

다국적기업 철수의 영향과 정책 대응방안

- 한민수** 대외경제정책연구원 국제거시금융실
국제거시팀장
mshan@kiep.go.kr, 044-414-1153
- 김혁황** 대외경제정책연구원 무역통상실 무역투자정책팀
선임연구원
hhkim@kiep.go.kr, 044-414-1135
- 최혜린** 숭실대학교 글로벌통상학과 조교수
hlchoi@ssu.ac.kr
- 박단비** 강원대학교 국제무역학과 조교수
park530@kangwon.ac.kr
- 김지수** 前 대외경제정책연구원 국제거시금융실 연구원
kind5@naver.com



차 례

1. 연구의 배경 및 목적
2. 조사 및 분석 결과
3. 정책 제언

주요 내용

- ▶ 과거 다국적기업의 철수 사례에서 가장 논란이 되는 되었던 사항은 일자리 축소에 대한 우려
 - 지역·산업 간 분산투자가 가능한 대기업 및 자본가와 달리 노동자는 이동의 제약이 커서 철수에 따른 충격에 좀 더 민감
 - 다만 완전철수보다는 디자인센터 등의 연구관리부서와 물류센터 등의 서비스 관리부서는 유지·확대
- ▶ 외국인투자기업의 철수는 국내기업의 고용감소에 유의미한 영향을 줄 우려가 있음.
 - 계속 지속하는 외국인투자기업과 철수하는 기업 간 순이익과 총자산의 격차는 상당한 반면, 창출하는 일자리의 차이는 상대적으로 작음.
 - 외국인투자기업의 철수는 동일산업 뿐 아니라 중간재를 공급하는 후방산업의 국내기업들의 고용에도 유의한 영향을 주는 것으로 추정
- ▶ 따라서 인구구조의 변화, 신흥국의 부상 등 대내외적인 변화가 예상되는 상황에서 향후 좀 더 빈번하게 발생할 다국적기업의 철수에 대응하는 정책방향 수립이 중요
 - 다국적기업은 완전철수보다는 유치국의 산업경쟁력 변화에 따라 세계경제의 공급망을 재편하면서 유치국에서 다른 방식의 경영활동을 지속하는 경향을 보임
→ 우리의 경제수준과 발전정도에 맞는 산업경쟁력 강화가 중요
 - 무역 뿐 아니라 다국적기업 철수 등 자본이동을 포함한 보다 광범위한 세계화에 대응하는 정책적 노력(무역조정지원제도의 개선 및 확대 등)이 필요
 - 외국인직접투자 유인책(조세지원, 현금지원, 입지지원 등)에 대한 적절한 법제화를 통해서 사후관리제도를 강화할 필요

1. 연구의 배경 및 목적

- 2018년 5월 한국GM의 군산공장 폐쇄는 다국적기업의 경영활동에 대한 사회적 관심을 고조시킴.
 - 다국적기업의 최대 관심사는 수익성이며, 이를 위해 세계 어디에서라도 자회사 철수 등을 통한 세계경제 공급망에 대한 구조조정을 실행
 - 군산공장 폐쇄를 막고 일자리를 지키기 위한 정부의 노력에도 불구하고 다국적기업과 정부의 협상력에서 격차도 분명히 드러남.
 - 전후방산업을 통해서 지역경제에 막대한 영향을 미칠 것이라는 우려도 지속적으로 제기
 - 직접 영향을 받는 사내인력만 1만 6,000명에 이르고 2차, 3차 협력사까지 포함할 경우 대략 15만~20만 명의 노동자가 영향을 받을 것으로 예상¹⁾
 - 2023년까지 저강도 구조조정은 계속될 것으로 예상되는 상황에서 일자리 유지와 지역경제 활성화를 위한 재정 투입 필요성에 대한 논란도 제기
- 다국적기업의 진입과 철수 등은 향후 좀 더 빈번하게 발생할 가능성 → 다국적기업의 철수에 대응하는 정책방향을 수립하는 것은 시급한 과제
 - 대내외적인 충격(인구구조의 변화, 중국과 아세안 등 신흥국의 부상, 세계화의 확대)은 우리 경제를 구조적으로 변화시킬 가능성
 - 세계경제의 가치사슬에서 우리나라가 비교우위를 가진 산업도 변화 → 다국적기업도 진입과 철수 등을 통해서 세계경제 공급망에 대한 구조조정 실행

2. 조사 및 분석 결과

1) 다국적기업의 투자 철수사례 조사

- 다국적기업 투자 철수사례 중 투자유치국 경제에 부정적인 영향을 미친 ① 까르푸의 한국시장 철수 ② GM의 군산공장 폐쇄 ③ 미쉐린의 일본 오토공장 폐쇄 ④ GM홀덴의 호주사업 철수를 살펴봄(표 1 참고).

1) 정흥준 외(2018), 『한국지엠의 구조조정과 고용대책』. 연구보고서 2018-13, 한국노동연구원.

● 유치국의 고비용구조, 글로벌 금융위기 등에 따른 수익성 악화 및 유치국의 산업경쟁력 약화, 본사의 경영 전략상 이유 등으로 철수 및 공장폐쇄를 결정

- 다만 완전철수보다는 디자인센터 등의 연구관리부서와 물류센터 등의 서비스관리부서는 유지·확대 → 유치국의 산업경쟁력 변화에 따라, 세계경제의 공급망을 재편하면서 유치국에서 다른 방식의 경영활동을 지속하는 경향

● 양도소득세 납부, 본사·자회사 간 불공정 거래관행 등도 논란이 되기는 했지만 모든 사례의 철수과정에서 가장 논란이 되었던 민감한 문제는 일자리 축소에 대한 우려

- 지역·산업 간 분산투자가 가능한 대기업 및 자본가와 달리 노동자는 이동의 제약이 커서 철수에 따른 충격에 좀 더 민감
- 매각협상 시 100% 고용승계(까르푸), 노동자 이직지원(미쉐린), 이직프로그램 운영 및 고급차량 개발인력 고용확대(GM홀덴) 등 철수로 인한 실업감소를 위해서 노력하는 움직임도 관찰
- 구조조정과정에서 고용유지와 신규투자의 조건으로 정부의 재정지원을 요구하는 사례도 관찰

표 1. 다국적기업의 투자 철수사례 조사 요약

	까르푸의 한국 철수	한국GM 군산공장 폐쇄	미쉐린의 일본 오탁공장 폐쇄	GM홀덴 호주 철수
진출 과정	○유통시장 개방 이후 1994년 한국까르푸 설립	○2002년 대우자동차 인수 - 군산승용사업장, 창원사업장 일체, 베트남생산법인, 9개 해외판매법인	○1989년 오탁공장 설립 - 이화학연구소와 일본 미쉐린타이어 합작	○대공항 이후 1931년 GM홀덴 설립 - GM의 HMBB 인수 및 GM호주 합병
진출 후 재무 현황	○영업이익과 당기순이익은 2002년 이후 감소 - 다만 이익을 유지하고 있음.	○2013년 이후 영업손실 및 당기순손실 확대 - 매출액은 2012년부터 감소	○글로벌 금융위기 이후 일본 타이어 산업 부진	○2000년대 중반 이후 시장점유율 및 생산량 감소 - 호주 내 완성차 기업의 생산량 동반하락
철수 배경	○본사의 영업방침 - 현지 시장점유율 기준 상위 3위 내에 속하지 못하는 경우 철수 - 한국 내 시장점유율 4위	○본사의 경영전략 변경 - 판매량 중심 → 수익성 중심 ○유럽시장 내 쉐보레 브랜드 철수 - 군산공장은 쉐보레 차종 생산 - 유럽수출 불가에 따른 가동률 급락	○고비용구조와 채산성 악화 - 세계 다른 공장에 비해 2배 가량 높은 생산비 - 글로벌 금융위기로 인한 채산성 악화	○본사의 경영전략 변경 ○호주 자동차산업의 경쟁력 저하 - 호주달러화의 평가절상 - 높은 생산비용 및 경쟁구조
현지 반응	○인수기업에 고용승계 ○매각차익 양도소득세 미납 논란	○GM에 대한 비판 - 부실원인에 대한 의혹 ○대량실업 우려 ○지역경제 악화	○오탁공장 내 직원에 대한 실업문제	○대량실업문제 - GM홀덴, 도요타, 포드 등 철수 발표
대응 및 현재 상황	○고용승계를 조건으로 매각 ○양도소득세 납부규정 준수	○정부 및 산업은행 실사 진행 - 부실원인은 판매부진과 고비용구조 - GM 64억 달러, 산업은행 7.5억 달러 지원 ○희망퇴직 및 전환배치 - 400명 무급휴직 ○산업위기대응특별지역 지정 - 군산공장 매각	○미쉐린타이어로의 업무재배치 및 이직지원 ○오탁공장 부지에 관련 부서 운영 중 - 연구개발, 콜센터, 정보시스템, 물류 등 관리부서 운영	○2014년 홀덴 이직센터 설립 - 이직프로그램 운영 ○사업유지분야에 신규채용 - 유통(판매) 및 수리 사업 지속 - 디자인센터 및 성능시험장 유지 ○호주의 자동차산업 경쟁력 유지 노력 - 자동차산업 전환계획 발표

자료: 저자 작성.

2) 우리나라의 외국인투자기업 현황

- 다국적기업을 포함하는 외국인투자기업* 중 철수하는 기업(철수기업)도 철수 전까지 상당한 일자리를 창출하는 모습을 보임.

* 외국인투자기업은 기업활동조사에서 외국자본비율이 50% 이상인 외국자본기업으로 분류된 기업으로 다국적기업을 포함

- 지속적으로 활동하는 기업(지속기업)은 철수기업보다 상대적으로 높은 순이익(법인세차감전순이익)을 거두며 축적된 투자규모(총자산)도 크면서 많은 일자리(상용노동자 수)를 창출
- 다만 총자산, 순이익과 비교하면 철수기업과 지속기업 간 창출하는 고용량의 차이는 상대적으로 크지 않음(표 2, 그림 1 참고).

- 노동자에 대한 지원책으로서 마련된 노동시장의 제도화된 경직성이 오히려 다국적기업이 철수할 때 노동시장에 급격한 영향을 줄 가능성

- 만약 철수기업이 수익성 악화에 따라서 점진적으로 고용수준을 줄일 수 있다면 철수시점에서 고용이 급격히 감소하지는 않을 것으로 예상

표 2. 지속기업과 철수기업의 평균값과 중간값 비교

(단위: 백만 원, 명, %)

연도	변수	① 지속기업(A)		② 철수기업(B)		③ (A-B)/A(%)		④ A/B(%)	
		평균	중간값	평균	중간값	평균	중간값	평균	중간값
2010	총자산	538,669	53,695	158,189	27,361	70.6	49.0	340.5	196.2
	순이익	19,151	5,524	4,974	627	74.0	88.6	385.0	880.9
	노동자 수(명)	341	131	152	69	55.4	47.1	224.1	189.1
2011	총자산	515,313	56,420	207,434	26,259	59.7	53.5	248.4	214.9
	순이익	18,449	5,450	8,620	869	53.3	84.1	214.0	627.1
	노동자 수(명)	338	129	162	68	52.1	47.3	208.8	189.7
2012	총자산	517,612	57,202	223,121	29,789	56.9	47.9	232.0	192.0
	순이익	16,034	4,690	6,292	561	60.8	88.0	254.8	836.0
	노동자 수(명)	339	132	175	81	48.3	38.6	193.2	163.0
2013	총자산	458,015	57,656	175,516	23,835	61.7	58.7	261.0	241.9
	순이익	16,646	4,754	5,074	643	69.5	86.5	328.0	739.3
	노동자 수(명)	318	131	140	68	56.0	48.1	227.4	192.6

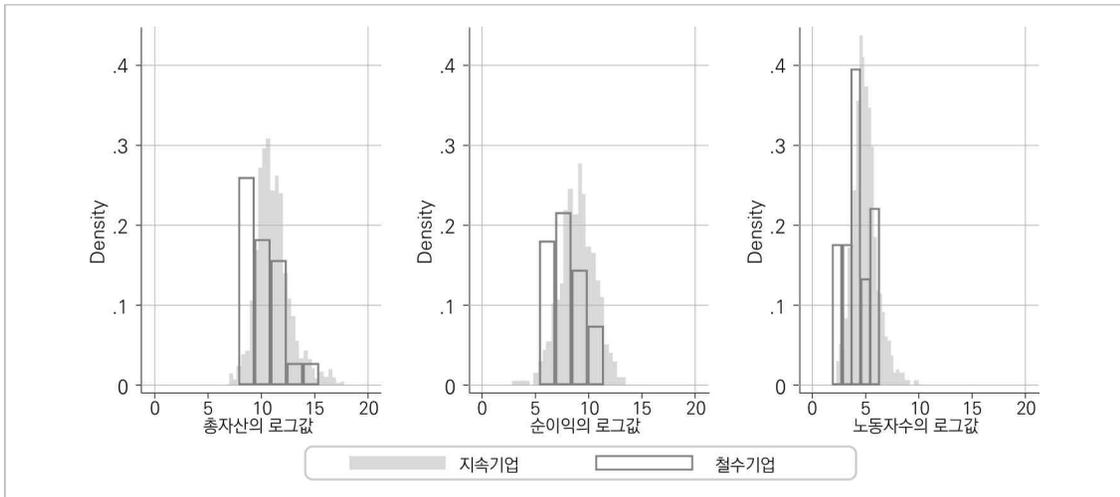
표 2. 계속

연도	변수	① 지속기업(A)		② 철수기업(B)		③ (A-B)/A(%)		④ A/B(%)	
		평균	중간값	평균	중간값	평균	중간값	평균	중간값
2014	총자산	502,560	54,275	194,048	21,632	61.4	60.1	259.0	250.9
	순이익	13,463	3,922	3,781	505	71.9	87.1	356.1	776.6
	노동자 수(명)	305	126	138	63	54.7	50.0	220.7	200.0
2015	총자산	511,020	53,101	142,668	17,294	72.1	67.4	358.2	307.0
	순이익	12,884	3,891	3,273	275	74.6	92.9	393.6	1,414.7
	노동자 수(명)	304	126	158	57	48.1	54.8	192.7	221.1
2016	총자산	505,397	55,934	257,165	30,480	49.1	45.5	196.5	183.5
	순이익	13,826	3,967	3,086	500	77.7	87.4	448.1	793.3
	노동자 수(명)	314	125	115	57	63.4	54.4	272.9	219.3

자료: 통계청 기업활동조사, 통계청 MDIS를 추출다운로드(검색일: 2019. 6. 3)한 후 저자 작성.

그림 1. 2016년 지속기업과 철수기업 히스토그램 비교

(단위: 비중(합계=1))



자료: 통계청 기업활동조사, 통계청 MDIS를 추출다운로드(검색일: 2019. 6. 3)한 후 저자 작성.

3) 외국인투자기업의 활동이 국내기업의 고용에 미치는 영향 분석

● 외국인투자기업이 철수할 경우 국내기업의 고용감소에 유의한 영향을 미칠 가능성이 우려됨.

- 2006~17년 동안 통계청의 기업활동조사와 2010년 통계청의 투입·산출표에 Beckes *et al.* (2009)과 Acemoglu *et al.*(2015)의 실증분석방법론을 적용할 경우 외국인투자기업의 활동은 국내기업의 고용과 양(+)의 상관관계가 있는 것으로 추정

- 철수는 국내산업의 공급망을 통해서 동일산업 국내기업의 고용뿐 아니라 후방산업의 고용에도 부정적인 파급효과를 미칠 것으로 예상(표 3 참고).
 - 같은 지역이든 다른 지역이든지 간에 동일산업의 국내기업뿐만 아니라 후방산업(중간재를 공급하는 산업)에 있는 국내기업들의 고용에도 유의한 영향을 주는 것으로 추정
 - 한국GM의 구조조정 장기화 가능성에 대한 우려가 제기되는 상황에서, 부품을 납품하는 후방산업의 국내 중소기업들의 고용에도 부정적인 파급효과를 미칠 수 있다는 점에서 추정결과를 주목할 필요가 있음.

표 3. 외국인투자기업의 국내기업에 대한 영향 추정

	전체
동일산업 파급효과(지역 내)	0.868** (0.344)
동일산업 파급효과(지역간)	0.484*** (0.128)
후방산업 파급효과(지역 내)	2.960*** (0.422)
후방산업 파급효과(지역간)	1.069*** (0.415)
전방산업 파급효과(지역 내)	-1.024*** (0.285)
전방산업 파급효과(지역간)	-0.372*** (0.0868)
상수항	4.962*** (0.0793)
지역, 산업, 연도 효과	0
표본 수	118050
Adj R2	0.125

주: Robust Standard errors in parentheses *p<0.10, **p<0.05, *** p<0.01.
자료: 저자 작성.

3. 정책 제언

- 인구구조의 변화, 중국과 아세안 등 신흥국의 부상, 세계화의 확대 등 대내외적인 변화가 예상되는 상황에서 우리의 발전수준에 맞는 산업경쟁력 강화가 중요
 - 투자자유화와 투자보호를 지향해온 국제투자법의 관점에서 특별히 예외적인 상황을 제외하고는 다국적기업의 철수와 투자금 회수를 막을 수는 없음.
 - 한·칠레 FTA(제10장), 한·미 FTA(제11장), 한·EU FTA(제7장, 제8장) 등에서 별도의 장을 두어

외국인투자 및 투자자를 보호하는 원칙(내국민대우, 최혜국대우, 공정하고 평등한 대우)을 명문화
 - 다국적기업도 완전철수보다는 연구관리부서와 서비스관리부서 등을 유지·확대하면서 유치국의 산업경쟁력 변화에 맞추어서 다른 방식의 경영활동 지속

● **다국적기업의 철수에 대응하여 기존의 무역조정지원제도를 확대하고 보다 광범위한 세계화에 대응하는 정책적 노력이 필요**

- 세계화의 장기적 이익과 단기적 부작용을 조화시키려는 정책적 노력의 하나로 무역조정지원제도(Trade Adjustment Assistance)를 통해서 수입확대로 발생한 손실을 입은 기업, 노동자를 지원 중
 - 2004년 자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법, 2006년 자유무역협정 체결에 따른 제조업 등 무역조정 지원에 관한 법률 제정
- 2018년 한국GM 군산공장 폐쇄와 같이 자본이동 등 무역이 아닌 다른 형태의 세계화에 따른 구조조정도 향후 빈번하게 발생할 가능성이 있으므로 좀 더 포괄적인 세계화 조정지원체계 마련을 고민할 필요
 - EU의 세계화조정기금(European Globalization Adjustment Fund)은 브렉시트, 국내공장 폐쇄 등 좀 더 광범위한 조정지원체계

● **정부가 필요할 경우 다국적기업 철수 이후 신규 진입한 기업들*을 위한 지역산업기반을 마련할 필요**

- * 한국GM 군산공장과 현대중공업 조선소가 떠난 자리에 명신, 에디슨모터스, 대창모터스, MPS 코리아 등 전기차 완성업체와 관련 부품업체가 신규 진입
- 특히 전기차 등 미래산업 육성을 위한 보조금 등이 재정지원을 통해 지급되는 현 상황에서 지역 산업의 일감과 일자리 마련을 위해서는 조달시장을 통한 구매도 가능한 정책방안

● **외국인직접투자 유인책에 대한 사후관리제도를 강화할 필요**

- 외국인직접투자 유인책에 대한 사후관리제도를 운용하며 일정 조건을 만족하지 못할 경우 지원금에 대한 추징과 환수가 이루어짐.
- 다만 조세지원에 대한 추징규정은 법으로 규정되어 있으나 현금지원과 입지지원에 대한 환수규정은 산업통상자원부 공고*를 통해서 규정 → 2017년 말부터 법인세와 소득세 감면을 폐지하고 현금지원규모를 확대하고 있으므로 현재의 현금지원 환수규정을 상향입법할 필요성
 - * 현금지원에 대한 환수규정은 현금지원제도 운영요령(산업통상자원부 공고 제2018-360호) 제 12조를 통해서, 입지지원에 대한 환수규정은 외국인투자지역운영지침(산업통상자원부 공고 제 2018-628호) 제19조, 제20조, 제41조, 제43조, 제44조에서 규정 **KIEP**