

지방자치단체와 중앙정부의 정치적 결합과 산업 재결합: 구미국가산업단지의 사례를 중심으로*

허필윤**

박은영***

이용숙****

〈目 次〉

I. 서론

II. 이론적 논의

III. 분석틀 및 연구방법

IV. 구미국가산업단지의 전략적 결합과
탈결합

V. 비연관 다각화를 통한 재결합

VI. 결론

〈요 약〉

본 연구는 구미국가산업단지의 재구조화 과정에서 지역과 기업 간 재결합을 가능하게 한 핵심 동인으로서 '정치적 결합'의 작동 메커니즘을 규명한다. 기존 세계생산네트워크(GPN) 논의는 전략적 결합의 조건이나 탈결합의 결과를 단편적으로 다루거나, 경제적·정책적 요인에만 근거해 재결합을 설명해온 한계가 있다. 본 연구는 이러한 한계를 비판하며, 전략적 결합-탈결합-재결합의 과정을 통시적으로 분석하고, 특히 비연관 다각화를 가능하게 한 정치적 결합의 구체적 작동 방식을 밝히고자 한다. 분석 결과, 정치적 결합은 지방자치단체장이 정책선도가로서의 역할을 수행하게 하며, 행정절차 개선, 인프라 조성, 보조금 지원, 노조와의 관계 조율이라는 정책 수단을 통해 지역의 재결합을 유도한 것으로 나타났다. 연구 방법으로는 문헌 분석과 함께, 전 구미시 정책결정자, 중앙정부 정책 담당자, 산업단지 관계자, 기업 대표 등 8인의 주요 행위자를 대상으로 한 심층 면접을 바탕으로 단일 사례연구를 수행하였다.

【주제어: 정치적 결합, 정책선도가, 비연관 다각화, 구미국가산업단지】

* 본 논문의 일부는 박은영의 석사학위논문을 수정·보완한 것이다.

** 제1저자, 고려대학교 행정학과 박사수료(hyakusai@korea.ac.kr)

*** 공동저자, 고려대학교 행정학과 석사졸업(eunyoung199@korea.ac.kr)

**** 교신저자, 고려대학교 행정학과 교수(yongsooklee@korea.ac.kr)

논문접수일(2025.4.21), 수정일(2025.5.20), 게재확정일(2025.6.10)

I. 서론

한국의 산업화는 중앙정부 주도의 하향식 정책 결정에 의해 급속히 추진되었으며, 그 중심에는 구미국가산업단지가 자리하고 있었다. 1960년대 이후 구미는 섬유 및 전자 산업을 기반으로 성장하며 국가 산업 발전을 상징하는 거점 역할을 수행해왔다. 이러한 성장은 국가 주도의 개발 전략과 국내 대기업, 그리고 구미 지역 간의 전략적 결합을 통해 이루어진 것이다. 그러나 2000년대에 들어 기업의 오프쇼어링(offshoring)¹⁾과 수도권 집중 심화가 맞물리면서, 초국적 기업으로 성장한 주요 대기업들이 지역을 이탈하기 시작했고, 이는 지역 산업 생태계의 약화를 넘어 도시 전반의 쇠퇴로 이어졌다. 이른바 ‘탈결합(decoupling)’ 현상은 단순한 생산 기반의 이동을 넘어서, 고용과 인구의 감소, 협력업체의 이탈, 정주 여건의 악화 등 복합적인 지역 위기를 초래하였다.

이러한 위기에 대응하여 구미시는 2010년대 이후 이차전지 산업을 중심으로 한 비연관 다각화(unrelated diversification)를 추진하며, 산업 구조의 전환과 새로운 성장 경로의 창출을 모색해왔다. 특히 ‘구미형 일자리’ 정책은 중앙정부, 지방자치단체, 기업, 노동조합 간의 협의를 통해 산업 재결합(re-coupling)을 실현한 대표적 사례로 주목받으며, 단순한 경제 논리를 넘어 정치적 조정과 협력의 중요성을 부각시킨다.

구미의 사례는 세계생산네트워크(Global Production Networks; GPN) 이론에서 설명하는 전략적 결합(strategic coupling)과 탈결합의 전형적 사례일 뿐만 아니라, 지역 발전을 결합-탈결합-재결합이라는 연속적이고 진화적인 과정으로 이해할 필요성을 제기하는 진화경제지리학(evolutionary economic geography; EEG)의 분석틀(Martin, 2010)을 뒷받침하는 사례이기도 하다. 그럼에도 불구하고 기존 GPN 연구는 결합 또는 탈결합 국면에만 주로 초점을 맞춰 왔으며, 탈결합 이후 재결합의 구체적인 메커니즘에 대해서는 상대적으로 관심이 부족하였다(Pavlínek, 2024). EEG 역시 재결합의 동인을 이론적으로 설명하였지만, 기업 전략, 지역 자산, 정책 지원 등 경제적 요인에 집중하는 경향이 강하며, 정치적 요인을 매개로 한 재결합의 역동성이 충분히 조명되지 않았다.

본 연구는 이러한 이론적 한계를 보완하고자, 정치적 결합의 작동 원리와 그 실천 주체로서 정책선도자(policy entrepreneur)의 역할에 주목한다. 구미 사례를 중심으로, 정치적 결합이 초국적 기업과 지역 간의 재결합을 어떻게 매개하였는지를 분석하고, 이 과정에서 정책선도자가 어떤 정책 수단과 조정 역량을 발휘하였는지를 구체적으로 살펴본다. 특히 LG

1) 기업이 생산 또는 업무 프로세스를 해외로 이전하여 생산 비용을 절감하거나 자원 수급 등 공급망 운영의 이점을 얻기 위한 전략이다.

의 이차전지 투자를 유치한 ‘구미형 일자리’ 정책을 중심으로, 비연관 다각화의 성공 요인을 규명함으로써 지역 산업의 지속가능한 전환을 위한 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

논의는 다음과 같이 구성된다. 2장에서는 전략적 결합, 탈결합, 재결합 개념과 연관·비연관 다각화 이론을 검토하고, 본 연구의 분석틀을 제시한다. 3장에서는 구미국가산업단지의 형성과 전략적 결합의 배경, 그리고 탈결합의 원인과 결과를 분석한다. 4장에서는 비연관 다각화를 통해 산업 재편 과정과 정치적 결합의 작동 방식, 정책선도가의 역할을 고찰한다. 마지막으로 결론에서는 주요 분석 결과를 요약하고, 이론적·정책적 함의 및 향후 연구 과제를 제시한다.

II. 이론적 논의

1. 세계생산네트워크와 지역의 전략적 결합과 탈결합

세계생산네트워크(Global Production Networks, GPN) 이론은 기업, 정부, 노동조합, NGO 등 다양한 행위자들이 상호 연결된 네트워크를 형성하며, 다규모적(multi-scalar)·다입지적(multi-locational) 경제활동을 통해 가치를 창출하고 강화하는 과정을 분석한다(Coe et al., 2017; Henderson et al., 2002). 이 이론은 지역 성장이 내생적 요인뿐 아니라, 세계화된 경제 시스템 속에서 지역과 글로벌 기업 간 관계 형성에 따라 결정된다고 본다.

지역은 단순한 생산 거점을 넘어, 글로벌 기업과의 상호작용 속에서 전략적 결합과 탈결합을 반복하며 역동적으로 변화한다(Coe et al., 2004; Yeung et al., 2009). 전략적 결합은 외국 자본 유치 이상의 의미를 가지며, 지역 경제가 글로벌 가치사슬(Global Value Chains, GVC)과 조화를 이루며 성장하는 핵심 메커니즘이다. 이 결합의 성패는 지역의 제도적 환경과 거버넌스 구조에 좌우되며, 정부와 기업 간 조정을 통해 이루어진다. 정부는 영역적 착근성(territorial embeddedness)을 조정하고, 초국적 기업은 네트워크 내 주요 거래를 통제한다(Hess, 2004; Dicken, 2015). 지역은 단순 하청이 아닌, 글로벌 기업과의 협력을 통해 가치 창출(value creation), 가치 강화(value enhancement), 가치 포획(value capture)의 과정을 최적화할 수 있다(Coe et al., 2017; 이용숙·이돈순, 2015). 전략적 결합이 성공하면 자본 유입, 지식 확산, 고용 창출 등 긍정적 효과가 발생하며, 지역 산업은 공정·제품·기능 업그레이드를 통해 더 높은 부가가치를 창출할 수 있다(Dicken, 2015).

그러나 전략적 결합은 영속적이지 않다. 기업 전략 변화, 기술 혁신, 비용 절감 압박 등으

로 인해 탈결합이 발생할 수 있다(MacKinnon, 2012). 이는 기업이 더 유리한 지역으로 이전하거나 투자 철수로 나타나며, 경로 의존성 심화와 제도적 경직성이 클수록 그 가능성은 높아진다(Pavlínek, 2024). 외부와의 연결을 유지하는 글로벌 파이프라인(global pipelines)이 부족할 경우, 네트워크 내향성(introversion)이 심화되어 탈결합 위험은 더욱 커진다(Bathelt et al., 2004; MacKinnon, 2012).

이러한 탈결합의 가능성은 경로의존성이 심화될수록 더욱 높아진다. 특정 산업 구조나 주요 기업과의 네트워크에 장기간 의존해 온 지역은 생산 관행과 거래 관계가 고착되며, 그 결과 외부로부터의 새로운 지식이나 기술, 투자 주체의 유입이 점차 제한된다. 이는 지역 내 행위자들이 익숙한 관계에만 기반하여 상호작용하게 되는 ‘내향성(introversion)’을 초래하며, 글로벌 파이프라인(global pipelines)을 통한 외부 연결이 약화되는 구조로 이어진다(Bathelt et al., 2004). 이러한 고착화(lock-in)는 지역의 혁신 역량을 저해하고, 점차 세계생산네트워크 내에서의 경쟁력을 상실하게 만든다. 결국 경로의존성은 전략적 결합의 초기 단계에서는 유리하게 작용할 수 있으나, 장기적으로는 외부 환경 변화에 적응하지 못하게 하여 탈결합을 유발하는 구조적 제약으로 전환될 수 있다(MacKinnon, 2012).

이러한 탈결합은 구조적, 전략적, 지정학적 유형으로 구분된다. 구조적 탈결합은 수익 극대화를 위한 기업 철수로 지역 경제에 직접적인 타격을 준다(Weller & Rainnie, 2023). 전략적 탈결합은 지역 행위자가 기존 GPN에서 이탈해 독자 경로를 모색하는 과정으로, 장기적으로는 새로운 가치 창출로 이어질 수 있다(Horner, 2014). 지정학적 탈결합은 전쟁, 제재, 정권 교체 등 외부 충격에 따른 강제적 해체로, 그 피해는 더욱 심각하다(Pavlínek, 2024). 따라서 각 유형의 영향을 정확히 진단하고, 재결합 가능성을 고려한 대응 전략이 요구된다. 특히 지역은 경로 의존성을 극복하고, 새로운 산업 경로를 구축하려는 노력이 필요하다(MacKinnon, 2012).

2. 세계생산네트워크와 지역의 재결합

경로의존성은 탈결합과 지역 쇠퇴를 초래할 수 있지만, 이를 새로운 경로 창출의 기회로 전환하면 지역 성장의 잠재력을 높일 수 있다(Martin, 2010; MacKinnon, 2012). 진화경제지리학은 지역 산업이 고착화나 내생적 변화 중 하나의 경로를 따른다고 보며, 변화 수용을 통해 새로운 성장 경로가 창출될 수 있음을 강조한다. 이때 핵심 전략은 다각화이며, 특히 연관 다각화(related variety)는 지역 내 공유된 역량을 기반으로 지식 확산과 산업 성장을 촉진한다(Boschma & Frenken, 2009).

연관 다각화는 누적된 지식을 바탕으로 신산업 창출과 문제 해결을 유도한다. 특히 산업

간 기술적·조직적 연관성이 클수록 지식 스펠오버가 더욱 활발히 발생한다(Hausmann & Klinger, 2007). 이는 지역혁신체계의 역동성을 강화하고 지속 가능한 성장을 뒷받침하는 방식으로 작용한다. 또한, 기존 산업 자산과 지식의 새로운 조합은 지역 브랜칭(path branching)으로 이어지며, 외부 지식 유입과 결합된 경우에는 경로 생성(path creation)도 가능하다(Neffke et al., 2011; Trippel et al., 2018).

하지만 연관 다각화에 대한 비판도 존재한다. 첫째, 덴마크 풍력 산업처럼 비연관 다각화(unrelated variety)의 성공 사례도 다수 존재한다. 둘째, 점진적 경로 확장은 장기적으로 고착화 위험을 동반할 수 있으며, 급격한 외부 변화에 취약하다. 셋째, 연관 다각화는 제도적 주체나 외부 지식 흐름의 역할을 간과하는 경향이 있다. 마지막으로, 기술적 연관성 개념이 지나치게 포괄적이라는 비판도 제기된다(Tanner, 2014).

최근 연구들은 비연관 다각화가 지역의 경로의존성과 고착(lock-in) 문제를 극복하고 장기적인 성장 잠재력을 확보하는 데 효과적일 수 있음을 강조하고 있다(Boschma, 2017; 박경, 2019). 비연관 다각화는 서로 다른 산업 간의 지식 조합을 통해 급진적인 학습과 혁신을 촉진하며, 장기적으로는 새로운 산업 경로의 창출을 가능하게 한다(Grillitsch et al., 2017).

비연관 다각화는 모든 지역에 보편적으로 작동하지 않으며, 그 성공 가능성은 해당 지역이 보유한 '전환 가능 자산(transformative assets)'의 존재 여부에 따라 크게 달라진다. 전환 가능 자산이란, 기존 산업 경로에서 벗어난 이후 새로운 산업으로의 이행을 가능하게 하는 자산으로서, 제조 기반, 기술 집적도, 숙련 노동력, 제도적 역량 등을 포함한다(Grillitsch et al., 2018; Boschma, 2017; Asheim et al., 2017). 이러한 자산은 지역 내부에서의 자생적 혁신을 위한 전제 조건이자, 외부 자본과 기업을 유치하고 재결합시키는 기반이 되며, 더 나아가 지역의 시스템 혁신 역량과도 밀접하게 연결된다.

하지만 전환 가능 자산만으로는 비연관 다각화의 성공을 담보할 수 없다. 기존 경로와 단절된 산업 간 융합을 실현하고, 불확실성을 통제하며, 급진적 전환을 유도하기 위해서는 공공 부문의 전략적 개입과 정책 조정 능력이 필수적이다. 특히 비연관 다각화는 산업 간 기술·시장 연관성이 낮기 때문에, 민간 주체만의 자율적 결정에 의존하기 어렵고, 위험 분산 및 조정 기능을 수행할 수 있는 행위자가 필요하다. 이 점에서 국가 및 지방자치단체의 역할은 단순한 지원자를 넘어, 정책 조정자이자 혁신 촉진자로 기능해야 한다.

즉, 연관 다각화가 낮은 위험 속에서 점진적 수익을 기대할 수 있는 '고속도로 전략'이라면, 비연관 다각화는 불확실성과 실패 가능성을 감수해야 하는 '카지노 전략'으로 비유될 수 있다(Balland et al., 2018; 박경, 2019). 따라서 정책적 성공 가능성은 위험 감내와 제도 설계 역량을 갖춘 공공 부문의 행동 전략에 의해 좌우된다고 할 수 있다.

이를 실현하기 위한 구체적인 조건으로는 연구개발(R&D) 투자, 산업 클러스터 조성, 창업 지원, 스마트 특화 전략 등과 같은 정책 수단의 적극적인 활용이 필요하다(Corradini & Vanino, 2022; Magro, 2022). 아울러, 연구기관과 대학의 참여 확대, 글로벌 네트워크를 활용한 지식 학습, 구조 변화에 대응하는 모니터링 체계의 구축 등도 핵심적으로 작용한다(Asheim et al., 2017; Grillitsch et al., 2018).

〈표 1〉 연관 다각화와 비연관 다각화 비교

구분	연관 다각화 (Related Variety)	비연관 다각화 (Unrelated Variety)
개념	기존 산업·기술과 연관된 산업으로의 확장	기존 산업·기술과 무관한 산업으로의 확장
주요 기반	공유된 산업 역량과 누적된 지식	전환 가능 자산
위험 수준	낮음 (점진적 확장)	높음 (불확실성 동반)
지식 흐름	기존 경로 내 지식 스퍼로버 중심	산업 간 이종 지식 결합 통한 급진적 학습
정책 개입 필요성	상대적으로 낮음 (시장 중심 확산 가능)	매우 높음 (공공 부문의 전략적 개입 필수)
주요 효과	지역 브랜칭, 지속가능한 성장, 혁신체계 안정화	경로 창출, 장기 성장 잠재력 확보
비판 및 한계	고착화 위험, 급변 상황 대응 한계, 외부 지식 간과	불확실성 큼, 민간 자율성 한계, 실패 위험 높음
정책 수단	기존 산업 자산 활용, 혁신 클러스터, 산학협력 강화	R&D 투자, 창업 지원, 스마트 특화, 정책 조정

출처: Hausmann & Klinger (2007); Trippi et al. (2018); Tanner (2014); Grillitsch et al. (2017, 2018); Asheim et al. (2017); Boschma (2017)에서 재구성

III. 분석틀 및 연구방법

1. 분석틀

이상에서 전략적 결합, 탈결합, 재결합, 그리고 연관·비연관 다각화를 통한 경로 전환에 대한 기존 논의를 검토하였다. 기존 연구들은 지역 경로가 산업 특성과 정책 환경에 따라 다르게 전개됨을 보여주며, 선택 전략에 따라 산업 구조와 혁신 경로, 지속 가능성에 큰 차이가 있음을 시사한다.²⁾ 그러나 대부분의 연구는 전략적 결합의 동인이나 탈결합의 결과, 재결합

2) Grillitsch et al.(2018)의 연구는 지역 경로의 유형화를 통해 다양한 발전 방향을 명확히 제시하였다. 이 연구에 따르면 지역이 전문화, 연관 다각화, 비연관 다각화 중 어떤 메커니즘을 선택하는지에 따라 다양한 경로 발전 형태가 달라진다. 연관 다각화에서는 지역 내부 기회를 활용할 경우 경로 간 전환(path

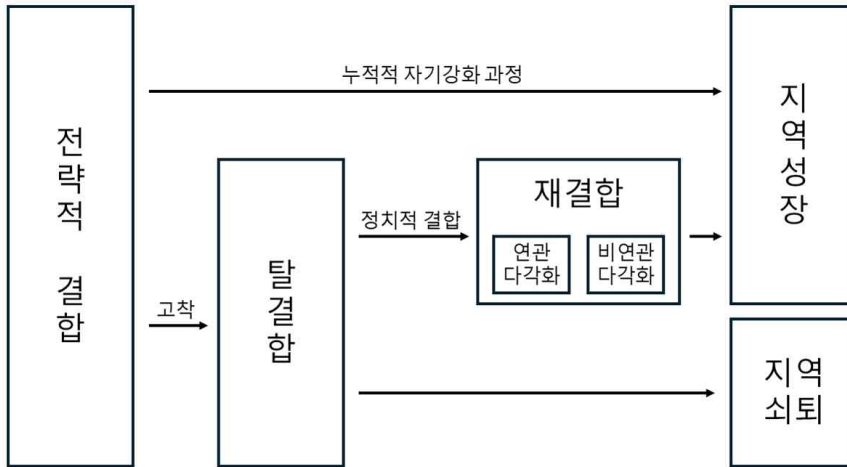
의 조건을 개별적으로 설명하는데 그치며, 이들 과정을 ‘통시적(역사적 맥락 속에서 연속적으로 변화하는 관점)’ 시각에서 충분히 고찰하지 못했다는 한계가 있다. 특히 탈결합 이후 재결합의 동인을 경제적·정책적 요인에만 국한시킨 반면, 경로의 방향성을 규정할 수 있는 ‘정치적 결합(political coupling)’에 대한 논의는 부족했다. 이에 본 연구는 전략적 결합-탈결합-재결합의 과정을 진화론적 관점에서 설명하고, 특히 비연관 다각화 전략이 작동하기 위한 조건으로서 정치적 결합의 구조와 정책선도가의 역할에 주목한다.

본 연구는 ‘전략적 결합’을 지역과 글로벌 생산네트워크(GPN)가 상호 이익을 위해 연결되는 과정으로 정의한다(Coe et al., 2017). 이는 지역의 자산(산업 기반, 기술력, 제도 등)을 활용해 글로벌 가치사슬과 조응하며 성장 기반을 구축하는 방식이다. 반면 ‘탈결합’은 구조적, 전략적, 지형학적 요인으로 지역과 GPN의 연계가 해체되는 현상이며, 경로 고착화와 혁신 둔화가 주요 원인이다(Martin, 2010). 그러나 지역이 탈결합 상태에서 경로 탈피(de-lock in)나 환경 변화에 능동적으로 적응할 경우, 재결합을 통해 새로운 산업 경로를 창출할 수 있게 되며, 이는 지역의 지속 가능한 성장 기반이 될 수 있다.

이러한 재결합의 동인은 경제적 요소로만 설명되지 않기에, 본 연구는 재결합을 위한 정책 지원을 가능하게 만드는 기반으로 정치적 결합의 중요성을 강조한다. 정치적 결합은 Kingdon(1984)의 다중흐름모형(Multiple Streams Framework)에서 유래한 개념으로, 정책 선도가(policy entrepreneur)가 문제, 해결책, 정치적 맥락을 전략적으로 연결해 정책의 창(window of opportunity)을 여는 과정을 뜻한다. 이 과정에서 정책선도가는 다양한 정책 수단을 통해 흐름들을 결합하고, 정책 형성과 채택을 유도하는 ‘산파’ 역할을 수행한다(장현주, 2017).

shifts)이, 외부 기회를 활용할 경우 경로 분화(path branching)가 이루어진다. 비연관 다각화에서는 내부 기회를 활용할 경우 틈새 개발(niche development), 경로 재생(path rejuvenation), 경로 다각화(path diversification), 경로 창출(path creation)이 나타나며, 외부 기회를 활용할 경우 경로 이식(path transplantation)이 추가로 발생할 수 있다(Grillitsch et al., 2018).

〈그림 1〉 분석틀: 지역과 기업 간 전략적 결합, 탈결합, 재결합의 동학



출처: 저자 작성

본 연구는 이러한 정치적 결합 개념을 중앙집권적 체제인 한국의 맥락에 맞게 재정의한다. 지방자치단체장이 정책선도가로서 중앙정부와 협력하며 새로운 정책을 주도하는 과정을 정치적 결합으로 개념화하며, 이는 단순한 정책 집행을 넘어 제도 개혁, 자원 유치, 행위자 조정 등의 전략적 기능을 포함한다. 특히 한국과 같이 중앙-지방 간 자원 불균형이 큰 국가에서 정책선도가의 역할은 지역이 산업 전환을 주도할 수 있는 핵심 변수로 작용한다.

이때 중앙정부와 지방자치단체 간 정당의 일치, 즉 정치적 정렬(political alignment)은 정책선도가가 전략을 수행할 수 있는지를 좌우하는 결정적 제도적 조건으로 작동하며, 재정 지원, 규제 완화, 제도 개정과 같은 정책 수단의 실현 가능성에 직접적인 영향을 미친다(Arulampalam et al., 2009). 정치적 결합 기반에서 정책선도가는 기업, 노동, 시민사회 등과의 협력과 조정을 이끌며, 정책 형성과 실행의 핵심 축으로 기능한다. 특히 불확실성과 실패 위험이 높은 비연관 다각화 전략에서는 정치적 결합의 수준이 전략의 실현 가능성을 좌우하는 결정적 요소로 작용한다.

2. 연구방법

본 연구는 질적 연구 방법 중 단일 사례연구(single case study)를 채택하였다. 사례연구는 특정 시공간적 경계를 지닌 구체적 사례를 통해 특정 이슈나 현상의 내재적 메커니즘을 심층적으로 탐구하는 데 유용한 접근법으로, 단일한 체계(bounded system) 내에서 현상을 다각도로 이해하고자 할 때 적합하다(Denzin & Lincoln, 2005; 강은숙·이달곤, 2005). 특히

구미국가산업단지는 전략적 결합, 탈결합, 재결합이라는 세계생산네트워크(GPN)의 동학이 순차적으로 전개된 사례로서, 본 연구가 지닌 이론적 관심사에 부합하는 분석 단위로 기능한다.

사례 분석은 구미형 일자리의 진화 과정을 중심으로 진행되었다. 이를 위해 삼성전자와 LG전자가 구미와 결합 및 탈결합한 배경과 과정을 검토하였다. 이후 구미가 LG BCM을 위시로 한 신산업 유치를 통해 전략적 재결합을 실현해가는 과정을 고찰하였다. 이러한 통시적 비교 분석을 통해 본 연구는 지방자치단체와 기업이라는 주요 행위자가 전략적 결합-탈결합-재결합의 과정에서 어떠한 행위 전략을 취했는지를 구조적으로 파악하고자 하였다.

자료 수집은 문헌자료, 언론기사, 통계자료 등 2차 자료뿐 아니라, 심층면담을 병행하였다. 문헌과 2차 자료는 구미국가산업단지의 형성과 변화 과정, 개별 기업의 전략, 탈결합 이후 지역경제의 변화 등을 파악하는 데 활용되었다. 심층면담은 행위자의 전략과 동인을 보다 정밀하게 파악하기 위해 수행되었으며, 전직 구미시 정책결정자, 한국산업단지공단 및 상공회의소 관계자, LG BCM 대표 등 총 8인을 대상으로 진행되었다.³⁾ 면담은 2023년 10월 12일부터 2025년 3월 7일까지 단계적으로 실시되었고, 녹취된 자료를 전사한 후 주제별 분석(thematic analysis)을 통해 핵심 범주와 주제를 도출하는 방식으로 분석이 이루어졌다.

현장 조사에서 수집한 심층 면담 자료를 바탕으로, 구미국가산업단지의 재결합을 이끈 정치적 결합의 작동 원리와 정책선도자의 역할을 개념화하였다. 이 분석은 근거이론의 코딩 절차—개방 코딩, 축 코딩, 이론 코딩—를 적용하여 수행되었으며, 각 단계에서 도출된 범주들은 통합 과정을 거쳐 하나의 응집력 있는 분석 틀로 정립되었다. 개방 코딩(open coding) 단계에서는 면담 자료를 반복적으로 검토하며 주요 진술을 단위별로 분절하고, 그 의미를 중심으로 초기 코드를 생성하였다. 이어서 축 코딩(axial coding) 단계에서는 유사한 코드들을 통합해 하위 범주를 구성하고, 범주 간의 인과적 관계에 기반해 상위 주제를 도출

3) 면담은 반구조화된 질문지를 바탕으로 진행되었으며, 질문지는 각 행위자 유형별 주요 분석 대상과 목적에 따라 설계되었다. 주요 관계자에 대한 주요 질문은 다음과 같다. 예컨대, 정책결정자에게는 비연관 다각화 추진 배경과 LG화학 유치 과정을 파악하기 위해, “LG BCM 유치를 위해 중앙정부나 본사와 어떤 방식으로 협의하셨습니까?”, “왜 이차전지 산업이 구미에 적합하다고 판단하셨나요?”, “기업 유치 과정에서 구미시가 제안한 주요 지원 조건은 무엇이었습니까?”와 같은 질문을 제시하였다. LG BCM 대표에게는 기업 측의 투자 결정 요인, 구미 입지 배경, 중앙-지방 협력 간 역할과 효과를 파악하기 위해 “구미에 입지하게 된 가장 결정적인 요인은 무엇이었습니까?”, “중국과 국내 투자 사이에서 구미가 갖는 상대적 장점은 무엇이었습니까?”, “중앙정부 및 구미시와의 협력은 실제 투자 결정에 어떤 영향을 미쳤습니까?” 등의 질문을 던졌다. 산업단지공단 관계자에게는 정책 추진 과정에서의 행정적 조율 및 제도화 과정을 파악하기 위해, “이차전지 산업 유치를 위한 단지 차원의 대응 전략은 무엇이었는지?”, “기존 대기업 이탈 이후 산업 구조 전환을 위해 어떠한 행정적 지원이 이루어졌습니까?”, “지방정부와의 협업 과정에서 주요 쟁점은 무엇이었고, 어떻게 조율되었습니까?” 등의 질문을 제시하였다.

하였다(Strauss & Corbin, 1998). 이 과정에서 구미국가산업단지의 성장 배경과 과정, 탈결합의 원인과 결과, 재결합 및 비연관 다각화의 기제 등이 분석되었다. 마지막으로 이론 코딩(theoretical coding)을 통해 정치적 결합의 작동 원리와 정책선도자의 역할—행정 절차 개선, 인프라 확충, 보조금 지원, 노조와의 관계 조율 등—을 이론적으로 개념화할 수 있었다.

〈표 2〉 심층면담 대상자

날짜	직장	직책
2023.10.12	한국산업단지공단 경북지사	직원
2023.10.12	한국산업단지공단 경북지사	전문위원
2023.11.9	前 구미시 정책결정자	-
2023.11.9	구미상공회의소 기업지원팀	직원
2023.11.9	구미상공회의소 기업지원팀	직원
2024.1.10	포스코퓨처스엠	최고 관리자
2024.1.12	LG BCM	최고 경영자
2025.3.7	대통령비서실	정책결정자

출처: 저자 작성

IV. 구미국가산업단지의 전략적 결합과 탈결합

1. 구미국가산업단지의 전략적 결합과 조성 과정

구미국가산업단지는 1960년대 국가 주도의 제조업 산업화 전략에 따라 전자산업 육성과 수출을 목적으로 조성되었다. 특히 조성과 산업 재구조화 과정에서 특정 기업과의 전략적 결합에 있어 국가의 역할은 결정적이었다(구미시, 2010). 이는 국가의 산업 육성 정책과 입지 전략이 구미에서의 전략적 결합 성격을 규정지었기 때문이다. 다음에서 살펴볼 구미국가산업단지의 조성 과정과 산업 재구조화 과정은 이러한 점을 잘 보여준다.

1969년 제1단지 완공을 시작으로 1981년 제2단지, 1995년 제3단지, 2010년 제4단지, 2020년 제5단지(구미하이테크밸리)가 조성되었다. 총 3,370.6 ha 규모의 산업단지는 구미경제의 핵심 축으로, 각 단지는 조성 시기와 목적에 따라 고유한 특성을 지닌다(전지혜·이철우, 2018). 제1단지는 초기 섬유·전자산업이 혼재되어 있었으나, 1980년대 이후 섬유산업이 축소되고 전자산업 중심으로 재편되었다(전지혜, 2018). 제2·3단지는 수출 수요 대응을 위해 반도체 및 전자기업을 유치했고, 삼성전자, LG전자, LG디스플레이 등 초국적 기업

이 입주하며 성장했다. 제4단지는 외국인 투자 유치를 목표로 도레이, 아사히 등 해외 기업과 첨단 IT·그린에너지 관련 중소기업이 입주했으며, 제5단지는 신소재·메카트로닉스 등 신산업 유치를 위한 첨단 복합 산업단지로 개발되었다.

1970년대 초반까지는 섬유·가전 중심의 산업 구조였지만, 1973년 석유파동 이후 중앙정부는 반도체·컴퓨터 중심의 산업 전환을 추진했다(정도채, 2011). 1976년 ‘전자산업 중점육성 장기진흥계획’ 발표 후, 1977년 제2단지가 조성되면서 구미는 섬유 중심에서 전자 중심으로 전환되었고, 1980년대에는 전자산업이 전체 생산액의 50% 이상을 차지했다(구미수출산업공단, 1991). 1980년대 경기 호황에 따라 제3단지가 조성되며 전자기업 유치가 이어졌고, 1990년대에는 삼성·LG 계열사의 집중적인 진출로 전자산업의 비중이 더욱 확대되었다. 이 시기는 삼성과 LG 전자 계열사들이 구미국가산업단지와 전략적으로 결합한 시기이기도 하다. 그 결과, 1992년 기준 중소기업 220개 중 66%(145개)가 대기업 하청업체로 확인되었으며, 중앙정부 주도의 대기업 입지가 중소기업 계열화를 촉진하는 구조가 형성되었다(구미시, 2010).

그러나 IMF 경제위기 이후 초국적 기업의 오프쇼어링이 본격화되며 기업 이탈이 가속화되었다. 이에 중앙정부는 산업단지 기능 다각화를 추진했고, 2002년 제4단지를 외국인전용단지로 지정해 해외 기업을 유치했다. 또한 전자산업 일변도에서 벗어나기 위해 제5단지를 조성하고, IT 융복합 및 신산업 중심의 첨단단지 개발을 추진했다. 이를 통해 구미국가산업단지는 산업 구조 전환과 다각화를 통해 경쟁력 유지를 도모하고자 했다.

2. 구미국가산업단지의 탈결합 원인과 결과

초국적 기업의 구미시 탈결합은 다양한 원인에 의해 일어났다. 우선 생산 비용 상승과 경제성 악화가 기업 이탈을 촉진하였다. 구미국가산업단지는 초기 저렴한 인건비와 정부의 정책적 지원을 바탕으로 성장하였으나, 2000년대 이후 인건비 부담이 증가하면서 기업들의 생산 경쟁력이 약화되었다. 삼성전자는 중·저가 휴대전화 생산 과정에서 높은 인건비로 인해 경쟁력을 유지하기 어렵다고 판단하고, 베트남 이전 후 생산비를 약 90% 절감하였다(서울신문, 2013.9.9). LG전자 역시 생산 비용 절감을 위해 구미사업장의 제조라인을 축소하고 인도네시아 생산 거점을 확대하였다(한겨레, 2020.5.20).

정주 여건 악화와 인력 유출 역시 기업 이탈을 심화시키는 요인으로 작용하였다. 구미시는 수도권 및 대도시에 비해 생활·문화 인프라가 부족하여 숙련된 인력 유입이 제한적이었으며, 이는 기업의 연구개발(R&D) 기능 이전을 촉진하였다. 삼성전자는 연구개발 기능을 수도권으로 집중시키면서 주요 연구개발 인력을 수원으로 이동시켰으며, 기업 관계자들도

구미의 정주 환경이 수도권보다 열악하여 우수 인력 확보가 어렵다고 지적하였다(매일경제, 2009.12.10; 한국경제, 2019.1.7).

한편 지역 대학의 경쟁력 약화로 인해 구미국가산업단지 내 기술 인력 확보가 점차 어려워진 것도 한 요인이었다. 과거 경북대학교와 금오공과대학교 등은 구미국가산업단지에 기술 인력을 공급하는 역할을 수행하였으나, 최근 수도권 대학 선호 현상이 강화되면서 지방 대학의 경쟁력이 하락하였고 이에 따라 인재 유출이 심화되었다(매일신문, 2023.2.14; 구미정책결정자 인터뷰, 2023.11.9). 이로 인해 지역의 연구개발 역량이 약화되었으며, 기업들이 연구개발 인프라가 구축된 수도권으로 이전하는 경향이 심화되었다.

마지막으로, 수도권 및 타 지역과의 경쟁 심화는 구미의 산업 경쟁력을 더욱 약화시켰다. 수도권은 연구개발 인프라가 잘 구축되어 있고 고급 인력 확보가 용이하여, 대기업들은 수도권을 중심으로 한 입지 전략을 더욱 강화하는 경향을 보였다. LG디스플레이는 7세대 이상 LCD 생산라인을 파주로 이전하면서 구미의 생산시설 업그레이드를 중단했다. 파주는 LCD 관련 협력업체가 밀집되어 있어, 생산과 연구개발 측면에서 구미보다 경쟁력이 높은 환경을 갖추고 있었기 때문이다(조선비즈, 2009.5.28; 데일리안, 2021.8.19).

이러한 탈결합의 결과, 구미국가산업단지는 수출액, 생산액, 제조업 종사자 수, 인구, 협력업체 수에서 큰 변화를 경험했다. 실제로 구미국가산업단지는 탈결합 현상이 본격화된 2013년 이후, 각종 지표에서 지속적인 하락세가 나타나고 있다. 특히 2013년 약 337억 달러였던 수출액은 2022년 약 230억 달러로, 2013년 97,238명이었던 종사자 수는 2022년 84,812명으로 각각 감소하는 추세를 보였다(한국산업단지공단, 2013-2022). 또한 2015년 이후 구미시는 매년 인구 순이동에서 마이너스를 기록하며 지속적인 인구 감소를 겪게 되었다(통계청, 2025). 결국 구미시는 성장이 아닌 생존을 위해서라도 신산업 유치와 산업구조 재편이 불가피한 상황에 놓이게 되었다.

V. 비연관 다각화를 통한 재결합

정부는 상생형 지역 일자리를 “지방자치단체, 기업, 근로자, 주민 등 경제 주체들이 상호 협력하여 근로여건, 투자계획, 복리후생, 생산성 향상 등에 대한 사회적 합의를 도출하고, 이를 기반으로 신규 투자와 일자리를 창출하는 사업”으로 정의한 바 있다(정부 정책브리핑, 2021.2.16). 상생형 지역 일자리는 지역 균형발전의 일환으로 문재인 정부 100대 국정과제 중 하나로 지정되었으며, 2022년까지 총 12개의 프로젝트가 추진되었다.

이 가운데 구미시가 추진한 ‘구미형 일자리’는 대기업의 탈결합으로 심화된 지역경제 침체에 대응하고자 재결합(re-coupling)의 가능성을 제도화한 사례로 평가된다. 구미는 과거 전자산업(모바일, 디스플레이)을 기반으로 한 전통적인 전략적 결합의 경로를 유지해왔으나, 글로벌 기업의 이탈로 탈결합이 진행되면서 기존 산업 기반만으로는 지속적인 성장이 어렵게 되었다. 이에 따라 경상북도와 구미시는 비연관 다각화(unrelated diversification) 전략의 일환으로 이차전지 산업을 신산업으로 유지하고, 다수의 행위자들과 협력하여 새로운 경로 창출을 시도하였다.

2019년 7월 24일, 지역 노동자·사용자·주민·정부가 참여한 노사민정협의회가 체결되었고, 다음 날 LG화학과의 투자협약이 이루어졌다(구미시청 보도자료, 2019.7.26). 이후 원자재 가격 급등과 COVID-19 확산 등으로 협상이 지연되는 어려움도 있었으나, 구미시는 중앙부처 및 관련 기관과의 지속적 협의, 실무추진단 운영 등 정책적 조정을 통해 제도적 기반을 마련해 나갔다. 구미시는 2019년 노사발전재단, 2020년 산업통상자원부, 2021년 일자리위원회와의 협의를 통해 사업모델을 구체화했고, LG화학의 5단지 입주를 위한 행정 지원도 병행되었다.

그 결과 LG화학은 2021년 11월 3일 LG BCM⁴⁾을 설립하여 관련 사업을 포괄적으로 인수하였으며, 같은 해 12월 10일 투자협약, 노사민정 상생협약, 교육기관 협약이 체결되었다. 이후 정부 신청서가 제출되었으며 12월 14일 민관합동지원단의 현장 실사, 12월 17일 실무위원회 심의, 12월 29일 산업통상자원부의 상생형 지역일자리 심의위원회를 거쳐 사업이 최종 승인되었다(경북도청 보도자료, 2021.12.29).

현재 LG BCM은 리튬 금속 산화물을 기반으로 한 이차전지 핵심 소재를 생산하고 있으며, 전기차 배터리에 사용되는 니켈·코발트·망간·알루미늄(NCMA) 양극재 제조를 위해 전용 생산라인 6개를 구축하였다. 이는 기존 전자·디스플레이 산업과는 기술적으로 직접적 연관성이 낮은 산업군에 해당하며, 구미가 비연관 다각화를 통해 새로운 경로를 창출하고 있음을 보여준다.

〈표 3〉 구미형 일자리 추진 경과

일시	내용
2019.2.21.	관계부처 협동 상생형 지역일자리 모델 확산방안 발표
2019.2.25.	구미형 일자리 협의체 회의
2019.6.	경상북도/구미시, LG 화학에 상생형 일자리 추진 제안

4) LG BCM은 LG화학이 중국 1위 코발트 정련업체인 화유코발트와 함께 합작하여 설립했다.

2019.7.25.	구미형일자리 투자협약식
2019.9.3.	일자리 위원회 “상생형 지역일자리 지원센터” 설치
2020.1.9.	상생형 지역일자리 선정, 지원을 위한 국가균형발전 특별법 국회통과
2020.1.	「상생형 구미일자리」 실무 추진단 운영 / 상생일자리 협의체 운영
2020.4.5.	상생형 지역일자리에 대한 정부지원 근거를 담은 국가균형 발전 특별법(균특법) 개정안 시행
2020.4.28.	구미시 노사민정 상생협력 공동선언
2021.12.29.	구미형 일자리 상생형일자리 선정
2022.1.11.	구미형 일자리 착공식
2023.11.28.	구미형 일자리 협의체 회의

출처: 구미시청 보도자료, 2019.7.26.; 정부 정책브리핑, 2021.2.16.; 경북도청 보도자료, 2021.12.29. 참고

1. 구미의 맥락과 기존 자산

구미시의 비연관 다각화 기반 재결합 전략은 불확실성과 위험이 큰 경로 전환 방식이었지만, 오랜 기간 축적해 온 전환 가능 자산 덕분에 실현될 수 있었다. 여기에는 제조업 기반, 부품 산업의 집적도, 숙련 노동력, 입지 인프라 등 다양한 요소가 포함된다.

실제로 구미에는 이차전지 관련 제조업 기반과 부품 산업(분리막, 부품, 장비, 리사이클링 등)이 일정 수준으로 집적되어 있었으며, 이는 기업 간 연결과 지식 확산이 가능한 토대를 마련해주었다. LG 관계자의 다음 발언은 이러한 지역 내 제조 기반과 부품 산업의 집적이 기업 의사결정에 어떤 영향을 미쳤는지를 보여준다.

“첫 번째 국가산업단지니깐 분명 협력업체 풀은 많을 것이다... 이 중에서 찾아서 할 수 있는 업체가 분명 많을 것이다 이런 생각을 갖고 왔긴 합니다. (중략) 청주나 이런 쪽 인근에서는 리사이클링을 하는 업체가 많지 않아요. 리사이클하는 업체 전부 다 경북 포항, 구미 여기에 모여있습니다. 그러니깐 이 업체들한테도 저희가 폐기물이나 폐양극재 같은 것들을 보내서 할 수 있는 관계 형성도 수월한거죠. 산업단지에 관련 업체가 있으니까 필요시에 업체들을 찾아서 소싱하는 것이 괜찮다는 생각이 듭니다(LG 관계자, 2024.1.12.).”

또한 구미는 오랜 기간 전자·기계 제조업을 중심으로 발전하면서, 고도로 숙련된 제조업 노동력을 지속적으로 축적해왔다. 이는 비연관 다각화에 있어 중요한 전환 자산으로 기능하며, 새로운 산업에 필요한 생산 인력을 즉시 활용할 수 있다는 점에서 기업의 입지 선택에 긍정적으로 작용하였다. 전 구미시 정책결정자의 다음 발언은 지역의 인적 자산이 신산업 유치에 있어 실질적 경쟁 우위로 작용했음을 보여준다.

“인적자원은 삼성이나 LG에서 훈련받은 노동자가 많은... 아주 지식산업은 아니더라도 제조업에서는 최고의 노동자가 구미에 있다는 거죠. 언제든지 공장을 돌릴 수 있다(전 구미시 정책결정자, 2023.11.9).”

또한 구미는 대구와 인접하여 대구권의 노동력을 활용할 수 있는 지리적 이점도 갖추고 있다. 이로 인해 제조업 중심의 대기업 및 협력업체들은 구미뿐만 아니라 대구에서 숙련된 인력을 채용하여 인력난을 완화하는 전략을 취할 수 있었다.

“사람이야 뭐 구미는 사람이 대구도 있고 그러니까. 사람 구하기는 구미가 괜찮고 기존에도 공업도시였으니까(포스코 퓨처엠 관계자, 2024.1.10).”

한편 물리적 인프라 측면에서도 구미는 5공단을 중심으로 첨단 제조업 유치를 위한 기반을 마련하고 있었으며, LG BCM의 입지는 해당 인프라의 가용성과 유연성에 기초한 전략적 판단으로 해석될 수 있다. 특히 초기 분양률이 낮았던 5공단의 입지 유연성은 기업 중심의 맞춤형 배치가 가능하도록 하여, GPN 논의에서 말하는 ‘전략적 결합의 조정력’을 가능하게 하는 조건이었다.

“19년도에 얘기했을 때 분양률이 굉장히 낮았어요. 그러니까 우리가 원하는 땅을 일부는 조금 고를 수도 있었고 우리가 이렇게 같이 협력하려는 업체들도 같이 동반해서 5산단에 들어가게 만들 수가 있었던 거죠(LG 관계자, 2024.1.12).”

양극재 제조 공정에 필수적인 전력과 특수가스 수요를 충족할 수 있는 인프라 역시 구미의 입지 경쟁력을 뒷받침했다. 이는 지역이 기존 경로로부터 탈피하면서도 신산업의 기술적 요구조건을 수용할 수 있는 역량을 갖추고 있었음을 의미하며, 재결합 가능성을 높이는 요인으로 해석된다.

그러나 동시에 구미는 구조적 한계를 함께 안고 있었다. 대표적인 제약 요인은 항만과의 접근성이 낮아 물류비용이 상승할 수 있다는 점이며, 이는 글로벌 원료 조달이 중요한 이차 전지 산업에서 기업의 입지 전략에 불리하게 작용했다. 실제로 포스코 퓨처엠이 포항을 선택한 배경에는 원자재 수입의 효율성과 항만 접근성이라는 요인이 작용했다는 점은 GPN 내에서 ‘물리적 흐름’의 효율성이 전략적 결합에 있어 핵심 변수임을 다시금 보여준다.

“양극재 공장을 만들려면 원료가 들어와야 하는데, 지금 대부분의 원료는 중국에서 수입

됩니다. 그래서 바닷가에 위치한 곳이 물류비 절감 측면에서 훨씬 유리하죠(포스코 퓨처엠 관계자, 2024.1.10.).”

또한 구미는 기존 대기업의 전략적 탈결합 과정에서 이미 경험한 정주 여건의 열악, 청년 유출, 고급 인력 부족 등의 구조적 문제를 완전히 극복하지 못하고 있었다. 이러한 제약은 기술집약적 신산업의 장기적 착근을 어렵게 만들 수 있는 요소로 작용하며, 단순한 산업 입지 뿐 아니라 정치적 결합을 통한 제도적 보완이 필요함을 시사한다.

“요즘 구미를 가보면 너무 활기가 떨어져서. 젊은 사람들이 많이 빠져나갔을 거야. 구미를 다시 활성화하려면 정말 엄청난 양의 투자가 필요해요(포스코 퓨처엠 관계자, 2024.1.10.).”

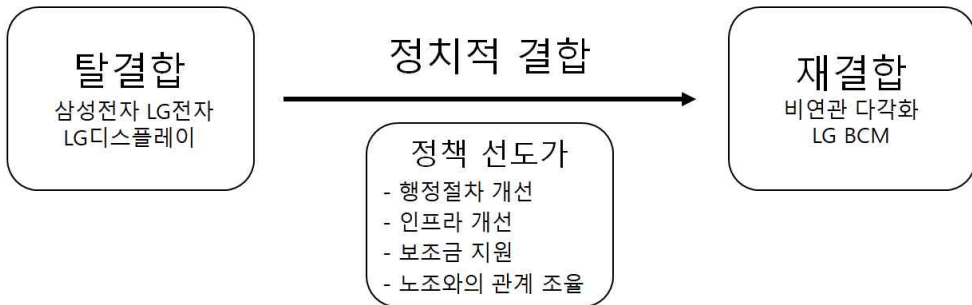
즉 구미의 재결합 과정은 경로의존적 쇠퇴를 극복하고 새로운 산업 경로를 창출하기 위한 시도였으며, 이는 비연관 다각화의 가능성과 한계를 동시에 보여주는 사례라 할 수 있다. 특히 구미는 산업 기반, 숙련 노동력, 인프라 등의 전환 가능 자산을 일정 수준 보유하고 있었고, 이러한 기반 위에서 정치적 결합과 정책선도가의 조정 역량이 결합되면서, 실제적인 산업 전환이 가능해졌다.

2. 재결합의 동인과 결과

1) 정치적 결합에 기반한 정책선도가의 역할

LG BCM의 구미 입지는 단순한 산업적·경제적 요인만으로는 설명되지 않는다. 이 사례는 재결합 과정이 정치적 결합이라는 중층적 요인을 통해 가능했음을 보여준다. 구미시는 청와대와 산업통상자원부 등 중앙정부와 긴밀하게 연계하며 정치적 결합을 형성했다. 이러한 틀 속에서 구미시장은 정책선도가로서, 기업(LG), 노동조합, 시민사회 등 다양한 이해관계자들과 조율을 이끌어냈다. 특히 중앙정부와 지방자치단체 간 정치적 정렬(political alignment)은 정책선도가의 전략 수행에 결정적인 영향을 미치는 제도적 조건으로 작용했다. 이러한 상황 속에서 대통령과 구미시장은 같은 정당 소속이었고, 이와 같은 정치적 정렬(political alignment)은 시장이 청와대와 중앙정부 부처와 보다 원활하게 소통하고, 재정 지원이나 규제 완화와 같은 주요 정책 수단을 확보할 수 있는 제도적 기반으로 작용하였다.

〈그림 2〉 구미국가산업단지와 기업의 재결합 동인



출처: 저자 작성

구미시장은 LG 본사와의 직접 협상을 선도하면서, 협상이 일정 지점에서 교착 상태에 이르면 청와대와 산업통상자원부 등 중앙정부와의 정치적 채널을 가동하는 방식으로 상위 권력 수준을 개입시켜 지원을 이끌어냈다. 이는 단순한 지역 행정 차원을 넘어서는 전략적 개입으로, 기존 GPN 이론에서 강조하던 제도적 환경이나 지역 역량만으로는 설명할 수 없는 정치적 조율 능력과 정책 기회의 포착력이 핵심적으로 작동한 사례라 할 수 있다.

“아무래도 LG 본사 그분들을 제일 많이 만나다가, 좀 진행이 잘 안 되면 청와대 가서… 대체로 산업부는 프로세스 정도로 보고를 드리는 상황이었죠. (중략) 저희가 SK 하이닉스가 무산되고 그 청와대에 가서 반도체 특구를 해달라. 계속 그걸 요구를 했었어요”(전 구미시 정책결정자, 2023.11.9.).

구미시장이 정책선도가의 역할을 수행하면서, 구미시는 다양한 정책 수단을 통해 재결합을 추동할 수 있게 되었다. 이러한 정책 수단에는 행정절차 개선, 인프라 개선, 보조금 지원, 노조와의 관계 조율 등이 있었으며, 이들 정책 수단은 비연관 다각화로 산업 전환을 원활히 하는 요인이 되었다.

첫째, 행정절차 개선이다. 당초 LG BCM의 이차전지 제조업은 5공단의 허용 업종 범위에 포함되지 않아 입주가 불가능한 상황이었다. 그러나 구미시는 정책선도가로서 산업통상자원부를 설득하여 업종 코드를 신속히 변경하였고, 이를 통해 입주를 가로막던 제도적 장벽을 제거할 수 있었다. 이 과정은 구미시가 중앙정부와의 정치적 결합을 바탕으로 원활한 소통 경로를 확보하고, 이를 토대로 정책선도가로서의 제도 조정 역량을 실질적으로 발휘했다.

“특히나 5산단에는 저희가 들어갈 수 있는 업종 코드가 없었어요. 하지만 구미시가 빠르

게 행정적으로 해결해 주면서 저희가 입주할 수 있도록 지원했습니다”(LG 관계자, 2024.1.12.).

둘째, 인프라 개선이다. 구미시는 양극재 제조에 필요한 대규모 전력 수요에 대응하기 위해 산업단지 내 전력 인프라를 정비하고 공급 여건을 개선하는 데 적극적으로 나섰다. 이는 단순한 기반 시설 확충을 넘어, 산업 특성에 맞춘 맞춤형 인프라 조정을 통해 기업 유인을 강화한 사례다. 특히 이러한 조정은 중앙정부 등 다양한 주체와의 긴밀한 협력 속에서 가능했으며, 정책선도가로서 구미시장의 자원 조정력과 정책 실행력이 실제로 발휘된 결과였다.

“양극재는 제일 중요한 유틸리티 설비가 전기입니다. 전기를 굉장히 많이 사용을 하고 있고요. 그래서 그 산단 내에 우리가 원하는 전기를 바로 끌어들이 수 있는 그런 건전수가 있는가를 한번 봤고요”(LG 관계자, 2024.1.12.).

셋째, 보조금 지원이다. 구미시는 재정적 자율성과 제도 개선 역량을 바탕으로 매우 적극적인 재정 전략을 추진하였다. 중앙정부 및 경상북도와 협력하여 총 575억 원 규모의 투자 보조금을 공동 부담하였고, 이 중 297억 원은 지방자치단체가 단독으로 부담하는 결정을 통해 강한 유치 의지와 정치적 책임성을 보여주었다. 특히 보조금의 법적 상한을 기존 100억 원에서 150억 원으로 상향 조정하기 위해 조례를 직접 개정하고 행정 절차를 단기간 내 완료하는 등 구미시는 활용 가능한 모든 정책 수단을 전략적으로 동원하였다.

“우리는 보조금 형태가 중앙정부, 경북도, 구미시가 다 합산을 해서 575억 원이라는 굉장히 큰 금액을 저희한테 주게 돼있었거든요. 국비의 150억 원이 지방 투자 촉진 보조금이었는데, 원래는 100억 원 상한이었어요. 그런데 조례를 변경하는 등 행정적 지원을 통해 이를 상향했습니다”(LG 관계자, 2024.1.12.).

“사실은 기업에 투자를 하게 되면 저희들은 이제 지원금을… LG BCM의 경우에는 이제 좀 파격적으로 많이 주는 겁니다.” (전 구미시 정책결정자, 2023.11.9.).

넷째, 노조와의 관계 조율이다. 정책선도가의 정치적 결합은 중앙정부나 정책 수단의 조정에만 국한되지 않는다. 구미시의 주요 지역 구성원인 노조와의 조율 과정에서도 정치적 결합은 중요한 역할을 수행하였다. 구미는 전통적으로 온건한 노사관계를 유지해 온 지역으로 평가되며, 구미시장은 정책선도가로서 이러한 지역적 특성을 전략자산으로 활용해 기

업의 우려를 완화하고 입지를 설득하는 데 주력하였다. 특히 이 과정에서 중앙정부는 노사 발전재단과 일자리위원회 산하 “상생형 지역 일자리 지원단”을 통해, 노사민정 간 협의와 협약 체결을 컨설팅 방식으로 지원하였다. 이는 정책선도가가 중앙정부와의 정치적 결합을 바탕으로 협상 체계와 절차를 제도화하고, 구체적인 협약 체결로 이어지도록 주도한 사례라 할 수 있다. 결과적으로 정책선도가는 중앙정부의 지원과 지역사회의 신뢰를 바탕으로, 노조와 기업 간의 이해관계를 조정하고 상호 합의를 도출하는 전략적 조정자로 기능하였다. 이와 같은 다층적인 정치적 결합의 구축은 기업 입지의 사회적 기반을 안정시키고, 정책 실행의 사회적 정당성을 확보하는 핵심 요인으로 작용하였다.

“보통 이제 기업이 생각할 때에는 민노총보다 한노총을 조금 더 선호를 하는 부분이 있으니까요. 그정도는 괜찮겠네. 나중에 노조가 생겨도 어차피 생겨야 될 거 한노총이 생기면 좋겠다고 했는데”(LG 관계자, 2024.1.12.).

“산업부에서 좀 평가를 받았어요. 유치 가능성을 높이는데 노조의 반대는 없을 것이라는 노조가 협력할 것이라는... (중략) 노조를 어떻게 대응할 것인가 이게 정부에서는 관심을 많이 보였습니다”(전 구미시 정책결정자, 2023.11.9.).

“상생 협약은 지역의 노사민정협의회라고 하는 걸 통해서 합니다. 기업 노조 여기가 핵심이죠 노에서는, 산은 투자할 기업이고, 민은 지역 시민사회, 정은 지방 정부 기본적인 주체는 이 넷이에요. (중략) 컨설팅이 두 개가 들어가는데 노사발전재단에서 여러 지역에 컨설팅을 많이 했어요 그다음에 일자리위원회의 상생형 지역 일자리 지원단 지원센터 거기에서 이제 컨설팅을 지역에 해줬어요”(대통령비서실, 2025.3.7.).

LG BCM의 구미 입지는 비연관 산업 기반의 경로 전환을 이룬 사례로, 대통령과 지방자치단체장이 동일 정당 소속이라는 정치적 정렬을 바탕으로 중앙정부와 구미시 간 정치적 결합이 형성되었기에 가능했다. 이러한 결합 아래에서 구미시장은 정책선도가로서 실질적인 전략을 설계하고 실행할 수 있었으며, 정치적 결합은 다양한 정책 수단의 집행을 가능하게 하는 구조적 조건으로 작동하였다.

이러한 정책선도가의 역할은 단기간 내 복잡한 정책 절차를 추진하고, 다양한 이해관계자 간 협약을 이끌어냈다는 장점을 지닌다. 특히 이 과정은 Kingdon(1984)의 다중흐름모형에서 말하는 ‘정책의 창’이 실제로 열리는 순간이었다고 평가할 수 있다. 구미시장이라는 정책선도가는 경제 위기라는 문제 흐름, 이차전지 산업이라는 대안 흐름, 정치적 정렬이라는

정치 흐름이 맞물리는 지점을 활용해 전략적 개입에 나섰다. SK 하이닉스 유치 실패 이후 정치적 성과 획득과 지역 민심 회복이라는 개인적·정치적 동기도 결합되어, 정책의 창을 여는데 중요한 배경이 되었다.

2) 비연관 다각화의 성과와 의미

구미형 일자리는 단순한 투자 유치 사업이 아니라, 정치적 결합이 실질적 정책 성과로 이어진 대표적 사례이다. 기존의 상생형 일자리들이 제도화에도 불구하고 같등이나 정책 단절로 정체·실패를 겪은 반면, 구미형 일자리는 중앙-지방, 기업-노동, 민-관의 협력 구조가 안정적으로 유지되며 정책 실행으로 이어졌다는 점에서 차별적이다.

구미형 일자리 협약에는 고용 창출, 협력기금 조성, 일자리 운영 협의체 구성 등이 포함되었으며, 특히 기업과 지방자치단체가 공동으로 출연한 협력기금은 정책 실행의 책임성과 분권성을 동시에 담보하는 구조였다. 이러한 정책 실행 체계의 제도화는 정치적 결합이 선언에 그치지 않고 실제로 작동하게 만든 기반이 되었다.

구체적인 성과 역시 뚜렷하다. LG BCM은 협약에 따라 187명의 신규 고용을 약속했고, 실제로 130명 이상이 채용되었으며, 공장 건설과 설비 투자 과정에서는 1,500여 명의 간접 고용이 창출되었다(LG 관계자 인터뷰, 2024.1.12.). 또한 일정 수준의 고용이 이행되지 않을 경우 보조금을 환수하는 조건을 두어 정책 실효성과 책임성을 강화하였다.

구미형 일자리의 성과가 더욱 주목받는 이유는, 다른 상생형 일자리 사례들이 제도적 기반이 있음에도 불구하고 실패하거나 정체되었다는 점 때문이다. 광주형 일자리는 문재인 정부의 대표 정책이자 ‘선도모델’로 평가받았지만, 사회적 임금⁵⁾ 수준에 대한 이해 당사자 간 갈등, 그리고 지방정부의 변화로 인해 안정성을 상실하였다(박상훈, 2024). 특히, 이용섭 시장에서 강기정 시장으로 교체된 이후, 광주형 일자리를 뒷받침하던 재단이 통폐합되고, 노사 신뢰가 약화되었으며, 2025년에는 노조가 파업에 돌입하는 등 파행적 국면에 직면하였다(시사저널, 2025.1.13). 군산형 일자리의 경우, 제조 기반의 쇠퇴라는 구조적 위기를 돌파하기 위한 시도로서 전기차 산업과의 연계를 시도했으나, 사업 실적 부진과 참여 기업의 철수로 인해 사실상 중단되었다(시사저널, 2024.5.30). 이들 사례는 상생형 일자리 사업이 단지 제도화되어 있다는 사실만으로는 지속 가능성을 보장할 수 없으며, 정책선도가가 중심을 잡고 정치적 결합을 안정적으로 유지해야만 정책의 지속성과 실천력이 확보된다는 점을 여실히 보여준다. 물론 구미형 일자리 역시 구성원 간 같등이 없었던 것은 아니다(매일노

5) 기업은 보다 낮은 임금(적정 임금)으로 노동자를 고용하는 대신, 정부와 지방정부는 주거·교통·교육·의료·문화 프로그램 등으로 차액 부분을 지원하는 임금 형태

동뉴스, 2024.6.7.). 구미형 일자리는 시장 교체(더불어민주당 장세용 → 국민의힘 김장호)와 노동조합 구성의 변화(한국노총 → 민주노총)⁶⁾라는 정치적 변화에도 불구하고 최종적으로 노사 단체 협약을 체결하는 등의 결과물을 도출할 수 있었다(뉴스민, 2025.1.23.).

이와 같은 정책 성과는 단순한 사업 결과를 넘어, 정치적 결합이 어떠한 구조적 메커니즘을 통해 형성되고 정책 성과로 연결되었는지를 보여주는 분석적 틀로 해석될 수 있다. 본 연구는 축 코딩을 통해 ‘정치적 결합’을 중심 범주로 설정하고, 이를 둘러싼 인과 조건, 맥락, 중재 조건, 행위 전략, 결과 간의 관계를 구조적으로 분석하였다.

2018년 지방선거에서 당선된 장세용 시장은 민주당계 정당 소속으로는 최초의 구미시장이자, 대구경북 지역에서 유일한 여당 소속 단체장이었다. 이러한 정치적 상징성은 지역사회로부터 높은 기대를 불러일으켰고, 장 시장에게는 지역경제 회복과 새로운 성장 동력 창출에 대한 정치적·정책적 책임이 크게 부여되었다. 그러나 취임 초기 추진한 SK하이닉스 반도체 클러스터 유치 시도가 무산되면서, 지역민의 기대에 부응할 수 있는 새로운 산업 전략이 절실한 상황에 놓이게 되었다(비즈니스포스트, 2019.6.11.). 이차전지 산업은 이러한 대안으로 부상하였고, 특히 장기간 미분양 상태였던 제5국가산업단지의 활용이라는 과제를 동시에 해결할 수 있는 유력한 전략으로 주목되었다. 실제로 장 시장은 후보 시절부터 당 지도부와 함께 5공단의 전략적 활용 방안을 논의해 온 바 있으며(경북일보, 2018.6.3.), 이는 정치적 결합의 필요성을 제기한 인과 조건으로 작용하였다. 이러한 문제의식은 특정한 정치적 조건 속에서 전략적 개입의 가능성을 열었다. 정권 초기라는 시기적 특성과 여당 소속 구미시장이라는 정치적 정렬은 중앙정부 및 청와대와의 소통 경로를 강화시킨 맥락적 조건으로 기능하였다.

이러한 정치적 정렬이 실제로 정책 실행으로 이어지기 위해서는, 제도적·조직적 기반이 뒷받침되어야 했다. 이에 따라 당 지도부 및 청와대와의 정무적 교류, 산업통상자원부 및 고용노동부 등 중앙 부처와의 행정적 조율이 병행되었으며, 이는 협약 이행 조건 확정, 행정 절차 간소화, 재정 지원 확보 등 전략 추진을 가능하게 한 중재 조건으로 작용하였다. 이러한 제도적 기반 위에서 구미시는 정책선도자로서 이차전지 산업 유치를 중심으로 한 경로 전환 전략을 기획하였고, 노사민정 협력 모델을 기반으로 정책 패키지를 설계하는 행위 전략을 전개하였다. 이는 단순한 산업 유치 요청이 아니라, 지방정부 주도의 정책 기획과 제도 설계를 포괄하는 적극적 개입이었다. 특히 노사민정 협약 체결, 협력기금 조성, 정부 심의 통과 등의 실질적 성과는 이러한 전략이 실행되었음을 보여주는 구체적 증거였다.

6) LG 관계자는 인터뷰를 통해 “한국노총이 아닌 민주노총 산하 노동조합이 설립된 배경으로, 젊은 노동자들이 노조 설립의 주체가 되면서 민주노총이 보다 노동자의 입장을 고려하는 양상을 보였기 때문”이라 밝혔다 (LG 관계자, 2024.1.12.).

그 결과, LG BCM의 구미 제5국가산단 입주 확정, 상생형 지역 일자리 지정, 일정 수준의 고용 이행 등 정책적·산업적 성과가 실현되었다. 이는 구미형 일자리가 단순한 투자 유치 사례가 아니라, 정치적 결합의 구조적 작동을 통해 비연관 다각화를 실현한 제도적·정치적 메커니즘의 산물임을 입증하는 사례라 할 수 있다. 즉, 본 사례는 특정한 정치적 맥락과 제도적 조율, 정책선도자의 전략적 행위를 통해 고위험 경로 전환이 어떻게 현실화될 수 있는지를 보여주는 경험 기반의 분석 틀로 기능한다.

〈표 4〉 비연관 다각화 실현을 위한 정치적 결합의 작동 메커니즘: 구미 사례

분석틀 구성요소	구미 사례 내용 요약
중심 범주	정치적 결합(여당 단체장이라는 정치적 정렬을 기반으로 중앙정부와의 협력 구조 형성)
인과 조건	SK하이닉스 유치 실패 이후 지역경제 회복 필요성, 구미 최초의 민주당 시장이라는 특수한 정치 환경
맥락	정당 일치, 정권 초기, 재선을 둘러싼 정치적 동기
중재 조건	당 지도부, 청와대, 중앙 부처(산업부 등)와의 정치적·행정적 협력 구조
행위 전략	이차전지 산업을 중심으로 한 정책 기획, 노사민정 협약과 투자협약 연계, 정책 패키지 설계
결과	LG BCM의 구미 입주, 고용 성과 창출, 상생형 지역 일자리 지정, 경로 전환의 기반 마련

출처: 저자 작성

요컨대, 구미형 일자리는 기존 주력 산업과 연관성이 낮은 이차전지 산업 유치를 정치적 결합과 정책 기획 역량을 통해 실현한 사례로, 다음과 같은 점에서 정책적 함의를 갖는다. 첫째, 정치적 결합은 시장 논리만으로는 실현이 어려운 비연관 다각화 전략을 가능하게 할 수 있음을 보여준다. 비연관 다각화는 위험 부담이 크고 민간의 자발적 참여가 제한적인 경우가 많지만, 구미형 일자리 사례에서는 중앙정부와의 정치적 정렬을 바탕으로 행정 절차 간소화, 규제 완화, 재정 지원 등이 빠르게 이뤄지며 기업의 진입을 유도할 수 있었다. 이는 제도적 개입이 고위험 전략의 실행 가능성을 높인다는 점에서 이론적으로도 중요한 의미를 갖는다. 둘째, 지방정부가 정책선도자로서 다양한 이해관계자 간 협력 구조를 제도화할 경우, 단기적 산업 유치에 그치지 않고 지속 가능한 경로 전환 전략으로 발전할 수 있음을 보여준다. 특히 구미형 일자리는 노사민정 협약, 투자협약, 정부 승인 절차 등을 하나의 제도적 틀로 통합함으로써, 정책 실행의 연속성과 협력 기반을 제도화하는 데 성공했다. 셋째, 정치적 결합은 정책 환경의 불확실성과 지역 내 구조적 제약 속에서도 정책 추진의 연속성과 정당성을 확보할 수 있는 핵심 조건이 된다. 정주 여건 악화나 인력 유출 등의 한계를 정치적 조율과 행정적 개입을 통해 보완함으로써, 새로운 산업의 착근 가능성을 높였다. 따라서 구미

형 일자리는 단순한 산업 유치를 넘어, 비연관 다각화 실현을 위한 제도적·정치적 조건을 갖춘 실천 모델로 자리매김하였다. 이는 향후 한국형 지역 산업정책의 방향을 제시하는 데 중요한 시사점을 제공한다.

VI. 결론

이 연구는 세계생산네트워크의 핵심 개념인 전략적 결합, 탈결합, 재결합을 진화경제지리학의 경로의존성과 경로창출 개념과 접목하여 구미국가산업단지의 재구조화 과정을 분석하였다. 기존 GPN 연구가 기업 전략, 지역 자산, 정책적 유인 등 경제적 요인에 주로 초점을 맞춘 반면, 이 연구는 정책선도가가 주도하는 정치적 결합 과정에 주목함으로써 이론적 논의의 외연을 확장하였다. 이를 통해 구미 지역의 탈결합과 재결합 과정을 경로 전환 사례로 규정하고, 단순한 경제적 분석을 넘어 제도적·정치적 요인을 강조함으로써 이론적 기여를 도모하였다. 특히 지역과 기업 간의 재결합(re-coupling)을 유발하는 정치적 결합의 메커니즘을 밝히기 위해, 정책선도가의 역할과 정책 수단을 구체적으로 분석하였다.

분석 결과, 구미의 전략적 재결합은 단순한 산업 정책의 집행이 아니라, 정치적 결합을 기반으로 한 정책선도가의 전략적 개입에 의해 실현된 과정임이 확인되었다. 구미시장은 중앙정부와의 정치적 정렬을 바탕으로 정책선도가로서 등장하였고, 이를 통해 행정절차 개선, 인프라 조성, 보조금 지원, 노조와의 관계 조율 등 다양한 정책 수단을 능동적으로 설계하고 실행할 수 있었다.

이 연구는 궁극적으로, 지방자치단체가 정책선도가로서 기능할 수 있는 정치적 결합의 조건이 갖추어질 때, 고위험 전략인 비연관 다각화조차 실행 가능해지고, 새로운 산업 경로의 창출로 이어질 수 있음을 보여준다. 특히 ‘정치적 결합’이라는 제도적 조건 아래에서, 지방자치단체장이 정책선도가라는 적극적 행위자로 작동하며 지역 산업구조 재편의 주요 동력을 마련했다는 점에서 정책적·이론적으로 중요한 함의를 지닌다.

이 연구는 구미라는 단일 지역을 대상으로 한 사례연구이므로 일반화에 한계가 있으며, 분석이 정성적 자료와 인터뷰에 기반했기에 정량적 효과나 장기적 성과에 대한 측정이 부족하다는 제약이 존재한다. 또한 글로벌 공급망 재편, 국가 수준의 산업정책 변화 등 외생 변수의 영향을 충분히 통제하지 못한 점도 한계로 남는다. 그럼에도 불구하고 이 연구는 정치적 결합이 산업 경로 전환과 어떤 방식으로 연결되는지를 실증적으로 제시함으로써 유사한 도시나 산업군에 유의미한 시사점을 제공한다는 점에서 실천적 기여를 한다.

향후 연구에서는 구미 외의 다른 지역이나 산업 사례들과의 비교를 통해 정치적 결합의 유형과 구조, 지속 가능성을 보다 체계적으로 분석할 필요가 있다. 특히 정치적 결합의 제도화 조건, 지방자치단체의 역량 차이에 따른 정책 성과의 차이, 다양한 이해관계자 간의 협력 구조의 형성 과정에 대한 심화된 연구가 요구된다. 또한 정량적 자료에 기반한 후속 연구를 통해 경로 전환이 지역 경제, 고용, 산업 생태계에 미친 실질적 효과를 분석하고, 정치적 결합이 일시적인 조치가 아닌 지속 가능한 구조로 정착하기 위한 조건을 탐색할 필요가 있다. 이 연구에서 제시한 분석 틀과 정치적 결합의 개념은 향후 탈결합 지역의 산업 전환 전략을 설계하고 평가하는 데 있어 유용한 기반 자료가 될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강은숙·이달곤. (2005). 정책사례연구에 대한 방법론적 논의. 「행정논총」, 43(4), 95-121.
- 구미시. (2010). 「구미공단 40년사(1969-2009)」.
- 구미수출산업공단. (1991). 「구미공단 20년사」.
- 박경. (2019). 경로 (신산업) 창출 (Path creation) 의 신지역정책 진화경제지리학의 성과를 중심으로. 「공간과 사회」, 68, 214-245.
- 박상훈. (2024). 광주형 일자리는 어떻게 '상생 없는' 일자리가 되었다. 「국가미래전략 Insight」, 89. 국회미래연구원.
- 이용숙·이돈순. (2015). 세계생산네트워크 논쟁의 유용성과 한계. 「공간과 사회」, 52, 14-50.
- 이용숙·최은경. (2022). 초국적기업의 탈결합과 지방정부 역량. 「정부학연구」, 28(2), 59-100.
- 장현주. (2017). 한국의 정책변동과정에서 나타난 정책선도가의 유형, 역할과 전략은 무엇인가?: Kingdon의 다중흐름모형에 대한 메타분석. 「한국정책학회보」, 26(26), 449-474.
- 전지혜·이철우. (2018). 구미국가산업단지의 진화 과정의 특성과 그 동인. 「한국경제지리학회지」, 21(4), 303-320.
- 전지혜. (2018). 「구미 IT산업 클러스터의 진화와 회복력」, 경북대학교 박사학위논문.
- 정도채. (2011). 「분공장형 생산집적지의 고착효과 극복을 통한 진화: 구미지역을 중심으로」, 서울대학교 박사학위논문.
- 통계청. (2025). 가구유형별 일반가구 수 및 비율. 국가통계포털(KOSIS). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040A3
- 한국산업단지공단. (2013-2022). 「주요국가산업단지산업동향」. 한국산업단지공단.
- Arulampalam, W., Dasgupta, S., Dhillon, A., & Dutta, B. (2009). "Electoral goals and center-state transfers: A theoretical model and empirical evidence from India." Journal of

Development Economics, 88(1), 103-119.

- Asheim, B., Grillitsch, M., & Trippel, M. (2017). Introduction: Combinatorial knowledge bases, regional innovation, and development dynamics. *Economic Geography*, 93(5), 429-435.
- Balland, P. A., Boschma, R., Crespo, J., & Rigby, D. L. (2019). Smart specialization policy in the European Union: relatedness, knowledge complexity and regional diversification. *Regional Studies*, 53(9), 1252-1268.
- Bathelt, H., Malmberg, A., & Maskell, P. (2004). Clusters and knowledge: Local buzz, global pipelines and the process of knowledge creation. *Progress in Human Geography*, 28(1), 31-56.
- Boschma, R. (2017). Relatedness as driver of regional diversification: A research agenda. *Regional Studies*, 51(3), 351-364.
- Boschma, R., & Frenken, K. (2009). Some notes on institutions in evolutionary economic geography. *Economic Geography*, 85(2), 151-158.
- Coe, N. M., Hess, M., Yeung, H. W. C., Dicken, P., & Henderson, J. (2004). 'Globalizing' regional development: A global production networks perspective. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 29(4), 468-484.
- Corradini, C., & Vanino, E. (2022). Path dependency, regional variety and the dynamics of new firm creation in rooted and pioneering industries. *Journal of Economic Geography*, 22(3), 631-651.
- Dicken, P. (2015). *Global Shift: Mapping the Changing Contours of the World Economy*. SAGE Publications Ltd.
- Grillitsch, M., Asheim, B., & Trippel, M. (2018). Unrelated knowledge combinations: The unexplored potential for regional industrial path development. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(2), 257-274.
- Grillitsch, M., Martin, R., & Srholec, M. (2017). Knowledge base combinations and innovation performance in Swedish regions. *Economic Geography*, 93(5), 458-479.
- Hausmann, R., & Klinger, B. (2007). The structure of the product space and the evolution of comparative advantage. CID Working Paper Series.
- Henderson, J., Dicken, P., Hess, M., Coe, N., & Yeung, H. W. C. (2002). Global production networks and the analysis of economic development. *Review of International Political Economy*, 9(3), 436-464.
- Hess, M. (2004). 'Spatial' relationships? Towards a reconceptualization of embeddedness. *Progress in Human Geography*, 28(2), 165-186.
- Horner, R. (2014). Strategic decoupling, recoupling and global production networks: India's pharmaceutical industry. *Journal of Economic Geography*, 14(6), 1117-1140.

- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- MacKinnon, D. (2012). Beyond strategic coupling: Reassessing the firm-region nexus in global production networks. *Journal of Economic Geography*, 12(1), 227-245.
- Magro, E. (2022). Revisiting the nexus between industrial policy and regional economic resilience in an era of grand societal challenges. *Hacienda Publica Espanola*, (243), 101-122.
- Martin, R. (2010). Roepke lecture in economic geography—rethinking regional path dependence: beyond lock-in to evolution. *Economic Geography*, 86(1), 1-27.
- Neffke, F., Henning, M., & Boschma, R. (2011). How do regions diversify over time? Industry relatedness and the development of new growth paths in regions. *Economic Geography*, 87(3), 237-265.
- Pavlínek, P. (2024). Geopolitical decoupling in global production networks. *Economic Geography*, 100(2), 138-169.
- Strauss, A., & Corbin, J. (1998). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory* (2nd ed.). Sage Publications.
- Tanner, A. N. (2014). Regional branching reconsidered: Emergence of the fuel cell industry in European regions. *Economic Geography*, 90(4), 403-427.
- Trippl, M., Grillitsch, M., & Isaksen, A. (2018). Exogenous sources of regional industrial change: Attraction and absorption of non-local knowledge for new path development. *Progress in Human Geography*, 42(5), 687-705.
- Weller, S., & Rainnie, A. (2023). Regional assets and value capture trajectories: the growth and demise of an Australian automotive supplier. *Review of International Political Economy*, 30(5), 1776-1798.
- Yeon, J. I., Pyka, A., & Kim, T. Y. (2016). Structural shift and increasing variety in Korea, 1960-2010: Empirical evidence of the economic development model by the creation of new sectors. *Hohenheim Discussion Papers in Business, Economics and Social Sciences*, No. 13-2016.
- Yeung, H. W. C. (2009). Regional Development and the Competitive Dynamics of Global Production Networks: An East Asian Perspective. *Regional Studies*, 43(3), 325-351.
- Zabala-Iturriagoitia, J. M., Gómez, I. P., & Larracochea, U. A. (2020). Technological diversification: A matter of related or unrelated varieties?. *Technological Forecasting and Social Change*, 155, 119997.

〈신문기사〉

경북도청. “구미형 일자리 모델, 정부 상생형 지역일자리로 선정!”. 2021.12.29.

- 경북일보. “구미 숙원 5공단 살릴 적임자 누구?”. 2018.06.03.
- 구미시청. “상생형 구미일자리 첫 발, LG화학 투자협약 체결”. 2019.07.26.
- 뉴스민. “구미형 일자리 LG-HY BCM 첫 노사 단체협약 체결”. 2025.01.23.
- 데일리안. “구미도 OLED 생산하는데...LGD 투자 파주 향한 이유는?”. 2021.08.19.
- 매일경제. “삼성전자 구미공장 연구인력 수원사업장으로 옮기는 까닭은?”. 2009.12.10.
- 매일노동뉴스. “[단독] 구미형 일자리도 노사민정 상생협약 ‘미이행’ 논란”. 2024.06.07.
- 매일신문. “[추락하는 경북대] 대구경북 위상도 동반 추락...채신과 혁신만이 살길”. 2023.02.14.
- 비즈니스포스트. “[오늘Who] 장세용, LG화학 유치로 구미 5공단 살리기 약속 지킨다”. 2019.06.11.
- 서울신문. “[한국형 창조경제 성공으로 가는 길 - 2부] (2) 노동집약적 산업의 해외이전 - 삼성전자 베트남 공장 르포”. 2013.09.09.
- 시사저널. “올 것이 왔다’ 군산형일자리 핵심기업, 전기 완성차 사업 접는다”. 2024.05.30.
- 시사저널. “위기의 ‘광주형일자리’...GGM노조 설립 5년여 만에 파업”. 2025.01.13.
- 정부정책브리핑. “상생형 지역 일자리”. 2021.02.16.
- 조선비즈. “LG디스플레이 중심 대규모 LCD 단지 들어서 ‘상생 협력 통해 자족도시로 성장하겠다’”. 2009.05.28.
- 한겨레. “엘지, 구미 TV 라인 2개 인도네시아 이전”. 2020.05.20.
- 한국경제. “삼성전자 구미 네트워크사업부 4월까지 수원으로 이전한다”. 2019.01.07.

ABSTRACT

Political Coupling Between Local and Central Government and Industrial Recoupling: A Case Study of the Gumi National Industrial Complex

Pil-Yun Hur, Eun-Young Park & Yong-Sook Lee

This study explores the mechanisms through which political coupling functioned as a key driver in enabling the re-coupling between the region and firms during the restructuring of the Gumi National Industrial Complex. This study critiques the existing global production network (GPN) literature, which tends to analyze the conditions of strategic coupling or the outcomes of decoupling in isolation, or to explain re-coupling solely through economic and policy factors, by conducting a longitudinal analysis of the strategic coupling/ decoupling/ recoupling process. In particular, it aims to uncover how political coupling made unrelated diversification possible. The findings indicate that political coupling empowered local government leaders to act as policy entrepreneurs, utilizing policy instruments such as administrative streamlining, infrastructure development, subsidy provision, and the coordination of labor relations to facilitate regional recoupling. The study adopts a single case study approach, based on a literature review and in-depth interviews with eight key stakeholders, including a former policymaker, a central government official, industrial complex managers, and corporate executives.

【Keywords: political coupling, policy entrepreneur, unrelated diversification, gumi national industrial complex】