

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 765

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 강현수 • www.krihs.re.kr

지방 산업도시 위기극복을 위한 정책현황과 중·장기 과제

박소영 책임연구원, 권규상 책임연구원

주요내용

- 1 지방 산업도시는 국가 주도 중공업 육성정책을 추진하는 과정에서 계획적으로 육성되었고, 최근까지도 한국의 고도 경제성장을 견인해왔음
- 2 2016년부터 시작된 조선업발 경기침체를 계기로 지방 산업도시에서 대규모 공장이 폐쇄되면서 일시에 대규모 실업이 발생하고, 지역경제가 침체하는 등 도시 전체의 위기로 확대되는 현상이 나타남
- 3 특정 산업의 위기가 도시 전체로 확대되는 현상은 특정 제조업 또는 대기업 의존도와 루틴업무 집중도가 높으면서 도시환경은 열악한 지방 산업도시의 산업적·기능적·공간적 취약성에 기인함
- 4 현재 조선업발 위기를 계기로 추진되고 있는 정책들은 응급상황 해소를 위한 단기처방 위주의 부처별 파편화된 정책들로 지방 산업도시가 처한 산업·기능·공간이 망라된 구조적 문제 해결에는 한계
- 5 당장의 위기를 넘어, 4차 산업혁명에 대응한 경쟁력 있는 도시로 전환하기 위해서는 '산업위기지역'으로 지정된 곳뿐만 아니라 지방 산업도시의 체질개선을 위한 중·장기적 정책 마련 필요

정책제언

- ① 산업정책과 도시혁신이 융·복합된 도시권 단위의 중·장기적 종합정책 마련
 - (산업 부문) 산업공동체 기반의 산업구조 다각화 및 업그레이딩 지원, 유휴공간에 우선순위를 부여하여 지역의 재창조를 위해 필요한 신산업 선정 및 집중 육성
 - (도시 부문) 지역대학의 역량 제고 및 기존 노동자들에 대한 재교육 및 인력훈련 확대, 삶의 질 개선과 정착유도를 위한 주거·돌봄·교육·의료·여가 등 복지·생활 서비스 확대
 - (거버넌스 부문) 규모의 경제 달성을 위한 기능적 경제권을 고려한 도시권 차원에서 거버넌스 구축, 지역 대학·기업·금융 등 민간부문 참여 및 역할 확대
- ② 지방 산업도시 재도약을 위한 범부처 차원의 현장 기반 통합지원 추진
 - (산업도시 위상 강조) 지방 산업도시를 국가균형발전거점의 하나로 중요성을 강조
 - (상향식 추진체계 구축) 해당 지역에 부처 전문가를 파견하여 지자체 리더십과 함께 정책 구상 및 중앙 부처와 소통하여 문제를 해결하는 프로그램* 접목 및 시범적용

* 미국 오바마 행정부 SC2(Strong Cities, Strong Communities) 프로그램: 연방정부 각 부처·기관의 선별된 전문가를 쇠퇴 도시에 파견하여 공무원과 함께 시가 직면한 문제점을 분석하고 비전과 정책과제를 도출함

1. 지방 산업도시 현황

국가 주도 중공업정책을 통한 계획적 육성과 경제발전에 큰 기여

여수·거제·포항·구미 등 우리나라 지방 산업도시는 1970~1980년대 노동집약적 경공업 중심의 산업구조 고도화를 위한 국가 차원의 중화학공업정책에 따라 계획적으로 육성

- 현재 한국의 GDP 대비 제조업의 비중은 약 29.3%(2016년 기준)로 주요 선진국에 비해 높은 수준
- 국가 차원의 계획적 산업육성을 통하여 한국의 제조업은 서비스업에 비하여 노동생산성이 높고 상대적으로 안정적 일자리를 제공하는 등 한국의 고도 경제성장을 견인

지방 산업도시의 위기 도래

최근 조선업발 경기침체로 인한 해안권 산업도시의 위기 시작

- 2016년부터 시작된 조선업발 경기침체를 계기로 군산·통영 등 조선업 중심의 산업도시에서 대규모 공장이 폐쇄되면서 일시에 대규모 실업이 발생하고, 지역경제 전체가 쇠퇴하는 현상이 동시다발적으로 발생

산업위기지역 지정도시뿐만 아니라 그 밖의 지방 산업도시로 위기 확산 우려

- 현재 산업위기지역 지정도시뿐만 아니라 구미·포항·광양 등의 지방 산업도시들도 인구, 제조업의 고용·실질부가가치 등이 감소하고 있어 위기 확산 우려

그림 1 지방 산업도시의 위기 현황



출처: http://magazine.hankyung.com/business/apps/news?popup=0&nid=01&c1=1&nkey=2018102201195000311&mode=sub_view (2019년 12월 24일 검색).

외부충격에 취약한 지방 산업도시의 경제·산업 구조

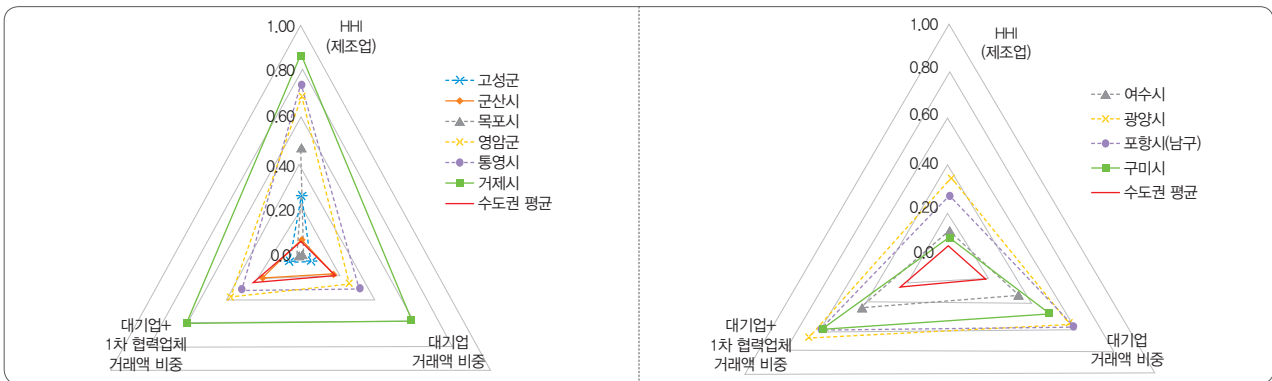
지방 산업도시들은 특정 산업에 대한 의존도가 매우 높아, 외부충격에 쉽게 흔들리는 구조적 취약성에 노출

- (산업적 취약성) 산업위기지역으로 지정된 도시 외에도 지방 산업도시는 수도권 산업도시와 비교하여 특정 제조업 또는 대기업에 대한 의존도가 매우 높음
- (기능적 취약성) 산업위기지역으로 지정된 도시 외에도 지방 산업도시는 수도권 산업도시와 비교하여 루틴 업무 집중도가 매우 높은 반면, 대졸자 비중은 낮아 자동화에 매우 취약
- (공간적 취약성) 산업위기지역으로 지정된 도시 외에도 지방 산업도시는 수도권 산업도시와 비교하여 생활SOC 접근성 및 어메니티(amenity, 지역의 장소·환경·기후 따위가 주는 쾌적성) 수준이 낮아 고학력·청년 인력의 외부유출 가능성 높음

지방 산업도시에 대한 국가 차원의 정책적 대응 필요

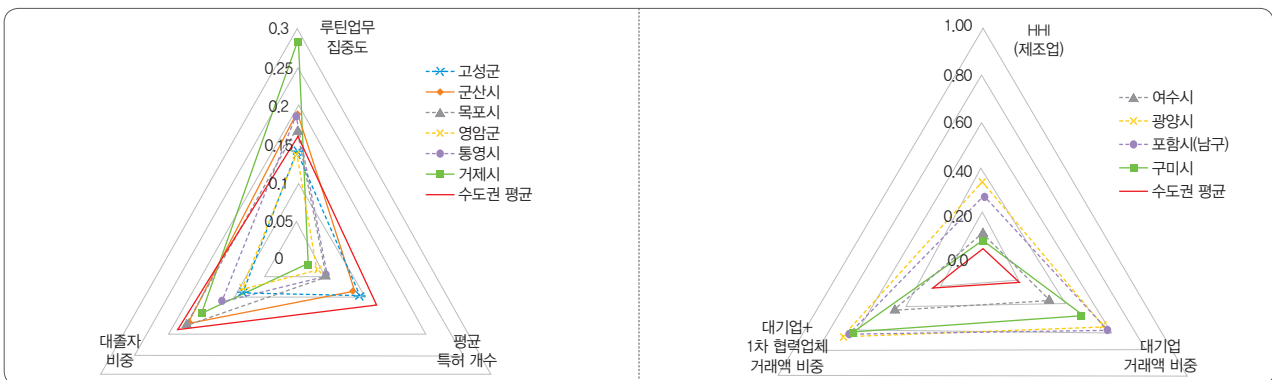
- 특정 대기업 또는 특정 산업에 의존하는 취약한 산업구조에 더하여 산업 패러다임 변화, 지역 경쟁력 약화, 경기침체 등이 겹쳐지면서 산업위기 촉발
- 양질의 일자리와 높은 부가가치를 생산하는 거점으로서 지방 산업도시를 유지·강화하기 위해서는 산업 위기지역을 포함한 그 밖의 모든 지방 산업도시의 체질을 개선하기 위한 중·장기적 정책 마련 필요

그림 2 지방 산업도시의 산업적 취약성



주: HHI(허핀달·허쉬만 지수)는 한 시장의 집중도를 파악하는 지표 중 하나임.
출처: 조성철 2019의 자료를 활용하여 저자 가공.

그림 3 지방 산업도시의 기능적 취약성



출처: 조성철 2019의 자료를 활용하여 저자 가공.

2. 산업위기 대응정책의 성과와 한계

범부처 차원의 다양한 산업위기 대응정책 마련

산업통상자원부, 고용노동부, 중소벤처기업부, 금융위원회 등 범부처 차원의 정책 마련

- (산업위기 대응을 위한 직접적 정책) 산업통상자원부의 산업위기대응 특별지역, 고용노동부의 고용위기지역
- (그 밖의 관련 정책) 산업통상자원부의 산업단지 경쟁력 강화사업, 국토교통부의 경제위기지역 도시재생모델 등

표 1 산업위기 대응 및 관련 정책 현황

	산업위기 대응정책	관련 정책	
		산업정책	도시정책
제도	<ul style="list-style-type: none"> • (『국가균형발전 특별법』) 산업위기대응 특별지역(2017) • (『고용정책기본법』) 고용위기지역(2007) 	<ul style="list-style-type: none"> • (『산업입지 및 개발에 관한 법률』) 산업단지 재생사업, 도시첨단산업단지 조성사업 • (『산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률』) 구조고도화사업 • (『노후거점산업단지의 활력증진 및 경쟁력강화를 위한 특별법』) 경쟁력 강화사업 • (『국가균형발전 특별법』) 국가혁신융복합단지, 지역발전투자협약 시범사업 	<ul style="list-style-type: none"> • (『도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법』) <ul style="list-style-type: none"> - 도시경제 기반형 활성화계획 - 도시재생 혁신지구
관련 대책 및 사업	<ul style="list-style-type: none"> • 조선밀집지역 경제활성화 방안(2016.10.31) • 지역산업 구조조정 등에 따른 지역 지원 대책(2018.3.8) • 지역경제 회복을 위한 2단계 지역 대책(2018.4.5) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체 혁신성장 투자 프로젝트 지원방안(2018.8.8) • 상생형 지역일자리 모델 확산 방안(2019.2.21) • 지역발전투자협약 시범사업(2019.4.8) • 캠퍼스 혁신파크 조성방안 등(2019.5.14) 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시재생 뉴딜 로드맵(2018.3.27) <ul style="list-style-type: none"> - (뉴딜사업) 경제 기반형, 중심시가지형 - 경제위기지역 도시재생모델
조직	<ul style="list-style-type: none"> • 산업경쟁력 강화 관계장관회의 • 균형발전위원회(대통령 소속) 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 균형발전위원회(대통령 소속) 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시재생특별위원회(국무총리 소속)

출처: 박소영 외 2019, 92.

연간 8,133억 규모(2018년 기준)의 대규모 예산 지원

산업통상자원부는 「국가균형발전 특별법」 제17조에 '산업위기대응 특별지역'에 대한 제도적 기반을 만들고, 고용노동부는 「고용정책 기본법」에 근거한 '고용위기지역'을 근거로 정책 지원

- [지원기준] 산업특화도, 지역 내 주된 산업의 종사자수 비중, 지역산업구조 다양성과 함께 최근 6개월 동안의 지역경제 악화정도를 기준으로 산업위기대응 특별지역 지정
 - (산업위기대응 특별지역) 기업경기실사지수(BSI), 주된 산업 생산량 감소, 휴·폐업 업체 수 증가량, 전력 사용량 감소율, 부동산 가격 변화
 - (고용위기지역) 직전 1년간 피보험자 증가율, 평균 피보험자 수 감소, 구직급여 신규 신청자 수, 폐업계획 발표
- [지원내용] 단기적 경영 및 고용안정 대책과 중·장기적 지역산업 구조 및 체질개선 지원 정책 마련
 - (산업위기대응 특별지역) 근로 실직자 지원, 소상공인·중소기업·협력업체 지원, 유동성 지원, 지역경제 활성화, 대체·보완사업 육성 및 기업유치 지원
 - (고용위기지역) 생계부담 완화, 재취업 및 직업훈련 기회 확대, 고용유지 지원, 일자리 창출 등
- [지원대상] 현재 6개 지역(9개 시·군·구)이 산업위기대응 특별지역으로 지정
- [특징과 한계] 종합적 접근을 지향하나, 최근 6개월 동안(고용위기지역은 1년간)의 변화를 고려한 단기 진단과 경영 및 고용안정 등 응급처방 집중

그림 4 산업위기대응 특별지역 및 고용위기지역 지정 현황



출처: 박소영 외 2019, 95.

산업통상자원부와 국토교통부는 산업단지 재생사업, 구조고도화사업, 경쟁력강화사업 등 노후 산업단지 개선을 위한 사업 시행, 국토교통부는 도시재생 뉴딜 차원에서 경제위기지역 도시재생 모델 추진

- **[사업 현황]** ① (구조 고도화) 구미, 대불 국가산단, 여수 국가산단, ② (산업단지 재생) 여수 일반산단, ③(경쟁력 강화) 구미, ④ (경제위기지역 도시재생 모델) 거제 고현, ⑤ (도시경제 기반형) 포함
- **[특징과 한계]** 특정 지역을 대상으로 한 국지적 접근으로, 도시 전체 차원의 진단과 방향 설정 한계

범부처 차원의 대규모 지원에도 불구하고, 정책 체감도 및 구조개선 효과 미흡

지방 산업도시의 중장기적 경제·산업 체질 개선을 위한 접근 부족

- 대체보완 산업 육성, 중장기적 인력양성 등 구조적 문제해결을 위한 정책 소홀

지역 차원의 종합계획과 지역 거버넌스에 기반하지 않은 중앙 중심의 부처별 파편화된 접근

- 지자체는 국가가 정한 틀 내에서 전략적 시급성과 무관하게 숙원사업 또는 단기적으로 쉽게 쓸 수 있는 사업을 시행하는 등 중앙정부의 정책을 단순히 집행하는 수준의 수동적 역할에 머무름
- 지방 산업도시 구조개선을 위한 거버넌스와 중요 의사결정 과정에서 기업·대학 등 지역 민간부문 역할은 부재

중소·중견 기업, 숙련 엔지니어 등 지방 산업도시 핵심 산업 주체들의 정책 체감도 미흡

표 2 기존 산업위기 대응정책 진단

		단기	중장기
산업적 측면		○ (중소기업·협력업체·소상공인 지원)	△ (대체보완산업 육성 및 기업유치)
기능적 측면		○ (근로자 실직자 지원)	X (중장기적 인력양성 계획 없음)
공간적 측면		X (기존의 지역숙원사업 위주)	X
추진 체계	계획	산업도시의 중·장기적 회복력 제고를 위한 지자체 차원의 종합계획 수립 미흡	
	조직	중앙주도, 부처 간 개별접근, 지역의 기업·대학·연구기관·금융 등 민간부문 참여 부족	

출처: 저자 작성.

3. 해외의 정책 사례 시사점

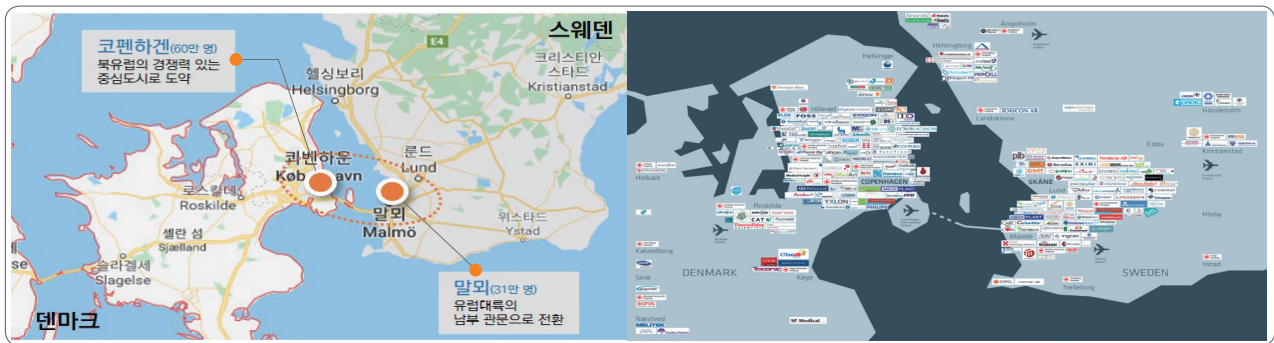
[스웨덴 말뫼] 인근 도시 간 통합적 경제권 형성을 통한 산업구조 전환

‘말뫼의 눈물’로 대표되는 조선업 붕괴로 도시 전체의 위기 직면

인근 코펜하겐으로의 외레순 대교 건설을 기반으로 통합적 경제권 형성 및 지역 기업·대학 간 초국경적 네트워크 구성 및 협력을 통한 산업구조 개선

- 외레순 지역의 기업들이 다양한 초국경적 연합체를 구성하여 지식 축적 및 네트워크 활동 전개
 - 외레순 주변의 12개 대학이 자발적으로 연합체를 구성하여 대학 자원 공동사용 및 분야별 창업 지원 등 다각화 전략에 입각한 신산업 발굴 육성
- 유럽연합은 역내 초국경 협력을 장려하기 위하여 구조기금 지원

그림 5 스웨덴 말뫼와 덴마크 코펜하겐의 연계와 산업분포



출처: www.mediconvalley.com (2020년 5월 25일 검색).

[독일 볼프스부르크] 도시 차원의 종합전략 마련 및 민·관 협력 통한 산업위기 극복

폭스바겐에 의존한 전형적 산업도시로 1990년대 독일 통일 이후 경기침체 및 생산기지 이전으로 위기 직면

1998년 시정부와 폭스바겐이 공동으로 출자해 볼프스부르크 주식회사 설립 및 아우토(Auto) 비전 프로젝트 추진

- 고용창출이라는 기본목표 아래 자동차 관련 중소기업의 입지 기반 확충과 혁신적 창업활동 지원
- 주거환경 문제로 원거리로 출·퇴근하는 사람들을 위한 주거·문화 생활환경 개선 등을 종합적으로 포괄하여 도시 생활환경 개선

표 3 독일 볼프스부르크의 아우토 비전 프로젝트

단기	단기	단기	중장기
<ul style="list-style-type: none"> • 창업 활동과 기술이전의 촉진 	<ul style="list-style-type: none"> • 조립공장과 중소 부품업체 간 근접성 강화 • 연구개발 노하우 상호 공유 및 기술이전 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역사회 가치 상승, 미래도시 이미지 구축 • 서비스업 일자리 창출 	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신 캠퍼스, 부품단지, 생활환경에서 발생하는 새로운 일자리와 적절한 인력 연계

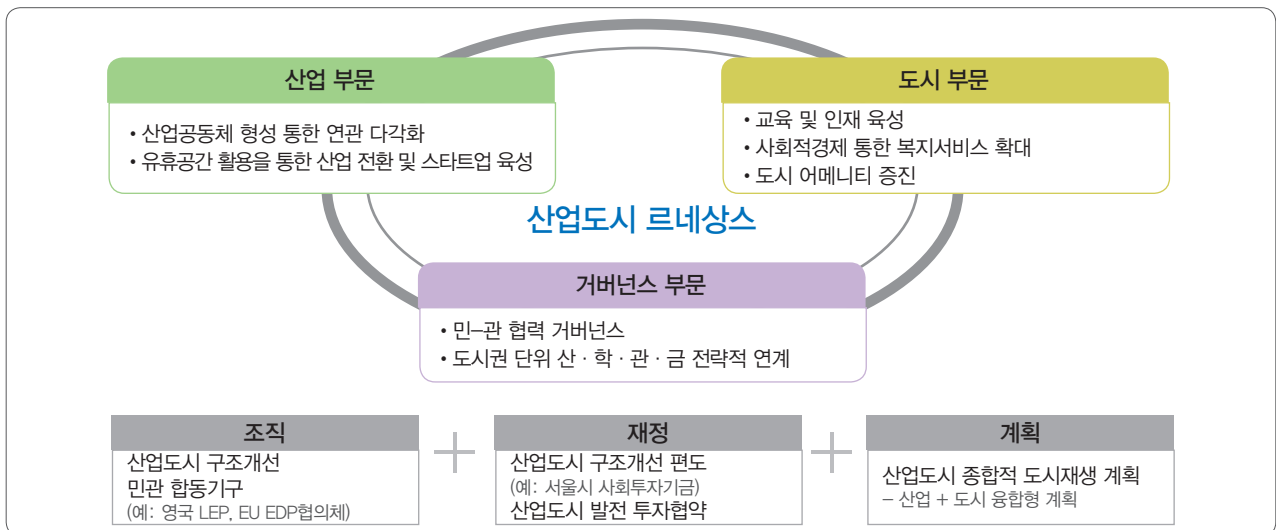
출처: 장철순 외 2014; 이상호 2013.

4. 지방 산업도시 위기 극복을 위한 정책제언

도시권 단위의 중·장기적 종합정책 마련 및 민·관 거버넌스 구축

- (산업 부문) 산업공동체 기반의 산업구조 다각화 및 업그레이딩(upgrading) 지원, 유휴공간에 우선순위를 부여하여 지역의 재창조를 위해 필요한 신산업 선정 및 집중 육성
- (도시 부문) 지역대학의 역량 제고 및 기존 노동자들에 대한 재교육 및 인력훈련 확대, 삶의 질 개선과 정착유도를 위한 주거·돌봄·교육·의료·여가 등 복지·생활 서비스 확대
- (거버넌스 부문) 50만 명 미만의 지방 중소도시의 한계 극복 및 규모의 경제 달성을 위한 기능적 경제권을 고려한 도시권 차원에서 거버넌스 구축, 지역 대학·기업·금융 등 민간부문 참여 및 역할 확대
 - 영국 LEP, EU EDP협약체 등 산업도시 구조개선을 위한 '민관 합동기구' 설립
 - 중앙정부의 예산뿐만 아니라 지자체, 지역금융이 함께 '산업도시 구조개선 펀드'를 조성하고, 산업구조 다각화 또는 신산업 부문에 대한 전략적인 투자·육성

그림 6 지방 산업도시 도시재생정책 방향



출처: 저자 작성.

지방 산업도시 위상 재정립 및 범부처 차원의 현장 기반 통합 지원

지방 산업도시 위상 강조

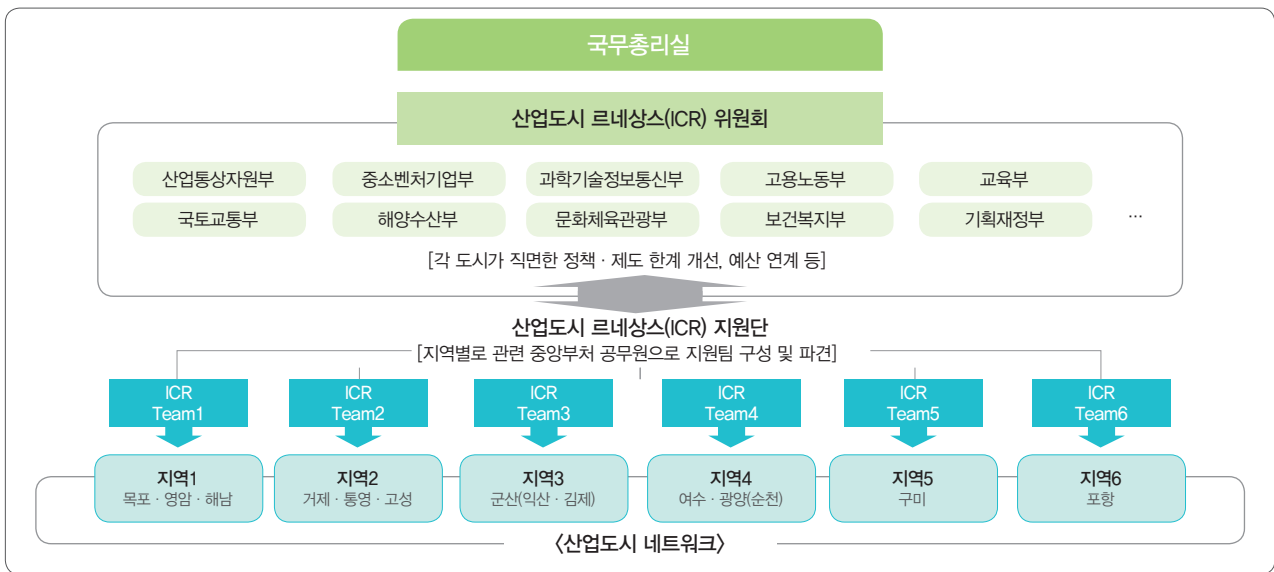
- 지방 산업도시를 국가균형발전거점의 하나로 삼고 중요성을 강조

중앙정부가 정책을 수립하고 지자체가 실행하는 하향식 정책의 한계를 넘어, 지방 산업도시 체질개선을 위한 쌍방향 의사소통형 추진체계 실험

- 해당 지역에 부처 전문가를 파견하여 지자체 리더십과 함께 정책 구상 및 중앙 부처와 소통하여 문제를 해결하는 미국 오바마 행정부의 SC2 프로그램 접목

- 미국 오바마 행정부 SC2(Strong Cities, Strong Communities) 프로그램에서는 연방정부 각 부처 또는 기관의 선별된 전문가를 쇠퇴도시에 파견하여 적은 예산에도 불구하고 의미 있는 성과 달성
- 'SC2 Community Solution Team'은 지자체의 공무원과 함께 시가 직면한 문제점을 분석하고 비전과 정책과제를 도출하여 연방정부의 예산과 자원을 연결해 주는 매개체 역할 수행
- 현장에 파견되는 산업도시 르네상스 지원단 구성과 지원단과 지역이 각 도시가 직면한 정책 및 제도 한계를 개선하고 예산의 연계를 심의하는 '산업도시 르네상스 위원회' 설립
- 지방 산업도시 간 네트워크 구축을 통한 정보교류 및 정책화 방안 논의

그림 7 지방 산업도시 도시재생을 위한 범부처 거버넌스체계



출처: 저자 작성.

참고문헌

이상호, 2013. 민관파트너십에 의한 지역산업정책과 대기업의 사회적 책임: 독일 볼프스부르크 지역의 사례를 중심으로. 노동사회 98호: 159-172.

장철순·서태성·류승한·김진범·이윤석, 2014. 산업도시의 진단 및 지속적 발전방안 연구. 안양: 국토연구원.

조성철, 2019. 국내 산업도시 부문별 취약성 진단, 지도로 보는 우리나라, 국토 456호, 부록, 세종: 국토연구원.

주원, 2018. 한국 주력산업의 위기와 활로. 서울: 현대경제연구원.

한국경제매거진, 2018. 현실이 된 '한국판 러스트 벨트'... "동·서남권이 흔들린다". 10월 24일, http://magazine.hankyung.com/business/apps/news?popup=0&nid=01&c1=1&nkey=2018102201195000311&mode=sub_view (2019년 12월 24일 검색).

Mediconvalley, www.mediconvalley.com (2020년 5월 25일 검색).

※ 본 자료는 국토연구원에서 기본과제로 수행한 '박소영·김동근·권규상·정은진·민범식·송아현·박소현, 2019. 산업위기 지역의 종합적 도시재생 방안연구, 세종: 국토연구원'의 내용을 수정·보완해 정리한 것임.

박소영 도시연구본부 책임연구원(sypark@krihs.re.kr, 044-960-0672)

권규상 도시연구본부 책임연구원(kyusang.kwon@krihs.re.kr, 044-960-0670)



KRIHS 국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5
전화 044-960-0114

홈페이지 www.krihs.re.kr
팩스 044-211-4760

