들 사이에서 발생할 수 있는 이견과 갈등의 조정 방식 및 과정, 그리고 이로 인한 조정의 결과에 의해 산업집적지가 조성되고 그 성격이 결정될 수 있다는 것을 보여준다. 구체적으로, 여러 행위자는 각기 다른 차원에서 활동하기 때문에 상이한 이해관계의 틀 내에서 전략적 사고를 하게 된다. 따라

<그림 1> 분석 틀: 파주산업집적지 행위자들의 전략적 결합



서 산업집적지의 조성계획부터 관련 행위자들 사이의 이해관계 대립이 발생하며 이 대립양상을 조정하기 위한 역동적 과정이 이어지게 되는데, 이 과정이 얼마나 잘 조정, 관리되는지에 따라 산업집적지 조성의 성공 여부가 결정될 것이다. 다시 말해, 산업집적지의 조성은 그 이면에 발생했을 중심 행위자들 사이의 의견대립, 이견조정, 갈등관리의 과정을 거쳐 도출된 결과물이며, 조성이 성공적으로 이루어진다면 이는 이러한 다양한 행위주체들 사이의 미세한 조정의 과정이 산업단지 조성의 성공에 우호적인 방향으로 변화하면서 상호작용하기 때문에 가능했을 것이다. 따라서 본 논문의 분석 틀은 한국적 맥락에서 LCD산업 집적지의 형성을 위해 어떤 특정 행위자들이 어떤 이유와 조건 속에서 전략적 결함을 선택했는지를 보다 구체적으로 분석할 수 있게 하며, 산업 집적지의 운영(operation)보다는 형성(formation) 단계에서 관련 행위자들 사이의 관계와 역할 분담에 대한 분석을 가능하게 한다.

2) 사례연구 방법론

심층적 사례분석을 통해 어떻게 상이한 이해관계를 지닌 각기 다른 층위에서 활동하는 행위자들이 전략적 결함을 통해 파주LCD집적지를 형성할 수 있는지를 관련 행위자들 간의 이해관계 분석을 통해 살펴본 후 전략적 결함의 과정에서 나타나는 행위자들의 역할 분담을 분석하고자 한다. 사례분석에 있어서는 산업단지의 조성에 관여했던 행위자들을 중앙정부인 산업자원부(現 지식경제부), 재정경제부(現 기획재정부) 건설교통부(現 국토해양부) 등 — 과 지방정부-경기도청과 파주시—, 그리고 기업 — LGPhilipsLCD(現 LG디스플레이) — 으로 세분화하여 이들이 각기 어떠한 이해관계 속에서 어떤 역할을 담당했는지에 초점을 두고자 한다. 이러한 파주LCD산업집적지 형성과정에 대한 질적 연구를 위해 Yin(1994)의 사례연구방법을 채택하고자 하는데 그 이유는 Yin의 사례연구법이 다면적 증거 원천을 근거로 해서 현실의 소수 사례에 대해 하나의 전체로서 심

층적이고 종합적인 분석 방법을 제공하기 때문이다.

본 연구의 분석 기간은 파주산업단지가 기획되기 시작한 2002년 초기부터 2008년 현재까지를 분석대상으로 한다. 본 연구의 분석을 위해 필요한 자료나 정보의 수집은 크게 문헌연구, 현장 방문, 심층면접에 근거했다. 우선 인터넷 웹사이트, 신문기사, 국책연구소의 연구보고서, 기존 학술 문헌 등을 참조하는 문헌연구를 통해 LCD 산업단지에 대한 전반적인 현황과 주요 참여 기관이나 행위자들에 대한 기본적인 정보 수집을 했다. 수집된 정보를 바탕으로 ‘누가 파주LCD산업단지 기획 및 조성 과정에 참여했나’, ‘누가 그 과정을 잘 알고 있나’를 묻는 name-dropping method를 활용하여 심층면접 대상자를 선정했다. 심층면접을 위해 설계된 ‘반구조 질문지(semi-structured questionnaire)’를 기반으로 해서 2008년 5월부터 2009년 1월에 걸쳐 산업자원부(現 지식경제부), 前 재정경제부, 파주시청, 경기개발연구원, 삼성경제연구소 관계자들과의 심층 면접을 진행했다.

4. 파주LCD산업집적지 현황

파주LCD산업집적지는 2003년 3월 27일 중앙정부의 경제정책조정회의에서 LPL사의 파주공장 건립이 허용되면서 시작되었다. 2003년 7월 31일에는 경기도에서 파주LCD지방산업단지의 지정이 승인되었고, 12월 3일에는 경기도와 LPL 사이에 투자합의서(MOA)가 체결되었다. 이에 따라 2004년 3월 17일의 착공식, 2005년 3월 30일의 1단계 공장시험가동, 2005년 6월 30일의 인프라 시설 완료를 거쳐 2006년 1월 2일부터는 7세대 TFT(Thin Film Transistor)-LCD가 양산되기 시작했으며 2007년 6월 30일에 산업단지 부지조성공사가 완료되었다.⁸⁾

8) 경기도 도정백서, 2003; 지식경제부 과장 인터뷰; 파주시 홈페이지 (www.paju.go.kr, 검색일: 2008년 12월 5일).

파주LCD산업집적지는 현재 LG디스플레이 외 협력업체 3개사가 입주해 있는 본 단지과 LCD 관련 업체들이 입주한 문산첨단협력단지, 그리고 LG 계열사 4개사가 입주해 있는 파주 월롱 LG계열사 단지로 구성되어 있다. 이 중 문산첨단협력단지의 당동지구는 외국인기업 전용임대단지, 선유지구는 국내기업전용단지로 개발되었다.

2003년 7월부터 2007년 12월에 걸쳐 조성된 파주LCD 본 단지는 총 5,148억 원의 사업비가 소요되었으며 현재 LG디스플레이 외 협력업체 3개사가 입주해 있다. 문산첨단협력단지의 당동지구는 2003년 12월 3일, 경기도와 LPL 간에 MOA가 체결된 뒤, 2004년 11월 15일의 산업단지 지정 및 개발계획 승인을 거쳐 2005년 7월 22일에 부지조성공사가 착공되었다. 총 2,392억 원의 사업비가 소요되었고, 2008년 4월 현재 전체 부지의 99.5%가 조성되었으며, 2008년 12월 현재 LCD 관련 외국인 기업 2개사를 성공적으로 입주시켰으며, 총 15개사의 분양이 예정되어 있다. 문산의 선유지구는 2004년 11월부터 조성되기 시작했으며 2008년 4월 현재 99.5%가 조성되었다. 선유지구의 경우 총 3,589억 원이 소요되었으며 2008년 10월 현재 총 71개 기업이 입주해 있다. 파주 월롱 첨단산업단지의 경우에는 2006년 1월 26일 LG계열사가 파주시에 산업단지 조성을 요

<표 1> 파주LCD산업단지 조성 현황

산업단지명	개발면적	입주업체
계	4,506천m ²	100여 개 사
파주LCD 본 단지	1,172천m ²	LG디스플레이 외 협력업체 3개사 (대성산업가스, 한국SMT, 희성전자)
문산첨단협력단지 당동지구	641천m ²	외국인 LCD관련업종 2개 업체 (파주전기초자, 코템)
선유지구	1,313천m ²	2008년 12월 현재 총 15개 업체 분양 중
파주 월롱 LG계열사 단지	840천m ²	2008년 10월 현재 총 71개사 LG 계열사 4개사 (전자, 화학, 이노텍, 마이크론)

출처: 파주시 2008; 파주시 홈페이지 www.paju.go.kr(검색일: 2008년 12월 5일); 이상훈(2008).

청한 뒤, 12월 20일 경기도에서 산업단지 지정 및 개발계획 승인이 이루어졌다. 총 2,934억 원의 사업비가 소요되었으며 2008년 12월 현재 조성 사업은 미완료된 상태이지만, LG전자, LG화학, LG이노텍, LG마이크론 등 LG계열사 4개사가 입주해 있다(파주시 내부자료; 파주시 홈페이지; 이상훈, 2008).

5. 다규모적 차원에서의 전략적 결합

파주LCD산업집적지는 기존의 한국 산업단지들과는 차별화된 조성방식을 보여준다. 기존의 산업단지들은 중앙 정부가 기획해서 공장 부지를 매입, 구획, 정리한 뒤 분양해 주는 형태를 띠는 반면에, 파주LCD산업단지는 파주시와 경기도지방공사가 공동시행자가 되어 본 단지, 문산첨단 협력단지, 파주 율령 첨단산업단지 모두를 조성할 정도로 지방정부의 역할이 적극적이었다. 그러나 파주LCD산업단지는 지방정부 주도로 조성된 산업단지이기보다는, 다국적 기업과 지방정부, 그리고 중앙정부의 이해관계가 맞물리면서 이해 당사자들 간의 역동적인 조정과정을 통해 탄생한 이들 간의 전략적 결합의 결과물이다. 따라서 관련된 주요 행위자들의 전략적 결합 이유를 파악하기 위해서는 주요 행위자들이 어떤 이해관계와 목표를 가지고 있었는지를 분석하는 것이 필요하다.

1) 다국적 기업, 지방정부, 중앙정부의 전략적 결합

(1) 초국적기업: LPL(현 LG Display)

LPL은 세계에서 두 번째로 7세대 공장을 가동하고 세계에서 가장 큰 유리기판을 사용하고 있는 LCD 대표기업이다.⁹⁾ 2008년 조사결과 세계

9) LPL은 필립스와 합작하기 전에 1990년 LG전자가 안양연구소에서 LCD 연구를 시작했고 1995년 구미에서 제1세대 LCD 라인을 건설했다. 1996년 구미에서 2

<표 2> LG.Philips LCD 라인현황

라인(세대)	소재	가동시기/현황	기판크기(mm×mm)
1(2)	구미	1995.8	370×470
2(3)	구미	1998.2	590×670
3(4)	구미	2000.6	680×880
4(5)	구미	2002.3	1000×1200
5(5)	구미	2003.5	1100×1250
6(6)	구미	2004.8	1370×1670
7(7)	파주	2006.11	1950×2250
8(8)	파주	2009년 상반기 가동예정	2200×2500

출처: 복득규 외(2007); 삼성경제연구소 연구원 인터뷰 내용.

1위의 매출액, 시장점유율 등의 기록을 가지고 있는 삼성전자와 치열한 경쟁을 하고 있으며, 전 세계적으로는 AUO, 소니, 샤프 등과 경쟁 중이다. 2005년 23%라는 점유율로 세계 LCD시장에서 1위를 했으며 2008년의 매출액은 16조 2,636억 원에 달할 만큼 세계 LCD시장을 선도하고 있는 초국적 기업이다.¹⁰⁾

이렇듯 초국적 기업인 LPL은 국내외적으로 동종 산업 부문에서 치열한 경쟁에 직면해 있을 뿐 아니라, 성공적인 수익 창출이 이뤄지지 않을 경우 합작사인 필립스의 이탈을 우려하지 않을 수 없는 상황에 놓여 있었기 때문에, LPL의 최고의 이해관계는 단시간에 최대의 수익을 창출해

세대 기판을 양산했고, 1999년 합작했는데 당시 필립스는 7,250억 원을 투자하여 LG로부터 LCD 사업 지분 50%를 매입했다. LPL은 2003년에는 중국 남경에 모듈공장을 설립하고, 2006년에는 폴란드 공장을 설립하는 등 초국적기업으로서의 활동을 적극적으로 하고 있다. 이후 LPL은 3.5세대 라인과 5세대 및 6세대 라인을 거쳐 7세대 라인의 투자를 계획하고 있던 중 기존의 구미 공장의 포화로 인해 새로운 공장 부지를 물색하던 끝에 파주를 선정, 새로운 7세대 공장으로 건설했다. 그러나 필립스는 2004년부터 지분의 일부를 매각하기 시작하여 2007년 지분 보유 비중이 19%로 급감하고 2008년 3월에 LPL의 이름도 LG디스플레이로 변경되었다. 2005년에 지분의 10.2%를 투자했던 미국 씨티은행도 2007년 지분을 매각하면서, 외국 자본의 지분 비중이 줄어들고 있지만(금융감독원 전자공시, <http://dart.fss.or.kr>) 초국적기업으로서의 LG디스플레이의 성격은 큰 변화가 없다고 할 수 있다.

10) 《서울신문》, 2009년 1월 17일 기사.

내는 것이었다. 또한 2000년 초기 LCD 산업의 호황으로 구미단지의 포화로 인해 신규 공장 건설이 급박하게 되자, 단기순이익 극대화라는 경제적 이해를 극대화시키기 위해 LPL은 자신의 요구를 가장 많이, 빠른 시일 내에 파악하여 반영해 줄 수 있는 지역으로의 진출을 목표로 하게 된다.¹¹⁾ 당시 LG측이 부지선정 과정을 주도했는데 LG는 중국, 대만이나 동남아에 비해 인프라가 잘 갖춰져 있으며 우수한 인력확보가 용이한 국내 수도권 지역이 더 나은 투자처가 될 것으로 평가하면서, 수도권 지역 중에서도 평택, 천안, 수원 등 대부분의 LCD관련 업체가 집중된 한강 이남을 선호했다.¹²⁾ 그러나 당시 수도권 대부분의 지역을 과밀지역 및 성장관리지역으로 지정한 중앙정부의 수도권 규제정책으로 인해 수도권 내에서 국내대기업의 공장 신증설은 원칙적으로 불가능했다. 그뿐만 아니라 공장 신증설이 가능한 경우는 외국인 투자비율이 51% 이상인 24개 첨단업종에 한해 2001년 12월 31일까지만 선별적으로 허용된 상태였기 때문에, 필립스가 50%만 투자했고, LCD는 24개 첨단업종에 포함되지 않았기 때문에, 2002년 당시 LPL의 경기도 진출은 어려운 상황이었다.¹³⁾ 따라서 LPL은 7세대 공장을 중국 쪽에서 건설하는 것을 적극적으로 검토하기 시작했는데, 이에 경기도와 파주시는 더욱 강력한 설득을 했다.¹⁴⁾ 이러한 적극적인 지원책으로 LPL은 파주시를 최종적으로 LPL의 부지로 선정하게 된다. 이러한 유리한 협상력을 바탕으로 LPL은 산업단지 조성 협상과정에서 지방정부 측에 더욱 적극적으로 인프라 공급시작 시점의 단축을 요구했으며, 이 요구 사항이 반영되어 2005년 6월부터 인프라 공급이 이루어진다.¹⁵⁾

따라서 이윤 극대화와 세계시장 선점이라는 자신의 이해를 극대화하기

11) 경기도청 도지사 대변인실 인터뷰.

12) 지식경제부 주무관 인터뷰.

13) 前 재정경제부 사무관 인터뷰.

14) 파주시 국장 인터뷰.

15) 경기도청 도지사 대변인실 인터뷰.

위해 활동하던 LPL은 산업단지 조성 이전인 신규공장부지로 파주가 선정 되는 협상과정에서부터 주도권을 장악했고, 산업단지 조성과정에서 행정기관인 파주와 경기도로부터 적극적이고 신속한 업무 처리를 제공받게 된다.

(2) 지방정부: 경기도와 파주시

국외투자 유치 효과, 접경지역 투자에 따른 안보 불안 해소, 낙후지역 발전에 따른 수도권 균형개발, 인프라 국고 지원 등의 효과를 얻기 위해, 경기도는 2002년 5월 28일에 수도권 인근 신규공장부지에 대한 LG전자의 문의를 받은 뒤 적극적인 LPL의 투자유치에 나서게 된다.¹⁶⁾ 100억 달러에 달하는 막대한 투자를 할 수 있는 세계적인 초국적 기업인 LPL을 경기도 파주에 유치한다는 것은 지역경제 발전에 있어서 상당히 긍정적인 파급 효과를 제공할 것으로 예상되었기 때문이다. 당시 경기도가 달성한 전체 외국인 투자유치금액은 91억 달러에 불과했으므로 경기도의 입장에서 볼 때 100억 달러에 달하는 LPL공장의 유치가 성사되면 경기도로 하여금 국가의 산업지도를 바꾸어 놓을 수 있는 초대형 프로젝트가 시작되는 것이었다.¹⁷⁾ 또한 파주에 LCD 산업단지가 조성되면, 경제외적인 측면에서도 경기도에 긍정적인 효과를 기대할 수 있었다. 휴전선에서 불과 10km밖에 떨어지지 않은 접경지역에 대규모의 외국인투자기업의 생산시설이 입지하게 될 경우 안보불안의 해소를 통해 국외투자의 활성화에도 기여할 수 있으며, 투자 후보지 1순위로 떠오른 파주시에 대규모의 산업단지가 조성될 경우 경기도 내 낙후지역의 개발로 인해 한강 이북 경제 활성화에 따른 수도권 균형개발에도 도움이 될 것으로 예상된다(경기도 도정백서, 2005). 이러한 경기도의 이해를 반영하기 위해 경기도는 도내에 LPL의 유치를 포기할 수 없었다.

파주시 역시 수십조 원의 투자가 예상되는 LPL의 유치로 인한 대규모

16) 지식경제부 과장 인터뷰.

17) 경기도청 도지사 대변인실 인터뷰.

의 자금유입과 관련 첨단 중소기업의 입주는 청년 및 기술 인력의 고용 촉진, 지역경제 활성화, 기술이전 등을 통해 지역경제발전에 크게 이바지할 것으로 기대되었기 때문에¹⁸⁾ 경기도와 협력하여 적극적으로 LPL 유치에 나서게 된 것이다.

(3) 중앙정부

과주산업단지가 기획, 조성될 당시 중앙 정부는 국가균형발전과 대규모 투자 촉진을 통한 국가 경쟁력 강화라는 두 가지 양립하기 어려운 목표 사이에서 균형을 추구해야 하는 상황에 처해 있었다. 국토해양부와 국가균형발전위원회는 행정복합도시 건설, 공공기관 지방이전 등을 통해 균형발전 정책을 적극적으로 추진하는 것을 주장했던 반면에 재경부와 산자부는 세계화의 흐름 속에서 국가 경쟁력 확보를 위해 수도권 규제를 완화시킬 것을 주장했다.¹⁹⁾ 참여정부의 국가 운영 기조가 균형발전에 있었음에도 불구하고, 중앙정부의 핵심 부처인 재경부와 산자부는 산업단지의 형성으로 인한 경제적 효과에 대해 상당한 기대를 가지고 있었기 때문에 균형발전 정책에 대해 다른 견해를 표출했는데, 이는 과주단지 조성과 관련된 각종 정부의 발표문을 통해 확인해 볼 수 있다(산자부, 2005; 산자부, 2006; 재경부, 2006).

이렇듯 끊임없이 재경부와 산자부에 의해 국가경쟁력 강화를 위한 수도권규제 완화에 대한 주장이 제기되었기 때문에, 당시 중앙정부는 균형발전 정책과 수도권규제완화정책 사이에서 균형을 도모하는 것을 당면 과제로 삼고, 이 두 가지 조건을 충족시키는 지역으로 과주를 선정하게 된다. 이는 과주 지역이 비록 수도권 내에 있지만, 휴전선 접경지역에 위치한 낙후지역으로 균형발전이라는 참여정부의 국가 운영 기조를 덜 훼손시키면서 수도권규제완화정책에 대한 반발을 최소화시키는 적지로 판

18) 경기개발연구원 연구원 및 과주시 국장 인터뷰.

19) 기획재정부 국장 인터뷰.

단되었기 때문이다. 중앙정부는 2003년 3월 27일에 경제정책조정회의에서 LPL의 파주공장 설립을 허용하겠다는 정부 방침을 발표하기 이전까지 산자부의 무역투자실 내에 중앙부처와 유관기관 등이 참석한 정부합동지원반을 구성하여 공업배치법 시행령 개정, 군사협외, 산업인프라지원, 산업단지지정, 심의위원회 심의, 실시계획 수립 등과 관련된 논의를 실시하게 된다.²⁰⁾

2) 구성 주체들의 역할 분담

파주LCD산업집적지 조성과 관련하여 LPL, 경기도, 파주시, 중앙정부 간의 역할 분담은 이들 간의 협력관계 및 신뢰에서 비롯된 것이기보다는, 그 당시 이들의 이해관계가 맞물리면서 일시적, 전략적으로 선택되어진 것이다.

LPL은 LCD 산업의 세계생산네트워크에서 기함의 역할을 하는 중심기업으로서 산업단지 운영과정에서 비전 제시자, 시스템 통합자로서 LCD 산업의 비전을 제시하고 기술개발을 주도하는 등의 적극적인 역할이 기대되었기 때문에 산업단지 조성과정에서 적극적인 역할을 하기보다는 수혜자로서 인프라 제공, 시공 단축 등과 같은 여러 가지 요구 사항을 관철시키게 된다. 그러나 경기도, 파주시, 중앙정부는 산업단지 조성 과정에서 각기 다르지만 적극적인 역할을 담당하는데, 그 분담의 내용은 아래와 같다.

(1) 기획 제안자, 협상대상자로서 경기도

파주LCD산업집적지는 중앙 정부 주도의 지역경제발전 전략이 아닌,

20) 정부합동지원반에 참여한 중앙부처로는 산업자원부, 재정경제부, 기획예산처, 건설교통부, 행정자치부, 농림수산부, 산림청, 국방부, 환경부, 한강유역환경청, 문화재청이 있다. 유관기관으로는 한국수자원공사, 한국전력공사, 서울도시가스공사가 참여했으며, 이 외에도 경기도의 투자진흥과와 파주시의 기업지원과, 경기지방공사가 참여했다(지식경제부 과장 인터뷰).

단일 외국인투자사업으로는 최초로 중앙부처와 자치단체의 공조를 통해 탄생한 결과물로서 광역자치단체인 경기도가 적극적인 역할을 했다.²¹⁾ 우선 경기도는 LPL측으로부터 부지 확보 문의를 받자 적극적으로 LCD 단지를 경기도 내에 유치하기 위해 전방위 노력을 했다. 경기도가 파주 LCD단지의 조성과정에서 수행한 역할은 LPL과의 직접적인 협상파트너로 활동하면서 다음과 같은 구체적인 노력들을 통해 실질적으로 단지의 조성을 기획, 제안(Initiate)한 것이라 요약할 수 있겠다.

첫째, 경기도는 LPL과의 입지설정에 있어서 지속적인 협상 파트너로 활동했다. 앞서 언급한 LPL의 투자 유치로 인한 각종 기대효과를 현실화하기 위해 경기도는 2002년 5월 28일 LG측과 최초로 접촉한 이래 30여 차례의 협의를 통해 LG 측에 파주시가 갖는 이점들인 저렴한 공장부지 조성 가능성, 인근에 고양국제전시장이 있다는 점, 수월한 인력 확보 가능성, 한강과 임진강의 풍부한 수자원 이용 가능성, 개성공단과 가까워 향후 남북교류의 증추가 될 수 있다는 점, 통일 이후 물류중심지로 부상할 수 있다는 점, 철도망과 도로망 동시 확보로 인해 1시간 내 공항과 항만으로의 연결된다는 점, 수도권과 30분 내의 거리에 있다는 점 등을 강조하면서 적극적으로 LPL 측을 설득해나가기 시작했다(경기개발연구원, 2005). 이 과정에서 경기도는 LPL의 생산제품에 대한 생산요소와 공급체계 등을 사전에 분석하고 중국, 대만, 동남아 등지에 비해 파주시가 보유한 차별화된 투자환경과 발전가능성에 대한 자료를 작성하여 LG의 결정에 도움을 주고자 했다.²²⁾ 또한 경기도는 기업 측의 신뢰를 얻음으로써 LPL의 파주 유치가 성공적으로 진행될 수 있도록 노력했다. 우선 경기도는 철저한 보안유지를 위해 투자협의 창구를 경기도 투자진흥과와 LPL의 기획전략팀으로 일원화하여 도지사와 극소수의 실무자 외에는 LPL과의 협의 내용이 노출되지 않도록 했다. 단지 개발방식 역시 최대한 기업

21) 경기도청 도지사 대변인실 인터뷰.

22) 지식경제부 과장 인터뷰.

측의 입장을 반영하여 경기지방공사가 주체가 되는 공공개발방식을 택했다.

둘째, 경기도는 LPL의 파주 유치가 순조롭게 진행될 수 있도록 타 지역의 반발을 무마시키는 역할을 했다. 경기도와 LPL 사이에 파주 공장 투자양해각서가 체결된 뒤, 경기도는 LPL의 6개의 공장이 소재해 있던 경북 구미시의 주민들 및 상공인들의 반발과 더불어 경북지역 비수도권 의원들에 의한 법률검토 미흡 논란, 햇별정책 연계논란, 파주 공장 건설 저지를 위한 접경지원법 개정안 발의 등의 어려움에 직면했다. 이에 따라 손학규 당시 경기도지사를 비롯한 경기도 직원들은 경기, 강원, 인천의 접경지역의원들과 협조하여 경북지역 주민과 의원들에게 LPL의 유치는 지역 간의 경쟁이 아닌 국가 간의 경쟁이라는 점을 설득하여 그들의 반발을 무마시킬 수 있었다.²³⁾

셋째, 무엇보다 경기도는 단지 조성의 최대 걸림돌이었던 수도권규제 관련 법안이 완화, 개정되는데 있어서 적극적인 역할을 수행했다. 앞서 언급했듯이 중앙정부의 수도권 규제정책은 「공업배치 및 설립에 관한 법률시행령(공배법)」에 의해 국내대기업의 공장 신·증설을 제한했기 때문에, 경기도는 이 규제를 완화하기 위해 중앙부처에 지속적으로 강력한 건의를 했다.²⁴⁾

넷째, 경기도는 수도권 규제정책 완화 외에도 파주 지역에 대한 각종 인프라 시설의 공급을 지원해 줄 것을 중앙정부에 수차례 요청했다. 이에 따라 접경지역에 대한 예외규정이 적용되어 공업용수, 전력, 도시가스, 폐수종말처리장, 진입도로 건설 등에 있어서 인프라 사업비를 국비로 지원될 수 있도록 적극적으로 중앙정부에 건의했다(경기도 도정백서, 2003; 2005).

그리고 이상의 과정을 진행하는데 있어서 경기도는 신속한 단지 조성

23) 지식경제부 과장 인터뷰.

24) 각 시행령개정과 관련된 자세한 내용은 본 연구의 향후 중앙정부의 역할 부문에서 논하도록 하겠다.

을 위해 파주단지 건립을 경기도의 2003년도 주요 역점사업 1호로 지정하고 내적으로 직원들 간의 업무 조정을 꾀했다. 특히 과거 행정절차상의 복잡성으로 인한 시간지연, 각종 규제에 의한 투자결정 포기 등의 행정지원 미비가 투자 유치의 실패를 초래하는 주된 요인이었다는 사실과 LCD산업의 특성상 투자시기를 놓칠 경우 투자 효과가 반감될 수 있을 뿐 아니라 치열한 국제경쟁에서 뒤처질 수 있다는 사실을 고려하여 투자사업의 실행에 소요되는 행정처리 시간을 단축시키기 위해 노력했다. 이를 위해 경기도는 종합상황반을 구성하여 산업단지 지정을 위한 작업에 착수하면서 직원들 간의 불필요한 업무 혼선을 줄임으로써 더 효율적인 업무 지원이 가능하도록 했다.²⁵⁾ 또한 산업진행 과정에 따라 단계별 TF 팀을 구성하여 각 단계에 맞는 행정처리가 원활하게 이뤄지도록 했다. 이러한 노력을 통해 경기도는 각종 인허가, 인프라 국고 지원을 둘러싼 중앙정부와의 협의 등의 행정 서비스가 치밀하고 신속하게 처리될 수 있도록 했다(복득규 외, 2007).

이러한 경기도의 적극적인 노력의 결과로 통상 50만 평 규모의 산업단지 지정에 2년여의 시간이 소요되었으나 파주단지의 경우에는 2003년 2월 4일에 투자양해각서 체결된 이후 불과 6개월 만인 같은 해 7월 31일에 산업단지로 지정되었다. 그뿐만 아니라 통상 3년 정도 소요되는 산업단지의 조성 기간도 2004년 2월 21일에 산업단지 실시계획이 승인된 데 이어 2004년 3월에 공장이 착공됨으로써 조성 기간을 13개월로 단축시키는 성과를 도출할 수 있었다(경기도 도정백서, 2005).²⁶⁾

25) 경기개발연구원 연구원 인터뷰.

26) 한편 파주LCD산업단지의 운영에 있어서 경기도는 충분한 자본력과 우수한 기술력을 발판으로 단지가 효율적으로 운영될 수 있도록 각종 인프라 구축 노력을 지속하고 있다. 우선 경기도는 부품업체 및 연구기관과 관련되어 외국인투자가 유치될 수 있도록 하기 위한 노력을 전개 중이다. 이를 위해 경기도는 외국인투자기업 사적조정지원제도 및 경영지원시스템 구축을 지원하고 외국인투자유치의 다변화 환경에 맞추기 위해 첨단업종의 조정을 포함한 경기도의 외국인투자유치 조례의 시행규칙을 개정했다. 또한 경기도는 파주산업집적지 내 고급인력이 제공될 수 있도록 두원공대를 유치하여 LCD분야 산학연 협력 사

(2) 사업실행자·관리집행자로서 파주시

파주LCD산업단지의 조성이 가져올 여러 가지 긍정적인 효과를 고려하여 파주시는 산업단지의 매 조성단계에 있어 요구되는 세부적인 사안들을 직접적으로 처리하는 역할인 사업실행자, 관리집행자로서의 역할에 주력했다.²⁷⁾ 이를 위해 파주시는 신속하고 효율적인 단지의 조성을 위해 부서장을 단장으로 하고 분야별 국장을 반장으로 하며 그 아래 해당 업무실무과장을 반원으로 하는 2개의 TF팀을 구성하여 세부 사안별로 업무를 분담했다. 그리고 매주 금요일마다 합동회의를 개최하여 부서간의 업무를 조율하고 기능별로 원활한 업무협조 도모를 통해 다음과 같은 세부적인 단지 조성과정의 사안들을 처리해 나가기 시작했다.²⁸⁾

우선 분묘이장과 문화재 발굴은 파주시의 시민지원국이 담당했는데, 이 과정에서 가장 큰 어려움은 묘지와 토지의 소유자들로부터 허가를 받아야 한다는 것이었다. 산업단지 조성의 집행과정에 있어서 분묘이장은 최대의 현안사항 중 하나인데, 당시 파주시는 주민들과의 적극적인 접촉과 협의를 통해 보통 18개월가량 걸리는 토지 보상기간을 8개월로 단축하고, 무연묘지 78기, 유연묘지 346기 등 총 418기의 분묘이장을 완료했다(경기도 도정백서, 2005). 문화재 발굴에 있어서도 파주시는 경기지방공사와 파주시 직원들을 3명씩 1개조로 총 7개조를 편성하여 이들로 하여금 7개 구역 90필지 토지의 소유주 30명가량을 끈질기게 설득하도록 함으로써 토지사용에 대한 승낙절차를 완료했다. 그리고 한겨울에 문화재 발굴 작업을 추진하기 위해 5,000평 크기의 대형 비닐하우스를 설치하고 온풍기를 가동하면서 1개월 반 만에 작업을 완료할 수 있었다(경기도 도정백서, 2003; 2005).

업을 추진하는 동시에 기술이전을 촉진하기 위해 경기테크노파크 내 경기기술이전센터를 마련하여 LCD를 포함한 산업들의 기술이 거래될 수 있는 제도적 장치를 마련했다(경기도청 도지사 대변인실 인터뷰).

27) 파주시 국장 인터뷰.

28) 파주시 국장 인터뷰.

그리고 단지조성과 보상협의 및 인프라 구축 관련 업무는 건설도시국이 담당하여, 폐수종말처리장, 에너지 공급을 위한 발전소 건설, 자유로 위 LG로의 확대 개통을 추진했으며 행정 철자 유관기관 협조는 산업경제국이 담당하여 신속한 맞춤형 행정서비스 제공을 통해 원활한 단지 조성에 기여했다.²⁹⁾ 이 밖에도 파주시는 부서 협의 과정에서의 여러 쟁점을 해결했다. 예를 들어 단지를 통과하는 소하천의 선형을 변경하는 것은 원천적으로 불가능했으나 지방하천 심사 위원회 위원들을 현지에 안내하여 단지 조성의 필요성을 설명하고 실시설계에 반영하도록 했다. 또한 사전 환경성 검토와 환경영향평가 과정에서 협의가 지연되자 파주시청의 관계 공무원이 직접 한강유역 환경청에 상주하면서 검토 자료와 요구 사항에 대처하여 협의 기간을 단축할 수 있었다. 또한 파주 시장은 경기도지사와 함께 관계기관 합동회의를 주관하여 매주 정기적으로 파주 현장에서 현장보고회를 개최했는데, 이 보고회는 공사 진척현황을 점검하고 토론을 통해 문제점 해결하는 장이 된 동시에 LPL측의 지원 요청 창구로서의 역할을 했다.³⁰⁾

(3) 법률시행령 개정자, 조정자, 자금 및 인프라 지원자로서의 중앙정부
 비록 경기도가 LPL의 협상 파트너로서 파주LCD산업단지를 처음으로 제안하고 추진했다 하더라도, 파주LCD단지의 조성과 관련한 실질적인 정책적인 수단은 중앙정부가 지니고 있었기 때문에 파주LCD단지 조성과 관련된 중앙정부의 역할은 절대적이었다. 중앙정부는 산업단지의 조성이

29) 파주시 국장 인터뷰.

30) 한편 파주시는 산업단지의 조성과정에서와 마찬가지로 운영과정에 있어서도 부서별 분담을 통해 긴밀한 지원을 하고 있다. 파주시의 도시디자인국 균형발전과에서는 산업단지 총괄업무를 담당하고 기업지원과에서는 고용지원을 담당하여 2008년 9월 현재까지 총 5,560명의 인력을 알선했다. 그리고 파주시는 LG측과 산학협력을 맺고 있는 두원공대의 파주 캠퍼스 설립을 지원하여 고급 인력의 산업단지로의 충원 가능성을 확보하고 있다. 2008년 9월 현재 450명의 신입생과 500명의 산업기술과정 교육생이 교육받고 있다(파주시 국장 인터뷰).

가능할 수 있는 법적 틀을 형성한 동시에, 조성단계에서의 결정적인 장애 요인을 제거할 수 있도록 이견을 조정하고, 산업단지의 원활한 조성을 위한 국가적 차원의 인프라와 자금을 제공하는 역할을 수행하게 된다.

첫째, 중앙정부는 법률시행령 결정의 주체였다. 산업단지 조성의 가장 큰 걸림돌은 앞서 논의했듯이 당시의 수도권규제 법안이었었는데, 중앙정부는 이러한 법적인 장애 요인들을 제거하는데 핵심적인 역할을 했다.³¹⁾ 당시의 국가 운영의 기초는 국가균형발전정책이었으므로 수도권지역에 대규모의 투자 유치는 정부의 원칙에 위배되는 것이었기 때문에, 파주에 대규모의 LCD생산 공장의 신설은 도저히 불가능한 상태였다. 따라서 재경부는 수도권규제 관련 법령의 완화 및 개정을 추진했다.³²⁾ 구체적으로 재경부는 공배법 시행령을 개정하여 공장의 신증설 한시기간을 2003년 말까지 연장하고 외투 비율도 50%로 완화했다. 2003년 3월에는 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률시행령」의 개정을 통해 외국인투자기업의 공장신증설 허용기준을 2003년 12월까지 입주계약을 완료한 경우에서 2003년 12월까지 산업단지를 지정받은 경우로 완화시켰으며, 파주 단지에 한해 외국인투자지분의 비중을 50%에서 30%로 낮추었다. 이 외에도 재경부는 2003년 12월과 2005년 5월 두 차례에 걸쳐 「산업집적 활성화법시행령」의 개정을 통해 외국인 첨단업종의 신증설 허용기간을 연장했고, 2005년 8월에는 수도권 성장관리지역 내 산업단지의 8개 첨단업종³³⁾에 대해 국내대기업의 공장 신증설을 2006년 말까지 가능하도록 허용했다(재경부, 2003; 산자부, 2006).

둘째로 재경부를 중심으로 한 중앙부처는 산업단지의 조성을 둘러싼 서로 간의 이견을 조율, 조정함으로써 단지의 형성이 현실화될 수 있도록

31) 前 재경경제부 사무관 인터뷰.

32) 기획재정부 국장 인터뷰.

33) 8개의 첨단업종에는 LCD TV, OLED, 감광제, LCD모니터, 파워모듈, LED, 포토마스크, 프리즘시트가 포함되었다(재경부, 참여정부의 수도권 공장입지 규제 완화 내역 2003).

록 했다. 이와 관련되어 수도권규제 관련 법령의 개정과정을 살펴보면, 부총리 권한의 회의인 경제정책조정회의를 통해 파주 산업단지라는 개별 사안에 대한 특혜시비를 불식하고, 외자 유치 주무부서인 산자부의 법률 개정 찬성 입장과 「수도권정비계획법」에 입각하여 수도권과밀을 우려하는 건교부의 입장을 동시에 고려하여 합의를 이끌어 내는 등의 이견 조율과정이 진행되었다.³⁴⁾

또한 국방부와의 이견 조정을 통해 중앙정부는 순조로운 군사협약의 과정을 이끌었다. 파주시는 전 면적의 93%가 군사시설 보호구역에 있어 군사시설이 산재하여 있고 군부대에 인접하여 있었다. 따라서 개발계획을 수립할 경우 군사협약이 필수적으로 요구되었으나 국방부와 관할부대는 산업단지 규모가 50만 평 이상으로 클 뿐 아니라 공장건물높이 역시 약 80m 정도로 높기 때문에 군작전상 개발을 허용할 수 없다는 강경한 입장을 표명했다. 이에 중앙정부는 재경부 주관의 관련 부처 실무 국장급 간담회를 비롯한 지속적인 군사협의를 통해 다국적 기업의 접경지역 입지는 북한의 도발방지 효과가 있다는 점을 적극적으로 설득했다.³⁵⁾ 결국 중앙정부는 국방부, 합참, 1군단, 101여단, 경기도지사, 파주시장이 참여한 관계기관 연석회의에서 군 작전에 지장이 없는 범위에서 시행자가 대체 군사시설물을 구축하고 예정부지 내의 군사시설을 이전하고 건물배치 계획 일부를 변경하는 조건으로 합의를 이끌어 낼 수 있었다.³⁶⁾

집행과정에서 산자부의 조정의 역할도 산업단지의 신속한 조성에 기여했다. 수도권규제 관련 법령 개정 이후의 많은 사안은 산자부에서 담당했는데, 산자부는 2005년 3월 14일 파주LCD산업단지 현장에서 산자부 무역투자실장의 주재 하에 건교부, 국방부, 환경부 등의 관계부처 합동으로 단지 조성을 위한 중앙지원반회의를 개최하고 모든 행정절차와 일정을 점검하며 협의했다.³⁷⁾ 여기에는 환경, 교통, 재해, 인구 등의 제 영향평가,

34) 前 재정경제부 사무관 인터뷰.

35) 지식경제부 주무관 인터뷰.

36) 지식경제부 주무관 인터뷰.

실시계획, 수도권정비위원회 심의, 인프라 조성과 관련된 행정절차를 단축시키기 위한 각종 방안이 논의되었다. 또한 산자부는 파주LCD 본 공장 및 협력단지가 정상적으로 가동될 때까지 범정부적인 윈스톱 서비스 지원을 통해 최단기간 내 공장착공 및 총괄점검 지원체제를 구축했다(이상훈, 2008). 이에 따라 산자부는 산업단지 지정과 승인에 필요한 각종 인허가를 단기간에 협의하고 도로, 전력, 하수처리장 등의 인프라를 집중지원하고 공정건설에 필요한 시간을 최대한 단축하고자 노력했다.³⁸⁾

셋째, 중앙정부는 산업단지 조성과정의 결정적인 자금지원자(funder)로서의 역할을 수행했다. 위에서 언급한 공업용수 시설 건립에 있어서는 2004년에 223억 원, 2005년에 1,265억 원 등 총 1,488억 원의 국비가 지원되었으며, 폐수종말처리장의 건설에 있어서는 2003년 37억 원, 2004년 145억 원, 2005년 377억 원 등 총 1,741억 원의 국비가 지원되었다(표 3>). 도로의 경우, 군도 3호선 7.7km와 자유로 15.3km 건설에 건교부가 250억 원을 지원했다. 또한 문산첨단협력단지의 경우에는 당동지구의 0.46km 진입도로 건설에 2005년 8억 원, 2006년 67억 원 등 총 75억 원의 국비가, 선유지구의 1.80km 진입도로 건설에 2005년 242억 원의 국비가 지원되었으며, 15천 톤/일 규모의 폐수처리장 건설에는 2005년 7억 원, 2006년 90억 원, 2007년 159억 원 등 총 376억 원의 국비가 지원되었다(이상훈, 2008). 이 외에도 파주시가 시공을 맡은 6km, 4차선 도로인 진입도로(LG로) 건설이 예산 부족 문제에 직면하자 건교부는 경기도가 지방비로 건설한 2.1km를 제외하고 나머지 구간에 대해 2004년에 250억 원, 2005년에 169억 원을 지원하여 총 예산 699억 7,300만 원 중 419억 원이 국비로 지원되어 빠른 시일 내에 개통이 가능할 수 있도록 했다.³⁹⁾

37) 前 재정경제부 사무관 인터뷰; 기획재정부 국장 인터뷰.

38) 한편 공장건설에 있어서는 유해물질 유출에 우려를 표한 환경부의 입장이 반영되어 동, 구리 등이 나오지 않는 방식의 공정이 진행되었다(기획재정부 국장 인터뷰).

39) 구체적인 진입도로 개설 소요 사업비의 내용은 총 699억 7,300만 원 중 국비

<표 3> 파주LCD산업단지 예산지원현황(단위: 억 원)

시설	재원	소계	03년	04년	05년	06년	07년	08년	향후	비고
계		4,148	48	863	1,981	264	54	6	932	
진입 도로	계	699	11	495	193					
	국비	419	·	250	169					3.2km
	도비	198	8	172	18					지방채 123억
	시비	82	3	73	6					지방채 24억
공공 시설	도비	110			73	37				
	시비	110			73	37				
공업 용수	국비	1,488		223	1,265					
폐수 처리장	국비	1,741	37	145	377	190	54	6	932	

출처: 이상훈, 2008: 22.

자금 지원뿐만 아니라 원활한 산업단지의 조성을 위해 중앙정부는 그 산하의 환경관리공단, 한국수자원 공사 등 유관기관을 적극적으로 활용했다. 공업용수의 경우 22만 톤/일 이상의 규모는 용수 공급 시설을 완공 하는데 까지 통상 3년 이상의 기간이 소요되지만 건설교통부, 재정부, 기획예산처는 국가 예산의 280억 원을 지원함으로써 수자원공사로 하여금 신속한 공사가 가능하도록 했다. 또한 정부합동반은 한국이 공장 짓기 가장 어려운 나라라는 오명을 떨쳐버릴 수 있도록 하기 위해 2005년 공장 가동을 목표로 폐수종말처리장의 건설을 시작했다. 그러나 폐수종말처리장의 경우에는 21만 3,000톤/일 규모로 총 1,740억 원의 비용과 30개월 이상의 기간 소요가 예상되었으므로 정부는 사업비 부족과 관계법령 절차 이행에 필요한 시간 부족 문제에 직면하게 되었다. 이에 정부는 단지 내 외국인투자기업 10개 입주를 조건으로 하여 총 294억 중 145억 원의 국고를 지원했는데, 이 과정에서 환경부는 환경영향평가 기간을 단축하고 폐수종말처리장 건설예산을 조기에 반영했다.⁴⁰⁾ 그리고 그 산하의 환경관리공단은

419억, 도비 75억, 시비 197억으로 구성되었으며 이 중 시비에는 지방채 147억 원, 교부채 10억 원 등이 포함되었다(파주시 국장 인터뷰).

우선시공(fast track)⁴¹⁾방식에 의해 공사기간을 11개월로 단축시키는 성과를 거두었다(환경관리공단, 2005.8). 이렇듯 중앙정부는 협력네트워크가 형성된 유관기관과의 유기적인 협조를 통해 원활한 산업단지 조성이 진행될 수 있도록 하는 데 있어서 중심적 역할을 수행했던 것이다.

이상에서 볼 때, 중앙정부는 산업단지의 조성을 법적으로 뒷받침하며 관련된 행위자들의 거시적인 의견 조정을 담당함으로써 크고 작은 장애 요소들을 제거하고 막대한 재원을 통해 조성을 가능케 하는 등의 역할을 수행함으로써 파주LCD산업단지의 탄생이 가능할 수 있도록 만든 결정적 주체였음을 확인할 수 있다.⁴²⁾

6. 맺음말

본 연구는 심층 사례 연구를 통해 파주LCD 산업단지의 조성이 파주 지역 발전을 위해 지역 내에 있는 관련 행위자들의 신뢰 및 협력적 관계로부터 파생된 부산물이라기보다는, 지역 내 행위자를 포함하여 지역적 차원을 넘어서서 국가적 차원, 세계적 차원에서 각기 다른 이해관계를 가지고 활동하는 행위자들의 전략적 결합의 결과물이라는 사실을 밝혔

40) 폐수종말 처리장의 경우에는 산업단지 지원에 관한 운영지침에 따라 100% 국고지원이 가능하지만 환경부에서 수도권이라는 이유와 단일기업 입주 시에는 불가능하다는 입장을 보여 산업단지 내 LPL관련 외국인 투자기업을 유치한다는 조건으로 총 건설비 294억 원 중 37억 원의 지원에 합의했으며 이후 기획예산처의 최종협의 결과 145억 원으로 증액되었다(지식경제부 주무관 인터뷰).

41) ‘우선시공방식’이란 설계시공 일괄입찰공사 수행 과정에서 기본설계입찰서 제출 후 실시설계적격자가 선정되면 실시설계를 분리하여 전체공사범위 중 기초공사 등의 선시공부문을 우선 설계한 후 시공에 착수하여 실시설계와 시공을 동시에 진행함으로써 공사기간 단축을 유도하는 방식을 말한다(환경관리공단, 2005.8).

42) 한편 산업단지의 운영에 있어서 중앙정부는 연구개발, 인력양성, 신제품 시험 평가 하는 센터의 기능 등 공격 인프라를 제공하는 역할을 수행하고 있다. 이를 위해 정부는 반도체와 디스플레이 부문에 연간 투자되는 액수인 약 2,500억 원의 30%인 약 750억 원을 디스플레이 부문에 투자하고 있다(지식경제부 과장 인터뷰).

다. 따라서 본 연구는 이론적으로 산업단지 내 행위 주체들 사이의 신뢰와 협력의 중요성을 규범적 차원에서 당위론적으로 주장하는 클러스터론이 한국적 맥락에서 현실 적합성이 떨어지며, 오히려 다규모적 관점에서 각기 다른 이해를 가진 행위 주체들의 권력관계와 역할 분담 분석에 초점을 두는 GPN 이론이 더 적합성이 있다는 사실을 명확히 했다. 또한 본 연구는 세계적 차원의 요인들과 지역적 차원의 요인들 간의 상호작용에만 분석의 초점을 두는 GPN 이론을 한국적 맥락에 그대로 수용하기 보다는, 발전 국가의 정책적 수단들을 지니고 있는 한국 국가의 특성을 고려하면서, 지역행위자들과 다국적 기업 간의 전략적 결합을 주선·조정하는 국가적 차원에서 중앙정부의 적극적 역할을 부각시켜 분석했다. 적극적으로 국가적 차원의 중요성을 강조한 이유는 아직까지 산업단지 형성에서 국가의 지원이 결정적으로 중요한 현실임에도 불구하고, 클러스터론의 영향으로 국가의 역할이 지나치게 축소되는 반면에 사기업(재벌)과 지방정부의 역할이 지나치게 부각되는 클러스터 담론의 형성과 확대·재생산을 차단하기 위함이다. 사기업의 역할을 강조하는 클러스터 담론은 향후 산업단지 운영에서 정부의 조정과 규제의 역할을 무력화시킬 수 있는 논리를 제공할 수 있기 때문에, 국가의 규제 및 조정의 역할의 중요성을 제대로 평가하는 것은 중요하다. 그리고 본 연구는 파주LCD산업단지 조성을 위한 전략적 결합 과정에서 주요 행위자들이 담당하는 역할을 기획 제안자와 협상파트너로서의 경기도, 사업실행자와 관리집행자로서의 파주시, 법률시행령 개정자, 조정자 및 자금지원자로서의 중앙정부로 개념화하면서, 그들 간의 역할 분담을 명확히 분석했다.

이러한 이론적 기여 이외에 본 연구가 지니는 또 다른 의의는 파주 LCD 산업단지 조성 사례의 평가를 통해 클러스터 정책과 관련된 정책적 함의를 제시하는데 있다. 전략적 결합의 결과로 형성된 파주LCD단지는 상당한 성과를 보이고 있는 것으로 평가받고 있다. 우선 LG디스플레이 주도의 파주LCD단지는 국가적 전략산업인 LCD산업의 발달을 통해 한국이 세계LCD시장을 선도하는데 크게 기여했다. LG디스플레이는 10인

치 이상 대형LCD시장의 매출액 기준 세계시장 점유율에서 2008년 7월에는 17.4%로 삼성에 이어 2위를 기록할 만큼 거대한 초일류 기업으로 성장했으며(디스플레이 서치, 2008) 삼성전자와 함께 대형LCD시장의 매출액 기준 세계시장 점유율에서 2008년 12월에 52.1%를 점유하는 등의 기록을 세우고 있기 때문이다.⁴³⁾ 이와 더불어 그동안 일본, 대만 등지로부터의 수입에 의존해 왔던 LCD 관련 부품소재, 장비 산업에 있어 국외기업의 공장을 직접 유치함으로써 기술의 국산화가 촉진되는 동시에 외국인 직접투자의 유발효과도 발생하고 있다.⁴⁴⁾ 지역적 차원에서도 막대한 경기부양 효과를 결과하고 있는데, 경기도의 경우 파주산업단지 조성에 따른 시너지 효과의 하나로서 경기도는 2002년부터 2005년 4월까지 직접고용규모 증대를 가져올 것으로 기대되는 68개의 외국인첨단기업 투자를 유치하는데 성공했다(김군수 외, 2005; 경기도 도정백서, 2007). 파주시의 경우 파주산업단지의 높은 수준의 고용향상 효과로 인해 2003년 24만 명이었던 파주시 인구는 2008년 초에는 30만 명 이상으로 증가했으며, 산업단지 조성 이전에는 3조 원 안팎에 머물렀던 지역 내 총생산(GRDP)은 2007년부터 7조 원을 넘어서게 되었다.⁴⁵⁾

그러나 이러한 성과가 있음에도 최근 세계 시장에서 LCD업체 간에 격화되는 경쟁과 경제 위기의 영향으로 파주LCD산업집적지는 심각한 문제점들에 직면해있다. 우선 필립스가 2003년까지 50%에 달하던 지분 투자를 2007년 19.9%로 줄이면서 파주LCD단지의 선도 기업은 더 이상 합작사인 LG필립스가 아닌 국내 기업인 LG디스플레이가 되었는데, 이는 파주LCD산업집적지에서 국외투자 규모의 축소를 의미하며, 국외자본과의 전략적 결합이 신뢰에 기반을 두거나 지속성이 있는 것이 아님을 보여준다. 또한 2008년 10월 현재 파주산업단지 내에 2개의 외국 LCD관련 업체만이 입주하여 있을 뿐(파주시, 2008.10. 내부자료), 아직 외국 LCD부

43) 《동아일보》, 2008년 12월 17일 기사; 《동아일보》, 2009년 1월 28일 기사.

44) 경기개발연구원 연구원 인터뷰.

45) 《중앙일보》, 2008년 1월 4일 기사.

품·소재업체를 유치하는데 성공적이지 못하다. 따라서 필립스의 투자 축소와 저조한 외국자본 투자유치 실적이 파주LCD산업단지에 어떤 영향을 미칠지에 대한 철저한 분석과 대책 마련이 요구된다. 만일 필립스가 각종 세금 감면과 각종 규제 완화 및 해제의 혜택만을 누리고 투자 축소 및 철회를 결정한 경우라면 파주LCD산업단지에 긍정적인 효과보다는 부정적인 효과를 결과할 수 있기 때문에 파주LCD산업단지 입장에서 국외자본 유치의 득과 실에 대한 철저한 분석이 요구된다. 또한 파주산업단지의 관점에서 외국인 기업들을 지역 내에 더 장기적으로 착근시킬 수 있게 만드는 정책적, 제도적인 장치가 마련되어야만 국외자본의 유치에 만 매달리는 대외 의존적인 발전론을 극복할 수 있다.

둘째, 한국의 LCD산업이 직면한 문제 중의 하나는 선도기업인 삼성전자와 LG디스플레이가 지나치게 경쟁하면서 기업 차원에서 상호 협력할 가능성이 차단됨으로써 국내 LCD 산업발전 측면에서 바람직하지 않는 결과를 낳고 있다는 점이다. 삼성과 LG가 각기 대만 AUO로부터 LCD패널을 구매함으로써 매출과 영업이익 측면에서 AUO를 LCD업계 세계 1위로 등극하게 하는 결과를 낳았다.⁴⁶⁾ 이렇듯 삼성과 LG 경쟁으로 대만 업체들이 반사이익을 누리게 되자 정부가 나서서 LCD 교차 구매를 핵심으로 한 상생 전략을 추진해 왔지만 삼성과 LG의 비협조로 아직 괄목할만한 성과를 내지 못하고 있는 실정이다.⁴⁷⁾ 그러나 LCD 세계시장이 급격히 재편되고 있는 현실을 고려할 때, 삼성과 LG의 협력을 유도하는 지속적인 정책적 노력이 필요하다. 이미 한국 업체들을 견제하기 위해

46) 《매일경제》, 2008년 2월 2일 기사.

47) “LCD 상호교차 구매하면 물류비 대폭 줄어드는데 삼성 비협조에 진척 없어 ‘패널종류가 서로 다르고 그나마 대부분 국외 생산 물류비 절감은 말도 안 돼’ 정부의 주선으로 잠시 화해의 모습을 보이는 듯했던 삼성과 LG 사이에 또 다시 냉기류가 흐르고 있다. LG 측은 전자 계열사 간 상호 교차구매에 합의한 지 두 달 가까이 되도록 진척이 없자 공개적으로 비판의 날을 세웠고 삼성도 이에 대해 상대 회사의 현실을 너무 모른다며 발끈하고 나섰다.”(《서울경제》, 2008년 7월 10일 기사).

일본 업체들이 대만 기업들과 제휴를 하면서 이들 업체가 LCD 시장에서 한국 업체들과 주도권 경쟁을 하고 있으며, 중국 역시 중국 정부의 집중적 지원 아래 세계 LCD시장에 진입하여 무서운 속도로 성장하고 있다. 이러한 급변하는 세계 시장에서 경쟁력을 확보하기 위해선 삼성전자와 LG디스플레이 간의 지나친 경쟁은 지양되어야 하며 정부의 지속적인 중재 노력은 필요하다. 아산·탕정과 파주 산업단지 간의 지나친 경쟁을 제어할 수 있는 수도권 차원의 LCD 광역 클러스터 육성 방안을 적극적으로 고려하는 것이 필요하다. 이 방안은 2008년 정책연구 보고서를 통해 경기개발연구원에 의해 제안되었는데, 이는 삼성 전자의 아산·탕정단지와 LG디스플레이 파주단지뿐만 아니라, 외국 부품소재 업체들이 입지해 있는 경기도 평택 주변의 추팔, 포승, 현곡 등의 지방단지들을 기능적, 정책적으로 통합시키는 방안이다(이상훈, 2008).

셋째, 현재 파주산업단지가 당면한 가장 큰 문제점은 국내 대기업 패널사와 국내 부품업체 간의 불균형이 심각하다는 점과 국외 원재료 업체 및 장비업체에 대해 지나치게 의존하고 있다는 점이다. 2008년 경제위기는 이러한 문제점들을 극복해야 할 필요성을 제기했는데, 그 이유는 경제 위기로 인한 환율 급등은 국외 부품소재 및 장비 업체들에 의존해오던 한국의 LCD 패널/모듈업체들의 수익성 악화에 직접적으로 영향을 미쳐 LCD 산업의 국가경쟁력을 약화시키고 있기 때문이다. 따라서 경쟁력 있는 국내 부품소재 및 장비 업체들의 육성을 통해 LCD 관련 기술의 국산화율을 향상시켜야 하는데, 이를 위해 각각의 대기업 패널사 중심으로 구축된 폐쇄적인 클러스터를 개방형 클러스터로 전환시켜야 한다. 이 전환을 위해서는 대기업 패널사로 수직 계열화된 네트워크 구조를 변화시켜야 하는데, 디스플레이 연구센터의 설립은 대기업 패널사의 수직계열화에 의해 비롯되는 기업 간 네트워킹의 부족과 수평적 네트워킹을 보완해 줄 수 있다(이상훈, 2008). 이러한 국내외 개방형 네트워크와 개방형 클러스터 구축을 위해 정부 차원의 적극적인 지원과 상생을 향한 국내 패널·모듈업체들의 인식의 전환이 필요하다. 이러한 인식의 전환을 이루기 위해 개방형

네트워크와 개방형 클러스터의 구축을 위해 새로운 이론적 틀인 GPN 이론의 대규모적 관점을 적극적으로 받아들이는 것이 필요하다.

파주LCD산업집적지가 실리콘밸리같이 성공한 클러스터로 규정되기 위해서는 산업단지 내 기업 간 네트워크와 시너지 효과에 대한 엄밀한 실증적 검증이 필요하다. 그러나 본 연구에서는 네트워크와 시너지 효과를 분석하지 않았는데, 이는 본 연구가 산업집적지의 ‘운영’이 아닌 ‘형성’의 원인과 정치적 과정에 초점을 맞추고 있기 때문이다. 네트워크와 시너지 효과에 대한 구체적인 분석은 클러스터가 어떻게 작동하는지에 대한 향후의 연구에서 시행하고자 한다. 본 논문의 또 다른 한계는 GPN 이론을 한국적 맥락에 적용하면서 더 철저하게 발전국가 혹은 개발주의의 유산을 지닌 국가가 어떻게 다른 행위자들인 다국적기업들(재벌 및 국외 기업들), 국내 부품업체들, 국내 로컬 행위자들과 상호작용하는지, 그리고 그들 간의 권력관계가 어떻게 유지·변화되는지를 분석하지 못했다는 점이다. 이 역시 산업단지 ‘형성’에 초점을 맞추고 ‘운영’과정을 분석하지 않은 데에서 기인한다. 이 부분에 대한 구체적인 분석 역시 앞으로의 연구 과제로 남겨두고자 한다.

파주산업단지의 사례는 국가의 역할에 대한 평가에 있어서 비판적 접근이 필요함을 보여준다. 파주산업단지의 경우 외환위기 이후의 외국인 투자에 대한 관대한 조치, 남북화해, 필립스의 전략적 제휴 등이 맞물리면서 국가가 수도권 규제를 우회했기 때문에 결과적으로 수도권규제 완화에 기여했다. 그러나 필립스는 철수했고 LG전자는 수도권 입지에 성공함으로써 막대한 부동산 이익을 취했기 때문에, 대기업 특혜라는 비판이 끊임없이 제기되고 있다.⁴⁸⁾ 따라서 파주LCD산업단지의 입장에서 수도권 규제 완화와 국외자본 유치의 득과 실에 대한 철저한 분석이 요구되며, 이러한 문제점들을 해소하기 위해 국가의 규제와 조정의 적극적 역할은 중요하다.

48) 기획재정부 국장 인터뷰.

❖ Abstract

The Emerging Paju LCD Industry Agglomeration:
The Analysis of the Role of the Major Actor

Lee, Yong-Sook·Hur In-Hye

Deriving insights from the Global Production Network(GPN) perspective, we examine the formation of the recently emerging Paju LCD industry agglomeration in South Korea. We focus on analyzing the dynamic ‘strategic coupling’ of global production networks and regional assets in explaining the main determinants of the Paju LCD industry development. Through the analysis of the role of the diverse actors involving in the dynamic strategic coupling processes, we specify the roles of the state and its relations to diverse actors in the globalizing regional development in the context of centripetal society. A multi-strategy approach that includes in-depth interviews, site visits and secondary data collection was adopted in order to enhance the validity and reliability of the data.

Keywords: LCD, cluster, global production network, strategic coupling processes,
Paju, state policy

참고자료

인터뷰

- 지식경제부 과장. 2008.05.26.
기획재정부 국장. 2008.05.26.
지식경제부 주무관. 2008.06.02.
경기개발연구원 연구원. 2008.07.25.
前 재정경제부 사무관. 2008.07.25.
경기도청 도지사 대변인실. 2008.07.31.
파주시 국장. 2008.09.24.
삼성경제연구원 연구원 2인. 2009.01.12.

웹페이지 검색

- 금융감독원 전자공시 <http://dart.fss.or.kr>(검색일: 2008년 7~12월)
기획재정부 홈페이지 www.mosf.go.kr(검색일: 2008년 7~12월)
지식경제부 홈페이지 www.mke.go.kr(검색일: 2008년 7~12월)
파주시 홈페이지 www.paju.go.kr(검색일: 2008년 12월 5일)

신문기사

- 《동아일보》 2008년 12월 17일자.
《동아일보》 2009년 1월 28일자.
《매일경제》 2008년 2월 2일자.
《서울신문》 2009년 1월 17일자.
《중앙일보》 2008년 1월 4일자.
《서울경제》 2008년 7월 10일자.

참고문헌

- 강현수·정준호. 2004. 『해외 클러스터 정책 실패유형 분석과 교훈』. 『과학기술정책』, 제149권.
경기개발연구원. 2005. 『창조된 상식들...』. 경기개발연구원; 비약코리아 공편.
《경기도 도정백서》. 2003, 2005, 2007.
권오혁. 2004. 『혁신클러스터 구축을 통한 지역균형전략』. 『한국지역개발학회 발표 논문집』.
김군수·김경희. 2005. 『파주LCD클러스터 조성의 경제적 효과』. 경기개발연구원.

- 김륜희. 2007. 「참여정부 국가균형발전전략의 제도적 특성」. 《공간과 사회》, 통권 제27호.
- 디스플레이서치. 2008. 「LCD업계 2008년 7월 실적동향 보고서」.
- 박선영·김연정. 2005. 「IT클러스터 입지 중소벤처기업 특성과 혁신성과 요인에 관한 연구—테헤란밸리와 대덕밸리를 중심으로」. 《중소기업연구》, 제27권, 제4호(2005.2).
- 복득규·고유상·고정민·권오혁·김득갑·박용규·심상민. 2003. 『클러스터』. 삼성경제연구소.
- 복득규·구본관·池田治·武山尙道. 2007. 『동아시아 LCD클러스터의 네트워크 구조와 협력방안』. 삼성경제연구소(SERI)·일본총합연구소(JRI) 공동연구.
- 산업자원부. 2005. 투자진흥과 2005년 3월 15일 보도자료.
- _____. 2006. 반도체전기와 2006년 4월 27일 보도자료.
- 유평준·한상일·최호진. 2006. 「지역혁신 클러스터의 학습과 혁신: 사회적 자본과 전략적 제휴와의 관」. 《한국행정학보》, 제40권, 제1호(2006 봄).
- 이상훈. 2008. 「수도권의 LCD광역클러스터 육성방안」. 경기개발연구원.
- 이용숙. 2002. 「지역혁신체제의 비판적 검토: 무엇을, 누구를 위한 지역혁신체제인가?」. 《동향과 전망》, 59호.
- _____. 2006. 「클러스터론과 세계생산네트워크론의 비교」, 《경제와 사회》 봄호(통권 제69호).
- 이종열·박광국·주효진. 2003. 「문화산업 클러스터 형성의 전망과 과제」. 한국행정학회 2003년도 한국행정학회·한국정책학회 하계공동학술대회 발표논문집, 2003.6.
- 정건화. 2003. 「동북아시대 참여정부 산업정책의 방향과 쟁점」. 《동향과 전망》, 59호.
- 정준호. 2006. 「클러스터 현상에 대하여」. 《공간과 사회》, 통권 제25호.
- 재경부. 2003. 참여정부의 수도권 공장입지 규제 완화 내역.
- _____. 2006. 2006년 8월 28일 보도자료.
- 파주시. 2008.10. 내부자료.
- 한상일·유평준. 2008. 「혁신클러스터의 발전과 집산화전략: 원주의료기기클러스터의 사례」. 《정부학연구》, 제14권 제2호.
- 홍장표. 2005. 「동남권 중소기업의 거래네트워크와 기술혁신: 신지역주의의 비판적 검토」. 《사회경제평론》, 제25권, 제3호, 통권 60호.
- _____. 2006. 「지역기업 네트워크의 공간적 특성과 기술혁신: 혁신클러스터론의 비판적 검토」. 《사회경제평론》, 제26호.
- 환경관리공단. 2005.8. 배포자료.

- Organizational Environments.” *Academy of Management Review*, Vol.8.
- Capello, R. 1999. “Spatial transfer of knowledge in high technology milieux: Learning versus collective learning processes.” *Regional Studies*, 33(4).
- Coe, N. M., Hess, M., Yeung, H. W., Dicken, P. & Henderson, J. 2004. “Globalizing Regional Development: a Global Production Networks Perspective.” *Transactions Institute of British Geography*, 29.
- Gray, M., Golob, E., Markusen, A. & Park, S. O. 1999. “New Industrial Cities? The Four Faces of Silicon Valley.” *Review of Radical Political Economics*, 30(4).
- Greiner, L. 1972. “Evolution and Revolution as Organizations Grow.” *Harvard Business Review*, 50: 37~46.
- Henderson, J., Dicken, P., Hess, M., Coe, N. & Yeung, H. W. 2002. “Global Production Networks and the Analysis of Economic Development.” *Review of International Political Economy*, 9(3).
- Lovering, J. 1999. “Theory led by policy: the inadequacies of the ‘New Regionalism’(illustrated from the case of Wales).” *International Journal of Urban and Regional Research*, 23.
- Markusen, A. 1999. “Fuzzy Concepts, Scanty Evidence. Policy Distance: the Case for Region and Policy Relevance in Critical Regional Studies.” *Regional Studies*, 33(9).
- Morgan, K. 1997. “The Learning Regions: Institutions, Innovation and Regional Renewal.” *Regional Studies*, 31.
- Porter, M. E. 2000. “Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy.” *Economic Development Quarterly*, 14(1).
- Storper, M. 1997. *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. The Guildford Press.
- Swann, G. M. P. 1998. “Towards a model of clustering in high-technology industries.” in Swann, G. M. P., Prevezer, M. & Stout, D. (eds.). *The Dynamics of Industrial Clustering*. Oxford: Oxford University Press.
- Yin, R. K. 1994. “Case Study Research: Design and Methods(second edition).” *Applied Social Research Methods Series*, vol.5, Sage.

논문접수일: 2009. 10. 21

논문수정일: 2009. 11. 23

게재확정일: 2009. 11. 23