

## 초국적기업의 탈결합과 지방정부 역량\*

이용숙\*\*

최은경\*\*\*

본 연구는 초국적기업의 투자철회나 공장폐쇄, 이전과 같은 탈결합(decoupling)에 대응하는 지방정부의 역량에 대한 탐색적 논의이다. 탈결합 관련 정부 역량에 대한 기존 논의가 부재 하기에 본 연구는 탈결합 대응을 위한 지방정부의 역량 네 가지를 도출하였다. 도출된 역량은 초국적기업의 특성과 세계생산네트워크(Global Production Network: GPN) 운영에 대한 이해 역량, 지역 경제 현황에 대한 파악 역량, GPN의 지역 경제에 미친 영향 분석 역량과 협상 역량이다. 이를 GM의 군산 탈결합 사례에 적용·분석한 결과, 탈결합을 막기 위한 군산시의 사전 대응 과정에서는 위에 제시된 역량 모두가 대부분 부족한 것으로 나타났다. 하지만 지역 경제 현황과 특성에 대한 파악 역량은 지역 전문가들과의 협업을 통해 사후적으로 발휘되었음이 발견되었다. 본 연구는 군산 지역의 주요 행위자를 심층 면담하였으며 기존 문헌과 각종 언론 및 통계 자료 등을 검토하였다.

주제어: 탈결합, 정부 역량, 군산

### 1. 머리말

제조업으로 특화된 지역의 성장과 쇠퇴에 있어서 초국적기업의 영향력은 매우 크다. 비록 코로나19 팬데믹과 보호무역주의 강화로 경제 세계화의 진전이 주춤하고 있긴

\* 본 연구는 고려대학교 연구비에 의해 수행되었음(K2009761).

논문의 심사과정에서 유익한 논평을 주신 익명의 심사자 세 분께 감사드립니다.

\*\* 주저자, Rutgers, The State University of New Jersey에서 도시계획 및 정책개발학 박사 학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 도시 행정, 지역발전, 지역산업정책, 도시 미래 등이다(yongsooklee@korea.ac.kr).

\*\*\* 교신저자, 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 한국과학기술연구원 의 위촉연구원으로 있다. 주요 관심분야는 지역 발전, 산업 및 과학기술 정책 등이다(ekchoi@korea.ac.kr).

하지만, 지역경제에서 초국적기업의 영향력은 여전히 막강하다. 지역 성장을 위해 초국적기업을 지역에 유치해야 한다는 담론이 지배적이었던 2000년대 중반까지 전략적 결합(strategic coupling)에 대한 이론적 논의가 주목을 받았다(Henderson et al., 2002; Coe et al., 2004, 2008; Pike, 2005a, 2005b). 그러나 2008년 글로벌 금융위기 이후 초국적기업의 공장폐쇄와 기업 이전이 전세계적으로 추진되면서 탈결합(decoupling)에 대한 이론적 논의가 관심을 받기 시작했다(Mackinnon, 2012; Coe & Hess, 2011; Dawley, 2011; Werner, 2016; Yang, 2013; Horner, 2013).

2008년 글로벌 금융위기와 함께 찾아온 세계 조선업의 침체와 2019년 GM의 군산 공장 폐쇄를 계기로 우리나라 지방 대도시에서도 고용위기와 제조업 재구조화에 대한 논의가 본격적으로 시작되고 있다<sup>1)</sup>. 군산, 통영, 울산 동구, 거제, 고성군, 창원 진해구, 목포 영암군 등이 고용위기지역으로 지정될 정도로 국내의 초국적기업의 탈결합이 심각하게 진행되고 있다. 고용위기지역으로 지정되지 않았지만, LCD와 전자산업으로 특화된 구미와 광주에서도 초국적기업의 탈결합이 진행되면서 고용위기의 신호들이 감지되고 있다(황세원, 고동현, 서재교, 2019; 김송년, 2020; 이두희, 2020; 최은경, 2021). 특히 군산에서는 GM이 2018년 5월 공장폐쇄를 하면서 1만 명이 넘는 실직자를 낳았으며 협력업체의 30%가 도산했을 정도로 군산 지역 경제에 매우 부정적인 영향을 미쳤다(군산시 내부자료, 2019.11.08.).

초국적기업의 투자철회(disinvestment), 공장폐쇄(closure), 이전(exit)은 특정 지역에 입지하고 있는 초국적기업의 생산시설이나 사업체가 폐쇄되거나 타지역으로 이전되는 것으로 초국적기업과 지역의 전략적 결합이 해체되는 탈결합(decoupling) 현상이다. 이러한 탈결합 현상은 지역의 산업 쇠퇴와 실업률 증대를 낳을 수 있으며, 자영업, 공시지가, 상가 공실률 등 지역경제 전반에 부정적인 영향을 미치며, 인구 감소까지 초래할 수 있다. 이렇듯 초국적기업의 탈결합이 지역에 부정적인 영향을 지대하게 미칠 수 있기 때문에 지역 차원에서 탈결합에 대한 구체적인 대책이 필요하다. 지역 차원에서 탈결합을 미연에 방지하거나, 탈결합이 불가피하게 발생했다면 그 피해를 최소화하는 노력이 필요한 것이다. 이러한 정책적 노력의 성공 여부는 지방정부 역량과 직결된다. 따라서 초국적기업의 탈결합 과정에 대응하는 지방정부 역량에 대한 연구는 행정학의 핵심 연구 주제일 수 있다. 그러나 행정학 내에서 탈결합이 지역에 미

1) 1997년 아시아경제 위기 이후 우리나라 지방 대도시들은 지역 경제 회복의 지름길로써 초국적기업 유치를 경쟁적으로 추진하였다. 지역의 일자리를 창출하고 지역 성장을 달성하기 위하여 울산, 수원, 구미, 평택, 거제, 아산, 창원, 파주, 통영, 광주, 목포 등의 도시들이 국내의 초국적기업과의 전략적 결합을 적극적으로 추진했으나, 최근 지방 대도시들은 초국적기업의 탈결합으로 인해 고용위기에 직면해있다.

치는 영향과 이에 대한 지방정부의 대응과 관련된 논의는 거의 진무한 편이다. 행정학 내의 정부 역량에 대한 기존 연구도 개인 역량, 조직 역량, 거버넌스 역량 등 분석 수준에 따라 개념과 분석틀을 도출하거나 혹은 특정 문제나 해결 과제 등을 산정해 두고 논의를 진행하기도 하지만(최상옥, 2012; 이승중·윤두섭, 2005; 소순창, 2006; 김혜정·이승중, 2006; 김혜정, 2006; 최봉기, 2007; 심재훈, 2017; 윤건 외, 2018a, 2018b), 탈결합 문제와 관련하여 정부 역량을 다루고 있지는 않다. 이에 본 연구는 그동안 행정학 분야에서 비중 있게 다루지 않았던 초국적기업의 탈결합 현상을 주목하면서, 탈결합에 대응하는 지방정부의 역량에 대해 검토하고자 한다.

이 연구를 위해 세계생산네트워크(Global Production Network: GPN)론에서 GPN의 영향 및 지역의 흡수 역량에 대한 논의와 행정학 내 정부 역량에 대한 기존 논의를 검토하였으며, 탈결합을 겪었던 군산의 사례를 심층적으로 분석하였다. 따라서 본 연구에서 제시하는 지방정부 역량은 Dicken(2015)의 논의와 기존 행정학에서의 정부 역량에 대한 논의, 그리고 군산 사례 연구를 통해 발견한 필요 역량을 토대로, '탈결합 상황에서 요구되는 지방정부 역량'을 정리한 것이다. 이는 '탈결합에 효과적 대응'이라는 '특정 목적'에 맞는 지방정부의 역량을 한국적 맥락에서 보다 구체적으로 살펴보기 위해서다. 이 연구는 기존 논의와 사례에 대한 깊은 탐색을 통해 탈결합이라는 문제를 대처하고 해결하기 위해 탈결합에 대응하는 지방정부의 역량을 개념화한 것이다. 따라서 본 연구는 영역별 차이를 넘어서는 일반화된 정부 역량 개념 도출을 목적으로 하지 않았음을 밝힌다. 이러한 탐색적 논의는 탈결합을 겪었거나 겪고 있는 다른 지방 대도시의 사례를 분석하는 준거틀로서 시사점을 줄 수 있으며 더 많은 다양한 경험적 사례에 대한 검토를 통해 보완, 정교화될 수 있다.

군산을 사례로 선정한 이유는 GM이라는 초국적기업과 탈결합하여 경제 침체를 심하게 겪은 대표적 도시이면서 동시에 탈결합 이후 중앙정부와 지자체, 지역 구성원 등이 협력하여 재결합을 성공적으로 이뤄내고 있는 과정에 있는 도시이기 때문이다. 물론 본 논문에서 탈결합 이후 재결합 과정을 다루지는 않지만, 탈결합까지의 과정만으로도 충분히 대표성을 가질만큼 많은 점을 시사해 줄 수 있다. 따라서 군산과 GM의 탈결합 현상은 사례의 목적을 기준으로 삼는다면 특별한 문제나 관심사를 가장 잘 이해할 수 있는 도구적 사례(Stake, 1995)이다. 또한 표집 전략을 기준으로 하자면 문제에 대한 구체적인 정보를 제공하며 다른 사례에 대해 최대한의 정보와 일반화의 가능성을 제공하는 결정적 사례라고 할 수 있다(Miles & Huberman, 1994). 사례 조사를 위해서 각종 문헌 조사와 함께 2019년 10월부터 2020년 2월까지 총 12명을 대상으로 개별 및 집단 인터뷰를 총 11회 진행하였다. 구체적인 면담 참여자로는 군산시 시

장과 과장급 이상 관료 2명, 일선 관료 1명, 노동조합 임원 6명, 지역 전문가 1명, 협력업체 CEO 1명이다.

탈결합 대응을 위한 지방정부의 역량을 탐색하려는 본 연구는 다음과 같이 구성된다. 먼저 초국적기업이 지역과 어떻게 결합 혹은 탈결합 하는지를 설명하는 GPN론을 간략하게 제시한 이후 정부 역량에 대한 논의를 진행하고, 이를 토대로 초국적기업의 탈결합에 대응하는 지방정부의 역량을 이론적으로 논의한다. 이후 이를 군산과 GM의 탈결합 사례에 적용하여 군산 시정부의 어떠한 역량이 부족했고 필요했는지를 탐색해 본다. 마지막으로 이 연구를 통해 밝힌 바를 정리한 후 정책적 함의를 도출하며 마무리한다.

## II. 초국적기업의 탈결합과 지방정부의 대응 역량

### 1. 세계생산네트워크, 초국적기업의 전략적 결합과 탈결합

맨체스터 학파에 의해 주창된 GPN<sup>2)</sup> 논의는 세계화 맥락에서 초국적기업의 다규모적(multi-scalar)이고 다입적인(multi-locational) 경제활동이 지역의 성공과 쇠퇴에 미치는 영향을 분석하는 이론적 논의이다(Henderson et al., 2002; Coe et al., 2004; Dicken, 2015; 이용숙 2006; 이용숙·이돈순, 2015). GPN 논의는 GPN의 구성 요소들이 배열되고 조율되는 방식에 따라 지역의 성장과 쇠락이 결정될 수 있으며, 경제 성장 정도가 달라질 수 있다고 설명한다. 다시 말해 지역이 초국적기업의 GPN에 통합되는 방식에 따라 지역이 성장할 수도 있고, 쇠퇴할 수 있다고 본다. 따라서 지역의 성장과 쇠퇴는 지역의 GPN과의 결합 방식 여하에 따라, 다시 말해 지역이 초국적기업을 어떤 방식으로 유치하고 관계 맺는가에 따라 크게 영향을 받는다고 본다.

세계화 맥락에서 지역 성장은 특정 지역의 내생적인 성장 요인과 초국적기업 등과 같은 초지역적 행위자들(trans-local actors) 간의 전략적 필요(strategic needs)의 상호보완적인 결합인 전략적 결합(strategic coupling)에 의해 결정된다(Coe et al., 2004). 전략적 결합의 중요성을 강조했던 GPN론자들은 지역 성장을 초국적기업의

---

2) 세계생산네트워크(Global Production Network)는 초국적기업의 상품, 제품 혹은 서비스가 생산, 배포 및 소비되는 상호 연결된 기능, 운영 및 거래의 회로(circuit)로 정의된다(Dicken, 2015:54). 따라서 GPN으로 초국적기업의 글로벌생산체계 정도와 방식을 확인할 수 있다.

GPN과 지역적 자산이 전략적으로 결합한 산물로 바라보면서, 전략적 결합을 통한 초국적기업과 지역 간의 상호 이익에 관심을 두었다(Werner, 2016). 이들은 지역 성장을 위한 선행요건으로 규모의 경제와 범위의 경제를 실현하게 해주는 기술, 조직, 영토 등을 지역 자산으로 설정하였고, GPN 구성 요소로는 핵심기업(focal firm)과 자회사 및 하청기업, 소비자 등을 설정하였다. 그리고 이 둘의 전략적 결합 여부와 정도는 지역의 제도적 기구(정부 기관, 노동 조직, 기업 연합 등)에 의해 영향을 받는다고 설명한다(Coe et al., 2004).

GPN론자들이 전략적 결합이라는 개념을 중시한 이유는 전략적 결합을 통해 지역의 성장을 견인할 수 있다고 믿었기 때문이다. 이들의 주장에 따르면 지역이 특정 초국적기업의 GPN에 전략적으로 결합될 때 그 지역은 경제 성장을 경험할 수 있다. 이는 지역이 GPN과 연결됨으로써 그 지역에 자본이 유입되고, 지역 기업의 성장이 촉진되며, 지식이 이전되거나 확산되며, 일자리가 늘어나기 때문이다(Dicken, 2015). 그러나 모든 지역이 초국적기업의 GPN과 전략적으로 결합되는 것은 아니다. 지역이 초국적기업과의 전략적 결합에 성공하기 위해서는 초국적기업을 유인하기에 충분한 지역 자산(regional assets)을 지녀야 한다. 성장을 위한 규모의 경제가 가능한 지역화경제(localization economy)의 가능성이 열려 있어야 하고, 초국적기업의 투자와 생산을 지원할 지역의 제도가 제대로 갖춰져 있어야 한다(Coe et al., 2004). 또한 지역이 특정 초국적기업의 GPN에 성공적으로 결합되었다 하더라도, 그 결합이 반드시 경제 성장을 보장하는 것도 아니며, 그 결합이 영구적인 것도 아니다.

그런데 초국적기업과 지역의 전략적 결합은 필요에 따라 전략적으로 결합한 것이기 때문에 그 필요가 사라질 때 결합 자체가 해체되는 탈결합(decoupling)이 나타날 수 있다. 탈결합이란 초국적기업이 해당 지역에서 철수하여 더이상 전략적 결합 상태를 유지하지 않는 상태를 의미한다. 탈결합에 대한 관심과 우려는 2008년 세계적 금융위기를 겪으면서 본격적으로 대두되었다. 2008년 위기 이후 많은 초국적기업이 공장폐쇄와 기업 이전 등을 실행하자 전략적 결합의 부정적 측면과 해체 가능성에 대한 우려와 비판이 제기된 것이다(Werner, 2016). GPN과 지역의 비대칭성을 간과했다는 비판이 제기된 것이다. GPN의 전략과 필요는 빠르게 변화하는 반면 지역의 자산은 느린 속도로 변화된다는 Dicken의 지적은 초국적기업과 지역 간에 구조적 비대칭성이 존재함을 시사한다(Dicken, 2015).

물론 정치경제학적 입장에서 투자철회, 공장폐쇄, 이전의 문제를 다루고 있었지만(Pike, 2005a, 2005b), 이 논의는 GPN과 연계되지 않았으며 특정 시기의 단편적 현상인 초국적기업의 투자철회, 폐쇄, 이전 등에 초점을 맞춰 GPN의 진화 과정을 통시

적으로 고찰하지 못했다. 따라서 GPN 논의를 진화 경제지리학의 논의와 접목하여 GPN과 지역의 관계를 통시적, 구조적으로 바라보는 것이 필요하다(MacKinnon, 2012). 경로의존성과 고착, 경로 파괴와 경로 창출 등의 진화론적 개념을 지역과 GPN의 관계에 적용시켜 보면 왜 특정 초국적기업이 특정 지역에 전략적 결합을 하는지, 왜 특정 지역에서 탈결합 혹은 재결합하는지 그 이유와 과정이 잘 설명된다. 경로의존성 때문에 이미 클러스터로서 기능하는 지역과 GPN이 전략적으로 결합하는 경향을 보인다. 그러나 그 지역에서 고착 현상이 발생할 경우 초국적기업은 경로 파괴를 모색할 수 있다. 경로 파괴는 초국적기업이 타지역으로 이전하거나 폐쇄하게 되는 것을 의미하므로 이는 전략적 결합이 해제되는 탈결합 현상을 의미한다.<sup>3)</sup>

지역과 전략적으로 결합한 초국적기업이 그 지역에서 변화 없이 전략적 결합을 유지할지, 탈결합으로 갈지, 아니면 재결합의 길을 선택할지는 초국적기업과 지역의 상호작용 속에서 결정된다. 전략적 결합의 유지나 재결합이 발생할 경우 지역은 자본 투입, 현지기업 활성화, 지식 확산, 고용 창출 효과를 증대시킬 방안을 모색하는 것이 필요하다. 하지만 탈결합이 발생한다면 지역은 전략적 결합을 통해 얻을 수 있었던 자본 투입, 현지기업 활성화, 지식 확산, 고용 창출 등의 효과들을 모두 잃을 수 있게 된다. 따라서 초국적기업이 지역으로부터 탈결합하려 할 때 그 기업 GPN의 잠재적 효과를 살펴면서 탈결합에 대응하는 것이 필요하다.

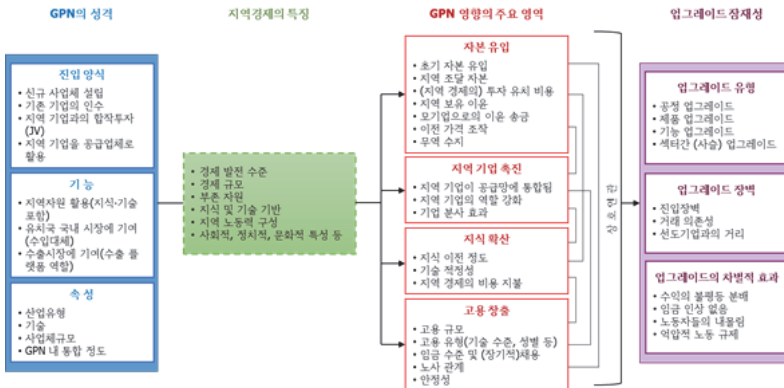
기존의 GPN 논의는 지역 성장을 이룬 전략적 결합 사례에 초점을 맞추고 있어, 탈결합이 지역에 미친 영향이나 탈결합 과정에서 지방정부의 대응 역량에 대해 구체적인 경험 연구를 제시하고 있지 않다. 하지만 디킨의 흡수 역량(absorptive capacity)과 GPN의 영향에 대한 논의는 전략적 결합 및 탈결합의 가능성을 추정하고 탈결합에 대응하는 지방정부 역량을 도출하는 데에 많은 시사점을 줄 수 있다. 디킨은 지역의 흡수 역량이 높을수록 GPN과의 전략적 결합이 지속될 수 있고 이로 인해 더 큰 경제성장의 혜택을 누릴 수 있다고 보았다(Dicken, 2015). 이러한 흡수 역량은 지방정부의 역량과 직결되는 것으로, 지역의 성장과 쇠퇴, 지역의 전략적 결합과 탈결합에 지대한 영향을 미친다.

GPN과 관련해서 흡수 역량이란 투자유치국의 지역이 초국적기업의 투자 및 생산활동에 조응할 수 있는 역량을 의미하며 초국적기업의 기준에 맞게 납품할 수 있는 현지 지역 업체의 역량으로 구체화된다(Dicken, 2015). 투자유치국 지역 경제의 특징인 경

3) 경로 창출은 새로운 성장 경로를 만들어 내거나 기존 경로를 업그레이드하여 성장을 지속하는 것이므로, 새로운 GPN과 추가적으로 전략적 결합을 이루거나 기존 GPN을 유지 혹은 추가 투자를 이끌어내는 것이라 할 수 있다. 이를 재결합(recoupling)이라고 할 수 있다.

제발전 수준, 경제 규모, 자원부존량, 지식 및 숙련 기반, 지역 노동력 공급 구성, 사회적·정치적·문화적 특성 등이 지역의 흡수 역량에 지대한 영향을 미친다(그림 1). 이러한 흡수 역량 정도를 보여주는 지역 경제의 특성이 초국적기업의 GPN 운영의 특성과 결합하여 GPN의 잠재적 효과에 영향을 미친다. GPN 운영의 특성과 지역 경제의 특성 간의 상호관계는 전략적 결합과 탈결합에도 지대한 영향을 미칠 수 있다.

〈그림 1〉 GPN이 지역 경제에 미치는 영향



출처: Dicken(2015), p. 256

GPN 운영의 특성은 초국적기업의 GPN의 진입 양식, 기능, 속성에 따라 결정된다. 첫째, 초국적기업이 투자유치국에 진입할 때 그 양식 유형에 따라 GPN의 운영이 달라질 수 있다. 투자 대상국에 생산시설을 직접 설립하여 투자하는 그린필드(greenfield) 투자인지, 이미 설립된 회사를 사들이거나 합작하는 방식인 브라운필드(brownfield) 투자인지, 그 진입 방식에 따라 GPN 운영의 특성이 달라지며 GPN의 지역 경제에 미치는 잠재 효과 역시 달라질 수 있다. 둘째, GPN의 기능 역시 GPN 운영의 특성에 영향을 미친다. 초국적기업의 GPN의 기능이 무엇인지에 따라, 다시 말해 GPN 운영의 동기가 무엇이나에 따라 GPN 운영의 특성이 달라진다는 것이다. 셋째, 초국적기업의 GPN의 속성 역시 GPN 운영의 특성을 결정한다. 투자유치국에 진출한 초국적기업의 산업 유형에 따라, 기술 수준 및 유형에 따라, 사업체의 운영 규모에 따라, 그리고 GPN 내의 통합 정도에 따라 초국적기업의 GPN의 속성은 달라지며, 이러한 GPN의 속성은 GPN의 운영의 특성을 결정한다.

지역 입장에서 초국적기업의 세계생산네트워크가 지역에 미치는 영향을 분석하는 것은 매우 중요한 일이다. 지역이 특정 초국적기업의 GPN에 성공적으로 결합하였다

하더라도, 그 결합이 반드시 경제 성장을 보장하는 것이 아니기 때문이다. 1960년대와 1970년대 남미의 경험은 전략적 결합이 경제 성장보다는 오히려 저발전을 초래했음을 명확히 보여준다. 또한 GPN의 영향 정도를 면밀히 분석한다면 전략적 결합이 계속 유지될지, 아니면 탈결합의 가능성이 높아지는 가를 추정할 수 있다. 만일 지방정부가 GPN의 영향 정도를 분석하면서 전략적 결합 유지 혹은 탈결합의 가능성을 추정할 수 있다면, 그 지방정부는 매우 높은 탈결합 대응 역량을 지녔다고 볼 수 있다. Dicken(2015)은 지역에 미치는 초국적기업의 세계생산네트워크의 잠재적 효과로 자본 투입, 현지 기업 활성화, 지식 확산, 고용 창출의 네 가지 영향을 강조한다.

자본 투입의 효과를 분석하기 위해 초기 유입된 자본 양, 현지에서 조성된 자본 양, 투자 유치를 위해 지역 경제가 치른 비용, 보유된 이윤, 송금된 이윤, 이전가격, 무역 수지 등에 대한 파악이 필요하다. 현지 기업 활성화 효과를 파악하기 위해서는 현지 기업과의 결합 정도, 현지 기업의 역할 강화 정도, 분사(spinoff) 효과 등에 대한 분석이 필요하다. GPN의 지식 확산의 기여도를 파악하기 위해서는 지식 이전 정도, 이전되는 기술의 적정도, 지식 이전을 위해 지역이 치러야 할 비용 등에 대한 파악이 선행되어야 한다. 고용 효과를 분석하기 위해서 과연 GPN이 품질, 기술, 양질의 노동조건을 보장하는 고차원(high-road)의 일자리 시나리오를 창출하는지 혹은 저임금, 낮은 기술, 불안정한 일자리, 열악한 노동조건으로 특징되는 저차원(low-road)의 일자리를 창출하는지를 확인하는 것이 필요하다. 또한 창출된 고용이 어느 정도 지속 가능할 수 있을지 그 안정성을 확인하는 것 역시 중요하다.

이상에서 GPN의 전략적 결합 및 탈결합의 의미와 GPN이 지역에 미치는 영향에 대한 디킨의 논의를 검토했는데, 이는 지역의 성장과 쇠퇴, 발전 여부를 추정하는데 뿐만 아니라 탈결합에 대응하는 지방정부 역량을 도출하는 데에 많은 시사점을 줄 수 있다.

## 2. 정부 역량

정부 역량에 관한 많은 연구가 Skocpol(1985)이 제시한 ‘국가 역량(state capacity)’의 개념을 논의의 공통적인 출발점으로 삼거나 이와 유사하게 개념을 정의하고 있다(Cheung, 2008; Knutsen, 2013; Farazmand, 2009; Scott, 2001; 유민봉, 2015). Skocpol(1985)은 국가 역량을 ‘국가 자율성(state autonomy)’과 함께 논의하면서 국가가 목표를 설정하고 이를 추구하는 것을 국가 자율성으로 보았으며, 이렇게 설정된 공적 정책 목표를 실행하는 것을 국가 역량으로 정의하였다. 즉 국가 역



량은 '정부의 목표를 성취하는 능력, 혹은 정부 목표를 달성하기 위한 정책 이행 능력'이다. 하지만 국가 역량이 곧 정부 역량을 의미하는 것은 아님에도 불구하고<sup>4)</sup> 거의 동일한 개념을 다룬다. 이 때문에 유민봉(2015)의 경우 국가 역량의 개념을 토대로 정부 역량을 '정부의 정책집행 능력 및 재화와 서비스 제공 능력'이라고 정의한다.

정책 역량과 거버넌스 역량 또한 마찬가지다. Denis et al.(2015)의 경우, 정책 역량을 정책의 집행을 넘어 기획에서부터 평가까지 전 과정에 걸쳐 발휘되는 역량으로 정의하였지만, 정책을 이행하는 과정에서 기획과 집행, 평가가 순환적으로 반복해서 이뤄진다는 점을 감안하면(Pressman & Wildavsky, 1984) 정책 이행 역량을 강조한 정부 역량 및 국가 역량 연구들과 그 개념이 상당 부분 중첩된다고 할 수 있다. 거버넌스 역량의 경우에도 그 개념을 '정부가 정부 외 주체들과 함께 정부 목표를 달성하는 능력'으로 정의하는데, 이러한 개념도 정부 역량, 국가 역량, 행정 역량 연구의 세부 개념 구성에서 자주 등장한 바 있다(정용덕, 2006; Booher & Innes, 2002; Wallis & Dollery, 2002; 윤건 외, 2018a). 이러한 개념적 유사성과 중첩성으로 인해 Ko et al.(2021)은 체제(system) 수준에 한정해서이긴 하지만, 행정 역량이 거버넌스 역량인지, 정책 역량인지, 관리 역량인지, 정치 역량인지 불분명하다고 지적한 한 바 있다.

이렇듯 각 개념은 서로 연결성과 유사성, 공통점을 지니고 있기에 정부 역량을 논의하기 위한 바람직한 접근은 엄밀한 비교와 논의를 통해 유일하고도 보편적인 단일 개념을 도출하기보다 각 개념의 중첩성과 모호성을 포용하여 이를 종합적으로 이해하고 적용하는 것이다. 따라서 본 연구는 탈결합 문제에 대응하기 위한 정부 역량을 논의하면서 단순히 정부 역량에 국한되거나 정부 역량이 무엇인지를 엄밀하게 분석하여 단일 보편 개념을 도출하는 데에 초점을 두기보다는 국가 역량, 행정 역량, 정책 역량, 거버넌스 역량 등의 연구를 종합적으로 검토하여 해당 역량의 개념을 구성하였음을 밝혀둔다.

이러한 접근을 통해 그동안의 국내외 관련 논문들을 살펴보면 대략 세 가지 특징이 드러난다. 첫째는 정부 역량의 개념이 연구마다 매우 이질적이고 개별적이어서 합의된 개념을 찾기가 힘들다는 것이고, 둘째는 각 연구가 정부 역량을 논의하는 맥락 혹은 해결하고자 하는 문제를 가정하고 있다는 점이다. 이는 일정 부분 첫 번째 특징의 원인이기도 하다. 셋째는 동일한 정부라도 정책 영역별로 그 역량은 다를 수 있다는 점이다.

4) 정부는 통치기구로서 넓게는 입법부, 사법부, 행정부를 통칭하는 제도 집합을 의미하거나 좁게는 행정부를 뜻한다. 반면 국가는 이러한 제도집합과 함께 일정한 지리적 경계인 영토를 포함하는 국제법적 주체이다. 따라서 정부 역량 연구가 행정부 중심의 관료적 역량에 집중되어 있다면, 국가 역량 연구는 이를 넘어 안보 역량이나 사회적 갈등관리 역량 등을 포함하는 경우도 있으므로 그 개념적 구성의 폭이 보다 넓다고 할 수 있다(Hendrix, 2010).

먼저 정부 역량의 개념에 대한 혼란과 합의의 어려움, 부정확한 조작화나 측정 기술에 대해서는 여러 학자에 의해 언급된 바 있다(Bowman & Kearney, 1988; Cheung, 2008; Honadle, 2001; Hendrix, 2010; Ko et al., 2021; 김혜정, 2006; 김혜정·이승승, 2006). 정부 역량 연구마다 분석 수준과 접근 관점이 매우 다양하게 나타난다. 먼저 분석 수준 측면에서는 초기에는 개인 수준에서, 이후에는 조직 수준, 그리고 총체적 단위인 정부 수준, 그 중에서도 중앙정부와 지방정부로 세분화되어 분석 수준이 변해감을 알 수 있다(소순창, 2006; 이승중·윤두섭, 2006; 최상욱, 2012; 최봉기, 2007; 한승헌 외, 2013; Ko et al., 2021). 접근 관점 측면에서는 많은 연구가 조직론적 접근을 하고 있지만 그 안에서도 분류 방식이 모두 다르다.<sup>5)</sup>

정부 역량 연구에서 이와 같은 개념 및 조작적 정의의 다양성이 나타나는 이유는 일정 부분 두 번째 특성인 논의 맥락의 다양성에 기인한다. 해결하고자 하는 문제, 즉 연구 관심의 초점이 다르므로 그에 따른 정부 역량의 개념도 다르게 정의되는 것이다. 가령 지방 분권이 화두일 때는 지방정부가 이양된 권한과 책임, 요구를 감당할 역량이 있는지를 중심으로 정부 역량에 대한 논의를 진행하게 된다(Honadle, 2001). 이는 당연히도 경제 발전 혹은 환경 문제에 초점을 맞춘 정부 역량 연구와 그 개념 구성이 달라질 수 밖에 없다(Knutsen, 2013; Ward, Cao, & Mukherjee, 2014). 또한 우리나라의 참여 정부 시절에는 혁신을 강조하였기에, 당시에는 혁신을 위한 정부 역량이 무엇인지에 대한 논의가 활발히 이뤄졌었다(소순창, 2006; 이승중·윤두섭, 2005; 윤건 외, 2018a). 이렇듯 시대별 혹은 상황별 맥락에 따라 정부가 당면한 사회문제나 과제, 목표가 다르므로 정부 역량 연구의 초점도 달라지고, 이에 따라 정부에게 요구되는 기술, 지식 등 역량의 내용과 선결 조건 등이 달라지므로 개념 구성도 달라지는 경향을 보인다(Ko et al., 2021; 김혜정, 2006).

마지막 특성은 아무리 역량이 강한 정부라도 모든 영역에서 탁월한 성과를 성과를

5) 최봉기 외(1993)의 경우, 조직역량, 재정역량, 권력역량 등의 구조 역량과 구성원 가치관과 공직의식, 구성원 행태와 민주의식, 구성원의 행정과 정책능력과 같은 기능 역량을 구분하고, 최상욱(2012)의 경우 조직 수준과 네트워크 수준의 역량 개념을 통합하여 재정 및 자산 관리, 전략적 인사관리, 정보기술관리, 조직관리/협력체계, 성과중심관리로 구분하고 있다. 장원호·최미옥(2005)과 소순창(2006) 등의 경우에는 정부 내부 역량과 외부 역량으로 분류한다. 이승중·윤두섭(2005), 소순창(2012) 등의 경우에는 정부의 내부역량에만 집중하여 이를 인적 역량과 물질 역량으로 구분하고 있으며, 김병국·권오철(1999)은 보다 폭넓게 구조기반(환경대응, 물적기반)과 조직네트워크(의사 소통, 권한위임)를 포함하는 조직구조적 영역의 역량과 이념기반(고객지향, 혁신지향)과 행동표출(책임성, 적극성)을 포함하는 조직문화적 영역의 역량을 구분하고 있다. 이러한 개념의 분산성과 이질성에 때문에 Honadle(1981, p.575)는 '역량에 대해 합의된 정의는 결코 도출될 수 없을 것'이라 했고, Cheung(2008)의 경우에는 '정부 역량에 관한 유일한 합의는 정부 역량이 중요하다는 사실 뿐이다'라고도 했다.

보일 수는 없다는 점이다(Krasner, 1978; Katznelson & Prewitt, 1979). 이는 1980년대까지 연구에서 합의된 바이다(Skocpol, 1985). 즉 의료 영역에서는 정부 역량이 약할 수 있으나 교통 시스템이나 국토 계획 부문에서는 탁월할 수 있고, 뛰어난 외교 역량을 가질 수는 있으나 외교 정책으로 인한 비용을 국내에 배분하는 데에는 약할 수 있다(Krasner, 1978; Katznelson & Prewitt, 1970). 따라서 특정 정부의 역량이 모든 영역에서 동일할 것으로 가정할 수 없다.

위의 세 가지 특성으로 보건데, 정부 역량 연구에서 일반적 개념을 도출하는 것은 거의 불가능한 과제임을 쉽게 이해할 수 있다. 연구마다 가정하고 있는 맥락이 다르기에 따라 정부 역량의 개념이 상이하게 구성되며 정부 역량 또한 영역별로 다르게 나타나는 상황에서 이 모든 것에 적용할 수 있는 단일한 정부 역량 개념이 존재하기는 쉽지 않기 때문이다. 비교 연구나 평가를 목적으로 하는 연구의 경우 일반화를 염두에 두고 인사, 예산, 조직 등을 중심으로 논의를 진행하지만(Bowman & Kearney, 1988), 이마저도 특정 영역 혹은 특정 정책에 대한 정부 역량으로 그 범위를 한정하는 것이 타당하다. 이 때문에 Skocpol(1985)은 정부 역량의 연구는 중범위 이론이 되어야 한다고 지적한다.

따라서 본 연구는 '탈결합'이라는 영역 혹은 문제에 한정하여 이에 대응하기 위한 정부 역량이 무엇인지를 탐색하는 것을 목표로 함을 밝힌다. 이를 위해서 무엇보다 탈결합이라는 문제에 대한 이해가 선행되어야 하기 때문에 앞선 논의에서 이를 살펴본 것이다. 따라서 이후로는 탈결합이라는 영역에 한정하여 이에 대응하기 위한 지역 정부의 역량이 무엇인지를 Dicken(2015)의 논의를 중심으로 살펴보도록 한다.

### 3. 초국적기업의 탈결합에 대응하기 위한 지방정부의 역량

탈결합에 효과적으로 대응한다는 것은 초국적기업이 타지역으로 이전하거나 그 사업체들을 폐쇄하는 경로 파괴 현상을 미연에 방지하여 기존 경로를 유지 및 업그레이드하거나, 경로 파괴가 불가피할 경우 그 피해를 최소화하고 이를 상쇄할 대안을 마련하는 것을 의미한다. 따라서 탈결합에 대응하는 지방정부 역량이란 탈결합을 방지하거나 그 피해를 최소화하기 위한 지방정부의 능력으로 개괄적으로 정의하면서 그 목적을 탈결합에 효과적으로 대응하는 것으로 명시적으로 밝힌다. 탈결합에 대응하는 지방정부의 역량은 초국적기업의 특성과 GPN 운영을 이해하는 역량, 투자유치국 지역 경제 현황을 파악하는 역량, GPN이 현지 지역 경제에 미친 영향을 분석하는 역량, 그리고 협상 역량으로 구성된다.

## 1) 초국적 기업의 특성과 GPN 운영에 대한 이해 역량

초국적기업의 탈결합에 대응하기 위해 필요한 지방정부 역량은 그 지역과 전략적으로 결합한 초국적기업의 특성과 그 기업의 GPN 운영 방식에 대해 전문적으로 파악할 수 있는 능력이다. 전략적으로 결합한 기업의 특성을 파악하기 위해서는 그 기업이 국내 초국적기업인지 해외 초국적기업인지, 어떤 산업에 속해 있는지,<sup>6)</sup> 지역에서 그 기업이 이용하는 기술의 수준이 어떠한지, 지역에서 운영되는 사업체의 규모가 어느 정도인지에 대한 전문지식이 필요하다. 또한 초국적기업의 GPN 운영 방식에 대해 파악하기 위해서는 초국적기업의 GPN의 진입 양식과 기능을 파악해야 한다. 초국적기업이 새로운 단위(unit)를 설립하는 그린필드 투자인지, 기존 기업을 인수하는 브라운필드 투자인지, 그리고 현지기업과 합작투자 하는지, 그 투자 비율이 어느 정도 되는지 등 진입 양식을 파악하는 역량이 필요하다. 초국적기업의 상이한 진입 양식은 GPN 운영의 특성을 다르게 하며, GPN의 지역 경제에 미치는 잠재 효과 역시 다르게 한다.

초국적기업의 GPN의 기능이 현지 자원을 활용하기 위해서인지, 투자유치국의 현지 시장을 활용하기 위한 목적인지, 아니면 수출거점으로 활용하기 위해서인지를 파악하는 것이 필요하다. 현지 자원의 희소성이 크면 클수록 초국적기업은 더 적극적으로 결합하고자 하며 탈결합의 가능성은 낮아진다. 초국적기업이 투자유치국의 시장을 활용하기 위해서 GPN을 운영할 경우 수출거점으로 활용하는 경우에 비해 현지화 전략을 추구할 가능성이 높으며 탈결합 가능성은 낮아진다. 이렇듯 GPN의 기능에 따라 GPN 운영의 특성이 달라지기 때문에, 이에 대해 파악하는 역량이 필요하다.

## 2) 투자유치국 지역 경제 현황에 대한 파악 역량

현지의 경제 현황에 대한 파악 능력 역시 매우 중요한데, 이는 초국적기업과의 협상에서 중요할 뿐만 아니라 탈결합 시 즉각적으로 대처하기에 수월할 수 있기 때문이다. 지역의 경제발전 수준, 경제 규모, 자원 부존량, 지식 및 숙련 기반, 지역 노동력 공급 구성, 사회적·정치적·문화적 특성에 대한 전반적인 파악이 필요한데, 이는 이러한 요소들이 초국적기업의 탈결합 혹은 재결합 결정에 큰 영향을 미치기 때문이다.

6) 이는 산업에 대한 전문성을 의미한다. 산업 트렌드를 분석하고 그 지역에 GPN을 통해 편입된 산업이 초기(initial) 단계인지, 성장(growth) 단계인지, 성숙(maturity) 단계인지, 쇠퇴(decline) 단계, 노후화(obsolescence) 단계인지를 파악할 수 있는 전문 역량이 필요하다. 또한 산업 내 경쟁의 정도와 집중 정도, 그리고 경쟁 상대를 파악하는 것도 매우 중요한 전문능력이다. 산업 내 경쟁자가 누구인지를 파악하고 있으면 탈결합 시에 대체할 수 있는 대상을 찾는 것이 훨씬 수월할 수 있기 때문이다.

우선 경제발전 수준이 높을 경우, 초국적기업이 현지 지역의 시장을 활용하기 위해 그 지역 내에 착근하려는 경향을 보여 전략적 결합을 지속할 가능성이 커진다. 현지 지역 경제 규모가 클 경우 초국적기업의 GPN과 연계된 지역 내 다른 산업이 존재할 가능성이 커져, 초국적기업이 전략적 결합을 유지할 가능성이 커진다. 따라서 초국적기업의 GPN과 연계된 지역 내 다른 산업의 존재 여부와 정도를 파악하는 것 역시 선행되어야 할 과제이다. 석유 혹은 천연가스 등의 현지 자원을 획득하기 위해 진출한 초국적기업의 경우 자원 부존량은 결합의 지속 여부를 결정짓는 중요 변수가 될 수 있다. 초국적기업이 활용할 수 있는 자원 부존량이 풍부하고, 그 자원이 희소할수록 탈결합의 위험성은 낮아지기 때문이다. 현지의 지식 및 숙련 기반을 파악하는 것도 매우 중요하다. 특히 경험을 통해 얻어지는 암묵지(tacit knowledge)가 지역 내에 풍부할 경우 초국적기업은 그 지역 내에 착근하려는 경향성을 보이며 그 결과 탈결합의 가능성은 낮아질 수 있다. 따라서 암묵지에 대한 학습과 관리 역량은 지방정부에게 요구되는 중요한 역량이다. 초국적기업이 필요로 하는 생산 및 영업 지식 기반의 토대가 있고, 초국적기업 본사와의 의사소통이 원활하다면 탈결합의 위험성이 낮아질 수 있다. 예를 들어 1980년대 말 노사분규로 임금 상승이 동반되었을 때 마산수출자유지역 내 일본계 전자산업 초국적기업들이 마산 내 고숙련 노동자들의 활용을 위해 탈결합을 결행하지 않았다(Lee, 1999). 이는 당시 임금이 올랐어도 노동자의 숙련 수준과 노동생산성이 높았고, 마산수출자유지역 내 생산 지식 수준이 중국보다 높았기 때문이다. 이러한 연유로 지역의 지식 및 숙련 수준을 파악하고 관리하는 능력 역시 탈결합에 대응하기 위해 매우 중요하다.

지역 노동력 공급이 어떻게 이루어지고 있는지에 대한 파악 역시 필요하다. 지역 내에서 자체적으로 노동력 공급이 이루어지는지, 아니면 다른 지역으로부터 노동력을 공급받는지에 대한 파악이 중요하다. 지역 노동력 공급 구성에 대한 정보는 탈결합의 영향을 분석하고 재결합의 가능성을 모색할 때 매우 중요한 근거 자료가 되기 때문이다. 지역의 사회적, 정치적, 문화적 특성이 노사관계에 영향을 미치기 때문에 이러한 지역적 특성에 대한 이해와 분석이 필요하다. 초국적기업이 노사분규 빈번 발생 지역을 회피하지만, 강성 노조가 존재하고 적극적으로 역할을 할 경우 탈결합을 수월하게 감행하지 못하는 경향성도 보인다.

### 3) GPN의 지역 경제에 미친 영향 분석 역량

지방정부가 탈결합에 대응하기 위해서는 초국적기업의 GPN이 지역경제에 미치는

영향을 철저히 분석, 파악할 수 있는 역량이 필요하다. 네 가지 측면에서 그 영향을 분석해야 한다. 우선 자본 투입의 효과를 분석하는 것이 필요한데, 이는 초기에 유입된 자본의 양과 현지에서 조성된 자본의 양에 대한 확인을 통해 측정 가능하다. 또한 자본 투입 효과는 초국적기업의 투자 유치를 위해 지역 경제가 치른 비용을 빼야 계산이 가능하다. 대부분 투자유치국에서 세금감면, 보조금 지급, 산업단지 및 부대시설 건설 등 많은 비용을 지불하는데, 이 비용이 매우 크다면 자본 투입 효과는 상대적으로 빛바랄 수 있다. 또한 초국적기업이 현지에서 보유한 이윤과 모기업으로 이윤을 송금한 양에 대한 정보가 있어야 초국적기업의 자본 투입 효과에 대해 파악이 가능하다. 초국적기업의 경우 국가 간 법인세율 차이를 이용한 세후 이익 극대화를 위해 이전가격(transfer pricing)을 조작하는 경우가 빈번히 발생하기 때문에 이전가격에 대한 정보가 있어야 자본 투입 효과를 보다 정확하게 계산할 수 있다. 마지막으로 수출·수입 등의 무역수지 정보를 통해 자본 투입 효과를 확인할 수 있다.

두 번째 측면으로 초국적기업의 투자가 얼마만큼 현지 기업을 활성화시켰는가를 파악하는 역량이 필요하다. 초국적기업의 자본이 투입되어도 단순히 조립만 하는 분공장(branch plant)을 가동할 경우 그 초국적기업의 GPN은 현지 기업을 활성화하는 데에 거의 기여하지 못한다. 초국적기업이 자신의 공급네트워크로 현지 기업을 어느 정도 활용하고 있는지, 초국적기업의 GPN 내에서 현지 기업의 역할이 어느 정도 강화되었는지, 또한 스피노프가 어느 정도 발생했는지에 따라 현지 기업의 활성화 정도가 달라진다. 분공장의 경우 상대적으로 탈결합이 수월하며 현지 기업의 활성화 정도가 높을수록 탈결합의 가능성은 낮아진다. 이 점이 부품의 국산화율과 현지 기업 활성화 정책이 필요한 이유이다.

세 번째로 초국적기업의 GPN이 투자유치국에서 지식 확산에 영향을 미치기 때문에 초국적기업의 지식 이전 정도를 파악하는 것 역시 중요하다. 초국적기업은 기술의 외부 확산을 근본적으로 차단하려는 경향을 지니기 때문에 초국적기업의 투자 유치 및 생산활동으로 모든 지역이 지식 이전 효과를 누릴 수 있는 것은 아니다. 지식 이전은 일정 정도 현지 고용 노동자에게 특정 기술 혹은 지식에 대한 교육 및 훈련을 통해 발생하기 때문에 지식 이전이 원활히 되는 지역에서 초국적기업이 탈결합하는 경향성은 낮은 편이다. 따라서 탈결합에 대응하기 위해 지방정부는 특정 GPN의 지역 내 지식 이전이나 확산 정도를 파악하는 것이 중요하다. 또한 초국적기업이 이전하는 기술의 적정도가 어느 수준인지, 그리고 이에 대해 지역이 치러야 할 비용이 어느 정도인지를 확인할 필요가 있다.

마지막으로 지역의 관점에서 볼 때 초국적기업의 GPN이 지역에 미치는 가장 중요

한 영향은 고용 창출이다. GPN과의 결합으로 인해 창출된 고용량이 어느 정도 되는지를 확인하는 것이 필요하다. 초국적기업이 자동화된 공장 설비 투자에 집중했다면 창출된 고용량이 기대 수준 이하일 수 있다. 또한 창출된 고용 유형도 파악하는 것이 필요하다. 창출된 일자리가 정규직인지 비정규직인지, 저숙련인지 고숙련인지 등을 확인하는 것이 필요한데, 이는 고용 유형이 고용의 질을 결정하기 때문이다. 창출된 일자의 임금 수준과 채용 방식 역시 고용의 질에 지대한 영향을 미치기 때문에 반드시 확인하는 것이 필요하다. 또한 초국적기업의 GPN이 투자유치국 현지의 노사관계에 지대한 영향을 미친다. 무노조 원칙을 고수하는 초국적기업이 직접투자를 통해 지역에 들어올 경우 지역의 관점에서 고용에 대한 정보를 투명하게 관리하는 것이 매우 어렵기 때문이다. 초국적기업이 기존의 현지 관행과는 다른 노사관계 문화를 이식하려 노력함으로써 노조 교섭권이나 경영 참여에 변화를 가져올 수도 있다. 마지막으로 창출된 고용이 어느 정도 지속 가능할 수 있을지 그 안정성을 확인하는 것 역시 매우 중요하다.

#### 4) 협상 역량

기업과의 협상 능력 역시 전략적 결합이나 탈결합 시 지방정부가 갖춰야 할 매우 중요한 역량이다<sup>7)</sup>. 한국적 맥락에서 초국적기업의 협상 대상은 직접투자 허가권을 가지고 있는 중앙정부이다. 비록 중앙정부가 초국적기업과의 주된 협상 파트너이지만 초국적기업의 직접투자가 특정 지역에서 행해지고 그 지역에 지대한 영향을 미치기 때문에 지방정부 역시 협상 역량을 갖추는 것이 시급하다. 초국적기업이 투자 유치 지역 쟁탈전(local tournament)을 협상 전략으로 구사하면서 지역에 부정적인 영향을 끼칠 수 있기 때문에 지방정부가 이에 대비하는 것 역시 중요하다. 초국적기업의 지역 쟁탈전 전략은 특정 투자에 대한 유치 희망 지역의 무한 경쟁을 유도하여 관련 지방정부가 자발적으로 세금감면, 보조금 지급, 노동조건 악화, 환경규제 완화 등을 추구하게 하여 결과적으로 초국적기업으로 하여금 최소 투자로 최대 이익을 누리게 하는 전략이다(Dicken, 2015). 특히 초국적기업의 이익률이 하향할 때 초국적기업이 탈결합을 실행에 옮기기 때문에 이를 미리 대처하면서 협상에 임하는 지방정부의 선제적 자세가 필요하다.

지방정부는 협상력에 크게 영향을 미치는 지역의 권력 자원과 제약 요인을 파악하

7) 앞의 세 역량이 협상 역량에 영향을 미치기는 하지만 협상 역량은 그에 종속된다기 보다 고유한 특성을 지닌 별개의 역량이므로 독립적으로 구성하였다.

는 능력을 갖추는 것이 필요하다. 투자유치국 지역의 권력 자원으로는 현지 시장 접근권, 천연자원 등의 지역 자원 통제권, 적절한 노동력, 적합한 공공시설, 민주적, 안정적인 정치 풍토, 정부의 다양한 지원책 등이 있다. 유치국 지역의 제약 요건으로는 산업의 국제 통합 정도, 투자에 대한 지역 간 경쟁 정도, 결제 혹은 채무 현황, 해외직접투자 의존도, 정치적 불안정 또는 불확실성 등이 있다(Dicken, 2015). 또한 탈결합에 적절히 대응하기 위해서 지방정부는 초국적기업이 지니는 권력 자원과 제약 요건이 무엇인지를 파악하는 능력을 갖춰야 한다. 기술(복잡성, 강도, 변화 속도), 경영 복잡성, 시장 접근성과 수출 가능성, 마케팅 집약 능력과 제품 차별성, 고용 창출 능력 등이 초국적기업의 권력 자원일 수 있다. 산업 내 초국적기업 간 경쟁이 심하거나 유치국 정부가 초국적기업의 중요한 고객이라면, 이러한 조건은 협상과정에서 초국적기업의 제약 요건으로 작용한다(Dicken, 2015).

### Ⅲ. 군산과 GM의 탈결합 과정

군산에 한국GM 공장이 자리잡은 최초의 시기는 1996년이다. GM에 매각되기 전 대우자동차가 승용차 생산라인을 군산 국가산업단지에 건립한 것이 현 한국GM 군산 공장의 시초이다. 이후 2002년 대우 자동차를 GM이 인수하여 한국GM(구 GM대우, 2011년 사명 변경)을 설립하고 2005년에는 디젤 엔진 공장을 추가로 군산에 준공하여 운영하였으며, 이때부터 GM은 흑자로 전환되었다(김현철, 2018c; 한겨레, 2017.08.28.).

한국GM은 조선업 불황으로 인해 2017년 8월에 문을 닫은 현대중공업과 함께 군산 지역 경제를 이끄는 대표 기업이였다. 설립 이후 2018년 2월 폐쇄를 발표하고 동년 5월 완전 철수하기까지 약 20여 년간, 군산 수출의 50%, 전북 수출의 30% 가량을 차지하였으며 지역 내 총생산액의 경우에는 2011년 기준 61.5%까지 차지했다(군산시 내부자료, 2019.11.08.; 연합뉴스, 2018.05.30.). 한국GM이 창출하는 직접 고용인원은 2,044명이었으나 1~3차 협력업체 149개사의 11,366명을 합치면 총 13,410명에 이르는 인원의 일자리를 창출하고 있었고(2017년 12월 기준), 폐쇄 발표 시점에도 이들 인원이 10,700여 명으로 군산 전체 고용 인력의 10%에 달했다(군산시 내부자료, 2019.11.08.; 동아일보, 2018.02.14.).

이처럼 군산 지역 경제에 미치는 영향이 큰 GM 공장이 본격적인 철수 징후를 보인 것은 2013년부터의 일이다. 1996년 설립 당시 생산량과 종업원 수가 각각 약 16만대



와 1,500여 명이었던 군산공장은 2011년 약 27만대와 4,000여 명으로 정점을 찍고 이후 2013년부터 급격한 감소세를 보이기 시작하였다. 결정적인 이유는 2002년부터 군산에서 생산했던 GM의 쉐보레 브랜드가 유럽에서 철수하면서 유럽 수출 물량이 크게 줄어들었기 때문이다(시사포커스, 2017.03.08.). 한국GM은 16개 해외법인 중 15개가 유럽사업부로 유럽 시장에 집중된 구조였고 라세티를 제외하면 군산공장에서 생산하는 모든 차량은 쉐보레 브랜드였다. 따라서 유럽 시장에서 쉐보레의 철수는 군산공장 생산량과 수출에 치명적인 영향을 미쳤다. <표 1>을 보면 2011년 생산대수 26만8천대, 생산액 5조6천억 원을 기록하던 군산공장이 쉐보레가 유럽에서 철수한 2013년에는 생산대수 14만 5천대, 생산액 3조2천억 원으로 40% 가까이 급감했음을 알 수 있다.

또한 국내 시장에서 스포츠유틸리차량(SUV)이 인기를 끌면서 군산공장에서 생산하던 라세티와 크루즈 같은 준중형 세단 차량의 수요가 줄어든 것도 생산량 급감에 기인한다(조선비즈, 2017.09.28.). 이후 계속된 해외 시장에서의 철수와 적자 기록으로 인해 군산공장의 생산대수와 가동률은 지속적으로 줄어들었고 2016년에는 생산대수가 고작 3만3천대로 2011년 대비 약 12%, 공장 가동률은 30% 수준에 그쳤다. 2017년에는 생산대수 2만1천 대, 공장 가동률 20%까지 줄어들었고, 결국 다음 해인 2018년 2월 한국GM이 군산공장의 폐쇄를 발표하면서 동년 4월 중순까지 가동을 전면 중단하다 5월 완전 폐쇄에 이르렀다.

**<표 1> 한국GM 군산공장의 생산량 및 생산액 추이**

(단위: 대, 천억원)

년도		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
생산량		268,670	211,176	144,814	81,670	70,005	33,782	33,982
RV	OLANDO	61,613	49,978	38,005	30,937	22,710	13,999	10,897
세단	CRUZE	145,628	111,282	92,077	50,492	47,295	19,640	1,564
	NG CRUZE	-	-	-	-	-	143	21,539
	LACETTI	61,429	49,916	14,732	241	-	-	-
생산액		56	48	32	20	10	10	-
군산시 총생산액(GRDP)에서의 비중		61.5%	56.5%	35.2%	21.5%	14.3%	10.1%	-

출처: 군산시 내부자료 재가공 (2019.11.08.)

군산 공장의 폐쇄 징후가 단순히 국내 생산량과 공장 가동률의 급감에서만 드러난 것은 아니다. GM의 구조조정은 이미 해외에서도 글로벌하게 이뤄지고 있었다. 2013

년 유럽에서 쉐보레 브랜드를 철수한 이후 2014년 러시아 시장에서 철수하였고, 2015년에는 인도네시아 공장을 폐쇄하였다. 2016년에는 쉐보레 모델을 유럽시장에서 완전 철수 결정을 내리고 유럽사업부 오펜을 매각했으며, 같은 해 10월에는 호주 시장에서, 12월에는 인도 및 남아프리카 시장에서 철수를 했다. 수익성 악화로 인해 세계 시장에서 철수와 사업 축소를 거듭해 갔다.

이러한 글로벌 구조조정의 흐름 속에서 군산공장의 가동률과 생산대수가 줄어드는 것은 심각한 경고 사인이 될 수 있었다. 이의 흐름에 주시하고 이에 대해 위협을 경고한 지역 전문가들이 있었음에도 불구하고 군산은 대응을 하지 않았다(참여자치 군산시민연대, 2012.12.9.; 2014.3.26.). 여기에는 많은 이유가 있었으나 가장 큰 이유는 국내의 GM 공장 중 군산공장이 가장 최근에 지어진 시설이라는 사실일 것이다. 또한 군산은 항구가 있어 생산 물량을 바로 실어 나를 수 있었기에 물류 측면에서도 입지가 나쁘지 않았다. 이러한 이유로 군산시와 일부 노조원은 한국 GM이 국내에서 생산 시설을 폐쇄한다 할지라도 그 대상은 부평이나 울산의 공장이 될 것으로 예측하고 안심하고 있었다<sup>8)</sup>.

*“군산 공장 입장에서 봐서는 설비 면에서나 부지 면에서나 또는 공장의 입지 면에서도 불리하다고 생각하지 않았거든요. 왜냐하면 수출해도 선적배가 들어올 군산에 항이 있지 않습니까. 군산항이 있고 그 다음에 부평, 창원 중에서도 제일 늦게 지어진 공장이기 때문에, 설비나 이런 면에서도 굉장히 유리하다고 판단했기 때문에 설마 군산 공장을 폐쇄 결정 하겠느냐. 하면 오래된 공장이 되겠지라는 이런 막연한 그런 게 있었죠.”(인터뷰 LU6, 2020년2월14일)*

하지만 지역에서는 폐쇄징후를 읽고 줄곧 경고의 목소리를 내는 전문가들이 존재했다(참여자치 군산시민연대, 2012.12.09.; 2014.03.26.). 군산 공장의 가동률과 생산량의 급감, GM의 GPN과 세계 시장의 구조조정, 한국 GM의 내부 경영 등 위험 요소를 명확히 파악하고 대응을 촉구했었다. 그럼에도 불구하고 노동조합의 경우, ‘지금 버텨 내면 다음 물량을 배정받을 것’이라는 사측의 반복되는 이야기를 믿고 폐쇄의 가능성을 염두에 두지 않았다(인터뷰 LU6, 2020년2월14일). 군산시의 경우에도 마찬가지로, 당시 GM의 폐쇄 징후를 경고했던 전문가에게 군산 시장이 ‘GM에 물어봤는데 안나간

8) LU1과 LU5의 경우 GM의 GPN의 변화로 인한 군산 공장의 생산량과 공장 가동률 저하를 보며 군산 공장이 폐쇄될 것으로 예상하고 있었다.

다고 하더라'는 전언을 남겼다고 한다(인터뷰 EX1, 2019년10월23일). 즉 탈결합에 대한 판단을 전적으로 기업에 의존하고 있었던 것이다.

그러나 탈결합 여부에 대한 판단의 원천이 결코 당사자 기업이 될 수는 없다. 기업은 탈결합이 완전히 결정되기 전, 즉 가능성을 논하는 시점에는 결코 이를 사실대로 외부인에게 전달하지 않는다. 생산시설의 이전이나 폐쇄가 가져올 지역 여론의 동요가 우려되기 때문이다. 또한 내부적으로도 계속해서 여러 안이 검토되고 결정 후에도 언제든 반복될 가능성이 존재하기에 마지막 순간까지 폐쇄를 공언하지 않는다. '경영사항이므로 밝힐 수 없다'는 입장을 견지하며 기업 내부의 일원인 노동조합에게까지 정보를 공유하지 않는 것이다(인터뷰 LU6, 2020년2월14일). 따라서 가장 확실한 답을 들을 수 있는 당사자가 기업이지만 이들이 전해주는 정보나 발표에 의지해서는 결코 탈결합에 대한 판단과 대처를 할 수 없다. 그럼에도 군산시와 군산 노조 지부는 GM의 말만 믿고 여타의 가능성에 대비하지를 못한 것이다. 이는 탈결합을 겪는 여러 지역에서 반복되는 일이다.

탈결합으로 인해 군산의 지역 경제는 연쇄적으로 크게 휘청이게 되었다. 2011년 GM 군산공장의 생산액은 5조6천억원으로 지역총생산(GRDP)의 61.5%를 차지하였으나 2016년에는 그 비중이 10%로 줄어들었는데, 협력업체들의 생산액도 이와 동반 하락하였다. 협력업체의 생산액 변화는 이들이 GM 군산공장과 함께 모여 있었던 군산국가산업단지의 생산액을 통해 간접적으로 추정해 볼 수 있다. 2015년 해당 산업단지의 생산액은 8조 6천억원 가량에서 탈결합 시점인 2018년에는 2조 4천억원 가량으로 거의 72%가 급감했다. 고용인원 또한 동기간 내 1만6천여 명에서 9천6백여 명으로 약 38.8%가 줄어들었다. 군산시 내부에서는 GM의 탈결합으로 인한 실질 인원을 대략 1만명에서 1만2천명으로 추산하고 있다. 2019년 군산시 고용률은 54.4%로 전국에서 과천(52.6%), 동두천(54.3%)에 이어 세 번째로 낮았다(군산시 내부자료, 2019.11.08.). 동기간 협력업체의 30%가 도산했고 연관서비스업인 요식업체의 휴폐업은 2015년 대비 43%가 급증하였으며, 지역 내 실물경제의 실상을 보여주는 상가 공실률의 경우 2018년 기준 25.1%로 2016년 3.1% 대비 7배 이상 급증하였다(군산시 내부자료, 2019.11.08.). 이는 전국 평균 5.3%에 비해서도 5배 가량 높은 수치이다. 인구 유출 또한 심각하여 2019년 기준 1년 사이 2,000명이, 3년 사이 6,600명 이상이 감소하였고, 인구 정점을 찍었던 2013년에 비해서는 7,682명이 줄어들었다(통계청). 이는 곧 지역 경제 회복에 쓰여야 할 세수의 감소와 성장 동력의 감소를 의미한다.

〈표 2〉 군산국가산업단지 생산액 및 피고용자수 추이

(단위: 억원, 명)

년도	2015	2016	2017	2018
생산액	8조 5539	6조 1769	6조 3166	2조 3615
피고용자수	15,658	14,480	11,252	9,585

출처: 군산시 내부자료, 2019.11.08.

〈표 3〉 군산시 소규모 상가 공실률

(단위: %)

	17년4분기	18년1분기	18년2분기	18년3분기	18년4분기
군산	15.7	14.2	22.9	22.9	25.1
전국	4.4	4.7	5.2	5.6	5.3

출처: 군산시 내부자료, 2019.11.08.

군산시가 탈결합 발표 전까지 무대응으로 일관했던 것은 아니다. 발표 여러 해 전부터 공장 철수설이 돌고 있었기에 시 차원에서의 움직임도 있었다. 가령 2017년 7월부터 군산상공회의소와 함께 ‘군산지역 내 한국지엠차 점유율 50% 올리기’ 활동을 전개했고, 동년 10월에는 전북도와 함께 ‘군산공장 발전방안’을 발표하며 군산공장 현장 학습·견학 활성화, 공무원 특판행사 및 신차구매 지원, GM차 구매 시 취·등록세 감면, 새 관용차로 GM차 도입, 도 공무원교육원에 GM 차량 전시 홍보 등을 추진하기도 했다(연합뉴스, 2017.10.19.). 동년 11월에는 군산시와 함께 군산상공회의소, 기관·단체 관계자와 시민 등 3천여 명이 모여 결의대회를 개최하고 한국GM 군산공장 경영정상화를 위해 한국GM 차량 사주기와 상생 협력을 다짐하기도 했다(한국일보, 2017.11.15.).

하지만 이러한 지역사회와 노조 지부 측에서의 노력은 탈결합 저지를 위한 직접적인 대응이 될 수 없다. 탈결합을 막거나 재투자를 논의하려면 한국GM과 직접 협상하거나 혹은 중앙정부와 정치권, 노동조합 등과 협력하여 한국GM을 상대해야 한다. 물론 지방정부가 중앙정부처럼 기업에 대해 재무실사나 특별감리, 세무조사 등을 실시할 수 있는 정책수단이나 권한이 없는 것은 사실이다(동아일보, 2018.02.14.; 머니투데이, 2018.02.27.). 하지만 이를 중앙정부나 정치권에 요구하는 등 대응할 수 있는 방안은 다양하게 존재한다. 그럼에도 불구하고 군산시에서는 시민들의 결의에서 출발 더 나아가 간 대응을 찾아보기 힘들었다.

한국GM의 구조조정이 군산 외 부평, 창원에서 이뤄질 가능성이 있었던 점, 이런 측면에서 가장 최근에 지어진 군산공장이 폐쇄될 가능성은 낮을 것으로 예상했던 점, 과거 대우자동차를 인수한 시점부터 한국GM의 대응 상대는 2대 주주인 산업은행 혹은 중앙정부였던 점 등은 군산시가 특별한 사전적 대응을 하지 않았던 점을 일견 이해할 수 있게 해준다. 하지만 이 같은 점을 감안하더라도 약 1년 전 군산 경제의 또 다른 한 축을 담당했던 현대중공업의 탈결합과 그 파급효과를 군산시가 이미 목도하였고 그간 GM 공장의 탈결합 징후가 뚜렷했음을 감안하면 군산시의 이러한 행보를 선뜻 이해하기 힘들다. 이는 역으로 탈결합 대응을 위한 정부 역량에 관한 연구가 얼마나 필요한지를 더욱 분명하게 보여주는 일이기도 하다. 군산시는 탈결합 시그널을 읽고 무엇을 해야 하는지 파악할 수 있는 전문적 역량이 부족했기 때문이다.

군산시는 2018년 2월 13일 한국GM이 군산공장 폐쇄를 발표한 후부터 완전 폐쇄에 들어가는 5월 전까지 지역경제가 패닉에 빠지지 않도록 조치를 취하고자 하였다. 하지만 이미 공장 가동조차 되지 않던 상황이었기에 이는 선제적 대응이 아닌 사후적 대응이다. 탈결합 발표 이후 폐쇄 전까지 군산시가 보인 일련의 대응을 정리하면 <표 4>와 같다.

**<표 4> 한국GM의 탈결합에 대한 군산시의 대응**

날짜	대응 내용
18.2.19	고용재난지역 지정 건의 검토 회의
18.2.19	한국GM 군산공장 가동중단 위기대응 관련 현장지원단 회의
18.2.24	한국GM 군산공장 폐쇄 관련 국무총리 군산 방문 간담회
18.3.2	GM 군산공장 정상화 범 시민단체 결의대회
18.3.9	GM 군산공장 정상화 범도민 결의대회(서울 집결)
18.3.9	GM 군산공장 정상화를 위한 서명부(204,696명) 전달(한국GM 및 청와대)

출처: 군산시 내부자료, 2019.11.08.

이러한 조치에 대해 군산 노동조합의 간부는 늦은 조치였음에도 불구하고 그마저도 속도가 너무 늦어 실제적인 대응이 이뤄지지 못했다고 평가했다.

“저도 그래서 상당히 문제점을 많이 느꼈는데. 군산이 이제 2월 13일인가요? 그때 이제 폐쇄되고, 5월 달까지 몇 개월이잖아요? 그니까 이제 급속이나 민주노총이나 GM 문제가 세계 문제가 된... 이제 사회 문제 아녘요?”

이걸 사회적 이슈로 좀 제기하고 쪽 대응을 하고 이렇게 해 나가야 하는 데, 속도가 너무 늦어요 제가 보기에. 안하려고 했던 건 아닌데. 예를 들어 터지고 나서 상황 파악하고 뭐 하고 하는 데에 한 달 쯤 지나가 버리고 그러니 계속 속도를 못 따라잡고 정작 클라이막스에 도달했는데 여기서 그때에서야 뭐 이렇게 기구 띄우고. 이런 정도... 그래서 그때 느꼈던 건 이런 식으로 계속 대응하면 계속 뒤만 쫓아가고 선제적 대응은 못 하겠구나라는 생각이 들더라고요.”(인터뷰 LU2, 2019년12월13일)

군산시가 대응을 ‘안하려고 했던 건 아니’라는 상기의 언급은 군산시가 탈결합 대응의 의지는 있었으나 대응 역량이 부족하여 선제적 대응을 할 수 없었음을 보여준다. 이는 왜 그러한지, 어떤 역량이 부족한지를 탐색해 보는 본 연구가 필요한 이유이기도 하다. 따라서 다음 절에서는 사전 대응에 집중하여 탈결합에 대응하는 군산시 지방정부 역량을 살펴보고자 한다.

## IV. 탈결합에 대응하는 군산시의 역량

### 1. 한국GM 및 GM의 GPN의 운영에 대한 이해 역량

지역 경제가 소수의 대기업에 의존되어 있을수록 지방정부는 해당 기업과 그 기업의 GPN에 대한 현황을 지속적으로 파악해야 한다. 군산시의 경우 단순히 군산공장을 넘어 한국GM이 합병된 이유와 이의 운영현황, GM의 세계경영전략과 GPN의 운영을 폭넓게 이해하는 것이 필요했다. 그러나 군산시는 GM의 GPN의 상황의 흐름을 파악하고 대비책을 마련하지 못했는데, 그 과정과 이유를 보다 구체적으로 살펴보겠다.

GM이 대우자동차를 인수한 이유는 큰 비용을 들이지 않고 소형차 경쟁력을 확보할 수 있기 때문이었다(참여자치 군산시민연대, 2012.12.09.). 사실 전문가들은 대우자동차를 인수할 때부터 GM이 이미 쇠퇴의 길로 들어선 지 오래라고 판단하고 있었다. 세계 최대 자동차회사였지만 수익성이 거의 없었고 1990년대부터 미국 시장에서조차 일본계 기업들에게 시장 점유율을 추격당하고 있었기 때문이다(김현철, 2013). 국제 유가가 상승하는 가운데 미국 소비자에게 GM은 낮은 연비와 오염 물질을 배출하는 대형차라는 인식이 강했다(Kotra 전문가기고, 2018.11.06.). 이를 타개하기 위해 GM은 2000년대부터 적극적인 M&A에 나섰으나 대우자동차를 제외하고 모두 수년 내에 다

시 철수하거나 헐값에 매각했다(김현철, 2018a). 대우자동차가 유일하게 살아남고 후자를 내게 된 이유는 바로 소형차를 개발·생산할 수 있는 역량과 유럽과 중국으로의 수출 때문이었다(김현철, 2018b).

한국GM은 경소형차 개발 본부와 유럽시장의 전략적 거점의 역할을 했다(조선비즈, 2012.09.27.). 과거 GM은 각 자회사가 모든 차종(중·소형차, SUV, 픽업트럭 등)을 각개전투 식으로 생산하는 분사별 독자경영체제를 고수해왔고, 지역적으로는 미국과 유럽을 두 축으로 하고 있었다(황현일, 2017). 하지만 구조조정을 거치면서 지역별, 대륙별로 차종과 생산라인을 특성화, 차별화하는 거점전략을 취했고, 이에 북미 지역에서는 중형차, SUV, 픽업트럭을 생산하고 소형차는 아시아 지역에서 개발 및 생산하도록 하였다(Kotra 전문가 기고, 2018.11.06.). 한국GM은 세계 8개 거점 중 바로 소형차 개발거점이었다(MBN, 2012.02.13.) 또한 GM은 브랜드 전략을 수정하면서 기존에 유럽 시장을 담당하던 오펔이 중상급 차량을, 쉐보레가 중하급 차량을 담당하게 하였는데, 쉐보레의 유럽 판매물량의 90%를 한국GM이 생산하여 수출하였다(김현철, 2018b). 빠르게 성장하던 중국 시장에 CKD<sup>9)</sup>를 공급하는 역할도 인근의 한국GM이 담당하였다. 이에 2007년 한국GM은 94만대라는 최대 생산실적을 보였고, 이는 중국으로의 KD수출까지 포함하면 두 배 이상으로 수치가 늘어나게 된다(상계서).

이러한 상황은 2000년대 중반 이후 변화하게 된다. 고유가로 인해 판매 부진을 겪다 금융위기로 인해 GM이 파산하게 된 것이다. 이로 인해 2009년 오펔을 매각하기로 했으나, 독일 정부의 지원을 받고 중단하였다(김현철, 2018a). GM의 경쟁력 약화는 이미 진행 중이었기에 적어도 이 시점부터라도 군산시는 탈결합 징후를 감지하고 실질적 대안 마련에 들어갔어야 했다. 같은 유럽 시장에서 활동하는 오펔을 살리기로 한 결정은 곧 쉐보레의 철수를 의미했기 때문이다. 한국GM, 특히 군산공장의 경우 라세터를 제외한 전 생산 물량이 쉐보레 브랜드였다. <표 1>에서 보듯 이는 곧 생산량의 급감으로 나타났다.

유럽 외 지역의 GM의 GPN을 살펴보더라도 사정은 크게 다르지 않았다. 오바마 정부로부터 구제금융을 받아 연명하는 GM이 미국 일자리를 지키려는 정부 기조를 거스르고 미국 공장을 폐쇄하기는 힘들었다. 또한 중국은 세계에서 GM 판매량이 가장 높은 곳이었고, 북미와 합쳐 GM 전체 판매량의 약 80%를 차지하였다. 따라서 미국과 중국에서 생산시설을 철회할 가능성은 없었고, 남은 선택지로는 한국이 유력했다. 결

9) Completed Knock Down의 약자. 현지공장에서 조립하면 자동차 한 대가 만들어지는 완전한 부품 한 세트. 보통 완성차 수출에 제약이 있거나 제조기술이 낙후된 나라들에 수출하는 방식이다.

국'생산은 시장 가까운 곳에서'라는 GM의 경영 전략은 판매량이 적은 한국GM에서의 철수를 정당화하는 좋은 구실이 된 것이다.

GM이 상품 경쟁력이라도 있었다면 생산량을 유지할 수 있었을 것이다. 하지만 이미 상위시장에서는 BMW나 벤츠와 같은 고급 브랜드에게 밀리고 중소형차에서는 일본과 한국 브랜드에 밀리고 있는 상황이었기에 그럴 가능성은 희박했다(참여자치 군산시민연대, 2012.12.09.). 한국을 희생하고 살렸던 오펔도 적자로 경영상황이 악화되다 결국 매각되게 된다. 이로 인해 GM의 세계 각 생산거점은 2010년대에 들어 폐쇄 수순을 밟게 되었고 그 현황은 아래 표와 같다.

〈표 5〉 GM의 글로벌 사업장 철수(2013년~2017년)

국가	발표시점	철수형태	생산 물량(발표시점)
유럽(쉐보레)	2013년 12월 05일	유럽사업 철수	17만1000대
호주	2013년 12월 10일	공장 철수	11만4000대
인도네시아	2015년 02월 26일	공장 철수	1만2000대
태국	2015년 02월 27일	공장 철수	5만5000대
러시아	2015년 03월 18일	생산 중단	6만6000대
유럽(오펔)	2017년 03월 06일	매각	98만4000대
인도	2017년 05월 18일	내수시장 철수	2만9000대
남아프리카공화국	2017년 05월 18일	지분 매각	4만1000대

출처: 김현철(2018c) 및 뉴스1. (2017.05.22.)

한국GM은 생산거점 외에도 개발거점으로서의 지위를 상실해 가고 있었다. GM 본사는 대우 라세티를 기반으로 개발했던 가장 인기모델인 크루즈의 신형 개발 과정을 중국 상하이GM과 공유하게 하고 크루즈 다음 모델의 개발 업무를 오펔로 넘겨주도록 조정했다(김현철, 2018a). 이를 통해 한국GM이 폐쇄 수순을 밟을 것이라는 예상은 어렵지 않게 할 수 있었다. 한국GM 중에서도 군산 공장이 폐쇄될 위험은 더 컸는데, 이는 군산 공장이 연구개발센터를 유치하지 못했기 때문이다. 군산에 연구소라도 유치한다면 인근 공장이 시험대(test-bed)로써 기능하며 존속될 수 있었지만, 연구소를 유치하지 못하면서부터 연구개발시설이 함께 있는 부평공장에 비해 경쟁력은 떨어졌다(참여자치 군산시민연대, 2012.12.09.).

결국 군산시는 이러한 한국GM과 GM의 GPN의 상황의 흐름을 파악하고 대비책을 마련하지 못한 채로 생산시설 폐쇄라는 사건을 맞이하였다. 전문가들이 꾸준히 문제제기를 했으나 그러한 의견에 귀기울이고 대응하지 못했다. 사실 정부가 100% 확실하지



않은 문제에 선제적으로 대응하기는 쉽지 않다. 하지만 4차산업 시대에 발생하는 많은 문제는 그 복잡성과 불확실성으로 인해 정부가 보다 유연하고 기민하게 움직여야 대처가 가능하다. 정부가 직접 전문성을 가지기 힘든 상황이라면 그러한 역량을 가진 외부의 주체들과 협력하여 정기적인 의견을 교환하거나 위원회 혹은 TF를 구성하는 방식으로 역량을 수혈할 수 있다. 그리고 권한과 역량을 보다 많이 가진 중앙정부와 협력하여 대응할 수도 있다. 사실 초국적기업의 탈결합 문제에 있어서는 GM과 산업은행의 경우에서처럼 중앙정부가 협상파트너로 나서는 경우가 많은 것도 사실이나, 미시적이고 지역적인 흐름은 지역에서 체감하고 파악하기 쉽다. 가장 영향을 받는 주체 또한 지역이고, 종합적 관점에서 바라보는 중앙정부와는 달리 지역 정부는 지역의 세밀한 사정을 이해하고 있으므로 지방정부가 주도성을 가지고 중앙에 문제제기하거나 협력을 구하는 것이 더 필요할 것으로 보인다.

## 2. 군산 지역경제에 대한 파악 역량

앞선 이론적 논의에서 탈결합에 대응하기 위해 지방정부는 초국적기업의 GPN 운영의 특성과 함께 지역 경제의 특징을 잘 파악하고 있어야 함을 지적하였다. 대책을 마련하려면 군산의 경제발전 수준과 규모, 자원 부존량과 지식 및 기술 기반, 노동력 구성, 사회정치문화적 특성 등 지역 경제에 대한 이해와 함께 대안이나 비전을 제시할 수 있는 산업 및 경제에 대한 전문성이 있어야 한다.

먼저 군산의 경제 수준과 규모를 살펴보자면 지역내총생산(GRDP)이 2017년 기준 약 9조1천5백억 원으로 전라북도 내에서 전주시 다음으로 높다. 하지만 관광과 서비스 산업을 중심으로 발달한 전주와는 달리 군산은 제조업 중심으로 발전한 도시로 제조업 규모가 동년 도내 단연 1위이며 생산액이 3조 4천억원이 넘었다(통계청). 즉 전북도에서는 완주, 익산과 함께 제조업을 기반으로 발전한 몇 안되는 도시 중 하나이며 제조업 기반 도시 중 경제 규모도 가장 크다. 이는 단연 현대중공업의 조선소와 한국GM의 공장이 군산에 입지하고 있었기에 가능한 일이다. 하지만 GM 본사 입장에서 군산은 물론이고 한국은 구매력이 매우 적은 지역으로 시장으로서는 매력 없었다. 애초에 유럽과 아시아의 수출거점으로 계획한 지역이지 시장을 공략하기 위해 설립한 생산기지인 것이 아니다.

군산의 자원과 관련해서는 먼저 지리적 특성이 주요하게 작용한다. 바다를 면해 일찍이 항구도시로 성장하였으며, 비안도를 포함한 고군산군도 등 섬들이 관광자원으로 활용되고 있다. 또한 곡창지대로 인해 일찍이 쌀농사가 발달하여 일제 강점기 때부터

변화가 형성되었고 이로 인해 적산가옥과 같은 근현대사적 유물들이 많이 남아 또 다른 관광자원이 되었다. 이러한 지리적, 역사적 특성으로 인해 현대에 와서도 수출에 유리한 항만물류 인프라와 풍부한 노동력을 갖추게 되어, 1996년 대우자동차가 군산에 공장을 설립할 수 있었다. 이후 대우자동차의 생산시설은 군산 경제의 주요 자원이 되어 한국GM이 이를 인수 및 운영하였고 협력업체들이 군산에 자리 잡아 자동차산업이 발전하게 되는 시초가 된다.

이렇게 형성된 산업으로 인해 군산지역 전반에 자동차 관련 산업의 지식과 기술 기반이 마련되었다. 사실 GM과 같은 완성차 브랜드의 경우 모델을 개발설계 하는 것 외에 제조 측면에서 보자면 단순 조립에 가깝다. 완성차 업체는 협력업체들로부터 부품을 납품받아 이를 조립하여 생산하기에, 정작 중요한 기술은 부품을 개발하고 생산하는 협력업체에게 있는 경우가 많은 것이다(인터뷰 MA1, 2019년12월19일). 따라서 우수한 부품업체가 자리잡고 있었던 군산은 자동차부품 관련 지식과 기술 기반을 갖추고 있었다고 할 수 있다. 이로 인해 GM 철수설이 돌기 시작하면서 이들을 공동브랜드화하여 해외 시장을 개척하고 동반 수출을 진행하는 방법이 전문가들로부터 꾸준히 제기되었다(참여자치 군산시민연대, 2012..11.15.; 2014. 03. 26.; 2017.09.29.). 우리나라 자동차부품업체들의 품질 및 가격 경쟁력은 뛰어나기에 이는 현실성 있는 제안이다. 이들을 GM의 한국지부를 넘어 글로벌 공급망에 편입시키거나 부품유통이 체인점으로 되어 있는 북미시장에 진출하도록 하는 안, 그리고 중국에 진출시키는 방안들이 군산공장 폐쇄 전부터 거론되었다(상게서).

특히 중국의 경우에는 자동차 세계 최대 시장이면서 지리적으로도 군산과 가까운 장점이 있었다. 먼저 중국은 고도의 기술을 필요로 하는 부품생산기술을 갖추고 있지 않았고, 부품 수출 시 굳이 대형 선박을 이용할 필요가 없으므로 증 소형 선박을 이용할 수 있는 군산항이 효율적 측면에서 유리했다. 또한 그동안 한국GM의 생산거점인 부평과 군산으로 나뉘져 있어 경인지역의 부품업체들이 굳이 군산으로 이주해 올 유인책이 없었으나, 중국을 비롯한 해외로 판로가 개척되고 군산시가 산학연의 협력을 추진하는 등의 지원을 한다면 이들이 군산에 입주할 가능성도 커질 수도 있었다. 이는 30%에도 미치지 못하는 군장국가산업단지의 낮은 분양률을 해결할 수 있는 좋은 방안이기도 했다. 군산시가 지역의 이러한 지식 및 기술 기반을 파악하여 대책을 좀 더 일찍 마련하였더라면 탈결합의 충격도 조금 덜했을 것이다. 하지만 안타깝게도 GM의 GPN의 흐름을 파악하여 대비하지 못한 결과 탈결합 이후에야 자동차부품인증사업과 대체부품 상용화 지원사업 등을 추진하게 된다(군산시 내부자료, 2019.11.08.). 몇 년 간의 시간을 흘려보내게 된 것이다.

군산의 노동력 구성과 관련하여 탈결합으로 인한 실업 인력은 보다 고도화된 산업, 즉 전기차 산업으로 활용될 수도 있다. 군산공장 폐쇄 이후 취임했던 현 시장은 인터뷰에서 ‘군산공장의 폐쇄는 이미 예견된 일이었기에 차세대 자동차 산업인 전기차로의 산업 전환에 대한 그림을 갖고 있었다’고 하였다(인터뷰 MA1, 2019년12월19일). 즉 지역의 노동력의 상당수가 우수한 자동차 생산 인력으로 구성되어 있음을 잘 알고 있었고 나아가 이를 활용할 방안에 대해 고민했던 것이다. 이는 탈결합 이후 군산형일자리 사업을 통해 현실화되었다. 탈결합이 아니었다면 고속련 노동자들이 보다 낮은 임금을 감내하면서까지 군산형일자리에 참여하지 않았을 것이다. 하지만 탈결합으로 인해 GM과 협력업체에서 근무하였던 고속련 경력자들이 새로운 지역형 일자리 사업에 참여하였고, 이는 지역 정부가 해당 인력을 염두에 두고 사업을 구상했기에 가능한 일이었다.

마지막으로 지역의 사회적, 정치적, 문화적 특성과 관련하여서는 두 가지 사실이 두드러진다. 먼저 이론적 논의에서 언급하였던 노사관계를 보자면 탈결합 이전에는 군산 GM의 노동조합이 상위 조직인 GM 전국 노동조합과 별개로 독자적 움직임을 보이지 않았다. 탈결합의 징후가 시간이 흐를수록 뚜렷해지면서 GM 노조 안에서도 지역별로 자신들의 생산시설을 살리기 위해 경쟁적인 노력을 기울일 수도 있었지만, 복합적인 이유로 인해 그러한 노력이 두드러지지는 않았다(인터뷰 LU6, 2020년2월14일). 그 결과 GM 군산 지회는 GM의 탈결합을 막지 못한다. 하지만 탈결합 이후 군산형 일자리 사업에 민주노총이 참여하는 문제가 노동조합 안에서 쟁점이 되었을 때는 GM 군산 지회가 독특한 행보를 보였다. 전국 GM 노조는 참여하지 말 것을 지시했으나 군산 GM 지부가 독자적으로 참여를 결정하였고 이로 인해 군산시는 성공적으로 일자리 사업이 출범할 수 있었다(인터뷰 MA1, 2019년12월19일; 인터뷰 EX1, 2019년10월23일). 이러한 행보는 GM 노조의 군산 지부와 지역 주요 행위자들, 즉 일자리 사업을 이끌어가는 주요 행위자들 간에 신뢰가 구축되어 있었기에 가능한 일이었다. 지역형 일자리 사업을 책임졌던 전문가와 공무원들, 군산 시장은 모두 인터뷰에서 예외 없이 ‘신뢰’가 없었다면 불가능했음을 강조하였다. 탈결합 사건 이전부터 방폐장 설립 반대 운동 등을 통해 꾸준히 서로가 교류하고 신뢰 관계를 쌓아온 것이 지역 고유의 정치 사회적 문화로 자리잡은 것이다.

또한 탈결합 이후 군산 지역의 단결력 또한 돋보인다. 군산은 탈결합 이후 지역 상품권 사업을 성공적으로 진행시킨 바 있다. 전국적으로 소상공인 매출이 10% 이상 줄어든 상황에서 군산의 상품권 가맹점들의 경우 예외적으로 15% 정도 매출이 늘어났었다(인터뷰 PO1 & PO2, 2019년12월19일). 이는 군산 내 비가맹점과 매출 변화를 비

교해봐도 그 성과가 확실히 드러나는데, 비가맹점의 경우에는 같은 군산에서 영업함에도 오히려 매출이 줄어들었다. 군산 상품권 사업의 이러한 성공에는 서로 뭉치며 단결하는 지역 문화가 발휘된 것으로 보이는데 공무원들은 이를 ‘군산형 금모으기 운동’이라고 표현하였다. IMF 국난 때 국민들이 금모으기 운동을 하였듯이, 군산의 위기를 극복하기 위해 시민들이 뚝뚝 뭉쳤다는 것이다. 여기에서 그치지 않고 군산 시장을 포함한 공무원들이 직접 발품을 팔며 가게를 찾아가서 참여를 호소하는 등의 열정을 발휘하였다

*“아무래도 (군산이) 적다보니까 단결력 같은 것은 대도시보다 낫죠. 여기는 지역공동체라는 그런 것들이. 저희가 상품권 사업을 하면서 군산형 금모으기 운동이라고 하거든요..... (중략)..... 저희가 막 아까 시장님도 직접 가게에 다 찾아 가가지고, 저기 가서 설명도 하고, 발품을 엄청 많이 했죠 그 때. 작년 여름에 엄청 더울 때. (시장님) 당선 되자마자” (인터뷰 PO1 & PO2, 2019년12월19일)*

아쉬운 점은 이러한 단결력과 상호신뢰의 문화적 자산이 탈결합 이전에 효과적으로 발휘되지 못했다는 것이다. 앞서 말했듯 GM 자동차 구매 운동 등이 있기는 하였으나 그 외 다른 대응은 찾아보기 힘들었다. 주요 행위자들 간의 신뢰와 단결력이 앞서 말한 GM의 GPN과 지역 경제에 대한 전문성을 지닌 주체를 중심으로 대응 방안 마련을 위해 발휘되었다면 탈결합의 충격을 보다 완화하고 재결합의 경로로 더욱 빠르게 나아갈 수 있었을 것이다.

### 3. GM 군산공장 및 GPN의 지역 경제에 대한 영향 분석 역량

군산시는 한국GM의 자본 투입, 현지 공급네트워크, 지적재산권 등 지식확산, 고용 창출 등 지역 경제에 미치는 영향에 대해 파악하고 있어야 했다. 하지만 이러한 정보는 대부분 ‘기업 정보’에 해당하기에 공개하지 않고, 이를 지방정부가 요구할 수 없는 현실이다. 심지어 한국GM의 2대 주주인 산업은행이 GM의 경영상황이 악화됨에 따라 2017년 3월 경영 관련 자료 요청을 했으나 이마저도 116개 중 6개를 제외하고는 자료를 받지 못하였다(동아일보, 2018.02.14). 결국 기업이 먼저 밝히지 않는 이상, 이를 파악할 수 있는 방법은 현재로서는 없다. 따라서 GM을 포함하여 그 어떤 초국적기업이든 이들이 지역 경제에 미치는 영향을 파악하는 것은 대단히 어렵다.

구체적으로 자본 투입이나 이전가격, 본사로의 송금 등에 대한 파악은 군산과 GM의 탈결합 사건에서도 쟁점이 되었던 부분이다. 사실 한국GM이 적자에 시달리며 경영악화가 시작된 원인이 GM의 비용 전가와 높은 이자 비용 책정, 과도한 R&D 비용 부담 때문이라는 주장이 노조와 언론을 통해 줄곧 제기되어 왔었다. 한국GM이 납품받는 부품은 비싸게 책정하고 반대로 한국GM이 납품하는 차량은 가격을 원가 수준으로 책정하여 타 계열사에게 넘겨, 매출원가율이 93.8%(2016년 기준)로 국내 주요 경쟁사들보다 15% 가량이나 높았다(조선비즈, 2018.02.14.). 또한 본사가 한국GM에 제공한 대출의 이율이 연 4.7~5.3%의 고금리로 타 계열사에 대한 통상적 금리가 1% 수준이었던 것에 비하면 이해 불가한 수준이었다(머니투데이, 2018.02.11.). 또한 R&D 비용이 상당히 지출되었으나 이는 대부분 본사의 R&D 비용에 대한 분담금이었고, 정작 한국GM이 연구개발한 기술사용료의 수입은 거의 없었다(동아일보, 2018.02.14.). 이러한 사안은 탈결합이 발표되면서 불거진 문제들인데, 문제는 이에 대해 정부가 파악할 수 있는 권한과 방안이 없어 탈결합 이전에도 이후에도 이를 파악하고 있지 못했다.

현지 공급네트워크 등 현지 기업에 미치는 영향에 대해서는 매번 탈결합이 발생하고 나서야 지역 정부가 나서서 파악하는 경향이 있다. 광주 삼성전자가 베트남으로 생산 공정을 이전했던 경우와 마찬가지로 군산 GM의 경우에도 탈결합 발생 이후에야 협력업체 조사가 나섰다. 탈결합 이후 협력업체 중 군산에 소재한 업체는 93개로 2018년 8월 기준 24개 업체가 휴폐업한 것으로 파악되었다(군산시 내부자료, 2019.11.08.). 광주의 경우에도 삼성전자 생산시설의 일부 이전 이후 협력업체들의 애로 사항과 지원 필요에 대해 지역 노동청 및 국세청 등 유관기관과 함께 직접 방문하여 조사하였는데, 사실 이러한 조사는 지방정부가 탈결합과 상관없이 평소에도 진행해야 하는 일이다(최은경, 2021). 초국적기업과 지역 기업과의 네트워크 및 영향, 지원 사항에 대해 지방정부는 정기적으로 간담회나 면담을 실시하여 이를 파악하고 있어야 한다. 탈결합 이후보다 이전에 시행되어야 하는 일이다.

가장 기본이 되는 고용 관련 데이터와 관련하여, 군산시는 희망퇴직이나 해고당장 퇴사 노동자 수와 타 공장으로 전환배치된 노동자 수의 공식 데이터를 가지고 있지 않다(군산시 내부자료, 2019.11.08.). 폐쇄 결정 이후 노조와 한국GM에 요청하여 파악했을 뿐이다. 이로 인해 언론 보도는 물론이고 공식 문서에서도 약간씩의 수치 차이가 나타난다. 이마저도 노조를 허용하지 않는 기업의 경우에는 전적으로 기업에 의존하여 기업이 제공하는 데이터를 일방적으로 받아들일 수 밖에 없다. 고용 자료는 기업 관련 자료이면서 동시에 지역경제와 관련된 공적 자료의 성격이 있으므로 이와 관련하여서는 제도적 변화가 필요해 보인다.

또한 고용 자료는 중앙정부가 고용위기지역, 산업위기특별지역 등으로 지정하기 위한 근거 자료가 되는 기본적인고도 중요한 자료이다. 그런데 통계청에서 제공하는 공식 자료를 보면 취업자 및 실업자의 수치가 군산시에서 추정된 수치와 차이가 난다. 예를 들어 군산시는 GM의 군산공장 폐쇄로 인해 협력업체를 포함한 지역 일자리가 1만2천여개 손실된 것으로 추정한다. 하지만 통계청 자료의 2018년 상반기 실업자 수는 5천3백여명에 그친다. 해당 시점의 고용률은 전년 대비 2.9% 감소, 실업률은 2.5% 상승하였을 뿐이고 이 정도 수치로는 고용위기지역으로 지정받을 수도 없다. 군산시가 고용위기지역 및 산업위기특별지역으로 지정받을 수 있었던 이유는 탈결합의 파급효과를 염려한 중앙정부가 예외적으로 선제적으로 지정하였기 때문이었다. 이렇듯 고용 수치가 실제와 차이가 나는 이유는 고용보험 미가입자, 군산시로 전입신고를 하지 않은 자 등은 통계에 잡히지 않기 때문이다(인터뷰 PO1 & PO2, 2019년 12월 19일). 따라서 정부로서는 고용 현황을 정확히 파악하는 것이 어렵고 전적으로 해당 기업에 의존할 수 밖에 없다. 이와 관련한 지방정부의 역량 증진을 위해서라도 기업의 고용 데이터의 공개 혹은 지방정부에게 정기적인 정보 제공 등의 제도적인 방안이 마련되어야 할 것이다.

전반적으로 초국적기업이 지역 경제에 미치는 영향과 관련하여서는 전적으로 기업에 정보를 의존할 수 밖에 없고 지방정부가 이를 파악하기는 어려운 것으로 보인다. 하지만 중앙정부의 경우에는 보다 많은 제도적 권한을 가지고 있다. 자료 제출을 요구할 수도 있고, 필요시에는 특별감리와 세무조사를 할 수도 있다(동아일보, 2018.02.28.). 비상식적인 원가 구조를 살펴보기 위해 산업은행이 직접 시행한 일이기도 하다. 또한 공정거래위원회와 국세청 등이 이전가격을 조사할 수 있으며 필요시 국회에서 호출할 수도 있다(머니투데이, 2018.02.27.). 문제는 지방정부에는 이러한 권한이 없다는 점이다. 기업이 어려움에 처하면 정부에게 지원을 요청하면서도, 평소에는 이러한 정보를 기업 내부 정보이자 경영사항이라며 공개하지 않는 것은 형평성 측면에서도 문제가 있다. 지방정부는 초국적기업의 GPN이 지역경제에 미치는 영향에 대해 파악하고 모니터링 해야 할 의무가 있으므로 이에 관한 정보를 수집할 수 있는 권한을 지방정부 차원에서도 제도적으로 마련하고 동시에 지역 협력업체들과 정기적인 소통을 통해 정부의 탈결합 대응 역량을 제고시켜 가야 한다.

#### 4. 협상 능력

GM이 한국에서 철수 가능성을 언급한 시점부터 GM과 협상한 주체는 중앙정부였

다. 한국GM의 출범 당시부터 중앙정부가 나서서 GM의 대우자동차 인수가 이뤄졌던 것이고 협상의 수단과 자원을 모두 중앙정부에서 갖고 있기에 한편으로는 당연한 일이기도 하다. 하지만 이는 지역의 흐름을 가장 먼저 파악하고 탈결합으로 인한 영향을 가장 직접적으로 받게 되는 지역의 입장에서는 아무것도 할 수 없는 무력함의 원인이 되기도 한다.

사실 지방정부가 협상의 카드로 쓸 수 있는 수단은 거의 없다. 하지만 지역의 협상 자원과 제약 요건을 잘 파악하고 있었다면 제한된 범위에서나마 협상을 시도할 수 있었을 수도 있다. 가령 앞서 언급했던 세 가지 역량, 즉 GM과 GPN의 운영과 지역경제에 대한 이해, 그리고 GM의 GPN이 군산 경제에 미치는 영향에 대해 제대로 파악하고 있었다면 협상력에 조금이나마 도움이 되었을 수도 있다. 또한 노동조합을 통해서만 알 수 있는 기업 내부의 움직임도 협상력에 도움이 될 수 있었다. 예를 들어 한국GM을 둘러싼 주요 논란들, 즉 해외 계열사에 원가 수준으로 납품을 한 일, 본사가 고금리 대출을 하여 한국GM이 상당한 이자 비용을 부담한 일, 본사에 과도한 R&D 비용과 업무지원비를 지불한 일 등은 한국GM이 스스로 정보를 밝히지 않았으므로 노조가 없었다면 결코 알 수 없는 일이었다. 그리고 이러한 노조와의 접촉은 중앙정보보다 지방정부가 더 수월할 수 있다. 지역 단위로는 규모가 더 적고 의사결정 구조가 간편해지므로 더 자주 소통이 이뤄질 수 있기 때문이다. 이를 미리 파악하여 선제적으로 여론을 형성함으로써 압박할 수도 있었고, 중앙정부에 해당 내용을 전달하여 우회적으로 협상력을 행사할 수도 있었다.

현재로서는 탈결합 이전에 지역이 초국적기업과 제대로 된 협상을 하기 위해서는 중앙정부와 긴밀하게 협력하는 수 밖에 없다. 중앙정부에 적극적으로 의사를 전달하여 협력을 구하고 중앙정부를 전면에 내세우는 것이다. 그렇지 않고서는 사전에 탈결합을 막거나 대안을 찾기가 힘들다. GM의 경우에도 애당초 군산공장만이 아닌 한국 전체에서의 철수를 옵션에 두고 있었으나, 정부와의 협상을 통해 군산공장에서만 철수하는 것으로 결론이 났다. 폐쇄 발표 약 한 달 전인 2018년 1월, GM의 해외사업부문 사장이 우리나라 산업통상부 장관과 산업은행 회장을 만나 비공개 면담을 진행하였고 이때 한국 전체에서 철수하겠다고 중앙정부를 압박하였으나 중국에는 군산공장만을 폐쇄하고 나머지 생산시설은 유지하는 것으로 결론이 난 것이다(한국일보, 2018.01.16.; 뉴스1, 2018.04.23.). 이는 협상을 통해 탈결합을 막거나 조정할 수 있음을 보여준다. 과거 독일 정부의 지원 이후 GM이 오펔 매각 결정을 철회했던 사례와 마찬가지로 초국적기업의 GPN의 조정은 정부와의 협상을 통해 얼마든지 변경될 수 있는 여지가 있다. 따라서 탈결합 이전과 이후 전 기간에 걸쳐 지방정부는 중앙정부와 적극적으로 소

통하고 협력해야 한다. 군산의 경우 탈결합을 막지는 못했지만 중앙정부와의 협력을 통해 탈결합 이후 지역 경제를 회복하는 일련의 과정에서 많은 지원을 받은 바 있다 (인터뷰 MA1, 2019년12월19일; EX1, 2019년10월23일).

비록 군산과 GM의 탈결합 사례에서 지역 정부가 초국적기업의 직접적 협상 대상은 되지 못했지만 앞서 언급했던 역량들을 갖추고 있었다면 정부는 초국적기업과의 협상에서 유리한 고지를 점할 수 있었을 것이다. 따라서 지방정부가 갖춰야 할 세부적인 역량들은 모두 연결되어 있다 할 수 있다.

## V. 맺음말

이 연구는 초국적기업의 탈결합에 대응하는 지방정부 역량을 개념화하고 분석한 탐색적 논의이다. 디킨의 GPN 논의, 기존의 정부 역량 논의, 그리고 군산 사례 분석 내용을 결합해, 탈결합에 대응하는 지방정부의 네 가지 역량(①초국적기업의 특성과 GPN 운영을 이해하는 역량, ②투자유치국 지역 경제 현황을 파악하는 역량, ③GPN이 현지 지역 경제에 미친 영향을 분석하는 역량, ④협상 역량)을 도출하였다. 군산 사례는 지방정부가 탈결합을 막거나 피해를 최소화하기 위한 역량이 부족함을 여실히 보여주었다. GM의 특성과 GPN 운영에 대한 이해가 부족하여 탈결합 징후가 보였음에도 적절히 대응하지 못했고, 지역의 경제 현황과 특성을 파악하고 있었지만 이를 활용하여 선제적 대안을 마련하지는 못했다. 하지만 탈결합 사후에는 지역 전문가 및 중앙정부와 협력하여 지역 경제회복을 위한 다양한 대안을 마련하는 등의 역량을 보였다. 또한 GM이 정보를 공개하지 않아, GM GPN이 지역 경제에 미친 영향에 관해서 고용현황과 같은 기본적인 사안도 파악이 되지 않고 있었다. 또한 탈결합 전에 GM을 상대하기 위해 중앙정부와 적극 협력하여 우회적으로 협상력을 발휘할 수 있었음에도 그러하지 못했다.

이와 같이 이론적 논의와 사례 탐색을 통해 탈결합 대응을 위한 지방정부의 역량을 네 가지로 정리해 보았으나, 이미 머리말에서 언급하였듯이 이러한 탐색적 논의는 탈결합을 경험한 더 많은 다양한 사례를 통해 보완, 정교화될 수 있음을 밝힌다. 추후 더 다양한 사례에 대한 검토를 통해 수정, 보완되기를 기대한다.

지금까지의 논의를 통해 이 연구가 제시하는 정책적 제언은 다음과 같다. 첫째 초국적기업의 탈결합이라는 시대적 문제에 대응할 정부 역량을 키워야 한다. 이론적 논의에서 밝혔듯 동일 정부라도 그 정부 역량은 정책 영역별로 다를 수 있다. 따라서 탈



결합이라는 문제를 잘 이해하고 어떤 역량이 필요한지 파악하지 않으면 결코 효과적인 대응 방안을 마련할 수 없다. 다시 탈세계화가 세계적 문제로 대두되는 요즘, 제조업 중심의 경제구조를 가진 우리나라 지역에게 탈결합 문제의 중요성은 더욱 커지고 있다. 따라서 지방정부가 탈결합과 관련된 각종 정보를 체계적으로 수집하고 관리한다면 탈결합의 신호를 선제적으로 포착할 수 있으며 탈결합에 적절히 대응할 수 있다. 그러나 현재 지방정부의 경우 인력의 전문성은 차치하고서라도 탈결합 사안을 담당할 수 있는 부서가 부재한 경우가 대부분이다. 기업 유치를 담당하는 부서는 있으나 기업을 유치한 이후 관리를 담당하는 부서는 없다. 따라서 탈결합 사안을 통합적으로 관리하는 전문 조직을 만드는 것이 필요하다. 둘째, 기업별로 세분화된 고용 및 매출 생산 정보가 투명하게 공개되고 이를 지방정부가 파악하는 것이 필요하다. 지역 내 기업 단위의 고용 및 매출 생산 등의 정보는 일차적으로 탈결합의 신호를 감지할 수 있는 매우 중요한 정보이다. 특히 지역 내 기업별 고용 정보는 기업 기밀 유지라는 이유로 기업만이 가지고 있고 정보공개가 매우 제한적이다. 그러나 지역 내 기업별 고용 정보는 지역민의 일자리 및 삶과 밀접한 관련이 있기 때문에 이를 조례 제정을 통해서라도 지방정부가 확보하고 관리하는 것이 매우 중요하다. 셋째, 본 논문에서 정리한 정부 역량을 지방정부가 혼자서 준비하는 것이 아니라, 지역 사정을 파악하면서도 초국적기업의 GPN을 잘 파악하고 있는 전문가들과 노동조합, 협력업체 등 여러 주체들과 협력하여 거버넌스의 형태로 해당 역할을 갖추어야 한다. 현대 사회의 복잡한 문제를 정부 혼자서 해결할 수 없음을 주지의 사실이다. 사례 분석에서 언급하였듯, 기업은 고용 수치를 비롯한 경영 정보를 결코 공개하지 않으므로, 시간이 오래 걸리는 제도 변화 이전까지는 노동조합과 협력해서 대략적으로라도 파악할 수 밖에 없다. 기업 내부의 경영 사정과 고용 흐름을 그나마 파악할 수 있는 주체가 노동조합이기 때문이다. 생산량 또한 노동조합과 더불어 협력업체들의 수주량 등을 통해 그 흐름이라도 파악할 수 있다. 넷째, 지역 내외의 여러 주체와의 협력은 마지막 탈결합 대응 역량인 지방정부의 협상 역량을 강화시켜 줄 것이다. 타 주체와 협력하여 GPN의 흐름과 지역 경제에의 영향을 파악하는 것은 정보 자원이 되어 협상에서 우월한 지위에 있게 하며, 또한 탈결합에 대한 대안까지 갖추고 있다면 지방정부의 협상력을 한층 더 강화시켜 줄 것이기 때문이다. 다만 대부분의 경우 중앙정부가 나서야만 초국적기업과 협상이 성립될 가능성이 있으므로 탈결합의 징후를 보이는 지역의 지방정부는 중앙정부와 적극 소통하고 협력을 구해야 한다. 마지막으로 탈결합에 대응하기 위해 지방정부는 지역 내 지식 이전이나 확산 정도를 파악하는 것이 중요하다. 특히 경험을 통해 얻어지는 암묵지(tacit knowledge)가 지역 내에 풍부할 경우 초국적기업은 그 지역 내에 착근하려는

경향성을 보이며 그 결과 탈결합의 가능성은 낮아질 수 있다. 따라서 암묵지에 대한 학습과 관리 역량은 지방정부에게 요구되는 중요한 역량이다.

이상과 같은 정책적 함의 외에 본 연구가 갖는 타 연구와의 차별성과 의의는 다음과 같다. 이론적 논의에서 밝혔듯 그간 정부 역량에 관한 연구는 다양한 맥락을 배경으로 각기 상이한 문제를 가정하면서 정부 역량의 개념을 도출하려 했다. 따라서 이를 통한 정부 역량의 개념은 이질적, 산발적이었고 분석 수준이나 대상도 다양하였다. 즉 정부 역량에 대한 일반적 개념을 도출하기가 쉽지 않았으나 많은 경우 일반화를 가정한 개념 정리를 시도한 것이다. 이는 비교 및 평가 연구를 위해 필요한 일이기도 하지만 현재까지 상당 수준 합의에 이른 정부 역량의 개념은 존재하지 않는다. 따라서 본 연구는 정책별·영역별로 정부 역량이 다를 수 있다는 Skocpol(1985)의 지적에 동의하여, 탈결합 문제에 한정된 정부 역량을 파악하고자 시도하였다. 현실적으로는 여러 지방 도시들이 탈결합 문제에 직면하여 어려움을 겪고 있으나, 이를 학문적으로 탐색한 연구는 많지 않다. 따라서 무엇보다 탈결합을 주요 정책 사안으로 인식하고 이에 대응하기 위한 정부 역량이 무엇인지를 이론적, 경험적으로 탐색해 본 점에서 본 연구는 정부 역량에 관한 타 연구들과의 차별성 및 의의를 지닌다고 할 수 있다.

## ▣ 참고문헌

- 김병국·권오철. 1999. “지방자치단체 내부조직역량 평가체계의 구축 및 활용방안.”  
《한국지방행정연구원보고서》, 1-137.
- 김송년. 2020. “지역고용과 산업구조의 위기, 그리고 과제.” 《국토》, 24-30.
- 김현철. 2013. “A Business Model View on TOYOTA Crisis,” 《생산성논집》,  
27(3): 387-399.
- \_\_\_\_\_. 2017. “제4차 산업혁명과 자동차산업,” 《생산성논집》, 31(4): 111-134.
- \_\_\_\_\_. 2018a. “지엠의 글로벌 전략 변화는 성공적이었는가?: 2018 년 한국지엠 군산  
공장폐쇄를 중심으로.” 《생산성논집》, 32(4): 141-158.
- \_\_\_\_\_. 2018b. “위기를 기회로: 한국GM사태의 평가와 대응전략,” 《한국GM 군산공  
장 위기극복을 위한 집담회 발제자료》, 2018.2.27.
- \_\_\_\_\_. 2018c. “위기를 기회로: 한국 GM 군산공장 폐쇄과정과 대응.” 《한국지역고용  
학회 학술대회》, 339-352.
- 김현호·송치웅. 2017. “기업의 혁신전략과 보완성에 관한 연구: 자체 R&D개발과 외  
부기술조달,” 《생산성논집》, 31(4): 245-270.
- 김혜정. 2006. “지방정부의 정책혁신을 위한 지역 역량.” 《한국정책학회보》, 15(3):  
73-100.
- 김혜정·이승중. 2006. “지역시민사회의 역량과 지방정부의 정책혁신.” 《한국행정학  
보》, 40(4): 101-126.
- 소순창. 2006. “지방정부의 혁신역량의 지표개발에 관한 기초연구.” 《한국사회와 행정  
연구》, 16(4): 117-138.
- \_\_\_\_\_. 2012. “지방정부의 혁신역량과 성과관리에 관한 연구: 고용지원서비스를 중심  
으로.” 《한국지방자치학회보》, 24(2): 177-200.
- 심재훈. 2017. 《지방정부역량과 온라인 시민참여가 지역안전지수에 미치는 영향》.  
고려대학교 일반대학원 석사학위논문.
- 유민봉. 2015. 《한국 행정학》. 박영사.
- 윤건·심우현·박정원·김윤희. 2018a. “정부역량 측정을 위한 지표체계 구성에 관한  
연구: 전문·윤리·협치역량을 중심으로.” 《한국사회와 행정연구》, 29(3):  
143-158.
- \_\_\_\_\_. 2018b. “정부역량 지수화 방향성 탐색: 국내의 지수 분석을  
통한 함의.” 《국가정책연구》, 32(3): 205-229.
- 이두희. 2020. “위기의 지역산업도시, 어떻게 극복할 것인가?” 《국토》, 100-101.


- 이승중·윤두섭. “지방정부의 역량에 관한 개념화 연구.” 《한국지방자치학회보》, 17(3): 5-24.
- 이용숙. 2006. “세계화 시대의 지역경제 발전: 클러스터론과 세계생산네트워크론의 비교.” 《경제와사회》, 69: 227-254.
- 이용숙·이돈순. 2015. “세계생산네트워크 논쟁의 유용성과 한계.” 《공간과 사회》, 25(2): 14-51.
- 장원호·최미옥. 2005. “지방정부혁신역량 구조화 모델: 기든스(A. Giddens)의 구조화 이론을 적용하여.” 《지방정부연구》, 9(2): 89-105.
- 정용덕. 2006. “거버넌스와 국가역량.” 《국정관리연구》, 1(1): 9-35.
- 최봉기. 2007. “지방정부의 자치역량요소와 역량강화에 관한 연구: 내부적 요소를 중심으로.” 《한국사회과학연구》, 26(2): 5-33.
- 최상욱. 2012. “정부의 질 연구: 효과성 제고를 위한 정부역량 개념의 탐색적 고찰.” 《정부학연구》, 18(2): 77-97.
- 최은경. 2021. 《탈결합(decoupling) 과정에서 초국적기업과 지역의 권력 불균형에 관한 연구: 삼성전자와 광주의 사례》. 고려대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 한승헌·강민아·이승운. 2013. “정부역량에 관한 연구동향 분석과 개념 비교.” 《한국거버넌스학회보》, 20(3): 27-55.
- 황세원·고동현·서재교. 2019. “제조업 도시들이 흔들린다: 지역별 고용위기 시그널과 위기 대응 모델.” 《LAB2050 연구보고서》, 1-37.
- 황현일. 2017. “글로벌 생산의 위계적 통합과 한국지엠의 구조조정.” 《경제와 사회》, 113: 173-204.
- 군산시 내부자료. 2019. 《군산 경제 활성화 방안》, 11월 8일.
- Booher, David E., & Innes, Judith E. 2002. “Network power in collaborative planning.” *Journal of planning education and research*, 21(3): 221-236.
- Bowman, Ann O'M., & Kearney, Richard C. 1988. “Dimensions of state government capability.” *Western Political Quarterly*, 41(2): 341-362.
- Cheung, Anthony BL. 2008. “The story of two administrative states: State capacity in Hong Kong and Singapore.” *The Pacific Review*, 21(2): 121-145.
- Coe, Neil M., Dicken, Peter, & Hess, Martin. 2008. “Global production networks: realizing the potential.” *Journal of economic geography*,

- 8(3): 271-295.
- Coe, Neil M., Hess, Martin, Yeung, Henry W.C., Dicken, Peter, & Henderson, Jeffrey. 2004. "Globalizing' regional development: a global production networks perspective." *Transactions of the Institute of British geographers*, 29(4), 468-484.
- Coe, Neil M., & Hess, Martin. 2011. "Local and regional development: A global production network approach." In Andy Pike, Andres Rodríguez-Pose, & John Tomaney (eds.). *Handbook of local and regional development*. (pp.128-138), Routledge: Oxon.
- Dawley, Stuart. 2011. "Transnational corporations and local and regional development." In Andy Pike, Andres Rodríguez-Pose, & John Tomaney (eds.). *Handbook of local and regional development*. (pp.394-412), Routledge: Oxon.
- Denis, Jean-Louis, Brown, Lawrence, Forest, Pierre-Gerlier, Normandin, Julie-Maude, Cambourieu, Caroline, Cannizzaro, Vinnny, & Preval, Johanne. 2015. "Policy Capacity for Health System Reform." *ENAP & Nova Scotia Health Research Foundation*. available at [https://recherche.enap.ca/cerberus/files/nouvelles/documents/La\\_recherche/PolicyCapacitySynthesis\\_2015-10-29.pdf](https://recherche.enap.ca/cerberus/files/nouvelles/documents/La_recherche/PolicyCapacitySynthesis_2015-10-29.pdf)
- Dicken, Peter. 2015. *Global shift*. New York: Guilford Press.
- Evans, Peter, & Rauch, James E. "Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth." *American sociological review*, 64(5): 748-765.
- Farazmand, Ali. 2009. "Building administrative capacity for the age of rapid globalization: A modest prescription for the twenty-first century." *Public Administration Review*, 69(6): 1007-1020.
- Henderson, Jeffrey, Dicken, Peter, Hess, Martin, Coe, Neil M., & Yeung, Henry W.C. 2002. "Global production networks and the analysis of economic development." *Review of International Political Economy*, 9(3): 436-464.
- Hendrix, Cullen S. 2010. "Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict." *Journal of peace research*, 47(3): 273-285.

- Honadle, Beth Walter. 2001. "Theoretical and Practical Issues of Local Government Capacity in an Era of Devolution." *Journal of Regional Analysis & Policy*, 31(1): 77-90.
- Horner, Rory. 2013. "Strategic decoupling, recoupling and global production networks: India's pharmaceutical industry." *Journal of Economic Geography*, 14(6): 1117-1140.
- Katznelson, Ira, & Prewitt, Kenneth. 1979. "Constitutionalism, class, and the limits of choice in US foreign policy." In Richard Fagen (comp.). *Capitalism and the State in US Latin American relations*, Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Knutsen, Carl Henrik. 2013. "Democracy, state capacity, and economic growth." *World development*, 43: 1-18.
- Ko, Kilkon, Park, Hyun Hee, & Shim, Dong Chul. 2021. "The change of administrative capacity in Korea: contemporary trends and lessons." *International Review of Administrative Sciences*, 87(2): 238-255.
- Krasner, Stephen D. 1978. *Defending the national interest: Raw materials investments and US foreign policy(Vol. 1)*. Princeton University Press.
- Lee, Yongsook. 1999. "Masan Free Export Zone: Conflict and Attrition in a South Korean Satellite Platform", In A. Markusen, Y.S. Lee, and S. DiGiovanna (eds.). *Second Tier Cities: Rapid Growth Beyond the Metropolis*, (pp.183-198), University Of Minnesota Press.
- MacKinnon, Danny. 2012. "Beyond strategic coupling: reassessing the firm-region nexus in global production networks." *Journal of Economic Geography*, 12(1): 227-245.
- Miles, Matthew B., & Huberman, A. Michael. 1994. *Qualitative Data Analysis: An expanded sourcebook*. sage.
- Pike, Andy. 2005a. "Building a geographical political economy of closure: the case of R&D Co in North East England." *Antipode*, 37(1): 93-115.
- \_\_\_\_\_. 2005b. "'Shareholder value' versus the regions: the closure of the Vaux Brewery in Sunderland." *Journal of economic geography*, 6(2): 201-222.
- Pressman, Jeffrey L., & Wildavsky, Aaron. 1984. *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland: Or, why it's*

*amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation.* Univ of California Press.

- Scott, W. Richard. 2001. *Institutions and organizations*. SAGE publications.
- Skocpol, Theda. 1985. "Bringing the state back in: strategies of analysis in current research." In Skocpol, Theda, Peter Evans, & Dietrich Rueschemeyer(eds). *Bringing the state back in* (pp.3-37), Cambridge University Press.
- Stake, Robert E. 1995. *The art of case study research*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Wallis, Joe, & Dollery, Brian. 2002. "Social capital and local government capacity." *Australian Journal of Public Administration*, 61(3): 76-85.
- Ward, Hugh, Cao, Xun, & Mukherjee, Bumba. 2014. "State capacity and the environmental investment gap in authoritarian states." *Comparative Political Studies*, 47(3): 309-343.
- Werner, Marion. 2016. "Global production networks and uneven development: exploring geographies of devaluation, disinvestment, and exclusion." *Geography Compass*, 10(11): 457-469.
- Yang, Chun. 2013. "From strategic coupling to recoupling and decoupling: Restructuring global production networks and regional evolution in China." *European Planning Studies*, 21(7): 1046-1063.
- 《뉴스1》. 2017. "GM 연이은 해외시장 철수 결정에 한국지엠에도 위기감." 5월 22일.
- 《뉴스1》. 2018. "한국GM, 노사 임단협 타결...법정관리 위기는 막았다." 4월 23일.
- 《동아일보》. 2018. "GM본사만 배불린 의혹... 産銀 "장부 내라." 2월 14일.
- 《동아일보》. 2018. "GM, 구체적 자구책은 안 내놓고 "한국정부 지원에 달려"." 2월 14일.
- 《동아일보》. 2018. "한국GM 세무조사-회계감리 추진." 2월 28일.
- 《머니투데이》. 2018. "'고금리 대출, 높은 매출원가율'...한국GM 회계방식 '재점화.'" 2월 11일.
- 《머니투데이》. 2018. "정부 "한국GM 특별감리·세무조사 검토"." 2월 27일.
- 《시사포커스》. 2017. "연이은 악재 터진 한국GM, 돌파구는..." 3월 8일.

- 《연합뉴스》. 2018. “[한국GM 군산 폐쇄] ① 22년 만에 ‘역사의 뒤편길로.’” 5월 30일.
- 《연합뉴스》. 2017. “‘철수설’ 한국지엠 군산공장 지켜내자…지역사회 ‘똥똥.’” 10월 19일.
- 《조선비즈》. 2012. “한국GM, 유럽시장 공략 전략 거점으로.” 9월 27일. 
- 《조선비즈》. 2017. “‘한달에 고작 7~8일 가동’ 한국GM 군산공장... “공장 문 닫게 생겼는데 노조는 파업만 절규.” 9월 28일.
- 《조선비즈》. 2018. “금감원 “작년말부터 한국GM 회계적정성 검토…분식회계 혐의 발견 못해.” 2월 14일.
- 《참여자치 군산시민연대》. 2012. “한국지엠 군산공장의 운명은?” 12월 9일
- 《참여자치 군산시민연대》. 2014. “한국지엠의 군산공장철수 논란과 지역경제.” 3월 26일.
- 《참여자치 군산시민연대》. 2017. “[2018지방선거] 지역경제의 이해.” 9월 29일.
- 《한겨레》. 2017. “각종 ‘썰’ 난무하는 한국GM, 어디로 가나.” 8월 28일.
- 《한국일보》. 2017. “군산시민이 한국지엠을 지키겠습니다.” 11월 15일.
- 《한국일보》. 2018. “GM “한국 GM 신차 물량 줄테니 정부가 1조원 내라.” 1월 16일.
- 《Kotra 해외시장뉴스 전문가기고》. 2018. “‘북미 자동차산업 경영전략의 변화와 전망(1)~(2).’” 11월 6일.
- 《MBN》. 2012. “세계 1위 GM, ‘우리 미래전략, 한국GM에 건다.’” 2월 13일.



## 부록 1. 인터뷰 참가자 목록

	참가자	횟수/방법	날짜	번호
1	시장	1회/대면(개별)	2019년 12월 19일	MA1
2	공무원 1(과장급 이상)	2회/대면(개별, 집단)	2019년 11월 08일	PO1
3	공무원 2(과장급 이상)	1회/대면(개별, 집단)	2019년 12월 19일	PO2
4	공무원 3	1회/대면(개별, 집단)	2019년 12월 19일	PO3
5	협력업체 CEO	1회/대면(개별)	2019년 12월 19일	SU1
6	지역 전문가	1회/대면(개별)	2019년 10월 23일	EX1
7	노동조합 1	1회/대면(개별)	2019년 11월 08일	LU1
8	노동조합 2	1회/대면(개별)	2019년 12월 13일	LU2
9	노동조합 3	1회/대면(개별)	2019년 12월 13일	LU3
10	노동조합 4	1회/대면(개별)	2019년 12월 13일	LU4
11	노동조합 5	1회/대면(개별)	2019년 12월 16일	LU5
12	노동조합 6	1회/대면(개별)	2020년 02월 14일	LU6
	총 12명	총 11회		

## Transnational Corporation Decoupling and Local Government Capacity

Yong-Sook Lee & Eunkyong Choi

Due to the global financial crisis and deglobalization, transnational corporations (TNCs) decoupling from cities and regions through investment withdrawals and plant closures is emerging as a significant issue in South Korean manufacturing cities. Despite the extensive research on government capacity, there is little discussion about it in relation to the decoupling process. Thus, this study explores the capacity of local governments to cope with decoupling. Through the review of the relevant literature and the analysis of the Gunsan case, we suggest four capacities that local governments should have to counter decoupling: the capacity to comprehend TNCs' characteristics and their global production network (GPN) operations, the capacity to grasp the status of the local economy, the capacity to analyze the impact of TNCs' GPN on the local economy, and the negotiating power and skills. In the Gunsan case, most of the four capacities presented above were absent, but the capacity to grasp the local economy was demonstrated after decoupling through collaboration with local industry experts and activists. This study is methodologically based on in-depth interviews and archives.

※ Keywords: Decoupling, Government capacity, Gunsan