

규모의 정치와 한국 자동차 산업의 지구화

박배균

싱가포르 국립대학 지리학과 조교수

1. 서론

다국적 기업들에 의해 주도되고 있는 여러 다른 신흥공업국의 자동차 산업과 달리, 한국의 자동차 산업은 국내기업들의 주도하에 성장하여왔다. 정부의 민족주의적, 보호주의적인 산업정책을 바탕으로 몇몇 자동차 대기업들이 성장하여 국내에서 자동차의 생산과 시장에서의 유통을 지배하여 왔던 것이다. 하지만, 2000년 4월 프랑스 기업인 르노가 삼성 자동차를 인수하면서, 이러한 경향에 변화가 생기기 시작하였다. 외국 자동차 기업들의 국내 진입이 본격화 하기 시작한 것이다. 이 글은 이러한 한국 자동차 산업의 지구화를 한국 정부의 자유화 정책과 연결시켜 설명하면서, IMF 경제위기 이후 정부가 추진한 빅딜정책과 관련하여 파생한 규모의 정치가 자동차 산업에서의 정부의 자유화를 앞당긴 중요한 계기가 되었음을 주장한다.

2. 이론적 배경

1) 다규모적 과정으로서의 지구화

이론적으로 이 글은 지구화를 다규모적 (multi-scalar) 과정으로 바라보는 최근의 이론적 논의들에 바탕을 둔다. 전통적으로 지구화는 바깥의 힘에 의해 국가나 지역 공동체에 강요되는 것으로 인식되어 왔다. 특히, 많은 학자들이 자본의 이동성 증가와 국제적인 경제구조의 재편 등으로 인해 국가와 지역은 특정 방향으로의 변화를 받아들일 수 밖에 없다는 주장들을 제기하여 왔다. 하지만, 최근 여러 비판적인 인문지리학자들에 의해 지구화가 외부적 힘에 의해 우리에게 강요된 것이라는 전통적인 입장에 대한 비판이 이루어지면서, 지구화의 다규모적 과정에 대한 관심이 증가하고 있다 (Dicken et al. 1997; Yeung 2002; Cox 2002; MacKinnon and Phelps 2001). 이러한 새로운 시각에 의하면, 지구화란 여러 지리적 규모에서 이루어지는 사회, 정치, 경제적 활동들과 실천들이 서로 상호작용 함을 통해 물질적, 담론적으로 만들어지는 결과물이라고 이해된다.

이 글에서는 이러한 다규모적 시각을 바탕으로 경제 활동의 지구화가 이루어지는 보다 구체적인 과정을 개념화하고자 하는데, 다음의 3가지를 특히 강조하고자 한다.

첫째, 경제활동의 지구화를 구성하는데 있어 가장 핵심적인 두 행위자는 다국적 기업과 국가이다. 먼저 다국적 기업의 지구화 전략은 생산과 투자를 지구적 차원에서 조직화하여 경제활동의 지구화를 구성하는데 매우 중요한 역할을 한다. 이와 함께, 국가의 자유화 정책도 경제적 자유화를 가능하게 하는 또 다른 중요한 요인이다. 전통적으로 국민국가는 자본의 흐름을 통제하고 경제활동을 조절하는 정책들을 펼쳐왔는데, 지난 10여년간 여러 국가들에서 이러한 규제에 대한 완화와 자유화 조치가 취해졌는데, 이러한 자유화 흐름이 경제활동의 지구화에 지대한 영향을 주어왔다.

둘째, 국가의 규제완화와 자유화 조치들은 지구화에 대한 전통적 입장을 가진 사람들이 주장하는 바와 같이 지구화된 경제적 환경 속에 살아남기 위해 국가가 필연적으로 선택할 수 밖에 없는 변화라고 이해되기 보다는, 국내적 혹은 국제적인 정치적, 이데올로기적, 혹은 제도적 조건들 속에서 국가의 엘리트들이 선택한 정책적인 결과로 이해되어야 한다.

셋째, 지구화의 다규모적 과정에 대한 보다 완전한 그림을 그리기 위해서는, 국가 보다 작은 지리적 규모에서 일어나는 정치, 경제, 사회적 과정들이 경제적 지구화에 어떠한 영향을 주는지 이해할 필요가 있다. 특히, 도시나 지역의 행위자들이 영역의 정치를 통해 국가의 정책적 선택에 어떠한 영향을 미치는지 이해하는 것이 중요하다.

2) 지구화, 자유화, 그리고 영역의 정치

이 글은 위의 3가지 측면 중에서 특히 세 번째, 즉 국가와 지역 사이의 상호작용이 이루어지는 과정에 초점을 둔다. 특히, 국가 규모의 이해와 지역 규모의 이해가 상충되어 갈등이 생기는 경우, 국가와 지역 간의 상호작용이 어떻게 이루어지며, 이 과정에서 국가의 정책이 어떻게 영향을 받는지에 초점을 두어 논의를 진행시키고자 한다.

경제 활동을 특정한 방향으로 조절하고 통제하여 어떤 장소의 경제성장을 추구하려는 시도는 여러 다양한 지리적 규모에서 상이한 목적과 이해를 가지고 나타날 수 있다 (Cox 1993). 예를 들어, 국가규모에서 특정의 국가 경제적 이익을 위해 특정한 조절의 행위가 추구될 수 있지만, 동시에 도시나 지역 차원에서 그 도시나 지역의 발전을 위해 국가 규모의 조절 행위와 다른 나름의 조절적 행위를 조직화 할 수 있다. 그런데, 이렇게 상이한 공간 규모에서 추진되는 조절적 행위들은 서로 상호작용 하면서 영향을 준다. 즉, 국가 규모에서 추진되는 조절의 행위들이 도시나 지역 차원의 조절의 과정에 긍정적이거나 혹은 부정적인 영향을 주기도 하고, 동시에 도시나 지역 차원에서 조직된 성장연합이 자신들이 추구하는 조절 행위를 보다 쉽게 하기 위해 영역 정치를 통하여 국가의 정책이나 국가 수준의 조절 과정에 영향을 미칠 수 있다.

국가가 자본의 투자와 생산의 국제화에 대한 규제를 완화하고 자유화하는 것은 조절의 방식을 바꾸는 행위라고 볼 수 있다. 이러한 국가 수준에서의 조절 방식의 변화는 여러 가지 다른 요인에 의해서도 영향을 받겠지만, 도시나 지역차원에서 조직된 조절적 행위와의 상호작용이 영향을 미치기도 한다. 국가가 보호주의적 입장을 바탕으로 자본의 흐름에 대해 엄격한 규제를 가하는 조절의 방식은 국가의 이익을 위해 국내 기업이나 산업을 육성하고 보호하는 것을 목적으로 한다. 하지만, 이러한 국가가 추구하는 보호주의적 산업 및 지역 정책이 국가의 모든 지역과 도시에 국가 산업발전의 혜택을 골고루 주지는 못한다. 심지어, 이러한 국가의 조절 전략이 특정 지역에서 지역 행위자들이 추진하는 지역 발전 전략과 충돌하기도 한다. 이런 경우, 국가의 정책에 의해 불이익을 받게 되는 지역은 국가의 조절 전략에 불만을 가지면서, 국가의 규제적 조절전략에 대항하는 영역의 정치를 조직할 수도 있다. 국가 수준의 조절 행위에 대한 밑으로 부터의 저항이 거세질 경우, 국가의 조절적 역량은 급격히 손상되고, 국가 수준에서 조절의 위기가 발생할 수 있다. 이 상황에서, 국가를 비롯한 여러 국가 수준의 행위자들이 밑으로 부터의 저항을 억누를 정도의 정치적, 물리적 힘을 가지고 있지 않다면, 국가는 자신의 정치적 부담을 줄이기 위해 자신이 행사하던 통제와 규제를 완화하는 '자유화'의 조치를 취할 가능성이 크다. 이 경우, 국가가 민족주의적이고 보호주의적인 원칙 하에서 취해 왔던 자본의 국제적 흐름에 대한 여러 가지 제도적, 관습적 규제들도 완화될 수 있고, 그 결과로 경제활동의 지구화가 촉진될 수 있다.

2) 연구의 경험적 배경

앞에서 제시된 이론적 논의를 바탕으로, 이 글은 90년대 후반 이후 한국 정부가 자동차 산업에 대해서 보호주의적 정책을 폐지하고 대신 자유화 조치를 취하게 된 요인이 무엇인지 분석하고자 한다.

한국 정부가 지난 30여년간 규제를 바탕으로 한 보호주의적 산업정책을 펼쳐왔지만, 이와 동시에 한국 정부는 대내외적인 압력 때문에 80년대 이후부터 다양한 형태의 자유화 정책들을 시행해 왔다. 특히, 90년대 소위 '세계화' 정책의 실시 이후, 한국 정부는 광범위한 규제 완화와 자유화 조치를 시행하였고, 그 결과로 외국 자본의 국내 진입에 대한 여러 제도적 장벽들이 제거되었다. 게다가, 97년의 외환위기 이후 IMF 구제금융을 받으면서, IMF의 압력하에 한국 정부는 보다 폭넓은 자유화 조치를 실시하여, 외국 자본의 국내 진출은 거의 자유화 되었다. 이러한 일련의 자유화 조치의 결과, 한국에 대한 외국인 직접투자의 양은 90년대 중반 이후 급격히 증가하였다.

하지만, 이러한 자유화 조치가 자동차 산업에 미친 직접적 영향은 생각보다 작았다. 이는 외국 자본의 국내 '진입에 대한 제도적 장애'는 많이 제거되었지만, 여러 가지 '비공식적인 장애'들이 남아있었고 (Bishop 1997), 또한 여러 가지 일련의 자유화 조치에도 불구하고, 자동차, 철강, 조선, 반도체 등과 같이 국내 산업 발전을 위해 핵심적이라고 인식되는 산업에 대해서는 정부가 어느 정도의 보호주의적 정책을 지속하였기 때문이었다. 그런데, 이러한 상황이 90년대 말, 2000년대 초가 되면 급격히 변화하게

된다. 정부가 외국 자동차 조립업체들의 국내 진출을 허용하고, 심지어는 외국 자동차 기업들의 국내 회사 인수를 허용하기 시작하였다. 왜 이러한 변화가 급격히 나타난 것인가?

3. 빅딜 정책, 부산의 영역 정치, 그리고 자유화

90년대 말에 시작된 자동차 산업에 대한 외국인 투자의 자유화 조치를 야기한 요인들 중의 하나는 정부에 의해 추진되던 빅딜 정책이 부산 지역의 반발로 무산되면서, 정부가 조절의 위기를 돌파하기 위해 외국 자동차 회사의 국내 기업 인수를 허용한 것과 관련된다.

많은 사람들이 예상하는 것과 달리, IMF 구제금융을 받아들이면서 김대중 정부가 바로 모든 보호주의 산업정책을 폐기하고 자유화 조치를 취한 것은 아니었다. 관료들 사이에 여전히 강하게 남아있던 민족주의적 이데올로기, 그리고 재벌들의 요구 때문에, 금융위기 이후의 산업재편과정에서 보호주의적 입장이 일정정도 관철되었다. 그 대표적 예가 빅딜 정책이다. 이 빅딜의 기본 아이디어는 IMF 등에 의해 강력히 추천되던 자유화 정책과는 매우 반대되는 것으로, 핵심 산업 분야에서 문제가 되던 과잉 생산과 투자의 문제를 해결하여 국내 산업의 경쟁력을 높이기 위해, 정부가 재벌들의 사업의 맞교환을 추진하는 지극히 개입주의적이고 보호주의적인 정책이었다. 자동차 산업도 빅딜 대상 중의 하나였는데, 정부는 삼성이 대우의 전자 부문을 받는 대신에 자동차 부문을 대우에 넘겨주도록 하는 안을 추진하였다.

그런데, 이 빅딜 정책은 부산 지역으로부터 강력한 저항에 부딪히게 되는데, 이는 빅딜 정책이 부산 지역에서 기존에 추진되던 지역 산업화 전략과 상충되는 이해를 가지고 있었기 때문이다. 80년대 이후 지역 경제의 침체에 직면하여 부산상의, 부산시, 지역 언론, 기업 단체 등과 같은 부산 지역의 장소의존적 행위자들은 일종의 성장연합을 결성하여 부산 지역의 산업을 고도화하여 지역경제를 부흥시키려는 노력을 하였다. 그 노력의 일환으로 추진된 것이 삼성 자동차 공장의 부산 유치 운동이었다. 부산 지역의 압력을 바탕으로 정부로부터 자동차 산업 진출에 대한 허가를 얻어려는 삼성 측의 이해와 맞물리면서, 삼성 자동차는 부산으로 가기로 결정하였고, 김영삼 정부는 자신의 정치적 고향인 부산의 강력한 요구를 거부할 수 없어 1994년 삼성의 자동차 산업 진출을 허가한다. 삼성 자동차의 입지를 계기로 부산은 지역경제 부흥의 새로운 희망을 가지게 된다.

하지만, 삼성 자동차의 대우 인수를 골자로 하는 자동차 산업에서의 빅딜 정책은 부산의 이러한 발전 전략을 완전히 뒤집는 것이었다. 이 상황에서 부산 지역에서 빅딜에 대한 반대 여론이 조성되고, 빅딜에 반대하는 삼성의 노동자들, 삼성의 협력업체들, 그리고 부산 시민단체들, 부산 상의 등을 중심으로 빅딜 반대 운동이 시작되었다. 이런 상황에 직면하여, 언론을 비롯한 국가 차원의 이해를 대변하는 행위자들은 부산 지역의 빅딜반대 운동을 지역이기주의로 비판하기 시작하였다. 즉, 국가 규모의 이해를 대변하는 행위자들과 부산 지역의 이해를 대변하는 행위자들 사이에 충돌이 시작된 것이었다.

국가와 지역 사이의 규모간 갈등은 지역균열에 기반한 한국의 정당정치에 의해 보다 심화되었다. 특히, 야당인 한나라당은 반DJ 정서를 확산시킴을 통해 영남에서의 자신의 정치적 기반을 공고히 하기 위해 부산지역의 빅딜 반대 운동에 적극 참여하면서 지역감정을 적극적으로 조장하였고, 단순히 경제적 이해에 기반하여 시작된 빅딜 반대 운동은 정치적 이해와 지역주의 정서와 결합하면서 영역적 이해에 기반한 정치적 운동으로 전환하였다.

지역균열적 정치지형 하에서 성립된 DJ 정권은 부산으로 부터의 이러한 도전을 적절히 무마하면서 빅딜을 추진할 정도의 조절적 역량을 가지지 못했다. 게다가, 대우와 삼성 사이에는 이미 삼성 자동차의 가치를 평가하는 문제로 인해 협상이 난항을 거듭하고 있었는데, 이러한 정치적 상황은 협상을 더욱 어렵게 만들었다. 오랜 진통 끝에, 협상은 결국 실패하고, 삼성은 자동차 산업 포기를 선언한다. 이렇게 빅딜이 실패하면서, 이제 정권의 입장에서는, 자동차 산업의 재편이라는 거시경제적 이해 보다는 부산 지역의 불만을 무마해야 한다는 정치적 이해가 더 중요하게 되었고, 구체적으로는 부산의 자동차 공장을 어떻게든 유지해야만 하게 되었던 것이다. 삼성이 자동차 산업에서 스스로 물러나고, 국내 다른 업체들의 삼성 자동차 공장 인수가 불가능한 현실적 상황에서, 부산의 자동차 공장을 유지하기 위한 현실적 방안은 결국 외국 업체의 삼성 자동차 인수를 허용하는 수 밖에 없었다. 이런 상황에서, 한국 정부는 마침내 지난 30여년간 유지했던 보호주의적인 자동차 산업육성정책을 사실상 폐기하고, 외국 자동차

회사의 국내 투자와 국내 기업 인수를 적극 추진하는 정책을 펼치게 된다. 그 결과 자동차 산업에서 외국 자본의 국내 유입이 본격화되고, 또한 국내 자동차 시장은 보다 글로벌한 경쟁의 장으로 변하게 되었던 것이다.

4. 결론

이 연구에서 필자는 2000년대 들어 급격히 늘고 있는 외국 자동차 업체의 한국 투자와 국내 기업 인수를 국가와 지역 사이의 상호작용 속에서 나타난 한국 정부의 정책 변화와 관련지워 설명하였다. 이 연구를 통해, 지구화를 이해함에 있어 다음의 두가지 점이 중요함을 지적하고자 한다. 첫째, 경제활동의 지구화는 단순히 글로벌한 차원의 정치, 경제적 힘에 의해 주어진 것이 아니라, 여러 다양한 공간적 규모에서 일어나는 정치, 경제, 사회적 과정과 힘들이 서로 상호작용 하면서 구성되는 것이다. 둘째, 국가가 자유화 정책을 시행하게 되는 보다 구체적인 메카니즘과 관련하여, 필자는 국가와 지역 사이의 상호작용이 국가의 조절 전략과 정책 결정에 중요한 영향을 미칠 수 있음을 강조한다.

참고문헌

- Bishop, B. 1997. Foreign Direct Investment in Korea: The Role of the State. Aldershot: Ashgate.
- Cox, K. R. 1993. The local and the global in the new urban politics: a critical view. *Environment and Planning D: Society and Space* 11: 433-448.
- Cox, K. R. 2002. The local and the global. In *Human Geography's Binaries*, eds. P. Cloke and R. J. Johnston. London: Sage.
- Dicken, P. et al. 1997. Unpacking the global. In *Geographies of Economies*, eds. R. Lee and J. Wills, 158-66. London: Arnold.
- MacKinnon, D. and Phelps, N. A. 2001. Devolution and the territorial politics of foreign direct investment. *Political Geography* 20: 353-379.
- Yeung, H. 2002. The Limits to Globalization Theory: A Geographical Perspective on Global Economic Change. *Economic Geography* 78(3).