



# EMPLOYMENT IMPACT ASSESSMENT *Brief*

## 고용영향평가브리프

2020년 제11호(통권 제19호)

발행일 2020년 12월 9일 | 발행인 배규식 | 편집인 이규용 | 편집교정 정철  
주소 30147 세종특별자치시 시청대로 370 한국노동연구원 | 자료문의 KLI 학술출판팀 | TEL 044-287-6083

## 지역산업 및 고용위기 지원대책의 고용효과\*

이규용\*\*

### I. 서론

대내외 환경변화에 따른 산업의 발전이나 위기는 해당 산업을 주력으로 하는 지역경제에 지대한 영향을 미치게 된다. 산업의 발전은 점진적으로 이루어지지만 산업위기는 급격히 다가오기 때문에 위기에 따른 충격을 줄이기 위한 즉각적인 대응이 중요하다. 게다가 위기가 항구적으로 이어질 가능성이 클 경우 산업구조 재편에 따른 지역의 성장 경로에 대해서도 고민이 필요하다. 지역고용 및 산업위기는 향후에도 다양한 형태로 나타날 가능성이 크기 때문에 단기적인 대응뿐만 아니라 중장기적인 관점에서 지역발전 역량을 키워나가는 것이 중요하다.

지역고용 및 산업위기에 대한 대응경험은 대우자동차 인천부평공장의 전직희망센터와 경기도 평택지역의 ‘고용개발촉진지역’에서 시작하였으나 현재와 같은 체계적인 지원정책이 마련된 것은 2016년 이후 조선업 위기에 따른 대응체계라고 볼 수 있다. 글로벌 금융위기, 유가 하락 및 수주 감소에서 비롯한 조선업

의 위기는 한국 경제와 노동시장에 큰 충격을 주었다. 주요 대형 3사를 비롯하여 협력업체, 부품업체 등에서 대규모 구조조정이 발생하여 2016년부터 불과 2년여 기간 동안 피보험자 기준으로 약 8만 명의 일자리가 감소하였다. 공식적인 통계에 포착되지 않는 ‘몰량팀’ 소속 인력을 포함할 경우 일자리 감소 규모는 이보다 더 클 것으로 추정된다. 지역산업의 위기는 이들 산업이 위치한 지역경제에도 지대한 영향을 미치고 있다.

이에 따라 정부는 조선업을 「특별고용지원업종」으로 지정하고 4개 밀집지역(울산 동구, 경남 거제, 창원, 전남 목포 등) (2016.7~2018.12)에 조선업 희망센터를 설치하여 지원하였다. 고용노동부는 2018년 4월부터 이들 지역을 ‘고용위기지역’으로 지정하였고, 산업통상자원부도 2018년 4월 군산을 ‘산업위기대응특별지역’으로 지정하였으며, 이후 경남 거제, 통영·고성, 목포·영암·해남, 울산 동구, 창원 진해구를 추가로 지정하였다. 정부의 지원정책은 고용안정, 수요 창출, 혁신역량 지원, 사업 다각화, 지역경제 활성화 및 금융·재정 지원 등 다각도에서

\* 이 글은 이규용 외(2019), 『지역산업 및 고용위기지역 지원대책의 고용효과』의 일부를 요약·정리한 것임.

\*\* 한국노동연구원 고용영향평가센터 소장.

이루어지고 있다.

본 연구는 지역고용 및 산업위기에 대응한 정부 지원정책의 고용효과를 분석하고 관련 제도개선 방안의 모색에 초점을 두고 수행하였다. 본 연구의 구성은 다음과 같다. 제II장에서는 산업 및 고용위기지역에 대한 지원대책에 대해서 살펴본다. 제III장에서는 산업 및 고용위기지역 지원대책이 지역경제와 고용에 미치는 효과를 분석한 결과를 제시하고 정책 시사점을 도출한다. 제IV장에서는 산업 및 고용위기지역의 육성산업 발전 가능성을 분석하고 향후 지역위기 극복을 위한 산업육성정책의 시사점을 제시한다. 제V장에서는 지역산업 및 고용위기 대응에 대한 해외사례를 통해 시사점을 도출하였으며, 끝으로 제VI장에서는 제도개선 방안을 제시한다.

## II. 산업 및 고용위기지역 지원정책과 일자리 창출 경로

### 1. 산업 및 고용위기지역 지원정책

조선(통영, 고성, 사천, 창원 진해, 김해, 영암 등), 자동차(평택, 군산) 등 공간분업 구조상 주변부 지역을 중심으로 산업 및 고용위기가 발생하자 정부는 적극적인 대응정책을 마련하여 추진해 왔다. 대표적인 지원정책으로 고용노동부의 특별고용

〈표 1〉 지역 고용 및 산업위기 지정제도 전개과정

- 2018년 이전까지의 지원제도
  - 대우자동차 인천부평공장 전직희망센터(대우자동차+지자체+고용센터 등)
  - 경기도 평택(2009.8~2010.8) '고용개발촉진지역'으로 지정
  - 경남 통영(2013.1~2015.1) '고용촉진특별구역'으로 명칭 변경
  - 조선업 위기의 확대로 인해 조선업을 '특별고용지원업종'으로 지정하고 4개 밀집지역(울산 동구, 경남 거제, 창원, 전남 목포)(2016.7~2018.12)에 조선업 희망센터를 설치하여 지원
- 고용위기지역·산업위기대응특별지역 지정 및 조선업 특별고용지원업종 지정 연장절차 추진
  - (2018.3.6) 고용위기지역·산업위기대응특별지역의 신속한 지정 등을 위한 고시 개정 → (3.16~3.23) 위기지역 신청 → (3.27~3.29) 공동 현장실사
- 2단계 지역 지원대책 수립을 위해 지역대책 TF 운영
  - (팀장: 기재부, 산업부 차관, 2018.2.28부터 4회) 및 중앙정부·지역사회 현장소통 강화
  - (2.24) 국무총리 군산 현장간담회
  - (3.14~15) 찾아가는 현장간담회 및 지원대책 설명회 개최(통영·군산)
  - 조선업 위기가 지역 전체의 위기로 심화하고 있다는 판단하에 2018년 4월부터 '고용위기지역'(고용부) 지정, 2018년 5월부터 '산업위기대응특별지역' 지정 지원

〈표 2〉 산업·고용위기지역 지정별 비교

	고용노동부		산업통상자원부
	특별고용지원업종	고용위기지역 지정	산업위기대응특별지역 지정
근거법령	- 고용정책기본법 제32조 - 특별고용지원업종의 지정기준 등에 관한 고시	- 고용정책기본법 제32조 - 고용위기지역의 지정기준 등에 관한 고시	- 국가균형발전특별법 제17조 - 산업위기대응특별지역의 지정기준 등에 관한 고시
지정자	고용노동부 장관	고용노동부 장관	산업통상자원부 장관
지정기준	- 해당 업종의 한국은행 기업경기실사지수, 대량고용변동 등 고용조정 상황, 주요 기업의 재무적 상황 등을 종합적으로 고려	- 위기지역의 고용보험 피보험자 증감률을 전국 평균과 비교 - 전년 또는 3년전 대비 고용위기지역의 일정 수준 피보험자 수 감소, 일정 수준 구직급여 신규신청자수 증가하는 경우 - 고용노동부 장관이 고용위기지역으로 지정이 필요하다고 인정하는 경우	- 해당 지역경제의 의존도가 높은 주된 산업 * 산업특화도, 지역 내 비중, 지역의 산업구조 다양성 지수(DI) - 산업통상자원부 장관의 종합적인 고려 * BSI, 광업제조업 생산지수, 서비스업 생산지수의 감소 * 지역경제가 침체되고 있는 것으로 판단되는 경우
선정지역		군산, 고성, 통영, 거제, 창원 진해구, 울산 동구, 목포·영암	군산, 거제, 통영·고성, 창원 진해구, 울산 동구, 영암·목포·해남
대상업종	조선	자동차, 조선	자동차, 조선
지정기간	1년(연장 1년)	1년(연장 1년)	최대 2년(1회 연장 2년)
지원대상	한국표준산업분류의 소분류에 따른 선박 및 보트 건조업(C311)에 속하는 사업의 사업주 및 근로자(퇴직자)	고용위기 지정 지역에 있는 사업주, 노동자(퇴직자 포함), 구직자 등	고용위기지역 근로자·실직자(조선업 특별고용지원업종 지원 포함)
지정절차	① 해당 업종에 속하는 사업주나 사업주단체·근로자단체 또는 그 연합체 등이 고용부 장관에게 신청 ② 업종 지정 타당성 조사 등을 위해 관계부처, 전문가, 지방고용노동관서 담당자 등으로 구성된 고용지원조사단 운영 ③ 관계부처 협의 후 고용정책심의회 심의·의결	① 지역고용심의회 심의를 거쳐 고용노동부 장관에게 신청 ② 관계 중앙행정기관의 장과 합동으로 고용재난조사단을 구성하여 조사 ③ 고용재난지역을 지정하고자 할 때는 대통령에게 건의하여 국무회의 심의를 거침. ④ 고용정책심의회의 심의를 거쳐 고용위기지역을 지정	① 산업통상자원부 장관에게 신청서 제출 ② 산업통상자원부 장관은 산업경쟁력 강화와 관련된 회의에서 관계 중앙행정기관의 장과 협의 ③ 산업연계위원회 산업위기대응특별지역으로 지정 신청된 지역에 대한 실사 및 자료 수집 실시 ④ 그 외에 필요한 사항은 산업통상자원부 장관이 정하여 고시하고 지정함.
지원내용	고용유지지원금 확대지원 사회보험료 납부 유예 재직자 및 실업자 훈련지원 훈련연장급여(최대 2년 구직급여의 100%) 취업성공패키지 구직급여+특별연장급여 생활안정자금 융자(300만 원) 지역맞춤형일자리사업 소상공인경영안정자금지원	좌동(위기산업만 해당) + 지역 전체로 확대 + 지역고용촉진지원금	고용위기지역 지원+퇴직인력 재취업 인건비(최대 3천만 원, 1인당 1년) 희망근로, 법인세 및 소득세 감면(100%) 신·기보 특별보증지원 강화 산업 R&D 및 인프라 지원 지역인프라 지원(도로, 환경 등)

지원업종 지정 및 고용위기지역 지정제도와 산업통상자원부의 산업위기대응특별지역 지정제도를 들 수 있다. 고용위기지역 지정제도는 국내·외 경제 사정의 변화 등으로 고용사정이 급격히 악화되거나 악화될 우려가 있는 지역을 고용위기지역으로 지정하여 고용안정과 일자리사업 등을 집중 지원하는 제도이다. 특별고용지원업종 지정제도는 구조조정 등 고용위기를 겪고 있는 업종을 특별고용지원업종으로 지정하여 사업주와 근로자 등에 종합적으로 지원하는 제도이다. 산업위기대응 특별지역 지정제도는 산업위기지역을 산업위기대응특별지역으로 지정하여 근로자, 소상공인, 협력업체의 어려움을 해소하고 지역산업 위기극복을 적극적으로 지원하기 위한 제도이다. 지정제도의 전개 과정을 간략히 살펴보면 <표 1>과 같다.

<표 2>는 고용위기지역·산업위기대응특별지역 지정 및 조선업 특별고용 지원제도를 요약·정리한 내용이다. 이 표에서 보듯이 3개의 지정제도는 유사성과 차별성이 있으며, 이는 통합 필요성과 개별 분리성이라는 논쟁적인 측면을 야기하기도 한다. 산업통상자원부와 고용노동부라는 핵심적인 부처의 역할 외에 지자체 및 금융세제 지원이라는 관점에서 보면 범부처 차원의 대응이 이루어지고 있음이 현실이다. 이런 점에서 정책 연계, 지역 특성에 부합하는 정책 설계 및 집행에 대한 전달체계의 효율화 등에 대한 논의가 요청되고 있다.

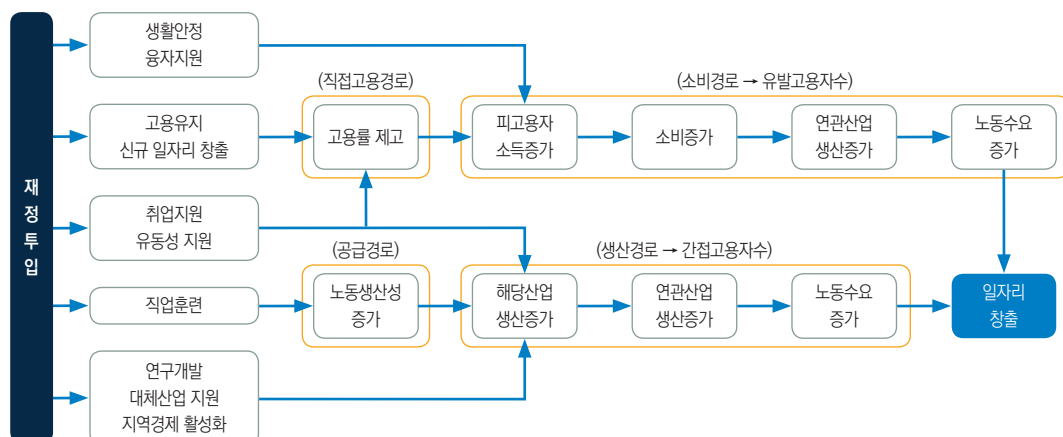
## 2. 정책지원에 따른 일자리 창출 경로

산업 및 고용위기지역 지원대책은 앞에서 언급한 바와 같이 고용위기지역과 특별고용지원업종(조선업)에 대한 지원 및 산업위기대응특별지역으로 대별된다. 지원내용을 보면 고용안

정(근로 실직·퇴직자 지원), 수요창출(수출, 시장, 공공조달), 혁신역량(연구개발) 지원, 사업 다각화(대체, 보완산업 육성 및 기업유치 지원), 지역경제(상권) 활성화, 금융·재정(유동성) 지원, 기타(목적예비비 지원사업) 등 다각적인 차원에서 이루어지고 있다. 재정투입 유형별로 보면 생활안정, 고용유지 및 신규일자리 창출, 취업지원, 직업훈련, 연구개발, 대체산업 및 지역경제 활성화 지원 등으로 구분할 수 있다.

정부지원의 효과를 노동시장 관점에서 보면, 이러한 재정투입은 고용률 제고와 생산성 증대를 통한 직접고용, 소비 경로와 생산 경로를 통한 간접 및 유발고용을 야기한다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 인건비 지원을 통한 고용유지, 신규일자리 창출 등은 산업 및 고용위기지역의 고용률 제고에 직접적으로 기여하게 된다. 또한 고용률 제고는 소비 경로를 통해 피고용자 소득 증가 → 소비 증가 → 연관산업 생산 증가 → 노동수요 증가 → 일자리 창출로 이어지는 고용효과를 유발한다. 직업훈련은 해당 기업의 노동생산성 증대라는 공급 경로를 통해 해당 산업의 생산 증가 → 연관산업의 생산 증가 → 노동수요 증가 → 일자리 창출 등으로 이어지는 간접고용효과를 유발한다. 취업지원과 유동성 지원은 고용률 제고에 따른 직접고용과 소비 경로에 의한 유발고용 그리고 생산 경로를 통한 간접고용을 창출하며 생활안정용자지원은 근로자의 소득을 증가시키며 소비 경로에 따라 유발고용효과를 야기한다. 연구개발, 대체산업 지원 및 지역경제 활성화 지원은 재정투입을 통해 해당 산업의 생산을 증가 시켜 생산 경로에 따라 유발고용을 초래함으로써 일자리 창출에 이바지하게 된다. 정책지원에 따른 일자리 창출 경로는 [그림 1]과 같다.

[그림 1] 산업 및 고용위기지역 지원대책의 일자리 창출 경로



### III. 지원대책의 고용효과 분석

지역산업 및 고용위기지역에 대한 정책지원의 고용효과 분석은 ① 지역산업연관모형을 이용한 거시고용효과와 ② 합성대조법을 이용한 지역 내 사업체 수 및 피보험자 수의 변화에 미치는 영향으로 구분하여 수행하였다. 여기서는 제시하고 있지 않지만 설문조사를 통해 지원정책에 대한 평가도 수행하였는데, 이는 원본 보고서에 제시되어 있다.<sup>1)</sup>

#### 1. 지역산업연관분석을 통한 고용효과 추정

지역산업연관모형을 이용하여 산업 및 고용위기지역의 지원대책에 따른 고용영향을 포함한 경제적 효과를 분석하였다. 산업연관표는 산업 및 고용위기지역 등과 같은 시군구 지역에 대해서는 작성되어 있지 않고, 광역지자체를 대상으로 한 지역산업연관표도 2013년 표가 가장 최근의 자료여서 본 연구에서는 기초단위의 지역산업연관표를 작성하였다. 이를 위해 산업연관표의 작성방법 중 현실적으로 이용가능한 통계에 기초하는 간접추정방식인 비조사법(non-Survey method)을 이용하여 2017년의 산업 및 고용위기지역을 포함한 지역산업연관표를 추정하였다.

2017년 산업 및 고용위기지역산업연관표의 추정절차는 16개 광역지자체 대상 지역산업연관표의 추정 → 산업 및 고용위기지역의 분할 → 12개 지역의 통합표 작성 → 12개 지역의 고용표 추정이라는 4단계로 진행하였으며 각 단계에서는 개별 지역의 산업별 통계지표에 대한 총량 추정 및 중간투입계수와 최종수요의 교역계수에 대한 추정을 동시에 진행하였다.

주요 분석결과를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 산업 및 고용위기지역으로 선정된 지역 중 분석대상 지역에 대한 예산은 집행기준으로 2019년 6월 말까지 총 1조 9,740억 원의 재정이 지출되었고, 이를 통해 유발된 고용효과는 전체 5만 2,783명에 이를 것으로 추정되며, 취업유발계수는 평균 10억 원당 26.7명으로 분석되었다.

둘째, 산업 및 고용위기지역에 대한 재정지출은 해당 지역보다는 다른 지역에 대한 고용과급효과가 더 큰 것으로 추정되었다. 권역별 고용과급효과의 크기는 모든 지역에서 '해당 지역 < 광역권 < 기타 지역'의 관계로 나타나는데, 이는 재정지출의

성격, 산업 및 고용위기지역의 타지역 의존도가 반영된 것으로 해석할 수 있다.

셋째, 산업 및 고용위기지역의 지원유형별 고용효과를 보면 규모면에서는 고용안정지원이 가장 크지만, 예산 10억 원당 효과는 지역경제 활성화 지원이 가장 큰 것으로 분석되었다. 재정지출 규모에 반해 10억 원당 고용효과 규모가 다르게 나타나는 이유는 지원유형별 재정지출의 구조적 특성이 반영된 결과로 볼 수 있다.

넷째, 산업 및 고용위기지역 지원대책에 따른 산업별 고용효과는 제조업보다 서비스업에서 더 큰 것으로 추정되었다. 개별 위기지역에 대한 산업별 효과도 다소의 차이는 있지만 상기의 전체 효과와 유사하게 주로 서비스업을 중심으로 고용효과가 유발되었는데, 이러한 산업별 고용효과도 예산의 산업별 지출 구조와 가계소비의 구조가 반영된 결과로 해석할 수 있다.

#### 2. 지역산업 및 고용위기지역 지원대책의 미시고용효과

여기서는 합성대조방법(Synthetic Control Method)을 이용하여 산업 및 고용위기 지원대책이 지역의 사업체 및 피보험자 증가에 유의한 영향을 미쳤는지를 분석하였다. 합성대조방법은 체계적인 사례 분석(case study)을 위하여 처치(treatment)가 있었던 단위에 대해서 처치가 없었을 경우의 반사실적 추론(counterfactual)을 제공하는 것을 목적으로 한다. 분석에 이용된 자료는 고용보험 DB와 주민등록인구의 월별 자료이며 분석기간은 2014년 1월부터 2019년 7월까지이다. 지원대책의 성과지표는 고용보험 적용 사업체 수와 피보험자 수이며 고용위기지역으로 지정된 울산 동구, 군산, 거제, 목포·영암, 통영·고성 등 5개 지역의 평균을 활용하여 전반적인 지원효과를 분석하고 개별 지역에 대한 분석도 함께 수행하였다.

분석결과는 다음과 같다. 먼저 사업체 수의 변화를 분석한 결과, 고용위기지역 평균으로 전체 사업체 수는 약 -2.3%, 제조업은 -4.7%, 비제조업은 약 -3.9%로 통계적으로 유의한 음(-)의 효과가 있는 것으로 나타났다. 이는 산업 및 고용위기가 발생한 지역에 대한 정책지원이 기존 기업의 소멸을 줄이고 기업의 신규 진입을 유도하기에는 아직 역부족이거나 정책효과가 나타나기에는 시기적으로 일러 추후 좀 더 시간이 경과한 후에 효과성 평가를 수행해 볼 필요가 있을 것으로 보인다. 지역별

1) 이규용(2019), 『지역산업 및 고용위기지역 지원대책의 고용효과』, 고용노동부·한국노동연구원.



로 보면 울산 동구, 거제, 통영·고성지역은 유의한 음(-)의 효과가 나타났으며, 군산은 유의하지 않은 음(-)의 값을, 목포·영암은 유의하지 않은 양(+)의 값을 보이고 있다. 제조업과 비제조업으로 구분하여 분석한 결과에서도 사업체 수 증가가 유의하게 나타나지 않았다. 분석결과를 요약하면 고용유지지원을 통한 기업의 소멸을 방지하고, 대체산업 육성이나 소상공인 육성 지원 등을 통해 신규 창업을 유도하는 다양한 노력에도 불구하고, 정책지원 직후 1년 내외의 단기간에는 효과를 기대하기가 어려운 것으로 판단된다.

다음으로 피보험자 수의 변화를 분석한 결과이다. 고용위기지역의 피보험자는 평균적으로 약 -6.6%, 제조업은 17.7%의 음(-)의 효과, 비제조업은 약 2%의 유의한 양(+)의 효과가 나타났다. 다만 전체 피보험자와 제조업 피보험자는 대조군이 제대로 설정되지 않았기 때문에 결과해석에는 한계가 있다. 지역별로 보면 가상대조군 설정이 제대로 이루어지지 않은 거제를 제외하면 울산은 유의한 음(-)의 효과를 보였으며 통영·고성은 유의하지 않은 음(-)의 값을 보였다. 반면에 군산은 전체 피보험자 증가가 유의한 양(+)의 효과가 있는 것으로 나타났으며, 목포·영암은 유의하지는 않으나 양(+)의 값으로 나타났다.

추가적으로 전체 평균에서 유의한 결과를 보인 비제조업 피보험자 수의 변화를 지역별로 추정한 결과 다음과 같이 나타났다. 통영·고성을 제외한 4개 지역은 비제조업 피보험자 증가에 유의한 영향을 미쳤는데, 군산은 약 2.6%, 목포·영암은 1.5%, 울산은 1.8%, 거제는 1.3%로 비제조업 부문에서 고용이 증가하였다. 이는 제조업 부문에서 이직한 피보험자를 서비스업 부문에서 일부 흡수하거나 기존 비경제활동인구가 노동시장에 유입되면서 나타난 결과로 보인다. 결과적으로 지역맞춤형일자리사업의 확대, 고용촉진장려금 및 청년추가고용장려금 등 보조금 사업의 확대, 희망근로 등 공공부문 재정투입 증가에 따른 일자리 창출정책이 비제조업 부문의 피보험자 증가에 영향을 미친 것으로 정리할 수 있다.

#### IV. 지역산업의 발전 가능성 분석

산업위기대응특별지역으로 지정된 6개 권역을 중심으로 산업경쟁력을 제고하고 산업구조를 고도화시키기 위한 목적으로 다양한 산업육성 지원사업이 추진되고 있다. <표 3>은 산업

〈표 3〉 산업위기대응특별지역의 육성산업

지역	육성산업명
거제시	조선해양(해양플랜트 관련)
울산광역시 동구	조선해양(해양플랜트 관련), 친환경선박, 수소저장 및 응용제품, VAR/AR 산업
군산시	친환경안정차량(전기상용차 산업), 태양광부품시스템 산업(태양광산업)
통영시·고성군	친환경선박기자재, 부품, 수리개조 산업
창원시 진해구	중소형 특수선박, VR/AR 산업, 지능형기계, 선박기자재
목포시·해남군·영암군	선박부품 및 기자재, 조선해양(해양플랜트 관련)

위기대응특별지역의 육성산업을 보여주고 있다

여기서는 이러한 산업 육성정책의 타당성을 산업고도화, 산업집적도, 산업경쟁도 관점에서 분석하였다. 산업고도화 관점에서는 산업위기대응특별지역의 육성산업이 소득 수준을 견인할 수 있는지 여부와 노동시장 측면에서 지역 내에 착근 가능한지에 대한 여부를 정량적으로 분석하였다. 산업집적도 관점에서는 육성산업이 지역 내에 착근할 수 있는 산업적 기반을 지니고 있는지에 대한 여부를 정량적으로 분석하였다. 산업집적도 관점에서는 향후 육성산업의 경쟁적 상황에 직면할 가능성을 살펴봄으로써 육성산업을 통한 지역경제 성장의 지속가능성을 살펴보았다. 이러한 측정방법은 <표 4>에 제시되어 있다.

〈표 4〉 산업위기대응특별지역 육성산업의 발전 가능성 측정방법 요약

기준 지표	육성산업의 발전 가능성	
	판단기준	구분
산업 고도화 수준	위기지역의 현 고도화 수준 대비 육성산업의 고도화 수준	지난 6년간 고도화 수준 증가율보다 높을 경우 "약", 약간 높을 경우 "중", 평균 이하일 경우 "강"
산업집적도 수준	위기지역 육성산업에 대한 기반구축 확률	32%보다 높을 경우 "강", 약간 높을 경우 "중", 평균 이하일 경우 "약"
산업 경쟁도 수준	위기지역 육성산업의 보편성 추세(증가율)	전국 보편성 추세보다 높을 경우 "약", 약간 높을 경 우 "중", 평균 이하일 경우 "강"
	위기지역 육성산업의 산업고도화 수준 추세(증가율)	전국 고도화 추세보다 높을 경우 "강(성장기)", 낮을 경우 "약(성숙기)"

분석결과를 정리하면 다음과 같다. 산업고도화, 산업집적도, 산업경쟁도를 통해 위기지역의 발전 가능성을 살펴본 결과, 권역별로 다른 결과들이 도출되었다. 거제시의 경우 육성산업이 지역 내 착근하는 데에는 무리가 없을 것으로 보이나, 육성산업(해양플랜트)을 통한 산업발전의 확장성은 크지 않은 것으로 나타났다. 육성산업의 고도화 수준이 현재의 수준을 크게 벗어나지 않는 관계로 인적자본 등 생산요소 투입비용에 대한

부담이 크지 않을 것으로 보인다. 그러나 다른 지역에서 해당 산업으로의 진입 경쟁, 성장성이 크지 않은 시장여건 등은 향후 거제시 내에서 연관산업 활동의 확장성을 제약할 것으로 보인다. 경쟁상황이 첨예해질 것으로 예상되고 산업기반이 충분하지 않은 상황에서는 연구개발 역량강화를 통해 질적인 제품 차별화에 역점을 둘 필요가 있다.

울산시 동구는 육성산업 기반은 구축되어 있으나 고도화 수준이 높아 이에 부합하는 인적자본의 공급이 제약요인으로 작용할 가능성이 있다. 따라서 육성산업의 발전을 위해서는 인적자본의 역량강화 등 생산요소 투입에 집중할 필요가 있는 것으로 분석되었다.

군산시, 통영시·고성군, 창원시 진해구, 목포시·해남군·영암군 등은 위기지역 내 육성산업 발전 가능성이 유사한 것으로 나타났다. 육성하고자 하는 산업의 고도화 수준이 현재 지역 내 고도화 수준을 크게 상회함으로써 지역경제의 기대소득을 견인하는 데 일조할 수는 있으나, 이에 상응하는 인적자본 확보문제가 제약 요인으로 작용할 가능성이 있다. 산업의 집적도가 높아 육성산업의 지역 내 정착 가능성이 매우 높으나, 특정 산업군의 기반만 구축된 상황이어서 향후 선도기업과 연관된 기업들의 역량 제고가 육성산업 및 장기적 산업구조 발전에 중요한 요인이 될 것으로 예상된다.

〈표 5〉 육성산업 발전 가능성의 측정결과 종합

지역	산업고도화	산업집적도	산업경쟁도	
			보편성	생애주기
거제시	강	약	약	약
울산광역시 동구	강	강	약	강
군산시	약	강	약	강
통영시·고성군	약	강	약	강
창원시 진해구	약	강	약	강
목포시·해남군·영암군	약	강	약	강

## V. 해외사례와 시사점

구조조정의 파급효과는 실업의 증가, 조세수입의 감소, 투자 감소, 청년층의 유출 및 인구 감소 등을 초래하고 나아가 지역경제의 침체로 이어지게 된다. 따라서 지역 차원에서 구조조정에 효율적으로 대응하는 제도를 갖추는 것이 중요하다. 국가

마다 구조조정을 지원하는 제도 운영에는 다소 차이가 있는데 핀란드, 노르웨이, 이탈리아 등에서는 지역고용 및 산업위기지역을 지정하는 제도를 운영하고 있다. 이들 나라에서 운영하는 구조조정 지원제도는 <표 6>에 정리되어 있다. 유럽의 경험이 보여주는 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 우리나라의 제도는 고용위기 및 산업위기 현상에 대응하는 특화된 법과 제도를 가지고 있는데, 이러한 지정제도를 운영하고 있다는 점에서 이탈리아와 노르웨이, 핀란드와 유사한 특징을 갖고 있다. 둘째, 우리나라의 제도는 중앙부처 중심의 집중화된 관리구조를 갖고 있다는 점이다. 즉, 지방자치단체장이 신청하면 중앙정부의 담당 부처는 지정요건을 검토하고 지역 실사를 통해서 점검해 선정 여부를 결정한다. 선정이 되면 해당 지자체는 중앙정부로부터 예산 등 다양한 정책지원을 받는다. 이에 비해 유럽에서는 지방분권적 구조를 갖고 있어서 대부분의 지자체는 직접 주체가 되어 지역 내 구조조정

〈표 6〉 핀란드, 노르웨이, 이탈리아 지역구조조정의 특성

	핀란드	노르웨이	이탈리아
위기 지역	긴급구조변동지역	이행지역 (omstilling: transition)	복합산업위기지역 비복합산업위기지역
신청 절차	지방자치단체장 → 고용경제부 결정 ※ 고용경제부 직권 지정도 가능	기초지자체 신청 → 주 의회 경우 → '기초지자체 및 현대화부' 예산 지원 결정 → 주 의회에서 위기지역 지정	주 정부 신청 → 경제개발부 산업정책 및 경쟁력 국장이 평가 → 경제개발부 내 조정 및 통제그룹
실행 절차	기초지자체, 기업, 지역의 ELY 센터, 지역의 TE 사무소, 지역 카운슬(regional council)이 성장 플랜을 작성, 각 행위자 실행.	기초지자체 구조조정위원회가 구조조정의 전략과 플랜을 작성 및 실행조직 결정	중앙정부 '조정과 통제그룹'의 가이드라인을 받아 투자진흥청(인비탈리아)에서 산업전환플랜 작성 및 프로그램 협약 후 실행.
지역 단위	준지방(subregion)	기초지자체	지방
지정기준	기업 구조조정, 실직자 수가 수백명일 것, 고용감소의 효과, 부품공급사들의 충격 등	지자체 일자리 15% 이상 감소	대중소기업의 위기, 전문화의 정도, 주 당국의 자원과 도구만으로 해결될 수 없는 위기
지원 내용	기업에게 제공하는 보조금, 기업의 환경개발 지원금, 기타 프로젝트, 대출금, 보증, 여러 종류의 직업훈련, 노동시장정책들, 스타트업 보조금, 임금 보조금	노동시장정책, 기업지원, 산업재생	기업에 대한 지원, 인프라, 행정절차의 단순화, 인적 자원 지원, 에너지 효율 투자
구조조정지원 전문조직	경제개발, 교통 및 환경센터(ELY)	이노베이션 노르웨이	투자진흥청
해당지자체의 거버넌스	ELY 센터(주도), 기초지자체, 지역의 사업자, 고용센터, Finnvera, 노사 대표들	구조조정위원회(이노베이션 노르웨이, 주 의회는 옵서버로 참여)	-
지원 기간	3년간(연장 가능)	3년간(연장 가능)	-

을 주도하고 있다. 셋째, 우리나라의 위기지역 지정제도는 광역지방정부의 역할이 다소 모호하다는 점이다. 신청서도 기초지자체가 작성하게 되어 있는 탓에 역량이 없는 기초지자체의 경우 위기지역으로 선정되더라도 광역의 도움을 받지 못할 경우 지역의 환경에 적합한 주도적인 역할을 해나가기 어렵다. 이에 비해 유럽에서는 지자체 중에서도 광역지방정부의 역할이 중요한 비중을 차지하고 있다. 넷째, 유럽의 여러 나라에서는 구(舊) 산업지역의 재생이라는 관점이 구조조정 과정에서 중요한 목표로 설정되어 있으나 우리나라의 고용위기 및 산업위기 정책에서는 이러한 관점이 상대적으로 부족하다. 지역재생의 관점이 약하기 때문에 위기에 직면한 지역을 지원할 수 있는 수단도 제한적일 수밖에 없다는 한계가 있다.

## VI. 정책 제언

본 연구는 산업 및 고용위기에 직면한 지역을 대상으로 이루어지는 지원정책의 고용영향에 대한 분석을 통해 제도개선 방안을 모색하였다. 본 연구의 결과를 통해 도출한 정책 시사점 및 제도개선 방안은 다음과 같다.

첫째, 사전 및 사후 대응시스템 구축이 필요하다. 지역의 고용위기 및 산업위기를 선제적으로 파악하기 위해서는 지역의 고용과 산업에 대한 정보가 시의성 있게 상세히 파악되어야 하며, 이러한 정보의 집적과 분석이 가능할 수 있는 상시적인 모니터링 체계구축이 필요하다. 상시적인 모니터링 체계는 선제적으로 고용위기와 산업위기에 대응할 수 있는 역할을 하여 지역경제의 악화를 사전에 방지 또는 축소하는 데 기여할 것이다. 이런 점에서 지역산업 및 고용통계 정보가 집적되어 있는 조기경보시스템을 마련할 필요가 있다.

둘째, 지역주도의 위기지역 대응체계를 구축할 필요가 있다. 현행 위기지역 신청과정을 보면 다음과 같다. 지방자치단체장이 신청하면 정부와 관련 부처에서 지정요건의 검토와 지역 실사 점검 등을 통해 선정작업이 진행된다. 선정이 되면 해당 지자체는 중앙정부로부터 예산 등 다양한 정책지원을 받는다. 이와 같은 하향식 지원체계에서는 지역별 특성에 맞는 지역맞춤형 지원이 이루어지기가 어려울 수 있기 때문에 지자체의 독립성과 지역별 특성을 반영할 수 있는 지원체계를 확대할 필요가 있다.

셋째, 중앙정부 간 지원협력체계의 구축이다. 현재 지역경제위기지역에 대한 고용부 중심의 고용위기지역과 산업부 중심의 산업위기대응특별지역 지정제도를 지역 주도하에 두 지원제도 간 협력체계를 구축하여 운영할 필요가 있다. 유럽의 스마트 특성화 전략의 경우 산업정책을 지역이 주도하도록 하고 예산을 지원하는 EU는 심판의 역할로 모니터링, 평가, 컨설팅 등을 주요 업무로 하고 있는데, 우리나라도 이러한 정책을 벤치마킹할 필요가 있다. 고용 및 산업위기의 원인에 따라 유형별 지원방안을 고용부와 산업부가 협력하여 패키지 지원이 이루어지도록 하되 지역이 주도적으로 대응할 수 있도록 할 필요가 있다. 이 과정에서 단기 및 중장기적인 관점이 잘 반영되도록 해야 할 것이다. 두 제도의 연계가 유기적으로 이뤄지기 위해서는 각 제도에 명시적으로 동시 지정가능 및 동시적 지원여부 심사 등 연계성을 강화할 수 있는 조항을 마련할 필요가 있다.

넷째, 지역산업 및 고용위기 유형별 맞춤형 지원대책이 필요하다. 여기에는 크게 4가지 유형으로 구분할 수 있는데, 지원 방향을 정리하면 다음과 같다. ① 단기·지역침체·단순인력·기업유출형의 경우, 앵커기업의 유치나 구조고도화(주요 생산품목 전환), 실업급여 지원, 근로자 재교육 및 지원, 단기 금융 및 세제 지원(위기극복펀드 조성 등)에 초점을 맞추도록 한다. ② 단기·지역침체·고급인력·산업침체형의 경우, 글로벌 벨류체인(GVC)에서 산업구조 고도화를 위한 지원정책(구조고도화 또는 현대화), 고급인력 지원 및 지역금융 활성화 전략이 필요하다. ③ 중장기·산업전환·단순인력·기업유출형의 경우, 글로벌 벨류체인(GVC)에서 산업다각화를 위한 지원정책, 신산업 앵커기업의 유치나 연관산업 다각화(산업다각화 전환), 근로자 신산업 재교육, 연구개발인력 지원 및 중장기 금융지원(위기극복펀드 조성 등)이 필요하다. ④ 중장기·산업전환·고급인력·산업침체형의 경우, 글로벌 벨류체인(GVC)에서 산업전환을 위한 지원정책(산업전환 전략), 신산업 앵커기업의 유치나 신산업 전환(산업전환), 고급인력 및 연구개발인력 지원, 지역혁신역량강화 정책이 필요하다.

다섯째, 지역산업 위기가 발생했을 때 산업구조조정과 지역경제의 위기를 극복하고 신속하게 구조전환 전략을 수행하기 위한 재원 마련이 필요하다. 유사한 경험이 있는 유럽과 미국은 구조전환 관련 기금을 마련하여 10년 장기계획으로 구조조정 프로그램을 운영하고 있다. 위기지역(한국형 러스트벨트)

과 지역산업 침체 및 산업구조조정 등 지역경제 활성화를 위해 골든타임에 효과적인 재정 지원이 이루어지도록 이에 필요한 관련 기금을 사전에 마련하는 것이다. 이렇게 마련된 특별기금(가칭, ‘산업위기대응지역 특별기금’)은 시급성 및 여타 요건을 충족하는 지역에 우선적으로 지원할 수 있을 것이다.

여섯째, 구조조정 전문기관의 육성 및 기업가적 발견(EDP) 협의체 구성을 고려할 필요가 있다. 지역 고용·산업위기지역 지정제도를 두고 있는 나라들은 구조조정에 전문적인 도움을 제공하고 지원하거나 실행하는 정부 기관을 운영하고 있다. 핀란드의 ELY센터, 노르웨이의 이노베이션 노르웨이, 이탈리아

의 투자진흥청(인비탈리아) 등이 이러한 기능을 담당하고 있는데, 우리나라도 이와 같은 기관의 육성을 검토할 필요가 있다. 나아가 지역 주도의 지역경제 위기를 극복하기 위한 협의체를 구성하여 중앙정부와 조응해 운영하는 창구를 마련할 필요가 있다. 이러한 기능으로 유럽 스마트 특성화 전략의 핵심인 기업가적 발견(EDP)협의체를 고려할 수 있는데, 이는 위기를 극복하기 위한 고용 및 산업 극복 전략, 정책과 지원방안의 기획 및 운영과 예산 등의 컨트롤 타워 역할을 수행할 수 있을 것이다.

#### 참고문헌

- 이규용 외(2019), 『지역산업 및 고용위기지역 지원대책의 고용효과』, 고용노동부·한국노동연구원.