

국토정책 Brief

국토연구원에서 수행한 주요 연구과제의 핵심 내용과 정책제안 등을 압축해 국민께 알려드리고자 하는 발간물입니다.

전봉경 부연구위원
이소현 부연구위원
이혜민 전문연구위원

2024. 1. 20.
No. 998



발행처 국토연구원
발행인 심교언
www.krihs.re.kr

이 브리프는 나무를 베지
않고 만든 생분해성 펄프
용지를 사용하였습니다.

지방소멸 대응을 위한 지방 산업구조 전환 전략

주요 내용

- ① (개요) 경상북도 지자체 중 산업위기를 겪는 전통적 산업도시 구미와 인구 소멸위기에 직면한 도농복합시 영주에 관한 심층 사례연구 수행
- ② (산업구조 전환 동인) 구미는 조립·생산 기능 중심 산업구조로 역내 대기업 생산공장 이전에 따른 산업위기를 경험했으며, 영주는 농촌 인구 고령화와 고용 안정성이 비교적 높은 제조업 일자리 감소 등에 따라 소멸위험지역 증가
- 2024년 3월 기준, 경상북도 22개 지자체 중 20개가 소멸위험지역으로 분류
- ③ (구미 산업구조 전환 전략) 1970년대부터 지역에 자리 잡은 반도체 소재, 방위산업 부품 관련 대기업을 중심으로 주력산업 다각화, 소재·부품·장비(‘소부장’) 산업 고도화, 식품산업 같은 신산업 육성 등을 추진
- ④ (영주 산업구조 전환 전략) 정부정책에 따른 ‘첨단베어링 국가산업단지’ 조성, 지역 정치인을 통한 3개의 대기업 및 1개의 중견기업 유치 활동과 공장 신증설 유인에 따른 제조업 기반 확대
- 역내 대기업의 지원(50억 원)을 받은 서울의 소셜 벤처기업이 지역 활성화 프로젝트를 추진함으로써 청년과 여성의 일자리 창출이 가능한 벤처기업 친화적 생태계 조성 등 산업구조 전환 추진

정책방안

- ① (정책 사각지대 중소도시 지원) 일자리 창출 및 지역경제에 중요한 거점 산업도시이지만 ‘인구감소지역’, ‘산업위기대응 특별지역’ 등에서 소외된 중소도시에 대한 지원 필요
- ② (투자세액공제 현금 환급방안) 기업이 비수도권에 공장 신증설 등을 통해 일정금액(예: 500억) 투자 혹은 신규 일자리 창출(예: 500인)에 기여하면, 투자세액공제를 현금으로 환급하는 방안 논의 필요
- 예를 들면, 미국 인플레이션감축법(IRA)에 따라 배터리, 태양광 등 제조시설 투자액 최대 30% 세액 공제액을 전액 현금 지급
- ③ (가치사슬 중심 지역산업 육성) 역내 대기업의 주력 산업군보다는 특정 산업의 가치사슬이나 글로벌 공급망 내 위상을 고려해 지역산업 경쟁력 강화 필요

01. 지방소멸 위기와 지역 주력산업 경쟁력 하락

산업 및 인구 위기에 직면한 비수도권의 지방소멸 대응을 위한 지역 산업구조 전환 필요성 증가

(비수도권 지역 산업 경쟁력 하락) 수도권과 비수도권 간 격차, 지방소멸, 청년 인구 수도권 쏠림의 동인 중 하나로 지역 내 주력산업의 경쟁력 하락을 꼽을 수 있음

- 수도권과 비수도권 간 격차가 심화하는 원인은 비수도권 주력산업(제조업)의 침체에 따른 경쟁력 저하(김윤수 외 2020; 김현우, 이준영 2022)
- 2010년 이후 지역 주력산업을 이끄는 대기업의 생산시설 폐쇄 및 이전 등에 따라 선도기업 의존도가 높은 지역의 산업 및 경제 기반 약화(류승한 외 2020)
- 경제구조상 서비스업 경제활동 비중이 커지고 있음에도 불구하고, 제조업은 여전히 지역에 안정된 일자리 제공, 높은 노동생산성 보장, 부가가치 증대 등 핵심적 구실(송주연 2022)

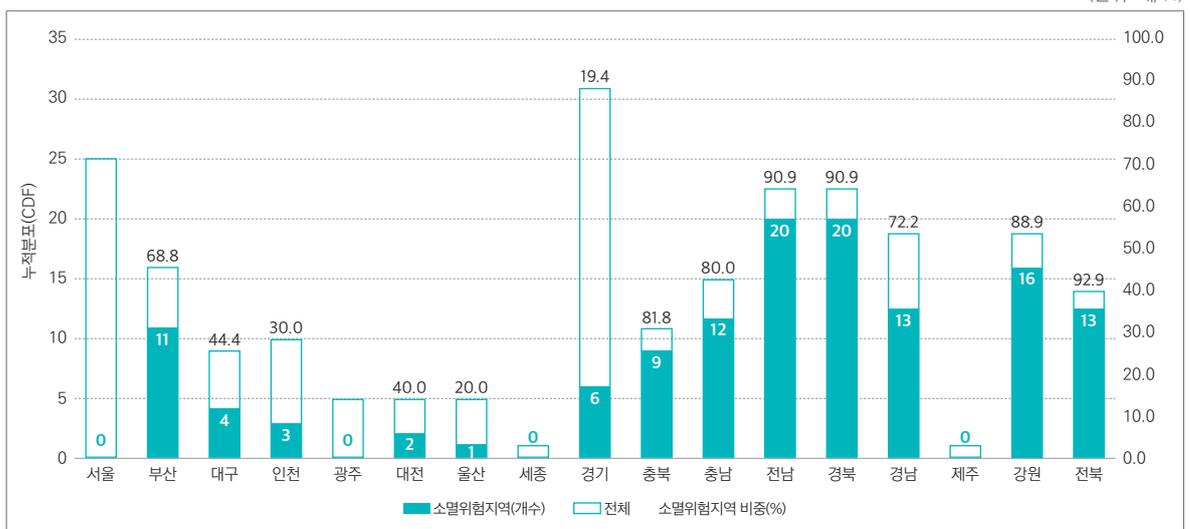
(도시 성장동력 상실) 지역 내 양질의 일자리 부족, 문화·여가시설 등 정주여건 미흡은 청년층의 수도권 쏠림을 가속화하고, 이는 지역의 인구구조를 고령층 중심으로 변화시켜 종국에는 도시의 성장동력에 악영향(정민수 외 2023)

- 비수도권 산업구조 진단을 통해 인구 유출 완화와 산업 경쟁력 유지를 위한 대책을 강구할 필요
- 특히, 비수도권 중에서도 이 같은 위기에 취약한 내륙 중소도시(인구 50만 미만)에 대한 정책적 대응이 시급
- 그러나 선행연구 상당수가 거점 산업도시로서 국가 및 지역 경제에 큰 영향을 미친 울산, 포항, 거제 등과 같은 전통적 임해 산업도시에 초점을 둔 반면에 내륙 중소도시 산업구조에 관한 관심은 상대적으로 미흡

(소멸위기지역 연구 필요성) 지방소멸 위험에 직면한 산업 및 인구 소멸위기지역에 관한 심층사례 연구를 통해 지역 산업구조 전반의 문제점 파악과 지역 맞춤형 정책제언 제시 필요

- 2024년 3월 기준, 전라남도과 경상북도는 시도별 소멸위험 시·군·구 수에서 공동 1위를 차지함. 전남과 경북의 22개 시·군 중 90.9%(20개)가 소멸위험지역으로 확인(한국고용정보원 2024)
- 이에, 본 연구는 경북 지자체 중 산업위기를 겪는 전통적 산업도시 구미와 인구소멸 위기에 직면한 도농복합시 영주에 관한 심층사례 연구를 수행

그림 1 시도별 소멸위험 시·군·구 수 및 비중(2024년 3월 기준)



자료: 한국고용정보원 2024, 128.

02. 산업위기 대응형 사례: 경상북도 구미

산업도시 구미의 탄생과 성장

(산업도시의 탄생) 정부의 수출주도 정책의 일환으로 1970년대 초 구미에 국가산업단지(제1단지)가 조성되었으며, 섬유 및 전자산업 관련 기업들이 집중

- 경상북도는 당시 우리나라 주요 수출산업이었던 대구의 섬유산업과 연계하기 위해 인근 구미지역을 공업단지 지역으로 선정

(산업도시의 성장) 10여 년 주기로 제1단지부터 제5단지까지 국가산업단지가 순차적으로 조성되면서 다양한 업종과 기업이 입주한 명실상부한 산업도시로 성장하였고, 이에 따라 구미시 일대의 고용기회도 크게 증대

- 구미산업단지의 종사자 수는 1971년 1,313명에서 1980년 3만 9,400명, 1990년 7만 1,348명으로 큰 폭 증가했으며, 이들 대부분은 구미와 인근지역 출신(구미시 2010)

(구미공단의 의의) 구미공단은 단순 생산공장 집적체가 아닌 고부가가치 산업구조를 바탕으로, 지역경제 발전은 물론 국내 전자산업 발전에 중추적인 역할을 담당하며 '대한민국 수출 전초기지'라는 명성을 얻음

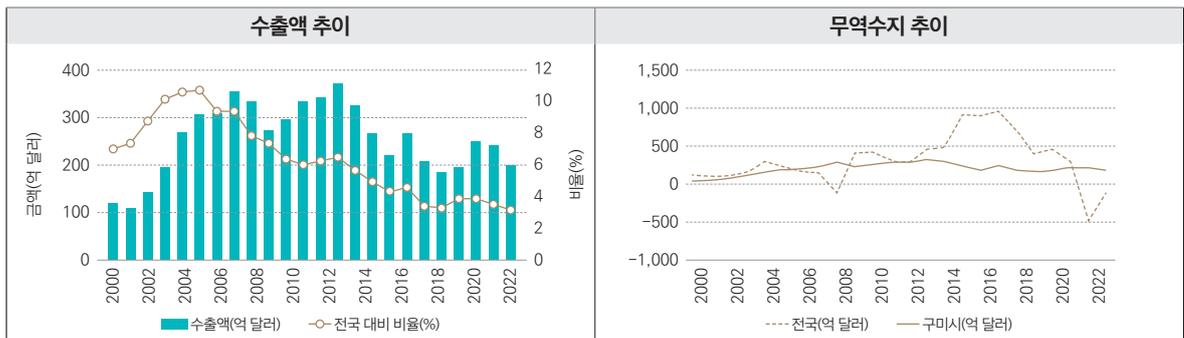
- 구미공단은 구미시뿐 아니라 인근 지역의 고용 창출에 크게 기여했으며, 삼성전자, LG 디스플레이 등과 같은 선도기업과 협력기업을 집적시켜 국내 IT, 모바일, 디스플레이 산업 육성의 중추 역할을 담당
- 구미시는 2000년부터 2009년까지 기초지자체 중 수출액 1위를 차지하였으며, 2005년에는 전국의 약 11%에 해당하는 약 300억 달러 수출을 달성

표 1 구미시 국가산업단지 현황

구분	제1단지	제2단지	제3단지	제4단지	제5단지
조성 기간	1969~1973년	1977~1981년	1987~1995년	1996~2009년	2009~2020년
면적	10,223,000㎡ (약 309만 평)	2,275,000㎡ (약 69만 평)	5,086,000㎡ (약 154만 평)	6,785,000㎡ (약 205만 평)	9,337,000㎡ (약 282만 평)
입주 업종	섬유, 전자	반도체, 전자	첨단 전자산업	반도체, 전자, 컴퓨터 등	이차전지, 반도체 소재·부품
주요 기업	도레이케미칼, 코오롱, LS전선, 삼성SDI 등	LG이노텍, 노틸러스호성 등	삼성전자, LG디스플레이, SK실트론 등	도레이, 아사히 등	LG-HY BCM, 원익Q&C, 월덱스, 피엔티 등
특징	<ul style="list-style-type: none"> 초정밀 기술집약형 전자기기 부품 관련 업종 계열화 배치 섬유업종은 전자기기 및 기계장비업종으로 전환 	<ul style="list-style-type: none"> 컴퓨터 등 산업용 전자업종과 중소전자 부품, 기계장비 관련 업종 배치를 통한 기존 입주 공장과의 계열화 촉진 	<ul style="list-style-type: none"> 제1·2단지 입주 공장과 계열화 및 전문화·유도를 위한 업종 배치 반도체 및 기타 중요 산업체로 전환경 업종 중심 수출업체 우선권 제공 	<ul style="list-style-type: none"> 외국인 투자지역 및 전문화 계열화 단지 기업의 R&D를 지원하고자 구미 디지털 전자정보 기술단지, 구미코, 구미 전자정보기술원 등 조성 	<ul style="list-style-type: none"> 제4단지와 함께 일부 지역이 강소연구개발특구로 지정 단일공장 기준 국내 최대 수준의 양극재 생산공장 입지(LG-HY BCM)

자료: 구미시청 홈페이지(2024년 8월 9일 검색) 및 인터뷰 자료를 토대로 저자 재작성.

그림 2 구미시 수출 동향(2000~2023년)



자료: 한국무역협회. 2000~2023년 지자체 수출입 통계를 토대로 저자 작성.

우리나라 대표 산업도시 구미의 위기

(산업도시의 위기) 구미 국가산업단지는 조성 이후 2010년대 중반까지 국가 및 지역 경제의 핵심 역할을 담당했으나, 2014년 이후 대기업의 역외 이전, 인재 유출, 산단 노후화 등으로 인해 지역산업에 위기가 닥치면서 위상이 하락

- 구미산업단지 가동률은 2010년 중반 이후 매년 감소하고 있으며, 산업단지 노후화로 생산성이 감소하고 안전사고도 급증
- 또한, 낮은 급여와 열악한 정주 환경(여가·편의시설 부족, 대중교통 접근성 취약 등)으로 청년층의 산단 기피 현상이 점차 커지면서 이를 외국인 근로자가 대체하는 상황에 직면

(주요 원인 ①: 역내 대기업 이전) 2014년 이후 삼성전자, LG디스플레이 등 공단 내 주요 기업들이 해외나 수도권(파주)으로 이전하는 사례가 늘어났지만, 지역 이해관계자들은 이러한 대기업 이전이 가져올 산업공동화 위험을 인식하지 못한 채 미온적으로 대응

- 1989년부터 삼성전자 주력 휴대전화 생산기지였던 구미공장의 생산 규모 축소와 베트남으로 이전은 수출실적 감소, 노동시장 위축 등 지역경제 전반에 부정적인 파장을 끼쳤을 뿐만 아니라 고급인력 유출과 관련 산업생태계 악화로까지 이어짐(중앙일보 2018.7.30., 구미상공회의소 이해관계자 인터뷰 2024.7.17.)
- 당시 지역 이해관계자들은 ‘산업도시’라는 명성에 안주하며, 대기업 공장이 문을 닫아도 다른 대기업이 들어올 것이라고 안일하게 인식(구미시청 이해관계자 인터뷰 2024.7.31.)

(주요 원인 ②: 취약한 가치사슬) 구미는 첨단산업 분야 대기업들이 모여 있지만, 산업구조가 저부가가치 조립·생산 중심이기 때문에 기업의 공장 재배치 전략 등과 같은 외부요인에 취약한 산업구조임

- 대부분의 비수도권 산업도시는 기술혁신을 위한 연구개발 및 전문인력 유치 어려움으로 비숙련 노동자 중심의 자동화된 공정에 대한 의존이 높아지는 구조적 한계를 지님(지역대학 교수 인터뷰, 2024.8.27.)
- 시장 경쟁력 강화를 위해 고급인력 확보가 절실한 대기업들은 구미에 생산기지를 두고, 수도권 본사나 연구소에서 연구개발, 해외영업 등 고급(전문)인력을 채용하는 이원화된 채용 구조를 채택
- 지역의 취약한 가치사슬 구조는 대기업 생산공장 이전, 중소기업 중심의 영세화, 산업단지 노후화 등 복합적 요인과 맞물려 산단 내 공장가동률 하락을 초래(이석희, 안성조 2020)

구미시의 산업구조 전환을 위한 노력

(산업구조 전환) 구미시는 지역산업 위기에 대응하고자 대기업의 지역 내 재투자를 장려하고, 제조업 중심의 산업구조를 문화·관광산업으로 다각화하는 등 산업구조 전환을 위해 노력 중

- 신규 조성한 제5공단의 분양가 인하, 입주 업종 확대, 투자 유치 촉진을 위한 조례 개정 등 기업 친화적 투자 환경 조성 결과로 역내 대기업의 재투자 확대와 이에 따른 주력산업 전환 및 전문화 등을 추진
- (경로 확장) 가치사슬과 생산공급망 내 경쟁력을 강화하고자 지역 내 대기업 재투자를 유인함으로써 소부장(소재·부품·장비) 중심의 산업구조를 확장
- (전문화 전략) 소부장 분야의 차별화된 강점을 바탕으로 수도권과 경쟁보다는 윈윈(win-win) 전략을 통한 후방산업 기지 역할에 집중
- (경로 고도화) 애플의 주요 협력업체인 LG이노텍을 중심으로 형성된 ‘스마트폰 카메라 모듈’ 산업생태계는 글로벌 생산공급망 내 가치 상승을 통한 경쟁력을 확보
- (전환) 구미시는 지자체를 중심으로 그동안 관심이 부족했던 문화·관광산업을 육성하기 위해 노력

(지역위기 대응) 산업도시의 성격이 강한 구미시는 지역의 경쟁력 제고와 인구소멸 완화를 위해 소위 지역에서 할 수 있는 모든 방안을 ‘종합 선물 세트’ 형태로 추진 중

- 구미시는 지역자산(산업 근대화 자산, 식품 대기업 등)을 활용한 축제 개최와 신산업 육성뿐 아니라, 도시경관 개선 사업을 통해 산업도시 이미지를 벗고 문화와 낭만이 있는 도시를 만들고자 노력

03. 인구위기 대응형 사례: 경상북도 영주

도농복합도시 영주시 현황

(인구) 영주시 인구는 1980년대 약 16만 명을 정점으로 지속적으로 감소해 왔으며, 2024년 10월 기준 약 9만 9천 명 수준

- 고용 안정성이 비교적 높은 제조업 일자리 부족으로 생산가능인구의 지속적 유출 및 내실 있는 4년제 종합대학 부재에 따른 청년층 유입 제한 등으로 역내 소비가 위축되어 지역경제가 전반적으로 침체

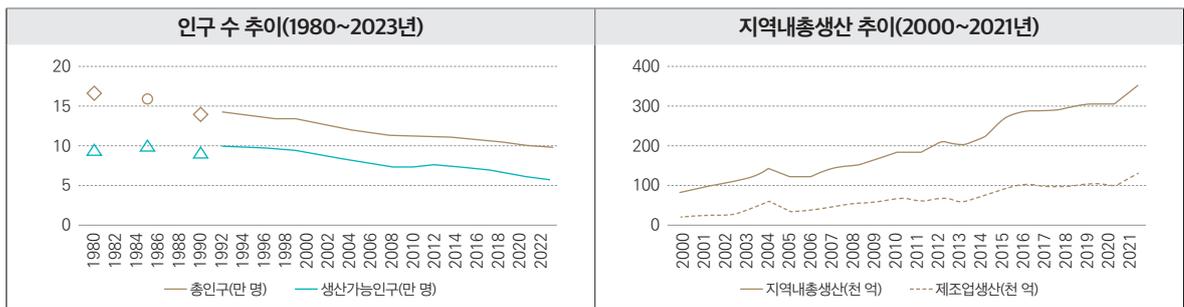
(농·축산업) 영주시는 소백산의 깨끗한 자연환경을 배경으로 예로부터 농업과 축산업이 번성했던 도시지만, 최근 인구 고령화, 농업인력 부족 등의 문제로 농업과 축산업이 쇠퇴(영주시 농업기술센터 관계자 인터뷰 2024.7.16.)

- 인구 고령화에 따른 농가인력의 절대 부족으로 농사를 포기하는 농가가 급증함에 따라 여전히 수작업이 많은 농업의 특성상 기계화보다는 단기취업비자 외국인 인력에 의존하는 상황

(제조업) 영주시는 제1차산업 중심 산업구조 속에서 지역 내 이해관계자의 노력으로 대기업 생산공장 3곳을 유치하였고, 최근에는 알루미늄과 베어링 산업 등을 육성하면서 제조업 기반을 형성하기 시작

- 내륙의 소도시로서 그동안 특화된 제조업이 없었으나, 지역 내 3개의 대기업과 1개의 중견기업을 중심으로 비교적 안정적인 일자리를 창출해 내며 지역 내 제조업 기반을 형성하는 중임

그림 3 영주시 인구 및 생산 동향



주: 1) 1995년에 영주시와 영풍군이 통합되었기 때문에 1995년 이전 자료의 인구는 영주시와 영풍군을 합산하여 산출함.
 2) 생산가능인구는 만 15~64세 인구로 산출함.
 3) 지역내총생산은 2020년 기준 가격으로 환산함.
 자료: 통계청. 1980, 1985, 1990 인구총조사; 행정안전부. 1992~2023 주민등록인구현황; 경상북도. 2000~2021 경상북도지역내총생산; 한국은행 경제통계시스템. 2000~2021 경제활동별 국내총생산 디플레이터를 토대로 저자 작성.

영주시의 농·축산업 위기 대응을 위한 노력

(특산품 경쟁력 강화) 영주시에는 특산물인 인삼과 한우의 경쟁력을 높이기 위해 기술개발, 시험연구 등을 담당하는 풍기인삼연구소, 축산기술연구소 등의 전문연구기관이 위치

- 풍기인삼을 비롯한 영주지역 농산물은 단순 생산을 넘어 인삼을 넣은 요구르트, 부각 등의 고부가가치 제품 개발을 통해 새로운 시장을 창출

(스마트팜 사업) 영주시는 농업인력 부족 문제를 해소하고 농가의 생산성 증대를 지원하기 위해 농업기술센터를 중심으로 스마트팜 시범사업을 추진(영주시 농업기술센터 관계자 인터뷰 2024.7.16.)

- 관수용 전자밸브, 비접촉 수위 센서 설치 등 스마트팜 기술을 통한 자동화된 농업환경 시스템을 구축함으로써 고령농가의 노동력 절감과 생산성 향상을 지원

(귀농 프로그램) 체류형 농업 창업 지원 프로그램, 귀농 프로그램 등을 통해 귀농을 희망하는 40~60대 중장년층을 대상으로 농업교육 및 주거 지원을 제공하고 있으며, 매년 지원자 30명 중 10명 정도가 영주시에 정착

(제6차산업 육성) 영주시는 지역 내 특산물을 제조·가공하여 유통 및 판매하는 제6차산업 기업 육성을 지원

- 경상북도와 영주시로부터 여성 1인 창업 지원을 받은 한 기업은 영주의 특산품인 사과, 아로니아 B급 과일로 건강음료를 개발하여 판매하는 사업을 통해 2023년 약 136억 원의 매출을 달성

영주시의 제조업 기반 형성을 위한 노력과 한계

(외부적 동인) 영주시의 제조업 기반은 기업 인수 및 합병, 기업 생산공장 이전, 정부 정책, 지역 이해관계자의 기업 유치 활동 등 외부적 요인을 통해 구축

- 영주시 지역경제에서 주요 역할을 하는 대기업 대부분은 지역 정치인과 전직 시장들의 정치적 영향력을 행사하여 유치한 결과
- 국가균형발전과 기간산업 육성을 위해 영주시에 '첨단베어링 국가산업단지'가 전략적으로 지정되면서, 자동차 산업의 핵심부품이자 주요 소부장(소재·부품·장비) 산업인 베어링 산업이 태동

(베어링 산업 전문화) 주력 제조업이 없는 영주시는 첨단베어링 국가산업단지 조성을 계기로 소부장 산업에 특화된 발전 방안을 모색 중

- 역내 대기업과 중소기업의 기술지원, 시제품 제작 및 테스트 등을 지원하고자 두 곳의 전문연구기관을 유치함
- 영주시는 2027년 완공 예정인 국가산업단지의 원활한 운영을 위해 정부연구기관 및 관련 기업 유치를 적극 추진하고, 정기회의 및 심포지엄 개최를 통해 베어링 산업 네트워크를 강화

(지역위기 대응) 지방소멸이 가속화되는 상황에서 인구유출을 완화하고자 급여와 복지혜택이 좋은 대기업 유치 활동을 적극적으로 펼치면서도, 동시에 청년과 여성 일자리 창출을 위한 벤처 생태계 환경 조성에 노력

- 기업의 애로사항을 적극적으로 해결하여 지역에서 사업을 지속 확대할 수 있도록 지원하고, 생산공장 신증설에 따른 신규 일자리는 지역인재 우선 채용 전략을 통해 인구유출 완화를 최우선으로 함
- 한편, 대기업 일자리에 대한 의존은 인구감소 속도를 늦추기 위한 임시방편일 뿐이므로, 제1차산업의 고부가가치화(제6차산업)와 소셜 벤처기업 창업 등을 적극 지원

(한계 ①: 양질의 일자리 부족) 지역 내 일자리는 비숙련 단순 생산직 근로자 중심이어서 전문인력과 청년층을 위한 양질의 일자리 창출에는 한계가 존재

- 영주시는 전문인력을 양성할 수 있는 교육기관이 부족하고, 대기업의 인력채용이 공장 교대 근무자 중심으로 이뤄지고 있어 대졸자와 청년층이 선호하는 일자리 부족에 따른 지속적인 인구유출이 발생
- 베어링 관련 기업의 경우 업무 강도는 높지만, 임금 및 복리후생 등 처우가 열악한 중소기업 중심이어서 전반적인 인력난을 겪으며, 외국인 근로자 채용에 적극적

(한계 ②: 기업 유치 난항) 영주시는 전통적 산업도시와 달리 최근 제조업 기반이 형성되면서, 공장에 필요한 기초자재나 부품을 제대로 조달할 곳이 없고, 물류·유통 인프라도 열악

영주시의 지역활성화 프로젝트 추진과 성과

(프로젝트 개요) 영주시 향토기업인 SK스페셜티의 지역공헌사업으로 시작된 지역활성화 프로젝트(약 50억 원 규모)에 따라 역내 소셜 벤처기업의 실질적인 거점 공간이 조성되고, 벤처 생태계가 점진적으로 확대

- SK스페셜티는 김치 담그기, 연탄 배달 등 기존 사회 공헌 활동이 지역활력에 미치는 영향이 제한적이라고 판단해 지역자산을 활용해 지역을 활성화하고 성장시킬 수 있는 프로젝트를 모색
 - 서울 성수동 소셜벤처 활성화를 선도한 경험이 있는 벤처기업 A사가 프로젝트의 기획·집행을 담당
- A사는 영주의 지역자산을 활용할 유망 기업 10개를 유치하여 3년간 사업을 진행
 - 현재 10개 중 절반 정도의 기업은 공간이나 인력을 철수하지 않고 여전히 역내에서 사업을 진행

(민간 주도) A사는 공공영역에서 하기 힘든 ① 코디네이터 작업과 기업 선별 작업을 통해 지역에 뿌리내릴 가능성이 높은 기업을 선별한 뒤, ② 이들 기업의 지역 이전 및 정착 과정을 지원함. 또한, ③ 대기업과 지자체 간 갈등의 중재자 역할을 수행

- A사는 초기 선정 과정에서 지원금을 노리는 체리피커(cherry picker) 기업을 골라내고, 지역에 잔류할 가능성이 높은 기업을 선정한 뒤, 이들 기업이 영주로 이전하여 정착할 수 있도록 지원
- 민간 영역은 초기 사업체 선정 단계부터 깊숙이 관여하여 전문적인 지식을 통해 기업을 선별하는 등 공공보다 뛰어난 역량을 보임

(프로젝트 성과) 3년간의 사업 동안 매출, 일자리 창출 등 정량적 성과는 다소 미흡하나, 성공적 창업 경험이 있는 외부인들이 영주로 대거 유입되고 창업에 관심 있는 예비 창업자들의 활동이 활발해지면서 벤처 생태계 형성

- 지자체는 민간과 협력을 통해 공공이 아닌 민간이 주도하는 창업 및 기업지원 방식을 경험하며 관련 지식과 노하우를 습득
- 유명 수제 맥주 기업을 창업한 뒤, 엑시트(투자 회수)까지 성공한 벤처기업인이 영주 사과를 이용한 위스키 사업을 시작하는 동시에 창업에 관심 있는 예비 창업자에 대한 투자 및 컨설팅을 지원하면서 역내 벤처 생태계가 확대 중
- SK스페셜티와 A사는 프로젝트 종료 후에도 10년을 내다보는 장기적인 관점으로 소셜 벤처가 지역에 뿌리내릴 수 있도록 스케일업(scale-deep) 전략을 추진한다는 계획
 - 스케일업은 스케일업(scale-up)과 달리 외형적 확장과 매출의 증가에 초점을 두지 않고, 지역사회와 긴밀히 협력하여 지역의 문제를 깊이 파고들어 지속가능한 변화를 만드는 데 목적

04. 지방 산업구조 전환을 위한 정책방향

사례연구 종합정리

표 2 사례연구를 통해 살펴본 지방 산업구조 전환방안

유형	산업위기 대응형(구미 사례)	인구위기 대응형(영주 사례)
도시 특징	• 제조업 기반 산업도시	• 농축산업과 제조업이 혼재한 도농복합시
인구 규모	• ('24년 10월 기준) 약 40만 명	• ('24년 10월 기준) 약 10만 명
산업구조	• 주력: 제조업(이차전지, 반도체, 방위산업 등) • 육성: 식품산업 및 서비스업	• 주력: 농·축산업, 알루미늄 및 담배 생산 • 육성: 베어링 산업, 제6차산업, 벤처기업 등
주요 기업	• SK실트론, LG이노텍, 코오롱, 삼성전자, LIG넥스원, 한화시스템 등	• SK스페셜티, 노벨리스코리아, KT&G, 베어링아트 등
지역 위기 동인	• 취약한 글로벌 생산 네트워크 및 정주 여건, 선도기업의 공장 이전과 전문인력 유출	• 인구 고령화 및 일자리 부재
시급한 필요 인력	• 대졸 이상 엔지니어와 생산직 인력	• 외국인 노동자
산업구조 전환 방안	• 소부장(소재·부품·장비) 산업 전문화, 새로운 산업으로 다각화, 서비스업 육성으로의 전환 등	• 1차산업 대응: 스마트팜, 제6차산업 육성 등 • 제조업 대응: 베어링 특화산업, 벤처기업 육성 등
산업구조 전환의 핵심 요소	• 기업 재투자	• 기업 재투자, 정치엘리트를 비롯한 지역 이해관계자의 기업 유치활동

지방 산업구조 전환 관련 정책제언

(정책 방향) 지역산업 육성 및 전환 방안은 지역 내 선도기업의 산업군이 아닌 가치사슬을 중심으로 수립

- 생산 공정이 다양화됨에 따라 한 지역에서 모든 공정을 맡아 완제품을 생산하는 것이 어려워진 상황이므로, 비수도권은 한정된 인적·물적 자원을 고려하여 강점이 있는 제품생산 공정 일부 분야에 특화하는 전략이 필요
- 예를 들어, 구미가 후방산업기지 역할에 초점을 두기 위해서는, 강점을 지닌 반도체 제조의 가장 앞 공정에 연관된 기업을 우선적으로 집적시켜 관련 산업생태계를 형성할 필요

(정책 제언 ①) 인구감소지역, 산업위기대응지역 등으로 지정되지 않아 정책사각지대에 놓인 중소도시에 대한 추가적인 지원 필요

- 구미 같은 인구 40만 명 규모의 거점도시는 인구수로 인해 ‘인구감소지역’에 대한 지원도 받지 못하고, 하나의 산업에 특화되지 않은 탓에 ‘산업위기대응지역’에 관한 지원도 받지 못하고 있음
- 정부 정책지원 대상지에 포함되지 않은 비수도권 거점 중 지역경제와 일자리 창출 등에 대한 기여가 높은 지역을 선별하여 지원하는 방안이 필요

(정책 제언 ②) 비수도권 지역에 재투자하는 기업에 대한 투자세액공제 현금환급 방안을 마련하여 기업이 비수도권 지역에서 신규 공장 및 공장 증설에 투자하도록 장려하는 방안도 검토

- 실제 구미와 영주 사례연구를 통해 대기업의 역대 재투자가 지역 경제와 산업에 얼마나 중요한지를 확인 하였으므로 기업이 비수도권에 공장 신증설 등의 투자를 촉진할 유인책이 필요
- 해외 주요 국가(미국, 캐나다, 프랑스)에서 첨단산업 분야 기업에 대한 공제액을 현금으로 지급하는 사례를 참고하여, 기업이 비수도권에 일정 금액 투자(예: 약 500억 원) 혹은 신규 일자리(예: 약 500개) 창출에 기여하면 투자세액공제를 현금으로 환급하는 방안에 대한 논의가 필요

참고문헌

- 경상북도. 2000~2021. 경상북도지역내총생산.
구미시. 2010. 구미공단 40년사(1969-2009).
구미시청. <https://www.gumi.go.kr/main.do> (2024년 8월 9일 검색).
김운수, 김선배, 김찬준, 이상호, 서정현, 조성민. 2020. 지역혁신성장을 위한 전략산업구조조도와 성장경로 분석. 세종: 산업연구원.
김은영. 2018. 4차 산업혁명시대 지역의 신산업육성을 위한 지식산업센터 건립에 관한 연구: 포항지역 추진 사례를 중심으로. 지방정부연구 22권 3호: 461-480.
김현우, 이준영. 2022. 수도권-비수도권 간 발전 격차와 정책 방향. 월간 KJET 산업경제 286호: 23-33.
류승환, 조성철, 서연미, 박소영. 2020. 산업위기지역 실태분석 및 활성화 대책. 세종: 국토연구원.
박지은, 윤석진. 2023. 인천시 생산자서비스업의 특성 분석 및 분포 패턴의 변화. 국토지리학회지 57권 4호: 505-520.
송주연. 2022. 제조업 위기지역의 산업구조 및 경쟁력 변화: 군산시를 사례로. 한국경제지리학회지 25권 3호: 299-319.
우정석, 이승철. 2018. 거제시 조선산업에 대한 지역경제의 잠김 효과. 국토지리학회지 52권 4호: 567-580.
이석희, 안성조. 2020. 구미국가산업단지의 스마트화를 통한 재도약 전략 연구. 대구경북연구 19권 3호: 149-168.
정민수, 김의정, 이현서, 홍성주, 이동렬. 2023. 지역간 인구이동과 지역경제. BOK 이슈노트 2023-29호. 서울: 한국은행.
중앙일보. 2018. “삼성, 떠나지 마소” 구미시 이어 시민들도 나섰다”, 7월 30일자. <https://www.joongang.co.kr/article/22844185> (2024년 10월 4일 검색).
최금애. 1999. 구미 공업단지의 공업입지와 연계. 대구가톨릭대학교 박사학위논문.
통계청. 1980, 1985, 1990. 인구총조사.
한국고용정보원. 2024. 지역산업과 고용 12호. 충북: 한국고용정보원.
한국무역협회. 2000~2023. 지자체 수출입 통계.
한국은행 경제통계시스템. 2000~2021. 경제활동별 국내총생산 디스플레이터.
행정안전부. 1992~2023. 주민등록인구현황.

- **전봉경** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 부연구위원(jeon@krihs.re.kr, 044-960-0303)
- **이소현** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 부연구위원(sohyeonlee@krihs.re.kr, 044-960-0165)
- **이혜민** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 전문연구원(leehm0646@krihs.re.kr, 044-960-0174)

※ 이 브리프는 “전봉경, 이소현, 이혜민. 2024. 지방소멸 대응을 위한 지역 산업구조 전환 연구. 세종: 국토연구원” 보고서를 요약·정리한 것임.

※ 이 브리프는 연구자 개인의 의견으로서, 정부나 국토연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있음.