

71

지역소멸 대응을 위한 지역주도 일자리 창출 - 지역소멸 시대의 상생형 일자리 -

김세진 연구사업본부 선임연구원
inosj@makehope.org

No. 71

2022.12.22.

희망이슈는 우리 사회의 새로운 변화와 희망을
만들기 위해 다양한 실험과 연구를 시민에게 공유하는
이슈페이퍼입니다.

*
희망이슈

모든 시민이 연구자입니다

희망제작소는 정부나 기업의 출연금 없이
설립된 민간독립연구소입니다.
시민의 아이디어 제안과 후원, 활동 참여로
열린 연구와 실천을 지향하는
싱크앤두탱크 Think & Do Tank 로서
우리 사회 곳곳에서 변화의 원동력을
만들고 있습니다.

희망제작소는 모든 시민이 자신의 일상에서
문제를 발견하고, 대안을 찾고,
문제를 해결하는 시대를 열고자 합니다.

세대와 나이를 불문하고 누구나 참여하는
강연과 워크숍을 열며, 1인 연구자와
소셜디자이너를 성장시키고,
지원하는 시민참여형 연구소로
거듭나고자 합니다.

본격적으로 인구소멸시대를 맞이한 한국사회가 초고령사회에 진입하면서 출생률이 감소하고 고령인구가 늘어나게 된다면, 앞으로 미래세대의 경제활동인구는 크게 감소할 것으로 예측됨. 이는 경제활동인구의 중심이 청년층에서 장년층으로 이동한다는 것임.

인구소멸의 양상도 상당히 불평등하게 나타나고 있는데, 서비스업종이 중심인 대도시보다 제조업 중심인 공업도시가 고용률이 크게 하락할 수 있음. 그에 따라지방도시는 인구유출 가속화로 지역소멸 위험에 처한 반면, 수도권으로는 인구가 집중되는 현상이 나타나고 있음.

인구의 흐름 자체가 지방에서 수도권으로 바뀌었으며, 특히 20~30대 경제활동인구가 지방에 머무르지 못하고 수도권으로 유출되는 모습을 보임. 이는 지방 중소도시가 청년층 및 고학력자가 머물 수 있는 일자리 및 산업구조가 미약하거나 존재하지 않기 때문임.

상생형 지역일자리 사업은 지방정부, 기업, 노동자, 주민 등의 경제주체가 서로 노동여건, 복리후생, 투자계획, 생산력 향상 등에 대해 사회적 합의를 도출하여 상생협력을 통해 발굴한 새로운 경제적 요소에 기초한 비즈니스 모델을 만들어 일자리를 창출하는 사업임.

상생형 지역일자리 사업은 2019년 광주에서 처음 시작되었으며, 이후 2022년 1월까지 12개 지역에서 노사민정간 상생협약을 체결하였고, 6개 지역이 상생형 지역일자리로 선정되었음.

단순한 통상적 기업투자나 일자리 창출을 넘어 지역 경제주체 간 상생협약을 체결하고 적정 노동조건 및 노사관계 안정, 생산성 향상, 원하청 개선, 인프라 구축 및 복지협력을 도모하면서 신규 일자리를 창출하는 데 목적이 있음.

경북형 상생형 일자리는 2022년 노사발전재단의 노사상생형 지역일자리 컨설팅 지원사업에 선정되어 진행된 사업이며, 공식적으로 상생형 일자리 사업에 아직 선정되지는 않았지만 ①경북 남부권 지역소멸에 선제적으로 대응하고, ②사양 산업을 신산업으로 전환한다는 데 중점을 두며, ③한 도시의 사업이 아니라 연계되는 3개 시·도가 적극적으로 결합하여 추진하고, ④노사민정의 주체가 함께 함께 추진한다는 점에서 주목할 만한 사례라고 볼 수 있음.

경북지역은 구미를 제외한 전 지역이 인구소멸위험지역으로 분류되고, 고용지표 역시 악화되는 모습을 보이고 있음. 전국 제조업 중에서 경북지역의 제조업이 높은 비중을 차지하고 있으나 제조업 구조의 재편과 질적 고도화 없이는 성장이 둔화할 것이고 소득 및 일자리의 위기가 올 것으로 보임.

경북지역 제조업의 중심은 자동차부품산업으로 현재 제조업 중에서 가장 빠른 변화를 요구하는 부문임. 각국에서 탄소배출 규제, 내연기관 자동차의 사용제한과 금지 등을 주요 정책으로 내세우고 있어 이는 미래차 전환의 속도 및 자동차산업과 부품산업의 생태계와 구조적 지형을 바꾸게 될 것이며 이에 대응하지 못하면 고용위기가 나타날 것으로 보임.

경상북도는 희망제작소, 영남대학교와 함께 2022년 노사발전재단의 노사상생형 지역일자리 컨설팅 지원사업에 지원하여 선정되었으며, 경주·영천·경산 지역의 자동차부품기업 및 양대노총과도 접촉하여 간담회와 워크숍을 통해 주요의제를 선정하였고 경북형 일자리 모델을 구축하였음.

경북형 일자리 모델은 광역자치단체와 기초자치단체가 연계된 최초의 시도이며, 이에 기반한 상생 거버넌스를 통해서 일자리모델을 구축함. 경주·영천·경산은 자동차부품산업 중심의 동일 산업권역이므로 미래차 부품 클러스터를 추진하고 내연기관 자동차의 미래차 전환에 공동대응하여 미래차 부품 분야를 육성하는 데 목적이 있음.

경북형 일자리 모델은 기업상생, 노사상생, 지역상생으로 나누어 진행되며 기업상생은 미래차 부품클러스터, R&D 인프라 구축, 기업간 밸류체인 연계

에 대한 내용이고, 노사상생은 노사민정 대화에 기반한 고용안정 및 인력양성을 중심으로 하며, 지역상생은 ESG경영을 기반으로 한 산업·노동과 지역사회의 상생을 핵심으로 함.

상생형 일자리 사업이 시행된 것은 2019년부터이기 때문에 모든 지역의 상생형 일자리 사업이 제대로 진행되었는지에 대해서는 선불리 평가할 수 없음. 그러나 처음 의도에 비해 미흡한 점이 있다는 것도 부정할 수 없음.

①상생형 지역일자리 사업은 제조업에만 중점을 두고 있기 때문에, 주제와 내용이 상당히 편중되어 있음. ②‘좋은 일자리 창출’, 즉 열악한 노동구조를 정규직 노동자 중심의 좋은 일자리로 전환하는 것을 당연한 전제로 해야 함. ③연계도시형 상생형 일자리 모델을 통해서 더욱 큰 시너지효과를 낼 수 있도록 하여야 함. ④상생형 일자리 가이드라인 내에 지역소멸 방지 조항을 제대로 제시하고 사회안전망 확보 등을 통해 안정적으로 생활할 수 있는 조건을 만들어야 함.

가. 양극화된 지역소멸문제

한국은 본격적으로 인구소멸시대를 맞이하고 있다. 1970년 출생아 수는 101만 명이었으나 2021년 출생아 수는 26만 명으로 나타나 1970년 대비 사분의 일 수준으로 떨어졌으며 합계출생률은 1970년 4.53명에서 2021년 0.81명으로 감소하였다(통계청, 2022). 특히, 2018년 합계출생률이 1명 밑으로 떨어진 이후 계속 감소하는 추세이므로 앞으로 인구가 계속 줄어드는 것은 기정사실이라고 볼 수 있다. 이에 비하여 2021년 만 65세 이상의 고령인구는 전체 인구의 16.5%로 나타났는데, 빠른 속도로 증가하여 2025년에는 20.3%에 이를 것으로 추정된다(통계청, 2022). 이는 한국사회가 본격적인 초고령사회에 진입함을 뜻한다. 이처럼 출생률이 감소하고 고령인구가 늘어나게 된다면, 앞으로 미래세대의 경제활동인구는 지속적으로 감소할 것으로 예측할 수 있다. 고용노동부(2022)에서 내놓은 「2020~2030 중장기 인구수급전망」에 의하면 2030년까지 전체적으로 15세 이상의 경제활동인구는 은퇴시기 연장과 여성의 경제활동 증가로 74만 6천 명으로 늘어나지만 연도별로 보았을 때 상승폭이 점점 줄다가 2025년을 정점으로 지속적으로 감소할 것으로 전망되며, 경제활동의 중추라고 할 수 있는 15~64세 경제활동인구는 2030년까지 125만 1천 명 감소하는 것으로 나타났다. 이는 경제활동인구 전체가 2025년을 정점으로 감소추세로 전환한다는 것이고, 경제활동인구의 중심이 청년층에서 장년층으로 이동한다는 의미이다.

인구소멸은 국가적으로 당면한 문제임에 틀림 없지만, 더욱 심각한 문제는 인구감소의 양상이 산업별·지역별로 상당히 불평등하게 나타나고 있다는 것이다. 고용노동부(2022)의 「2020~2030 중장기 인구수급전망」에 따르면, 서비스업 중심의 취업자는 2030년까지 113만 1천 명 증가할 것으로 예측된다. 이에 비해 제조업은 2천 명이 감소할 것으로 보았다. 세부적으로 보면 서비스업 내에서도 보건복지업, 정보통신업, 전문과학기술 업종의 경

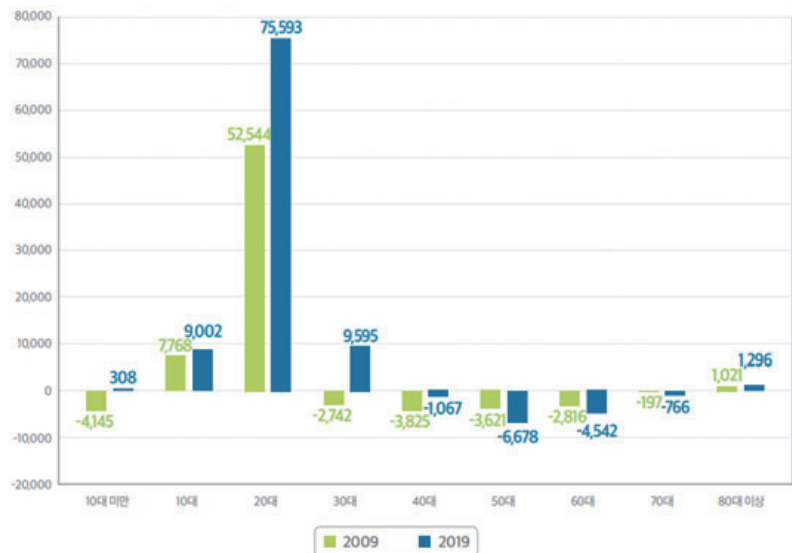
우에는 취업자 수가 대폭 늘어날 것으로 보이지만 전통적인 서비스업인 도 소매업은 14만 명 정도 감소할 것으로 나타났다. 이는 기술혁신 정책을 내세운 정부정책의 영향과 자동화, 그리고 비대면화의 결과로 보인다. 제조업의 경우 소부장 및 반도체 산업 종사자는 늘어나는 반면 의복, 섬유, 1차금속, 금속가공 등의 분야는 고용이 줄어들 것으로 예측된다. 특히, 자동차 및 트레일러 분야의 고용이 8만 8천 명 정도 줄어들 것으로 보이는데, 이는 친환경차로 대체됨에 따라 내연기관차 관련 수요가 급감할 것이기 때문이다. 따라서 서비스업종이 대부분인 대도시 지역보다 제조업이 중심인 공업 도시가 고용률이 더 크게 하락할 수 있다.

두 번째 문제는 지방도시들이 급속한 인구유출로 지역소멸 위험에 처한 반면, 수도권으로는 인구가 집중되는 양상이 나타난다는 점이다. 한국고용정보원(2022)의 분석자료에 의하면 2022년 3월 기준 소멸위험지역이 113곳(49.6%)로 전국 228개 시·군·구의 절반에 이르며, 2005년에 33곳에 불과하던 소멸위험지역은 2022년 약 4배가량 증가했다(한국고용정보원, 2022). 특히, 소멸고위험군 지역이 호남과 영남에 집중되어 있는데, 기존의 농촌지역인 인구소멸위험군의 지자체가 고위험군으로 전환되었기 때문이다. 또한 2020년에서 2022년 사이에 인구소멸고위험지역으로 분류된 곳인 경상남도 통영시, 인구소멸위험지역으로 분류된 충청남도 서산시, 충청남도 당진시, 전라북도 군산시, 전라남도 영암군, 전라남도 여수시 등은 제조업 중심 산업도시라는 점에서 인구소멸이 제조업 중심의 지방산업도시로 확산되고 있음을 알 수 있다.

이에 반해 수도권 집중화는 한층 가중되었다. 수도권 면적은 대한민국 전체의 11.8%를 차지하고 있지만, 2019년을 기점으로 수도권 인구가 비수도권 인구를 넘어섰다. 김태환 외(2020)의 자료에 의하면 주민등록인구수는 2019년을 정점으로 계속 감소하고 있지만, 서울·인천·경기를 중심으로

한 수도권 인구의 집중도는 2010년 49.3%에서 2020년 50.1%로 상승하여 수도권으로의 인구집중이 더욱 심화되었음을 알 수 있다. 세대별로 보면 40대 이하의 젊은 층과 80대 이상의 노년층이 수도권 인구집중을 주도하고 있는 것으로 보인다.

[그림 1] 연령대별 수도권으로의 인구 순이동



출처: 국가통계포털 국내인구이동조사를 김태환 외(2020)가 분석한 것을 재인용

특히 20대의 수도권으로의 인구유출률이 가장 높았고, 2009년 52,544명에서 2019년 75,593명으로 10년 만에 23,049명이 늘어 30.5%p 급등하는 모습을 보였다. 전통적으로 대학진학과 취업 등으로 인해 20대의 수도권 인구순이동이 가장 높은 편이었지만, 그 수가 시간이 갈수록 급증하고 있다. 또한 30대의 인구순이동도 10년 만에 수도권에서 지방으로의 이동에서 지방에서 수도권으로의 이동으로 흐름이 바뀌었다. 결국 지역경제의 주춧돌이 되는 20, 30대의 경제활동인구가 지방에 머무르지 못하고 수도권으로 유출되는 셈이다. 2010년부터 2015년까지의 유출인구의 특성을 조사한 결과, 지방 중소도시에서 수도권으로 이동한 대학졸업 이상의 고학력자 비율이 50%를 넘는 것으로 나타났고, 고도로 전문화된 분야의 전문가나 기술자일수록 더욱 유출규모가 크다는 것이 확인됐다(최예슬, 2021). 이러한 요인은 지방 중소도시에 청년층 및 고학력자가 머무를 수 있는 일

자리 및 산업구조가 미약하거나 존재하지 않기 때문이며, 수도권에 이들이 호감을 가질만한 일자리가 몰려있기 때문이라고 볼 수 있다.

정부는 지역소멸에 대비하고 수도권 집중화를 방지하기 위해 지방에 혁신도시를 지정하여, 공기업들을 지방으로 분산하거나 도시재생 및 사회적 경제 사업, 마을공동체 사업 등을 통해 지역활성화의 노력을 하고 있으나 근본적인 일자리 대책이 없는 상황에서 지역소멸을 막기에는 역부족이다. 그런 가운데, 지역의 특성에 맞춰 실시하고 있는 주요 대책 중의 하나가 상생형 지역일자리 사업이라고 할 수 있다.

나. 지역소멸 해법으로서 상생형 지역일자리

정부는 상생형 지역일자리 사업을 "지방자치단체, 기업, 노동자, 주민 등 경제주체가 서로 노동여건, 투자계획, 복리후생, 생산성 향상 등에 대해 사회적 합의를 도출하여 상생협약을 체결하고, 상생협력을 통해 발굴한 새로운 경제적 요소에 기초한 비즈니스 모델을 만들어 신규투자자 and 일자리를 창출하는 사업"이라고 정의하고 있다(정책브리핑, 2021).

상생형 일자리는 2014년 광주광역시장에 당선된 윤장현 전 시장의 공약사항으로 독일의 슈투트가르트 모델을 응용한 광주형 일자리 창출모델을 기반으로 한다. 지방정부가 참여해서 노동자와 사용자가 협상과 타협을 통해 새로운 일자리 모델을 만들어 가는 것이 목표이다. 당시 광주광역시에는 청년층을 중심으로 인구이탈이 시작되고 있었고, 기아자동차 광주공장, 삼성전자 광주사업장을 외에는 대규모 사업장이 없었으며, 실업률 역시 다른 지역에 비해 높았다. '좋은 일자리 1만 개 창출'이라는 목표 아래 노사상생형 모델을 접목시켜 안정적인 산업역량을 유지하려고 하였기에 좋은 평가를 받았다.

이 모델을 기초로 2017년 대통령선거 당시 문재인 후보 측에서는 '노사민정 대타협을 통한 적정임금 보장·적극 투자의 광주형 일자리 확산'을 공약으로 내세웠으며, 문재인 후보가 당선된 이후 '사회적 대화를 통한 지역·산업 맞춤형 일자리 창출'을 국정과제로 내세우게 되었다(관계부처합동, 2019). 2019년 1월 광주광역시에서 첫 번째로 상생형 지역일자리 협약이 체결되었고, 이후 2월 정부는 「상생형 지역일자리 모델 확산방안」을 발표

하여 본격적으로 상생형 지역일자리 모델을 전국적으로 확산했다. 그 이후, 2022년 12월까지 13개 지역에서 노사민정간 상생협약을 체결하였고, 6개 지역이 상생형 지역일자리로 선정되었다.

[표 1] 상생형 지역일자리 추진현황

연번	이름	협약체결일	사업선정일	설명
1	광주형 일자리	2019. 01. 31.	2020. 06. 15.	- 노사민정 사회적 대타협에 의한 경형 SUV 완성차 공장 신설 - 광주시, 현대자동차, 지역기업이 주주로 참여하는 신설법인을 설립하여 일자리 창출
2	경남 밀양형 일자리	2019. 06. 24.	2020. 10. 20.	- 주민 반대로 공장 확장에 어려움을 겪던 주조, 금형, 용접 중심의 28개 뿌리기업이 창원에서 밀양으로 이전 - 노사민정 상생협약을 통한 환경보존건설링, 작업환경 개선, 친환경 스마트 공장 도입 등의 지속가능성 확보
3	대구형 일자리 1	2019. 06. 26.	-	- 외국 자동차 기업으로부터 수주를 받은 기업이 신규 설비투자 비용을 대출받지 못해 수주 무산 및 고용 위기 직면 - 노사의 극한대립 이전에 상생에 합의하고 청년고용과 원하청 동일노동 동일임금 원칙에 합의 - 지역기업의 경영난 극복을 위해 산업은행 및 지역 은행의 대출지원
4	경북 구미형 일자리	2019. 07. 25.	2021. 12. 29.	- 구미공단과 오랜 시간 함께해온 LG화학이 이차전지 양극재 공장을 신설하여 미래 생산거점 마련과 양질의 지역일자리 창출
5	강원 횡성형 일자리	2019. 08. 13.	2020. 10. 20.	- 초소형 전기 완성차 업체인 디피코를 중심으로 9개 기업이 자동차 생산 조합을 결성하여 초소형 전기차 생산 - 산업기반이 열악한 강원도와 자금력이 열악해 독자적인 투자에 어려움을 겪은 중소기업이 스스로 모델을 개발하여 전기차 생산 도모 - 적정임금 등의 노동조건 수용, 정년보장 등의 노동조건 개선 등의 노사협약

연번	이름	협약체결일	사업선정일	설명
6	군산형 일자리	2019. 10. 24.	2021. 02. 25.	- 2017년 현대조선소가 가동을 중단하고, 2018년 한국GM이 군산공장을 폐쇄하여 절망에 빠진 군산경제를 노사민정이 협력 하여 되살리려는 시도 - 노사민정이 힘을 합쳐 유희공장 및 실직 상태의 숙련노동자 등의 지역자원을 기반 으로 전기차로의 산업 재생을 추진
7	부산형 일자리	2020. 02. 26.	2021. 02. 25.	- 전기차 파워트레인 기술개발과 생산을 위 해 중국 투자를 계획 중이던 기업을 부산지 역으로 유도하면서 R&D기반의 원하청 상 생협력 모델로 확대
8	전남 신안형 일자리	2021. 02. 05.	-	- 발전사, 해상풍력 제조업체, 지역주민이 함께하는 최초의 주민수익형 모델. - 주민과 참여기업간 상생, 발전사와 제조 업체간 동반성장 상생협약을 통해 세계 최 대 해상풍력단지 조성
9	대구형 일자리 2	2021. 11. 01.	-	- 농기계 분야에 차별화된 기술력을 보유한 기업과 KT와의 기술협력을 통하여 AI로 봇 모빌리티 생산
10	충남 논산형 일자리	2022. 01. 27.	-	- 최초의 식품산업 모델로서 한국야쿠르트 가 논산지역에 투자를 하고 온라인 유통망 을 활용해 판로확대를 지원하며 CJ 제일제 당이 식품 및 산업안전, ESG 분야의 기술 지원 - 지역의 풍부한 농산물을 활용한 식품산업 의 고도화 방안에 집중해 중소기업이 주도 하고 대기업과 중견기업이 지원하는 모델
11	전북 익산형 일자리	2022. 01. 27.	-	- 도농복합도시라는 특성에 맞춘 노·농·사 간 지역 상생형 일자리 모델 - 식품산업과 농업분야 상생사업을 통해 동 반성장 체계를 구축하고 다양한 참여주체 간의 상생체계 구축으로 농업과 식품산업 의 지속가능한 발전을 이끌어내는 것이 목 표
12	전북 전주형 일자리	2022. 01. 27.	-	- 대기업이 중소기업의 신제품 개발 및 상 용화를 위해 탄소섬유를 공급하고 기술을 지원 - 탄소소재 제조·중간재 가공·항공기 부 품 등 탄소소재 산업의 일관 공급체계 구축

출처: 대한민국 정책브리핑(2021) 자료 편집

상생형 지역일자리는 통상적인 기업투자나 일자리 창출을 넘어서 지역 경제주체간에 상생협약을 체결하고 적정 근로조건 및 노사관계 안정, 생산성 향상, 원하청 개선, 인프라 구축 및 복지협력 등을 도모하면서 신규 일자리를 창출하는 데 목적이 있다(관계부처합동, 2019). 이에 따라서 각 지역의 경제주체인 노사민정에 주어진 역할들이 제시되어 있다.

[표 2] 지역경제주체의 역할

노	사
- 적정 근로조건 합의 - 노사관계 안정 - 생산성 향상 노력	- 지역 고용 및 투자 확대 - 원하청 상생협력 확대 - 고용안정 및 노동자복지 증진
민	정
- 지역경제 발전 비전 공유 - 노사민정협의체 적극 참여 - 투자자 참여	- 기업투자 지원 - 신속한 애로사항 해결 - 노동자 복지증진 등 정주환경 개선

출처: 대한민국 정책브리핑(2021)의 자료를 편집

〈표 1〉의 상생형 지역일자리의 추진현황과 〈표 2〉의 지역경제주체의 역할을 살펴본다면, 상생형 지역일자리의 의미는 다음과 같다고 할 수 있다.

첫째는 지역 특성에 맞춘 산업정책이라는 것이다. 이전의 산업정책은 중앙정부에서 기획하고 적용을 하는 톱다운(Top-Down) 방식이었다면, 이제는 지역의 특색의 산업에 따라서 사업을 계획하고 이를 중앙정부에서 지원하는 방식으로 변화를 하고 있다고 볼 수 있다. 대표적으로 전남 신안형 일자리와 전북 익산형 일자리는 기본적으로 중앙정부에서 규정하고 있는 노사민정 협력모델을 지역에 맞게 바꾸어 주민수익 모델(전남 신안형 일자리), 노·농·사 협력모델(전북 익산형 일자리)로 변화를 주었다. 또한 군산형 일자리와 대구형 일자리 1의 경우에는 지역 산업의 쇠퇴나 지역 기업의 위기로 인해 고용 위기가 예상되거나 진행되고 있을 때, 선제적으로 대응하는 모습을 보이고 있다.

둘째는 대기업-중견기업-중소기업이 각자의 역할을 찾는 것을 요구한다는 점이다. 광주형 일자리나 경북 구미형 일자리의 경우, 대기업이 직접적으로 투자하고 공장을 건립하며, 그에 따른 직접적인 고용 창출과 연계산

업의 확장을 제시하고 있다. 하지만 부산형 일자리와 같이 중견기업을 중심으로 대기업과의 연계를 꺾거나 대구형 일자리 2, 충남 논산형 일자리, 전북 전주형 일자리와 같이 중소기업, 중견기업이 주도적으로 일자리 사업을 이끌고 대기업이 지원을 하는 형태로 만들어지기도 한다.

세 번째는 투자와 고용을 지역으로 이끌고 있다는 점이다. 상생형 지역일자리 사업의 대상은 본질적으로 수도권을 제외한 지방자치단체로 한정되어 있다. 또한 사업을 지원할 때 투자와 고용 규모의 목표치를 필수적으로 제시하게 하여, 지역의 일자리 창출을 목표로 하고 있음을 알 수 있다. 또한 부산형 일자리에서 보듯이, 해외투자를 하려는 기업이 다시 국내투자로 선회하면서 국내 투자를 늘리는 효과도 나타나고 있다.

넷째는 단순한 투자와 고용 유치가 아니라 좋은 투자와 좋은 일자리를 마련한다는 점에 있다. 노사민정의 지역경제주체의 협약, 그리고 그에 대한 정부의 지원은 기업에 안정적인 투자 기반을 제공하고, 노동자에게는 질 좋고 안정적인 일자리를 제공한다는 점에서 상호상승 효과를 낼 수 있다.

결국 인구소멸 시대에 지역 상황에 맞춰 투자를 유치하고 좋은 일자리를 유치한다는 점에서 다시 사람들이 지역으로 돌아갈 수 있는 기반을 마련해 주고 있다고 볼 수 있다.

II.

지역특성에 맞게 진화하는 상생형 일자리 사업 : 경북 노사상생형 일자리

경북형 상생형 일자리는 2022년 노사발전재단의 노사상생형 지역일자리 컨설팅 지원사업에 선정되어 진행되었으며, 2022년 12월 06일 상생협약이 체결되었다. 비록 공식적으로 상생형 지역일자리 사업에 선정되지는 않았지만, ①경북 남부권 지역소멸에 선제적으로 대응하고, ②사양산업을 신산업으로 전환한다는 데 중점을 두며, ③한 도시의 사업이 아니라 연계되는 3개 시도가 적극적으로 결합하여 추진하고, ④노사민정의 주체가 결원 없이 함께 추진한다는 점에서 주목할 만한 사례라고 볼 수 있다.

가. 경북지역의 지역소멸 및 고용 위기

경북의 23개 시·군 중 구미를 제외한 전 지역이 인구소멸위험지역으로 분류된다. 포항·경산 등의 3곳이 소멸주의, 성주·문경 등 12곳이 소멸위험진입, 군위·의성 등 7곳이 소멸고위험 지역이다.

[표 3] 경북지역 지역소멸 지수

구분(기준)	해당 시군
소멸고위험	군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 봉화군, 청도군, 영덕군
소멸위험진입	성주군, 고령군, 상주시, 문경시, 예천군, 울진군, 영주시, 울릉군, 영천시, 안동시, 경주시, 김천시
소멸주의	포항시, 칠곡군, 경산시
보통	구미시

출처: 한국고용정보원(2020), 한국의 지역소멸 보고서; 대경 CEO Briefing(2020) 제626호

경북지역 고용지표도 악화되는 양상이다. 2020년에는 전년에 비해 생산 가능 인구는 소폭 상승했지만, 비경제활동인구가 증가하고 고용률이 하락했으며, 실업률이 상승한 모습을 보인다. 또한 취업자 중에 여성, 청년, 임시근로자가 높은 비중을 차지하고 있다.

[표 4] 경북지역의 고용구조

2020년		전년 대비 증가율	전국 대비 비중
생산가능 인구 2,321천 명		0.1%	5.2%
	경제활동인구 1,485천 명	-1.2%	5.3%
	비경제활동인구 836천 명	2.6%	5.0%
고용률 60.9%		-1.0%	0.9% 높음
실업률 4.9%		0.4%	0.5% 높음
취업자 1,413천 명		-1.6%	5.3%
	임금근로자 882천 명	-1.7%	4.4%
	여성 591천 명	-2.5%	5.1%
	청년 145천 명	-8.8%	3.9%

출처: 한국고용정보원(2020), 지역고용동향브리프

2020년은 코로나19로 인해 전년도인 2019년보다 고용수치가 악화될 것으로 예상됐다. 하지만 단순히 코로나19의 영향이라고만 볼 수 없는 것이 바로 여성과 청년의 고용률 수치이다. 전체 고용률은 전년도에 비해 1.0% 하락했지만, 여성 노동자의 경우 2.5% 감소하였으며, 청년 노동자는 8.8% 감소한 것으로 나타났다. 지역소멸에 여성과 청년 인구의 감소가 결정적인 영향을 미친다는 점에서 경북의 지역소멸은 여성과 청년의 고용불안정과 인구유출에 상당부분 기인한다고 추측할 수 있다.

또한 경북지역은 전국 제조업에서 높은 비중을 차지하고 있다. 2018년 기준 사업체 수는 5,148개로 전국 3위를 차지하며, 종사자 수는 248,000명으로 전국 4위에 이른(통계청, 2019). 전통적으로 포항을 중심으로 한 경북 동부권이 철강산업, 구미를 중심으로 한 경북 서부권이 전자산업, 경주·영천·경산의 경북 남부권이 자동차 부품산업으로 구분되어 제조업직

군이 발전하였기 때문이다. 제조업은 앞으로도 한국의 주력산업으로 발전할 것으로 보이지만 제조업 구조의 재편과 질적 고도화 없이는 제조업의 성장은 둔화할 것이고 소득 및 일자리의 위기가 올 것으로 보인다.

나. 경북 남부권 자동차부품산업의 위기

자동차산업은 제조업 중 가장 빠른 변화를 요구하는 분야로 꼽힌다. 최근 각국은 탄소배출 규제를 주요 정책으로 내세우고 있으며, 내연기관 자동차의 사용제한과 금지, 디지털 기술발전에 따른 내연기관 자동차의 전기차 전환, 그리고 자율주행차의 급증은 자동차산업과 부품산업의 생태계와 구조적 지형을 크게 바꿀 것으로 보인다. 특히, 자동차 동력의 내연기관이 전자모터로 대체되면서 내연기관과 연계된 엔진, 연료, 흡입, 배기, 밀폐와 관련된 부품이 쓸모없게 된다. 내연기관 연계 부품은 전체 부품 수의 25~30%를 차지하고 있기 때문에 자동차산업 전반의 판도가 바뀔 것으로 예상된다. 이러한 변화에 대해 제대로 대처하지 못하면 고용위기 심각한 사회문제로 대두될 수 있다.

경북에는 완성차 업체가 존재하지 않지만 울산광역시에 현대자동차 공장이 있어 지리적으로 가까운 경주시, 영천시, 경산시, 칠곡군 등지에 자동차부품업체가 집중되어 있고 이는 전국 최대규모의 자동차부품 클러스터를 형성하고 있다. 현재 전국 자동차부품업체는 약 10,320개인데 그중 13.7%인 1,414개가 경북에 소재하며, 연간 매출액은 13.8조 원으로 전국 대비 13.7%를 차지한다. 종사자 수는 전체 자동차부품업체 종사자 수 26만 명 대비 3.6만 명으로 13.8%를 차지하고 있다(경상북도, 2021). 그러나 대기업 의존도가 높은 2차 이하의 벤더가 주를 이루고 있어, 미래차 대응 및 향후 15년 내의 내연기관의 몰락, 대형 부품사 위주의 산업구조 재편 등의 자동차 부품산업 핵심이슈에 대한 대응에 한계가 있다는 구조적 문제를 가지고 있다.

그러나 이러한 구조적 문제에 대해서 자동차부품업체가 대응할 수 있는 역량은 그렇게 크지 않다. 희망제작소(2021)에서 실시한 경북 자동차부품기업 실태조사에서 설문조사에 응한 기업 66.5%가 '미래차 전환에 대해 위기의식을 가지고 있다'고 답했으나, '대응이 어렵다'고 응답한 기업

이 42%에 달하며 대응이 어렵다고 느끼는 이유로는 설비투자비(32.3%), R&D 노하우/인재부족(21.9%), 정보부족(16.1%) 순으로 나타났다(희망제작소, 2021).

고급인력을 유치할 수 있는 R&D가 수도권에 집중되어 있는 것도 큰 문제로 나타났다. 수도권에 본사 및 연구소를 두고 지방이 생산기능을 전담하는 상황이다. 지역의 경우, 생산기능의 공장만으로는 산업구조 재편에 대응하는 데 한계가 있다. 또한 고임금과 생산시설의 노후화를 이유로 지방에 있던 생산기능 자체를 해외로 이전하는 경우도 적지 않다.

자동차부품산업의 위기는 경북지역 고용위기를 더욱 심화시킬 수 있고 이는 경북지역의 지역소멸을 더욱 급속하게 만들 가능성이 있다.

다. 경북형 상생형 지역일자리 추진 과정

희망제작소(2021)에서 실시한 경북 자동차부품기업 실태조사에서 경북지역 상생형 지역일자리 모델 필요성에 대해 ‘필요’라고 응답한 업체가 43.5%로 나타났으며, ‘보통’은 48%로 나타났다. 협력업체 단계에서는 1차 밴드보다 2~3차로 내려갈수록 필요하다는 비율이 더 높았다.(1차 38.8%, 2차 43.8%, 3차 이하 44.1%) 이는 경북지역 자동차부품업체들이 상생형 지역일자리 모델의 필요성을 절감하고 있음을 보여준다. 또한 52개 기업이 상생형 지역일자리 사업을 추진할 경우 참여의향을 밝혔기 때문에, 구체적인 구상이 요구되는 실정이다.

경상북도는 희망제작소와 영남대학교와 함께 상생형 지역일자리 사업체 참여하기로 하였으며, 2022년 노사발전재단의 노사상생형 지역일자리 컨설팅 지원사업에 지원하여 선정되었다. 4월부터 5월까지 경주·영천·경산 지역의 19개 기업을 접촉하였고, 5월에는 한국노총 경북지역본부와 민주노총 금속노조 경주지부의 접촉을 접촉하여 9개 기업과 양대노총의 참여를 확정하였다. 7월부터 9월까지 참여기업 및 노조, 지자체가 간담회와 집중 논의 및 워크숍을 통해서 주요 의제를 선정하였고 경북형 일자리 모델(안)을 구축하였다.

라. 경북형 일자리모델

경북형 일자리모델은 광역자치단체와 기초자치단체가 연계된 최초의 시도라고 볼 수 있으며, 이에 기초한 상생거버넌스를 통해서 일자리모델을 구축하고자 한다.

[그림 2] 경북형 상생형 지역일자리 모델



경주·영천·경산은 자동차부품산업 중심의 동일 산업권역이므로 미래차 부품 클러스터를 추진하고, 내연기관 사업의 미래차 전환에 대해 공동대응하여 미래차 부품 분야를 육성하고자 한다. 또한 미래차 기반기술에 ICT와 융복합 기술을 접목하여 양질의 청년 일자리 창출을 하고자 한다. 경북형 일자리 모델은 크게 기업상생, 노사상생, 지역상생 파트로 나뉜다.

기업상생 파트는 경주·영천·경산지역을 연계한 미래차 부품클러스터를 구축하고, 미래차 부품개발을 위한 R&D 인프라를 구축하고, 기업간 밸류체인을 연계하는 내용이다. 3개 도시는 인접하여 있고, 각기 강점을 가지고 있으므로 3개 도시의 연계를 통해 더욱 규모를 확대하고, 서울 및 수도권으로 유출되는 R&D 인력에 대하여 인프라를 구축하고, 지역대학 및 대학원과 연계하여 좋은 인재를 유치함으로써 지역소멸에 대비하는 모습을 보이고 있다.

노사상생 파트의 경우에는 노사민정 대화에 기반한 고용안정 및 인력양

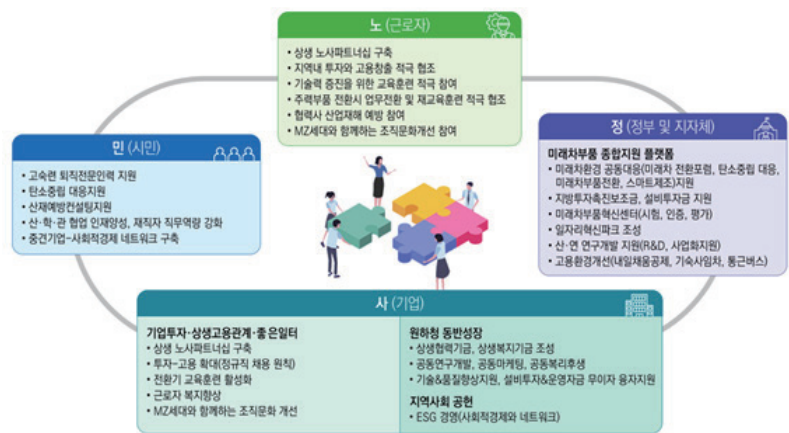
성을 중심으로 한다. 신규 고용인력의 향상된 일자리 여건을 조성하고, 특성
 화고등학교, 대학-지자체-기업간 협약을 통해서 지역에 정착할 수 있는 인
 재를 양성하는 방안을 도출하기로 하였다.

지역상생 파트의 경우에는 ESG경영을 기반으로 한 산업과 지역사회의 상
 생 및 노동과 지역사회의 상생을 중심으로 한다. 특히 JOB-INNO파크를 조
 성하여, 상생형 지역일자리를 이끌어낼 수 있는 핵심기관으로 만들고, 일
 자리 플랫폼의 역할도 수행하여 경북지역에서 안정적인 일자리를 구축할 수
 있도록 하였다.

기본적으로 자동차산업의 위기에 대한 대응책이지만, 노사안정을 통한
 생산력의 향상과 우수인재의 지역 유치는 지역소멸에 대한 대응으로 볼 수
 있다.

경북형 상생형 지역일자리 협약안을 요약하면 [그림 3]과 같다.

[그림 3] 경북형 상생형 지역일자리 협약안



III.

지역소멸을 막기 위한 지역일자리 정책의 방향성

앞에서 상생형 지역일자리 사업이 지역소멸에 있어서 각 지역의 특성과 상황에 따라서 어떻게 수행되고 있는지 살펴보았다. 지금까지 정부는 혁신 도시 설정이나 사회적경제 사업, 마을공동체 사업과 같은 지역활성화 사업을 통해 지역소멸을 막아보고자 하였지만, 그 효과는 미미했다. 결국 지역에 사람 특히, 경제활동인구의 뿌리가 되는 청년들을 유치하기 위해서는 결국 적합한 일자리를 만드는 것이 우선이라고 볼 수 있다. 2014년 광주형 일자리를 중심으로 확산되어 문재인 정부의 주요 정책이 된 상생형 지역일자리 사업은 기존의 중앙정부 중심의 톱다운 방식의 산업정책과 달리 지방의 특성을 살린 분권형 산업정책으로도 볼 수 있다. 또한 노사민정 기반의 지방 특성 산업정책일 뿐만 아니라 비정규직 등의 나쁜 일자리 양산이 아니라 정규직 중심의 안정적인 좋은 일자리 양산을 통해서 많은 사람들이 지역을 떠나지 않고도 안정적으로 살 수 있는 기초를 마련하는 데 중점을 둔다고 볼 수 있다.

상생형 지역일자리 사업이 본격적으로 시행된 것은 2019년부터이기 때문에 모든 지역에서 애초 목표했던 만큼 고용과 투자가 이루어졌는지에 대해 선불리 평가할 수는 없다. 그러나 각 사례가 지향하는 목표와 이상은 결국 지역에 양질의 일자리를 구축하여 지역소멸을 근본적으로 막는다는 데 목적이 있다. 그럼에도 아직까지 상생형 지역일자리 모델에 다소 미흡한 점이 있다는 것도 부정할 수는 없다.

첫째는 상생형 지역일자리 사업 자체가 제조업에만 중점을 두고 있다는 점이다. 산업연구원(2019)의 '산업발전비전 2030'에 따르면 2030년까지도 제조업이 산업을 주도할 것으로 예측되지만 제조업 분야 실질부가가치 기준 성장률은 2023년 이후 연평균 2%를 밑돌 것으로 보인다. 그에 비해 서비스업 중심 산업의 성장률은 상당히 높은 편이기 때문에, 상생형 지역일

자리 모델이 다양한 산업 분야로 확산되어야 할 것으로 보인다. 예를 들어, 관광도시 같은 경우 제조업 중심의 지역일자리 모델보다는 관광서비스업 중심의 모델이 지역에 도움을 줄 수 있기 때문이다.

둘째로 '좋은 일자리 창출'이 전제되어야 한다. 현재의 상생형 지역일자리 사업에서 정규직 노동자의 창출이 성과로 기록되기는 하지만 많은 기업들이 비용절감과 법적 책임의 회피를 위해서 사내하청이나 소사장제와 같은 열악한 노동구조를 가지고 있다. 상생형 일자리 사업에 참여의사를 밝혔음에도 정규직 노동자 채용에 이의를 제기하면서 사업 참여를 포기하는 경우도 나타나고 있다. 상생형 지역일자리 사업은 이러한 열악한 노동구조를 좋은 노동구조로 전환하는 것을 당연한 전제로 해야 한다. 기업의 발전과 산업구조로만 상생형 지역일자리 정책을 생각한다면 단순한 기업 지원 정책에 지나지 않을 것이다. 열악한 일자리가 늘어나거나 고용규모의 증가가 없는 상태에서는 지역소멸 문제를 해결할 수 없다.

셋째로 연계도시형 상생형 지역일자리 모델을 많이 구축하여야 한다. 지역소멸 문제에 있어서 가장 중요한 점은 일자리를 찾아서 인구가 옮겨간다는 점이다. 주변 도시로의 연계가 쉽게 이루어진다는 점에서 만일 한 도시의 상생형 지역 일자리 사업이 성공을 거두게 된다면 그 도시와 연계된 다른 도시의 인력은 고용이 생기는 도시로 이동하게 될 것이며 오히려 한 도시에 종속되는 결과를 낳게 될 것이다. 지리적 요소와 산업적 요소 등을 파악하여, 한 도시만 상생형 지역 일자리 사업을 진행하는 것이 아니라, 그와 연계된 도시와 공동으로 진행한다면 더욱 큰 시너지 효과를 거둘 수 있다. 연계도시형 상생형 지역일자리 모델을 구축하기 위해서는 기초지자체의 노력도 중요하지만, 도시들을 설득하고 조정할 수 있는 광역지자체의 역할이 매우 중요하다.

마지막으로 상생협약의 한 요소로서 지역소멸 방지에 대한 가이드라인을 반드시 제시해야 한다. 현재는 노사간의 협의와 상생을 중심으로 한 항목들이 주를 이루지만, 이 사업이 지역의 일자리를 증가시킨다는 것을 생각해봤을 때, 지역에 사람들이 어떻게 정착할 수 있을 것인지에 대한 내용도 중요하다. 단순한 인프라 구축을 떠나서 사회안전망 확보 등 사람들이 안정적으로 살 수 있는 요소를 마련해야 할 것이다.

참고 문헌

국내 문헌

연구 보고서

강동우(2019), 지역소멸 위험과 지역고용의 상관관계 분석, 월간 노동리뷰 2019년 5월호.
고용노동부(2022), 2020~2030 중장기 인력수급 전망. 정책보고서.
김태환 외(2020), 인구의 지역별 격차와 불균형. 균형발전 모니터링 & 이슈 Brief 1호.
대구경북연구원(2020), 대경 CEO Briefing, 제626호.
산업연구원(2019), 한국 산업발전 비전 2030. 제2권 산업편-제조업. 정책보고서.
최예슬(2022), 인구감소지역의 인구변화 실태와 유출인구 특성 분석. 국토연구원 정책보고서.
한국고용정보원(2018), 고용동향브리프, 2018년 7월호.
_____ (2020), 지역고용브리프, 2020년 6호.
_____ (2022), 지역산업과 고용. 2022년 봄호.
희망제작소(2021), 경상북도 기반 신규 혁신 일자리사업 개발용역 최종보고서. 정책보고서.

보도자료

관계부처합동(2019), 상생형 지역일자리 모델 확산방안. 보도자료.
통계청(2022), 2021년 장래인구추계를 반영한 세계와 한국의 인구현황 및 전망. 보도자료.

통계자료

통계청(2019), 광업제조업조사.

인터넷 문서

대한민국 정책브리핑(2021), 상생형 지역일자리. 2022. 10. 15. 검색. <https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148866807>

더 많은 꿈이 현실이 될 수 있도록,
당신의 희망을 나눠주세요.

Asia NGO innovation summit
희망제작소를 일사아를 할 하라
The Young Foundation 2차원의 재발견
저정 ANIS 은갈문제총서
기술 시대 정신을 물든다
social innovation
리얼친단지성포토헤트
아시아 사회혁신
어워드

호혜와연대
HAPPY SENIOR AWARDS
아름다운 시니어
사회적
기원
어린이 함께
두번째 인생살게
social innovation

호혜
와연
좋은 일
공정한 노동
good fund raiser

세상을 바꾸는 36시간
시민참여형 | 사회적 | 저아저씨,
매니페스트 | 기업가 | 이상해요.

후먼라이브러리
문화예술교육 희망할사대
김지희개게이 학원ICT 강상에
희망자리
만들기
NGO
귀농 귀촌 아카 데 미 크라우드펀딩
노란테이블
좋은 서울만들기 대학생 • 공공디자인캠프

사회적기업인포럼 도시재생
귀농 귀촌 아카 데 미
마음이 학교다
커뮤니티
비즈니스
학인포럼
O416
상상 마를 기업
프로젝트
HOPE
찾지않았습니

협동조합 사회적
기업
시민희망지수
사회적경제
리포트
렛츠쿨
위키토크
@서울
공유경제
기원

지혜로운학교 좋은 일에도 경양이 필요하다
Think & Do Tank
행동한방
이파트닝
공동체
만들기
노사동업 NGO 해피시니어
누가 좋은 어워드
국회의원이가
학원ICT

천개의 직업 1000
수원평생학습관 다락수다 주유요
거버넌스 북민관
출판 : 시장지
학교 방
독민관자
학 교치
나민교와

Together

▶ 후원회원 신청

02-6395-1415
give@makehope.org

▶ 후원계좌

하나은행 271-910002-36004
예금주: 희망제작소

▶ 희망제작소는

- 시민과 함께 사회혁신을 실천하는 싱크앤두탱크 Think & Do Tank 입니다.
- 우리 사회의 크고 작은 의제의 정책적 대안을 연구하고 실천하는 민간독립연구소입니다.

- www.makehope.org
- facebook @ hopeinstitute
- 02-3210-0909

THE HOPE ISSUE

희망이슈는 우리 사회의 새로운 변화와 희망을
만들기 위해 다양한 실험과 연구를 시민에게 공유하는
이슈페이퍼입니다.

No. 71
2022. 12. 22.