기본 | 19-34

산업위기지역의 종합적 도시재생방안 연구

A Study on Comprehensive
Urban Regeneration Strategies for Industrial Cities in Crisis

박소영, 김동근, 권규상, 정은진, 민범식, 송아현, 박소현

KRIHS 국토연구원

기본 19-34

산업위기지역의 종합적 도시재생방안 연구

A Study on Comprehensive
Urban Regeneration Strategies for Industrial Cities in Crisis

박소영, 김동근, 권규상, 정은진, 민범식, 송아현, 박소현

KRIHS 국토연구원

■ 연구진

박소영 국토연구원 책임연구원(연구책임)
김동근 국토연구원 연구위원
권규상 국토연구원 책임연구원
정은진 국토연구원 연구원

■ 외부연구진

민범식 국토연구원 前선임연구위원
송아현 서울대학교 지리학과 박사과정
박소현 오하이오주립대학교 지리학과 박사과정

■ 연구심의위원

문정호 국토연구원 부원장
이왕건 국토연구원 도시연구본부장
서연미 국토연구원 연구위원
박정은 국토연구원 연구위원
서민호 국토연구원 연구위원
이동우 국토연구원 前선임연구위원
김영수 산업연구원 선임연구위원
정우진 국토교통부 도시재생정책과장

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS

본 연구보고서의 주요 내용

1 지방 산업도시의 구조적·기능적·공간적 취약성 분석, 기업 간 거래, 통근통행을 바탕으로 기능적 경제권 설정 및 분석

- 지방의 산업위기대응특별지역뿐만 아니라 다른 제조업 중심의 산업도시들은 향후 구조적·기능적·공간적인 취약성이 심화될 것으로 예상되므로 선제적 대응이 필요

2 산업위기지역에 대한 중앙정부의 정책, 지자체 차원의 대응방식과 각종 지원정책을 분석하고 지역 맞춤형 종합적 도시재생 지원정책 제시

본 연구보고서의 정책제안

1 (정책 기본방향) 제조업 기반의 도시특성 유지 및 회복력 제고; 지역 주도-중앙 지원; 도시권 차원의 통합적 추진

2 (산업 부문) 산업공동체 기반의 산업구조 다각화 및 업그레이딩 지원, 유휴공간을 대상으로 지역 재창조를 위하여 필요한 신산업 선정 및 집중 육성

3 (도시 부문) 산업도시의 재창조와 관련된 산업분야를 연구하고 인재들을 육성하며 기업과 연계하는 핵심주체로서 지역대학의 역량 제고 및 기존 노동자들에 대한 재교육 및 인력훈련 확대

4 (거버넌스 부문) 중앙주도형에서 지역주도형으로 추진체계를 개편하되 단위 도시 내 거버넌스에 머물지 않고 통근통행 및 기업간 거래에 기반한 기능적 경제권 영역까지 포함. 지역대학, 지역 기업, 지역 금융 등 민간부문 참여 및 역할 확대

5 (지원 정책) 국토부·산업부·중기부·노동부 등 범부처 차원의 현장기반 통합지원; 안정적·지속적 재정지원을 위한 지역발전투자협약과 민-관합동 산업구조개선 펀드 활성화; 삶의 질 개선과 정착유도를 위한 주거, 돌봄, 교육, 의료, 여가 등 복지·생활서비스 확대

요 약
SUMMARY

1. 연구의 개요

□ 연구의 배경 및 필요성

- 제조업 중심 지방 산업도시는 국가주도의 중공업 육성정책을 추진하는 과정에서 계획적으로 육성되었고 최근까지 고도경제성장을 견인해왔음
- 특정산업에 대한 집중투자방식은 도시별 전문성을 강화하는데 기여하였으나, 외생적 여건변화에 쉽게 충격을 받는 구조적 취약성을 지님. 2016년 조선업 발 경기침체를 계기로 지방 산업도시에서 대규모 공장이 폐쇄되면서 일시에 대규모 실업이 발생하였고, 지역경제 전체가 쇠퇴하는 현상이 동시다발적으로 발생
- 4차 산업혁명, 자동화, 세계화와 보호무역주의 강화, 저출산·고령화 및 인구감소, 후발국의 추격 등 대·내외적인 도전에 직면하면서 한국판 러스트벨트(Rust Belt)화에 대한 우려가 본격화
- 조선업 발 산업위기를 계기로 '산업위기대응 특별지역', '고용위기지역' 등 국가차원의 대규모 지원정책과 함께 도시재생뉴딜사업, 산업단지 경쟁력강화사업 등 다양한 유관사업들이 산업위기지역에서 동시에 추진되고 있음
- 기존 주요 정책은 응급상황에 대한 대증적 단기 대책 위주로 운영되고 있음
- 산업정책을 담당하는 산업통상자원부, 노동정책을 담당하는 고용노동부, 공간정책을 담당하는 국토교통부가 같은 산업위기지역을 개별적으로 지원하여 정책의 효과가 제대로 나타나지 못함

□ 연구의 목적

- 현재 산업위기대응 특별지역으로 지정된 도시뿐만 아니라 유사한 구조적 한계에 처한 한국의 지방 중소 산업도시들을 대상으로 당장의 위기를 넘어, 환경변화에 대응하여 외부의 충격에 강한 회복력 있는 도시로 체질을 개선함으로써 지역을 지속적으로 발전시키기 위한 종합적 도시재생 방안을 마련하는데 있음

2. 산업도시의 위기극복 이론

□ 지역산업의 쇠퇴 원인

- 산업도시의 위기는 지역산업의 쇠퇴와 맞물려 있음
- 지역산업의 쇠퇴는 지역 외부의 선도기업과 지역 간 관계 속에서 지역역량이나 자산이 선도기업의 전략과 맞지 않아, 지역이 선도기업과 분리되거나 가치사슬 내에서 담당하는 위치가 저하되면서 결과로 인식하는 외부적 측면이 있음
- 또한 지역 내 클러스터가 초기 이질성이 높은 상태에서 점차 경로의존성이 강해지면서 다양성과 이질성 감소 등 시장변화에 둔감해지는 지역 내 역량의 취약성의 결과로 인식하는 측면이 상존함

□ 지역산업의 위기 극복에 관한 이론적 접근

- 지역경제의 새로운 발전경로는 지역경제가 특정산업에 과도하게 의존적인지 혹은 다양한 산업을 포함하고 있어 포트폴리오효과가 있는지와 같은 산업 다양성(Industrial Diversification)과 가치사슬 내의 부가가치나 숙련도 등에 관련된 시스템 차별성(System Differentiation)의 두 축에 따라 결정
- 새로운 지역산업 발전유형은 기존 산업의 질적 변화를 통해 새로운 경쟁력을 확보하는 업그레이딩(Upgrading), 기존 산업과 연관 혹은 연관되지 않은 신산업으로 지역의 산업구조를 다양화하는 다각화(Diversification), 기존 산업과는 완전히 다른 산업을 이식하거나 완전히 새로운 산업으로 지역 산업구조를 재편하는 경로 창출(Emergence)로 구분
- 유럽연합의 주요 지역발전 정책으로서 스마트 전문화가 언급되는데 완전히 새로운 경로 창출보다는 기존 산업을 중심으로 한 연관 다각화와 업그레이딩 전략이 보다 안정적이며 지속가능하다고 판단

3. 지방 산업도시 위기진단

□ 지방 산업도시의 고용 및 제조업 부가가치 변화

- 울산, 창원을 제외한 지방산업도시는 대부분 50만 미만의 소규모 도시이며 지방 중소도시의 절대인구 감소가 본격화된 시점에도 지방 중소 산업도시의 인구는 지속적으로 성장했지만 2015년 이후에는 인구가 감소하기 시작
- 분석대상 도시들의 전체 고용 중 제조업이 차지하는 비중은 목포를 제외하면 모두 10% 이상이며 특히 영암, 거제, 구미는 30%이상을 차지함
  - 위기가 시작된 2016년을 기준으로 전·후의 제조업 고용성장률을 비교해보면, 구미를 제외한 지역에서 모두 고용이 감소
- 2007년의 실질 부가가치 수준을 100으로 두고 변화양상을 살펴보면 2016년을 기준으로 해남을 제외한 대부분의 산업위기지역에서 부가가치 하락이 관찰됨
  - 특히 통영은 고용감소와 함께 부가가치 또한 급감하였고 구미는 고용이 증가하였지만 최근 부가가치 하락으로 인해 어려움에 직면할 가능성이 증가

□ 지방 산업도시의 취약성 진단

- 구조적 취약성은 시장 내 독점여부를 측정하기 위한 시장집중도 지표로서 허핀달– 허쉬만 지수, 대기업 거래비중, 대기업 + 1차 협력업체 거래액 비중을 통해 분석
  - 지방 산업위기도시는 수도권에 비해 제조업 내의 집약도가 매우 높아 구조적으로 산업 다양성 부족에 따른 포트폴리오 효과가 매우 낮게 나타남
  - 산업위험도시는 수도권에 비해 제조업 내 특화도는 낮으나 대기업과 1차 협력업체와의 거래비중이 매우 집중된 구조
  - 산업위기도시는 경기변동에 매우 취약한 구조이며, 산업위험도시는 대기업의 입지전략 변화나 외부충격에 취약하므로 지방 산업도시들의 구조적 체질 개선 시급

- 기능적 취약성은 루틴업무 집중도, 대졸자 비중, 평균 특허개수를 통해 분석
  - 수도권 산업도시와 비교해 볼 때, 지방 산업도시의 경우 모든 도시에서 루틴직무의 집중도는 높고, 대졸자 비중이나 특허개수는 낮은 것으로 나타남
  - 산업인력에 대한 교육 훈련 등을 통한 숙련도 향상 및 고부가가치화 시급
- 공간적 취약성은 정주여건을 판단하는 기준으로서 생활SOC 수준을 통해 분석
  - 목포와 영암을 제외한 나머지 도시들이 모두 4등급 이하로 나타남
  - 생활 SOC수준은 숙련노동자와 인재들의 유입, 이탈과 긴밀하게 관련되어 있는데 이들의 이탈 방지 또는 유입을 위해 생활 SOC와 어메니티 수준 향상 필요
- 지방 산업도시는 대기업 의존도가 너무 높거나 특정산업에 집중해 있으면서 혁신역량은 상대적으로 떨어지고 정주여건 또한 수도권에 비해 취약
  - 지방 산업도시는 구조적·기능적·공간적 취약성 중 어느 한쪽에만 문제가 있는 것이 아니라 모든 차원에서 취약한 구조를 지니고 있기 때문에 종합적 접근 필요

□ 지방 산업도시의 제조기업 입지분포와 거래관계 특성

- 제조업체 및 종사자 분포에 따르면 산업단지를 중심으로 기업들이 다수 입지하고 있으며, 산업단지에 입지하지 않더라도 원활한 전후방연계효과를 위해 산업단지 인근에 다수의 기업이 입지
  - 산업단지와 인근지역에 대한 다양한 지원정책과 함께 해당 기업들이 입지한 도시의 도심과의 연계방안 마련이 필요
- 지방 산업도시에 위치한 기업의 구매 및 판매 네트워크의 공간범위를 살펴보면 위기에 빠지거나 위험이 있는 지방 산업도시뿐만 아니라 인접한 대도시와 긴밀한 연관관계를 맺고 있음
  - 산업위기에 직면하거나 직면할 위험이 있는 도시의 경쟁력을 확보하고 회복력을 높이기 위한 정책들은 단순히 해당 도시에 국한되지 않고 보다 넓은 범위에서 지자체 간 협력을 통해 추진되어야 함

4. 기존 정책의 한계와 정책수요

□ 기존 정책의 한계

- 조선업 발 산업위기를 계기로 '산업위기대응 특별지역', '고용위기지역' 등에 대한 국가차원의 대규모 지원정책이 추진되고 있음
  - 또한 도시재생뉴딜사업, 산업단지 경쟁력강화사업 등 다양한 유관사업들이 산업위기를 근거로 지정 및 추진
- '산업위기대응 특별지역', '고용위기지역'은 형식적으로는 실업 및 경영안정과 같은 단기대책과 함께 대체보완산업을 육성하는 중장기 정책을 마련하도록 구색을 갖추고 있으나, 실제 정책은 단기 대책 위주로 운영
- 산업정책을 담당하는 산업통상자원부, 노동정책을 담당하는 고용노동부, 공간정책을 담당하는 국토교통부는 같은 산업위기지역을 지원하면서도 개별적으로 지원기준을 마련하고 정책을 집행하여 정책효과가 낮음

□ 기업·노동자 체감도 및 정책 수요조사

- 중앙정부와 지자체의 많은 지원정책과 사업추진에도 불구하고, 현장의 기업과 노동자의 입장에서는 이들 정책에 대한 체감도는 매우 낮은 것으로 응답함
  - 중소·중견기업의 입장에서는 시장 확보가 더 시급하지만 정책은 금융·세제 지원에 초점을 두고, 노동자의 입장에서는 현재 고용된 상황에서 향후 고용을 유지하기 위한 방안을 요구하지만, 정책은 실직·퇴직해야만 지원이 가능하도록 명시
  - 현장상황이 악화되고 있지만 지원기관들은 여전히 사무실에 앉아서 기다리는 방식의 서비스를 지속하고 있고, 지자체들은 현장의 기초 실태조차 적극적으로 파악하지 못하고 있기 때문에 정책 체감도는 낮을 수밖에 없음
- 향후 정책은 3개 유형으로 나누어 접근해야할 필요성 있음
  - 구조적 측면에서는 시장조성 및 신용보증, 자금지원 요건완화, 개발자금 및 협동화사업 지원, 맞춤형 채용 지원
  - 기능적 측면에서는 숙련자 유지지원, 교육훈련 기회확대, 고용지원 실효성 강화 등이 필요

– 공간적 측면에서는 실제 생활권을 바탕으로 한 도시권 차원의 접근과 취약계층을 넘어 보다 폭 넓은 계층을 대상으로 거주안정, 자녀 양육, 병원 등 복지 및 생활서비스 및 도시 어메니티 증진 필요

5. 해외사례 시사점

• 탈산업화를 경험했던 미국, 유럽, 일본의 산업도시 중 쇠퇴 이후 재구조화를 비교적 성공적으로 이루어 낸 도시들의 특징을 살펴보면 다음과 같음

– 첫째, 산업위기에 대응하는 추진체계의 경우 국가 및 행정이 주도하는 한국의 현실과 달리, 해당 지역이 주도하고 있으며 행정과 기업, 대학, 연구소, 민간조직 등 지역의 민관부문이 협력하여 지역발전을 도모하고 있음

– 둘째, 그 도시에 자리 잡은 연구중심 대학들이 러스트벨트 회생에서 가장 중요한 역할을 담당하였으며 대학뿐만 아니라 고등학교 등을 포함한 지역의 교육기관들이 지역산업 전략과 연계하여 체계적으로 인재를 육성하고, 지역 일자리로 연결하는 고용지원의 역할까지 포괄하고 있음

– 셋째, 산업뿐만 아니라 쾌적한 여가 및 공공환경, 거주환경을 조성하고 사회적 배제를 극복하기 위한 사회투자 및 원거리 출퇴근을 위한 교통체계 개편 등 도시차원의 접근을 병행

– 넷째, 지역주도로 재구조화를 위한 비전 및 계획을 마련하고 단위도시 뿐만 아니라 통근권을 바탕으로 한 도시권 단위에서 접근

– 다섯째, 국가지원은 국가가 정해서 내리는 하향식(Top-down)이 아니라 철저하게 지원 대상 맞춤형으로 각 지원주체들의 역할과 활동을 구체화하는 상향식(Bottom-up) 적용

6. 정책 과제 및 제도화 방안

□ 기본 방향

- **(제조업 기반의 도시특성 유지 및 회복력 제고)** 지방 중소 산업도시의 재구조화 전략은 관광 등 서비스업을 기반으로 한 완전히 새로운 업종전환보다, 지역자산을 활용한 제조업 기반의 도시특성을 유지하면서 회복력 있는 도시로의 재창조
- **(지역 주도–중앙 지원)** 산업도시 재창조(르네상스)의 성공여부는 해당지역에서 이를 추진하는 주체, 즉 지자체, 지역대학, 민간단체들의 노력 여부에 따라 결정되므로 철저하게 지역이 주도하고 중앙정부는 이에 맞춤형으로 컨설팅하고 관련된 자원들을 연계 지원하는 방식으로 접근할 필요
- **(도시권 차원의 통합적 추진)** 말뫼와 같이 단위 도시를 넘어 규모의 경제를 달성할 수 있는 도시권 차원에서 접근해야 하며, 지역 내부의 구조적·기능적 취약성과 대내외적인 도전 등 문제의 복합성과 심각성을 고려할 때 산업부, 국토부 등 관련정책의 핵심 부처와 관련 조직이 연계하여 힘 있고 지속적으로 추진

□ 부문별 과제

- **(산업 부문)** 잠재력이 있는 중소·중견기업들의 영세성을 극복할 수 있도록 기업공동체를 구성하고 스스로 기업가적 발견과 도전을 통해 새로운 전략을 수립하고 사업구조 고도화 또는 다각화에 도전할 수 있도록 지원
  - 유휴공간을 중심으로 지역의 재창조가 가능하기 위해 필요한 신산업 선정 및 집중 육성
- **(도시 부문)** 산업도시의 재창조와 관련된 산업분야를 연구하고 인재들을 육성하며 기업과 연계하기 위한 핵심주체로서 지역대학의 역량을 제고
  - 신규인력 뿐만 아니라 기존 지역의 엔지니어 또는 현장 노동자들의 기술력 및 숙련도를 향상하고 필요시 전직, 재취업, 창업할 수 있도록 대학, 연구기관, 지원기관과 연계하여 기존 노동자들에 대한 재교육 및 인력훈련 기회 확대

– 대기업에 대한 의존도를 단계적으로 낮추면서도 지역민의 삶의 질을 유지하기 위해서는 도시 차원에서 다양한 복지 및 기초생활 서비스 확대가 필요

– 지역민에게는 정주의욕을 고취하고, 문화 향유 기회를 확대하는 한편, 새로운 지역산업으로서 지역 관광 활성화의 기반이 될 수 있도록 도시의 어메니티를 전반적으로 향상

• **(거버넌스 부문)** 중앙주도형에서 지역주도형으로 추진체계를 전면 전환

– 기초지자체와 지역기업뿐만 아니라 연구소, 민관지원기관, 금융기관, 지역단체 등이 협력하여 자체적 산업위기 극복 및 재구조화 전략을 수립하고 지속 추진

– 이러한 협력 거버넌스는 단위 도시에 머물지 않고 통근통행 및 기업간 거래가 활발한 기능적 경제권 영역까지 포함

그림 1 | 부문별 과제와 추진전략

자료: 저자 작성

□ 추진전략

- **(조직)** 지자체와 함께 기업, 대학, 연구소, 금융기관 등이 함께하는 민관합동 기구를 조직화하여 추진
  - 민관합동 기구는 산업도시 재창조를 위한 정책 마련에 핵심적인 주요 의사결정 기구이자, 산업구조 고도화를 추진하는 기업 또는 공간 및 서비스를 개선하기 위한 사항들을 맞춤형으로 지원하는 역할을 수행
- **(계획)** 지역 주도로 장기적이고 지속적으로 산업도시 재창조 정책을 추진하기 위한 종합적 도시재생계획 수립
- **(예산)** 산업 및 공간구조 전환을 위한 종합적 도시재생계획을 바탕으로 국가와 협상을 통해 예산을 안정적으로 확보하는 구조로 전환
  - 기업의 변화를 촉발하는 핵심요소로서 기업들의 기업가적 정신과 상호협력(alliance)에 의한 산업구조 개선 노력에 대하여 지속적이고 안정적으로 지원할 수 있는 지역차원의 금융지원 시스템 도입

□ 중앙정부 차원의 정책화 방안

- 우선 위기에 처한 지방 산업도시를 대상으로 도시재생전략계획을 시범적으로 수립토록하고, 이를 바탕으로 국토부 뿐만 아니라 산업부·고용부·과기부 등 산업에 관련된 부처와 문화부·복지부·교육부 등 도시혁신과 관련된 부처가 함께 맞춤형으로 지원하는 시스템 실험
- 다음으로 국토종합계획에서 지방 중소 산업도시권을 중소도시의 중요한 균형발전거점의 하나로서 위상을 재조명하고, 산업위기지역에서 필요한 일들에 대해서 다부처가 맞춤형으로 지원하는 형태의 지역발전투자협약을 적용해 볼 수 있음
- 마지막으로 미국의 SC2 프로그램과 같이 범부처 공무원으로 구성된 지원단을 지자체에 파견하여 지자체와 함께 계획을 수립하고, 계획을 통해 도출된 제도 개선 또는 예산을 위원회에서 검토하여 반영하는 상향식 지원시스템을 도입하여야 함

차 례

CONTENTS

주요 내용 및 정책제안 ····· i
요 약 ····· iii

제1장 연구의 개요

1. 연구 배경 및 필요성 ····· 3
2. 연구 목적 ····· 7
3. 연구 범위 및 방법 ····· 8
4. 선행연구와의 차별성 ····· 13
5. 연구의 기대효과 ····· 16

제2장 산업도시 쇠퇴와 재생에 관한 이론적 고찰

1. 지역산업의 쇠퇴 원인 ····· 21
2. 지역산업의 위기극복 전략 ····· 33

제3장 지방 산업도시 특성과 위기진단

1. 한국 산업도시의 성장과 변화 ····· 43
2. 지방 산업도시의 현황 ····· 48
3. 지방 산업도시의 제조기업 입지분포와 거래관계 특성 ····· 63
4. 지방 산업도시의 취약성 분석 ····· 78

제4장 산업위기극복을 위한 기존 정책의 성과와 한계

1. 국가 차원의 지원 정책 ····· 91
2. 지자체 차원의 대응 정책 ····· 114
3. 기업인·노동자 대상 정책 수요조사 ····· 129

제5장 해외 산업도시재생 정책과 사례

1. 미국 ····· 145
2. 유럽 ····· 153
3. 일본 ····· 161
4. 해외사례 시사점 종합 ····· 169

제6장 산업위기지역의 종합적 도시재생 방안

1. 기본방향 ····· 175
2. 부문별 과제와 추진전략 ····· 178
3. 국가차원의 정책화 방안 ····· 186

제7장 결론 및 향후과제

1. 연구의 종합 및 정책제언 ····· 193
2. 향후과제 ····· 198

참고문헌 ····· 201
SUMMARY ····· 212
부 록 ····· 214

표차례

LIST OF TABLES

〈표 1-1〉 연구의 대상 선정 ····· 8
〈표 1-2〉 선행연구와의 차별성 ····· 14
〈표 2-1〉 클러스터 생애주기별 특성 ····· 28
〈표 2-2〉 새로운 지역 산업 발전경로의 유형 ····· 34
〈표 2-3〉 지역 초기조건에 따른 산업발전경로의 장애물과 기회 ····· 36
〈표 3-1〉 시기별 산업단지 설치산업입지정책과 관련제도 변화 ····· 45
〈표 3-2〉 산업도시 기본 현황 ····· 50
〈표 3-3〉 산업도시 최근 인구변화 ····· 51
〈표 3-4〉 군산시 산업단지 주요경제지표 변화 ····· 60
〈표 3-5〉 도시별 산업단지 현황 ····· 65
〈표 3-6〉 지방 산업도시의 제조기업 분포(2018년 기준) ····· 66
〈표 3-7〉 지방 산업도시의 제조기업 종사자수 분포(2018년 기준) ····· 66
〈표 3-8〉 지방 산업도시의 제조기업 거래망의 공간적 범위 ····· 69
〈표 3-9〉 지방 산업도시별 지역 내 대도시와의 거래 및 통근통행 비중 ····· 77
〈표 3-10〉 생활 SOC 수준과 대졸자 비중 및 기술형제조업 지표와의 상관관계 (n=62) ····· 84
〈표 3-11〉 산업도시의 취약성 현황 ····· 86
〈표 4-1〉 국가차원의 정책개요 ····· 92
〈표 4-2〉 산업위기대응을 위한 주요정책 추진경과 ····· 93
〈표 4-3〉 산업위기대응특별지역 지정기준1 (주된 산업에 대한 지역경제 의존도) ····· 94
〈표 4-4〉 산업위기대응특별지역 지정기준2 (지역경제여건 악화정도) ····· 94
〈표 4-5〉 산업위기지역 지역경제 회복을 위한 지원 대책 ····· 96
〈표 4-6〉 고용위기지역 지정기준 ····· 98
〈표 4-7〉 고용위기지역 지정에 따른 지원내용 ····· 99
〈표 4-8〉 노후 산업단지 관련 주요 정책 추진경과 ····· 101
〈표 4-9〉 노후 산단 재생사업 및 산업단지 구조고도화 사업 개요 ····· 103
〈표 4-10〉 노후 산업단지 관련 사업 추진 경과 ····· 104

〈표 4-11〉 도시재생 정책 추진경과 ····· 105
〈표 4-12〉 도시재생 뉴딜 사업 유형 ····· 106
〈표 4-13〉 경제기반형 도시재생 사업 개요 ····· 107
〈표 4-14〉 [경제위기지역 재생 모델] 가점 적용 기준 및 가점 요소 ····· 107
〈표 4-15〉 도시재생혁신지구 사업 개요 ····· 108
〈표 4-16〉 경제기반형 도시재생사업 현황 ····· 109
〈표 4-17〉 2019년 도시재생 혁신지구 현황 ····· 110
〈표 4-18〉 제조업 르네상스 비전과 전략 ····· 111
〈표 4-19〉 2019년 지역발전투자협약 시범사업 ····· 112
〈표 4-20〉 산업위기 및 기존 관련 정책 진단 ····· 114
〈표 4-21〉 지자체 의견수렴 회의 개요 ····· 115
〈표 4-22〉 경남지역의 고용·산업위기대응 지원내용 ····· 116
〈표 4-23〉 경남지역의 고용·산업위기대응 지원주체 ····· 117
〈표 4-24〉 전북지역의 고용·산업위기대응 지원내용 ····· 118
〈표 4-25〉 전남지역의 고용·산업위기대응 지원내용(’18 추경) ····· 119
〈표 4-26〉 전남지역의 고용·산업위기대응 지원주체 ····· 120
〈표 4-27〉 지자체 기본계획·전략계획 수립현황 ····· 121
〈표 4-28〉 산업도시 도시기본계획의 비전·목표와 경제산업(제조업) 개발계획 ····· 122
〈표 4-29〉 도시기본계획의 목표인구 및 공업용지 계획 ····· 123
〈표 4-30〉 산업도시 도시재생전략계획의 내용과 경제기반형 현황 ····· 124
〈표 4-31〉 지자체 산업위기 대응 정책 진단 ····· 126
〈표 4-32〉 산업위기지역 국가 지원예산(2018년) ····· 126
〈표 4-33〉 산업위기 대응 지자체 전담조직 현황 ····· 128
〈표 4-34〉 산업위기 대응에 있어 주체별 대응 ····· 129
〈표 4-35〉 기업인·노동자 인터뷰 개요 ····· 130
〈표 4-36〉 기업1 개요 ····· 131

표차례

LIST OF TABLES

〈표 4-37〉 인터뷰 노동자 1,2 기본사항 ····· 136
〈표 5-1〉 오바마 정부의 제조업 르네상스 주요 정책 아젠다 및 정책 내용 ····· 147
〈표 5-2〉 루이빌/재퍼슨 대도시권 고용관련 운영프로그램 개요 ····· 149
〈표 5-3〉 말뫼의 주요 연구 기관 ····· 156
〈표 5-4〉 지역경제 견인사업의 주요 산업분야 ····· 167
〈표 5-5〉 연계지원 사업계획에서 지원기관별 역할분담의 사례(기후현) ····· 168
〈표 5-6〉 해외사례 종합 ····· 172
〈표 6-1〉 피츠버그의 민관협력 프로그램 ····· 182
〈표 6-2〉 산업위기지역 대응 전략의 변화 ····· 184

그림차례

LIST OF FIGURES

〈그림 1-1〉 산업위기지역의 도시재생 정책 ····· 6
〈그림 1-2〉 연구의 대상: 지방 중소 산업도시 ····· 9
〈그림 1-3〉 연구 흐름도 ····· 10
〈그림 1-4〉 종합적 도시재생 과정 ····· 12
〈그림 2-1〉 정형화된 클러스터 생애주기와 진화경로 ····· 27
〈그림 2-2〉 경기침체에 대응한 지역경제의 회복력 ····· 30
〈그림 2-3〉 지역산업의 초기 조건에 대한 두 가지 차원(시스템 차별성과 산업 다양성) ····· 33
〈그림 3-1〉 주요국의 제조업/GDP비중('16) ····· 43
〈그림 3-2〉 한국 제조업/GDP비중 ····· 43
〈그림 3-3〉 한국 제조업 및 서비스업의 노동생산성 ····· 44
〈그림 3-4〉 한국 제조업 및 서비스업의 정규직 비중 ····· 44
〈그림 3-5〉 산업도시의 위기 도래 ····· 47
〈그림 3-6〉 2012, 2017년 제조업 세세분류 산업별 종사자수 비중(위 2012, 아래 2017) ····· 52
〈그림 3-7〉 분석대상 산업도시의 제조업 고용성장률 변화(2010-2018) ····· 53
〈그림 3-8〉 2012, 2017년 제조업 세세분류 산업별 종사자수 비중 ····· 55
〈그림 3-9〉 산업위기도시(위)와 산업위험도시(아래)의 제조업 (실질)부가가치 변화(2007년=100) ····· 57
〈그림 3-10〉 군산시 인구수 변화 ····· 58
〈그림 3-11〉 군산시 산업단지 주요경제지표 변화 ····· 59
〈그림 3-12〉 군산시 오식도동 원룸촌 (산단 내 주거지역) ····· 61
〈그림 3-13〉 통영시 조선업 사업체수 및 종사자수 변화 (2006-2017년) ····· 62
〈그림 3-14〉 지방 산업도시의 제조기업 분포(2018년 기준) (군산(위) / 목포, 영암, 해남(아래)) ····· 67
〈그림 3-15〉 군산 제조기업의 구매 네트워크 (2018년) ····· 70
〈그림 3-16〉 군산 제조기업의 판매 네트워크 (2018년) ····· 71
〈그림 3-17〉 군산의 유입통근 네트워크 (2017년) ····· 72
〈그림 3-18〉 군산의 유출통근 네트워크 (2017년) ····· 73
〈그림 3-19〉 지방 산업도시의 구조적 취약성 ····· 80

그림차례

LIST OF FIGURES

〈그림 3-20〉 지방 산업도시의 기능적 취약성(아래) ····· 83
〈그림 3-21〉 기초생활 SOC 접근성 종합점수 및 등급기준 ····· 85
〈그림 4-1〉 산업위기대응 특별지역 지정현황 ····· 95
〈그림 4-2〉 노후 산업단지 관련 사업유형 ····· 102
〈그림 4-3〉 산업도시들의 도시경제기반형 활성화계획 ····· 125
〈그림 4-4〉 군산 '○○ 금속공업' 산업위기 대응 전략과 요구사항 ····· 131
〈그림 4-5〉 군산 '○○ 중공업' 산업위기 대응 전략과 요구사항 ····· 134
〈그림 4-6〉 새만금 재생에너지 사업계획 ····· 134
〈그림 4-7〉 구미 중견 제조업 종사자 체감 지역현황과 요구사항 ····· 139
〈그림 5-1〉 미국 노동통계청의 루이빌/재퍼슨 도시권 제조업 고용변화 ('90년 1월 ~ '19년 2월) ····· 150
〈그림 5-2〉 미국 노동통계청의 Grand Rapids-Wyoming, MI 도시권 제조업 고용 변화 ('90년 1월 ~ '19년 2월) ····· 152
〈그림 5-3〉 볼프스부르크 실업률 변화(좌: 1984-1996, 우: 1995-2012) ····· 158
〈그림 5-4〉 지역단위의 규제철폐를 위한 특구법의 특례종류 요약 ····· 165
〈그림 5-5〉 지역경제 견인사업에 대한 사업승인과정 ····· 166
〈그림 6-1〉 산업위기지역 종합적 도시재생의 중간 징검다리 역할 ····· 178
〈그림 6-2〉 부문별 과제와 추진전략 ····· 180
〈그림 6-3〉 산업위기지역 종합적 도시재생 모델(안) ····· 181
〈그림 6-4〉 산업도시 르네상스를 위한 범부처 거버넌스 체계 ····· 189

CHAPTER 1

연구의 개요

1. 연구 배경 및 필요성 | 3
2. 연구 목적 | 7
3. 연구 범위 및 방법 | 8
4. 선행연구와의 차별성 | 13
5. 연구의 기대효과 | 16

CHAPTER 1

연구의 개요

한국의 지방 산업도시는 국가에 의해 계획적으로 개발되어, 고도의 경제성장을 견인해 왔으나, 단일 산업 또는 대기업에 의존한 산업구조로 외부적 위기에 취약한 단점이 있다. 2016년 무렵부터 시작된 조선업 발 경기침체로 조선업 중심의 지방 산업도시들이 심각한 위기에 처하여, 국가차원의 지원정책이 추진되고 있으나, 산업도시가 처한 구조적 문제를 극복하는 데는 한계가 있다. 본 장에서는 지방 산업도시의 종합적 도시재생의 필요성을 제시하고 분석을 위한 범위와 방법을 기술하고 기존연구 검토를 통한 본 연구의 차별성을 부각시켰다. 마지막으로 본 연구를 통한 학술적·정책적 기대효과를 제시하였다.

1. 연구 배경 및 필요성

1) 연구 배경

① 국가주도 중공업 육성정책에 따른 지방 산업도시의 성장

한국의 지방 산업도시는 노동집약적 경공업 위주의 산업구조 취약성을 개선하기 위하여 1970년대부터 정부주도로 제3차 경제개발 5개년 계획(1972~1976), 산업기지 개발구역 지정 등을 통하여 철강, 조선, 정유화학, 자동차 등의 중화학공업을 계획적으로 육성하면서 발달하기 시작하였다. 이 시기 전략산업의 지역 집적지 조성을 위하여 항만, 철도, 용수, 노동력 및 에너지공급 등의 입지조건이 유리한 포항, 구미, 창원, 거제, 울산 등 동남 해안권에 대규모 공업단지를 개발하였고, 1980~1990년대는 수도권과 경부축 상의 동남권 위주의 성장에 따른 지역불균형 완화를 위하여 군산, 영암, 아산, 동해 등 중부 및 서남부지역의 도시들을 개발하였다. 정부의 전략적 산업선

별과 관련 산업 육성을 위한 재정·금융 등 체계적 지원제도를 바탕으로 지방 산업도시에서 수출주도의 중화학공업이 발달하였고, 이들은 우리나라의 주력산업으로서 최근까지도 한국의 고도성장을 견인해왔다.

② 지방 산업도시의 취약성과 위기의 도래

특정산업에 대한 집중적인 투자는 고도의 경제성장을 가능하게 하였으나, 특정산업 중심의 도시 산업구조는 외부의 대규모 충격에 쉽게 노출[1]될 수밖에 없는 구조적 취약성을 지닐 수밖에 없다. 실제 '16년 이후 조선업 경기침체에 따라 거제, 통영, 군산 등 조선업 중심의 산업도시에서 공장폐쇄와 대규모 실업 등이 발생하면서 지방 산업도시들의 한국판 러스트벨트[2]화에 대한 우려가 본격화되었다. 여기에 저출산·고령화와 인구감소, 인공지능, 로봇공학 등으로 대변되는 4차 산업혁명, 세계화와 보호무역주의 강화, 전 세계적 과잉공급과 후발국의 추격 등 대·내외적으로 더 커다란 도전이 더해져서, 70-90년대 성장한 상당수의 지방 산업도시들이 동시다발적으로 심각한 위기에 직면하고 있다. 산업의 위기는 대규모 실업과 공장 폐쇄 등과 함께 소비위축과, 세수감소, 부동산 가치하락 등 지역경제 전반을 침체시키고 있으며, 이러한 영향은 해당 산업도시를 넘어 주변 도시로 확장되고 있다.

2) 연구 필요성

① 응급상황을 해소하기 위한 단기처방 위주의 정책

조선업 발 지방 산업도시의 위기를 계기로 정부는 수차례의 산업경쟁력강화 관계장관회의를 통해 발 빠르게 다양한 지원 대책들을 쏟아내고 있다. 「국가균형발전법」에

1) 장철순 외(2014; 5)에 따르면 미국 디트로이트와 같이 전문화의 수준이 높으면 단기적인 성장에는 유리하나, 장기적인 안정성을 저해할 뿐만 아니라 외부의 대규모 충격에 따라 지역경제 전반이 급격히 쇠퇴할 우려가 있음

2) 러스트벨트(Rust Belt)는 디트로이트, 피츠버그 등 1870년대 미국 제조업의 호황을 구가했던 지역이었으나, 제조업의 사양화로 급격히 쇠락한 미국 북동부 5대호 일대의 도시들을 일컬음

산업위기지역에 대한 지원근거를 마련하고, 실제 산업부와 고용부를 중심으로 '산업위기대응특별지역', '고용위기지역' 정책을 추진하고 있다. 이들 정책들은 단기와 중장기를 아우르는 로드맵 형태를 취하고 있지만, 실제 구조적 위기에 처한 지방 산업도시들의 근본적 문제 해결보다는 실직·퇴직자 지원, 기업에 대한 경영안정 금융·세제 지원 등 지역경제의 단기충격을 완화하기 위한 대책 위주로 운영되고 있다. 산업구조 전환이라는 초장기적 방향은 제시하였으나, 기존산업의 고도화 또는 구조재편을 위한 실천적인 방안이 마련되지 못하고 있으며, 기능들의 수요와 입지 변화를 수용하는 용기로서 도시공간의 재구조화 수준까지는 고려되지 못하고 있다.

② 산업정책과 도시정책 간 연계와 협력 부족

통영, 포항, 거제, 군산, 목포 등에서 대부분의 산업 위기지역에서 도시재생뉴딜사업이 추진되고 있다. 하지만 산업위기지역에서 도시재생사업은 산업구조 재편을 중심으로 한 구조적 대안이기보다는 도심과 주거지를 대상으로 한 근린차원의 분절적이고 즉지적 대안에 머무르고 있다. 이 지역의 도시재생사업에서 '산업 및 고용위기'는 오히려 정부예산을 보다 잘 지원받기 위한 수단에 불과하다고 여겨진다. 한편 노후 산업단지에 대한 각종 사업들은 도심이나 주거지에 대한 고려 없이 산업단지 중심으로 추진된다. 한편 정부는 주된 산업정책으로서 한국경제의 근간이자, 양질의 일자리의 원천인 제조업 부흥을 위해 2019년 6월 세계 4대 제조강국 도약을 목표로 하는 '제조업 르네상스 비전 및 전략'을 제시하였다. 하지만 이는 신산업을 새로운 주력산업으로 육성하는 산업자체의 효율성을 제고하기 위한 정책으로서 지방 산업도시라는 도시차원의 비전은 소외되었다. 이 같이 산업위기지역에서 산업정책과 도시정책은 전혀 연계되지 못하고 분절적으로 추진되어 상당히 많은 예산지원에도 불구하고 정책효과는 미미한 상황이다.

③ 지방 산업도시에 대한 국가차원의 도시재생정책 필요

창원(진해), 울산 등 일부 도시를 제외하면 대부분의 산업위기지역들이 50만 이하의 지방 중소도시임을 고려할 때, 지방 산업도시에서 산업위기대응은 더욱더 산업정책과 도시정책이 기능적으로 연계되고 공간적으로 집중되는 도시재생 정책차원에서 힘 있고 지속적으로 추진되어야 한다. 세계화, 자동화 등 산업·경제 패러다임 변화, 인구감소, 고령화 등으로 더 이상 새로운 성장 동력을 창출해 내지 못하는 지역 내부적 한계, 지역 기업의 위기가 단위 도시에 머무르지 않고 주변도시까지 확장되는 외부성이 존재한다는 측면에서 지방 산업도시의 종합적 도시재생 정책은 지자체와 지역기업의 노력에 더하여 국가차원의 관심과 지원이 함께 되어야 한다.

그림 1-1 | 산업위기지역의 도시재생 정책

자료: 저자 작성

2. 연구 목적

본 연구의 목적은 현재 산업위기대응 특별지역으로 지정된 도시뿐만 아니라 유사한 구조적 한계에 처한 한국의 지방 중소 산업도시들을 대상으로 당장의 위기를 넘어, 환경변화에 대응하여 외부의 충격에도 쉽게 위기에 처하지 않는 회복력 있는 도시로 도시 체질을 개편함으로써 지역을 지속적으로 발전시키기 위한 종합적 도시재생 방안을 마련하는 것이며, 세부 목적은 다음과 같다.

첫째, 지역경제 및 산업 쇠퇴 원인과 지역산업의 쇠퇴와 위기에 대응한 지역산업의 새로운 발전경로와 지역산업의 전략적 접근을 위한 방안에 관련한 이론을 검토하여 연구의 방향과 틀을 정립한다.

둘째, 지방 산업도시의 성장과 변화, 지방 산업도시의 현황, 지방 산업도시를 취약성 측면에서 분석하여 구조적 한계를 진단하는 한편, 지방 산업도시 제조기업 입지분포와 거래관계 및 통근통행 특성 분석을 통하여 정책적 처방의 공간적 단위를 확인한다.

셋째, 산업위기에 대응한 국가와 지자체 차원의 정책들을 검토하고, 지역의 중소기업과 노동자 입장에서 정책 체감도와 수요조사를 통하여 국가 지자체 차원의 정책 실효성과 향후 개선 방향을 정립한다.

넷째, 중심산업의 존재가 뚜렷한 상태에서 극적으로 성장과 쇠퇴의 경로를 거쳐 재구조화에 성공한 해외의 중소도시들과 이들을 지원하기 위한 지원정책들을 검토하여 정책 방안을 위한 시사점을 도출한다.

다섯째, 지방 산업도시 진단, 정책 평가 및 수요조사, 해외사례 시사점을 종합적으로 정리하여 위기에 처한 지방 산업도시의 종합적 도시재생방안을 제시하고, 이를 실현하기 위한 국가와 지자체의 역할을 제시하고 정책 및 제도화 방안을 마련한다.

3. 연구 범위 및 방법

1) 연구 범위

(1) 공간적 범위

본 연구는 제도적으로 산업위기대응 특별지역(6개 지역, 9개 시·군·구) 및 고용위기지역(6개 도시)으로 지정된 도시들과 함께, 제조업 중심의 산업도시[3] 중 100만 이상 대도시와 수도권 인근 도시를 제외한 11개 지방 중소 산업도시를 연구의 대상으로 한다. 제조업 중심의 산업도시들이 특정산업으로 전문화되어 위기에 취약하다는 공통점이 있지만, 100만 이상의 대도시와 수도권 인근의 도시는 인구 규모 및 입지적 측면에서 정책 대안이 차별화될 수밖에 없기 때문에 연구의 대상에서 제외하였다.

표 1-1 | 연구의 대상 선정

지역명	산업위기대응 특별지역	고용 위기지역	산업도시	100만 이상 및 수도권인근도시 제외	분석대상 도시선정
울산-동구	○	○	○	∨	
경남-창원	○	○		∨	
전북-군산시	○	○			●
전남-목포시	○				●
전남-해남군	○				●
전남-영암군	○				●
경남-거제시	○	○	○		●
경남-통영시	○	○			●
경남-고성군	○	○			●
경북-포항시			○		●
경북-구미시			○		●
전남-여수시			○		●
전남-광양시			○		●
충남-아산시			○	∨	
충남-당진시			○	∨	

자료: 저자 작성

3) 제조업 중심 산업도시: 장철순(2014), 산업도시의 진단 및 지속적 발전방안 연구에서 ① 제조업 종업원수 비율이 전국 평균보다 2배 이상 높은 도시, ② 인구증가율 대비 제조업 고용증가율이 2배 이상인 도시, ③ 특정 제조업종의 종업원수 비율이 40% 이상인 도시 3가지 기준 중 2개 이상을 만족하는 8개 도시를 산업도시로 선정

그림 1-2 | 연구의 대상: 지방 중소 산업도시

자료: 저자 작성

(2) 시간적 범위

본 연구는 한국의 경제·산업구조 변화가 본격화되기 시작한 2008년 세계 금융위기 이후, 2010년부터 현재까지를 분석의 대상으로 하되, 조선업 발 산업위기가 본격화된 2016년 전후의 변화와 현재 시점을 연구의 주요 시간적 범위로 설정하였다.

2) 연구 방법

본 연구는 기본적으로 문헌분석을 통해 관련된 지역산업 쇠퇴요인과 새로운 발전경로에 관련된 이론과 연구들을 고찰하였다. 산업도시 현황과 위기진단은 기본적으로 통계청 자료를 활용하되, 한국기업데이터에서 제공하는 기업간 거래 자료, KTDB의 OD 자료를 활용한 네트워크 분석을 통하여 산업도시의 기능적 경제권역을 분석하였다. 정책과 관련해서는 정부 또는 지자체에서 공식적으로 제공된 자료들을 기초로 하되, 자문회의, 간담회 등을 통해 정책의 실제들을 확인하였다. 또한 정책의 체감도를 분석하기 위하여 지방 산업도시에서 오랜 기간 사업을 했거나 종사했던 기업 및 노동자를 대상으로 한 심층 인터뷰를 통하여 산업위기에 대한 개별 기업 또는 노동자들의 대응과 정책의 체감도, 그리고 향후 정책에 대한 수요들을 파악하였다. 마지막으로 정책 방안은 전문가 및 정책담당자들과의 자문 등을 통해 정리하였다.

그림 1-3 | 연구 흐름도

자료: 저자 작성

3) 주요 개념

(1) 산업도시(Industrial City)

'산업도시'란 도시를 기능적으로 구분할 때 경제적 측면에서 생산적 기능이 주가 되는 도시를 의미[4]한다. 장철순(2014)은 현대사회의 산업도시에서 도시를 유지하는 기능은 광업·공업 중 특히 제조업이 도시의 주된 산업이 되는 도시라고 정의하였다. 이 도시의 특성은 토지이용 상 공장시설이 현저하며, 산업인구 비율에 있어 공업 인구비율이 높다[5].

(2) 산업위기지역

산업위기지역은 「국가균형발전 특별법」과 「고용정책 기본법」에 근거하고 있다. 「국가균형발전 특별법」 제2조에 따른 '산업위기대응 특별지역'은 지역의 주된 산업이 위기에 처하여 지역경제여건이 악화되거나 악화될 우려가 있어 일정기간 동안 정부의 지원이 필요한 지역을 의미한다. 「고용정책 기본법」 제32조의2에 근거한 '고용위기지역[6]'은 대규모로 기업이 도산하거나 구조조정 등으로 지역의 고용안정에 중대한 문제가 발생하여 특별한 조치가 필요하다고 인정되는 지역을 의미한다. 현재 일반적 의미의 산업위기지역은 이들 제도에 근거하여 지정된 울산 동구, 창원(진해), 군산, 목포, 해남, 영암, 거제, 통영, 고성 총 9개 도시를 말한다.

하지만 본 연구에서는 저성장, 4차 산업혁명 등의 외부적 경제여건 변화과정에서 글로벌 생산네트워크에서 지역이 점유하는 위치, 지역의 혁신 역량 등 지역 내부의 구조적 취약성에 따라 지역경제 여건이 악화되거나 악화될 우려가 있는 산업도시를 산업위기지역으로 조작적으로 정의하고자 한다.

---

4) 산업도시(industrial city), 두산백과

5) 공업도시·산업도시(industrial city), 한국민족문화 대백과사전

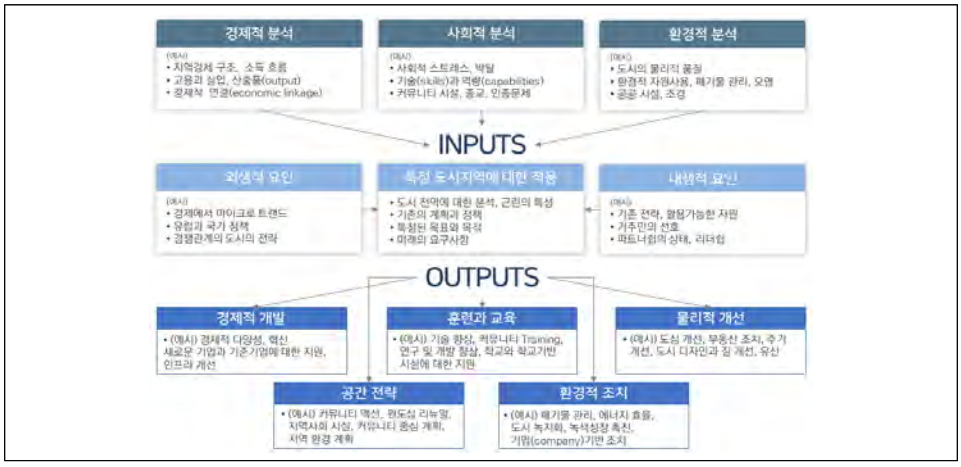
6) 「고용정책 기본법」에 따르면 이와 같은 지역을 '고용재난지역'으로 정의하고 있지만, 실제 정책에서는 고용개발촉진지역('09.7), 고용촉진특별구역('13.1)로 불리다가 2013년 12월부터는 고용위기지역으로 불리고 있음

(3) 종합적 도시재생

도시의 쇠퇴는 산업구조와 기술의 변화, 저출산·고령화 등 인구구조의 변화, 물리적 환경의 노후화와 외곽 확산형 도시개발 등 다양한 요인이 복합화된 결과물이며, 그 결과로 인하여 일자리 감소, 인구감소, 부동산의 방치와 주택가치 하락, 세수감소, 빈곤 및 취약계층의 집중, 범죄·질병 증가 등의 복합적 양상으로 나타난다. 초기의 도시재생 정책은 물리적 양상에 집중하여 재개발 등 정비사업이 중심이 되었으나, 최근에는 도시 쇠퇴의 복합적 양상과 요인을 고려하여 도시의 공간적 취약성과 함께 사회·경제적 취약성을 함께 개선하는 종합적 접근을 강조하고 있다. 이러한 측면에서 2013년 제정된 한국의 도시재생법도 '도시재생'을 도시의 지역역량의 강화, 새로운 기능 도입 및 창출, 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적 등 종합적으로 활성화시키는 것이라고 정의하고 있다.

본 연구에서는 이러한 점들을 종합하여 환경변화에 대응하여 지역을 지속적으로 발전시키기 위해 산업구조의 재편과 함께, 사회 및 인적자원과 관련된 기능적 측면, 도시의 환경과 도시기반에 관련된 공간적 측면을 통합적으로 고찰하고 전략을 추진하는 것을 종합적 도시재생이라고 정의하고자 한다.

그림 1-4 | 종합적 도시재생 과정



자료: PETER R. & HUGH S., 2005, p20

4. 선행연구와의 차별성

1) 선행연구 현황

산업위기지역의 재생방안에 관련한 선행연구는 크게 세 부분으로 나눌 수 있다. 첫째 노후화된 산업단지의 특성과 문제점을 분석하고, 경쟁력 제고와 활력 증진을 위한 정부 정책을 마련하는 연구가 있다. 이들 연구들에서는 산업 경쟁력이 떨어지거나, 기반시설이 부족하거나 노후 산업단지의 현황과 경쟁력 수준, 산업구조를 분석하고, 노후산업단지 재생관련 사례 분석과 관계자 인터뷰, 설문조사 등을 통해 정부지원책(산업단지재생사업 등)을 마련하고자 하였다. 하지만 이 연구들은 노후 산업단지의 정비에 한정하거나, 산업구조 재편에 초점을 맞추고 있어, 산업단지를 넘어선 지역과의 통합적 재생방안을 모색하지는 못하고 있다. 두 번째 산업·고용위기 대응과 관련한 연구들이 있다. 이 연구들은 2008년 경제위기 이후 제기된 고용불안, 양질의 안정적 일자리 부족문제를 해소하기 위한 방안에 대한 연구들이다. 이 연구들은 산업단지의 위기가 지역차원에 미치는 영향에 초점을 맞추어 분석하고 사업주와 근로자를 지원하기 위한 대책과 특정 산업구조 편중으로 인한 지역의 위기가능성과 해소방안을 연구하였으나, 기업체 및 고용에 대한 재정적 지원에 초점을 두고 있어 정주환경 개선이나 기반시설 확충 등과 관련된 정책과의 연계가 부족하다. 마지막으로 도시재생과 관련된 연구는 일자리 창출, 혁신성장 등 경제적 측면에서 도시경제기반형의 경우 대부분 대도시(서울, 부산, 대구, 인천 등)의 노후산업단지, 역세권, 대규모 이전적지, 항만과 같은 특정지역을 중심으로 경제기반 강화 또는 일자리 창출과 연계한 재생전략을 모색하고 있다.

2) 본 연구의 차별성

본 연구는 조선, 자동차와 같은 특정제조업에 의존하던 인구 50만 이하의 제조업 기반 지방 중소도시를 대상으로 사회경제적 여건변화를 수용한 실천 가능한 비전 설정 및 장기적 재생전략을 제시하고자 하였다. 특히 산업도시의 산업·경제계획의 방향과

도시전체의 공간구조재편을 포함한 공간재생계획까지 연계된 장기적이고 종합적인 도시재생방안을 제시한다는 점에서 차별성이 있다.

표 1-2 | 선행연구와의 차별성

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
산단재생관련	1	• 과제명: 노후산단 근로환경 개선을 통한 일자리 활성화 방안 • 연구자: 배성민 외(2017) • 연구목적: 산업단지 정주여건 개선방안 도출을 통해 간접적 일자리 창출과 근무여건 개선을 통한 일자리 지속효과를 거둘 수 있는 정책연구	• 문헌연구, 산업단지 현황 계분석, 관련 법제도 분석, 사례연구 • 설문조사(산업단지내 수요자 맞춤형 인력양성을 위한 실태조사)	• 노후산업단지의 정의 • 국내 노후 산업단지 현황 • 노후산단의 문제점 • 노후산단 관련 정부지원정책 • 노후산단 재생사례 및 산업도시 재편 사례 • 노후 산단의 성공적인 재생을 한 정책 제언
	2	• 과제명: 노후거점산업단지 경쟁력강화 전략계획 연구 • 연구자: 장철순 외(2015) • 연구목적: 노후 산단의 신성장 동력을 발굴하여 도시의 쇠퇴한 경제기반 구조를 전환하고, 이를 통해 지역경제 활성화와 일자리 창출을 도모	• 문헌연구, 산업단지 현황통계분석, 관련 법제도 분석, 사례연구, 전문가 의견수렴 • 노후거점산업단지 노후도 진단지표 (24개 항목, 전문가 설문 가중치 적용)	• 산업단지의 도전과제 • 노후산단 정책 추진경과 • 노후산단 지원정책 추진 현황 • 산업단지 경쟁력 강화사업 해외사례 • 노후거점산단 및 경쟁력강화사업 지구 선정 • 경쟁력강화사업의 목표 및 추진방향 • 노후거점산단 전략계획 수립의 향후 과제
	3	• 과제명: 노후산업단지 재생사업 민간참여 활성화 방안 연구 • 연구자: 정철주(2015) • 연구목적: 시범지구 4개 지구에 대해서 민간참여 활성화를 위한 실증모델을 분석하여, 각 지구별 도입시설을 검토하고 규모 재무분석을 통해 사업성 확보방안을 제시	• 문헌연구, 산업단지 현황통계분석, 관련 법제도 분석, 사례연구	• 노후산업단지 현황 • 노후산업단지 재생 시범사업지구 현황 • 노후산단 재생 관련 법규 분석 • 국내외 산업단지 재생사업 사례 (간략 요약 제시) • 실증분석을 통한 민간참여 사업모델 제안 • 민간참여 확대를 위한 제도개선 방안
산업고용위기관련	4	• 과제명: 고용위기 지역의 지역 고용전략 해외사례연구 • 연구자: 이규용 외(2016) • 연구목적: 해외에서 주요 산업의 구조조정에 따른 지역고용위기를 겪으면서 극복모델을 통해 지역이 재생된 사례를 기획 연구	• 사례 연구 및 종합평가 • 통계지표 분석 • 전문가 인터뷰	• 스웨덴 말뫼, 영국 셰필드, 호주 애들레이드, 캘리포니아 새크라멘토, 일본 에히메현 이마바리에 대한 사례연구 - 고용위기 특성 및 지역경제와 고용에 미치는 파급효과 분석 - 대응전략 및 프로그램과 평가 - 정책평가 (전문가 평가)

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
	5	• 과제명: 고용개발촉진지역 지정 및 지원방안에 관한 연구 • 연구자: 전병유(2009) • 연구목적: 지역고용 촉진을 위한 타게팅 정책을 추진하기 위한 정책 기반 마련	• 지역타게팅 정책의 필요성과 효과성에 관한 이론적 논의들을 검토 • 주요 선진국에서 추진되고 있는 지역타게팅 정책들에 대한 운영 방식과 평가	• 우리나라 지역 고용 현황 분석 • 지역타게팅 정책의 배경과 이론적 근거 • 해외 사례 • 고용개발촉진지역 지정기준 마련 및 타당성 검토 • 고용개발촉진지역에 대한 지원 및 운영 방안
	6	• 과제명: 산업도시의 진단 및 지속적 발전방안 연구 • 연구자: 장철순 외(2014) • 연구목적: 우리나라 산업도시의 지속적인 성장 방안을 마련하기 위한 연구의 일환으로 지역산업구조(전문화 또는 다각화)의 관점에서 산업도시가 안고 있는 문제점을 진단하고, 그 정책적 대응방안으로 도시의 성장전략을 모색	• 계량분석 - 산업구조 특화도 및 다양성 분석 : 점유율 분석기법, 단순비율 접근법 등 - 일자리의 안정성 및 창출효과 분석 : 고용 불안정지수와 DHS분석기법 - 산업도시의 주력산업의 생산 감소가 지역경제에 미치는 영향 : 생산-생산승수를 적용 • 산업도시 진단 : 생활기반, 경제기반, 혁신기반의 3개 부문으로 구성된 22개 지표	• 산업도시의 성장과 산업구조 개편 필요성 • 외국의 산업도시 구조개편 사례 • 우리나라 산업도시의 현황 및 특성분석 • 산업도시의 경쟁력 진단 • 정책제안
도시재생관련	7	• 과제명: 도시재생사업의 미래 전망과 발전방안 • 연구자: 이왕건 외(2017) • 연구목적: 도시재생사업의 추진실태와 접근방식을 분석하고, 도시재생정책을 통해 달성해야 할 원칙을 설정하고 분야별 개선방안을 제시하며, 도시재생 목표의 구체화 및 주체의 역할과 범위, 주체 간 역할분담 제시	• 문헌연구, 관련 법제도 분석, 사례연구, 전문가자문회의, 지자체 워크숍 및 설문조사 (지자체 공무원 대상)	• 도시재생 법제도 분석 - 도시재생법 제도의 배경, 제정과정, 특성 - 도시재생뉴딜정책 • 도시재생사업 추진현황과 과제 - 도시재생사업 추진현황 (선도·일반지역) - 활성화계획 내 단위사업의 특징과 문제점 • 도시재생사업의 한계 • 일본의 도시지역재생정책과 시사점 • 정책제안
	8	• 과제명: 일자리 창출형 도시재생전략 : 도시형 제조업 집적지역 재생을 중심으로 • 연구자: 권규상 외(2017) • 연구목적: 일자리 창출을 위한 도시형 제조업 집적지역 재생전략 제시	• 문헌연구 (도시형 제조업의 특성, 집적원인, 과정, 지원정책 동향 등) • 통계분석 및 지도화 (도시형 제조업 집적지역) • 현장답사 및 심층인터뷰 (이해관계자별 선호도, 요구사항, 인식조사) • 전문가 자문회의	• 일자리 창출을 위한 도시재생과 산업집적지의 중요성 • 도시형 제조업 및 집적지원 지원정책 동향 • 도시형 제조업 집적지역의 특성 및 공간활용방식 • 일자리창출을 위한 도시형 제조업 집적지역의 재생전략

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
본 연구	• 과제명: 산업위기지역의 종합적 도시재생방안 연구 • 연구목적: 사회경제적 여건변화를 수용한 제조업기반 지방 중소도시의 비전설정 및 재생전략 마련을 통해 정주여건 개선 및 신성장동력 창출	• 국내외 문헌조사 • 관련 법제도 및 정책사례조사 • 전문가 심층면담 • 공동연구 : 원내외 연구자와 협업연구	• 제조업기반 지방 중소산업도시 변화추이 분석 • 선진국의 쇠퇴산업도시 재구조화 전략 • 국내 쇠퇴산업도시를 위한 재구조화 전략 실태분석 • 정책방향 및 추진전략

5. 연구의 기대효과

1) 학술적 기대효과

기존의 산업위기 또는 고용위기 대응과 관련된 연구들이 단위 도시 차원의 현황과 문제에 초점을 맞추고 있다면, 본 연구는 단위 도시 뿐만 아니라 지방 산업도시 내 기업들의 기업 간 거래와, 통근·통행의 네트워크를 통해 기능적 경제권역을 바탕으로 정책을 제시했다. 이는 지방 산업도시의 재생방안 논의에 있어 공간적 범위를 보는 새로운 인식을 제공한다는 측면에서 학술적 효과가 기대된다. 또한 그간의 산업위기와 관련된 연구들이 데이터를 기반으로 한 정량적 분석 중심으로 연구가 이루어져왔다면, 본 연구는 정성적인 측면에서 위기현상에 대응한 국가 및 지자체의 정책들을 분석하고 이러한 정책이 기업과 노동자들에게 미치는 영향들을 정리하는 새로운 접근 방식을 시도하였다는 점에서 학술적 의의가 있다.

2) 정책적 기대효과

산업위기에 관련된 기존의 정책들은 응급상황을 해소하기 위한 단기처방과 초장기적 비전에 머무르고 있다. 본 연구는 단기와 초장기를 연결하는 중간 징검다리 정책을 제안하였다는 점에서 기대효과가 있다. 또한 지방 산업도시를 대상으로 개별적으로 추진

되고 있는 산업정책과 도시정책을 통합한 중장기적 종합적 도시재생방안을 제시하였다는 점에서 의의가 있다. 마지막으로 조형제(2009: 51)에 따르면 산업위기지역의 재생 성공과 실패는 구조적 조건에 따라 일방적으로 결정되는 것이 아니라 이런 조건에 행위자들이 어떻게 대응하는가, 즉 거버넌스의 성격에 따라 크게 영향을 받게 된다. 이러한 측면에서 본 연구는 산업위기극복을 위한 거버넌스의 구조와 국가 및 지자체의 역할을 제시하고 있다는 점에서 정책적 효과가 기대된다.

CHAPTER 2

산업도시 쇠퇴와 재생에 관한 이론적 고찰

1. 지역산업의 쇠퇴 원인 | 21
2. 지역산업의 위기극복 전략 | 33

CHAPTER 2

산업도시 쇠퇴와 재생에 관한 이론적 고찰

본 장에서는 지역산업의 쇠퇴원인과 위기극복 전략에 대한 이론을 검토하였다. 지역산업의 쇠퇴원인으로는 글로벌 가치사슬과 생산네트워크, 경제지리학의 클러스터 생애주기, 지역경제의 회복력 측면에서 제시하였고, 위기극복 전략은 시스템 차별성과 산업 다양성 측면과 스마트 전문화를 검토하였다. 중요한 시사점은 산업구조 다각화를 통한 지역경제의 취약성 극복이 우선적으로 필요하다는 점, 산업쇠퇴에 효과적으로 대응하기 위해서 보다 우월한 경로로 나아가는 전략 구성, 스마트 전문화의 핵심은 혁신역량을 집중할 우선순위 선정이라는 점과 정부 및 민간의 상향식 접근과 하향식 접근의 접목이 필요하다는 점 등이다.

1. 지역산업의 쇠퇴 원인

지역경제가 침체하는 원인은 여러 가지가 있겠지만 본 연구에서는 산업적 측면에서 개별 산업의 차원, 지역 산업구조의 차원에서 크게 접근하고자 한다. 개별 산업 차원에서 특정 산업이 쇠퇴하는 원인에 대해서는 가치사슬 접근과 생애주기 접근법이 있다. 지역산업구조 측면에서는 내·외부의 충격에 대한 회복력 관점의 접근법이 있다. 이 절에서는 각각에 대해 좀 더 심층적으로 다루어보고자 한다.

1) (글로벌) 가치사슬/생산네트워크 접근: 선도기업의 전략 변화

글로벌 가치사슬과 생산 네트워크 접근은 특정 상품의 생산을 전 세계적인 기업 간 공급망이 결합된 결과라고 보는 입장이다(Henderson et al., 2002). 우리가 접하는 상당수의 상품은 전 세계에서 수행된 수많은 공정과 부품들이 결합되어 만들어진 것이

다. 그 과정에서 수많은 부가가치가 창출되기 때문에 글로벌 가치사슬과 생산 네트워크 접근법에 따르면 글로벌 경제에서 특정 지역의 경제성장은 글로벌 가치사슬 혹은 생산 네트워크에서 얼마나 많은 부가가치를 획득하느냐의 여부에 달려있다.

글로벌 가치사슬과 생산 네트워크는 자연적으로 발생하지 않고 대개 전 세계적인 공급망을 지닌 특정 기업들에 의해 움직인다. 세계화가 진전되면서 기업의 경제활동이 특정 국가에만 속하지 않는 기업들을 다국적기업 혹은 초국적기업이라 부르는데, 이들이 대개 글로벌 가치사슬과 생산 네트워크를 움직이는 선도기업(lead firm)의 역할을 담당한다. 선도기업들은 자신의 상품을 생산하기 위해서 다양한 방식으로 전 세계적인 공급망과 거래망을 조직하며 선도기업의 기업전략과 지역이 보유한 다양한 지역자산(노동력이나 기술, 지식 등) 및 지역 제도가 전략적으로 잘 맞아떨어질 경우 선도기업의 생산 네트워크에 특정 지역이 속하게 된다. 이러한 상태를 글로벌 생산 네트워크에서는 전략적 결합(strategic coupling)이라고 개념화 한다(Coe et al., 2004).

전략적 결합 개념은 어떻게 특정 지역이 글로벌 경제로 편입되는지, 그 과정에서 어떻게 지역이 가치를 획득하고 발전하는지를 설명하는데 유용한 개념이다. 하지만 유념할 것은 전략적 결합 개념이 생산 네트워크를 형성하는 선도기업의 전략적 선택에만 과도하게 초점을 맞추는 개념은 아니라는 점이다. 전략적 결합이 나타나기 위해서는 선도기업의 전략도 중요하지만 특정 지역이 선도기업의 경영전략을 수용할 수 있는 능력이 있는지의 여부와 이를 받아들일 국가 및 지역의 제도적 특성도 매우 중요하다. 예를 들어 한국 기업이 상품생산을 위해 값싼 노동력이 필요할 때 북한을 전략적 결합의 대상으로 선택하지 않는 이유는 값싼 노동력이라는 지역자산이 북한에 존재함에도 개성공단과 같이 특정한 제도적 조건이 갖춰지지 않은 상황에서는 거래할 수 없기 때문이다.

또한 특정 지역의 자산이 글로벌 경쟁력을 가지고 있을 때 선도기업은 오히려 해당 지역과 전략적 결합을 형성하기 위해 매우 노력해야 한다. 실리콘 밸리는 그 대표적인 사례이다. 대부분의 전자, 정보통신 등의 초국적기업들은 실리콘 밸리의 풍부한 인적 자본 때문에 앞다투어 자회사 혹은 지사를 실리콘 밸리에 설립하였다. 가파른 경제성

장기의 중국도 유사한 사례라 볼 수 있다. 중국의 풍부한 노동력과 자본, 특히 넓은 소비시장을 감안했을 때 글로벌 기업들은 주장강 삼각주 등에 분공장을 설립하였다. 하지만 당시 중국정부는 중국시장에 접근하기 위해서는 중국 내 부품업체와 거래를 맺거나 기술이전 등을 약속할 것을 요구하였으며 선도기업들은 중국의 잠재력을 보고 더 많은 부가가치를 중국에 이전하는 방식으로 생산 네트워크를 구축하였다(Liu and Dicken, 2006). 즉 전략적 결합 개념에서 가치의 획득과정은 선도기업이 가치배분에 있어 더 많은 권한을 지닌 것으로 해석하지 말아야 한다.

전략적 결합은 단순히 한 가지 형태로만 나타나지 않는다. 왜냐하면 지역이 보유한 자산의 정도가 다르고 이를 조직하는 지역 제도의 특성이 서로 다르기 때문이다. Yeung(2009)은 동아시아의 사례를 들어 글로벌 생산네트워크와 지역 간의 전략적 결합 유형을 크게 1) 내생적 혁신 유형, 2) 파트너십, 3) 생산 플랫폼형으로 구분하였다. MacKinnon(2012) 또한 이와 유사한 구분방식을 채택하였다. 그는 선도기업과 지역 간의 결합 유형에서 지역이 더 우월한 상황인 유기적 결합, 비슷한 권력관계를 지닌 전략적 결합, 지역이 더 낮은 권력관계를 지닌 구조적 결합 유형으로 구분하였다.

내생적 혁신(indigenous innovation) 유형은 국가의 주도적 역할에 의해 지역 내부에서 초국적 기업이 나타나고 이들을 통해 글로벌 생산 네트워크에 접속된 경우를 의미한다. 예를 들어 울산의 현대중공업, 포항의 포스코 등이 대표적인 사례라 할 수 있다. 국제적 파트너십(international partnership) 유형은 초국적기업의 글로벌 생산에 있어서 특정 지역이 전략적 파트너로서 기능하는 지역으로서 대만의 타이페이-신주 지역을 들 수 있다. 이 지역에서는 충분한 수준의 전자제품 생산의 숙련 노동을 보유하고 있기 때문에 경쟁력을 지닐 수 있다. 생산 플랫폼(production platform) 유형은 국제적 파트너십과는 다르게 해당 지역은 초국적기업의 전략적 파트너로서 기능하기보다 값싼 노동력과 재정적, 금융적 인센티브 등의 비용절감에 우위를 보임으로써 초국적 기업의 생산기지로 기능하는 경우를 들 수 있다. 말레이시아 페낭, 태국 방콕, 한국 구미 등이 대표적인 사례로 숙련 노동에 기반하기 보다는 단순 노동에 집중하기 때문에 선도기업의 경영전략 변화에 의해 공장이 이전할 경우 지역경제에 충격이 심하게 올 수 있다.

해당 산업 전체는 여전히 경쟁력이 있음에도 불구하고 지역 내 특정 산업이 글로벌 생산 네트워크에 편입되어 있는 상황에서 급작스럽게 쇠퇴하는 이유를 설명해준다. 특정 지역이 쇠퇴하는 경우는 선도기업과의 전략적 분리(strategic decoupling)나 선도기업의 글로벌 전략에서 해당 지역의 가치하락(degrading)의 결과이다(Hess and Yeung, 2006; Yeung, 2009; Coe and Hess, 2011). 즉 특정 선도기업의 생산 네트워크 속에서 떨어져나가거나, 생산 네트워크 내에 속해있지만 낮은 부가가치를 얻는 공정만 지역 내 남아있을 경우 지역 내 해당 산업은 쇠퇴할 수밖에 없다. GM의 생산기지 역할을 했던 군산이 GM의 경영전략에 의해 공장이 폐쇄되면서 더 이상 GM의 생산 네트워크에 속해있지 않은 것은 대표적 사례이다. 또한 르노에서 새로운 신차물량을 배정받지 못해 생산 차질을 빚은 부산공장의 사례는 두 번째 경우에 적합한 사례이다.

대체로 이와 같은 전략적 분리나 가치하락이 발생하는 경우는 앞서 언급한 전략적 결합의 유형에서 생산플랫폼이나 구조적 결합과 같이 다른 지역과의 지역자산 간 비교우위로 인해 느슨하게 결합된 경우가 대부분이다. 내생적 혁신처럼 기업이 지역에 강하게 배태(embedded)되어 있는 경우와 달리 생산플랫폼과 같이 지역이 단순히 루틴한 업무에만 초점이 맞춰져 기업의 생산기지로 전락할 경우 지역제도가 특정 선도기업에 적합한 형태로만 설정되어 타 기업이 진입하기 어려운 제도적 포획(institutional capture)이 발생(Yang, 2013)하거나 다른 지역에서의 인센티브로 인해 쉽게 이전이 발생할 수 있다.

반면에 강한 전략적 결합이 문제가 되는 경우도 있다. 전략적 결합이 과도하게 강할 경우에는 특정 기술과 산업, 혹은 특정 대기업에 강하게 의존함으로써 취약성이 심화되는 결과를 초래할 수 있으며, 이 경우 전략적 결합이 갑작스럽게 해체될 경우(예. 기업의 공장이전이나 생산물량의 이전 등) 지역경제는 변화에 적응하기 힘든 상황에 직면할 수 있기 때문이다(Coe and Hess, 2011; Dicken, 2011; MacKinnon, 2012). 기업의 주요 생산기지였지만 필리핀 수빅으로 상당수 물량이 이전했던 한진중공업 영도조선소의 사례는 지역경제에 강한 충격을 주면서 전국적으로 희망버스와 같은 반대 시위를 이끌기도 했다.

지역 내 특정 산업의 쇠퇴가 글로벌 생산 네트워크 내 전략적 결합에서의 분리나 가치하락에 따른 결과라면 이에 대한 대응은 생산 네트워크 내에서 지역의 경쟁력을 향상시킴으로써 분리를 방지하거나 더 높은 가치를 창출하는 활동을 지역 내로 유치하는 것이 된다. 가치사슬에 대한 아래로부터의 관점(bottom-up view)에 근거하면 지역이 어떤 방식으로든 선도기업의 가치사슬에서 업그레이딩(upgrading), 즉 기존에 지니고 있던 가치사슬에서의 위치상승이나 유지가 가능할 경우 지역경제는 선도기업이나 산업의 급속한 침체를 경험하지 않는 이상 지속적으로 발전할 수 있다. 이러한 업그레이딩은 1) 상품 업그레이딩(보다 나은 상품 혹은 복잡한 상품라인으로의 전환), 2) 공정 업그레이딩(효율적인 공정혁신, 고차의 기술적용), 3) 기능 업그레이딩(새로운 기능을 습득하거나 낡은 활동을 폐기), 4) 사슬 업그레이딩(새롭지만 관련된 산업으로의 가치사슬 이전)으로 구분(Humpherey and Schmitz, 2002)될 수 있다. 다만 선도기업의 가치사슬에서 더 나은 위치를 점유하기 위한 정책적 노력은 경제적으로는 업그레이딩이 가능할 수 있으나 사회적으로는 가치하락(예. 노동조건의 악화 등)을 가져오는 등의 부작용이 있을 수도 있다(Gereffi, 2014).

2) (진화)경제지리학의 클러스터 생애주기 접근: 지역의 기술적 · 제도적 고착

진화경제지리학(evolutionary economic geography)에서는 산업의 생애주기 관점에서 특정 산업의 쇠퇴는 해당 산업의 기술적 · 제도적 고착(lock-in)으로 인해 새로운 성장 동력을 창출해내지 못하기 때문으로 인식한다. 산업 차원에서 고착이란 성장경로 상 두 가지로 구분할 수 있다. Martin(2010)에 따르면 초기의 고착은 수확체증과 같은 긍정적 경로의존의 과정이기 때문에 전문화를 통한 자원의 집중으로 지역경제의 발전에 기여할 수 있다. 하지만 그 과정이 지속되고 주력산업이 성숙기에 진입할수록 새로운 지식과의 교류가 제한되면서 부정적 상황으로 전개될 수 있다. 따라서 지역경제의 침체 관점에서 형성된 고착은 부정적인 의미를 지니며, 보다 자세하게 설명하면 기존의 주력산업 중심으로 지역 내 제도, 기술, 인력 등이 편성되면서 타 산업이나 지식, 기술의

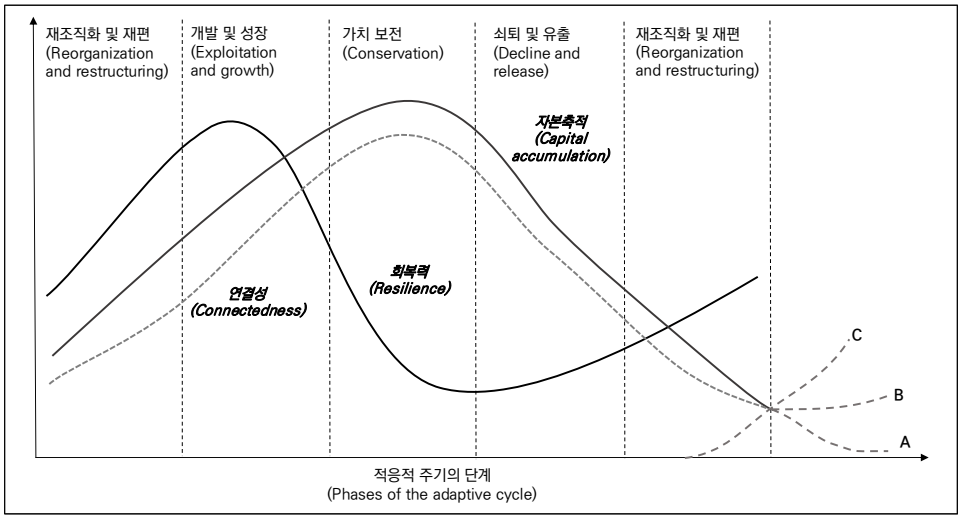
이전이나 교류가 제한적임에 따라 새로운 기회가 제한되는 부정적 상태를 의미한다.

부정적 고착효과가 발생하는 원인은 여러 가지가 있지만 큰 틀에서는 해당 산업과 연관된 새로움(novelty)의 부재에 기인한다. 새로운 지식의 유입, 혁신활동의 강화 등 산업과 연관된 기존의 루틴과 차별화 된 새로움이 지역 내 특정 산업에 유입됨으로써 지속적으로 경쟁력을 확보할 수 있기 때문이다. 이는 특정 대기업 중심의 생산 · 기술 · 지식체계에 의존할 경우에도 발생할 수 있지만, 다수의 중소기업으로 구성된 경우라도 이들의 인지적 · 기술적 근접성이 과하게 높을 경우, 즉 특정 기술과 지식에 집중하는 유사한 업체들이 집중할 경우에도 발생할 수 있다(Boschma, 2005).

진화적 관점 하에서 지역경제의 쇠퇴와 변화를 보는 관점은 클러스터 생애주기(cluster life-cycle) 관점에서 보다 정교하게 제시되고 있다. 클러스터 생애주기 관점은 기존의 산업집적지로서 클러스터가 초기의 다양한 집적우위를 항시 유지하는 것은 아니며 산업의 생애주기와 마찬가지로 일종의 생애주기를 갖는다는 관점이다(Menzel and Fornahl, 2010). 클러스터 생애주기 관점은 초기의 클러스터 발생단계에서는 서로 다른 특성을 지닌 기업들이 모임으로써 클러스터 내 이질성이 증가하지만 특정 기술 중심으로 집약되면서 클러스터는 성장하지만 그만큼 이질성이 감소하여 새로운 발전경로를 창출하지 못할 경우 고착효과에 따라 쇠퇴국면에 접어들 수 있음을 잘 드러내고 있다.

초기의 클러스터 생애주기 관점에서 특정 산업 클러스터는 초기 성장 이후 유지단계를 거쳐 쇠퇴에 이르는 단선적인 구조로 이루어져있어 클러스터의 다양한 경로를 고려하지 않았다. 하지만 이후 진화적 관점과 맞물리면서 클러스터는 정해진 주기를 따르는 것이 아니라 재활성화나 지속적 변화와 같이 새로운 주기를 창출해낼 수도 있다는 것이 제시되었다(Martin and Sunley, 2011; Martin, 2010).

그림 2-1 | 정형화된 클러스터 생애주기와 진화경로



자료: Martin and Sunley, 2011, p1307

진화적 관점을 포함한 클러스터 생애주기 이론은 특정 산업에 특화된 산업도시의 성장과 쇠퇴, 새로운 경로창출의 과정을 잘 설명한다. 제조업에 특화된 산업도시들은 성장 초기에는 지역화경제 효과가 강하게 나타나 활발하게 성장하였다. 하지만 이후 특화산업이 성숙기에 접어들면서 루틴화 되고 해당 산업의 생애주기에 따른 쇠퇴를 극복할만한 새로운 동력이 유입되지 않을 경우 지역경제 전체가 쇠퇴를 맞이한다. 어떤 도시는 특화 산업 이외의 산업을 유치함으로써 다양성을 확보하여 새로움을 창출할 수 있고, 어떤 도시는 지역 외부와의 다양한 공급망 네트워크를 유지하거나 새로운 기업 유치 등을 통해 새로움을 확보함으로써 새로운 성장경로를 창출하는 것이다. 미국 러스트벨트 도시들이 주력 산업의 쇠퇴 이후 대학 등을 중심으로 새로운 지식창출과 혁신환경 조성을 통해 클러스터의 체질을 개선한 것은 새로운 성장경로를 창출한 대표적인 사례로 볼 수 있다.

표 2-1 | 클러스터 생애주기별 특성

구분	발생 및 초기발전	성장 및 확장	유지 및 성숙	쇠퇴
양적요소 (기업수, 고용자수)	- 기업의 종류와 수, 국지적 조건이 임계규모에 도달하는 것이 중요 - 신생기업 출현, 퇴출기업 없음	- 기업수 급증, 고용자수 증가 - 기존기업 성장 - 신생기업 출현, 퇴출기업 없음	- 기업수, 고용자수 현저한 감소 없음 - 신생기업 및 퇴출기업 거의 없음	- 기업수, 고용자수 감소 - 신생기업 거의 없음, 퇴출기업 많음
질적요소 (지식의 다양성과 이질성)	- 이질성 증가	- 이질성 감소 - 기존기업과 신규기업 모두 클러스터의 성장 중심(산업/기술)을 지향하고 주변부 도태	- 이질성 감소	- 다양성 유지하지 못하고 새로운 상황에 대한 적응력 떨어지면서 개선능력 상실
혁신 및 네트워킹 특성	- 연관산업의 존재, 신생기업, 스핀오프가 중요하게 작용 - 모기업 · 조직이 강력한 역할을 함	- 혁신활동이 매우 중요 - 신생기업은 여전히 중요 - 기업 및 기관의 밀도가 높아지면서 네트워킹 활동이 성장하고 중요해짐 - 고객-공급자 관계 창출, 특화된 노동시장 구축	- 국지적 네트워킹과 협력활동은 잘 형성되어 있음 - 긴밀한 네트워크로 다양한 기업역량을 이용하기 용이 - 클러스터 내 · 외부 기업연계는 클러스터에 신지식을 공급하고 네트워크를 개방적으로 유지	- 클러스터의 부정적 고착 발생 - 성숙단계와 크게 구별되지 않는 경우가 많아서 연구에 어려움이 있음
성공결정 요인	- 국지적 자원, 노하우, 내수시장	- 국지적 자원, 노하우, 위험자본	- 국지적 지향과 클로벌 지향 간의 균형	- 새로운 국지적 자원과 노하우 역량의 조직
클러스터 산업/기술 경계	- 실제 클러스터가 아니기 때문에 인지하기 어려움	- 클러스터의 경계가 명확해짐	- 클러스터의 중심(산업/기술)이 점진적으로 이동	- 특정 산업/기술에 집중됨
종결방식	① 성장단계로 진전: 임계치에 도달, 기업수 증가로 시너지 창출, 스핀오프가 주요 산업/기술에 집중되어 학습과정을 통해 협력 도모하여 성장 중심 역할 ② 성장단계 진전 실패	① 클러스터의 성장이 산업평균에 다다르면서 클러스터는 유지단계로 이동. 기업의 지속적인 도태와 클러스터의 집중화양상으로 다양성이 고갈되기 때문임	① 다양성 감소로 쇠퇴로 넘어감 ② 새로운 이질성 창출을 통해 새로운 성장단계로 돌아갈 가능성이 있음(발전경로 변경은 상당한 위기 양상을 보여 쇠퇴단계 이후에 등장하는 경우가 많음)	① 클러스터 소멸 ② 이질성 증가시켜 새로운 경로모색(기존 경로와 관련되어 있지만 새로운 지식도입 또는 완전히 다른 행위자를 통합시켜 완전히 다른 분야로 이행)
효과적인 정책수단	- 공공연구, R&D 지원, 신생기업 지원, 네트워크 지원	- 교육, 공공연구, 신생기업지원, 하부구조와 지역조건	① 쇠퇴단계로 전환되지 않기 위해: 공공연구, R&D 지원, 네트워크 지원 ② 새로운 발생단계로 전환되기 위해: 교육, 공공연구, R&D 지원, 신생기업 지원, 하부구조와 지역조건	

자료: 구양미, 2012, P285

3) 지역경제 회복력(resilience) 접근: 지역 내 취약성과 외부 충격

일반적 상황에서 고착효과는 지역경제를 구성하는 특정 산업 그 자체의 내재적인 문제로 인해 침체가 발생하는 것이기 때문에 쇠퇴의 속도가 느리다. 하지만 갑작스러운 충격이 있을 경우 충격에 적응하지 못하여 갑작스럽게 지역산업이 침체하는 경우가 있을 수 있다. 즉 지역경제 혹은 지역 내 산업 클러스터 내부의 고착에 따른 쇠퇴뿐만 아니라 지역경제의 쇠퇴는 글로벌 혹은 특정 산업에 대한 외부 충격에 따라 일시적으로 침체를 겪을 수 있으며, 지역산업의 취약성이 높지 않은 경우에는 이를 쉽게 회복하지만 그렇지 않은 경우에는 장기적인 침체로 접어들어 지역경제의 쇠퇴로 이어질 수 있다. 이를 설명하기 위한 개념이 바로 지역경제 회복력(regional economic resilience) 개념이다.

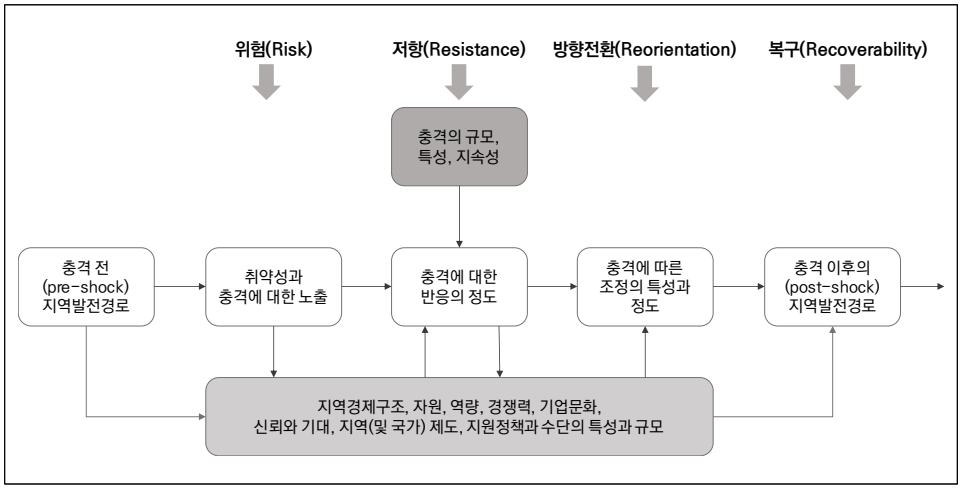
지역경제 회복력은 본래 생물학이나 재해 연구 등에서 활용된 개념을 경제적 차원에서 차용한 개념이다. 따라서 어떤 경우가 지역경제의 회복력이 높은지를 판단하는 것은 어떤 상태를 회복의 상태로 간주하느냐에 따라 달라진다. 지역경제에 외부에서 충격이 가해질 때 지역 내 취약성의 정도나 충격에 따라 '위기에 저항하는 정도', '새로운 경로를 찾아가는 조정의 과정'이나 '새로운 경로의 창출여부', '충격에서 기존 수준으로 회복하는 속도' 등은 모두 지역경제의 회복력을 결정한다(Martin, 2011). 즉 실제로 위기에 노출될지의 여부, 충격이 가해졌을 때 피해의 정도, 피해 이후 원래의 경로까지 회복하는 정도, 피해 이후 더 높은 수준으로 성장할 수 있는 경로를 창출했는지의 여부 등에 따라 달라지는 것이다(Martin et al, 2016).

지역경제 회복력은 다양한 요소들의 영향을 받는다. 지역경제 회복력에 미치는 요소들은 '지역 내 자원과 역량', '지역의 경쟁력', '지역의 비즈니스 문화', '구성원 간의 신뢰', '지역제도', '각종 지원정책'의 유무와 정도 등 다양하게 존재한다. 지역경제 회복력은 이와 같은 수많은 요소들의 결합과 지역 간 맥락에 따라 서로 다를 수 있다.

그 중 특히 주목받는 요소는 지역의 산업구조이다. 지역 산업구조가 특정 산업에만 집중되어 있는 구조일 경우 해당 산업의 외부충격이 가해질 경우 지역경제 전체가 침체될 수 있다. 반면에 지역 산업구조가 특정 산업과 상관성이 낮은 산업으로 다양하게

구성될 경우 해당 산업의 외부충격에도 불구하고 다른 주력산업이 지역경제 전반의 침체를 막아줄 수 있다. 즉 산업다양성에 따른 포트폴리오 효과(portfolio effect)가 외부충격에 따른 지역경제의 피해정도를 줄이는데 도움을 준다. 특히 최근의 연구들은 산업구조의 다양성을 다차원적으로 접근하면서 다양성을 연관다양성(related variety)과 비연관다양성(unrelated variety) 등으로 구분하여 포트폴리오 효과와 특화효과가 동시에 나타나기 위한 지속가능한 산업구조의 방향을 찾고 있다(Frenken et al., 2007; Cainelli et al., 2018). 특히 최근 연구결과들은 산업구조의 다양성 확보가 새로운 혁신의 지역 내 수용을 돕기 때문에 '혁신 및 시장기회효과(innovation and market opportunity effect)'를 창출하는데 도움이 된다고 주장하고 있다(Martin, 2011).

그림 2-2 | 경기침체에 대응한 지역경제의 회복력



자료: Martin et al., 2016, p565

4) 지역경제 및 산업 쇠퇴 이론의 종합과 함의

현재 우리나라 산업도시가 겪고 있는 위기는 산업도시를 구성하는 지역경제 전반의 쇠퇴와 맞물려 있다. 이에 지역을 구성하는 개별 산업이 쇠퇴에 직면하게 되는 원인과 지역경제 전체 차원에서 쇠퇴를 겪는 과정에 대한 다양한 이론적 접근들을 살펴보았다.

우선 (글로벌) 가치사슬이나 생산네트워크 접근은 지역경제의 쇠퇴가 지역 (외부의) 선도기업과 지역 간 관계 속에서 지역의 역량이나 자산이 선도기업의 전략과 맞지 않음에 따라 지역이 선도기업과 분리되거나 가치사슬 내에서 담당하는 위치가 저하됨에 따른 결과로 인식한다. 반면에 클러스터 생애주기 접근은 클러스터가 형성되는 초기에는 이질성이 높은 상태이지만 점차 산업이 발달하면서 경로의존성이 점차 강해질수록 시장변화에 둔감하게 되어 새로운 기술이나 신상품을 받아들일 수 없게 되면서 클러스터가 쇠퇴하게 되는 것처럼 지역경제 또한 지역 내 다양성과 이질성 감소에 따른 고착으로 인한 결과라고 인식한다. 마지막으로 지역경제 회복력에 관한 논의는, 진화경제학이나 진화경제지리학적 접근과 밀접한 연관이 있으나, 기본적으로 지역 경제의 위기나 쇠퇴를 촉발시킨 원인이 지역 외부의 충격에 따른 결과라고 인식하는 대신 지역경제의 지속적인 침체가 외부충격에서 벗어날 수 있는 지역 내 역량의 취약성 때문으로 본다.

글로벌 가치사슬이나 생산네트워크 접근의 함의는 선도기업의 가치사슬에 지속적으로 접속해있으면서 위치를 상향시키는 것이 중요하지만, 특정 선도 기업에 의존적인 지역경제구조는 필연적으로 취약할 수밖에 없다는 것이다. 따라서 가치사슬 이론에 기초한 지역정책은 특정 선도기업 내의 가치사슬 내에서 지속적으로 그 가치를 상승시키는 전략을 취하면서 특정 선도 기업에 의존하지 않는 경제구조를 구축하기 위해 기업과 산업적 다양성을 확보하는 것이다.

클러스터 생애주기 관점에서는 결국 클러스터가 쇠퇴하지 않도록 새로운 경로를 창출하기 위한 새로움의 확보가 중요하다. 이를 극복하는 것은 지역이 고착상태에 빠지지 않도록 새로운 산업이나 기술 등을 끊임없이 연결시켜주는 것이다. 성공적인 클러스터는 외부에서 새로운 인력들이 지속적으로 유입되고 지역 내 새로운 산업경로가 끊임없이 창출되는 과정에 있는 것과 마찬가지이다. 이 때 완전히 새로운 산업이나 기술

을 이식하는 것은 어려운데, 이는 지역 내 타 산업이나 기술을 이해할 흡수역량(absorptive capacity)이 부족하기 때문이며 따라서 기존 산업과 연관된 산업을 중심으로 다양성을 증진시키는 정책이 필요하다.

마지막으로 지역경제 회복력을 강화하는 것은 지역 내 혁신역량이나 경쟁력, 지역제도 등 여러 가지가 있으나 중요한 요인은 지역 내 산업구조의 다각화에 따른 위험분산 효과의 존재유무에 달려있다. 즉 산업구조 다각화를 통한 지역경제의 취약성 극복이 우선적으로 필요한 정책이 된다.

지역경제와 산업의 쇠퇴에 대한 세 가지 이론적 접근들이 주는 함의는 지역의 쇠퇴는 특정 산업이나 기업, 기술, 공정에 대한 '의존'으로 인해 지역 내 취약성이 증가한 결과라는 것이다. 즉 특정 선도기업에만 의존하는 지역경제 구조, 특정 기술에만 의존하는 산업, 특정 산업에만 의존하는 경제는 필연적으로 내적 쇠퇴와 외적 충격에 취약할 수밖에 없다는 것이다. 이를 극복하는 전략은 결국 지역역량을 향상시키는 것, 즉 고숙련인력의 확보, 기술력의 증진 등 지역역량을 확보하는 방안, 특정 기업에 의존하지 않는 경제구조, 특정 기술이나 산업 중심의 고착효과에서 벗어나 새로운 기술이나 산업으로 다각화하는 전략을 동시에 수행하는 것이다.

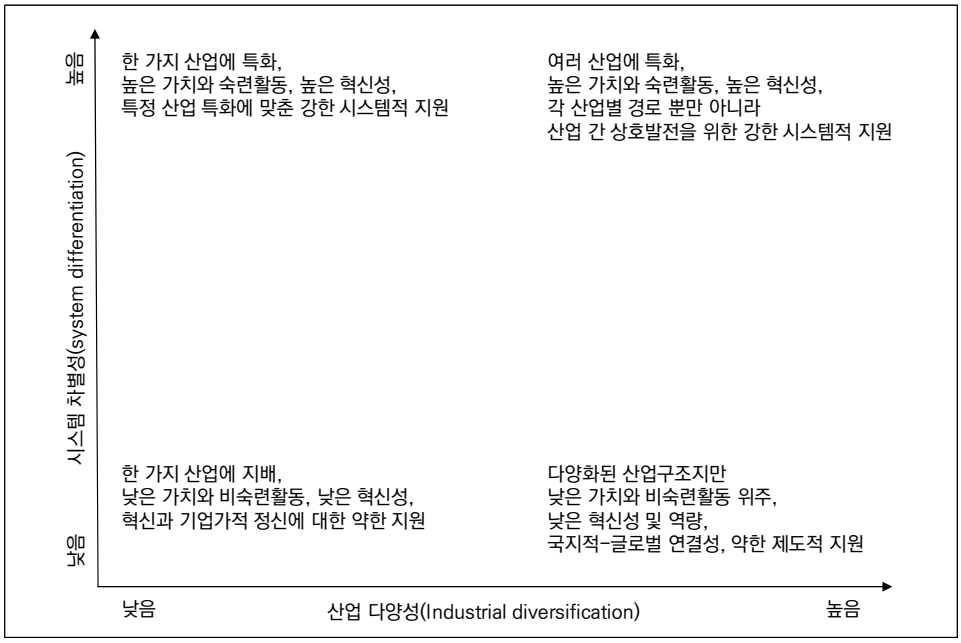
하지만 모든 지역이 고급 인재들을 확보하고 높은 기술력을 가지면서 산업차원에서도 다양성을 확보하는 것은 불가능하다. 따라서 지역경제 및 산업쇠퇴에 대응하기 위한 정책들은 해당 도시 혹은 지역이 처한 현재 조건에 맞춰서 좀 더 우월한 경로로 나아가는 전략들로 구성되어야 한다. 이에 관해서는 다음 절에서 살펴볼 것이다.

2. 지역산업의 위기극복 전략

1) 지역경제와 산업특성에 따른 발전경로와 전략

새로운 지역경제의 발전경로와 그에 따른 정책방향을 정하는 것은 현재 지역의 경제구조가 어떤 특성을 지니고 있는지에 따라 달라져야 한다. Grillitsch and Asheim(2018)은 지역산업구조를 구성하는 차원을 크게 산업 다양성(industrial diversification)과 시스템 차별성(system differentiation)으로 구분하여 유형화를 시도하였다.

그림 2-3 | 지역산업의 초기 조건에 대한 두 가지 차원(시스템 차별성과 산업 다양성)



자료: Grillitsch and Asheim, 2018, p1645

Grillitsch and Asheim(2018)에 따르면 시스템 차별성은 가치사슬 내의 부가가치나 숙련도를 의미한다. 만약 시스템 차별성의 수준이 높다면 해당 지역은 고부가가치나

높은 숙련을 요구하는 공정을 담당하고 있어 특정 산업의 시스템 내에서의 경쟁력 수준이 높은 것이다. 반면에 산업 다양성은 지역경제가 특정 산업에 과도하게 의존적인지 혹은 다양한 산업을 포함하고 있어 포트폴리오효과가 나타나는지를 의미한다.

시스템 차별성과 산업 다양성의 두 가지 차원을 조합하면 지역경제는 크게 4가지 유형으로 분류될 수 있다. 우선 시스템 차별성과 산업다양성이 모두 낮은 지역이다. 이 지역은 특정 산업에 과도하게 의존하면서 해당 산업 내에서 낮은 위치를 점유하고 있어 혁신능력이 낮고 외부 충격에도 취약하다. 반면에 산업다양성은 낮지만 시스템 차별성이 높은 지역은 특정 산업에 의존하긴 하지만 해당 산업 내에서 상대적으로 혁신수준이 높고 고부가가치 공정을 담당하는 경우를 의미한다. 반대로 산업다양성은 높지만 시스템 차별성이 낮은 지역은 다각화된 산업구조임에도 불구하고 산업 내에서 낮은 부가가치 공정을 담당하는 산업만 지역 내에 입지한 경우이다. 마지막으로 산업다양성과 시스템 차별성이 모두 높은 경우는 다양한 산업 모두에서 특화되어 있으면서 혁신역량이 가장 높은 바람직한 초기 조건이지만 달성하기 매우 어려운 조건이기도 하다.

표 2-2 | 새로운 지역 산업 발전경로의 유형

유형	메커니즘
업그레이딩(upgrading)	
1. (글로벌)생산네트워크 내에서의 위치 상향	• 글로벌 생산네트워크 내에서의 위치를 상향시키는 것. • 숙련이나 생산역량의 업그레이드를 통하여 가치사슬에서 더 유리한 위치를 점유하는 것
2. 경로 재조정(renewal)	• 신기술의 도입이나 조직혁신, 새로운 비즈니스 모델 등을 통해서 새로운 방향을 탐색하는 것
3. 틈새시장 발굴 (Niche development)	• 상징적 지식(symbolic knowledge)*의 결합을 통해 틈새시장을 발굴 * 디자인, 마케팅, 브랜드 이미지 등 심미적 속성을 지닌 지식
다각화(diversification)	
1. 연관 다각화 (related variety)	• 기존 산업의 경쟁력이나 지식을 통해 새로운 연관산업 분야로 다각화
2. 비연관 다각화 (unrelated variety)	• 기존 산업과 다른 지식을 결합하여 새로운 산업으로 다각화
경로 생성(emergence)	
1. 산업 도입 (importatiotion)	• 지역의 기존 산업과 관련이 없지만 이미 알려진 산업을 도입
2. 신산업 창출 (new creation)	• 급진적인 기술이나 과학적 발견에 기초하거나 새로운 비즈니스 모델, 사용자 기반의 혁신, 사회적 혁신을 통한 탐색과정의 결과로서 완전히 새로운 산업이 등장

자료: Grillitsch and Asheim, 2018, p1641

한편 지역경제와 산업구조의 발전 경로에 대한 다양한 연구들은 발전가능한 경로를 크게 3가지 측면에서 제시하였다(Grillitsch and Asheim, 2018). 우선 업그레이딩(upgrading) 경로는 기존 산업의 질적 변화를 통해 새로운 경쟁력을 확보하는 것을 의미한다. 업그레이딩은 또 세 가지 세부적인 전략으로 나눌 수 있는데, 첫째 생산 네트워크에서의 위치조정은 글로벌 생산네트워크 내 가치사슬에서 우위를 점하는 것을 의미하며, 경로 재조정은 기존에 갖추지 않았던 새로운 기술 등을 통해 다른 지역과 차별성을 부각시키는 것이며, 틈새시장발굴은 기존에 간과했던 요소들을 결합하여 지역산업의 가치를 상승시키는 전략이다. 이러한 업그레이딩 전략에서는 지역의 기존 주력산업의 변화는 존재하지 않으면서 산업차원의 가치상승을 주목적으로 한다.

둘째 다각화(diversification)는 기존 산업과 함께 기존 산업과 연관 혹은 연관되지 않은 새로운 산업으로 지역산업구조를 다양화하는 전략을 의미한다. 다각화 전략은 크게 연관 다각화와 비연관 다각화 전략으로 나뉜다. 연관 다각화는 기존의 주력산업과 연관된 산업으로 다각화를 꾀하는 것이라면, 비연관 다각화는 기존 주력산업에 완전 새로운 지식을 결합하여 새로운 산업을 도입하는 것을 의미한다. 하지만 대체로 비연관 다각화는 많은 대규모 초기투자가 필요하고 지역의 주력 산업과 단절된 새로운 산업을 위한 인력과 제도를 필요로 하므로 추진되기 어려워 연관 다각화 전략이 선호되는 경향이 있다. 예를 들어 엔진을 만들던 기업들이 많은 지역에서 일부 기업들이 엔진과 연관된 풍력발전기를 만들 경우 연관 다각화 전략을 취한 것이다.

마지막으로 경로 창출(emergence)은 기존 산업과 완전히 다른 산업을 이식하거나 완전히 새로운 산업으로 지역 산업구조를 재편하는 것을 의미한다. 여기에는 외부에서 발생한 새로운 산업을 도입하거나 지역 내에서 새로운 산업을 육성하는 전략이 모두 포함된다. 경로창출은 기존의 주력산업과 완전히 관련성이 없는 산업을 도입하거나 육성하는 전략이기 때문에 지역산업을 구성하던 인력과 자본, 기술, 제도의 전반적인 변화가 필요하다. 완전히 새로운 산업으로의 전환은 지역 경제의 체질과 구조를 완전히 바꾸는 전략이지만 실제 지역 내 제도의 이력현상(hysteresis) 등을 고려하였을 때 상당한 마찰과 갈등이 빚어질 수 있어 전혀 다른 기술적 · 제도적 특성을 지닌 산업을 도입하는 것은 쉽지 않다.

다음의 <표 2-3>는 앞선 지역산업의 초기조건에 따른 산업발전경로의 최적형태와 그에 따른 장애요인 및 정책 등을 정리한 것이다. 시스템 차별성이 낮은 지역은 고부가 가치를 창출할 수 있도록 업그레이드 전략이 우선적으로 요구되고, 산업다양성이 낮은 지역은 다각화 전략이 우선적으로 필요하다. 새로운 경로 창출 전략, 즉 기존 산업과 완전히 다른 산업을 도입하거나 육성하는 전략은 산업 다양성과 시스템 차별성이 모두 높을 경우에만 적용되는 전략이다. 즉 기존의 지역산업구조를 완전히 버리고 새로운 구조로 탈바꿈한다는 것은 불가능한 전략이며, 대체로 기존 산업구조를 고도화하면서 점차 체질을 개선해나가는 전략이 현실적으로 수용 가능한 지역경제 및 산업구조의 개편전략이라 할 수 있다.

표 2-3 | 지역 초기조건에 따른 산업발전경로의 장애물과 기회

구분	낮은 시스템 차별성 낮은 산업 다양성	낮은 시스템 차별성 높은 산업 다양성	높은 시스템 차별성 낮은 산업 다양성	높은 시스템 차별성 높은 산업 다양성
산업발전 경로의 최적형태	- 산업도입과 경로 업그레이딩	- 산업도입과 경로 업그레이딩	- 연관 및 비연관 다각화	- 연관 및 비연관다각화 - 새로운 경로 창출
새로운 경로 창출의 장애요인	- 주체들의 낮은 역량과 다양성 - 글로벌혁신 및 생산 네트워크에서의 주변적 위치	- 주체들의 낮은 역량 - 글로벌혁신 및 생산 네트워크에서의 주변적 위치	- 동질적 지식기반 - 특화영역 이외의 제한된 네트워크	- 산업 및 부문 간 네트워크 부족 - 낮은 활용능력
기존 산업경로 탈피의 장애요인	- 광범위한 제도적 취약성 - 주요기업에 의한 정책과 네트워크의 잠재적 독점화	- 광범위한 제도적 취약성 - 붕괴된 거버넌스 프로세스	- 기존 특화산업에 의한 광범위한 고착효과 (정치적, 기능적, 인지적)	- 새로운 경로로의 자원이전에 대한 잠재적 장애
산업발전경로에 대한 장소기반 정책의 목표	- 틈새시장에서의 더 나은 위치점유와 시스템의 복잡성 증대	- 틈새시장에서의 더 나은 위치점유와 시스템의 복잡성 증대	- 보다 역동적인 산업 성장경로로의 이동	- 보다 역동적이면서 창의적인 산업경로로의 이동
행위자에 대한 정책	- 틈새시장에서 로컬 행위자의 숙련과 경쟁력 강화	- 일반적인 차원에서 또한 우위에 있는 산업에서 로컬 행위자의 숙련과 경쟁력 강화	- 상호보완적 영역에서 숙련과 경쟁력 강화 - 새로운 행위자의 유입 촉진	- 새로운 산업경로와 관련해서 행위자의 경쟁력 강화 - 연구기반 지식의 상업화를 위한 역량 증진
네트워크에 대한 정책	- 글로벌생산네트워크에서의 네트워크 강화 - 지역 외부의 대학이	- 글로벌생산네트워크에서의 네트워크 강화 - 대학의 국제 연계 강화	- 연관 산업과의 글로벌 네트워크 촉진 - 연구 및 산업분야에	- 산업과 부문들 간의 지역적 연결성 증진

구분	낮은 시스템 차별성 낮은 산업 다양성	낮은 시스템 차별성 높은 산업 다양성	높은 시스템 차별성 낮은 산업 다양성	높은 시스템 차별성 높은 산업 다양성
	나 다른 지식공급자와의 네트워크 강화	- 산-학 네트워크 강화	서의 비연관 지식 공급자와의 글로벌 네트워크 강화 - 현재 산업주체와 정책가 간의 자기강화적 유착관계 탈피	
제도 및 조직적 지원	- 지역정책입안자들의 권한을 강화하고 국가 차원에서 이들의 의견을 반영 - '글로벌 마인드' 촉진 - 핵심지역에서 활용가능한 자원이나 지원구조에 대한 접근성 강화 - 지역의 매력증진(개인 혹은 조직의 유입을 위한 인센티브 제공)	- 다차원적 거버넌스 강화 - 우선산업을 지원하기 위해 정책을 조정 - 지원기능 유치 및 기능강화 - 지역의 매력증진(개인 혹은 조직의 유입을 위한 인센티브 제공)	- 새로운 경로로의 다각화를 위한 지역차원의 비전수립 - 클러스터, 기업가정신, 혁신정책 등을 기존 산업경로가 아닌 새로운 산업경로를 지원하는 쪽으로 전환 - 상호보완적 부문에 대해 교육훈련 강화 - 핵심지역에서 활용가능한 재정이나 다양한 기능들에 대한 접근 강화	- 로컬차원에서 혁신과 기업가정신에 필요한 모든 핵심자원과 역량을 지원(병목현상을 제거하고 연결성을 강화하는데 초점) - 부문간 이동과 상호작용을 저해하는 요소제거 - 산업과 무문간 연결을 위한 플랫폼 조성 - 공공지원과 자원을 기존의 산업경로에서 새로운 산업경로로 전환

자료: Grillitsch and Asheim, 2018, p1648, 1651

2) 지역산업의 전략적 접근을 위한 방안으로서 스마트 전문화

앞서 Grillitsch and Asheim(2018)이 제시한 지역의 산업적 초기조건에 따른 발전경로에 따르면 근본적으로 낮은 시스템 차별성과 낮은 산업다양성의 조건을 벗어나는 것이 지역경제가 쇠퇴에서 벗어나면서도 지속적으로 성장할 수 있는 원천으로 보인다. 특히 이들이 주장하는 내용의 핵심은 기존의 클러스터 정책이나 지역혁신체계(Regional Innovation System, RIS)처럼 첨단산업이나 연구개발에 특화된 산업 중심의 정책을 요구하지 않는다는 점이다(Asheim, 2019). 낮은 시스템 차별성을 가지고 있으면 시스템 차별성을 더 높이기 위한 역량강화와 교육이 필요하다는 점을 강조하고, 산업다양성이 낮을 경우 연관된 산업을 발전시키기 위해 노력하자고 주장한다. 특히 산업 차원에서 지역이 지닌 조건이 다르고 각 지역들이 지닌 경제적 특성과 부존자원이 다른 상황에서 모든 지역이 동일한 목표를 지향하는 것은 제로섬 게임에 불과하다.

오히려 필요한 것은 Foray(2017)가 언급한 것처럼 “긍정적인 구조적 변화(positive structural changes)”, 즉 지역산업다각화와 미래경쟁력 강화를 통해 경제성장과 새로운 일자리 창출이라는 큰 목표를 달성하는 것이다. 이는 산업정책 뿐만 아니라 혁신정책, 또한 장소기반적인 공간정책을 필요로 한다(Asheim, 2019).

이런 산업정책, 혁신정책, 장소기반적인 공간정책이 모여 지역경제발전을 위한 새로운 전략적 접근법으로 정책분야에서 또한 학문분야에서 주목받고 있는 개념이 바로 스마트 전문화(smart specialization)이다. 스마트 전문화는 이미 유럽연합의 기금활용을 위한 기본정책 방향으로 자리 잡았다. 물론 스마트 전문화는 일종의 정책 전략이지만 여기서는 스마트 전문화의 학술적 논의를 중심으로 이를 설명하고자 한다.

스마트 전문화의 이론적 기반은 애덤스미스의 분업과 리카도의 비교우위론, 포터의 경쟁우위론, 혁신에 관한 진화경제학적 논의들을 통합하여 제시된 결과이다. 스마트 전문화에서의 전문화는 ‘특화’와는 다른 개념으로 사용하고 있다. 기존의 특화는 특정 산업부문에 초점을 맞추지만, 오히려 스마트 전문화에서의 전문화는 해당 국가 혹은 지역이 지닌 우위에 기초하여 향후 역량을 집중시키고 육성할 전략적 “영역(domain)”을 설정하는 것이다(Asheim, 2019). 따라서 스마트 전문화는 다양화된 특화(diversified specialization) 전략이라 할 수 있다. 스마트 전문화에서 “스마트”는 바로 이런 영역을 발견하는 과정이 특정 개개인의 이익 대변과정에서 드러나는 것이 아니라 바로 “기업가적 발견(entrepreneurial discovery)”에 기초하여 탐색하는 것을 의미한다. Asheim(2019)은 “기업가적”이라는 것이 일반적으로 생각하는 기업이나 스타트업과 같이 기업가의 의사나 역할에 초점을 맞춘다는 의미가 아니라 “기업가적으로 생각하는” 모든 행위자들, 즉 기업가뿐만 아니라 대학, 정부 등을 모두 통칭하는 말이라고 주장한다(Grillitsch and Asheim, 2018). 즉 지역의 경제발전과 관계된 다양한 주체들이 기업가적 생각을 지니고 지역이 지닌 고유한 자산과 (글로벌) 가치사슬 상에서의 위치 등에 대한 체계적이고 심층적인 분석에 기반하여 지역 차원의 비전과 발전을 위한 영역을 탐색하고 그에 따라 혁신역량을 집중할 “우선순위를 선정(priority-setting)”하는 것이 스마트 전문화의 핵심이라고 볼 수 있다. 앞선 산업 초기조건에 대한 틀에 비

추어 생각해보면 지역이 지금 시스템 차별성과 산업 다양성의 차원에서 어디에 위치해 있는지를 분석하고 이에 기반해서 향후 우선적으로 집중할 부문을 선택하는 것이다.

그렇다면 스마트 전문화에서 지역정부와 정책의 역할은 무엇일까? 스마트 전문화는 더 이상 위로부터의 산업 선별과 집중을 요구하지 않는다. Foray(2018)는 스마트 전문화에서 정부는 기술이나 산업을 선별하여 지원하는 것이 아니라 조정자, 매개자로서의 역할을 통해 기업가적 발견을 촉진하는 역할을 담당해야 한다고 주장한다. 예를 들어 지역의 산업기반을 무시한 채 4차 산업혁명에 따라 특정 산업을 선별하여 육성하는 것은 잘못된 기준이다. 오히려 기존 지역의 주력산업에 새로운 범용기술(4차 산업혁명에 따른 빅데이터, AI 등)을 적용하는 프로젝트를 정책적으로 지원함으로써 기존 산업을 중심으로 한 연관 다각화와 업그레이딩 전략을 추구하는 것이 보다 안정적이면서도 지속가능한 발전방식인 것이다(정준호, 2016). 따라서 정부정책은 기업가적 발견을 위해 기업가들을 중심으로 한 공식적/비공식적 모임을 중심으로 지역 차원의 기술발전 방향을 정립하고 정부는 이를 지원하기 위한 다양한 제도를 발굴하는 상향식 접근과 하향식 접근의 접목이 필요하다.

CHAPTER 3

지방 산업도시 특성과 위기진단

1. 한국 산업도시의 성장과 변화 | 43
2. 지방 산업도시의 현황 | 48
3. 지방 산업도시의 제조기업 입지분포와 거래관계 특성 | 63
4. 지방 산업도시의 취약성 분석 | 78

CHAPTER 3

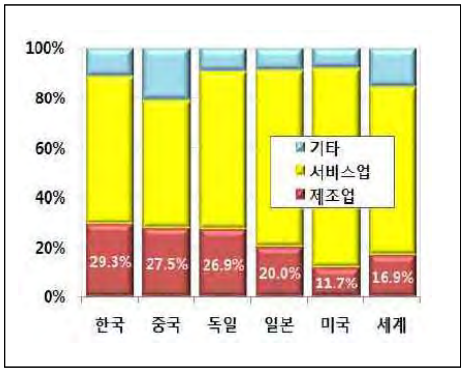
지방 산업도시 특성과 위기진단

본 장에서는 지방 산업도시의 특성과 위기를 진단하였다. 지방 산업도시의 특성은 일반 현황과 함께 제조기업의 입지분포와 거래관계 특성을 살펴보았으며, 지역산업의 위기극복 전략에 대한 이론을 바탕으로 구조적, 기능적, 공간적 취약성 측면에서 위기를 진단하였다. 지방 산업도시는 최근 인구감소와 함께 고용성장률, 제조업 실질 부가가치 하락 등의 사회경제적 변화가 나타나고 있다. 또한 특정 제조업 또는 대기업에 의존한 산업구조, 단순반복 업무 중심의 고용, 열악한 정주여건 등 모든 차원에서 취약한 구조를 지니고 있다는 점을 확인하였다. 따라서 향후 지방 산업도시의 도시재생은 어느 한 분야가 아니라 통합적인 차원에서 접근해야 한다.

1. 한국 산업도시의 성장과 변화

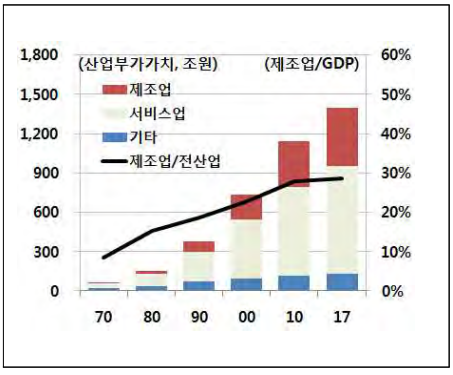
1) 한국 경제에서 제조업의 역할

그림 3-1 | 주요국의 제조업/GDP비중('16)



자료: 현대경제연구원, 2018, p2

그림 3-2 | 한국 제조업/GDP비중



자료: 현대경제연구원, 2018, p2

우리나라에서 제조업의 성장과 쇠퇴는 경제 전체의 성장과 쇠퇴를 이끄는 주요한 요인이다. 한국 제조업이 경제에서 차지하는 비중(2017년 실질가치 기준 제조업 부가가치가 GDP에서 차지하는 비중)은 29%로 서비스업이 차지하는 비중인 53%보다는 낮지만, 미국(11.7%), 독일(26.9%), 일본(20.0%) 등 제조업 선진국들보다 높은 수준을 기록할 뿐만 아니라, 중국(27.5%)보다도 높다(현대경제연구원, 2018:2).

그림 3-3 | 한국 제조업 및 서비스업의 노동생산성

자료: 현대경제연구원, 2018, p6

그림 3-4 | 한국 제조업 및 서비스업의 정규직 비중

자료: 현대경제연구원, 2018, p4

이러한 제조업은 서비스업에 비해 경제발전 기여도가 높고, 양질의 일자리를 창출하는데 용이하다. 외형상 제조업의 경제성장에 대한 기여율은 2010~2017년 32.2% 수준이며 서비스업은 49.5%이나, 제조업의 생산 파급경로를 통한 타 산업 후방효과와 제조업의 좋은 일자리 창출로 인한 가계소득효과까지 고려한다면 실제 제조업의 경제성장에 대한 기여율은 50% 이상으로 추정된다(현대경제연구원, 2018:3). 특히 1990년 이후 제조업의 경제 성장 기여율은 상승 추세에 있는 반면, 서비스업 성장 기여율은 하락 추세를 형성하고 있다(현대경제연구원, 2018:3).

전체 경제에의 기여율뿐만 아니라 제조업의 경우 서비스업에 비해 상대적으로 양질의 일자리를 창출한다. 2016년 기준으로 제조업 내 정규직 비중은 86%수준이지만 서비스업은 64%에 불과하다. 임금수준도 제조업이 2016년 기준 월 300만원 이상 소득자 비중에서 제조업은 47%로 서비스업 내 비중 38%보다 높게 나타났다(현대경제연구원, 2018:4).

이와 같이 제조업의 임금수준과 높은 기여율은 제조업의 높은 생산성에 기인한다. 2016년 현재 서비스업 대비 제조업 노동생산성(실질부가가치 기준) 수준은 2.2배에 달하고 있으며 시간이 갈수록 그 격차가 확대되는 모습을 보이고 있다(현대경제연구원, 2018:6). 제조업은 연구개발 및 전후방 산업 연계를 통해 경제에 기여하고 있는데, 2015년 기준 제조업 R&D 투자 규모는 45조 8,000억 원으로 우리나라 전체 R&D 투자의 90%를 차지하고 있다. 이는 2015년 기준 서비스업 4조1,000억 원의 10배가 넘은 규모다(현대경제연구원, 2018:6).

2) 한국 지방 산업도시의 성장

비교적 양질의 일자리를 다수 창출하고 경제발전 기여도가 높은 제조업의 비중이 타 도시에 비하여 높은 한국 산업도시의 성장과정을 살펴보면 다음과 같다.

표 3-1 | 시기별 산업단지 설치산업입지정책과 관련제도 변화

구분	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대
정책 대상	계획입지개발시도	수도권내 산업집중	지역적 불균형심화	개발입지증대 첨단산업공급	지식기반산업 입지수요공급
정책 기조	수출위주의 경공업입지	수도권억제 대규모산업단지조성	산업단지내실화 농공단지개발	입지유형다양화 입지규제완화 구조조정촉진	전문화된 집적지구 지식기반경제구축
관련 법규	국토건설종합계획법 수출산업단지조성법 기계공업진흥법 조선공업진흥법 전자공업진흥법	지방공업개발법 산업기지개발촉진법 공업배치법	수도권정비계획법 중소기업진흥법 농어촌소득원 개발촉진법 공업발전법	산업입지법 공업배치법 국토이용관리법개정 산업기술단지 지원특별법	산업입지법개정 문화산업진흥법 국토계획및이용법
비고	울산공업센터조성 수출산업단지조성	지방공업개발장려지구 동남권의 대규모산업단지조성 수출자유지역개발	서남권대규모 산업단지조성 농공단지개발 아파트형공장조성	산업단지명칭변경 개발절차간소화 개별입지증대 테크노파크조성	도시첨단산업단지 문화산업단지 소프트웨어진흥단지

자료: 송부용 외, 2019

1950년대는 일제강점기와 한국전쟁으로 인해 국토는 황폐화되고 국가 경제는 외국의 원조에 의존하는 상황이었다. 이러한 국가적 경제 상황을 개선하기 위해 초점을 맞춘 것은 제조업 분야의 육성이었다. 국가는 자립경제성장을 위해 1962년 제1차 경제개발 5개년 계획(1962-66)을 수립하고 정부주도의 수출주도형 공업화 전략을 추진하였다(국토교통부, 2013). 수출주도형 공업화 전략의 가장 중요한 공간적 전략은 바로 산업단지를 건설하는 것이었다. 1962년 정유, 비료, 종합제철 산업 육성을 위한 울산공업지구 지정, 1964년 수출산업육성을 위한 한국수출산업공업단지 제1단지(서울 구로동) 지정은 그 출발점이었다(류승한, 2018). 국가 차원에서는 산업단지 조성을 촉진하기 위해서 토지수용특례법(1962), 도시계획법(1962), 국토건설종합계획법(1963), 수출산업공업단지개발조성법(1964), 전자공업진흥법(1969) 등을 도입하여 이를 제도적으로 뒷받침하였다.

1960년대와 달리 1970년대에는 1960년대의 경공업 중심에서 벗어난 산업구조 개편과 중화학공업 육성시책이 본격적으로 추진되었다(국토교통부, 2013). 국가차원에서는 범부처적 중화학공업추진위원회와 중화학공업기획단을 설치하였으며, 산업단지를 효율적으로 개발하기 위하여 1974년 산업기지 개발공사를 설립하였다. 이를 바탕으로 동남권 임해지역에 특정업종 중심의 전문 중화학공업단지 건설이 시작되었다(국토교통부, 2013). 1970년 수출자유지역설치법을 제정하여 마산, 익산에 수출자유지역을 설치하였고, 지방공업개발법을 기초로 광주, 전주, 대전, 청주 등에 지방공업단지를 개발하였다. 법적으로는 공업단지관리법(1975), 공장입지에 관한 공업배치법(1977) 등을 제정하여 이를 뒷받침하였다(국토교통부, 2013).

1970년대 중화학공업 육성전략이 실효를 거두었지만 수도권과 경부축 상의 동남권 위주의 성장으로 인해 지역 불균형이 심화되는 문제가 발생하였다. 이를 해소하기 위해 국가차원에서는 국토균형발전을 추구하는 정책기조로 내륙산업단지 개발에 앞장섰다. 특히 중부 및 서남부지역 신산업지대를 중심으로 개발이 이루어졌다. 이 시기에 명지녹산, 군장, 대불 산업단지가 개발되었으며, 수도권 개발유도권역에 속한 안산과 시흥에 반월/시화산단, 인천에 남동산업단지가 개발되었다. 한편으로는 농어촌 소득증

대를 위해 농공단지도 전국적으로 개발되었다(국토교통부, 2013).

국가주도의 산업단지 개발을 통해 제조업은 크게 성장하였으나 기술역량은 아직도 낮은 수준에 머물러 있었다. 따라서 1990년대 이후의 제조업 성장전략은 전기전자, 정밀기계, 신소재 등 첨단업종을 중심으로 산업구조를 고도화하고 첨단산업단지 개발 등을 통해 경쟁력을 향상시키는 것이었다. 특히 수도권 외 지역의 성장거점을 마련하는데 중점을 두었는데, 이 시기에 대덕연구단지, 광주첨단단지, 6개 지방과학단지(부산, 대전, 전주, 강릉, 오창 등)가 개발되었으며, 외국기업 국내투자 촉진을 위한 '외국인투자지역' 제도(1994)도 도입되었다. 특히 이 시기에는 기존 산업기지 개발 촉진법, 지방공업개발법 등으로 나뉘어져 있던 산업입지 관련 법률을 '산업입지 및 개발에 관한 법률(1990)'로 통폐합하고 공업배치법, 공업단지관리법 등을 '공장배치 및 공장설립에 관한 법률(1990)'로 통폐합하여 법률 차원의 중복을 제거하고 체계적으로 관리할 수 있는 기반을 마련하였다(국토교통부, 2013).

그림 3-5 | 산업도시의 위기 도래

자료: http://magazine.hankyung.com/business/apps/news?popup=0&nid=01&c1=1&nkey=2018102201195000311&mode=sub_view 접속일자 : 19.12.24

이와 같은 국가 주도의 지방 산업단지 조성을 통해 한국 경제는 고도의 경제성장을 달성하였다. 특히 동남해안권의 도시들은 이와 같은 산업육성정책으로 말미암아 성장하였다. 하지만 특정 산업 위주, 특정 대기업 위주의 산업특화전략을 통해 성장했던 지방 산업도시들은 4차 산업혁명, 인구감소와 수요 감소 등 경제·사회의 구조적 변환기에 직면하면서 어려움을 겪기 시작했다. 특히 조선, 자동차 등 주력산업의 경기침체가 더해지면서 2016년 전후로 해안권에 위치한 지방 산업도시에서 대규모 공장들이 연쇄적으로 문을 닫기 시작했다. 2016년 한진중공업 파산 이후, 2017년 현대중공업 군산공장의 가동중단, 2018년 한국GM군산공장 폐쇄결정 뿐만 아니라 통영 신아SB, 성동조선 등 6개 조선소의 파산 등은 동서남해안권의 산업도시에 충격을 가져다주었다. 특히 주력 산업의 경기 침체는 지역상권의 동반위축으로 이어지는 등 지역경제 전반에 부정적인 영향을 미치고 있다.

2. 지방 산업도시의 현황

1) 분석대상 지방 산업도시의 선정

최근 산업차원의 위기가 도래한 지방 산업도시의 현재 상황을 살펴보기 위해 산업통상자원부(이하 산업부)의 산업위기대응 특별지역(이하 특별지역), 고용부의 고용위기지역과 함께 장철순 외(2014)의 분류기준을 적용하여 분석대상 지방 산업도시를 우선적으로 선정하였다. 산업위기대응특별지역이나 고용위기지역으로만 분석을 한정하지 않은 것은 현재 경기침체를 겪고 있지 않은 곳이라도 앞서 언급한 것처럼 우리나라 산업도시 성장 특성 상 특정 산업에 집중된 구조를 지니고 있으며 대기업 의존적인 경향이 높기 때문에 언제든지 위기에 빠질 수 있기 때문이다. 따라서 현재 특별지역으로 지정된 곳과 산업도시이지만 아직은 특별지역으로는 지정되지 않는 곳을 함께 분석하여 위기 이전의 대응방안을 모색하고자 한다. 구분을 위하여 산업위기대응 특별지역이나 고용위기지역으로 선정된 도시를 “산업위기도시”로, 이에 해당하지 않지만 산업도

시 특성을 가지고 있는 도시를 “산업위험도시”로 분류하였다.

국가균형발전특별법 제17조에 기반하여 산업통상자원부가 고시한 「산업위기대응특별지역의 지정기준 등에 관한 고시」에 따르면 산업위기대응특별지역은 1) 산업특화도가 지역 내 전체산업 중 2순위 내로 높고, 2) 지역 내 주된 산업의 종사자수 비율이 전국평균보다 2표준편차 이상 높으며, 3) 지역산업구조 다양성 지수가 전국평균보다 낮은 지역에 대해 지역 주요산업과 지역경제가 침체된다고 판단되는 지역을 선정하며 2018년 울산 동구, 거제, 통영, 고성, 창원 진해, 영암, 목포, 해남이 선정되었다(산업통상자원부, 2018b). 고용정책기본법 제32조에 따라 고용노동부가 고시한 「고용위기 지역의 지정 기준 등에 관한 고시」에 따르면 고용위기지역은 고용피보험자 증감률이 전국 평균 증감률보다 5%p 이상 낮고, 직전 1년 간 평균 피보험자 수가 5% 이상 감소하고 구직급여 신청자 수가 20% 이상 증가하는 등의 기준을 충족하거나 선제적 대응이 필요한 지역에 대해 지정할 수 있다. 2018년에 울산 동구, 군산, 거제, 통영, 창원 진해, 고성, 목포, 영암이 지정되었다(고용노동부, 2019). 마지막으로 장철순 외(2014: 50)에서는 “1) ‘제조업 종업원수 비율’이 전국 평균보다 2배 이상 높은 도시, 2) 인구증가율 대비 제조업 고용증가율이 2배 이상인 도시, 3) 특정 제조업종 종업원수 비율이 40% 이상인 도시”의 3개 기준 중 2개 이상 충족하는 도시로 산업도시를 정의하고 분석을 통해 울산, 포항, 거제, 아산, 당진, 구미, 여수, 광양의 8개 도시를 산업도시로 간주하였다.

위의 기준에 따라 제시된 산업위기대응특별지역, 고용위기지역, 장철순 외(2014)에 의해 선정된 산업 도시들 중에서 인구 100만 이상의 대도시와 수도권 도시는 분석에서 제외하였다. 이는 서론에서 언급한 것처럼 수도권 인접도시나 울산과 창원 같은 대도시의 경우 인구규모가 상대적으로 크기 때문에 규모가 작은 중소도시와 다른 차별적인 접근법이 필요하기 때문이다. 이에 총 11개 도시(군산, 목포, 해남, 영암, 거제, 통영, 고성, 포항, 구미, 여수, 광양)를 현황 분석을 위한 지방 산업도시로 선정하였다.

표 3-2 | 산업도시 기본 현황

지역	도시	인구 (명)	사업체수(개)			종사자수(명)			면적 (㎢)	산업단지 (천㎡)	공업지역 (천㎡)
			전체	제조업	%	전체	제조업	%			
전북	군산시	272,645	22,174	1,936	9	105,360	26,559	25	1,130	139,564	27,516
전남	목포시	232,327	21,463	1,152	5	82,523	3,981	5	52	2,415	8,388
	해남군	71,901	5,604	601	11	22,845	4,198	18	1,031	2,457	2,324
	영암군	54,731	4,627	864	19	33,298	15,816	47	604	45,470	14,756
경남	거제시	250,516	15,765	853	5	118,008	50,680	43	403	14,257	8,690
	통영시	133,720	11,345	601	5	44,050	6,362	14	240	6,896	6,131
	고성군	53,243	2,878	214	7	11,957	1,181	10	518	2,776	6,163
경북	포항시	510,013	42,330	3,057	7	197,496	39,408	20	1,130	53,342	42,586
	구미시	421,494	34,719	4,542	13	208,426	95,569	46	615	59,894	28,461
전남	여수시	283,300	23,576	1,474	6	122,447	22,008	18	511	87,556	58,960
	광양시	156,564	11,925	958	8	72,600	18,619	26	463	100,820	48,821

· 면적: 행정안전부(2018), 지방자치단체 행정구역 및 인구현황(17.12기준)
· 인구: 통계청, 주민등록인구(2018년) / 사업체/종사자: 통계청, 총사업체조사(2017년 기준자료)
· 산업단지: 산업단지공단, 2018년 3분기 전국산업단지현황조사 / 용도지역: 통계청, 2017 용도지역(시군구)

2) 지방 산업도시의 기본 현황

(1) 인구규모

분석대상으로 선정한 지방 산업도시의 인구규모는 2017년 기준 포항, 구미를 제외하면 대부분이 30만 미만의 중소도시에 해당하고 있다. 즉 위기에 빠졌거나 혹은 위기에 빠질 가능성이 높은 지방 산업도시의 경우 인구 100만 이상의 울산, 창원을 제외하면 대부분 인구 규모가 크지 않기 때문에 도시 차원의 도시화경제 효과가 낮다고 판단할 수 있다.

특히 문제는 인구 규모가 작은 지방 산업도시 인구가 점차 줄고 있다는 사실이다. 전남지역의 목포, 해남, 영암, 여수는 2005년부터 계속 인구가 감소하고 있는 상황이다. 반면에 2015년 이전까지 상황이 좋았던 군산, 거제, 통영, 포항, 구미 등의 산업도시들은 인구증가를 경험하였으나 2015년 이후에는 모두 인구가 정체하거나 소폭 감소하기 시작

했다. 이와 같은 변화는 지방 도시의 인구감소라는 보편적 원인과 함께 제조업 위기로 인해 실직자들이 늘어나면서 이주자가 늘어나는 것에도 기인하는 것으로 보인다.

표 3-3 | 산업도시 최근 인구변화

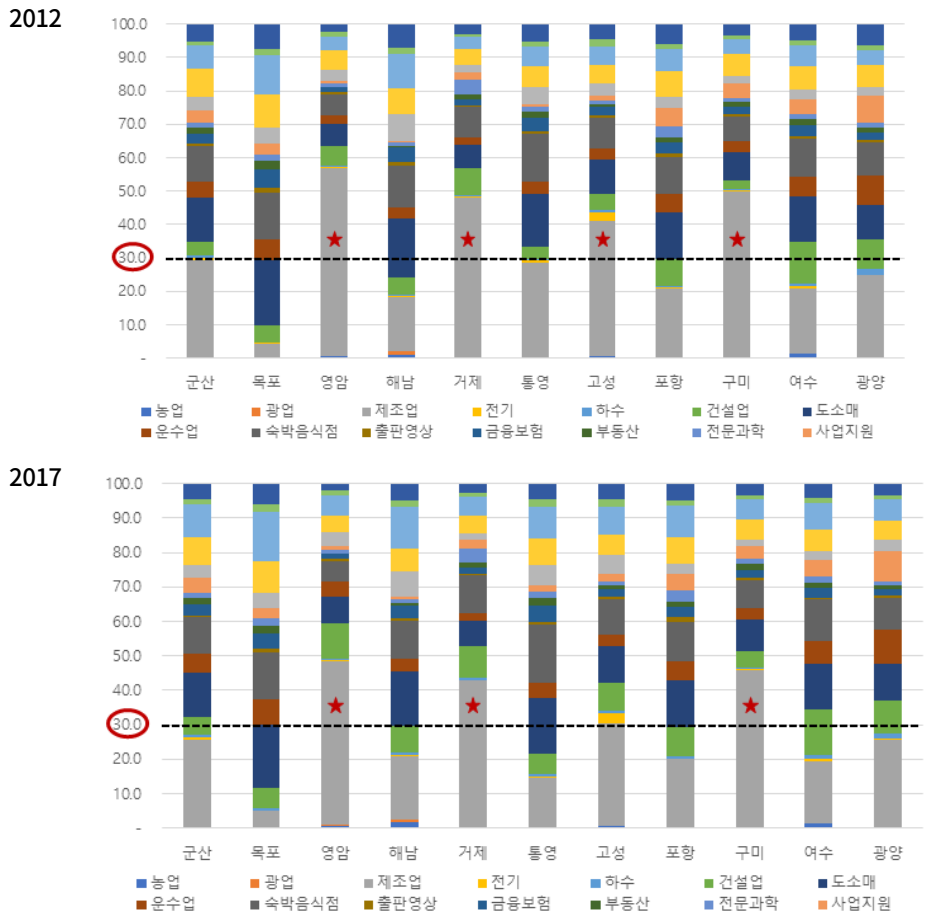
지역	도시	2005년	2010년	2015년	2016년	2017년	2018년
전북	*군산시*	250,011	260,546	275,155	276,394	273,649	272,204
전남	*목포시*	244,888	249,960	239,524	237,484	233,948	231,798
	해남군	74,086	66,042	69,237	68,342	67,123	66,209
	영암군	61,256	58,748	61,535	60,329	57,679	57,175
경남	*거제시*	196,481	231,271	261,371	262,986	257,847	252,889
	통영시	121,555	129,366	137,208	136,035	132,962	131,407
	고성군	49,516	51,703	53,882	53,123	52,439	51,778
경북	포항시	489,698	511,390	511,804	510,360	506,909	504,382
	구미시	383,786	402,607	421,075	422,237	423,003	422,195
전남	여수시	277,995	269,937	273,761	273,925	271,741	270,947
	광양시	135,881	137,810	144,414	144,364	144,010	144,027

출처: 국가통계포털(http://kosis.kr/index/index.do) 인구총조사

(2) 제조업 비중 및 제조업 고용성장률

분석대상 산업도시의 제조업 비중을 살펴보면 2017년 사업체 기준으로는 전체 사업체 수에서 제조업이 차지하는 비중이 20% 미만이지만, 종사자수 기준으로는 적게는 5%에서 많게는 약 50% 수준까지 제조업이 차지하는 것을 볼 수 있다.

그림 3-6 | 2012, 2017년 전산업 중 제조업 종사자수의 비중

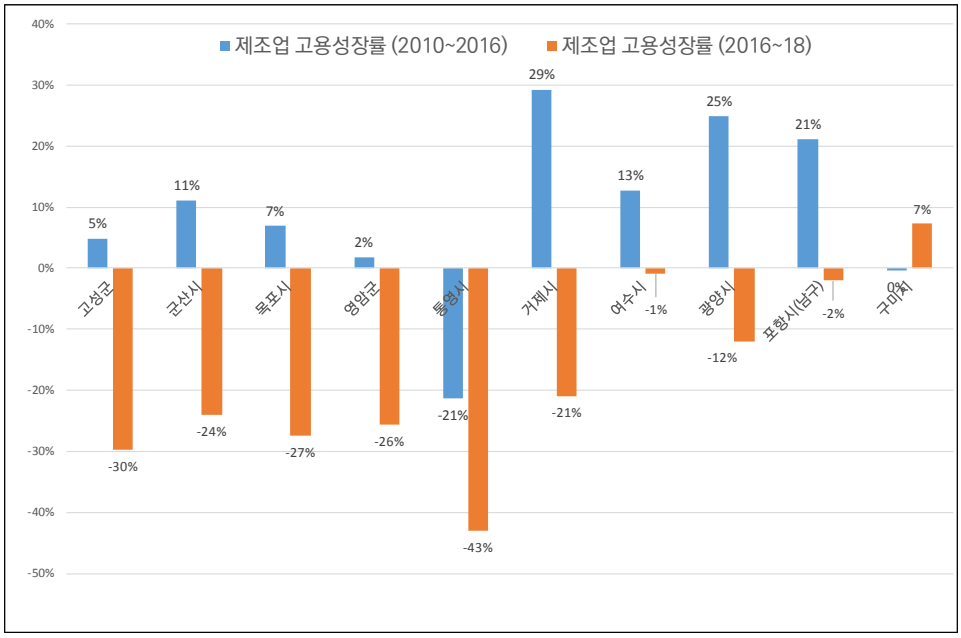


자료: 국가통계포털 전국사업체조사 시군구별 현황

2017년 종사자수 기준으로 제조업 비중이 높은 지역은 영암, 구미, 거제 순이며 이들 지역의 전체 종사자수 중 제조업 비중은 40%가 넘는 수치여서 제조업의 편중이 매우 두드러지게 나타나고 있다. 특히 제조업 사업체 수 비중은 낮지만 종사자수 비중이 높은 것으로 볼 때 해당 지역은 대기업 중심으로 구조가 짜여있음을 알 수 있다. 반면에 목포는 전체 종사자 중 제조업 종사자 비중이 5% 수준으로 매우 낮고, 고성 또한 전체 종사자의 10% 수준에 불과한 것으로 나타났다. 통영과 목포의 경우 제조업보다

도소매업과 음식·숙박업이 더 큰 비중을 차지하고 있다. 2012년과 비교하면 통영과 고성은 제조업의 비중이 10% 이상 감소하는 커다란 변화를 겪었다.

그림 3-7 | 분석대상 산업도시의 제조업 고용성장률 변화(2010-2018)



자료: 조성철, 2019의 자료를 바탕으로 가공

산업도시임에도 특정 도시의 제조업 고용 비중이 낮은 이유는 제조업 고용성장률의 변화에서 찾을 수 있다. 조선업 발 산업위기가 본격화된 2016년을 기준으로 전후의 변화를 살펴보면, 산업위기지역으로 지원을 받고 있는 지역들은 대부분 2010-2016년 사이에는 제조업 고용이 양(+)의 성장을 하였으나, 2016-2018년 사이에 모두 고용이 감소하였다. 예를 들어 고성군은 2010-2016년 사이 제조업 고용이 5% 성장하였으나 이후 3년 사이에 제조업 고용이 -30%로 급감하였으며, 군산 -24%, 목포 -27%, 영암 -26% 등 다른 산업도시들도 고용이 크게 감소하였다. 반면에 다른 지역들이 2010-2016년 사이에는 고용이 증가하다가 2016-2018년에 감소한 것과 달리 통영의

경우 이미 2010-2016년의 기간에도 고용이 큰 폭으로 감소하는데, 이는 2010년 초반부터 통영 내 중소형 조선소들이 글로벌 금융위기에 따른 중국 조선소와의 가격경쟁에서 밀리면서 파산신청을 하였기 때문으로 보인다. 같은 시기에 조선업 주도의 산업도시인 거제는 통영과 달리 대형 조선소를 중심으로 해양 플랜트 등의 사업을 통해 수주를 늘려감으로써 2010-2016년 사이에 고용이 크게 증가하였으나 동일하게 2016-2018년 사이에는 감소세로 전환되었다.

현재 산업위기특별지역이나 고용위기지역으로 지정되지 않았으나 분석대상으로 선정된 지방 산업도시들 또한 상황은 비슷하다. 여수, 광양, 포항은 산업위기특별지역으로 지정된 다른 도시와 마찬가지로 2010-2016년 사이에는 고용이 증가하다가 2016-2018년 사이에는 고용이 감소하고 있다. 종사자수의 변화를 통해 광양, 포항 등 제조업 비중이 높은 도시들이 새롭게 위기에 직면할 가능성이 대두되고 있으며, 특히 제철업의 감소세가 두드러지게 나타남을 확인할 수 있다.

2017년 기준 한 분야의 제조업이 전체 제조업의 30% 이상을 차지하는 곳은 다음과 같다. 먼저 영암, 거제, 통영, 고성은 조선업 등 기타 운송장비 제조업이 50% 수준 이상을 차지하고 있다. 포항, 광양은 제철과 관련된 1차 금속 제조와 금속가공제품 제조업이 각각 50% 이상을 차지하고 있다. 여수는 화학 관련 제조업이 54% 수준이며, 구미는 전자부품 등의 제조업이 47%를 차지하고 있다. 대부분의 도시는 조선, 자동차, 철강 등의 산업이 30% 이상을 하지하고 있지만, 해남의 경우 유일하게 중후장대 산업이 아닌 식료품 제조업이 54%를 차지하고 있다.

한편, 군산과 목포의 경우 타 도시와 달리 30% 이상을 차지하는 단일 업종이 없이 비교적 다양한 산업이 분포하고 있다. 군산은 자동차 산업이 19%로 가장 높은 비중을 차지하고, 식료품, 1차 금속, 금속가공 제조업이 각각 12%를 차지하고 있다. 목포의 경우 식료품 제조업이 26%로 가장 비중이 높고, 조선업이 12%로 다음 순이다. 통영과 고성의 경우 조선업 분야에서 큰 폭의 종사자 수 감소가 나타난 반면, 식료품 제조업은 2012년에서 2017년 사이 7%에서 23%로, 18%에서 28%로 크게 상승했다. 이들 도시에서 조선업이 전체 제조업에서 차지하는 비중이 여전히

높지만, 바다에 인접한 지역의 특수성과 관련하여 식료품 제조업의 성장은 유의미한 변화라고 볼 수 있다.

그림 3-8 | 2012, 2017년 제조업 세세분류 산업별 종사자수 비중(위 2012, 아래 2017)

자료: 국가통계포털 전국사업체조사 시군구별 현황

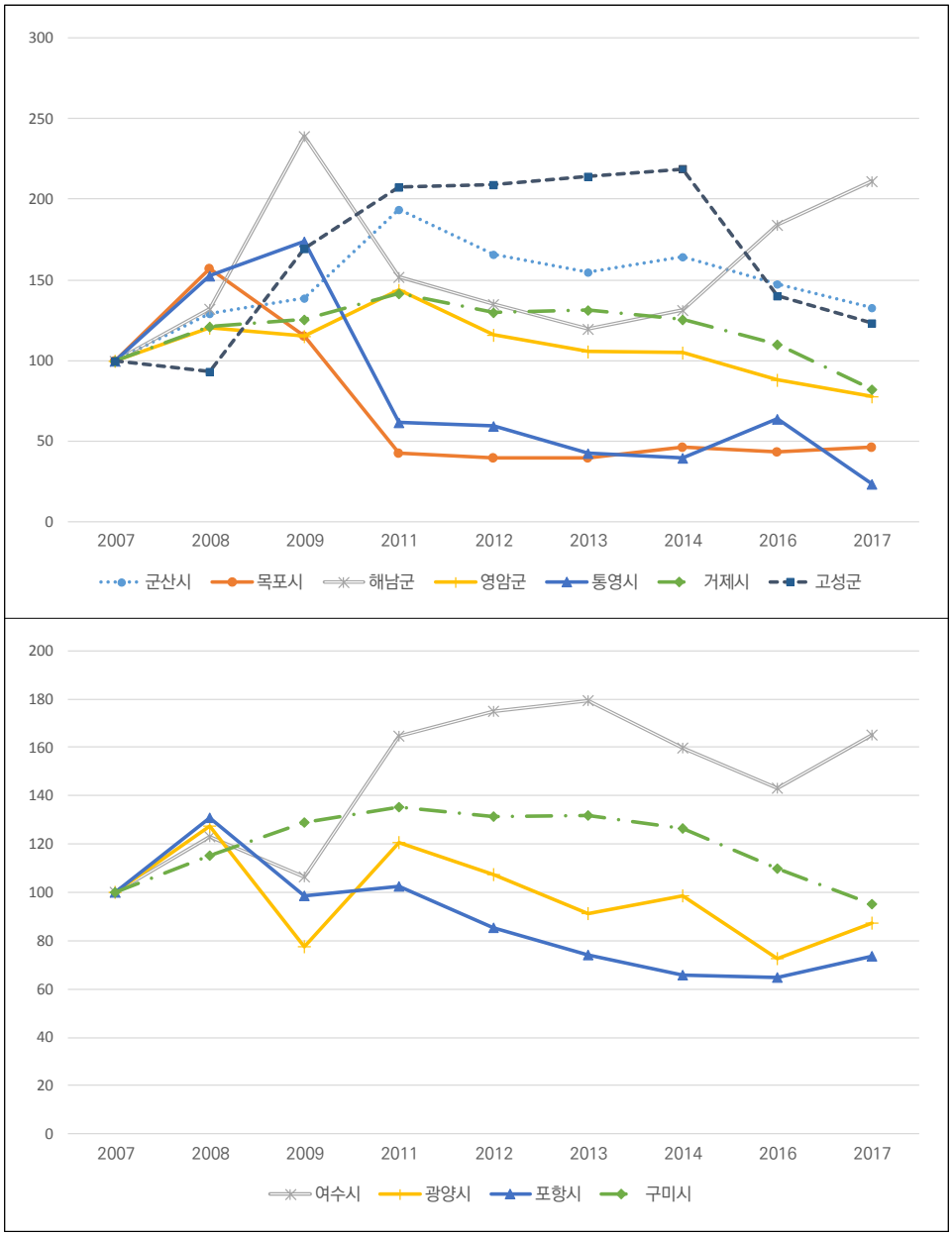
(3) 제조업 실질 부가가치 변화

지방 산업도시들의 제조업 실질 부가가치[7] 변화는 고용변화와 마찬가지로 현재 지방 산업도시들이 처한 상황을 잘 보여준다. 2007년의 실질 부가가치 수준을 100으로 두고 실질 부가가치 변화 양상을 살펴보면 2016년을 기준으로 해남을 제외한 대부분의 산업위기지역들이 부가가치 하락을 경험하고 있음이 확연하게 드러난다. 특히, 통영은 고용감소와 더불어 부가가치 또한 2009년 이후 급감하여 2007년 기준의 절반 수준에 그치고 있으며, 목포 또한 고용은 2016년까지 증가하였으나 이미 제조업 부가가치는 2008년 이후부터 지속적으로 감소하여 통영과 마찬가지로 2007년의 50% 수준에 그치고 있다. 다른 산업도시들은 2014년까지는 꾸준히 실질 부가가치가 증가하였으나 2016년 이후에 감소세로 돌아서고 있으며, 거제와 영암은 이미 2007년 기준 아래로 떨어졌다. 산업위기도시가 아닌 산업도시 중 포항과 광양은 고용변화에서도 볼 수 있듯 2007년보다 낮은 실질 부가가치 수준을 보이고 있다.

여수는 2013년 이후 부가가치가 감소하였으나 증가세로 돌아섰으며 구미는 점차 감소하는 경향을 보인다. 이를 통해 볼 때 여수의 고용감소는 일시적일 수 있으나 구미의 경우 고용이 증가하였지만 최근의 부가가치하락으로 인한 어려움에 직면할 가능성이 존재한다.

7) 통계청에서 제공하는 광업 · 제조업 조사의 각 년도 명목 부가가치 자료를 바탕으로 한국은행에서 제공하는 GDP 디플레이터를 활용하여 실질 부가가치로 변환함

그림 3-9 | 산업위기도시(위)와 산업위험도시(아래)의 제조업 (실질)부가가치 변화(2007년=100)



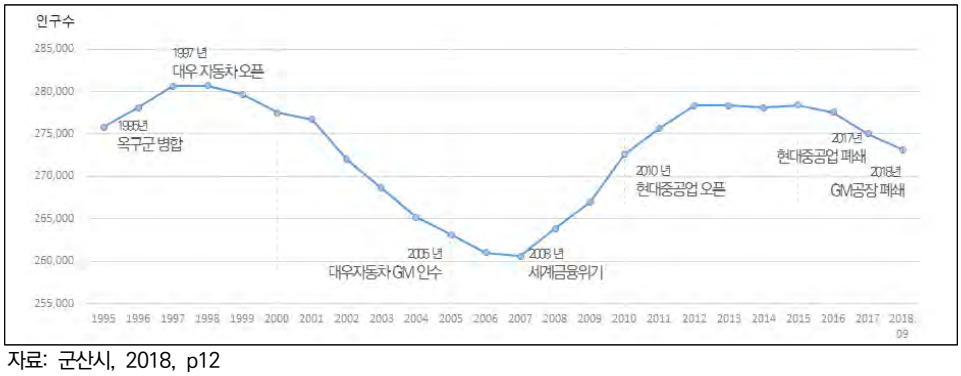
주: 10인 이상 업체 대상; 국내총생산 디플레이터로 명목척도를 실질척도로 변환하여 변화를 계산
자료: 통계청, 각 년도, 광업 · 제조업 조사; 한국은행, 경제활동별 국내총생산 디플레이터

3) 주요 산업도시의 위기 사례: 군산 및 통영

(1) 군산

군산시의 인구는 1995년 옥구읍과 병합한 이후 1997~1998년도에 최고 정점에 이른 이후 지속적으로 감소하다가 세계금융위기 이후 2015년까지 지속 증가하였으나, 그 이후 지속적으로 감소하였다. 특히 군산의 인구는 2000년대 이후 한국GM이 대우자동차를 인수하고, 현대중공업 군산조선소가 문을 열면서 크게 증가하였다가, 2017년 군산조선소, 2018년 GM 공장이 폐쇄되면서 함께 감소하는 등 대규모 제조업의 변화에 따라 크게 영향을 받고 있다.

그림 3-10 | 군산시 인구수 변화



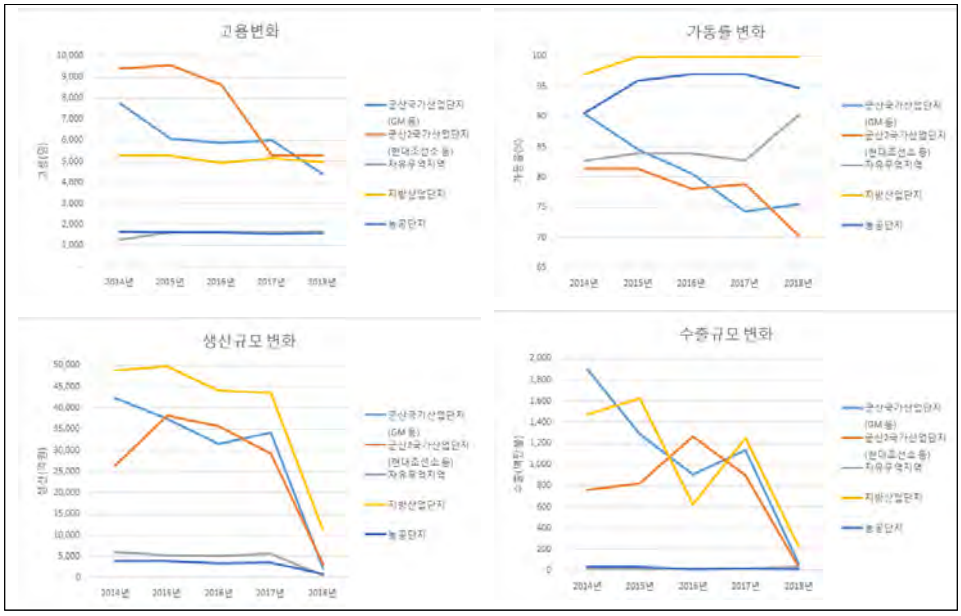
자료: 군산시, 2018, p12

군산시의 총 종사자수는 107,017명(2016년 기준)으로 전라북도에서 가장 높은 수치이나, 2000년 이후 증가하다가 2015년 이후 인구수와 함께 감소 추세에 있다. 특히 고용이 밀집한 산업단지를 중심으로 주요지표들의 변화들을 살펴보면 아래와 같다. 군산 산업단지의 고용량은 2014년 25,380명에서 군산조선소와 한국GM 군산공장이 폐쇄된 2018년 이후 17,832명으로 급감하였다. 특히 한국GM 군산공장과, 군산조선소가 입지하여 가장 많은 고용을 담당하고 있는 군산 국가산단과 군산2산단에서 각각 3,300여명, 4,100여명 등이 감소하였다. 이는 군산 내 제조업의 전체적인 경기가 좋

지 않음을 의미한다. 경기변화를 가늠할 수 있는 가동률을 살펴보면 군산 전체의 가동률은 80% 수준으로 유지되고 있지만, 군산 및 군산2 국가산단은 70%로 다소 저조한 상황이다. 생산량 또한 2014년 127,774억원에서 2018년 17,746억원으로 약 86%가 감소하였다. 국가산단에서 큰 변화가 나타나는 고용량과 다르게 산업단지의 유형에 관계없이 전체적으로 생산량이 급감한 것으로 나타난다. 수출액 또한 마찬가지이다. 전체적인 수출량이 2014년 4,179백만불에서 2018년 369백만불로 약 91%가 감소하였으며 자유무역지대를 제외한 모든 산업단지에서 수출액이 감소하였다.

결국 군산시 지역경제를 견인한 군산 현대 조선소와 한국GM 군산 공장이 폐쇄되면서 해당지역의 고용량 등이 급감하였다고 볼 수 있다. 비록 주변 협력업체들이 입지한 지방 산업단지는 고용 및 가동률은 유지되고 있으나, 생산규모 및 수출규모가 감소하고 있어 향후 지속가능성은 불투명한 상황이다.

그림 3-11 | 군산시 산업단지 주요경제지표 변화



자료: 군산시, 군산시 경제지표(2018년 10월)의 데이터를 바탕으로 재작성

표 3-4 | 군산시 산업단지 주요경제지표 변화

구 분			2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
군산	업체(수)	입주	147	176	190	218	188
		가동	133	149	153	162	142
	고용(명)		7,741	6,082	5,869	5,977	4,371
	생산(억원)		42,463	37,342	31,552	34,267	2,273
	수출(백만불)		1,900	1,289	909	1,139	67
군산2	업체(수)	입주	414	456	484	507	514
		가동	337	371	378	400	361
	고용(명)		9,390	9,576	8,624	5,264	5,263
	생산(억원)		26,362	38,197	35,624	29,144	3,045
	수출(백만불)		759	823	1,267	897	36
자유무역지역	업체(수)	입주	29	31	31	29	31
		가동	24	26	26	24	28
	고용(명)		1,301	1,635	1,610	1,623	1,663
	생산(억원)		6,035	5,258	4,951	5,649	511
	수출(백만불)		16	15	20	20	32
지방	업체(수)	입주	67	65	64	64	64
		가동	65	65	64	64	64
	고용(명)		5,281	5,268	4,903	5,134	4,958
	생산(억원)		48,928	49,772	44,051	43,505	11,134
	수출(백만불)		1,470	1,625	622	1,250	226
기타∧농공단지∨	업체(수)	입주	96	101	102	102	116
		가동	87	97	99	99	110
	고용(명)		1,667	1,627	1,643	1,540	1,577
	생산(억원)		3,986	3,990	3,288	3,493	783
	수출(백만불)		34	37	14	18	8

자료: 군산시, 군산시 경제지표(2018년 10월) 발췌 정리

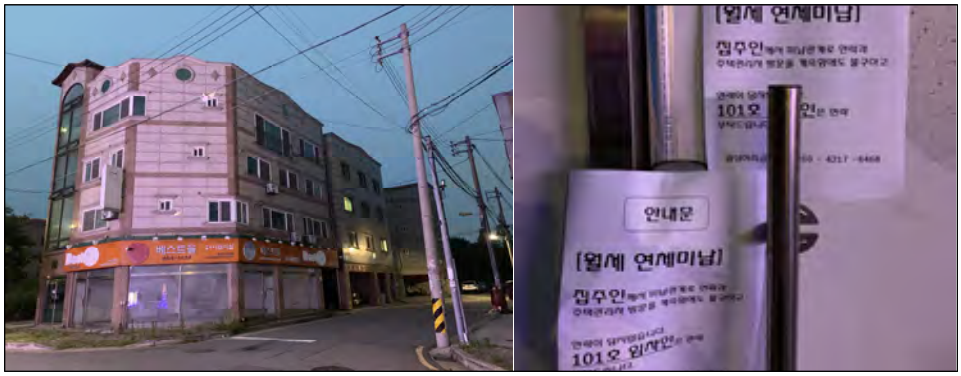
군산이 산업위기에 직면하면서 겪게된 상황은 다음과 같다[8]. 2017년 7월 현대중공업 군산조선소가 가동을 중단한 이후 86개소('16년)에 달하던 협력업체가 22개소('18년)로 감소하였고, 아울러 조선업 근로자 수도 5,250명('16년)에서 369명('18년)으로 4,881명 감소하였다. 2018년 5월 한국GM 군산공장이 폐쇄되면서 164개소('17년) 이던 협력업체가 144개소('18년)로 감소하였으며, 자동차 산업 근로자는 12,772명('17년)에서 8,932명('18년)으로 3,840명 감소하였다[9].

8) 산업위기로 인한 폐업, 실업 등의 정보는 노동자 또는 기업의 개인 또는 신용정보 등의 문제로 정확히 파악되지는 못하고 있음. 보고자료 등의 추계를 활용하여 정리

9) 전라북도, 산업위기극복 추진상황보고, '19.05.22

특히 이 피해는 주변까지 영향을 미쳤다. 대형 공장의 가동중단 및 폐쇄로 인하여 노동자들이 타 지역으로 이직(김수현, 2018)해감에 따라 인근 주거지역의 공실이 급증하게 된 것이다. 오식도동 주거지역 원룸 밀집지역의 공실률은 약 70% 이상 수준[10] 이었으며, 월세 연체 미납사태가 나타나고 있었다. 특히 대출을 끼고 원룸을 개발한 집주인들은 공실, 월세미납, 월세 수준감소(30만원 수준에서 15~20만원 수준으로 하락) 등으로 인하여 원금상환을 하지 못해서 건물이 경매로 넘어가는 경우가 발생하였다. 이 경우 보증금을 돌려받지 못하는 세입자가 속출하는 등 지역 경제 전반에 영향을 미치고 있었다. 특히 저렴한 월세 때문에 외국인 노동자들이 주로 거주하며, 외국인 대상 마트 등을 제외하면 비어있는 상가 또한 증가하였다.

그림 3-12 | 군산시 오식도동 원룸촌 (산단 내 주거지역)



자료: 저자촬영(2019.07)

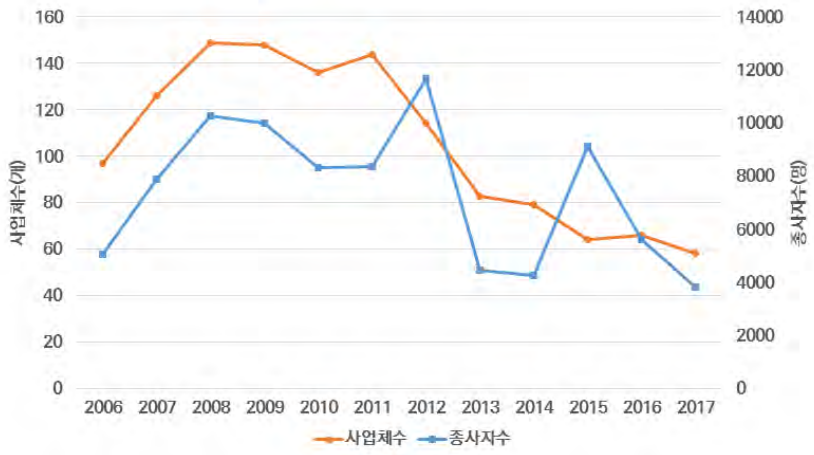
(2) 통영

통영은 본래 수산업과 조선업, 관광업이 주요한 산업축을 이루면서 발전해 온 도시이지만 2000년대 초반 들어 수산업과 조선업이 침체에 빠지기 시작하였다. 수산업의 경우 2003년 한일어업협정에 따라 수산물 어획고가 급격하게 감소하면서 어려움을 겪게 되었다(2000년 240,167M/T→ 2003년 71,475 M/T).

10) 현지 부동산 대표 인터뷰('19.07.15)

조선업의 경우 2000년대 이후 중국의 조선업 부상으로 인해 통영에 위치한 중소형 조선사들은 가격경쟁력 악화에 시달렸다. 특히 2008년 금융위기로 인해 세계 선박 수주량이 급감하면서 설비과잉에 따른 구조조정에 직면하게 되었다. 전 세계 조선업 빅3인 대우조선해양과 삼성중공업이 위치한 거제와 달리 통영은 대형 조선소보다는 중소형 조선소들이 다수 입지하고 해당 조선소 내에서 협력하는 사내 협력사, 기자재를 납품하는 협력업체들이 집적한 공간이었다. 하지만 금융위기 이후 중형 조선소로 전 세계 10위권 업체였던 신아SB가 2015년 파산선고를 하였으며, 그 외 삼호조선(2012년), 21세기 조선(2013년)에 이어 2018년 성동조선해양이 기업회생을 신청하였다. 통영시의 조선업 종사자는 2008년 1만명 이상이었으나 이후 점차 감소하기 시작하여 2017년 3,800여명으로 감소하였고, 사업체수 또한 2008년 149개 업체에서 2017년 58개로 감소하여 약 1/3로 축소되었다. 단, 아래 그림에서 2011년과 2015년 종사자수의 갑작스런 증가는 사내협력을 통한 비정규직 노동력의 일시적 고용이 빈번한 조선업의 특성으로 인해 급작스럽게 증가한 것으로 판단된다.

그림 3-13 | 통영시 조선업 사업체수 및 종사자수 변화 (2006-2017년)



주: 조선업은 한국표준산업분류(9차)의 소분류에 따른 '선박 및 보트 건조업(C311)'으로 정의
자료: 통계청, 각 년도, 전국사업체조사.

3. 지방 산업도시의 제조기업 입지분포와 거래관계 특성

1) 분석 개요

여기서는 분석대상인 지방 산업도시들에 입지한 제조기업들의 공간적 특성을 파악하고자 한다. 분석내용은 첫째, 지방 산업도시 내 제조기업의 입지 특성을 살펴본다. 특히 산업단지의 계획입지와 공업지역 내 개별입지를 분리하여 살펴봄으로써 지방 산업도시의 위기극복과 체질개선을 위해 정책이 집중되어야 할 지역을 파악해본다. 둘째, 지방 산업도시의 기업 거래망(구매 및 판매 네트워크)의 공간적 범위와 통근권을 비교해보는 것이다.

제조기업의 입지와 거래망 분석을 위한 자료는 2018년 기준 한국기업데이터를 사용하였다. 분석을 위해서 한국기업데이터 자료 내 주요구매처 및 판매처 정보와 기업일반현황 자료를 결합하여 시기별 거래망, 즉 '판매자 → 구매자'의 관계를 구축하였다. 이 중 한국기업데이터 원자료에서 거래관계망과 개별 기업정보가 매칭되는 기업 중 구매 혹은 판매 네트워크에 11개 산업도시에 위치한 제조업체가 속한 경우만 고려하였다. 실제로 기업데이터 내에는 주요구매처 및 판매처 정보와 더불어 해당 구매처 및 판매처와의 거래량과 기업 전체 거래량 중 차지하는 비중이 명시되어 있으나, 자료 내에 결측값이 많아 본 분석에서는 거래관계에 가중치가 없는 방향 있는 네트워크(unweighted direct network)로 거래 네트워크를 가정하여 분석하였다. 이를 통해 실제 거래량을 통한 관계 강도의 절대량은 명확히 확인하기 힘들지만, 실제 자료 수집 시 기업들이 주요 구매처와 판매처를 5개씩 기록하도록 되어 있어 기재된 구매처와 판매처는 해당 기업 내에서는 중요한 연결 관계로 판단할 수 있다.

통근권은 국가교통데이터베이스(KTDB)에서 제공하는 2017년 기준 전국 지역 간 목적통행 OD에서 출근통행을 사용하였다. 분석대상인 11개 산업도시를 출발지 혹은 도착지로 하는 흐름을 추출하여 산업도시를 중심으로 통근이 어떻게 발생하는지를 탐색하였다. 특히 인접 대도시와의 관계가 중요하다고 보고 거래망과 함께 인접 대도시와의 통근 비중도 함께 분석하였다.

2) 지방 산업도시의 제조기업 입지 분포

2018년 기준 한국기업데이터에 등록된 제조업체 중에서 본 연구의 분석대상인 지방 산업도시 내에 속한 제조기업들은 산업단지 뿐만 아니라 산업단지 이외의 지역에도 다수 분포하고 있다. 군산, 영암, 구미 등에서는 산업단지 이외 지역에 비해서 산업단지 내에 기업들이 분포하는 경향이 두드러지게 나타나지만, 광양, 여수 등에서는 산업단지 밖에 제조업체들이 다수 분포하는 경향이 보인다.

하지만 지리적 분포에 따라 제조업 종사자수를 구분해보면 대부분의 지역에서 산업단지 내의 종사자 수가 매우 큰 것으로 나타나고 있다. 즉 산업단지 내에는 규모가 큰 대기업이 입지하고 산업단지 외 지역에 소규모 업체들이 입지하는 특성이 나타난다. 특히 군산, 영암, 거제, 포항 등 대규모 조선소와 철강소가 입지한 도시에서는 산업단지 내에서 고용된 비중이 그 외 지역에 비해 훨씬 높게 나타나고 있다. 이와 같은 특성은 해당 산업도시의 주력산업 특성에 따른 것으로 볼 수 있는데, 산업단지가 대규모 부지를 필요로 하는 조선업 중심일 경우 해당 단지의 상당 부분을 하나의 기업이 점유하기 때문에 산업단지 내에 속한 기업의 수는 상대적으로 적지만 종사자수는 매우 높게 나타나는 것이다. 예를 들어 거제의 경우 산단 내 기업이 100여개, 산단 외 기업이 70여개 수준인데 반해, 종사자 수는 산단 내가 1.5만명, 산단 외가 1.3천명 수준으로 크게 차이가 난다. 특히 조선업의 경우 협력업체들 또한 조선소 내에 함께 입지하고 있는 경우가 많다. 반면에 구미와 같이 전자산업 중심일 경우 중공업에 비해 부지규모가 작기 때문에 산업단지 내에 다수의 기업이 분포하고 종사자수도 그에 따라 분포하게 된다. 협력업체들도 주변에 개별 공장으로 입지하고 대규모의 부지를 요구하지 않기 때문에 상대적으로 산업단지에만 집중되는 경향이 적다.

앞서 1절에서 살펴본 것처럼 지방 산업도시들은 대체로 국가주도의 산업단지 육성 정책에 따라 성장하였다. 그 결과로 산업단지는 해당 지방 산업도시의 인구를 유지하고 주민들에게 소득의 원천을 제공하는 기반이 되었다. 따라서 지방 산업도시의 제조기업 입지분포 특성을 통해 볼 때 우선적으로 산업단지 재생 등의 기존 도시재생 관련 정책이 산업단지에 집중되어야만 해당 도시의 경제기반이 되는 제조업의 체질개선이

가능할 것이다. 하지만 제조업의 경제활동은 산업단지 내부에만 국한되지 않으며 외부와 매우 역동적으로 상호교류하고 있다. 포항의 경우 포스코 부지 내에는 기업이 입지하지 않지만 주변으로 다수의 기업이 밀집해서 입지하고 있으며, 여수나 광양, 거제, 군산도 마찬가지로 산업단지 경계 내에 있지는 않으나 인근에 근접하여 업체들이 입지하고 있는 경우가 많다. 따라서 산업단지를 중심으로 고려하되 산업단지를 둘러싼 거래망의 공간을 고려한 정책방안을 탐구할 필요가 있다.

표 3-5 | 도시별 산업단지 현황

	국가	일반	농공	합계
군산	군산(′87), 군산2(′89)	군산, 새만금(조성中)	서수, 성산, 옥구, 임피	8개
목포		세라믹, 삽진, 대양	산정	4개
영암	대불(′88)	삼호	군서, 신북, 영암특화	5개
해남		화원조성(中)	옥천, 화원조선, 땅끝	4개
거제	옥포(′74), 죽도(′74), 지세포(′74)	오비, 모사, 덕곡	한내	7개
통영	안정(中, ′74)	법송(中), 안정(中), 법송2(中)		4개
고성		내산(中), 대가룡, 대독(中), 봉암(中), 율대, 장좌(中)	마동, 세송, 율대, 회화, 제일	11개
포항	포항(中)(′75), 블루밸리(中,′09)	영일만, 영일만2, 영일만3, 영일만4(中), 신흥, 포항4, 광명(中),	청하	10개
구미	구미1(69), 구미2-3(77), 구미4(96), 구미확장(08), 하이테크(09)		고아, 산동, 해평	8개
여수	여수(′74), 삼일(′91)	율촌1, 오천, 묘도	화양, 화양한옥	7개
광양	광양(′82)	신금, 황금, 익신, 세품		5개

자료: 한국산업단지공단, 2019년 1분기 전국산업단지 현황통계 통계표
지정일: 산업입지정보시스템 단지찾기 https://www.industryland.or.kr/, 접속: 19.11.27

표 3-6 | 지방 산업도시의 제조기업 분포(2018년 기준)

도시	표본수	산업단지					그 외 지역
		계	국가산단	일반산단	첨단산단	농공단지	
군산시	494	340	271	31	-	38	155
목포시	102	48	-	20	-	28	54
영암군	285	236	209	17	-	10	49
해남군	54	13	-	1	-	12	41
통영시	58	10	10	-	-	-	48
거제시	174	103	92	9	-	2	71
고성군	84	25	-	4	-	21	59
포항시	442	76	39	30	-	8	366
구미시	1,340	1,039	1,009	-	-	30	301
광양시	259	81	53	28	-	-	178
여수시	272	111	74	31	-	6	161

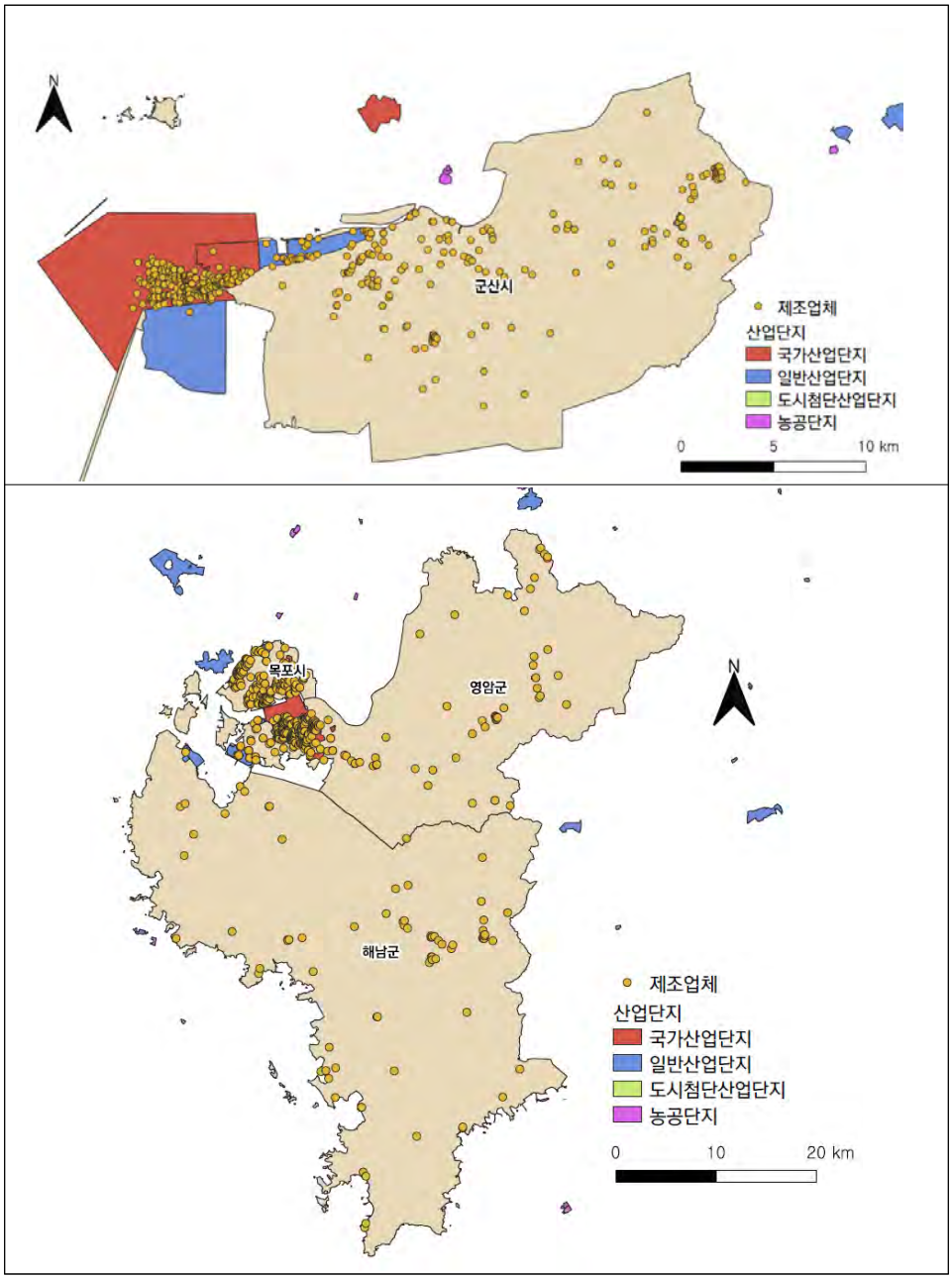
자료: 한국기업데이터(2018년 기준)를 활용하여 저자 작성

표 3-7 | 지방 산업도시의 제조기업 종사자수 분포(2018년 기준)

도시	표본수	산업단지					그 외 지역
		계	국가산단	일반산단	첨단산단	농공단지	
군산시	9,557	8,020	5,796	1,263	-	961	1,537
목포시	1,316	728	-	141	-	587	588
영암군	7,621	7,106	2,769	4,220	-	117	515
해남군	975	699	-	597	-	102	276
통영시	1,783	1,290	1,290	-	-	-	493
거제시	16,674	15,365	15,248	117	-	-	1,309
고성군	1,819	525	-	125	-	400	1,294
포항시	29,631	20,699	19,921	740	-	38	8,932
구미시	32,992	31,377	29,472	-	-	905	2,615
광양시	6,657	4,729	4,164	565	-	-	1,928
여수시	6,008	4,355	3,939	357	-	59	1,653

자료: 한국기업데이터(2018년 기준)를 활용하여 저자 작성

그림 3-14 | 지방 산업도시의 제조기업 분포(2018년 기준) (군산(위) / 목포, 영암, 해남(아래))



자료: 저자 작성

3) 지방 산업도시 제조기업의 거래 네트워크

지방 산업도시에 입지한 제조기업의 판매 네트워크의 공간적 범위를 도시 내, 광역도 수준, 해당 광역도 외, 광역도 외 중 수도권의 비중으로 나누어 살펴보면 개별 도시의 범위를 넘어서 네트워크가 매우 넓게 형성된 것으로 나타나고 있으나 지역별로 다소 차이가 있다. 영암이나 거제는 판매 네트워크 측면에서 도시 내에서 50% 이상을 소화하고 있다. 이는 조선소 인근의 부품업체들이 가능한 가깝게 입지하여 중간재를 판매하기 때문으로 해석되는데, 이 때문에 영암 인근에 위치한 목포, 해남에 소재한 기업들은 2018년 전체 거래관계 중 각각 50.2%와 46%를 전라도 내에서 판매하고 있다.

구매 네트워크는 지방 산업도시에 위치한 기업이 중간재나 최종재를 구매하는 기업의 범위를 나타낸 것으로 판매 네트워크와 같이 해당 산업도시의 경계를 넘어서 전국적으로 형성되어 있다. 도시 내 판매 비중이 높은 도시들인 구미, 영암 등은 구매 네트워크에서도 그 비중이 높게 나타난다. 영암 인근의 목포, 해남은 판매 네트워크와 동일하게 도 내 거래 비중이 높고, 거제 인근에서 조선업 부품업체들이 집적한 고성 또한 도 내 거래 비중이 높게 나타나고 있다. 해당 산업도시가 위치한 도 이외에서 거래하는 비중은 판매 네트워크와 비교할 때 구매 네트워크에서 전체적으로 더 높게 나타난다. 이는 곧 판매의 공간범위에 비해 제품 생산을 위한 중간재의 거래범위가 더 넓은 것을 의미한다고 볼 수 있다.

판매 및 구매 네트워크에서 수도권의 영향을 별도로 분리해서 살펴보면 10~20%의 비중으로 수도권과 거래망을 구축하고 있는 것을 볼 수 있다. 특히 군산, 포항, 구미, 여수의 비중이 높게 나타나는데, 생산자서비스의 필요성에 의한 결과일수도 있으며, 대기업 본사의 거래에 따른 결과일 수도 있는 것으로 판단된다.

그럼에도 불구하고 대부분 지역이 50% 이상의 거래관계가 해당 도시 혹은 해당 도시가 입지한 광역도 차원에서 이루어지고 있다는 사실은 정책집행의 공간단위가 어떻게 설정되어야 하는지를 말해준다. 특정 도시에 미친 충격이 해당 산업도시에만 국한되는 것이 아니라 주변 지역까지 파급될 수 있다는 것이다. 충격으로 인해 산업도시 내 기업의 거래망이 끊어지거나 거래량이 감소하는 등의 부정적 영향이 있을 수 있다.

제조업 충격에 따른 부정적 영향을 최소화하기 위해서는 해당 산업도시뿐만 아니라 넓게는 광역도 차원의 정책방안도 필요하다는 것이다.

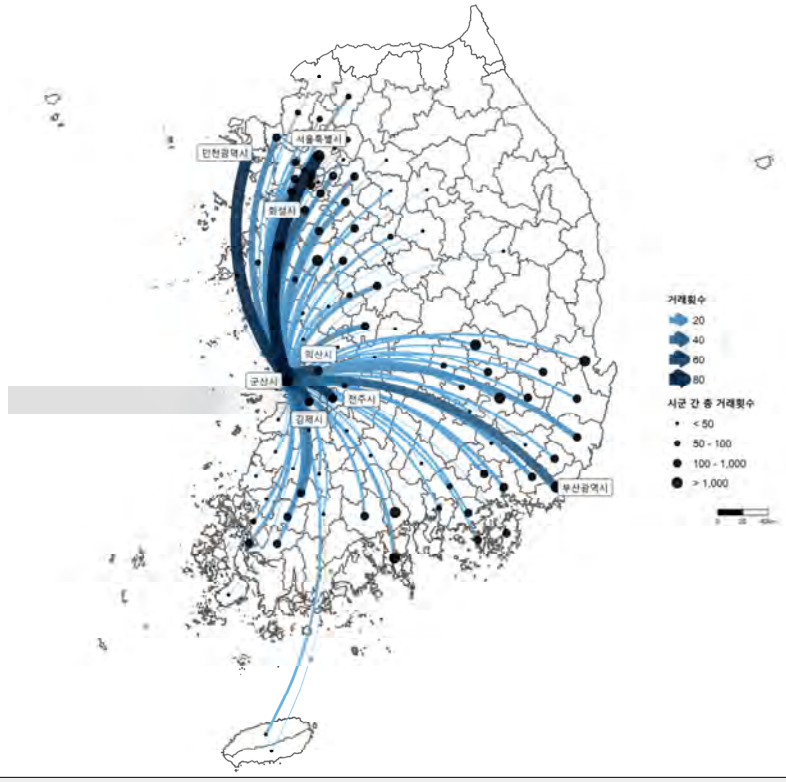
표 3-8 | 지방 산업도시의 제조기업 거래망의 공간적 범위

도시	판매					구매				
	전체	도 외		도 내	도시 내	전체	도 외		도 내	도시 내
		수도권	그 외 시도				수도권	그 외 시도		
군산시	1,466 (100.0)	361 (24.6)	318 (21.7)	236 (16.1)	551 (37.6)	1,467 (100.0)	386 (26.3)	283 (19.3)	247 (16.8)	551 (37.6)
목포시	323 (100.0)	34 (10.5)	57 (17.6)	162 (50.2)	70 (21.7)	335 (100.0)	65 (19.4)	74 (22.1)	126 (37.6)	70 (20.9)
영암군	739 (100.0)	84 (11.4)	122 (16.5)	171 (23.1)	362 (49.0)	919 (100.0)	126 (13.7)	241 (26.2)	190 (20.7)	362 (39.4)
해남군	124 (100.0)	19 (15.3)	29 (23.4)	57 (46.0)	19 (15.3)	179 (100.0)	21 (11.7)	64 (35.8)	75 (41.9)	19 (10.6)
통영시	124 (100.0)	20 (16.1)	30 (24.2)	35 (28.2)	39 (31.5)	195 (100.0)	26 (13.3)	77 (39.5)	53 (27.2)	39 (20.0)
거제시	388 (100.0)	35 (9.0)	63 (16.2)	38 (9.8)	252 (64.9)	603 (100.0)	58 (9.6)	172 (28.5)	121 (20.1)	252 (41.8)
고성군	140 (100.0)	13 (9.3)	28 (20.0)	60 (42.9)	39 (27.9)	229 (100.0)	29 (12.7)	57 (24.9)	104 (45.4)	39 (17.0)
포항시	1,616 (100.0)	340 (21.0)	361 (22.3)	376 (23.3)	539 (33.4)	1,856 (100.0)	346 (18.6)	585 (31.5)	386 (20.8)	539 (29.0)
구미시	3,551 (100.0)	793 (22.3)	720 (20.3)	546 (15.4)	1,492 (42.0)	3,823 (100.0)	785 (20.5)	1,039 (27.2)	507 (13.3)	1,492 (39.0)
광양시	892 (100.0)	150 (16.8)	308 (34.5)	129 (14.5)	305 (34.2)	876 (100.0)	170 (19.4)	260 (29.7)	141 (16.1)	305 (34.8)
여수시	1,177 (100.0)	333 (28.3)	216 (18.4)	127 (10.8)	501 (42.6)	1,165 (100.0)	236 (20.3)	263 (22.6)	165 (14.2)	501 (43.0)

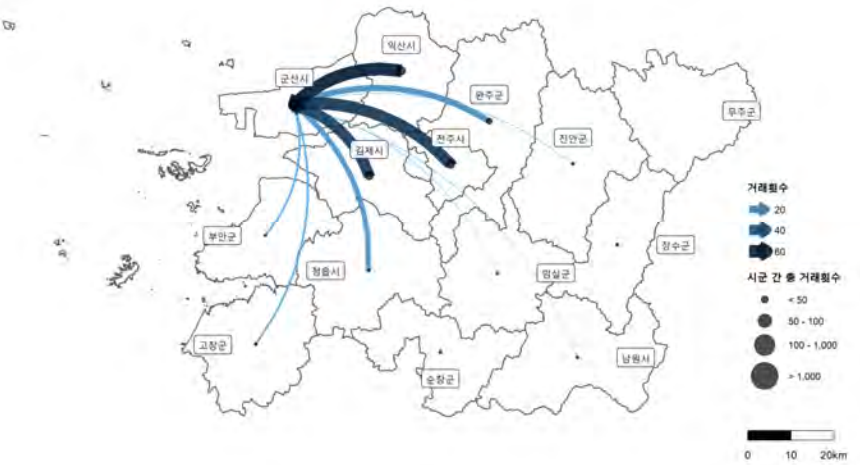
주: 도 외는 수도권을 제외한 나머지, 도 내는 도시 내를 제외한 나머지
자료: 저자 작성

그림 3-15 | 군산 제조기업의 구매 네트워크 (2018년)

전국 구매 네트워크



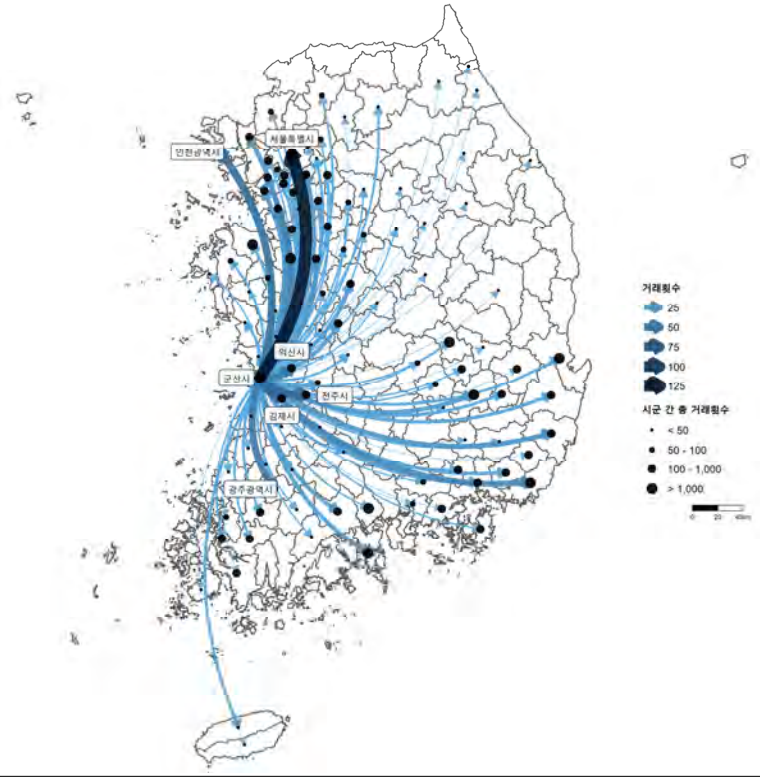
지역 내 구매 네트워크



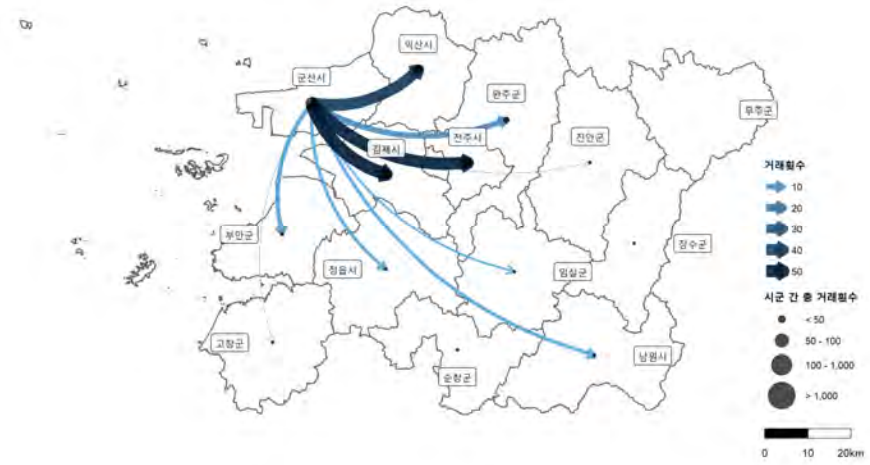
자료: 저자 작성

그림 3-16 | 군산 제조기업의 판매 네트워크 (2018년)

전국 판매 네트워크



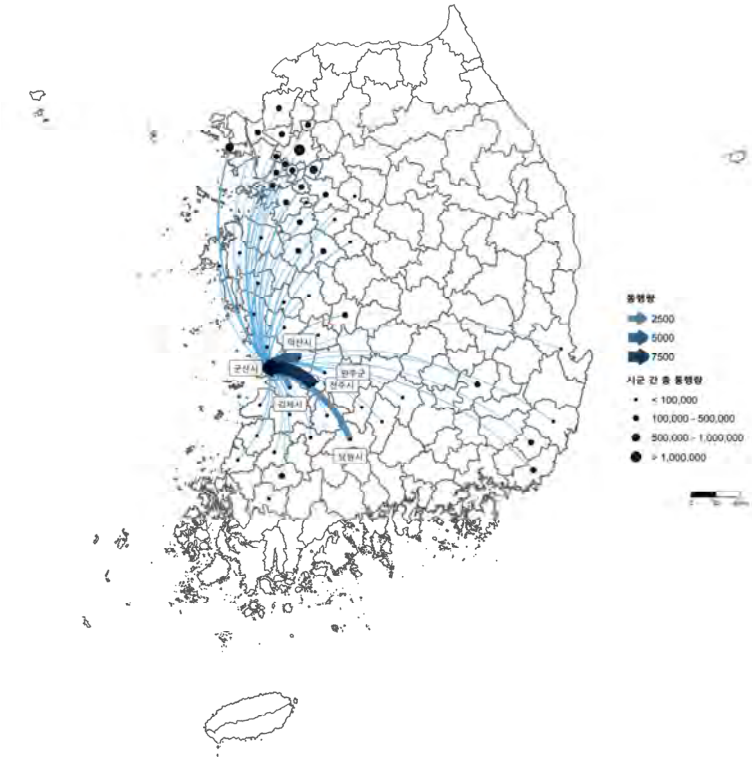
지역 내 판매 네트워크



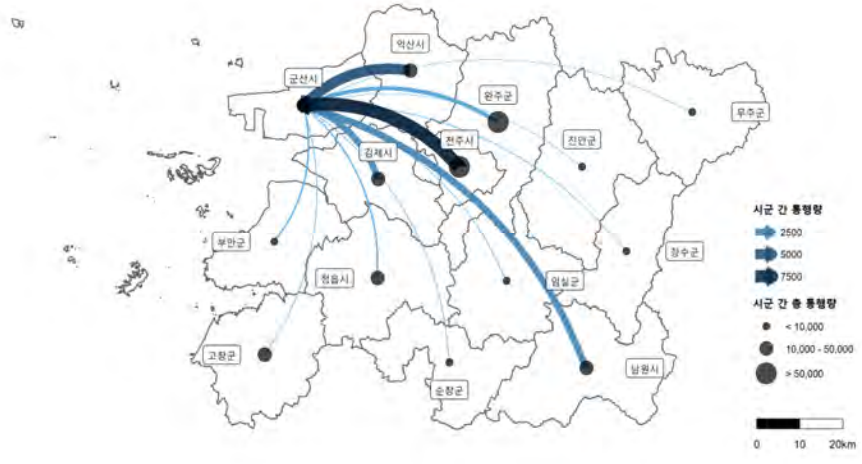
자료: 저자 작성

그림 3-17 | 군산의 유입통근 네트워크 (2017년)

전국 유입통근 네트워크



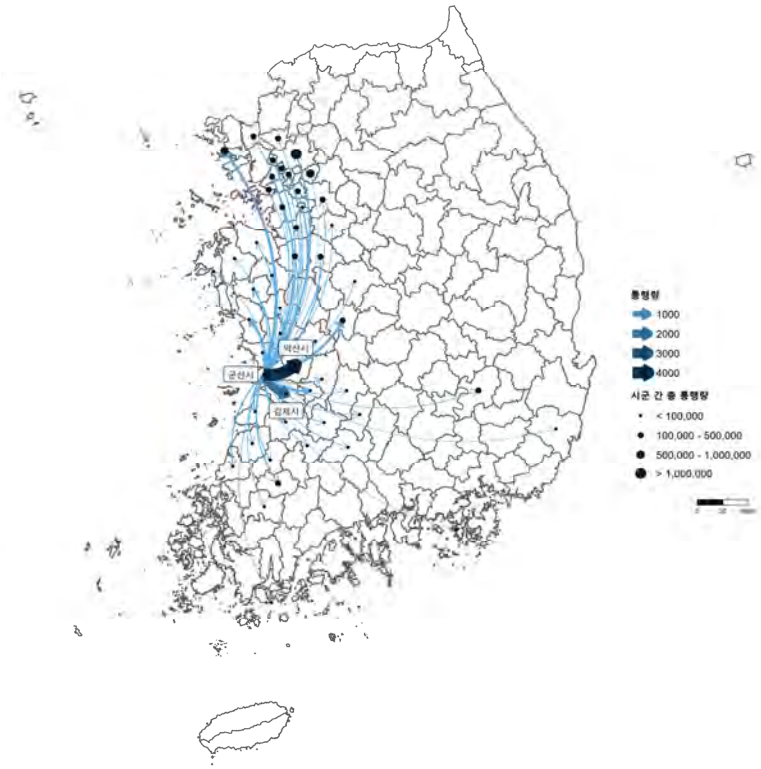
지역 내 유입통근 네트워크



자료: 저자 작성

그림 3-18 | 군산의 유출통근 네트워크 (2017년)

전국 유출통근 네트워크



지역 내 유출통근 네트워크

자료: 저자 작성

이는 제조업 거래망의 공간적 범위와 통근통행의 공간적 범위를 비교했을 때 보다 분명하게 드러난다. 2018년 기준 제조기업의 구매 및 판매네트워크와 2017년 기준의 통근통행 공간적 범위를 비교했을 지역 스케일에서 구매 및 판매네트워크와 통근통행의 공간적 범위가 유사하게 나타나고 있는 것을 알 수 있다. 예를 들어 군산의 구매 및 판매 네트워크는 서울 등의 수도권과 부산 등으로 전국적으로 퍼져있으나 지역적으로는 익산, 전주, 김제 등과 연계되어 있으며 통근통행 또한 익산, 전주, 완주, 김제 등과 강하게 연계되어 있다. 목포 · 영암 · 해남의 구매 및 판매 네트워크는 조선업 집중지역인 울산, 부산과 서울로 강하게 연결되어 있으며, 지역 내에서는 무안, 광주와 강하게 연결되어 있으며 통근통행 또한 목포, 영암, 광주, 무안 등이 강하게 연결되어 있는 것으로 나타난다. 통영 · 거제 · 고성은 구매 및 판매 네트워크에서 서로 간의 거래 이외에 부산, 울산, 서울과 강하게 연결되어 있으며, 통근통행 또한 통영에서 거제로, 부산에서 거제로 출근하는 통행이 강하게 나타난다. 구미의 구매 및 판매 네트워크는 수도권의 서울, 인천, 화성과 함께 지역 내에서 칠곡, 대구와 강하게 연결되어 있으며, 통근통행 또한 칠곡이나 대구에서 구미로, 구미에서 대구로 출퇴근하는 인구가 많다. 포항의 경우 거래관계는 서울, 대구, 경주, 부산뿐만 아니라 제철소가 입지한 광양과 거래관계가 강하게 나타나며, 통근통행 또한 대구, 경주와 강하게 연계되어 있다. 광양 · 여수의 경우 거래관계에서 서울과 부산, 포항 뿐만 아니라 지역 내에서 순천, 광주와 강하게 연결되어 있으며, 통근통행은 상대적으로 순천에서 광양과 여수로 출근하는 인구가 상당수이다.

통근통행의 공간적 범위는 통근통행의 특성 상 가능한 한계거리가 존재하기 때문에 거래망의 공간적 범위에 비해서는 작게 나타나지만 대체로 지방 산업도시와 인접한 지역, 그리고 주변의 대도시와 긴밀하게 연관되어 있다는 것을 알 수 있다. 특히 군산의 경우 전북 내 대도시인 전주와, 통영, 거제 등은 부산, 구미는 대구와 긴밀한 관계를 맺고 있다.

실제로 지역 내에서 대도시의 역할은 매우 중요하다. 분석대상인 지방 산업도시가 지역 내 대도시와 맺는 관계를 기업 간 거래를 통해 살펴보면 상당수 도시들이 지역

내 대도시와 긴밀한 관계를 맺고 있는 것으로 나타난다. 거제에 위치한 제조기업이 부산에 위치하는 기업과 맺는 거래비중은 전체 구매의 36.18%, 전체 판매의 23.53%를 차지하며, 거제시 내부에서의 거래를 고려하더라도 전체 구매의 21.06%, 전체 판매의 8.25%가 부산과 이루어지고 있다. 이와 유사하게 구미에 위치한 제조기업이 대구에 위치한 기업과 맺는 거래비중은 전체 구매의 28.27%, 전체 판매의 16.71%를 차지하며, 구미시 내부에서의 거래를 고려하더라도 전체 구매의 17.24%, 전체 판매의 9.69%가 대구에 집중되어 있다. 목포나 해남, 영암 등도 광주와 전체 구매 혹은 판매의 5~10%를 광주에 소재한 기업과 거래하고 있으며, 고성이나 포항도 각각 부산, 대구와 긴밀한 관계를 맺고 있다.

도 내 광역시가 없는 도시(군산)의 경우 지역 내 대도시와의 연계가 거래관계에서는 상대적으로 약하게 나타나지만 통근통행에서는 특히 유입통근에서 강한 관계를 맺고 있다. 즉 전주에 살면서 군산에서 일하는 사람들이 많았다는 의미이다. 군산의 경우 전주에서 유입되는 통근량이 전체 유입 통근량의 43.38%를 차지하며, 목포의 경우에도 광주에서 유입되는 통근량이 전체 유입 통근량의 23.54%를 차지하였다. 영암의 경우 광주로 유출되는 통근량이 전체 유출 통근량의 10.99%를 차지하고, 해남의 경우 광주에서 유입되는 통근은 전체 유입 통근량의 29.43%, 전체 유출통근량의 12.56%를 차지하였다. 거제의 경우 부산에서 유입되는 통근량은 전체 유입 통근량의 15.79%, 포항과 구미는 대구에서 유입되는 통근량이 전체 유입 통근량의 21.71%, 41.75%를 각각 차지하였다. 이처럼 상대적으로 인근 대도시와 거래관계에서 강하게 연계된 도시의 경우 통근통행에서도 강하게 연결된 경우가 많다. 즉 기업 간 거래관계와 통근통행에서 대도시와 강하게 맺어진 지방 산업도시의 경우 대도시와의 관계가 해당 산업도시의 성장과 번영에 매우 중요함을 의미한다.

지방 산업도시를 대상으로 한 산업정책이나 재생정책, 도시정책 모두 개별 산업도시에만 초점을 맞추고 있을 뿐이지만 이와 같은 분석결과를 토대로 생각하면 개별 산업도시에만 초점을 맞춘 정책이 아니라 좀 더 넓은 권역에서의 정책이 필요함을 알 수 있다. 거래관계에서 알 수 있듯 특정 산업도시에 속한 제조기업의 어려움은 거래관계망

을 통해 다른 도시로 전파될 수 있다. 특히 통근통행을 통해 보면 인근 도시에서 동일한 어려움에 직면할 수 있다. 상당수의 인근 도시에 거주하는 주민들의 일자리는 지방 산업도시에서 창출되기 때문에 지방 산업도시에 위기가 닥칠 경우 해당 주민들은 일자리를 잃게 된다. 따라서 위기에 직면한 산업도시의 인구뿐만 아니라 주변 인구 또한 감소할 수 있다.

4) 소결

3절의 분석결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 분석대상인 지방 산업도시를 대상으로 제조업체의 분포와 그에 따른 종사자 분포에 따르면 산업단지를 중심으로 기업들이 다수 입지하고 있으며, 산업단지에 입지하지 않더라도 원활한 전후방연계를 위하여 산업단지 인근에 다수의 기업이 입지하고 있는 것을 알 수 있다. 즉 산업단지와 인근지역에 대한 다양한 지원정책과 더불어 해당 기업들이 입지한 도시의 도심과의 연계방안 마련이 필요하다는 시사점을 얻을 수 있다. 이는 곧 산업단지와 주변지역, 산업단지가 입지한 도시를 하나의 지역으로 묶어 생활권 차원에서의 재생사업을 추진할 필요가 있다. 둘째, 지방 산업도시에 위치한 기업의 구매 및 판매 네트워크의 공간범위를 살펴보면 위기에 빠지거나 위험이 있는 지방 산업도시 뿐만 아니라 인접한 도시와 긴밀히 연관관계를 맺고 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 산업위기에 직면하거나 직면할 위험이 있는 도시의 경쟁력을 확보하고 회복력을 제고하기 위한 정책들은 단순히 해당 도시에 국한되지 않고 보다 넓은 범위에서 지자체 간 협력을 통해 추진될 필요가 있다. 주력 산업단지와 인근의 거래가 강한 산업단지, 산업위기도시와 주변 도시를 긴밀히 연결해서 정책이 수립되어야 한다. 특히 지역 내 대도시와 통근통행 뿐만 아니라 거래관계에서도 매우 긴밀한 연계를 맺고 있음을 고려할 때 지역 내 대도시와의 연계를 통한 시너지 효과 창출방안이 필요할 것으로 판단된다.

표 3-9 | 지방 산업도시별 지역 내 대도시와의 거래 및 통근통행 비중

도시	거래관계 (2018년 기준)				통근통행 (2017년 기준)			
	구매 (내부거래 포함)	구매	판매 (내부거래 포함)	판매	유입 (내부통행 포함)	유입	유출 (내부통행 포함)	유출
군산 (전주)	49 (3.34)	49 (5.35)	51 (3.48)	51 (5.57)	9296 (7.14)	9296 (43.38)	122 (0.11)	122 (1.68)
목포 (광주)	27 (8.06)	27 (10.19)	16 (4.95)	16 (6.32)	9336 (7.92)	9336 (23.54)	2199 (1.96)	2199 (6.50)
영암 (광주)	43 (4.68)	43 (7.72)	24 (3.25)	24 (6.37)	1487 (3.87)	1487 (7.08)	923 (3.57)	923 (10.99)
해남 (광주)	23 (12.85)	23 (14.38)	10 (8.06)	10 (9.52)	1443 (7.48)	1443 (29.43)	183 (1.16)	183 (12.56)
통영 (부산)	36 (18.46)	36 (23.08)	10 (8.06)	10 (11.76)	500 (1.25)	500 (7.26)	649 (1.14)	649 (2.73)
거제 (부산)	127 (21.06)	127 (36.18)	32 (8.25)	32 (23.53)	3581 (3.54)	3581 (15.79)	766 (0.92)	766 (16.94)
고성 (부산)	38 (16.59)	38 (20.00)	11 (7.86)	11 (10.89)	118 (0.45)	118 (0.74)	499 (2.58)	499 (5.49)
포항 (대구)	116 (6.25)	116 (10.15)	69 (4.27)	69 (7.64)	3060 (1.64)	3060 (21.71)	930 (0.49)	930 (5.61)
구미 (대구)	659 (17.24)	659 (28.27)	344 (9.69)	344 (16.71)	27128 (13.54)	27128 (41.75)	2935 (1.78)	2935 (10.01)
광양 (광주)	28 (3.20)	28 (4.90)	20 (2.24)	20 (3.41)	42 (0.07)	42 (0.21)	87 (0.15)	87 (0.46)
여수 (광주)	40 (3.43)	40 (6.02)	21 (1.78)	21 (3.11)	31 (0.03)	31 (0.16)	24 (0.02)	24 (0.38)

주: 도시 항목에서 괄호는 지역 내 대도시; 괄호 안은 도시별 구매 및 판매량, 유입 및 유출통근의 총합계에서 차지하는 비중
자료: 저자 작성

4. 지방 산업도시의 취약성 분석

지방 산업도시는 인구 감소, 고용 감소, 제조업 실질 부가가치 감소 등으로 인해 위기상황에 직면해 있다. 지방 산업도시의 위기극복을 위해서는 현재 지방 산업도시의 현재 상태를 분석할 필요가 있다. 앞서 이론적 논의에서 살펴본 것처럼 Grillitsch and Asheim(2018)의 도식에 기초하면 지역의 산업구조는 크게 산업 다양성과 시스템 차별성으로 유형화할 수 있다. 산업 다양성은 지역 내 산업이 특정 산업에 집중된 구조인지, 다각화되어 있는지를 판단하는 것으로서 대체로 산업 다양성이 높을 경우 지역 차원에서 위기에 대한 회복력이 높다. 반면에 시스템 차별성은 해당 지역에 속한 산업들이 얼마만큼의 고차기능을 수행하고 있는지를 의미한다. 조성철(2019)은 지역 산업구조를 진단하는데 있어서 구조적 취약성과 기능적 취약성이라는 용어를 사용하였는데, 구조적 취약성은 특정 업종 혹은 대기업에 의존된 상황을 의미하며, 기능적 취약성은 루틴화 된 업무나 상대적으로 대체하기 쉬운 업무에 특화된 정도를 의미한다. 이는 각각 Grillitsch and Asheim(2018)에서 언급한 산업 다양성, 시스템 차별성을 뜻한다고 할 수 있다. 추가로 조성철(2019)에서는 구조적 취약성과 기능적 취약성 이외에 도시기반의 취약성이자 공간적 취약성으로서 도시차원의 정주여건에 따른 영향력을 평가하였다. 본 절에서는 조성철(2019)이 제시한 분석 자료를 사용하여 수도권 산업도시[11] 대비 지방 산업도시의 취약성 정도를 평가하고자 하였다.

1) 구조적 취약성

구조적 취약성의 측정은 조성철(2019)에서 활용한 자료 중 3가지 지표를 선정하여 살펴보았다. 하나는 제조업 내에서 특정 제조업에 특화된 정도를 확인하기 위한 지표로서 허핀달-허쉬만 지수(Herfindahl-Hirschman Index, HHI)로 산출되었다. 허핀달-허쉬만 지수는 시장 내 독점여부를 측정하기 위한 시장집중도 지표로서 0(완전경

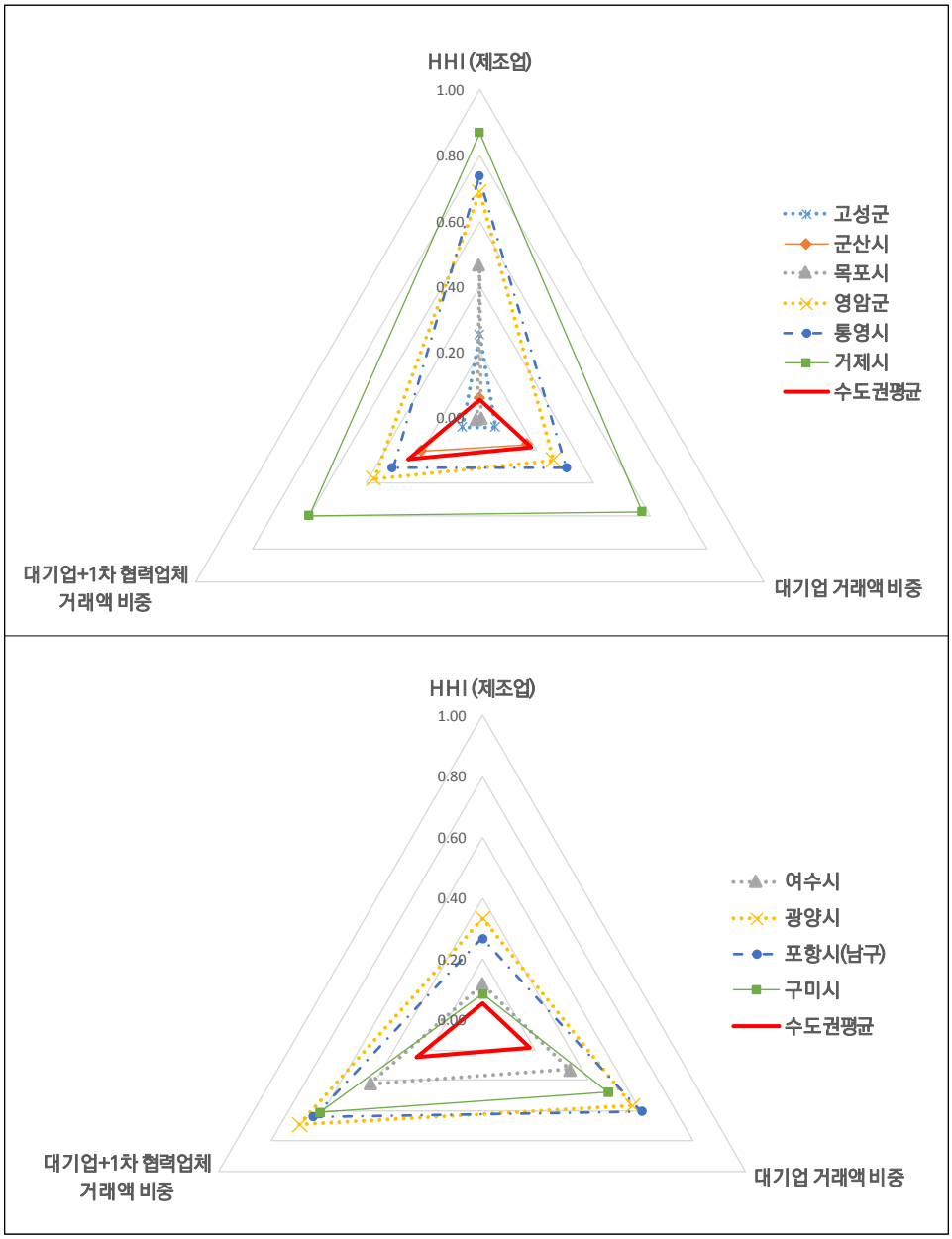
11) 수원(영통구), 성남(중원구), 부천, 광명, 평택, 동두천, 안산, 남양주, 오산, 시흥, 군포, 의왕, 용인(처인구, 기흥구), 파주, 이천, 안성, 김포, 화성, 광주, 양주, 포천 여주 등 26개 지역

쟁)~1(독점)의 값을 가지며, 여기서는 0에 가까울수록 산업부문별 비중이 유사한 경우를 의미하며, 1에 가까울수록 특정 산업에 특화된 구조를 의미한다. 즉 제조업 내에서의 다양성이 낮은 상태를 의미하는 것이다. 두 번째, 세 번째 지표는 각각 대기업 및 1차 협력업체와의 거래액 비중으로서 해당 지역 내 거래관계에서 대기업 혹은 산업 내 1차 협력업체와의 거래액이 전체 거래액에서 차지하는 비중으로 계산된 지표이다. 기업 간 거래액은 한국기업데이터(KED)에서 제공하는 자료에서 2019년 6월 기준으로 가공된 자료로 계산되었으며, 1에 가까울수록 대기업 혹은 1차 협력업체와 같이 특정 위치를 점한 기업으로의 거래가 집중된 구조를 의미한다. 제조업 내 집중도, 대기업과의 거래액 비중, 대기업 및 1차 협력업체와의 거래액 비중의 세 지표에서 값이 높을수록 지역산업이 구조적으로 취약한 구조를 지니고 있음을 의미한다.

구조적 취약성을 비교해보면 산업위기도시의 경우 수도권에 비해서 제조업 내의 집약도가 매우 높아 구조적으로 산업 다양성 부족에 따른 포트폴리오 효과가 매우 낮게 나타난다. 반면에 산업위기도시로 지정되지는 않았으나 제조업 비중이 높은 도시들은 제조업 내 특화도는 낮으나 대기업과 1차 협력업체와의 거래비중이 매우 집중된 구조를 지니고 있다. 예를 들어 거제는 제조업 내 특화도와 대기업+1차 협력업체 거래비중이 모두 높지만 다른 도시들은 제조업 내 특화도만 상대적으로 높게 나타나는 특성이 나타나고 있다. 산업위기도시 이외의 분석대상 도시들은 상대적으로 제조업 내 특화도는 산업위기도시에 비해서 낮다. 하지만 광양, 포항, 구미 등 다수 도시에서 대기업이나 1차 협력업체에 대부분의 거래가 집중된 경향을 볼 수 있다.

이와 같은 구조적 취약성에 대한 평가결과는 지방 산업도시의 구조적 체질개선이 필요함을 시사한다. 특히 현재 산업위기에 직면한 도시들은 특정 제조업 집중에 따라 경기변동에 매우 취약한 구조를 지니고 있다. 한편 산업위기대응특별지역이나 고용위기지역으로 지정되지 않은 지방 산업도시도 대기업 및 특정 기업과의 거래가 매우 집중된 경향을 보인다. 이는 지역 산업을 주도하는 대기업의 입지전략 변화나 외부 충격에 이들 또한 취약한 상황임을 의미한다.

그림 3-19 | 지방 산업도시의 구조적 취약성



주: 제조업HHI와 대기업 및 대기업+1차 협력업체 거래액 비중이 높을수록 구조적으로 취약한 구조라고 판단함
자료: 조성철(2019)의 자료를 활용하여 가공

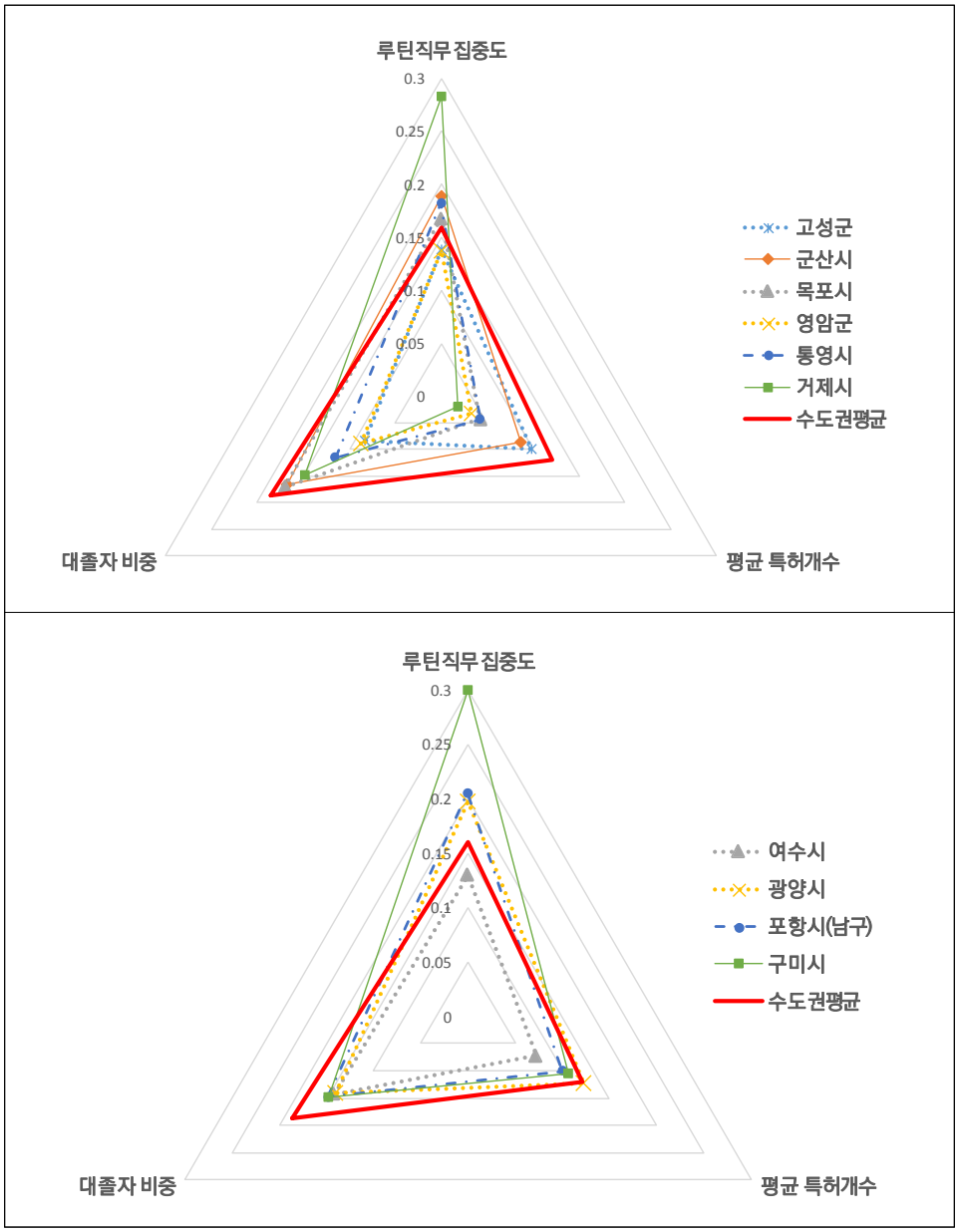
2) 기능적 취약성

기능적 취약성은 구조적 취약성과 마찬가지로 조성철(2019)에서 제시한 자료 중 3가지 지표를 선택하여 평가하였다. 우선 첫 번째는 루틴직무 집중도로서 생산직 업무 중 직무가 반복적이고 표준화되어 있어 상대적으로 대체가 쉬운 업무의 비중을 뜻한다. 루틴직무 집중도에 대한 추정은 조성철(2019)에 언급되어 있는데, 한국고용정보원에서 제공하는 한국직업정보시스템(KNOW)의 직무정보를 활용하여 각 직업별 직무환경점수를 평균하여 루틴직무집약도를 평가한 뒤 상위 33%에 해당하는 직종을 루틴한 직무로 판단하고 있다. 지역별로는 특정 지역의 종사자수에서 루틴직무에 해당하는 직종에 속한 노동자의 비중을 계산함으로써 지역단위로 평가하였다(조성철, 2019). 따라서 루틴직무집중도가 높을 경우 해당 지역은 상대적으로 단순하고 대체가능한 직종이 많기 때문에 기능적으로 취약하고 시스템차별 정도가 낮다고 볼 수 있다. 또 다른 지표로는 15세 이상 인구 중 대졸자 비중을 사용하였다. 2015년 기준 해당 지역 내 15세 이상 인구 중 전문대 및 대학 졸업자(재학 및 중퇴 제외)가 차지하는 규모로서 지역 내 숙련인력풀의 여부를 측정할 수 있다. 해당 지표는 2015년 인구총조사 자료를 기준으로 계산되었다. 마지막으로 제조업체 평균 특허 개수는 2019년 기준 지역 내 제조업체 1개 당 평균 특허보유 개수로 측정하였다. 앞서 구조적 취약성에서의 대기업 및 1차 협력업체 거래액 비중과 마찬가지로 한국기업데이터 자료를 활용하여 계산되었다. 세 지표를 종합하면 루틴직무 집중도의 경우 높을수록 기능적 취약도가 높고 대졸자 비중이나 평균 특허보유 개수의 경우 값이 낮을수록 기능적으로 취약한 구조를 지니고 있다고 볼 수 있다.

이를 바탕으로 지방 산업도시의 기능적 취약성을 살펴보면 전체적으로 수도권 산업도시에 비해 지방 산업도시의 경우 루틴직무의 집중도는 높고, 대졸자비중이나 특허개수는 낮은 것으로 나타난다. 예를 들어 거제의 경우 루틴 직무 집중도가 매우 높은 반면에 평균 특허개수는 다른 지역에 비해서 매우 낮게 나타나고 있다. 영암이나 통영은 루틴직무집중도는 상대적으로 수도권 산업도시 평균에 근접하지만 대졸자 비중이나 특허개수 등이 낮게 나타나고 있다. 또한 현재 산업위기도시로 지정되지 않았지만 제조

업에 특화된 다른 산업도시들과 수도권 산업도시의 평균값을 비교해보면 이 도시들은 전체적으로 루틴직무집중도가 높고 대졸자 비중이 낮게 나타난다. 특허수준 또한 낮은 것으로 나타나는데 이러한 결과는 위기가 닥치지 않은 산업도시들 또한 기능적으로 취약하다는 것이다. 특히 대기업의 분공장을 중심으로 생산직이 대다수인 구미의 높은 루틴직무집중도는 자동화에 취약한 지역 산업구조를 단적으로 드러내고 있다.

그림 3-20 | 지방 산업도시의 기능적 취약성(아래)



주: 루틴직무집중도가 높을수록, 대졸자 비중 및 평균 특허개수가 낮을수록 기능적으로 취약한 구조라고 판단함
자료: 조성철(2019)의 자료를 활용하여 가공

3) 공간적 취약성

조성철(2019)에서는 공간적 취약성이자 도시기반 취약성을 지역 내 정주여건을 판단하는 기준으로 사용하고 있다. 조성철(2019)에서 사용한 공간적 취약성 지표 중 여기서는 지역별 생활 SOC 수준을 활용하였다. 생활 SOC 수준은 기초생활 SOC(보육시설, 노인복지시설, 응급의료시설 등)에 10분 이내 이용가능여부에 따라 점수를 부여하여 1~5등급으로 구분한 값(임은선 외, 2018)으로서 값이 높을수록 기초생활 SOC 수준이 열악한 것으로 나타난다. 정주여건으로서 생활 SOC 수준은 숙련노동 및 인재들의 유입과 이탈하는지 여부와 긴밀히 관련되어 있다. 실제로 생활 SOC 수준과 65세 이상 인구비중, 15세 이상 인구 중 대졸자 비중, 전체 제조업 중 기술형 제조업체 비중과의 상관관계를 살펴보면 생활 SOC와 65세 이상 인구비중은 강한 양의 상관관계를 보이는 반면, 대졸자 비중과 기술형 제조업체 비중과는 강한 음의 상관관계를 보이고 있는 것을 알 수 있다. 즉 지역 내 어메니티 수준과 숙련노동의 비중은 강한 상관관계를 가지고 있다.

표 3-10 | 생활 SOC 수준과 대졸자 비중 및 기술형제조업 지표와의 상관관계 (n=62)

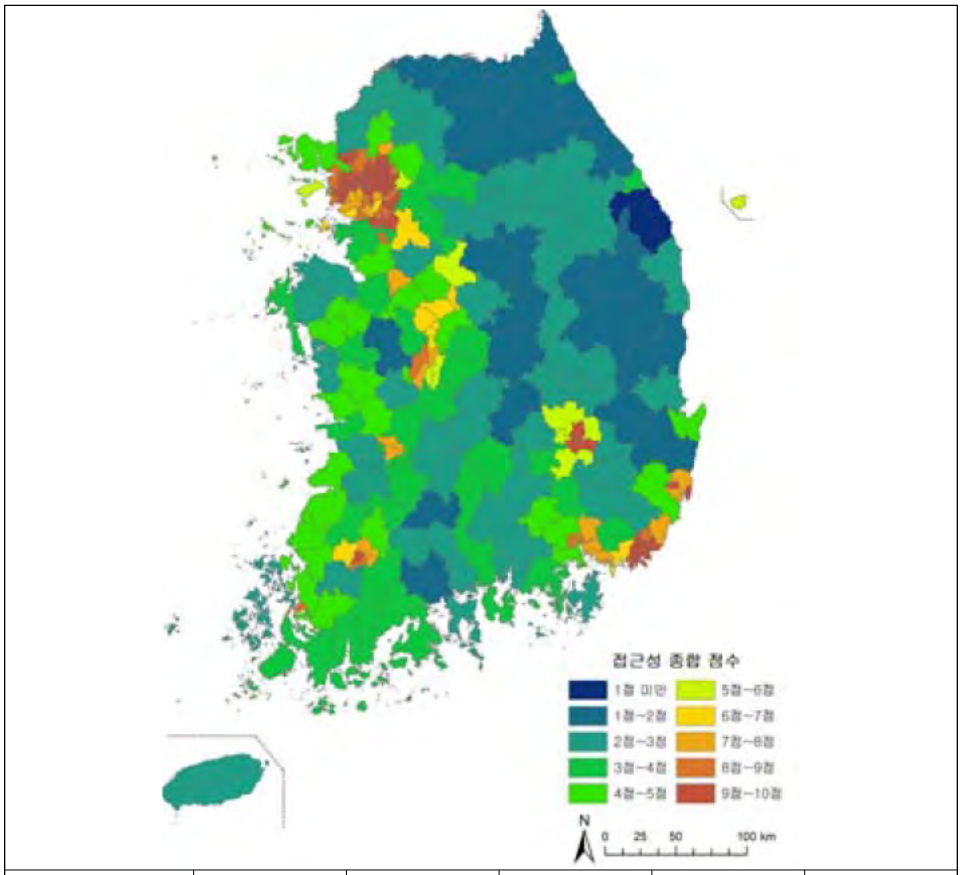
지 표	생활 SOC 수준	65세 이상 인구비중	15세 이상 대졸자 비중
65세 이상 인구비중	0.455***	-	-
15세 이상 대졸자 비중	-0.423***	-0.606***	-
기술형 제조업 비중	-0.33***	-0.241*	0.454***

주: ***<0.01, **<0.05, *<0.1
자료: 조성철, 2019의 자료를 활용하여 가공

임은선 외(2018)에서 계산한 생활 SOC 수준에 따르면 분석대상으로 선정한 지방산업도시 중 목포만 생활 SOC 수준이 1등급으로 높고, 영암이 3등급이며, 나머지 분석대상도시는 모두 생활 SOC 수준이 4등급으로 매우 낮은 수준에 위치하고 있다. 이

는 곧 산업도시들의 정주환경이 매우 열악하여 산업이 침체될 경우 해당 지역에 거주할 유인동기가 없을 뿐만 아니라 새로운 인재나 숙련노동의 유입에도 장애요인으로 작용할 수 있음을 의미한다. 실제로 임은선 외(2018)의 결과에 따르면 생활 SOC 접근성 점수가 높은 시군구는 대부분 광역시 내에 속해있거나 수도권에 위치한 지역이 대부분이다. 나머지는 접근성 점수 기준으로 5점 이하의 낮은 점수를 차지하고 있다.

그림 3-21 | 기초생활 SOC 접근성 종합점수 및 등급기준



등급 (접근성종합점수)	I (8-10)	II (6-8)	III (4-6)	IV (2-4)	V (0-2)
시군구 개수	79	27	37	82	27

자료: 임은선 외, 2018, p6

4) 지방 산업도시의 취약성 분석 결과

표 3-11 | 산업도시의 취약성 현황

도시	구조적 취약성			기능적 취약성			공간적 취약성
	제조업 HHI1)	대기업 거래비중 (%)2)	대기업+ 1차협력업체 거래비중(%)2)	루틴직무 집중도(%)3)	15세이상 대졸자비중 (%)4)	제조업체 평균특허(개)2)	생활SOC 수준(등급)5)
수도권 평균	0.06	18.3	25.0	16.0	18.6	0.12	2
고성	0.25	5.8	5.8	13.8	8.3	0.10	4
군산	0.06	16.7	20.3	18.8	16.7	0.09	4
목포	0.46	0.6	1.1	16.8	17.0	0.04	1
영암	0.69	25.9	37.0	13.7	8.8	0.03	3
통영	0.74	30.6	30.6	18.2	11.5	0.04	4
거제	0.87	57.3	60.0	28.3	14.8	0.02	4
여수	0.12	33.0	42.6	13.0	14.3	0.07	4
광양	0.33	57.0	69.4	19.7	14.0	0.12	4
포항	0.27	60.5	64.2	20.6	14.9	0.10	4
구미	0.08	48.1	61.6	30.0	14.8	0.11	4

자료: 조성철, 2019의 자료를 활용하여 계산. 계산에 활용된 세부자료는 1) 통계청, 2015, 전국사업체조사, 2) 한국기업데이터(KED) 2019년 6월 기준 원자료를 사용하여 가공, 3) 한국고용정보원 2018년 기준 한국직업정보시스템(KNOW) 직무정보를 활용, 4) 통계청, 2015, 인구총조사, 5) 국토지리정보원 2018년 기준 생활SOC 접근성 격차와 같음

앞서 우리나라 지방 산업도시를 대상으로 산업 다양성을 나타나는 구조적 취약성, 시스템 차별성을 나타내는 기능적 취약성, 정주여건을 나타내는 공간적 취약성으로 구분하여 평가한 결과는 <표 3-11>와 같으며 우리나라 지방 산업도시는 수도권 내 산업도시에 비해 구조적으로, 기능적으로, 정주여건측면에서 취약한 것으로 나타나고 있다. 특히 현재 위기에 직면한 산업도시뿐만 아니라 다른 지방 산업도시들도 구조적, 기능적, 공간적으로 취약한 것으로 드러나며, 취약성 또한 특정 부문에 국한되지 않고 매우 복합적이다. 실제로 대부분의 도시들은 대기업 의존도가 너무 높거나 특정 산업에만 집중해 있으면서, 상대적으로 혁신역량은 떨어지고 정주여건 또한 수도권에 비해 취약한 것으로 나타난다. 특히 고성이나 목포와 같은 도시의 경우 대기업 집중도가 상

대적으로 낮지만 해당 시·군의 본사 기준으로 취합된 거래자료의 특성을 고려할 때 실제 집중도는 훨씬 더 높을 것으로 예상할 수 있다.

이러한 지방 산업도시의 취약성 결과는 각 차원의 취약성을 극복하기 위한 정책과 연계되어 있다. 구조적 취약성이 높은 지방 산업도시는 산업과 거래관계의 집중으로 인해 다양성이 부족하기 때문에 외부 충격으로 인한 회복력이 약할 수밖에 없으므로 산업 다양성을 확보하기 위한 정책이 필요하다. 기능적 취약성이 높은 지방 산업도시는 해당 도시가 특화된 산업의 가치사슬에서 차지하는 위상이 낮은 것을 의미하며 가치사슬의 변동이나 대기업의 입지전략 변화로 인해 쉽게 위기에 직면할 수 있기 때문에 가치사슬에서 보다 유리한 위치로 이동하기 위한 정책이 필요하다. 공간적 취약성이 높은 지방 산업도시는 낮은 정주여건 때문에 인재들을 유치하고 지역 내에서 유지하는데 어려움을 겪는 것을 의미하기 때문에 정주환경 개선을 위한 정책이 필요할 것이다. 문제는 지방 산업도시의 경우 어느 한 쪽에서 취약성이 드러나는 것이 아니라 모든 차원에서 취약한 구조를 지니고 있다는 점이다. 따라서 지방 산업도시의 취약한 구조를 개선하기 위한 국가 및 지자체 차원의 통합적인 정책방안 마련이 시급하다고 할 수 있다.

CHAPTER 4

산업위기극복을 위한 기존 정책의 성과와 한계

1. 국가 차원의 지원 정책 | 91
2. 지자체 차원의 대응 정책 | 114
3. 기업인·노동자 대상 정책 수요조사 | 129

CHAPTER 4

산업위기극복을 위한 기존 정책의 성과와 한계

본 장에서는 산업위기 극복을 위한 기존 정책들의 성과와 한계를 분석하였다. 먼저 산업위기 극복을 위한 국가차원의 직·간접 지원정책과 함께 지자체 차원의 대응전략을 검토하였다. 다음으로 이와 같은 정책의 성과와 한계를 파악하기 위하여 지역 기업인과 노동자에 대한 심층 인터뷰를 실시하였다. 산업위기지역에 대하여 범정부 차원에서 연간 8,000억(2018년 기준)원 이상의 예산이 지원되고 있지만, 중앙 및 행정주도, 부처 간 개별적 접근, 단기처방 위주 등으로 지역의 현장의 정책 체감도는 매우 낮은 상황이다. 또한 지방 산업도시가 처한 구조적·기능적·공간적 취약성을 극복하는데 있어서도 한계가 있다. 향후 지방 산업도시의 도시재생 정책은 지역의 중소·중견기업, 숙련노동자 등 위기를 극복하기 위한 핵심 주체들의 의견을 바탕으로 재조정되어야 한다.

1. 국가 차원의 지원 정책

1) 개요

본 장에서는 산업위기에 대응하기 위해 산업위기지역의 직접적 지원정책과 기타 관련 제도 검토를 통해 기존 정책의 성과와 한계를 살펴보고자 한다. 먼저, 산업위기지역에 대한 직접적인 지원 제도로는 산업부에서 지정하는 산업위기대응 특별지역과 고용부에서 지정하는 고용위기지역이 있다. 기타 산업위기지역에 대한 직접적인 지원 제도 이외에도 산업위기지역의 위기극복을 위한 관련제도로서 산업단지 재생에 관련된 사업 등과 도시에 새로운 기능을 부여하고 고용기반을 창출하기 위한 도시재생사업 등이 있다.

표 4-1 | 국가차원의 정책개요

	산업위기 대응정책	관련정책	
		산업정책	도시정책
제도	• (균형발전법) 산업위기대응 특별지역 ('17) • (고용정책기본법) 고용위기지역 ('07)	• (산입법) 산업단지 재생사업, 도시첨단산업단지 조성사업 • (산집법) 구조고도화사업 • (노후거점산단법) 경쟁력 강화사업 • (국가균형발전법) 국가혁신융복합단지, 지역발전투자협약 시범사업	• (도시재생법) - 도시경제기반형 활성화 계획 - 도시재생 혁신지구
관련 대책 및 사업	• 161031 조선밀집지역 경제활성화 방안 • 180308 지역산업 구조조정 등에 따른 지역 지원대책 • 180405 지역경제 회복을 위한 2단계 지역 대책	• 180808 지자체 혁신성장 투자 프로젝트 지원방안 • 190221 상생형 지역일자리 모델 확산 방안 • 190408 지역발전투자협약 시범사업 • 190514 캠퍼스 혁신파크 조성방안 등	• 180327 도시재생 뉴딜 로드맵 - 뉴딜사업 : 경제기반형, 중심시가지형 - 대학타운형 도시재생 뉴딜사업 - 도시재생 어울림 플랫폼 공급
조직	• 산업경쟁력 강화 관계장관회의 • 균형발전위원회(대통령 소속) 등	• 균형발전위원회(대통령 소속) 등	• 도시재생특별위원회(국무총리 소속)

자료: 저자 작성

2) 산업위기 대응정책

(1) 산업위기대응 특별지역

① 개요

"산업위기대응특별지역"이란 지역의 주된 산업이 위기에 처하여 지역경제여건이 악화되거나 악화될 우려가 있어 일정기간 동안 정부의 지원이 필요한 지역을 의미(국가균형발전법 제2조제8의2)한다. 산업위기대응 특별지역은 세계적인 공급과잉과 후발국의 거센 추격 등으로 인하여 한국의 주력산업 중의 하나인 조선 및 해운산업에서 대규모 구조조정이 발생함에 따라, 2016년 후반기부터 산업경쟁력강화 관계장관회의를 중심으로 조선 및 해운산업 경쟁력 강화 방안과 함께 조선업 침체와 구조조정으로 인해 경제적 어려움이 가중되고 있는 조선업 밀집지역에 대한 지원 대책이 본격화되고, 국가균형발전법에 근거하여 지정기준과 절차, 지원에 대한 내용 등이 제도화되었다.

표 4-2 | 산업위기대응을 위한 주요정책 추진경과

일자	관련회의 및 주체	주요내용
161031	제6차 산업경쟁력강화 관계장관회의, 관계부처 합동	• 조선산업 경쟁력 강화 방안
	산업부, 지역경제총괄과	• 조선밀집지역 경제활성화 방안
170622	산업부(지역경제총괄과)	• 「산업위기대응특별지역」제도 시행 - 국가균형발전특별법 시행령 개정 및 산업위기대응특별지역 지정기준 등에 관한 고시
180308	제14차 산경장회의, 관계부처 합동	• 중견조선사 처리방안 및 구조조정 등에 따른 지역 지원대책
	산업부, 지역경제총괄과	• 구조조정 등에 따른 지역 지원대책
180405	관계부처 합동	• 지역경제 회복을 위한 2단계 지역대책 발표
	산업부(지역경제총괄과)	• 군산시 산업위기대응특별지역 지정
	고용부(지역산업고용정책과)	• 군산, 통영 등 6개 지역 '고용위기지역'으로 지정(4.6) - 군산, 거제시, 통영시, 고성군, 창원 진해구, 울산동구
180529	제17차 산경장회의, 관계부처 합동	• 산업위기대응특별지역 추가 지정 및 지역대책 보완방안
	산업부(지역경제총괄과)	• 산업위기대응특별지역 추가 지정(18.05.29~19.05.28) - 울산 동구, 거제, 통영·고성, 창원 진해구, 영암·목포·해남
190423	제20차 산경장회의, 관계부처 합동 산업부(지역경제총괄과)	• 산업위기대응특별지역 지정연장(19.05.29~21.05.28)
190424	산업부	• 산업부 19년 추가경정예산안 국회제출 - 산업부 452억원 지원 예정 (고용부 1,869억원)

자료: 저자 작성 (관련 보도자료 취합 및 정리)

② 지정기준 및 지정현황

산업위기대응 특별지역의 신청주체는 시·도지사며, 지정대상 행정구역의 범위는 시·군·구를 기준으로 하고, 지역의 산업구조 등 경제권역에 따라 여러 시·군·구를 묶어서 신청할 수 있다. 산업위기대응 특별지역은 산업통상자원부장관이 전문기관 의견청취, 관계 중앙행정기관과의 협의 및 산업경쟁력강화 관계장관회의 등을 거쳐 지정 여부와 지원 내용 및 지정기간을 결정한다. 이 때 전체산업 종사자 중 주된산업 종사자의 비율 등 '주된산업에 대한 지역경제 의존도'와 함께 주된산업의 생산량 감소율, 지역의 휴·폐업 업체수 증가율, 지역의 전력사용량 감소율, 지역 내 부동산 가격 변화 등 '지역경제여건의 악화정도'를 근거로 대상지를 지정하고 있다.

표 4-3 | 산업위기대응특별지역 지정기준1 (주된산업에 대한 지역경제 의존도)

일자	주요내용
산업 특화도	• 지역내 주된 산업 종사자수의 입지계수(LQ)가 지역내 전체 산업 중 2순위 이내로 높은 경우 (입지계수 $LQ_i=(\frac{Y_i^r}{Y^r})/(\frac{Y_i^n}{Y^n})$, $Y_i^{r(n)}$: r지역(전국) i산업 종사자수, $Y^{r(n)}$: r지역(전국) 전체 종사자수)
지역내 비중	• 지역내 주된 산업 종사자수의 비중이 전국 시·군·구의 지역내 산업 비중 평균보다 2표준편차 이상 높은 경우
지역산업구조 다양성	• 지역의 산업구조 다양성 지수(DI)가 전국 평균보다 낮은 경우 (다양성지수 $DI_j = \frac{1}{\sum_i (\frac{Q_{ij}}{Q_j})^2}$, Q_{ij} : j지역내 i업종 종사자수, Q_j : j지역 업종군별 종사자수)

자료: 산업통상자원부 고시 제2019-58, 산업위기대응특별지역의 지정기준 등에 관한 고시
* 위의 3가지 항목 모두를 충족해야 함

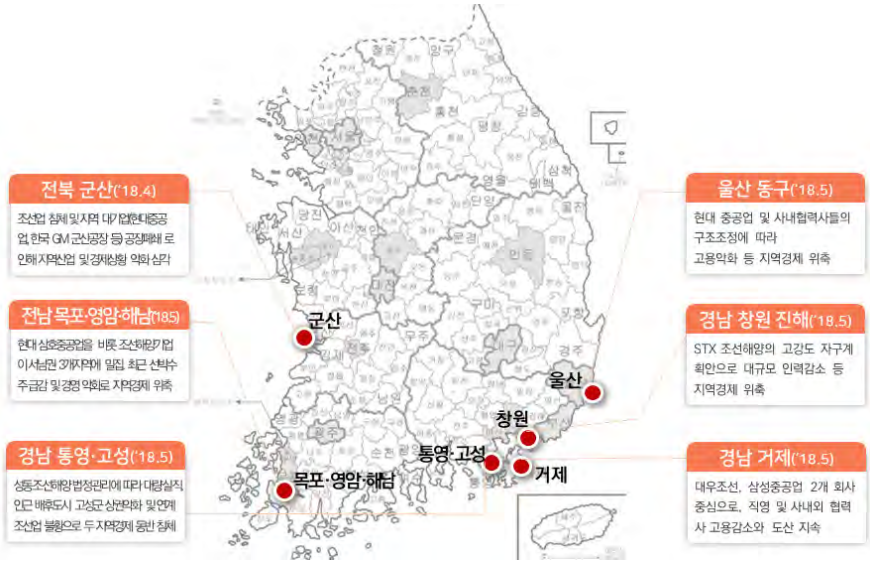
표 4-4 | 산업위기대응특별지역 지정기준2 (지역경제여건 악화정도)

일자	주요내용
주된 산업분야 침체	• 주된 산업 분야 기업경기실사지수(BSI)의 최근 6개월 평균이 2년 전 동기 대비 100분의 10 이상 감소
	• (주된산업 생산량 감소) 주된 산업 분야 광업제조업 생산지수 또는 서비스업 생산지수의 최근 6개월 평균이 2년 전 동기 대비 100분의 10 이상 감소
지역경제 침체	• (휴폐업 업체수 증가율) 지역내 휴폐업체수의 최근 6개월 평균이 전국 시·군·구 평균 이상이면서, 전년 동기 대비 100분의 10 이상 증가
	• (전력 사용량 감소율) 지역내 전력사용량의 최근 6개월 평균이 2년 전 동기 대비 100분의 10이상 감소
	• (부동산 가격의 변화) 지역내 아파트매매가격지수의 최근 6개월 평균이 2년 전 동기 대비 100분의 5 이상 감소

자료: 산업통상자원부 고시 제2019-58, 산업위기대응특별지역의 지정기준 등에 관한 고시

2019년 현재까지 4개 광역 6개 지역이 산업위기대응 특별지역으로 지정되었는데, 그 중 전라북도 군산이 2018년 4월 최초 지정되었으며, 이후 2018년 5월 울산광역시 동구, 전라남도 목포·영암·해남, 경상남도의 창원 진해, 거제, 통영·고성 등 5개 지역이 지정되었다. 한편, 2019년 4월, 2018년 5월에 지정된 5개 지역에 대하여 대형조선사 중심으로 수주가 증가하고 있으나, 전반적인 지역경제 회복이 지연되고 있어 지역이 자립기반을 마련할 수 있도록 산업위기대응특별지역 지정을 2년간 연장[12]하였다.

그림 4-1 | 산업위기대응 특별지역 지정현황



자료: 이두희, 2019, p11 자료를 참고하여 저자작성

③ 지원내용

국가균형발전법에 산업위기대응특별지역에 대한 지원 내용이 구체화되어 있지는 않다. 다만, 산업통상자원부 장관이 특별지역 지정신청을 받으면, 관계중앙행정기관의 장과 협의한 결과 결정된 사항에 대하여 산업부 및 관계 중앙행정기관의 장이 지원토록 하고

12) 산업통상자원부, 2019, 산업위기대응특별지역 2년간 지정 연장, 4.23 보도자료

있다. 실제 산업위기대응 특별지역과 관련된 주요 지원내용은 산업경쟁력강화 관계장관회의를 통해 몇 차례 「지역산업 구조조정 등에 따른 지원대책」으로 구체화되었는데, 지원내용은 크게 '근로자·실직자 생계안정 및 재취업 지원', '협력업체 경영안정 및 경쟁력 강화 지원 및 지역 소상공인중소기업 경쟁력 제고 ', '대체·보완산업 육성 및 기업유치 지원', '지역경제 활성화', '유동성 지원'의 5개 항목으로 구분된다. 이와 관련하여 산업부와 고용부를 중심으로 금융위, 문체부, 기재부, 해수부, 중기부, 국토부, 교육부, 행안부 등 관련부처가 합동으로 총 9,336억원 규모('18년 추경기준)의 대책을 마련하였다.

표 4-5 | 산업위기지역 지역경제 회복을 위한 지원 대책

구분	주요내용	관련부처	'18추경(안)
근로실직자 지원	▸근로자·실직자 생계부담 완화 ▸퇴직자 직업훈련 등 재취업 지원 확대 ▸청년 해외진출 지원을 위한 청년센터 2개소 설치	고용부, 산업부, 기재부	1,271억원
소상공인·중소기업·협력업체 지원	▸고부가가치 전략업종 사업전환 지원 확대 ▸위기지역 내 전통시장 복합청년몰 우선 조성 지원 ▸기업경쟁력 강화를 위한 기업 비즈니스센터 신설	산업부, 중기부, 기재부, 해수부	1,184억원
대체·보완산업 육성 및 기업유치 지원	▸지역산업 구조 등을 감안한 대체산업 육성 지원 ▸관광·레저·휴양 등 보완산업 활성화 지원 ▸기업유치를 위한 재정·세제·입지 패키지 지원	산업부, 국토부, 문체부, 기재부, 산림청, 해수부 등	1,932억원
지역경제 활성화	▸지역상권 활성화를 위한 지역상품권 할인발행 ▸도로·항만 등 SOC 사업 조기추진 ▸관광인프라 확충, 관광진흥개발기금 등 관광지원 강화	해수부, 문체부, 교육부, 행안부, 기재부 등	1,782억원
유동성 지원	▸ 긴급경영안정자금(중소기업) ▸ 특별경영안정자금(소상공인) ▸ 특별보증프로그램(신·기보) ▸ 조선기자재업체 등 특별보증 지원(신·기보)	중기부, 금융위	3,167억원
합계			9,336억원

자료: 관계부처 합동, 18.04.05, 지역경제 회복을 위한 2단계 지원대책, 관계부처 합동, 18.05.29, 산업위기대응특별지역 추가지정 및 지역대책 보완방안

(2) 고용위기지역

① 개요

"고용위기지역"이란 「고용정책 기본법」 제32호 및 영 제29조에 따른 고용사정이 현저히 악화되거나 악화될 우려가 있는 지역을 의미(고용위기지역의 지정기준 등에 관한 고시 제2조)한다. 지역고용에 대한 국가차원의 지원정책은 2001년 대우자동차 인천부평공장 전직희망센터에서 시작되었으며, 2009년 경기도 평택을 '고용개발촉진지역'으로 지정하였고, 2013년 경남 통영을 '고용촉진특별구역'으로 지정하였다. 최근 조선업 위기 확대로 인하여 2018년부터 '고용위기지역'을 지정하기 시작했다.

② 지정기준 및 지정현황

고용위기지역의 신청주체는 지방자치단체며, 시·군·구 단위를 기본으로 하되, 지역의 고용여건 등 노동시장권역에 따라 여러 개의 시·군·구를 묶어서 지정이 가능하다. 고용위기지역의 지정은 지자체 장이 관할 지방고용노동관서의 장과 협의 후 지역고용심의회의 또는 광역단위 지역노사민정협의회 심의를 거쳐 고용부 장관에게 신청하고, 고용부 장관은 전문가 조사단의 현지조사를 거친 후 고용정책심의회의 심의를 거쳐 지정고시한다. 최초 지원기간은 1년이며, 고용정책심의회의 심의를 거쳐 1년 범위내에서 연장 가능하다. 고용위기지역은 고용보험 피보험자 증감율, 피보험자수 감소, 구직급여 신규 신청자 수를 모두 만족하거나, 피보험자수의 급격한 감소 또는 폐업계획발표 등의 기준을 가지고 지정한다.

표 4-6 | 고용위기지역 지정기준

구분		주요내용
Type A	1. 피보험자 증감율	• 고용보험 피보험자 증감률(고용위기지역 신청 직전 1년간 평균 피보험자 수와 그 전 1년간 평균 피보험자 수를 토대로 산정한 증감률)이 같은 기간 전국 평균 피보험자 증감률 보다 5%p 이상 낮은 경우
	2. 평균 피보험자수 감소	• 신청 직전 1년간 평균 피보험자 수가 그 전 1년간 평균 피보험자 수보다 100분의 5% 이상 감소한 경우
	3. 구직급여 신규 신청자수	• 신청 직전 1년간 구직급여 신규 신청자 수가 그 전 1년간 구직급여 신규 신청자 수보다 20% 이상 증가한 경우
Type B	4. 평균 피보험자수의 급격한 감소	• 신청 직전 1년간 평균 피보험자 수가 그 3년 전 1년간의 평균 피보험자 수보다 7% 이상 감소한 지역
Type C	5. 폐업 계획 발표 등	• 지역 내 공장 이전 또는 폐업 계획 발표 등으로 대규모 고용조정이 예상되어 선제적 대응이 필요하다고 인정되는 경우

자료: 「고용위기지역의 지정기준 등에 관한 고시」 제4조(지정기준) 정리

고용부는 2018년 4월 구조조정, 핵심기업 폐쇄 발표 등으로 지역경제 위기가 우려되는 군산, 거제, 통영, 고성, 창원 진해구, 울산 동구 등 6개 지역을 고용위기지역으로 지정[13]하였으며, 거제, 통영, 고성, 울산 동구 4개 지역은 지역 내 조선업의 장기간 침체에 따른 고용지표의 악화로 고용위기지역 지정요건의 정량요건을 충족하는 반면, 군산과 창원 진해구는 고용지표 중심의 정량요건은 충족하지 않지만 GM 군산공장, STX 조선해양(진해)의 구조조정 가능성에 대하여 사전대응 차원에서 지구를 지정하였다.

③ 지원내용

고용위기지의 지정 기준 등에 관한 고시에 따르면, 고용정책심의회를 거쳐 사업주의 고용유지조치에 대한 지원수준 확대, 실업급여 수급 종료자에 대하여 60일 범위에서 특별연장급여 지급, 지역맞춤형 일자리창출지원, 사회적일자리 및 고용안정·직업능력개발 등 일자리 관련 사업비, 중소기업 창업 및 진흥기금 우선 지원 요청이 가능하며, 실업자 심리상담 프로그램, 취업지원서비스, 직업능력개발 훈련지원, 실업자 전직 및 창업지원 등의 지원을 포함한 종합취업 지원대책을 수립하였다.

13) 고용노동부, 2018, 고용노동부, 군산, 통영 등 6개 지역 고용위기지역으로 지정, 4.6 보도자료

한편, 2018년 4월에 발표된 지원대책에서는 생활안전망 확충을 통한 생계불안 해소 및 맞춤형 재취업과 훈련 참여기회 확대를 통한 실직기간 최소화를 목표로 고용위기시 가장 취약하고, 지원이 시급한 비정규직 및 협력업체 노동자를 중점적으로 지원하며 이들을 위한 생계부담완화, 재취업 및 직업훈련 기회 확대, 사업주 지원을 통한 고용유지, 위기지역 일자리 창출 등의 다양한 지원방안을 제시하였다.

표 4-7 | 고용위기지역 지정에 따른 지원내용

구분	주요내용
생계부담 완화	① 고용위기지역 실직자가 직업훈련 참여시 구직급여 지급 종료 후 훈련기간 동안 구직급여의 100% (훈련연장급여 지급) 지원 ② 직업훈련 생계비 대부 융자 한도 확대(1인당 1,000만원→2,000만원) ③ 재직자 생활안정자금·임금체불생계비 소득제한을 완화*, 융자 한도 확대** * 소득제한 : (생활안정자금) 246만원(월 3인가구 중위소득 2/3)→302만원(4인가구) (임금체불생계비) 4,420만원(연간 3인 가구 중위소득) → 5,430만원(4인 가구) ** 한도확대 : (자녀학자금) 고등학생 자녀 1인당 500만원→대학생 자녀 포함 700만원 (임금체불생계비) 1천만원→2천만원
재취업 및 직업훈련 기회 확대	① 고용위기지역 모든 구직자를 대상으로 취업성공패키지 참여제한(소득요건) 해제, 2단계 훈련참여시 자부담 면제 ② 직업훈련(내일배움카드)의 자부담을 면제하고 훈련 한도도 상향하여 직업훈련 참여기회를 대폭 확대 * 대상: 재직자·실업자 및 자영업자 모두, 1인당 지원한도 200만원 → 300만원 ③ 취업촉진수당을 확대 지급하여 실직자의 훈련 참여 및 구직활동 적극 지원 * 직업능력개발 수당(1일 5,800원→7,530원), 광역구직활동비(50km→25km), 이주비 등 ④ 군산 지역에『퇴직자 종합고용지원센터』를 설치하고 다양한 특화 프로그램 운영 지원
사업주 지원 통한 고용 유지	① 고용위기지역 사업주의 고용유지를 지원하기 위하여 휴업·휴직* 지원수준 인상·한도상향 및 무급휴업·휴직 지원요건 완화 * 휴업·휴직 수당 2/3(1일 한도 6만원) → 9/10(7만원) * 무급·휴직 조건: 3개월 이상 → 30일 이상 ② 사업주 직업훈련 지원 확대를 통해 인적자원 개발 및 기업 경쟁력 제고 지원 * 훈련비 지원수준 상향: 납부보험료의 240% → 300% ③ 고용·산재보험·장애인 고용부담금 등 납부 유예, 고용보험 지연신고에 따른 사업주 과태료* 면제 * 피보험자 1인당 3만원, 최대 100만원
위기지역 다양한 일자리 창출	① 고용위기지역으로 사업장을 이주하거나, 기존 사업장을 신설·증설하여 신규 고용할 경우 '지역고용촉진지원금' 지급 * 인건비의 1/2 지원(대규모기업은 1/3) ② 고용위기지역에 대해서는 청년 추가고용 장려금*을 500만원 추가 지원, 고용위기지역 실업(실직)자를 고용한 사업주에게 고용촉진장려금(연 720만원) 지원 * 1인당 연 900만원 → 1,400만원 ** (현행) 장애인, 여성가장, 도서지역거주자 등 대상 한정

구분	주요내용
	③ 청년 해외진출 교육·창업·컨설팅 등을 종합지원하는 청년센터를 고용위기지역에 설치(군산, 통영)하고 인센티브 부여 * K-move 스쿨 참여시 1인당 지원금액 300만원 인상(1,500→1,800만원) ④ 고용위기지역에 지역산업 맞춤형 일자리창출 사업 추가 지원 * 6개 고용위기지역에 대하여 자치단체 일자리사업 추가 지원

자료: 고용노동부, '18.04.06, '고용노동부, 군산, 통영 등 6개 지역 고용위기지역으로 지정' 보도자료

3) 산업도시 재생 관련 정책

(1) 노후 산업단지 관련 정책

① 개요

1990년대 중반부터 노후 산업단지 및 공업지역의 기반시설 노후화 문제가 본격화(장철순 외, 2015:18)되어, 2009년에는 국토부가 산업입지법에, 2010년에는 산업부가 산업집적법에 차례로 '산업단지재생' 및 '산업단지구조고도화'라는 이름으로 제도적 근거를 마련하였다. 2013년 제3차 무역투자진흥회의를 시작으로 산업단지 경쟁력 강화 방안의 일환으로 '노후산단 리모델링 활성화 방안', 2014년 '지역경제 활성화 대책'과 '노후산단 리모델링 종합계획'이 제시되면서 범정부적인 관심과 지원방안이 마련(김성연, 2018:32)되기 시작했다. 이후 2015년 노후거점 산단법 제정을 통해 국토부와 산업부의 협업으로 노후산단 리모델링 사업을 체계적으로 추진할 수 있는 토대를 마련하였다.

표 4-8 | 노후 산업단지 관련 주요 정책 추진경과

일자	관련회의 및 주체	주요내용
09.12.29	국토교통부	• 「산업입지 및 개발에 관한법률(산업입지법)」상에 '산업단지재생' 관련 조항 신설
10.04.12	산업통상자원부	• 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률(산업집적법)」상에 '산업단지구조고도화' 관련 조항 신설
13.09.25	관계부처 합동 (제3차 무역투자진흥회의)	• 산업단지 경쟁력 강화 : '노후산단 리모델링 활성화 방안'에 정책역량 집중키로 결정
14.03.12	관계부처 합동 (제5차 무역투자진흥회의)	• 지역경제 활성화 대책 · '17년까지 25개 노후산단을 리모델링하여 기반·문화보육시설 확충 · '14년에는 관계부처 합동으로 6개소 리모델링 대상 선정
14.12.23	관계부처 합동	• 노후산단 리모델링 종합계획
15.01.06	산업통상자원부(입지총괄과) 국토교통부(도시재생과)	• 「노후거점산업단지의 활력증진 및 경쟁력강화를 위한 특별법(노후거점산단법)」 제정

자료: 저자 작성 (관련 보도자료 취합 및 정리)

② 주요 사업

□ (국토부) 산업단지 재생사업

산업단지 재생사업은 산업입지법 제39조의2를 근거로 국토부가 주관하는 사업으로서, 착공한지 20년 이상이 된 노후 산업단지와 함께 노후 공업지역을 대상으로 한다. 산업단지 재생사업은 산업기능의 활성화를 위하여 기반시설과 지원시설 및 편의시설을 확충·개량하는 사업으로서, 이를 위하여 산업단지 재생사업지구를 지정하고 산업단지 재생계획을 수립하여 사업을 추진하고 있다.

그림 4-2 | 노후 산업단지 관련 사업유형

자료: https://m.post.naver.com/viewer/postView.nhn?volumeNo=13834934&memberNo=975184, 접속일자 19.12.24

□ (산업부) 산업단지 구조고도화사업

산업단지 구조고도화사업이란 산업집적법 제45의2를 근거하여 산업부가 주관하는 사업으로서, 착공한지 20년 이상 노후 산업단지를 대상으로 하고 있다. 국토부의 사업이 면단위로 접근하는 반면, 산업부의 사업은 점단위로 접근하는 것에서 서로 차이가 있다. 산업단지 구조고도화 사업은 기업체 등의 유치를 촉진하고, 입주기업체의 경쟁력을 높이기 위하여 크게 업종고도화 및 기업지원사업, 편익시설확충사업, 기반시설확충사업을 추진(김대근 외, 2011:106)하고 있다. 업종 구조고도화 및 기업지원사업은 R&D, 업무지원시설 건립이나 복합비즈니스센터 건립사업과 같이 기업 및 기술지원시설, 산학협력시설을 확충해주는 사업이 있으며, 편익시설 확충사업에는 근로자 주택공급사업(오피스텔) 및 주유소 판매시설 건립사업 등이 있다. 또한 기반시설사업은 노후산단 재생사업에 비해 소규모로 자전거도로 확충이나 공단거리 정비사업 등을 지자체가 주관하여 시행하되, 구조고도화사업의 개발이익 일부를 재투자하여 활용하기도 한다. 2019년부터는 산업단지 내 휴폐업 공장을 리모델링하여 창업·성장기업 등에게 저렴하게 임대하는 휴폐업공장 리모델링 사업, 산업단지 내 유휴부지·공간에 주거, 문화, 복지, 편의기능을 집적화한 복합문화센터를 설치해 청년층 근로자 유입하는 복합문화센터 사업 등 산업단지 내 유휴공간을 활용하여 관련 사업을 확대하고 있다.

표 4-9 | 노후산단 재생사업 및 산업단지 구조고도화 사업 개요

구 분	주요 내용	
	노후산단 재생사업	산업단지 구조고도화 사업
관련법률	「산업입지 및 개발에 관한 법률」	「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」
관련부서	국토교통부	산업통상자원부 (한국산업단지공단)
성격과 목적	• 재생사업지구에서 산업입지기능을 발전시키고 기반시설과 지원시설 및 편의시설을 확충·개량하기 위한 사업 • 지역전략산업을 위주로 업종전환 및 기반시설을 확충하고 용도변경을 통한 지원시설을 확보하는 것을 목적으로 함	• 산업단지 입주업종의 고부가가치화, 기업지원서비스의 강화, 기업지원서비스의 강화. 산업집적기반시설, 산업기반시설 및 산업단지의 공공시설 등의 유지, 보수, 개량 및 확충 등을 통하여 기업체 등의 유치를 촉진하고, 입주기업체의 경쟁력을 높이기 위한 사업
지정범위	• 산업단지 또는 공업지역(전체 또는 부분 재생사업)	• 산업단지 전체 면적의 10% 미만
절차	• 재생계획수립 → 의견청취 →재생사업지구 지정 고시(국가산단, 국토부장관 승인) → 재생시행계획 수립 → 재생시행계획 승인·고시 → 사업시행	• 산업 관리권자·지정권자와의 사전협의 → 구조고도화계획 수립(사업시행권자) → 구조고도화계획 승인·고시 → 사업시행
지정사례와 사유	• 도로, 주차장, 공원 등 기반시설 확충 / 우선사업지구 재개발 • [1단계] 대구3공단, 서대구공단 / 대전1,2산단 / 부산사상공단/ 전주1산단 • [2단계] 춘천 진주 • [3단계] 대구염색, 순천, 온수 • [4단계] 시화국가, 원주, 여주	• 주유소, 오피스텔, 지식산업센터, 종합비즈니스센터 등 지원시설 및 편의시설 확충 • 반월·시화공단 / 남동공단/ 구미 / 익산 등

자료: 김대근 외, 2011, p113 참고하여 정리

□ (산업부·국토부) 노후거점산업단지 경쟁력강화사업

노후거점산업단지 경쟁력강화사업이란 노후거점산단법에 따라 산업부와 국토부가 통합적으로 실시하는 사업으로 착공 후 20년 이상이 경과한 산업단지 중 국가산업단지와 경쟁력 강화가 필요하다고 인정되는 일반산업단지를 대상으로 한다. 경쟁력강화사업의 목적은 산업입지의 기능을 향상시키고 산업단지의 경쟁력을 높이는 것으로 산업단지 내 입주업종의 고부가가치화, 기업지원서비스의 강화, 산업단지 기반시설과 지원시설 및 편의시설의 유지·보수·개량 및 확충 등을 실시한다.

③ 사업추진 경과

노후 산업단지 관련 사업은 2009년부터 산업단지재생사업부터 시작되었는데, 이 때는 국토부와 산업부가 개별적으로 사업을 추진했으나, 범 국가적 차원에서 정책을 추진하기 시작한 2013년 이후부터는 재생사업과 구조고도화사업과 함께 협업사업으로서 경쟁력 강화사업을 함께 지정하여 사업을 시행하고 있다.

표 4-10 | 노후 산업단지 관련 사업 추진 경과

	산업단지 재생사업(국토부)	경쟁력강화사업(협업사업)	구조고도화사업(혁신단지) (산업부)
1차 지구 (2009년)	대전 1·2 대구 3공단, 대구 서대구 전주1, 부산 사상		(국가산단) 반월·시화, 남동, 구미, 익산
2차 지구 (2014년)	(일반산단) 춘천 후평, 진주 상평	구미1 국가산단 안산반월 국가산단	대불 국가산단, 창원 국가산단 여수 국가산단, 부평·주안 국가산단
3차 지구 (2015년)	(일반산단) 대구 염색 순천 일반산단, 서울온수	(일반산단) 양산, 성남, 하남, 청주, 익산, 대구 성서 (국가산단) 인천남동	서대구 일반산단 울산미포 국가산단
4차 지구 (2016년)	(일반산단) 원주 문막 여수 오천 (국가산단) 시흥 시화	(일반산단) 천안 제2 (국가산단) 창원 국가산단	(일반산단) 부산 신평장림, 천안 제2일반
19년 5월 선정		(국가산단) 군산·군산2 (일반산단) 대구 달성1차, 정읍 제3 일반, 충주 제1일반 (복합) 동해 북평 국가일반	

자료: 김성연, 2018, 산업부, 18.05.27, '산업부-국토부 맞손, 노후산단 지역성장 거점으로 키운다'의 자료 발췌 정리

가장 최근에는 2019년 5월 산업부와 국토부가 함께 군산(국가산단), 대구달성(일반산단), 동해북평(국가·일반산단), 정읍제3(일반산단), 충주제1(일반산단) 등 5곳을 경쟁력강화사업으로 지정하였다. 산업부의 산단 구조고도화사업은 공장 재건축, 입주업종 고도화, 휴폐업 부지 활용 등의 사업을 점 단위의 재정비를 추진하며, 펀드를 통해 편의시설 확충을 지원한다. 또한 국토부의 산단 재생사업은 도로, 주차장 등 기반시설 확충, 토지이용계획(용도지역 등) 변경 등을 통해 면 단위로 재정비하며, 국비·지방비를 50:50으로 지원하고 있다.

(2) 도시재생 관련 정책

① 개요

2008년 금융위기를 전후로 전국적으로 지정되었던 뉴타운 사업이 중단되면서, 2013년 민간자본에 의존한 대규모 물리적 정비사업의 대안으로서 공공의 역할과 지원을 강조하는 도시재생법이 제정되었고, 2017년 문재인 정부가 들어서면서 도시재생 뉴딜을 국정과제의 하나로 채택하여 국가적 차원에서 도시재생을 추진하고 있다.

표 4-11 | 도시재생 정책 추진경과

일자	관련회의 및 주체	주요내용
06.12.29	국토교통부	• 도시재생 1단계 R&D 시작(06.12-14.4, 7년 4개월)
08.02.26	국토교통부	• 국토교통부 도시재생과 신설
13.12.05	국토교통부	• 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제정 • 「국가도시재생기본방침」공고(12.31)
14.04	국토교통부	• 13개소 선도지역 지정
15.06.30	국토교통부	• 주택도시기금법 시행 : 기존 국민주택 기금에서 주택도시기금으로 전환 - 주택도시기금의 도시계정을 통해 도시재생 분야 금융지원
16.04	국토교통부	• 33개소 일반지역 지정
17.07.19	국정기획자문위원회	• 도시재생 뉴딜정책 공약발표(5년간 매년 100곳 사업, 17.04) • 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」 발표 - 100대 국정과제의 하나로 도시재생 뉴딜 채택 (과제 79)
18.03.27	관계부처 합동	• 「내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵」 발표
17.07.04	국토교통부	• 도시재생사업기획단 구성(1국 5과 40여명)
17.12~현재	국토교통부	• '17년 68개, '18년 99개, '19년(상) 22개, '19년(하) 76개 대상지 선정
19.08.02	국토교통부	• 도시재생법 개정 : 도시재생 혁신지구, 인정제도 도입

자료: 저자 작성

② 계획체계 및 사업유형

□ 계획체계

도시재생법에 따르면 도시재생 계획은 도시단위의 도시재생 전략을 수립하는 도시재생전략계획을 수립하고, 전략계획에서 지정된 도시재생활성화지역에 대한 근린단위의 도시재생활성화계획을 수립토록 하고 있다. 도시재생활성화계획은 크게 산업단지, 항

만, 공항, 철도, 일반국도, 하천 등 국가의 핵심적인 기능을 담당하는 도시 · 군계획시설의 정비 및 개발과 연계하여 도시에 새로운 기능을 부여하고 고용기반을 창출하기 위한 도시경제기반형과 생활권 단위의 생활환경 개선, 기초생활인프라 확충, 공동체 활성화, 골목경제 살리기 등을 위한 근린재생형으로 사업유형을 구분하고 있다.

□ 사업유형

도시재생 뉴딜이 시작되면서, 권장면적, 국비지원 규모, 사업내용 등에 따라 5개 유형으로 구분하여 사업을 시행하고 있는데, 이 중 산업구조 개편과 가장 관련이 높은 사업은 경제기반형 도시재생사업이다. 그 밖에 산업위기 대응과 관련하여 산업위기지역 재생모델을 제안하고 있으며, 최근 새로운 산업과 성장동력을 창출하고자 도시재생 혁신지구 제도를 도입하였다.

표 4-12 | 도시재생 뉴딜 사업 유형

<table>
<tr><th rowspan="2">구분</th><th colspan="2">주거재생형</th><th rowspan="2">일반근린형</th><th rowspan="2">중심시가지형</th><th rowspan="2">경제기반</th></tr>
<tr><th>우리동네살리기</th><th>주거지지원형</th></tr>
<tr><td>권장면적</td><td>5만㎡ 내외</td><td>5~10만㎡ 내외</td><td>10~15만㎡ 내외</td><td>20만㎡ 내외</td><td>20~50만㎡ 내외</td></tr>
<tr><td>국비지원/
집행기간</td><td>50억원/3년</td><td colspan="2">100억원/4년</td><td>150억원/5년</td><td>250억원/6년</td></tr>
<tr><td>대상지역</td><td>소규모 저층
주거밀집지역</td><td>저층
주거밀집지역</td><td>골목상권과 주거지</td><td>상업, 창업,
역사, 관광,
문화예술 등</td><td>역세권, 산단,
항만 등</td></tr>
<tr><td>법정 유형</td><td>-</td><td colspan="3">근린재생형</td><td>도시경제
기반형</td></tr>
<tr><td>사업추진·
지원 근거</td><td>국가균형발전 특별법
(균특회계 지역자율계정)</td><td colspan="4">도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법
(균특회계 지역지원계정)</td></tr>
</table>

자료: 국토교통부, 19.07.04, ´19년 하반기 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인

표 4-13 | 경제기반형 도시재생 사업 개요

구 분	주요 내용
관련법률	「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」
관련부서	국토교통부
성격과 목적	• 산업단지, 항만, 공항, 철도, 일반국도, 하천 등 국가의 핵심적인 기능을 담당하는 도시계획시설의 정비 및 개발과 연계하여 도시에 새로운 기능을 부여하고 고용기반을 창출을 목적으로 함
지정기준	• (면적) 효율적인 계획 수립 및 부동산 시장 영향 최소화를 위해 5만㎡~50만㎡까지 면적기준을 제시하며, 특히 경제기반형 도시재생의 경우 20~50만㎡내외의 규모임 • (사업내용) 국가·도시 차원의 경제적 쇠퇴가 심각한 지역을 대상으로 복합 앵커 시설 구축 등 新경제거점을 형성하고 일자리 창출
절차	• 경제기반형은 중앙정부에서 선정하는 도시재생사업임 • 활성화계획(안) 수립 및 접수(지자체) → 실현타당성 평가(국토부) → 평가 종합, 적격성 검증 및 실무위(국토부) → 특위심의, 사업선정, 발표(국토부) → 사업시행(지자체)
지정사례와 사유	• 2014년 부산 동구, 청주 / 2016년 서울 노원·도봉구, 인천 중·동구, 경기 부천, 대전 중·동구, 대구 서·북구/ 2017년 통영/ 2018년 태백, 포항, 광주 북구 선정

자료: 저자 작성

한편, 산업위기대응특별지역이 지정되기 시작한 2018년부터는 사업유형과 관계없이 도시재생사업 활성화계획(안) 평가 시 '경제위기기역 재생모델'로서 산업·고용위기 지역 내에서 대체산업을 육성하고 지역 내 근로자·실업자를 대상으로 주거 또는 재취업을 지원하는 사업에 대해 가점을 부여하고 있다.

표 4-14 | [경제위기지역 재생 모델] 가점 적용 기준 및 가점 요소

항목	내용
신청가능 유형	우리동네 살리기, 주거지지원형, 일반근린형, 중심시가지형, 경제기반형
주요내용	대체산업 육성 및 지역 내 근로자·실업자를 대상으로 주거 또는 재취업을 지원하는 단위사업 발굴 시 가점
인정요건	산업위기대응특별지역 및 고용위기지역에 해당하고, 국비지원사업(마중물사업) 중 新산업육성 및 해당지역 근로자·실업자 대상 주거 또는 재취업 지원 내용 반영 * (新산업 육성) 기업성장센터, R&D센터 등 혁신거점 조성 * (근로자·실업자 지원) 취업지원센터, 재취업 지원프로그램 운영 등

자료: 국토교통부, 19.07.04, '19년 하반기 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인

또한 최근 도입된 도시재생혁신지구란, 산업·주거 등이 집적된 지역거점을 조성하기 위해 산업 경제기능의 도시재생 뉴딜사업을 촉진하는 사업지구를 의미하는데, 기존 산

업, 新산업, 산업지원 기관이 상호 연계되어 새로운 산업과 성장동력을 창출하는 혁신공간을 조성하고자 한다. 이를 위해 지자체, 공기업, 리츠 등이 사업주체가 되어 사업추진력 및 공공성을 확보하고, 별도 전략계획 및 활성화계획 수립 없이 지구단위 개발계획으로 사업을 추진하여 사업을 신속하게 추진하고자 한다. 현재 도시재생특별법 및 같은 법 시행령 개정을 통해 도시재생혁신지구 제도를 도입[14]하고, 사업지 발굴을 거쳐 도시재생혁신지구 시범사업을 4곳 지정('19. 12)하였다.

표 4-15 | 도시재생혁신지구 사업 개요

구 분	주요 내용
관련법률	「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제8장 제41조~제56조
관련부서	국토교통부
성격과 목적	• "도시재생혁신지구"(이하 "혁신지구"라 한다)란 도시재생을 촉진하기 위하여 산업 · 상업 · 주거 · 복지 · 행정 등의 기능이 집적된 지역 거점을 우선적으로 조성할 필요가 있는 지역으로 도시재생법에 따라 지정 · 고시되는 지구로 지구단위 건설사업을 말함(활성화계획 불필요)
지정기준	• (면적) 법령 - 지구면적 50만㎡미만
시행주체	• 혁신지구사업시행자 (지자체, 공공기관, 지방공사, 공공출자 50%초과 법인, 종전사업 시행자)
절차	• 혁신지구계획 → 시행계획 → 시행
지정사례	• 2019년 12월 서울, 고양, 천안, 구미 4개소 선정

자료: 국토교통부, 19.10.10. 도시재생특별법 및 도시재생 신규제도 설명회 자료를 참고하여 저자 작성

③ 사업추진 경과

□ 도시경제기반형

도시재생사업 중 산업분야와 관련성이 가장 높은 도시경제기반형 도시재생사업은 2014년 선도지역으로 부산, 청주가 선정된 이후, 2019년까지 총 13개소가 지정되어 사업이 추진되고 있다. 도시경제기반형의 입지유형은 크게 역세권, 이전적지, 항만, 산업단지·공업지역으로 나눌 수 있는데, 전체 13개소 중 역세권과 이전적지를 대상으로 하는 곳이 가장 많다. 사업초기에는 산업에 대한 고려보다 공간조성사업이 중심이었으나, 최

14) 도시재생특별법 개정안(윤관석 의원 발의, '18.11), 도시재생특별법 제8장 혁신지구의 지정 등(신설, 2019.08.27.)(시행, 2019.11.28.)

근에는 홍릉의 연구단지 이전지역을 지역대학과 함께 바이오·헬스 산업 거점으로 조성하는 사업, 쇠퇴항만에 한국해양과학기술원과 부산도시공사가 함께 수리조선산업 생태계를 조성하는 하는 등 구체적인 산업계획을 바탕으로 하는 사업들이 시도되고 있다.

표 4-16 | 경제기반형 도시재생사업 현황

	지자체	대상지	면적	입지유형			
				항만	역세권	이전적지	산업단지
′14 선도지역	부산 (중·동구)	부산역·부산북항	3.12㎢	○	○(KTX)		
	충북 청주시	연초제조창	1.36㎢			○	
′16 일반지역	서울 (도봉·노원구)	창동·노원역	0.98㎢		○	○	
	대구 (서·북구)	서대구역	9.3㎢		○		○
	인천 (중·동구)	인천역·인천항	3.9㎢	○	○		
	대전 (중·동구)	대전역·(구)충남도청	2.6㎢		○(KTX)	○	
	경기 부천시	부천종합운동장역	1.1㎢		○	○	공업지역
′17 뉴딜	경남 통영시	조선소 부지	510천㎡			○	
′18 뉴딜	광주 (북구)	광주역	500천㎡		○		
	경북 포항시	포항구항	760천㎡	○			
	강원 태백시	폐광부지	460천㎡			○	
′19 뉴딜	서울 (동대문구)	홍릉 연구단지이전적지	497천㎡			○	
	부산 (영도구)	항만	480천㎡	○			공업지역

자료: 저자 작성

□ 경제위기지역 도시재생모델

2019년 하반기 경제위기지역 재생 모델로 거제시 고현동 중심가지형 도시재생 뉴딜사업이 선정되었다. 거제시 고현동 일대는 조선 산업이 쇠퇴함에 따라 산업위기대응특별지역으로 지정된 곳으로, 도시재생 뉴딜사업을 통해 취·창업 및 일자리 안내 등을 원스톱으로 받을 수 있는 고용거점으로서 '이음센터'와 함께 테마거리(이음길) 및 테마광장 조성, 보행환경 개선 사업 등 중심시가지 활성화 사업을 추진예정이다. 이음센터에는 일자리통합지원센터, 여성인력개발센터, 여성새일센터 등이 입주할 예정이다.

□ 도시재생 혁신지구

2019년 8월 도시재생 혁신지구가 도시재생법에 도입된 이후 같은 해 12월 최초로 4개소의 도시재생 혁신지구가 선정되었다. 사업대상지는 3개소는 역세권 인근의 주차장 등을 활용할 예정이며, 구미는 국가 산업단지 내 가동률이 낮은 민간공장을 매입하여 사업을 추진할 예정이다. 서울, 천안, 구미는 산업기능을 중심으로 주택 등 시설을 복합화 한 반면, 고양시는 복합환승시설과 주택을 계획하고 있다.

표 4-17 | 2019년 도시재생 혁신지구 현황

지자체	대상지	면적	시행자	기능	입지유형	
					역세권	산업단지
서울시	용산역, 일반상업 (주차장, 자동차 정류장)	13.963㎡	LH, 서울시	신산업앵커, 신혼희망타운(분양), 청년주택(임대)	△	
고양시	원당역, 주거·녹지 (환승주차장 등)	12.355㎡	리츠 (고양, LH, 고양공사, 기금)	복합환승시설 8년임대 후 분양주택	○	
천안시	천안역, 일반상업 (주차장 등)	15.215㎡	리츠 (천안, LH, 코레일, 기금)	지식산업센터(분양) 주상복합(분양) 복합환승센터	○	
구미시	구마국가산단1	26.660㎡	구미시	비즈니스센터, 오피스, 챌린지공장, 컨벤션, 주거, 보육, 도서관		○

자료: 저자 작성

(3) 기타

□ 기타 : 제조업 르네상스 비전 및 전략

정부는 4차 산업혁명, 무역질서의 변화 등 글로벌 메가트렌드의 변화와 한국 제조업의 위기에 대응하여 2018년 12월 「제조업 활력회복 및 혁신전략」, 2019년 6월 「제조업 르네상스 비전 및 전략」을 연이어 발표하였다. 두 번째로 발표한 제조업 르네상스 전략은 주요 산업별 현안대응을 넘어 중장기적 전략의 필요성에 따라 산업 정책 패러다임 전환과 관련하여 비전과 목표, 추진전략을 제시하였다.

표 4-18 | 제조업 르네상스 비전과 전략

비전 및 목표	**[세계 4대 제조 강국]** • 제조업 부가가치 : ('17) 25% → ('30) 30% • 신산업신품목비중 : ('18) 16% → ('30) 30% • 세계일류기업 : ('18)573개 → ('30) 1,200개 • 수출순위 : ('18) 6위 → ('30) 4위
산업정책 패러다임 전환	1 산업 구조 추격형 → 선도형 2 산업 생태계 위험 기피 → 도전, 축적 3 성장의 핵심요소 자본 → 기술, 사람
추진 전략	① 스마트화·친환경화·융복합화로 산업구조 혁신 가속화
	② 신산업을 새로운 주력산업으로 육성, 기존 주력산업은 혁신을 통해 탈바꿈
	③ 산업생태계를 도전과 축적중심으로 전면 개편 - 사람 : 제조업이 필요로 하는 인재를 적기에 충분히 양성 - 기술 : 도전, 속도, 축적이 가능토록 R&D 체계 혁신 - 금융 : 혁신제조기업의 도전·성장을 뒷받침하는 금융 체계구축
	④ 투자와 혁신을 뒷받침하는 정부 역할 강화

자료: 관계부처 합동, 19.06.19 제조업 르네상스 비전 및 전략

제조업 르네상스의 주요 내용은 2030년까지 세계 4대 제조 강국을 목표로 하는 산업 구조 혁신 가속화, 산업생태계 개편 등의 추진 전략과 이를 위한 국가의 역할을 담고 있다. 본 정책은 산업정책으로서 국가차원의 제조업 경쟁력 강화를 위한 장기 정책 방향으로서 의미가 있으나, 기존 산업도시의 구조개편 등 실행 방안까지는 구체화하지 못하고 있다.

□ 지역발전투자협약

'지역발전투자협약 제도'는 국가균형발전법 제20조에 근거하여 지역 주도로 발굴한 사업계획에 대해 중앙과 지자체간 수평적 협의·조정 과정을 거쳐 협약을 체결하면 장기간 안정적으로 지원을 하는 제도[15]이며, 국가균형발전위원회와 국토부가 함께 2019년 11개의 지역발전투자협약 시범사업 선정하고 사업 당 3년간 국비 100억원 수준을 지원할 예정이다.

15) 국가균형발전위원회, 국토교통부, 19.04.11, 보도자료, "지역주도의 포용발전, 중앙-지방이 함께 만들겠습니다."

표 4-19 | 2019년 지역발전투자협약 시범사업

구분	지자체	사업내용
삶의 질 제고	세종시	생활밀착형 로컬푸드 운동 2단계 조성사업
	광주광역시	공기정화 기술개발 및 경제생활 SOC 구축을 통한 삶의 질 제고
	제주	지역사회 통합형 의료 안정망 구축사업
공간혁신	청주 증평	세계3대 광천수 초정클러스터 관광육성
	홍성	유기농업 기반 사회적 가치를 실현하는 홍성형 프로젝트
	의성	이웃사촌 청년시범단지 조성 프로젝트
	군산	온리원(only one) 고군산 관광벨트 조성사업
일자리 창출	강릉	헬스케어 힐링 융합 비즈니스 생태계 구축사업
	거창	거창승강기 생산거점을 활용한 세계 승강기 허브도시 조성사업
	완도	완도 해양치유 블루존 조성

자료: 국가균형발전위원회, 국토교통부, 19.04.11, 지역주도의 포용발전, 중앙-지방이 함께 만들겠습니다.

선정된 11개 사업에는 해수부, 산업부, 행안부, 농림부, 복지부, 문체부가 주관부처로 참여하며, 교육부, 과기부, 환경부, 고용부, 여가부, 국토부, 중기부, 산림청 등이 협조부서로 사업을 추진·지원할 예정이다.

4) 소결

본 절에서는 산업위기 대응과 관련하여 산업위기대응 특별지역, 고용위기지역 등의 직접적인 정책과 함께 노후 산업단지 관련 각종 사업, 도시재생사업, 지역발전투자협약 등 산업위기 극복과 관련하여 활용 가능한 각종 제도들을 검토하였다. 산업위기 대응정책은 산업위기 대응을 위해 다부처가 함께 단기적 긴급 대책에서부터 중장기적 대책을 종합적으로 제시하였다는 것에는 의의가 있다.

그러나 구조적 측면에서 민간기업의 참여 또는 민간 기업간 협력의 촉발을 위한 전략들이 부재하고, 기능적 측면에서 일자리와 연계된 체계적 인재와 대학 육성 등 지역 산업의 구조전환을 위한 중장기적 핵심 전략들이 누락되어 있으며, 공간적 측면에서 쾌적

한 공적 환경과 주거와 문화·여가환경 조성 등 도시혁신 분야에 대한 고려가 미흡하다. 물론 단위도시를 넘어 도시권 차원에서 목포·영암·해남, 통영·고성 등 지자체를 묶어서 지정하는 경우도 있지만, 경제권, 노동시장권, 통행권 등을 반영한 도시권 차원의 산업혁신 클러스터 구성, 교통체계 혁신 등의 체계적 전략은 여전히 부재한 실정이다.

한편, 추진체계 측면에서는 지역의 특성과 수요를 반영한 지역주도의 종합적이고 체계적인 계획과 이를 수행하기 위한 추진체계에 대한 구상 없이, 국가가 큰 틀을 짜서 지역으로 내려 보내면 그 틀에 맞춰 사업을 시행하는 중앙주도-지역보완에 기초한 탑다운(Top-Down) 방식에 머물고 있으며, 결과적으로 지역에서는 구조개선을 위해 반드시 필요한 사업에 선택과 집중하기 보다는, 국가가 정한 틀 내에서 전략적 시급성과 무관하게 숙원사업 또는 단기적으로 쉽게 쓸 수 있는 사업 중심으로 예산을 편성하는 결과를 초래하고 있다.

현재까지 노후산업단지 경쟁력강화사업, 도시재생사업, 지역발전투자협약 등 산업위기지역의 재생과 관련하여 활용할 수 있는 다양한 정책 수단들이 제도화 되어 있다. 하지만 이들은 일단의 특정 지역을 대상으로 한 정책수단들로서 도시 전체 차원의 산업구조 재편 전략과의 연계성, 산업과 도시 간 정책적 연계성과 무관하게 파편적으로 사업이 추진되고 있다. 주거, 여가·문화, 교육, 교통 등의 서비스는 단위 도시를 넘어 인근의 도시권을 배후로 이루어지고 있음에도 불구하고, 노후 산업단지 관련 정책은 도시와의 관계 또는 도시 공간에 대한 이해 없이 산업단지 중심으로 추진되고, 도시정책은 산업구조 개선에 대한 이해가 부족한 채로 대부분 부동산 개발사업 중심으로 사업 추진되고 있다.

따라서 파편화된 지원과 제도들을 회복력 있는 도시를 목표로 하는 산업도시 구조개편 전략에 맞게 재구성하고 체계적으로 추진 할 수 있도록, 도시권 단위의 전략계획과 민간 기업, 지역 대학과 연구소 등이 민간과 공공이 함께하는 거버넌스 추진체계가 마련될 필요가 있다.

표 4-20 | 산업위기 및 기존 관련 정책 진단

구분		진단	내용
구조적 측면	민·관 및 기업간 협업 통한 지역산업 발전도모	하	• 대부분의 정책이 국가가 지자체, 기업, 노동자들을 지원하는 대책임 • 지역기업의 참여, 지역기업 간 협업 통한 기업가적 발견과정을 촉진하는 정책이 매우 부족 • 도시재생 분야에서는 지역주민의 참여는 강조되고 있으나, 지역기업의 참여는 매우 저조
기능적 측면	대학의 역할 강조 및 일자리와 연계된 체계적인 인재육성	하	• 산업위기대응 지원정책에서 교육부의 역할은 전북대병원 군산분원 건립, 초중고 수학여행 체험활동 위기지역 포함 권장이 유일함 • 지역대학과 기관과의 협업, 체계적인 인재양성 및 일자리 연계 방안 마련 미흡
공간적 측면	도시 혁신	중	• 전국적으로 도시재생 뉴딜 265개소 선정('17년 69개소, '18년 99개소, '19년 상반기 22개소, '19년 하반기 76개소) • 근린단위의 국지적 접근으로 산업구조 전환에 대비한 인프라 재구축, 주택공급 및 환경개선 등에 대해서는 미흡
추진 체계	도시권 단위 접근	중	• 산업위기대응 특별지역과 고용위기지역의 지정대상은 시·군·구를 기준으로 하고 경제권역, 노동시장권역을 고려하여 여러 시·군·구를 묶어서 신청 가능 - 실제 목포·영암·해남, 통영·고성은 묶어서 지정 • 주된산업 특화도 및 침체, 구직급여 신청자수, 피보험자 수 등 정량적 지표를 기준으로 대상지를 지정하여, 산업도시를 중심으로 한 도시권으로는 경계설정 어려움
	지역주도의 계획수립 및 맞춤형 지원	하	• 산업위기대응 관련 정책은 정부가 정한 카테고리에 따라 광열별로 사업을 나누는 형태로 진행 • 지역차원에서 지역을 진단하고 계획을 수립하는 체계 부재 • 도시재생 전략계획은 산업구조 조정에 대한 전략을 담는 항목이 없을뿐더러, 현재는 단순 사업 대상지를 지정하는 기능으로 전락

자료: 저자 작성

2. 지자체 차원의 대응 정책

1) 산업위기에 대한 지자체 차원의 대응

(1) 개요

산업정책은 기초보다는 광역차원에서 주관하고 있으며, 산업위기대응 특별지역의 신청주체 또한 시·도지사이기 때문에 본 장에서는 광역지자체 중심으로 산업위기 대응

정책현황을 조사하였다. 산업위기대응 특별지역이 지정되어 있는 광역지자체를 대상으로 전담조직, 광역차원의 추진전략, 주요 지원사업, 협력기관 등을 정리하였다. 본 장의 주요 내용은 2019년 4월에서 5월, 두 달간 국가균형발전위원회에서 주관하여 진행된 지역별 '산업위기대응특별지역' 현장 간담회에 동행하여 각 지역의 현안과 요청사항 및 의견청취 사항을 바탕으로 하였다.

표 4-21 | 지자체 의견수렴 회의 개요

일정	지역	장소	주요 지역 참석자
19.04.16	경남	STX 조선해양(진해)	경상남도 경제부지사·산업혁신국, 창원시장, 통영시장, 거제부시장, 고성부군수 창원·통영·거제·고성 상공회의소 등
19.04.30	전남	한국산업단지공단 대불지사(영암)	전남 도지사, 목포시장, 해남 부군수, 영암 군수 목포상공회의소, 현대삼호중공업, 대한조선, 대아산업, 대상중공업, (주)유일, (주)반도 호이스트, (주)보원 등
19.05.22	전북	새만금산학융합원 (군산)	전라북도 도지사·정부무지사, 군산시장 군산상공회의소, MS 그룹, (주)대성정밀, 창원금속(주), (주)푸른에스엔피, (주)번영중공업

(2) 지역별 현황

① 경상남도

경상남도에서는 경제부지사 산하의 산업혁신국 내 산업혁신과 산업진흥담당팀에서 산업위기지역 관리 및 대응 추진 지원을 전담하고 있다. 팀내의 담당자 2명이 타 업무와 함께 산업위기대응 특별지역 관련 업무를 담당하고 있다. 이와 함께 경남테크노파크에서 조선산업 위기의 돌파구 마련을 위해 창원, 김해, 거제에 '경남 조선산업 현장지원반'을 중소벤처기업부와 경상남도의 지원을 받아 운영하고 있다. 조선산업 현장지원반은 지역 내 조선업 관련 기업들의 전담지원창구로서 상시 지원체계를 통해 현장의 목소리를 정부와 지자체에 전달하는 역할을 수행하고 있다.

경상남도는 경남도지사의 공약사업의 하나로 경쟁력이 약화되고 있는 조선·기계 등 경남의 주력산업을 고도화하기 위한 제조업 신르네상스 정책을 추진하고 있다. 본 계

획에서는 조선해양산업의 구조고도화와 함께 항공우주산업, 나노융합산업, 지능형기계산업, 로봇산업 등의 새로운 먹거리를 조성하는 것을 주된 내용으로 하고 있다.

표 4-22 | 경남지역의 고용·산업위기대응 지원내용

구분		개수/금액	내용
단기	협력업체 경영안정 및 경쟁력 강화	4개 사업	• 긴급경영안정자금, 특별경영안정자금 • 특별보증프로그램, 성동STX 조선 협력업체 경영안정자금 지원(신보)
	소상공인·중소기업·협력업체 지원	11개사업 145억원	• 조선업 부품기업 위기극복 지원 (10억원) • 경제협력권사업 산업다각화 지원(14억원) • 자동차 부품기업 위기극복지원(25억원) • 전통시장 주차환경개선사업(74억원) • 특성화시장육성개발사업(23억원) 등
	근로자 실직자 사업주 지원	20개 사업 224억원	• 조선업 퇴직자 재취업 지원사업(20억원) • 지역산업 맞춤형 일자리사업(조선업희망센터)(52억원) • 희망근로 지원사업(77억원) • 지역주도형 청년일자리(75억원) 등
중장기	대체보완산업 육성 및 기업유치 지원	3개분야 16개 사업 5,834억원	• 조선기자재 자동차부품 분야 보완 지원(550억원) : 조선업 구조개선 펀드 조성(400억원), 산업융합기반구축_자동차섀시 모듈화(66억원) 등 • 친환경신산업 분야 등 산업혁신 기반조성 및 투자유치 지원(5,035억원) : 항공 MRO 산업기반조성(3,459억원) 등 • 지역인프라 조기구축 및 상권활성화(249억원) : 마리나비즈센터(190억원), 공룡 AR 체험존(30억), 삼도수군 통제영 실감콘텐츠 체험존(15억) 등
	지역경제 활성화	13개사업 573억원	• 도로 인프라 조기추진 (210억) • 여객선 접안시설 개선(54억원) • 하수처리장 등 환경시설 개선(71억원) • 청년센터 신규설치(26억원) • 해안거님길 조성(102억원) • 둘레길 해안탐방로 설치사업(30억원) 등

자료: 경상남도, 2018 발췌 정리

경상남도 고용·산업 위기대응 특별지원 안내에 따르면 2018년 기준 64개 사업에 총 6,776억원의 예산이 계획되어 있다. 이 중 35개 사업 369억원은 협력업체 경영안정 및 경쟁력 강화, 기업지원, 근로자실직자사업주 지원 등 단기정책에 관한 것이고, 나머지 29개 사업 6,407억원은 대체보완산업 육성 및 기업유치 지원 등 중장기 정책을 위한 것으로 편성되었다. 대체보완사업 육성과 관련하여 가장 많은 예산이 편성되어 있는데, 기존산업과 관련된 예산은 400억 규모 수준이고, 신산업유치에 해당하는 것이

3,459억원으로 전체 사업비에 51%에 해당한다.

산업과 관련된 주요 정책은 상당수를 경상남도가 직접 담당하며, 고용안정과 관련된 기관, 기업지원과 관련된 기관, 세무 및 금융기관 등이 주요한 역할을 담당하고 있다. 기초 지자체는 산업보다는 주로 거님길 조성, 둘레길 해안탐방로, 공룡 체험존, 관광 홍보, 바다 공중화장실 등 관광 측면의 사업에 주된 역할을 수행하고 있다.

표 4-23 | 경남지역의 고용·산업위기대응 지원주체

고용	기업지원	세무·금융	기타
창원·통영 고용센터 근로복지공단, 한국산업인력공단 국민건강보험공단	경남테크노파크, 한국산업기술진흥원 중소기업진흥공단 소상공인시장진흥공단 중소조선연구원	세무서 새마을 금고 신용보증기금	-

자료: 경상남도, 2018 발췌 정리

② 전라북도

전라북도에서는 정무부지사 산하의 혁신성장산업국 내 주력산업과 자동차산업팀에서 산업위기지역 관리 및 대응 추진 지원을 전담하고 있다. 팀내의 담당자 1명이 타 업무와 함께 산업위기대응 특별지역 관련업무를 담당하고 있다. 그 밖에 전라북도 테크노파크, 한국조선해양기자재연구원 등이 협력하여 전라북도 조선업 위기대응 현장지원반을 운영하고 있다. 현장지원반은 신속하고 효과적인 대응 전략을 수립하기 위하여 현장중심 활동을 통해 조선기업 애로사항 해결과 네트워킹을 활성화하고 있다. '18년 7월에는 군산 산단 내에 군산 소재 중소기업 대상으로 일괄지원 체계를 구축하고 기업의 중단기 애로사항 해소 및 혁신기관 연계를 통한 기술 및 사업화 지원 등을 위하여 전북테크노파크가 운영하는 기업비즈니스센터를 조성하였다.

전라북도는 군산의 산업위기와 관련하여 그간 현대중공업 군산조선소 재가동 건의, 한국GM 군산공장 정상화 및 상생형 일자리사업 등을 추진해 왔다. 향후 자동차 산업과 관련하여 자동차 생산신규투자 기업조기 안정정착 지원, 부품기업 선제적 시장 진출 지원, 영세 자동차 부품기업의 연구개발 참여 및 사업화를 위한 지원확대를, 조선산

업과 관련하여 조선시황 개선에 따른 LNG 선박 등 신조선박 물량배정 확보, 조선협력업체 신재생에너지 업종전환 지원, 구조개선을 통한 조선분야 지속성장 생태계 구축 등의 계획을 가지고 있다. 그 밖에 전라북도에서는 '전라북도 조선사업 위기대응 대책' 연구용역을 추진하는 등 별도의 대안을 마련하기 위하여 노력하고 있다.

표 4-24 | 전북지역의 고용·산업위기대응 지원내용

구분		개수/금액	내용
단기	자동차 조선 협력업체 지원	6개사업 1,171억원	• 중소기업 경영안정자금 584건(1,037억원) • 자동차 부품기업 위기극복 지원(71억원) • 자동차 산업다각화 지원(14억원) • 조선 산업 부품기업 위기극복지원(20억원) • 위기대응지역 기업비즈니스센터 신설 운영 등 2개 사업(29억원)
	근로자 실직자 지원	6개 사업 224억원	• 자동차산업 퇴직인력 업종전화 및 재취업 지원(17억원) • 지역 조선업 퇴직자 중소·중견기업 재취업 지원(10억원) • 위기지역 희망근로 지원사업 등 4개 사업(197억원)
중장기	대체보완 산업육성	9개 사업 600억원	• 중소형 선박기자재 품질 고도화 센터 구축(30억원) • 스마트 건설기계용 융복합 부품 평가기술 기반 구축(9억원) • 중대형 상용차부품 글로벌 경쟁력 강화사업 등 7개 사업(561억원)
	지역경제 활성화사업	18개 사업 951억원	• 소상공인 특별경영안정자금 2,480건(187억원) • 군산사랑 상품권 발행 및 판매(132억원)

자료: 전라북도(19.06.22) 산업위기극복 추진상황 보고

전라북도의 산업위기극복과 관련하여 2018년도 기준 39개 사업에 대하여 2,946억원의 예산이 계획되어 있다. 이 중 12개 사업 1,395억원은 협력업체 지원, 근로자실직자 지원 등 단기정책에 관한 것이고, 나머지 27개 사업 1,551억원은 대체보완산업 육성, 지역경제 활성화 등 중장기 정책을 위한 것으로 편성되었다. 전북에서는 자동차 조선 협력업체 지원사업에 가장 많은 예산이 편성되어 있으며, 이 중 중소기업 경영안정자금은 1,037억원으로 전체 예산 중 35%를 차지하고 있다. 그 밖에 중장기적 측면에 중대형 상용차부품 경쟁력 강화사업 등에 많은 예산이 편성되어 있다.

③ 전라남도

전라남도에서는 경제에너지국 혁신경제과에서 산업위기지역 업무를 담당하고 있다. 하지만 업무를 담당하는 별도의 전담자가 지정되어 있지는 않다. 다른지역과 마찬가지로 전남 TP에서 현장지원반을 대불산단에 구성하고 4명의 인력이 업무를 전담하고 있다.

표 4-25 | 전남지역의 고용·산업위기대응 지원내용('18 추경)

구분		개수/금액	내용
단기	유동성 지원	3개 사업 478억원	• 중소기업 긴급경영안전자금(총 1,500억원, 186억원) • 소상공인 특별경영안정자금(총 1,000억원, 258억원) • 조선기자재업체 등 특별보증 지원(총 667억원, 34억원)
	소상공인·중소기업· 협력업체 지원	8개 사업 105억원	• 재도약 사업전환자금(총 300억원, 25억원) • 조선업 부품기업 위기극복지원(총 100억원, 20억원) • 위기대응지역 기업비즈니스센터 운영(총 48억원, 16억원) • 산업다각화 지원강화(총 300억원, 25억원) • 목포 신중앙시장 공영주차장 확장(총90억, 5.7억원) • 노후 선박 친환경 대체건조(총225억원, 23억원) 등
	근로자 실직자 사업주 지원	11개 사업 237억원	• 직업훈련(내일배움카드) 지원확대(총 289억원, 62억원) • 직업훈련 생계비 대부 확대(총 205억원, 44억원) • 고용유지지원금 지원한도 인상(총 177억원, 28억원) • 지역산업 맞춤형 일자리 창출 지원사업(24억원) 등
중장기	대체보완산업 육성 및 기업유치 지원	6개 사업 129억원	• 지방투자촉진보조금 우대(총287억원, 37억원) • 전기차 보급 및 충전인프라 구축(총953억원, 28.6억원) • 조선해양 분야 특화R&D 지원(영암, 14) • 대형요트 설계 건조기술 개발(영암, 49) 등
	지역경제 활성화	15개 사업 524억원	• 관광산업 융자지원(총 300억원, 100억원) • 목포-보성 간 남해안 철도(100) • 대단위 농업개발(용수공급시설)(해남)(80) • 광주-완도(1단계) 고속도로 건설(100) • 신안 압해-암태 새천년대교 건설(60) • 하수처리장, 레저휴양지 조성, 관광홍보 등 • 초중고 수학여행 체험 활동지역 권장(교육부)

자료: 전라남도, 2018 발췌 정리

전라남도에서는 조선해양산업의 경쟁력 강화를 위해 친환경·중소형조선산업과 해양레저장비산업, 수리조선산업을 중점 육성하고, 사업 다각화 및 부가가치 창출을 위해 신규 시책 발굴과 맞춤형 기업 지원을 지속하고자 하는 정책방향을 가지고 있지만 이를

실현하기 위한 구체적이고 체계적인 추진전략은 마련되어 있지 않다.

전라남도 고용·산업위기대응 특별지역 지원 안내에 따르면 2018년 기준 총 1,473억원의 추경예산이 배정되었다. 이 중 22개 사업 820억원은 유동성 지원, 소상공인·중소기업·협력업체 지원, 근로·실직·사업자 지원 등 단기정책에 관한 것이고, 나머지 21개 사업 653억원은 대체·보완산업 육성 및 기업유치 지원, 지역경제 활성화 등 중장기 정책을 위해 편성되었다.

한편, 전라남도에서는 경남과 달리 도가 직접 추진하는 사업은 없고, 기초 지자체 또는 고용관련 기관, 각종 연구 및 기업지원 조직, 세무·금융 기관 및 각종 공사 등이 역할을 분담하고 있다.

표 4-26 | 전남지역의 고용·산업위기대응 지원주체

고용	기업지원	세무·금융	기타
목포고용센터 근로복지공단 조선희망센터 한국산업인력공단	중소기업진흥공단 소상공인시장진흥공단 전남테크노파크 한국조선해양기자재연구원 중소조선연구원, 푸른중공업	세무서 신용보증기금	철도시설관리공단 한국농어촌공사 목포지방해양수산청 한국도로공사 익산지방국토관리청

자료: 전라남도, 2018 발췌 정리

2) 기타 관련계획 : 도시·군 기본계획, 도시재생전략계획

(1) 지방 산업도시의 도시·군 기본계획 현황

산업부 위주의 산업위기 대응정책과 별도로 도시차원의 종합전략을 확인하기 위하여 「국토계획법」에 따른 도시·군기본계획과 「도시재생법」에 따른 도시재생전략계획 상에 산업위기 대응과 관련한 지자체의 정책방향과 사업계획들을 살펴보았다. 도시·군 기본계획은 고성군을 제외한 모든 도시, 도시재생전략계획은 해남군, 영암군, 고성군 등 군단위의 도시와 거제시를 제외한 모든 도시에서 수립하고 있다.

표 4-27 | 지자체 기본계획·전략계획 수립현황

지역명	도시·군기본계획		도시재생 전략계획	
	수립년도	목표년도	수립년도	목표년도
군산시	2006.08	2020	2018.08	2025
목포시	2006.11	2020	2018.03	2025
해남군	2009.01	2025	-	-
영암군	2006.01	2020	-	-
거제시	2008.11(2030 수립 중)	2020	-	-
통영시	2017.08	2030	2018.09	2025
고성군	-	-	-	-
포항시	2018.07	2030	2017.06	2025
구미시	2007.10	2020	2018.03	2025
여수시	2012(2035 수립 중)	2030	2018.04	2025
광양시	2015.04	2030	2018.06	2025

자료: 저자 작성

도시·군기본계획은 관할구역에 대하여 기본적인 공간구조와 20년간의 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로서, 도시·군기본계획 수립지침에서는 부문별 계획의 하나로 경제·산업 및 사회·문화의 개발 및 진흥과 관련한 내용을 포함토록 하고 있다. 실제 산업도시의 도시기본계획상의 비전을 살펴보면 거제, 구미의 경우 비전에서부터 조선산업, 전자산업 등 도시의 주된 산업을 강조하고 있으며, 군산, 여수의 경우 산업도시보다는 바다를 강조하여 해양관광을 강조하고 있다. 그 밖의 도시는 특정기능을 강조하기보다 조화로운 도시기능을 강조하고 있다. 하지만 비전에 관계없이 대부분의 산업도시는 기존산업의 구조 개편을 중요한 목표의 하나로 설정하고 경제산업 개발 및 진흥 계획에서 전략을 제시하고 있다. 경제산업 계획의 구체적인 실천전략에 해당하는 공업용지 계획을 살펴보면, 도시기본계획의 대표적 문제로 지적되는 인구의 과대추정과 마찬가지로 공업용지 계획도 기존 공업지역 면적의 배 이상의 공업용지를 계획하는 등 기존산업의 산업구조 전환 또는 구조고도화 보다는 신규 확장형 정책이 주가 되고 있는 것을 알 수 있다.

표 4-28 | 산업도시 도시기본계획의 비전·목표와 경제산업(제조업) 개발계획

지역명	비전	목표	경제산업 개발 및 진흥 관련 (제조업 부문)
군산시 (2006)	해양과 더불어 성장하는 국제관광기업도시	• 세계적 해양관광을 선도하는 국제해양관광도시 • 동북아 교역을 주도하는 동북아 물류거점도시 • 지역경제육성을 유도하는 첨단기업도시	• 자동차산업 활성화 • 에너지 과학도시 추진 • 첨단과학도시 추진
목포시 (2006)	경제·정보·환경·문화 등이 겸비된 21세기형 복합도시	• 해양관광도시 • 경제번영도시(항만물류, 첨단특화관광, 도심특화) • 세계교류도시 / 쾌적한 정주도시	• 21세기 첨단산업 유치육성 • 지역특화산업 중점육성 • 기업하기 좋은 여건조성
영암군 (2006)	산업·물류, 행정·업무, 관광·여가가 조화를 이루는 21세기형 도시	• 경쟁력 강화 • 친환경 도시건설 / 도시공동체 형성 • 산업문화관광 중심기능 강화(산업단지 활성화)	• 환경변화에 부응한 집적화·특화단지 조성 • 산업인력 확충 • 지역 중소기업 육성과 지원시스템 강화 • 21세기 첨단산업 유치 육성
거제시 (2008)	세계 조선산업의 중추 해양관광도시	• 체류형 해양관광도시 • 세계 조선산업의 중추도시 • 환경생태도시	• 산업업종 다양화를 통한 지역경쟁력 강화 • 계획적 산업단지 조성을 통한 친환경 산업조성 • 지역기업간 연계강화 및 경쟁력 제고
통영시 (2017)	역사와 문화가 숨쉬는 창의도시 통영	• 역사문화 창의도시 • 해양산업 창의도시 (조선산업 구조고도화, 기존 공업지역 재정비 및 신규산업단지 공급, 해양수산자원의 지속가능한 이용) • 관광휴양 창의도시, 청정생태 창의도시	• 조선산업 구조고도화를 통한 경쟁력 강화 • 해양레저특화산업단지 조성을 통한 해양레저서비스산업 클러스터 구축 • 음악문화산업클러스터 개발 • 친환경 산업단지 공급
포항시 (2018)	시민과 함께 성장하는 녹색포용도시 포항	• 시민과 함께하는 공유도시 • 삶이 즐거운 친환경 녹색도시 • 포항다움 글로벌 블루시티(관광특구 등) • 모두 잘 사는 일자리 도시 • 시민과 만드는 참여도시	• 철강산업 글로벌 경쟁력 강화 • 철강산업의 업종전환을 통한 지역산업의 재편유도 • 철강산업을 대체할 수 있는 미래신성장동력산업 발굴 및 육성
구미시 (2007)	세계를 선도하는 전자산업의 메카 구미	• 첨단전자산업의 메카 • 청정생태도시 • 활력있는 젊은 도시	• 고부가가치 첨단지식산업 중심의 산업구조화 개편 • 업종별 특화된 산업단지의 정책방안 마련 • 계획적 산업단지의 조성 및 친환경적 산업유치 • 산업단지 및 농공단지 구조고도화
여수시 (2012)	시민이 건강한 활력넘치는 국제해양관광선진도시	• 국제해양 관광도시 / 경제복지도시 • 교육문화창조도시 / 선진환경도시 • 시민생활도시	• 여수국가산단의 미래산업구조 개편 대응 • 기존산업단지 확장 및 특화산업단지 조성 • 해양관광 활성화 • 국제항만과 공항이 확충된 동북아 교역 중심지 건설

자료: 저자 작성

표 4-29 | 도시기본계획의 목표인구 및 공업용지 계획

	목표 년도	2018 인구	계획 인구	2018 공업지역㎡	계획공업 용지(a+b)	a.공업용지 (시가화용지)	b.공업용지 (시가화예정용지)
군산시	2020	272,645	450,000	27,865,655	57,900,000	26,934,000	30,966,000
목포시	2020	232,327	310,000	8,387,855		6,831,000	확인불가
해남군	2025	71,901	135,000	6,561,440		240,000	확인불가
영암군	2020	54,731	210,000	14,755,526	17,220,000	16,510,000	710,000
거제시	2020	250,516	300,000	8,316,504	20,689,000	10,935,000	9,754,000
통영시	2030	133,720	200,000	6,130,630	8,113,000	7,167,000	946,000
고성군		53,243		6,166,570			
포항시	2030	510,013	700,000	41,544,804	43,623,000	39,187,000	4,436,000
구미시	2020	421,494	550,000	28,461,215	33,350,000	28,648,000	4,702,000
여수시	2030	283,300	390,000	58,959,716	61,635,000	60,435,000	1,200,000
광양시	2030	156,564	270,000	48,821,295	49,205,000	48,869,000	336,000

자료: 각 도시별 도시기본계획, UPIS 2018 도시계획현황통계

(2) 지방 산업도시의 도시재생전략계획 현황

도시재생전략계획은 10년을 목표로 도시 전체 차원의 재생전략을 수립하고, 그 실천 수단으로서 근린재생형과 도시경제기반형의 도시재생활성화지역을 지정하게 된다. 이 중 도시경제기반형 활성화계획에서 산업단지, 항만, 공항, 철도, 일반국도, 하천 등 국가의 핵심적인 기능을 담당하는 도시·군계획시설의 정비 및 개발과 연계하여 도시에 새로운 기능을 부여하고 고용기반을 창출하는 등 산업경제 부문의 계획을 담게 된다.

도시재생전략계획을 살펴본 결과 정책적인 차원에서 도시재생은 근린재생과 함께 도시차원의 기반경제를 재구축하는 것을 공동의 목표로 하고 있지만, 대부분의 지자체는 도시재생을 중심시가지 활성화, 주거지의 삶의 질 개선, 지역공동체 활성화 등의 소극적 근린재생 수준으로 인식하고 있다. 전략계획에서 정한 활성화지역의 단위들이 매우 작은 단위로 파편화되어 있으며, 도시경제기반형 계획의 내용도 산업구조 개편전략과의 연계성 없는 복합환승센터 조성, 이전적지 활용, 창업지원센터 등 대부분 거점사업 중심으로 접근하고 있다.

표 4-30 | 산업도시 도시재생전략계획의 내용과 경제기반형 현황

지역명	비전	목표	사업유형		
			경제	중심	일반 등
군산	활기차고 따뜻한 전북 중심도시	• 원도심의 새로운 경제기반 구축 • 신구도시간 균형발전 • 위기를 극복하는 지역혁신역량강화	-	3	11
목포	문화와 활력이 넘치는 낭만도시 목포	• 경제 활력 부여하는 항구재생 • 문화적 잠재력을 발굴하고 젊음과 낭만을 그리는 이미지 재생 • 주민 삶의 질 향상과 역량강화 통한 삶터재생	1 (목포역세권)	2	4
통영	남해안 문화관광의 탯줄 과거와 미래의 자생	• 남도 제1의 해양관광도시 • 인문학도시 재창조 • 쾌적한 마을만들기	1* (SB조선부지)	1	4
포항	지속가능한 활력증진도시	• 해양테마 부여를 통한 장소 및 지역경쟁력 확보 • 젊은 인구 유입을 위한 지역역량 강화 • 지역산업 및 동네상권 활성화 통한 통합 경재재생 • 지역자산 활용한 매력있는 역사문화 창조	1* (포항 구항)	1	
구미	산업과 문화 사람이 함께하는 명품도시	• 젊음을 되찾는 산업환경 개선(산단 경쟁력강화, 청년 및 신규창업 활성화 등) • 지역의 역사문화 자산과 연계 • 지역 주민공동체 형성 및 체계 구축	1 (제1국가산단내)	2	
여수	해양역사관광자원이 아름다운 삶의 문화로 수변도시 여수	• 신 경제 성장동력의 확보 • 도시중심지의 정체성 구축 및 활성화 • 지역 공동체 확립 및 활성화	-	3	4
광양	한옥, 산업, 문화로 다시 가꾸는 광양삶터	• 주거복지 및 삶의 질 향상 • 도시활력 회복 / 일자리 장출 • 공동체 회복 및 사회통합	1 (태인동 국가산단 내)		3

자료: 저자 작성 (*국가 지원사업이 추진되고 있는 지역)

그림 4-3 | 산업도시들의 도시경제기반형 활성화계획

자료: 포항시(2019), 통영시(2019), 목포시(2018), 구미시(2018), 광양시(2018)

3) 소결

산업위기에 대응한 지자체 차원의 정책과 계획을 살펴본 결과, 먼저 산업의 구조적 측면의 개선을 위한 정책과 관련해서는 단기적으로는 중소기업 및 협력업체를 지원하고, 중장기적으로 대체보완산업을 육성하는 등 비교적 체계적으로 사업들을 계획하고 있다. 다만, 장기적 산업구조 전환에 있어 지역의 기업 및 각종 기관들과 어떻게 거버넌스를 구성하고 협력할지에 대한 전략이 부재한 상황이다. 두 번째 인적자원과 관련한 기능적 측면에서는 중장기적인 일자리와 연계한 체계적인 인재육성에 대한 고려는 없는 상태로 단기 근로자 실직자 지원 위주의 정책이 추진되고 있다. 교육부의 사업은 초·중고 수학여행 체험 활동지역 권장 수준에 그치고 있다. 세 번째 공간적 측면의 정책은 대부분 기업 네트워크 또는 통근·통행을 고려한 기능적 네트워크에 기반하는 것이 아니라 철도, 다리, 하수도, 등 기존 지역의 숙원사업 중심의 대규모 인프라 건설사업 또는 관광지 조성과 관련한 둘레길, 화장실, 체험관 등이 주를 이루고 있다.

표 4-31 | 지자체 산업위기 대응 정책 진단

		단기	중장기
구조적 측면		○ (중소기업·협력업체, 소상공인 지원)	△ (대체보완산업 육성 및 기업유치)
기능적 측면		○ (근로자 실직자 지원)	X (중장기적 인력양성 계획 없음)
공간적 측면		X (기업간 거래 또는 통근통행 등을 고려하지 않은 기존의 지역숙원사업 추진)	X
추진 체계	계획	산업도시의 중장기적 회복력 제고를 위한 지자체 차원의 종합계획 수립 미흡	
	조직	광역단위의 담당자와 현장전담반(TP)으로 구성, 예산규모에 비하여 매우 취약	

자료: 저자 작성

산업위기 대응과 관련하여 산업부는 2018년을 기준으로 전체 23개 사업에 대하여 약 8,447억원의 예산을 편성되었고, 실제 8,133억원이 집행되었다. 이는 한 개 지자체당 약 1,161억에 해당하는 규모다. 국토부, 문체부, 교육부 등 유관부처의 예산을 포함하면 총 예산은 이보다 더 큰 규모라고 할 수 있다. 현재 산업위기대응 특별지역으로 지정된 도시의 인구규모가 모두 25만 미만임을 고려할 때, 한 개 지자체 당 상당한 규모의 예산이 집행되고 있는 것을 알 수 있다.

표 4-32 | 산업위기지역 국가 지원예산(2018년)

(단위: 백만원)

사업명	본예산	추경	예비비	추경+예비비 증액분	예산현액	집행액
자동차부품기업위기극복지원	0	25,000	4,500	29,500	29,500	29,500
산업융합기반구축	24,128	30,728	1,957	8,557	32,685	32,685
시스템산업기술개발기반구축	79,067	82,067	5,000	8,000	87,067	87,067
위기지역대체산업육성	0	0	29,000	29,000	29,000	29,000
산업전문인력역량강화	80,110	80,110	500	500	80,610	80,610
자동차산업핵심기술개발	77,160	77,160	20,200	20,200	97,360	97,360
한일수출연계형자동차부품기술개발	0	0	4,500	4,500	4,500	4,500
시스템산업거점기관지원	75,113	85,633	1,000	11,520	86,633	86,553
조선산업부품기자재업체위기극복지원	0	12,000	6,000	18,000	18,000	18,000
상용특장차전장부품스마트화지원	0	0	5,000	5,000	5,000	5,000

(단위: 백만원)

사업명	본예산	추경	예비비	추경+예비비 증액분	예산현액	집행액
친환경LNG믹서트럭개발	0	0	3,000	3,000	3,000	3,000
다목적소형전기트럭플랫폼개발	0	0	3,000	3,000	3,000	3,000
자동차부품기업 공급생태계 고도화 기술개발	0	0	20,000	20,000	20,000	20,000
용접도장전문인력양성센터	0	5,000	1,020	6,020	6,020	6,020
지역조선업퇴직자재취업지원	0	4,667	350	5,017	5,017	5,017
무역보험기금출연	30,000	60,000	20,000	50,000	80,000	80,000
해외플랜트진출확대	7,784	8,284	300	800	8,584	8,584
기타 기반시설지원	25,474	25,474	300	300	25,774	25,774
주요기반시설지원	35,642	35,642	1,404	1,404	37,046	37,046
자동차산업 퇴직인력 전환교육 및 재취업지원	0	8,100	0	8,100	8,100	8,100
중형선박설계경쟁력강화	0	662	0	662	662	662
경제협력권 산업육성	39,909	43,909	0	4,000	43,909	43,909
지역투자촉진	76,501	133,201	0	56,700	133,201	101,914
소계 (23개)	550,888	717,637	127,031	293,780	844,668	813,301

자료: 국회예산정책처, 2019, p13

한편 광역 지자체 차원에서는 산업관련과 내의 하나의 팀 내 1~2인의 담당자와 지역의 테크노파크가 운영하는 현장지원반이 본 업무를 총괄·전담하고 있다. 지역대응 전담팀이 있어 고용위기와 산업위기를 종합적으로 대응하기보다, 담당자가 국가차원의 정책을 대응하고 해당사업은 각 관련 과에서 개별적으로 추진하는 시스템으로 운영되고 있는 것이다. 한편 기초 지자체에서는 지원조직도 없이 관련과 내 팀에서 담당자가 업무를 담당하고 있는 등 정책의 범위와 내용과 사업비 규모에 비하여 현장의 추진체계는 상대적으로 열악한 상황임을 알 수 있다. 즉 광역에서는 대부분 국가에서 내려오는 틀에 따라 예산을 분배하고, 기초에서는 산업위기의 양상과 문제에 대한 구체적 실태파악도 하지 못하는 등 위기대응의 실질적 주체로서 역할을 하지 못하고 있다. 또한 중앙정부를 향한 지원 요청만 있을 뿐, 지역차원에서 지자체, 기업, 지원기관들이 협력하고 다양한 요구들을 조율하여 자원을 협력적으로 배분하는 전략적 거버넌스의 흔적은 찾기가 쉽지 않다. 도시기본계획, 도시재생전략계획과 같은 지자체 차원의 기본계획들

은 큰 틀의 방향은 제시하고 있기도 하나, 산업위기 대응을 목표로 구조적 측면, 기능적 측면, 공간적 측면의 부문별 전략과 실행수단을 체계화한 종합적 계획을 수립한 지자체는 찾아볼 수 없었다.

표 4-33 | 산업위기 대응 지자체 전담조직 현황

	광역		기초	
	지자체	지원조직	지자체	담당
경남	산업혁신국 산업혁신과 산업진흥담당팀(2명)	창원, 김해, 거제 현장지원반(경남TP)	거제	경제산업국 조선경제과 산업정책담당(1) 일자리정책과 일자리창출담당(1)
			통영	도시재생관광국 일자리정책과 기업지원담당(1)
			고성	산업건설국 일자리경제과 (별도 업무지정자 없음)
전북	혁신성장산업국 주력산업과 자동차산업팀(1명)	현장지원반(전북TP+한국조선해양기자재연구원) 기업비즈니스센터(전북TP)	군산	경제항만혁신국 산업혁신과 미래산업계(1명)
전남	경제에너지국 혁신경제과 (별도 업무지정자 없음)	현장지원반(전남TP) 대불산단에 4명 상주인력 배치	목포	관광경제국 일자리청년정책과 일자리사업담당(고용위기지원1명)
			영암	투자경제과 투자지원팀 (별도 업무지정자 없음)
			해남	경제산업과 투자유치팀(1명)

자료: 저자 작성

국가는 제도적 기반을 마련하고, 다부처 종합적 대책을 마련하고 대규모의 예산을 지원하고 있지만, 지역현장에서는 지자체 차원의 전략과 추진기반을 갖추지 못한 채 광역차원에서는 국가에서 내려오는 틀에 따라 예산을 분배하고 기초차원에서는 구체적인 실태파악도 하지 못하고 예산을 집행하는 역할을 수행하고 있다. 그 결과 많은 예산에도 불구하고 어려움을 겪고 있는 현장의 기업과 노동자들은 정책의 효과를 체감하기 어려운 결과가 초래되고 있다. 즉, 현재 지방 산업도시에서 주요 각 행위주체들은 구조적·기능적·공간적 취약성에도 불구하고 적극적 협력과 대응을 통해 재구조화를 적극 촉구하기보다, 구조적 조건들에 수동적으로 반응하고 있는 것으로 보인다.

표 4-34 | 산업위기 대응에 있어 주체별 대응

	주요 내용
국가	• 제도적 기반 마련, 다부처의 종합적 대책 마련 및 예산 지원 • 산업위기대응 정책 이외에 산업위기지역에 다수의 사업들을 추진하고 있지만, 각 부처, 또는 부처 내 소관과별로 개별 추진
지자체	• (광역 지자체) 국가에서 내려오는 틀에 따라 지역 내 예산 분배 역할 • (기초 지자체) 산업위기의 양상과 문제에 대한 구체적 실태파악 및 해결 방안 모색 등 위기대응의 실질적 주체로서 역할 부족
기업	• 향후 관련 산업전망이 불투한 것을 인지함에도 불구하고 수주 감소, 매출 감소 등 당장의 위기에 대응하는 것에 급급하여 장기적 변화 시도를 주저하면서 버티고 있음 • 일부이지만 협동조합, 협의체 등 산업공동체 형성을 통하여 새로운 방향 모색 노력

자료: 저자 작성

3. 기업인·노동자 대상 정책 수요조사

1) 개요

한국의 지방 산업도시들의 산업구조 재편과 재구조화 전략은 외부적 여건의 악화와 내부적 취약성에도 불구하고 20-30년간 지역 내에 축적된 기술과 네트워크 그리고 국가에 의해 계획적으로 조성된 질 좋은 산업인프라가 구축되어 있다는 점이 고려되어야 한다. 따라서 본 연구에서 산업구조 재편방향은 기존 산업과 관계없이 완전히 새로운 산업을 도입하고 지역산업의 체질과 구조를 완전히 바꾸는 경로 창출(Emergence)형보다는, 기존 산업과 함께 기존산업과 연관 혹은 연관되지 않은 새로운 산업으로 지역산업구조를 다각화(Diversification)하거나, 기존산업의 질적 변화를 통해 새로운 경쟁력을 확보하는 전략(Upgrading)을 지향한다.

이러한 관점에서 지방 산업도시 현장의 중소중견기업과 숙련 노동자들은 매우 중요하다. 따라서 본 장에서는 현장의 중소중견기업과 숙련 노동자들의 현재 어려움과 산업위기 극복을 위한 자체적 노력, 현재 정책에 대한 의견과 향후 정책 수요들을 조사하였다. 체계적인 방식으로 인터뷰 대상을 선택하는 것이 불가능하였기 때문에, 기업인의 경우

국가균형발전위원회 '산업위기대응특별지역' 현장 간담회에 참석한 기업인 또는 지역 테크노파크 등 기관에서 추천한 기업인을 대상으로 하였다. 노동자의 경우, 10년 이상 산업도시에서 경력을 쌓은 엔지니어들을 대상으로 심층 인터뷰를 실시하였다.

인터뷰의 주요한 내용은 현재 위기에 대한 체감과 기업차원의 위기대응 현황, 지자체 또는 기관 주요 상담창구, 주요 지원내용과 현재 정책에 대한 만족도 등의 지원정책과 관련된 사항, 향후 기업의 전략과 정책적 지원사항 등이다.

표 4-35 | 기업인·노동자 인터뷰 개요

일정	지역	장소	참석자	
			이름	소속
19.05.03	경남	(통영) 통영 상공회의소	○○○ 회장	통영 상공회의소 ㈜○○기업
19.06.19	전북	(군산) ○○금속공업	○○○ 총괄이사	○○금속공업(주)
		(군산) 산단공 전북지역본부 R&D 센터	○○○ 대표이사	㈜○○중공업, 군산조선해양기술사업협동조합
19.06.28	구미	전화 인터뷰	경력 14년 엔지니어 경력 25년 개발직	○○ 바텍
19.08.12	영암	대한선박기술	과장	조선업 관련 기업
		블루에스피	연구소장	조선업 관련 기업

자료: 저자 작성

2) 사업구조 재편을 위한 기업들의 노력

(1) 한국GM 협력업체에서 대체 인증부품 시장 개척으로 사업 다각화

첫 번째 기업은 한국GM 군산에 99% 납품하였던 기업으로, 한국GM 사태 전후로 종업원 수는 180명에서 29명으로 감소하였고, 2012년 기준 매출액 800억원에서 현재 300억원으로 감소하였다. 연봉제인 관리직은 일정정도 유지되고 있으나, 시급제인 생산직의 규모는 매출에 따라 크게 변동하고 있다. 한국GM 협력사들이 대부분 인천 등에 본사를 두고 군산에 공장을 두는 형태로, 위기 이후 공장폐쇄 후 사업장을 철수한 반면 본 기업과 같이 법인을 군산에 두고 있는 회사는 20여개 수준이다.

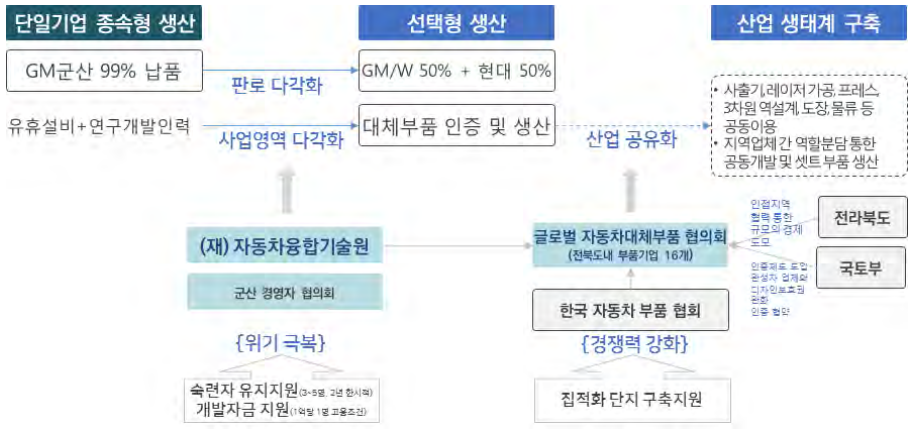
표 4-36 | 기업1 개요

구분	내용	구분	내용
설립연도	1995년	입지	군산, 국가산단 내 독립건물
종업원수	29명 (연구인력 6명)	업종	(C30399) 그 외 기타 자동차 부품 제조업
기업분류	소기업(일반법인)	특징	(전) GM 군산 협력업체

이 회사는 이와 같은 위기에 대응해서 기존에 GM이라는 단일 대기업에 종속된 형태에서 벗어나 GM 우즈베키스탄, 현대자동차로 판매처를 다변화하는 한편, 대기업 의존형 생산체제를 극복하기 위하여 대체부품이라는 새로운 사업영역 발굴 및 진입을 위해 대체부품을 개발하고 인증 받는 노력을 기울이고 있다. 이 과정에서 군산에 소재한 전라북도 출연기관인 자동차 융합기술원에서 제공한 정보 등을 통해 신규시장 참여 도움을 받고, 6개월간 약 18억의 자체 자금으로 부품을 개발하였다.

중장기적으로 자동차 산업의 위기를 극복하고 새로운 성장 발판을 마련하기 위하여 군산, 전주, 완주, 김제 등 도내 부품업체가 참여하는 '글로벌 자동차 대체부품 협의회'를 구성(19. 03)하고 대체부품 개발 및 시장 확대를 위하여 정보교류, 정책제안, 신규시장 개척, 국내외 공동마케팅 등 다양한 활동을 추진할 계획이다.

그림 4-4 | 군산 '○○ 금속공업' 산업위기 대응 전략과 요구사항



자료: 인터뷰를 바탕으로 저자 작성

현재 시행되고 있는 정책에 대한 평가에 대하여는 정책자금 지원이 미스 매치되고 있고, 상생형 일자리의 파급효과는 불투명하다고 진단하였다. 먼저 정책자금 지원과 관련하여 위기지역에 대한 지원정책은 있었으나, 제품 구매처에서 '구매 협약서'를 받아와야만 정책자금을 지원한다는 세부조건 때문에 한국GM 협력사들은 혜택을 받지 못하고 있다. 대신 산업위기와 직접적으로 관련 없는 상용차 대기업 협력사들이 지원 받고 있다. 산업위기대응 특별지역 내에서도 모든 기업이 일시에 같은 어려움을 겪는 것이 아니기 때문에 특별지역 내에서도 실제 어려움을 겪고 있는 기업이 지원을 받을 수 있는 정교한 정책 설계가 필요하다는 점을 강조하였다. 상생형 일자리 관련해서는 MS 오토텍 등 컨소시엄이 한국GM 군산공장을 인수하고 OEM 방식으로 전기차를 생산하는 군산형 상생 일자리가 진행되고 있다. 하지만 현재 계획은 부품을 중국에서 만들어서, 군산에서는 단순 조립하는 방식이기 때문에 지역업체는 큰 의미가 없는 상황이다. 상생형 일자리가 지역에 효과를 미치기 위해서는 자체적 부품개발 및 제품 생산에 지역업체들이 참여할 수 있는 방안 모색이 필요하다고 보고 있다.

향후 필요한 정책에 대한 질문에는 대체인증부품 시장 확대를 위한 집적화 단지 구축 및 개발자금 지원과 자구 노력을 가능토록 하는 숙련인력 유지지원에 대한 요구가 높았다. 먼저 대체부품 시장 개척 및 확대를 위해서는 대체부품 개발을 위한 협력체계와 기반구축이 필요하다고 보고 있다. 특히 공동화 할 수 있는 것들을 모아 비용을 절감하고 효율을 제고하는 집적화 단지 조성에 국가 지원을 요청하였다. 이를 위해 기업-기업-연구기관 간 협력이 필요하다고 보았다. 다음으로 중소기업이 위기 상황에서 불확실한 시장을 바라보고 제품을 개발하는 등 새로운 도전을 하는 것에는 상당한 어려움이 있다. 확실한 매출 창구가 있으나 개발이 어려운 경우, 3억 범위 내에서 1억당 1명 고용을 조건으로 개발자금을 지원한다면, 기업으로서는 새로운 상품을 개발할 수 있고 지역에서는 고용을 증대시킬 수 있을 것으로 본다. 마지막으로 사람이 자산임에도 불구하고 기업에 위기가 닥치면 가장 먼저 연구개발 또는 임금 수준이 높은 고숙련 인력을 먼저 해고할 수밖에 없다. 따라서 자체적으로 위기를 극복할 수 있는 방안을 찾을 수 있도록 1~2년 정도 핵심인력을 유지할 수 있는 숙련인력 유지지원이[16] 필요

하다고 강조했다. 기업의 혁신을 위해서는 좋은 인력을 확보하는 것이 중요하며, 이를 위해서 모집공고를 내고 앉아서 기다리기보다, 지역의 고용지원센터, 인력개발원, 폴리텍 대학, 공대, 지역 공업고등학교, YWCA(경력단절 여성) 등의 지역기관 채용 담당자들과 상시적인 정보를 교류하고 연결하는 것이 필요하다고 보았다. 하지만 작은 기업에서 이렇게 많은 네트워크를 쌓고 상시적으로 교류하는 것은 부담이기 때문에 기업과 노동자를 연결하는 통합적인 창구 역할이 필요하다고 제시하였다.

그 밖에 도시공간과 관련하여 산업단지 입지는 단지 내 수출용 항만이 있고, 군산 도심 또는 익산 KTX까지 도로 접근성이 매우 높아 산업입지에 만족한다고 응답하였다. 또한 도심 또는 주거지까지 통근버스 등이 지원되기 때문에 정주여건은 크게 불편하지 않다고 응답하였다. 다만, 자녀의 교육이 가장 큰 걱정이며 여가생활을 위한 어메니티와 쾌적한 쇼핑공간이 부족한 점을 문제로 지적하였다.

(2) 협동조합을 통하여 연관 신산업 개척

두 번째 기업은 군산 현대 중공업의 협력사였으나, 현재는 수주감소로 가동 중지 상태다. 현대중공업 군산조선소와 관련된 협력사는 2017년 7월 가동중단 전 모두 89개 사였는데, 2017년 이후 이 중 50여개 회사가 가동을 중단하였다. 중단한 회사 중 일부는 현재 부채탕감, 임대료 면제, 금융이자 지원 등의 지원 요구에 집중하고 있다. 하지만, 지역 내외[17] 23개 정도의 조선소 1차 협력사 및 관련회사들은 군산조선해양○○협동조합을 설립(18년)하고 공동으로 업종전환 및 기술개발을 통한 재도약을 모색하고 있다.

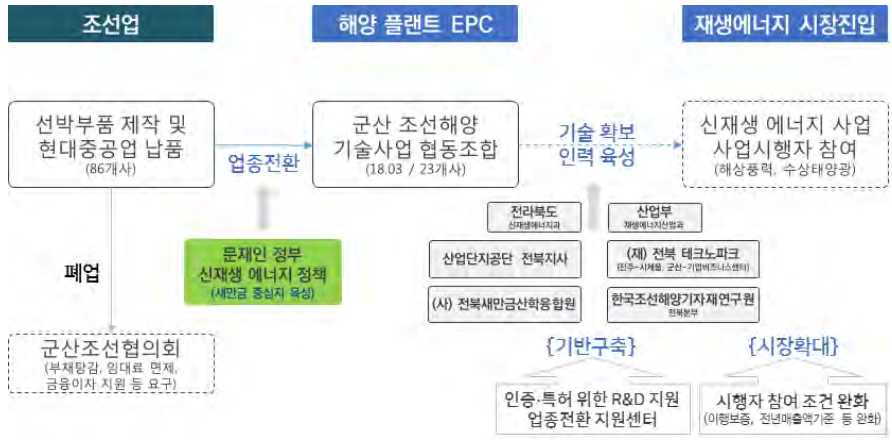
협동조합은 문재인 정부에서 추진 중인 새만금 신재생 에너지(해상 풍력, 수상태양광 등) 중심지 육성 정책과 관련하여 해양 플랜트 EPC로 업종전환 가능성을 확인하고, 기존 조선업 기술과 연관된 분야로서 해상풍력하부구조물, 바이오 발전 플랜트 등 대

16) 예시) 10년 숙련자 100만원, 15년 숙련자 150만원, 20년 이상 숙련자 200만원 등 핵심인력을 3~5명 정도 수련 수준에 따라 1~2년 한시적 임금 보전

17) 군산뿐만 아니라 인근의 전주에 입지한 회사도 포함

형 철구조물 분야 진출을 계획하고 있다. 이 과정에 기초 지자체보다는 산업단지공단 전북지사와 전라북도 신재생에너지과의 도움으로 대응방안을 모색하고 있다.

그림 4-5 | 군산 '○○ 중공업' 산업위기 대응 전략과 요구사항



자료: 인터뷰를 바탕으로 저자 작성

그림 4-6 | 새만금 재생에너지 사업계획

자료: 새만금개발청 홈페이지 https://www.saemangeum.go.kr/sda/sub/why/SMA51001.do 접속일자 19.06.25

현재 새만금에서는 육상태양광 발전사업 등 신재생 에너지와 관련하여 대규모 국가사업이 진행되고 있다. 본 협동조합은 이 사업에 참가하고자 하지만, 새만금 태양광 발전사업 사업시행자 모집공고 시작단계의 업체들이 참가하기에는 조건이 까다로워 시장 진입을 하지 못하고 있다. 공식적으로는 대규모 공공사업에서 산업위기와 관련하여 지역업체 참여를 강조하고 있지만, 사업 참가자 신용등급 제한, 지역 업체, 지역기자재 기준 등이 모호하여 실제 산업위기로 인해 어려움을 겪고 있는 지역기업의 시장참여는 제한되는 것이 현실이다. 따라서 이 기업에서는 공공이 조성하는 대규모 시장에 지역기업이 참여할 수 있도록 시행자 참여조건을 완화하는 것을 가장 중요한 정책대안으로 제안하였다. 또한 해상풍력구조물, 발전설비플랜트, 후육강관 제조가 가능한 협동화 공장 설립에 대한 지원을 요청하였다.

그 밖에 새로운 사업과 관련된 기술교육, 인력수급 및 양성의 필요성을 제시하였다. 내일체험 공제, 중소기업 병역특례 등은 지역 중소기업에 청년 인력을 유치하는데 큰 도움이 되지만 그것으로는 부족하기 때문에 경력단절 여성 등이 참여할 수 있는 방안 등의 모색이 필요하다고 보았다. 경력단절 여성들의 경우 '설계' 분야에 적합하지만, 아이들을 맡길 적당한 곳이 없어 어려움을 겪고 있다. 따라서 경력단절 여성들의 현장진출을 활성화하기 위해서는 무엇보다 도시 차원에서 돌봄 시스템이 갖추어져야 한다고 의견을 제시하였다. 지방 산업도시의 경우 도시 내 교통이 좋기 때문에 이와 같은 돌봄센터가 꼭 공단 내에 있을 필요는 없기 때문에 환경이 보다 쾌적한 도시 차원의 돌봄 지원 시스템 구축을 강조하였다.

(3) 소결

산업도시의 지속가능한 회복력 제고를 위해서는 대기업에 의존한 수직적 분업체계에서 벗어나, 수평적 협업체제를 구축하기 위한 지역의 중견·중소기업간 다양한 협력(유재윤, 2019)이 매우 중요하다. 실제 지방 산업도시 현장에서는 본 연구에서 실시한 심층 인터뷰 이외에도 제조기술 관련 지역 중견기업들이 라운드테이블을 통해 정보를 공유하고 공동으로 기술기반 스타트업에 투자하여 신성장동력을 발굴하고 혁신을 추

구[18]하는 등 기업들 간의 협업을 통해 새로운 비즈니스를 개발하는 사례들이 늘어나고 있다. 또한 중견기업이 채산성이 좋은 사업에 역량을 집중하고 스스로 숙련도와 생산성 향상을 위하여 노력을 기울여 사양 산업으로 취급되던 업종에서 가능성을 발견하는 사례도 나타나고 있다. 따라서 향후 이러한 지역 기업 간 공동의 노력을 발굴 또는 육성하고 산업공유자산 형성, 그리고 스스로 혁신역량을 강화하는 기업에 대하여 맞춤형으로 지원하는 방안이 모색될 필요가 있다.

3) 숙련 노동자들의 고민

숙련 노동자에 대한 인터뷰는 구미와 영암에서 10년 이상 엔지니어로 종사한 40대 초·중반 노동자들을 대상으로 시행하였다. 구미는 LG 디스플레이가 2000년대 중반 주력생산시설을 파주로 이전하고, 삼성전자가 2010년 휴대전화 생산시설을 베트남으로 이전하는 등 대기업이 이탈하는 가운데, 구미공단의 공장 가동률은 약 60% 수준에 머무르고 있다. 작년까지 출퇴근 시간 교통정체가 있었는데, 올해는 출퇴근 시간에도 한산할 정도로 지역경기가 크게 위축된 상황이다.

표 4-37 | 인터뷰 노동자 1,2 기본사항

〈소속회사〉			
설립연도	1992년	입지	구미, 국가산단 내 독립건물
종업원수	101명(현재 60~70명 수준)	업종	(C26429) 기타 무선 통신장비 제조업
기업분류	중견기업(코스닥시장)	특징	구미 공장 구조조정 및 축소, 해주·인도 등 해외 공장 계획
인터뷰 1	내용	구분	내용
연령/성별	40대 중반 / 남	집	대전 (주말부부)
경력	25년 경력 / 3번 이직	역할	CMF 연구분야
인터뷰 2	내용	구분	내용
연령/성별	40대 초반 / 남	집	구미
경력	14년 경력 / 이직경험 없음	역할	품질관리

18) 부울경 선보엔젤 파트너스: 부산·울산·경남의 제조업 2세 경영자들이 위기를 돌파하기 위하여 공동으로 펀드를 조성하고, 기술기반 스타트업에 투자하여 지역 제조 기업에서 가장 부족한 R&D 역량을 보완

이러한 위기에 대응해서 인터뷰 대상 엔지니어가 재직하고 있는 회사의 대응을 확인하였다. 가장 큰 문제는 삼성이 베트남으로 떠난 후 기술력은 있지만 대기업에 준하는 시장, 일거리가 없어 제품개발 및 생산이 어렵다는 것이다. 그래서 회사 차원에서는 구미에 있던 3개 공장을 1개로 통합·축소하고, 중국 천진, 해주, 인도 등으로 공장이전을 계획하고 있다. 회사차원에서는 축소된 물량과 임금 경쟁력 때문에 해외 이전을 고민하고 있는 것이다. 또한 최근 논의되고 있는 LG 화학의 '구미형 일자리사업[19]' 관련해서는 대기업에 벤더가 되는 것은 특화기술이 있거나, 학연, 지연 등 인맥을 통해 참여가 가능하기 때문에 구미형 일자리가 지역의 중소기업에게 미치는 영향은 크지 않을 것으로 전망하고 있다. 본 회사는 케스팅 관련 기술을 바탕으로 자동차 베터리 H/W 분야에 진출을 검토하고 있으나, 비용 단가 측면에서 이익이 날 수 있을지 검토 중에 있다.

(1) 관리직 엔지니어 : 직업 능력 향상

먼저 관리직 종사자는 회사의 대응에 대한 개인적 전략, 직업적으로 바라는 사항, 도시에 대한 문제들에 대해 다음과 같이 응답하였다. 회사가 어렵지만, 본인이 할 수 있는 것이 없어 관망 중이다. 직업능력 향상을 위해 ISO 전환심사 등 적극적으로 능력개발을 하고 싶지만 대기업과는 달리 중소기업에서는 시간과 비용이 없어 하지 못하고 있다. 결국 전체적으로 제조업 일자리도 줄어들고 있고, 이직 경험이 없기 때문에 국내 이직보다는 회사의 전략에 따라 해외 파견을 고민하고 있다. 지방 산업도시에서 사는 것에 대해서는 주52시간 근무제 시행 때문에 잔업·특근을 못해 임금이 한정되는 반면, 주거비나, 자녀 돌봄 또는 교육 등 아이에게 들어가는 비용 등은 그대로기 때문에 부담이다. 공공임대주택이 생기고 있지만, 여러 가지 조건들 때문에 혜택을 보기 쉽지 않다.

19) LG화학이 구미국가산업5단지에 전기자동차 2차 전지의 핵심부품인 양극재 공장을 짓고, 약 1천여명의 직간접 노동자를 고용하고 년간 6만t을 생산하고, 이에 대응하여 구미시와 경북도는 부지를 장기 무상임대 해주고, 보조금과 세제혜택을 지원

(2) 연구직 엔지니어 : 기술개발과 창업의 꿈

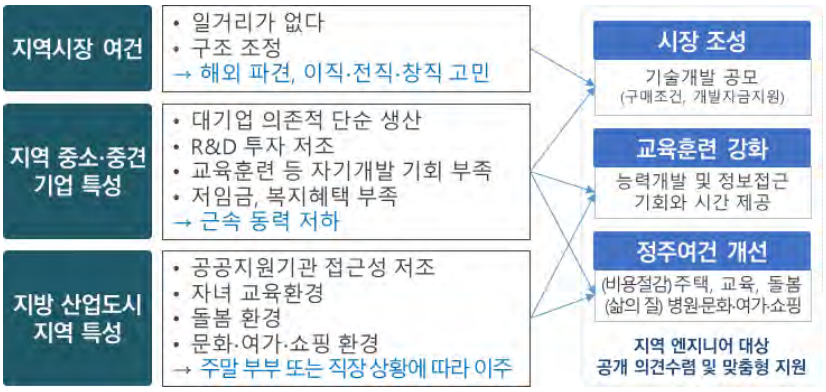
두 번째 연구직 종사자는 다음과 같이 응답하였다. 단순한 매출구조, 대기업 의존형 생산체계, 기술개발 보다 영업중심의 오너 마인드 등으로 중소중견기업에서는 연구개발의 역할이 크지 못하다. 언젠가 창업을 통해 독립하거나 고임금 샐러리맨이 되는 것이 목표이다. 당장 창업은 어렵고, 구미에서는 더 이상 일자리가 없을 것 같아 인천 또는 안산의 관련분야 특화단지 쪽으로 이직 후 독립을 고민 중에 있다. 작은 기업들이 개발 기회를 가질 수 있도록 구매조건부 기술개발 공모가 많았으면 큰 도움이 될듯하다. 또한 CAD, 3D 등 더 필요한 기술교육을 받고 싶어 했다. 이러한 고민들에 대해 지역에 고용지원센터 등 지원기관이 있지만, 현재 직장을 다니고 있는 입장에서는 개인적으로 별도의 시간을 내기도 어렵고 정보도 부족해 크게 도움을 받지 못하고 있다고 한다. 오히려 지역 기관차원에서 회사로 공문을 보내서 지역 내 중소·중견기업에 종사하는 엔지니어들, 연구직들이 함께 모여서 이야기를 나누고 필요한 것들에 대해서 의견을 수렴해서 지원하는 등 찾아가는 서비스의 필요성을 강조했다. 두 번째 노동자는 현재 가족은 대전에 있고 혼자서 구미에서 생활을 하고 있다. 구미로 가족 전체가 이주하지 않은 이유에 대해서는 구미의 회사에서 오래 근무할 수 있는 확신이 들지 않아, 주말부부를 유지하고 있다고 한다. 아이들을 키우고 있기 때문에 주거지 결정에 있어서는 소아과 병원, 도서관, 학교 그리고 개인적으로 교회가 가장 중요하다고 의견을 제시했다.

(3) 소결

중소중견기업 엔지니어들을 대상으로 한 인터뷰 결과는 아래와 같다. 먼저 지역 시장여건과 근무하고 있는 회사, 개인의 상황에 따라 요구사항이 차별화 되지만 공통적으로 기술 또는 직업 능력 향상과 이를 바탕으로 창업에 대한 욕구가 매우 높게 나타났다. 대기업의 경우 사내의 능력개발 프로그램과 사내 벤처가 활성화 되어있지만, 중소중견기업의 경우 이러한 것에 대한 기회조차 없는 것이 가장 큰 문제점이라고 볼 수

있다. 따라서 이를 해소하기 위한 도시차원에서 관련기관들과 함께 찾아가는 방식의 의견수렴과 교육훈련 기회 제공 및 벤처기업 시장조성 등이 필요하다. 도시 환경 측면에서는 보다 폭넓은 계층을 대상으로 한 주거안정과 아이들의 양육과 관련된 병원, 도서관, 학교 등의 개선이 시급하다.

그림 4-7 | 구미 중견 제조업 종사자 체감 지역현황과 요구사항



자료: 인터뷰를 바탕으로 저자 작성

4) 지역 기업 및 노동자 입장의 정책 체감 및 향후수요

(1) 기존 정책에 대한 체감도

국가와 지자체 차원의 많은 정책과 사업들에도 불구하고, 현장의 기업과 노동자의 입장에서 이들 정책에 대한 체감도는 매우 낮게 나타났다. 구조적으로 중소·중견기업의 입장에서는 시장 확보가 더 시급하지만 정책은 금융·세제 지원에 무게 중심이 있고, 노동자의 입장에서는 현재 근로하고 있는 상황에서 향후 근로를 유지하기 위해서 필요한 것들이 있지만, 정책은 실직·퇴직 해야만 지원이 가능하기 때문이다. 정책 행위자적 측면에서는 지원기관들은 상황의 열악성에도 불구하고 여전히 앉아서 기다리는 방식의 서비스를 지속하고 있고, 지자체들은 현장의 기초 실태조차 적극적으로 파악하지 못하고 있기 때문에 정책 체감도는 낮을 수밖에 없다.

(2) 향후 정책 수요

① 구조적 측면

(시장조성 및 신용보증) 중소·중견기업의 입장에서는 사라진 대기업을 대체할 수 있는 시장이 있어야 생존할 수 있기 때문에 시장조성, 수요창출에 대한 수요가 가장 높다. 이러한 시장은 대형 국책 사업에 대한 참여(새만금 신재생에너지사업, 통영 경제기반형 도시재생 뉴딜사업 등), 새로운 시장 개척(자동차 대체인증부품 시장), 기술개발 공모 중계(기술이 필요한 기업과 기술을 개발할 기업을 연계)를 통한 시장 접근성 제고 등이 있다. 또한 중견·중소기업이 이러한 시장에 참여할 수 있도록 이행보증, 지급보증(조선업 RG), 전년도 매출액기준 신용평가 등 보증 및 신용평가에 대한 조건 조정 또는 지원이 필요하다.

(자금지원 요건 현실화) 많은 자금이 산업위기대응 특별지역에 투입되고 있으나 체감도는 낮은 상황이다. 따라서 지역 내에서도 대기업의 이전 또는 폐업으로 인해 피해를 받는 기업들이 지원을 받을 수 있도록 자금지원 세부기준을 정교화 할 필요가 있다.

(개발자금 및 협동화사업 지원) 중기적으로 기존 단일 대기업 의존도를 낮추고 제품 다각화와 고객 다변화를 통해 위기에 쉽게 흔들리지 않는 구조로의 개편을 원하고 있다. 이를 위해서는 기존 대기업이 제공하던 개발자금의 일부를 공공에서 제공하면, 대기업 의존도를 낮추고, 고객사를 다변화하는 것에 도움이 될 수 있다. 또한 단일 중소·중견기업만으로는 대기업의 의존도를 낮추고 독자적인 시장개척이 어렵기 때문에 기업-기업-지역 연구기관이 함께하는 협동화·공동화사업에 대한 지원을 강화해야 한다.

(맞춤형 채용 지원) 지방의 산업도시 제조업에서 적재적소에 필요한 인력을 확보하는데 어려움이 있다. 이는 지역의 학교, 기관 등과 상시적인 네트워크와 교류가 있어야 하지만, 중소기업의 여건상 쉽지 않으므로 고용지원센터, 인력개발원, 폴리텍 대학, 공대, 지역 공업고등학교, YWCA(경력단절 여성) 등의 지역기관 채용 담당자들과 상시적인 정보를 교류하고 연결 역할을 공공에서 해줄 필요가 있다.

② 기능적 측면

(숙련자 유지지원) 보통 위기가 왔을 때 임금수준이 높은 숙련자 또는 연구개발직부터 구조조정을 하게 되어 이들이 기업에 남아 제품개발 혹은 이직·전직·창직을 준비할 수 있도록 1~2년 한시적 기간 동안 숙련자 유지를 위한 지원이 필요하다.

(교육훈련 기회확대) 중견중소기업은 대기업에 비하여 교육훈련의 기회가 매우 낮아 역량강화가 쉽지 않다. 중견 중소기업의 종사자들은 직무역량 개발을 위하여 대기업과 같은 교육훈련, 나아가 창업기회 후 돌아올 수 있는 기회를 요구하고 있으며, 직업능력 측면에서는 ISO 전환심사 등 능력개발을 하고 싶지만 시간과 비용이 없다는 것이 문제였다. 기타 내일체험 공제, 중소기업 병력특례 등은 지역 중소·중견 제조업에 청년들이 올 수 있는 기회를 제공할 수 있다.

(고용지원 실효성 강화[20]) 산업위기지역에 고용종합지원센터를 만들어 실직자 지원을 약속했지만 실효성이 낮다. 실제 노동자들은 지역에 고용지원센터 등이 있지만, 시간 내기도 어렵고 정보도 부족해 크게 도움을 받지 못하고 있다. 따라서 회사로 공문을 보내 지역 내 연구직들이 함께 모여서 프리토킹 할 수 있는 자리를 갖는 등 그들의 정보와 상황을 공유할 수 있는 장을 만드는 것이 중요하다. 또한 센터가 대부분 민간위탁을 통해 운영되는데, 민간은 개인정보 접근권이 없어 실직자에게 연락하지 못하는 상황이 생길 수 있으며, 일부 센터는 급하게 조직되어 노동자들의 이직 또는 훈련과 관련된 역할 수행에 한계를 가진다. 더구나 지원사업의 성과는 절차와 예산집행에 따라 평가 받기 때문에 실제 실직 문제를 해결하는 것에는 더욱 한계를 가진다. 결과적으로 많은 비용이 지역에 내려가지만, 어려움에 처한 사람들은 지원을 받지 못하는 결과를 초래한다. 따라서 중소 중견기업의 종사자들이 직업의 이동이나 직무의 변화가 가능하도록 기회를 줄 수 있는 방향으로 고용지원사업의 실효성을 강화해야한다.

20) 황세원, 2019.6.10, “고용위기에 수천억 그 돈은 다 어디로 갔을까?” 기사 발췌 정리

③ 공간적 측면

기업인 노동자의 생활반경은 회사가 입지한 산업단지 내에 국한되지 않는다. 해당도시의 도심 및 주거지역 또는 인근도시까지 확대된다. 실제 영암 대불산단의 경우 일은 영암군의 대불산업단지 내에서 하지만, 사람들을 만나고 자녀들을 양육하는 곳은 목포의 도심과 주거지다. 지방 산업도시들은 대부분 자동차 교통이 상당히 발달해있기 때문에 산업단지에서 도심의 대학까지 또는 인근 도시의 KTX 역까지 쉽게 이동할 수 있다. 따라서 기업 활동도 해당 산업단지에 머무르지 않고 인근지역으로 확장되고 있다. 지방 산업도시에서 공간정책의 범위는 해당 산업단지를 넘어 도시권 차원에서 접근되어야 한다.

내용적인 측면에서 무엇보다 폭 넓은 계층을 대상으로 한 거주안정과, 자녀 양육을 위한 돌봄 서비스 강화가 필요하다. 지방의 중소중견기업은 임금수준과 복지혜택이 높지 않다. 따라서 지역에서 돌봄 서비스, 병원, 자녀 교육, 주거 등을 해결해 준다면, 저임금에 대한 보상 및 사회안전망으로서 역할이 가능하여 지역 정착의 유인이 될 수 있을 것이다. 또한 중기적으로 젊은 사람들이 지방도시에서 정착하게 하기 위해서는 여가, 문화, 관광 등 도시 어메티니가 증가되어야 하며, 실험적이고 기존 관습에 얽매이지 않는 도시 분위기가 조성되어야 한다.

CHAPTER 5

해외 산업도시재생 정책과 사례

1. 미국 | 145
2. 유럽 | 153
3. 일본 | 161
4. 해외사례 시사점 종합 | 169

CHAPTER 5

해외 산업도시재생 정책과 사례

본 장에서는 해외 중소 산업도시 중 위기를 성공적으로 극복한 사례와 해외의 산업도시 재생에 관련된 정책동향을 분석하였다. 중소 산업도시 재생 사례는 제조업 기반의 미국과 유럽의 도시를 대상으로 하였으며, 산업도시 재생에 관련된 정책동향은 주로 일본을 대상으로 하였다. 이들 지역의 공통적인 특징은 민관 및 기업 간 협업을 통해 지역산업의 발전을 도모하고 있으며, 연구 및 일자리와 연계한 체계적인 인재육성 주체로서 대학의 역할을 강조하고 있다는 점이다. 또한 교통, 주거, 문화여가 등 균형 잡힌 도시환경을 조성하고 있다는 점이다. 이를 실현하기 위하여 지자체는 지역기반의 종합적인 계획을 바탕으로, 단위 도시에 국한하지 않고 통근권을 바탕으로 한 도시권 단위로 정책을 추진하고 있다. 정부는 이러한 지역의 노력에 대하여 맞춤형으로 지원한다.

1. 미국

미국의 GDP 중 12%를 차지는 제조업은 1,200만 명의 직·간접적 일자리를 생산하고 산업연구개발비(R&D)의 3분의 2를 지원받는 등 군사무기, 항공기, 지상 차량, 선박 및 기타 장비 생산에 관련된 제조업에 크게 의지하고 있으나, 기업의 생산 기능을 해외로 이전하거나 다른 국가들의 적극적인 제조업 유치 및 성장 정책과 더불어 수십 년간 이어진 제조업 고용감소 추세에 대한 우려가 있었다(National Economic Council, 2016). 2000년대에 세계화와 금융위기의 여파로 미국의 제조업 고용규모와 고용비중이 동시에 급격하게 감소함에 따라 당시 오바마 정부는 미국 경제체제에서 제조업의 중요성을 강조하는 동시에 제조업의 고용위기를 극복하고 국제적 경쟁력 향상을 통해 산업생태계를 복원하고자 하였다. 이에, 특정 자동차 제조업체를 우선적으로 지원하면서 제조업 경제체제의 중요성을 제고하고 산업공유자산(industrial commons) 구축을 목표로 설정하였는데, 이러한 제조업을 강

화하여 경제성장과 일자리 창출을 도모한 여러 정책을 시행한 시기를 '제조업 르네상스(manufacturing renaissance)'라고 하였다. 제조업 르네상스는 정부가 직접적으로 개입하는 정책적인 측면만 강조하지 않고 민관 파트너쉽(Public-Private Partnership, PPP)을 통한 의견과 정보를 교환하는 "기업가적인 자기발견과정"을 중요시하며, 전략적 조정, 산업정책과 혁신정책 간의 연계 강화, 정책 전달 방식의 변화 등을 수반하였다.

이러한 관점에서, 제조업체들의 세금과 규제부담을 줄이고 기업환경을 개선하기 위한 정책을 위해 중점적으로 수행한 정책이 'Manufacturing USA'로 알려진 제조혁신 국가 네트워크(National Network for Manufacturing Innovation, 이하 NNMI)이다(Sargent Jr, 2016). 제조혁신 국가 네트워크(NNMI)는 차세대 기술을 통한 혁신 확산을 추구하는 정책의 초기에 65명 규모의 1개 기관으로 설립되어 9개 기관과 1,300명 이상의 회원들을 포함하는 네트워크로 성장하였다(정준호, 2016). 정부는 네트워크를 통해 제조업체 규모에 관계없이 업체가 첨단기술에 대한 접근성과 자금조달이 용이하도록 지원하여 실질적으로 생산에 적용할 수 있도록 이들 기관에 연방정부가 6억 달러 이상을 지원하였으며 제조업체들은 추가적으로 13억 달러 이상의 비정부 투자를 받을 수 있었다. 자금을 지원받은 기업들은 투자를 인력 훈련에 사용하고 기술력 향상에 활용할 수 있는 연방정부의 지원금을 발판삼아 민관 파트너십을 구축하였으며, 현재 제조업은 지역 내 수백 개의 일자리를 유치하며 지역 경제에 기여하고, 지역 거점을 통해 연구와 제품 개발 사이의 격차를 좁히고 신규 기술 도입에 박차를 가하고 있다(National Economic Council, 2016; 김희선 외, 2017).

그 외에도, 행정부는 특정 산업이나 기업의 육성이 아니라 미국에서 제조업체들이 번창하는 데 중요한 역량, 자산 및 비즈니스 환경 등에 해당하는 기반에 투자하여 미국의 제조업을 강화하고자 하였다. 미국 전역의 모든 지역 사회가 제조업 투자를 위해 경쟁할 수 있도록 기술력, 지역사회 및 공급망(Supply Chain)을 강화하여 숙련 인재와 기업 유치를 도모하고, 자본 투자가 가능한 세계적인 비즈니스 환경조성을 목표로 미국의 제조업 경쟁력을 강화하였다. 또한, 미국의 모든 제조업체들(해외에 기반을 둔 미국업체 포함)에게 시장 접근 확대 및 거래 시장을 평준화하며, 무역 규제를 강화하고 부당한 관행으로부터 미국 노동자와 기업을 보호하고자 하였다(National Economic Council, 2016).

표 5-1 | 오바마 정부의 제조업 르네상스 주요 정책 아젠다 및 정책 내용

아젠다	주요 정책	정책 목표/내용
차세대 기술을 통한 혁신 확산	Manufacturing USA	• 제조혁신 국가 네트워크(NNMI)를 통한 민관 파트너십 구현 • 기술적 우위, 협동조합, 레버리지 투자, 맞춤식 교육, 사업기회, 혁신 생태계, 지역 활성화 및 산업 네트워크 등 추진
	연방정부의 제조업 연구 및 개발 투자	• 행정부: 연구개발투자 예산 증진, 13개 연방 기관의 활동 조정 등 추진 • PCAST: 나노 기술에 특히 중점을 두며 추진
	메이커 운동 (Maker Movement)	• 2014년 6월에 Nation of Makers initiative 출범한 제조업 기술 오픈소스 운동
투자 유치를 위한 기술, 지역사회, 공급망 강화	제조업 교육훈련	• 견습생을 양성하기 위한 정부 지원금 증진 및 직업 훈련 교육 확대(ex. 무역조정지원 커뮤니티 칼리지 직업훈련)
	Manufacturing Extension Partnership (MEP)	• MEP는 중소 제조업체에 기술 및 엔지니어링 전문 지식을 제공하는 네트워크 • 1988년부터 86,620개 업체와 협력하여 매출 964억 달러, 일자리 79만 7,994개 이상 창출
	Investing in Manufacturing Communities Partnership (IMCP)	• 2012년에 지역전략과 연방투자를 통해 제조업을 중심으로 종합적인 경제개발전략을 고안하기 위해 출범 • 개별투자 유치가 아닌 세계적인 제조환경 전환 목적
	Supply Chain Innovation	• Supply Chain Innovation Initiative: 소규모 제조업체 강화 목적 • SupplierPay Initiative: 소규모 제조업체 운용 자본 접근성 개선 목적
	제조업의 날 (Manufacturing Day)	• 2012년부터 학생을 포함한 지역사회구성원들에게 제조업이 미국 및 세계 경제에 미치는 중요성을 알리기 위해 기념 • 2015년부터 공장, 대학, 도시들이 50개 주에서 2,600개 이상의 제조 전시회를 개최하도록 고무하여 40만 명 이상의 참가자 유치
생산영역에서 미국의 경쟁력 창출	법인세 개혁 (Business Tax Reform)	• 2012년 제조업과 혁신을 강화하는 종합사업세 개편: 제조업의 법인세율을 25%로 낮추고, 세원증가, 비효율적 측면 보완
	U.S Infrastructure	• 미국 내 노후화된 교통 인프라 투자 증진에 노력 • The Fixing America's Surface Transportation(FAST)를 통해 2016~2020년까지 인프라 개선을 위한 예산을 2015년에 300억 5천만 달러 승인
	에너지 기회 (The Energy Opportunity)	• 집약적이고 저렴한 에너지가 미국의 경쟁력에 큰 역할 • 청정에너지 사용 및 높은 에너지 효율에 초점
	규제개혁	• 2011년에 규제 검토 착수하여 70개 이상의 규제 조항 삭제
시장 접근성 확대 및 경쟁 평준화	The Trans-Pacific Partnership(TPP)	• 상대적으로 불이익을 받았던 아시아태평양 지역에 경쟁력 있는 시장 환경 조성하여 미국 제조업 일자리 지원 목적 • 제조업체를 위한 시장 개방 및 관세 철폐 (ex. TPP 국가에 수출되는 미국 공산품에 대한 관세형태의 외국 세금 철폐)
	Trade Enforcement	• 세계시장 내 공정한 경쟁 보장을 위해 강력한 무역 집행 체제 최우선 • 2009년 이후에 WTO에 23건의 시행사례를 제시하여 미국 노동자와 기업에 대한 장벽 제거 및 수출기회 증대
	Select USA	• 2011년 일자리 창출을 촉진 및 활성화하기 위해 설립한 최초의 연방프로그램: 외국인직접투자(FDI), R&D 등 포함 • 2015년에는 3,480억 달러가 넘는 외국인 직접투자를 유치하면서 세계 외국인 투자 흐름 1위

자료: 정준호, 2016을 바탕으로 저자 재구성

※ 미국 사례지역 선정에는 금융위기 전후의 제조업 고용변화, Manufacturing USA 등 미국 정부의 제조업 육성 계획과의 연관성, Forbes에서 선정한 도시별 제조업 고용 관련 순위(부록) 등을 참고하여 선정하였다.

1) 다양한 제조업 분야의 인재육성에 집중하는 루이빌/재퍼슨 대도시권 (Louisville/Jefferson County, KY-IN)

루이빌/재퍼슨 대도시권은 1970-80년대의 경제적 격변기에 급격하게 도시의 경쟁력을 잃으며 제조업 고용이 하락하고 많은 사업체가 다른 지역으로 이전하면서 20세기 후반에 극심한 침체를 겪었으며, 시에서는 교육수준이 낮은 노동력, R&D 역량 부족, 리스크를 회피하는 기업 문화 등을 원인으로 파악하며 해결책을 모색하였다. 2000년대에 들어 대학을 중심으로 교육기반을 정비하여 교육 개혁을 이루고 공공과 민관이 협력하여 민관 경제 개발 기관을 설립하며 인재 육성을 기반으로 도시를 재건하기 위해 노력하였으며, 켄터키 주가 연방 보조금 프로그램 및 중소기업 혁신연구와 기술이전 연구 등을 지원하였다. 더하여 사업의 일환으로 청년들의 일자리 지원을 위한 프로그램인 Louisville Youth Opportunity Network(LYON), KY Youth Career Center, College Access Center 등이 운영되었다(KentuckianaWorks, 2017). 더하여, 2007년 루이빌 대도시권에 KentuckianaWorks Construction/Skilled Trades Pipeline Project로 인한 대규모 인력 공급이 필요해지면서 Louisville Urban League, the Greater Louisville Building, Construction Trades Council은 루이빌 대도시권 의회에 지역주민이 고용될 수 있도록 조례를 입안하였고, 그 이후 다양한 분야에서 고용과 관련된 교육 제공, 일자리 알선, 고용주 지원 등 여러 사업들이 시행되었다(KentuckianaWorks, 2017).

2011년부터 본격적으로 Kentuckiana에서 청년(youth) 여름 채용을 시작하면서 세부 분야 일자리에 대한 지원을 확대하였는데, 2013년 켄터키 제조고용센터(KMCC)를 개소하여 구직자 및 기술 전문 서비스, 구직 보조, 추천, 무료 교육프로그램 등을 제공하는 등 제조업자와 구직자를 위한 원스톱(one-stop) 서비스를 제공하는 역할을 함으로서 제조업을 구직자, 더 나아가 지역사회에 커리어의 한 분야로 홍보하고 제조 분야

의 진로 개척을 위한 입문 교육을 실시하는 것을 목표로 하였다(KMCC, 2017). 이때, 루이빌 대도시권 정부 기관인 켄터키아나웍스(Kentuckianaworks)[21]는 구직자들이 좋은 일자리를 찾고 교육 및 훈련을 받을 수 있도록 지원하여 고용주들이 숙련된 고용(skilled, qualified employees)을 할 수 있도록 연결하는 역할을 하였다.

표 5-2 | 루이빌/재퍼슨 대도시권 고용관련 운영프로그램 개요

구분	주요 내용
Kentucky (Region) 켄터키 주 운영	- 켄터키 고용센터(Kentucky Career Center) : 미국 노동부(U.S. Department of Labor) 재정지원 : 법적기반: 노동 혁신 기회 법(Workforce Innovation and Opportunity Act, WIOA) : America Job Center Network 산하
Kentuckiana works (Local) 루이즈빌 대도시권 정부기관 운영	- 산하 기관/프로그램: • 각 지역 직업사무소 운영으로 모빌리티 장벽 해소: Bullitt, Henry, Oldham, Shelby, Spencer, and Trimble counties • KMCC(Kentucky Manufacturing Career Center): 선진 제조부문 교육제공 및 일자리 알선(2013년~) • KY Health Career Center: 의료부문 고용관련 교육제공(2015년~) • Code Louisville: 컴퓨터 소프트웨어 개발자 교육(2014년~) • Kentuckiana Builds: 건설 관련 교육 • Power of Work: Goodwill과 협업하여 개인 구직자 지원(2007년~) • Academies of Louisville initiative: 공립학교 직업 및 기술 교육 제공(Greater Louisville Inc, GLI와 협업) • The College Access Center (KCAC): 노동자 대학학위 취득 지원(재정 등) • Degrees at Work program: 고용주와 계약하여 노동자 대학학위 취득 지원 • the Tomorrow's Talent summit: 포괄적인 기술 인력 개발 회의(GLI, Great Louisville 프로젝트와 협업) • Labor Market Intelligence: 지역 리더(regional leader)와 구직자에게 경제데이터 제공 • Career Calculator: 학생 부모, 상담사 및 구직자를 현재 데이터와 연계해 교육과 진로결정 안내하는 온라인 툴

자료: https://www.kentuckianaworks.org/impact 참고하여 연구자 재구성

이처럼 루이빌/재퍼슨 대도시권의 제조업 전략은 지방정부 주도하에 시행된 제조업 관련 교육, 자격증, 학위취득과 같은 교육 제공에 주로 집중되어 있으며, 일부 고용관련 지원 사업은 민간과의 협약을 통해 공동으로 운영하고 있으나 주로 정부 주도로 운

21) 켄터키 제조고용센터(KMCC)의 상위기관인 켄터키 고용센터(Kentucky Career Center 및 KentuckianaWorks)는 루이빌 대도시권의 노동력 개발 위원회로 미국 노동부(U.S. Department of Labor)와 노동 혁신 기회법(Workforce Innovation and Opportunity Act, WIOA), 루이빌 대도시권 정부의 자금 지원을 통해 운영됨(KMCC, 2017)

영되었다. 특히, 인재 육성계획(talent development pipeline)의 주안점은 고등학생부터 기술에 대한 경험을 쌓고 진로결정에 도움을 주면서 관련 직종에 대한 장벽을 제거하고 있으며 취업 후에도 대학학위를 취득할 수 있도록 지원하는 등 단순히 기술에 대한 교육이 아닌 체계적인 교육과 경험을 통해 커리어를 쌓을 수 있도록 돕는 것을 목표로 하였다(Bennett & Gatx, 2008).

그림 5-1 | 미국 노동통계청의 루이빌/재퍼슨 도시권 제조업 고용변화(1990년 1월 ~ 2019년 2월)

단위: 천명

자료: https://fred.stlouisfed.org/graph/?g=o9Qz (접속일자: 2019. 6. 27)

그 결과, Forbes가 선정한 2016년 제조업 고용 성장 도시 순위 3위, 2017년 제조업이 부흥한 미국 대도시 순위 1위, 2018년 제조업이 부흥한 미국 대도시 순위 8위를 차지하였으며. 최근 3년 간 연속적으로 상위권에 선정된 도시 중 지역경제에서 제조업이 차지하는 고용비율도 2017년도 기준 12.41%, 제조업 고용 성장률 역시 2011년부터 2016년 사이에 30.16%로 높게 나타났다(LouisvillKY.gov-City News, 2017).

2) 제조업 분야 다양화와 민·관 혹은 기업 간 협업이 특징인 그랜드래피즈 대도시권 (Grand Rapids-Wyoming, MI/ West Michigan)

그랜드래피즈 대도시권은 2008년 금융위기 이전부터 Detroit, Flint와 같은 대도시를 중심으로 산업쇠퇴를 겪음과 동시에 지역기반 제조업의 세계화, 전반적인 경기 침체, 가격 하락 등으로 인해 어려움을 겪었다. 본래 농업, 천연자원, 벌목 등에 주력하였으나 농업에서 산업으로 전환하면서 벌목산업이 가구 제작이나 소규모·중소 제조업[22]으로 이어졌으나, 1980년부터 이어진 제조업 호황은 2000년대에 극심한 침체를 맞이하면서 지역경제의 30% 가까이 차지하고 있던 제조업의 하락은 도시 경제 전체의 침제로 이어졌다(Newsweek, 2011; Bauer, 2011). 이에, 그랜드래피즈 대도시권은 민관 경제 협력체인 The Right Place를 통해 지역 경제 동향을 주시하고 경제 개발 계획을 수립하여 소상공인이 주도하는 제조업의 다양화, 기업의 해외시장 진출 지원, 세금 우대, 인력 기술 개발의 지속적인 투자 등을 추진코자 하였다(Atkins et al, 2011).

그랜드래피즈 대도시권은 미국의 다른 Rust Belt 도시들이 대규모 중공업에 초점을 맞춘 것과는 달리, 상대적으로 소규모 중소기업으로 이루어진 점, 높은 네덜란드 이주민 비율로 형성된 보수적인 지역 문화, 지역사회(Community Leadership)에 공공보다는 민간 부문이 더 크게 작용한 점, 적극적인 재투자가 이루어진 점 등을 강점으로 내세워 지역경제 활성화를 유도하였다. 그 결과, 그랜드래피즈 대도시권을 포함하고 있는 West Michigan[23]은 소수의 대기업이나 단일산업에 의존하지 않으며, 사무용 가구, 자동차, 의료기기, 식품 가공, 항공우주 및 방위 분야 등 다양한 제조업체가 지역경제에

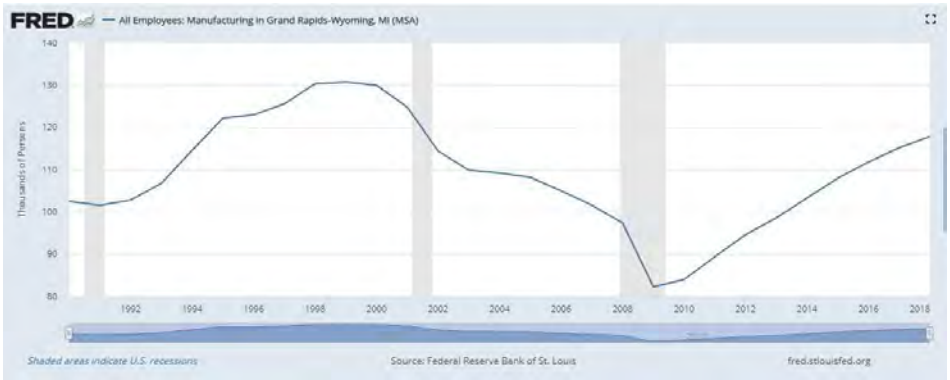
22) Newsweek(2011)에서는 몇 가지 그랜드래피즈 지역의 특징을 산업역사에서 근거하여 서술함(규모는 작지만 탄탄한 복지의 중소기업으로 구성되어 있어 대규모 인구 유출이 발생하지 않으며, 네덜란드인 위주의 이주민으로 구성되어 있어 보수적인 지역문화, 공산주의적 기풍, 기부문화 등을 지님(특히 1911년 노조의 파업 실패로 현재까지도 노조의 힘이 약함. 2018년도 기준 Detroit 12.8%, Grand Rapids 3.8%)
※ Community Leadership이 공공보다 민간 부문에서 더 크게 작용하며, 지역사회의 민간에서 재투자함

23) West Michigan은 MSA에서 정의하는 그랜드래피즈 대도시권보다 더 넓은 지역이다. MSA에 해당되지 않는 지역은 Mason County, Lake County, Osceola County, Oceana County, Mecosta County, Muskegon County, Montcalm County, Ottawa County, Allegan County 등 9개 카운티가 더 추가된 지역임

크게 영향을 미쳤다(Renn, 2018). 또한, 제조업을 증진하고 활성화시키기 위해 운영회인 The Right Place/MMTC-West Manufacturers Council를 운영하여 민관 혹은 기업 간 이루어지는 협업(collaboration)을 적극적으로 도모하였다. 이는, Manufacturing Council로서 약 50명의 제조업 리더, 지역 대학의 총장 등으로 구성되어 매달 모임을 통해 서로의 시설을 시찰하고 문제해결이나 경제부문의 모범사례에 대해 논의하는 것뿐 아니라, 다양한 제조 산업들이 협의회와 협동조합을 구축하여 기술혁신, 보완 기술 수용, 효율성 창출, 투자 및 인재를 유치하였다(Experience Grand Rapids, 2017). The Right Place를 중심으로 미시간 제조업 기술 센터(Michigan Manufacturing Technology Center, MMTC)와 협업하여 제조업체들을 대상으로 다양한 컨설팅 프로그램을 제공하였다[24]. The Right Place는 제조업체의 개별 이익을 통해 지역 경제 개선을 도모하기 위해 제조업체들을 위해 다양한 협의회를 조직하였는데, 제조업자 협의회(The Manufacturers Council), 공급망/공급체인 관리 협의회(The Supply Chain Management Council), 기술 협의회(The Technology Council of West Michigan) 등을 통해 회원 간 협력적 환경을 위한 마케팅, 인재육성, 홍보 등을 위해 노력했다.

그림 5-2 | 미국 노동통계청의 Grand Rapids-Wyoming, MI 도시권 제조업 고용 변화 (1990년 1월 ~ 2019년 2월)

단위: 천명



자료: https://fred.stlouisfed.org/series/SMU26243403000000001A (접속일자: 2019. 6. 27)

24) The Right Place 홈페이지 (https://www.rightplace.org/about-us)

한편, 그랜드래피즈 대도시권은 다양한 인센티브 프로그램을 통한 세금 혜택을 제공함으로써 새로운 투자를 도모하였는데, 대표적으로 '산업용 재산세 인하(Industrial Property Tax Abatement)'는 지역 내 기존 혹은 신규 기업의 공장신설, 기존 공장 확장, 노후 공장 개조 등에 재산세를 인하하였다(The Right Place, 2018).

그 결과, Forbes가 미국 노동통계청(Bureau of Labor Statistics) 자료를 기반으로 2016년 제조업 고용성장 미국도시 1위, 2017년 제조업이 부흥한 미국 대도시 순위 2위, 2018년 제조업이 부흥한 미국 대도시권 순위에서 3위로 선정하였으며, 2016년도를 기준으로 지역 경제에서 제조업 일자리 비율이 20.7%로 높으며 이는 루이빌/재퍼슨 대도시권보다 더 높게 나타났다[25].

2. 유럽

1) 스웨덴 말뫼

말뫼는 스웨덴 서남쪽 최남단인 스코네(Skane)주에 위치하며 역사적으로 한자동맹의 일원으로 북해지역의 대표적인 무역항으로 번성하여 19세기 엔지니어·봉제·식품 등의 제조업종을 중심으로 산업화가 전개되었다. 1970년대에 두 차례에 걸친 오일쇼크와 함께 조선경기가 급속히 침체하면서 지역 내 최대 고용주였던 코쿰스 조선소(Kokums Mechanical Workshop)[26]를 비롯하여 많은 제조사업장이 폐쇄하거나 이전하면서 말뫼의 산업생산 비중과 지역 총생산, 거주 인구 등이 급격하게 감소하였다. 1980년대 후반에는 3년 간 30,000여개의 일자리를 잃었고, 1990년대 초 금융위기 이후에 산업

25) Forbes(https://www.forbes.com/pictures/593847e531358e03e559ef73/the-us-cities-where-manuf/#20502d2a191f)

26) 말뫼의 대표적인 기업이었던 코쿰스 조선소는 1840년대 설립하여 기관차를 생산하고 1870년대에 선박을 건조하기 시작하였고, 150년 동안 말뫼시의 제조업을 대표하는 주력 기업으로 자리하면서 1970년대까지 생산설비용량을 확대하고 조선소의 생산일력을 최대 7천명까지 확대하였으나(Chen, 2011) 1986년 조선소가 폐쇄됨(이코노미조선, 2016)

도시로서 도시가 쇠퇴하고 경제적으로 어려움을 맞이하였다(Chen, 2011). 이를 계기로 말뫼는 도시 차원에서 제조업을 벗어나 지식기반 산업을 중심으로 경제구조를 재정비하면서 위기를 극복하고자 하였다(Fossum, 2008).

이러한 상황에서 1994년 말뫼시의 신임 시장이자 시 집행위원회 의장으로 일마르 리팔루(Ilmaru Reepalu)는 정부의 지원에도 막을 수 없었던 쇠퇴기의 제조업에서 벗어나 지식산업을 중심으로 한 새로운 경제체제를 세워야함을 강조하면서 이러한 내용의 정책비전을 내세우며 19년의 임기 기간 동안 일관적으로 도시정책을 수행하였다.

(1) 탈산업화(post-industrial) 정책을 통한 지식산업 중심도시로의 전환

1995년부터 본격적으로 추진된 말뫼의 종합계획(Översiktsplan för Malmö 2000)[27]은 외레순 지역 내에 기존의 제조업 도시가 아닌 새로운 지식도시로서 말뫼의 역할을 수행하기 위해 준비하며 장기적으로는 지속가능한 도시를 조성하기 위함(Malmö Stad, 2000)이며, 이를 위해 지역 내 신흥 산업을 유치하면서 말뫼의 도시 경제수준을 유지·발전시키는 것을 목표로 하였다. 지속가능한 도시개발(sustainable urban development)을 위해 말뫼가 내세운 '매력적이고 지속가능한 도시(An Attractive and Sustainable City)'로서 강조한 부분은 일자리창출, 사회적 균형, 지역중심, 매력적인 도시환경, 지속가능한 도시구조로 나누어지며 이를 위해 재정적·사회적·생태적 균형을 추구하였다(Fossum, 2008). 이를 위해, 말뫼대학 설립, IT, 바이오산업, 신재생에너지 등 지식기반 산업의 창업지원, 서부항만지역의 신도시(Bo01 프로젝트)를 비롯한 친환경주거단지 조성과 외레순 대교 및 도시터널 건설 등을 추진하였다.

27) 말뫼 종합계획의 주요 내용은 다음과 같음(Malmö Stad, 2000).
- 정규직 고용을 위한 다양한 산업 및 기업에 좋은 입지 기회 제공
- 거주 및 일하기 좋은 생활환경을 제공하며 간접적 요인으로 회사의 입지 작용
- 쾌적한 공공환경 및 균형 잡힌 거주환경 조성
- 다양한 사업, 주택 및 관광자질 개발에 기여하며 스코네 및 스웨덴 남부의 중심지역으로의 역할강화
- 콤팩트시티로서 도시를 보전하고 강화하고 천연자원 이용 제한 및 생물 다양성을 강화하여 장기적으로 지속가능한 사회조성(eco city)

(2) Bo01 프로젝트를 통한 지역맞춤형 도시혁신 : 친환경 주거단지 및 산업단지 조성

매력적인 거주환경 조성을 통해 첨단 지식산업의 인재와 예비사업가들의 유입을 목표한 Bo01 프로젝트는 새로운 산업유치를 위해 살기 좋은 환경(교육·여가·연구·소비·주거·문화·여가 측면)을 강조하고 엄격한 환경 기준을 적용한 에너지 재사용이 지역 내에서 가능한 도시환경을 구축하였다(Fossum, 2008; 이규용 외, 2016; 서연미, 2012). 이후, 후속사업으로 친환경 신도시 조성을 위한 Bo02(flaggskeppet 구역)와 Bo03 프로젝트(fullriggaren 구역)가 2003년에 수립되었다. 조선소 부지에 서부항만의 랜드마크인 Turning Torso가 2005년에 완공되었으며, 말뫼 외곽지역인 Hyllie 구역을 재생 에너지만을 활용하는 지속가능한 도시로 개발하는 프로젝트(Smart City & Green Field)가 2020년 완공을 목표로 민관파트너십 방식으로 추진되고 있다.

말뫼는 Bo01 프로젝트를 통해 1,600가구의 주택을 공급하고 300개의 기업이 입주하여 6,500개의 일자리가 창출(Olfosson et al, 2012)되는 등 지속가능한 개발을 위해 지역(district) 맞춤형 개발을 시행하고, 다양한 파트너십을 통한 협업, 기존 지역 보존(dialogue), 부족한 부분을 보완하며 전체론적(holistic)으로 접근하였다(Fossum, 2008).

(3) 교육기관 설립 및 지역 대학 간 협약을 통해 근접 지역 간 클러스터 형성

코쿰스 조선소 폐쇄 이후 1998년 서부항만 부지에 연구개발과 교육을 통한 전문 연구진 양성을 목적으로 말뫼 대학교(Malmö universitet)가 설립되었으며, 현재 스웨덴의 9위 규모에 해당하는 대학으로 성장하면서 이주민 자녀들의 교육수준을 향상하고 외부에서 젊은 청년층이 유입하는데 크게 기여하였다. 한편, 말뫼대학교는 산학 네트워크를 지원하는 Grwoth Malmö 프로젝트를 수행하였으며 지역연구센터로서의 역할(Living Lab)을 수행하고 있다(Chen, 2011; Larsson, 2013).

한편, 외레순 대교 개통 이후 코펜하겐과의 연결성이 증가하면서 외레순 지역 간 교류를 도모하고 바이오 산업 및 의료 산업 클러스터 조성을 위한 프로젝트의 일환으로

외레순 지역에 위치한 12개 대학(4개의 스웨덴 대학과 8개의 덴마크 대학)들 간의 협약으로 외레순 대학교(Öresund University) 컨소시엄이 시행하였다. 이 컨소시엄은 대학 간 협약을 통해 근접 지역 간 클러스터 형성을 통한 경제적 이점을 창출하고 정부, 대학 및 기업체가 적극적으로 협력하는 지역혁신의 삼중나선(triple helix) 모델을 기반으로 지역 플랫폼을 개발하고 신규 사업을 유치 및 육성하는 것을 궁극적인 목표로 하고 있다(이규용 외, 2016). 이외에도 RISE Interactive Institute AB(이하, RISE; 구 Interactive Institute)와 IKED와 같은 연구기관들이 설립되어 말뫼의 지식기반산업의 기반을 제공하고 있으며, 말뫼의 발전비전에 부합하는 IT, 디지털 미디어, Bio 및 의료 기술, 경험경제(experience economy)를 다루는 연구기관으로 설립되었다.

표 5-3 | 말뫼의 주요 연구 기관

연구소 명	설립연도	주요 내용
RISE Interactive Institute AB (구 Interactive Institute)	1998	• 연구분야: IT 및 디자인(참여혁신, 창의적 시각화) • 주요활동: 혁신 파트너십, 미래 시나리오 및 로드맵 설계, 혁신 지원서비스 • 설립주체: 스웨덴 전략 연구재단(SSF) • 자금: 국가 지원금 67%, 정부 지원금 22%, 국제 산업 지원 4%, EU프로젝트 7%
IKED (International Organisation for Knowledge Economy and Enterprise Development)	2002	• 연구분야: 국제관계, 사업교육 • 주요활동: 전문 지식 제공, 이니셔티브 연계사업(포럼개최, 프로그램, 파트너십, 국제전문가 네트워크를 통한 역량 도모 • 자금: 정부 지원금, 말뫼 시정부, 스코네 주정부, 북유럽각료회의(Nordic Council of Ministers) 및 일부 산업 후원자가 초기 자본금 제공

자료: RISE 홈페이지 (https://www.tii.se/node/1434), IKED 홈페이지 (http://www.iked.org/About_us.html)(접속일자: 2019년 9월 28일)

(4) 외레순 대교를 통한 말뫼와 코펜하겐의 클러스터 조성

2000년에 완공된 외레순 대교의 연결로 코펜하겐 도심과 말뫼 간의 이동거리가 차량 40분 거리로 단축되면서 형성된 단일경제권이자 생활권을 활용하여 협력을 이끌었다(Garlick, Kresl & Vaessen, 2006). 이때, 주 말뫼시정부가 제조업 탈피를 위해

대학 및 연구기관 등을 설립하고 코펜하겐의 발달된 식품과 바이오산업이 외레순 대교로 연결되면서 '외레순 클러스터'가 식품산업 단지로서 성공적으로 성장하였으며, 북유럽 최대의 바이오기술 클러스터 및 메디콘밸리(Medicon Valley Academy) 클러스터의 경제적 이득은 양국 국내총생산(GDP)의 11%, 스웨덴 GDP의 30%를 차지하고 있다(Hsiung, 2014; 서연미, 2012).

현재 말뫼는 조선업을 비롯한 제조업에 크게 의존하였던 단편적인 산업구조를 바이오기술, IT, 식품산업 등 지식기반산업으로 전면 재편하면서 다방면으로 확장하였으며, 단순히 신흥 산업을 육성하는 것이 아닌 인근 지역과의 클러스터 연계를 염두하고 적극적으로 추진하면서 성공적으로 동반 성장을 이루고자하였다. 이에, 효과적인 경제구조 전환을 위해 이민자를 비롯한 취약계층의 교육과 전문 인력의 유입을 이끌어내기 위한 대학교와 연구 단지 설립, 컨소시엄 운영에 있어서 중앙정부를 포함한 각종 재정지원을 적극적으로 활용하였으며, 기존의 제조업 관련 유휴부지를 활용한 도시개발 정책을 통해 제조업이 아닌 지식기반 도시로서의 새로운 랜드마크를 건설하고 스타트업 기업들의 창업을 도모하는 데 사용하였다. 또한 친환경 주거 및 업무단지를 조성하여 친환경에너지 개발에 이어 실제 사용할 수 있는 환경(Living Lab)을 조성하여 궁극적으로 경제와 환경 측면에서 동시에 지속가능한 친환경 도시(eco-city)로 나아가기 위해 노력하고 있다.

2) 독일 볼프스부르크

볼프스부르크시는 니더작센(Niedersachsen)주에 위치한 인구 12만의 도시로 히틀러가 1930년대에 시행하였던 대규모 산업 프로젝트의 일환으로 폭스바겐 공장을 1938년에 세우면서 고용주와 노동자들을 위해 계획된 도시로 1905년대의 '독일 경제성장의 기적'을 상징하는 도시였다. 1949년 연간 46,154대이던 폭스바겐의 생산량은 1961년 약 960,000대로 급격히 증가하였고, 생산량 증가에 따라 볼프스부르크시의 거주자수도 1952년 30,000명에서 1962년 63,000명으로 증가하였으며(장철순 외, 2014, p37), 이러한 과정 속에 도시의 건축 붐이 일어나면서 불량한 주택을 철거하고 도시 인프라가 정비되기 시작(B. Rieger, 2013)하였고, 그 결과 1960년대 볼프스부르

크는 거주민의 60%가 폭스바겐사에 근무하고 있을 만큼 자동차 산업 집중도시(mono-industrial)로 성장하였다(이상호, 2005).

볼프스부르크가 자동차 산업을 바탕으로 급격하게 성장하였지만 실질적으로는 규모가 큰 단일 기업에 대한 지역 고용 의존도가 높은 점이 도시 전체 문제로 작용하였다. 독일 통일이후 1990년 경기침체로 폭스바겐사의 인원감축이 시작되었고, 7.6%에 불과했던 볼프스부르크의 실업률도 1996년에는 17.9%로 크게 증가하였다(Zimmermann, 2013). 이러한 상황에서 폭스바겐사는 1994년 노조와 근로자의 고용을 보장하는 대신 노동시간 단축을 추진하는 내용의 고용안정협약을 맺었지만 이는 자동차 생산량 감소에 따른 연관 중소부품협력업체의 고용유지문제를 비롯한 도시·지역경제 전반에 걸친 고용안정성 확보를 위한 전략에는 한계가 있었다(장철순 외, 2014: 33). 이에, 1998년 폭스바겐사와 볼프스부르크시는 아우토비전(auto vision) 프로젝트를 추진하였다.

그림 5-3 | 볼프스부르크 실업률 변화(좌: 1984-1996, 우: 1995-2012)

자료: Sygusch, R., 2013, "Wolfsburg im Wandel, The Association of German Urban Statisticians," Der Verband Deutscher Städtestatistiker발표자료 https://docplayer.org/22772513-Wolfsburg-im-wandel- fruehjahrstagung-vdst-18-03-2013-ralf-sygusch.html(접속일: 2019. 10. 10)

(1) 민·관 및 기업간 협업을 통한 지역경제의 지속적 성장 유도

아우토비전 프로젝트를 위해 폭스바겐사와 볼프스부르크시는 공동으로 출자하여 볼프르부르크 주식회사(Wolfsburg AG)를 설립하고 이를 중심으로 사업을 추진하였다. 아우토비전 프로젝트의 핵심은 2003년까지 볼프스부르크의 실업률을 절반으로 낮추는 것과 지역경제의 지속적 성장을 위해 장기적 관점에서 폭스바겐에 심한 의존도를 가진

지역산업구조를 안정적으로 재편하는 것으로, 혁신캠퍼스 구축, 부품단지 조성, 인력서비스 연계와 생활환경 및 도시 매력도 개선의 네 가지 사업에 초점을 두고 추진하였다(이상호, 2005; 장철순 외, 2014).

(2) 혁신캠퍼스 구축을 통한 창업지원

혁신캠퍼스 사업은 고부가가치 제품을 생산하는 중소기업과 혁신지향적 창업활동에 대한 적극적인 육성을 목표로, 사업아이디어의 개발에서부터 기업 창업까지 연결될 수 있는 플랫폼을 구축하기 위해 전문가 컨설팅 및 기업서비스 네트워크를 제공하는 등의 창업활동 지원을 추진하였으며 장기적으로는 혁신클러스터 형성을 목표로 추진되었다.

(3) 자동차 산업 협력을 유도한 자동차 부품단지 조성사업

자동차 부품단지 조성사업은 자동차산업 연관업체간 협력을 목적으로 조립공장과 부품업체간의 접근성을 강화하여 거래비용을 줄이고 엔지니어링 센터를 구축하는 등 중소부품업체 유치여건을 개선하는 부분에 초점을 두었다. 이는, 폭스바겐사의 기업서비스와 부품업체 간의 물리적 거리를 좁힐 수 있도록 지원하여 중심업체와 주변업체 간의 이동거리가 감소하면서 거래비용이 감소하는 동시에 기술이전의 가능성을 높이는 것으로 이 결과 동시적 엔지니어링센터(SE-Zentrum)가 설립되면서 약 700개의 일자리가 생성되고 업체 간 협력을 통해 연구 및 개발 능력이 향상될 수 있었다.

(4) 인력서비스 사업을 통한 노동기회 확대

인력서비스(PSA)사업은 혁신캠퍼스, 부품단지, 도시생활 환경개선 및 매력도 향상 사업으로 인해 새롭게 창출되는 새로운 일자리를 그에 적합한 사람들에게 연결하기 위해 직업알선, 소개 및 교육서비스를 추진하는 사업으로 폭스바겐사는 매년 일정 규모의 인력을 소개받아 비정규직으로 채용하고 직업훈련 등의 기회를 제공하여, 1년 후 비정규직 노동자들 중 일부를 정규직으로 채용하였다(Sygusch, 2013).

(5) 도시 생활환경 개선 및 매력도 향상사업

자동차 산업에 밀려 그 동안 상대적으로 주목받지 못했던 부분에 대한 상업의 활성화와 문화·관광요인을 향상시키는 것을 목표로 폭스바겐에서 설립한 아우토슈타트(autostadt)라고 불리는 거대한 자동차테마파크를 거점으로 삼아 과학센터, 스포츠 경기장, 워터파크, 디자인 아웃렛 등을 건설하여 보다 매력적인 산업도시를 구축하여 원거리 근무자를 도시 내로 유입시키고 서비스 부문의 고용을 창출하기 위해 추진되었다. 그 동안 상대적으로 발달이 더디었던 문화·관광분야에도 적극적으로 투자하여 도심과 레저-관광 명소 연결을 염두하고 지역 개발을 추진했으며 지역에 방문하는 고객뿐만 아니라 관광 목적의 방문객을 유도하는 전략을 구축하였으며(Sygusch, 2013), 이때 계획된 공공놀이시설이 Allerpark이다. Allerpark는 호수를 둘러싸고 축구장, 골프장, 볼링장, 아이스 링크장, 스케이트장, 워터파크, 애견운동장을 비롯한 다양한 운동 및 놀이 시설이 있으며, 볼프스부르크 주식회사에서 무료 야외공연을 개최하는 등 적극적으로 활용되었으며, 2009년에만 2백만 명 이상의 방문객이 다녀갔으며 350개의 정규 일자리와 약 1,000여 개의 특정 계절에 한정된 임시 일자리가 생성되었다(Aller-Zeitung, 2010).

이처럼 여러 사업으로 다양하게 추진된 아우토비전 프로젝트는 고용창출에 크게 기여한 것으로 평가되는데, Wolfsburg AG를 통해 1998년 1월부터 2013년 12월까지 볼프스부르크에 16,000개의 일자리가 창출되었고, 1996년 17.9%였던 실업률도 2002년 8.4%로 감소되어, 독일평균 실업률 11%에 비해 크게 개선되었다(이상호, 2005). 중요한 것은 단기적인 일자리수의 증가가 아니라 이직율이 낮은 안정적인 일자리가 확대되었으며, 서비스업부문의 종사자수가 증가하면서 사업구조가 안정화되고 있다는 데에 의의가 있다. 특히, 노동시장을 개선하는 것은 적극적인 도시개발을 전제로 이루어졌으며 볼프스부르크의 도시개발은 경제개발과 밀접하게 연관되었다. 도시 성장으로 2012년을 기준으로 주택 공실 1%, 통근자 수 73,131명 달성, 10여 년 간 학사학위를 소지한 직원 수 약 300% 증가 등의 성과를 달성했고, WMG Wolfsburg와 같은 사업개발조직을 비롯한 경제 파트너 다각화를 통해 폭스바겐 단일 사업체에 대한 의존도를

줄이게 되었다. 볼프스부르크는 2020년까지 최소 6,000개의 새로운 주거시설을 개발할 예정이며, 도로 인프라와 버스 네트워크 개선 사업 등을 통해 이동성을 향상시킬 계획이다, 또한 교육환경에 대한 사회 기반시설의 질을 향상하고 Helmstedt 지구와의 합병 설계를 진행할 예정이다(Sygusch, 2013).

한편, 볼프스부르크의 정책들은 기본적으로 중심산업인 자동차 산업을 중심으로 한 지역경제체제를 유지하면서 상대적으로 약한 산업 부문의 활성화에도 자동차 산업을 활용하였고, 상업, 유통, 관광부문에서도 자동차와 관련된 부품 하청업체나 자동차 테마파크를 적극적으로 활용하여 지역특색을 한층 더 강화하였다. 동시에 노동교육, 삶의 질 향상과 관련한 각종 투자를 통해 지역의 노동 숙련도, 여가를 포함한 전반적인 삶의 질을 개선하여 거주민뿐만 아니라 관광객까지 유치하는 효과를 얻을 수 있었다.

3. 일본

일본은 지난 1990년 초 버블경제 이후 중장기에 걸쳐 침체된 상태로부터 벗어나 지속적으로 발전할 수 있는 궤도로 올리기 위해서 국가차원에서 산업경쟁력을 강화하는 정책을 추진하였다. 특히, 2007년 말 리먼브라더스 사태 이후 일본경제를 부흥시키기 위해 여러 조직과 법령들이 차례로 등장하게 되었는데, 2012년 12월 [일본경제재생본부], 2013년 1월[산업경쟁력회의] 설치하였고, 2013년 6월에는 과감한 금융정책, 기동적 재정정책으로 이어지는 [일본재흥전략]을 책정[28]하고, 여러 성장전략관련 법률을 포함시키는 등 적극적으로 대응하였다. 특히, 국가차원에서 지역의 산업기반 활성화를 위한 법률 제도로서 창업과 사업재편촉진을 위한 '산업경쟁력강화법', '국가전략특별구역법' 그리고 지방산업 육성과 직접 관련된 '지역경제견인사업 촉진에 의한 지역성장 발전기반 강화' 등이 법제도로 제정되어 지역의 산업 경쟁력 강화를 도모하고 있다.

28) 일본경제재생본부, 2014.1.24., p1

1) 산업 경쟁력 강화법을 통한 경쟁력강화와 사업재편, 중소기업창업 지원제도

‘신사업특례제도’란 신사업활동을 하는 사업자가 규제특례를 요구하는 제도로 안전성 등 확보를 조건으로 즉, 다른 기술로도 충분히 안전성이 확인된다면 기업단위로 해당규제완화를 조치하는 제도이다(법제6조). 이는 기업단위의 규제완화 제도로 틈새규제완화제도로 유용하며, 2014년도 법령이 시행된 이후 2019년 6월까지 신사업특례제도의 신청건수는 11건(그중 중소기업4건)에 회담건수는 11건으로 매년 1~2건의 신청이 있다. 사례로, 도요타자동차가 제출한 새로운 타입의 수소탱크에 대한 규제완화신청서(2014. 6), 도시바의 반도체제조에 사용되는 가스용기에 대한 첨단검사수법의 도입계획신청서(2014. 5)등의 계획을 인정하였고, 중소기업 사례로는 환경부하가 낮은 불활성가스를 사용한 제품의 제조판매요청을 인정한 사례가 있다.

(1) 특정신사업개척 투자사업

특정신사업개척 투자사업이란 투자사업 유한책임조합이 해당 특정신사업개척 투자사업에 관한 계획을 작성하여 경제산업성 장관에 제출하여 인증 받을 경우, 중소기업기반정비기구(독립행정법인)는 필요한 자금차입과 관련된 채무보증 업무를 수행(법 제18조)해주는 제도이다. 특정 연구성과 활용지원사업도 투자사업 유한책임조합이 작성한 계획이 인정될 경우는 그 연구성과가 국립대학법인과 관련되는 경우는 국립대학이 필요한 자금출자와 인적, 기술적 지원업무를 실시(법 제21조)하도록 하고 있다.

(2) 사업재편 원활화를 위한 규제특례 등

사업재편에는 일반적인 [사업재편]과 [특별사업재편]이 있는데, 구(舊)법인 산활법에서도 상당내용을 담고 있던 것이지만 신법에서는 재편의 범위를 보다 폭넓게 하였으며, 이 법에서 제공하는 각종재정지원과 규제특례를 받으려면 해당 사업재편이 생산성 향상 등에 이바지하는 것임을 제시하는 내용을 담은 계획서를 제출해야한다.[29] 특히,

그 중에서 특별사업재편계획은 신사업활용이나 신수요개척이 포함된 경우에 인정하는 유형인데, 신사업이나 신수요는 경제산업성 지침에서는 ①뚜렷한 성장발전 예상분야의 사업활동, ②플랫폼 제공사업 활동, ③중핵사업에 경영자원을 집중하는 사업 활동 등으로 제시하고 있다. 한편, 사업재편계획을 인정받아 실행할 경우 그에 따른 세제, 금융, 회사법상 특례, 민법, 독점금지법관련 지원을 받을 수 있다.

법이 시행된 2014년도 이후의 실적으로는 사업재편계획으로 주식회사 텔레비아사히와 주식회사 비에스아사히의 그룹 내 재편 등 53건, 특별사업재편계획은 5건 정도로 인정되었다. 특별사업재편계획을 보면 농림수산성 것을 제외하면 4건 모두 일본에서 새롭게 국가차원에서 미래 산업으로 투자육성하는 항공 산업과 관련된 터빈엔진, 항공엔진분야의 기술통합이 두드러지는 특징을 가진다.

(3) 중소기업 창업 지원사업

산업경쟁력강화법 제127조에서는 시읍면이 해당지역에서 중소기업창업에 대한 지원사업[30]을 실시할 수 있도록 하고 있는데, 시읍면은 창업지원사업의 내용, 지원사업을 실시하는 자에 대한 내용을 담는 '창업지원사업계획'을 작성하여 사업관할 주무장관에 제출하고 인정받을 수 있다. 창업지원사업자는 지역 내 경제단체, 금융기관, NPO(특정비영리활동촉진법에 의한 특정비영리활동법인) 등과 연계할 수 있으며, 5년 기한인 창업지원사업계획을 인정받으면 시읍면은 정부(총무성)로부터 1000만엔 정도의 활동보조금을 받을 수 있고 연계기관의 경우에는 신용보증협회로부터 8000만엔까지의 무담보 신용보증을 받을 수 있는 등 다방면으로 지원이 이루어지고 있다.[31]

---

29) 사업재편계획서에 담는 내용은 산업경쟁력강화법 제23조, 같은 시행규칙 제12조(사업재편계획 인정신청) 제2호 대차대조표와 손익계산서, 제3호 생산성향상, 제4호 재무건전성향상, 제5호 자금조달방법 제6호 종업원의 지위 손상여부 등을 담도록 하고 있고), 제17조(특정사업재편계획 인정신청) 에는 제12조의 내용에 제5호 경영자원을 조합하여 일체적으로 활용이 추가되어 있음

30) 산업경쟁력강화법 제2조 제25항에서 창업정보제공, 교육, 지도조언, 사업장의 임대와 관리, 창업체험기회제공 등을 말함

31) 중소기업청, 2018.11, p10

2) 국가차원의 규제철폐를 시도한 '국가전략특별구역'

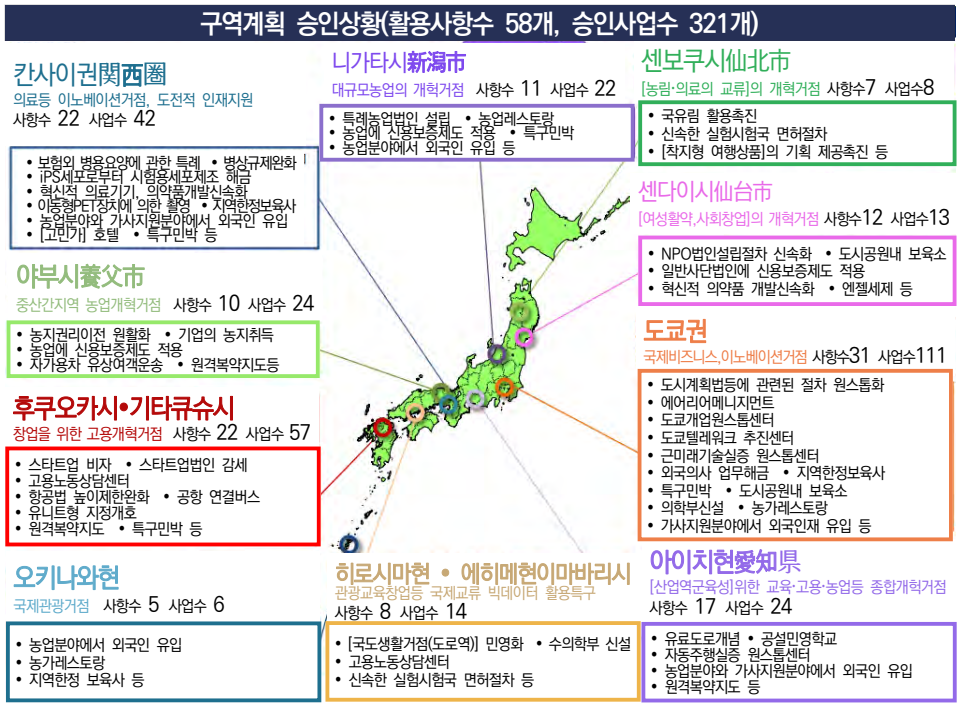
산업의 국제경쟁력강화를 목적으로 규제철폐하기 위한 제도로서 '종합특구'와 같은 제도들이 있었으나, 지역발의에 의해 추진되는 제도로 신속하게 추진되는 한계를 극복하고, 보다 신속하게 세계기업이 일본에 투자하고 싶은 사업 환경을 만들기 위해 국가전략관점과 국가주도의 대담한 규제개혁 등을 실행하는 '국가전략특별구역법'을 신설하였다.

(1) 법령상의 주요규제완화 조치

2002년 특정구역에 한하여 규제완화를 추진하고자 구조개혁특별구역법을 제정하였다. 처음에는 의료법 등 한 두가지 법률의 특례에 머무르다가 2011년 종합특별구역법에 이르면 건축법, 공업입지법, 도로운송차량법, 통역사법 등 조금씩 당시의 사회경제 이슈를 중심으로 규제완화 내용을 확대하였다. 이후, 일본재흥전략이 채택된 해인 2013년 특단의 대책으로 국가가 직접 특구를 지정하는 국가전략특별구역법이 제정되었다. 국가전략특구에는 여관업완화, 건축용적률, 농지전용 등의 규제내용이 대폭적으로 포함되었으며, 현재는 국가전략특구의 내용과 지역 확대를 논의 중이다.

현재 국가전략특구는 대도시권과 낙후지역에 중점적으로 지정되어 전체 10개 지역, 58개의 규제특례 활용항목, 321개의 사업이 계획되었으며, 대도시권은 첨단산업분야의 활용이 많은 반면, 지방의 낙후지역의 경우에는 농업관련항목을 많이 활용하고 있다.

그림 5-4 | 지역단위의 규제철폐를 위한 특구법의 특례종류 요약



자료: 수상관저홈페이지(https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/pdf/jigyou_all.pdf 접속일자: 2019. 6.12

3) 지역미래투자촉진법(2017)에 의한 지역경제 견인사업 제도

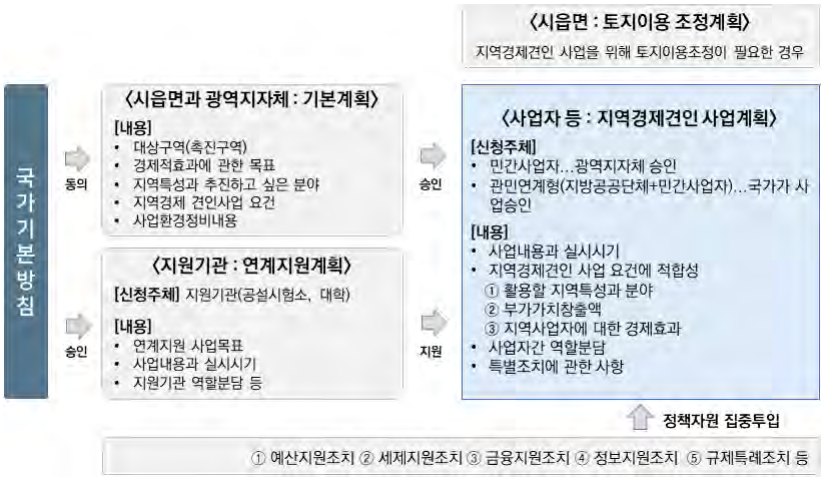
산업이 정체해 가는 상황에서 상대적으로 입지경쟁력이 약한 지방의 경우 경제 활력을 높이거나 유지하는 방법은 대략 기존의 경쟁력 있는 역내산업을 지속적으로 유지·발전시키도록 노력하는 방안, 외부에서 생산 공장 등의 입지를 유치하는 방안, 제4차 산업혁명시대를 맞이하여 경쟁력 있는 산업을 지역 내에 창업하는 방안이다. 한편, 역내산업에 대해서도 2017년 '지역경제견인사업'을 신설, 지역 내 경제파급효과가 큰 기업을 집중육성하기 위한 제도로 현재 전국의 모든 광역지자체에서 기본계획을 작성하여 주무장관의 승인을 받았다.[32]

32) 경제산업성 지역경제산업그룹, 2019.4, p2

(1) 지역경제 견인사업에 대한 사업승인과정과 주요내용

지역경제 견인사업을 선정하는데 이르기까지 법령에서는 몇 가지 계획수립을 요구하고 있는데, 국가는 지역경제 견인사업 촉진에 관한 기본방침을 제공하여 지자체가 기본계획을 수립하는데 지침으로 활용될 수 있도록 하였다.

그림 5-5 | 지역경제 견인사업에 대한 사업승인과정



자료: 경제산업성 지역경제 산업그룹, 2019.4, p1

기본방침에 따르면, 지역경제견인사업의 분야로 ① 의료기기와 항공기부품, 신소재 등 선진제조업, ② 농림수산, 농수산품의 해외시장획득 등을 겨냥한 지역상사의 사업, ③ 4차산업혁명 관련(AI, IoT, 빅데이터등 이용활용), ④ 새로운 니즈를 겨냥한 관광, 스포츠, 문화, 마을만들기 관련, ⑤ 환경, 에너지, ⑥ 헬스케어, 교육서비스로 제시하고 있다.

표 5-4 | 지역경제 견인사업의 주요 산업분야

기본계획에서의 촉진분야	건수(비율)
제조	183(26.9%)
제4차산업혁명	84(12.4%)
관광·스포츠·문화·마을만들기	130(19.1%)
농림수산·지역상사	90(13.3%)
환경·에너지	68(10.0%)
헬스케어·교육	46(6.8%)
기타(물류등)	78(11.5%)
합계	679

승인 견인 사업계획 관련업종		건수
농업임업어업		60
광업		2
건설업		17
제조업		1073
제조업 상위 업종	식품제조업	160
	금속제품제조업	148
	운수용기계기구제조업	125
	생산용기계기구제조업	115
	화학공업	79
전기·가스·열공급·수도업		12
정보통신업		57
운수업·우편업		37
도매업·소매업		56
금융업·보험업		3
부동산업·물품임대업		5
학술연구·전문기술서비스업		9
숙박업·음식서비스업		53
생활관련서비스업·오락업		23
교육·학습지원업		9
의료·복지		11
복합서비스업		0
서비스업(기타 미분류업)		8

자료: 경제산업성 지역경제산업그룹, 2019.4, p2~3쪽 내용을 바탕으로 편집

또한, 지역경제 분석시스템(이하 RESAS, regional economy & society analyzing system)등을 활용하여 촉진구역의 산업구조, 고용상황, 내외거래와 부가가치흐름, 수요구조, 경제산업 현상과 각 기업이 지역경제에 미치는 영향, 중점적으로 대응해야할 사업 분야의 특성 등을 정량적으로 분석함으로써 지역경제구조를 파악한 다음에 지역의 미래상을 기술하도록 하였다[33].

이에 맞추어 지자체가 작성한 기본계획에서 지역경제견인사업의 대상으로 촉진하고 싶은 분야는 제조업이 183건으로 가장 많지만 이외에도 생활관련 분야인 관광·스포츠·문화·마을만들기, 헬스케어·교육분야도 많이 차지하는 것으로 나타났다. 현재 완료된 기본계획을 바탕으로 각 지역에서 승인한 지역경제 견인사업계획은 2019년 2월말 현

33) 총무성, 재무성, 후생노동성, 농림수산성, 경제산업성, 국토교통성, 앞2017.8.10, p5

재 모두 1293건(사업자는 1626사)인데, 목표는 3년간 2,000사 정도를 지원함으로써 1조엔 정도의 투자를 확대하고 GDP 5조엔 증가를 기대하고 있다[34]

(2) 연계지원 사업계획

일본에서는 국내의 경쟁적 환경이 격화되고 있으며 신기술 출현에 따른 새 시장 개척 등 사업자가 안고 있는 과제가 복합화하고 있다.

표 5-5 | 연계지원 사업계획에서 지원기관별 역할분담의 사례(기후현)

	명칭	역할
1 (학)	국립대학법인 기후대학	- 차세대 금형 기술연구센터 연계지원사업의 실시주체와 지원기관의 종합정리 - 금형관련 중견·중소기업과의 공동 연구 등 기술개발과 사업화·판로개척에 관한 지원 실시
2 (관)	기후현청	- 기후현 산업기술과: 금형관련 중견·중소기업대상의 지원 시책 등 정보제공과 주로 현내의 기업지원기관과의 네트워크를 살린 지원 실시함 - 기후현 공업기술연구소/기후현 정보기술연구소: 각 공설시험소가 갖고 있는 지식과 실험설비를 활용하여 공동연구와 판로개척에 필요한 데이터 취득을 지원
3 (산)	공익재단법인 기후현 산업경제 진흥센터	- 금형관련 중견·중소기업 대상으로 기술개발과 판로개척등의 지원시책에 대한 정보제공, 각기업의 단계에 맞춘 기술과 경영의 전문가에 의한 개별지원실시
4 (연)	공익재단법인 기후현 연구개발재단	- 금형관련 중견·중소기업 대상으로 기술개발과 판로개척등의 지원시책과 정보제공에 의한 지원실시, 특히 의료관련, 항공우주분야에서 공동연구, 판로개척을 지원
5 (금)	주식회사 쥬로크은행 (十六銀行)	- 금형관련 중견·중소기업 대상으로 기술개발과 판로개척에 필요한 자금과 판로개척등 지원실시

자료: 기후현, 차세대금형분야에서의 중견, 중소기업의 기술력 등 향상을 향한 연계지원계획, p 7-8
(https://www.meti.go.jp/policy/sme_chiiki/miraitoushi/syouninrenkeisienkeikaku.html, 2019년 6월 21일 접속)

따라서 이들 지역경제 견인사업을 성공적으로 추진하기 위하여 이들에게 연구개발 단계부터 사업화 단계, 판로개척 단계에 이르기까지 지원이 지속적으로 이루어져야 할 필요[35]에 따라 '연계지원 사업제도(법 제27~28조)'가 마련되었다. 이에, 승인받은 연계지원 사업계획인 중 하나인 기후현 지역은 산·학·관·금을 전부 동원하여 지원체제

34) 경제산업성 지역경제산업그룹, 2019.4, p3

35) 총무성, 재무성, 후생노동성, 농림수산성, 경제산업성, 국토교통성, 2017.08.10, p21

를 마련하고 각각의 역할과 활동, 활동회수 등을 세세히 계획하고 있다. 2019년 3월까지 67개 지자체의 연계지원 사업계획이 승인되어 예산을 지원받고 있다.[36]

(3) 사업촉진을 위한 촉진구역과 각종지원제도

홋카이도와 교토부, 오사카부 등 일부지역을 제외한 대부분의 광역지자체가 행정구역 전체를 [촉진구역]으로 지정하고 있으며, 촉진구역으로 지정된 곳에서는 공장입지법의 특례(법 제9조 제1항)를 받아 녹지면적률을 하향조정할 수 있다[37]. 또한 토지이용조정이 가능하지만, 도시계획, 농업진흥지역정비계획, 국립과 도립공원 등 자연공원계획과 조화를 이루어야 한다고 하고 있어 이 부분은 충분한 협의가 필요하다(법 제11조제4항).[38]

한편, 견인사업자에 대한 직접적 예산에 의한 지원조치는 [지역미래투자촉진사업], [제조업·상업·서비스고도연계촉진사업], 그리고 [지방창생추진교부금], 지역재생법의해 마련된 내각부의 [지역창생추진교부금] 등이 있다.

4. 해외사례 시사점 종합

본 절에서는 산업위기에 대응하여 각종 정책과 제도를 도입하여 도시를 재활성화 한 해외 산업도시들 중 미국 그랜드래피즈, 루이빌제퍼슨과 유럽의 스웨덴 말뫼, 독일 볼프스부르크와 제도적으로 각종 규제개혁 및 지원사업을 도입한 일본사례를 검토하였다. 본 해외 사례는 구조적 측면, 기능적 측면, 공간적 측면 등으로 구분할 수 있었으며 이러한 사례를 통해 우리나라 산업위기 지역에 활용 가능한 대안을 모색하고자 하였다.

---

36) 경제산업성 지역경제산업그룹, 2019.4, p4

37) 갑종구역(주거용도가 혼재된 지역)은 녹지율 10~20%, 을종구역(주로 공업용지지역)은 5~20%, 병종구역(공업용지전용지역)은 1~10%로 하향조정됨(재무성·후생노동성·농림수산성·경제산업성·국토교통성, 녹지면적률등에 관한 공장입지특례대상구역에서 구역구분별 기준,2017.8)

38) 이외에도 타법 특례로는 중소기업신용보험법 특례(법 제18조), 중소기업투자육성 주식회사법 특례(법 제19조), 식품유통구조개선촉진법 특례(법 제20조), 특허법 특례(법제21조),상표법 특례(법제22~23조) 그리고 과세특례 (법제24조)등이 있음

1) 민·관 및 기업 간 협업 통한 지역산업 발전도모

미국 그랜드래피즈는 지역 내 다양한 제조 산업들을 증진하고 활성화 하기 위해 The Right Place(민관협력 경제개발기구)를 운영하여 제조업 리더, 지역대학 총장 등으로 구성 및 시설 시찰 및 문제해결 방안 논의하였으며 제조업자 협의회, 기술협의회 등을 통한 회원간 협력적 환경을 조성하고 기술혁신 및 인재육성, 홍보 등을 도모하였다. 스웨덴 말뫼는 외레순 지역의 기업들이 다양한 초국경적 연합체를 구성하여 지식 축척 및 네트워크 활동을 통한 혁신을 추구하였다. 한편 독일 볼프스부르크는 폭스바겐과 공동으로 출자하여 볼프스부르크 주식회사를 설립하여 아우토비전 프로젝트를 추진하여 혁신캠퍼스 구축, 부품단지 조성 등의 사업을 추진하는 등 민·관 및 기업 간 협업을 통해 지역산업의 발전을 도모하였다.

2) 대학의 역할 강조 및 일자리와 연계된 체계적인 인재육성

미국 루이빌 제퍼슨은 대학 중심의 교육기반을 정비하여 교육개혁을 이루고 민관협력의 경제개발 기관을 설립하여 인재육성을 기반으로 도시를 재건하고자 하였으며, 보조금 프로그램으로 중소기업 혁신연구와 기술이전 연구 등을 지원하는 등 다양한 분야에서 고용과 관련된 교육 제공, 일자리 알선, 고용주 지원 등 여러 사업들을 시행하였다. 한편 스웨덴 말뫼는 외레순 주변의 12대 대학 및 연구기관이 자발적으로 대학 연합체 구성 및 자원공유, 관련다각화 전략에 입각한 신산업 발굴 및 육성을 주도하였고, 독일 볼프스브르스의 경우 혁신 캠퍼스, 부품단지, 생활환경에서 발생하는 새로운 일자리와 적절한 사람의 연계하는 등 지역의 대학의 역할을 극대화하고 일자리와 연계한 체계적 인재 육성사업을 추진하였다.

3) 도시혁신

본 사례 대부분은 구조적, 기능적 측면과 도시 공간적으로의 개선도 함께 이루어졌는데, 스웨덴 말뫼는 쾌적한 공공환경과 균형잡힌 거주환경을 조성하고 사회적 배제와 주변화 극복을 위해 적극적인 사회투자 프로그램을 운영하였다. 독일 볼프스브르크 역시 알러공원(Allerpark), 아우토 슈타트(AutoStadt) 등 여가와 대중문화산업에 대한 투자 통해 도시의 매력 높이고 경제구조를 다각화 했으며, 원거리 출퇴근 개선을 위한 주거시설 개발 및 버스네트워크를 구축하여 거주민들의 생활 편의를 높였다.

4) 추진체계

사업을 추진하는 과정에서도 단일도시권을 대상으로 정책을 추진하는 것이 아니라 스웨덴 말뫼 사례에서 나타난 바와 같이 스웨덴-코펜하겐 두 도시권 단위에서 외레순 대교 건설을 통해 인근 코펜하겐과 통합적 경제권 형성하고 연구와 혁신을 주도하는 다양한 클러스터를 운영하였으며, 미국의 경우 통근권을 바탕으로 한 도시권 단위로 산업정책을 추진하였다. 뿐만 아니라 스웨덴의 Översiktsplan för Malmö 종합계획, 독일의 아우토 비전(Auto Vision) 프로젝트는 지역주도로 계획을 수립하고 맞춤형 지원을 추진하는 등 지역의 상황에 맞게 사업을 추진하였다. 한편, 일본의 지역미래투자촉진법에 따른 연계지원 사업제도는 연계지원 사업계획에 따라 연구개발, 사업화, 판로개척 등 단계별로 필요한 지원 내용과 관련하여 지역 내 산·학·관·금을 전부 동원하여 역할을 분담하고 예산을 지원하여 사업을 효과적으로 지원하였다.

기타 각종 규제개혁법을 도입한 일본의 구조개혁특별구역법, 종합특별구역법, 국가전략특별구역법 등은 대담한 규제개혁을 통해 기존의 경쟁력 있는 역내산업을 지속적으로 유지·발전을 유도하고자 하였다.

표 5-6 | 해외사례 종합

구분	사례	주요내용
민·관 및 기업간 협업 통한 지역산업 발전도모	미국 그랜드래피즈	• The Right Place(민관협력 경제개발기구) : 제조업 리더, 지역대학 총장 등으로 구성 및 시설 시찰 및 문제해결 방안 논의 • 제조 산업 부문간 협의회, 협동조합 통한 기술혁신, 투자 및 인재 유치 등
	스웨덴 말뫼	• 외레순 지역의 기업들이 다양한 초국경적 연합체를 구성하여 지식 축적 및 네트워크 활동 통한 혁신 추구
	독일 볼프스브르크	• 볼프스부르크시와 폭스바겐이 공동으로 출자하여 볼프스부르크 주식회사 설립 및 아우토비전 프로젝트 추진 • 기존 자동차 산업의 경쟁력 강화를 위한 부품단지 조성과 경제구조 다각화를 위한 혁신 캠퍼스 구축 사업 동시 추진
대학의 역할 강조 및 일자리와 연계된 체계적인 인재육성	미국 루이빌·제퍼슨	• 고등학교부터 지역의 경제발전 전략과 연계된 체계적인 교육과 경험 통해 커리어를 쌓을 수 있도록 인재 육성 • 대학 중심으로 교육기반 정비 및 교육개혁 실시
	스웨덴 말뫼	• 코쿰스 조선소 폐쇄 후 서부항만 부지에 말뫼대학 설립 및 전문인력 양성과 지역연구센터로 역할 • 외레순 주변의 12대 대학 및 연구기관이 자발적으로 대학 연합체 구성 및 자원공유, 관련다각화 전략에 입각한 신산업 발굴 및 육성
	독일 볼프스브르크	• 혁신 캠퍼스, 부품단지, 생활환경에서 발생하는 새로운 일자리와 적절한 사람의 연계
도시 혁신	스웨덴 말뫼	• 쾌적한 공공환경과 균형잡힌 거주환경 조성 • 사회적 배제와 주변화 극복을 위한 적극적인 사회투자프로그램 운영
	독일 볼프스브르크	• 알러공원(Allerpark), 아우토 슈타트(AutoStadt) 등 여가와 대중문화산업에 대한 투자 통해 도시의 매력 높이고 경제구조 다각화 • 원거리 출퇴근 개선을 위한 주거시설 개발 및 버스네트워크 개선
도시권 단위 접근	스웨덴 말뫼	• 외레순 대교 건설을 통한 인근 코펜하겐과 통합적 경제권 형성 및 연구와 혁신을 주도하는 다양한 클러스터 운영
	미국 사례	• 통근권을 바탕으로 한 도시권 단위로 산업정책 추진
지역주도의 계획수립 및 맞춤형 지원	스웨덴 말뫼	• 산업구조 전환 및 지속가능한 도시조성을 위한 지자체 차원의 종합계획 수립 Översiktsplan för Malmö
	독일 볼프스브르크	• 아우토 비전(Auto Vision) 프로젝트 계획
	일본 지역미래투자촉진법에 따른 연계지원 사업제도	• 연계지원사업계획에 따라 연구개발, 사업화, 판로개척 등 단계별로 필요한 지원 내용과 관련하여 지역 내 산·학·관·금을 전부 동원하여 역할 분담 • 연계지원 사업계획에 따라 맞춤형 정책 지원
기타	일본 각종 규제개혁법	• 구조개혁특별구역법(2002년), 종합특별구역법(2011), 국가전략특별구역법(2013년)

자료: 저자 작성

CHAPTER 6

산업위기지역의 종합적 도시재생 방안

1. 기본방향 | 175
2. 부문별 과제와 추진전략 | 178
3. 국가차원의 정책화 방안 | 186

CHAPTER 6

산업위기지역의 종합적 도시재생 방안

본 장에서는 지방 산업도시의 위기극복을 위한 종합적 도시재생 방안을 제시하였다. 앞서 분석한 지방 산업도시 특성과 위기진단, 기존정책의 성과와 한계, 해외 사례의 시사점을 바탕으로 정책의 기본방향과 부문별 과제와 추진전략을 도출하였다. 지방 산업도시의 종합적 도시재생은 기본적으로 제조업 기반의 도시특성을 유지하면서 회복력을 제고하는 방향이 되어야 한다. 또한 도시권 단위의 중장기 종합정책이 추진되어야 한다. 이를 추진하기 위해서 지방 산업도시에 대한 정책은 지역이 주도하되, 중앙이 지원하는 원칙하에 추진되어야 한다.

1. 기본방향

1) 제조업 기반의 도시특성 유지 및 회복력 제고

한국의 지방중소 산업도시들은 70-80년대 중화학공업 중심의 산업화를 견인해 왔으나, 최근 일부 산업도시들을 시작으로 대규모 공장의 폐쇄와 실업, 주변지역의 공동화 등 도시 전체 차원의 위기에 직면하고 있다. 이러한 위기는 일시적 주력 산업의 경기변동을 넘어 4차 산업혁명과 세계화라는 산업구조의 변화에 기인한 것으로, 일부 해당 산업을 중심으로 한 도시의 문제가 아니라 단기간 고도성장을 위하여 특정산업과 대기업에 의존해 성장한 지방중소 산업도시 전체의 문제라고 볼 수 있다. 따라서 최근 발생한 조선업발 위기를 계기로 지방중소 산업도시들을 점검하고 지속가능한 발전방안의 모색이 필요하다.

최근의 위기에도 불구하고 지방중소 산업도시들에는 그간 국가차원의 대규모 투자를 통해 조성된 산업단지, 도로·항만·철도 인프라, 대학·연구소·지원기관 등 산업의 발전을

위해 필요한 기반시설들과 지역 특유의 성장경로를 따라 형성되어온 산업생태계가 뿌리내리고 있다. 따라서 제조업을 중심으로 한 한국의 지방중소 산업도시는 관광 등의 완전히 새로운 도시로 전환하기보다, 지역이 가진 자산을 활용하여 제조업 기반의 도시특성을 유지하면서도 회복력(Resilience) 있는 도시로의 전환이 필요하다.

2) 지역주도-중앙지원의 원칙

그간의 산업위기 대응은 중앙정부가 정책을 수립하면, 지자체가 중앙정부가 계획한 틀 내에서 사업들을 구성하여 추진하는 방식으로 운영되어왔다. 하지만 중앙정부가 정하는 획일적 틀로는 지역의 여건과 정책 수요를 제대로 반영하기 어렵다. 탈산업화를 경험하고 있는 산업도시라고 하더라도 산업구조, 고유의 산업생태계, 지역정치와 문화 등이 매우 상이하다. 또한 산업도시 재창조(르네상스)의 성공여부는 해당지역에서 이를 추진하는 주체, 즉 지방정부, 지방대학, 민간단체 등의 노력 여부에 따라 결정될 수밖에 없다.

따라서 지방 산업도시의 재창조는 철저하게 지방이 주도하고 중앙정부는 이에 맞춤형으로 컨설팅하고 관련된 자원들을 연계 지원하는 상향식 방식으로 접근해야 한다. 해당 지역사회가 스스로 산업구조와 지역여건 등에 대한 진단을 바탕으로 공론화와 사회적 대타협을 통해 산업위기 극복을 위한 정책방향을 선택하도록 하고, 중앙은 지역에서 합의하여 선택한 대안을 중심으로 맞춤형 지원방안을 마련해야 한다.

3) 도시권 단위 중장기 종합정책 추진

제조업 기반의 회복력 있는 도시로의 재창조를 위해서는 공간적으로 단위 도시를 넘어 규모의 경제를 달성할 수 있는 도시권 정책을 기반으로 내용적으로 산업정책과 혁신정책이 융·복합된 종합정책, 시간적으로 단기 위기를 넘어 장기 구조전환으로 넘어가기 위한 중간 징검다리 정책이 필요하다.

(1) 통근권 중심의 기능적 경제권역으로서 도시권 단위 정책

한국의 지방 산업도시들은 포항을 제외하면 대부분이 인구규모가 50만 이하이다. 이러한 규모로는 산업구조를 다양화하고 산업 경쟁력을 확보하고 적절한 도시서비스를 제공하는데 한계가 있을 수밖에 없다. 통근통행과 기업 간 거래를 확인한 결과, 실제 지방 산업도시들은 규모의 한계를 극복하기 위하여 주거 및 교육환경 등 도시환경이 양호하거나 KTX역 등 광역 접근성을 갖춘 인근의 도시들과 일상생활과 기업 활동 등의 측면에서 매우 밀접한 관계를 형성하고 있다. 인구감소와 저성장, 4차 산업혁명과 세계화라는 구조적 변화 속에서 지방 산업도시들이 지속가능하고 회복력 있는 도시로 재도약하기 위해서는, 단위 도시의 한계를 넘어 생활과 경제로 연결된 도시권 단위 정책으로 규모의 경제 달성이 필요하다.

(2) 산업정책과 도시혁신 정책이 융·복합된 종합 정책

현재 쏟아지고 있는 산업위기지역에 대한 각종 정책과 같이 산업중심의 정책으로는 지역 기업, 지역 주민에게 체감되지 못하고, 정주성이 낮은 지방도시는 숙련노동, 청년인구의 이탈이라는 또 다른 위기에 지속적으로 노출되고 있다. 또한 도시전체 차원의 산업 및 공간구조를 고려하지 못하고 근린 또는 개별 단위의 각종 정책 사업들은 많은 투자에도 불구하고 오히려 외부 의존성을 높이고 근본적 문제해결을 지연시키는 수동적 내성을 고착화시키는 원인으로 작용한다. 따라서 산업위기지역에 대한 정책은 중앙정부의 시계에 따르는 산업 또는 도시 부문별 정책이 아니라 도시권이라는 공간적 스케일에서 산·학·관·금의 좀 더 두툼한 거버넌스를 바탕으로 산업정책과 도시혁신 정책을 융·복합적으로 고려한 종합적 정책이 되어야 한다.

(3) 단기 대책에서 장기 비전으로 넘어가는 중간 징검다리 전략

현재의 산업위기지역에 대한 정책들을 검토한 결과, 산업위기지역에 대하여 단기적 긴급대책과 산업구조 전환이라는 장기적 비전은 제시되어 있으나, 긴급대책에서 장기

비전으로 넘어가기 위한 중간 정책이 빠져 있다. 따라서 산업위기지역의 재생은 단기 대책에서 장기 비전으로 넘어가는 중간 징검다리 전략이 되어야 한다. 중간 징검다리는 기존 지역 내 중견·중소기업들의 역량과 특성을 바탕으로 경쟁력을 강화하고, 지역의 숙련된 노동자들이 지역 외부로 이탈하지 않도록, 지역 내에서 노동과 삶을 함께 영위할 수 있는 환경을 만드는 것에 정책의 중심을 두어야 한다. 또한 실제 위기가 닥치기 이전 선제적 대응으로서 역할을 함께 수행해야 한다.

그림 6-1 | 산업위기지역 종합적 도시재생의 중간 징검다리 역할

자료: 저자 작성

2. 부문별 과제와 추진전략

1) 부문별 과제

(1) 산업 부문

(산업 공동체 형성 통한 연관관련 다각화) 위기에 처한 지방중소 산업도시의 회복력 제고를 위해서는 산업구조를 대기업 또는 단일 업종 중심의 수직적 통합체계에서 수평적 네트워크로 전환해야 한다. 각각의 산업도시에서 지난 20~30년간 축적되어온 중소·중견기업의 기술과 인적자원을 바탕으로 업종 다각화, 업종 고도화, 업종 전환 등의 구조전환이 필요하다. 하지만 취약한 중소 중견기업의 특성상, 개별기업에 대한 지원

보다, 기업 간 공동체 육성을 통해 기업가적 발견을 권장하고 이를 바탕으로 한 협동화 사업을 통해 산업구조를 개편토록 함으로써 쉽게 변하기 어려운 경로 의존적 경직성, 중소·중견기업의 영세성, 규모의 한계를 극복토록 해야 한다. 이와 같은 지역이 갖고 있는 인적자본, 사회적 자본, 물리적 인프라 활용을 바탕으로 한 Bottom-up 방식의 구조전환에 매칭한 지원으로는 협동화 사업 지원, 구매조건부 R&D 등을 통해 중소·중견기업 공동체에게 신규 시장을 제공하고 구조개선의 중장기적 시간특성을 고려할 때 단기적 지원뿐만 아니라 중앙과 지방이 함께 구조개선 펀드를 조성하여 중장기적으로 안정적인 지원체계를 갖추어야 한다.

(산업단지 내 유휴공간의 전략적 활용 통한 새로운 산업 육성) 산업다각화를 위해 필요한 새로운 산업의 육성은 휴폐업 등으로 인해 발생한 유휴공간을 적극 활용할 필요가 있다. 대부분의 도시의 도시기본계획에서는 기존의 공업지역 이상의 공업용지를 공급하는 것으로 계획되어 있으나, 최근의 인구변화, 경제 여건, 지방도시의 산업단지 분양상황 등을 고려할 때 대규모 신규 산업용·지 공급은 무리한 것으로 판단된다. 또한 산업도시의 경우 산업단지 내에 각종 지원기관과 산업 인프라 등이 구축되어 있는 점들을 고려할 때, 신규산업은 대규모 신규개발 보다는, 산업단지 내 또는 도시 내 공업지역에 수주 감소 등으로 인하여 휴·폐업한 공장부지를 우선 활용하여 도입할 필요가 있다. 지역 산업단지 내 유휴공간 중 전략적 요충지를 확보하여 산업 다각화를 위해 새롭게 필요한 산업 육성을 위한 거점으로 활용하여야 한다. 이는 단순히 기업들에게 저렴한 공간을 제공하는 지식산업센터 차원을 넘어, 산업 다각화를 위한 혁신기업 또는 기존 산업의 고도화를 위한 R&D 기업을 선별하고 체계적으로 육성하는 방식[39]이 되어야 한다. 이를 위해서는 새로운 산업을 지원하기 위한 공공 혹은 민간 인큐베이팅·엑셀러레이팅 전문기관, 대학교 재단, 대기업 등과의 협업이 우선 필요하다. 또한 거점공간에서는 다양한 실험이 이루어 질 수 있도록 필요한 경우 각종 규제를 완화하고, 저리의 장기 맞춤형 금융을 연계하는 등 선택한 신산업이 안정적으로 육성될 수 있도록 종

39) 프랑스 파리의 F-Station에서는 분야별(데이터 기반, 인공지능, 미디어, 패션, 뷰티, 스포츠, 식품 등) 창업지원 운영사들이 단계별 육성 프로그램(Founder Program, Scale Up Program 등) 을 운영하며, 다양한 VC Fund 연계하고 35개 정부부처가 한곳에서 원스톱으로 지원하는 등을 통해 스타트업을 발굴 및 육성 지원

합적 지원 대책을 마련하여야 한다. 한편 유휴공간 활용시 산업 자체뿐만 아니라 산업과 관련된 교육과 체험을 위한 산업관광도 적극 고려할 필요가 있다.

(2) 도시 부문

(교육 및 인재 육성에 대한 투자 강화) 지방이라는 입지 상 젊은 인재를 외부에서 끌어들이는 것에는 한계가 있다. 지역 기업에서 필요한 인재들이 지역 내에서 육성될 수 있도록 대학의 관련분야 학과 및 산업계 고등학교에 대한 집중 지원이 필요하다. 지역의 고등학생들이 지역에서 필요한 기술을 익히고, 진로를 결정하고, 취업 후에도 대학을 갈 수 있도록 지원하는 등 교육과 경험을 통해 커리어를 쌓을 수 있도록 체계적인 인재 육성 시스템 구축해야 한다. 또한 신규인력 양성뿐만 아니라 기존 지역의 엔지니어 또는 현장 노동자들의 기술력 및 숙련도를 향상하고, 필요시 전직, 재취업, 창업할 수 있도록 대학, 연구기관, 지원기관과 연계하여 기존 노동자들에 대한 재교육 및 인력훈련 기회를 확대해야 한다.

그림 6-2 | 부문별 과제와 추진전략

자료: 저자 작성

(사회적 경제 활성화를 통한 복지서비스 확대) 그간 지방중소 산업도시에서는 주거, 자녀 돌봄·교육, 여가 등 대부분의 문화·복지 부문의 서비스를 대기업에 의존해 왔다. 대기업에 대한 의존도를 낮추면서도 지방의 삶의 질을 유지하기 위해서는 도시 차원에서 다양한 복지 및 기초생활 서비스 확대가 필요하다. 특히 지방 재정의 한계 속에서 지역의 니즈에 맞는 전문화된 서비스를 제공하고 제조업에서 감소하는 일자리를 부분적으로 대체하기 위해서는 주거, 돌봄·육아, 보건·의료, 문화·평생학습, 에너지·자원순환 등 사회서비스 분야의 사회적 경제 분야를 적극 육성할 필요가 있다. 이러한 사회적 경제 분야의 발전은 결국 새로운 일자리의 창출과 함께 산업의 다양화로 이어질 수 있을 것이다.

(도시 어메니티 증진) 지방 산업도시는 대부분 도심에는 역사와 문화자원이, 주변부에는 바다, 산 등 자연자원이 풍부하다. 이러한 장점을 활용하여 지역 자원을 로컬브랜드화하고, 환경을 깨끗하고 아름답게 정비하여 산업도시에 대한 어두운 이미지를 개선해야 한다. 이를 통해 지역민에게는 정주의욕을 고취하고 문화 향유 기회를 확대하는 한편, 새로운 지역산업으로서 지역 관광 활성화의 기반이 만들어 질 수 있다.

그림 6-3 | 산업위기지역 종합적 도시재생 모델(안)

자료: 저자 작성

(3) 거버넌스 부문

산업도시의 미래는 획일적으로 탈산업화를 경험하는 것이 아니라, 행위주체의 대응 방식 즉, 거버넌스에 따라 구체적인 양상이 차별화(조형제, 2009:10) 될 수 있다. 즉 산업구조조정을 추진하는 경제주체인 지방정부, 기업, 민간단체들의 노력이 어떻게 전개되는가(조형제, 2009:23)에 따라 구조적 여건에도 불구하고 산업도시의 흥망성쇠가 결정될 수 있는 것이다. 현재 산업위기를 둘러싼 거버넌스 구조를 살펴보면, 중앙정부의 역할은 과대한 한편, 기초 지자체의 역할은 매우 빈약하다. 또한 이 과정에 민간의 역할은 리더쉽과 의사결정의 주체가 아니라 애로사항을 전달하는 역할에 머물고 있다. 따라서 지방 산업도시의 종합적 도시재생은 산업구조전환에 관련된 핵심 주체들의 역할 재설정과 분야별 거버넌스 구축에서부터 시작되어야 한다.

표 6-1 | 피츠버그의 민관협력 프로그램

	리더쉽	기간	주요 프로젝트
르네상스 I	알레게니 컨퍼런스 피츠버그 시	1945-1970년	• 환경개선 : 매연 및 폐수 규제 • 도심재개발 및 골든트라이앵글 개발
르네상스 II	알레게니 컨퍼런스 피츠버그 시, 주정부 재단 및 비영리집단	1977-1987년	• 고층사무실 단지 건설, 컨벤션 센터 • 문화시설, 역사적 시설 보존 • 운송교통 시설개발, 주거지역 개발
전략21	알레게니 컨퍼런스 피츠버그 시, 주정부, 대학	1985년	• 기반시설 개발(신공항, 신고속도로) • 첨단기술 연구 • 강변지구개발, 문화시설 강화
공동협력 컨소시엄	알레게니 컨퍼런스, 대학 경제개발 비영리조직	1994-2000년	• 인력육성 • 첨단기술, 관광산업 육성 등 통해 10만개 신규 고용 창출
지역부흥 파트너쉽	알레게니 컨퍼런스 스포츠팀 소유주들	1997년	• 개발기금 마련을 위한 지역판매세 인상 캠페인

자료: Deitrick, 1999,6, 조형제, 2009, p36, 재인용

우선 지역이 갖고 있는 인적자본, 사회적 자본 그리고 물리적 인프라를 바탕으로 한 다각화와 업그레이딩을 위해서는 기초 지자체와 민간의 역할이 보다 제고될 필요가 있다. 즉 기초 지자체와 지역기업이 핵심 주체가 된 기초 거버넌스에 지역의 대학, 연구소,

지원기관, 금융기관, 지역단체 등이 협력하여 자체적 산업위기 극복 및 재구조화 전략을 수립하고 지속적으로 추진해야 한다.

둘째 지자체 거버넌스는 단위 시·군·구에 국한되는 것이 아니라, 스웨덴 말외시 사례와 같이 단위도시에 머물지 않고 생활과 경제로 연결된 인근 도시권까지 전략적으로 확대되어야 한다. 특히 지역의 기업이 경쟁력을 강화하거나 구조를 성공적으로 전환하고, 연구개발단계에서부터 사업화, 판로개척에 이르기까지 체계적으로 지원할 수 있도록 도시권 내 지역대학, 연구소, 지원기관(산업단지공단, 테크노파크, 산업기술진흥원 등), 금융(지역은행, 신용보증기금 등), 행정 등이 협력하여 각각의 역할을 분담하고 맞춤형으로 지원해야 한다. 또한 도시권 내의 산업단지, 도심, KTX 등 광역교통거점과 주거지들이 대중교통으로도 쉽게 연결될 수 있도록 도시권 광역교통체계를 구축해야 한다.

2) 추진 전략

(1) 조직 : 산업도시 구조개선 민·관 합동기구

지금까지의 산업위기대응은 산업정책이 중심이 되어 기초 지자체보다는 광역지자체의 역할이 강조되었다. 중앙정부가 정책을 수립하고, 이에 맞추어 광역지자체(도)가 이를 구체화하고, 기초지자체는 수동적으로 이행하는 역할을 수행해 온 것이다. 또한 지역의 혁신기업들은 지역 내에서 외부인으로 여겨지는 경우가 많기 때문에 단순 애로청취 또는 의견수렴 이상의 도시의 주요한 의사결정에서는 배제되는 경향이 나타났다. 융복합적 지역정책의 장기 비전과 전략을 수립하고 이를 지속적으로 추진하기 위해서는 통근권이나 경제활동에 기반한 기능지역에 해당하는 각 기초 지자체들의 역할이 재정립되어야 하며, 주요한 의사결정 주체로서 지역기업 등 비즈니스 섹터의 참여가 강화되어야 한다. 이를 위해 스마트 전문화 추진에 있어 EU가 강조하는 EPD[40] 또는

40) 스페인 안달루시아 EDP: EDP 핵심에 대기업, 중소기업, 혁신기업가 등으로 구성된 기업이 중심이 된 비즈니스 섹터(40명)가 있고, 지식시스템으로 대학교와 기술센터, 전문가팀(30명)이 있음. 이렇게 구성된 EDP 구조 속에서 전문가와 워킹그룹과 기술지원팀, 자문기구, 운영위원회가 구성되어 지원과 평가를 시행. (김선배 외:, 2016: 110)

영국의 지역발전주체로서 LEP(Local Enterprise Partnership)와 같이 도시권 내 행정 및 전문가뿐만 아니라 혁신기업가 등 민간부문이 50% 가까이 참여하는 산업도시권 구조개선 민·관 합동기구 설립이 필요하다. 이러한 민관합동 기구는 산업도시 재창조를 위한 정책 마련에 관련한 주요한 의사결정 기구이자, 산업구조 고도화를 추진하는 기업 또는 공간 및 서비스를 개선하기 위해 필요한 사항들을 맞춤형으로 지원하는 역할을 수행해야 한다.

표 6-2 | 산업위기지역 대응 전략의 변화

	산업위기대응특별지역	산업위기지역 종합적 도시재생 (산업도시 르네상스)
대 상	광역지자체, 기초지자체	산업도시 및 주변 도시권 (통근권 중심의 기능적 경제권역)
접근방식	후속 대응 (대규모 실업 등 위기 발생 이후)	선제 대응 (구조·기능적 취약성 등으로 위기 발생 우려가 있는 경우)
조 직	행정조직	산업도시 구조개선 민·관합동 기구
계 획	없음	산업도시 도시재생 전략계획 (국가는 본 계획을 근거로 산업도시권 발전 투자협약 및 구조개선 펀드 출자)
재 정	'하향식' 재정 및 금융 지원	'지역 맞춤형' 재정 및 금융 지원 - (재정지원) 산업도시 발전 투자협약 - (금융지원) 산업도시 구조개선 펀드에 대한 출자
기 간	2년 (산업위기대응특별지역) 3년 (지역발전투자협약)	10년 이상 중장기 (중간평가 통해 계약 갱신)

자료: 저자 작성

(2) 계획 : 산업도시 도시재생전략계획

현재까지는 산업위기와 관련하여 지자체 차원에서 종합적인 계획을 수립한 바가 없다. 중앙에서 부처·사업 단위로 분절적으로 계획을 수립하고 지자체는 이를 이행하는 역할에 머물러 왔다. 지역의 문제와 정책수요에 맞춤형으로 정책이 전환되기 위해서는 우선 지자체 차원의 장기적 종합적인 도시재생전략계획이 우선 수립되어야 한다.

전략계획은 우선 지역의 산업 및 기술, 금융, 재정, 인력, 조직 등 비물리적 자원까지를 포함한 실태조사와 함께 지역산업에 대한 진단을 바탕으로 수립되어야 한다.

산업도시의 도시재생 전략은 구체적인 사업계획이라기 보다, 지역의 산업과 기술 그리고 각종 자산에 대한 분석과 여건진단을 토대로 지자체, 지역기업주, 노동조합, 시민단체, 대학 등 분야별 지역의 리더들이 합의를 통해 비전과 목표를 설정하고, 부문별 목표와 전략별로 데이터 기반의 모니터링과 평가를 통해 정책목표 달성 상황을 점검하고 필요한 자원을 적절히 배분하는 유연한 방식으로 운영되어야 한다. 한편, 공간구조 개편 및 새로운 기능도입 등 전략사업의 실행을 위하여 사용되지 않는 공업용지, 국공유지 등에 대한 유휴공간에 대한 실태조사를 바탕으로 토지확보, 개발 및 운영 방안 등에 대한 방향을 포함하여야 한다.

(3) 재정 : 산업도시 발전 투자협약과 구조개선 펀드

현재 산업위기지역이 집중된 지역별로 상당수의 예산[41]이 지원되고 있다. 그럼에도 불구하고 현장의 기업 및 엔지니어들은 해당 정책을 모르거나 지원을 받더라도 효과를 보지 못하는 등 정책체감도가 매우 낮은 상황이다. 이는 해당 이슈에 대하여 중앙정부가 몇몇 기준에 따라 일률적으로 지역을 진단하고, 부처별로 관련된 사업 및 예산을 취합하여 범부처 정책대책으로 발표하면, 지역에서는 이 틀에 맞추어 계획을 수립하고 예산을 지원받는 중앙집권적 정책추진의 관행에 크게 기인한다. 또한 이러한 방식은 장기적 변화를 대비해 지역 기업의 변화를 촉발해 내는 데에는 한계가 있어 왔다. 지역 특성에 맞게 장기적 관점에서 산업을 전환하고 도시구조를 개편하기 위해서는 지역 스스로 해결할 수 있도록 지원방식을 전환해야 한다.

우선 인프라 등 도시기반을 개선하는 부문에 있어서 도시권 단위에서 회복력 제고를 위한 산업 및 공간구조 개편을 위한 전략을 수립하고 이를 바탕으로 국가와 지자체의 역할을 설정하고 예산을 지원받는 시스템을 구축해야 한다. 현재 국가균형발전위원회와 국토교통부에서 지역발전투자협약 제도를 시행되고 있으나, 기초지자체별로 3년이라는 기간, 단위 프로젝트 중심으로 운영되고 있다. 이를 위기에 처한 산업도시에 대한 장기 종합적 투자협약으로 전환할 필요가 있다.

41) 전라북도: 약 2,900억원, 경상남도: 약 6,776억원(2018년 기준, 국비, 도비 등 모두 포함)

다음으로 기업의 변화를 촉발하는 측면에서 기업들의 기업가적 발견과 얼라이언스에 의한 산업구조 개선 노력에 대해 지속적이고 안정적으로 지원할 수 있는 체계를 구축해야 한다. 이를 위해서는 현재 정부주도의 업종전환투자보조금을 해당 광역지자체, 산업도시 및 주변도시, 지역 금융기관이 주도한 구조개선 펀드에 국가가 출연하는 방식으로 전환하여 지역 주도로 보다 책임감 있고 지역 맞춤형으로 지원해야 한다.

3. 국가차원의 정책화 방안

1) 단기적 정책 개선 방안

(1) 산업위기지역 도시재생전략계획 시범수립 및 부처 통합적 사업화 지원

지역주도 정책추진의 기반을 구축하기 위해서는 도시 전체 차원에서 산업위기극복을 위한 종합적 도시재생 계획을 수립 할 필요가 있다. 하지만 현재의 재생사업에서는 산업위기에 대응한 전략을 체계적으로 실현하기보다, 많은 사업 중 하나로 산업위기에 관련된 사업이 포함되면, 전체적인 계획이 산업위기 대응과 무관하더라도 지자체에 예산을 지원하는 방식으로 추진되고 있다.

이러한 소극적 방식을 넘어 구조적, 기능적, 공간적 측면에서 종합적으로 산업위기에 대응한 전략을 수립하고 체계적으로 추진하기 위해서는, 도시차원에서 계획을 수립하고 도시단위 전략계획에서 제시된 핵심 사업들에 대하여 예산을 집중 지원하는 방법을 도입해야 한다. 이를 통해 근린단위의 파편화된 지원으로 구조적 차원의 변화를 유도하지 못하는 그간의 정책의 한계를 보완할 수 있을 것이다.

현재 법체계에서는 도시재생활성화계획을 통해서만 국가의 예산을 지원할 수 있도록 하고 있다. 앞으로 산업위기지역에서 도시재생을 작동시키기 위해서는 현재 활성화지역 선정 위주로 운영되는 도시재생 전략계획의 내용적 실체를 보완하고, 도시재생 전략계획을 바탕으로 예산을 지원하는 시스템을 구축할 필요가 있다. 법제도 개선에 앞

서 시범적으로 산업위기지역에 대하여 도시와 산업정책을 연계하는 새로운 방식의 도시재생전략계획을 수립하고, 이에 대한 사업화 지원을 통해 법제도 개선의 구체적 방법과 내용을 검증해 보아야 한다. 나아가 본 계획을 통해 국토부 뿐만 아니라 산업부·고용부·과기부 등 산업에 관련된 부처와 문화부·복지부·교육부 등 도시혁신과 관련된 부처가 함께 맞춤형으로 지원하는 시스템을 실험해 보아야 한다.

(2) 산업위기지역 지역발전투자협약 시범사업

지역주도의 대표적 균형발전정책으로 지역발전투자협약제도가 있다. 지역발전투자협약제도는 지자체에서 각 지역에서 필요로 하는 다부처·다년도 사업계획을 수립한 후 중앙정부와 협약을 맺어 사업기간 동안 안정적으로 예산을 지원하는 제도다. 도시재생이 내용적인 측면에서 산업위기지역 대응과 관련한 제도로 적합하였다면, 지역발전투자협약은 지역이 주도하고 중앙이 지원하는 형식적 측면에서 산업위기지역에 접목할 수 있는 제도다.

하지만 현재 지역발전투자협약제도는 대부분 3년을 단위로 하며, 전체적인 틀 내에서는 다부처가 포함되어 있지만, 실제 지역별로는 단위 부처가 사업을 집중 지원[42]하는 방식으로 운영되고 있다. 한편, 일본의 「지역미래투자촉진법」에서는 지역경제 견인사업이 성공적으로 추진되도록 사업화 단계에서 판로개척 단계에 이르기까지 지속적으로 지원하기 위하여 '연계지원 사업제도'를 운영하고 있다. 연계지원 사업제도를 살펴보면 각 단계에서 필요한 사항에 대하여 산·학·관·금 전부를 동원하여 지원체계를 마련하고, 각각의 역할과 활동을 연계지원 사업계획에 구체화 한다.

산업위기지역에 대하여는 지역에서 필요한 일들을 지속적으로 추진할 수 있도록 지역발전투자협약을 일본의 '연계지원 사업제도'와 같이 지역에서 제시한 계획에 대하여 각 부처와 관련기관들의 역할과 활동을 구체적으로 계획하는 방식으로 전환할 필요가 있다. 이를 위해서는 법제도 보다는 균형발전위원회의 지역발전투자협약사업에 대한 운영방식의 전환이 필요하다.

42) 제주도 서귀포: 응급의료체계 혁신 추진과 관련하여 복지부를 중심으로 지원

(3) 균형발전거점의 하나로서 지방 중소 산업도시권 재조명

2019년 11월 5차 국토종합계획이 수립되었다. 본 계획에서 국토의 공간구조를 수도권, 지방 대도시권, 중소도시권으로 분류하고, 중소도시권에서 균형발점의 거점으로 혁신도시, 새만금, 행복도시를 지목하고 있다. 지방 산업도시의 산업·경제적 위상과 잠재력을 고려할 때 중소도시권의 중요한 균형발전 거점의 하나로서 지방 산업도시와 주변도시의 역할을 재정립할 필요가 있다.

2) 중장기적 정책 방안 : 산업도시 르네상스 시범사업

산업도시의 르네상스를 위해서는 국토부 또는 산업부 등 단일부서 중심의 한계를 넘어 범부처 협력적 지원이 필요하다. 이러한 변화를 실천하기 위해서는 기존과 같이 중앙부처가 해당분야의 일반해를 만들고, 지자체가 중앙정부의 틀에 맞추어서 실행하는 방식이 아니라, 미국 오바마 행정부의 SC2 프로그램[43]과 같이 국토부, 산업부, 중기부, 과기부, 노동부, 교육부, 복지부 등 관련된 핵심부처 담당자로 구성된 범부처 팀이 지역기반으로 역할을 수행하는 방식으로 전환되어야 한다.

사업 대상도시의 선정은 기존의 공모방식이 아니라, 위기의 지방 산업도시 중 지자체와 지역 이해관계 주체들의 적극적인 문제해결 의지와 노력이 있는 곳을 대상으로 우선적으로 시범사업을 추진해야 한다.

산업도시 재건에 필요한 범부처의 전문가들로 구성된 팀이 지자체로 내려가서 지자체 단체장 및 거버넌스와 함께 지역 맞춤형으로 비전과 계획을 수립하고, 이 계획을 통해 도출된 사업과 제도개선 사항들을 역으로 범부처 위원회(가칭 산업도시 르네상스 위원회)에서 논의하고 예산과 정책에 반영 또는 연계하는 방식을 적용해 볼 수 있다. 이러한 방식을 통해 의사결정과 정책수행을 위한 정보, 도구, 데이터를 지원함으로서

43) 미국 오바마 행정부 도시정책의 하나인 SC2(Strong Cities, Strong Communities) 프로그램에서는 연방정부 각 부처 또는 기관의 전문가를 선별하여 SC2 Community Solution Team을 구성하고 쇠퇴도시에 파견하여 적은 예산에도 불구하고 의미 있는 성과 달성. 이들은 지자체의 공무원과 함께 시가 직면한 문제점을 분석하고 비전과 정책과제를 도출하여 연방정부의 예산과 자원을 연결해 주는 매개체 역할 수행
(출처: https://ubin.krihs.re.kr/ubin/wurban/maincitynews_View.php?no=1280. 접속일자 2019.12.26.)

지자체의 정책역량을 강화하고, 맞춤형 예산과 제도의 연계를 통하여 작은 예산으로도 효율적으로 지역을 지원할 수 있다. 또한 중앙부처에서 내려간 범부처 팀은 중립적인 연계자(neutral convener)로서 도시권 내의 정치적 경계를 넘어선 도시 간 협력, 앵커 기관, 기업, 비영리 단체 등 지역 레벨의 연계와 협력을 촉발(Patrick Pontius, 2017) 해 낼 수 있다.

또한 산업도시 르네상스 정책을 추진하는 지자체 간에는 협력 네트워크를 구축하여, 산업도시 재건을 위한 정보와 경험·노하우를 공유하는 상호 학습을 통해 지자체 스스로 정책역량 향상시킬 계기를 마련할 필요가 있다.

그림 6-4 | 산업도시 르네상스를 위한 범부처 거버넌스 체계

자료: 저자작성

CHAPTER 7

결론 및 향후과제

1. 연구의 종합 및 정책제언 | 193
2. 향후과제 | 198

CHAPTER 7

결론 및 향후과제

본 장에서는 주요 연구결과를 종합하고 정책을 제언하였다. 또한 연구의 한계를 통해 향후 과제를 제시하였다. 한국의 지방 산업도시는 70-80년대 우리나라의 경제성장을 견인해 왔으나, 내외부적 환경변화에 따라 구조적·기능적·공간적 위기에 처해 있다. 이러한 종합적 위기를 극복하기 위해서는 산업부문에서는 산업공동체 기반한 연관 다각화, 유휴공간을 활용한 새로운 산업 유치 및 스타트업 육성, 도시부문에서는 교육 및 인재 육성, 사회적 경제를 통한 복지서비스의 확대, 도시 어메니티의 증진, 거버넌스 부문에서는 민-관의 협력적 거버넌스, 도시권 단위 산·학·관·금 전략적 연계가 필요하다. 이들을 위해서 정부는 기존의 하향식 정책 추진의 관행에서 벗어나, 범부처가 함께 현장을 중심으로 문제를 발견하고 맞춤형으로 지원하는 상향식 정책을 실험하여야 한다.

1. 연구의 종합 및 정책제언

1) 주요 연구결과

한국의 지방 산업도시는 국가주도로 중화학 공업을 계획적으로 육성하면서 발달하기 시작하였다. 전략적으로 선택한 특정산업에 대한 집중투자는 단기간 고도의 경제성장을 가능토록 하였지만, 대규모 외부 충격에 쉽게 노출되는 구조적·기능적 취약성을 내포하고 있다. 2016년 전후 조선업 경기가 급격히 하락함에 따라 실제 조선업을 중심으로 한 지방 산업도시에서 대규모 공장이 폐쇄하면서 일시에 대규모 실업이 발생하고, 지역경제 전체가 침체하는 현상이 동시다발적으로 나타났다. 이와 함께 4차 산업혁명으로 대변되는 생산시스템의 자동화, 세계화와 보호무역주의 강화, 저출산·고령화 및 인구감소, 후발국의 추격 등 대·내외적으로 커다란 도전이 더해지면서 한국판 러스트벨

트화에 대한 우려가 본격화되었다.

조선업 발 산업위기를 계기로 '산업위기대응 특별지역', '고용위기지역' 등 연간 약 8,000억 규모(2018년 기준) 국가차원의 대규모 정책이 추진되고 있다. 또한 도시재생뉴딜사업, 산업단지 경쟁력강화사업 등 다양한 유관사업들이 산업위기를 근거로 지정 및 추진되고 있다. 산업위기에 대한 대표적인 국가정책인 '산업위기대응 특별지역', '고용위기지역'은 형식적으로는 실업 및 경영안정과 같은 단기대책과 함께 대체보완산업을 육성하는 중장기 정책의 구색을 갖추고 있으나, 사업기간은 2년이며, 진단 또한 중장기 흐름이 아니라 6개월 이내를 집중하는 등 실제 정책은 초단기 대책 위주로 운영되고 있다. 또한 지방 산업도시 정책에 있어서 산업정책을 담당하는 대표적인 부처인 산업부와 공간정책을 담당하는 대표적인 부처인 국토부는 같은 산업위기지역을 지원하면서도 각각이 분절적으로 정책을 집행하여 정책의 효과가 제대로 나타나지 못하고 있다.

탈산업화를 경험했던 해외의 산업도시 중 쇠퇴 이후 재구조화를 비교적 성공적으로 이루어 낸 도시들의 특징을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 산업위기에 대응하는 추진체계상의 특징은 국가 및 행정이 주도하는 한국의 현실과 다르게, 해당 지역이 주도하고 있으며, 행정과 기업, 대학, 연구소, 민간조직 등 지역의 민간부문이 협력을 통해 지역발전을 도모하고 있다는 점이다. 두 번째 러스트벨트 회생에서 가장 중요한 역할은 그 지역, 그 도시에 자리 잡은 세계 수준의 연구중심 대학들이 담당했다(포스텍 박태준미래전략연구소, 2017: 28)는 점이다. 또한 대학교뿐만 아니라 고등학교 등을 포함한 지역의 교육기관들이 지역 산업 전략과 연계하여 체계적으로 인재를 육성하고, 지역의 일자리로까지 연결하는 고용지원의 역할까지 포괄하고 있다. 셋째, 산업뿐만 아니라 쾌적한 여가 및 공공환경, 거주환경을 조성하고 사회적 배제를 극복하기 위한 사회투자 및 원거리 출퇴근을 위한 교통체계 개편 등 도시차원의 접근을 병행하고 있다. 넷째, 지역주도로 재구조화를 위한 비전 및 계획을 마련하고 단위도시 뿐만 아니라 통근권을 바탕으로 한 도시권 단위에서 접근하고 있다. 마지막으로 국가의 지원은 국가가 정해서 내리는 Top-down이 아니라 철저하게 지원 대상 맞춤형으로 각 지원주체들의 역할과 활동을 구체화하는 Bottom-up방식이 적용되고 있다.

제조업은 서비스업과 비교하여 노동생산성이 높고, 정규직 비중 등의 측면에서 상대적으로 좋은 일자리 역할을 수행 한다. 또한 전후방 산업연관을 통한 추가 일자리와 가계소득효과를 고려한다면 제조업이 지역의 경제에 미치는 영향은 매우 크다. 또한 최근의 위기에도 불구하고, 지방 산업도시들에는 항만, 철도, 산업단지 등의 인프라와 대학·연구소·지원기관 등 산업발전을 위해 필요한 기반시설들과 지역 고유의 성장경로를 따라 형성되어온 산업생태계가 뿌리내리고 있다. 따라서 한국의 지방 중소 산업도시의 재구조화 전략은 관광 등 서비스업을 기반으로 한 완전히 새로운 도시로 전환하기보다, 지역이 가진 자산을 활용하여 제조업 기반의 도시특성을 유지하면서 회복력 있는 도시로 재창조되는 것을 목표로 추진되어야 한다.

산업도시라고 하더라도 주력산업, 고유의 산업생태계, 지역정치와 문화 등이 매우 상이하다. 따라서 산업도시 재창조(르네상스)의 성공여부는 해당지역에서 이를 추진하는 주체, 즉 지방정부, 지방대학, 민간단체들의 노력 여부에 따라 결정될 수밖에 없다. 따라서 지방 산업도시의 재창조는 철저하게 지방이 주도하고 중앙정부는 이에 맞춤형으로 컨설팅하고 관련된 자원들을 연계 지원하는 방식으로 접근해야 한다.

울산, 창원(진해)을 제외한 지방 산업도시들이 대부분 50만 미만의 소규모라는 점을 고려할 때 지방 중소 산업도시가 제조업 기반의 회복력 있는 도시로의 재창조되기 위해서는 우선 공간적으로 말뫼와 같이 단위 도시를 넘어 규모의 경제를 달성할 수 있는 도시권 차원에서 접근해야 한다. 또한 지역 내부의 구조적·기능적 취약성과 대내외적인 도전 등 문제의 복합성과 심각성을 고려할 때 산업부, 국토부 등 관련정책의 핵심 부처와 관련 조직이 연계하여 힘 있고 지속적으로 추진해야 한다.

2) 정책제안

지방 산업도시의 재창조를 위해 정책과제를 산업, 도시, 거버넌스 부문별로 정리하였다. 첫째 산업부문에서는 대기업 중심의 수직적 통합체계를 수평적 네트워크로 전환하여 다양성과 회복력을 제고하는 것이 가장 큰 과제다. 먼저 중소·중견기업들의 영세성을 극복할 수 있도록 기업공동체를 구성하고 스스로 기업가적 발견을 통해 새로운

전략을 짤 수 있도록 지원하는 한편, 기업가적 발견과정과 기업간 연합에 기초한 사업에 대하여 국가가 협동화사업지원, 구매조건부 R&D 등 공공부문 시장진입 지원이 필요하다.

구조개선의 중장기적 시간특성을 고려할 때 단기적 지원뿐만 아니라 구조개선 펀드 조성 등을 통해 중장기적으로 안정적인 지원체계를 갖추어야 한다. 산업이 빠져나간 유휴공간을 대상으로 지역의 재창조를 위하여 필요한 신산업을 집중 육성해야 한다. 토지제공, 행·재정적 지원, 세제혜택 등 지역이 줄 수 있는 모든 자원을 집중하되, 양질의 일자리 창출, 주변 기업과의 협력체계 구축 등 기업의 유치가 지역경제에 선한 영향을 가져올 수 있도록 신산업 분야의 전략적 투자유치가 필요하다.

둘째 도시부문에서 우선 산업도시의 재창조와 관련한 산업분야를 연구하고 이들과 관련된 인재들을 육성하고 기업과 연계하고 핵심주체로서 지역대학의 역할을 제고해야 한다. 또한 신규인력 뿐만 아니라 기존 지역의 엔지니어 또는 현장 노동자들의 기술력 및 숙련도를 향상하고, 필요시 전직, 재취업, 창업 할 수 있도록 대학, 연구기관, 지원기관과 연계하여 기존 노동자들에 대한 재교육 및 인력훈련 기회를 확대해야 한다. 다음으로 대기업에 대한 의존도를 낮추면서도 지방의 삶의 질을 유지하기 위해서는 도시 차원에서 다양한 복지 및 기초생활 서비스 확대가 필요하다. 특히 지방 재정의 한계 속에서 지역의 니즈에 맞는 전문화된 서비스를 제공하고 제조업에서 감소하는 일자리를 부분적으로 대체하기 위해서는 주거, 돌봄·육아, 보건·의료, 문화·평생학습, 에너지·자원순환 등 사회서비스 분야의 사회적 경제 분야를 적극 육성할 필요가 있다. 마지막으로 지역민에게는 정주의욕을 고취하고, 문화 향유 기회를 확대하는 한편, 새로운 지역산업으로서 지역 관광 활성화의 기반이 될 수 있도록 도시의 어메니티를 전반적으로 향상시켜야 한다.

셋째 거버넌스 부문에서는 중앙주도형 추진체계를 지역주도형으로 전면 전환해야 한다. 기초 지자체와 지역기업이 핵심 주체가 된 기초 거버넌스에 지역의 대학, 연구소, 지원기관, 금융기관, 지역단체 등이 협력하여 자체적 산업위기 극복 및 재구조화 전략을 수립하고 지속적으로 추진해야 한다. 이러한 협력 거버넌스는 단위 도시에 머물지

않고 통근통행 및 기업간 거래에 기반한 기능적 경제권 영역까지 포함해야 한다.

이와 같은 전략을 실현하기 위하여 조직, 재정, 계획 부문의 과제를 제안하였다. 먼저 조직 측면에서 현재 '산업위기대응특별지역'과 관련한 행정조직 이외에 지역차원의 별도의 전담조직은 별도로 구성되어 있지 않다. 향후 지역 주도의 지방 산업도시 재창조를 위해서는 지자체와 함께 기업, 대학, 연구소, 금융기관 등이 함께하는 민관합동 기구가 마련되어야 한다. 이러한 민관합동 기구는 산업도시 재창조를 위한 정책 마련에 관련한 주요한 의사결정 기구이자, 산업구조 고도화를 추진하는 기업 또는 공간 및 서비스를 개선하는 지자체가 필요한 사항들 맞춤형으로 지원하는 역할을 수행해야 한다. 둘째 현재 지역차원에서 산업위기 대응 및 산업도시 재창조와 관련된 어떠한 계획도 수립된 바가 없다. 향후 지역 주도로 장기적이고 지속적으로 산업도시 재창조 정책을 추진하기 위해서는 우선, 이를 위한 종합적 재생계획이 마련되어야 한다. 마지막으로 현재 상당히 많은 예산들이 산업 위기지역으로 쏟아지고 있다. 하지만 이러한 예산들은 지역차원의 종합적 전략과 연계되지 못하고 부문별로 개별적으로 사용되고 있어 정책의 효과가 미미하다. 따라서 우선 산업도시 재창조를 위해 필요한 인프라 등과 관련해서는 중앙정부가 계획에서 지역으로 뿌리는 형태의 재정지원체계를 지역에서 계획을 수립하면 이에 맞춤형으로 지원하는 방식으로 전환할 필요가 있다. 다음으로 기업의 변화를 촉발하는 측면에서 기업들의 기업가적 발견과 얼라이언스에 의한 산업구조 개선 노력에 대해 지속적이고 안정적으로 지원할 수 있는 체계를 구축해야 한다. 이를 위해서는 현재 정부주도의 업종전환투자보조금을 해당 광역지자체, 산업도시 및 주변 도시, 지역 금융기관이 주도한 구조개선 펀드에 국가가 출연하는 방식으로 전환하여 지역 주도로 보다 책임감 있고 지역 맞춤형으로 지원할 수 있도록 해야 한다.

이러한 전략과 과제를 실현하기 위하여 우선 위기에 처한 지방 산업도시를 대상으로 도시재생전략계획을 시범적으로 수립하고 이를 바탕으로 국토부 뿐만 아니라 산업부·고용부·과기부 등 산업에 관련된 부처와 문화부·복지부·교육부 등 도시혁신과 관련된 부처가 함께 맞춤형으로 지원하는 시스템을 실험해 보아야 한다. 둘째 산업위기지역에서 필요한 일들에 대해서 다부처가 맞춤형으로 지원하는 형태의 지역발전투자협약을 적용

해 볼 수 있다. 셋째 국토종합계획에서 지방 중소 산업도시권을 중소도시의 중요한 균형발전거점의 하나로서 위상을 재조명해야 한다. 마지막으로 하향식 지원 방식의 한계를 극복하기 위하여 미국의 SC2 프로그램과 같이 중앙부처 공무원으로 구성된 지원팀을 위기에 처한 산업도시로 파견하여 지자체 단체장 및 지역 거버넌스와 함께 비전과 계획을 수립하고, 이 계획을 통해 도출된 사업과 제도개선 사항을 역으로 범부처 위원회에서 논의하고 예산과 정책에 반영하는 방식을 도입해야 한다.

2. 향후과제

탈산업화 과정을 거치고 있는 지방 산업도시의 위기 진단과 재생에 관련된 본격적인 연구는 2016년 조선업 발 산업위기를 계기로 본격화되고 있다. 본 연구는 이러한 시작 단계의 기초연구로서 지역의 전체적인 현황과 정책대응, 이에 대한 기업과 노동자들의 체감도를 파악하는 것에 집중하였다.

본 연구를 통하여 정책의 종합성, 중장기성, 지역주도성 등 정책의 기본 원칙들에 대하여는 어느 정도 합의에 이르렀지만, 아직까지는 정책을 현실에 적용하기에는 구체성이 다소 부족하다. 중장기적 국가 과제로서 지방산업도시를 중소도시권의 균형발전거점으로서 재건하기 위하여 아래의 과제들이 향후 추가되어야 한다.

먼저 지방 산업도시 재생 정책의 기반을 강화하기 위하여 스마트 전문화뿐만 아니라 최근 해외 정책 서클에서 논의되는 산업도시 관련 이론과 정책 동향들을 보다 폭넓고 체계적으로 정리할 필요가 있다. 둘째 지방 산업도시별로 각각의 산업 및 기술 특성, 고용 특성, 그리고 기업, 대학, 연구소, 지원기관, NPO 등 지역의 각 행위 주체와 주체 간 관계에 대한 보다 정교한 기초조사와 분석이 필요하다. 셋째 산업구조 고도화 및 다양화, 산업부문과 교육부문간 연계, 공간구조 개편 및 유휴공간의 활용, 도시 서비스의 질 향상 등 분야별 추진과제를 실행하기 위한 부문별 정책방안들을 보다 구체화할 필요가 있다. 넷째 다양한 분야의 의견수렴이 필요하다. 우선 현재 산업위기 대응을

하고 있는 광역 및 기초의 정책 담당자와 테크노파크의 전담반에 대한 의견수렴이 필요하다. 다음으로 지역의 중견·중소기업 및 기업에서 일을 하고 있는 숙련기술자들을 대상으로 한 분야별 모임과 의견수렴이 필요하다. 마지막으로 지역의 연구 및 교육을 담당하고 있는 연구기관, 대학 등에 대한 의견수렴이 필요하다. 다섯째 공공–민간–비영리 부문 간 협력을 지원하고, 광역–기초–대도시 간 파트너쉽이 형성될 수 있도록 통합적이고, 다중 관할적인 방식의 정부 지원체계를 고안해야 한다. 기존의 기능별로 행정구역별로 분절된 방식의 접근으로는 위기에 직면한 지방 중소 산업도시를 밑바닥으로부터의 근본적으로 변화시킬 수 없기 때문이다.

참고문헌
REFERENCE

【 인용문헌 】

개리피사노, 윌리 시, 고영훈 옮김, 2019, 왜 제조업 르네상스인가? , 지식노마드

경상남도, 2018, 고용·산업 위기대응 특별지역 지원 안내

구양미, 2012, 서울디지털산업단지의 진화와 역동성. 한국지역지리학회지, 18(3), 283-297.

국토개발연구원. 1996, 국토50년 21세기를 향한 회고와 전망, 서울프레스

국토교통부, 2013, 국토발전전시관 건립 기본계획

국토교통부, 2018. 12. 30., 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인

국토교통부, 2019. 1. 8, 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인

국회예산정책처, 2019, 2018회계연도 결산 위원회별 분석(산업통상자원중소벤처기업위원회 소관)

군산시, 2018, 군산시 경제지표

군산시, 2018, 군산시 도시재생전략계획

김대근 외, 2011, 산업지역 도시재생 활성화 요인에 관한 연구, 대한국토·도시계획학회 제46권 제6호

김선배 외, 2016, 스마트 특성화 기반의 지역맞춤형 지역산업 육성전략과 과제, 산업연구원

김성연, 2018, 노후산업단지 지원사업의 실태분석 및 감사시사점, 감사원, 감사연구원

김수진 외, 2018, 산업위기대응특별지역 지정의 시사점 및 향후 정책방향, 산업입지 Vol. 68. p06

김수현, 2018, 군산시 고용동향과 이직자의 일자리 이동특성, 지역고용동향 브리프, 한국고용정보원

김희선·김정주·신지영, 2017, 제 4차 산업혁명과 중소기업 혁신과제, 중소기업연구원

네이버 지식백과, 시사상식사전, 2018. 06. 28., 산업위기대응특별지역

류승한, 2018. 10. 22., 산업단지 개발 50년, 성과와 과제, 국토정책 Brief, 국토연구원

박문석 역, 2013.12, 쇠퇴하는 도시들의 도시정책: 뒤스부르크와 라이프치히 비교, 국토연구원 창조적 도시재생시리즈 42
박승, 2019, 한국경제와 포용적 성장, 한국행정연구원, 행정포커스 No 137
배성민 외, 2017, 노후산단 근로환경 개선을 통한 일자리 활성화 방안, 한밭대 산학협력단
서연미, 2012, “외레순(Øresund)지역의 복합형 도시개발: 말뫼 베스트라 함넨과 코펜하겐 외레스타드(Ørestad),” 월간 국토, 364
송부용, 박진호, 2019, 환경변화에 따른 영남권 전통산업도시의 현황과 과제, 2019 한국 산업도시의 변화와 과제 국제컨퍼런스 발표자료, 국토연구원
안종천·엄준호·이평직, 2017, 리버풀스토리: 역사와 문화를 아로새긴 도시재생, 국토연구원 창조적 도시재생시리즈 80
유재윤, 2019, 산업도시 르네상스와 공동체, 국토연구원
이규용 외, 2016, 고용위기 지역의 지역고용전략 해외사례연구, 한국노동연구원, pp.7-27
이두희, 2019, 지역산업위기 원인과 극복방안, 2019년 사단법인 한국경제지리학회 춘계학술대회(19.05.25)
이범현 외, 2018, 공업지역 특성분석을 통한 도시 활력 제고방안, 국토연구원
이상호, 2005, 민관파트너쉽에 의한 지역산업정책과 대기업의 사회적 책임; 독일 볼프스브르크 지역의 사례를 중심으로, 노동사회. 98호: 159-172
이왕건, 2018, 도시재생 R&D 경제기반형 도시재생 모델 개발 및 실증 최종평가 발표자료, 국토연구원
이왕건, 구홍미 외 번역. 2010. 신성장을 위한 도시재생전략: 미국의 쇠퇴산업지역을 21세기형 경제 구조로 재편, 브루킹스연구소 출판, 2010 KRIHS번역총서 2
임은선, 이영주, 정병화, 신문후, 2018, 기초생활 SOC 10분 내에 이용 가능한가? 살기좋은 삶터의 조건, 국토이슈리포트, 2.
장철순 외, 2014, 산업도시의 진단 및 지속적 발전방안 연구, 국토연구원
장철순 외, 2015, 노후거점산업단지 경쟁력 강화 전략계획 연구, 국토연구원
장철순·김영수, 2015, 노후거점산업단지 경쟁력강화 전략계획 수립연구, 국토·산업연구원

전라남도, 2018, 고용·산업위기대응 특별지역 지원 안내
전남도 지역경제과, 2018.06.14., 고용·산업위기대응 특별지역 설명회 및 정부지원 안내3
전병유, 2009, 고용개발촉진지역 지정 및 지원방안에 관한 연구, 고용노동부
전지혜, 2019.06.28., 위기의 산업도시, 재도약하려면, 프레시안
정준호, 2016, “EU의 스마트 전문화 및 미국의 제조업 르네상스 정책에 대한 비판적 검토와 한국 지역산업정책 방향,” 한국경제지리학회지, 19(4)
정준호, 2017, “미국의 제조업 부활 정책 및 리쇼오링 현상,” 월간 노동리뷰
정철주, 2015, 노후산업단지 재생사업 민간참여 활성화 방안 연구, 국토교통부
조성철, 2019, 한국 산업도시의 위기 진단과 회복력 제고를 위한 정책방향, "한국 산업도시의 변화와 과제" 국제컨퍼런스 자료집(2019.6.12.)
조성철, 2019, 국내 산업도시 부문별 취약성 진단, 지도로 보는 우리국토, 국토 통권 456호
조형제, 2009, 산업과 도시, 후마니타스
중소기업청, 2018.11, 산업경쟁력강화법에서의 시구읍면에 의한 창업지원, 창업기운양성 가이드라인
통계청, 2015, 전국사업체조사 원자료,
통계청, 각 년도, 광업 · 제조업 조사.
통계청, 각 년도, 전국사업체조.
포스텍 박태준미래전략연구소, 2017, 유니버+시티, 대학과 도시의 상생발전, 포항공과대학교 출판부
홍사흠 외, 2016, 지역경제 회복력 진단 및 증진방안 연구, 국토연구원
황세원, 2019.06.19., 고용위기에 수천억 그 돈은 다 어디로 갔을까, 오마이뉴스
현대경제연구원, 2018, 한국 주력산업의 위기와 활로, 경제주평 (통권 879호)
일본 경제산업성 지역경제산업그룹, 2019.4 지역미래투자촉진법에 대하여
일본 경제재생본부, 2014.1.24, 산업경쟁력 강화에 관한 실행계획
일본 경제재생본부, 2019.6.21, 성장전략실행계획
일본 경제재생본부, 2016.6.2, 일본재흥전략 2016–제4차 산업혁명을 향하여–

일본 중소기업청, 2018.11, 산업경쟁력강화법에서의 시구읍면에 의한 창업지원, 창업기 운양성 가이드라인

일본 총무성, 재무성, 후생노동성, 농림수산성, 경제산업성, 국토교통성, 2017.8.10., [지역에 있어서 지역경제견인사업촉진에 관한 기본 방침]

柿沼重志·中西信介, 2014.3, 산업경쟁력강화법의 개요와 국회논의정리, 경제의 프리즘 No126

Asheim, B. T., 2019, Smart specialisation, innovation policy and regional innovation systems: what about new path development in less innovative regions? , Innovation: The European Journal of Social Science Research, 32(1), 8-25.

Atkins, P., Blumenthal, P., Edisis, A., Friedhoff, A., Curran, L., Lowry, L., St. Clair, T., Wial, H., &Wolman, H., 2011, Responding to Manufacturing Job Loss: What Can Economic Development Policy Do? , Brookings.

Bennett & Gatx, 2008, Metropolitan Policy Program at Brookings - Louisville, Kentucky, Brookings.

Boschma, R., 2005, Proximity and innovation: a critical assessment. Regional studies, 39(1), 61-74.

Chen, S., 2011, University and Industrial City Transition: Case Study of Malmö's Transition with a Focus on the Role Played by Malmö University, Master Thesis of Lund University.

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.

Coe, N. & Hess, M., 2011, Local and regional development: a global production network approach, in Pike, A., Rodríguez-Pose, A. and Tomaney, J. (eds.), Handbook of Local and Regional Development, London: Routledge, 128-138.

Deitrick, Sabina, 1999, The Post Industrial Revitalization of Pittsburgh : Myths and Evidence, Community Development Journal 34(1)

Dicken, P., 2011, Global Shift: Mapping the changing contours of the world econo my (6th ed.), London: Sage Publications.

Executive Office of The President, 2009, A Framework for Revitalizing American Manufacturing, The White House.

Executive Office of The President, National Science and Technology Council, Adva nced Manufacturing National Program Office, 2016, National Network for Ma nufacturing Innovation Program - Strategic Plan.

Foray, D., 2018, Smart specialisation strategies and industrial modernisation in Eu ropean regions—theory and practice. Cambridge Journal of Economics, 42(6), 1505-1520.

Fox, J., 2016 March, "About That U.S. Manufacturing Renaissance," Bloomberg Opinion, (URL: https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2016-03-17/about-that-u-s-manufacturin g- renaissance)

Gereffi, G., 2014, Global value chains in a post-Washington Consensus world, Re view of international political economy, 21(1), 9-37.

Grillitsch, M., & Asheim, B., 2018, Place-based innovation policy for industrial diversification in regions. European Planning Studies, 26(8), 1638-1662.

Hess, M. and Yeung, H. W. C., 2006, Whither global production networks in eco nomic geography? Past, present and future, Environment and Planning A., 38(7), 1193-1204.

Humphrey, J., and Schmitz, H., 2002, How does insertion in global value chains affect upgrading in industrial clusters? , Regional studies, 36(9), 1017-1027.

Henderson, J., Dicken, P., Hess, M., Coe, N., & Yeung, H. W. C., 2002, Glob al production networks and the analysis of economic development, Review of international political economy, 9(3), 436-464.

Jeff Simms, 2014, Evaluation of the Strong Cities, Strong Communities Team Pilot

Final Report, Abt Association

KentuckianaWorks, 2017, YEAR IN REVIEW JULY 2016-JUNE 2017.

KentuckianaWorks, 2018, YEAR IN REVIEW JULY 2017-JUNE 2018.

KMCC, 2017, Kentucky Manufacturing Career Center Anniversary Report. (URL: http://files.constantcontact.com/57161b9e001/b1ae5a8a-4132-4aa3-b4db-9220a9744919.pdf)

Liu, W., & Dicken, P, 2006, Transnational corporations and 'obligated embeddedness': Foreign direct investment in China's automobile industry, Environment and Planning A, 38(7), 1229-1247.

MacKinnon, D., 2012, Beyond strategic coupling: reassessing the firm-region nexus in global production networks, Journal of Economic Geography, 12(1), 227-245.

Martin, R., 2010, Rethinking regional path dependence: beyond lock-in to evolution, Economic geography, 86(1), 1-27.

Martin, R., 2011, Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks. Journal of economic geography, 12(1), 1-32.

Martin, R., and Sunley, P., 2011, Conceptualizing cluster evolution: beyond the life cycle model?, Regional studies, 45(10), 1299-1318.

Martin, R., Sunley, P., Gardiner, B., and Tyler, P., 2016, How regions react to recessions: Resilience and the role of economic structure, Regional Studies, 50(4), 561-585.

Menzel, M. P., and Fornahl, D., 2009, Cluster life cycles—dimensions and rationales of cluster evolution, Industrial and corporate change, 19(1), 205-238.

National Economic Council, 2016, Revitalizing American Manufacturing - The Obama Administration's Progress in Establishing a Foundation for Manufacturing Leadership, The White House(October, 2016).

Orlando Economic Partnership, 2019, 2030 Insight into Orlando's Future, (January, 2019).

Patrick Pontius, 2017, SC2 Final Report, White House Council on Strong Cities, Strong Communities

Peter R. & Hugh S., 2005, Urban Regeneration a Handbook, SAGE Publication

Rivas, M., 2018, Smart Specialisation at City Level, URBACT-InFocus final report.

Sargent Jr., J. F., 2016, The National Network for Manufacturing Innovation, Congressional Research Service.

Sygusch, R., 2013, Wolfsburg im Wandel, The Association of German Urban Statisticians, Der Verband Deutscher Städtestatistiker (2013.03.18. 발표자료), (https://docplayer.org/22772513-Wolfsburg-im-wandel-fruehjahrstagung-vdst-18-03-2013-ralf-sygusch.html)(접속일자: 2019.10.10.)

The Right Place, 2018, Manufacturing in West Michigan, The Right Place.

United States Office of Management and Budget, 2009, OMB Bulletin No. 10-20: Update of Statistical Area Definitions and Guidance on Their Uses, The White House(December, 2009.)

Yang, C., 2013, From Strategic Coupling to Recoupling and Decoupling: Restructuring Global Production Networks and Regional Evolution in China, European Planning Studies, 21(7), 1046-1063.

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.

Zimmermann, C., 2013, Industrial cities: History and future: Class and Culture in an Industrializing City 1877-1919, Albany: The State University of New York Press.

【 보도자료 】

고용노동부, 18.04.06, 고용노동부, 군산, 통영 등 6개 지역, '고용위기지역'으로 지정

고용노동부, 19.04.04, 고용노동부, 군산 등 '고용위기지역' 지정 기간 1년 연장

관계부처합동, 13.09.25, 3차 투자활성화 대책(산업단지 경쟁력 강화)

관계부처합동, 14.03.12, 지역주도 맞춤형 지역경제 활성화 대책

관계부처합동, 14.12.23, 노후산단 리모델링 종합계획

관계부처 합동, 16.10.31, 조선밀집지역 경제활성화 방안, 제6차 산업경쟁력강화 관계장관회의

관계부처합동, 18.4.05, 지역경제회복을 위한 2단계 지원대책, 제15차 산업경쟁력강화 관계장관회의

관계부처합동, 19.06.19, 제조업 르네상스 비전 및 전략

국가균형발전위원회·국토교통부, 19.04.08, "지역주도의 포용발전, 중앙-지방이 함께 만들겠습니다. 지역발전투자협약 11개 시범사업 선정, 사업당 3년간 국비 100억원 수준 지원"

국토교통부, 14.4.29, 도시재생선도지역 13곳 지정

국토교통부, 16.4.18, 신규 도시재생사업 33곳 확정, 협업 통해 범정부적 지원

국토교통부, 17.3.28, 노후된 산업단지에 고부가가치를 위한 재생사업 추진

국토교통부, 17.12.29, 대구·인천·순천 도시첨단산업단지 승인

국토교통부, 19.7.04, 19년 하반기 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인

국토교통부, 19.10.10, 도시재생특별법 및 도시재생 신규제도 설명회 발표자료

기획재정부, 18.3.08, 중견조선사 처리방안 및 구조조정 등에 따른 지역 지원대책 등 논의, 제14차 산업경쟁력 강화 관계장관회의

기획재정부, 18.05.29, 산업위기대응특별지역 추가 지정 및 지역대책 보완방안, 제17차 산업경쟁력강화 관계장관회의

기획재정부, 19.04.23, 산업위기대응특별지역 지정연장, 조선사업 활력제고 방안 보완대책, 제20차 산업경쟁력강화 관계장관회의

산업통상자원부, 18.03.08, 지역산업 구조조정 등에 따른 지원대책
산업통상자원부, 18.04.05, 군산시 산업위기대응특별지역 지정
산업통상자원부, 18.05.29, 울산 동구, 거제, 통영·고성, 창원 진해구, 영암·목포·해남을 산업위기대응특별지역으로 지정
산업통상자원부, 19.04.23, 산업위기대응특별지역 2년간 지정연장
산업통상자원부, 19.04.23, 산업부, 19년 추가경정예산안 4,378억원 국회 제출

【 웹사이트 】

경남일보(2017.9.3.) 창원시 인구 109만명서 105만으로 감소
한국은행경제통계시스템, 경제활동별 국내총생산 디플레이터 (http://dacos.bok.or.kr/)
시민의 소리(2019.1.30.) 고용산업위기지역 지원 특별법 제정 촉구 (http://www.siminsori.com/news/articleView.html?idxno=207319)
이코노미 조선(2016.09.05.), [성공사례 5] 스웨덴 말뫼: 덴마크 수도 코펜하겐 잇는 '외레순 대교' 개통 대학 설립 후 인재도 키워 IT·바이오 도시로 변신, (http://economychosun.com/client/news/view.php?boardName=C00&t_num=10403) (접속일자: 2019.09.24.)
정부24, 산업단지 환경개선 펀드 조성 사업(접속일자: 2019.1.22) (https://www.gov.kr/portal/ service/serviceInfo/B55062400005)
통영 폐조선소 도시재생 마스터플랜 국제공모(접속일자: 2019.2.13) (www.tongyeong-regeneration.com)
한국경제매거진, 2018.10.24, 현실이 된 '한국판 러스트 벨트'…"동·서남권이 흔들린다" (http://magazine.hankyung.com/business/apps/news?popup=0&nid=01&c1=1&nkey=2018102201195000311&mode=sub_view)
한경경제용어사전. 특별고용지원업종 (접속일자: 2019.1.28) (https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=3379679&cid=42107&categoryId=42107)
한국산업단지공단, 산업단지 구조고도화사업(접속일자: 2019.1.22) (https://www.kic

ox. or. kr/home /mwrc/advanc/strctAdvanc. jsp)
황세원(2019. 6. 10.) 고용위기에 수천억 그 돈은 다 어디로 갔을까? , 오마이뉴스
일본 수상관저홈페이지(접속일자: 2019. 6. 12) (https://www. kantei. go. jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/pdf/jigyou_all. pdf
Aller-Zeitung(2010. 06. 15.), Allerpark: 350 Arbeitsplätze und Millionen von Besuchern, (https://www. waz-online. de/Wolfsburg/Stadt-Wolfsburg/Allerpark-350-Arbeitsplaetze-und-Millionen-von-Besuchern), (접속일자: 2019. 10. 12.)
American Legal Publishing Corporation http://library. amlegal. com
Bauer, J. , 2019. 04. 03. , "Newsweek: Grand Rapids not just sick, it's dying," The Grand Rapids Press, Michigan Live Web site, (https://www. mlive. com/business/west-michigan/2011/01/newsweek_grand_rapids_is_not_j. html)(접속일자: 2019. 06. 16)
Bureau of Labor Statistics https://www. bls. gov/
Connecting Kentuckiana http://www. connectingkentuckiana. com/plan/
Data USA: https://datausa. io/
Florida first http://www. securingfloridasfuturebudget. com/HomeFY17. htm
FRED https://fred. stlouisfed. org/
Grand Rapids https://www. grandrapidsmi. gov/Government
Jeff Simms, 2014, Evaluation of the Strong Cities, Strong Communities (SC2) Teams Pilot Final Report, Abt Associates
Kentucky Center for Statistics https://kcews. ky. gov/KYLMI
KIPDA(Kentucky Regional Planning and Development Agency) http://www. kipda. org/Public_Administration/Louisville Metro Government https://louisvilleky. gov/
Newsweek, (2011. 01. 21.) "AMERICA'S DYING CITIES," Newsweek , (https://www. newsweek. com/americas-dying-cities-66873) (접속일자: 2019. 06. 16.)
Manufacturing. gov https://www. manufacturingusa. com/pages/program-details

Madison region economic partnership http://madisonregion.org/about/imcp/
/rates-and-incentives/#ouc-economic

Renn, A., 2018, Manufacturing a Comeback - Grand Rapids has become a midwes tern economic star and is generating new industrial jobs, City Journal (Sprin g, 2018), (https://www.city-journal.org/html/manufacturing-comeback-15 833.html)(접속일자: 2019.06.16.)

Patrick Pontius, 2017, Final SC2 Report, White House Council on Strong Cities, Strong Communities

【기 타】

포항시, 2019, 포항항 구항 도시재생 뉴딜사업(경제기반형) 활성화계획

통영시, 2019, 통영시 봉평지구(경제기반형) 도시재생활성화계획

목포시, 2018, 목포시 도시재생 전략계획

구미시, 2018, 2026 구미시 도시재생 전략계획

광양시, 2018, 광양시 도시재생 전략계획

SUMMARY

A Study on Comprehensive Urban Regeneration Strategies for Industrial Cities in Crisis

Park Soyoung, Kim Dongkun, Kwon Kyusang, Jeong Eunjin, Min Bumsik, Song Ahyun, Park Sohyun

Key words: Industrial Cities in Crisis, Urban Regeneration Strategy, Comprehensive Policy, Bottom-up Approach

In Korea, local industrial cities began to develop as the country deliberately fostered them in the process of promoting heavy industry, and it has led Korea's rapid economic growth until recently. Intensive investments in specific industries have been a basis for high growth, despite some structural weaknesses that are easily exposed to large external shocks. In fact, due to the economic downturn in the shipbuilding industry in 2016, large factories were shut down in local industrial cities, thereby causing massive unemployment and the overall slowdown of the local economy. Concerns about the Korean version of Rust-belt are growing in earnest due to the internal and external challenges such as the 4th Industrial Revolution, Automation, Globalization, Protectionism, Low Birth, Aging and Population Reduction.

The purpose of this study is threefold. The first is to develop a comprehensive urban regeneration policy. The second is to reorganize the local small and medium industrial cities in crisis beyond an immediate crisis. The third is to convert them into resilient cities that can not be easily threatened by external shocks.

In the aftermath of the shipbuilding industry crisis, large-scale policies at the national level and various related projects are being promoted simultaneously in the industrial crisis area. The existing major policies are focused on short-term measures for emergencies. In addition, although the Ministry of Trade, Industry and Energy(MOTIE), the representative ministry in charge of industrial policy, supports the industrial crisis area as well as the Ministry of Land, Infrastructure and Transportation(MOLIT), the representative ministry in charge of space policy, each executes the policy in a segmented manner. As a result, despite many efforts, the outcome of the policy is not successful.

This study presents four policy directions based on an analysis of the conditions of local industrial cities and the limitations of existing policies. First, local small and medium-sized industrial cities in Korea should be re-created as resilient cities while maintaining the urban characteristics of the manufacturing industry by utilizing local assets such as industry and technology, rather than transforming them into completely new cities based on service industries such as culture and tourism. Second, the success of the industrial city of reinvention depends on the efforts of the subject, namely local government, local enterprises, local universities and private organizations. Accordingly, it is the local government that takes a lead in recreating the local industrial city, while the role of central government entails providing a customized consulting to meet individual needs, and supporting the alignment of related resources. The regeneration of the third industrial city should be approached at the metropolitan level to achieve economies of scale beyond unit cities, such as Malmö, Sweden. Finally, considering the complexity of the issues, a policy supporting the industrial city regeneration should first find the problems facing cities and adopt a bottom-up approach in which various ministries are integrated together at the central government level.

부 록
APPENDIX

부록 1. 제조업이 부흥한 미국 도시권 순위

부록 1 | 표 1 | 2016년 제조업 고용 성장 미국 도시 순위 (U.S. Cities Winning the Battle for Manufacturing Jobs 2016)

순위	도시 명	주요 내역
1	Grand Rapids-Wyoming, MI	지역경제 내 제조업 일자리 비율: 20.7% 2015년 제조업 고용 증가율: 5.43% 2010-2015년 성장률: 29.05%
2	Elkhart-Goshen, IN	지역경제 내 제조업 일자리 비율: 47.3% 2015년 제조업 고용 증가율: 2.54% 2010-2015년 성장률: 37.11%
3	Louisville/Jefferson County, KY-IN	지역경제 내 제조업 일자리 비율: 11.9% 2015년 제조업 고용 증가율: 3.30% 2010-2015년 성장률: 25.59%
4	Detroit-Dearborn-Livonia, MI Metropolitan Division	지역경제 내 제조업 일자리 비율: 12.2% 2015년 제조업 고용 증가율: 1.53% 2010-2015년 성장률: 26.95%
5	Warren-Troy-Farmington Hills, MI Metropolitan Division	지역경제 내 제조업 일자리 비율: 12.3% 2015년 제조업 고용 증가율: 1.48% 2010-2015년 성장률: 30.63%
6	San Diego-Carlsbad, CA	지역경제 내 제조업 일자리 비율: 7.6% 2015년 제조업 고용 증가율: 2.96% 2010-2015년 성장률: 11.50%
7	Denver-Aurora-Lakewood, CO	지역경제 내 제조업 일자리 비율: 4.9% 2015년 제조업 고용 증가율: 3.69% 2010-2015년 성장률: 12.76%
8	Oakland-Hayward-Berkeley, CA Metropolitan Division	지역경제 내 제조업 일자리 비율: 7.9% 2015년 제조업 고용 증가율: 3.13% 2010-2015년 성장률: 11.46%
9	Cincinnati, OH-KY-IN	지역경제 내 제조업 일자리 비율: 10.8% 2015년 제조업 고용 증가율: 3.29% 2010-2015년 성장률: 11.92%
10	Portland-Vancouver-Hillsboro, OR-WA	지역경제 내 제조업 일자리 비율: 10.8% 2015년 제조업 고용 증가율: 2.04% 2010-2015년 성장률: 12.38%
11	Nashville-Davidson—Murfreesboro-Franklin, TN	지역경제 내 제조업 일자리 비율: 8.7% 2015년 제조업 고용 증가율: 2.45% 2010-2015년 성장률: 26.45%
12	Greenville-Anderson-Mauldin, SC	지역경제 내 제조업 일자리 비율: 13.6% 2015년 제조업 고용 증가율: 1.10% 2010-2015년 성장률: 13.91%
13	Atlanta-Sandy Springs-Roswell, GA	지역경제 내 제조업 일자리 비율: 6.1% 2015년 제조업 고용 증가율: 3.78% 2010-2015년 성장률: 11.58%
14	Lake County-Kenosha County, IL-WI Metropolitan Division	지역경제 내 제조업 일자리 비율: 14.8% 2015년 제조업 고용 증가율: 1.07% 2010-2015년 성장률: 10.25%
15	Seattle-Bellevue-Everett, WA Metropolitan Division	지역경제 내 제조업 일자리 비율: 10.5% 2015년 제조업 고용 증가율: -0.63% 2010-2015년 성장률: 11.21%

자료: Forbes 웹사이트 (https://www.forbes.com/pictures/57632a1f4bbe6f038784b087/the-us-cities-winning-the/#7ce1a5836f56)

부록 1 | 표 2 | 2017년 제조업이 부흥한 미국 대도시 순위(The U.S. Cities Where Manufacturing is Thriving)

순위	도시 명	주요 내역
1	Louisville/Jefferson County, KY-IN	지역경제 내 제조업 일자리 비율: 12.41% 2016년 제조업 고용 증가율: 5.58% 2011-2016년 성장률: 30.16%
2	Grand Rapids-Wyoming, MI	지역경제 내 제조업 일자리 비율: 20.48% 2016년 제조업 고용 증가율: 2.11% 2011-2016년 성장률: 22.73%
3	West Palm Beach -Boca Raton-Delray Beach, FL Metropolitan Division	지역경제 내 제조업 일자리 비율: 3.12% 2016년 제조업 고용 증가율: 4.09% 2011-2016년 성장률: 27.67%
4	Kansas City, MO	지역경제 내 제조업 일자리 비율: 7.52% 2016년 제조업 고용 증가율: 2.92% 2011-2016년 성장률: 17.55%
5	Warren-Troy-Farmington Hills, MI Metropolitan Division	지역경제 내 제조업 일자리 비율: 12.42% 2016년 제조업 고용 증가율: 1.79% 2011-2016년 성장률: 19.59%
6	Nashville-Davidson-Murfreesboro-Franklin, TN	지역경제 내 제조업 일자리 비율: 8.58% 2016년 제조업 고용 증가율: 4.13% 2011-2016년 성장률: 23.82%
7	Albany-Schenectady-Troy, NY	지역경제 내 제조업 일자리 비율: 5.53% 2016년 제조업 고용 증가율: -0.51% 2011-2016년 성장률: 17.6%
8	Orlando-Kissimmee-Sanford, FL	지역경제 내 제조업 일자리 비율: 3.47% 2016년 제조업 고용 증가율: 2.56% 2011-2016년 성장률: 13.03%
9	Salt Lake City, UT	지역경제 내 제조업 일자리 비율: 8.01% 2016년 제조업 고용 증가율: 2.94% 2011-2016년 성장률: 7.04%
10	Detroit-Dearborn-Livonia, MI Metropolitan Division	지역경제 내 제조업 일자리 비율: 12.41% 2016년 제조업 고용 증가율: 5.58% 2011-2016년 성장률: 30.16%
11	Columbus, OH	지역경제 내 제조업 일자리 비율: 6.91% 2016년 제조업 고용 증가율: 3.19% 2011-2016년 성장률: 11.36%
12	San Diego-Carlsbad, CA	지역경제 내 제조업 일자리 비율: 12.41% 2016년 제조업 고용 증가율: 5.58% 2011-2016년 성장률: 30.16%
13	Oakland-Hayward-Berkeley, CA Metropolitan Division	지역경제 내 제조업 일자리 비율: 7.79% 2016년 제조업 고용 증가율: 0.56% 2011-2016년 성장률: 12.7%
14	Cincinnati, OH-KY-IN	지역경제 내 제조업 일자리 비율: 10.66% 2016년 제조업 고용 증가율: 1.96% 2011-2016년 성장률: 10.61%
15	Miami-Miami Beach-Kendall, FL Metropolitan Division	지역경제 내 제조업 일자리 비율: 3.52% 2016년 제조업 고용 증가율: 2.21% 2011-2016년 성장률: 14.6%

자료: Forbes 웹사이트 (https://www.forbes.com/pictures/593847e531358e03e559ef73/the-us-cities-where-manuf/#20502d2a191f)

부록 1 | 표 3 | 2018년 제조업이 부흥한 미국 대도시 순위

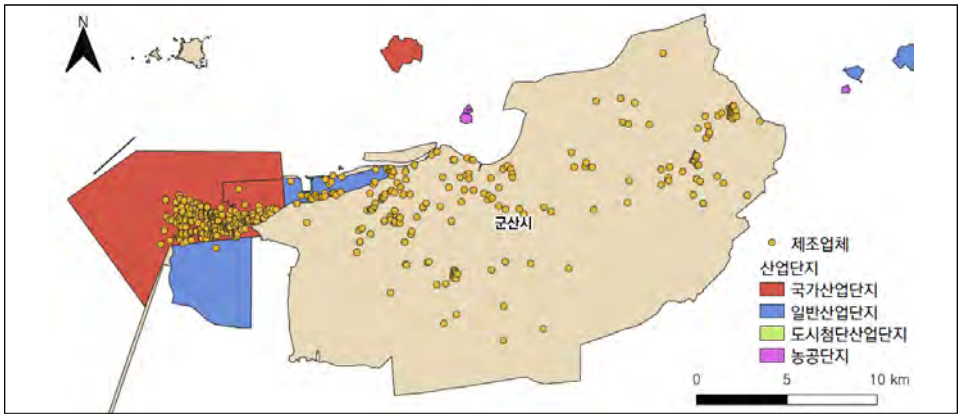
(THE LARGE CITIES WHERE MANUFACTURING IS THRIVING 2018)

순위	도시 명	주요 내역
1	Orlando-Kissimmee-Sanford, FL	2017년 제조업 고용 수: 46,500 2017년 고용성장: 7.9% 2012-2017년 고용성장: 23.6%
2	Oakland-Hayward-Berkeley, CA Metropolitan Division	2017년 제조업 고용 수: 97,400 2017년 고용성장: 5.8% 2012-2017년 고용성장: 22.2%
3	Grand Rapids-Wyoming, MI	2017년 제조업 고용 수: 115,700 2017년 고용성장: 2.1% 2012-2017년 고용성장: 20.5%
4	Miami-Miami Beach-Kendall, FL Metropolitan Division	2017년 제조업 고용 수: 43,800 2017년 고용성장: 6.1% 2012-2017년 고용성장: 22.6%
5	West Palm Beach -Boca Raton-Delray Beach, FL Metropolitan Division	2017년 제조업 고용 수: 20,000 2017년 고용성장: 1.5% 2012-2017년 고용성장: 27.3%
6	Warren-Troy-Farmington Hills, MI Metropolitan Division	2017년 제조업 고용 수: 160,700 2017년 고용성장: 1.1% 2012-2017년 고용성장: 18.5%
7	Albany-Schenectady-Troy, NY	2017년 제조업 고용 수: 26,600 2017년 고용성장: 1.9% 2012-2017년 고용성장: 14.2%
8	Louisville/Jefferson County, KY-IN	2017년 제조업 고용 수: 82,000 2017년 고용성장: 0.3% 2012-2017년 고용성장: 14%
9	Las Vegas-Henderson-Paradise, NV	2017년 제조업 고용 수: 23,400 2017년 고용성장: 3.5% 2012-2017년 고용성장: 14.5%
10	San Diego-Carlsbad, CA	2017년 제조업 고용 수: 168,600 2017년 고용성장: 1.9% 2012-2017년 고용성장: 11.1%
11	Atlanta-Sandy Springs-Roswell, GA	2017년 제조업 고용 수: 168,600 2017년 고용성장: 1.8% 2012-2017년 고용성장: 12.8%
12	Omaha-Council Bluffs, NE-IA	2017년 제조업 고용 수: 34,000 2017년 고용성장: 4.4% 2012-2017년 고용성장: 8.1%
13	Raleigh, NC	2017년 제조업 고용 수: 35,000 2017년 고용성장: 1.7% 2012-2017년 고용성장: 14%
14	Phoenix-Mesa-Scottsdale, AZ	2017년 제조업 고용 수: 127,100 2017년 고용성장: 5.5% 2012-2017년 고용성장: 8.5%
15	Salt Lake City, UT	2017년 제조업 고용 수: 58,400 2017년 고용성장: 2.5% 2012-2017년 고용성장: 7.2%

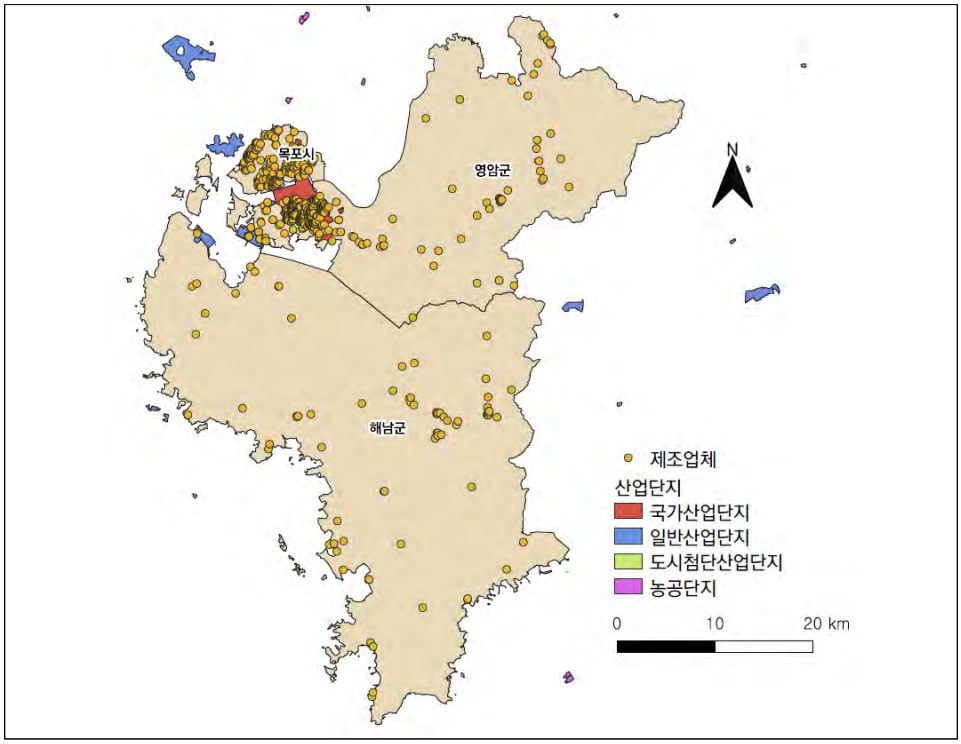
자료: Forbes 웹사이트 (https://www.forbes.com/pictures/5b0325cb4bbe6f748689fd1b/the-us-cities-where-manuf/#57eb53673787)

부록 2. 지방 산업도시별 제조기업의 입지분포 (2018년 기준)

부록 2 | 그림 1 | 군산

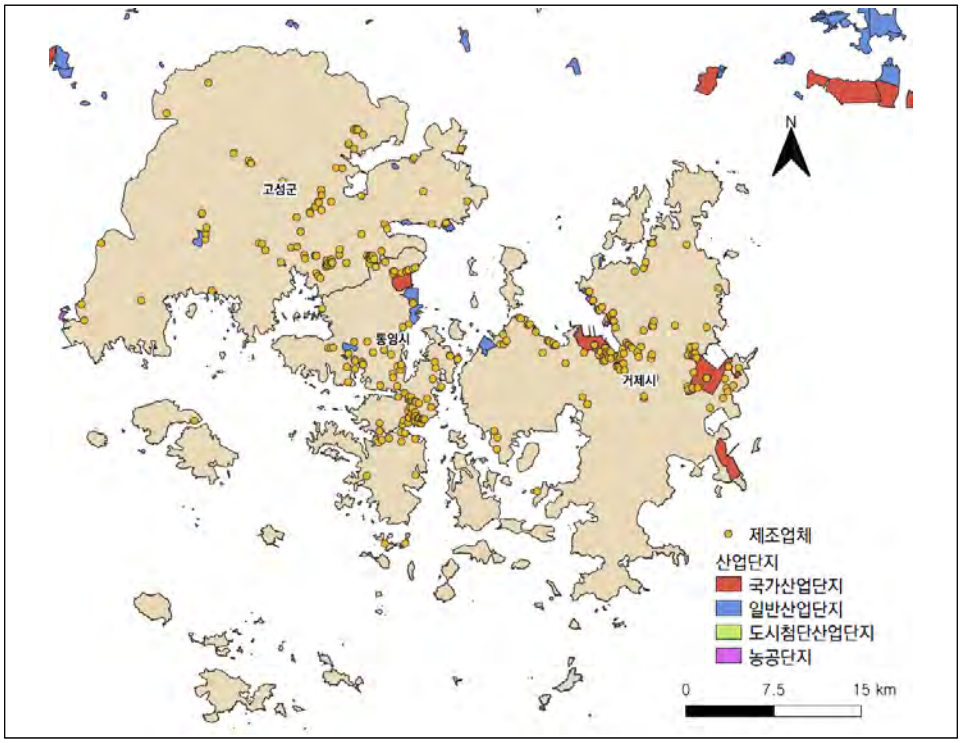


부록 2 | 그림 2 | 목포·영암·해남



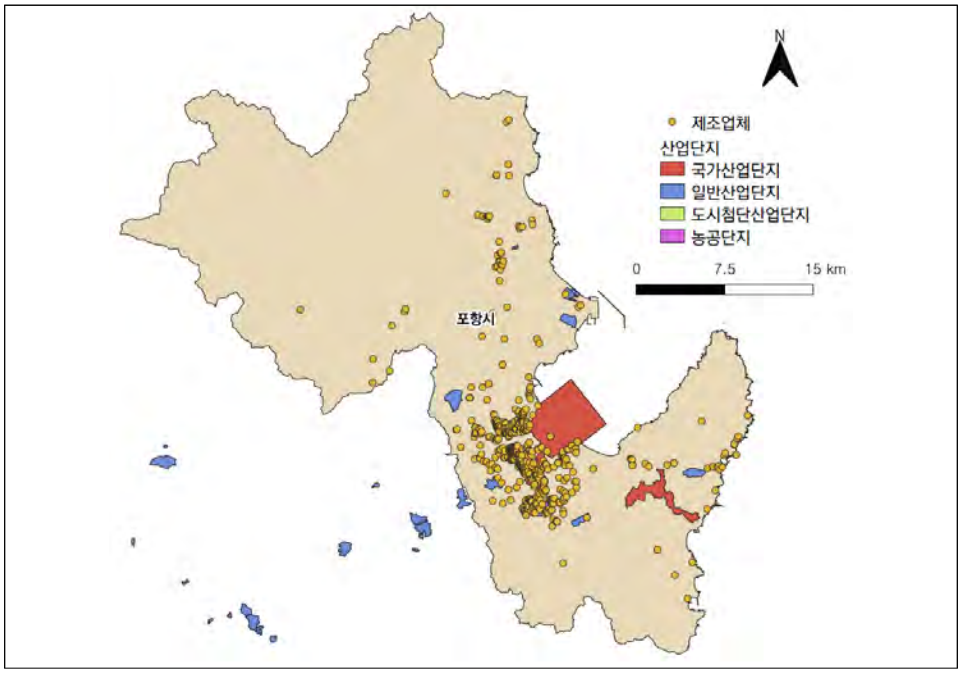
자료: 저자 작성

부록 2 | 그림 3 | 통영·거제·고성

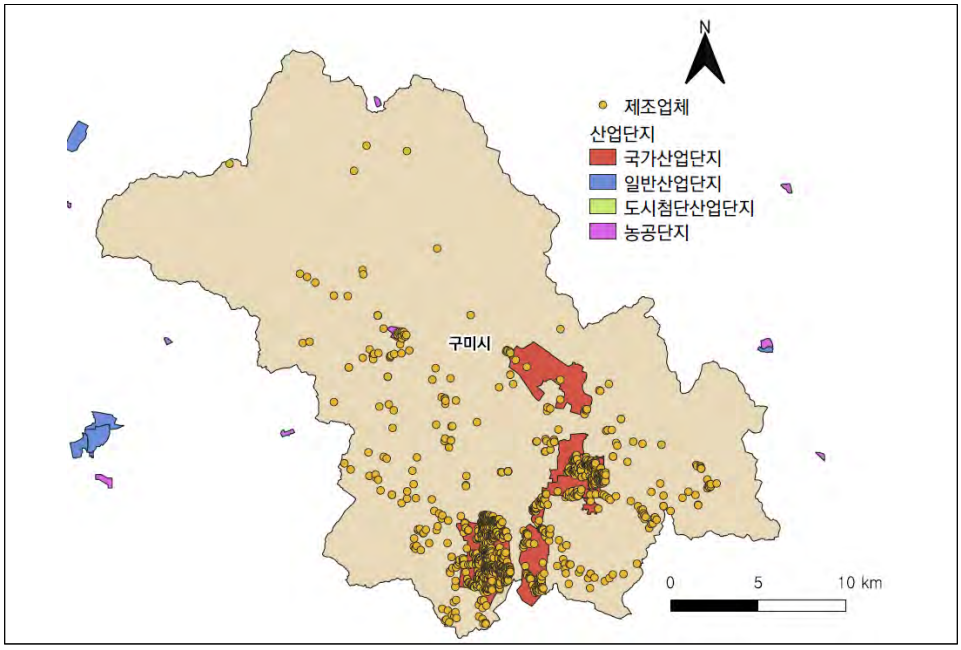


자료: 저자 작성

부록 2 | 그림 4 | 포항

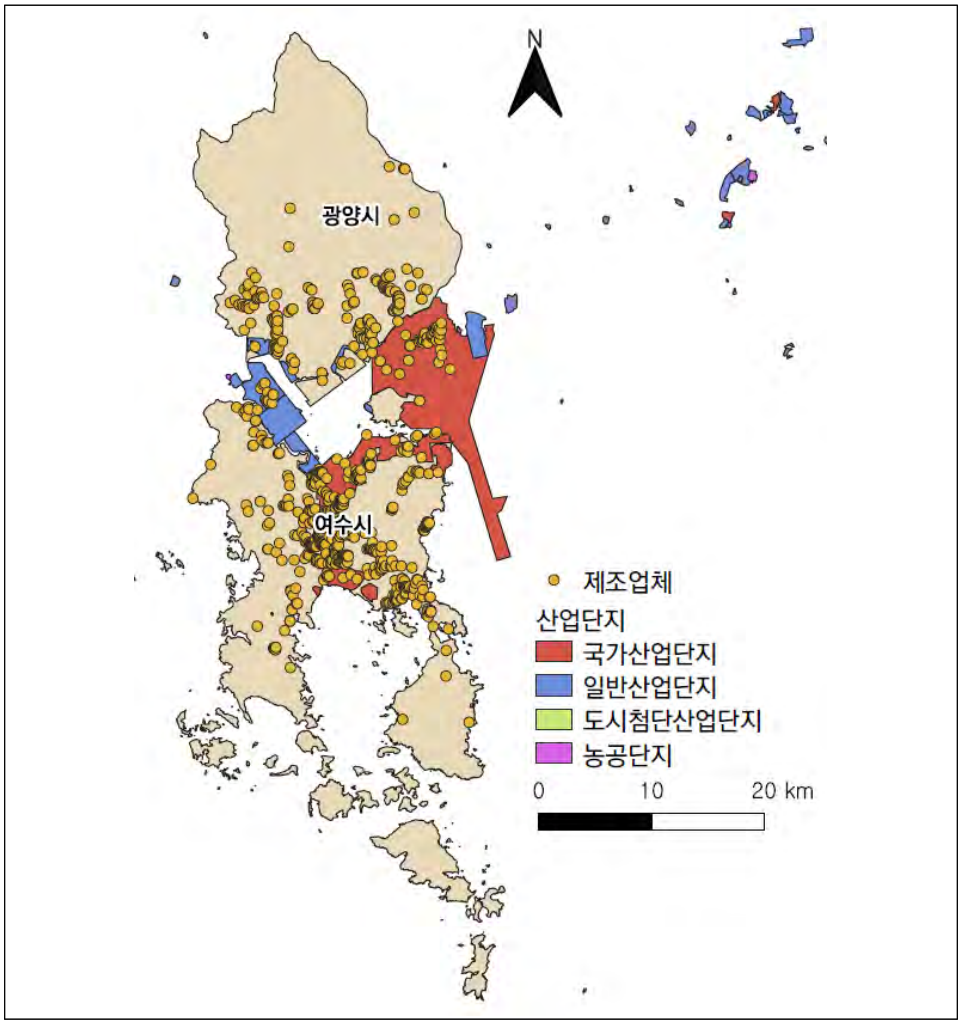


부록 2 | 그림 5 | 구미



자료: 저자 작성

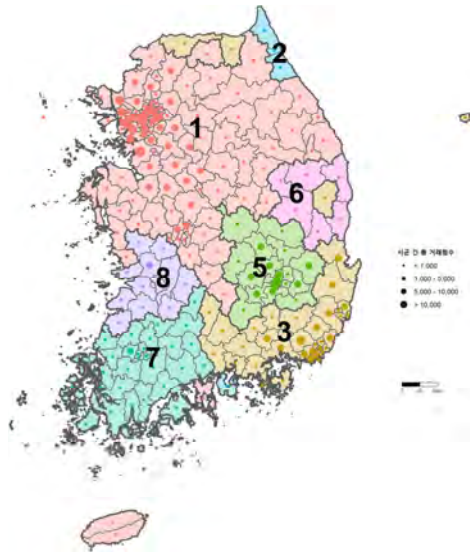
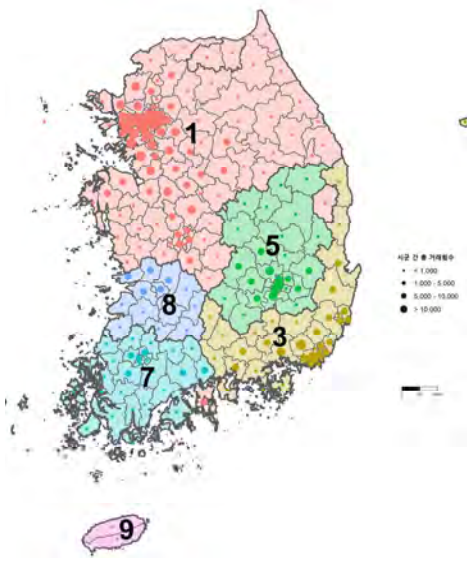
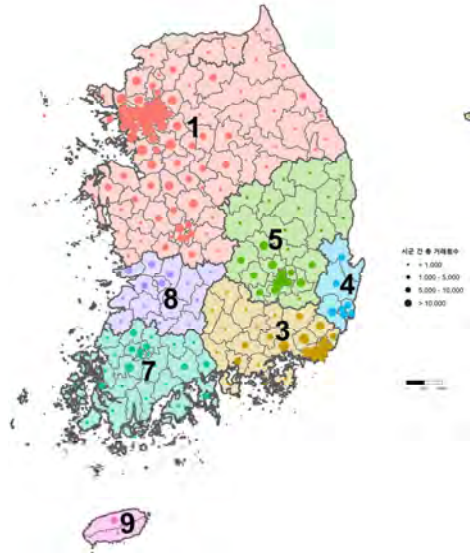
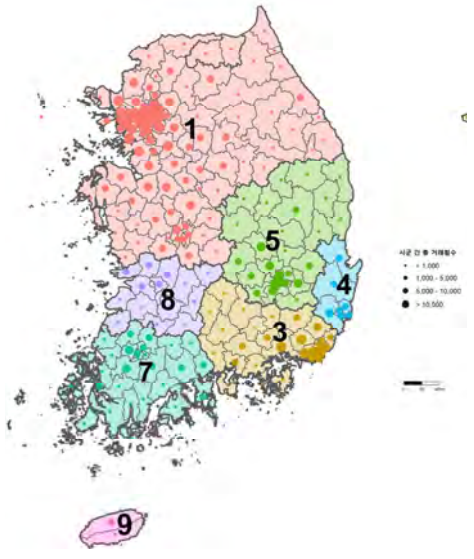
부록 2 | 그림 6 | 여수·광양



자료: 저자 작성

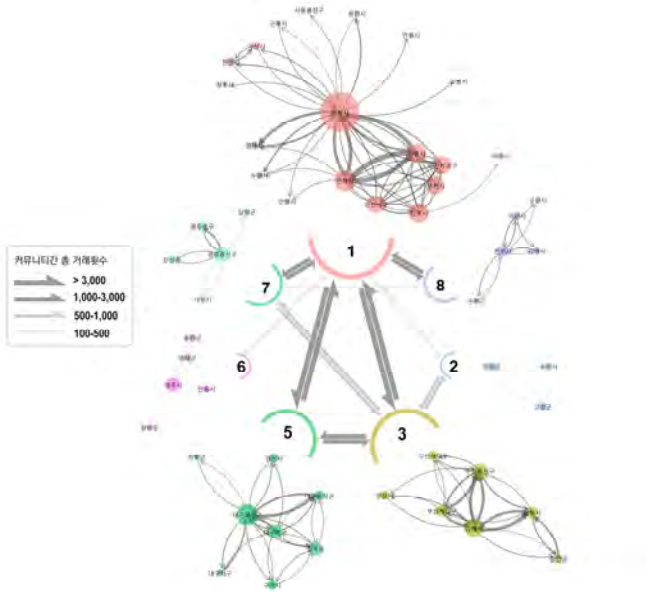
부록 3. 지방 산업도시 기업간 거래관계 및 통근통행 네트워크

부록 3 | 그림 1 | 기업 거래망을 활용한 우리나라의 기능적 경제권 (2018년 기준)

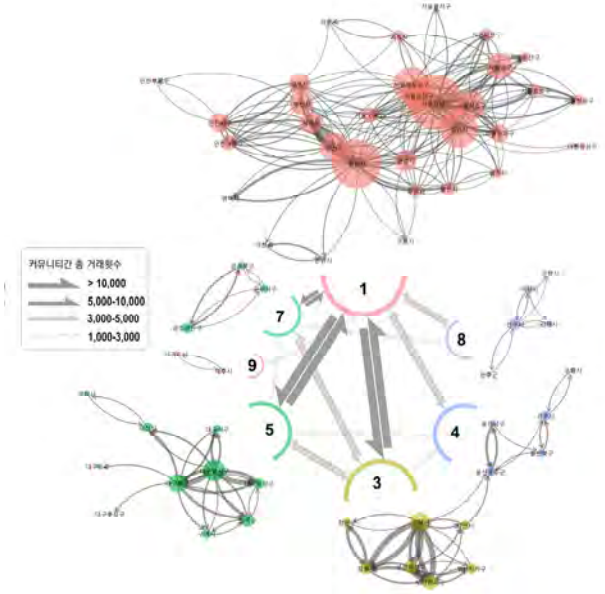
제조업체 간 거래망	제조업 1차 거래망
	
제조업 2차 거래망	**전체 거래망**
	

부록 3 | 그림 2 | 기업 거래망을 활용한 기능적 경제권 내 거래관계 (2018년 기준)

제조업체 간 거래망



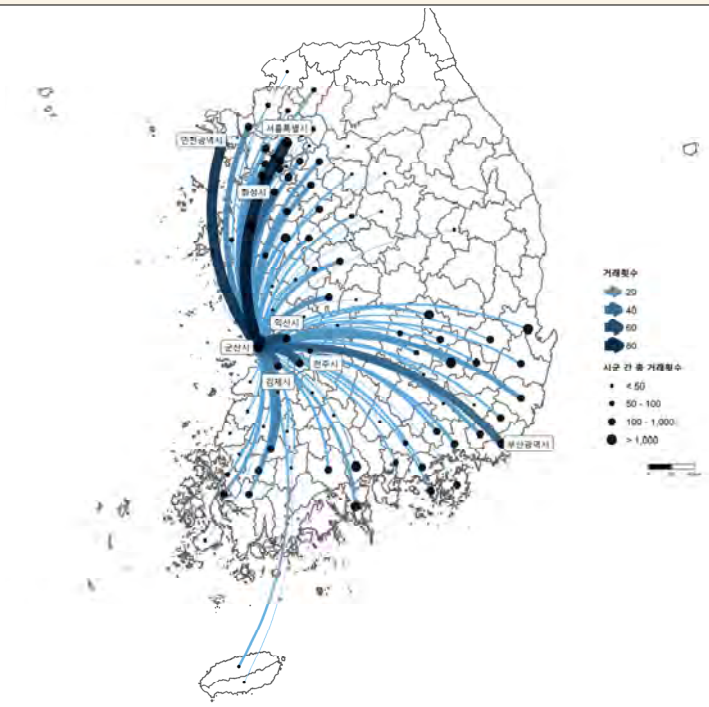
전체 거래망



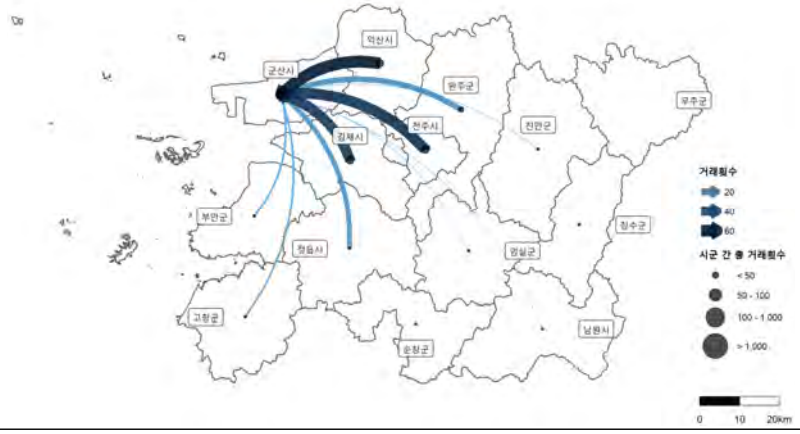
주: 시각화를 위해 제조업체 간 거래망의 경우 거래량 〉 80, 전체 거래망의 경우 거래량 〉 150 인 링크만 표기함

부록 3 | 그림 3 | 군산 제조기업의 구매 네트워크 (2018년)

전국 구매 네트워크



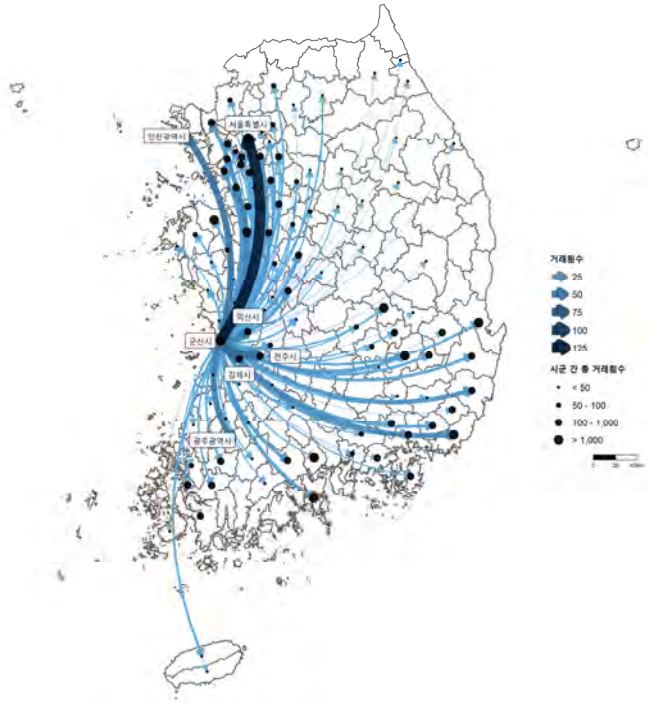
지역 내 구매 네트워크



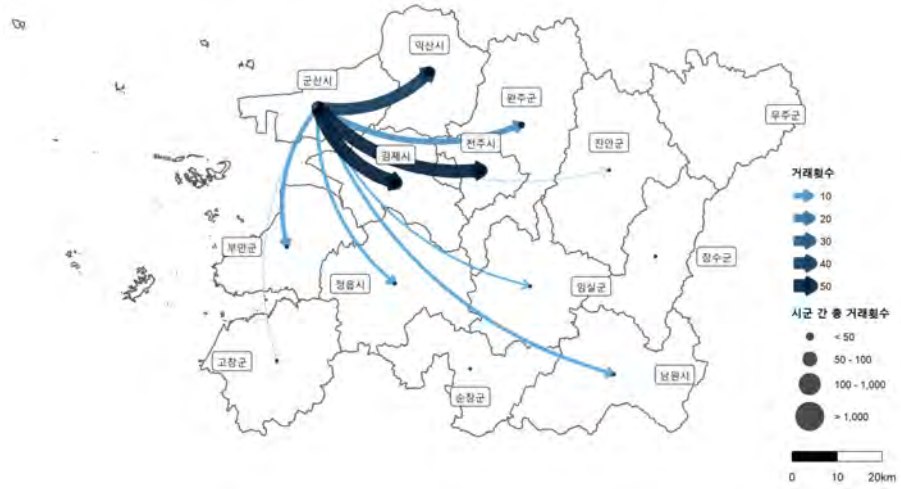
자료: 저자 작성

부록 3 | 그림 4 | 군산 제조기업의 판매 네트워크 (2018년)

전국 판매 네트워크



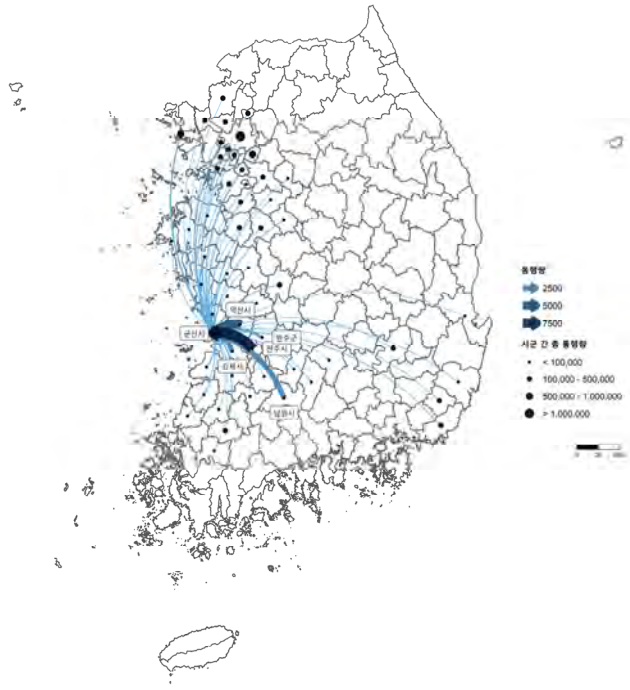
지역 내 판매 네트워크



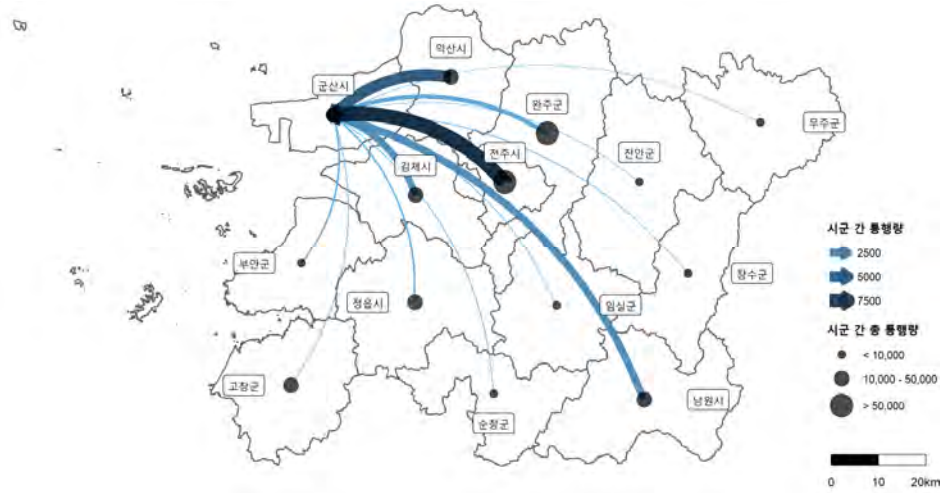
자료: 저자 작성

부록 3 | 그림 5 | 군산의 유입통근 네트워크 (2017년)

전국 유입통근 네트워크



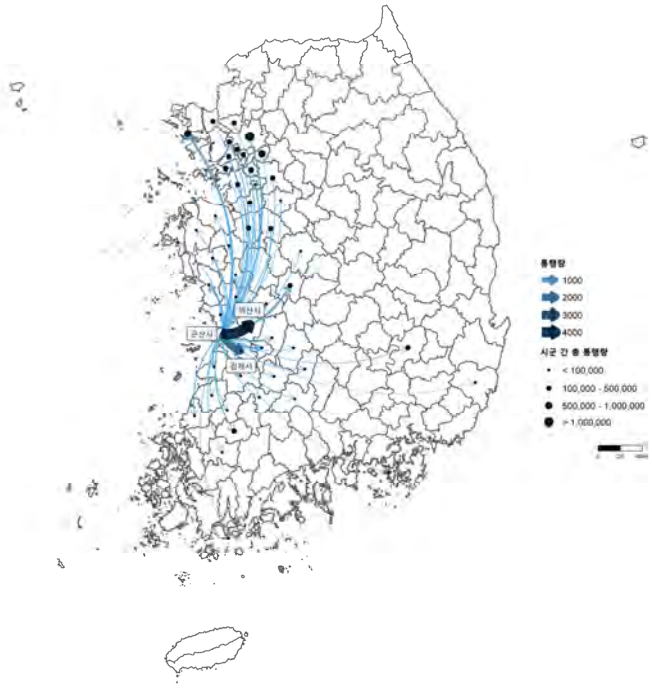
지역 내 유입통근 네트워크



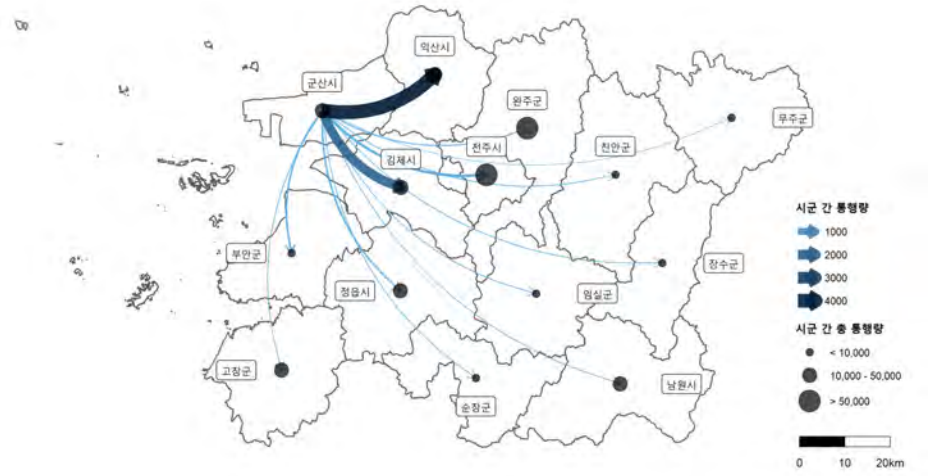
자료: 저자 작성

부록 3 | 그림 6 | 군산의 유출통근 네트워크 (2017년)

전국 유출통근 네트워크



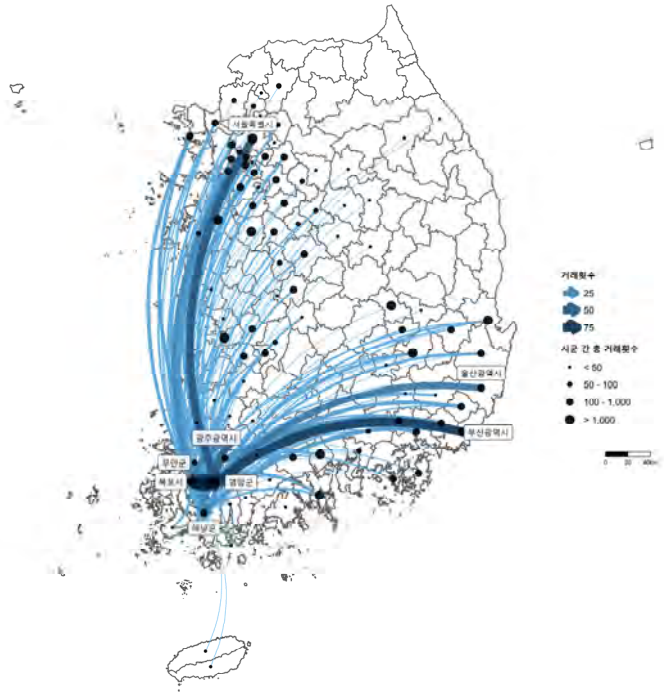
지역 내 유출통근 네트워크



자료: 저자 작성

부록 3 | 그림 7 | 목포 · 영암 · 해남 제조기업의 구매 네트워크 (2018년)

전국 구매 네트워크

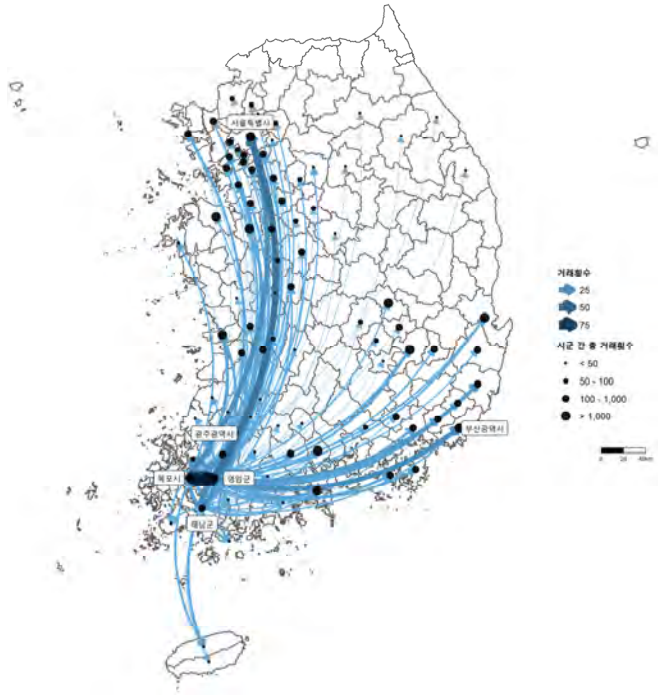


지역 내 구매 네트워크

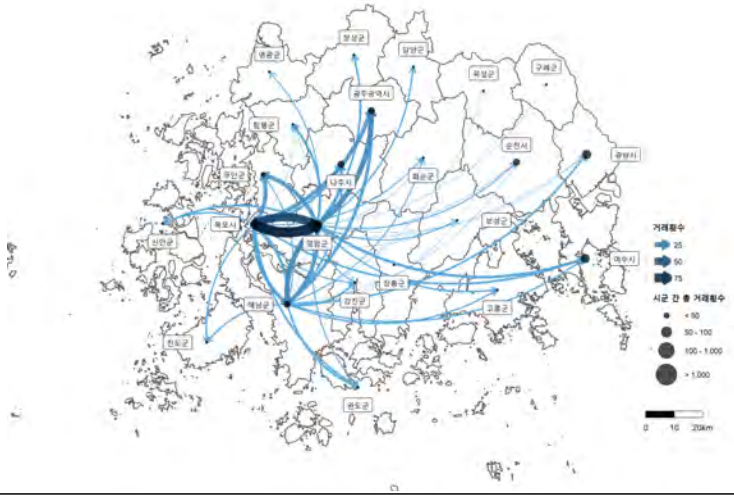
자료: 저자 작성

부록 3 | 그림 8 | 목포 · 영암 · 해남 제조기업의 판매 네트워크 (2018년)

전국 판매 네트워크



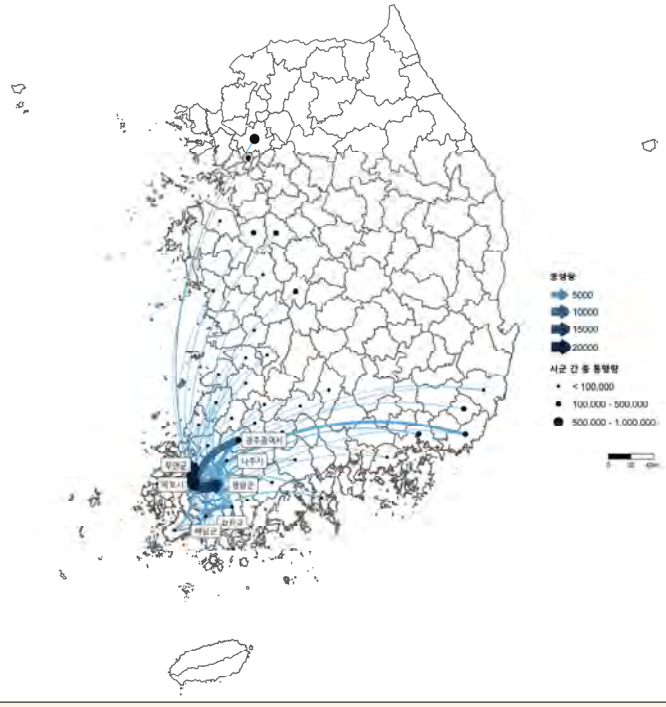
지역 내 판매 네트워크



자료: 저자 작성

부록 3 | 그림 9 | 목포 · 영암 · 해남의 유입통근 네트워크 (2017년)

전국 유입통근 네트워크

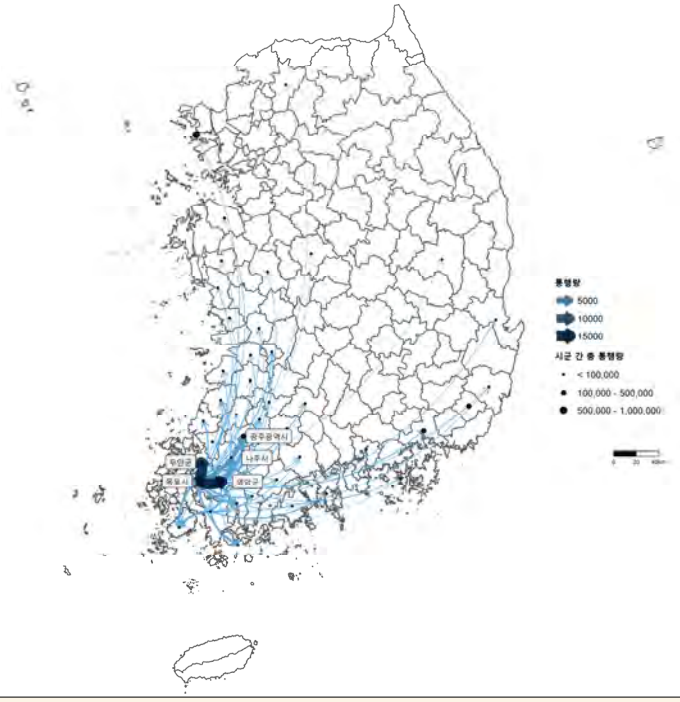


지역 내 유입통근 네트워크

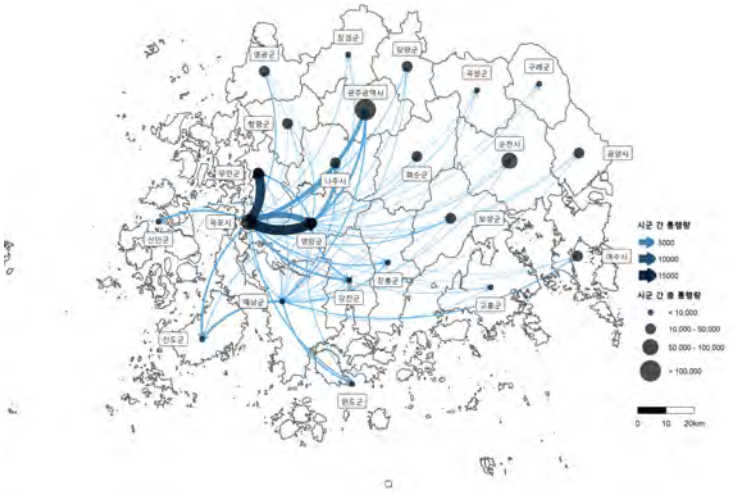
자료: 저자 작성

부록 3 | 그림 10 | 목포 · 영암 · 해남의 유출통근 네트워크 (2017년)

전국 유출통근 네트워크



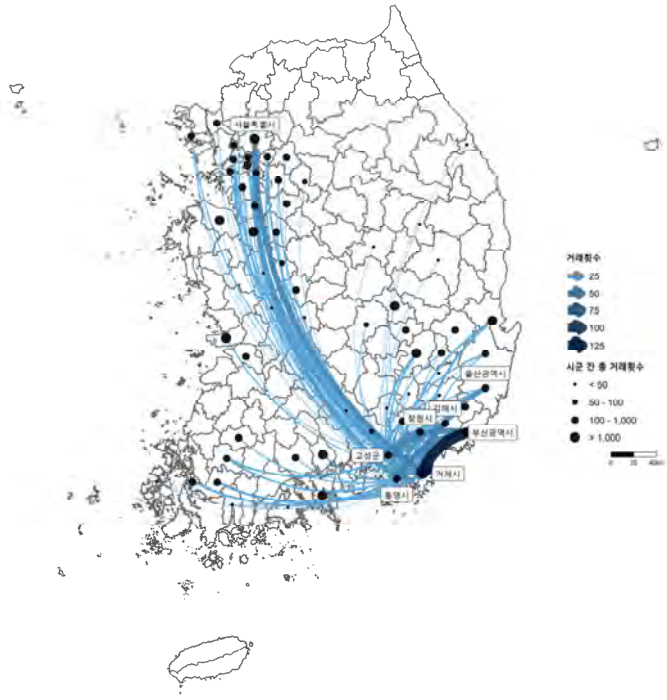
지역 내 유출통근 네트워크



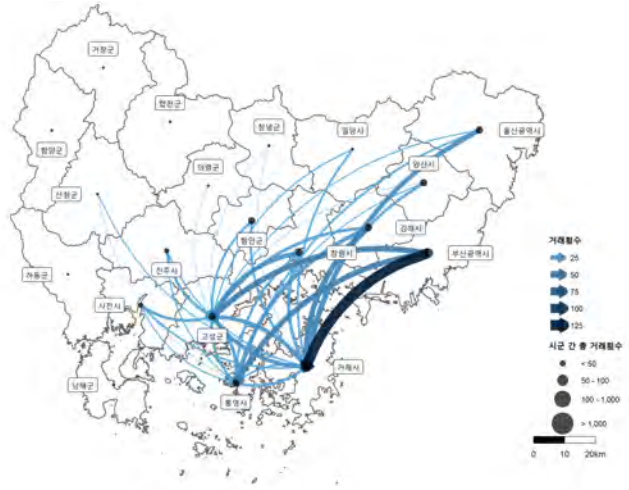
자료: 저자 작성

부록 3 | 그림 11 | 통영 · 거제 · 고성 제조기업의 구매 네트워크 (2018년)

전국 구매 네트워크



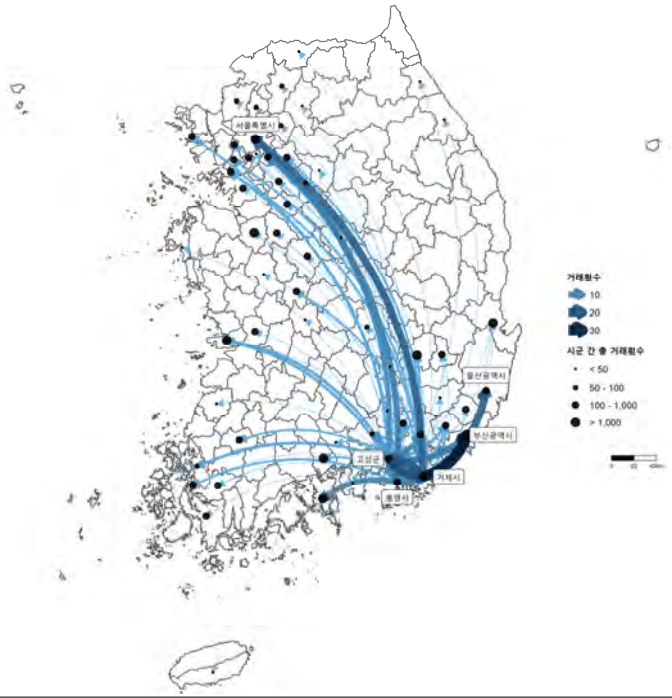
지역 내 구매 네트워크



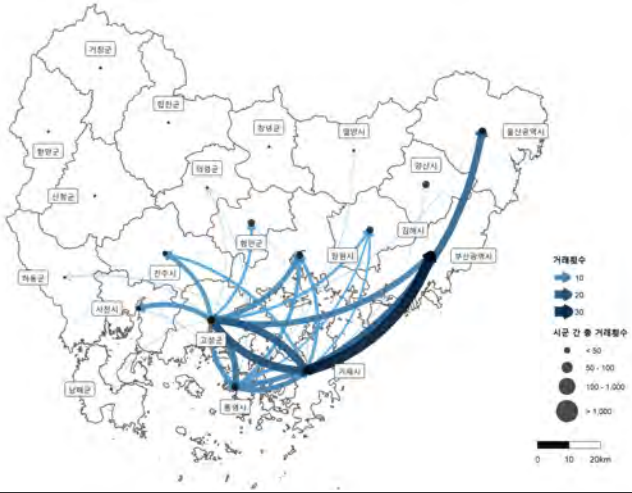
자료: 저자 작성

부록 3 | 그림 12 | 통영 · 거제 · 고성 제조기업의 판매 네트워크 (2018년)

전국 판매 네트워크



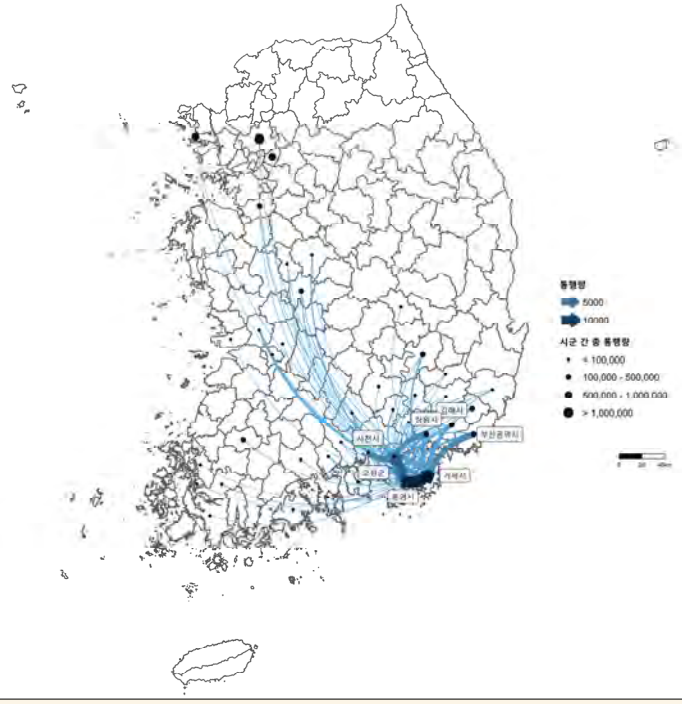
지역 내 판매 네트워크



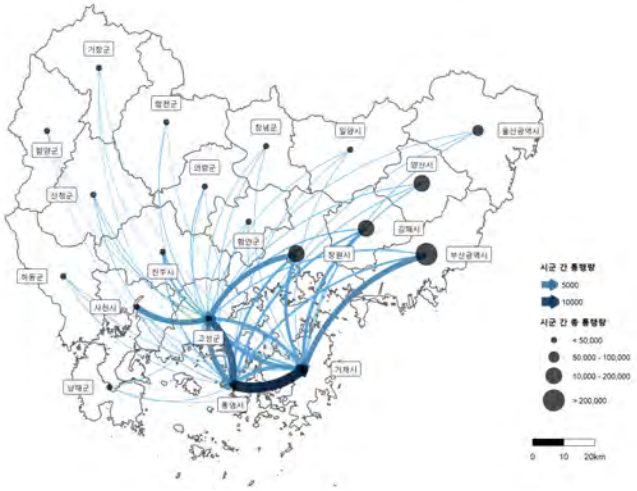
자료: 저자 작성

부록 3 | 그림 13 | 통영 · 거제 · 고성의 유입통근 네트워크 (2018년)

전국 유입통근 네트워크



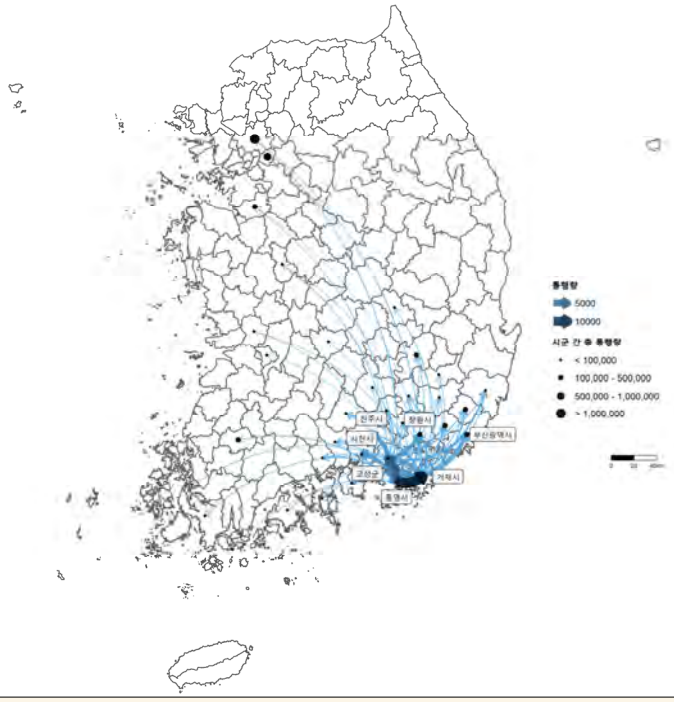
지역 내 유입통근 네트워크



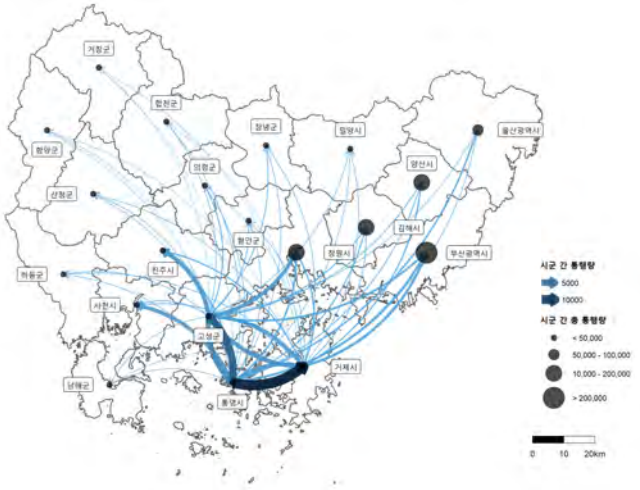
자료: 저자 작성

부록 3 | 그림 14 | 통영 · 거제 · 고성의 유출통근 네트워크 (2017년)

전국 유출통근 네트워크



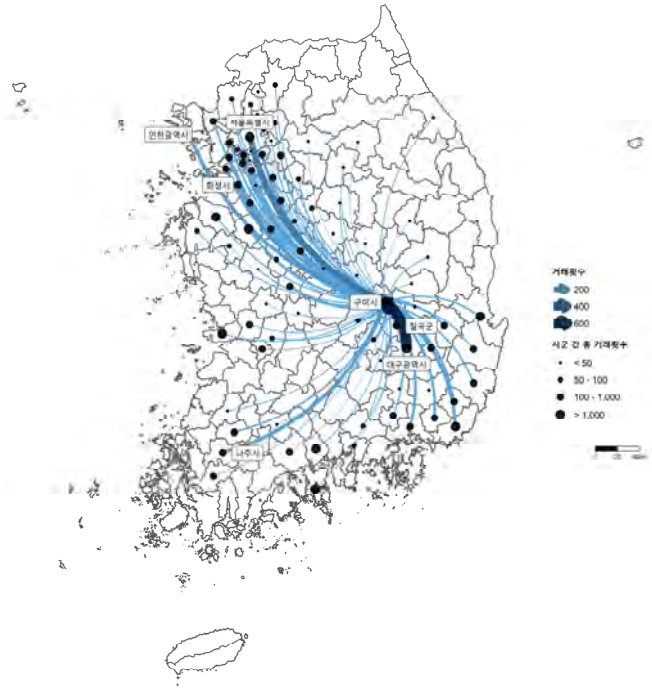
지역 내 유출통근 네트워크



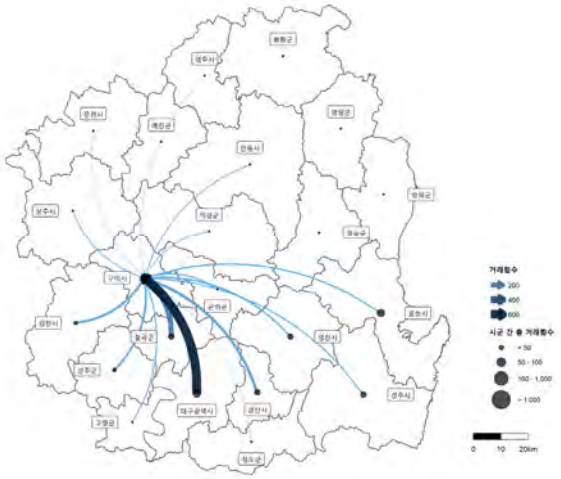
자료: 저자 작성

부록 3 | 그림 15 | 구미 제조기업의 구매 네트워크 (2018년)

전국 구매 네트워크



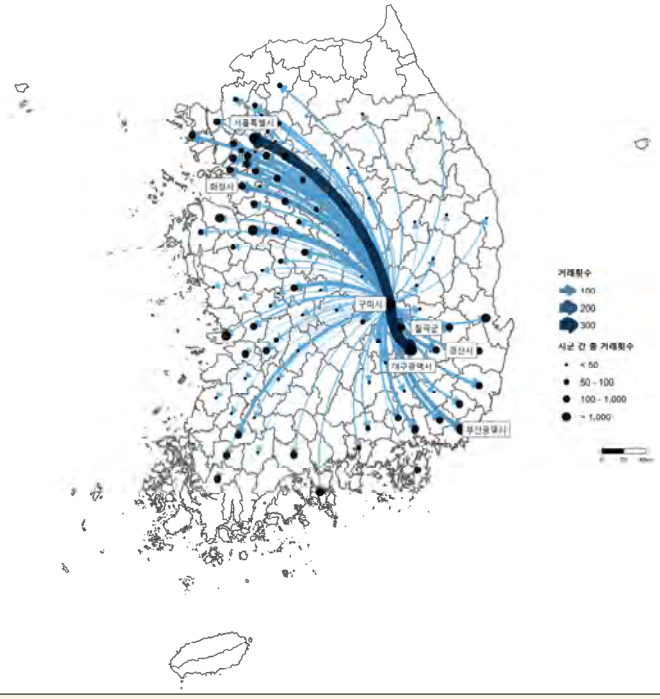
지역 내 구매 네트워크



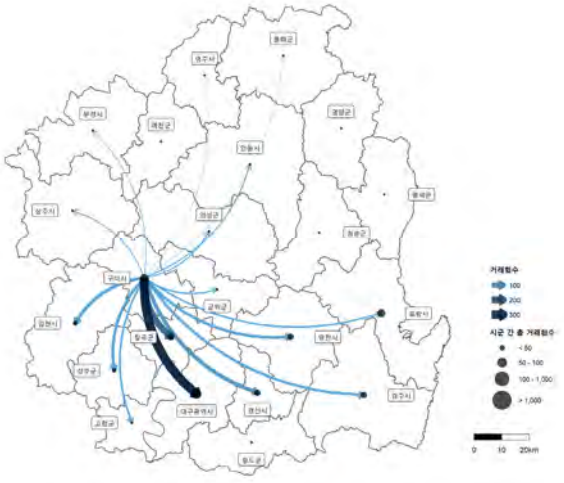
자료: 저자 작성

부록 3 | 그림 16 | 구미 제조기업의 판매 네트워크 (2018년)

전국 판매 네트워크



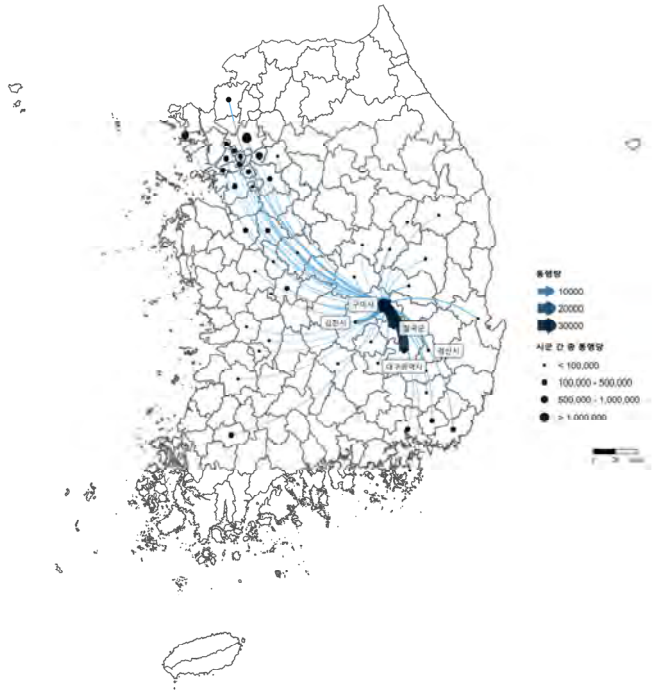
지역 내 판매 네트워크



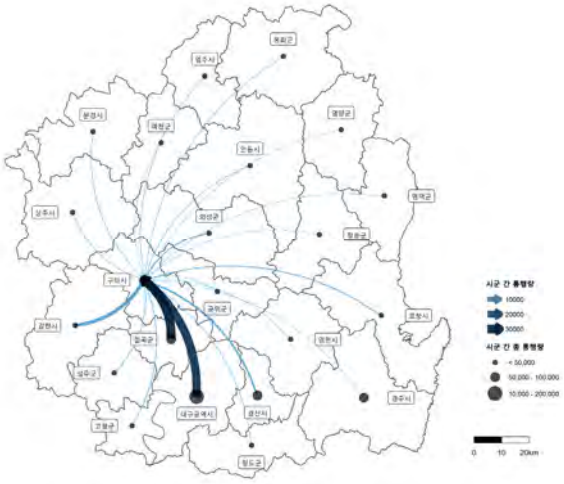
자료: 저자 작성

부록 3 | 그림 17 | 구미의 유입통근 네트워크 (2017년)

전국 유입통근 네트워크



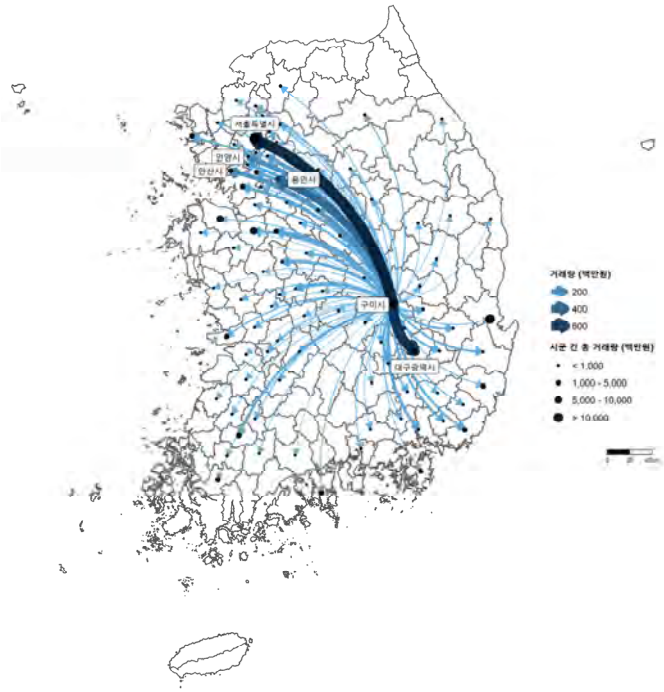
지역 내 유입통근 네트워크



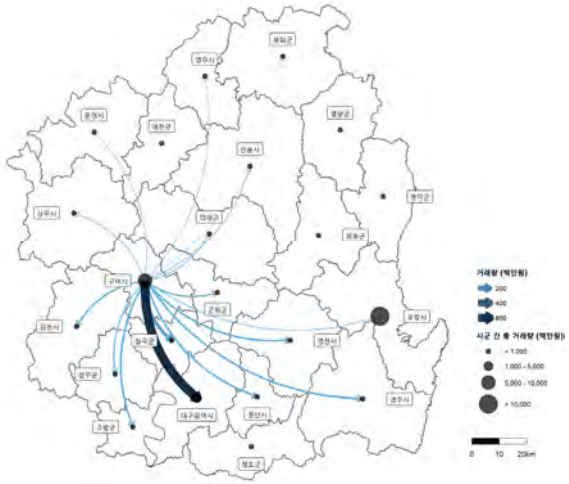
자료: 저자 작성

부록 3 | 그림 18 | 구미의 유출통근 네트워크 (2017년)

전국 유출통근 네트워크



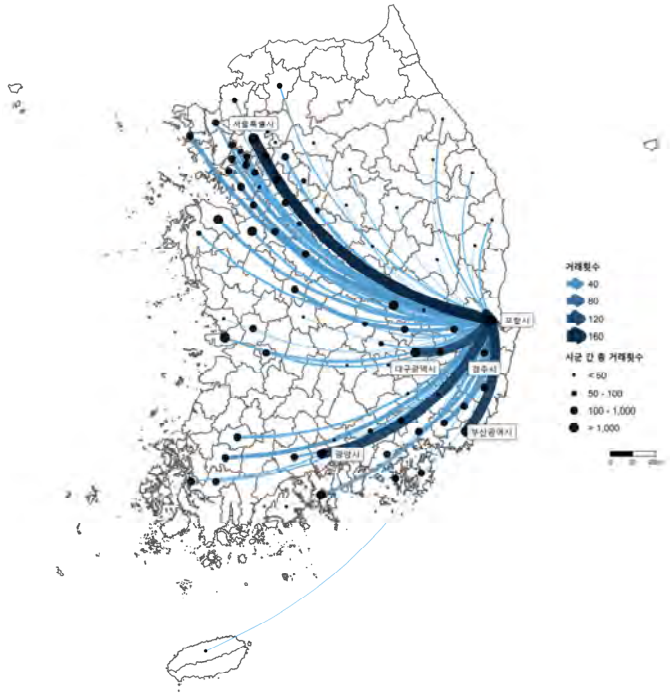
지역 내 유출통근 네트워크



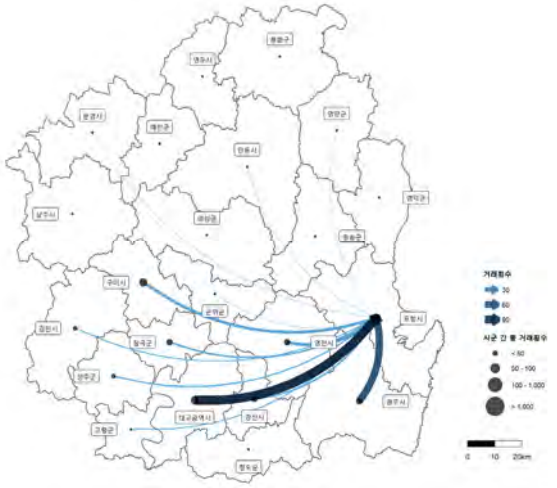
자료: 저자 작성

부록 3 | 그림 19 | 포항 제조기업의 구매 네트워크 (2018년)

전국 구매 네트워크



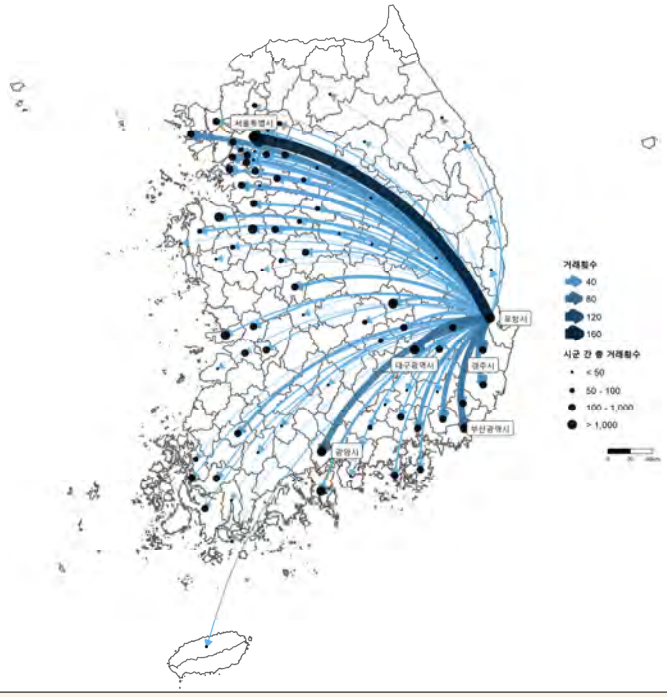
지역 내 구매 네트워크



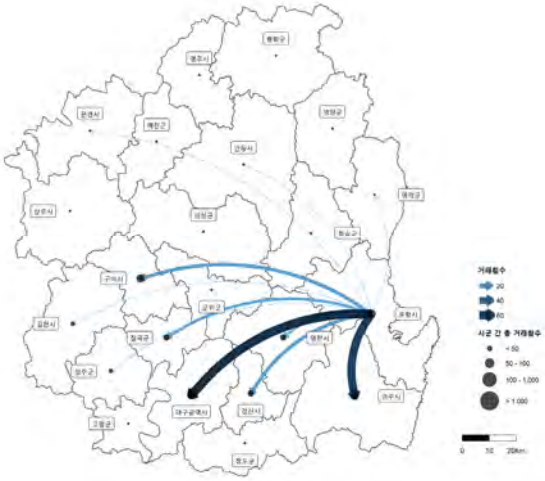
자료: 저자 작성

부록 3 | 그림 20 | 포항 제조기업의 판매 네트워크 (2018년)

전국 판매 네트워크



지역 내 판매 네트워크

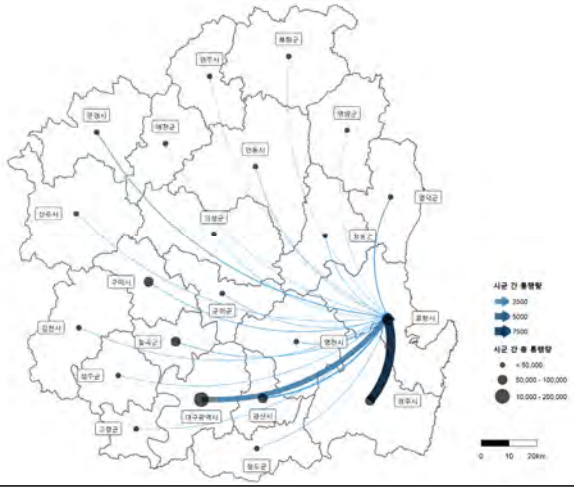


자료: 저자 작성

부록 3 | 그림 21 | 포항의 유입통근 네트워크 (2017년)

전국 유입통근 네트워크

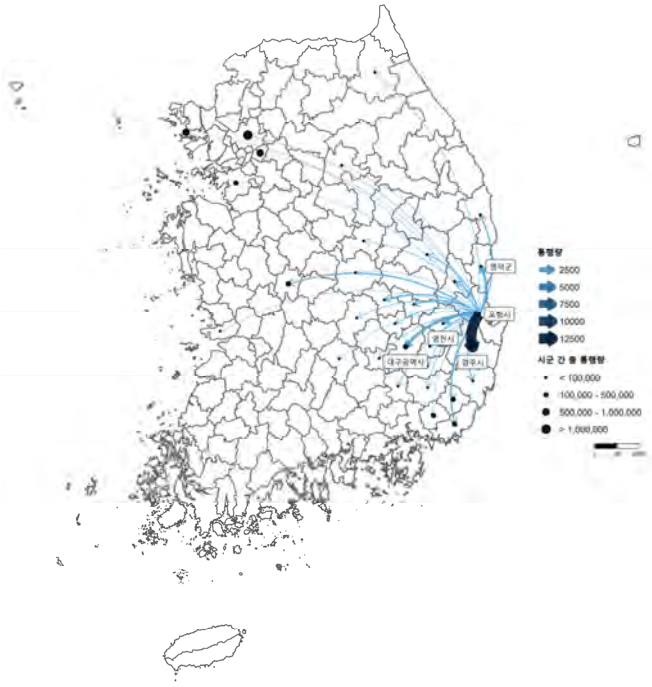
지역 내 유입통근 네트워크



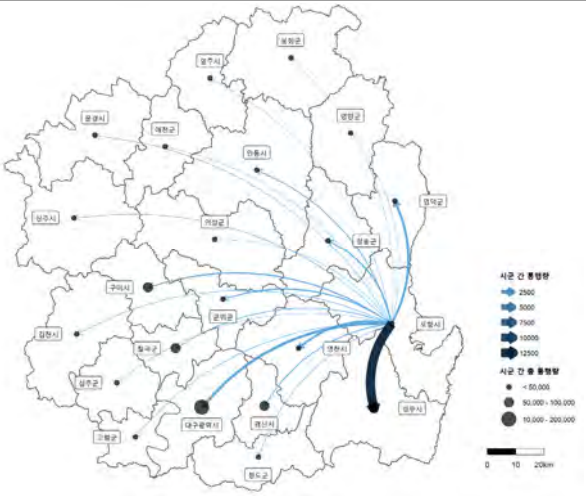
자료: 저자 작성

부록 3 | 그림 22 | 포항의 유출통근 네트워크 (2017년)

전국 유출통근 네트워크



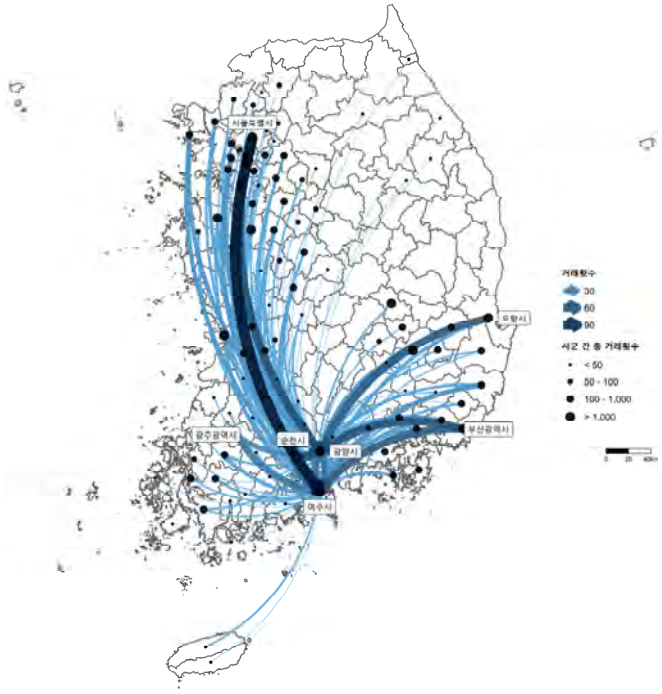
지역 내 유출통근 네트워크



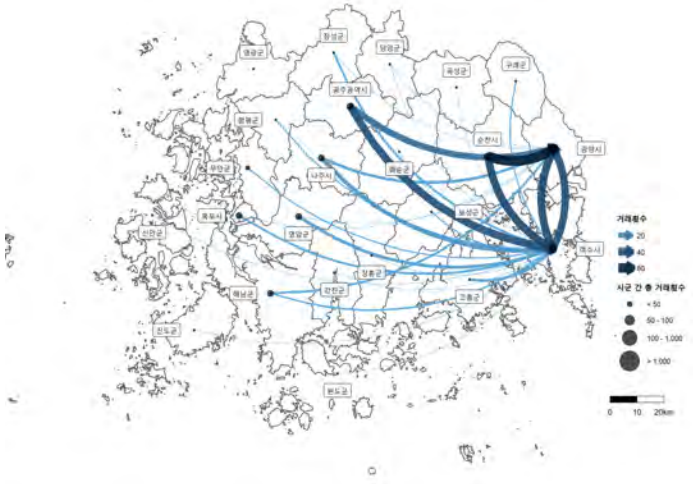
자료: 저자 작성

부록 3 | 그림 23 | 광양 · 여수 제조기업의 구매 네트워크 (2018년)

전국 구매 네트워크



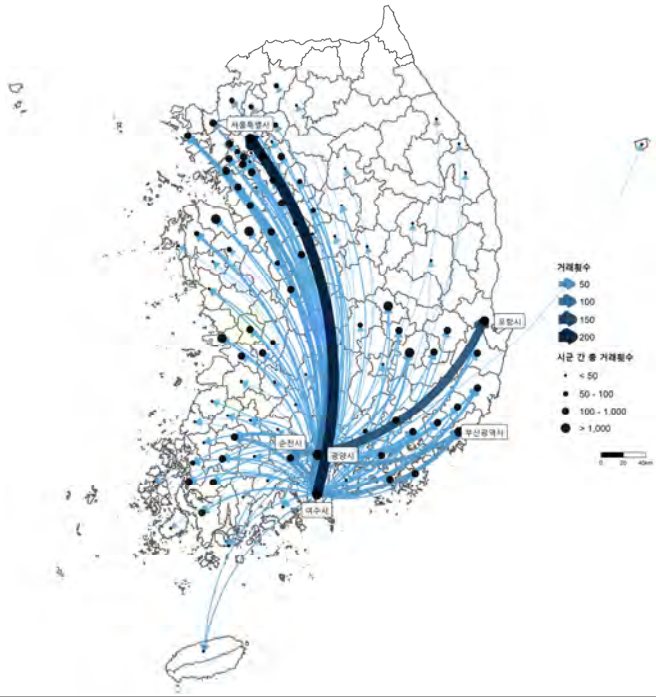
지역 내 구매 네트워크



자료: 저자 작성

부록 3 | 그림 24 | 광양 · 여수 제조기업의 판매 네트워크 (2018년)

전국 판매 네트워크

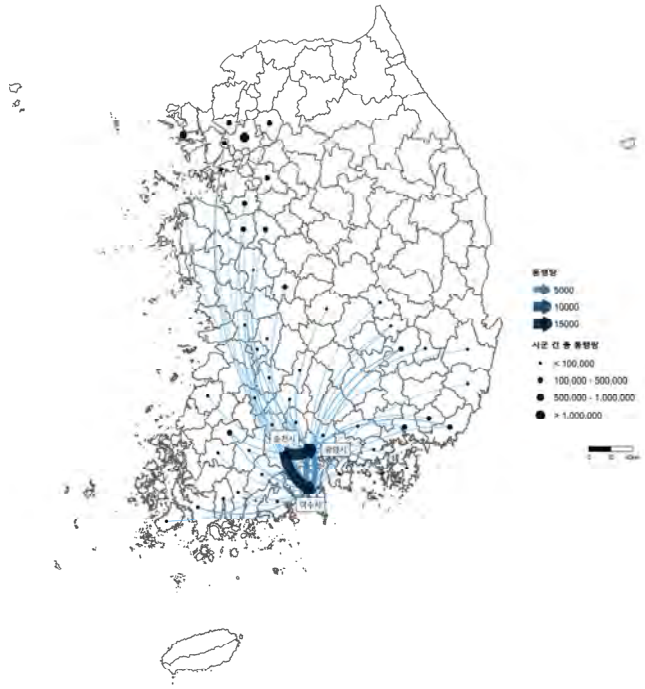


지역 내 판매 네트워크

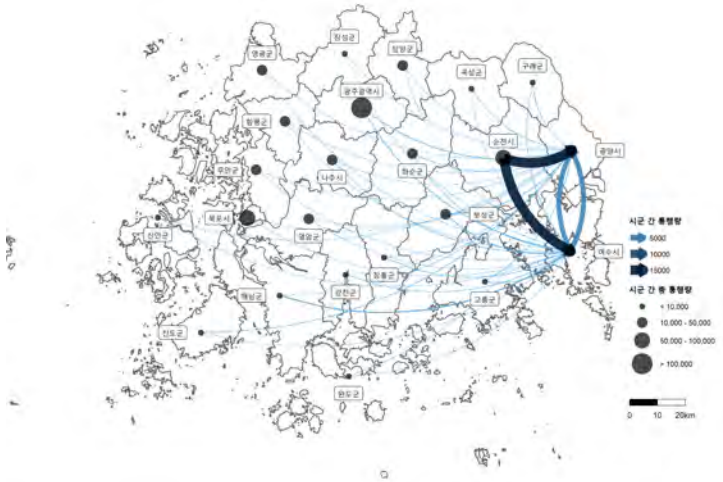
자료: 저자 작성

부록 3 | 그림 25 | 광양 · 여수의 유입통근 네트워크 (2017년)

전국 유입통근 네트워크



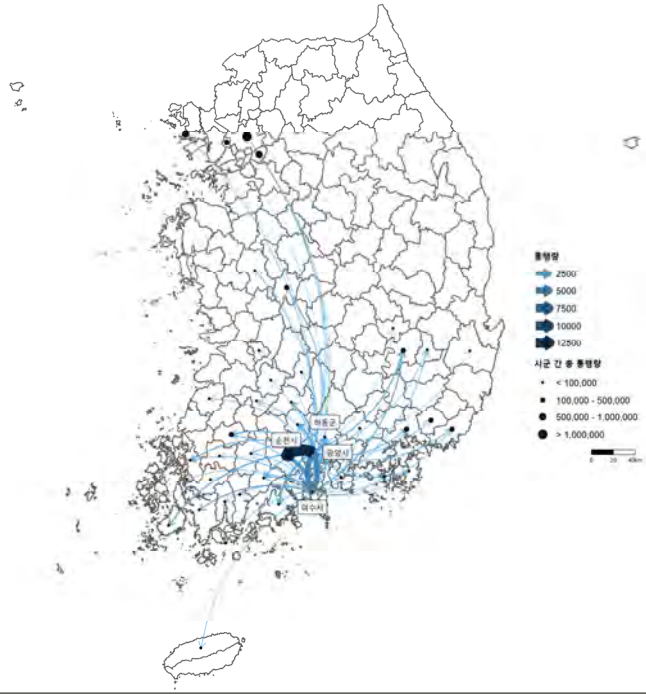
지역 내 유입통근 네트워크



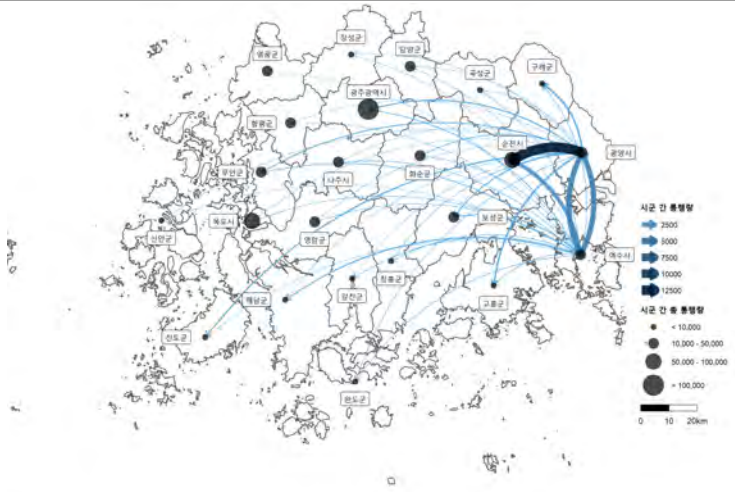
자료: 저자 작성

부록 3 | 그림 26 | 광양 · 여수의 유출통근 네트워크 (2017년)

전국 유출통근 네트워크



지역 내 유출통근 네트워크



자료: 저자 작성

부록 4. 지방 산업도시 도시차원 계획수립 현황

□ 주요 계획 개요

순번	지역명	도시기본계획		도시재생 전략계획	
		수립년도	목표년도	수립년도	목표년도
1	군산시	2016.08	2020	2018.08	2025
2	목포시	2006.11	2020	2018.03	2025
3	해남군	2009.01	2025	-	-
4	영암군	2006.01	2020	-	-
5	거제시	2008.11 (2030 수립 중)	2020	-	-
6	통영시	2017.08	2030	2018.09	2025
7	고성군	-	-	-	-
8	포항시	2018.07	2030	2017.06	2025
9	구미시	2014.01	2020	2018.03	2025
10	여수시	2012 (2035 수립 중)	2030	2018.04	2025
11	광양시	2015.04	2030	2018.06	2025

□ 항목별 출처

항목	출처
도시면적	지방자치단체 행정구역 및 인구 현황(171231 기준)
산업단지 면적	산업단지공단 〉 국가산업단지 현황(2018년 4분기)
공업단지 면적	국가통계포털 〉 용도지역:시군구(2017년)

1. 군산

[일반현황]

면적(㎢)	도시	396.41				
	산업단지	총계	국가	일반	첨단	농공
		139,564	114,620	24,136	0	808
	공업지역	총계	전용	일반	준공업	
		27.51	23.08	1.21	3.21	

[계획현황]

도시 기본 계획	주요 경제 산업 정책 방향	- 공업에 대한 비중이 상대적으로 높은 도시로서 군산지방산업단지, 군산국가산업단지, 군장국가산업단지, 군산자유무역지역 등 대규모 가용 산업 용지를 보유하고 있음 - 동북아 교역이 살아나는 동북아 물류거점도시 · 새만금신항의 조기 확보로 물류거점 강화 · 물류기반시설 확충을 위한 복합운송체계 구축 · 자유무역지역 활성화를 위한 기반시설 확보 및 경제자유구역 신설 - 지역경제육성을 유도하는 첨단기업도시 / 기업유치노력 및 생산 · 교역중심도시로의 발전 · 특화산업(자동차산업, 신재생에너지 산업) 육성 및 산·학·연 혁신 클러스터 조성,지역경제 활성화를 도모하여 목표연도 인구증가 달성 · 외국인 투자 기업에 대한 강력한 인센티브를 부여하여, 외국인이 기업하기 좋은 도시로의 위상 확립 · 세제 혜택 및 자금지원을 통해 기업들의 기업활동을 지원 · 원스톱 행정시스템을 통하여 원할한 기업활동을 지원 - 에너지 과학도시 추진
도시 재생 전략 계획	활성화 지역 지정 현황	 - 총 14개소(중심시가지 3개소, 일반근린형 4개소, 주거지정비지원형 3개소, 우리동네살리기 4개소)
	경제 기반형 관련 정책 방향	- (군산국가산업단지) 원도심의 새로운 경제기반 구축을 통한 제조업 중심의 산업구조 다각화 · 근로자의 일자리창출과 생활여건 개선의 Two Track으로 접근 필요 · 조선업 및 제조업을 보완할 수 있는 기능 보완 및 물류기능 강화 · 중앙정부, 군산시, 산업단지 입주기업의 상생발전 협력체 구축 · 산업단지내 나대지를 활용한 근로자의 생활지원시설 도입 · 산업단지 퇴직 근로자의 재취업 지원을 위한 교육 및 전문성 강화 프로그램 도입 - (중앙동1,2구역, 해산동1구역)산내항과 폐철로를 중심으로 새로운 중심축 형성 · 군산내항을 중심으로 한 새로운 수변축(바닷길), 철길을 중심으로 한 녹지축 형성 및 보행환경 개선 등 쾌적한 환경조성 · 중심축 주변 유휴공간을 활용한 새로운 거점 형성 및 혁신기능 또는 공공기능 도입 · 네트워크 축과 주변 기능 간 연계 통한 도시재생 활성화

2. 목포

[일반현황]

면적(㎢)	도시	51.64				
	산업단지	총계	국가	일반	첨단	농공
		2,415	0	1,885	0	530
	공업지역	총계	전용	일반	준공업	
		8.38	0	5.55	2.83	

[계획현황]

도시 기본 계획	주요 경제 산업 정책 방향	- 광공업: 북항주면 산전농공단지가 100% 가동중이며, 삼진 지방산단이 조성 중에 있고, 삽진산단은 조선목화단지로 육성할 계획 - 21C 첨단산업의 유치·육성 · 대불산단, 삼호산단, 영암산단예정지에 조선업. 메카트로닉산업, 신소재 등을 유치 · 조선기자재 전문단지 조성 · 선박기초소재산업의 집중지원·육성 · 조선업 기술연구소 설립 · 조선기자재 유망종목 선정 및 업체 유치 등 - 지역특화산업 중점 육성 · 조선업, 조립금속업, 기계 및 장비, 운송장비, 물류산업, 도자기, 섬유제품, 플라스틱 제품 육성 - 기업하기 좋은 여건으로 조성 · 창업보육센터 건립, 대불벤처 창업단지 조성, 중소기업 전용단지 조성 · 산업단지 내 외국인 투자 및 다국적 기업 유치를 위한 외국인전용 단지 개발
도시 재생 전략 계획	활성화 지역 지정 현황	 - 총 7개소(경제기반형 1개소, 중심시가지 2개소, 일반근린형 4개소)
	경제 기반형 관련 정책 방향	- (목포역세권) 민간투자사업 유치에 의한 파급효과 극대화 · 목포역 입체화를 통한 동·서측의 교통·경제 연결 · 목포역 복합환승서비스 구축 · 목포역세권 토지이용 고도화 및 복합화 · 주민 삶의 질 개선 및 창조적 일자리 창출 · 기반시설 : 역전 주차장 확충 및 청호고가도로 개설 필요

4. 영암

[일반현황]

<table>
<tr><td rowspan="4">면적
(㎢)</td><td>도시</td><td colspan="5">604.17</td></tr>
<tr><td rowspan="2">산업단지</td><td>총계</td><td>국가</td><td>일반</td><td>첨단</td><td>농공</td></tr>
<tr><td>45,119</td><td>41,772</td><td>2,971</td><td>0</td><td>376</td></tr>
<tr><td rowspan="2">공업지역</td><td colspan="2">총계</td><td colspan="2">전용</td><td colspan="2">일반</td><td>준공업</td></tr>
<tr><td colspan="2">14.75</td><td colspan="2">0</td><td colspan="2">12,72</td><td>2,02</td></tr>
</table>

[계획현황]

<table>
<tr><td rowspan="2">도시
기본
계획</td><td>주요
경제
산업
정책
방향</td><td>– 첨단산업 및 지식기반 산업 취합
– 서남해안 교통요충지라는 지리적 여건에도 불구하고 산업단지 분양이 저조하여 지역경제 활성화 지연
– 대규모 장치산업의 입지로 환경오염문제 대두
· 임해산업단지의 툭수성을 살림 철강 등 대규모 장치산업이 입지함에 따라 오염물질 배출로 인한 해양환경 오염
– 지역 내 농공단지 입주업체의 영세성으로 인한 지역경제 파급효과 저조</td></tr>
<tr><td>–</td><td>– 고부가가지산업 중심의 산업재구조화로 지역경제 활성화 유도
· 개별 입지의 중소기업의 집단화를 유도하기 위해 기존 산업단지로 이전 유도 및 지역산업간 연계 강화로 중소기업 전문지구로 전환 모색
· 산업육성을 위한 금융, 인력, 기술, 정보 등 경영지원을 자치단체가 자율적으로 추진하여 기업경영애로 해소 및 경쟁력 강화
– 지역기반산업의 육성 및 친환경적 산업육성 정책 시행
· 조선업, 조리금속업, 기계 및 장비, 운송장비, 물류산업, 도자기, 농산물(무화과 등) 가공산업 육성 등</td></tr>
<tr><td rowspan="2">도시
재생
전략
계획</td><td>활성화
지역
지정
현황</td><td>수립 중</td></tr>
<tr><td>경제
기반형
관련
정책
방향</td><td>수립 중</td></tr>
</table>

5. 거제

[일반현황]

면적(㎢)	도시	415.03				
	산업단지	총계	국가	일반	첨단	농공
		45,119	-	-	-	-
	공업지역	총계	전용	일반	준공업	
		-	-	-	-	

[계획현황]

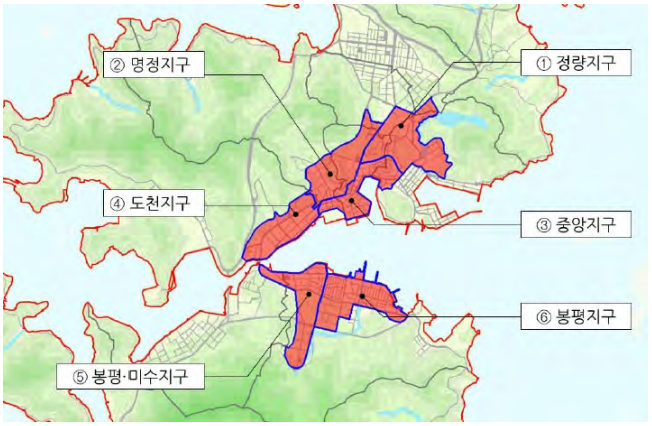
도시 기본 계획	주요 경제 산업 정책 방향	- (동북아 국제 비즈니스 및 금융산업의 거점 육성) 동북아 물류 비즈니스 거점기능 강화를 위하여 신항만을 중심으로 포트 비즈니스밸리(Port Business Valley) 육성 - (동북아 신성장 전략산업벨트 및 초광역 산업클러스터 구축) 동남권 선도산업 집중육성을 통한 핵심산업의 글로벌 경쟁력 강화, 국제물류산업 육성 및 고부가가치화를 위해 자유무역지역 역할 증대와 첨단산업(메카트로닉스, 생명공학, 전자산업 등) 위주로 산업구조 고도화 - (환태평양시대 유라시아 관문역할을 위한 교통 및 항만물류 인프라 구축)국토 개방거점으로서 국제적 경쟁력을 갖춘 항만물류 중심기지 구축과 복합 운송 체계 및 교통인프라 구축 - (녹색성장 거점 및 해양·문화·관광산업 육성)생태공원 조성, 상·하수도 서비스 품질 향상, 쾌적한 대기환경 조성, 체계적 폐기물 처리 및 자원화 추진으로 맑고 쾌적한 저탄소 녹색성장 도시 조성
		- (산업단지 조성 및 차별화 전략) 사곡만 일원에 추진중인"거제 해양플랜트 국가산업단지 조성"을 중심으로 죽도국가산업단지(삼성) 및 옥포국가산업단지(대우)가 선도적 역할을 하고 사등, 연초 지역에 위치한 일반산업단지, 농공단지, 협동화단지 및 공장집적지 등을 연계하여 조선해양산업 클러스터를 구축함으로써 산업집적화를 도모하여 세계적 경쟁력 확보
도시 재생 전략 계획	활성화 지역 지정 현황	수립 중
	경제 기반형 관련 정책 방향	수립 중

6. 통영

[일반현황]

면적(㎢)	도시	239.86				
	산업단지	총계	국가	일반	첨단	농공
		87	87	-	-	-
	공업지역	총계	전용	일반	준공업	
		-	5.7	0.33	0.88	

[계획현황]

도시 기본 계획	주요 경제 산업 정책 방향	- 바다의 땅을 이용한 해양조선도시 · 조선산업의 확대 육성(안정국가산업단지 확대 개발 / 안정·덕포리 조선단지 계획) · 조선관련 산업의 클러스터 구축(직업훈련 및 연구단지 건립/ 마린 바이오벨리 조성) · 바다 목장의 브랜드화
도시 재생 전략 계획	활성화 지역 지정 현황	 - 총 5개소(중심시가지 1개소, 근린일반형 4개소), 1개소 경제기반형 旣추진
	경제 기반형 관련 정책 방향	- (중앙지구) 강구안 항만공간 재생 및 연계상권 기능 정비 · 강구안 정비사업과 연계하여 강구안 해안데크로드 설치 - (봉평지구) 산업구조재편 · '불이 꺼지지 않는 관광지 통영 마리나 24': 봉평지구 산업구조 개편을 위한 도크랜드 상업시설 조성 및 관광 앵커시설조성 등 · 해양산업 육성을 위한 '크루즈·마리나 인큐베이팅존: 폐업한 조선소의 해안을 이용, 철을 테마로 조선업의 역사 및 휴식공간 조성 - (봉평지구) 글로벌 관광거점 조성 · 해안 경관가치 재창출을 위한 테마파크 '도크메모리얼' 조성: 해양공원 및 조선해양박물관 건립, 항만 재개발 사업 등 · 해양예술문화 육성을 위한 오션아트 데크 조성: 오션아트 플랫폼 조성 및 통영국제 미술관 건립, 오션아트 공유공방 설치 ※ 쇠퇴산업에 따른 신성장동력 육성 : 통영시의 대표산업인 제조업중 조선산업의 쇠퇴로 인해 통영시 경제적 지표가 쇠퇴함에 따라 기존의 조선소를 중심으로 쇠퇴산업을 대체할 신산업으로 관광산업을 중점으로 신 재생거점을 조성

8. 포항

[일반현황]

면적(㎢)	도시	1,130.02				
	산업단지	총계	국가	일반	첨단	농공
		53,342	43,948	9,199		195
	공업지역	총계	전용	일반	준공업	
		42.58	13.95	23.45	5.17	

[계획현황]

도시 기본 계획	주요 경제 산업 정책 방향	- 제조업: 2015년 제조업 중분류별 현황을 보면, 사업체수, 종사자수, 출하액 및 부가가치 등 모든 부문에서 1차금속의 비중이 매우 높음을 알 수 있음 - 단일한 형태의 산업구조는 클러스터링을 위한 장점을 보유하고 있으나, 해당 산업의 부침이 지역산업 전체의 침체로 연결될 가능성이 있는 바, 다양한 형태의 산업 구조로의 전환이 요구됨 - 산업단지: 포항에는 POSCO 국가산업단지를 비롯하여 11개 단지가 조성되었고, 포항블루밸리와 포항융합기술산업지구 등은 조성 중
도시 재생 전략 계획	활성화 지역 지정 현황	 - 총 2개소(경제기반형 1개소, 일반근린형 1개소)
	경제 기반형 관련 정책 방향	- (중앙동) 공공시설 이전부지 활용: 경찰문화센터, 포항북부경찰서, 포항북부소방서, 북구청 등 총 4개의 공공(유관)기관이 이전 예정 혹은 이전을 계획 중임/ 중앙초 이전 계획에 따라 2017년에 폐지 예정 - (중앙동) 구포항역 복합개발사업 추진: 구포항역 부지를 복합개발하여 도심 활성화 촉진을 위해 민간투자를 유치할 예정임 - (중앙동) 포항운하 재정비촉진지구, 구항 재개발사업이 있으나 우선 활성화계획 수립지역에서는 제외 - (송도동) 송도 송림숲 활용 · 포항그린웨이 사업의 일환으로 '송도 솔밭 도시숲 조성'을 통해 지역의 대표적인 도심 생태숲 관광지 조성 및 지역관광활성화 촉진

9. 구미

[일반현황]

면적(㎢)	도시	615.29				
	산업단지	총계	국가	일반	첨단	농공
		59,294	59,294	0	0	337
	공업지역	총계	전용	일반	준공업	
		28.65	0	24.99	3.66	

[계획현황]

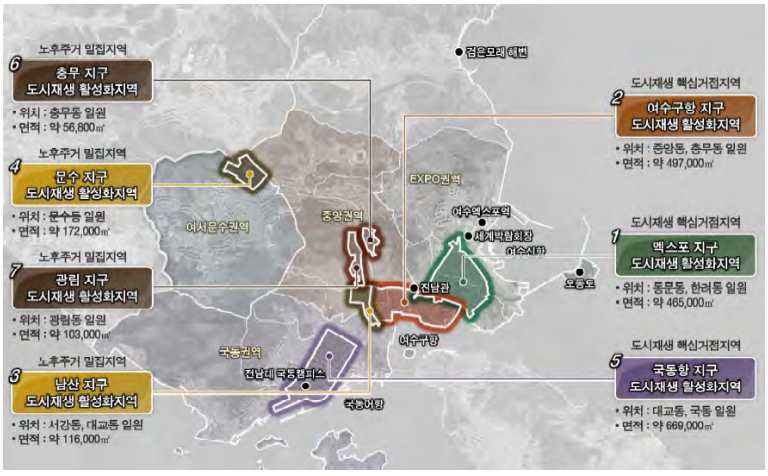
도시 기본 계획	주요 경제 산업 정책 방향	- 광공업: 광업 및 제조업의 사업체수 및 종사자수는 매년 감소하는 추세에 있음 - 현재 구미 국가 산업단지의 총 면적은 21,717천㎡ 이며, 총 입주업체 1,409개 업체 중 가동업체는 1,132개 업체로 80.3%를 차지함/ 종업원수는 73,138명으로 구미시 전체 인구의 17.8%를 차지함 - 구미 국가산업단지를 산업별로 살펴보면 1,132개 업체 중 섬유의복이 72개 업체로 6.3%, 섬유화학이 121개 업체로 10.7%, 기계가 403개 업체로 35.6%, 전기·전자가 361개 업체로 31.9%를 차지하여 이들 4개 업종이 전체의 84.5%를 차지함
도시 재생 전략 계획	활성화 지역 지정 현황	 - 총 3개소(경제기반형 1개소, 중심시가지형 2개소)
	경제 기반형 관련 정책 방향	- (신평동) 구미 제1국가산단 배후지역의 쾌적한 정주환경 마련 · 안전 골목길, 리모델링을 통한 쾌적한 정주환경 마련 · 생활가로 조성, 전통시장을 통한 근린상권 활성화 · 커뮤니티 거점 마련을 통한 주민교류 활성화 - (공단동) 첨단산업으로 재도약하는 전자산업의 메카 · 기반시설 정비 및 확충을 통한 산업환경 개선 · 첨단, 벤처기억 육성을 위한 신산업환경조성 · 차세대 산업육성 여권을 위한 산업 및 정주환경 개선

10. 여수

[일반현황]

면적(㎢)	도시	510.54				
	산업단지	총계	국가	일반	첨단	농공
		74,345	55,386	18,806	0	153
	공업지역	총계	전용	일반	준공업	
		58.95	0	55.74	3.21	

[계획현황]

도시 기본 계획	주요 경제 산업 정책 방향	- 여수산단은 규모의 경제, 수직통합이 이루어져 있으나, 생산규모에 비해 고용유발 효과는 적음 · 연관단지 확장 및 맞춤형 산단 조성으로 노동집약적 산업유치 필요 - 국제해양관광레저스포츠를 지향하면서도 미래산업 기반 취약 - 국가산단을 지닌 타 지자체에 비해 민관산학연 공동연구사업 미진
도시 재생 전략 계획	활성화 지역 지정 현황	 - 총 7개소(도시재생거점지역 3개소, 노후주거 밀집지역 4개소)
	경제 기반형 관련 정책 방향	- (엑스포지구) 박람회장 사후활용과 연계한 융복합 해양·교육·문화 산업거점 육성 · 복합해양관광·산업거점기능 강화, 박람회장 주변 공간의 창조적 활용 - (극동항지구) 낙후된 항만 배후지역의 새로운 성장기능 · 워터프론트 공간의 재창조, 새로운 도시기능의 적극적 도입 · 어항 단지내 유휴 수산물 공장·창고시설의 기능전환·활용 : 해양 레져·예술문화의 지역창조산업기반 구축

11. 광양

[일반현황]

면적(㎢)	도시	463.12				
	산업단지	총계	국가	일반	첨단	농공
		100,818	96,405	4,413	0	0
	공업지역	총계	전용	일반	준공업	
		48.82	0	39.96	8.85	

[계획현황]

도시 기본 계획	주요 경제 산업 정책 방향	- 철강과 항만을 축으로 성장 중인 산업 · 물류형 기업도시 · 단일제철소 기준 세계 최대 규모인 포스코 광양제철소와 연관기업 위치 - 최적의 항만물류 입지여건 불구 물동량 둔화, 체선율 증가 - 광양만권 경제자유구역 개발사업 진행의 부진 - 철강산업에 대한 경제 · 산업 의존도가 높아 신성장동력 창출 필요
도시 재생 전략 계획	활성화 지역 지정 현황	 - 총 10개소(경제기반형 1개소, 근린재생형 9개소)
	경제 기반형 관련 정책 방향	- (태인·금호권역) 노후 산단재생사업과 연계를 통한 지역경제 활성화 및 배후취락지역 정주환경 개선 · 국가산단 내 노후기반시설 정비 및 산업고도화 기반 구축 · 신소재 복합지식 클러스터 구축을 통한 산업고도화 기반구축 (산업단지 내 신소재 복합지식 클러스터 구축 등을 통해 부가가치 창출을 위한 거점 개발/ 신소재 복합지식 지원센터 건립으로 일자리 창출 및 근로환경 개선)

부록 5. 유관사업 계획 사례

□ (노후산업단지 경쟁력강화사업) 군산·군산2 국가산업단지

❑ 산업단지 현황

- (**면적/입주업종**) 20,184천㎡ / 운송장비, 석유화학, 기계
- (**업체/고용자**) 488개 / 11,134명

❑ 경쟁력강화 추진전략

- 중소형선박 기자재 품질고도화센터 및 자동차 상품성 향상 연구센터 구축 등 융·복합 스마트화를 통한 주력산업(자동차·조선) 경쟁력강화
- 지속가능한 친환경 미래형 성장동력 확보를 위한 뿌리산업집적센터 및 신재생에 너지 융합기술개발센터, 창업비즈니스센터 구축
- 근로자 어린이집 및 건강·문화복지 공간 조성, 주민 편의시설 설치 등 지원 인프라 확충 및 정주여건 개선을 통한 산업단지 활력 증진

❑ 사업계획도

자료: 산업부·국토부, 190528, 산업부-국토부 맞손, 노후산단 지역성장 거점으로 키운다

□ (도시재생사업-경제기반형) 서울 동대문구 홍릉

❑ 사업개요

- **위 치**: 서울특별시 동대문구 청량리동 206-46번지 일원 / 497천㎡
- **사업비**: 4,859억 ('20~'25)

* 국비 250억, 지방비 375억, 부처연계 0억, 지자체 3,104억, 공공기관 870억, 기금 등 민간투자 260억

- **내 용**: 홍릉은 국내 대표 연구단지이나, 공공기관 이전 등으로 재도약이 필요한 시점임. 이에 풍부한 연구인력 및 관련기관을 바탕으로 글로벌 바이오 플랫폼 구축을 통해 지속가능한 일자리를 창출하고, 국가 및 지역경제 활성화기대

❑ 단위사업

- **혁신인프라 :** 첨단의료기기개발센터 조성사업, 홍릉바이오헬스센터 조성사업 등
- **생활환경 :** 정릉천 생태문화공간 조성사업, 회기로 스마트문화거리 조성사업 등
- **지역소통 :** 지역소통 활성화사업, 지역상권활성화사업 등

❑ 기대효과

- 바이오·헬스 산업 거점 조성 및 지원사업을 통해 부가가치유발효과 약 3,700억 원, 생산유발효과 약 9,100억 원 예상
- 바이오 R&D 분야에서 약 4,700여개 일자리 창출 유도

* 기대효과 상의 수치는 지자체에서 산업연관분석 등의 방법을 통해 추계·제시한 자료를 인용한 것임

❑ 사업계획도

자료: 국토부, 191008, ´19년 하반기 도시재생 뉴딜사업 76곳 선정

□ (도시재생사업-경제기반형) 부산 영도구

❑ 사업개요

- **위 치**: 부산광역시 영도구 대평동2가 119일원 / 480천㎡
- **사업비**: 1,966.9억 ('20~'24)
  * 국비 250억, 지방비 250억 부처연계 1,071억, 지자체 0억, 공공기관 170억, 기금 등 민간투자 225억
- **내 용**: 쇠퇴한 선박 수리산업지역에 '선용품센터'와 '수리조선혁신센터'를 기반으로 수리조선 산업을 고도화, '수리조선기술센터'를 중심으로 인력 및 신산업을 육성하여 지속가능한 일자리 창출을 유도, '지역산업 복지센터'를 중심으로 사업추진 기반을 마련하여 원활한 도시재생사업을 추진

❑ 단위사업

- **수리조선 생태계 지원 :** 수리조선 혁신센터 구축, 선박 역설계 엔지니어링 육성, 백년공업사 운영 및 지원, 메탈메이커센터 조성 및 운영 등
- **신해양 도시활력 지원 :** 수리조선 기술센터 조성, 선박 AR/VR 가상화센터 조성, 깡깡이마을 환경개선사업 등
- **사업추진 기반조성 :** 지역산업 복지센터 조성 및 운영, 도시재생 현장지원센터 운영, 행복주택 조성

❑ 기대효과

- 수리조선 산업 고도화 및 생태계 조성에 따른 경제적 파급효과 5,709.5억원 발생
- 일자리창출(고용유발) 효과 6,963명 발생(운영단계 1,530명 포함)
  * 기대효과 상의 수치는 지자체에서 산업연관분석 등의 방법을 통해 추계·제시한 자료를 인용한 것임

❑ 사업계획도

자료: 국토부, 191008, '19년 하반기 도시재생 뉴딜사업 76곳 선정

□ (도시재생사업-경제위기지역 재생모델) 경남 거제 고현동

❑ 사업개요

- 위 치: 경남 거제시 고현동 35-4번지 일원 / 193천㎡
- 사업비: 1,132.7억 ('20~'24)

  * 국비 150억, 지방비 100억, 부처연계 0억, 지자체 867.2억, 공공기관 0억, 기금 등 민간투자 15.5억

- 내 용: 고용위기 등으로 쇠퇴되고 있는 구도심에 조선업종 퇴직(예정)자 및 가정의 생계안정부터 재취업까지 원스톱으로 지원할 수 있는 도시재생 앵커시설을 설치하여 중심기능 강화 및 원도심 활력 회복

❑ 단위사업

- **도시재생 복합기능 '이음'센터 조성 :** 상생협력상가, 일자리 통합지원센터, 여성인력 개발센터, 현장지원센터, 문화시설 등
- **'신(新)-고현 이음길' 조성 :** 테마거리 디자인 개선(L=572m), 축제·이벤트·프리마켓 운영 등
- **'평화의 광장' 조성 :** 테마광장 조성(지상 1,550㎡), 공영주차장 조성(지하2층, 71면) 등
- **'범죄제로' 보행환경개선** : 거제 중앙로, 서문로 일부구간(L=735m) 방범용 CCTV 6개소, LED 보안등 18개소, 안심비상벨 6개소 설치
- **주민역량강화사업** : 도시재생대학 운영 및 주민공모사업 등

❑ 기대효과

- 일자리통합지원센터 운영, 창업 등을 통한 연간 약2,800명 일자리 창출
- 관광인프라 및 문화예술 기능 확충으로 상권 활성화, 주민복지시설 확충 등

  * 기대효과 상의 수치는 지자체에서 산업연관분석 등의 방법을 통해 추계·제시한 자료를 인용한 것임

❑ 사업계획도

자료: 국토부, 191008, '19년 하반기 도시재생 뉴딜사업 76곳 선정

기본 19-34

산업위기지역의 종합적 도시재생방안 연구

연 구 진 박소영, 김동근, 권규상, 정은진, 민범식, 송아현, 박소현
발 행 인 강현수
발 행 처 국토연구원
출판등록 제2017-9호
인 쇄 2019년 12월 27일
발 행 2019년 12월 31일
주 소 세종특별자치시 국책연구원로 5
전 화 044-960-0114
팩 스 044-211-4760
가 격 8,000원

I S B N 979-11-5898-475-5
홈페이지 http://www.krihs.re.kr
ⓒ 2019, 국토연구원

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주십시오.
박소영, 김동근, 권규상, 정은진, 민범식, 송아현, 박소현. 2019. 산업위기지역의 종합적 도시재생방안 연구. 세종: 국토연구원.

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.
이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

산업위기지역의 종합적 도시재생방안 연구

A Study on Comprehensive
Urban Regeneration Strategies for Industrial Cities in Crisis

제1장 연구의 개요
제2장 산업도시 쇠퇴와 재생에 관한 이론적 고찰
제3장 지방 산업도시 특성과 위기 진단
제4장 산업위기극복을 위한 기존 정책의 성과와 한계
제5장 해외 산업도시재생 정책과 사례
제6장 산업위기지역의 종합적 도시재생 방안
제7장 결론 및 향후과제

KRIHS 국토연구원

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5 (반곡동)
TEL (044) 960-0114 FAX (044) 211-4760

OPEN 출처표시 상업용금지 변경금지
공공누리 공공저작물 자유이용허락

값 8,000원
93300
9 791158 984755
ISBN 979-11-5898-475-5