

지방소멸 위기 극복을 위한 지역 일자리 사례와 모델

이 상 호
서 룡
박 선 미
황 규 성
김 필

KEIS

지방소멸 위기 극복을 위한 지역 일자리 사례와 모델

이 상 호
서 통
박 선 미
황 규 성
김 필

연 구 진

이상호 한국고용정보원 연구위원
서 룡 한국고용정보원 연구위원
박선미 (사) 사회자본연구소 대표
황규성 한신대학교 연구교수
김 필 한국고용정보원 연구원

발간사

4차 산업혁명과 인구감소, 제조업 쇠퇴에 따라 지역의 일자리가 감소하고 청년인구 유출이 가속화되는 등 지방소멸 위기가 심각해지고 있다. 연양인구 기준으로 2015년 불과 33곳에 불과했던 소멸위험 시군구는 2021년 106곳으로 증가했다. 농어촌 낙후지역을 포함하는 대부분의 군 지역들은 이미 소멸위험 단계에 진입했으며, 최근에는 제조업 쇠퇴지역과 대도시 원도심 지역까지 지방소멸위험이 확산하고 있다. 지방소멸이 양적인 확산 단계를 넘어 질적인 심화 단계로 진입하는 양상이다. 지방소멸은 이제 한국사회가 직면한 지역위기의 심각성을 보여주는 가장 단적인 표현으로 자리잡았다.

그렇다면 왜 지난 수 십 년간의 정책적 노력에도 불구하고 수도권으로의 집중 및 지역 쇠퇴가 가속화되고 있을까? 기존의 정책 패러다임이 지역 경제의 구조적 변화를 촉진하고 지역주체의 행동양식을 변화시키는데 있어서 더 이상 유효하지 않은 것은 아닐까? 이상의 문제의식 하에서 이 연구는 지역 사례 연구를 통해 지방소멸의 위기를 기회로 전환시키기 위한 정책 대안을 모색하고 있다.

연구 대상으로 선정된 사례들은 지역 위기의 원인과 지역노동시장 유형에 따라 총 4가지로 ‘제조업 산업쇠퇴-군산상생형 일자리 모델’, ‘대학 소멸위기-광주/전남 및 경남의 지역혁신플랫폼 모델’, ‘원도심쇠퇴: 부산 영도구 도시재생일자리 모델’, ‘농어촌 청년인구유출: 경북 의성군 이웃사촌시범마을’ 등이다. 개별 사례들은 추진배경과 주요 사업내용, 성과와 한계, 일자리 모델에의

합의 등의 내용을 담고 있다. 또한 각 사례들이 갖는 개별적 함의들을 토대로 대안적인 일자리 모델과 전략, 그리고 지역노동시장 유형별 정책 수단들을 제시하고 있다.

이 보고서는 한국고용정보원 이상호 연구위원의 책임하에 서릉 박사, 김필 연구원, 황규성 교수(한신대), 박선미 박사(사단법인 사회자본연구소) 등 원내·외 연구진들의 아낌없는 노력으로 완성되었다. 지역 상황에 대한 풍부한 이해와 경험을 바탕으로 사례 연구를 성공적으로 마무리해준 연구진들의 노고에 감사를 표한다. 부디 본 연구의 결과가 새로운 일자리 전략을 수립하고 지역특성 맞는 일자리 사업을 설계함에 있어서 유용한 자료로 활용되기를 기대한다. 끝으로 본 보고서에 수록된 내용은 필자들의 개인적인 견해로 한국고용정보원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀 둔다.

2021년 12월
한국고용정보원
원장 나 영 돈

[차례]

제1장 왜 지역 일자리 모델인가?(이상호, 김 필)	1
제1절 연구 배경	1
제2절 지역 위기의 원인	6
제3절 연구의 범위와 방법	14
제2장 리스트벨트형: 군산형 상생일자리 사례(황규성)	18
제1절 배경	18
제2절 군산형 일자리 모델의 위상	24
제3절 군산형 고용체제	34
제4절 중간평가	52
제3장 대학소멸위기형: 광주·전남과 경남의 지역혁신플랫폼 사례(서 룡) · 55	
제1절 지역혁신과 지역인재	55
제2절 지역혁신 관련 법·제도 분석	66
제3절 교육 연계 일자리 사례연구: 광주·전남 및 경남 RIS 사업	73
제4절 교육 연계 일자리 창출 가능성에 대한 논의	92
제4장 원도심쇠퇴형: 영도구 도시재생 일자리 사례(박선미)	95
제1절 도시재생과 일자리	95
제2절 연구의 범위와 방법	107
제3절 도시재생형 일자리 사례 연구	114
제4절 소결	136

제5장 풀뿌리공동체형: 의성군 이웃사촌시범마을 사례(이상호)	139
제1절 공동체 기반 일자리 모델의 배경	139
제2절 경북 의성군 이웃사촌시범마을	145
제3절 사업의 성과와 과제	157
제4절 일자리 모델로서의 함의	164
제6장 대안적 지역 일자리 전략을 향해(이상호)	171
제1절 왜 대안적 전략인가?	171
제2절 지역 일자리 전략의 기본 방향	173
제3절 지역 유형별 일자리 모델과 수단	179
참고문헌	198

[표 차례]

〈표 1-1〉 전국 및 17개 광역시도별 소멸위험지수	4
〈표 1-2〉 소멸위험 기초지자체 수(시군구 기준)	4
〈표 1-3〉 지역 일자리 사례의 주요 특성	14
〈표 2-1〉 군산형 일자리 추진 경과	22
〈표 2-2〉 상생형 일자리 협약 진척 현황	25
〈표 2-3〉 군산형 일자리 모델에서 상생의 다층성	30
〈표 2-4〉 군산형 일자리 참여 기업 고용 계획 및 실적	41
〈표 3-1〉 국가균형발전특별법 내 지역혁신체계 및 지역발전 관련 규정 ...	68
〈표 3-2〉 지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률 내 지역혁신체계 관련 규정 ..	71
〈표 3-3〉 2021년 수도권·비수도권 충원율	74
〈표 3-4〉 2021년 대학 규모별 충원율(대, 중, 소, 극소규모)	74
〈표 3-5〉 2021년 대학 규모별 충원율(대도시, 중소도시, 군)	75
〈표 3-6〉 2019년 비수도권 대비 수도권 주요 지표	92
〈표 4-1〉 도시재생 뉴딜 사업의 유형별 주요 내용	97
〈표 4-2〉 도시재생 일자리 특성	98
〈표 4-3〉 도시재생형 일자리 창출 주요 과제	99
〈표 4-4〉 도시재생형 일자리 창출 주요 과제: 일자리 기반 조성	100
〈표 4-5〉 도시재생형 일자리 창출 주요 과제: 지역 일자리 창출	101
〈표 4-6〉 마을만들기, 공동체, 지역경제 활성화와 일자리 창출 사례	103
〈표 4-7〉 공동체 공유자산 관리 성공 사례	105
〈표 4-8〉 재생사업 일자리 속성 평가 기준	108

<표 4-9> 공유자원 관리 디자인 원리	109
<표 4-10> 원도심 쇠퇴와 도시재생 일자리 분석 지표	110
<표 4-11> 분석 대상지 도시재생 일자리 모델	111
<표 4-12> 도시재생 일자리 모델 인터뷰, 심층 면담, FGI 참가자 현황 ..	112
<표 5-1> 사회적경제기업 수 및 종사자 수 추이	142
<표 5-2> 의성군 인구 및 교육 상황 개괄	146
<표 5-3> 의성군 읍면동별 인구구성 및 소멸위험지수 현황(2020년 5월 기준) ..	148
<표 5-4> 주요 사업 유형 및 현황(2021년 11월 기준)	151
<표 5-5> 도시청년 시골파견제 창업팀(2019년)	152
<표 5-6> 2019~2021년 청년 유입 현황(2021년 7월 기준)	157
<표 5-7> 마을공동체 일자리 모델	167
<표 6-1> 대안적 지역 발전 모델의 기본 방향	174
<표 6-2> 지역 일자리 사례의 주요 특성	180
<표 6-3> 지역 유형별 주요 일자리 정책	182
<표 6-4> 러스트벨트-위기노동자 지원형 일자리 정책 수단	186
<표 6-5> 지역혁신인재 양성형 일자리 정책 수단	189
<표 6-6> 공동체 활성화와 청년일자리 창출형	191

〔 그림 차례 〕

[그림 1-1] 전국 지방소멸위험지수 지도 변화 비교(2005, 2010, 2015, 2020년) ..	5
[그림 1-2] 수도권 대 비수도권 간 제조업 고용 및 임금 변화	7
[그림 1-3] 지역 간 인구이동 추이	9
[그림 1-4] 수도권 대 비수도권 임금 5분위별 상대임금 추이	11
[그림 2-1] 군산 지역 취업자 변동	19
[그림 2-2] 군산 지역 자동차산업 고용보험 피보험자 수 변동	19
[그림 2-3] 군산형 일자리 모델의 선순환 구조	28
[그림 2-4] 군산형 고용체제	32
[그림 2-5] 군산형 고용체제의 거버넌스 구조	35
[그림 2-6] 군산형 고용체제의 기업 간 관계	37
[그림 3-1] 지역혁신체계의 구성요소	59
[그림 3-2] 지역혁신사업 추진 방식 개편	61
[그림 3-3] 대학 입학 정원 및 입학인원 추계	73
[그림 3-4] 지역혁신플랫폼 운영 체계	85
[그림 4-1] 기존 도시재생사업과 도시재생 뉴딜 사업 비교	96
[그림 4-2] 연구 추진체계도	113
[그림 5-1] 의성군의 고용 구조(2019년)	146
[그림 5-2] 경북 의성군의 소멸위험지수 변화: 2000~2020년	147
[그림 5-3] 2020년 5월 기준 경북 의성군 소멸위험지수	148
[그림 5-4] 이웃사촌시범마을 개념도	150

[그림 5-5] 안계면 청년 주거공간 조성 사업	153
[그림 5-6] 의성군 이웃사촌지원센터 업무추진 체계	156
[그림 5-7] 이웃사촌시범마을 사업 참여자의 성별 및 지역 분포	158
[그림 5-8] 의성군과 안계면의 청년 인구 변화 추이	158
[그림 5-9] 정부의 농어촌 3트랙 추진 전략	165
[그림 5-10] 행정안전부의 청년마을만들기 지원사업	169
[그림 6-1] 지역 주도 일자리 정책 협력체계	196

요약

1. 왜 지역 일자리 모델인가?

지난 몇 년간 울산, 경상남도 거제와 통영, 전라남도 목포·영암 등 주요 조선업 집적지를 비롯하여 창원이나 구미, 포항 같은 주요 산업도시에서 수만 명이 일자리를 잃었다. 농어촌 공동체 상황은 더욱 심각하다. 주민등록 연앙인구 기준으로 2021년 전국 228개 시군구 중 106곳이 소멸위험에 진입하였다. 대부분의 군 지역은 이미 소멸위험단계에 진입했으며 최근에는 소멸고위험지역이 다수 증가하여 이제 양적인 확산 단계를 넘어 질적인 심화 단계로 진입하는 양상을 보이고 있다. 또한 농어촌 낙후 지역을 넘어 제조업 쇠퇴 지역과 대도시 원도심 지역까지 지방소멸위험이 확산하고 있다.

전방위적인 지역 위기는 어디서부터 비롯된 것일까?

첫째, 노동 수요 측면에서 지역 제조업 일자리의 위기와 연관된다. 제조업은 비수도권에서 양질의 일자리를 구성하는 핵심적인 축이라고 할 수 있다. 그런데 2010년대 초·중반부터 지역의 주력 제조업이 쇠퇴하기 시작했다. 수도권 경우 대기업 본사와 연구소 등이 소재하고 있기 때문에 외적 요인이 별다른 영향을 미치지 않았다. 그러나 비수도권에 소재한 대부분의 생산공장에서는 대규모의 고용감소가 나타나기 시작했다.

둘째, 수도권과 비수도권 간 인구절벽의 비대칭성과 지방의 청년인구 유출이다. 1970년대 이후 한국의 인구 이동 패턴은 점차 수도권 유입 규모가 감소하면서 수렴하는 과정을 거쳐 왔다. 그런데 2010년대 중반부터 다시 수도권

ii 요약

순유입이 증가하기 시작했다. 더욱이 20-30대 청년층의 수도권 순유입은 2008년 금융위기를 거치면서 전체 순유입량을 초과하기 시작했다.

셋째, 다양한 층위에서 지역 간 불평등(수도권과 비수도권, 도시와 농촌)이 심화되고 있다. 이런 현상은 수도권의 분위별 상대임금을 통해서도 드러난다. 비수도권 대비 수도권의 상대임금은 2015년 하위 1분위와 상위 5분위에서 모두 3% 정도 높았지만, 2020년 두 1분위와 5분위 모두 그 격차가 2배 이상 증가했다. 비수도권에서 전통적인 제조업-생산직 부문 30-50대의 남성으로 대표되는 양질의 중간숙련 일자리가 해체된 결과이다.

지역에서 나타나고 있는 일자리 위기는 서로 별개의 독립적인 현상이 아니다. 이른바 대량생산-대량소비의 선순환 관계가 작동했던 ‘포드주의 공간분업 모델’의 위기가 본격적으로 발현되고 있기 때문이다. 이런 결과는 지난 수십 년간의 지역균형발전 정책과 지역 일자리 정책이 지역경제의 구조적 변화를 촉진하고 지역 주체의 행동양식을 변화시키는 데 성공하지 못했음을 의미한다. 지역의 위기를 기회로 전환하기 위해서는 결국 새로운 지향점이 필요한 것이다. 이런 배경하에서 본 연구는 대안적 일자리 모델을 모색하기 위해 지역 위기 유형별 사례연구 방법을 채택하였다. 지역 위기 유형에 따라 한국의 러스트벨트형, 대학소멸위기형, 원도심쇠퇴형, 풀뿌리공동체형으로 구분하고 각각의 유형에 대응되는 사례 지역을 선정하였다.

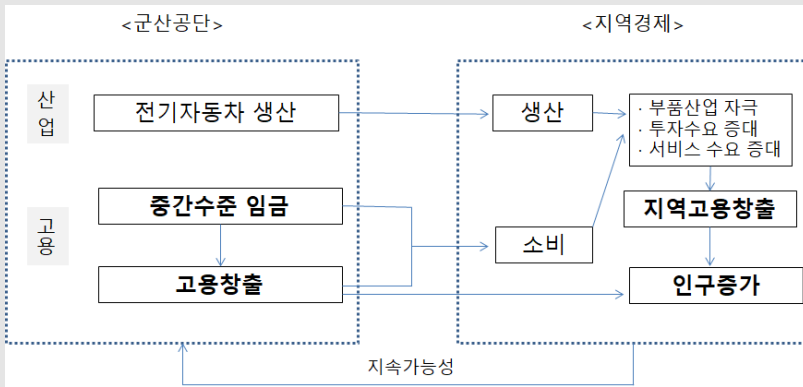
〈지역 일자리 사례의 주요 특성〉

사례 유형	러스트 벨트형	대학소멸 위기형	원도심 쇠퇴형	풀뿌리 공동체형
위기의 성격	지역 대기업 폐업으로 산업 쇠퇴	지역 대학 입학자원 감소 경쟁력 약화	지역산업 및 원도심 쇠퇴, 인구 유출	인구 고령화 및 청년인구 유출
공간적 층위	중규모 도시	광역 수준	동 수준	마을 수준
일자리 연계	산업-노동 연계	교육-산업 연계	산업-정주환경-문화 연계	농업-주거-정주환경 연계
선정 사례	전북 군산 상생형일자리	광주-전남, 경남	부산 영도 도시재생 뉴딜	경북 의성 이웃사촌마을

2. 러스트벨트형: 군산형 상생일자리 사례

군산형 일자리 모델은 지역의 주력 산업 쇠퇴에 따른 고용과 지역소멸 위기를 극복하려는 시도라는 점에서 러스트벨트형 일자리 모델에 해당한다. 군산형 일자리 모델의 이상적인 형태는 전기자동차 생산과 중간임금에 집중된 일자리를 통해 다수의 고용을 창출하고 지역경제를 활성화하며, 다시 지역경제가 공단의 지속가능성을 보장하는 선순환 구조를 갖추는 것이다. 따라서 군산형 일자리 모델의 중심축은 임금평준화를 통한 고용창출, 고용창출의 지역경제 활성화, 지역경제의 환류로 요약할 수 있다. 상생의 관점에서 해석하면 기업 간 상생, 노동자 간 상생, 공단과 지역경제의 상생 등 세 가지 차원으로 구성된다.

<군산형 일자리 모델의 선순환 구조>



군산형 일자리 모델의 이상적인 모습과 상생을 실현하는 출발점은 클러스터 안에서 세워지고 있는 ‘군산형 고용체제’에 있다. 군산형 고용체제는 환경, 일자리, 작동 방식 등 세 가지 구성요소로 이루어진다. 그중에서 임금, 고용, 노동시간의 관계를 규정하는 제도와 준칙을 담은 일자리의 작동 방식이 핵심을 차지한다.

<군산형 고용체제>



군산형 일자리 모델이 상생형 일자리 모델의 취지를 달성하고 성공적인 모델로 정착하는 길은 평균임금, 많은 일자리, 짧은 노동시간이 결합된 최대고용·최소노동시간 고용체제를 구축하는 것이다. 현재까지 임금수준은 ‘전북 지역 제조기업 임금의 평균수준 임금’을 지향한다는 합의가 형성되었다. 신규 고용은 2024년까지 총 1,624명을 목표로 하고 있는데, 2021년 11월까지 명신 265명, 에디슨모터스 83명, 코스텍 4명을 합쳐 352명이 신규 채용되었다. 노동시간은 근로기준법의 주 40시간과 12시간까지의 시간외근로를 기준으로 삼고 있다.

군산형 일자리 모델은 우여곡절이 있었음에도 비교적 순항하고 있다. 이 모델은 민주노동당도 참여했다는 점, 공동교섭 후 개별교섭을 진행한다는 교섭체제를 만들었다는 점, 역내 부품구매와 지역인재 채용 같은 지역정책 차원의 고려가 들어 있다는 점에서 상생형 일자리 모델 중에서 가장 품질 좋은 모델로 평가된다.

그럼에도 아쉬움은 남는다. 군산형 고용체제 역시 임금을 평균수준에 맞추고 출발하기 때문에 총노동량은 결국 고용량과 노동시간의 함수로 귀결된다. 짧은 노동시간은 무엇보다 상생형 일자리 모델의 본질인 최대고용·최소노동시간 고용체제를 실현하는 핵심적 기제이다. 군산형 일자리 모델이 명실공히 새로운 고용체제를 찾아 나서는 여정이라는 점을 고려하면 짧은 노동시간의 적극적 고려가 절실해 보인다.

3. 대학소멸위기형: 광주·전남과 경남의 지역혁신플랫폼 사례

본 장에서는 지역혁신체계의 효율적 작동을 활용하여 교육과 연계한 일자리 창출 모델의 가능성을 검토해 보고자 하였다. 이를 위해 첫째, 지역혁신의 개념과 지역혁신체계, 교육의 주체로서 지방대학의 역할에 관한 선행연구를 살펴보았다. 둘째, 지역혁신과 관련된 법·제도 분석을 통해 국가와 지방자치단체의 정책과 제도를 관련법(국가균형발전특별법, 지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률 등), 관련 계획 중심으로 분석하였다. 셋째, 교육 연계 일자리 창출 모델로 지자체-대학 협력 기반 지역혁신사업으로 선정된 광주·전남 지역과 경남 지역 사례에서 지역 특성, 혁신 계기, 방법, 혁신 운영, 기대와 한계 등을 파악하고, 시사점을 도출하였다.

‘지자체-대학 협력 기반 지역혁신사업’은 지역 대학과 기업, 자치단체와 지역 내 혁신 주체가 참여하여 ‘지역혁신플랫폼’을 구축하고 자율적으로 지역혁신계획을 수립하도록 한다. 개별 대학이 아닌 지역단위 지원을 통해 지역과 대학, 지역 내 대학 간 협업을 촉진한다. 이를 통해 지역에서 필요한 인재를 양성하고 경쟁력을 강화하여 경제사회의 구조 변화에 선제적으로 대응할 수 있는 체계를 만들고자 한 것이다. 지역혁신은 외부 의존적 발전전략이 아닌 지역혁신전략에 따라 내생적 지역발전을 이루고자 할 때 필수적으로 요구되는 정책이다.

지역혁신체제와 관련된 논의는 지식기반경제의 전개와 글로벌화를 배경으로 더욱 활발하게 이루어지고 있다. 지역혁신의 개념이 지역경쟁력 제고를 지향하는 정책으로 논의되고 있으나, 혁신역량이 우수한 지역에서는 상대적으로 유리하게 작용하는 반면, 혁신역량이 미미하고 정부의 혁신지원 흡수능력이 취약한 지역에서는 불리하게 작용할 수 있다는 문제점이 노출된다. 지역혁신 역량강화에서 가장 중요한 요소는 인적자원의 확보와 관련된 부분이다. 지역혁신체제의 개념에서 지식과 지식을 소유하는 주체인 인적자원의 조직화 그리고 네트워킹이 매우 결정적인 역할을 담당한다.

지역혁신체제의 법률적 기반은 크게 「국가균형발전특별법」과 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」에 두고 있다. 국가균형발전특별법이

지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 통하여 국민생활의 균등한 향상과 국가균형발전을 목적으로 한다면, 지방대학 및 지역 균형인재 육성에 관한 법률은 지방대학 및 지역균형인재의 육성 및 지원에 관한 사항을 정함으로써 지방대학의 경쟁력 강화와 지역 간의 균형 있는 발전을 위한 사항을 명시하고 있다.

본 연구에서 2020년 지역혁신플랫폼에 선정된 3개 지역 중 충북은 제외하였다. 충북은 비수도권이지만 수도권과 지리적으로 인접하여 접근성 면에서 광주·전남, 경남 지역에 비해 지역 및 지방대학 위기의 양상이 다르다고 판단하였고, 수도권과 지리적 접근성 조건이 유사한 광주·전남, 경남 플랫폼 총괄 운영센터 담당자 인터뷰를 진행하여 지역 특성, 혁신 계기, 방법, 혁신 운영, 기대와 한계 등을 파악하였다.

지역혁신플랫폼에서 제기하고 있는 지역 문제는 4가지로 정리된다. 첫째 산업구조 문제에서 기인하는 것으로 제조업 중심의 발전 한계, 둘째 지역에서 훨씬 심각하게 나타나고 있는 인구구조의 변화와 청년 유출, 셋째 지역 대학의 경쟁력 약화와 낮은 위상 등이다. 마지막으로 지역 내에서 존재하는 지역 간 불균형에 관한 문제이다.

분석 대상 지역은 모두 미래 성장에 필요한 핵심기술의 연구주체를 발굴하고 기술력을 보유할 수 있도록 대학과 연구소의 기술개발과 연구 기능을 집중하고 있다. 핵심기술 연구를 수행하고 성장동력을 확보할 수 있도록 연구 인프라와 기술을 지원하여 지역기업의 수요에 대응하는 우수 지역인재 육성을 통해 지역경쟁력을 제고하고 지역 발전의 선순환 구조를 만들고자 하였다.

이를 위해 지역혁신 주체의 협력과 상생, 혁신을 이룰 핵심 분야를 무엇으로 할 것인지가 논의되었다. 각 플랫폼의 주체들은 교육혁신을 통해 대학의 경쟁력을 확보하고, 이를 기반으로 어떻게 청년의 지역 정착을 유도하는 인재 양성체계 기반을 구축할 것인가, 지역산업의 어떤 핵심 분야를 시작으로 이런 결과를 유도할 것인지를 결정하였다. 광주·전남은 지역의 새로운 성장동력으로 육성하고 있는 에너지 신산업과 미래형 운송기기, 경남은 제조혁신, 미래산업, 문화·서비스, 공동체 혁신이라는 포괄적 범위의 핵심 분야를 선정하였다.

지역의 제조업이 쇠퇴하면서 지방의 위기는 더욱 심각해지고 있다. 연구개발은 수도권에서 하고 공장과 생산 기능은 지방이 담당하는 제조업 구조에서

제조업의 위기는 곧 지방의 위기를 의미한다. 저출산·고령화라는 인구구조의 변화에 지역의 대부분은 위기를 넘어 ‘소멸’이라는 전망까지 나오고 있는 상황이다. 지역혁신플랫폼이라는 새로운 일자리 창출 모델은 지역의 위기 속에서 지방대학의 경쟁력을 높이고 교육혁신을 통해 일자리와 연계할 수 있는 근본적인 방안을 고민할 필요가 있다. 지자체가 지역혁신사업의 계획 수립 주체이지만, 여전히 사업의 선정은 중앙부처에서 이루어지는 하향식 프로세스 작동이라는 문제 인식을 공유하게 했다.

우리 사회를 구성하고 있는 일자리는 다양하다. 이 모든 일자리가 좋은 일자리가 되기 위해 어떤 교육이 선행되고, 어떤 인력이 양성되어야 하는 것인지에 관한 고민은 지역별로 다를 것으로 사료된다. 현재 지역의 상태를 고려하여 지역에서 시행되는 도시계획, 문화, 복지정책 등 거시적 관점에서 접근해야 하며 지역의 상황과 위기에 맞는 재정과 제도의 유연성이 필요하다.

4. 원도심쇠퇴형: 영도구 도시재생 일자리 사례

인구감소 추세 확산이 세계적으로 가파르게 이루어지고 있는 가운데, 한국 역시 원도심 쇠퇴 지역을 중심으로 지방소멸의 위기감이 고조되고 있다. 이러한 문제점을 개선하기 위해 출발한 도시재생사업은 초창기에는 쇠퇴 지역 회복과 지역 활성화를 위한 물리적 환경 재생에 초점이 맞추어졌다. 하지만 기존 도시개발 사업과 달리 지속가능한 지역 경쟁력을 확보하고, 지역주민 정주환경 조성을 위한 도시재생으로 전환되면서 ‘일자리 창출’이 새로운 목표로 대두되기 시작했다. 이에 정부는 2017년 7월 지역 주도 도시공간 혁신과 일자리 창출을 목표로 한 ‘도시재생 뉴딜’ 정책을 100대 국정과제에 포함시키고, 도시재생형 일자리 창출을 지속적으로 지원해 오고 있다.

하지만 현행 도시재생 일자리 정책은 물리적 환경 재생과 도시재생 인프라에 국한되는 취·창업에 집중되고 있으며, 정책의 방향 또한 민간이 일자리를 창출할 수 있는 조건을 만들어 주기보다는 직접적인 재정 투입에 초점이 맞춰져 있다. 따라서 사업 종료 이후 지역공동체 내부에서 일자리 지속성과 시너지 창출의 기대효과가 형성되지 않고 있다.

본 연구에서는 이와 같은 도시재생형 일자리 창출의 현안과 현주소를 진

단하고, 이를 통해 새로운 일자리 모델을 제안하는 것을 목표로 진행되었다.

도시재생형 일자리 사례 연구를 위한 주요 관심사는 다음과 같다.

첫째, 신규 또는 단기 일자리 등 일시적인 양적 증가를 도시재생형 일자리 모델로 파악하기에는 한계가 있다. 일자리의 양적 특성보다는 지역맞춤형과 지속가능성이라는 질적 특성을 성찰할 필요가 있다. 둘째, 도시재생 현장의 일자리는 공유자원 성격이 강한 인프라와 결합되므로, 일자리 모델 분석 역시 공유자원을 중심으로 한 관점이 요구된다. 셋째, 주민체감형 일자리 창출의 분석을 통해 지역공동체의 지속발전성과 회복탄력성의 가능성을 진단한다.

이와 같은 관점을 반영한 선행연구 검토를 통해 다음과 같은 분석지표를 수립했다. 분석의 대상은 지역맞춤형 일자리 모델을 도시재생사업 수행 과정에서 고민해 오고 있는 부산광역시 영도구 남항동과 봉래1동으로 설정했다. 사례조사를 위해 분석 대상지 도시재생사업 관계자와 사업 담당자, 관련 분야

〈부산 영도구 도시재생사업의 주요 내용〉

대상지	주요내용	
부산 영도구 남항동	사업 유형	경제기반형: 국가·도시 차원의 경제적 쇠퇴가 심각한 지역을 대상으로 복합앵커시설 구축 등 신경제거점을 형성하고 일자리를 창출하는 사업
	일자리 지향점	수리조선 혁신으로 차세대 일자리 생태계 구축
	일자리 주요 사업	영도 뉴딜 수리조선대학 중소형 수리조선업체 집적단지 조성 수리조선협동조합 구축 및 운영
부산 영도구 봉래1동	사업 유형	중심시가지형: 원도심의 공공서비스 저하와 상권 쇠퇴가 심각한 지역을 대상으로 공공기능 회복과 역사·문화·관광의 연계를 통한 상권 활력 증진 등을 지원하는 사업
	일자리 지향점	대통전수방 프로젝트를 통한 취·창업 지원 프로그램 활성화를 통해 전통산업 재생
	일자리 주요 사업	목도노포전수방: 근대풍 어묵거리, 전수자 기술창업 교육지원 프로그램 운영 창업실험방: 노포가게 분점 조성, 전수방 체험지원 전통산업재생방: 창의산업공간, 창고군 파사드 정비, 전통산업 프리존

전문가와 도시재생 코디네이터, 일자리 지원사업 실무 관계자 등을 대상으로 심층 면담·FGI·개별 인터뷰를 실시하였다.

연구 결과로부터 도출된 주요 함의는 다음과 같다.

첫째, 도시재생형 일자리 창출 과정의 고용관계 진단 결과 본 연구의 분석 지표에서 제시한 고용지표만으로는 유의미한 함의를 도출하기 어려운 것으로 나타났다. 남향동 사례의 경우 물리적 거점시설이 조성되는 도시재생사업 후반부~사업 종료 이후 단계에서 본격적인 산업생태계 조성과 전문인력 채용의 가시적 효과가 진단될 수 있는 것으로 나타났다. 봉래1동의 경우 2021년 사업이 종료되었으나 취·창업의 지속성과 안정성을 확보하기 위해서는 거점시설과 인프라를 중심으로 한 후속 사업 연계의 동력이 무엇보다 중요한 것으로 나타났다. 일자리 형태, 안정성과 관련해서도 정규직, 계약직, 파트타임, 고용주 등 채용 형태의 명확한 구분이 어려우며 1인 창업, 창업준비팀 등 점단위 활동이 대부분이라 제도권 일자리 프레임을 적용하기 어려웠다.

둘째, 도시재생사업이 종료된 이후의 지속가능성이 가장 큰 일자리 과제인 것으로 진단되었다. 도시재생사업 추진 기간에 조성된 지역자원 활용 인프라가 향후 지속가능한 공동체 활성화와 취·창업 연계 과정에서 어떤 역할을 수행해야 할 것인지가 사업 계획 수립 초기 단계부터 비중 있게 설계되어야 할 것이다.

셋째, 공동체 맞춤형 일자리가 자리를 잡기 위해서는 ‘일자리’가 아닌 ‘일거리’의 관점에서 접근해야 한다. 전문적이고 창의적인 숙련노동자가 유연하게 스스로의 일자리를 만들어 나가도록 하는 일거리 창출의 기반을 조성하는 것이 도시재생사업의 성과지표로 제시된다면 사업 종료 이후에도 물리적 인프라와 인적자원의 네트워크가 형성될 수 있을 것으로 보인다.

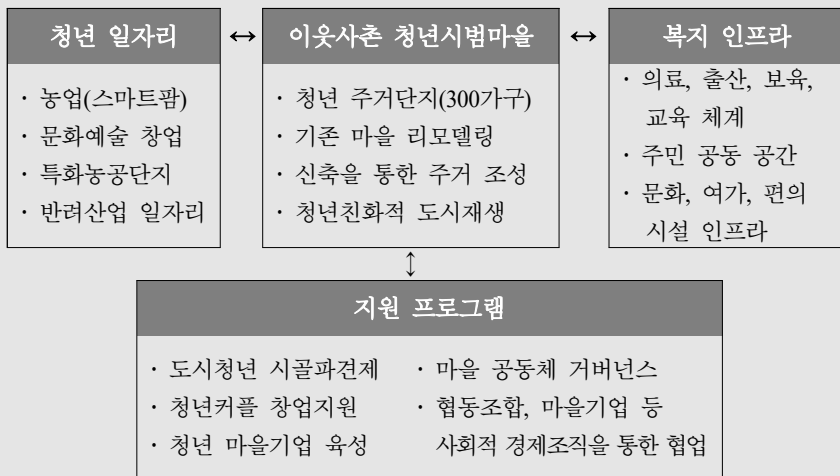
5. 풀뿌리공동체형: 의성군 이웃사촌시범마을 사례

경북 의성군은 전국 82개 자치군 중에서 전체 인구 규모가 55번째로 많은 데도 불구하고 급격한 인구 유출로 세대 간 인구구성의 불균형이 심화된 결과 전국 최고 수준의 소멸위험을 겪고 있는 곳이다.

이웃사촌시범마을은 2018년 민선7기 1호 선거공약으로 기획된 사업이다. ‘사라지는 농촌을 살아나는 농촌으로’ 만들기 위해 의성군 안계면 일대를 지정하여 청년 유입을 위한 다양한 사업을 추진한 것이다. 이 사업의 핵심은 외부 청년의 유입을 위해 일자리와 주거를 함께 제공하면서 마을 주민이 이용할 수 있는 의료·교육·복지·문화 인프라를 함께 개선한다는 것이다. 청년을 대상으로 제공되는 일자리는 농업, 창업, 산업 등으로 구성되며, 청년 주거공간은 포스코, KT 같은 기업으로부터의 민자유치와 결합하여 조성된다. 복지 인프라는 필수 의료시설, 출산통합지원센터, 국공립어린이집, 상업시설과 문화공간이 들어서는 복합문화공간, 공원, 마을 정비 등 다양한 인프라 사업으로 구성된다. 본 사업의 또 다른 특징은 다양한 사업을 연계하면서도 사업 운영의 효율성과 효과성을 높이기 위해서 별도의 중간조직인 ‘의성군 이웃사촌지원센터’를 통해 사업을 총괄적으로 운영한다는 것이다. 또한 마을공동체를 활성화하기 위한 각종 포럼사업과 사회적 경제조직을 통한 협력사업에도 적지 않은 노력을 기울인다. 현재 일자리 창출, 주거단지 조성, 생활여건 개선, 마을공동체 강화, 청년 유입 등 5대 분야 40여 개 사업이 진행되고 있다.

이웃사촌시범마을 사업은 짧은 기간 내 가시적인 청년인구 유입 성과를 달성하기 위해 읍면 단위에서는 전례 없는 자원과 노력이 투입되었다. 그 결

〈이웃사촌시범마을 개념도〉



과 사업이 시작된 후 2년 반 동안 총 162명의 청년인구가 유입되었다. 전체 참여자 중 의성군 관외에서 유입된 참여자가 80.1%(131명)를 차지하며, 그중 경상북도 외부에서 전입한 청년도 74명에 이른다. 사업 참여자의 성별은 남성이 108명(66.7%), 여성이 54명(33.3%)을 차지하였다. 참여자의 평균연령은 31.7세이며 남녀에 따른 차이는 미미했다. 미전입자를 제외한 의성군 관외 지역 전입자 99명의 출신 지역을 살펴보면, 대구가 48.5%로 절반에 가까운 비중을 차지하였으며, 경북이 25.3%로 뒤를 이었다. 즉, 대구경북 지역이 3/4 정도를 차지하였으며, 수도권·충청권·부울경 등을 합친 나머지 지역 출신이 1/4 정도를 차지하였다.

단기적인 정량적 성과 외에도 이웃사촌시범마을의 실험에 주목해야 할 이유와 사업의 의의를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 이 사업은 지역이 주도하여 청년인구 유출 문제에 정면으로 대응하는 것을 목적으로 체계적인 기획으로 이루어진 최초의 종합적인 정책 대응 체계이다. 둘째, 정책 수단 측면에서 청년층의 일자리와 주거를 핵심에 두고 교육, 의료, 문화, 생활여건 등 종합적인 삶의 질의 개선하는 데 초점을 맞추고 있다는 점에서 혁신적이다. 셋째, 유입된 청년들과 기존 주민 간의 세대 간 상생을 중요하게 인식하고 있다는 점도 주목할 만하다. 넷째, 거버넌스 측면에서 지방정부가 리더십을 지니고 사업을

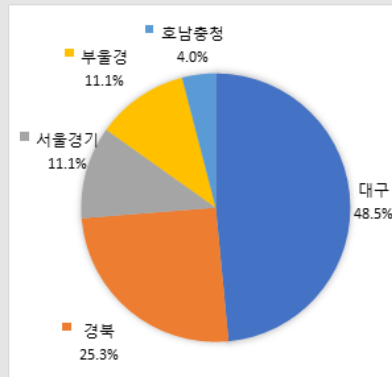
<이웃사촌시범마을 사업 참여자의 성별 및 지역 분포>

(단위: 명, %)

(가) 참여자 성별 분포



(나) 외부 전입자의 출신지역 분포



자료: 경상북도 내부자료.

주도하고 있다는 점을 빼놓을 수 없다. 다섯째, 이 사업은 내부역량 부족 문제를 극복하기 위해 외부자원을 연계하는 데 적극적이다. 여섯째, 중간지원 조직을 통한 지역 사업의 플랫폼을 구축하여 지역의 이해관계자가 자발적으로 참여할 수 있는 기반을 마련하고 있다는 점이다. 일곱째, 시범 사업을 넘어 다른 지역에 적용 가능한 모델로 확산하려는 노력이다.

지방소멸 위기 대응을 위한 마을 공동체 수준의 실험으로서 이 사업의 성과와 의의에도 불구하고 해결해야 할 문제점과 과제도 적지 않다. 첫째, 도시에 비해 청년들이 누릴 수 있는 놀거리, 문화, 생활 인프라가 열악한 농촌 공동체와 청년들 스스로가 함께 변화하고 점진적으로 지역에 뿌리내릴 수 있도록 사업 방향을 장기적인 전략하에서 설정할 필요가 있다. 둘째, 청년들에게 행정상의 주거이전을 강요하기보다는 관계인구적 접근이 필요하다. 다른 지역에서 일하면서 주거만 하는 형태나, 역내에서 일하지만 주거와 교육은 교외에서 할 수 있는 유연한 모델도 개방적으로 검토할 필요가 있다. 셋째, 청년들이 선택할 수 있는 일자리 모델이 지나치게 단순하기 때문에 지속가능하면서도 괜찮은 일자리를 어떻게 제공할 것인가 하는 문제가 해결되어야 한다. 넷째, 대규모 예산 투입을 통한 하드웨어적 접근이 지니는 한계점을 보완하기 위해 적절한 소프트웨어를 어떻게 갖출 것인가의 문제, 즉 다양한 프로그램을 운영하기 위해 지역 주민의 욕구를 조사하고 이에 걸맞은 서비스를 제공할 수 있는 외부 자원이 동원되어야 한다. 다섯째, 관주도의 하향식 모델이 과연 지속 가능한가의 문제가 해결되어야 한다. 이웃사촌시범마을 사업이 지역공동체 발전을 위한 마중물로 기능하기 위해서는 사업이 지역 주체들의 자발적인 참여와 역할이 강화되는 방향으로 전환되어야 할 것이다.

6. 대안적 일자리 전략의 기본 방향

지역 간 격차를 완화하고 지역의 혁신과 통합을 도모하기 위해서 가장 중요한 것은 일자리를 창출하는 것이다. 대안적 일자리 전략의 기본 방향은 ①적극적-전환적 전략, ②일자리정책에서 지역 주도성 강화, ③장소기반 접근과 사람기반 접근의 조화, ④산업-교육-복지가 연계된 일자리 전략, ⑤공간적 차원의 노동시장 이중구조 완화로 구분할 수 있다.

우선 일자리 정책에서 지역의 주도성을 강화할 필요가 있다. 급속하게 변화하고 복잡해지는 지역의 산업과 노동시장 환경에서 다양한 일자리 정책 수요에 대응하기 위해 지역의 권한을 강화하는 것은 필수이다. 지역의 주도성을 강화한다는 전제하에서 중앙과 지역의 역할 분담과 협력을 어떻게 조화시킬 것인가가 결정되어야 한다. 지역의 역할이 중요하다고 해서 무작정 모든 정책을 분권화할 수는 없다. 보편적 사회안전망과 고용인프라 등은 어느 지역에 있던 공통적이고 보편적이어야 한다. 그러나 지역의 중소기업이 원하는 맞춤형 인재를 양성하고, 경력단절 여성·장애인·중장년층 등 취약계층의 대상과 특성에 따라 맞춤형 훈련과 취업지원을 시행하는 영역에서는 지역의 역할이 강화되어야 한다. 즉, 중앙정부는 단순하면서도 튼튼하게 정책을 시행하고, 지역 차원에서 촘촘하고 세밀하게 지원하는 것이다.

지역이 주도할 수 있는 권한과 예산의 범위가 확대되고, 각 정책 대상과 수단에서 중앙정부와 지방정부의 역할이 정해지면 그다음 단계로 지역의 산업과 노동시장 구조에 따라 일자리 전략을 어떻게 수립할지가 중요하다. 이때 필요한 것이 산업-교육-복지와 연계한 일자리 전략의 수립이다. 지역의 전략·뿌리산업 육성을 위한 연구개발, 각종 투자 등과 연계하여 청년 인재와 현장 숙련인력을 양성(교육 연계)하고, 중소기업의 수요에 부합하는 인력을 매칭하여 채용을 지원하는 정책(산업 연계)을 유기적으로 결합할 필요가 있다. 또한 인구 고령화에 대응하고 일·가정 양립을 지원하기 위해 돌봄, 육아, 보육, 보건 등의 분야에서 지역사회에 근접 서비스를 제공하는 괜찮은 일자리를 창출(복지 연계)한다.

마지막으로 공간적 차원에서 노동시장의 이중구조를 완화하는 것이다. 자칫 일자리 정책이 성장과 양적인 논리로만 흐르는 것을 경계할 필요가 있다. 플랫폼 노동 같은 비전형적인 노동의 보호, 지역사회에서 특히 취약한 여성과 청년층의 근로조건과 조직문화 개선, 대기업과 원·하청 간 상생 등은 그 자체로 지역 간 불평등을 완화하는 데 크게 기여할 수 있다.

〈지역 유형별 주요 일자리 정책〉

	성장 지역	위기/쇠퇴 지역
중소 규모 공동체	<p>예시) 거창(승강기), 밀양(뿌리산업) 등 산업특화지역</p> <ul style="list-style-type: none"> • 인력수요 증가에 대응하기 위한 인력 양성과 매칭, 채용장려금 등 • 중소기업의 R&D를 지원하기 위한 외부 혁신기관 간 연계 협력 지원 	<p>예시) 의성군, 철원군, 남해군, 고흥군 등 지방소멸위험 지역</p> <ul style="list-style-type: none"> • 스마트농업-주거지원 등 패키지정책 • 공공서비스의 집적과 접근성 제고 • 지역 취약계층 고용/소득 지원을 위한 사회적 경제 활성화와 일자리 제공
특화된 산업 도시 (특화 외부성)	<p>예시) 평택시, 안성시 등 직주 통합형 신도시</p> <ul style="list-style-type: none"> • 공동의 인력 양성 프로그램을 통해 내부 숙련 향상 프로그램 운영 • 역내 취약계층, 고령자, 여성 등의 노동시장 참여 촉진 • 문화-서비스업 기반 확충을 통한 도시 어메니티 강화 	<p>예시) 통영시, 거제시, 울산 동구, 군산시, 보령시 등 위기 지역</p> <ul style="list-style-type: none"> • 지역 대학과 연계한 구조조정 실직자 전직 및 재숙련화 등 회복력 중심의 유연안정성 모델 지원 • 지역 취약계층 고용/소득 지원을 위한 사회적 경제 활성화와 일자리 제공
복합 대도시 (규모와 다양성의 경제)	<p>예시) 광주 광산구, 부산 강서구, 대구 달성군 등 신도심</p> <ul style="list-style-type: none"> • 신도심 지역은 서비스-공공기능 중심으로 노동력 수요 증가 • 광역 수준의 인력 풀 내에서 매칭 개선 등 필요 • 대도시 인프라와 혁신기관 등의 자원을 최대한 활용하는 것이 관건 	<p>예시) 부산 영도구, 대구 서구, 광주 동구 등 원도심 지역</p> <ul style="list-style-type: none"> • 원도심 도시재생사업과 연계한 숙련 전환, 전직 지원 등 일자리 사업 지원 • 노후 산업단지의 고도화와 산업 전환, 주거, 서비스, 문화 연계 • 대도시 인프라와 다양성 등의 자원을 최대한 활용하는 것이 관건

7. 실행 가능한 일자리 정책 수단

가. 위기노동자 지원형

조선업·자동차·철강·석탄화력발전 등 지역에서 특정 산업·기업·산업단지가 위기나 쇠퇴에 직면했을 때 위기노동자를 지원할 수 있는 정책 수단은 두 가지로 구분할 수 있다. 바로 일자리를 지키고 나누는 것과 새로운 일자리나 숙련으로 전환을 이행을 지원하는 것이다. 폴크스바겐 볼프스부르크 공장의 아우토 5000(박명준, 2015; 전명숙, 2020 참조)이 전자의 사례로 대표적이고, 핀란드 노키아의 브리지 프로그램은 후자의 사례로 대표적이다. 일자리 나누기와 지키기 영역의 지원 수단은 크게 ①고용유지특별지원, ②숙련 향상 혹은 전환 훈련, ③일자리나누기 지원, ④위기근로자 본인 및 가족 일자리사업 참여 지원, ⑤4대 보험료 및 조세 감면 지원 등으로 구분할 수 있다.

지역의 노사민정이 협력하여 숙련을 전환하고 전직을 지원하는 정책은 ‘지역 수준의 유연안전성 모델’을 실현하는 것으로 볼 수 있다. 이때 가장 중요한 것은 대기업과 협력사 집단, 산업단지 수준에서 고용 충격 혹은 침체로 실직이 예상되는 위기노동자를 특정하는 것이다. 주요 정책 수단으로는 ①생애재설계프로그램 및 전직지원, ②교육훈련, ③재취업지원 서비스와 장려금 등이 있다.

나. 지역혁신인재 양성형

이 유형은 지역의 대학과 기업 간 산학연계 혹은 지역인적자원개발 거버넌스 등을 중심으로 교육훈련을 통한 인력 양성과 외부 인재 유입을 연계한 일자리 창출을 지원하는 것이다. 사업수단은 ①교육훈련 지원, ②채용장려금 우대지원, ③근로환경 개선 및 조직문화 혁신을 위한 컨설팅, ④산학협력 R&D 과제와 연계한 일자리창출 지원 등으로 구성할 수 있다.

지역 혁신인재를 양성하는 방식은 대학을 중심으로 연구개발이나 전문인력을 양성하는 ‘지역 전문인력 양성 부문’과 기업 현장 수요에 대응하는 ‘현장

숙련인력 양성 부문'으로 구분할 수 있다. 두 부문은 사업의 핵심 주체가 지역 대학과 인적자원개발기관으로 구분된다는 점, 훈련기간이 다르다는 점 등에서 다소 차이가 발생할 수 있다. 나머지 통합거버넌스 구성, 사업 수요 조사, 지원 수단 등은 동일하다.

지역 혁신인재 양성을 위해서는 지역 내 특정 산업단지, 지역 대기업, 협력사 등과 연계하여 인력 수요가 증가하는 분야를 대상으로 지자체와 지역 기업, 지역 대학, 지역 훈련기관의 통합적인 인적자원개발 협의체를 구성하는 것이 출발점이다. 인적자원개발 협의체는 우선 지역 내에서 통합적이고 전체를 포괄하는 방식으로 인력 수요와 훈련 수요를 파악한 후, 신성장 부문에 초점을 맞추어 숙련 수준 및 분야별 인력 수요와 훈련 수요를 도출하는 것이 필요하다. 도출된 훈련 수요를 바탕으로 지역 대학과 지역 인적자원개발기관은 역할을 나누어 필요한 인력을 양성한다. 이때 지역에서는 중소기업이 지역인재를 채용하는데 필요한 채용장려금을 우대 지원한다. 중앙부처에서 제공하는 채용장려금 지급 요건을 완화하거나 지원 수준을 확대하여 지원하는 것이다. 지자체는 외부 청년 인재의 IU턴 시 학자금 상환지원, 주거지원, 생애자산 형성 등을 지원한다.

다. 공동체 활성화와 청년일자리 창출형

도시재생과 연계하여 대안적 사업 모델을 구상한다면 직업훈련이나 근로환경 개선, 직접일자리, 취·창업 지원 등의 사업을 추진해 볼 수 있다. 직업훈련 영역에서는 도시재생사업의 일환으로 설치되는 기술센터 등을 활용하여 지역산업과 관련한 전문 인력을 양성하는 훈련 지원이 가능하다. 근로환경개선 사업을 통해 산업안전 및 근로환경을 개선하고, 영세한 사업체를 위한 컨설팅을 수행할 수 있다. 열악한 주거환경을 개선하고 노인 빈곤가구를 지원하기 위한 다양한 직접일자리 사업을 시행함으로써 사회적 일자리를 제공하는 것도 고려해볼 만하다. 다른 지역에 비해 상대적으로 복지 수요가 많은 취약계층을 대상으로 취업지원 서비스 인프라를 확대하고 취업지원의 접근성을 개선하는 사업도 결합이 가능하다.

농어촌 공동체에서는 지역특화산업이나 뿌리산업과 연계하여 현장 인력을 공급하는 사업을 고려할 수 있다. 또한 지역특화 작물이나 중소기업의 생산성 향상을 위해 지역 대학과 협력하여 연구개발 프로젝트를 운영할 경우 참여 인력에게 인건비를 지원할 수도 있다. 최근 귀농귀촌 사업이 활발한데 청년층의 경우 경험과 지식, 축적된 자본이 부족한 경우가 많기 때문에 정착 단계별 패키지 지원을 통해 정착률을 높일 수 있다. 이때 농촌인턴 프로그램이나 장기적 플랜하에서 스마트팜 교육지원이 유용할 것이다. 대중교통이 원활하지 않은 오지 노인가구 등을 대상으로 ‘찾아가는 맞춤형 돌봄 서비스’를 제공하는 것도 중요한 일자리의 원천이다. 이때 통근 거리나 교통 상황을 고려하여 서비스 제공 인력에게 지급하는 추가 수당을 차등화하여 보조하는 것도 고려할 만하다. 지방소멸 문제에 대응하기 위한 관계인구 정책을 일자리와 연계하는 것도 좋은 방법이다.

마지막으로 지역 일자리 전략을 수립하고 지역 노동시장 특성별로 맞춤형 정책 수단을 연계하기 위해서는 중앙과 지역 간, 광역과 기초 간, 지역 내 노사민정 주체 간 역할 분담과 협력 체계를 잘 구축하는 것이 중요하다.

우선 일자리 정책과 사업을 담당하는 광역지자체와 기초지자체 공무원의 전문성을 제고하는 제도적 장치가 마련될 필요가 있다. 둘째, 지역의 일자리 사업을 기획하고 운영하는 전문성을 안정적으로 유지할 수 있도록 일자리 전담기관을 설치하는 것이다. 셋째, 지역 일자리 정책 관련 주체가 다양한 분야에서 지역 일자리와 관련된 역량을 축적할 수 있는 체계적인 교육프로그램이다. 이상과 같은 여건이 마련되면 지역 주도의 일자리 정책 추진을 위한 협력 거버넌스를 구축하고 여기에서 다양한 일자리 정책 수단의 조합을 통해 지역 일자리 전략을 추진한다. 이때 교육훈련, 고용서비스, 고용장려금, 직접일자리, 창업지원 등의 수단별로 중앙정부가 주도하는 정책과 지역이 주도하는 정책이 지역 내에서 어떻게 작동할 것인지 총괄적인 정책 매핑(mapping) 작업이 이루어져야 한다.

<지역 주도 일자리 정책 협력 체계>

	중앙과 지역 간 역할 분담	지역 역량과 리더십 강화
지역	일자리 기본계획 및 연차별 세부 계획의 수립 및 실행 일자리 목표와 성과관리를 체계화하고 공시	공무원 고용전문관 제도 도입, 일자리 전문기관을 설치 지역 주체 역량강화 프로그램
중앙	기획 및 심의/평가 지원, 조정	광역 간, 기초 간 협업 인프라 지원



지역 주도의 일자리 사업 지원 체계
(중앙 및 지방정부+지역대학+지역노사+시민사회 등 협력 거버넌스 기반)

	중앙정부 고용노동 정책-사업 지원	+	지역 주도의 맞춤형 사업 설계
교육 훈련	내일배움카드 국가기간전략직종훈련	+	지역전문 인력 및 현장 숙련인력 양성 체계
고용 서비스	지역고용센터 취업성공패키지		청년, 경단여성, 중고령층 등 대상별 맞춤형 서비스
고용 장려금	고용유지지원금, 채용장려금, 내일배움카드		(초)광역: 지원 대상, 수준, 기간 맞춤형 요건 설정 지원
직접 일자리	노인일자리 사업 지역 주도형 청년일자리 등		기초지자체: 지원 대상, 수준, 기간 맞춤형 지원
창업 지원	기술창업 중심 지원 사회적 경제 지원		생활창업 등 맞춤형지원 + 소득 및 주거 지원 결합
노동 영역	원하청 상생 지원, 산업안전 규제, 근로시간단축, 최저임금 등 법제도 규제		비정규직과 플랫폼 노동 지원, 상생기금 조성 등 지역차원 노동 관련 조례 및 제도 운영
인프라	(초)광역 지방고용노동청 지역고용센터		지역일자리협의체 지역 일자리재단



산업-교육-복지 정책		
연구개발, 산업 및 중소기업 지원	지역 대학 및 특성화고 일자리 관련 매칭 강화	지역사회 의료, 복지, 돌봄 지원 확대

제1장

왜 지역 일자리 모델인가?

조선산업에서 구조조정이 본격적으로 시작되자 가장 먼저 이탈한 사원들은 근속 10년 이내의 대리·과장 이하 직급의 사무직 주니어층이었다... 임금이 삭감되고 고용 안정성이 무너지는 상황에서 이들은 발 빠르게 이직과 전직을 선택했다... 수도권 대학 출신의 젊은 직원들이 이탈하자... 동남권 소재 대학을 나온 '젊은 토박이'들의 마음도 심난해졌다.

- 『중공업 가족의 유토피아』(양승훈, 2019, p. 112) 중 수정 발췌 -

제1절 연구 배경

1. 위기의 지역

한국의 조선업은 한때 20만 개 이상의 일자리가 넘쳐나던 곳이었다. 조선업은 자동차, 석유화학, 제철, 전자 등과 함께 '명문대를 나오지 않아도, 심지

어 대학을 나오지 않아도 땀 흘리며 성실하게 일하면 높은 수준의 임금을 받을 수 있는 직장¹⁾을 대표했다. 2016년부터 본격적인 구조조정이 시작되자 이른바 ‘물량팀’으로 일컬어지던 비정규직 노동자들이 가장 먼저 사라졌다. 협력사 노동자들이 먹고 자던 조선소 인근의 식당이 문을 닫고 원룸의 빈방이 늘어났다. 별다른 장비가 필요하지 않은 조선소의 사내협력업체는 건설업 같은 인력도급업이라고 할 수 있는데, 작은 곳이 먼저 문을 닫고 큰 곳은 인력 규모가 줄어들었다. 마지막으로 현대중공업 같은 직영업체의 정규직 생산직에 대한 구조조정이 이루어졌다. 이렇게 울산 동구(현대중공업, 미포조선), 경남 거제와 통영, 고성(대우조선해양, 삼성중공업 등), 창원 진해(STX조선), 전남 목포와 영암(현대상호중공업, 대한조선), 군산(현대중공업) 등지에서 10만 개 이상의 일자리가 사라졌다.

조선업만큼 떠들썩하지는 않지만 창원이나 구미, 포항 같은 산업도시도 비슷한 일을 겪고 있다. 양질의 일자리를 떠받치던 대기업이 떠나거나 핵심 생산시설을 다른 곳으로 이전하면서 주변 지역이나 인근 도시에 위치하던 협력사도 하나 둘 문을 닫았다. 마치 썰물 빠지듯이 일자리를 좇아 사람들도 떠나갔다. 일자리를 찾고 있거나 곧 사회로 진출해야 청년층도 더는 지역에서 미래를 찾지 못하는 상황이다. 그러나 지역에 남든, 떠나든 악전고투하기는 마찬가지이다. 2020년 지방자치법 개정을 통해 특별·광역시는 아니지만 인구 100만 명이 넘는 도시를 ‘특례시’로 지정하여 혜택을 부여하는 제도가 신설되었다. 지역에서는 비수도권 중에서 유일하게 창원시가 특례시로 지정되었다는 보도가 대대적으로 이어졌다. 그러나 창원시 인구가 최근 10년 동안 5만 명 가깝게 감소했으며, 20~39세 청년인구는 6만 5,000명 이상 감소²⁾했다는 점은 그다지 알려져 있지 않다. 특례시로 지정되면 얼마만큼의 혜택이 주어질지 알 수 없으나, 2020년 기준 창원시 인구가 103만 명이므로 이대로 가면 몇 년 안에 특례시 자격 박탈을 걱정해야 하는 상황이다.³⁾

1) 양승훈(2019), p. 24 중 일부 인용.

2) 통계청 인구동향조사(KOSIS 홈페이지 참고)에 따르면, 창원시 연앙인구는 2010년 1,081천 명에서 2020년 1,034천 명으로 47천 명 감소했으며, 20~39세 인구는 2010년 333천 명에서 2020년 268천 명으로 65천 명 감소했다.

3) 물론 특례시 요건이 인구 규모가 절대적인 것은 아니므로 100만 명 밑으로 인구가 감소하더라도 특례시 자격이 박탈되는 것은 아니다.

비수도권 중에서 인구가 가장 많고 일자리도 많은 창원의 상황이 이러한 데 다른 지역의 상황은 오죽할까. ‘지방소멸’이라는 다소 암울한 단어로 지칭되는 다수의 농어촌 지역은 이미 공동체의 존립 자체가 위협받고 있다.

2. 지방소멸위험

‘지방소멸’이라는 개념은 일본의 총무대신을 지낸 마스다 히로야가 발표한 보고서에서 처음으로 등장한 개념이다. 그는 일본의 인구변화 추계를 바탕으로 약 30년 후 인구가 절반 이상 감소하는 시정촌이 50%에 이를 것이라는 충격적인 전망을 내놓았다(마스다 히로야, 2014). 마스다 히로야의 방법을 차용하여 이상호(2016; 2018)는 ‘지방소멸위험지수’를 통해 한국의 지방소멸위험 정도를 분석하였다. 지방소멸위험지수는 ‘20~39세 여성 인구수 대비 65세 이상 인구수’로 정의된다. 현실적인 요소를 배제하고 매우 단순화된 조건을 가정할 때 소멸위험지수 값이 1.0 미만(즉, 20~39세 여성 인구가 65세 이상 고령 인구보다 적은 상황)로 하락하는 경우, 그 공동체(국가, 광역, 기초지역)는 인구학적인 쇠퇴위험 단계에 진입하게 되었음을 의미하며, 이 지수 값이 0.5 미만(즉, 20~39세 여성 인구가 65세 고령 인구의 절반 미만일 경우, 극적인 전환의 계기가 마련되지 않는다면 소멸위험이 크다는 것을 의미한다.

2005년부터 2021년까지 주민등록연앙인구 기준 소멸위험지수 추이를 살펴보면 <표 1-1>과 같다. 전국적으로는 2017년 처음으로 소멸위험지수 값이 1 미만으로 떨어져서 2020년 0.75 수준을 기록했다. 시도별로는 전라남도과 경상북도가 이미 소멸위험진입 단계에 도달했다. 전남의 소멸위험지수 값은 2017년 0.49를 기록한 후 2021년에 0.39 수준까지 하락했으며, 경북은 2021년 0.44 수준을 기록했다. 전북과 강원 역시 2021년 기준 0.47과 0.48를 기록하며 소멸위험단계에 진입했다.

전국 228개 시군구 기준으로는 소멸위험지역이 2005년 불과 33곳에 불과했으나, 2021년 106곳으로 증가했다. 대부분의 군 지역은 이미 소멸위험단계에 진입했으며 최근 3년간 소멸고위험지역이 25곳이나 증가하여 이제 양적인 확산 단계를 넘어 질적인 심화 단계로 진입하는 양상이 나타난다. 또한 농어촌 낙후 지역을 넘어 제조업 쇠퇴 지역과 대도시 원도심 지역(부산 영도구와 중구, 대구 서구 등)까지 지방소멸위험이 확산되고 있다.

<표 1-1> 전국 및 17개 광역시도별 소멸위험지수

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
전국	1.92	1.39	1.32	1.25	1.17	1.11	1.05	1.01	0.96	0.91	0.87	0.81	0.75
서울	2.62	1.80	1.69	1.57	1.46	1.37	1.29	1.24	1.18	1.12	1.07	1.01	0.95
부산	2.03	1.31	1.23	1.14	1.06	0.98	0.92	0.87	0.82	0.77	0.71	0.66	0.61
대구	2.22	1.47	1.38	1.29	1.19	1.11	1.04	0.99	0.93	0.87	0.82	0.76	0.70
인천	2.53	1.80	1.71	1.62	1.53	1.44	1.37	1.31	1.24	1.16	1.08	1.00	0.91
광주	2.51	1.76	1.66	1.55	1.45	1.35	1.27	1.21	1.14	1.08	1.03	0.97	0.91
대전	2.61	1.82	1.73	1.63	1.53	1.43	1.33	1.26	1.19	1.11	1.04	0.96	0.89
울산	3.30	2.19	2.06	1.93	1.79	1.67	1.56	1.47	1.36	1.24	1.13	1.00	0.89
세종	1.03	0.79	0.78	0.79	0.87	1.02	1.29	1.48	1.55	1.59	1.58	1.50	1.39
경기	2.53	1.83	1.73	1.63	1.53	1.45	1.38	1.32	1.25	1.19	1.12	1.05	0.98
강원	1.22	0.86	0.82	0.78	0.74	0.70	0.67	0.65	0.62	0.59	0.55	0.52	0.48
충북	1.38	1.03	1.00	0.96	0.91	0.87	0.84	0.81	0.77	0.73	0.70	0.65	0.60
충남	1.10	0.89	0.87	0.85	0.82	0.78	0.75	0.73	0.70	0.68	0.65	0.60	0.56
전북	1.14	0.85	0.81	0.77	0.73	0.69	0.66	0.63	0.60	0.58	0.54	0.51	0.47
전남	0.85	0.63	0.60	0.58	0.55	0.53	0.52	0.51	0.49	0.47	0.45	0.42	0.39
경북	1.10	0.82	0.79	0.76	0.72	0.68	0.65	0.62	0.59	0.55	0.52	0.47	0.44
경남	1.56	1.17	1.12	1.06	1.00	0.94	0.90	0.86	0.81	0.77	0.72	0.65	0.59
제주	1.62	1.13	1.06	1.00	0.95	0.92	0.91	0.90	0.88	0.87	0.83	0.78	0.74

자료: 국가통계포털(KOSIS), 각 연도 주민등록연앙인구.

주: 1) 소멸저위험 보통 주의단계 위험진입 소멸고위험
 2) 세종특별자치시: 2012년 이전은 충청남도 연기군의 수치임.

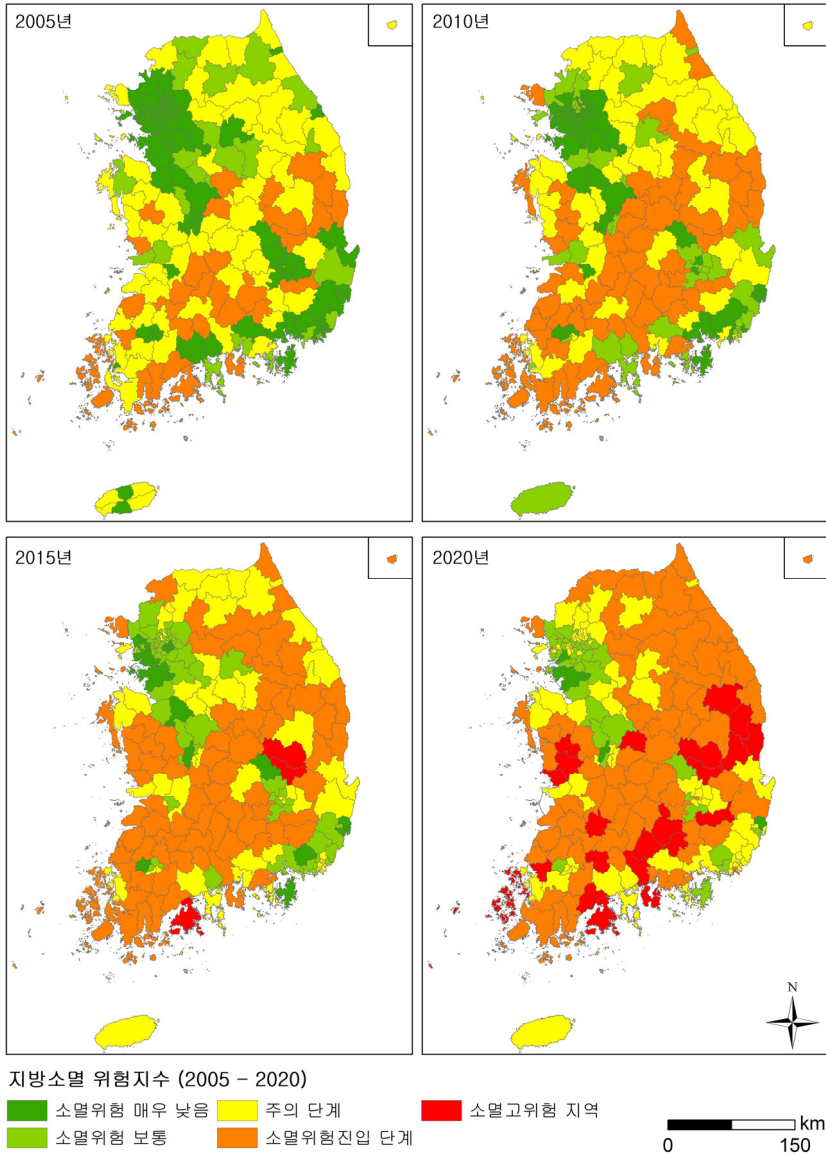
<표 1-2> 소멸위험 기초지자체 수(시군구 기준)

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
전체 시군구 수	228	228	228	228	228	228	228	228	228	228	228	228	228
소멸 저위험	112	70	62	53	42	34	25	21	16	13	10	5	1
정상지역	26	47	52	54	60	62	62	61	59	52	44	40	27
소멸주의 단계	57	50	51	51	51	53	61	65	68	75	81	81	94
소멸위험진입 단계	33	61	63	70	75	76	77	76	78	76	77	80	69
소멸 고위험	-	-	-	-	-	3	3	5	7	12	16	22	37
소멸위험 지역 소계	33	61	63	70	75	79	80	81	85	88	93	102	106
비중	14.5	26.8	27.6	30.7	32.9	34.6	35.1	35.5	37.3	38.6	40.8	44.7	46.5

자료: 국가통계포털(KOSIS), 각 연도 주민등록연앙인구.

주: 1) 228개 기초지자체는 2020년 행정구역을 기준으로 조정함.
 2) 제주와 세종은 각각 1개 지역으로 계산함.

[그림 1-1] 전국 지방소멸위험지수 지도 변화 비교(2005, 2010, 2015, 2020년)



제2절 지역 위기의 원인

전방위적인 지역의 위기는 어디서부터 비롯된 것일까? 이상호(2021)에 따르면 지역의 위기가 노동수요와 노동공급 측면 모두에서 발생하는 일자리의 구조적 요인에 기인한다. 따라서 지역의 위기를 기회로 전환하기 위해서는 지역의 인구를 늘리기 위한 현상적 접근이 아니라, 위기의 원인에 대응하는 구조적 처방이 필요하다. 지역 위기의 구체적인 특징을 살펴보면 다음과 같다.

1. 수도권 중심의 탈제조업화와 지역 산업의 쇠퇴

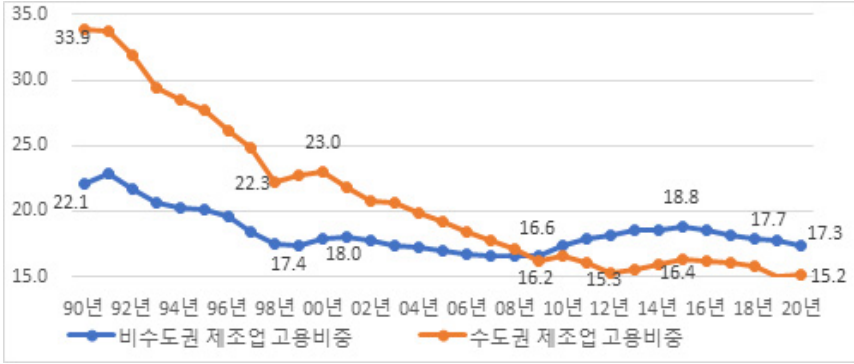
첫 번째는 노동 수요 측면에서 지역 제조업 일자리의 위기와 연관된다. 한국은 제조업 취업자 비중이 한때 30%에 육박했지만 지난 30년간 절반 가까이 감소했다. 그러나 고용의 탈제조업화 혹은 서비스화는 수도권을 중심으로 진행되어 왔음을 확인할 수 있다. [그림 1-2]의 (가)와 같이 수도권의 제조업 고용 비중은 1990년 33.9%에서 2020년 15.2%까지 감소했다. 반면 비수도권의 제조업 고용은 2000년대 이후 일정한 수준을 유지하다가 2008년 세계 금융위기를 거치면서 수도권의 제조업 고용을 능가하여 2015년에는 18.8%까지 증가했다. 더욱이 비수도권 제조업 일자리는 서비스업이나 농림어업에 비해 상대적으로 남성, 30~50대 핵심 연령층, 정규직, 기술기능직 비중이 높다. 그림의 (나)와 같이 2020년 기준으로 수도권에서 제조업 취업자의 평균(명목)임금은 316만 원으로 서비스업 취업자(290만 원)보다 9.0% 높지만, 비수도권 제조업 취업자의 명목 평균임금은 318만 원으로 수도권보다 높고 비수도권 서비스업 취업자(252만 원)에 비해서는 26.5%나 높은 것으로 나타났다. 즉, 제조업은 비수도권 양질의 일자리를 구성하는 핵심적인 축이라고 할 수 있다.

그런데 2010년대 초·중반부터 주력 제조업이 쇠퇴하기 시작했다. 제조업 쇠퇴는 유가나 글로벌시장 상황 같은 경기적 요인도 한몫했지만 스마트 팩토리의 도입이나 자동화 같은 기술-구조적인 요인도 작용했다. 수도권의 경우 대기업 본사와 연구소 등이 위치하고 있기 때문에 외적 요인이 별다른 영향을 미치지 않았다. 그러나 비수도권에 위치한 대부분의 생산공장에서는 대규모의 고용감소가 나타나기 시작했다.

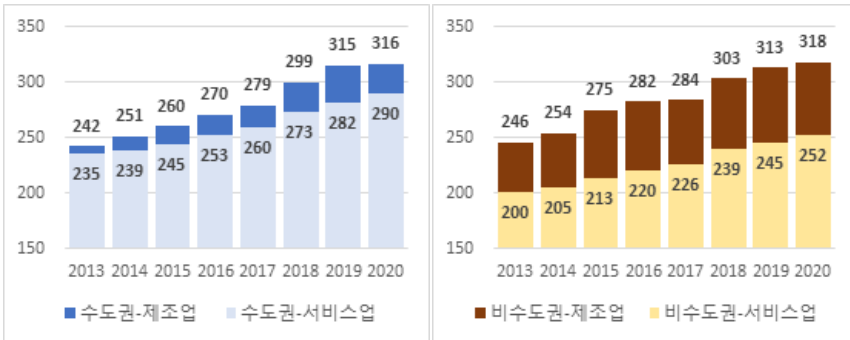
[그림 1-2] 수도권 대 비수도권 간 제조업 고용 및 임금 변화

(단위: 비율, %)

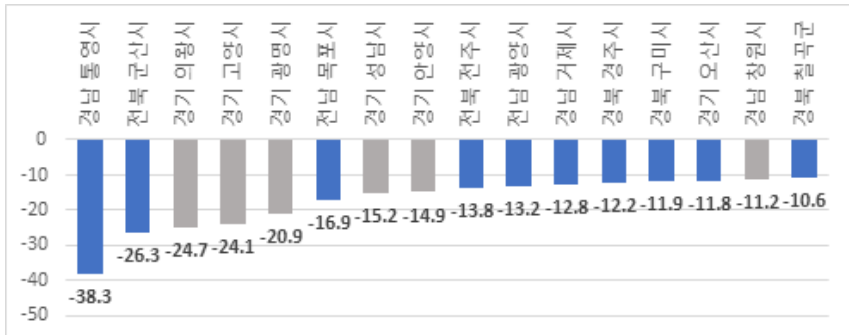
(가) 수도권과 비수도권의 제조업 고용 비중



(나) 수도권과 비수도권의 평균(명목)임금 변화



(다) 제조업 취업자 감소 상위 시군구(2013년 대비 2019년)



자료: 1) (가) 통계청 KOSIS, 경제활동인구조사, 광역 시도 집계자료를 재구성.

2) (나)와 (다) 통계청, 지역별고용조사 마이크로데이터. 각 연도 상반기.

[그림 1-2]의 (다)와 같이 2013년부터 2019년까지 제조업 취업자가 감소한 상위 지역은 조선업 밀집지역을 포함하여 영·호남의 전통적인 산업도시가 다수를 차지하고 있다. 그 외에 전북 전주, 전남 광양, 경북 경주, 구미, 칠곡, 경남 창원 등도 자동차·철강·기계·전자산업 분야에서 한국을 대표하는 지역의 산업도시라고 할 수 있다. 신기술 도입을 통해 제조업 생산성과 기업경쟁력은 향상될 수 있지만, 지역의 생산직이 발 디딜 곳을 찾기는 쉽지 않다.

2. 인구절벽의 비대칭성과 청년 인구 유출

2020년은 한국의 주민등록인구가 처음으로 감소하기 시작한 변곡점으로 기록된 해이다. 인구통계학자인 해리 덴트는 베이비붐 세대가 고령화되면서 소비활동이 위축되면 국가 전체의 경제가 쇠퇴하고 이른바 ‘인구절벽’의 파국적 효과가 시작된다고 주장했다(해리 덴트, 2015). 한국의 경우 2차 베이비붐머가 47세를 지나면서 은퇴가 시작되는 시점인 2018년부터 인구절벽의 영향이 시작되었다고 볼 수 있다. 그러나 최근 갑자기 심각하게 떠오르고 있는 인구감소는 사실 지역에서 이미 오래 전부터 이미 닥친 문제였다.

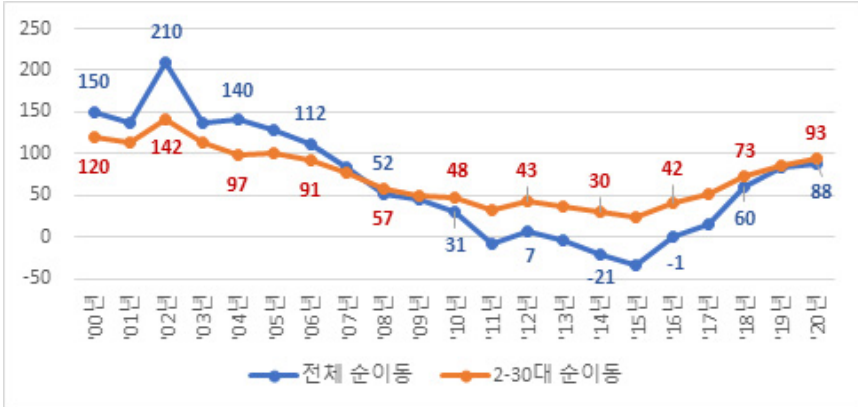
인구변동을 초래하는 요인은 크게 출생과 사망에 따른 자연적 요인과 국가 간, 지역 간 인구 이동에 따른 사회적 요인으로 구분할 수 있다. 한국은 선진국에 비해 이민자 비중이 낮기 때문에 국가적 수준에서는 주로 자연적 요인에 따라 인구변화가 결정된다. 지역 간 이동률이 대체로 균등하다면 지역의 인구변화 역시 출생과 사망에 따라 결정될 것이다. 사실 1970년대 이후 최근까지도 한국의 인구 이동 패턴은 이 같은 균형을 향해 수렴하는 것처럼 보였다. [그림 1-3]의 (가)와 같이 수도권 인구순유입 규모는 1997년 외환위기 같은 예외적인 경우를 제외하면 지속적으로 감소해 왔다. 그러나 2010년대 중반부터 다시 수도권 순유입이 증가하기 시작했다. 더욱이 20~30대 청년층의 수도권 순유입은 2008년 금융위기를 거치면서 전체 순유입량을 초과하기 시작했다. [그림 1-3]의 (나)에서 볼 수 있듯이 인구순유입 지역은 대부분 수도권 신도시, 세종시, 광역시의 신도심 지역이다. 반대로 인구순유출 지역에는 낙후된 농어촌 지역이나 대도시의 구도심, 산업 쇠퇴 지역이 주로 포함되어 있다. 청년 인구 유출은 지역이 스스로 발전할 수 있는 지역 인적자원의 기반

이 붕괴하고 있다는 것을 의미하기 때문에 결국 미래의 지속가능성까지 위협하게 된다.

[그림 1-3] 지역 간 인구가동 추이

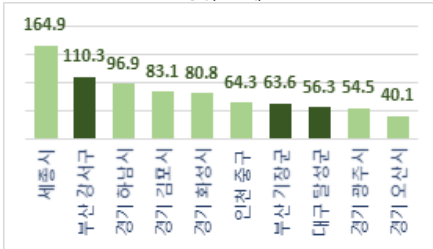
(단위: 천 명, %)

(가) 수도권 유입자 수: 2000~2020년

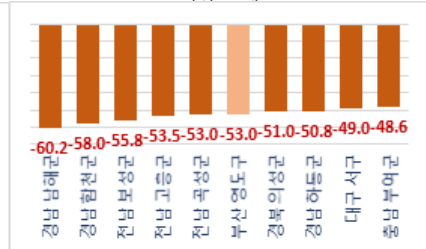


(나) 시군구별 청년층(20~39세) 인구 순유출입률: 2010~2019년

<상위 10개>

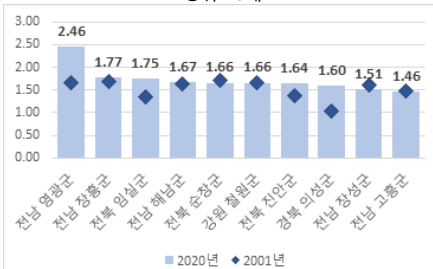


<하위 10개>

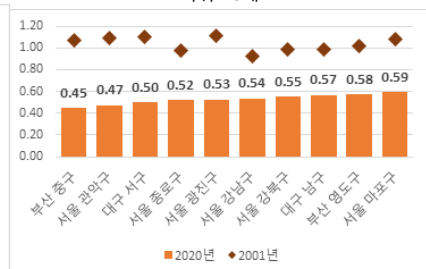


(다) 시군구별 합계출산율: 2001, 2020년

<상위 10개>



<하위 10개>



자료: 1) (가)와 (나) 통계청 KOSIS, 인구가동통계.

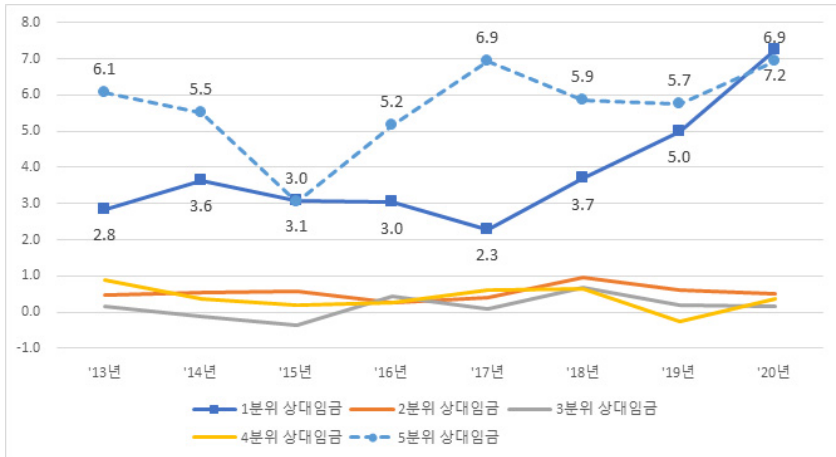
2) (다) 통계청, KOSIS, 인구동향조사.

혹자는 지역의 인구유출이 왜 문제인지 질문할 수 있다. 오히려 전체적인 인구가 감소하는 상황에서 경쟁력 있는 대도시를 중심으로 인프라를 개선하고 육성하는 것이 대안이라고 말한다. 그러나 [그림 1-3]의 (다)와 같이 출산율이 높은 지역은 대부분 인구가 유출되는 낙후 지역이며 과거에 비해 출산율의 변동이 크지 않다. 반대로 서울을 비롯한 대도시 인구밀집 지역은 출산율이 낮을 뿐만 아니라 10년 동안 큰 폭으로 감소했다. 결국 극적인 전환이 이루어지지 않는다면 지역에서 유출된 인구가 서울 등 수도권으로 집중하더라도 대도시의 낮은 출산율에 따라 국가 전체의 인구 감소와 경제 쇠퇴로 이어지는 암울한 미래를 막을 수 없다.

3. 포드주의 공간분업 모델의 종언과 지역 불평등의 심화

세 번째 특징은 다양한 층위의 지역 간 불평등(수도권과 비수도권, 도시와 농촌)이 심화되고 있다는 점이다. [그림 1-4]는 비수도권 대비 수도권의 임금 5분위별 상대임금 추이를 보여준다. 수도권의 분위별 상대임금은 2015년 시점 하위 1분위와 상위 5분위에서 3% 높았지만, 2020년에 이르러 1분위 7.2%, 5분위 6.9%로 2배 이상 증가하였다. 비수도권에서 전통적인 제조업 생산직 부문 30~50대의 남성으로 대표되는 양질의 중간 숙련(middle-skill) 일자리가 해체되면서 두 가지 경로가 나타나는 것이다. 즉, 상대적으로 젊은 고학력자는 새로운 기술 변화에 적응하면서 주로 서울 등 수도권이나 대도시로 이동하여 고숙련 일자리로 이동할 수 있다. 상대적으로 연령이 높고 학력이 낮은 다수의 저학력 계층은 생산의 위계가 더 낮은 하도급업체로 하향 이동하거나 플랫폼 노동으로 전환하면서 탈숙련화의 길을 걷게 될 가능성이 높다. 결국 2010년대 중반 이후부터 본격화하고 있는 지역 제조업의 쇠퇴와 인구 유출 같은 공간적 불평등은 최근 심화되고 있는 노동시장 양극화와 동전의 양면과도 같다는 것을 의미한다.

[그림 1-4] 수도권 대 비수도권 임금 5분위별 상대임금 추이



자료: 통계청, 지역별고용조사 마이크로데이터, 각 연도. 이상호(2021)에서 인용.

주: 상대임금 = (수도권 분위별 평균임금/비수도권 분위별 평균임금)×100-100.

영국의 정치경제학자이자 지리학자인 도런 매시(Doren Massey, 1984)는 『공간분업론(Spatial Division of Labour)』이라는 책에서 일자리의 지역적 분포가 ‘생산 방식이 어떻게 지리적으로 조직화되고 변화하는지’에 따라 결정된다고 주장했다. 공간분업론에 따르면 자본주의적 생산관계하에서 기획과 설계, 연구개발 같은 구상 기능은 수도권에 집중된다. 반면 중·저 숙련에 기반한 생산노동 같은 실행 기능은 상대적 저임금을 기반으로 하는 지방에 입지하게 된다. 매시는 1970년대 초 영국과 이탈리아의 자동차와 전자, 신발산업 등의 사례연구를 통해 국가나 산업별로 다양한 유형의 공간분업이 나타난다고 보았다. 또한 산업전략이나 외부 환경의 변화에 대응하여 공간분업의 방식도 변화한다고 분석했다. 매시의 접근법은 지역혁신체제론, 유연전문화론, 산업클러스터 이론과 같이 지역 수준의 집적 경제를 옹호하는 입장으로부터 ‘급진적이고 편파적인 이론’이라고 비판받기도 했지만, 적어도 한국의 수도권 집중과 지역의 쇠퇴를 설명하는 데는 가장 명쾌한 논리를 제공한다.

한국의 지역 산업과 도시 발전 과정은 전체 경제성장 과정과 마찬가지로 정부 주도형으로 이루어졌다. 1960년대부터 1970년대 초반까지는 서울, 대구, 부산 등 대도시 내 산업단지를 통해 의류, 신발, 섬유 같은 노동집약적 산업

중심으로 성장했다. 1970년대 이후 자동차, 조선, 철강, 기계 같은 중공업 육성 정책을 통해 기존 광역 대도시를 벗어나서 경북 포항, 전남 광양, 경남 창원, 거제, 울산 등 별도의 대규모 생산 집적도시가 만들어졌다. 1980년대 전기, 전자산업이 커지고 1990년대 이후 반도체·디스플레이 산업이 성장하면서 경북 구미, 충북 청주, 경기 화성, 평택 같은 신도시가 성장하기 시작했다. 이 기간 동안 산업의 구성은 바뀌어도 성장 방식은 유사했다. 『축적의 시간』(서울대학교 공과대학, 2016: 43)에서 묘사하고 있듯이 “선진국이 제시한 개념 설계를 기초로 빠르게 모방, 개량하면서 생산하는 모방적 실행”을 통한 발전이 이루어졌다. 한 축에서는 연구개발 종사자들과 엔지니어들이 선진국의 플랫폼과 기술을 혁신하면서, 다른 한 축에서는 생산직 노동자들의 현장 숙련을 기반으로 문제를 해결하고 공정혁신을 이루어냈다. 대규모 생산직 현장 숙련 노동자에게 고임금을 제공하면서 생산성을 향상시키는 선순환이 작동한 것이다. 한국의 중화학 공업을 특징지을 때 대규모 장치와 설비에 의존하는 ‘자본집약적 산업’이면서도 ‘노동집약적 산업’이라고 규정짓는 모순된 표현이 등장하는 이유가 여기에 있다.

이런 배경하에서 ‘포드주의 공간분업 체계’로 불리는 대량생산과 대량소비의 공간적 투영이 반영되어 1970년대부터 2000년대까지의 산업과 도시 공간 구조가 자리잡았다. 지리적 입지 제약이 강한 대기업 제조업 부문의 생산 효율성을 위해, 대규모 생산직 노동력 또한 생산도시에 집중되었다. 반면 상대적으로 지리적 제약이 크지 않은 엔지니어와 연구개발, 경영·금융·회계·법률 등 비즈니스 서비스 영역의 전문직 종사자는 점점 광역 대도시를 중심으로 집중 집중되었다. 이 도시들은 대량소비와 주거 그리고 공공서비스 기능을 중심으로 발달하였다. 특히 대기업 본사 기능과 핵심적인 구상 기능은 서울의 중구, 여의도, 강남 등에 집중되었다. 중산층, 고소득자, 고학력 전문직이 대도시에 몰리면서 주택 수요가 증가하고 부동산 가격이 올라가자 1960년대 경공업이나 금형, 기계 등의 분야에서 광역 대도시 내부에 입지해 있던 중소 제조업체와 산업단지도 생산에 특화된 신도시로 재배치되었다. 대신 그 자리는 대규모 주택단지와 상업, 비즈니스 시설로 대체되었다.

대기업 정규직 생산직 노동자 중심의 내부노동시장이 발달할수록 원·하청 관계에 따른 중소기업 노동자, 비정규직 등으로 구성된 외부노동시장의 비중이

점점 확대되기 시작했다. 경제의 글로벌화가 가속화하면서 시장 불확실성의 증가에 대응하기 위해 노동시장 유연화의 필요성이 점차 커지게 되었다. 대규모 생산도시에 집적된 대기업-정규직-생산직 중심의 노동자들은 노동집약적인 산업상 생산 현장에서 조직화된 힘을 발휘할 수 있었다. 그러나 1997년 외환위기 이후 고용의 유연성과 노동비용 절감 압박이 증가하기 시작했다. 파견·용역 등의 사용에 관한 노동법 개정과 더불어 사용자와 대기업 정규직 노조의 목시적 동의하에 2·3차 하청업체로 외주화나 사내하청 같은 비정규직이 확대되었다. 대기업을 중심으로 하는 원·하청 계열구조하에서 대기업 생산공장을 중심으로 공간 분업구조도 강화되었다. 사내하청이나 1·2차 하청업체는 대기업 생산공장 내부 혹은 인접한 곳에 입지하였다. 경북의 경주·경산·영천·달성·성서, 부산 강서구·김해시, 충남의 천안과 아산, 전북의 완주·군산, 전남의 광양·여수·순천의 신산업단지 등이 이런 과정에서 성장한 주변부 생산 특화도시이다. 전국 곳곳에 대기업 분공장을 중심으로 형성된 수직적이고 위계적인 생산체제는 지역 노동시장권을 형성하였다. 대기업 정규직 노동자, 1·2차 하청업체 정규직 노동자, 3·4차 하청업체 노동자, 사내하청 노동자는 지역 노동시장 중심부에서 주변부까지 사회·경제적으로나 지리적으로 위계를 형성하면서 국지적 외부 충격이나 내부 재구조화 과정에서 완충적인 역할을 수행하였다.

모두에서 언급한 경남 거제의 비극은 이러한 선순환이 종식되면서 발생한 사건이다. 거제뿐만 아니라 지방의 많은 산업도시와 대도시 원도심의 쇠퇴 그리고 농어촌 공동체의 소멸위험에 이르기까지 일련의 사건은 서로 별개의 독립적인 현상이 아니다. 이른바 대량생산과 대량소비의 선순환 관계가 작동했던 ‘포드주의 공간분업 모델’의 위기가 본격적으로 발현되고 있는 것으로 규정할 수 있다. 이런 결과는 지난 수십 년간의 지역균형발전 정책과 지역 일자리 정책이 지역 경제의 구조적 변화를 촉진하고 지역주체의 행동 양식을 변화시키는 데 성공하지 못했음을 의미한다.

지역의 위기를 기회로 전환하기 위해서는 결국 새로운 지향점이 필요하다. 우리는 그것을 대안적 발전모델이라고 부르고자 한다. 시작은 다시 구체적인 현실 속에서 출발하는 것이 좋겠다. 사례조사라는 방법을 통해 지역 주체의 시도를 이해하고 분석함으로써 새로운 일자리 전략을 수립하고 지역 특성에 맞는 일자리 모델을 제시하는 출발점으로 삼고자 한다.

제3절 연구의 범위와 방법

1. 유형별 사례 지역 선정 이유

지역 위기의 주요 유형에 따라 사례연구 대상 지역을 선정하였다. 지역 위기의 유형은 러스트벨트형, 대학소멸위기형, 원도심쇠퇴형, 풀뿌리공동체형으로 구분하였다. 이는 지역의 일자리 위기를 표현하는 편의상의 구분법이지 각각의 위기 유형은 서로 중첩될 수 있고 시간에 따른 양상도 다양하다.

<표 1-3> 지역 일자리 사례의 주요 특성

사례 유형	러스트 벨트형	대학소멸 위기형	원도심 쇠퇴형	풀뿌리 공동체형
위기의 성격	지역 대기업 폐업으로 산업 쇠퇴	지역 대학 입학자원 감소 경쟁력 약화	지역 산업 및 원도심 쇠퇴, 인구 유출	인구 고령화 및 청년 인구 유출
공간적 층위	중규모 도시	광역 수준	동 수준	마을 수준
일자리 연계	산업-노동 연계	교육-산업 연계	산업-정주환경-문화 연계	농업-주거-정주 환경 연계
선정 사례	전북 군산 상생형일자리	광주·전남, 경남 플랫폼	부산 영도 도시재생 뉴딜	경북 의성 이웃사촌마을

러스트벨트형은 지역의 주력 산업 쇠퇴에 따른 일자리 위기와 극복 방안을 제시할 수 있는 모델로 선정했다. 이런 유형의 지역은 앞에서 언급한 조선업 고용위기 지역, 전기자동차나 탄소중립 등 산업 전환으로 구조조정이 발생하거나 예상되는 지역 등이다. 산업위기 지역의 특징은 공간 규모가 광역시도 내 산업 지역으로 특정된다는 점이다. 쇠퇴하는 위기산업 부문을 대체산업이나 신산업 부문으로 전환하는 과정에서 중장기적 전략에 따라 지역 자원을 잘 동원하는 것이 중요하다. 이때 중앙정부나 지방정부의 예산과 사업을 투입하는 것에만 매몰되지 않고 지역 주체들과의 협력적 거버넌스를 얼마나 잘 구축

하는지가 중요하다. 그런 면에서 군산형 상생일자리를 사례연구 대상으로 선정하였다. 군산은 자동차와 조선업 등 기존 위기를 극복하기 위해 전기자동차와 관련한 중소기업을 유치하면서 지역의 청년일자리를 창출하는 전략을 수립하였다. 이를 추진하는 과정에서 지역의 노사민정 주체가 당면한 이슈의 어젠다를 어떻게 설정하고 협력해 나갔는지를 분석하는 것이 주요한 연구 관심사이다. 군산의 사례를 통해 유사한 상황에 처한 다른 러스트벨트 지역들이 당면한 위기를 극복하고 재도약할 수 있는 일자리 모델은 무엇인지를 발굴하는 것이 여기서의 목표이다.

대학소멸위험형은 교육과 연계한 지역 일자리 모델을 찾기 위해 선정하였다. 지역의 내생적 발전을 위해서는 지역 기업에 필요한 인력 수요에 대응하여 지역 내부에서 청년 인재가 양성되고 취업할 수 있는 선순환 구조를 취하는 것이 중요하다. 대학은 지역혁신을 주도하고 지역일자리 거버넌스에서 핵심적인 역할을 수행해야 한다. 그럼에도 불구하고 한국의 지역 대학은 지역사회에 뿌리내리(embedded)지 못하고 리더십 또한 발휘하지 못했다. 최근 교육부에서는 지역혁신플랫폼 사업을 통해 지자체와 지역 대학이 컨소시엄을 구성하여 학점교류, 4차 산업혁명 공동 대응, 지역 기업 수요에 맞는 커리큘럼 개발을 통한 지역인재 양성 등을 추진하고 있다. 사례연구 대상은 광주·전남 플랫폼과 경남 플랫폼이다. 호남과 영남 지역은 각각 대학소멸위험이 가장 심각한 지역이면서도 각 지역의 특성과 주체의 전략에 따라 상이한 지역 혁신체계 구축을 시도하고 있다. 이런 시도가 청년 인재 유출 방지와 지역 내 양질의 일자리 간 선순환을 구축함으로써, 과연 지역혁신을 이끌어 낼 수 있을지 탐색하고자 한다.

원도심 쇠퇴 유형은 도시재생과 연계한 일자리 모델을 찾기 위해 선정하였다. 과거 인구가 성장하는 단계에서는 신도심 개발을 통해 주거와 산업 간 기능을 재배치하면서 도시가 확장되어 왔다. 이때 원도심 지역도 재개발을 통해 다시 전체적인 도시 인프라가 개선되고 인구도 유입되는 선순환 구조를 이루어 왔다. 이때는 도시재개발 과정에서 도시 빈민이 외곽으로 쫓겨 나는 ‘스프롤(sprawl)’ 현상이 문제였다. 인구가 감소하는 현 상황에서 원도심 지역은 개발의 편익이 크지 않을뿐더러 원도심 내 취약계층이 이주할 만한 대안적 공간도 마땅치 않다. 정부는 도시재생 뉴딜사업을 통해 주거환경과 인프라 개선을

넘어 일자리 창출을 통해 취약계층 통합과 소득 향상을 도모하고 있다. 부산 영도구는 대도시 내에 위치하면서도 드물게 소멸위험이 높은 지역이다. 도시 재생 뉴딜사업 선정 지역 중 통영과 함께 일자리 창출을 목표로 하는 사업 유형에 선정되기도 했다. 도시재생 모델이 성공하기 위해서는 사회적 자본과 지역 거버넌스, 지역 주체의 리더십이 중요하다. 과연 현재 추진되고 있는 도시 재생 사례에서 이들 모델의 취지가 성공적으로 반영되고 있는지, 일자리 연계가 필요한 영역은 무엇인지, 취약계층 통합과 일자리 창출을 성공시키기 위한 조건은 무엇인지 탐색하는 것이 주요 목표이다.

마지막으로 풀뿌리 공동체 유형은 청년인구 유출로 지역의 지속가능성 자체가 위협받고 있는 지역의 생존 전략은 무엇인지를 탐색하고자 선정하였다. 지금까지 농어촌 공동체의 활성화를 위해 다양한 정부부처의 지원(지역맞춤형 일자리 사업 지원, 협동조합이나 사회적기업, 마을기업 등 사회적 일자리 창출, 마을 만들기를 통한 주거환경 개선과 청년 정착 지원 등)이 이루어져 왔다. 각 지역의 주체들도 다양한 실험과 정책적 시도를 통해 자신만의 생존 전략을 모색하고 있다. 충남 홍성군의 풀무공동체나 전남 완주군의 점프 프로젝트 등 언론이나 학계에서 주목한 사례도 적지 않지만, 여기서는 경북 의성군의 이웃사촌시범마을을 사례연구 대상으로 선정하였다. 이 사례는 청년 인구 유입을 통해 지역공동체를 활성화한다는 뚜렷한 목적하에서 지역에서 동원 가능한 대규모의 지원과 종합적인 정책 개입을 통해 지방소멸 위기를 극복하고자 하는 사례이다. 여기서 시도되고 있는 다양한 정책들을 살펴봄으로써 농어촌 마을공동체가 지속가능할 수 있는 모델을 모색하고자 한다.

2. 연구 방법 및 구성

지금까지 개별 지역 수준의 사례연구는 적지 않게 이루어져 왔다. 기존의 사례 연구들도 형식적으로는 지역이나 사업 특성에 따라 유형별 접근을 시도하곤 했다. 그러나 각 지역 사례의 함의를 엮어서 어떤 공통의 지향점을 모색하는 경우는 많지 않은 듯하다. 물론 각 사례는 그 자체로도 적지않은 정책적 함의와 시사점을 제공한다는 점에서 충분한 의의를 지닌다. 이 연구는 각 사례가 지닌 개별적 함의에서 한 발 더 나아가 공통적인 지향점을 찾고자 한다는 점이 차별화

된 지점이다. 앞에서 다루었듯이 지역의 위기를 포드주의 공간분업이라는 발전모델의 위기로 규정하기 때문에 당면한 모순을 극복하기 위한 대안적 일자리 모델의 기본 방향과 전략을 제시하는 것이 이 연구의 궁극적인 목표이다.

연구의 구성은 다음과 같다. 우선 제1장에서는 지역 위기의 현 주소와 주요 원인이 무엇인지를 살펴보고, 이를 바탕으로 지역 일자리 사례와 모델이 왜 필요한지를 논의한다.

2장부터 5장까지는 지역위기 유형별 사례를 소개한다. 각 사례가 통일된 형식을 따르는 것은 아니지만, 사업의 이론적·정책적 배경, 주요 내용과 특징, 성과와 한계, 일자리 모델이 지닌 함의와 시사점은 공통적으로 담을 것이다. 특히 지역 주체들이 어떻게 서로 협력하고 리더십을 발휘했는지도 분석하고자 한다.

이러한 지향점하에서 2장과 3장에서는 광역 수준 혹은 광역 내 산업 거점 지역 수준의 모델을 다룬다. 제2장에서는 한국의 러스트벨트 유형의 대표적인 사례인 군산형 상생 일자리 모델을, 제3장에서는 지역 대학과 연계한 일자리 모델인 광주·전남과 경남의 지역혁신플랫폼 사례를 비교 분석한다.

4장과 5장에서는 기초지자체 수준 혹은 마을공동체 수준의 일자리 모델을 다룬다. 제4장에서는 도시재생을 통해 원도심 쇠퇴에 대응하고자 하는 부산 영도구의 도시재생 뉴딜 사례를, 제5장에서는 소멸위험에 직면한 마을공동체의 희망 찾기 사례로 경북 의성군 안계면의 이웃사촌시범마을 모델을 다룬다.

마지막으로 제6장에서는 각 사례의 함의와 시사점을 바탕으로 대안적 지역 일자리 모델의 기본 방향을 제시하고 이를 실행하기 위한 추진전략과 정책 수단을 살펴본다.

제2장

리스트벨트형: 군산형 상생일자리 사례

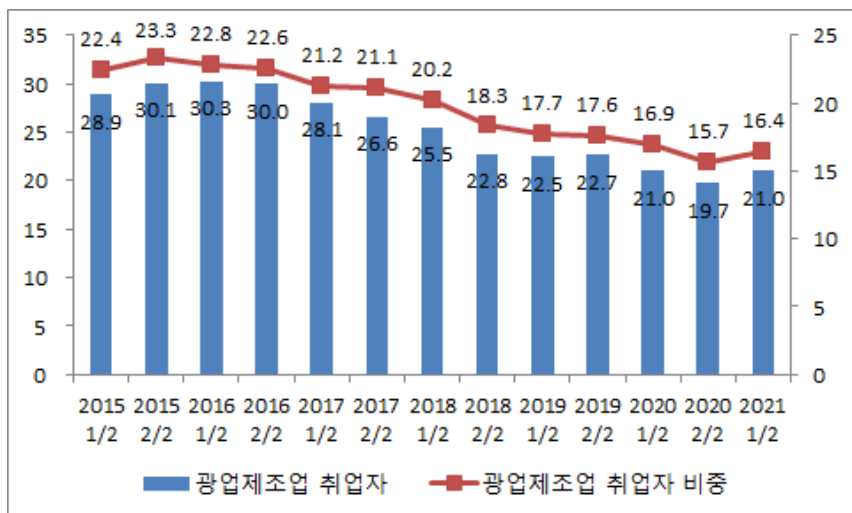
제1절 배경

1. 고용위기

2017년 7월 현대중공업 군산조선소가, 2018년 2월에는 한국GM 군산공장이 각각 가동을 멈춤으로써 군산은 고용위기에 직면하게 된다. [그림 2-1]에서 보는 바와 같이 2015년 하반기에 3만 명을 넘었던 광업·제조업 취업자 수는 2018년 하반기에 2만 3,000명 수준으로 급락하더니 2020년 상반기에 2만 명 선으로 최저치를 기록했다. 같은 기간에 취업자 중 광업·제조업 취업자 비중은 23.5%, 18.4%, 15.7%로 떨어졌다. 2021년 상반기에는 취업자 수가 2만 1,000명(고용 비중 16.4%)으로 다소 반등했으나 광업·제조업 취업자 수가 약 3만 명 수준으로, 대략 취업자 4명 중 1명꼴이었던 시기와 비교해 보면 일자리 증가는 아직 제한적이다.

[그림 2-1] 군산 지역 취업자 변동

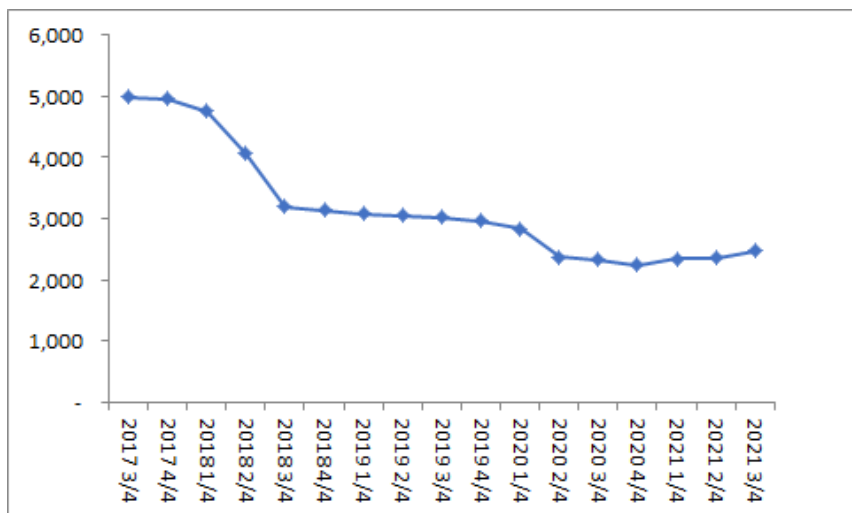
(단위: 천 명, %)



자료: 통계청, 지역별 고용조사.

[그림 2-2] 군산 지역 자동차산업 고용보험 피보험자 수 변동

(단위: 명)



자료: 고용보험자료.

주: 자동차 및 트레일러 제조업 부문 고용보험 피보험자의 분기 평균치.

한국GM 군산공장의 폐쇄에 따른 자동차산업의 고용위기는 고용보험 자료에서도 확인된다. 자동차 및 트레일러 제조업 부문의 고용보험 피보험자는 2017년 3분기 4,993명이었으나 2018년 3분기 3,189명으로 급감한 이후 2020년 4분기 2,239명으로 최저치를 기록하였고 2021년 3분기에는 2,478명으로 나타난다. 3분기를 기준으로 4년 동안 고용보험 피보험자가 절반으로 줄었다.

군산지역 자동차산업 고용위기의 성격은 몇 가지 점에서 도드라진 특징이 있다(황규성, 2021). 첫째, 개별 기업의 글로벌 전략에 따라 초래된 고용위기라는 점이다. 조선업이 세계시장의 영향을 받아 초래된 위기라면 군산지역 자동차산업의 고용위기는 GM 본사의 글로벌 경영전략에 따라 단행된 공장폐쇄에 연유하기 때문에 본사의 경영전략을 수정하지 않는 한 복원은 불가능했다. GM이 부평공장은 그대로 운영하는 반면에 군산공장만 폐쇄한 것은 이들의 전략을 반영하는 것이다.

둘째, 고용위기가 단기간에 진행되었다. 조선업의 경우 세계 조선시장의 업황을 배경으로 서서히 진행된 반면에 군산 GM 공장의 폐쇄는 비록 징후가 있었다고는 하나 비교적 단기간에 전격적으로 이루어졌다. 고용위기가 짧은 기간에 진행됨으로써 노동시장은 적응 기간을 허락하지 않고 급격한 변화에 직면하게 되었다.

셋째, 고용위기를 극복하는 방법은 시간을 기다려 세계적인 경기회복에 기대 수 없고 공장 가동을 위한 별도의 조치가 필요했다. 고용유지지원금, 직업훈련지원, 지역고용촉진지원금 같은 통상적인 고용위기지역 지원정책으로는 해결이 어렵고 공장의 재가동으로만 해결할 수 있었다.

넷째, 제조업 중심 중소도시의 주력 산업인 자동차산업에서 발생한 고용위기라는 점에서 지역 전체의 경제위기를 불러올 소지가 크다. 자동차산업은 전후방 연관효과가 크기 때문에 완성차업체의 가동 중단은 1·2차 협력업체의 도산을 초래하기 마련이다. 서비스업도 타격을 받았다. 실제로 군산시서비스업동향조사에 따르면 2010년을 100으로 할 때 서비스업생산지수가 2018년에 도 소매업은 90.8, 숙박·음식점업은 89.4로 떨어졌다(군산시, 군산시서비스업동향조사).

마지막으로 경제 규모가 비교적 작은 단위에서 발생한 주력 산업의 위기는 도시 자체의 위기로 비화할 가능성이 높다. 군산의 산업구조는 제조업 비

중이 높다. 2017년 기준 군산시 지역내총생산 9,150,677백만 원 가운데 제조업은 37.2%에 해당하는 3,407,310백만 원을 차지했다(전라북도, 전라북도 지역내총생산). 제조업 고용 비중도 높아 2013년 하반기 전체 취업자 12만 8,000명 중 광업·제조업 취업자는 3만 1,500명으로 24.6%를 차지했다(통계청, 지역별 고용조사). 4명 중 1명꼴로 제조업 종사자인 셈이다. 한편 군산시는 인구가 30만 명에 못 미치는 중소도시이다. 2000년대 주민등록상 인구는 2015년 27만 8,398명으로 최고점에 이른 후 꾸준히 줄어들어 2020년에는 26만 7,859명으로 떨어졌다(통계청, 주민등록인구통계). 국토연구원의 분석에서 군산시는 인구성장 도시가 아니라 인구 축소 도시로 분류된다(최예술, 2020). 제조업 중심 중소도시인 군산에서 한국GM 군산공장의 폐쇄는 군산이라는 도시의 존립 자체를 위협할 요인이었다.

한국GM 군산공장 폐쇄로 초래된 주력 산업의 쇠퇴와 고용위기를 극복하려는 노력이 바로 군산형 일자리 모델로 추진되고 있다. 이 모델은 이 보고서에서 다루는 지역혁신·교육 연계 일자리 모델, 도시재생 일자리 모델, 농어촌 공동체형 일자리와 달리 덩치가 큰 자동차산업의 쇠퇴를 배경으로 한 이른바 러스트벨트 유형의 일자리 정책에 해당한다.

2. 추진 경과

한국GM의 군산공장 폐쇄가 결정되자 고용노동부는 2018년 4월 5일 군산시를 울산시 동구, 경남 거제시, 통영시, 고성군, 창원시 진해구와 함께 고용위기지역으로 고시했다(고용노동부 고시 제2018-29호). 지역사회는 노사민정 실무협의회를 구성하고 산업과 고용의 위기를 극복하기 위해 발 빠르게 움직였다.

지역 차원의 자발적 노력은 비교적 신속하게 반응을 얻었다. 명신컨소시엄이 GM 군산공장을 매입함으로써 공장 재가동의 기대감이 커지고 지방정부도 나서서 전기차 클러스터 조성을 위한 투자협약을 체결했다. 이어 2019년 10월 24일, 군산시 노사민정 상생협약이 체결되었다. 이 상생협약은 군산형 일자리 모델을 견인하는 헌법 역할을 하고 있다. 2020년에는 합동기공식을 열고 기업 간 밸류체인 협약이 체결되었다.

2021년에는 비교적 우여곡절이 많았다. 2월에는 군산형 일자리 모델이 상생형 일자리 사업에 선정됨으로써 사업 추진에 탄력을 받았다. 이어 명신에서 ‘다니고 벤’을 출시함으로써 군산형 일자리 모델 1호차가 나왔다. 그러나 7월에는 참여하기로 했던 엠피에스가 투자를 철회하기로 했다는 소식이 전해지면서 일정한 타격을 받았다. 하지만 에디슨모터스가 공장을 준공함으로써 활력을 되찾았다. 10월에는 에디슨모터스컨소시엄이 쌍용자동차 인수 우선협상 대상으로 선정되어 향후 귀추가 주목되는 상황에 접어들었다. 그럼에도 11월에는 일정대로 참여 기업의 노사 간 공동교섭이 시작되어 노사관계의 새로운 질서를 모색하고 있다.

<표 2-1> 군산형 일자리 추진 경과

시기	주요 경과
2018.2.13	한국GM, 군산공장 폐쇄 결정 발표
2019.1	노사민정 실무협의회 구성 및 제1차 회의 개최
2019.3.29	MS 그룹 컨소시엄, 한국GM과 군산공장 매매계약 체결
2019.5.30	군산 새만금 전기차 클러스터 조성을 위한 투자협약 체결
2019.10.24	군산시 노사민정 상생협약 체결
2020.1	합동 기공식 개최
2020.6	기업 간 밸류체인 협약 체결
2021.2.25	군산형 일자리, 상생형 지역일자리 사업 선정
2021.6.24	명신, ‘다니고 벤’ 출고
2021.6.25	군산형 일자리 특례보증 지원사업 업무협약 체결
2021.7	엠피에스코리아 투자 철회
2021.8.19	(주)에디슨모터스 공장 준공
2021.10.20	(주)에디슨모터스, 쌍용자동차 인수 우선협상대상자 선정
2021.11.25	공동교섭 개시

군산형 일자리 모델이 탄탄대로를 걸어온 것은 아니다. 상생협약 체결을 전후로 찬반양론이 뜨거웠다. 노동계는 상생형 일자리 자체를 임금을 억제하는 기제로 해석했다. 자동차산업, 특히 완성차업체의 임금수준이 비교적 높다

는 점을 고려하면 노동계의 반대는 이해할 만하다. 노동권을 제한한다는 점도 지적되었다. 협약서에는 노사 간 이견이 발생할 경우 생산 개시 후 5년 동안 갈등조정·중재특별위원회의 조정안을 수용한다는 조항이 포함되었다(20조 4항). 이 조항은 노동자 대표의 이사회 참관을 허용하는 대신 5년 동안 파업하지 않는 장치를 마련하는 차원에서 도입한 것으로 알려졌다(이시균 외, 2021). 경영 참여와 무과업이 교환된 셈이다. 이 교환의 등가성 여부는 별도의 논란거리가 될 수 있지만 적어도 법형식적 측면에서 문제의 소지가 없지는 않다. 노동계는 이 조항을 헌법이 보장하는 노동권을 침해하는 독소조항이라고 강력하게 비판한 바 있다(민주노총, 2019). 광주형을 포함한 상생형 일자리 정책이 임금 억제와 노동권 배제 중심의 일자리 정책이라는 비판이 나온다(박용석, 2019). 상생협약 체결식에서 행한 민주노총 군산시지부장의 발언대로 “민주노총 중앙이 반대하는 데는 나름의 이유가 있지만, 지역은 또 절실한 지역의 사정”이 있었다(전라북도, 2019). 지역사회의 당사자들은 자갈밭을 헤쳐 일단 군산형 일자리 모델이라는 버스에 시동을 걸었다.

3. 접근 방법

군산형 일자리 모델은 크게 두 가지 시각으로 접근할 수 있다. 하나는 비즈니스 모델로, 전기자동차를 중심으로 새로운 산업 모델을 개척하고 지역경제의 생태계를 재구축한다는 의미이다. 다른 하나는 고용 모델로, 지역의 주력 산업 쇠퇴에 따른 일자리 소멸 위기를 극복한다는 뜻이다(황규성, 2021).

고용 모델로서 군산형 일자리 모델은 전기자동차산업의 부활을 통한 일자리 복원을 1차적인 목적으로 삼는다. 하지만 군산형 일자리 모델이 공장 재가동과 한국GM 군산공장의 고용 수준을 회복하는 것으로 환원된다면 하나의 ‘모델’로서 성립하기에는 충분하지 않다. 군산형 일자리 모델은 한국 노동시장의 고질병인 양극화와 이중구조를 극복하고 일자리를 창출한다는 상생형 일자리 모델의 일환인데, 이 모델은 새로운 노동시장 질서를 수립한다는 야심찬 기획을 내포하기 때문이다.

군산형 일자리 모델은 아직 온전한 형체를 갖추지 않은 현재 진행형 프로젝트이다. 일정이 순탄하게 진척되더라도 앞으로 3-5년은 지나야 군산형 일자

리를 완성체로서 평가할 수 있을 것으로 보인다. 하지만 이 모델이 고용창출을 통한 지방소멸 위기 극복과 새로운 노동시장 질서 수립을 지향한다는 점에서 태생부터 현재까지 진행 상황을 점검하고 성공적인 사례로 정착하기 위해 고려해야 할 지점을 짚어볼 필요가 있다.

현재 진행형인 군산형 일자리 모델에 다가서는 방식은 기존의 분석 방법과는 다를 수밖에 없다. 기존의 지역 노동시장 분석은 대부분 일자리 상태를 알려주는 자료를 활용하여 실태와 문제점을 파악하고 원인을 진단한 후 정책 대안을 제시하는 순서를 취한다. 그러나 현재 상태에서 군산형 일자리 모델의 고용 현황을 파악하더라도 부분적일 수밖에 없다. 더구나 이 모델은 노동시장의 이중구조 문제 해결의 처방을 담고 있기 때문에 수치로 표현되는 고용량을 넘어 노동시장 작동 방식의 전환이 매우 중요한 척도이다.

군산형 일자리 모델을 분석하기 위해서는 이 모델의 취지 또는 근본정신에서 출발해야 한다. 군산형 일자리 모델의 실체는 규범적 차원에서 궁극적인 목표를 살펴보고 그 지향점을 기준으로 현재까지 진행 상태를 평가한 다음 모델의 성공을 위해 고려해야 할 지점을 짚어보는 방식이 타당할 것이다. 이 연구는 선 실증분석, 후 대안제시라는 전형적인 형식과는 다르게 선 정체성 규명, 후 진단이라는 방식을 취하고자 한다. 증거 기반 사후적 정책평가가 아니라 목표 기반 사전적 중간평가가 되는 셈이다.

제2절 군산형 일자리 모델의 위상

1. 상생형 일자리 정책

군산형 일자리 모델은 상생형 일자리 정책의 일환으로 추진된 사업이다. 윤장현 광주시장의 2014년 지방선거 공약에서 태동한 상생형 일자리 정책은 문재인정부 들어 중앙정부 차원의 고용정책으로 발전되었다. 현재까지 광주와 군산을 포함하여 8개 지역에서 상생협약이 체결되었다.

〈표 2-2〉 상생형 일자리 협약 진척 현황

지역	투자기업	주요특징	협약체결	직접고용계획 (간접)
광주시	현대자동차	현대자동차 위탁생산 완성차(소형SUV) 공장 설립	2019.1.31	908명 (12,000)
밀양시	27개 뿌리기업	자동차·조선 소재·부품산업 육성을 위한 뿌리산업단지 조성	2019.6.24	505명 (2,200명)
구미시	LG화학	자동차 이차전지 소재공장 설립	2019.7.25	330명 (1,000명)
형성군	디피코 등 9개 기업	생산조합 중심으로 전기차 생산 단지	2019.8.13	503명
군산시	4개 완성사(명신·에 디슨 등)	GM공장 부지 활용 전기자동차 클러스터 조성	2019.10.24	1,704명
부산시	(주)코랜스 등	(주)코랜스 중심 자동차협력업체 20개사의 투자로 엔진부품 확대 생산	2020.2.6	4,300명
대구시	이래AMS	자동차부품업체 상생펀드 조성	2019.6.26	1,200명
신안군	발전사 및 제조업체	해상풍력	2021.2.5	5,600명 (12만 명)

자료: 일자리위원회 홈페이지(<https://sangsaeng.jobs.go.kr>).

일자리위원회는 상생형 지역일자리를 “근로자, 기업, 지역주민, 지자체 등 지역의 경제주체들이 근로 여건, 투자계획, 생산성 향상 등에 대한 각자의 역할과 책임을 담은 사회적 합의를 도출하여 상생협약을 체결하고, 상생협력을 통해 발굴한 새로운 경제적 요소에 기초한 비즈니스 모델을 만들어 신규 투자와 일자리를 창출하는 사업”으로 규정한다(일자리위원회 홈페이지). 정부의 공식적 개념 규정은 사회적 합의, 신규 투자, 일자리 창출을 강조한다. 하지만 상생형 지역일자리에는 더 깊은 뜻이 숨어있다.

상생형 일자리 정책은 노동시장 이중구조에 대한 학술적 논의를 거쳐 일정한 공감대를 형성한 후 제시된 일자리 전략이다. 노동시장 불평등 문제는 2000년대 초반부터 사회·경제적 양극화가 화두로 등장하면서 꾸준히 주목받아 왔다. 기업 규모별 임금격차가 노동시장 불평등의 주요 원인이며, 특히 자동차

산업의 수직적 계열화에 따른 원·하청 관계는 노동시장 불평등의 주범으로 지적되었다(조성재 외, 2004; 2008). 수직적 계열화의 상층부에 위치하는 완성차 업체는 겉으로 드러나는 대립적 노사관계와 전투적 이익투쟁의 이면에 수익 공유에서 암묵적 합의가 있는 듯하다. 이를 담합으로 표현하든 그렇지 않든 간에 대기업의 노사 협조주의는 납품단가 후려치기 같은 형태로 하청업체에 부담을 가하는 방식으로 전개되는 경향이 있다.

2010년대에는 내부자·외부자 분할에 초점을 맞춘 이중구조(dualization)로 문제의식이 확대되었다. 불평등과 이중구조는 내부자의 이익을 극대화하면서 고용을 위축시키는 요인으로 지적되어 왔다. 예를 들어 대기업은 경제위기 이후 정규직 고용 최소화 전략을 채택해 온 것으로 알려지고 있다(장근호, 2019: 90). 상생형 일자리 정책은 이 같은 노동시장의 불평등과 이중구조 해소에 일자리 창출을 접목하려는 시도가 수사(修辭) 차원을 벗어나 구체적인 정책으로 추진한 사례라는 점에서 의미가 있다.

상생형 일자리 정책은 기존의 고용정책과 구별되는 독특한 성격이 있다. 첫째, 산업과 고용의 관계를 재설정한다는 의미가 있다. 상생형 일자리 정책은 산업정책과 고용정책이 맞닿는 지점에 위치한다. 전통적인 접근법에 따르면 고용은 산업 발전에 따라 이루어지고 노동수요는 생산물 수요의 파생수요에 해당한다. 이와 달리 상생형 일자리 정책은 고용을 생산의 결과로 간주하는 접근에서 벗어나 일자리 자체를 중심에 두거나 적어도 일자리와 산업을 동시에 고려한다는 접근 방식을 취한다. 일자리 중심 국정운영이라는 정책기조가 레토릭이 아니라 실제 정책으로 실현된 형태 중 하나가 상생형 일자리 정책이다.

둘째, 임금수준을 고용정책의 핵심 영역으로 삼는다. 내부자의 임금극대화로 고용창출 잠재력이 잠식되는 상황을 탈피하고 임금수준의 조정을 통해 더 많은 고용을 창출한다는 전략이 상생형 일자리 정책의 기본 발상이다. 임금을 기업의 지불 능력에 따른 기업 활동의 사후적 결과가 아니라 사전적 변수로 설정함으로써 잠재적 고용역량을 극대화한다는 접근이다. 따라서 정책의 시선은 고임금도, 저임금도 아닌 중간임금을 지향한다. 광주형 일자리에서 제시된 초임 3,500만 원 정도의 임금이 중간수준 임금을 상징적으로 보여준다. 군산형 일자리 모델에서 규정하는 '전북 지역 제조기업 임금의 평균수준'은 중간수준 임금으로 해석할 수 있다.

상생형 일자리는 고임금과 저고용의 악순환 고리를 끊고 중간임금과 고용 확대를 연결하려는 정책이다. 이런 점에서 상생형 일자리 정책의 성격은 중간 수준에 집중된 임금으로 다수의 일자리를 창출한다는 평등 주도 고용 확대(equality-led employment growth)로 요약할 수 있다.

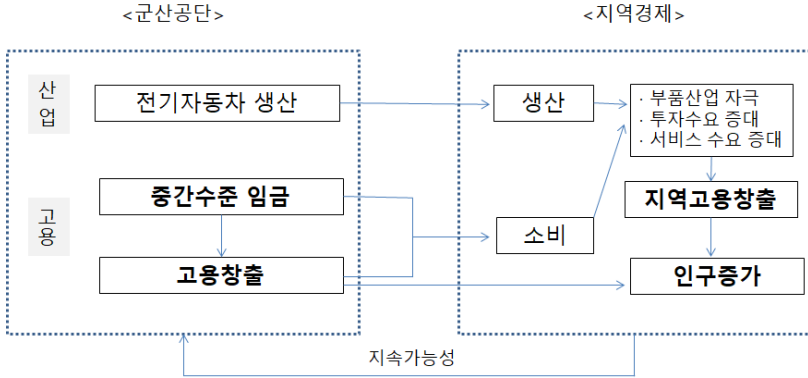
상생형 일자리 정책을 분배론 또는 계급론의 관점에서 해석하면 중간계급(middle class) 또는 중산층 복원 정책이라는 의미가 있다. 소득분배의 관점에서 보면 1차 소득분배 차원에서 고른 소득분포를 통해 재분배 수요를 억제한다는 의미도 있다. 영국에서는 재분배보다 1차 소득분배의 형평성에 관심을 기울여야 한다는 뿌리분배(predistribution) 의제가 논의된 바 있었다(Hacker, 2011). 실제로 정책적 의제로 떠오르기도 했다. 상생형 일자리는 1차 소득분배의 평준화를 지향하는 정책이기도 하다.

마지막으로 상생형 일자리 정책은 미래 정책의 성격도 강하게 지닌다. 이 정책은 노동의 과거와 현재를 교정한다는 의미에 국한되지 않고 노동의 미래를 새롭게 형성한다는 의미도 있다. 미래 후속세대가 어떤 노동세계에서 일하게 될지는 학술적 관심사일 뿐 아니라 현세대의 과제이기도 하다. 물론 상생형 일자리가 거대하고 견고한 노동세계의 구조를 한꺼번에 바꿀 수는 없다. 그럼에도 노동시장 이중화가 돌이키기 어려운 구조로 고착되기 이전에 새로운 질서를 모색한다는 의미를 상생형 일자리 정책에서 찾을 수 있다. 코로나에 백신으로 맞서듯 상생형 일자리 정책은 양극화 백신으로서, 현재 진행 중인 모델은 백신으로서 그 효과를 시험하는 무대이다(황규성, 2021).

2. 군산형 일자리 모델의 이념형

군산형 일자리 모델의 이상적인 상(像)은 [그림 2-3]과 같이 전기자동차 생산과 중간임금에 집중된 일자리를 통해 다수의 고용을 창출하고 지역경제를 활성화하며, 다시 지역경제가 공단의 지속가능성을 보장하는 선순환 구조를 갖추는 것이다. 따라서 군산형 일자리 모델의 중심축은 임금평준화를 통한 고용창출, 고용창출의 지역경제 활성화, 지역경제의 활성화로 요약할 수 있다.

[그림 2-3] 군산형 일자리 모델의 선순환 구조



군산공단 안에서 평등 주도 고용 확대의 실현 여부는 군산형 일자리 모델의 성패를 가르는 1차 관문이다. 임금을 중간임금으로 밀집시켜 많은 일자리를 창출한다는 전략이 현실적으로 어느 정도 관철되느냐는 문제가 이 모델의 성패를 가르는 핵심적인 관건인 것이다. 그런데 임금분포와 일자리 창출 규모의 기준을 세우는 것은 참으로 난망한 일이다. 과거 GM 공장 노동자의 임금분포와 노동자 수를 비교의 준거로 활용할 수 있으나 군산형 일자리 모델이 새로운 노동시장 질서를 세우는 의미가 있다는 점을 고려하면 적어도 과거보다는 임금불평등이 낮고 고용창출 규모는 커야 할 것이다. 이보다 안전한 기준은 동종업종인 자동차산업과 비교해 보는 것이다. 임금소득 (불)평등, 매출액 대비 노동자 수 등을 자동차산업의 평균과 비교해 보면 군산형 일자리 모델의 성과를 가늠할 수 있을 것이다.

군산형 일자리 모델의 성패를 가르는 두 번째 관문은 일자리 창출을 통해 지역경제 활성화와 인구 증가에 기여하는 것이다. 군산형 일자리 모델이 군산 지역의 발전에 기여할 수 있는 가장 유력한 경로는 지역내총생산(GRDP)의 증대에 있다. 군산 지역의 총생산은 전북에서 전주 다음으로 높지만 전국적으로 보면 그다지 높은 편은 아니다. 자동차산업은 특히 전후방 연관효과가 크기 때문에 군산형 일자리 모델이 효과를 나타내면 지역경제의 활성화에 크게 기여할 것으로 기대된다. 군산공단 자체에서 형성되는 일자리와 경제적 파급효과를 거쳐 추가로 이루어질 고용의 증대는 인구 증가 효과를 볼 수 있을 것이다.

군산공단 자체에서 임금소득의 평균화와 고용창출의 양은 그 자체로 중요하지만 지역경제 활성화와 인구 증가에 미치는 경로의 형성에도 지대한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 소득이 불평등하게 분배될수록 성장률은 떨어진다(Alesina & Rodrik, 1994). 임금 500만 원인 일자리 100개와 임금 250만 원인 일자리 200개는 임금총액은 같지만 지역경제에 미치는 영향은 하늘과 땅 차이가 난다. 한계소비성향은 소득이 높아질수록 떨어지기 때문에 소득이 소비로 전환될 때 중간소득의 대량 일자리가 창출되는 경우 고소득의 소수 일자리가 창출되는 경우보다 소비효과가 크게 나타나기 마련이다. 소수가 소비수요 대다수를 차지하느냐, 아니면 다수가 대중소비(mass consumption)의 조건을 갖추느냐는 지역경제 발전에 대단히 중요한 지점이다. 이런 맥락에서 일자리 수는 일차적으로 노동자에게 중요하지만 사회 전반에 폭넓은 영향을 미친다(Rodrik & Sabel, 2019).

중간임금의 다수 일자리 창출 여부는 실제로 지역 발전에 중대한 변수가 될 것이다. 일자리 창출이 노동자의 소득 증대에 그쳐 지역사회의 발전에 미치는 영향이 미미할 수도 있다. ‘번영 없는 수익(profits without prosperity)’이란 기업의 이윤은 늘지만 성과가 구성원 대다수에게 돌아가지 않는 상황을 일컫는 것이다(Lazonick, 2014). 이를 군산형 일자리 모델에 대입하면 클러스터에 들어온 기업의 수익과 소속 노동자의 소득 증대 및 안정적 고용은 실현되지만 지역의 발전은 상대적으로 미미한 상황을 뜻한다. 군산형 일자리 모델에는 일자리 자체의 전환뿐 아니라 지역균형발전이라는 맥락이 들어 있다는 점에서 중간임금의 다수 일자리 창출은 소멸위기에 처한 지역에 발행한 처방전이 얼마나 효험이 있을지를 판가름하게 될 것이다.

군산형 일자리의 마지막 고리는 활기를 되찾은 지역경제가 다시 모델의 지속 가능한 재생산에 기여하는 것이다. 이 경로는 지역경제가 부품을 안정적으로 공급하는 기지의 역할을 맡게 되는 경우, 인적자원 측면에서 지역이 공단에 우수 인력을 공급하는 저수지 역할을 맡는 경우 등 다양하게 그릴 수 있다.

군산형 일자리 모델의 선순환을 상생의 관점에서 재구성하면 모델의 성격이 입체적으로 드러난다. 군산형 일자리 모델에서 상생은 크게 참여 기업 간 상생, 노동자 간 상생, 공단과 지역경제의 상생 등 3층 구조를 이룬다. 기업 간 상생은 다시 클러스터를 이루는 기업 사이의 내부적 상생과 클러스터 내부

와 외부 기업 사이의 상생으로 이루어진다. 내부적 상생은 기업 간 협력, 외부적 상생은 주로 원·하청 관계가 주요 변수로 등장한다. 노동자 간 상생은 이와 유사하게 클러스터 내부 노동자 간 상생과 내외부 노동자 간 상생으로 구성되는데, 내부적 상생은 임금을 포함한 노동조건, 외부적 상생은 노동시장 이중구조 형성 여부에 따라 좌우될 것이다. 일자리 모델의 사회·경제적 효과로 발생하는 지역경제 차원의 상생은 다시 다수 고용을 통한 노동자와 실업자의 상생, 클러스터와 군산, 인근 간의 상생으로 이루어진다.

<표 2-3> 군산형 일자리 모델에서 상생의 다층성

수준	방향	주요특징	핵심 변수
기업 간 상생	내부	클러스터 내부 기업 간 상생	협력
	외부	클러스터 내부와 외부 기업 간 상생	원·하청 관계
노동자 간 상생	내부	클러스터 내부 노동자 간 상생	노동조건
	외부	클러스터 내부와 외부 노동자 간 상생	이중구조
지역경제	노동자와 실업자의 상생		고용창출
	클러스터와 군산, 인근 지역간 상생		파급효과

자료: 상생협약서를 재해석하여 구성(황규성, 2021).

상생의 다층성은 군산형 일자리 모델에 국한되지 않고 다른 상생형 일자리에서도 공히 적용될 수 있겠으나 상생을 실현하는 방식은 모델마다 차이가 있을 것이다. 이 연구에서 군산공단 일자리 모델이 아니라 ‘군산형’ 일자리 모델이라는 용어를 쓰는 이유는 지리적으로 군산에 위치한다는 의미보다는 이 모델이 다른 모델과 구별되는 고유한 속성(properties)을 지니기 때문이다. 그 속성은 평등 주도 고용 확대와 상생구조의 다층성이라는 상생형 일자리의 공통점을 어떤 방식으로 풀어내느냐에 달려 있다. 상생 실현 방식이 유사하면 다른 지역에 성립되어도 그것을 ‘광주형’ 또는 ‘군산형’이라고 부를 수 있을 것이다. 군산형 일자리의 속성은 군산공단에서 일자리가 어떤 원리에 입각하여 창출되느냐에 달려 있다. 고용체제를 들여다보아야 하는 이유이다.

3. 군산형 고용체제

다시 말하지만 고용창출을 통해 침체된 지역경제에 온기를 넣기 위한 열쇠는 중간 수준에 집중적으로 포진하는 임금평준화를 통해 얼마나 많은 고용을 창출할 수 있느냐에 있다. 고용량은 기본적으로 노동력 수요와 공급의 합수이나 노동력 수급을 둘러싼 제도와 규칙에 따라 조정된다.

노동정치나 노사관계를 중점에 놓고 제도와 규칙을 포착할 때에는 노동체제(labor regime)라는 개념이 종종 쓰인다. 송호근(1994)은 노동체제를 노동 문제의 제도화 양식이자 그 결과물로 파악하고 노동시장, 노동정치(노동정책, 노동통제), 노동계급의 정치를 구성요소로 본다. 장홍근(1999)은 노동체제를 “자본주의 사회에서 상품으로서의 재화 및 서비스의 생산=노동 과정 그리고 노동력 상품의 거래를 규율하는 제반 법과 규범, 관행의 제도화된 양식”, 즉 노동 문제의 제도화 양식으로 규정하고 노동시장체계, 노동통제체계, 노동운동으로 이루어진다고 본다. 노중기(2008)는 노동(정치)체제란 “노동정치 과정에서 생산되고 구조적으로 응집되어, 일정 기간 안정적으로 재생산되는 상호작용의 틀”로 규정한다. 논자마다 의미는 약간씩 다르지만 노동체제라는 개념에서는 노동정치, 노동과정, 노동통제, 노동운동 등을 주요 대상으로 한다. 이런 점에서 노동체제 개념은 주로 계급론의 전통을 잇고 있으며 노사관계를 중요한 착목 지점으로 삼는다.

고용체제(employment regime) 개념은 노동체제 개념과 부분적으로 중첩되지만 노동시장을 보다 강조할 때 쓰인다. 고용체제는 보통 노동시장이 구조화되는 양식의 의미로 쓰인다. 정이환(2013)은 고용체제를 고용관계와 노동시장이 사회적으로 구조화되어 있는 형태로 이해하고 단체교섭, 법률과 정책, 정부 정책으로 이루어진다고 하면서 미시적인 작업조직과 내부 노동시장에 주목한다.

여기에서는 고용체제를 노동시장과 고용관계를 규율하는 제도와 준칙의 모음으로 규정하고 군산형 일자리 모델을 진단하는 핵심 도구로 삼고자 한다. [그림 2-3]의 군산공단에서 작동하는 또는 작동할 고용체제는 [그림 2-4]와 같이 환경, 일자리, 작동 방식 등 세 가지 구성요소로 이루어진다(황규성, 2021).

[그림 2-4] 군산형 고용체제



고용 제도와 준칙에 영향을 미치는 환경은 세계 자동차시장부터 중앙정부와 지방정부의 정책까지 다양하지만 보다 직접적인 것을 쫓아보면 거버넌스와 기업 간 관계(interfirm relations)로 집약된다. 군산형 일자리 모델의 거버넌스는 전기차클러스터상생협의회(이하 ‘상생협의회’)라는 조정기구를 핵심으로 한다. 다른 상생형 일자리 모델도 비슷한 기구가 있지만 군산형에서는 양대 노총 지역본부를 포함한 다양한 주체가 참여하고 있다는 점에서 차별성이 있다. 기업 간 관계는 다시 클러스터 내부와 외부로 이루어진다. 클러스터를 구성하는 기업 사이의 관계는 고용체제에 영향을 미치는 가장 중요한 요인임에 틀림없다. 그러나 기업 간 관계는 클러스터 내부에 국한되지 않는다. 클러스터 하나가 단위를 이룰 때 클러스터 외부와의 관계도 고용체제에 영향을 미치는 요인 중 하나에 해당한다.

고용체제의 내용인 일자리는 임금, 고용, 노동시간을 결정짓는 제도와 준칙으로 구성된다. 임금과 관련된 제도는 임금수준, 임금제도(연공급, 직무급, 직능급 등), 임금결정체계가 핵심을 이룬다. 고용 관련 제도와 규칙은 정규직과 비정규직 등 고용 형태를 핵심으로 하고 이를 둘러싼 고용이나 채용 관행도 포함한다. 노동시간은 기준 노동시간과 노동시간 제도로 이루어진다.

그런데 고용체제의 개별 구성요소보다 주목해야 할 지점은 이들의 상호관련성이다. 부분 간 상호관련성은 자본주의 다양성론이 제기하듯 아귀가 잘 맞아떨어져 상호보완성(complementarity)을 지닐 수 있다. 반대로 각 부분은 서로 빠져거릴 수도 있다. 예를 들어 임금수준이 높으면 고용의 공간은 좁아지

게 될 것이고, 그 역도 성립한다. 고용과 노동시간의 관계도 마찬가지다.

고용체제의 작동 방식은 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는 클러스터 내부의 작동 방식으로서 임금, 고용, 노동시간 사이의 상호관련성을 소화하는 양태를 말한다. 클러스터 외부의 작동 방식이란 내부에서 형성되는 작동 방식이 외부와 맺는 관계를 뜻한다. 이 관계는 외부에 독립적일 수도 있고 편향적일 수도 있다. 만약 내부적 작동 방식이 외부에 영향을 미치지 않는다면 독립성을 확보할 수 있는 반면에 외부에 영향을 미친다면 편향성을 띠게 될 것이다.

여기에서 제시한 고용체제 개념과 구성요소 자체는 특별할 것이 없다. 하지만 군산형 일자리 모델에 고용체제 개념을 들여온다는 것은 몇 가지 색다른 의미가 있다. 첫째, 연구 대상의 수준과 관련된 것으로서, 고용체제 개념을 소수의 기업으로 구성된 작은 단위에 적용한다는 점이다. 기존 고용체제의 연구 대상은 거시, 중범위, 미시 등 세 단계로 뚜렷이 구별되었다. 노동체제나 고용체제 개념은 “한국의 노동체제”처럼 국가 단위로 접근하는 경향이 강하다. 고용체제의 국가별 공통성을 모아 사회민주주의 체제, 유럽대륙형 체제, 자유주의 체제, 남유럽 체제, 일본형 체제 등으로 나누기도 한다(정이환 2013: 23-24; Holman 2013). 지역·업종과 같은 중범위 수준에서 고용체제 개념을 적용하기도 한다. 아예 사업장 단위로 설정할 수도 있다.

그런데 군산형 일자리 모델은 거시, 중범위, 미시 어느 수준에 깔끔하게 떨어지지 않고 기존의 틀을 벗어난 새로운 단위를 형성한다. 범위의 설정은 어디까지나 도식적인 구분으로 사이사이에 수많은 형태가 있다. 소수의 기업으로 이루어진 작은 단위의 노동시장과 고용관계를 규율하는 제도와 규칙이 성립할 수 있다. 노동체제 개념을 도입하는 경우에는 “산단 노동체제”라는 개념이 성립할 수 있다(박명준·황세원, 2019: 130). 이 글은 일자리 문제를 중심에 놓기 때문에 산단 노동체제보다는 산단 고용체제에 초점을 둔다. 노동체제 개념에서 중심적으로 다룰 수 있는 노사관계와 노동정치 등은 일자리에 영향을 미치는 주변 환경으로 취급할 것이다.

둘째, 고용체제 개념은 군산형 일자리 모델을 움직이는 고유한 방식에 초점을 둔다. 고용체제는 각 부분의 총체라는 의미와 지속적인 패턴, 즉 작동원리라는 두 가지 의미가 있다(정이환, 2013: 18-21). 앞서 군산형 일자리가 고유한 속성을 띠는 때 하나의 모델이자 유형으로 성립할 수 있다고 언급했는데, 그

핵심이 바로 고용체제의 작동 방식에 있다. ‘○○형’ 일자리가 지리적인 의미를 넘어 하나의 유형으로 자리 잡으려면 고용체제가 달라야 한다. 군산형 일자리 모델에서 성립하는 고용체제가 임금수준과 고용량처럼 관찰 가능하고 수량화할 수 있는 지표의 이면에 다른 고용체제와 뚜렷이 구별되는 고유한 속성을 갖추는 경우에 ‘군산형 고용체제’라는 용어가 성립할 수 있다.

제3절 군산형 고용체제

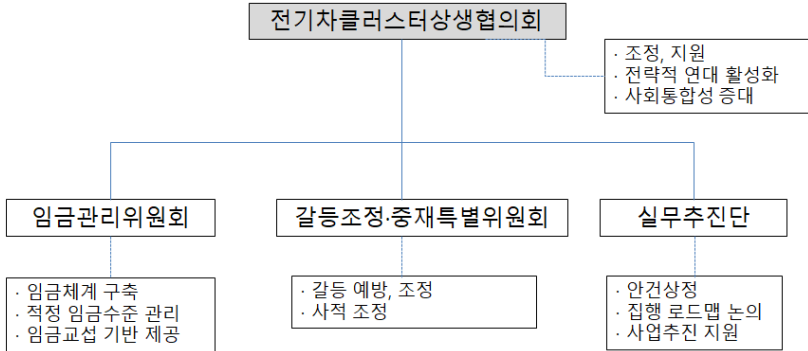
1. 환경

가. 거버넌스

군산형 일자리 모델을 조율하는 기구는 상생협의회이다. 전북군산형일자리 상생협약서(이하 “협약서”)는 제3장(협력적 노사관계 구축) 제2절에서 상생협회의 역할을 “전북 군산형 일자리 실현을 위한 조정 및 지원”으로 규정하고 구체적으로 노사교섭 지원, 전략적 연대 활성화, 사회통합성의 증대를 주요 활동 영역으로 설정하고 있다. 상생협회의 구성은 1차와 2차로 나누어 규정하는데, 원청의 노사와 하청의 노사를 일차적인 이해당사자로, 지역 내 한국노총, 민주노총, 사용자단체, 시민사회단체, 지자체, 전문가를 2차 이해당사자로 규정한다.

상생협회는 임금관리위원회, 갈등조정·중재특별위원회, 실무추진단을 두도록 규정하고 있다. 임금관리위원회는 상생형일자리 취지에 부합하는 임금수준과 임금체계를 갖추도록 선진형 임금체계 구축과 운영, 적정 임금수준 관리, 임금교섭 기초자료 제공 등의 역할을 맡는다. 갈등조정·중재특별위원회는 노사 간의 갈등을 예방하고 능동적으로 중재하는데, 사적 조정 체계를 거버넌스 안에 공적으로 들여놓은 형태이다. 실무기구로는 실무추진단을 두어 안전 상정, 결정사항 집행 계획 수립 등을 맡는다.

[그림 2-5] 군산형 고용체제의 거버넌스 구조



자료: 군산형 일자리 모델 상생협약서

군산형 고용체제의 거버넌스 구조는 몇 가지 특징이 있다. 첫째, 지역고용 거버넌스 면모를 거의 완벽하게 갖추었다고 평가할 만큼 참여 주체가 광범위하다. 당사자인 참여 기업의 노사뿐 아니라 하청의 노사를 1차 당사자로 규정한 것 자체가 상생형 일자리 모델의 근본정신을 실현하는 유의미한 조치이다. 여기에 노동조합, 사용자단체, 시민단체, 군산시 등 지역을 대표하는 단체와 정책결정 당국이 상생협의회의 구성원으로 참여하고 있다. 특히 민주노총 지역본부가가 당사자로 참여하고 있다는 점은 광주형 일자리 모델과 구별되는 지점으로 사업 추진에 동력을 넣는 유리한 조건이 되고 있다.

둘째, 노동 문제의 관리에 역량을 집중하고 있다. 상생협의회를 정점으로 하되, 기능별 위원회는 임금과 노사관계를 중심으로 두 개를 운영하고 있다는 점에서 노동시장과 노사관계를 집중적으로 관리하겠다는 의지가 읽힌다.

셋째, 임금관리위원회를 핵심적인 분과위원회로 설정하고 있다. 갈등조정·중재특별위원회는 사적 조정 제도를 내부화한 기구로서 성격상 상시적 활동이 아니라 분쟁의 징후나 발생을 전제로 일시적으로 활동하는 기구이다. 이렇게 보면 임금체계와 임금수준을 다루는 임금관리위원회는 거버넌스 구조에서 핵심이자 군산형 일자리 모델의 성패를 가를 수 있는 중요한 기구이다. 이는 상생형 일자리가 임금수준에서 출발했다는 맥락을 반영하는 것이기도 하다.

넷째, 실무추진단을 둬으로써 사업 추진의 동력을 확보하고 있다. 협의회 조직은 특성상 상시적으로 운영되는 기구가 아니기 때문에 운영을 관리하는 상설기구의 유무는 조직의 운영을 판가름하는 중요한 항목이다. 더구나 상생 협의회가 기존에 운영되었던 기구가 아니라 신설 기구이기 때문에 협의회 운영의 방향 설정과 상시적 관리는 눈에 띄지 않지만 협회회의 대들보에 해당한다. 다른 조직의 사무국 역할을 실무추진단이 맡고 있는 것으로 판단된다.

거버넌스 측면에서 군산형 일자리 모델은 완성체를 이룬 것으로 보인다. 그러나 아쉬운 대목도 있다. 거버넌스 구조는 임금과 분쟁조정에 초점을 맞춘 것으로 보이는데 일자리 모델로서 일자리 특성의 종합적인 상을 그리는 기구는 드러나지 않는다. 임금은 일자리를 결정짓는 중요한 요인이지만 유일한 요인은 아니다. 더구나 상생형 일자리의 본질이 중간임금 수준에 집중된 임금평준화를 통해 더 많은 고용을 창출한다는 데 있다는 점을 고려하면 고용의 양과 질을 종합적으로 다루는 조직의 부재는 재고의 여지가 있다. 물론 별도의 조직이 없다고 해서 고용 문제에 소홀하다고 할 수는 없다. 상생위원회라는 정상조직이나 실무추진단에서 충분히 다룰 수도 있다. 사업 초기 국면에 임금 관리에 집중해야 한다는 필요성도 있을 것이다.

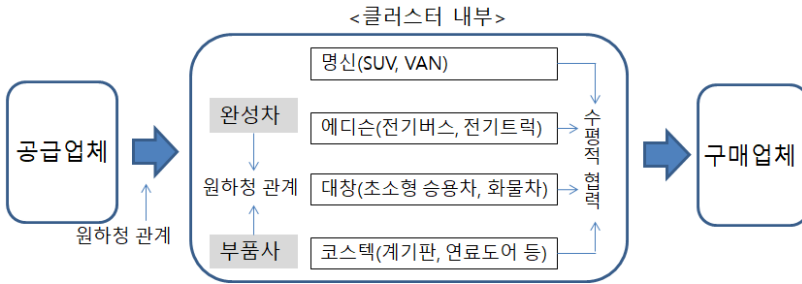
하지만 고용의 양과 질은 임금수준이나 임금체계에 필적할 만한 비중으로 다루어지지 않는 것으로 판단된다. 고용의 양과 질은 임금수준, 임금체계와 함께 다루어야 한다. 따라서 임금관리위원회와 별개로 고용위원회 같은 조직을 신설하기보다는 임금관리위원회에서 같이 다루거나, 임금관리위원회를 고용위원회로 개편하여 임금, 고용, 노동조건 등을 모두 아우르는 기구로 확대할 필요가 있을 것이다. 물론 향후 추이를 지켜보며 판단해도 늦지는 않을 것이다.

협약서에는 노사 간 이견이 발생할 경우 생산 개시 후 5년 동안 갈등조정·중재특별위원회의 조정안을 수용한다는 조항이 포함되었다(20조 4항). 앞서 언급했듯이 이 조항은 범형식적으로 문제가 없지는 않지만 현재로서는 이 조항이 현실적으로 문제가 되지 않도록 관리하는 방법이 최선으로 보인다.

나. 기업 간 관계

기업 간 관계는 자본주의 다양성 시각에서도 기업의 작동에 영향을 미치는 중요한 요인으로 지목된다(Hall & Soskice, 2001). 군산형 일자리 모델에서 기업 간 관계의 지형은 [그림 2-6]과 같다. 기업 간 관계는 크게 세 가지 형태로 구성된다. 하나는 클러스터 내부의 기업 간 관계로서 명신, 에디슨, 대창 등 3개 완성차업체와 부품업체인 코스텍 1개 업체를 포함한 4개 업체 사이의 관계이다. 두 번째는 공급업체를 하청으로 하고 클러스터 자체를 원청으로 하는 공급업체와 클러스터 사이의 원·하청 관계이다. 세 번째는 클러스터와 구매업체 사이의 관계로서 여기에는 판매·위탁·원하청 관계가 복잡하게 얽혀 있다. 보고서에서는 세 번째 기업 간 관계는 논외로 하고 클러스터 내부의 기업 간 관계와 클러스터와 공급업체의 기업 간 관계에 초점을 맞춘다.

[그림 2-6] 군산형 고용체제의 기업 간 관계⁴⁾



클러스터 내부 기업 간 관계의 당사자인 완성차업체는 배터리 전기 자동차 생산이라는 공통점이 있는데 기업마다 주력 생산품은 SUV와 VAN(명신), 버스와 트럭(에디슨), 초소형 승용차와 화물차(대창) 등으로 상이하다. 부품업체인 코스텍은 계기판이나 연료도어 등을 생산한다. 완성차 업체 3곳과 부품사 1곳으로 구성된 클러스터는 완성차업체가 부품생산업체 수보다 훨씬 적은 자동차 산업의 일반적인 형태를 반영하지는 않는다. 당초 노사민정협의회는 더 많은 업체의 참가를 구상했으나 실행 가능성을 놓고 정부와 논의 끝에 규모가 결정된 것으로 알려졌다(이시균 외, 2021).

4) 당초 완성차 업체 중 하나로 엠피에스가 참여했으나 철회함으로써 그림에서는 제외했다.

클러스터 내부에서 기업 간 관계는 다시 두 가지 유형으로 나눌 수 있다. 하나는 완성차업체 3곳과 부품업체 1곳 사이의 원·하청 관계이다. 완성차업체와 부품업체의 거래관계에서 클러스터 내부 기업 간의 거래관계가 차지하는 비중을 판단하기에는 아직 이른 시점이다. 일자리 모델이 완성체로 작동하게 되는 시점에서 다시 점검해야 할 지점이다.

클러스터 내부에서 기업 간 관계의 알맹이는 수평적 협력에 있다. 그 일환으로 상생협의회는 2020년 6월 18일 군산대 회의실에서 기업 노사 대표, 양대 노총 군산시지부, 유관기관 관계자 등 22개 기관과 자동차융합기술원(JIAT)이 참여한 가운데 가치사슬(밸류체인) 연계협약을 체결했다. 협약 당사자들은 참여 기업 간 공동 연구개발(R&D)사업 추진, 부품업체 공동 거래, 원자재 공동 거래, 공동 인력 양성, 도장공장 협력, 공동 제품인증 협업, 공동 마케팅과 판매, 공동 물류, 공동 고객만족(CS) 보증&AS 등에 협력하기로 했다.

클러스터 내부와 공급업체 사이의 원·하청 관계를 어떻게 설정하느냐 하는 문제는 상생형 일자리 모델의 핵심적 내용에 해당한다. 협약서는 원·하청 상생 관련 항목을 6장에 배치하면서 “종래의 원·하청 관계의 악습이 재현되지 않도록 각별한 노력을 기울인다”라고 선언함으로써 원·하청 관계 설정에 관한 일반적인 원칙을 천명했다. 협약서 제24조(협력사 간 상생)에서는 원·하청 관계의 핵심 고리인 납품단가를 적정 수준에서 이루어지도록 노력한다고 규정했다.

공동교섭을 원·하청 관계의 일반적 틀로 설정했다는 점에서 원·하청 관계에 새로운 질서를 창출하겠다는 의지가 돋보인다. 협약서는 “원청과 협력사의 공정거래, 동반성장을 위한 공동교섭을 통해 상생의 방안을 도출한다”라고 선언한 후 임금교섭과 납품단가의 연동, 부품업체 협의체 구성 장려, 임금 격차 해소를 제시한다. 하나하나가 원·하청 관계의 재편에 중요한 대목이다.

한국의 기업 간 거래에서 납품단가는 원청업체(내부자)의 이익을 최대화하고 하청업체(외부자)의 이익을 최소화하는 연결고리 역할을 해 왔다. 하청업체 노동자의 임금이 납품단가에 크게 영향받는 구조에서 납품단가와 임금교섭을 연동한다는 점은 상생형 일자리의 본질을 이루는 중요한 부분이다. 군산형 일자리 모델은 이 원칙을 명시적으로 선언했다는 점에서 A+ 점수를 받기에 손색이 없다.

부품업체협의회 구성을 장려한다는 방침도 마찬가지이다. 원·하청 관계가 개별적으로 형성될 경우 운동장은 기울어진다. 집단을 이루면 상황은 달라질

수 있다. 클러스터 자체적으로 부품업체의 구성을 장려한다는 문구가 명시적으로 포함된 것은 군산형 일자리 모델의 특징 중 하나이다.

수익 공유의 한 가지 형태를 제시하기도 한다. 협약서는 하청기업의 노력으로 납품 원가가 인하되었을 때 원가 절감 분을 50 대 50 비율로 이익을 공유한다고 밝힌다(제20조). 또한 공동근로복지기금을 조성하여 원청과 하청의 복지증진을 약속하기도 했다.

신뢰(trust)는 클러스터 내부의 기업 간 관계뿐 아니라 클러스터 내외부의 기업 간 관계가 의도한 대로 작동하기 위한 전제조건이다. 신뢰는 사회적 자본(social capital)으로서 단기간에 형성되기 어렵고 경험이 장기간 축적되어 상대방을 믿을 수 있을 때 비로소 형성된다. 그러나 사업 초기단계에서 신뢰 구축의 의지를 표명하고 당사자 간에 약속을 정하는 일은 중요한 출발점이다.

신뢰 형성의 기초는 경영의 투명성 확보에 있다. 협약서 제17조(투명경영 실현)는 참여 기업 사용자가 투명경영·윤리경영을 실천하여 경영 관련 주요 사항의 정보 공개와 협의를 성실히 진행한다는 원칙적 방침을 천명한 후 경영 참가 보장과 정보의 공개를 규정했다. 향후 신뢰의 형성은 군산형 일자리 모델이 원활하게 작동하느냐를 결정짓는 매우 중요한 변수가 될 것으로 전망된다.

2. 일자리

가. 임금

군산형 일자리의 구성요소 중 하나인 임금은 임금수준, 임금체계, 임금결정으로 나누어 볼 수 있다. 임금수준에서는 적어도 고임금과 저임금은 지양하고 적정 임금을 지향한다는 일반적 합의가 이미 형성되어 있다. ‘적정 임금’은 불확정 개념이지만 협약서에 “기업의 고용 규모별 평균수준의 임금을 지향한다”거나 “각 기업의 고용 규모별 전북지역 제조기업 임금의 평균수준 임금을 지향한다”라는 문구가 포함되어 있는 점을 고려하면 규모별 평균임금을 적정 임금으로 간주하고 있는 것으로 판단된다.

그런데 기업별 지불 능력을 반영하는 기제도 마련되어 있다. 성과급은 소비자물가 상승률, 경제성장률, 경영성과, 생산성 향상률 등을 기준으로 설계해

야 한다는 단서가 붙어 있지만 적정 임금 외에 별도로 영업이익률에 비례하는 기업별 인센티브를 지급할 수 있도록 규정하고 있다.

임금체계의 일반원칙으로는 임금항목 단순화, 기본급 비중 향상, 직무급 지향, 동일가치노동 동일임금 등 한국 임금체계의 일반적 개편 방향을 지침으로 삼고 있다. 복잡한 임금항목은 제조업, 특히 자동차산업에서 고임금을 실현하기도 하지만 임금체계의 왜곡을 초래한 요인으로도 지목되어 왔다. 협약서는 기본급의 비중을 80% 이상으로 한다는 원칙적 방침을 제시하고 있다. 임금체계에서도 ‘직무·직능·성과 중심의 선진임금체계’를 지향함으로써 연공급 중심의 임금체계에서 탈피한다는 의지를 표명하고 있다. 아울러 임금결정의 기본 원칙으로 동일가치노동 동일임금이 제시되어 있다.

군산형 고용체제에서 가장 두드러진 특징은 임금결정체계에 있다. 임금교섭은 클러스터 내의 공동교섭과 기업별 개별교섭 등 두 단계로 이루어지도록 규정하고 있다. 공동교섭은 임금관리위원회가 규모별, 직종별 적정 임금구간과 매년 임금상승률을 결정하여 교섭 위원에게 제시한다. 클러스터 내 기업으로 구성되는 사용자협의회와 노동자협의회는 임금관리위원회에서 제시한 범위에서 기준임금을 결정한다. 개별교섭은 각 기업이 임금관리위원회가 제시한 적정 임금구간과 연도별 임금상승률의 범위 내에서 소속 노동조합 혹은 노동자 대표와 협의하여 노동자에게 적용할 임금수준을 결정해야 한다고 규정하고 있다.

2단계 임금결정체제는 군산형 일자리 모델에 참여하는 기업에 적용되는 산업단지 단위 교섭구조인데, 이때 임금관리위원회가 제시하는 임금의 범위가 출발점 역할을 한다는 점에서 노사 당사자가 임금인상 수준을 제시하는 기존의 기업별 교섭이나 산별교섭과 뚜렷이 구별된다. 임금관리위원회가 임금의 범위를 폭넓게 설정함으로써 기업교섭의 폭을 넓혀주고 안전한 운영을 도모할지, 아니면 상생형 일자리의 취지를 적극적으로 반영하여 범위를 좁게 설정할지는 군산형 일자리 모델의 실제 작동에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 예상된다.

임금관리위원회의 활동이 기업의 지불 역량에 따른 성과급 지급에 일정한 제한을 가할 수 있느냐는 점도 쟁점으로 부각할 가능성이 있다. 만약 지불 능력 격차에 따른 임금격차를 방치한다면 상생형 일자리의 취지를 살리지 못하는 결과를 낳을 것이고 기업의 성과에 따른 배분을 아예 차단한다면 지속가능

성에 영향을 미칠 수 있다. 현실적으로는 지불 능력이 높은 기업에 성과급을 제한하기보다는 지불 능력이 낮은 기업에 기준임금을 일정 수준 이상으로 규정하는 방향으로 작동할 것으로 예상된다.

2021년 공동교섭에서 임금관리위원회는 참여 기업이 전북 제조업 기업 규모별 평균임금을 하한선으로 적용하며 하한선에 미달하는 기업은 입주 후 2025년까지 순차적으로 인상하여 전북 제조업 기업 규모별 평균임금 이상을 적용할 것을 권고했다. 또한 구체적인 임금인상률은 기업경영 상황에 따라 1~4.64%를 적용하고 비정규직은 노동소득분배 개선(0.7%)을 추가로 반영할 것도 권고사항에 포함하였다(상생협의회 내부자료). 최초로 열린 공동교섭이 2021년 11~12월에 진행되었다.

나. 고용

군산형 일자리의 구성요소 중 하나인 고용은 고용량과 고용 형태를 큰 축으로 한다. 군산형 일자리 모델에서 창출될 고용량은 2024년까지 총 1,704명이 될 것으로 예상되고 있다(철회한 엠피에스를 제외하면 1,624명).

2021년 11월까지 명신 265명, 에디슨모터스 83명, 코스텍 4명을 합쳐 352명이 신규채용되었다. 에디슨모터스의 경우 신규채용 모집공고에 군산에 거주하거나 채용 후 군산 거주 가능자로 제한했는데, 이력서가 1,500장 정도 접수되었다고 한다(에디슨모터스 방문 면담).

<표 2-4> 군산형 일자리 참여 기업 고용 계획 및 실적

구분	기업	고용창출 계획	고용창출 실적(2021년 11월)
완성차	명신	1,250명	265명
	에디슨	257명	83명
	대창	86명	-
부품사	코스텍	31명	4명

자료: 상생협의회 내부자료

고용 형태와 관련하여 협약서에는 “정규직 채용을 우선하며, 비정규 노동자 채용을 최소화한다”라고 규정함으로써 정규직 채용 원칙을 밝힌 바 있다. 고용 형태 역시 모델이 본궤도에 오른 이후 점검해야 할 지점이다.

다. 노동시간

군산형 일자리 모델에서 노동시간은 노동시간의 길이와 노동시간 제도로 나누어 볼 수 있다. 노동시간 자체는 임금과 마찬가지로 ‘적정노동시간’으로 규정되고 있다. 노동시간의 적정성은 적어도 장시간 노동을 지양하고 일과 가정, 노동과 삶의 바람직한 공존을 지향하며 이를 가능케 하는 일자리 질서를 구축한다는 합의는 형성되었다. 협약서의 적정노동시간(案)에서 주 40시간에 12시간까지 시간외근로를 예시로 제시한 점을 미루어 보면 주 40시간과 12시간까지의 시간외근로를 적정 노동시간의 기준으로 삼은 것으로 판단된다. 이는 현행 근로기준법의 내용과 일치하기 때문에 새로운 것은 없다.

노동시간 제도에서도 몇 가지 합의가 이루어졌다. 근로시간저축계좌제 도입을 협약서에 명기한 점이 눈에 띈다. 12시간 시간외근로 중에서 수당은 4시간까지만 지급하고 나머지는 근로시간저축계좌에 적립한다. 저축의 단위기간은 3개월로 하되, 3개월 동안 사용하지 않을 경우에는 4개월제에 수당으로 지급하며 노동자의 요구가 있을 경우 지급기간을 연장하여 저축할 수 있다고 되어 있어 협약서치고는 매우 세부적인 사항까지 규정하고 있다. 협약서에는 노동시간 유연화도 포함되어 있다. 탄력적근로시간제, 선택적근로시간제, 시차출퇴근제 등은 이미 널리 시행되고 있는 제도로서 노동시간 제도의 추세가 협약서에 반영된 것이다. 노동시간 유연화는 광주형 일자리 모델에서도 반영되어 있다.

노동시간과 관련하여 가장 눈길이 가는 대목은 시간주권을 명시한 부분이다. 시간의 자율적 사용을 뜻하는 시간주권은 학술세계에서 비교적 최근에 소개된 개념인데 초기업단위의 협약서에 명기된 사례로는 아마도 군산형 일자리 모델이 처음이 아닐까 싶다. 시간주권은 단일 기업 차원에서도 향후 중요한 의제로 등장할 것으로 예견되지만 기업 간 체제 수준에서 규정한 것은 매우 의미 있는 진전에 해당한다. 시간주권은 노동시간 유연화와 달리 구체적인 제도의 형태로 발현되기보다는 일터의 실천에 의해 실현되기 때문에 실제적 작

동은 별도의 관찰이 필요하다. 하지만 적어도 협약서에 시간주권이라는 문구를 명시적으로 새겨 넣은 것은 그 자체로 획기적인 사건으로 판단된다.

3. 작동 방식

가. 내부 작동 방식

군산형 고용체제의 고유한 속성은 임금, 일자리, 노동시간을 둘러싼 제도와 준칙이 어떤 상호관계를 맺어 어떤 형태를 취하느냐에 달려 있다. 군산형 일자리 모델의 세 가지 구성요소 사이에는 일정한 관계가 성립한다.

임금, 고용, 노동시간의 총합이 일정하다고 가정하면 세 가지 요소의 구성은 다양하게 설정할 수 있다. 예를 들면 네 가지 형태가 가능하다. ①임금 100원, 일자리 100개, 노동시간 100시간인 경우 ②임금 200원, 일자리 50개, 노동시간 100시간인 경우 ③임금 50원, 일자리 200개, 노동시간 100시간인 경우 ④임금 100원, 일자리 200개, 노동시간 50시간인 경우는 총합은 같지만 고용체제의 성격은 다를 것이다. 군산형 일자리의 고용체제는 임금, 고용, 노동시간의 총합에서 각 구성요소가 차지하는 비중에 따라 성격이 달라지게 된다.

첫 번째 길을 편의상 표준형이라고 지칭한다. 임금, 일자리, 노동시간 모두 평균을 반영한다고 가정한다. 두 번째 길은 고임금, 적은 일자리, 평균 노동시간이 결합된 경우이다. 노동시장의 이중구조를 낳아 내부자와 외부자를 가르고 고용 확대를 저해하는 전형적인 형태이다. 이를 임금중심 고용체제라고 부를 수 있다. 이 길은 상생형 일자리의 취지와는 벗어날 뿐 아니라 상생형 일자리가 극복하려는 고용체제이다. 세 번째 길은 낮은 임금, 많은 일자리, 평균 노동시간이 결합된 형태이다. 임금수준은 낮고 노동시간은 평균이지만 일자리를 많이 만들어 낼 수 있다. 그러나 이는 중간임금의 일자리를 지향하는 상생형 일자리가 지향하는 바는 아니다. 네 번째 길은 평균임금, 많은 일자리, 짧은 노동시간이 결합된 형태이다. 이것이 상생형 일자리의 취지를 살리는 방법이다. 이를 최대고용과 최소노동시간 중심 고용체제라고 지칭할 수 있을 것이다.

군산형 고용체제의 속성은 임금을 평균수준에 맞추고 출발하기 때문에 결국 고용량과 노동시간의 함수로 귀결된다. 군산형 고용체제는 최대고용·최소

노동시간 체제로 정착시키는 것이 가장 바람직하다. 상생형 일자리 가운데 군산형 일자리 모델에서 노동시간이 지닌 의미는 다음과 같은 점에서 각별하다(황규성, 2021).

첫째, 노동시간은 고용량을 결정하는 핵심변수이다. 통상적인 노동시간보다 짧은 노동시간을 기준으로 설정하면 평등 주도 고용창출을 실현하는 중형 평준화 고용체제가 들어설 개연성은 그만큼 높아진다. 총노동량은 고용량과 노동시간의 함수이지만 노동시간은 협약서에서 이미 규정하고 있고 고용량은 향후 몇 년에 걸쳐 기업의 결정으로 이루어지기 때문에 현실적으로 고용량과 노동시간에는 시간적 선차성이 있다. 다시 말하면 노동시간은 고용량을 견인하는 지침서가 된다. 군산형 고용체제는 노동시간 단축을 통한 일자리 창출이라는 고용정책으로서 의미가 있다. 모두가 일할 수 있도록 더 적게 일하는 사회(Gorz, 1989)를 지향하는 것이 군산형 일자리 모델의 취지를 살리는 길이다. 더구나 군산형 일자리는 주력 산업의 쇠퇴에 따라 야기된 러스트벨트형 고용모델이라는 점에서 더 많은 고용창출이 핵심적 관심사라는 점을 고려하면 짧은 노동시간을 통한 다수의 일자리 만들기가 다른 상생형 일자리 모델보다 중요하다.

둘째, 노동시간은 시간당 임금을 통해 임금수준을 조정하는 기제로 작동한다. 임금을 중간수준으로 놓고 출발하는 군산형 일자리 모델에서는 노동시간이 길고 짧음에 따라 노동자의 시간당 임금이 높아질 수도, 낮아질 수도 있다. 만약 노동시간이 일반적인 고용체제보다 짧다면 시간당 임금을 높여 동종업종의 고임금을 포기하는 데 따르는 보상으로 제공할 수 있다. 상생형 일자리 모델에서는 노동시간에 어떤 기준을 세우느냐에 따라 시간당 임금의 조정을 통해 노동자의 실질임금이 조정된다는 특징이 있는 것이다.

셋째, 노동시간은 권력관계 차원의 의미가 있다. 권력은 상대방의 의지에 반하여 자신의 의지를 관철시킬 수 있음을 뜻한다. 권력관계는 다시 원·하청 관계와 기업 내 관계 등 두 가지 차원이 있다. 원·하청 기업 간 원·하청 관계에서 관철되는 원청의 의지는 대표적으로 납품단가 조정으로 발현된다. 하청업체가 납품단가 인하 요구를 거부하기 어려운 것이 현실이다.

노동시간도 원·하청 관계에서 권력이 작동하는 영역 중 하나다. 원·하청 관계는 단지 ‘납품단가 후려치기’ 같은 경제적 이해득실에 그치지 않는다. 생산일정을 규정할 권력, 즉 시간을 규정할 권력까지 포함한다. 원청업체가 일주

일 안에 부품 100개를 납품할 것을 요구하면 하청업체는 이를 거부하기 어렵다. 납품일정을 맞추기 위해서 라인을 돌려야 한다. 하청업체의 노동시간은 원청업체의 필요에 종속된다. 지배의 본질은 시간과 공간을 규정할 힘에 있다(Negt, 1984: 21). 이런 점에서 원·하청 관계에서는 원청의 시간이 하청의 시간을 규정짓는 시간의 위계화(hierarchization)가 작동한다.

원·하청 관계에서 작동하는 시간권력은 하청업체 안에서 다른 형태로 재생산된다. 과장이 퇴근하면서 업무를 주고 내일 아침에 볼 수 있게 하라고 지시하면 그날 저녁과 밤 사원의 시간은 과장의 시간규정력에 지배된다. 일주일 안에 부품 100개를 납품할 것을 요구받은 하청업체는 소속 노동자를 생산에 투입한다. 통상 생산에는 관련 노동자가 동시에 일을 해야 하는 시간의 일치화(synchronization)가 작동하기 때문에 원청의 시간권력은 하청업체 노동자의 노동시간으로 번역되어 작동한다.

상생형 고용체제에서 권력관계를 조정하는 수단은 생산의 예측 가능성을 높이는 방법과 시간의 권한을 약자에게 부여하는 방법으로 구상할 수 있다. 생산의 예측 가능성을 당사자들이 공유한다면 하청업체와 소속 노동자가 느닷 없는 생산량 변동 요구로부터 자유로워질 가능성을 높일 수 있다. 약자의 권한을 증대시키는 방법은 시간 주권(time sovereignty)을 확보하는 것이다. 물론 그렇다 하더라도 권력관계를 완전히 배제하기는 어렵다. 그러나 생산의 예측 가능성을 높이고 시간 주권을 확보하면 적어도 일방적인 시간권력의 작동을 제한하는 효과는 기대할 수 있을 것이다.

넷째, 고용량과 노동시간의 관계설정에서 파생된 것으로 짧은 노동시간을 통한 다수의 일자리 창출은 상생의 세 번째 차원인 클러스터와 지역 간 상생 중에서 노동자와 실업자 간 상생을 실현하는 길이다. 상생형 고용체제는 원·하청 기업과 소속 노동자의 상생에 그치지 않고 노동자와 실업자 간 상생을 가능하게 하는 일이다. 상생의 범위를 확장할 가능성이 바로 노동시간에 있는 것이다.

마지막으로, 노동시간은 지역정책의 의미도 있다. 상생형 일자리 정책의 중요한 지점 중 하나는 해당 노동자의 정주를 지원하는 것이다. 노동자 다수가 그 지역에서는 일만 하고 주말이면 다른 지역에서 생활한다면 지역정책으로서 의미가 제한될 것이다. 노동자가 해당 지역에서 생활하면서 소비와 문화

생활을 영위하면 다른 산업의 생산을 유발하는 효과도 기대된다. 짧은 노동시간과 더 많은 고용이 결합된 체제는 지역에 미치는 효과가 상당할 것으로 예상된다. 부산이나 광주처럼 대도시가 아니라 제조업 중심 중소도시인 군산에서는 짧은 노동시간이 지역 경제에 미치는 효과가 매우 클 것이다. 짧은 노동시간을 규범으로 설정하면 해당 노동자뿐 아니라 군산시민의 삶에 중요한 영향을 미칠 것으로 판단된다. 이런 점에서 노동시간은 이른바 내생적 지역발전의 기반을 이룬다.

군산형 일자리 모델에서 기준 노동시간은 표준노동시간인 40+12시간에 맞추고 있다. 그러나 군산형 일자리 모델에서 새로운 노동시장 질서의 창출을 기대한다는 점에서 노동시간을 근로기준법이 정한 표준 노동시간으로 설정한 점은 한계는 아니지만 아쉬운 대목이다.

물론 모델의 초창기부터 전국 평균적인 노동시간보다 짧은 노동시간을 실현한다는 것이 그리 쉬운 일은 아니다. 상생협의회 관계자는 참여 기업이 이제 막 죽음의 계곡(death valley)을 건너고 있는 상황에서 생산량 증대가 절실하기 때문에 노동시간 단축이 당장은 어려울 것이라고 한다. 이해가 되는 대목이다. 다른 한편으로, 에디슨모터스의 고위 관계자는 생산성 향상만 담보되면 노동시간은 단축을 고려할 수도 있다는 견해를 밝히기도 했다. 원칙적인 견해라고 받아들일 수도 있지만 즉각적인 실현은 아니더라도 중기적인 차원에서 검토할 수 있다는 신호로 해석된다.

현실적으로 군산형 일자리 모델에서는 실노동시간에 따라 고용체제 중에서 첫 번째 유형인 표준 고용체제와 마지막 유형인 최대고용·최소노동시간 고용체제 사이의 어느 지점에 귀착할 것으로 전망된다. 군산형 일자리 모델이 실제로 최대고용·최소노동시간 고용체제를 실현하고 있는지, 아니면 다른 모습을 띠고 있는지는 수량화할 수 있는 자료가 쌓이기 전까지는 판단하기 어렵다. 자료가 쌓일 때 자동차산업 전체의 고용체제와 비교할 수도 있다. 하지만 현시점에서 노동시간과 관련한 합의에는 아쉬움이 있다.

나. 외부 작동 방식

클러스터 내부 기업과 외부 기업 간 관계와 소속 노동자 간 관계는 군산형 일자리 모델을 판단하는 중요한 지점이나 이 역시 아직 판단하기에는 이르다. 현시점에서는 단지 규범적인 차원에서 클러스터 내부와 외부의 기업 간, 노동자 간 격차를 최소화하고 고르게 중간수준이어야 한다는 언급 정도만 가능하다. 완성차업체의 일자리나 협력업체의 일자리나 큰 차이가 없는 노동조건에서 일하는 것이다. 중간수준 일자리가 규범으로 자리 잡아 어느 일자리도 이 범위에서 크게 벗어나지 않는다는 것을 뜻한다.

4. 고용체제와 지역경제

가. 클러스터가 지역에

[그림 2-3]에서 군산형 일자리 모델의 선순환 조건 중 하나는 클러스터의 작동으로 지역경제가 활성화하는 것이라는 점을 보였다. 다양한 경로가 있을 것이다. 협약서에 분명하게 제시된 것은 기업 이전과 투자이다. 참여 기업은 본사 또는 공장이 군산·새만금 지역에 소재할 수 있도록 이전하는 것을 규정하고 있다.

두 번째 경로는 부품의 역내 구매이다. 협약서 제26조는 생산 개시 3년 후 전북 내 생산부품과 구매부품의 비율을 10% 수준에 이르게 한다는 목표를 제시하고 있다. 또한 제24조(협력사 간 상생)에서는 지역 내 부품 조달을 위해 개발된 기술을 전북 지역 업체에 우선 이전하도록 노력한다는 조항을 두고 있다.

세 번째 경로는 지역사회에서 인재를 채용하는 것이다. 협약서 제7장(미래세대 및 지역사회 상생), 제28조에는 지역사회 공헌사업, 지역인재 우선 채용, 지원기금 조성 참여, 지역 노동자 채용, 지역 업체 활용 등을 규정하고 있다. 인력 양성도 규정하고 있다. 참여 기업은 군산대학교나 지역의 교육훈련기관과 연계하여 전기차 연구인력과 생산인력, 정비인력을 양성하기로 했다(제34조).

상생협의회는 2020년 11월 26일 밸류체인(Value Chain) 연계협약 내용 중 공동인력 양성 분야를 구체화하는 ‘미래차 인력양성 및 우선채용 협약’을 체결했다. 이 협약은 ▲산·학·연 공동 연구 ▲인력 양성 교육과정 및 현장실습 공

동 운영 ▲장비 및 시설 공동 활용 ▲학술회의, 세미나 등의 공동 개최 및 기술 교류 ▲기업의 우선채용 약정 등의 내용을 담고 있는 것으로 알려졌다.

그러나 클러스터가 군산 지역 경제에 미치는 효과 역시 총체적으로 판단하기에는 이르다. 다만 2절에서 보았듯이 2021년 상반기에 제조업 취업자의 하락 추세가 반등세로 돌아선 점은 녹색 신호로 읽을 수 있다. 군산형 일자리 모델이 본격적으로 가동되면 이 추세는 우상향할 것으로 기대된다. 아울러 군산 지역의 인구도 증가할 것으로 예상된다.

나. 지역이 클러스터에

군산지역 전체가 클러스터의 지속가능성을 제공하는 것은 선순환의 마지막 고리이다. 여기에는 다시 두 가지 경로가 있다. 하나는 기업에 대한 정책적 지원이고 다른 하나는 정주지원이다.

협약서 제16조는 군산시가 전라북도, 중앙정부와 연계하여 참여 기업의 경영 활성화를 위한 공유재산 임대, 인프라 건설, 조세 감면, 자금·R&D·판로, 고용과 교육훈련 등 각종 행정적·재정적 지원이 이루어질 수 있도록 노력한다고 규정하고 있다.

구체적으로 협약서는 전라북도가 ①취득세 85% 감면, ②노후 경유차를 전기차로 대체 구매 시 보조금 지원, ③전기충전소 설치 확대, 지역생산품 우선 구매 등 전기차 관련 시장 조성자로서 역할 수행 등을 규정하고 있다.

군산시는 ①지방투자촉진보조금, 조세 감면, 입지 등 행정, 금융 지원, ②조세 감면: 재산세 3-5년간 75% 감면 ③주거·교육·의료·문화 등 공동복지서비스를 제공함으로써 실질소득 지원과 삶의 질 개선을 위한 지원, ④전기충전소 설치 확대, 지역생산품 우선구매 등 전기차 관련 시장 조성자로서 역할 수행, ⑤노동친화성 증진을 위해 사회연대일자리특별보좌관 채용, ⑥산업단지 고용환경 개선 사업 진행(근로자 숙소 임차, 통근버스 임차 운영 사업 활용), 하청업체 노동자 지원을 위한 공동직장어린이집 설립 추진, 지역·산업 맞춤형일자리 창출지원사업을 활용하여 적정 임금에 미달하는 노동자의 가처분 소득을 상향 조정, ⑦전기자동차의 핵심 메카로 조성하기 위한 다양한 사업 검토·지원, ⑧중소기업육성기금 지원(175억 원, 2019년 1월 초 기준), 관내 중소기업에

저리의 산업자금 지원으로 기업의 자금난 완화와 경영 안정으로 지역경제 활성화, ⑨지역 유희 아파트(임대 포함)를 매입하거나 신규 건립하여 근로자 임대주택 제공 등을 규정하고 있다.

사회적 임금은 군산형 일자리 모델이 성공하기 위한 숨은 요인이다. 협약서 제10조는 “참여 기업은 노동자를 고용하여 일자리 숫자를 늘리고, 낮은 지불 임금에 대한 소득 부족분에 대해 군산시는 정부와 전라북도 등 협약기관과 협의하여 주거·문화·복지·보육시설 등 후생복지비용으로 지원하여 실질소득 지원 및 삶의 질 향상 효과를 도모, 가처분소득을 늘려준다”라고 규정하고 있다.

사회적 임금이 중요한 이유는 정주효과에 있다. 노동자가 군산에 상시적으로 거주하느냐 아니면 일만 하고 생활은 다른 곳에서 하느냐의 문제는 선순환 구조에서 대단히 중요한 요인이다. 일자리 자체가 안정적이고 제반 환경이 생활친화적일수록 정주하는 노동자 수는 많아질 것이다. 인구가 많아지면 주거, 교육 등에 걸쳐 생활수요를 창출하게 된다. 노동조건, 특히 일과 생활의 균형을 도모하는 노동조건이 군산형 일자리 모델에서 중요한 이유가 여기에 있다. 이때 사회적 임금은 군산공단 노동자가 군산시민으로 정착하는 데 적지 않은 영향을 미칠 것이다. 군산형 일자리 모델의 완성을 착근성(embeddedness)에서 찾는다면 지역사회에 뿌리내리는 관계를 형성하는 데 매우 중요한 요인이 정주이고, 정주를 결정짓는 요인 중 하나가 사회적 임금이다.

한편 당초 상생협약서에 명기되지는 않았으나 사업이 진행되는 과정에서 전기 공급과 관련된 새로운 상생 형태가 출현하고 있다. (주)군산시민발전과 (주)명신은 (주)군산시민발전이 (주)명신에 임차료를 지급하고 (주)명신의 부지에 태양광 패널을 설치하며 (주)명신은 (주)군산시민발전이 생산하는 전기를 구매한다는 논의를 진행하고 있다(상생협의회 면담). 군산형 일자리 모델은 클러스터와 지역의 상생이 최초의 구상에서 나아가 확대, 심화될 가능성을 보여주고 있다.

5. 광주형 일자리와 군산형 일자리 비교

군산형 일자리 모델은 상생형 일자리의 선두주자인 광주형 일자리 모델에 비해 진일보한 모델로 평가된다. 민주노총도 참여했다는 점, 공동교섭 후 개별 교섭을 진행한다는 교섭체제를 만들었다는 점, 역내 부품 구매와 지역인재 채용 같은 지역정책 차원의 고려가 이뤄졌다는 점에서 긍정적인 평가가 우세하다(박명준·황세원, 2019). 이 같은 평가에 더하여 [그림 2-4]의 고용체제를 기준으로 비교해 보면 다음과 같다.

먼저 환경 중에서 거버넌스의 외형은 두 모델이 대동소이하다. 양자 모두 지역노사민정협의회를 거쳐 탄생했고 광주형 일자리 모델이 상생노사발전협의회를, 군산형 일자리 모델이 상생협의회라는 기구를 갖추고 있다. 두 모델의 차이점이라면 광주형 일자리 모델에는 민주노총이 참여하지 않은 반면에 군산형 일자리 모델에는 민주노총 군산시지부가 참여했다는 점이다.

기업 간 관계 측면에서는 차이점이 뚜렷하다. 광주형 일자리 모델은 광주시와 현대자동차가 투자한 광주글로벌모터스라는 신설 법인이 중심에 위치한다. 기업 간 관계는 이 기업이 맺는 거래관계를 통해 모델의 ‘외부’에서 형성된다. 반면 군산형 일자리 모델은 중소·중견기업 중심의 완성차 3곳과 부품업체 1곳으로 구성되어 기업 간 관계가 모델의 ‘내부’에 포함되어 있다.⁵⁾

고용체제의 핵심인 일자리의 특징을 임금, 고용, 노동시간으로 나누어 보면 유사성과 차별성이 동시에 드러난다. 광주형 일자리 모델은 연봉 3,500만 원을 기준으로 삼는다. 군산형 일자리 모델에서 임금수준은 전북 지역 제조업 평균임금을 기준으로 사업장 규모에 따라 달리 정하고 있다. 어떤 방식이든 중간수준의 임금에서 출발한다는 상생형 일자리 모델의 취지를 체현하고 있다고 볼 수 있다.

광주형 일자리 모델의 고용 규모는 5,754억 원 투자에 직접고용 908명, 간접고용 1만 2,000명을 목표로 한다. 군산형 일자리 모델은 5,171억 원 투자에

5) 물론 에디슨모터스가 쌍용자동차 인수를 완료한다면 중소·중견기업 중심의 모델이라는 특성은 변화를 맞이하게 될 것이다. 이럴 경우 군산형 일자리 모델은 새로운 국면에 접어들어 고용체제가 질적인 전환을 겪을 것으로 예상된다.

1,704명 채용을 계획하고 있다. 언뜻 군산형 일자리 모델이 투자 규모 대비 일자리 창출 규모가 더 크다고 볼 수 있지만 주력 생산품의 성격을 고려해야 하기 때문에 평면적인 숫자로 고용 규모를 비교하는 것은 적절하지 않다. 한 가지 분명한 것은 군산형 일자리 모델의 고용창출은 결코 적은 수가 아니라는 점이다. 군산시 자동차산업 고용보험 피보험자는 2017년 3분기 4,993명에서 2021년 3분기에는 2,322명으로 줄어 4년 동안 2,671명이 감소되었다. 군산형 일자리 모델 중 하나로 순감분의 약 60% 정도를 회복하는 셈이다. 모델의 외부에 있는 부품업체의 고용까지 감안하면 일자리 창출 규모는 더욱 클 것으로 예상된다.

노동시간에 관한 접근에서 두 모델은 적정 노동시간을 규범으로 삼고 노동시간의 유연화를 담고 있다는 점에서 유사하다. 다만 군산형 일자리 모델에서는 시간주권 개념을 상생협약서에 명기하고 있다는 점이 두드러진다.

광주형 일자리와 군산형 일자리를 작동 방식 차원에서 비교할 정보는 아직 충분하지 않다. 특히 군산형 일자리의 경우 참여 기업의 거래관계가 축적된 이후 다시 들여다봐야 할 지점이다.

제4절 중간평가

군산형 일자리 모델은 상생형 일자리 모델 가운데 가장 진전된 형태로 인식된다. 우여곡절이 있었지만 초창기에 회의적인 시각이 지배적이었던 것을 감안하면 지역사회 당사자의 헌신과 노력으로 얻은 결실은 찬사를 받아 마땅하다. 당초 계획에 포함되지 않았던 발전과 관련된 (주)명신과 (주)군산시민발전의 협력은 지역사회에서 상생의 범위가 확장되는 사례로 평가받기에 손색이 없다.

군산형 일자리 모델이 2021년 가을까지 순항하고 있는 것으로 보이지만 위험요인이 아직 상존하고 있음을 부인할 수 없다. 위험요인은 주로 고용 모델보다는 비즈니스 모델로서 군산형 일자리에 잠재되어 있다. 근본적으로 전기자동차산업의 글로벌 가치사슬에서 참여 기업의 경쟁력에는 회의적인 시선이 있는 듯하다. 이 마당에 에디슨모터스가 쌍용자동차 인수에 뛰어들어 군산형 일자리에 소홀할 수도 있다는 우려도 제기되고 있다. 기업의 고위 관계자는 쌍용차를 인수하더라도 전기자동차에 특화할 계획이므로 우려와 달리 군산공장은 정상적으로 작동할 것이라고 밝혔다. 하지만 에디슨모터스가 군산형 일자리에 역량을 집중하기를 바라는 지역사회의 희망은 강해 보인다.

다른 한편으로 참여 기업의 행태도 주목된다. 엠피에스는 군산공단 투자를 철회했다. 공장 부지를 둘러싸고 기업이 내놓은 요구가 수용되기 어려웠기 때문으로 알려졌다. 기업이 군산형 일자리 모델에서 요구하는 노사관계 규범을 부담스럽게 여긴 것도 방침을 번복한 요인이었다고 전해진다. 지역에서는 해당 기업이 정책적 지원을 노리고 참여한 것 아니냐는 곱지 않은 시선이 있음을 부인하기도 어렵다. 지원정책 쇼핑에 나섰다가 정책상품이 마음에 들지 않아 발을 뺐다는 것이다. 상생협의회 관계자는 엠피에스의 투자 철회가 기업이 군산형 일자리 모델에서 차지하는 비중이 워낙 낮아서 큰 타격이 되지는 않을 것이라고 전망했다. 희망 섞인 관측일 수도 있겠으나 해당 기업의 규모를 고려하면 틀린 말도 아닌 것으로 판단된다.

어쨌든 군산형 일자리 모델이 정상적인 가동에 이르는 길에는 돌부리가 곳곳에 숨어 있기 때문에 향후 몇 년간은 공단 자체의 원활한 운영 자체에 관

심이 모아질 것으로 전망된다. 현재로서는 시동을 건 사업을 일정한 궤도에 올려놓는 것이 최우선 과제이다. 이때 양적 확대보다는 질적 심화가 중요하다. 애플이 참가 기업 목록에서 사라졌더라도 새로운 기업을 애써 끌어들이 양적으로 확대하기보다는 질적으로 내실을 다지는 것이 더 중요하다고 판단된다. 말 많던 광주형 일자리가 ‘캐스퍼’ 생산을 통해 새로운 활력을 얻은 것처럼, 군산형 일자리 모델도 대량 위탁생산 계약을 체결하거나 새로운 브랜드를 개발한다면 한 단계 도약할 수 있을 것이다.

내실을 든든히 다지는 방법 가운데 하나가 상생형 고용체제를 심화하는 것이다. 그중에서도 새로운 노동시간 질서를 세우는 것이 유력한 방법 중 하나이다. 군산형 일자리 모델이 상생형 일자리 모델 중에서 가장 진전된 형태로 평가되지만 아직 노동시간을 획기적으로 재편한다는 구상은 뚜렷하지 않다. 현재로서는 근로기준법이 정한 표준 노동시간을 규범으로 삼고 여기에 시간주권 같은 앞서가는 개념을 개념적 수준에서 언급한 정도로 판단된다. 군산형 일자리 모델에서 새로운 노동시장 질서의 창출을 기대한다는 점에서 노동시간을 표준노동시간인 40+12에 맞추고 있는 점은 아쉬운 대목이다.

짧은 노동시간은 무엇보다 상생형 일자리 모델의 본질인 최대고용·최소노동시간 고용체제를 실현하는 핵심적 기제이다. 현재까지 진행된 경과를 놓고 예견해 보면, 군산형 고용체제는 표준 고용체제와 최대고용·최소노동시간 고용체제 사이의 어느 지점에 귀착할 것으로 예상된다. 군산형 일자리 모델이 실제로 최대고용·최소노동시간 고용체제를 실현하는지는 향후 이 모델의 건강함을 측정하는 잣대가 될 것이다. 나아가 짧은 노동시간을 실현하면 중소도시라는 공간적 맥락을 감안할 때 군산과 인근에 적지 않은 파급력을 미칠 것으로 예상된다. 이를 통해 이른바 일·생활 균형 차원에서 혁혁한 공헌을 하게 될 것이다.

당장은 어려울지 모르나 군산형 일자리 모델이 아직 완전체를 갖춘 것은 아니기 때문에 변화의 여지는 남아 있다. 군산형 일자리 모델에서 짧은 노동시간은 이 지역에서 노동의 미래를 설계한다는 측면에서도 매우 중요하다. 예를 들면 군산형 일자리 모델은 주 35시간제 또는 주4일제 시행의 모범사례로 훌륭한 시험무대가 될 수 있다. 주4일제는 이미 20대 대통령 선거에서 의제로 등장했다. 노동시간 단축은 단지 특정 산업이나 모델에 국한되는 것이 아니라

한국 고용체제의 질적인 전환을 가져올 요인이다. 군산형 일자리는 이 흐름에 앞서 나가는 모범사례로 설계할 수 있을 것이다. 단시간 노동이 표준적인 노동의 형태로 자리 잡게 할 수 있는 기반 가운데 하나가 군산형 일자리에서 잉태할 수도 있다.

우선 노동시간 단축 로드맵을 세우는 데에서 출발해 보자. 예컨대 상생협의회 안에 노동시간 특별위원회를 두어 참여기업의 조업방식과 노동시간을 살펴보고 일터혁신 같은 프로그램을 붙여 조업방식과 노동시간의 청사진을 그려내는 작업에 착수하는 것이다. 군산형 일자리 모델이 상생형 일자리 모델의 근본정신을 실현하고 한 단계 더 도약하는 길이 바로 노동시간 단축을 담은 고용체제의 구축에 있다(황규성 2021).

군산형 일자리 모델은 한국 노동시장의 고질병인 양극화와 이중구조를 극복하고 일자리를 만들어 지역경제에 활기를 넣으려는 작지만 거대한 기획이다. 금강과 서해가 군산공단 앞에서 모이듯, 군산형 일자리는 양극화 해소와 일자리 창출이라는 두 물결이 모이는 두물머리이다. 군산형 일자리를 포함한 상생형 일자리 모델은 산업정책과 지역 균형발전 차원뿐 아니라 한국의 노동시장과 노사관계에 새로운 질서를 세우는 씨앗이기도 하다. 이런 점에서 지역 사회와 지방정부의 노력도 중요하지만 중앙정부 차원의 추가적인 관심과 지원도 멈추지 않아야 한다.

제3장

대학소멸위기형: 광주·전남과 경남의 지역혁신플랫폼 사례

제1절 지역혁신과 지역인재

1. 지역혁신에 관한 논의

대학이 학생을 선발하는 시대에서 학생이 원하는 대학을 고르는 시대가 되었다. 최근 교육부가 입법 예고한 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법 시행령」 개정안(2021. 7. 12.)에서 지방대 의대 등 지역인재 입학기준을 강화하여 지역인재 요건을 다음과 같이 규정하였다. 우선 수도권이 아닌 지역에 소재한 중학교에서 전 교육과정을 이수하고 졸업한 자, 해당 지방대학이 소재하는 지역고등학교에서 입학부터 졸업까지 전 교육과정을 이수하고 졸업한 자 그리고 본인과 부모 모두 학교 재학 기간 내 해당 학교가 소재한 지역에 거주

한 자라는 기준을 충족시켜야 한다. 지역인재의 정주를 위한 노력은 정부 차원을 넘어 지역에서도 그동안 꾸준히 이루어져 왔다. 지방의 지자체 공무원들은 거주지가 해당 지역이 아닐 경우 암암리에 승진에 불이익을 받는다는 것을 인지하고 있으며, 해당 지역에서 자녀가 초·중·고교에 재학 중인 경우 승진에 매우 유리해질 수 있다는 사실은 지역에서 인구 유출에 어느 정도 민감하게 반응하고 있는지 단순하게 설명할 수 있는 사례이다.

한국은행은 ‘포스트 코로나 시대 인구구조 변화 여건 점검’보고서(2020)를 통해 향후 고용 여건은 더욱 나빠질 것으로 전망했다. 20~30대에 고용·소득 충격이 집중되고 있으며, 향후 기업의 위험 회피적 채용 관행, 자동화 투자 경향도 강화될 것으로 분석했다. 2020년 3~11월의 20~30대 취업자 수는 총 36만 8,000명 급감하였고, 2019년 같은 기간 증가분(5,000명)의 73.6배 정도의 일자리가 사라지면서 고용절벽은 이미 현실에 나타난 문제라고 언급하고 있다.

우리나라는 OECD 최하위 수준의 출산율⁶⁾로 인구절벽 현실화가 우려되고 있으며, 2047년에는 대한민국의 229개 모든 시군구가 인구학적으로 소멸위험 단계에 진입할 것이라는 비관적인 전망이 나오고 있다(감사원, 「저출산·고령화 대책성과분석, 인구구조변화 대응실태」⁷⁾, 2021. 8.). 전체 국가 인구가 감소함에도 청년층이 양질의 교육과 일자리를 찾아 수도권으로 이동하면서 수도권 집중 현상이 심화되는 반면 서울의 합계출산율은 0.72명으로 0.92인 전국평균보다 낮은 현실이다.

수도권 집중도는 심화되는 추세이지만 서비스 접근성 취약 지역은 대부분 지방에 위치하는 등 수도권과 지방의 격차는 심각한 상황이며, 수도권 과밀은 비수도권의 공동화라는 또 다른 문제를 수반한다. 수도권 인구 비중은 지속적으로 높아지며 2020년 전체 인구의 50%를 넘었고, 별도의 대책이 없을 경우 전체 인구의 감소와 10~20대 청년 인구의 지속적인 순유입으로 수도권과 비수

6) 지난해 출생아 수가 27만 2천 명으로 사상 첫 전체 인구감소(3만 3천 명), 합계출산율은 0.84명으로 전년보다 0.08 감소하였고 이는 세계 최저 수준이다. 37개 OECD 회원국 중 합계출산율이 가장 낮으며, 1명 미만을 기록한 국가도 한국이 유일하다.

7) 출산율이 1 이하로 떨어졌던 2018년도 합계출산율(0.98명)이 지속된다는 가정 아래 30년, 50년, 100년 후 인구소멸을 예측한 결과 전국 229개 시군구 전부가 2047년에는 소멸위험 단계에 진입하고, 그중 157개 지역(69%)은 소멸위험지수가 0.2 미만인 ‘소멸 고위험 단계’에 진입, 2067년에는 13개 지역을 제외한 전국 216개 자치단체가 ‘소멸 고위험 단계’가 될 것이라는 비관적인 전망을 제시하였음.

도권 간의 격차가 더욱 심화될 것으로 예측되고 있다. 지역은 청년 유출, 저출산, 고령화 등 인구의 구조적인 변화로 지방소멸의 위기에 직면해 있는 것이다. 경제적으로도 4차 산업혁명이라는 지식과 기술 중심의 산업전환으로 한국 사회는 단기간 내에 커다란 변화를 경험하고 있다. 특히 경제 개방, 지식정보 사회로의 전환 등 글로벌 시장에서 경쟁력을 유지·강화하기 위해 국가적 차원에서 핵심적인 인적자원을 육성하고 이를 양질의 일자리와 연계하는 일은 현대 정부의 매우 중요한 과업이다.

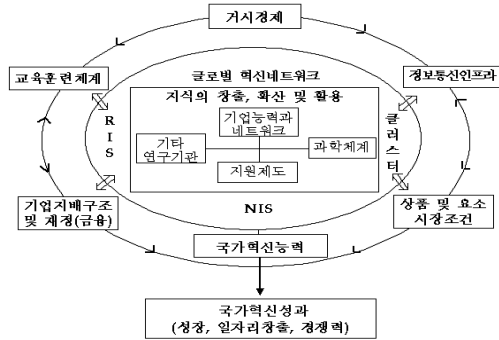
우리나라는 1963년 산학협동교육진흥법의 제정으로 산학협력을 추진하기 시작하였으며, 1997년 직업교육촉진법, 자격기본법, 한국직업능력개발원법 등이 제정되면서 산학협력의 제도적인 기틀이 마련되었다. 초창기 산학협력은 이론적으로 주로 교육적 연관성이 중시되었고, 이후 연구개발, 기술혁신 등 광범위한 영역으로 점차 개념이 확장되었다.

그러나 정부 주도로 이루어진 산학협력은 다음과 같은 문제점을 안고 있다. 첫째, 대학이 중심이 되어 기업의 수요를 부분적으로 반영한 교육이 이루어지고 있다는 것이다. 현장실습이 학교 교육의 일부로 인식되어 산업현장에서는 채용 가능성이 있는 인력을 선 직무교육 대상으로 받아들이지 못하고 산재보험 등의 비용 문제에 따른 기피 현상이 나타나고 있다는 점이다. 둘째, 고용으로 직접 연계되지 못하는 기업의 채용문화를 극복하지 못한다는 한계점이 있다. 산학협력에 따라 시행되는 현장실습은 대학과 지역기업의 협력을 강화하여 교육 이후 노동시장으로 자연스럽게 유입될 수 있도록 숙련의 질을 강화하는 형태로 운영되어야 한다. 하지만 기업에서는 노사 갈등 등의 문제로 특정 학교 출신의 대규모 고용에 부정적이며, 현장실습에 참여하는 학생을 무료로 활용하는 인력이라고 생각하기 때문이다. 셋째, 산업체의 적극적 참여가 부족하다는 점이다. 이는 학생들의 선호와 기업의 현장실습 참여 인센티브 사이에 구조적인 문제가 존재하기 때문이다. 즉, 현장실습 참여가 기업의 생산성에 도움을 줄 수 있지만, 참여한 인력이 모두 해당 기업 취업으로 연결되지는 않는다. 기업의 현장실습 참여를 통해 기업의 장점보다 단점이 노출될 수 있다는 우려가 있으며, 기업은 신입직원에게 투자해 숙련 수준을 높이는 것보다 헤드헌터를 통해 적절한 수준의 인재를 영입하는 것이 더 경제적이라는 인식이 강하다.

지역혁신은 외부 의존적 발전전략이 아닌 지역혁신전략에 따라 내생적 지역발전을 이루고자 할 때 필수적으로 요구되는 정책이다. 지역혁신은 지역의 인적자원개발, 과학기술, 산업, 생산, 기업지원 등의 분야에서 지역별 여건과 특성에 따라 지역의 발전역량을 창출·활용·확산시키는 것을 의미한다(이기원·김진석, 2007). 즉, 지역혁신 주체의 내생적 발전 동력을 강화시켜, 특성화된 지역발전 체계 수립으로 산·학·연 클러스터를 형성하고, 이를 토대로 주변 지역과 상생 발전을 도모하는 것이다. 우리나라 중앙정부가 지역혁신체계를 구축하여 지역발전을 구현하겠다는 전략을 지방정책의 기초로 받아들이기 시작한 것은 1990년대 중반 이후의 일이다. 정부는 지방대학을 사업 주체로 삼고 기업, 지자체 등 유관기관이 참여하는 지역기술 혁신사업을 추진하기 시작하였다. 이는 지식 기반 산업의 육성과 밀접한 연관이 있으며, 지역단위의 첨단 산업 클러스터 조성이 시작되는 계기가 되었다. 지역발전의 원천이 되는 혁신은 다양한 지역 주체 간 상호작용의 체계에 따라 만들어진다. 따라서 상호작용으로 혁신을 창출하기 위해 다양한 지역 주체의 참여를 전제한 지역혁신체계의 구축은 매우 중요하다.

지역혁신체계란 제한된 지리적 공간상에 형성된 혁신 주체 간의 네트워크, 특정 산업과 이를 지원하는 다양한 기능의 군집을 의미하는 클러스터, 이러한 네트워크와 클러스터에 영향을 미치는 사회·문화·제도와 지역 거버넌스(Local Governance)를 포괄하는 총체적인 체계를 의미한다. 지역혁신체계의 구성 요소는 지역의 내부 시스템 요소와 외부 시스템 요소로 나눌 수 있다. 내부 구성요소로는 대학과 연구기관, 지방정부, 지원기관 등 혁신 주체와 기업 및 기업의 네트워크, 산업 클러스터 등을 포함한다. 외부 구성요소로는 중앙정부의 거시경제정책과 규제, 정보통신 하부구조, 교육 및 훈련 시스템, 제품시장 조건, 요소시장 조건 등이 있다. 지역혁신체계의 내부 시스템 구성요소와 외부 시스템 구성요소가 지역에 소재하고 있는 기업의 기술혁신 능력 형성에 영향을 미치고 궁극적으로 지역경제의 성장, 고용 창출, 국제경쟁력 등 지역혁신체계의 성과를 결정한다.

[그림 3-1] 지역혁신체계의 구성요소



자료: OECD, 1999, Managing National Innovation System

그런 점에서 지역혁신체계론은 국가혁신체계론과 혁신적 환경론의 이론적 조합이라 할 만하다. 기술, 지식, 혁신과 관련한 산업활동의 공간적 특성을 이해하는 데 필요한 핵심 개념으로는 성장극, 산업지구, 혁신환경, 군집, 지역혁신체계가 있다. 이들 개념은 각각 입지(공간), 기술 및 산업(경제) 측면에서 본 입지이론, 기술혁신이론, 산업경쟁력 이론으로부터 유래하였으며 이론적 발전의 관점에 차이가 있지만 상호작용을 미치면서 지역혁신을 매개로 수렴하는 경향이 있다(이기원·김진석, 2007).

혁신체계에 관한 이론적 논의는 앨프리드 마셜(Alfred Marshall)의 산업지구이론에 관한 제조명으로부터 출발하여 아이달로(P. Aydalot)를 중심으로 한 프랑스의 혁신환경이론, 캘리포니아 경제지리학과인 스토퍼(Storper)와 스콧(Scott)의 신산업공간이론, 포터(M. Porter), 크루그먼(P. Krugman) 등이 제시한 혁신 클러스터 이론을 거쳐 1995년 쿡(Cooke), 모건(Morgan), 아스하임(Asheim)의 학습지역이론 그리고 프리먼(Freeman)과 룬드발(Lundvall)의 국가혁신체계론을 거쳐 지역혁신체계론으로 발전하였다. 즉, 지역혁신체계론의 발전에는 신고전경제학, 진화경제학, 제도경제학, 혁신환경론, 학습지역이론, 클러스터이론 등이 영향을 미쳤다고 할 수 있다(이기원·김진석, 2007).

지역혁신, 지역주도 등 지역이 주체가 되는 용어는 정책이 상향식으로 계획되어 수립되는 체계를 갖추고 있는 듯 보이지만 계획 내용과 선정 과정을 살펴보면 사실상 위로부터 하향식 계획으로 수립될 수밖에 없는 한계를 지니

고 있다. 첨단기술산업을 유치하고 높은 지역소득을 창출하는 매개변수는 기술혁신이며, 기술혁신의 주체는 인적자원이다. 인재를 유인할 수 있는 지역은 어떤 조건을 가지고 있는가. 어떠한 지역적 요인이 인재를 끌어들이고 그곳에 남게 하는 환경을 만드는가. 인재를 끌어들이는 환경이 혁신과 도시성장에 매우 중요한 요인이라는 것이다.

인재가 모여 있는 지역이 실제로 어떤 과정을 통해 기술혁신이 이루어지는지 살펴보면, 기술혁신은 흔히 기업이나 정부의 출연연구소, 대학의 연구소에서만 이루어지는 것으로 생각하기 쉽다. 물론 연구소의 연구개발 활동이 기술혁신에 중요한 부분을 차지하고 있는 것은 사실이지만, 기술혁신은 연구소의 R&D 활동만을 기반으로 하지는 않는다. 기술혁신은 지역의 다양한 주체 간 상호작용의 결과이며, 이러한 상호작용은 특정 지역의 제도과 관습에 영향을 받는다.

지역혁신은 혁신의 창출과 확산에 도움을 주는 지역이 가진 고유한 특성을 중심으로, 혁신 주체 간의 상호작용, 학습 네트워크의 질 등 혁신의 효율적 운영 여부에 집중한다. 체계적 접근을 통해 혁신체계가 취약한 지역을 기업, 대학, 연구기관, 기업지원기관 등 다양한 주체가 협력하여 지역에서 혁신이 발생하기 용이한 환경을 구축해야만 혁신체계가 강한 지역을 만들 수 있게 되는 것이다.

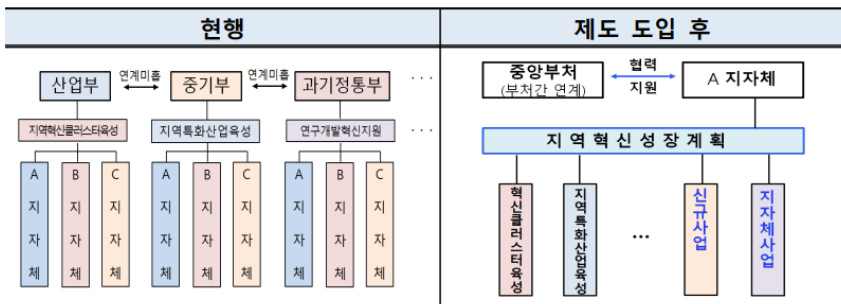
국가균형발전위원회는 2019년 10월 ‘지역혁신체계⁸⁾ 개편 방안(관계부처합동)’을 통해 지자체가 수립한 ‘지역혁신성장계획⁹⁾’에 기반한 사업기획과 성과

8) 지역혁신체계(Regional Innovation System)란 1992년 영국 경제학자인 쿡(P. Cooke)이 제안한 이론으로, ‘지역경제의 혁신능력을 향상시키기 위해 기업, 대학, 연구기관, 중앙부처, 지방정부, 금융기관 등이 지역의 내재된 다양한 환경을 통한 상호작용적 학습에 참여하는 체계’라 하였다. 즉, 지역의 자생과 내생적 발전을 위한 지역 내 경제·문화·사회 등의 주체들이 참여하는 지역혁신거버넌스(Regional Innovation Governance)라 할 수 있다. 우리나라는 지역혁신체계 구축 및 활성화를 위해 국가균형발전법 제2조에서 지역혁신을 ‘지역의 인적·물적 자원개발과 과학기술·산업생산·기업지원·문화·금융 등의 분야에서 지역별 여건과 특성에 따라 지역의 발전 역량을 창출·활용·확산시키는 것’이라 규정하고 있으며, 제4조, 7조, 제9조의 2 등을 통해 지역혁신체계 구축에 대한 근거를 두고 있다.

9) ‘지역혁신성장계획’은 국가균형발전위원회가 지역혁신체계 개편 방안에서 중앙부처별로 지역단위에서 추진하는 지역혁신 관련 사업 및 시도 자체사업 등을 종합하여 지자체 주도로 연계·조정·실행하기 위한 계획을 말하며, 균형위 본회의 심의·의결을 통해 최종 확정된 후 중앙부처와 지자체 간의 ‘지역발전투자협약’을 체결하여 지역혁신사업을 시행한다.

창출, 지역 내 혁신 거버넌스를 강화하여 중앙부처와 시도 간 수평적 협력체계를 마련하였다. 지금까지 중앙부처별 혁신사업의 분절적 추진으로 사업 연계성의 저하, 혁신기관 협의체의 형식적인 네트워크 운영, 사업 관리를 위한 지자체의 실질적 수단 부재 등의 문제점 개선을 위해 지역혁신기관 지정과 사업 관리체계 마련, 지역혁신사업 추진 방식 개편, 지역혁신 연계·협력 거버넌스 강화, 지역혁신활동 지원서비스 체계 개편이라는 4가지 전략을 수립하였다. 이러한 지역혁신체계 개편의 핵심적 전략이라 할 수 있는 것은 지역의 인적·지적 자원의 중심인 대학을 활용한 지역혁신 거버넌스의 강화이다. 지역의 혁신 성장을 위해 설립된 ‘지역혁신협의회¹⁰⁾’가 지역혁신사업의 총괄 조정 기능을 담당하여 지자체와 지역 대학 간 혁신모델 개발을 추진하고자 함이다. 즉, 지방대학이 지역혁신 거버넌스 내 혁신 주체가 요구하는 인적·지적 자원을 순환시키는 중심 역할을 담당하여 지역의 혁신성장과 내생적 발전을 통한 자생을 도모하고자 함이다. 이를 위해 [그림 3-2]와 같이 중앙부처 내 혁신사업의 사전 연계를 통해 지자체별로 통합 지원하여 사업 관리를 일원화하고 사업 간 연계를 강화하고자 하였다.

[그림 3-2] 지역혁신사업 추진 방식 개편



자료: 균형위(2019), 「지역혁신체계 개편방안」, p. 12.

10) ‘지역혁신협의회’는 국가균형발전특별법 제28조를 근거로 광역지자체는 의무적으로 구성하게 되어 있으며, 기초지자체도 별도로 구성할 수 있다. 광역지자체의 경우 2018년 17개 광역시도별로 출범하였으며, 위원회 위원은 시도지사가 임명하여 지역 내 혁신주체들의 상호 학습과 협력을 통해 광역시도별 균형발전 5개년 계획 수립, 규제자유특구 지정, 지역발전투자협약 체결, 지역혁신성장계획 수립 등 국가균형발전사업들의 시행과 지역발전을 위한 다양한 안건의 심의·의결기구이다.

2. 지역혁신과 지방대학

지역혁신체계에서 지방대학의 역할은 매우 중요하다. 지역의 한정된 자원과 취약한 혁신역량을 기반으로 효과적인 지역혁신체계를 구축하기 위해서는 R&D 및 지역특화산업과 연계된 우수한 지방대학의 육성이 필수적으로 선행되어야 하며, 이를 지원하는 지역 내 혁신 주체 간 네트워크와 시스템이 필요하다. 앞으로 지역이 혁신을 통해 성장하기 위해서는 지역의 특성을 잘 반영하는 지방대학을 집중적으로 발전시키는 것이 중요하다는 것이다. 이는 4차 산업혁명과 지식기반사회에 필요한 인적자원의 개발이 국가적 차원의 핵심 정책 과제로 부각하면서 지방대학을 육성하여 지역발전 전략의 핵심 동력으로 작동하게 하고, 지역 내에서 이를 뒷받침할 수 있는 인재 양성이 이루어져야 한다는 의미이다.

정부는 지방대학 육성을 위한 다양한 사업 및 정책을 추진해 왔다. 대표적인 예로 교육부를 중심으로 한 특성화 공대 육성지원사업(1978~1994), 국책지원공과대학사업(1994~1998), 지방대학 특성화 사업(1994~1998), 지역우수대학 육성사업 BK21사업, 지방대학 자체사업계획 평가지원사업(2002~2003) 등을 들 수 있다. 이와 함께 ‘교육발전 5개년계획시안’(1998. 3.), ‘지방대학육성대책’(2000. 12.) 등을 통하여 지방대학육성책을 제시한 바 있으며 정책 추진의 실질적 기반을 마련하기 위하여 ‘산업교육진흥법’을 개정하였고(산업교육진흥 및 산학협력 촉진에 관한 법률, 2003. 4.), ‘지방대학육성을 위한 특별법’ 제정을 추진하였다(이기원·김진석, 2007). 이러한 중앙정부의 지방대학 육성 방안은 종합적·체계적인 지원이 미흡하였고, 일관성 있는 정책 추진 미흡, 대학의 자생적 노력 미흡 등으로 긍정적인 평가를 받지 못하고 있다. 정부 차원에서 추진된 대부분의 지방대학 육성 방안이 지역 특성화 산업과 연계한 개별 대학 지원 방식이었으며, 부처 간 연계·조정이나 지자체의 적극적 참여를 기반으로 한 지역 주도 형태가 아닌 하향식 지원의 형태였기 때문이다. 또한 지원 대상이 지방 거점 대학 중심으로 이루어졌고, 지역의 주력 기업과 혁신기관의 리더십과 협력 부재의 문제도 존재하였다.

정부는 산학협력을 통해 산업체 수요에 부응하는 대학교육체제로 전환하

고 지역의 일자리 미스매치 해소와 지역발전을 견인하기 위해 다양한 선도모델 발굴, 확산을 위한 지원사업을 적극적으로 추진하고 있다. 정부 주도형 산업기술인력 정책이 경제를 견인하는 시대에서 산업이 인력정책의 변화를 요구하는 시대로 전환된 것이다(이상백, 2015). 산업이 다양화되고 기술 수준이 높아짐에 따라 보편적으로 육성된 인력의 질이 산업에서 요구하는 수준을 충족시키지 못하면서 2000년대 이르러서는 산업체 등 수요자 중심의 산학협력이 추진되기 시작한 것이다. 대학은 미래 산업을 선도하고 불확실한 환경 변화에 대응할 수 있는 인재를 양성해야 하고, 기업은 다양한 산학협력의 모델을 대학과 함께 치열하게 고민해야 한다.

산학융합의 필요성이 제기된 중요한 이유는 기술융합이 가속화됨에 따라 다학제 간 융합의 필요성이 커지고 있을 뿐 아니라 대학과 산업현장 사이의 긴밀한 연계가 불가피해졌기 때문이다. 미국 캘리포니아의 실리콘밸리와 스토티, 캐나다의 온타리오, 스웨덴의 시스타, 핀란드의 오울루 등은 산학융합의 대표적인 사례라고 할 수 있다. 여기서 미국과 캐나다의 경우 기업 주도의 시장 메커니즘에 의존하는 반면, 스웨덴과 핀란드는 중앙정부와 지방정부 그리고 각종 제도적 장치를 활용하여 산학융합을 모색하고 있다. 이러한 차이점에도 불구하고 이들 국가와 지역은 산업체와 대학이 긴밀하게 결합할 수 있는 다양한 프로그램을 운영하고 있다는 공통점이 존재한다.

지역단위에서 필요한 인적자원을 육성하기 위해서는 지방자치단체, 대학, 연구기관, 산하기관, 산업체 등 다양한 지역주체의 참여가 필수적이다. 그 가운데 대학은 지역산업과 사회 발전에 필요한 인적자원을 직접 양성·공급하고, 지역산업 발전에 필요한 핵심기술을 연구·개발함으로써 지역 인적자원 개발과 지역혁신체계 구축·운영의 핵심 역할을 수행할 필요가 있는 것이다. 지방대학이 지역의 경제·사회 발전을 위한 핵심기관으로서 기능하기 위해서는 지역 우수 인재가 지방대학에 진학하고 지역 소재 대학은 지역산업의 수요에 부응하는 양질의 인력과 핵심기술을 공급하며, 지역 소재 대학 졸업자 취업률이 향상되어 결과적으로 지역 소재 대학으로 우수 인재 유입이 확대되는 선순환 구조로 전환이 필요한 것이다.

지역혁신체계에서 지방대학의 역할을 3가지로 정리하면 다음과 같다. 첫째, 지방대학의 경쟁력을 강화하기 위해 특성화하는 것이다. 지방대학이 지역

혁신의 중심적 역할을 하기 위한 필수적인 요소이며, 우수 인력을 배출할 수 있는 기반이 되는 전제조건이다. 지방대학이 지역발전과 연계된 특성화 분야를 선정하고, 이 분야에 인적·물적 자원을 집중적으로 투자함으로써 경쟁력을 높여야 하는 것이다.

둘째, 지역사회에서 필요한 우수 인력을 양성하는 것이다. 대학의 노력 없이 기업과 자치단체의 노력으로는 지역사회 맞춤형 우수 인력 양성은 이룰 수 없다. 지자체, 기업체, 대학이 함께 지역을 혁신하고, 지역의 미래 먹거리가 되는 신산업을 이끌고, 기업에서 필요한 역량을 갖춘 인재를 양성하는 것은 대학 본연의 역할과 직결된다. 지역의 경제, 문화, 환경 등 다양한 분야의 발전에 필요한 우수 인적자원을 관내 소재 대학에서 배출하고 이를 통해 우수한 인재가 다시 지역으로 모이는 시너지효과를 극대화할 수 있어야 한다.

마지막으로 국가균형발전을 이루기 위한 전략으로 지역혁신의 주체로서 지역혁신체계를 구축하는 데 기여해야 한다. 지방대학은 지방자치단체, 기업, 연구소, 언론, 비영리기관 등 다양한 지역의 혁신주체와 상호 협력하는 데 중심축이 될 수 있도록 하고 지역혁신체계가 지역 전체의 발전과 연계된 차원에서 작동할 수 있도록 역량을 결집해야 할 것이다. 과거 대학은 산업 수요보다 이론 위주의 공급자 중심 교육에 치중하여 산업계에서 신입사원을 위한 추가 인력개발 비용을 부담하게 한 것이 사실이다. 또한 기업은 대학의 역량을 불신하고 독자적 기술개발에 주력하여 막대한 투자에도 불구하고 기술혁신의 성과는 미흡할 수밖에 없는 구조였다. 산학협력을 위한 정부 지원이 공급자인 대학에 집중되어 왔고, 사업 간 통합, 조정 등 효율적 지원이 이루어지지 않아 산학협력의 시너지효과가 부족했던 것도 사실이다. 이런 상황에서 산업 분야별 인력의 수급은 불균형이 심화되었고, 그와 더불어 청년실업률이 증가하고 기업은 실무형 인재의 부족을 호소하는 미스매치가 발생했다. 또한 기업에서는 이윤의 극대화를 위해 재교육 비용이 많이 소요되는 신입직원보다 경력직원을 채용함으로써 청년 실업이 확대되는 악순환이 지속되는 것이다.

우리나라의 초·중등교육 투자는 OECD 상위권 수준인 반면 고등교육 투자는 최하위 수준에 머물러 있다. 2019년에 수도권 대학이 평균 225억 원의 정부지원금을 받은 것에 비해 지방대학 지원금은 그 절반 수준인 121억 원이었다. 인구 감소에 대비한 정원 감축도 지방대학에는 가혹했다. 2008년부터 2013

년까지 감축한 정원 3만 6,100명 가운데 지역 대학에서 2만 8,400명(78.5%)을 줄였으나 수도권에 위치한 대학의 정원은 소폭 증가하였다.¹¹⁾ 정부는 공기업 지역인재 채용 비율을 의무화하고 있으나, 많은 기관에서 분소의 설립과 이를 이용한 신입사원 채용, 전문인력의 예외 조항을 통해 법적 채용 의무를 공공 연히 지키지 않고 있다. 기업 또한 대학이 필요한 인력을 양성하지 못한다고만 할 것이 아니라 산업에서 필요한 인력의 양성에 함께 투자하고 적극적으로 관여하여 거시적 관점에서 지역이 생존할 수 있는 방안을 함께 고민해야 할 것이다.

3. 연구 분석의 틀

본 연구에서는 지역혁신체계의 효율적 작동을 활용하여 교육과 연계한 일자리 창출 모델의 가능성을 검토해 보고자 하였다.

이를 위해 첫째, 지역혁신의 개념과 지역혁신체계, 교육의 주체로서 지방 대학의 역할과 관련해 선행연구를 검토하였다. 효과적인 지역혁신은 지역의 심층적 이해와 연구 없이는 불가능하다. 지역의 특수성을 이해하고 지역혁신 체계가 지역맞춤형으로 작동될 때 비로소 효과적인 정책이 완성되는 것이기 때문이다.

둘째, 지역혁신과 관련된 법·제도 분석을 통해 국가와 지방자치단체의 정책, 제도를 관련 법(국가균형발전특별법, 지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률 등), 관련 계획을 중심으로 분석하였다.

셋째, 교육 연계 일자리 창출 모델로 지자체와 대학 간 협력 기반 지역혁신사업으로 선정된 광주·전남 지역과 경남 지역의 사례를 분석하였다. 사례 분석을 위해 사업계획서를 검토하였고, 플랫폼 운영체제 중 총괄운영센터 담당자 인터뷰를 수행하여 지역의 특성, 혁신의 계기·방법·운영·기대·한계 등을 파악하여 서술하고 시사점을 도출하였다.

마지막으로 사례 분석 결과로서 지역혁신플랫폼이 교육 연계 일자리 창출 모델로서 기능할 수 있는가, 지역에서 교육과 연계한 일자리 창출의 선도적

11) 자료: 경남일보, 우리나라 최초의 지역 신문(<http://www.gnnews.co.kr>).

모델이 되기 위해 어떻게 발전되어야 하는가와 관련한 논의로 본 연구를 마무리하고자 한다.

제2절 지역혁신 관련 법·제도 분석

1. 국가균형발전특별법과 국가균형발전 5개년 계획

지역혁신체계의 법률적 기반은 크게 「국가균형발전특별법」과 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」에 두고 있다. 국가균형발전특별법이 지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 통하여 국민생활의 균등한 향상과 국가균형발전을 목적으로 한다면, 지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률은 지방대학 및 지역균형인재의 육성과 지원에 관한 사항을 정함으로써 지방대학의 경쟁력 강화와 지역 간의 균형 있는 발전을 위한 사항을 명시하고 있다. 전자가 거시적 관점에서 지역혁신체계의 방향을 언급하고 있다면, 후자는 본격적인 정책 실행을 위한 미시적 차원의 조치라고 볼 수 있다.

2018년 2월 1일 정부는 골고루 잘사는 국가, 지방소멸 위기 극복을 위한 ‘국가균형발전 비전과 전략’을 발표하였다. 국가균형발전 비전과 전략의 수립은 분권·포용·혁신의 가치를 기반으로, 지속가능한 국가균형발전 패러다임으로 대전환을 통해 지역이 지역문제 해결의 주체가 되고 국민 모두가 어디서나 잘사는 나라로 힘차게 도약하기 위한 목표를 설정하고 추진전략을 세운 데 의미가 있다.

문재인정부는 노무현정부의 균형발전정책을 발전적으로 계승하면서 정책의 무게중심을 중앙집권에서 지역 주도로 전환하였다. 정부는 ‘지역이 강한 나라, 균형 잡힌 대한민국’을 국가균형발전의 비전으로 제시하고, 지역 주도의 자립적 성장 기반 마련을 목표로 설정하였다. 이는 지역의 실정을 가장 잘 알고 있는 지방정부 주도로 문제 해결이 필요하다는 인식에서 비롯된 것이며, 1995년 민선자치 이후 20여 년간 축적된 지방자치의 경험과 확대되는 국민 참

여의 욕구를 반영한 것으로 보인다. 균형 잡힌 대한민국이라는 비전을 실현하기 위해 사람·공간·산업을 3대 핵심 축으로 삼아 안정되고 품격 있는 삶, 방방곡곡 생기 도는 공간, 일자리가 생겨나는 지역혁신을 3대 전략으로 수립하였고, 전략별로 각 3개, 총 9개의 핵심 과제를 선정하였다. 첫째, 국민 모두의 안정되고 품격 있는 삶의 구현을 위해 지역인재·일자리의 선순환 교육체계, 지역자산을 활용한 특색 있는 문화·관광, 기본적 삶의 질 보장을 위한 보건·복지체계 구축을 과제로 선정하였다. 둘째, 전국 방방곡곡을 생기 있는 공간으로 재탄생시키기 위해 농어촌을 매력적으로 되살리고, 도시재생 뉴딜 및 중소도시의 재도약, 인구감소 지역을 거주 강소지역으로 구현하는 것을 과제로 선정하였다. 마지막으로 일자리가 생겨나는 지역혁신을 세 번째 전략으로 삼아 혁신도시 시즌2, 지역산업 3대(산업·거점·기반) 혁신, 지역 유희자산의 경제적 자산화를 과제로 선정하였다. 아울러 총 9개의 핵심과제의 실행력을 높이기 위해 법령·조직·예산 측면에서 지원하는 방안도 함께 제시하였다. 국가균형발전특별법과 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법의 개정, 지역혁신체계의 구축, 지역발전특별회계 개편 등을 통해 국가균형발전의 비전을 실현하는 기반을 다지고자 노력하였다(진승호, 2021).

국가균형발전특별법(2020. 12. 8.)에서 ‘지역혁신’이란 지역의 인적·물적 자원개발과 과학기술·산업생산·기업지원·문화·금융 등의 분야에서 지역별 여건과 특성에 따라 지역의 발전역량을 창출·활용·확산시키는 것을 말한다.¹²⁾ 동법에서 지역혁신체계 구축이나 지역발전과 관련된 규정은 국가균형발전 5개년 계획, 국가균형발전시책추진이라는 2가지 내용에서 정리하고 있다. 특히 국가와 지방자치단체는 지역 간의 균형 있는 발전과 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 위하여 필요한 예산을 확보하고 지역 주도의 관련 시책을 수립, 추진해야 한다고 규정하고 있다.

제4조 국가균형발전 5개년 계획의 수립에는 지역혁신체계의 구축 및 활성화에 관한 사항, 지역산업 육성 및 일자리 창출 등 지역경제 활성화에 관한 사항, 지역의 교육 여건 개선과 인재 양성에 관한 사항, 인구감소 지역의 지정, 인구감소 지역 관련 시책 추진과 지원에 관한 사항 등 국가균형발전 전반

12) 국가균형발전특별법 제2조.

적인 목표에 관한 사항이 포함되어야 한다고 명시하고 있다. ‘인구감소지역’이란 인구 감소로 지역소멸이 우려되는 시(특별시 제외)·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역을 말한다.

제7조의 시도 발전계획 수립에서는 지역혁신체계의 구축 및 활성화에 관한 사항, 산업육성 및 일자리 창출, 국가혁신융복합단지의 지정·육성, 지역교육 여건 개선 및 인재 양성, 과학기술 진흥, 국가균형발전 거점 육성과 교통·물류망 확충에 관련된 사항 일체가 포함되도록 하고 있다. 구체적 법 조항은 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 국가균형발전특별법 내 지역혁신체계 및 지역발전 관련 규정

구분	관련 내용
제9조의2 (지역혁신체계의 구축)	지역의 여건과 특성에 적합한 지역혁신체계 구축 ① 지역혁신체계의 유형 개발에 관한 사항 ② 산·학·연 협력의 활성화에 관한 사항 ③ 지역혁신을 위한 전문인력의 양성에 관한 사항 ④ 기술 및 기업경영에 대한 지원기관의 확충에 관한 사항 ⑤ 대학·기업·연구소·비영리단체·지방자치단체 등의 교류·협력의 활성화에 관한 사항 ⑥ 지역혁신 관련 사업의 조정 및 연계 운용에 관한 사항 ⑦ 그 밖에 지역혁신체계의 구축 및 활성화를 위하여 필요한 사항
제11조 (지역산업육성 및 일자리 창출 등 지역경제 활성화 촉진)	지역특화산업, 광역협력권 산업 선정기준 ① 국가의 성장잠재력과 경제성장에 기여도가 높은 산업 ② 지역일자리 창출 및 경쟁력 강화에 중심적 역할을 하는 산업 ③ 지역의 발전 역량을 강화할 수 있는 산업 지역특화산업, 광역협력권 산업육성 ① 지역특화산업과 광역협력권산업의 구조 고도화 및 투자유치의 촉진에 관한 사항 ② 지역특화산업과 광역협력권산업의 집적(集積) 및 활성화에 관한 사항 ③ 지역특화산업과 광역협력권산업의 발전을 위한 기반확충에 관한 사항 ④ 지역특화산업과 광역협력권산업의 육성에 필요한 산업입지기반시설 등의 확충에 관한 사항

구분	관련 내용
	⑤ 그 밖에 지역특화산업과 광역협력권 산업의 육성을 위하여 필요한 사항 지역산업의 육성과 지역경제의 활성화 ① 지역특성에 맞는 중소기업의 창업 여건 개선에 관한 사항 ② 지역의 정보화 촉진 및 정보통신 진흥에 관한 사항 ③ 지역의 일자리 창출과 국내의 기업투자 유치활동 지원에 관한 사항 ④ 지역특성에 따른 산업의 지원과 관련 기관 간의 교류협력에 관한 사항 ⑤ 그 밖에 지역기업의 육성 및 지역투자 활성화 등 지역산업의 육성을 위하여 필요한 사항

자료: 법제처 국가법령정보센터(<https://www.moleg.go.kr/> 2021.9.24. 검색)

국가균형발전 개념 복원을 위해 개정된 국가균형발전특별법을 통해 제4차 균형발전 5개년계획이 수립되었고, 이 계획에서는 분권·포용·혁신을 화두로 국가균형발전을 위한 종합적이고 체계적인 접근을 모색하고 있다. 특히 지역 주도의 자립적 상생 기반으로서 지역혁신을 강조하고 있으며, 기존 국가균형발전계획의 성과를 바탕으로 체계를 종합적으로 재편하고 있다.

재정적으로 국가균형발전계획 관련 사업은 국가균형발전계획법 제30조에 의거한 국가균형발전특별회계(이하 ‘균특회계’)를 통해 효율적 사업 추진을 도모하고 있다. 타 회계와 달리 균특회계는 지역 연계투자로 효율화가 가능한 사업을 중심으로 수행되는데 동법 제32조에 따라 크게 3가지(지역자율계정, 지역지원계정, 제주특별자치도계정 및 세종특별자치시계정)로 구분되고 각 계정 별로 세입과 세출이 구분된다.

기획재정부의 국가균형발전특별회계 예산안 편성지침(2020)에 따르면 지역자율계정은 시도와 시군구 자율편성 사업으로, 지역지원계정은 부처 직접편성 사업으로 구성된다. 균특회계 안에서도 재정 효과가 특정 지역에 국한되고 지역의 자율성이 요구되는 사업은 지역자율계정에 포함시키고 경제, 문화, 관광 등 다양한 분야와 권역의 협력이 필요한 사업은 지역지원계정에 포함한다. 균특회계¹³⁾ 내 세부 계정으로 지역개발사업계정, 지역혁신사업계정, 제주도특별

13) 균특회계는 정권에 따라 명칭이 변경(이명박정부: 광역·지역발전특별회계, 박근혜정부:

자치도계정이 설치되어 있는데, 그중 지역개발사업계정과 지역혁신사업계정은 세출구조가 상이하다. 전자가 지자체 보조사업 중 지역개발사업, 농어촌지역개발, 개발촉진지구 등을 중심으로 한다면 후자는 지역혁신체제(RIS)와 전략산업육성, 지방대학·지역R&D 지원 등에 집중하여 지역혁신을 재정적으로 뒷받침하고 있다.

2. 지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률과 기본계획

지역혁신체제와 관련된 논의는 지식기반경제의 전개와 글로벌화를 배경으로 더욱 활발하게 이루어지고 있다. 지역혁신의 개념이 지역경쟁력 제고를 지향하는 정책으로 논의되고 있으나, 혁신역량이 우수한 지역에서는 상대적으로 유리하게 작용하는 반면, 혁신역량이 미미하고 정부의 혁신지원 흡수 능력이 취약한 지역에서는 불리하게 작용할 수 있다는 점이다. 지역혁신역량강화에 가장 중요한 요소는 인적자원의 확보와 관련된 부분이다. 지역혁신체제의 개념에서 지식과 지식을 소유하는 주체인 인적자원의 조직화와 네트워크가 매우 결정적인 역할을 담당하고, 지역에서 이러한 인적자원의 결핍에 관한 문제를 극복하기 위해 지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률(이하 ‘지방대육성법’)을 개정(2021. 3. 23. 공포) 하였다.

지방대육성법에서는 지방대학 및 지역균형인재의 육성과 지원에 관한 사항을 규정함으로써 지방대학의 경쟁력 강화와 지역 간 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 한다. 여기서 지역균형인재란 지방대학의 학생 또는 지방대학을 졸업한 사람을 의미한다. 이를 통해 지역인재 선발을 의무화하고 지역인재 요건을 강화할 수 있는 기반을 마련하여 지방대 위기와 지역인재 유출을 극복해 우수한 지역인재의 지역 내 진학과 정주를 지원하고자 하였다.

지방대육성법에서 지역혁신체제를 언급하고 있는 법 조항은 다음 <표 3-2>와 같다.

지역발전특별회계, 문재인정부: 균특회계)되었고, 하위계정인 지역개발사업계정은 지역개발계정(이명박정부), 생활기반계정(박근혜정부)에서 지역자율계정으로, 지역혁신사업계정은 광역발전계정(이명박정부), 경제발전계정(박근혜정부)을 거쳐 현재의 지역지원계정으로 변경되었다.

〈표 3-2〉 지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률 내 지역혁신체계 관련 규정

구분	관련 내용
제21조 대학과 지역의 협업	<p>① 국가와 지방자치단체는 「국가균형발전 특별법」 제9조의 2에 따른 지역혁신체계의 구축 및 지방대학의 지역혁신역량 강화를 위하여 지방자치단체와 지방대학의 협업체계를 육성하는 데 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.</p> <p>② 교육부장관은 제1항에 따른 협업체계를 효과적으로 지원하기 위하여 관련 업무를 종합적으로 수행하는 전담기관을 각 지역별로 지정할 수 있으며, 해당 기관이 관련 업무를 수행하는 데 필요한 비용을 출연금으로 지급할 수 있다.</p> <p>③ 제1항에 따른 각 지역의 협업체계 운영에 관한 중요한 사항을 심의·의결하기 위하여 제2항에 따른 전담기관 소속으로 해당 지역에 소재하는 지방자치단체, 고등교육기관, 공공기관 및 기업의 장 등으로 구성된 위원회(이하 “지역협업위원회”라 한다)를 둔다.</p> <p>④ 지역협업위원회의 위원장(이하 “지역협업위원회의 장”이라 한다)은 해당 지역의 관할 지방자치단체의 장이 된다. 다만, 지방자치단체의 장 외에 고등교육기관의 장 등 대통령령으로 정하는 사람도 공동위원장이 될 수 있다.</p>
제22조(고등 교육혁신특 화지역의 지정 등)	<p>① 교육부장관은 지역협업위원회장의 신청에 따라 지방대학의 학과 개편 및 교육과정 개선 등 고등교육혁신을 추진할 수 있는 고등교육혁신특화지역(이하 “특화지역”이라 한다)을 지정할 수 있다.</p> <p>② 지역협업위원회의 장은 특화지역의 지정을 신청하는 경우 다음 각 호의 내용이 포함된 고등교육혁신특화지역계획(이하 “특화지역계획”이라 한다)을 수립하여 교육부장관에게 제출한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 특화지역 지정의 필요성 및 기대효과 2. 특화지역 발전의 기본방향 3. 특화지역의 고등교육혁신을 위하여 필요한 규제특례와 적용 범위 4. 특화지역 내 규제특례의 적용을 받는 고등교육기관 5. 그 밖에 특화지역의 발전을 위하여 대통령령으로 정하는 사항 <p>③ 지역협업위원회의 장은 특화지역의 지정을 신청하기 전에 대통령령으로 정하는 바에 따라 특화지역계획을 공고하고 주민 등으로부터 의견을 들어야 한다.</p>

구분	관련 내용
	④ 교육부장관은 지역협업위원회의 장의 신청에 따라 특화지역을 지정하는 경우 관계 중앙행정기관의 장과 협의 후 특화지역 분과위원회의 심의·의결을 거쳐 특화지역계획을 확정하고 특화지역을 지정한다.
제23조(고등교육혁신특화지역 지정의 효과 등)	① 특화지역으로 지정된 지역에 대해서는 특화지역계획에서 정한 내용에 따라 규제 특례 등을 적용한다. ② 특화지역계획에 따른 규제 특례 적용기간은 4년 이내로 하되, 한 차례에 한정하여 2년 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간 동안 연장할 수 있다. ③ 제1항에 따라 규제 특례가 적용되는 특화지역 내 고등교육기관은 해당 지역을 관할하는 제21조 제2항에 따른 전담기관에 참여하는 기관으로 한정한다.

자료: 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/LSW> 2021.9.24. 검색)

교육부는 ‘2021년 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업 기본계획’(2021. 2. 지역혁신대학지원과)에서 지역과 대학이 협업하여 지역위기를 극복할 수 있도록 지역혁신플랫폼을 연차적으로 비수도권 전역으로 확대를 추진하겠다는 계획을 공포하였다. 공공기관 이전, 산단 구축 등 국가균형발전 정책의 지속가능성을 담보하기 위해 지역혁신주체가 참여하는 인재양성체계 구축 의지를 나타냈다. 특히 플랫폼 구축 지역 중 고등교육 혁신특화지역을 지정하여 규제유예 제도를 도입하고, 플랫폼의 혁신추진을 적극 지원하기 위해 ‘고등교육혁신특화 지역 지정·운영 계획’을 별도로 수립하였다(2021. 6.).

지난 3월 관계부처 및 14개 시도 합동 ‘제2차 지방대학 및 지역균형인재 육성지원 기본계획(2021~2025)’(이하 ‘지방대학 육성 기본계획’)을 발표하였다.¹⁴⁾ 지방대학 육성 기본계획은 「지방대육성법」 제5조에 따라 5년마다 수립되는 법정 기본계획으로서, 지역인재 유출과 학령인구 감소에 대응하여 인구 유출을 막는 ‘댐’으로서 지역협업시스템을 구축하고 그 핵심 축으로서 지방대 역할을 재정립하는 데 중점을 두고 있다.

14) ‘제2차 지방대학 및 지역균형인재 육성지원 기본계획’ 발표, 교육부 보도자료, 2021. 2. 26.

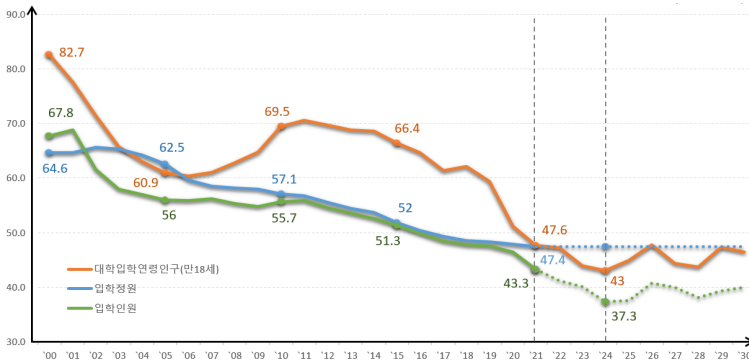
제3절 교육 연계 일자리 사례연구: 광주·전남 및 경남 RIS 사업

1. 지자체-대학 협력 기반 지역혁신사업(RIS)의 배경

지역 대학은 경제·산업·사회·문화 발전의 기초가 되는 인적·물적 자원의 집합체로서 지방대학의 위기는 지역의 위기와 직결되어 있다. 학령인구의 감소, 지역인재의 수도권 유출과 지역경제 침체로 지방대학이 가장 먼저 위기에 직면할 것이라 예측하고 있다.

최근 교육부에서 발표한 ‘대학의 체계적 관리 및 혁신 지원 전략’(2021. 5. 20.)에 따르면 초저출산이 본격화된 2000년대 출생자의 대학 입학시기가 되면서 대학입학 가능 자원의 규모가 급격하게 감소하고 있으며, 2021년을 기점으로 대학입학 연령인 만 18세 인구가 대학입학 정원에 미달하게 되고 2024년 급감하면서 2030년까지 유사한 규모로 감소될 것이라고 예측하였다.

[그림 3-3] 대학 입학 정원 및 입학인원 추계



자료: 교육부, 대학의 체계적 관리 및 혁신지원전략(2021.5.20.)

2021년 등록자 기준으로 전체 대학의 신입생 충원율은 91.4%(총 40,586명 미충원)로 지방대와 전문대를 중심으로 미충원율이 높게 나타나고 있다. 이러한 현상은 학령인구 감소와 수도권 일반대 집중 심화 현상에 따라 더욱 가속

화될 것으로 예측되며, 학생 미충원으로 재정적 한계에 직면하는 대학이 증가하고 이는 교육의 질 저하, 폐교 위기 대학 증가 등 연쇄적인 지역 위기를 야기할 것으로 사료된다.

<표 3-3> 2021년 수도권·비수도권 총원율

(단위: 명, %)

구분	전체			일반대	전문대
	모집인원	입학인원 (총원율)	미충원 (미충원율)	미충원 (미충원율)	미충원 (미충원율)
전국	473,189	432,603 (91.4)	40,586 (8.6)	16,396 (5.1)	24,190 (15.6)
수도권	190,066	179,938 (94.7)	10,128 (5.3)	1,029 (0.8)	9,099 (13.4)
비수도권	283,123	252,665 (89.2)	30,458 (10.8)	15,367 (7.8)	15,091 (17.3)

자료: 대학의 체계적 관리 및 혁신지원전략, 교육부(2021.5.20.)

주: 2021년 입학인원은 정원 내 입학생 기준으로, 정원 외 입학생 제외

<표 3-4> 2021년 대학 규모별 총원율(대, 중, 소, 극소규모)

(단위: 개, %)

구분	전체		일반대		전문대	
	대학 수	총원율	대학 수	총원율	대학 수	총원율
대규모	52개	94.4%	29개	97.7%	23개	87.4%
중규모	143개	90.9%	94개	94.4%	49개	82.0%
소규모	79개	87.0%	47개	88.4%	32개	84.9%
극소규모	57개	81.5%	28개	73.4%	29개	84.7%
계	331개	91.4%	198개	94.8%	133개	84.4%

자료: 교육부, 대학의 체계적 관리 및 혁신지원전략(2021.5.20.)

주: 1) (일반대) 입학정원 3,000명 이상, 1,000~3,000명, 250~1,000명, 250명 미만으로 구분.

2) (전문대) 입학정원 2,000명 이상, 1,000~2,000명, 400~1,000명, 400명 미만으로 구분.

2021년 등록자 기준 일반대의 경우 대학 규모가 클수록 총원율이 양호한 경향을 보이며, 권역별로 일반대는 수도권과 충청권 총원율이 높게 나타났고,

전문대는 대구·경북, 전라·제주권 충원율이 높게 나타났다. 일반대는 대도시, 중소도시, 군지역 순으로 충원율이 양호한 경향을 보인다.

정부는 개별 대학의 노력만으로 지역 전체의 수요와 발전을 고려한 대학의 책임감 있는 역할과 교육혁신을 기대하기 어려우며, 지역 내 대학이 각각의 강점을 결집하고 역할을 분담하여 함께 지역인재를 양성하고, 대학의 역량을 지역으로 확장하는 방안을 모색해야 한다고 판단했다. 이에 따라 지방대학의 혁신을 위한 지역-대학 상생 패러다임으로 지역인재 양성-취·창업-정주로 이어지는 지역혁신의 선순환 구조를 구축하고자 하였다.

<표 3-5> 2021년 대학 규모별 충원율(대도시, 중소도시, 군)

(단위: 개, %)

구 분	전체		일반대		전문대	
	대학 수	충원율	대학 수	충원율	대학 수	충원율
대도시	182개	93.3%	112개	97.6%	70개	85.2%
중소도시	119개	88.7%	72개	91%	47개	82.5%
군	30개	84.9%	14개	85.7%	16개	83.8%
계	331개	91.4%	198개	94.8%	133개	84.4%

자료: 교육부, 대학의 체계적 관리 및 혁신지원전략(2021.5.20.)

주: 대도시는 수도권, 광역시 및 세종특별자치시를 포함. 중소도시는 경기도 외 도 지역의 자치시.

이에 지자체-대학-지역혁신기관 간 협력체계를 통해 ‘지역균형 뉴딜’등 지역의 경제·산업체계를 뒷받침하는 지속가능한 인재양성체계를 구축하고자 하였다. 즉, 지자체가 지역의 수요를 결집, 조정하여 대학과 일자리를 연계하고 지역혁신체계의 효과를 극대화할 수 있는 방안으로 안정적인 지역협업체계인 ‘지역혁신플랫폼’을 구축하여 지역 내 인재 양성 총괄기구로 기능하기 위한 기반을 조성하고자 하였다.

지역혁신플랫폼은 궁극적으로 지역혁신의 생태계를 조성하여 플랫폼에서 양성된 지역인재가 지역 내에서 취업할 수 있도록 지원하고, 다양한 혁신 클러스터와 공간적·기능적으로 연계하여 지역 내에 정주시킴으로써 지역 내 인

재의 수용과 지역의 발전 역량을 강화하기 위한 것이다. 교육부는 지자체와 대학, 다양한 지역혁신기관이 플랫폼을 구축하여 지역의 중장기 발전 목표에 부합하는 지역의 핵심 분야를 선정하고, 지역 내 대학이 핵심 분야와 연계하여 교육체계를 개편하고, 지역혁신기관과 협업하여 과제를 수행하는 것을 지원한다.

본 사업은 대학교육 혁신을 통한 지역혁신을 위해 계획 수립부터 추진까지 전 단계를 지자체-대학-지역혁신기관이 합동으로 추진하는 첫 사업이며, 안정적인 지역협업체계로서 지자체, 대학을 중심으로 '지역혁신플랫폼'을 구축하여 지역 내 인재 양성 총괄기구로 기능할 수 있도록 하였다. 1차년도 공모에 총 10개 지역이 참여하여 3개 지역이 선정되었으며, 현재 4개의 지역혁신플랫폼이 운영 중이다. 2020년도에 선정된 경남, 충북, 광주·전남 지역혁신플랫폼은 성과 평가를 거쳐 계속 지원해, 2021년에는 신규 복수형 플랫폼으로 대전·세종·충남 지역이 선정되었다.

2. 사례 분석: 광주·전남 지역과 경남 지역의 RIS 사업

본 연구에서 교육연계 일자리 창출 모델로 광주·전남 지역과 경남 지역 사례를 분석하였다. 1차년도 지역혁신플랫폼에 선정된 지역 중 충북의 경우 비수도권이지만 수도권과 지리적으로 인접하여, 접근성 면에서 광주·전남, 경남 지역에 비해 지역과 지방대학의 위기 양상이 다르다고 판단하였고, 수도권과 지리적 접근성 조건이 유사한 광주·전남, 경남 플랫폼¹⁵⁾ 사례를 분석 대상으로 선정하였다.

사례 분석을 위해 지자체·대학 협력 기반 지역혁신사업의 사업계획서를 검토하였고, 플랫폼 운영체제 중 총괄운영센터 담당자 인터뷰를 진행하여 지역의 특성, 혁신의 계기·방법·운영·기대·한계 등을 파악하여 서술하고 시사점을 도출하였다.

15) 현재 울산·경남 지역혁신플랫폼으로 명칭을 변경하였으나, 2020년 지역혁신플랫폼 구축에 대한 분석이라는 점에서 본 절에서는 '경남 플랫폼'으로 용어를 통일하고, 광주·전남 지역혁신플랫폼도 '광주·전남 플랫폼'으로 서술하기로 한다.

가. 지역의 특성

RIS 사업에서 제기하고 있는 지역의 문제와 특성은 유사하다. 본 사례 연구에서는 산업구조, 인구구조, 지역 대학의 위상, 지역 내 불균형 발전이라는 4가지 관점에서 분석하였다.

첫째, 산업구조의 문제에서 기인하는 것으로 제조업 중심의 발전 한계이다. 전남은 후진적 산업구조로 제조업 기반이 취약하고, 취업자 비중에서 전국 대비 농림어업 비중이 높고(22.1%), 광·제조업 비중이 낮다(13.0%)고 분석하고 있다. 또한 광주의 GRDP 규모는 39.2조 원으로 전국 대비 비중은 2.12%로 전국에서 가장 낮은 수준(통계청, 2019)이다. 지역의 대표 주력 산업(기계운송장비 중심의 제조업, 석유화학 및 금속 등)이 쇠퇴하면서 지역경제 기여도가 감소하고 있고, 기술혁신에 따라 자본구조가 열악한 기업이 시장에서 사라지고 있다. 경남 지역은 전체 제조업 비중이 38.4%로 전국평균 29.1%에 비해 크게 높은 수준이며, 조선, 자동차, 기계 등 기계 운송장비 및 기타 제품 제조업 비중이 16.9%로 매우 높게 나타나고 있다. 경남 지역은 중장비 제조업 생산기지 역할을 충실하게 수행해 왔지만, 4차 산업혁명 시대에 맞는 제조공정의 혁신, 제조 ICT 분야 신산업 육성을 통한 제조산업의 융합화 등의 전략을 통해 제조업 재도약과 산업구조의 혁신을 모색하고자 노력하고 있다.

둘째, 인구구조의 변화와 청년 유출에 관한 문제이다. 저출산·고령화는 비단 지역에서만 나타나는 문제는 아니다. 그러나 지역에서 훨씬 심각하게 나타나고 있는 문제인 것은 사실이다. 통계청이 발표한 시도별 출생아 수(2021년 8월 인구동향) 자료에 따르면 1월부터 8월까지 전남 지역 출생아 수가 지난해 같은 기간 대비 12.3% 감소하였고 이는 전국 17개 광역단체 중 가장 높은 수치이다. 전남도교육청에 따르면 전남 지역 국공립 유치원 426곳 중 원아 수가 1~3명인 곳은 33곳(7.7%)에 달한다. 그중에는 원아 수가 단 1명인 곳도 5곳에 이른다. 국공립 유치원은 원아 수가 4명에 미치지 못하면 원칙적으로 폐원 대상이다. 하지만 단위 소재지에 유치원이 단 1곳뿐인 지역은 영유아가 최소한의 교육을 받을 수 있도록 원아 수가 1~3인이어도 운영할 수밖에 없다. 전남은 총 22개 시군 중 81.8%에 해당하는 18개 시군이 인구소멸위험 지역이다. 경남 지역의 상황도 크게 다르지 않다. 전국 인구추계보다 8년 정도 앞서서

2021년부터 전체 인구의 감소가 시작되었고, 청년 인구 비율도 17개 시도 중 13위로 경남 출생자의 잔류율은 50.2% 수준이다. 20~30대 인구구성은 2020년 3,350천 명으로 24.4%(전국 27.4%)를 차지하고 있으며 지속적으로 감소할 것으로 예측되고 있다.

셋째, 지역 대학의 경쟁력 약화와 낮은 위상에 관한 것이다. 이는 고급 연구 인력의 역외 이탈과도 무관하지 않다. 고급 기술인력을 채용할 만한 연구 조직이 부족하여 석사학위 이상 인력의 취업률이 낮다. 광주·전남 내 취업자 중 대졸 이상 학력의 취업자 비중이 전국평균에 비해 낮고, 이는 고학력자의 지역 이탈에 따라 저학력자 위주의 고용구조를 형성하고 있기 때문으로 분석된다. 경남 지역의 경우 관내 주요 기업(삼성테크윈, 대우조선해양, 삼성중공업, 현대위아, 두산중공업 등)의 연구소가 수도권으로 이전하여 고급 연구인력의 역외 유출 현상이 심각하게 나타나고 있다. 지역 전체가 고급 인재 유출에 대응하는 리트리트(Retreat)¹⁶⁾ 전략에 집중해야 하는 상황인 것이다.

마지막으로 지역 내에서 존재하는 지역 간 불균형에 관한 문제이다. 한국은행 전남본부가 발표(2021. 7.)한 보고서 'GRDP(지역 내 총생산)로 살펴본 지역경제의 특징 및 발전과제'에 따르면 전남 도내 지역별 격차가 더욱 심화된 것으로 나타났다. 동부와 서남 등 4개 권역으로 나눈 1인당 GRDP는 동부권이 4,036만 원으로 타 권역(광주 근교 3,340만 원, 서남 3,160만 원, 중남부 2,330만 원)과 비교해 1.3~1.9배 높았다. 여수산단, 광양제철 등 노동생산성이 상대적으로 높은 제조업 중심의 산업구조가 원인으로 분석되었고, 장흥, 강진 등 중남부권은 제조업 비중이 낮은 농림어업 중심의 산업구조로 1인당 GRDP가 가장 낮았다. 경남 지역 또한 동부권(창원 진해, 양산 등)과 서부권(진주, 사천 등)의 발전 격차가 벌어져 있는 상태이며, 도·농 간 불균형이 심한 것으로 진단되었다. 2019년 기준 도·농 간 가구소득이 2,000만 원 이상 차이가 발생하였고, 이를 극복하기 위해 지역 간 균형적인 교육혁신, 지역혁신, 산업혁신 프로그램 운영이 필요하다고 하였다.

16) 직장이나 가정과 같은 일상생활에서 벗어나 자기만의 공간 또는 인간관계에 잠기는 생활 양식을 뜻하는 말로 최근 전 세계 컨설팅 업계에서 인재 유출을 막기 위한 복지제도로 급부상하고 있다.

나. 혁신의 계기

세계는 국가의 시대에서 지역의 시대로 빠르게 전환하고 있다. 지역이 세계 곳곳의 중심단위로 부상하고 있으며 ‘혁신’이 국가발전의 핵심 목표가 되고 있다. 우리나라 또한 지역을 중심으로 기업과 대학, 지자체, 연구소 등 지역의 모든 혁신주체가 연계되어 새로운 혁신을 이루어내지 않으면 치열한 국제경쟁에서 뒤처지게 되는 것은 자명한 사실이다.

지역혁신체계를 구축하여 지역의 혁신역량을 강화하는 이유는 지식기반사회 전환에 따라 국가 단위보다 지리적 인접성을 갖는 지역 수준의 경쟁력이 생존과 발전에 매우 중요한 변수가 되었기 때문이다(이기원 외, 2007).

교육부는 지방대 위기를 극복하기 위해 2021년 3월 관계부처와 비수도권 14개 시·도 합동으로 수립한 제2차 지방대학과 지역균형인재 육성지원 기본계획을 발표했다. ‘대학과 지역 미래를 여는 혁신 공동체’를 목표로 지방대학 혁신 정책과제를 설정하고, 학생 충원이 어려운 대학을 체계적으로 관리하고 지원하겠다는 것이다. 즉, 대학의 자율혁신에 기반하여 정원의 적정 규모화와 질적 혁신 촉진, 부실 대학의 구조개혁과 퇴출, 개방·공유·협력을 기반으로 하는 동반 성장 지원 등을 목표로 한다. 이 같은 지방대 육성지원 계획과 학령인구 감소 대응 정책이 이미 2015년도부터 추진한 대학 구조개혁과 관련한 정책을 되풀이하는 수준이고 지방대학의 위기를 직접적으로 해결하기에는 여전히 미흡하다는 지적이 나온다. 본 연구의 분석 대상 사업인 ‘지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업(지역혁신 플랫폼)’ 또한 일부 지역과 일부 학과에만 사업이 국한되어 있어 대다수 지방대가 직접적인 지원을 받는 데는 한계를 보인다.

학령인구의 감소와 지역인재의 수도권 유출, 지역경제 침체는 지역과 지방대학의 존속과 직결된 문제라는 것이 2021학년도 지방대학 입시지표에서 우려가 아닌 현실로 나타났다. 교육부에서는 이런 위기를 극복하기 위한 다양한 처방을 제시하고 있으나, 근본적인 해결책이 없는 학령인구 감소와 수도권 선호 현상, 수도권·지방 간 불균형에서 촉발한 문제를 극복하는 것은 묘연해 보인다.

학령인구 감소 영향이 가장 크게 나타난 2021학년도 전체 대학의 신입생 충원율은 91.4%로, 미충원 인원은 4만 586명이었다. 그중 비수도권 대학 미충

원이 3만 458명이었다. 전국 시도별 4년제 대학 등록률도 크게 하락하는 추세를 보인다. 전국 모든 대학이 90% 이상의 등록률을 기록했던 2020학년도와 달리 2021학년도에는 강원과 경남, 경북, 전북의 등록률이 90%에 미치지 못했다. 강원과 경남의 등록률은 전년 대비 10%p 떨어졌고, 특히 경남은 85%의 등록률을 기록했다. 지방 소재 전문대의 위기는 더욱 심각하다. 2020학년도에 93.5%였던 정원 내 모집인원 기준 신입생 등록률은 2021학년도에는 84.4%로 떨어졌다. 대전과 충북, 충남, 부산과 제주지역 소재 전문대의 평균 등록률은 70%대를 기록했다.¹⁷⁾

대학교육연구소는 정책연구보고서 ‘대학 위기 극복을 위한 지방대학 육성 방안’에서 2024년 지방 10개 대학 중 1개 대학은 신입생 충원율이 50% 미만에 그칠 것으로 예상했다. 대부분 대학이 등록금으로 재원을 충당하고 있는 상황에서 지방대가 신입생을 충원하지 못하면 재정난은 가중될 것은 불을 보듯 뻔하다. 당연히 학생을 위한 교육과 연구환경 조성에 소홀할 수밖에 없고, 이는 곧 대학경쟁력 하락으로 이어진다. 경쟁력이 떨어지는 대학은 학생과 학부모로부터 외면받고 급기야 존폐 위기에 직면할 수 있다. 지방 소재 대학은 그 지역의 경제·문화·사회의 중심으로 인재 양성이란 역할 그 이상을 담당하고 있다. 대학이 지역의 상권과 문화·교육시장을 활성화하고 지역경제에도 보탬이 된다는 점에서 대학의 존폐는 지역 전반에 큰 영향을 미칠 수밖에 없는 것이다.

광주·전남 지역은 대학과 전문연구기관이 보유한 연구시설과 장비가 노후되어 연구개발 성과물의 제품화, 사업화 연계가 부진한 실정이다. 기술사업화 성과 창출의 한계에 따라 기업의 기술혁신 역량이 취약할 뿐만 아니라 주력 산업의 수출의존도와 소재부품의 수입의존도 등 외부 영향에 안정적으로 대응하기 위한 산업 다각화 방안이 부재한 상황이다. 이에 따라 동북아 경제권과 연계된 지리적 이점을 활용한 광주·전남의 적극적 미래 산업 발전 기반을 마련하고, 지역의 혁신 인프라와 자원을 통해 다양한 지역산업 육성과 신산업 생태계를 조성해 지역 위기 극복을 위한 지역혁신 주체 간 상생 협력적 지역 혁신체계 구축의 필요성에 동의하고 있다. 에너지 신산업, 첨단운송기기를 ICT

17) 대학저널, ‘지방대 위기는 여전히 진행 중-지방대 위기 심각지표 곳곳서 감지 범정부 차원 특단대책 필요’ <http://www.dhnews.co.kr/vevs/articleView.html?idxno=146197>

융·복합 기술과 연계하여 4차 산업혁명 시대에 대응하는 신전략산업의 육성은 친환경화와 스마트화라는 메가트렌드에도 부합한다.

경남 지역은 국내 최대 기계산업 분야 특화산업단지인 대기업과 중소기업 협력 기반의 기계산업이 발달하여 2017년 기준 우리나라 기계산업의 10.7%, 수출의 9.5%를 차지하고 있다. 최근 기계산업의 메카트로닉스화 가속으로 NC 공작기계, 산업용 로봇, 자동화 요소기기 등 자동화 기술과 제품 비중이 높아지고, 경상남도 지역혁신성장계획에서 제조업(미래형자동차부품, 친환경스마트 선박기자재, 항공기부품, 지능형기계, 제조 ICT)이 핵심 분야로 지정되어 기존의 생산인력 중심의 인력 양성에서 설계와 해석 시뮬레이션 전문·고급 인력 집중 양성이 필요해졌다. 제조 기반의 기업은 기술 및 신제품 개발을 위해 설계 해석 기술이 반드시 필요하며, 제조업 고도화를 위한 제품 설계와 구조, 진동, 열, 유동해석 등 다양한 해석 전문인력 수요가 높게 나타났다.

경상남도 주요 기업 인사담당자 인터뷰에서 R&D 전문인력, 기술 중심의 설계·해석 고급 인력, 기업의 애로기술을 지원할 수 있는 역량 있는 교수 등의 수요가 높게 나타났고 이러한 인력을 대부분 타 지역에서 공급하고 있는 실정과 기술, 연구를 대상으로 한 자치단체 재정 지원 미비 등의 문제를 호소하였다.

두 지역 모두 미래 성장에 필요한 핵심 기술의 연구주체를 발굴하고 기술력을 보유할 수 있도록 대학과 연구소의 기술개발과 연구기능에 집중하고 있다. 핵심기술 연구를 수행하고 성장동력을 확보할 수 있도록 연구 인프라와 기술을 지원하여 지역기업의 수요에 대응하는 우수 지역인재 육성을 통해 지역경쟁력 제고와 지역발전의 선순환 구조를 만들고자 하였다.

다. 혁신의 방법

혁신의 방법에서 가장 주목해야 하는 부분은 협력과 상생의 주체, 혁신의 핵심 분야이다. 각 플랫폼에서 교육혁신을 통해 지방대학의 경쟁력을 확보하고 이를 기반으로 어떻게 청년의 지역 정착을 유도하는 인재양성체계 기반을 구축할 것인가, 지역산업의 어떤 핵심 분야를 시작으로 이러한 결과를 유도할 것인가에 관한 부분을 중점적으로 살펴보았다.

광주·전남은 지역의 새로운 성장동력으로 육성하고 있는 에너지 신산업과 미래형 운송기기를 2대 핵심 분야로 선정하였다. 에너지 기업인 한국전력 이전을 계기로 에너지 신산업이 지역의 새로운 전략산업으로 부상하였고, 전국 유일의 공동혁신도시인 빛가람 혁신도시는 에너지 관련 기업 465개 기업을 유치해 180여 개 기업이 입주를 완료하고 한전공대의 설립 확정으로 글로벌 에너지 인재 양성의 기틀을 마련하게 되었다. 또한 광주는 기아자동차를 기반으로 친환경 스마트 중심도시 조성사업을 추진하고 있으며, 전남은 기존 조선산업을 바탕으로 친환경 선박, 미래의 새로운 운송수단인 드론과 e-모빌리티 산업 육성을 적극적으로 추진하고 있다. 광주·전남 공동혁신도시 내 한전 및 자회사와 연계한 혁신플랫폼을 구축하고, 역내 거점 산업단지들 혁신도시 에너지 전후방 융·복합 산업 기능군과 연계하여 특화 산업 생태계를 구축하여 미래성장 동력산업과 지속가능한 일자리 창출을 도모하고자 하였다. 또한 전남은 IoT 기반 드론 비행정보 통합관리와 항공 촬영 통제시스템 구축, 초소형 전기차 통합기술 기반 고효율 파워트레인 기술개발 등을 통한 신성장동력산업 육성에 집중하고, 이를 위해 규제자유특구를 중심으로 규제 개선 추진, 실증 테스트 중심 지원, 산업생태계 분석과 애로기술 지원, 기업경쟁력 강화 등을 집중 지원한다.

광주·전남 플랫폼은 광역 간 연계라는 정부의 움직임에 사전에 자치단체에서 인지하고 반영하여 사업계획서를 수립하였다. 중앙부처의 균형발전 이슈, 메가시티 등을 주제로 두 자치단체에서 사전에 여러 차례 논의가 이루어져 왔다. 교육인구는 광주·전남은 풍부한 자원을 보유하고 있어 복수형이 더 유리한 형태였으며 이러한 지역적 특성을 반영하여 이 플랫폼의 장기적 성공을 위해 협력하였다.

지자체·대학 협력 기반 지역혁신 사업은 전남대학교 등 광주 지역에 소재한 주요 대학에서 먼저 논의되었고, 대학 총장을 중심으로 협의체가 구성되어 자치단체에 사후 제안되었다. 즉, 광주 지역 내 대학 총장 협의와 기획처장 협의가 선제적으로 이루어지고 이를 광주광역시에 제안하였고, 광주시에서 전남도에 접근하여 광역단위 연계를 통한 사업계획서가 작성된 것이다. 광주와 전남 지역은 수도권 접근성과 산업의 열악함, 청년인구 유출, 인구구조의 변화 등 위기를 공유하고 있기 때문에 지역혁신플랫폼에서 추진해야 하는 공통적인

목표의 합의가 가능했다.

광역 간 연계에서 중요한 것은 각 자치단체의 역할, 대학의 참여, 지역 내 인재가 얼마나 혜택을 받을 수 있을 것인지 하는 부분이다. 물론 지역혁신의 동반 성장을 위해 운영 과정에서 현실화하는 방안, 어떻게 실현할 수 있을 것인가의 합의는 오래 걸렸다. 그러나 공동혁신도시 추진의 경험을 바탕으로 혁신도시의 경제효과를 나누는 데 정서적 합의가 이미 이루어졌기 때문에 두 자치단체가 공동의 이익을 우선하여 합의가 수렴되었다고 평가된다.

광역 간 연계 사업에서 매칭 비용 효과가 어느 정도 보장되어야 하기 때문에 지자체 간 협의는 매우 어려운 일이다. 특히 사업 운영과 예산의 사용 등 세부적인 사항 중 성과를 나누는 부분에서 자치단체의 의견 차이를 좁히기 어렵고 이런 부분 때문에 광주·전남 플랫폼 사업계획서 내용이 단일형에 비해 구체성이 부족한 것으로 판단한다. 이 플랫폼의 경우 앞으로 지자체 간 협력을 어떻게, 어떤 방법을 통해 유연화하고 개선해 나갈 것인지가 과제로 남아 있다.

그러나 광주·전남 플랫폼에서 정한 핵심 분야¹⁸⁾가 당장의 성과가 아니라 미래의 성과를 기대하는 투자로, 도전적이고 미래지향적 분야이기 때문에 단기적 이해관계가 아니라 미래 인재를 위한 투자 등 장기적인 관점에서 접근하고 있다는 점은 매우 희망적이다. 대학은 4년을 기본으로 하는 과정이며, 이 플랫폼에 진입하는 1학년이 졸업하고 5년째 결실을 보기 때문에 장기적 관점에서 성과지표를 현실화하고, 단계적으로 예산 투입, 정주 환경 조성 등 치밀한 설계가 필요하다.

경남 지역은 핵심 분야를 선정하기 위해 경남도-대학-기업-지역혁신기관 T/F팀과 워킹그룹을 구성하여 계획수립 체계를 구축하였다. T/F팀은 사업의 총괄기획 및 조율을 위해 구성하였고, 상황의 종합적 판단을 위해 경남도 부지사 2명을 공동단장으로 하여 대학, 기업, 혁신기관 등이 함께 참여하는 협업 체계를 구축하였다. 워킹그룹은 대학, 경남TP, 경남연구원 등 교육·산업·사회 전문가로 구성되어 지역 현황 분석과 협력과제 발굴, 교육혁신 방향 수립 등

18) 지역의 핵심 산업을 핵심 분야로 선정하였으며, 5개 핵심 분야 중 컨설팅을 통해 집중해야 하는 분야 ‘에너지 신산업’, ‘미래형 운송기기’라는 2개 분야로 선정하였고 미래 경제적 기대치나 규모가 가장 큰 부분이며, 정부의 비전, 장기적 계획과 부합되는 분야임.

사업계획서를 구체화하는 팀이며, 운영그룹에서 워킹그룹이 작성한 사업계획서 검토, 대학 등 참여주체 간 관계 조정 등을 수행하였다. 협업그룹은 도내 소재 대기업(LG전자, KAI, NHN, LH, 남동발전), 연구소(한국전기연구원, 재료연구소 등) 등으로 기업 수요 반영과 지역발전을 위해 대학과 협력 방안을 모색하는 데 집중하였다.

지역 기업체 수요조사를 통해 혁신성장을 고려한 지역산업 분야와 유망품목의 통계를 기반으로 인재 양성 분야 선정 기초자료를 만들었으며, 지역과 산업 현황, 기업 의견 등을 종합하여 제조혁신, 미래산업, 문화·서비스, 공동체 혁신이라는 포괄적 범위의 핵심 분야를 선정하였다. 초기 11개 분야에서 사업계획 다면평가, 우선순위 기준에 따라 최종 핵심 분야를 ‘스마트 제조엔지니어링’, ‘스마트제조 ICT’, ‘스마트 공동체’라는 3개 분야로 확정하였다. 스마트 제조엔지니어링은 LG전자와 협력으로 본 사업 프로그램을 통해 추천되는 우수 인재 채용의 일정 비율을 협약하였으며, 설계·해석 과정은 기계 관련 제조업 전반에서 수행되는 것으로 경남 주력 산업 분야에 적합한 인력 수요처가 다수 존재하는 것으로 분석되었다. 특히 기술발전에 따른 제조업 공정 변화와 제조기술력 확보에 핵심이 되는 인력으로 수요는 꾸준히 증가하고 있으나, 수요 대비 공급의 불균형이 발생하고 있다. 스마트 제조 ICT 분야는 AI, 빅데이터 원천·응용 분야로 NHN의 R&D센터 설립계획 및 센트랄, 다쏘, 지멘스 등 글로벌기업의 ICT 인력 수요처가 있다. 플랫폼을 통해 육성된 인재의 지역 내 일자리가 명확하며, 교육체계 개편이나 고급 인재 육성 시차를 고려할 때 2020년도 하반기에 시작해야 기업의 인력수급계획에 맞춰 공급이 가능할 것으로 판단되는 분야이다. 스마트 공동체 분야는 경남혁신도시로 이전해 온 한국토지주택공사를 비롯한 주택관리공단, 한국시설안전공단 등 지역 내에 스마트 도시 조성 및 건축을 수행할 수 있는 역량 있는 기관이 다수 존재하여 현장 위주의 인재 육성과 지역발전 협력 방안에서 전망이 밝다. 국가균형발전 정책의 일환으로 추진되고 있는 혁신도시와 공공기관 이전이 지역 일자리 및 교육과 연계되어야 현재 수도권 집중화 추세 완화와 정책의 효과성 제고에 도움이 되리라 판단된다.

경남 플랫폼 담당자와 인터뷰 과정에서 가장 인상 깊었던 부분은 자치단체장의 의지에 관한 부분이다. 단적으로 인터뷰에 참여한 총괄운영센터 담당

자가 추진의 어려움이나 주체 간 이해관계의 조정, 사업의 주요 추진 방향 등과 관련한 질문에 도지사의 의지가 확고했기 때문이라는 응답에서 지역의 혁신을 이루기 위한 자치단체장의 의지를 엿볼 수 있었다.

라. 혁신의 운영, 기대와 한계

지방대학의 위기는 단순히 대학의 위기가 아니라 지역의 위기이며, 이러한 위기가 지역경제 위축과 일자리 감소로 이어져 지역의 위기를 심화하기 때문에 지역 경계를 뛰어넘어 국가경쟁력과 균형발전, 4차 산업혁명 등 첨단기술 분야 인재 양성을 위한 대학의 과감한 혁신과 대학 간 협력이 요구된다.

지자체·대학 협력 기반 지역혁신 사업의 지역혁신플랫폼 운영 체계는 [그림 3-4]와 같이 사업지침에 의거하여 기본적으로 통일된 형태를 띠고 있다. 심의·의결 기구인 지역협업위원회와 기획·집행기구인 총괄운영센터, 대학교육혁신본부 등으로 구성되어 있고 총괄대학을 중심으로 추진, 지역별 여건과 특성에 따라 조직의 명칭, 구성, 인력 배치, 사무소 위치 등을 다양하게 정하여 운영할 수 있다.



자료: 교육부, 2021년 지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업 기본계획(2021.2.)

광주·전남 플랫폼은 5개 부서 60명으로 구성되어 있으며 전남대학교는 에너지 신산업분야 중점 대학이면서 플랫폼 전체를 총괄하는 대학이다. 미래형 운송기기 분야는 목포대학교가 중점 대학이다. 이 플랫폼의 가장 큰 약점은 큰 규모의 회사가 없다는 점이다. 6개 융합과정은 복수전공과 같이 인증하는 형태로 운영하여 이 과정을 수료하면 채용 과정에 가점이 부과되어 유리하도록 유도하는 형태로 기획되었다. 참여 학생에게 특별한 자격의 제한 없이 중·고교생, 대학생, 대학원생, 재직자까지 포괄하고 있으나 고등학교의 경우 전기과, 기계과, 소프트웨어학과, 태양열, 풍력발전 등 직접 관련학과 학생들만 장학혜택이 주어진다. 관내 15개 대학이 참여하고 공동교육과정을 개설하여 공유 교육과정 콘텐츠를 제작하고 활성화하는 초기 단계에 있다.

경남 플랫폼에서 관내의 대기업과 메이저 연구기관이 지역혁신기관으로 참여하여 플랫폼에서 양성된 지역인재의 채용에 적극적으로 협력한 것과 다르게 광주·전남 지역 플랫폼의 참여 기업은 대학과 컨소시엄 형태로 추진하는 공모형 소과제에 참여하는 기업이다. 이들 기업은 양성된 인재의 취업연계가 가능한 기업이라기보다 대학과 공동으로 기술개발을 추진하고, 기술이전, 비즈니스 솔루션 개발 등 대학으로부터 도움을 받아 성장하려는 기업이 주를 이루고 있다. 광주·전남 플랫폼의 핵심 분야가 현재의 주력 산업 분야가 아닌 미래 일자리를 기대하여 성장 가능성이 높고, 장기적 산업발전 계획에 부합하는 신산업 분야이기 때문에 두각을 나타내고 있는 대기업이 부족하고, 투자단계에 있는 역량 있는 기업을 발굴하는 것이 우선이기 때문이다.

연구역량이 있는 대학교수가 기업을 이끌어 성장의 발판을 마련하는 형태에서 교수 처우 문제는 이 플랫폼에서 극복해야 하는 중요한 문제로 보인다. 광주·전남 플랫폼 총괄운영센터 인터뷰에서 담당자가 지적한 운영상 가장 어려운 점이 참여 교수에게 제공하는 인센티브 부재였다. 지역 대학의 교수들이 연구사업 등 정부과제에 참여하는 가장 중요한 이유 중 한 가지가 본인이 키우는 제자들에게 양질의 일자리를 연계하는 것이라고 생각한다. 물론 분야별 연구 성과를 위한 학술적 육구의 충족도 중요하지만, 경남의 인터뷰에서 확인한 바와 같이 지역 대학의 교수들이 기본적으로 산학협력사업에 적극적으로 참여하는 이유는 우수한 후학을 양성하고, 좋은 취업처를 연계하여 전공 분야를 확장하는 것 한 가지에 만족하기 때문이라고 생각된다. 두 지역의 플랫폼

사업은 핵심 분야와 참여 기업에서 극명한 차이가 존재한다. 광주·전남 플랫폼의 핵심 분야는 혁신의 방법에서 서술한 바와 같이 앞으로 도래할 미래에 성장 가능성이 큰 분야에 집중되어 있다. 반면 경남 플랫폼의 경우 미래지향적이지만 당장의 성과와 일자리가 연계될 수 있는 분야이며, 선정된 핵심 분야 내에서 역량을 인정받고 있는 대기업과 중견기업이 참여하여 양성된 인체가 바로 실전에 투입되고 취업과 연계될 수 있도록 계획하고 있다.

지방대학 교수가 이 플랫폼 사업에 임하는 자세가 다를 수밖에 없는 이유이다. 광주·전남 플랫폼은 미래의 전략산업으로서 발전 가능성에 비중을 두고 있고, 참여하는 기업 또한 성장 가능성에 기대어 투자를 시작하고 있는 단계인 기업이다. 이 같은 사유로 인적·물적 투자의 규모도 작을 수밖에 없는 한계를 지니는 것으로 사료된다. 교수들이 플랫폼에서 공모하는 연구에 참여하여 좋은 기업으로 제자들의 취업을 연계할 수 있는 메리트가 없다면 그에 상응하는 인센티브가 필요할 것으로 보인다.

광주·전남 플랫폼 담당자의 말처럼 현재는 역량 있는 교수들의 헌신과 봉사에 기대 운영되고 있으나, 이들에게 제공하는 인센티브가 제도화되지 않는다면 의미 있는 일에 참여하고자 헌신하는 교수들의 이탈이 발생할 것이며 이는 플랫폼 내 교육과 연구의 질을 저하시킬 수 있다는 것이다. 즉, 역량 있는 대학교수가 이탈하면서 질 높은 기술개발은 기대하기 힘들어질 것이며 가능성 있는 기업의 참여도 줄어들고, 결과적으로 교육혁신을 통한 지역인재 양성도 질적인 면의 성과를 달성하기 어려운 악순환이 발생할 것이라는 점이다.

이런 측면에서 광주·전남 플랫폼에 GIST의 참여와 한전의 적극적 참여가 부재한 점은 매우 아쉬운 점이다. 경남 플랫폼에 LH와 LG전자가 플랫폼에서 양성되는 인력의 채용 약정, 인턴십 등을 통해 적극적으로 참여한 것처럼 한전이나 한전 자회사 등에서 채용과 관련된 적극성을 보일 수 있도록 자치단체와 지역혁신기관이 공감대를 형성하는 노력에 조금 더 집중했다면 성과적인 측면이 달라지지 않았을까 생각한다. 또한 GIST의 경우 기업이 원하는 기술과 우수한 교수진을 보유하고 있어 연구비 단가가 높은 점을 고려하여 플랫폼 운영지침 등 현실성을 높일 수 있는 예산 규제의 완화가 필요할 것으로 사료된다. 특히 연구 인프라가 열악한 광주·전남 지역에서는 참여 대학이 아니더라도 지역 대학의 교수가 플랫폼 내 연구과제 공모에 참여할 수 있도록 하는 제

도적 보완이 필요할 것으로 보인다.

경남 플랫폼은 17개 대학이 참여하는 것으로 계획하였으나, 실제로 4년제 대학 5개교, 전문대학 5개교가 주로 참여하고 있다. 거점 국립대인 경상대를 총괄 대학으로 하여 25개 기관이 참여한 지역협업위원회를 운영하고 있다. 전달체계가 복잡하고 지역협업위원회가 기관장 위주로 구성되어 있기에 서면심의·의결에도 시간이 오래 걸린다는 단점이 있다. 경남 플랫폼은 2020년 단일형에서 2021년 복수형으로 사업계획을 변경하였다. 부울경 메가시티 추진과 연계, 특히 울산의 경우 대학 수가 적어서 단일형 신청에 무리가 있었고, 경남 도에서도 울산에 있는 자동차 관련 대기업과 연구소에 지역인재를 연계할 수 있다는 장점을 활용하고자 하였다. 플랫폼이 위치한 창원과 울산의 지리적 접근근성의 문제는 매주 온라인 회의 진행과 월중 대면회의의 정례화를 통해 해소하고 있다. 경남 플랫폼에서 만들어 놓은 추진체계에 울산이 함께하여 큰 무리 없이 사업이 추진되고 있으며, 울산의 경우 사업 초기 시행착오를 줄이고 이미 구축된 경남도의 시스템을 활용하여 성과 제고에 노력하고 있다.

경남 플랫폼의 핵심은 USG라는 공유대학이다. 대학혁신본부에서 교과과정을 개발하여 33학점을 이수하면 인증이 이루어지며, 융합전공 과정으로 올해 울산이 참여하면서 원래 3개 과정이 5개 과정으로 증가하였다. 현재 대학에서 운영되고 있는 커리큘럼이 아니라 경남 플랫폼의 핵심 분야에 맞춰 새롭게 개발된 융합전공 과정은 기존의 대학보다 한 단계 업그레이드된 커리큘럼으로 고급 인재 양성에 초점을 맞춰 운영, 지역 내 R&D 인력 양성을 전방위적으로 지원하도록 계획하고 있다.

지역에서는 대학에 진학하는 청년만 수도권으로 유출되는 것이 아니다. 지역 대학에 있는 능력 있는 교수도 연구 기반이 우수한 수도권 대학으로 옮기고 싶어 하며, 지역 기업의 인재 또한 수도권의 대기업으로 진출하는 것을 원한다. 경남은 지역 대학 인재를 R&D 연구인력으로 양성하여 관내 기업과 연구기관에 양성된 인재를 취업시킴으로써 지역 내 연구인력 부족 문제를 해결하고자 하였다. 이를 통해 기업경쟁력을 강화하여 청년들이 취업을 원하는 기업으로 성장시키며, 이는 다시 지역에 청년이 남아 정주하는 계기로 작용하는 선순환 플랫폼을 USG를 통해 실현하고자 하였다.

경남 플랫폼에서 많은 예산을 차지하고 있는 부분이 대학의 기자재 장비 지원, 공유대학 운영을 위한 강의실, 원격강의시설 등 인프라 구축과 교수 중심의 대과제, 소과제, 교과과정 개발 운영비용이다. 지역대학에 있는 역량 있는 교수가 수도권으로 유출되지 않도록 하기 위해 연구 인프라를 확장할 수 있는 기회를 제공하고, 공모과제를 통해 연구개발과 인턴비 등을 지원한다. 학생은 교수가 운영하는 랩에 참여하여 대학 교육과정과 공유대학의 융합과정을 이수할 수 있으며 공유대학 과정을 통해 플랫폼과 연결된 인턴십에 참여할 수 있는 기회를 얻을 수 있다. 특히 총괄운영본부에서 채용 연계가 가능한 중견 기업이나 대기업 발굴에 집중하며, 인턴십 연계를 현실화하기 위해 1인당 450만 원을 지원하는 15주 과정의 인턴십 비용을 지원하고 있다. 현재 경남에 있는 대기업과 연구기관에서 수도권 등 타 지역에서 연구인력을 공급하고 있으나, 경남 출신의 인재가 아닐 경우 지역에 정주하는 비용이 매우 낮아 기업은 수도권으로 유출된 인력을 다시 충원해야 하는 어려움이 반복되고 있다. 공유대학을 통해 기업이 원하는 교육과정을 개발하여 운영하고, 기업에서 원하는 수준의 연구인력을 양성하여 제공함으로써 지역대학의 이미지를 쇄신하고 기업에서는 신규 채용에 소요되는 비용을 절감할 수 있는 체계를 구축하고자 하였다. 아직은 작은 규모이지만 포스텍 신입 교수 연구인프라 지원을 벤치마킹하여 신입 교수(전임교원 이상)에게 2억 원 한도의 ‘챌린지 랩’이라는 공모형 연구비를 지원하여 역량 있는 교수가 남을 수 있도록 유도 방안을 마련하고 있다.

마. 시사점

본 절에서 분석한 지역혁신플랫폼은 2015년 대학의 구조개혁 평가, 2018년부터 시행한 대학기본역량 진단평가 등 정부 주도의 대학 구조개혁 평가나 정원 감축 등 대학 등급을 서열화하여 재정지원 규모와 정원을 감축하는 조정 관련 내용이 아니다. 대학과 대학이 소재한 자치단체 그리고 지역 내 혁신기관이 협업하여 지역혁신의 관점에서 지역의 인재를 키우고 키워낸 인재를 지역에 정착시켜 결국은 지방소멸 등 지역이 직면한 위기를 해결하겠다는 관점에서 지역 대학에 공적 역할을 부여하고 경쟁력을 강화하여 지역 모두를 살리

는 방법을 찾고자 하였다. 이를 위해 각 플랫폼이 활용한 방법은 다양하다. 그러나 교육과정의 혁신을 통해 대학에서 양성되는 인재의 질을 향상시키고, 기업과 산업체가 요구하는 수준의 인재를 지역혁신주체의 협업을 통해 만들어 지역에 정착시킴으로써 지역에 활력을 불어넣고 내생적 발전을 추구하고 있다는 점은 공통적인 전략이다.

현재 시행되고 있는 지역혁신플랫폼 사업이 진정한 지역혁신을 통해 교육과 양질의 일자리 제공 그리고 지역 정착의 선순환 구조를 갖추기 위해서는 장기적으로 다음에 제시된 문제의 해결이 필요하다.

첫째, 복수형 플랫폼에서 나타나는 성과 배분과 경쟁의 문제이다. 복수의 플랫폼에서는 2개의 광역자치단체에서 예산이 매칭되기 때문에 사업계획상 자치단체가 매칭한 예산이 해당 자치단체 내의 대학에서만 활용되도록 설계되어 있다. 특히 광주·전남 플랫폼의 경우 플랫폼에서 배출된 인력의 취업 성과 측정, 평가, 배분 등의 문제가 있다. 아직은 구체적인 성과가 가시화되지 않았기 때문에 예산 사용이 각각의 대학에서 이루어진다면 큰 문제는 없다고 하였다. 하지만 인구의 지역 이동 부분에서 전남 지역 인재가 광주로 유입되는 비율이 높기 때문에 양 지역의 성과에 차이가 발생하는 시점에서 갈등을 어떻게 조절할 것인가에 관한 준비가 필요해 보인다. 또한 자치단체별로 기업에 대한 혜택과 세금, 투자유치 인센티브 등에 있어 차이가 발생하기 때문에 플랫폼 지역 내에서 동일한 기준이 적용될 수 있도록 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

둘째, 플랫폼을 통해 양성된 인재가 취업할 수 있는 좋은 일자리의 수와 질의 문제이다. 플랫폼이 궁극적으로 인재양성-취·창업-지역정착이라는 선순환 체계를 구축하기 위해서는 지역 내 좋은 취업처가 존재해야 하기 때문이다. 좋은 인재를 배출하더라도 그 인재를 활용할 수 있는 기업이 없다면 결국 인재는 취업처를 찾아 떠날 수밖에 없다. 따라서 지역혁신플랫폼의 성공을 위해 자치단체가 인력 배출 계획에 맞춰 좋은 기업과 연구기관을 유치하는 데 더욱 적극적일 필요가 있다. 지방에 일자리가 늘어나고 지방대학이 배출한 인재와 생산된 지식을 흡수할 수 있는 사회·경제·문화적 토대가 마련되지 않는 한 지역의 위기는 쉽게 극복되기 어렵다.

셋째, 결국 지역혁신플랫폼도 지방대학 학생 전체를 대상으로 한 교육혁신

이 아니다. 각 플랫폼에서 선정된 핵심 분야에서 제외된 분야의 전공자에게는 상대적 박탈감을 줄 수 있는 공학 중심의 지원 방안일 뿐이다. 지역 대학 구성원 모두에게 기회를 확장할 수 있도록 학과 중심이 아닌 진로 탐색 기반의 설계가 동시에 고려되어야 한다. 물론 지역혁신플랫폼이 만병통치약처럼 지방 대학 모든 학과의 혁신을 고려할 수 없는 재정·행정·제도적 문제가 산더미처럼 많다. 하지만 지역인재를 선순환시키는 플랫폼의 효과성을 공학 계열의 학생만 체감할 수 있다면 소외 분야 학생의 유출을 촉진시키는 플랫폼으로 전락할 것이다.

마지막으로 지역혁신플랫폼의 장기적 성과를 제고하기 위해서는 플랫폼을 통해 교육을 받는 것으로 끝나는 것이 아니라, 교육 이수 후 지역사회의 자원을 최대한 활용하여 넥스트 프로세스로 진행될 수 있도록 다른 정책과 연계할 수 있는 방법이 구체화되어야 한다. 예를 들면 플랫폼에서 양성된 인재가 지역 내에 취업할 수 있는 기업의 정보, 지역에 정착하기 위해 받을 수 있는 지원정책, 이러한 정책 혜택은 어디에서 무엇을 해야 받을 수 있는지와 관련한 정보의 확장성과 자원의 공유 방법 등을 고민해야 할 필요가 있을 것이다.

제4절 교육 연계 일자리 창출 가능성에 대한 논의

본 장에서는 사례분석 결과로서 지역혁신플랫폼이 교육 연계 일자리 창출 모델로 기능할 수 있는가에 대한 가능성을 논의해 보도록 하겠다. 지역혁신플랫폼은 지방대학 육성을 통해 지역을 발전시킨다는 역대 정부의 구상과 맥락을 같이하고 있다. 현재 정부는 존폐위기에 직면한 지방대학을 어떻게 지방의 중추적 고등교육기관으로 끌어올려 지역의 위기(여기서 지역의 위기는 인구 문제, 일자리 문제 등 모든 사회·경제적 문제를 포괄함) 즉, 지방소멸에 직면한 위기를 어떻게 해결할 것인가의 답을 찾기 위해 다각적인 노력을 기울이고 있다.

인구가 수도권에 집중하는 이유는 경제활동 기반이 수도권에 몰려 있기 때문이다. GRDP의 51%, 사업체 수의 47%, 취업자 수의 50%가 수도권에 몰려 있다. 인구는 수도권에 집중하고, 다시 경제활동 기반이 수도권 중심으로 형성되는 악순환이 반복되고 있다. 저출산에 따른 인구 감소와 저성장으로 수도권 집중과 지방 공동화는 더욱 빠르게 진행될 것으로 보인다. 노무현정부의 공공기관 이전 정책 영향으로 2013~2016년 그나마 수도권에서 순유출되었던 인구 이동은 2017년 이후 다시 순유입으로 돌아섰고, 유입 규모도 커지는 추세를 보인다. 저성장은 수도권보다 지방에 타격이 더 크다. 저성장일수록 안정적인 일자리를 찾고자 하는 경향이 강해지고 이에 따라 부동산 투자, 대학 진학, 취업이 상대적으로 용이한 수도권을 선호하기 때문이다.

<표 3-6> 2019년 비수도권 대비 수도권 주요 지표

(단위: 억 원, 개사, 명, %)

구 분	GRDP		사업체 수		취업자 수	
	억 원	비중	개사	비중	명	비중
전국	19,274,212	100.0	4,176,549	100.0	27,123,000	100.0
수도권	10,003,812	52.1	1,964,217	47.0	13,619,000	50.2
비수도권	9,240,400	47.9	2,212,332	53.0	13,506,000	49.8

자료: 국가통계포털(KOSIS).

주: 수도권은 서울, 인천, 경기이며, 비수도권은 세종을 포함한 광역자치단체를 기준으로 함.

지역이 소멸되지 않기 위해서는 사람이 살아야 하며, 사람이 살기 위해서는 지역이 살기 좋은 곳이어야 한다. 여기서 살기 좋다는 말의 의미는 지역 경제 상황이 양호하다는 것이며 이는 지역에 좋은 일자리가 많아 경제활동이 활발하게 이루어진다는 의미로 귀결된다.

지역의 제조업이 쇠퇴하면서 지방의 위기는 더욱 심각해지고 있다. 연구개발은 수도권에서 하고 공장과 생산기능은 지방이 담당하는 제조업 구조에서 제조업의 위기는 곧 지방의 위기를 의미한다. 저출산·고령화라는 인구구조의 변화에 지역의 대부분은 위기를 넘어 ‘소멸’이라는 전망까지 나오고 있는 상황이다. 이러한 지역의 위기에 대응하여 교육과 연계한 일자리 창출 모델을 검토하기 위해 지자체와 지방대학을 중심으로 지역혁신을 통한 지역혁신플랫폼 구축이라는 새로운 일자리 창출 모델을 분석하여 다음과 같은 결론을 내렸다.

첫째, 지역의 위기 속에서 우리는 지방대학의 경쟁력을 높이고 교육혁신을 통해 일자리와 연계할 수 있는 방안을 보다 심도 있게 고민할 필요가 있다. 지역 인구 균형의 상실 및 수도권과 지방 간 경제력 격차의 심화는 국가 장래를 바꿀 수 있는 핵심 사항이지만 수도권을 포함한 전국 자치단체의 공감대가 형성되지 않으면 효과적으로 대응하기 어려운 문제라는 데 전문가들은 동의하고 있다. 국회 입법조사처가 올 6월 발표한 보고서 ‘지방대학 신입생 충원 현황과 정책 및 입법과제’에서 “지방대학이 직면한 위기의 원인은 복합적이고 다양하므로 정부는 지역 간 균형발전과 산업개발, 일자리 정책, 문화 진흥 등을 종합적으로 고려해 지방대를 육성하기 위한 정책을 추진할 필요가 있다”라고 밝혔다. 지방대의 경쟁력을 높이고 교육환경을 개선하기 위해 예산과 일자리, 산업, 문화 등을 담당하는 부처와 지방자치단체, 대학이 유기적인 협력체제를 구축해 지방대 관련 정책을 수립하고 체계적으로 추진할 필요가 있다는 것이다. 당면한 지역위기 극복을 위해서는 올해 정부가 수립한 다양한 유관 정책과 사업을 기반으로 한 범정부 차원의 대책이 필요하다. 지방대학의 위기가 단순히 대학의 위기를 뛰어넘어 지방소멸이라는 극단적인 상황으로 치달을 수 있음을 인지하고 보다 중장기적인 안목으로 대학과 지방자치단체의 자구노력이 요구된다고 하겠다.

둘째, 지자체가 지역혁신사업의 계획 수립 주체이지만, 사업의 선정은 중앙부처 주도로 이루어지는 하향식 프로세스가 여전히 작동하고 있다. 지방에

돌아가는 예산 규모의 총액에서 순증액이 별로 없고 여전히 중앙부처의 주도로 사업 선정이 이루어지는 상황에서 형식적인 컨설팅을 통한 사업계획 확정 등 예산 신청 절차만 상대적으로 복잡하게 이루어지고 있는 현실이다. 성과제고와 평가 개선 방안에 가장 많이 등장하는 문장이 중앙부처의 칸막이식 예산 운용을 지양하고 지역의 사업 선택 자율성을 강화해야 한다는 내용이지만 이러한 ‘포괄적 지원’ 방식이 균특회계에서 사실상 미작동되고 있다. 사업 진행 절차상으로도 예산 신청이 과거처럼 중앙부처와 협의하는 것으로 끝나는 것이 아니라 지역 내에서는 지역혁신협의회를, 중앙에서는 국가균형발전위원회를 거쳐야 하므로 절차가 복잡하고, 이에 따라 사업 시작 시기가 늦어질 수밖에 없는 구조적인 문제도 존재한다.

결국 지역혁신, 지역혁신체계, 지역 주도 등 지역의 역할은 지속적으로 강조되고 있으나 절차적으로는 지역 거버넌스의 핵심인 지역혁신협의회와 기능과 역할이 유명무실해질 수밖에 없는 구조적인 문제점을 안고 있다. 지역혁신협의회 구성 또한 형식적 겸임 문제와 실질적인 권한 위임이 없고, 혁신사업의 기획과 조정이 어려운 상황이다. 대다수 지역에서 지역혁신협의회가 지자체장의 결정을 사후 승인하는 형식기구로 존재하여 지역혁신사업의 유기적 연계를 위한 심의기구의 역할도 수행하기 어렵다. 또한 여전히 대다수의 지역혁신사업은 중앙부처에서 기획되고 중앙부처가 선정하는 상황으로 지역 자체에서 사업을 기획하더라도 중앙부처의 입맛에 맞게 재수정해야 하는 상황이다.

마지막으로 지역혁신과 대학 교육의 혁신을 통한 지역인재 육성, 지역인재의 정착에 시행되는 지원이 교육 연계 일자리 모델이 성공적으로 운영되기 위해 선행되어야 하지만 구체적인 연계 정책은 부재한 것이 현실이다.

과연 지역에서 좋은 일자리는 무엇인가. 공학을 기반으로 하는 일자리가 좋은 일자리인가? 연구개발에 종사해야 좋은 일자리를 가졌다고 할 수 있는가? 교육 연계 일자리는 특정 분야의 일자리 창출에 집중되어서는 안 된다. 사회를 구성하고 있는 일자리는 다양하다. 이 모든 일자리가 좋은 일자리가 되기 위해 어떤 교육이 선행되고 어떤 인력이 양성되어야 하는 것인가에 대한 고민은 지역별로 다를 것으로 사료된다. 현재의 지역 상태를 고려하여 지역에서 시행되는 도시계획, 문화, 복지 정책 등 거시적 관점에서 접근해야 하며 지역의 상황과 위기에 맞는 재정과 제도의 유연성이 필요하다.

제4장

원도심쇠퇴형: 영도구 도시재생 일자리 사례

제1절 도시재생과 일자리

1. 도시재생사업의 개념과 방향

도시재생(Urban Regeneration)이란 인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량 강화, 새로운 기능의 도입·창출과 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화하는 일련의 과정을 의미한다(도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법 제2조).

2006년 국토부의 「건설교통 R&D 로드맵」에 따라 국가의 미래 신성장 동력산업(VC-10 과제)의 하나로 도시재생 분야가 채택되면서 한국에서도 본격

적으로 대중화되기 시작했다. 그 당시 도시재생사업의 필요성은 ‘원도심 쇠퇴’ 해소와 더불어 지방 중소도시의 전반적 쇠퇴 심화, 현행 도시정비제도 등 기존 대응 수단의 한계, 탄소배출 저감과 에너지 절약에 취약한 구도시 구조, 구도심부의 비효율적 토지이용과 도심 개발 기획력 미흡(도시재생사업단, 2014) 등이 도시재생사업의 필요성으로 제시되었다.

이처럼 우리나라 도시재생사업의 출발점은 도시경쟁력 확보를 위한 물리적 환경 재생이었다. 하지만 기존 도시개발 사업과 달리 지속가능한 지역의 경쟁력을 확보하고, 그와 더불어 지역주민의 정주 환경을 조성하기 위한 일자리 창출이 도시재생의 새로운 목표로 대두되기 시작했다. 이에 2017년 7월 문재인정부는 지역 주도로 도시 공간을 혁신하고 일자리를 창출하는 ‘도시재생 뉴딜’ 정책을 10대 국정과제에 포함시키고, 도시경쟁력 강화와 삶의 질 개선을 위한 도시재생사업을 추진해 오고 있다.

[그림 4-1] 기존 도시재생사업과 도시재생 뉴딜 사업 비교



자료: 도시재생종합정보체계 홈페이지(<https://www.city.go.kr/mobile/info/newDeal/newDeal01/link.do>).

[그림 4-1]과 같이 도시재생사업이 변화한 가장 큰 배경은 전국적으로 인구 감소 지역이 확대되고 있다는 점이다. 특히 지방의 중소도시는 초고령화 사회

로 빠르게 이전이 이루어지고 있으며, 이미 기초지자체 단위에서는 초고령사회로 접어든 곳도 있다. 2015~2040년 전국 229개 지방자치단체의 전체 인구변화를 분석한 한국지방행정연구원(2016)의 「저출산·고령화에 의한 소멸지역 분석」에 따르면, 제2의 도시로 불리는 부산광역시 소속 구군 중 56.3%가 위험지역에 포함되어 인구감소 위험도가 가장 높은 지역으로 나타났다.

이러한 문제점을 해소하기 위해 도시재생 뉴딜 사업은 중앙 주도(Top-Down) 방식에서 지역 주도(Bottom-Up) 방식으로 사업 추진체계를 변경하고, 도시개발과 유사한 대규모 계획중심 사업이 아니라 마을주차장이나 커뮤니티센터 등 생활밀착형 인프라와 주거복지 실현 중심의 사업에 치중하기 시작했다. 또한 마을관리협동조합, 사회적 기업 등 사회적 경제 모델 육성을 통해 주민 재정착과 지역 일자리 창출을 목표로 하고 있다.

도시재생사업 추진 과정에서 생활공간으로서 ‘지역’의 중요성이 확대됨에 따라 도시재생 뉴딜 사업의 유형은 대상 지역과 특성, 사업 규모 등에 따라 아래와 같이 5가지로 구분된다.

<표 4-1> 도시재생 뉴딜 사업의 유형별 주요 내용

사업 유형	사업의 내용
우리동네살리기(1) [소규모 주거]	생활권 내 도로 등 기초 기반시설은 갖추고 있으나 인구 유출, 주거지 노후화로 활력을 상실한 지역 대상의 소규모 주택 정비사업 및 생활편의시설 공급 등으로 마을공동체 회복
주거지원형(2) [주거]	원활한 주택개량을 위해 골목길 정비 등 소규모 주택정비의 기반을 마련하고, 소규모 주택정비사업 및 생활편의시설 공급 등으로 주거지 전반의 여건 개선
일반근린형 [준주거]	주거지와 골목상권이 혼재된 지역을 대상으로 주민공동체 활성화와 골목상권 활력 증진을 목표로 주민공동체 거점 조성, 마을가게 운영, 보행환경 개선 등을 지원하는 사업
중심시가지형 [상업]	원도심 공공서비스 저하와 상권 쇠퇴가 심각한 지역을 대상으로 공공기능 회복과 역사·문화·관광과의 연계를 통한 상권의 활력 증진 등을 지원하는 사업
경제기반형 [산업]	국가·도시 차원의 경제적 쇠퇴가 심각한 지역을 대상으로 복합앵커시설 구축 등 신경제 거점을 형성하고 일자리를 창출하는 사업

자료: 도시재생종합정보체계(<https://www.city.go.kr/portal/policyInfo/urban/contents04/link.do>).

2. 도시재생사업과 일자리

도시재생 뉴딜 사업은 ‘뉴딜(New Deal)’이라는 명칭에서도 알 수 있듯이 지역맞춤형 일자리 창출을 주요 과제로 한다.

도시재생사업에서 창출되는 일자리는 주민 주도의 지속가능한 사업 추진과 관리·운영에 기여할 뿐만 아니라, 지역사회 경제 활성화의 선순환구조를 만들 수 있어야 한다(고영우 외, 2019).

그러한 점에서 도시재생 뉴딜사업 추진 대상지를 중심으로 연구를 수행한 국토연구원은 보고서 「일자리 창출을 위한 도시재생사업 활성화 방안」(2019)에서 일자리의 양과 질적 속성의 특성 파악과 고려가 필요하다는 점을 강조했다. 특히 청년 이외의 중장년층이나 창업 이외의 일자리에 관심이 저조한 도시재생형 일자리 모델의 한계점을 지적함과 더불어 일자리 유형에 따른 정책 지원의 차별화가 필요함을 강조했다.

<표 4-2> 도시재생 일자리 특성

사업 유형	사업의 내용
사업단계별	<ul style="list-style-type: none"> • 건설단계: 한시적 건설 관련 일자리 / 직업훈련 시행 일자리 • 사업추진 / 운영관리 단계: 창업고용센터, 도시재생회사, 도시재생지원센터 활동가, 마을안내자, 서포터스, 사회적경제조직 창업 등
일자리속성별	<ul style="list-style-type: none"> • 직접적 일자리: 도시재생지원센터, 도시재생사업 시설 운영지원을 통한 일자리 • 간접적 일자리: 시설 개선에 따른 창업, 관광객 증가, 접근시간 단축, 물동량 증대 등이 유발하는 새로운 일자리
창출분야별	<ul style="list-style-type: none"> • 공공 분야: 도시재생활동가 및 전문가 양성 • 지역산업 / 민간 분야: 도시재생 관련 창업 및 신규 일자리 창출 • 사회적 경제 분야: 마을기업, 지역재생회사 등

자료: 임상연 외(2019), 국토연구원.

<표 4-2>에서 알 수 있듯이, 현재 파악되는 도시재생형 일자리의 주요 특성은 물리적 환경 재생과 도시재생 인프라 조성이 연계되는 취·창업에 집중되어 있다.

이는 도시재생형 일자리 창출 정책과제에서도 잘 드러난다. 국토교통부가 제시한 도시재생 뉴딜 로드맵에서는 일자리 창출을 추진하기 위한 전략으로 ‘도시재생 경제활성화’를 설정했으며, 이에 따른 주요 실천과제는 <표 4-3>과 같다.

<표 4-3> 도시재생형 일자리 창출 주요 과제

실천과제	주요 내용
뉴딜형 청년 스타트업	창업 인큐베이팅 공간 조성(5년간 100곳) 청년 멘토링과 컨설팅
도시재생 경제조직 육성	‘터세로이’ 사업 착수 / 예비사회적 기업 지원(5년간 250개)
민간참여 활성화	복합개발리츠 활성화 / 공간지원리츠 도입
주택도시기금 지원 확대	재생사업 직접지원 활성화 / 지원 대상 확대

자료: 국토교통부, 2018a.

<표 4-3>에서 알 수 있듯이 도시재생 뉴딜 사업은 침체한 원도심을 청년 창업과 공동체 일자리 조성의 장으로 재생하기 위한 인적·물적 인프라를 확보하는 것을 주요 과제 중 하나로 제시하고 있다. 그중 ‘터세로이’¹⁹⁾ 사업은 대표적인 도시재생형 일자리 창출 모델로 제시되고 있다.

‘터세로이’ 사업은 다양한 도시재생형 비즈니스 모델이 개발되고 지원됨에 따라 주민과 청년들이 지역에서 다양한 일자리를 찾을 수 있는 복합 인프라를 조성하는 것을 목표로 한다. 지역의 건축가 및 설비·시공 기술자 등이 일정 조건을 충족²⁰⁾하는 경우 ‘터세로이’ 사업자로 지정받아 창업공간 임대, 초기 사업비 지원 등을 받고 노후 건축물 개량사업을 수행할 수 있게 한다. 청년건축가 스타트업이 터세로이 사업자로 지정되고, 이후 사회적기업이나 협동조합 등 도시재생회사(CRC: Community Regeneration Corporation)로 선정되면 지역 중심의 기업으로 뿌리내릴 수 있게 된다.²¹⁾ 그 외에도 청년창업가, 스타트업

19) 지역 건축사 및 건축 관련 기업들의 창업을 통해 지역 내 노후건축물 개선사업을 우선 수행할 수 있도록 지원하는 제도.

20) 지역 청년 및 주민 고용, 이익의 지역 재투자 등.

21) 도시재생지역에서 요구되는 다양한 사업 분야(집수리 등 소규모 목공업, 축제 등 문화예술 기반사업, 마을카페·식당 등 외식업)에 창업하는 청년 스타트업 등을 국토교통형 예비

등은 총 100곳 이상의 구도심에 조성되는 시세 50% 이하의 창업 육성(인큐베이팅) 공간을 저렴하게 임대하고 주택도시시기금 저리 융자, 특례 보증 등의 지원을 받을 수 있게 된다.

이러한 도시재생형 일자리 정책은 국토교통부가 2018년도 발표한 ‘국토교통 일자리 로드맵’에도 반영되었다.

우선 ‘실질적 창업기반 조성’ 목표로, ‘도시재생을 통한 지역 창업공간 조성’을 전략과제로 제시하고 있으며, 그 세부 내용은 <표 4-4>와 같다.

<표 4-4> 도시재생형 일자리 창출 주요 과제: 일자리 기반 조성

실천과제	주요 내용
창업지원형 어울림플랫폼 및 공공임대상가 조성	<ul style="list-style-type: none"> · 도시재생 지역 창업지원 + 주거기능 탑재 ‘어울림플랫폼²²⁾ 조성 · 지역 청년 창업자에게 최대 10년 동안 시세 80% 이하 임대료의 공공임대상가(가칭 ‘공공상생상가’) 공급 ⇒ 2022년까지 어울림플랫폼, 상생상가 각 100곳 조성, 일자리 2,900개 창출
첨단산업 기반 재생을 통한 창업공간 조성	<ul style="list-style-type: none"> · 도시재생 지역 특성에 따라 주력 산업시설과 주거 및 상업시설 등이 복합된 첨단산업공간²³⁾을 매년 평균 3곳 조성 ⇒ 2022년까지 첨단창업지원센터 15곳 조성, 일자리 300개 창출
지역 대학과 전통시장을 활용한 청년 창업공간 조성	<ul style="list-style-type: none"> · 대학이 주도하고 청년, 지자체 등이 협업해 대학 인근을 지역거점으로 재생하는 대학타운형 도시재생 뉴딜사업 추진 · 중기부와 함께 구도심 내 전통시장 및 상권을 ‘상권 활성화 연계형 뉴딜사업’으로 선정하여 청년상인 지원을 위한 청년몰 조성 ⇒ 2022년까지 지역공헌센터, 청년몰 등 20곳 조성, 일자리 600개 창출

자료: 국토교통부, 2018b.

사회적 기업으로 우선 지정(연 50개 이상).

- 22) 도시재생 활력 견인 복합 앵커시설로 연 20개소 설치 목표. 창업지원형, 청소년복지형, 문화생활형 등 3개 유형이 있으며, 그중 창업지원형과 관련해 저렴한 임대료로 창업공간을 제공하고 창업전문기관이 입주해 통합 지원하는 계획을 수립했다.
- 23) 교육/연구/업무/금융/정부 유관기관 등이 집적되어 종합적 창업지원.

또한 지역의 삶을 일자리 창출 기반으로 조성하기 위해 ‘도시재생 뉴딜 사업을 통한 지역 일자리 창출’을 전략과제로 제시했으며, 그 세부 내용은 <표 4-5>와 같다.

<표 4-5> 도시재생형 일자리 창출 주요 과제: 지역 일자리 창출

실천과제	주요 내용
도시재생 거버넌스 일자리	<ul style="list-style-type: none"> · 도시재생 거버넌스 전문인력 양성, 도시재생대학 운영, 창업지원 등을 수행하는 ‘도시재생지원센터’ 채용 ⇒ 2022년까지 도시재생 전문인력 12,500명 양성(연 2,500명), 도시재생지원센터 300곳 확대, 일자리 1,200개 창출
도시재생 창업지원	<ul style="list-style-type: none"> · 도시재생 스타트업 초기 사업화 비용, 컨설팅, 네트워크 조성 등을 지원해 창업 환경 조성 ⇒ 2022년까지 국토교통형 예비사회적 기업 250개 지정·지원, 일자리 1,250개 창출 · 모태펀드(중기부)²⁴⁾를 활용하여 도시재생 지역 내 경제조직(청년창업가, 소셜벤처, 사회적기업 등)에 지원 검토
지역기반 일자리 창출	<ul style="list-style-type: none"> · 티새로이 사업: 지역업체 노후건축물 개량사업 사업자 지정 및 육성 · 소규모 재생사업: 점단위 소규모 프로젝트 사업 추진 및 협동조합 등 경제조직으로 발전한 일자리 창출 · 마을관리협동조합²⁵⁾: 단독·다가구주택, 연립주택, 공용주차장 등 기초생활 인프라를 관리하는 협동조합 설립 ⇒ 2022년까지 티새로이 사업자 100곳, 소규모 재생사업 250곳, 마을관리협동조합 100곳 설립 추진, 일자리 2,100개 창출

자료: 국토교통부, 2018b.

임상연 외(2019)의 연구에서 지적한 바와 같이 도시재생형 일자리 관련 정책 현황에서 여전히 도시재생 활성화가 주된 목표로 제시되고 있다. 도시재생

24) 개별사업에 투자하지 않고 하위펀드에 투자하는 펀드로, 중기부/환경부/고용부/교육부/문화부/특허청 등에서 자체 계정으로 운영 중.

25) 주민을 조합원으로 하는 협동조합으로 조합원의 출자금, 마을상점, 공공임대주택 관리 등 수익사업 이익을 통해 운영. 조합원은 아파트 관리비와 유사한 조합원비를 납부함으로써 청소서비스 등 노후 주거지에 부족한 각종 서비스 향유.

선도·일반지역 공모 평가기준에서도 일자리 창출은 높은 배점을 부여받고 있으나, 지속가능한 일자리는 언급되지 않는다. 도시재생 정비사업 직접고용 한 시적 일자리, 재정보조를 통한 민간 차원의 사회적기업 육성 방식이 주된 실행계획이다. 정책의 방향 또한 민간이 일자리를 창출할 수 있는 조건을 만들어 주기보다는 직접적인 재정 투입에 초점을 맞추고 있다.

지역에 기반한 도시재생 거버넌스 체계 구축과 전문인력 육성을 위한 역량 강화, 지원조직 육성 등을 대상으로 한 정부 지원과 관심이 부족하고, 도시재생과 연관된 각 부처 사업 연계가 미흡해 사업 간 시너지효과 창출에 한계가 있다(국토교통부, 2018a: 8)는 내부적인 한계점도 드러난다.

도시재생 대상지는 급격한 인구 및 사업체 감소, 건축물의 물리적 노후로 인한 주거환경 및 지역경제의 심각한 침체(고영우 외, 2019: 210)의 문제점을 안고 있기에 사업 종료 이후 지역경제 활성화와 연계할 수 있는 방안이 마련되어야 지속가능한 일자리로 연계될 수 있다. 또한 도시재생의 ‘결과’가 아닌 ‘수단’으로서 일자리 창출에만 집중해서는 안 되며 산업을 고려하여 도시재생을 통한 일자리 창출 전략 마련이 필요(권유상 외, 2018: 111)하다는 지적에 노출될 수밖에 없다.

청년창업 육성이라는 틀에서 벗어나 지역주민 취·창업 활성화 방안 마련의 필요성도 높다. 청년창업 플랫폼 조성, 창업 컨설팅 지원 등이 이루어지는 과정에서 원주민과 이주민 간 갈등 관리, 토착 상권과 연대 방안, 생산-유통-소비의 가치사슬 확보 방안 등의 모색이 필요하다.

선행연구를 통해 도출된 이들 시사점은 도시재생사업의 특성과 일자리 창출의 방향이 ‘공동체’ 이해에서 출발해야 할 필요성을 제시한다. 또한 도시재생형 일자리 창출과 관련해서는 우선 활성화 계획 수립 단계에서 공동체 맞춤형 도시재생과 일자리 모델이 결합되고, 실시설계와 역량 강화 단계에서 인적·물적 인프라가 확보되어야 한다. 더불어 거버넌스와 사후관리 단계에서 이를 지속가능한 공동체 사회자본으로 육성해 나갈 조직과 가치사슬 생태계가 조성되는 과정이 반드시 필요하다.

3. 공동체 기반 도시재생 일자리 모델의 방향

국토교통부의 도시재생형 일자리 로드맵에서 알 수 있듯이 도시재생 현장에서 일자리 창출과 창업 지원은 공동체의 인적·물적 자원 활용에서 출발한다. 이를 위해서는 청년창업가와 기술인 등 외부의 인적자원을 공동체 내부로 유입하고, 사회적기업이나 협동조합 등 사회적 경제 모델을 육성함으로써 공동체와 구성원이 더불어 잘 살아갈 수 있는 지속가능한 일자리 창출 기반이 조성되어야 할 것이다. 따라서 도시재생형 일자리 모델을 논의하기 위해서는 반드시 공동체 자원을 운영관리하는 방안이 모색되어야 한다.

이러한 관점에서 도시재생은 공동체의 인적·물적 자원을 활용한 경제활성화와 일자리 창출을 목표로 하며, 도시재생형 일자리 모델이 성공하도록 하기 위해서는 공동체 접근부터 선행되어야 함이 강조된다. 이와 관련해 장수찬(2017)은 해외의 마을만들기 성공사례를 통해 공동체와 지역경제의 활성화 그리고 이를 통한 일자리 창출 기반 조성의 관점을 제시한 바 있다.

<표 4-6> 마을만들기, 공동체, 지역경제 활성화와 일자리 창출 사례

사례	일자리 창출 기반 조성
뉴욕 할렘지역 마을만들기	<ul style="list-style-type: none"> · 노후주거지, 마약, 폭력의 문제점을 해결하기 위한 마을만들기 운동으로 마을 단위 파티, 저소득층 학생 가정학습 제공, 워크숍 ⇒ 뉴욕시 당국의 지역 복원 사업으로 시 소유 주택을 세입자에게 양도, 지역경제 재생 효과
버지니아 아이반호 농촌 마을만들기	<ul style="list-style-type: none"> · 주요 기업 이탈로 발생한 경제위기와 리더십 공백을 해소하기 위해 세미나, 마을회의, 모금, 정치경제 시스템 학습 활동 ⇒ 지역산업 활성을 통한 마을 복원 운동 활성화
오클랜드 마을만들기	<ul style="list-style-type: none"> · 물이 부족한 문제점을 해소하기 위한 마을 회합 구성 및 위원회 조직 ⇒ 우물개선사업 재정 확보 및 관리자 일자리 창출

자료: 장수찬, 2017.

이들 사례는 공동체를 기반으로 한 생활권역 내부에서 구성원 간 공동체 의식 형성이 선행되고, 신뢰와 호혜적 규범이 구성될 때 비로소 내외부 자원

을 효율적으로 주고받는 네트워크가 형성될 수 있음을 보여준다.

위의 사례에서 발견되는 공통점을 분석한 결과, 다음과 같은 3단계가 발견되었다(장수찬, 2017: 13).

1단계: 어떻게 해야 마을 사람들의 관계망을 증진하고 유지할 것인가?

2단계: 어떻게 주민들의 문제 해결 능력과 집단 의사 결정 기술을 향상할 것인가?

3단계: 어떻게 공동 목표를 설정하고 이를 수행하기 위해 효과적으로 협력할 수 있는가?

장수찬(2017)은 이와 같은 단계를 거치면 공동체 단위의 지역경제 활성화 기반이 조성되고, 지역맞춤형 일자리 창출 모델도 도출될 수 있다고 보았다. 그리고 이렇게 형성된 일자리 모델은 지속가능한 공동체 활성화와 더불어 더 오래, 더 행복한 일자리로 유지될 수 있을 것이다.

이처럼 도시재생형 일자리 모델은 공동체를 이해하는 데서 출발해야 하며, 공동체 자원을 어떻게 효율적으로 유지관리할 것인가와 더불어 새로운 자원을 창출할 것인가와 병행해 고민되어야 한다. 이와 관련한 체계적인 접근을 한 연구자가 오스트롬(Ostrom, 1990; 2010)이다.

개인의 합리적 선택이 공공의 이익에 악영향을 미친다는 이른바 ‘공유의 비극’ 현상을 정부나 시장이 아닌 ‘공동체 중심의 자치제도’를 통해 해결할 수 있는 방안을 제시해 2009년도 노벨 경제학상을 수상한 오스트롬은 도시재생형 일자리 모델을 구상하는 데 매우 중요한 지침을 제공한다. 특히 사용자들이 자치적으로 관리하는 공유 자원 관리체계에서 나타나는 정교한 제도적 장치를 분석함으로써 집합행동의 문제를 극복하고자 하는 방안을 제안했다는 점에서 공동체 경제 활성화와 맞춤형 일자리 창출의 방향이 발견된다.

오스트롬이 제시한 해결책은 많은 사용자가 단일 공유자원에 의존해 경제 활동을 할 때 이들 각자가 행하는 대부분의 행위는 자신뿐 아니라 다른 사용자에게도 영향을 미친다는 데서 출발했다. 따라서 각 구성원은 자신의 개별적 선택 대안을 평가할 때 다른 사람의 선택도 염두에 두어야 하므로, 필연적으로 ‘조직화’의 규범이 마련되어야 한다는 점을 강조했다. 이를 입증하기 위해 오스트롬은 공동체 공유자원 관리를 성공적으로 수행한 사례를 <표 4-7>과 같이 분석했다.

<표 4-7> 공동체 공유자산 관리 성공 사례

	공유자산 접근권	지배규칙	감시/규칙 집행권	특징
스위스 퇴르벨	공동체 성원으로로서의 관리가 주어진 시민들	겨울나기 규칙 (비례배분규칙)	현지관리자	<ul style="list-style-type: none"> • 수세기에 걸친 토지의 안정된 생산성 유지 • 사용자들이 공유자원에 대한 주요 결정권 보유
일본 산악지대	개인이 아닌 '세대'	공유지 유지를 위해 각 세대에 부과된 성문화된 규칙 (집단직업 참여와 기여)	부락별 고유 감시 및 제재 메커니즘	인구증가현상 발생 시 규칙이 불안정해질 수 있음 ※ 세대 구성원 편차
스페인 우에르타- 발렌시아	토지와 결부된 수리권을 가진 구성원	관개용수 배정원칙 (관계지 면적에 비례한 관개용수)	<ul style="list-style-type: none"> • 7개 대수로 관리인들이 자치권을 갖는 관개공동체 조직 • 책임행정관관리선출권은 관개용수를 받아 쓸 수 있는 토지소유농민 • 관개수로 물공급 운반체 	550년 이상 이어진 농민들의 회합과 규칙제정을 통해 감시활동 수준이 매우 높음
필리핀 잔제라	공동체 구성원	비양 터 다가 계약	<ul style="list-style-type: none"> • 공동체 • 조합대표(미에스트로) • 조합원들을 공공노동에 동참 • 행정서기, 총무, 요리사 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 모아둔 돈이 없는 사람들이 토지의 장기적 사용권 및 물을 확보하는 방법으로 발전 • 지분분할 문제를 환경 변화에 따라 다양하게 대처

자료: Ostrom(1990), pp. 126-170; 재구성.

스위스 티르벨은 공유자산인 초원을 유지관리하기 위해 수백 년에 걸쳐 1,483개 항목에 이르는 합의안을 수립해 왔다. 1517년 작성된 조례에서 ‘여름철 초지에 내보낼 수 있는 소의 수는 겨울철에 자신이 사육할 수 있는 소의 수만큼만 허용된다’라고 규정한 겨울나기 규칙이 대표적이다.

일본 산악지대의 부락은 여러 세대로 구성된 ‘구미’가 회계와 분배의 단위가 되며, 공유지 산출 증대를 위한 집단 작업에 부락민이 참여할 의무를 운반제로 부여했다.

스페인 발렌시아는 550년 이상 농민이 수로를 공유하는 사람들과 회합을 통해 규칙을 만들어 왔으며, 갈등 해소를 위해 7개의 대수로 관개인들이 자치권을 가지는 관개 공동체를 조직했다. 높은 감시활동 수준과 위반 시 엄격한 대가를 치르는 것으로 공동체의 감시규칙 집행권도 확보했다.

필리핀 잔제라는 공용 관개 시설을 만들기 원했던 토지 소유 농민과 자기 토지를 얻기 위해 서로 힘을 합친 개인으로 만들어진 체계이다. ‘토지의 공유’라는 뜻의 ‘비앙 티 다가(biang ti daga)’ 계약에서 토지 소유권은 지주들에게 속하지만, 이용권은 잔제라 공동체로 확대된다. 물론 공동체 지분 소유자는 잔제라의 일에 노동력과 물자를 제공할 의무도 갖는다.

오스트롬이 제시한 사례의 공통점은 수 세기에 걸쳐 이어진 ‘공동체의 믿을 만한 구성원’이라는 신뢰와 평판을 유지하는 데 매우 정교한 체계와 규칙을 만들어 왔으며, 이는 미래의 할인율을 대폭 낮추었다는 점이다. 즉, 현재의 투자가 현 세대뿐만 아니라 다음 세대로까지 혜택을 누리게 할 것이라는 확신이 형성되었다. 이러한 공동체 기반의 제도적 견고성은 지속가능한 경제활동 시스템의 원동력이 되었다.

앞서 언급한 바와 같이 도시재생 현장에서는 공동체 공유자원을 지역경제 활성화 및 지역맞춤형 일자리 창출과 연계하기 위한 방안이 적극 모색되고 있다. 그런 점에서 공동체 공유자원의 사용자들을 어떻게 집합행동의 조직화로 이끌어내는지 그리고 그 과정에서 제도적 견고성을 위한 감시와 통치체계는 어떻게 구성되어지고 있는지에서는 오스트롬의 관점이 적용될 필요성이 발견된다. 이는 지방소멸 위기 극복을 위한 지역 일자리 연구에서도 매우 중요한 방향성을 제시하는 부분이다.

제2절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 설계

가. 도시재생형 일자리 사례 연구를 위한 분석모형

지금까지 살펴본 바에 따라 도시재생형 일자리 사례 연구를 위한 관점은 아래와 같이 정리된다.

첫째, 신규와 단기 일자리 등 일시적인 양적 증가를 도시재생형 일자리 모델로 파악하는 데는 한계가 많다. 일자리의 양적 특성보다는 지역맞춤형과 지속가능성이라는 질적 특성의 성찰이 더욱 중요하다.

둘째, 위와 같은 관점에서 도시재생형 일자리 모델은 공동체의 공유자산과 연계한 고찰이 요구된다. 도시재생 현장에서의 일자리는 도시재생사업을 통해 형성되는 유무형의 인프라를 기반으로 한다. 도시재생 인프라는 개인의 사유재산이 아닌 공동체의 공유자원 성격이 강하므로, 일자리 모델 분석 역시 이와 같은 공유자원을 중심으로 한 관점이 반드시 필요하다.

셋째, 외부 청년이나 전문가 유입으로 이루어지는 일자리 창출보다는 주민 체감형 일자리 창출의 분석이 요구된다. 도시재생사업으로 형성된 공유자산의 접근권, 이에 관한 내부적인 운영관리 규칙과 집행권이 함께 고찰될 때 비로소 지역공동체 간 지속발전성과 회복탄력성(resilience)²⁶⁾을 높일 수 있다. 즉, 다양한 사회·경제적 외부 변수와 내부 문제점이 발생했을 때도 이를 해결하거나 극복할 수 있는 자생력이 확보된다.

이런 관점에서 도시재생사업 추진 과정에서 지역맞춤형 일자리 창출의 필요성에 공감대를 형성하고, 양적·질적 측면에서 조사를 수행한 임상연 외(2019)의 연구가 제시하고 있는 일자리 분석 방법론 모델(〈표 4-8〉 참조)을 주목할 필요가 있다.

26) 크고 작은 다양한 문제점에 대한 인식을 도약의 발판으로 삼아 더 높이 뛰어오르는 근력. 물체마다 탄성이 다르듯, 사람이나 공동체에 따라서도 탄성이 다르다. 문제 해결의 효율성을 확보하기 위해서는 회복탄력성이 높아야 한다.

<표 4-8> 재생사업 일자리 속성 평가 기준

관련 항목		재생 관련 항목
고용 유형		1) 공공분야(도시재생지원센터, 시설 유지 및 관리, 활동가) 2) 사회적 경제(마을기업, 협동조합, 사회적협동조합) 3) 지역 산업 / 경제(창업)
고용 기회	고용개방성	지역 내외(사업지, 해당 시군구) 자격조건
	취약계층고용	청년, 여성, 고령, 장애인
고용 형태	기존 고용 형태	미취업, 비정규직, 정규직 일용 근로, 임시 근로, 상용 근로 한시적 및 기간제 근로, 시간제 근로, 파견 / 용역 / 호출 / 특수고용, 전 시간 근로
	현재 고용 형태	비정규직, 정규직 상용 근로, 임시 근로, 일용 근로, 상근직 한시적 및 기간제 근로, 시간제 근로, 파견 / 용역 / 호출 / 특수고용, 전 시간 근로
고용 안정성	고용 기간	1, 6, 12개월 단위
	근로 시간	4, 8시간 단위
	4대보험 가입 여부	
수입	평균 임금	임금 만족도
	임금수급기간	시급, 주급, 월급, 연봉
	임금 형태	정기 임금, 지역 화폐, 배당금 등
재생사업 과의 연계	재생사업을 통한 교육 및 학습 여부	
	협동조합 설립 및 가입 여부	
고용 만족도		고용 기회 만족도 고용 형태 만족도 고용 안정성 만족도 수입 만족도 전반적 만족도

자료: 임상연 외(2019), p. 54.

한편 도시재생 일자리 모델이 원도심 쇠퇴의 대안적 방향으로 제시되기 위해서는 공동체의 관점에서 일자리를 측정, 진단하고 지속가능성을 살펴보아야 할 필요성을 강조한 바 있다. 이와 관련해 검토한 오스트롬의 ‘공유자원 관리 규칙’은 <표 4-9>와 같이 정리된다.

〈표 4-9〉 공유자원 관리 디자인 원리

디자인 원리	주요내용
명확한 경계	공유자원의 범위와 사용자의 경계가 명확해야 함
적합한 규칙 체계	이용할 수 있는 자원의 양 등을 정한 규칙은 현지의 조건에 부합되어야 함
집합 선택 공간	규칙에 영향을 받는 사람은 규칙 수정 과정에 참여해야 함
감시활동	공유 자원 현황은 적극적으로 감시되어야 하고, 감시감독자는 자원 이용자 중 선발되어야 함
누진제재	규칙 위반자는 잘못된 경중에 따라 강도가 높아지는 점증적 제재를 받아야 함
갈등해소기제	사용자 간 분쟁을 해결하기 위한 지역 수준 갈등 해결장치가 마련되며, 이해당사자는 이를 저렴한 비용으로 이용할 수 있어야 함
자율조직관리	공유자원 사용자들이 스스로 제도를 만들 수 있는 권리가 보장되어야 하며, 외부 권위에 의해 도전받지 않아야 함

자료: Ostrom(1990), p. 322, 재구성.

〈표 4-8〉은 도시재생형 일자리 영역에서 형성된 고용관계를 근로자와 창업자의 관점에서 〈표 4-9〉는 이들이 지속적으로 경제활동을 수행해 나갈 공동체의 관점에서 고찰한다는 측면에서 각각 의미를 갖는다. 이와 같은 두 가지 관점이 원도심 쇠퇴와 도시재생 일자리 모델에서 공통적으로 진단되어야 할 필요성에 근거해 본 연구에서는 〈표 4-10〉과 같은 도시재생형 일자리 사례 연구 지표를 제시한다.

〈표 4-10〉은 선행연구 분석을 통해 도출된 도시재생형 일자리 모델 분석 지표를 포함해 도시재생사업의 특성과 공동체의 공유자원 관리 원칙을 결합한 것으로 고용관계-도시재생-공동체의 관점을 동시에 고찰할 수 있는 특징을 지닌다.

<표 4-10> 원도심 쇠퇴와 도시재생 일자리 분석 지표

관련 항목		분석 지표
고용 관계	일자리 유형	- 근로자 / 경영자(창업자) - 공공 / 민간 / 공공+민간 / 사회적경제 - 종사 분야
	일자리 기회	- 출신지역: 원주민 / 이주민 / 외부인 - 자격조건: 학력 / 전공 / 경력 / 전문성(자격증) - 취약계층 여부
	일자리 형태	[기존-현재 일자리 형태 변화 비교] - 일자리 형태: 정규직 / 계약직 / 파트타임 / 프리랜서 / 고용주 - 근무일수 / 급여
	일자리 안정성	- 계약기간 / 근로시간 / 4대보험 가입 여부
	복지	- 추가근무수당 / 퇴직금 / 인센티브 / 상호부조
	재생사업과의 연계	- 도시재생사업 교육 참여 및 역량 강화 지원 - 도시재생사업 활동 및 참여 지원
	일자리 만족도	- 현 일자리를 선택한 이유 - 현 일자리에 대한 만족도: 기회 / 형태 / 안정성 / 복지 - 향후 5년 내 이직 및 전직 가능성과 이유
도시 재생	양질의 일자리	- 도시재생형 일자리가 갖추어야 할 '양질의 일자리'요소
	지속가능 일자리	- 지속가능한 일자리를 위한 요소
	지역맞춤형 일자리	- 공동체 맞춤형 일자리를 위한 요소
	일자리 경쟁력	- 도시재생형 일자리가 갖추어야 할 경쟁력 요소
공동 체	경계	- 현재 일자리가 활용 가능한 공유자원의 범위
	규칙	- 공유자원 활용 및 이용에 대한 공동체 내부 규칙 여부
	집합선택	- 규칙에 영향을 받는 사람들의 참여도
	감시	- 공유자원 현황에 대한 감시 체계 여부 / 감시감독자 형태
	제재	- 규칙 위반자에 대한 제재 및 누진제 적용 여부
	갈등해소	- 공동체 단위 갈등 해결장치 / 갈등 해결장치 접근성
	조직관리	- 공유자원 사용자들의 제도 수립 권리 / 외부 권력 차단

나. 도시재생형 일자리 사례 연구 설계

지역맞춤형 산업 활성화와 연계한 일자리 창출을 통해 도시재생형 일자리 모델이 지속가능한 지역경제 발전과 연계될 수 있는 방향을 모색하기 위해 부산광역시 영도구 남항동과 봉래1동을 분석 대상으로 설정했다.

앞서 언급한 바와 같이 부산은 인구 감소 위험도가 가장 높은 지역으로 나타났다. 그중 영도구는 이미 초고령사회(65세 이상 인구 20% 이상)로 진입했으며, 생산인구보다 고령인구가 많은 ‘인구지진(Age-quake)²⁷⁾ 위험도도 높은 곳이다. 이러한 원도심 쇠퇴 요인을 상쇄시키고, 공동체 활성화 방안을 모색하기 위해 다음과 같은 유형의 일자리 창출을 목표로 도시재생사업이 진행되고 있다.

〈표 4-11〉 분석 대상지 도시재생 일자리 모델

대상지	주요 내용	
		사업유형
부산 영도구 남항동	일자리 지향점	수리조선 혁신으로 차세대 일자리 생태계 구축
	일자리 주요사업	- 영도 뉴딜 수리조선대학 - 중소형 수리조선업체 집적단지 조성 - 수리조선협동조합 구축 및 운영
	사업유형	중심시가지형 ²⁹⁾
부산 영도구 봉래1동	일자리 지향점	대통전수방 프로젝트를 통한 취·창업 지원 프로그램 활성화를 통해 전통산업 재생
	일자리 주요사업	- 목도노포전수방: 근대풍 어묵거리, 전수자 기술 창업 교육지원 프로그램 운영 - 창업실험방: 노포가게 분점 조성, 전수방 체험지원 - 전통산업재생방: 창의산업공간, 창고군 파사드 정비, 전통산업 프리존
	사업유형	중심시가지형 ²⁹⁾

자료: 남항동-봉래1동 도시재생 뉴딜 마스터플랜 재구성.

- 27) 영국의 인구학자 폴 윌리스가 만든 용어. 생산인구보다 고령인구가 많은 데 따른 파괴력.
 28) 국가 도시 차원의 경제적 쇠퇴가 심각한 지역을 대상으로 복합엔커시설 구축 등 신경계 거점을 형성하고 일자리를 창출하는 사업.
 29) 원도심의 공공서비스 저하와 상권 쇠퇴가 심각한 지역을 대상으로 공공기능 회복과 역사·문화·관광과 연계를 통한 상권 활력 증진 등을 지원하는 사업.

도시재생과 공동체, 일자리 관련 문헌들을 분석한 결과 <표 4-10>과 같은 분석지표가 도출되었다. 이를 활용해 <표 4-11>에서 제시한 도시재생 일자리 모델 분석 대상지 관계자와 사업 담당자, 관련 분야 전문가와 활동가, 도시재생형 일자리 지원사업 실무 관계자를 대상으로 한 심층 면담·FGI(초점집단 인터뷰)·개별 인터뷰를 진행했다. 조사 분석 과정에 참여한 참가자 현황은 <표 4-12>와 같다.

<표 4-12> 도시재생 일자리 모델 인터뷰, 심층 면담, FGI 참가자 현황

참여유형	참여일자	참가자 특성 및 ID
전문가 심층 면담	2021. 08. 30.	지방자치단체 도시재생 뉴딜 담당자(A) 도시재생 현장 총괄 담당자(B)
	2021. 10. 06.	광역도시재생지원센터 담당주임(C) 도시재생현장지원센터 코디네이터(D)
	2021. 10. 27.	창업지원프로그램 운영기관 총괄이사(E)
FGI	2021. 09. 10.	지방자치단체 도시재생 뉴딜 담당자(A) 도시재생현장지원센터 담당연구원_조선해양(F) 도시재생현장지원센터 담당연구원_물류(G) 광역도시재생지원센터 담당주임(C)
인터뷰	2021. 11. 02.	대상지 기초의회 의원(H)
	2021. 11. 15.	로컬 크리에이터 사업 참여자_창업(I)
	2021. 11. 15.	로컬 크리에이터 사업 참여자_창업 준비(J)

우선 전문가 심층 면담 과정에서는 기초지방자치단체 도시재생 뉴딜 사업 담당자와 도시재생 현장 총괄 담당자, 광역도시재생지원센터 담당 주임이자 대상지 현장지원센터 파견 담당자와 현장 코디네이터, 봉래1동 창업지원프로그램 운영에 참여한 민간기관(사단법인) 총괄 담당자가 참여했다. 심층 면담을 통해 도시재생 뉴딜 현장에서 일자리 모델이 지향해야 할 목표와 가치와 관련한 주요 키워드를 도출하였다.

FGI 수행 과정에서는 양 대상지 도시재생 뉴딜 기본계획 수립과 사업 수행을 담당하는 기초지방자치단체 담당자, 도시재생현장지원센터(영도경제기반 혁신센터) 담당연구원과 담당 주임이 참여해 다양한 관점에서의 도시재생형 일자리 모델이 지닌 함의, 추진 방향 관련 논의를 수행했다.

전문가 심층 면담과 FGI 수행 결과를 바탕으로 대상지 기초의회 의원, 로컬컬리에이터 사업에 참여하는 민간기업 실무자와 창업 예정자를 대상으로 개별 인터뷰를 수행했다. 이 과정에서 도시재생형 일자리 모델이 지닌 정책적·실무적인 관점에서의 주요 현안을 도출하였다.

연구의 추진체계는 [그림 4-2]와 같다.

[그림 4-2] 연구 추진체계도

추진단계	주요내용	조사방식
I 이론적 검토	도시재생형 일자리 모델 선행연구 분석 ▶ 도시재생+일자리 선행연구 분석 함의 및 한계 도출 ▶ 도시재생+공동체+일자리 선행연구 분석 함의 도출	문헌연구
II 분석지표 개발	공동체 맞춤형 도시재생 일자리 모델 지표 개발 ▶ [A] 도시재생형 일자리 모델 지표 개발 동향 분석 ▶ [B] 공동체 맞춤형 일자리 활성화 진단 지표 개발 ▶ [C] A+B = 공동체 맞춤형 도시재생 일자리 모델 지표 개발	문헌연구
III 조사분석	도시재생 뉴딜 관계자 면담 및 사례조사 ▶ 도시재생 뉴딜 사업 총괄 및 사업별 담당자 심층면담 ▶ 도시재생 뉴딜 취창업 프로그램 담당자 인터뷰 ▶ 관련 전문가 FGI(초점집단 인터뷰) ▶ 지방자치단체 도시재생 뉴딜 사업 담당자 인터뷰 ▶ 대상지 기초의회 의원 인터뷰 ▶ 도시재생 현장코디네이터 인터뷰 ▶ 대상지 주민창업 관계자 인터뷰	심층면담 FGI 인터뷰
IV 분석결과 및 함의 도출	조사분석 결과 정리 및 정책적 함의 도출 ▶ 도시재생형 일자리 모델이 갖는 함의 ▶ 공동체 맞춤형 도시재생 일자리 모델의 지속가능성 진단 ▶ 제도적 개선방안 및 성과관리 방안 도출	

제3절 도시재생형 일자리 사례 연구

도시재생형 일자리는 기본적인 고용관계 진단과 더불어 양질의 일자리, 지속가능성, 지역맞춤형, 경쟁력을 갖추어야 한다. 또한 공동체 간 관계성도 함께 고찰되어야 한다. 그리고 이들 항목은 도시재생사업과 공동체의 사회·경제적 특성에 연계되어야 하는 특성을 지닌다.

그런 관점에서 부산광역시 영도구 남항동과 봉래1동은 본 연구의 취지에 부합하는 공간이라 할 수 있다.

영도구는 한때 우리나라의 수산업과 해운, 특히 조선산업의 중심지였으나 관련 산업의 급격한 침체로 심각한 지역경제 위기를 맞고 있다. 조선해양 산업 전성기였던 1982년 218,750명에 달하던 인구는 2019년 118,628명³⁰⁾으로 급감해 2021년 10월 행정안전부가 인구감소 지역으로 발표하기도 했다. 가파른 인구감소는 공·폐가와 노후 건축물 확산, 생활인프라 감소 등의 문제점으로 이어지고 있다. 높은 고령화지수는 인구감소 현상이 경제활동인구를 중심으로 이루어지고 있음을 나타내는 지표이다.

이런 가운데 영도구는 다양한 유형의 도시재생사업을 유치해 오고 있으며, 그중 본 연구에서 사례연구 대상지로 선정한 남항동과 봉래1동은 각각 경제적 반향과 중심시가지형으로 진행되고 있다.

남항동 도시재생 뉴딜은 소형 영세 수리조선업체가 집적해 있는 지역 특성을 반영해 수리조선혁신센터와 기술센터를 조성하고, 해양산업의 혁신기지로 전환하는 것을 목표로 한다. 이러한 수리조선 혁신을 통해 차세대 일자리 생태계 구축을 지향하고 있다. 봉래1동 도시재생 뉴딜은 대상지 내 위치한 전통시장인 봉래시장을 중심으로 시행되는 대통전수방 프로젝트³¹⁾를 연계한 창업 실험과 취·창업 연계사업을 중심으로 일자리 모델을 만들어 오고 있다.

이들 사례는 지역의 역사문화와 사회·경제적 자원을 도시재생사업과 연계해 새로운 공동체 맞춤형 일자리 생태계를 조성한다는 점에서 도시재생형 일

30) 영도구청 통계연보, 2020.

31) 2015년부터 시행되어 온 봉래1동 일원 중심시가지 근린재생형 사업으로, 사람과 기술의 연결을 통한 중심상권 회복을 목표로 함. 전통시장 내 노포 상인들의 장인기술 전수로 고부가가치 창업을 지원하는 사업.

자리 모델에 부합한다. 또한 도시재생형 일자리 활성화로 지방소멸과 인구절벽에 임박한 문제의 해법을 모색한다는 측면에서 본 연구의 취지와도 부합하는 사례이다.

본 절에서는 부산광역시 영도구 남항동과 봉래1동을 중심으로 도시재생 일자리 모델의 추진 현황과 함의, 그와 더불어 도시재생사업 종료 이후의 지속가능성의 방향을 고용관계 진단, 도시재생사업 간 연계성 그리고 공동체 맞춤형 일자리의 관점에서 살펴보았다.

1. 고용관계

도시재생형 일자리 사례 연구에서 가장 기본적인 출발점은 고용관계의 측면을 살펴보는 것이다. 특히 본 장에서 강조한 바와 같이 도시재생형 일자리 모델은 단순히 취·창업의 양적 증가에 국한되어서는 안 되며, 도시재생과 일자리는 연계성의 측면에서 공동체 지속가능성에 부합되는 방향을 모색해야 한다.

그런 측면에서 사례연구 대상지 관계자를 대상으로 일자리 유형과 기회, 안정성과 복지, 재생사업 간 연계성 그리고 일자리 만족도를 살펴보았다.

고용관계 진단 결과 우선 공통적인 전제는 도시재생 뉴딜 사업에서 고용 지표가 매우 중요한 모니터링과 성과관리 지표로 다루어지고는 있으나, 유의미한 고용 창출을 위해서는 산업생태계 조성이 우선되어야 한다는 점이었다.

도시재생형 일자리가 창출되기 위해서는 도시재생 기반시설인 물리적 인프라가 우선 조성되어야... 특히 남항동의 경우 수리조선혁신센터와 기술센터 등이 추진 중인 단계라 아직 고용창출 효과를 진단하기는 어려워... 수리 선택이 많아져야 일자리 창출도 가능(A)

도시재생사업으로 파생되는 일자리는 크게 3가지. 직접고용(현장지원센터, LH인턴 등), 컨설팅(건축사사무소 등 용역업체), 공동체(청년기업, 협동조합 등)... 직접고용과 컨설팅은 사업기간 내 한시적 일자리이며, 지속가능성이 확보되기 위해서는 공동체형 일자리가 중요(C)

도시재생 뉴딜 활성화 계획과 기본계획 수립, 사업 추진 과정의 전반적인 흐름을 파악하고 있는 지방자치단체 담당부처 관계자와 광역도시재생지원센터 담당자(현장지원센터 파견)의 인터뷰 결과는 다음과 같은 시사점을 제시한다.

우선 도시재생 일자리 사례가 갖는 고용관계 측면에서 유의미한 지표와 함의를 도출하기 위해서는 물리적 인프라가 갖추어지고, 무엇보다 사업 종료 이후에도 지역 내에서 경제적 활동을 추구할 수 있는 공동체형 일자리를 중심으로 한 진단이 이루어져야 한다는 점이다.

이와 같은 산업생태계 조성의 기초 인프라가 갖추어졌을 때 비로소 다양한 부가가치 창출의 설계와 실행이 이어질 수 있으며, 이때부터 본격적인 고용창출과 취·창업 연계 전략이 실효성을 거둘 수 있다는 점도 주목해야 할 부분이다.

이러한 측면에서 부산광역시도시재생지원센터와 영도경제기반혁신센터는 남항동과 봉래1동 도시재생 대상지를 중심으로 ‘도시재생 크리에이터’ 공모사업을 진행해 오고 있다. 이는 도시재생과 로컬 크리에이터³²⁾를 결합한 사업으로, 도시재생사업 대상지 주민·산업근로자 등 지역민과 연계해 지역의 역사문화자산, 지리산업적 특성 등을 적극 활용해 지역재생에 기여할 도시재생 크리에이터 발굴과 육성을 목표로 한다. 중소벤처기업부를 포함해 다양한 기관에서 로컬 크리에이터 지원사업이 수행되고 있으나, 이들 사업은 기업과 청년을 매칭하는 방식으로 청년기업을 육성하는 것을 목표로 한다. 반면 영도 ‘도시재생 크리에이터’ 사업의 경우 지역주민과 협업할 수 있는 기업과 단체의 유치를 목표로 함에 따라 공동체 접근성이 높은, 즉 보다 공동체지향적인 일자리 창출을 추구한다는 점에서 차별성이 발견되었다.

공모사업을 담당해 운영하고 있는 광역도시재생지원센터와 현장 지원센터 코디네이터 인터뷰 결과 고용관계 측면에서는 다음과 같은 의견이 제시되었다.

(주민 고용효과 관련) 팀당 지원 금액이 1,000만 원으로 한정되어 아직 주민을 채용하는 다이내믹한 효과를 기대하기는 힘들어. 다만 다양한 시도와 실험 등을 통해 주민들에게 아이디어를 제공하고, 주민과 협업하는 프로그램 등을 진단하는 데는 적합. 가장 좋은 모델은

32) 지역의 자연환경·문화적 자산을 소재로 창의성과 혁신을 통해 사업적 가치를 창출하는 창업가(중소벤처기업부, 2020).

주민 아이디어를 통해 프로그램을 도출하고, 주민에게 아이디어에 대한 인센티브를 제공하는 것. 이러한 관계는 향후 협약 체결 등 시간이 걸릴 것(C)

크리에이터팀에서 쿠키 제작 기술을 주민들에게 전수한 사례가 있는데, 기술전수를 통해 주민들이 판매할 수 있도록 패키지 등을 제공... 기술지원을 받은 주민들이 지속적으로 판매해 오는 과정에서 서로 협업관계가 이어져... 크리에이터 업체들이 제작한 굿즈, 캐릭터 상품 등도 주민들이 지속적으로 판매해 오고 있으며, 판매수익은 주민들에게 돌아가... 원주민과 외부인이 협업하는 구조가 형성(D)

도시재생 크리에이터 사업을 통해 기업과 주민 간 직접적인 고용관계의 변화는 나타나지 않았으나, 지속가능한 협업구도의 조성과 공동체 가치창출의 구조적인 변화는 형성되기 시작하는 것을 알 수 있다. 특히 2015~2018년 부산시 예술상상마을 조성사업이 진행된 강강이예술마을의 경우 크리에이터 사업을 통해 제작된 다양한 마을 상품이 주민협의체가 운영하는 마을안내소와 카페 등에서 판매되고, 판매수익이 주민조직으로 환원되는 상생협업의 구조를 형성해 오고 있다는 점은 주목할 부분이다.

하지만 아직까지는 1인기업 또는 소규모 창업준비팀, 초기 창업팀을 중심으로 진행되는 사업이라 고용관계 측면에서 유의미한 변화는 뚜렷하게 나타나지 않았다. 이는 도시재생 크리에이터 사업 참여 기업과 창업준비팀의 인터뷰 결과를 통해 알 수 있다.

지원 예산의 10%만 인건비 항목에 배정할 수 있어 실질적인 지원 금액은 (연간) 80만 원 정도 이 금액으로는 고용 규모에 어떠한 변화도 줄 수 없어. 다만 지원사업 덕분에 고유한 제품을 만들어 낼 수 있고 함께 일했던 직원들과 지속적인 제품 개발을 함께 하기로 했다는 점에서 긍정적(O)

본업이 예술가이고 창업 준비를 위해 사업에 참여했기에 고용의 측면에서는 변화가 없어... 다만 실질적으로 주민들과 소통을 통해 니

즈(needs)를 파악하는 데 도움이 돼... 경영컨설팅 등이 사업 초기에 이루어져 실질적인 상품이나 사업 결과와 연계 어려워. 사업이 종료된 이후에 이루어진다면 보다 효과적인 컨설팅이 될 것(J)

이처럼 도시재생 크리에이터 사업을 통해 나타나는 가시적인 일자리나 고용관계의 변화는 발견할 수 없었다. 하지만 주최·주관 기관 관계자와 사업 참여자의 공통된 의견은 틈새시장의 수요를 파악하고, 공동체와 소규모 창업팀, 영세기업이 협업해 지역맞춤형 상품과 서비스를 개발한다는 새로운 유형의 비즈니스 모델이 형성되는 데 긍정적인 평가가 이루어졌다. 이런 변화는 향후 도시재생형 일자리 모델이 추구해야 할 사회적 가치 그리고 지속가능성의 측면에서 분명 중요한 지향점을 제공해 준다고 평가된다.

‘도시재생 크리에이터’ 사업이 창의적인 아이디어를 중심으로 한 기업-주민 매칭의 장을 제공했다면, 봉래1동의 대표적인 도시재생형 취·창업 프로그램인 대통전수방 프로젝트는 지역의 장인들이 청년 취·창업 희망자들에게 기술을 전수하는 지역 장인 명품화를 목표로 한다는 점에서 보다 규모가 큰 사업이다.

특히 침체된 전통시장인 봉래시장 노포 상인들이 참여해 어묵, 두부, 영도 특산품인 조내기 고구마 등의 제품화 기술을 전수하는 체계적인 교육과 취·창업 컨설팅 프로그램이 이루어졌다는 점에서 매우 고무적인 도시재생형 일자리 생태계 조성 사업이라 할 수 있다. 특히 도시재생 뉴딜 중심시가지형 사업의 주요 목적이 침체된 상권을 활성화하고, 이를 중심으로 한 일자리와 청년창업 활성화를 목표로 한다는 점에서 사업의 취지와 가장 부합하는 사례로도 평가된다.

대통전수방 프로젝트가 진행된 봉래1동 대상지의 경우 지역을 대표하는 기업인 ○○어묵이 위치하고 있으며, ○○어묵이 설립한 사단법인 ○○이음을 중심으로 기술전수 프로그램이 진행되면서 효율적인 지역자원 활용과 지역민 간 연계가 가능한 이점을 확보하고 있었다. 프로젝트를 진행하면서 창업지원 프로그램을 총괄해 온 담당자는 해당 사업을 다음과 같이 평가하였다.

중심시가지형 도시재생 뉴딜사업은 경제기반형과 달리 상업적 성격이 강하다 보니, B2C 방식의 창업과 일자리 연결을 중시... 하지만 일자리 및 창업은 단순한 프로세스로 이루어지는 것이 아님을 수행 과정에서 느껴... 대통전수방 사업에서 총 44명의 전수자를 배출했지만, 취·창업으로 연결한 사례는 12명 정도로 30%에 불과... 반면 대통전수방 연계사업으로 진행한 르봉브랜딩학교(부산광역시 OK일자리사업)의 경우 창업자들이 수요에 맞추어 진행함에 따라 1년간 12명의 취·창업이 이루어져... 도시재생사업 하나로 일자리를 연계하기보다는 도시재생을 기본으로 하여 응용할 수 있는 연계사업들이 협력화되어야 가능하다는 생각(E)

대통전수방 프로젝트는 봉래1동 도시재생 뉴딜 사업의 가장 중요한 일자리 지원사업으로 진행되었으나, 일자리의 지속성과 안정성을 확보하기 위해서는 다양한 연계사업을 유치하는 작업이 필요하다는 지적은 매우 중요한 정책적 함의를 제공한다. 그와 더불어 도시재생사업이 후속 일자리 사업과 연계할 수 있는 마중물 사업 역할을 수행했다는 점에서는 긍정적인 가능성을 발견할 수 있었다.

도시재생형 일자리 사업에 대한 이와 같은 견해는 다음과 같은 시사점을 제공한다.

첫째, 일자리 유형과 관련해서는 근로자와 경영자, 공공/민간/공공+민간/사회적 경제, 종사분야 등 기존의 일자리 지표에는 부합하지 않는 틈새형 일자리가 발견된다. 1인 창업, 창업준비팀을 비롯해 로컬 크리에이터 같은 지역맞춤형 일자리를 창출해 나가기 위한 점단위의 활동이 이루어지고 있다.

둘째, 일자리 기회와 관련해서는 출신 지역과 자격조건, 취약계층 지원형 등의 명확한 구분이 어렵다. 외부인이 원주민과 협업하거나, 원주민이 외부인을 유치하기 위해 적극적인 기술이전 활동을 수행하는 등 일자리 기회의 영역이 혼재되어 있다.

셋째, 일자리 형태 및 안정성과 관련해서도 제도권의 프레임을 적용하기 어려운 사례가 많다. 정규직, 계약직, 파트타임, 프리랜서, 고용주 등 채용 형태를 명확히 구분 짓기 어렵다. 근로기준법상 계약기간과 근로시간을 적용하

기 어려운 사례도 다수이다. 따라서 추가근무수당, 퇴직금, 인센티브, 상호부조 같은 고용복지 측면에서는 진단을 내리기 어려운 경우가 대부분이다.

넷째, 도시재생사업 간 연계성과 관련해 교육 참여와 역량 강화 지원에서는 매우 다양한 스펙트럼이 발견되었다. 도시재생 크리에이터를 대상으로 한 교육과 학습, 공동체와 협업 기회 제공, 컨설팅을 비롯해 기술전수와 창업지원에 이르기까지 재생사업의 유형에 따라 특색 있는 역량 강화 지원이 이루어지고 있는 것으로 나타났다.

이들 특징은 도시재생형 일자리 모델이 반드시 ‘도시재생=일자리 창출’로 연계되는 공식으로 이해되어서는 안 된다는 점, 따라서 현재 이루어지고 있는 재생사업의 일자리 지표와 성과관리 체계를 전면적으로 개편해야 할 필요성을 제시한다. “주민을 직접 채용하는 것은 어느 도시재생사업지를 가더라도 불가능하다” (C)는 관계자의 답변에서도 알 수 있듯이, 도시재생은 ‘일자리’가 아닌 ‘일거리’를 창출하는 것에서 출발하는 것이 그 취지와 목적에 보다 부합하는 논리의 접근일 것이다.

이에 따라 지자체 재생사업 담당자는 다음과 같은 의견을 제시한 바 있다.

경제기반형 사업의 경우 국토부보다는 산자부에 보다 적합한 사업... 현재 마중물 사업으로 500억 원의 사업비가 확보됐는데, 이것만으로 수리조선산업 생태계 전체를 조성하기는 어려워... (사업 종료시점인) 2025년 내에는 큰 효과가 없겠지만, 앞으로 기대효과는 있을 것(A)

이는 도시재생 계획이 수립되는 단계에서부터 ‘일자리 창출’이 아닌 ‘일자리 창출 기반 조성’이 모니터링될 수 있는 정량·정성적 지표가 제시되어야 할 필요성을 의미한다. 즉, 일자리 확보와 유지를 위한 노력이 아니라 지역맞춤형 일자리 창출을 위한 인적·물적 인프라 조성 그리고 그것이 사업 종료 이후 다양한 연계협력사업으로 확대될 수 있는 가능성을 진단하고 이를 성과평가와 사후관리체계에 반영해야 할 것으로 사료된다.

2. 도시재생형 일자리 진단

도시재생 일자리 모델을 진단하기 위해서는 도시재생사업과 일자리(취·창업) 지원사업의 유기적 연계성에 초점이 맞추어져야 한다. 앞서 살펴본 바와 같이 도시재생형 일자리를 진단하기 위해서는 일자리 창출의 기반 조성이 어떤 형태로 이루어지고 있는지 그리고 사업 종료 이후 그런 기반이 어떤 후속 연계사업으로 확장될 수 있는지, 그 가능성이 진단되어야 할 것이다.

가. 부산 영도구 남항동 도시재생형 일자리 진단

부산 영도구 남항동은 2020년 도시재생 뉴딜 경제기반형으로 선정되었으며, 2025년까지 수리조선 집적단지를 중심으로 차세대 일자리 생태계 구축 사업을 진행할 예정이다.

남항동 도시재생 뉴딜은 수리조선 고도화, 신해양산업 육성, 관광사업 간 연계를 목표로 한다. 이는 기존 저부가가치 산업이자 대표적인 3D업종이었던 수리조선업을 디지털로 전환하고, 친환경 고부가가치 산업으로 나아가는 고도화 방향을 모색하는 것을 주된 내용으로 한다.

사업 추진을 위해 부산테크노파크의 수리조선고도화 사업으로 77억 원의 사업비를 유치해 가상현실(AR/VR)을 활용한 LNG선박 선원교육 등 전문 인력 양성을 추진하기 위한 기계 유입과 격납고 시설 유치 등을 추진할 예정이다. 해당 시설에서는 LPG소형선박, 전기선 등 친환경선박의 기술집적도 이루어질 계획이다. 또한 남항동의 산업생태계 자원이라 할 수 있는 선용품 판매망을 고도화하는 방향을 모색하고, 중장기적으로 R&D센터도 유치함으로써 고부가가치 수리조선산업 관광모델까지 개발하는 것을 목표로 한다.

이러한 도시재생 기본계획이 실행되는 과정에서 남항동만의 고유한 일자리 모델이 매우 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 특히 대형선박이 정박하기 힘든 영도의 지리적 특성에 따른 고부가가치 산업화의 한계, 중소형 영세 규모의 수리조선 집적단지, 전문 선원 인력의 부재라는 다양한 문제점과 현안을 ‘디지털 수리조선 전문 인력 양성’, ‘친환경 수리조선 환경 조성’등의

해법으로 풀어나간다는 점이 주목할 부분이다.

이들 과정이 도시재생사업 시행 과정에서 추진되기 위해 영도경제기반혁신센터에는 조선해양(F)과 물류(G) 분야 전문 인력이 상주한다는 점도 기존 도시재생현장지원센터와 차별화되는 점으로 평가된다.

남항동과 대평동 일원은 중소형선박과 친환경·고부가가치 산업을 지향해야... 모든 선박은 (5년의) 선력이 지나면 검사 및 수리를 해야 하므로 수요는 항상 있음... 대형조선소는 고성과 여수에서 전담하므로, 영도는 소형 선박 수리를 중심으로 일자리 창출 계획... 수리조선에 투입되는 팀당 5~7명의 인력이 필요하므로 저숙련 노동자를 전문화할 수 있는 프로그램이 필요... 부산에 위치한 대형선사들은 LNG 선박 등 전문 선원 교육프로그램이 부재하므로, VR와 AR를 활용한 선원교육도 준비해 교육 거점이 되는 것도 고려하고 있음(A)

중소형 어업선을 위주로 한 영도의 수리조선산업은 규모가 영세해 점점 쇠퇴... 최근 트렌드를 반영해 중소형 선박에서 친환경 선박으로 전환이 필요한 시점. 도시재생사업으로 수리조선 거점시설을 구축하고, 수리조선 기능 전환 및 활성화를 거쳐 인력 창출의 단계로 나아가고자 함. 이를 위해 '수리조선대학'을 운영하고 있으며, 교육과정 수료생들을 관련 업체 채용과 적극 연계하고자 함(G)

최근 'K-조선 제도약' 프로젝트로 8,000여 명의 인력 창출 계획이 발표되었으며, 현재 영도구의 조선업도 조금씩 나아져... 수리조선 전문 인력 양성 전략은 미세먼지와 쇳가루를 저감하는 친환경 선박수리 R&D와 결합해 나갈 예정(F)

이처럼 남항동 사례는 대형선박이 정박하기 힘들어 고부가가치 산업으로 연계하기가 힘든 구조적 한계를 오히려 틈새시장으로 활용해 중소형 선박 위주의 수리조선 고도화와 전문 인력 육성을 추진한다는 점에서 차별화를 추구하고 있다. 이를 위해 운영되는 수리조선대학은 수료생들이 영도구 내 위치한

조선소 수리조선 전문 인력으로 취업하는 것을 목표로 하고 있으나, 아직까지 명확한 취업 연계 효과는 나타나지 않고 있다.

수리조선대학 수료생들을 바로 현장에 투입하는 것은 아직 어려움이 있음. 실제 조선소 근로자들이 다수이므로, 이들을 교육에 투입하는 것만으로도 업체들의 리스크가 커... 미취업 수료생들의 경우에도 교육 이수자에 대한 인증 및 어드밴티지 제공이 아직 마련되지 않아 바로 취업으로 연계되기는 어려워(C)

영도 수리조선산업 자체가 소형조선소들이 많고 열악한 환경으로 신규인력 투입이 어려워. 수리조선대학을 수료했다고 해서 인력창출 효과가 즉각 나타나지 않아. 정부지원사업과 연계한 인증, 교육기관 교육비 지원 등 프로그램이 필요. 기업과 컨소시엄을 통해 채용 확약 등도 필요. 이를 위해 정부공모사업 유치를 준비 중. 이러한 일자리 창출의 한계를 해소하기 위해 영도경제기반혁신센터는 산업 쇠퇴와 경영환경 악화를 방지하기 위한 역할을 수행 중이며, 도시재생사업을 통해 해운-선박수리-선박관리-선용품유통을 연계하고자 함. 거점시설(수리조선혁신센터)이 구축되면 선박설계 지원 및 메탈메이커 센터³³⁾ 등을 통해 수리조선산업 고도화가 이루어진다면 가능할 것(G)

현재 영도구 남항동 일원에는 11개의 중소형 조선소가 위치하고 있으며, 조수간만의 차가 적고 물살이 거의 없어 수리조선에 최적화된 입지조건을 확보하고 있다. 또한 수리조선 부품을 생산, 수리하는 업체가 약 700개 정도 밀집해 있으며, 기자재 납품을 위한 생산업체와 선용품업체도 다수 영업 중이다. 이들 업체는 대부분 5인 미만의 소규모이나 대부분 오랜 기술력을 확보한 고숙련 노동자들이라는 점이 이와 같은 수리조선혁신센터 계획 수립과 실행 과

33) 도시재생 뉴딜 사업을 통해 영도구 남항서로 85 일원에 조성되는 수리조선혁신센터 내 들어설 예정. 공업사들의 시제품 제작공간을 조성하고, 선박수리 부품산업의 고도화 및 산업경쟁력 강화 기반을 마련하는 것을 목표로 함. 숙련된 공업소 장인과 젊은 창업자들의 네트워크 프로그램을 운영하고, 메탈 메이커 센터 체험 교육 프로그램을 운영함으로써 새로운 선박수리 산업생태계 조성 및 전문인력 네트워크를 형성할 것으로 기대됨.

정에서 강점으로 활용될 예정이다.

이처럼 남향동 도시재생 뉴딜 사업은 수리조선산업이라는 지역의 특화 산업이 침체된 시점에서 R&D와 메이커스페이스, 디지털과 친환경 틈새시장 기술력 확보 등을 목표로 한 거점시설을 조성해 차세대 산업생태계를 조성한다는 데에서 출발한다. 이러한 거점기반시설과 더불어 전문 인력 양성 프로그램(수리조선대학)이 진행되고 있으며, 인증과 지원 등 역량 강화 프로그램으로 연계된다면 향후 수리조선산업 고도화와 전문 인력 취·창업 활성화의 효과가 기대된다.

나. 부산 영도구 봉래1동 도시재생형 일자리 진단

부산 영도구 봉래1동은 2016년 도시재생 뉴딜 중심시가지형으로 선정되었으며, 2021년 사업이 종료되었다. 대상지 내 위치한 전통시장인 봉래시장 노포상인들이 보유한 장인 기술을 전수하는 프로그램인 대통전수방 프로젝트를 통한 취·창업 지원 프로그램 활성화로 지역 전통산업을 재생하는 것이 일자리 정책의 주요 목표였다. 도시재생사업이 추진되는 동안 기술 전수를 위한 거점 공간을 확보하고, 기술전수자의 역량을 강화해 노포전수의 명품화와 새로운 상상을 더한 창업 시너지효과를 창출하는 사업을 추진하고자 했다.

이 같은 취지에서 조성된 공간이 ‘목도 노포전수방’으로, 영도 봉래시장 일원에 기술전수교육장 4개소와 창업지원센터가 조성되었다. 창업지원센터 내에는 상생협력상가와 공유주방이 조성되어 기술전수교육과 창업지원 프로그램이 운영되었다.

대통전수방 프로젝트를 통해 운영된 전수창업지원 프로그램은 전수방과 연계 가능한 전수교육을 지원하고, 우수 수료자의 창업교육과 지원, 전통기술의 스토리텔링 프로그램 사업을 핵심으로 하였다. 전수방 내 기술교육과 창업교육 지원을 통한 교육 대상자의 높은 창업 달성과 성공을 기대하며, 스토리텔링 구축을 통한 대통전수방 사업과 봉래동의 지역성 특화를 목표로 하였다.³⁴⁾

사업기간 중 2016년부터 2020년까지 진행된 전수창업지원 프로그램의 기획과 운영을 담당한 관계자를 대상으로 심층 인터뷰를 진행한 결과 다음과 같

34) 대통전수방 홈페이지 http://dtyeongdo.com/?page_id=5256.

은 의견이 도출되었다.

기술전수 프로그램은 제조, 소규모 아이টে으로 창업으로 연결하는 기술창업교육... 유사 프로그램이 소상공인진흥공단, 청년사관학교 등 다양한 형태로 진행되고 있어... 하지만 (대통전수방) 프로그램은 이론보다는 실습 위주의 교육으로 전환하고, OO어묵의 팝업매장 운영, 비건 디저트 프로그램 전환 등 운영 과정에서 도출된 다양한 아이디어가 기술전수 프로그램을 진화시켜... 이를 계기로 전수자 중 한 분은 비건 레스토랑을 봉래시장에 오픈해... 대통전수방은 단순한 교육뿐만 아니라 창업으로 연결시키는 계기를 마련(E)

이와 같은 기술전수 프로그램의 효과는 양적 측면에서 뚜렷한 취·창업 연계로 나타나지는 않지만, 다양한 연계사업을 통한 활성화와 기대효과에는 긍정적인 평가가 이루어지는 것으로 나타났다.

데이터상으로는 방문객, 유동인구, 카드거래 등이 상승함을 확인... 하지만 전적인 대응과 전형적인 방법 그리고 커뮤니티 형성 등이 아직도 문제... 노포전수방은 사업이 끝난 지금도 다양한 프로그램으로 발전되고 있어. 그 원동력을 만들어 준 점에서 (도시재생사업) 높이 평가(E)

이처럼 대통전수방 프로젝트가 지역민과 청년층 취·창업 연계효과라는 직접적인 인과성은 아직 명확하게 나타나지 않고 있으나, 연계를 위한 동인이 되고 있다는 측면에서는 긍정적인 평가를 받고 있다.

이 과정에서 도시재생형 일자리가 갖추어야 할 ‘양질의 일자리’, ‘지속가능성’, ‘지역맞춤형’ 그리고 ‘일자리 경쟁력’을 살펴보았다. 이와 관련해 도시재생 사업이 종료된 시점에서 나온 평가는 다음과 같은 과제를 제시하고 있는 것으로 나타났다.

대통전수방 사업이 종료되었으나, 우리 지역은 여전히 노력 중... 다행히 (대통전수방 프로그램을 총괄한) OO이음이라는 조직이 남았

고 그로 인해 공공주도형 도시재생사업에서는 드물게 조직과 활동이 지금도 이어지고 있어.. 이를 바탕으로 부산광역시 로컬크리에이터 앵커기관으로 선정되어 청년크리에이터들과 도시재생사업이 끝나고 난 뒤에도 활동을 지속하고 있어. 이 부분에서는 타 도시재생사업과 다르게 자립화와 지속화가 이루어지고 있다고 생각.. 그럼에도 불구하고 일자리 창출은 다양한 이해관계자와 역할이 필요한데, 하나의 사업이 마무리되었다고 이것이 완성된 것이라고 생각지는 않아. 더 많은 숙제를 가지고 있어. 지속성을 어떻게 가지고 갈 수 있는지가 가장 큰 문제. (예를 들어) 민간주도형으로 운영하는 AREA635)의 경우 매장 한 곳을 오픈하는 데 1년이 걸리고 그 공간을 마케팅, 홍보, 브랜딩, 제품화까지 연계하는 과정이 어렵다고 생각.. 따라서 일자리 창출을 위해서는 (도시재생뿐만 아니라) 다각적인 지원이 필요함.. 도시재생형 일자리가 지속가능성을 확보하기 위해서는 사업 종료 후 어떠한 연계성을 확보할 수 있는냐가 관건(E)

이 같은 현안을 해결하기 위해 지방자치단체 차원에서도 도시재생사업 종료를 앞두고 다양한 후속연계사업을 고민하고 있으며, 산·관·학·연 네트워크의 필요성을 강조하고 있으나 다양한 현실적 한계점이 높은 진입장벽으로 작용하는 것으로 나타났다.

창업전문 액셀러레이팅 기업을 도시재생 대상지 내에 입주시키고, 혁신기업 육성 및 벤처캐피탈 유입 등의 노력을 해 오고 있지만 (공공기관 내) 부처 간 협력이 힘들어. 특히 경제, 해양, 도시 등 관련 분야 전문가 협업이 이루어져야 하는데 이 부분도 힘들어. 흩어진 자원을 결합해 오거나이징(organizing)을 해 줄 주체가 부재하고 협업도 불가능한 상황. 산·관·학·연 네트워크를 형성하는 데 장애요인이 많음. 총괄해서 조직화해 줄 수 있는 (민간)단체나 기관이 필요(A)

35) 부산 영도구 태종로105번길 37-1 봉래시장 인근에 위치한 복합문화공간. 대통전수방 프로젝트를 주관한 비영리법인 ○○이음이 지역 장인의 기술을 보존하고 젊은 세대에게 전수하고자 2021년 4월 자체적으로 개소.

도시재생사업은 종료되고 난 이후 지속성이 확보될 수 없다는 점이 가장 큰 한계. 사업이 종료되면 현장 지원센터도 폐쇄되고 마을활동가도 활동을 접게 되는 상황에서 프로그램 참여자들에게 지속가능한 일거리와 일자리를 확보해야 한다는 점은 설득력이 없어. 도시재생 사업은 추진 과정에서 그리고 종료 이후에도 조직과 사람이 있어야 동력을 확보할 수 있어(E)

사업 종료 이후 도시재생 인프라와 거점기관 그리고 인적자원이 커뮤니티 내부에 지속할 수 없는 한계점도 일자리 창출에 부정적인 요인인 것으로 지적되었다. 특히 도시재생 뉴딜 경제기반형의 경우 산업군 육성을 우선으로 하기에 인력 양성에 많은 재원을 투입하기 힘들며, 중심시가지형의 경우 창의적인 기술을 확보한다 하더라도 자본과 유통망의 한계로 확산이 어려워 이미 소상공인이 선점하고 있는 시장으로 소규모 창업자가 진입하기에는 힘든 구조적 한계가 있으므로 이를 해결할 방안이 지속가능한 일자리 창출에서 선결 과제인 것으로 나타났다.

이처럼 대동전수방 프로젝트 같은 지역맞춤형 취·창업 연계 프로그램으로 원주민(지역 장인)과 청년, 이주민 간 일자리 생태계를 구축하고자 했던 봉래1동의 도시재생 뉴딜 사업은 종료를 앞둔 시점에서 다양한 현안과 과제를 제시하고 있다.

우선 도시재생사업만으로는 가시적인 일자리 창출과 확산의 효과를 기대하기 힘들지만, 다양한 후속 연계사업 유치를 통해 지속가능성을 확보할 수 있다는 점이 강조되었다. 그리고 이 과정에서 조직 간 연대, 협업과 외부 자원 유입 등 유연성 있는 상생 네트워크의 구축이 필요하다는 점이 정책과 현장에서 공통적으로 제시되었다.

다. 도시재생형 일자리 구성요소 진단 결과 및 함의

도시재생형 일자리가 갖추어야 할 양질의 일자리와 관련해 커뮤니티 간 연계성이 주요 요소인 것으로 나타났다. 남향동 사례에서는 기존 중소형 수리

조선업체들이 조성한 수리조선협동조합, 봉래동 사례에서는 봉래시장상인회와 인근 깡깡이예술마을 주민협의회 간 연대가 매우 중요한 접점을 형성하는 것으로 나타났다. 특히 깡깡이예술마을을 중심으로 진행되고 있는 도시재생 크리에이터 사업에서 커뮤니티의 협업과 연대 의식이 서서히 형성되고 있는 것으로 진단됨에 따라 이를 지속적으로 연계할 수 있는 커뮤니티 내외부 동력의 확보가 필요한 것으로 평가된다.

둘째, 지속가능한 일자리와 관련해서는 도시재생사업 종료 이후의 취·창업 연계 방향의 모색이 무엇보다도 중요한 요소인 것으로 나타났다.

남항동 도시재생 뉴딜 사업의 경우 마중물 사업으로 진행되며, 수리조선혁신센터를 거점으로 한 산업생태계 조성에 대부분의 사업비가 투입되는 것으로 나타났다. 따라서 일자리 사업으로 진행되는 수리조선대학은 아직까지 구체적인 취·창업 연계 효과는 나타나지 않았으며, 무엇보다 교육 이수자의 인증과 고용연계사업의 필요성이 높은 것으로 조사되었다.

봉래동 도시재생 뉴딜 사업은 2021년 사업 종료 이후 대통전수방 프로젝트의 기대효과가 지속될 수 있는 방향의 모색이 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 특히 사업 기간에 목도 노포전수방 프로그램을 주도적으로 진행해 온 민간주체 ○○이음이 자체적으로 조성한 AREA6를 중심으로 지역 장인 기술을 젊은 세대에게 전수하는 사업이 이어지고 있으며, 이는 도시재생사업을 통해 형성된 대통전수방 프로젝트의 기대효과가 지속될 수 있는 거점공간 역할을 수행할 것으로 기대된다.

셋째, 지역맞춤형 일자리와 관련해서는 도시재생사업 추진 과정에서 지역 고유 산업자원과 인적자원을 발굴하고, 이를 연계하기 위한 일자리 창출 계획 수립과 실행의 모니터링과 지원정책이 필요한 것으로 나타났다. 남항동 도시재생 뉴딜에서는 수리조선 혁신과 차세대 일자리 생태계 구축, 봉래동 도시재생 뉴딜에서는 대통전수방 프로젝트를 통한 전통산업 재생형 취·창업 지원프로그램이 지역 고유 산업자원과 인적자원 발굴에서 도출된 과제였다. 이와 같은 사업의 목표가 지역맞춤형 일자리 창출과 연계되기 위해서는 도시재생·일자리·해양수산 등 광역·기초 지방자치단체 내 다양한 부처 간 협업이 무엇보다 중요하다. 산·관·학·연 네트워크를 이끌어 갈 중추적인 컨트롤타워 역할도 필요하다. 도시재생사업의 모니터링과 성과관리 과정에서 이 같은 사항이 반

도시 반영되어야 할 필요성이 제기된다.

마지막으로 일자리 경쟁력과 관련해서는 도시재생사업의 추진 과정과 종료 시점에서 취·창업 연계 플랫폼을 구축하는 것이 관건인 것으로 나타났다. 지역테크노파크, 창조경제혁신센터 등 관련 기관의 지원사업이 매우 많지만, 이들 사업을 적극적으로 유치하고 수행해야 할 채널과 플랫폼은 부재한 것이 현실적으로 가장 큰 한계점인 것으로 지적되었다.

앞서 현장 진단과 관계자 심층 인터뷰 결과에서도 나타나듯이 ‘100% 주민 주도형’ 일자리 창출은 현실적으로 불가능하다. 본 연구에서 제시한 일자리의 지속가능성과 지역맞춤형 그리고 경쟁력이 도시재생사업 종료 이후에도 지속될 수 있는 다양한 내외부 자원 간 연계, 로컬리티(locality)를 구현하기 위한 지역정체성 발굴이 결국 도시재생형 일자리 창출과 확산의 견인차 역할을 할 수 있을 것으로 평가된다.

3. 공동체 맞춤형 일자리

가. 공동체 맞춤형 일자리 지표 분석

앞서 살펴본 바와 같이 도시재생형 일자리 모델은 고용관계와 일자리 진단 과정에서 커뮤니티의 연계성이 강화될 필요성이 강조되었다. 따라서 도시재생형 양질의 일자리가 구현되기 위해서는 일자리의 지속가능성, 지역맞춤형, 경쟁력이 로컬리티의 측면에서 구상되고 추진되어야 한다는 점도 살펴보았다.

마지막으로 본 연구에서는 이와 같은 도시재생형 일자리 모델이 공동체 맞춤형 일자리로서 지향점을 유지해야 하는데, 이를 진단하기 위한 7가지 진단 지표를 <표 4-10>에 제시했다.

오스트롬(Ostrom, 1990)이 제시한 공유자원 관리 디자인의 첫 번째 원리인 ‘경계’는 공유자원의 범위와 사용자의 경계가 명확해야 함을 지향한다. 그리고 그 경계 내에서 이용할 수 있는 자원의 양 등을 정한 규칙은 현지의 조건에 맞게 부합해야 한다. 이들 경계와 규칙 체계 내에서 그 영향을 받는 사람들이 규칙 수정 과정과 공유자원 감시 과정에 적극적으로 참여해야 하며, 규칙 위반의 경우에는 엄격하게 제재되어야 한다. 사용자 간 분쟁을 해결하기 위한

갈등 해결 장치와 공유자원 자율조직 관리도 공동체 내부에 마련되어야 한다.

이와 같은 관점에서 우선 쇠퇴하는 원도심을 살리기 위한 도시재생형 일자리 모델이 지향해야 할 경계는 명확한 일자리 자원의 범위 그리고 일자리로 활용 가능한 ‘일거리’의 범위를 설정하는 단계에서 출발해야 한다. 그러한 과정에서 일자리 자원의 활용, 이용과 관련한 공동체 내부 규칙의 제정도 필요하다.

이와 관련해 본 연구의 분석 대상지인 남향동과 봉래동의 도시재생 뉴딜 사업 추진 과정에서는 일자리의 경계와 규칙을 다음과 같이 평가되었다.

우선 도시재생형 일자리 모델은 지역정체성이 매우 중요하게 다루어져야 한다는 관점에서 공동체 브랜딩과 산업생태계의 연계성이 반드시 고려되어야 한다는 점이 강조되었다.

지역정체성이 공유자원의 범위. 남향동과 인접한 강강이예술마을의 경우 마을이 곧 자원. 수작업으로 선박 수리를 하던 주민들의 스토리텔링이 연계되어 남향동 수리조선산업으로까지 구상 가능. ‘강강이’라는 대평동의 이미지와 브랜드가 곧 자원이며, 이를 활용한 남향동 수리조선 혁신 도시재생 뉴딜이 구상될 수 있어(C)

도시재생형 일자리가 조성되기 위한 자원과 사용자의 범위, 경계가 아직까지는 민과 관의 관계구도에서 명확하게 설정되지 않는다는 점도 현장에서 한계점으로 지적되었다.

(목도노포전수방의 경우) 가장 중요한 것은 상품 고도화를 하더라도 원가율과 마진율을 정확하게 파악하는 것. (일반인들의) 단순한 계산 범으로 접근하기보다는 실제 소비자들의 트렌드, 판매상품의 위생, 이윤 등... 전통시장의 상인들과 니즈(needs)가 맞아야 가능한 사업... 여전히 마을관리협동조합을 만들고 있지만 공공주도형 운영인지 자립화를 할 것인지 파악하기 어려워. 수익이 발생해야 도시재생형 일자리가 연계될 수 있지만, 대통전수방 프로젝트의 경우 상인들과 하는 사업들이 대부분이라 오히려 발굴과 인큐베이팅에 초점(E)

현재 도시재생사업의 비중은 물리적 인프라 조성에 집중되어 있지만, 이를 활용한 일자리 창출을 위해서는 공동체 브랜딩을 구축하고, ‘일자리’보다는 ‘일거리’ 발굴을 위한 인큐베이팅 과정에 많은 자원이 투입되어야 한다는 점은 매우 중요한 시사점을 제공한다.

하지만 이와 같은 일자리 자원의 유효기간이 도시재생사업 기간으로 국한된다는 점은 가장 큰 문제점으로 대두되었으며, 지역 주민의 적극적 참여가 이루어지지 않다 보니 로컬리티 형성의 기반이 조성되지 않아 핵심 동력을 확보하기 어려운 것으로 진단되었다.

도시재생사업이 소수의 주민그룹을 중심으로 진행된다 보니, 지역주민들이 도시재생 인프라를 적극 활용하는 구도 마련 어려워. 영도깡깡이예술마을의 경우 사업비로 마을카페 및 유람선이 운영되어 왔으나, 사업 종료 이후 구에서 예산을 지원해 이어오고 있는 상황(H)

그 때문에 규칙 체계 수립과 감시 활동 과정에 참여하는 공동체 구성원은 소수의 마을 리더로 구성된 주민협의체가 중심이 되는 것으로 나타났다. 하지만 ‘도시재생 크리에이터’ 사업 등의 과정을 통해 유입된 외부인이 새로운 공동체 구성원으로 참여할 수 있는 기회가 확대되면서, 원주민과 이주민 간의 결합이 집합 선택의 과정에서 형성되고 있는 것으로 나타났다.

대평동의 경우 (주민협의체가 운영하는) 마을 다방은 수익도 공개적으로 관리. 활동하는 프로그램들도 내부 규칙에 의해 운영(C)

(도시재생 크리에이터 사업 과정에서) 주민참여가 활성화되고 의사결정 과정에도 적극적으로 참여. 스스로의 의견을 잘 반영하는 편. 물론 처음에는 잘 이해하지 못했고, 참여도도 저조했음. 하지만 크리에이터 사업단에 주민들이 반영되고 변화가는 모습을 보면서 적극적인 참여로 전환. 실제로 만나서 이야기를 나누는 과정에서 다양한 해법이 도출됨. 예를 들어 수도를 끌어와야 하는 어려운 문제를 해결하기 위해 주민들이 적극적으로 나서 해법을 제시하기도 해(D)

공유자원의 현황 감시감독이 서서히 주민조직과 보조사업자(도시재생 크리에이터)의 영역으로 확산되고 있으며, 이에 따라 역량이 확보되어 가는 변화도 발견되었다. 규칙 위반자의 제재와 누진제재 원칙도 공동체 구성원 간 공유가 이루어지고 있다는 점도 긍정적인 변화로 진단되었다.

(도시재생 크리에이터) 사업을 진행하면서 보조금이 집행되므로, 회계에 대한 모니터링이 철저하게 이루어짐. 회의록 작성도 잘 이루어지고 있음. 이러한 역량은 보조사업자 교육과정에서 확보됨(D)

도시재생 크리에이터 사업의 취지가 단순히 청년 사업을 육성하는 것이 아니라 지역주민과 프로그램을 함께 개발하고 진행하는 것을 목표로 하므로, (관계형성을 위한) 컨설팅과 예산관리를 철저히 진행함. 주민들의 의견을 얼마나 수렴하고 소통해 왔는지도 모니터링 과정에서 진단되고 있음. 성실히 수행하지 않았을 경우 직접적인 페널티는 없지만, 환수조치 등 주의 조치는 이루어질 수 있어(C)

도시재생과 공동체 일자리가 부합하기 위해서는 도시재생사업 기간에는 내부 역량 강화를, 종료 이후 시점부터는 외부 동력 간 연계성이 필요하다는 점은 앞서 고용관계 진단 과정에서도 지속적으로 제기되었던 점이다. 그와 더불어 이러한 관계성을 구축하는 과정에서 공동체의 ‘신뢰’ 형성을 위한 단계가 선행되어야 할 필요성이 제기되었다. 그리고 이러한 과정이 공동체 내부의 갈등 해소 기제로 수립되어야 한다는 점도 강조되었다.

도시재생사업은 한시적이기에 외부 자원의 유입이 무엇보다 필요한데, 여전히 공동체 내부에서는 이에 대한 경계심이 높음. 예를 들어 (타 대상지) ○○마을의 경우 게스트하우스, 와인바 등 다양한 외부 업체들이 입주해 주민들을 채용하고 있는데, 사업주는 외부인이고 피고용인이 주민이라 마치 주객이 전도되었다고 생각하는 반대의식이 높아. 이러한 경우 지속성 형성에 어려움이 있음.. 마을관리협동조합이 전체 운영자라는 관점을 가져야 하고, 그에 따른 외부 자원

과의 연계를 통한 전문성도 확보되어야(B)

도시재생사업 경험이 많은 창업팀들이 들어올 경우 수익창출도 이루어져야 함. 하지만 이 과정에서 일부에서는 (부동산)투기 등의 오해와 우려의 시선도 있음(H)

이처럼 원도심 활성화를 위한 지역 일자리 사례를 발굴, 육성하기 위해 도시재생사업 추진 과정에서는 공동체 내부에서 신뢰관계를 확보해 나가기 위한 작업이 반드시 선행되어야 함이 강조되었다. 이를 위해 남향동과 봉래동의 경우 중간지원조직(도시재생현장지원센터)을 중심으로 다양한 갈등 해소 기제와 자율조직관리 지원사업을 수행해 오고 있는 것으로 나타났다. 또한 지역상인회 등과 연계한 상생구도 마련을 통해 공유자원 사용자들이 스스로 제도를 만들어 나갈 수 있는 기반이 조성되어야 할 필요성이 강조되었다.

협약이라든지 문서로 명시되고 있지는 않지만 (도시재생 크리에이터) 예산이 교부되기 전 (민간보조금) 사업자 교육을 진행함. 보조금 교부 전 주민과 상생협약 방안 등에 대한 안내가 이루어짐. 직접적인 갈등 발생 시 중간지원조직이 투입될 수 있는 구조도 마련하고 있음(C)

크리에이터 사업단에서 공예품이나 굿즈 등을 제작해 주민들에게 기부 형태로 전달하고, 크리에이터와 주민이 상생할 수 있는 방안 제시(D)

대통전수방으로 살리고자 했던 봉래시장은 여전히 문을 닫는 점포가 많아. 젊은 상인이 유입되기 위해서는 임대료 완화 등 어느 정도의 혜택이 필요 지역 상인회와 연계해 인테리어 지원 등을 시행하고 지역 인테리어 업체가 참여하는 등 상생구도가 마련되어야(H)

대통전수방, 도시재생 크리에이터 등은 공동체 내부의 자원과 외부의 인력이 결합될 때 효과를 발휘할 수 있는 사업이다. 따라서 공유자원 관리에 관한 공동체 내부에서의 규칙, 갈등해소 기제 그리고 자율적인 조직관리 체계가 무

엇보다도 필요하다. 그리고 그 역할을 외부 민간단체, 도시재생현장지원센터 등 중간지원조직에서 수행했다는 점이 가장 큰 특징으로 평가된다.

나. 공동체 맞춤형 일자리 지표 분석 결과 및 함의

도시재생사업은 지역자원을 활용하여 경제적, 사회적, 물리적, 환경적으로 활성화함으로써 쇠퇴하는 도시를 재생하는 일련의 과정을 의미한다. 따라서 도시재생형 일자리 모델은 일반적인 고용지표에 따라서만 진단될 수 없으며, 도시재생사업 간 연계성도 고려해야 한다. 그리고 무엇보다 신뢰와 갈등해소 기제를 기반으로 한 커뮤니티 착근성(community embeddedness)이 형성될 때 지속가능성을 확보할 수 있다.

그러한 관점에서 본 항에서는 오스트롬(Ostrom, 1990)이 제시한 공유자원 관리 디자인 원리를 활용해 분석 대상지의 도시재생 일자리 사업 과정을 진단했다.

우선 도시재생형 일자리 창출을 위한 명확한 경계 설정과 관련해 공유자원의 범위와 사용자의 경계를 물리적으로 설정하는 것은 한계가 있다는 점이 특징으로 발견되었다. 특히 지역성(locality)을 중심으로 한 공동체 브랜딩이 형성되기 위해서는 공유자원과 사용자의 범위와 경계를 특정하기에는 한계가 있다는 점, 도시재생사업의 특성상 민과 관의 긴밀한 협업 관계가 구축되어야 한다는 점, 그리고 무엇보다 원주민과 이주민 간 자원의 교류가 활발하게 형성되어야 한다는 점이 그 근거로 제시되었다. 따라서 적합한 규칙 체계, 집합선택 공간 등의 원칙이 유연성을 갖추어야 한다는 점이 강조되었다.

우선 오스트롬이 제시한 적합한 규칙 체계는 ‘이용할 수 있는 자원의 양 등을 정한 규칙은 현지의 조건에 부합해야 한다’라는 점을 전제로 한다. 하지만 도시재생사업은 지역자원을 활용한다는 점에서 출발했음에도 불구하고, 다양한 외부의 인적자원과 연계사업 그리고 투자자본이 결합될 때 사업 기대효과와 지속성을 확보할 수 있다는 측면에서 좀더 개방적인 규칙 체계의 수립이 필요한 것으로 진단되었다.

물리적 경계의 명확한 설정이 어렵다 보니 ‘규칙에 영향을 받는 사람은 규칙 수정 과정에 참여해야 한다’라는 집합선택의 공간 역시 탄력적 설정이 필요

한 것으로 나타났다. 이는 도시재생 크리에이터, 수리조선협동조합, 수리조선대학 등 분석 대상지의 일자리 지원사업에서 공통적으로 나타나는 특징이었다.

다만 오스트롬이 제시한 ‘감시활동’, ‘누진제재’, ‘갈등해소기제’, ‘자율조직 관리’ 측면에서는 공동체 중심 자치권의 중요성이 강조되었다.

오스트롬이 강조한 ‘공유자원 현황은 적극적으로 감시되어야 하고, 감시감독자는 자원 이용자 중 선발되어야 한다’라는 감시활동의 원칙은 도시재생 대상지의 주민협의체를 중심으로 형성되고 있는 것으로 나타났다. 또한 중간지원조직을 중심으로 적극적인 감시활동의 원칙과 실행규칙이 역량 강화 프로그램을 통해 공유되고 있는 것으로 진단되었다.

하지만 ‘규칙 위반자는 잘못된 경중에 따라 강도가 높아지는 점증적 제재를 받아야 한다’라는 누진제재의 원칙과 ‘공유자원 사용자들이 스스로 제도를 만들 수 있는 권리가 보장되어야 한다’라는 자율조직 관리의 원칙은 아직까지 관과 중간지원조직을 중심으로 시행되고 있는 것이 한계점으로 나타났다.

그럼에도 불구하고 도시재생사업이 시행되는 동안 조직된 주민협의체 같은 공동체의 자발적 결사체(voluntary association)가 지속적인 역량 강화 프로그램을 통해 스스로 조직 강화를 추진하고 있으며, 나아가 마을관리협동조합, 마을기업 등 사회적 경제 모델로 전환하고 있다는 점은 분명 긍정적인 공유자원 관리 조직으로서 성장을 암시하는 부분으로 평가된다.

또한 도시재생사업이 수행되는 과정에서 공동체를 중심으로 한 성과관리와 모니터링 지표가 보다 강화된다면, 일자리 활성화와 지속가능성의 목표와 지향점이 기본계획 단계부터 체계적으로 반영될 수 있을 것으로 기대된다.

제4절 소결

도시재생은 원도심의 물리적 재생뿐만 아니라 사회·경제적 재생을 동반하는 것을 목표로 시행되며, 도시재생 뉴딜사업에서는 지역맞춤형 일자리 창출이 주요 과제로 수립되었다.

하지만 국토교통부가 전략과제로 제시한 ‘도시재생 거버넌스 일자리’의 경우 도시재생지원센터를 중심으로 한 채용에 국한되며, ‘지역기반 일자리 창출’은 재생사업을 통해 조성된 물리적 인프라를 중심으로 한다는 점에서 사업 종료 이후 지속가능성을 기대하기 어려운 한계점이 발견되었다.

이에 본 연구에서는 도시재생형 일자리 모델을 수립하는 과정에서 지역주민 취·창업 활성화, 원주민·이주민 간 갈등관리, 토착 상권 간과의 연대 방안, 생산·유통·소비의 가치사슬 확보 등이 반영되어야 할 필요성을 제시했다. 그와 더불어 도시재생 활성화 계획 수립 단계에서 공동체 맞춤형 사업과 일자리 모델이 결합되고, 사업 종료 후 취·창업의 지속가능성을 확보하기 위한 구상이 필요함을 제안하였다.

이러한 필요성에 근거해 본 연구에서는 ‘원도심 쇠퇴와 도시재생 일자리’ 분석지표를 고용관계, 도시재생, 공동체의 관점에서 수립했다. 분석 대상지는 부산광역시 영도구 남항동과 봉래1동으로 설정했으며, 해당 대상지의 도시재생형 일자리 사례와 모델을 평가, 진단하기 위해 관계자와 전문가를 대상으로 한 심층 면담과 FGI, 인터뷰를 수행했다.

이와 같은 설계를 통해 진행된 연구 결과의 함의는 다음과 같다.

첫째, 고용관계 진단 결과 도시재생 일자리 모델을 진단하는 데 기존 수립된 고용지표만으로는 함의를 도출하기 어려운 것으로 나타났다. 이는 도시재생사업이 갖는 특징에서 알 수 있다.

남항동 사례의 경우 수리조선혁신센터 같은 물리적 거점시설이 조성된 이후 본격적인 산업생태계 조성과 전문인력 채용의 가시적 효과가 진단될 수 있으며, 이는 도시재생사업 기간 내 측정하기 어려운 한계가 있다. 봉래1동 사례 역시 대통령수부 프로젝트를 통해 전통시장 상인들이 신규 창업자에게 장인 기술을 전수하는 것을 주된 내용으로 하지만, 취·창업의 지속성과 안정성을

확보하기 위한 마중물 사업이라는 측면에서 지속적인 후속 연계사업의 필요성이 제기되었다. ‘도시재생 크리에이터’ 사업 또한 소규모 창업준비팀과 초기 창업팀을 중심으로 진행되는 사업이라 고용관계 측면에서 유의미한 변화는 뚜렷하게 발견되지 않았다. 이들의 특징은 ‘도시재생=일자리 창출’의 공식이 다른 사업 대상지에서도 유사하게 적용되리라는 점도 공통적으로 제시되는 진단 결과였다. 즉, 도시재생사업을 통해 일자리를 창출한다는 데서 탈피해 일자리 창출의 기반이 어떻게 조성되고 향후 활용될 것인지에 관한 진단과 정책적 지원이 이루어져야 할 필요성을 드러내는 부분이었다.

둘째, 도시재생형 일자리 진단 결과 사업 종료 이후 지속가능성의 과제가 가장 큰 것으로 나타났다.

남향동의 ‘수리조선혁신센터’, 봉래1동의 ‘대통전수방’과 ‘AREA6’가 도시재생사업 종료 이후 지속적인 취·창업 연계의 플랫폼으로 활용될 수 있는 방향의 모색이 가장 큰 현안이라는 점은 도시재생형 일자리 모델을 구상하는 과정에서 매우 중요한 사후관리 지표인 것으로 평가되었다. 이는 도시재생사업을 수행하는 동안 조성된 지역자원 활용 인프라가 향후 지속가능한 공동체 활성화와 취·창업 연계 과정에서 어떤 역할을 수행해야 할 것인지를 제시한다는 점에서 매우 중요한 정책적 함의를 제시한다.

셋째, 공동체 맞춤형 일자리 진단 결과 도시재생사업을 통해 창출되는 유무형의 자원은 ‘일자리’가 아닌 ‘일거리’의 관점에서 접근해야 한다는 점이 강조되었다.

조달호·유인혜(2017)는 마을공동체 단위의 다양한 경제활동의 과정에서 사회보험료·소득세·부가가치세 중 한 개 이상 신고한 근로자의 고용 위치가 파악되면 일자리, 그렇지 않은 경우는 일거리로 구분했다. 그 결과 2015년 서울시 마을공동체 지원사업 기준 일자리 창출 효과는 627명, 일거리 창출 효과는 2,105명으로 집계되었다. 최연구(2018)는 4차 산업혁명 시대 향후 일자리 정책 수립에서 고려해야 할 전략 방향을 제안하는 과정에서 ‘일자리’에 앞서 전문적이고 창의적인 숙련노동자가 유연하게 스스로의 일자리를 만들어 나가도록 하는 ‘일거리’ 창출 정책이 필요하다는 점을 강조한 바 있다.

이와 같은 선행연구 결과에서 제시하는 방향은 본 연구의 조사 결과에서도 공통된 특징으로 나타났다.

남향동의 수리조선혁신센터와 봉래1동의 대통전수방 프로젝트 사례는 도시재생사업을 통해 조성된 물리적 인프라와 인적자원이 향후 공동체 일거리 발굴을 위한 인큐베이터 역할을 수행해야 함을 잘 보여준다. 이는 곧 도시재생 일자리 자원의 유용성이 사업 종료 이후부터 본격적으로 발휘되어야 한다는 점을 의미한다. 특히 도시재생사업 대상지에서 형성되는 주민조직과 사회적 경제 모델이 취·창업 인큐베이팅 지원을 받을 수 있는 필요성이 절실하다. 공동체 활성화를 위한 일거리 아이디어는 확보하고 있으나, 이를 구체적인 사업화로 연계해 나가기 위한 자본이 부족한 주체를 대상으로 한 취·창업 지원 사업이 고용관계-도시재생-공동체 간 연계 선상에서 다루어진다면 한국의 도시재생사업이 새로운 방향성을 모색할 수 있을 것으로 기대된다. 그와 더불어 원도심 쇠퇴의 새로운 일자리 모델로도 자리 잡을 수 있을 것이라고 본다.

제5장

풀뿌리공동체형: 의성군 이웃사촌시범마을 사례

제1절 공동체 기반 일자리 모델의 배경

농어촌 공동체의 인구 감소는 어제오늘의 일이 아니다. 그럼에도 불구하고 최근 이 문제가 주목받는 이유는 지역 공동체의 존립 그 자체를 위협할 정도로 심각한 상황에 도달했기 때문이다. 서론에서 보았듯이 농어촌공동체의 인구 감소는 출산율보다는 주로 인구 유출, 특히 청년층 인구 유출에 기인한다는 점을 확인하였다.

새로운 기회를 찾아 지역을 떠난 청년들은 더 좋은 일자리와 더 나은 삶의 질을 누릴 수 있을까? 서울이나 대도시는 양질의 교육과 인프라, 금전적·비금전적 네트워크와 정보를 가진 경쟁자들이 기다리고 있다. 애초부터 출발점이 뒤쳐진 지방의 청년들은 결국 거기서 승자가 될 수 없는 ‘오징어게임’을 해야 하는지 모른다. 그렇다고 해서 지역에 남는 것이 올바른 선택일까? 남아 있는 사람들은 생활하는 것 자체가 점점 어려워진다. 인구가 줄어들면서 큰

병원, 학교, 마트, 주유소와 같이 수요가 많은 시설이 먼저 문을 닫는다. 더 작은 규모의 약국, 상점, 세탁소, 의원, 헤어숍 같은 생활 시설은 그다음 차례이다. 차를 타고 주변에 있는 도시로 가면 별 문제가 아니라고 생각하는 주민들도 있겠지만, 활력이라고는 찾아볼 수 있는 마을의 풍경에서 새나오는 우울함마저 지울 수 없다. 농어촌 어느 마을에 몇 남지 않은 청년들은 후회한다. 왜 더 빨리 떠나지 않았을까?

다행스러운 점은 이런 암울한 현실 속에서도 희망을 찾기 위해 몸부림치는 사람들이 곳곳에서 나타나고 있다는 점이다. 충남 홍성군 홍동면의 풀무공동체나 경북 문경의 달빛탐사대, 농어촌 마을 공동체 곳곳에서 지방소멸이라는 말을 비웃으며 무엇인가를 만들어 가려는 사람들이 있다. 서울과 대도시에 있는 사람들에게 이런 몸짓은 부질없거나 험겨워 보이지만, 정작 그곳에 있는 사람들은 오히려 평온하고 즐거워 보이기까지 한다. 서론에서 우리는 거창하게 공간분업과 양극화를 이야기했지만, 어쩌면 해법은 보잘것없는 작은 곳에 있을지도 모른다. 그래서 이 장에는 ‘농어촌공동체 희망찾기’라는 이름 아래 농어촌 생활 공동체 수준에서 만들어 가는 대안적 일자리 모델의 실마리를 찾아보고자 한다.

우선 이 절에서는 공동체 기반 일자리 모델의 근거가 되는 기존의 접근 방법을 살펴보고, 왜 농어촌공동체 희망찾기의 사례로 경북 의성군을 선택했는지를 설명할 것이다. 우리의 목표는 정책 지원을 통해 지역사회와 지역사회에 속한 사람들의 삶을 변화시키는 것이므로 주로 현재 진행되고 있는 공동체 지역 수준의 일자리 정책 수단을 중심으로 살펴본다. 현재 정책적으로 활용 가능한 공동체 기반 일자리 모델은 크게 중앙정부의 지역맞춤형 일자리 사업 지원, 사회적 일자리, 커뮤니티 비즈니스 접근으로 구분할 수 있다.

1. 지역맞춤형 일자리 사업 지원

기초지자체가 자신의 지역 특성에 맞는 일자리 사업을 스스로 기획하여 중앙정부의 공모사업에 선정되면 지원이 이루어지는 사업 방식이 있다. 고용부의 지역산업맞춤형 일자리창출 지원사업, 행안부의 지역주도형 청년일자리 사업 등이 이런 방식으로 지자체의 일자리 사업을 지원한다. 이들 사업은 기

초지자체당 1~2억 원의 프로젝트형 사업을 지원하며, 주된 정책 수단으로는 직업훈련, 취업지원 서비스, 직접 인건비 지원, 창업지원 등을 활용할 수 있다. 기초지자체를 중심으로 지원이 이어지지만 주로 실제 사업의 기획과 수행은 지역 내 비영리단체에 의존하고 있으며, 정책 수단이 이른바 적극적노동시장 정책(ALMPs)에 제한되어 있다는 특징을 갖고 있다.

이런 형태의 일자리 사업 지원체계는 원래 지역고용이나 인적자원개발과 관련된 노사정 파트너십을 활성화하자는 취지에서 출발했으며, 미국 위스콘신의 WIIRD 사업이나 일본의 향토고용재생기금사업 등의 사례를 참고하였다(김주섭 외, 2009; 이재홍, 2010; 전명숙 외, 2011 등). 기본적인 접근은 지역의 향토산업 분야에서 노사정 주체의 파트너십에 기초하여 협력적 거버넌스를 구축하여 인력 양성을 통해 지역 기업에 필요한 숙련을 공급하는 것이다. 고용노동부의 지역산업맞춤형 일자리창출 지원사업 역시 사업 초기에는 경기 부천과 전남 광양에서 시행한 노사공동훈련사업과 같이 지역 노사민정의 파트너십을 중요하게 인식하였다. 이후 다른 지역으로 사업을 확산하면서 지자체의 주도성을 높이는 형태로 사업 추진 방식을 변경하자 애초의 취지와 달리 파트너십은 약화되고, 수행기관 중심의 소규모 단편적인 단기 사업으로 전락하였다(이상호 외, 2020).

2. 사회적 일자리 접근

사회적 일자리란 “보육, 보건, 의료, 교육과 관련된 공공서비스를 제공하고 자 정부, 지자체, 지역공동체, 비영리 조직 등이 연계해 마련한 공적인 직업”으로 정의된다(임혁백 외, 2007: 135). 사회적 일자리는 사회적기업이라는 개념과 연결되기도 한다. 양준호(2011)에 따르면, 사회적기업이란 “민간 영리기업과 같은 비즈니스의 형태 및 방법을 활용하여 다양한 사회적 문제를 해결하는 사업 주체이며, 사회적, 사업성, 혁신성의 세 가지 요건을 갖추고 있어야 한다”라고 정의된다. 사회적이란 사업 미션이 사회적 과제여야 하고, 사업성이란 사회적 미션을 수행하기 위한 방법으로서 비즈니스 모델을 갖추어야 한다. 더 나아가 새로운 사회경제시스템을 창출할 수 있도록 독창적인 사업 영역과 사업 방식을 개발해야 한다.

한편 황덕순 외(2014)에 따르면 ‘사회적 일자리’는 외국 문헌에서는 없으며 한국적 상황에 맞게 고쳐서 수용한 개념이다. 사회적 일자리의 유형은 노동통합형(빈곤층의 자활을 돕기 위한 자활사업 등), 사회서비스제공형(주로 정부 사업으로서의 사회적 기업 정책 영역), 지역재생형(지역공동체에 기반한 협동조합 운동, 지역공동체 비즈니스 사업, 마을기업 등), 대안경제형(지역화폐, 공정무역, 공정여행, 로컬푸드 운동 등 사회혁신형 사회적기업)으로 구분되기도 한다(황덕순 외, 2014: 12~15). 이 구분은 사회적 일자리의 영역을 매우 폭넓게 해석하면서도 현재 여러 중앙부처에서 시행하고 있는 현실 정책·사업의 유형을 포괄하는 것이기도 하다.

한국에서 사회적 일자리가 본격적인 정책적 관심사로 등장한 것은 1990년대 후반부터이다. 외환위기를 겪으면서 정부에서 직접 창출하는 일자리인 공공근로 중 일부를 민간 위탁사업으로 활성화한 것이 출발점이 되었다. 이후 탈산업사회화와 고용의 서비스화가 본격적으로 진행되면서 사회서비스 수요가 증가하자 워크페어 혹은 일을 통한 복지라는 적극적 담론으로 전환된다. 북유럽과 같이 많은 재정 투입이 필요한 복지국가보다는 사회적 일자리를 통한 워크페어 혹은 일을 통한 복지모델이 보다 현실적인 대안으로 등장한 것이다. 현재 우리나라의 사회적 경제 규모는 2019년 기준 기업 수로는 2만 7,000개가 넘고 종사자 수로는 28만 명이 넘는 수준에 이르고 있다. 최근 4년간 종사자 기준으로만 연평균 5% 정도의 빠른 증가세를 보이고 있다.

그러나 앞서 지역맞춤형 일자리와 마찬가지로 정부 지원 중단 시 자립이 어렵고 불안정하고 질 낮은 일자리를 제공하는 경우가 적지 않다. 또한 공동체 중심의 가치를 중요시하면서도 수도권에 집중되고 있다는 아이러니한 상황이 나타나고 있다.

<표 5-1> 사회적경제기업 수 및 종사자 수 추이

(단위: 개, 명, %)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년
전체 기업 수 (전년비)	20,459	22,470 (9.8% ↑)	24,838 (10.5% ↑)	27,452 (10.5% ↑)
종사자 수 (전년비)	248,669	253,013 (1.7% ↑)	265,398 (4.9% ↑)	284,875 (7.3% ↑)

자료: 관계부처합동(2020. 8월) 사회적경제기업 일자리 창출 지원방안, p. 4. 인용.

3. 마을만들기와 공동체 비즈니스 일자리

마을만들기는 넓게 보면 사회적 경제의 일부라고 할 수 있다. 다만 앞에서 다룬 사회적 일자리 개념이 기업이나 사람 같은 개체를 대상으로 하는데 비해 마을만들기는 특정한 공간적 범위를 취한다는 점에서 차별성이 있다. 마을이라는 단위가 사람들이 생활하는 구체적인 장소를 대상으로 한다는 점에서 기초지자체(시군구)라는 넓은 지리적·행정적 범위를 포괄하는 ‘지역맞춤형 일자리 사업’과도 구분된다.

마을만들기의 원류를 거슬러 올라가 보면 1970년대 새마을운동에까지 이르지만, 현대적인 의미의 마을만들기가 본격적으로 도입된 것은 1990년대 지방자치제가 시행되면서부터이다. 특히 2000년대에 들어서면서 농어촌 쇠퇴 문제를 해결하기 위한 정책 수단으로 행안부, 농림부, 문화부, 균형발전위원회, 지자체에서 각기 다양한 형태의 사업을 시행하고 있다. 마을만들기의 주된 사업 수단으로는 환경 개선, 경관 조성, 체육관이나 문화시설 등 각종 편의시설이나 인프라 개선 등이 활용되었다(고광희·서용건, 2018). 전통적인 사업 수단이 하드웨어적 성격이 짙은 데 비해 최근에는 공동체 구성원이 당면한 공동의 문제를 해결하기 위한 활동에 더 많은 가치를 부여하는 방향으로 변화하고 있다. 즉, 지역의 역사와 문화예술자원을 발굴하고, 도시지역과 연계하여 체험·교류 활동을 추진하며, 지역주민의 소득 향상과 서로 연계하는 사업이다. 소프트한 형태의 활동을 조직화하고 연계하기 위해서는 중간지원조직의 역할이 중요하다. 중간지원조직은 공동체 구성원의 욕구를 파악해서 각 주체 간 이해관계를 조정하고 다양한 사업을 추진하거나 촉진함으로써 지역사회의 문제점을 해결하는 데 매개자 혹은 조정자 역할을 수행한다(김재현 외, 2013).

최근 마을만들기는 도시청년의 농어촌 이주와 정착, 청년마을만들기 사업으로 한층 더 진화하여 농어촌공동체로의 청년인구 유입을 촉진하고 있다. 일본에서 시작된 지역부흥협력대 사업을 모태로 한 도시청년시골파견제, 서울시 청년허브의 이주지원 프로그램과 청년농부 지원 프로그램, 행안부의 청년마을만들기 지원사업 등이 있다(마을학회 일소공도, 2018; 마을연구소 일소공도 협동조합, 2019; 정석 외, 2018 등 참조).

지금까지 살펴본 마을공동체 수준에서 활용 가능한 일자리 관련 사업은 모두 사회적 경제 영역을 기반으로 각기 서로 차별화된 지향점과 정책 수단을 보유하고 있다는 점에서 특징적이다. 다만 세 가지 유형의 일자리 접근 모두 사업 초기 정부지원을 통한 인큐베이팅 기간이 지나고 나면 자생력을 갖기가 쉽지 않다는 점에서 취약성을 드러내고 있다. 또한 각각의 단점과 한계도 분명하다. 지역맞춤형 일자리 사업은 인프라와 연계활동이 부족하고, 사회적 일자리 접근은 마을 공동체 뿌리내림과 관련된 활동이 부족하며, 전통적인 마을 만들기 접근은 사람 중심의 활동이 부족하다. 정책이나 사업을 지원하는 부처나 지자체 관점에서 볼 때 각각이 서로 별개의 활동으로 공급되지만, 공동체 구성원 관점에서 보면 이들 각각의 사업에 달린 꼬리표가 중요하지 않다. 각 수단의 장단점을 잘 파악하여 이를 잘 조정하고 시너지를 창출하는 것이 필요하다. 혁신적인 리더십을 가진 중간지원조직의 역할이 중요한 이유이다.

이웃사촌시범마을 사업은 그런 의미에서 매우 특별하다. 위에서 언급한 다양한 일자리 사업을 서로 엮어서 경북 의성군 안계면이라는 마을공동체에 녹여 내고자 기획된 사업이기 때문이다. 이들 사업을 서로 모이게 하는 지향점도 뚜렷하다. 청년 인구 유입을 통해 지역공동체를 활성화하겠다는 것이다.

아마도 지역에서 동원 가능한 대규모 지원과 종합적인 정책 개입을 통해 지방소멸 위기를 극복하고자 시도하는 최초의 사례일 것이다. 지방소멸 문제에 대응하기 위한 기존의 접근은 주로 농어촌 인구 감소 문제를 저출산·고령화 대책의 하위 집합으로 인식하면서 주로 사회정책 영역의 접근(출산장려금, 고령사회 연착륙을 위한 복지서비스 등)을 통해 문제를 해결하려고 했다. 반대로 이웃사촌시범마을은 지역공동체가 생존하기 위해서 청년을 포기해서는 안 된다는 적극적 문제의식에 기반하고 있다. 농어촌 마을 공동체에 청년 인구를 유입시키기 위해서는 일자리와 주거를 중심으로 공동체 전체의 생활 여건이 개선되어야 한다는 것이 이 접근의 기본 문제의식이다.

제2절 경북 의성군 이웃사촌시범마을

1. 사업 추진 배경

가. 의성군 개괄

의성군은 지리적으로 경상북도 가운데 위치하고 있으며, 청송군(동), 상주시(서), 군위군과 구미시(남), 안동시와 예천시(북) 등과 인접하고 있다. 의성읍을 중심으로 하는 의성군의 동쪽은 산악지대를 이루고 있으며, 안계면을 중심으로 하는 서쪽은 평야지대를 이루고 있다. 전체적으로 논의 경작 비중이 60%를 넘어서지만 마늘이나 사과와 같이 환금성이 높은 작물은 대부분 동쪽 지역에서 생산되며, 쌀농사는 주로 서쪽 평야 지역을 중심으로 이루어진다. 과거 도로 교통망이 동쪽을 중심으로 발달해 있어서 서부 지역의 교통이 불편했으나 최근 동서 4축 고속도로가 개통되고 중앙선이 복선전철화되면서 동서 간 교통 불균형이 완화되었다.

의성군의 인구는 2020년 기준 5만 1,000여 명으로 매년 인구가 감소하는 추세를 보이고 있다. 1970년대에는 인구가 17만 명이 넘었지만, 대부분의 농어촌 지역이 그렇듯이 이촌향도로 1992년에는 9만 2,000명까지 감소했다. 2010년대 이후로는 귀농귀촌 인구가 유입되면서 인구 감소 추세가 둔화되고 있다(2020년 의성군의 귀농귀촌 인구는 전국 3위). 인구감소에도 불구하고 합계출산율은 2000년 1.337에서 2010년 1.450, 2020년 1.598로 매년 높아지고 있다. 우리나라 전체 합계출산율이 매년 낮아지면서 2020년 0.84까지 떨어지고 있다는 점과는 대조적이다.

2019년 기준 의성군의 취업자 수는 3만 3,000명으로 그 중 농림어업 종사자가 58.9%(1만 9,000명)로 절반이 넘는 반면에 제조업 종사자는 4.5%(1,500명)에 불과하다. 직업별로도 농림어업 숙련 종사자(55.3%), 서비스·판매 종사자(15.2%), 단순노무종사자(10.2%) 순으로 나타나고 있다.³⁶⁾

36) 의성군, 2020년 의성군 일자리대책 세부계획(2020년 3월), 참조.

<표 5-2> 의성군 인구 및 교육 상황 개괄

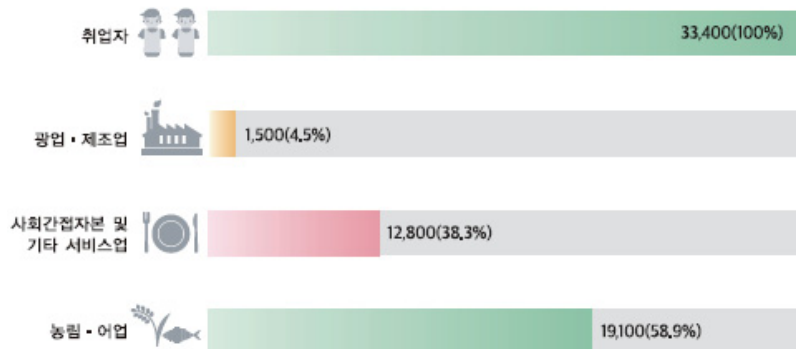
(단위: 명, 건, 개)

	지표	2000년	2010년	2020년
인구	주민등록인구(명)	76,327	58,832	51,724
	10년간 순이동인구(명)*	-10,584	-12,618	-945
	사망자 수(명)	1,025	773	932
	출생아 수(명)	506	315	226
	농가인구(명)	-	26,860	-
	합계출산율	1.337	1.450	1.598
	혼인 건수(건)	319	242	131
	조혼인율	4.1	4.1	2.5
	조이혼율	1.4	1.6	1.7
교육	초등학교 교원 수(명)	283	234	175
	초등학교 학생 수(명)	4,071	1,824	1,092
	초등학교 수(개)	20	19	16
	유치원 교원 수(명)	41	28	26
	유치원 원아 수(명)	556	204	119
	유치원 수(개)	26	20	16

자료: 통계청, KOSIS, e-지방지표에서 산출.

주: 순이동 인구는 1993~2000년, 2001~2010년, 2011~2020년 각 기간을 합산한 값임.

[그림 5-1] 의성군의 고용 구조(2019년)



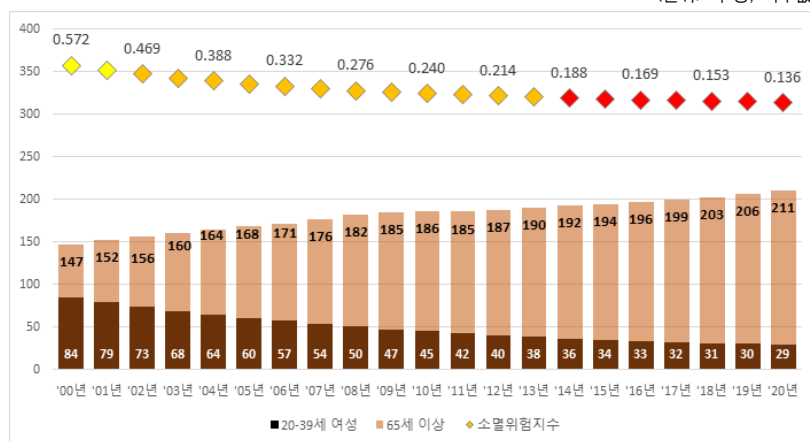
자료: 의성군(2020). 2020 의성통계연보, 요약문에서 인용.

의성군의 소멸위험지수 추이는 [그림 5-2]와 같다. 2000년 의성군의 65세 이상 인구는 1만 4,700명이었으나 20~39세 여성인구는 8,400명으로 양자 간 상대비를 의미하는 소멸위험지수는 0.572로 주의단계였다. 2002년 소멸위험지수가 처음으로 소멸위험 진입단계인 0.469 수준으로 하락하였으며, 2014년에는 소멸고위험 단계인 0.188 수준으로 하락하였다. 2020년에는 65세 이상 고령인구가 2만 1,100명으로, 전체 인구가 감소하는 과정에서도 2000년에 비해 6,000명 이상 증가하였다. 반대로 2020년 20~39세 여성 인구는 2,900명으로 2000년에 비해 5,500명 감소하였다. 그 결과 의성군의 소멸위험지수는 전국 최고 수준을 기록하고 있다. 전국 82개 자치군 중에서 전체 인구 규모는 55번째(2020년 5월 기준)로 많음에도 불구하고 급격한 인구 유출로 세대 간 인구구성의 불균형이 심화된 결과이다.

인구 유출에 따른 지방소멸의 위험은 사실 의성군만의 문제는 아니다. [그림 5-3]의 (가)와 같이 경상북도 관내 23개 시군 중 19곳(82.6%)이 소멸위험에 진입했으며, 지도에서 붉은색으로 표시된 소멸고위험지역도 7곳(군위군 0.133, 의성군 0.135, 청송군 0.155, 영양군 0.158, 봉화군 0.159, 청도군 0.162, 영덕군 0.170)이나 된다. 제조업 기반이 없는 경북도 내 농어촌 산간지역을 대부분 포함하고 있는 것이다.

[그림 5-2] 경북 의성군의 소멸위험지수 변화: 2000-2020년

(단위: 백 명, 지수값)

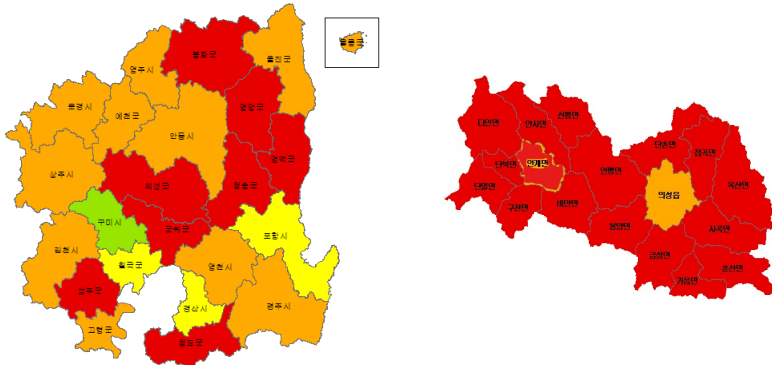


자료: 통계청, KOSIS, 연앙인구통계에서 산출함.

[그림 5-3] 2020년 5월 기준 경북 의성군 소멸위험지수

(가) 경상북도

(나) 의성군



자료: KOSIS, 주민등록인구통계에서 산출함.

주: ■ 소멸저위험 ■ 보통 ■ 주의단계 ■ 위험진입 ■ 소멸고위험

<표 5-3> 의성군 읍면동별 인구 구성 및 소멸위험지수 현황(2020년 5월 기준)

(단위: 명, 지수값)

	전체 인구	20~39세 인구	65세 이상 인구	소멸위험지수
의성군 전체	52,148	2,872	21,283	0.135
의성읍	13,556	1,111	3,827	0.290
단촌면	1,968	68	931	0.073
점곡면	1,637	50	819	0.061
옥산면	1,830	71	819	0.087
사곡면	1,588	53	763	0.069
춘산면	1,489	51	641	0.080
가음면	1,479	60	677	0.089
금성면	4,358	199	2,000	0.100
봉양면	3,950	257	1,562	0.165
비안면	2,555	102	1,214	0.084
구천면	1,823	77	861	0.089
단밀면	1,798	87	827	0.105
단북면	1,816	80	870	0.092
안계면	4,608	308	1,663	0.185
다인면	3,872	162	1,843	0.088
신평면	799	25	440	0.057
안평면	2,182	80	1,078	0.074
안사면	840	31	448	0.069

자료: 통계청, KOSIS, 주민등록인구통계.

의성군 역내 읍면동의 인구 불균형도 심각하다(그림 5-3)의 (나)와 <표 5-3> 참조). 의성군 전체 인구 5만 2,000명 중 26.0%가 의성읍에 거주하고 있으며, 소멸위험지수 역시 0.290으로 아직 소멸고위험 단계까지 진입하지 않았다. 의성군 동부의 거점인 안계면은 인구의 8.8%(4,608명)가 거주하고 있으며, 그중 20~39세 여성 인구는 308명, 65세 이상 인구는 1,663명으로 그나마 소멸위험도가 의성읍 다음으로 낮은 0.185 수준이다.

나. 사업 추진 배경 및 기본 구상³⁷⁾

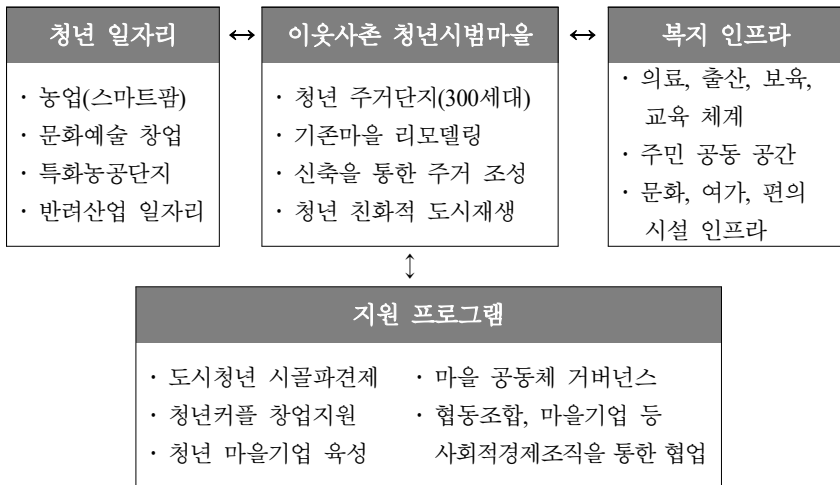
이웃사촌시범마을 사업은 도지사가 2018년 민선 7기 1호 선거공약으로 제시한 것이다. ‘사라지는 농촌을 살아나는 농촌으로’ 만들기 위해서 무엇보다 젊은 사람들을 유치하기 위한 정책이 필요하다고 인식하였다. 의성군은 당시 전국에서 소멸위험지수 1위를 기록했기 때문에 농촌에서 청년이 유입되는 성공 사례를 만드는 데 상징성이 있었다. 청년 유입의 거점을 만들기 위해서는 의성군 지역 내에서도 청년들을 위한 기본적인 생활 인프라가 상대적으로 좋은 거점 지역을 선정할 필요가 있었다. 안계면은 의성군 서부 거점이면서 역내 균형발전을 추구할 수 있다는 장점이 있었다. 최종적으로 경상북도는 의성군과 함께 의성군 안계면 일대를 이웃사촌시범마을로 조성하기로 결정했다.

사업기간은 2019년부터 2022년까지 4년이며, 해당 기간에 투입되는 사업 예산은 총 1,220억 원으로 설계되었다. 사업비는 국비 261억 원과 민자 163억 원을 포함하지만, 지방비가 796억 원으로 60% 이상을 차지한다. 여기에는 신규 사업도 포함되지만, 경상북도와 의성군에서 시행하고 있던 기존 정책 사업을 모아서 패키지화한 것도 포함되어 있다. 사업의 추진체계는 경상북도와 의성군이 협력적 거버넌스 형태로 구성하였다. 사업 초기에는 추진력을 확보하기 위해 도내 미래전략기획단 내 별도 전담팀을 설치하였다. 의성군에서도 시범마을조성과를 별도 설치하여 매주 진행 상황을 점검하였다. 사업이 완료 단계에 접어들기 시작한 2021년부터는 사업 운영이 인구정책과로 이관되었다.

37) 아래의 내용은 경상북도의 내부문서, 박진경·김도형(2020)의 보고서, 정희훈(2021)의 보고서, 사업 담당 공무원과 유정규 의성군 이웃사촌지원센터장과의 인터뷰 내용을 종합적으로 참고하여 기술한 것이다.

이 사업의 핵심은 외부 청년의 유입을 위해 일자리와 주거를 함께 제공하면서 마을 주민이 이용할 수 있는 의료·교육·복지·문화 인프라를 함께 개선한다는 것이다. 청년을 대상으로 제공되는 일자리는 농업, 창업, 산업 등으로 구성되며, 청년 주거공간은 포스코, KT 같은 기업의 민자 유치가 결합하여 조성된다. 복지 인프라는 필수 의료시설, 출산통합지원센터, 국공립어린이집, 상업시설과 문화공간이 들어서는 복합문화공간, 공원, 마을 정비 등의 다양한 인프라 사업으로 구성된다. 본 사업의 또 다른 특징은 다양한 사업을 연계하면서도 사업 운영의 효율성과 효과성을 높이기 위해 별도의 중간조직인 '의성군 이웃사촌지원센터'를 통해 사업을 총괄적으로 운영한다는 것이다. 또한 마을공동체를 활성화하기 위한 각종 포럼사업과 사회적 경제조직을 통한 협력 사업에도 적지 않은 노력을 기울인다. 2021년 11월 시점(정희훈, 2021)에 재조정된 분류에 따르면 일자리 창출, 주거단지 조성, 생활 여건 개선, 마을공동체 강화, 청년 유입 등 5대 분야 40여 개 사업이 진행되고 있다(표 5-4 참조). 사업 유형별 주요 특징은 이후에서 다루도록 한다.

[그림 5-4] 이웃사촌시범마을 개념도



〈표 5-4〉 주요 사업 유형 및 현황(2021년 11월 기준)

대분류	주요 사업	성격	비고
일자리 창출	스마트팜 조성 및 청년 농부 육성	H/W+S/W	준공
	청년시범마을 일자리 사업	S/W	추진 중
	도시청년 시골과건제	S/W	추진 중
주거 조성	스마트팜연계 청년주거(컨테이너하우스)	H/W	준공
	포스코 연계 청년주거(모듈러주택)	H/W	준공
	금수장 리모델링(청년게스트하우스)	H/W	준공
	LH공공임대주택 건립	H/W	실시설계
생활환경 개선	청년이 살고 싶은 의성 행복 포레스트	H/W+S/W	추진 중
	안계행복플랫폼	H/W	실시설계
	도시재생 뉴딜사업	H/W+S/W	추진 중
	안계시장 현대화	H/W	추진 중
	의성 팻월드 조성	H/W	준공
	안계 하나 국공립어린이집 신증축	H/W	준공
	3대 필수 의료체계 내실화	H/W	추진 중
	안계 초등학교 KT-AI스쿨 구축	S/W	완료
	안계 AI 어린이공원 조성	H/W	준공
	안계 다함께 돌봄사업	H/W	준공
	출산통합지원센터	H/W	준공
	골목정원 조성	H/W+S/W	추진 중
	청년특화거리 조성	H/W	추진 중
	안계평야 경관개선 사업	S/W	완료
	안계 우리밀 시범단지 조성 사업	H/W+S/W	추진 중
	에너지 자립마을 조성	H/W	추진 중
	공공미술프로젝트 사업	H/W	완료
	이웃사촌시범마을 가로길 조성	H/W	추진 중
	경관 가로등 정비	H/W	추진 중
안계 식당문화 혁신 추진	H/W	추진 중	
안계 주차·간판 혁신 추진	H/W+S/W	추진 중	
마을공동체 강화	이웃사촌 지원센터 운영	S/W	운영 중
	행복마을 자치사업	S/W	완료
	팜문화빌리지 조성	H/W	준공
	안계 청년피짜방 운영	H/W+S/W	운영 중
	이웃사촌시범마을 청년단체 육성	S/W	추진 중
청년 유입	이웃사촌시범마을 청년예술캠프	S/W	추진 중
	이웃사촌시범마을 청년플러스 사업	S/W	추진 중
	도시청년 의성 살아보기	S/W	운영 중
	이웃사촌시범마을 홍보	S/W	완료
	이웃사촌시범마을 청년 힐링페스티벌	S/W	추진 중

자료: 정희훈(2021), 이웃사촌 (시범)마을 성과분석 및 확산계획에서 수정 인용.

2. 주요 사업 내용

가. 청년 일자리 창출

청년일자리 창출 사업은 스마트팜을 이용한 창농사업, 생활창업을 지원하는 청년창업지원사업으로 구분할 수 있다.

스마트팜은 국비(농촌진흥청)와 지방비를 합쳐 145억 원이 투입된 사업이다. 스마트팜 조성은 4ha에 걸쳐 5개 동의 스마트팜을 구축하고, 육묘장, 교육관리장, 선별장, 가공장 등의 시설을 확충하는 형태로 이루어졌는데, 2009년에 시작하여 2011년 조성을 완료하였다. 청년농부 육성은 스마트팜 설비를 이용하여 교육부터 창농까지 패키지로 지원하는 사업이다. 참여자들은 6개월간 주말을 이용해 경북 농업교육원에서 이론 교육을 받고 나서 2년 동안 의성군 스마트팜 교육장에서 실습 교육에 참여한다. 2019년부터 2021년까지 총 65명의 청년농부를 육성하였다. 2019년 교육생 25명 중 8명에게는 1인당 최대 3억 5,000만 원(보조금 1억 5,000만 원+융자 2억 원)의 창농 지원이 이루어졌다. 이 지원금을 받게 되면 600평 정도의 스마트팜을 조성할 수 있다.³⁸⁾

청년창업지원 사업은 중앙정부와 지방정부의 기존·신설 창업지원사업을 묶은 것이다. 첫째, ‘시범마을 일자리 사업’은 외지인과 의성주민이 공동으로 창업할 경우 팀당 1억 원씩 지원하는 사업으로 2019년 8팀 18명, 2020년 4팀

<표 5-5> 도시청년 시골파견제 창업팀(2019년)

창업팀(창업 아이템)	창업팀(창업 아이템)
① 낭만농부(협업농장, 도농교류사업)	② 호피 홀리데이(수제맥주 공방)
③ 어글리 스테이션(못난이과일 유통)	④ 농금제품제작연구소(가구·소품 제작)
⑤ M.S.R.(광고 매칭 서비스)	⑥ 비출담다(미디어아트 전시장 운영)
⑦ 자연본색(지역특산 식품 제조)	⑧ 진팜(농산물 가공 및 아트팜매)

자료: 경상북도 내부자료, 박진경·김도형(2020), p. 237 <표 5-4> 재인용.

38) 관계자 인터뷰에 따르면, 2021년 교육 종목은 딸기 재배인데, 실제 창업을 할 경우 연 7,000만 원 정도의 순수익이 발생할 수 있다고 한다.

8명, 2021년 6팀 12명이 창업 준비 중인 사업이다. 창업 분야는 수제맥주공방, B급 과일 유통, 애견간식판매, 안계미를 활용한 가공식품 판매 등과 같이 주로 생활창업 분야이다. 둘째, ‘도시청년 시골과견제’는 경상북도에서 실시하는 일자리 사업이다. 도시청년이 농촌에 창업을 할 경우 1인당 최대 3,000만원까지 지급하는 사업으로 2019년부터 2021년까지 총 5팀 9명에게 지원이 이루어졌다. 이 사업을 통해 창업한 호피홀리데이, 진팜, 달빛레스토랑, 장돌 등의 가게가 위치한 안계면 중심지에 청년특화거리를 조성하는 사업도 함께 추진 중이다. 셋째, ‘청년마을 일자리 뉴딜’은 2021년에 새롭게 시작된 사업으로 ‘의성 살아보기’에 참여한 청년들을 대상으로 팀당 2년 동안 3,000만 원을 지원한다.

나. 청년 주거 확충

의성군 이웃사촌시범마을 사업이 다른 지역의 청년층 지원사업과 가장 차별화되는 부분은 일자리 창출과 청년 주거공간 제공을 서로 연계하고 있다는 점이다.

컨테이너하우스는 스마트팜 인근에 1~2명이 거주 가능한 9평 정도의 컨테이너하우스 단지를 조성하는 사업이다. 2019년과 2021년에 걸쳐 주거 시설로 30개 동이 설치되었다. 스마트팜 사업에 참여하는 청년농부들이 연간 6만

[그림 5-5] 안계면 청년 주거공간 조성 사업

(가) 컨테이너하우스



(나) 모듈러주택



자료: 경상북도, 내부자료.

8,000원의 관리비만 내면 해당 시설에 거주할 수 있다. 청년농부 스마트팜 교육사업이 종료되는 2022년부터는 도시민 농촌체험과 펫월드 관광객 등을 위한 숙박시설로 활용된다.

안계면 중심지인 안계면행정복지센터 뒤편 언덕에는 모듈러 주택이 조성되었다. 10평 규모의 주거공간 18동과 커뮤니티센터 1동(33평)이 설치되었으며, 방 1개, 거실 겸 주방, 화장실 등으로 구성되어 있다. 입주자격은 이웃사촌시범마을 사업을 통해 유입된 청년이 주된 대상이지만, 이 사업에 참여하지 않은 기존 지역 청년도 신청이 가능하다. 본인 부담금은 보증금 100만 원에 월 26만 원 정도인데, 최근 청년층이 많이 유입되면서 일반 민간 주택 임대료가 증가하여 해당 주택의 경쟁률이 높은 편이다. 전체 예산 32억 원 중 민자(포스코 사회공헌활동지원) 지원이 결합되어 추진된다는 점도 특징적이다.

그 외에도 안계면 주변에 오랫동안 방치되었던 여관 건물을 리모델링하여 도시청년 한 달 살아보기 숙소와 이웃사촌시범마을 방문 청년들을 위한 게스트하우스로 제공하는 ‘금수장 청년게스트하우스 사업’이 있다. 장기적으로는 2023년까지 LH공공임대주택 2개 단지 140가구가 조성될 예정이다. 공공임대주택은 청년들에게 50%의 물량이 배당될 예정이며, 8~25만 원의 월 임대료(주변 시세의 60~80% 수준)로 제공되기 때문에 안계면의 청년주거 환경 여건을 개선하는 데 기여할 것으로 기대된다.

다. 청년 유입 활동

청년들에게 이웃사촌시범마을 사업을 알리고 공동체 활동을 체험할 수 있는 다양한 프로그램도 운영되고 있다. 대표적인 사업은 ‘도시청년 의성 살아보기’ 사업으로 청년단체와 협업을 통해 도시청년 60명 정도가 농촌을 체험하는 사업과 예술가 일촌맺기를 통해 예술인의 정착을 지원하는 사업이 있다. 그 외에도 청년 예술가의 작품을 전시하고 예술체험활동을 하는 ‘청년예술캠프’, 서울 청년 창업캠프와 활동을 지원하는 ‘청년플러스 사업’도 있다. 이웃사촌시범마을은 홍보활동도 적극적으로 펼치는데, 유튜브와 인터넷 포털에 올린 영상은 1년도 채 못 된 기간에 100만 뷰에 가까운 조회 수를 기록하기도 했다.

라. 커뮤니티 활성화 및 마을 환경 개선

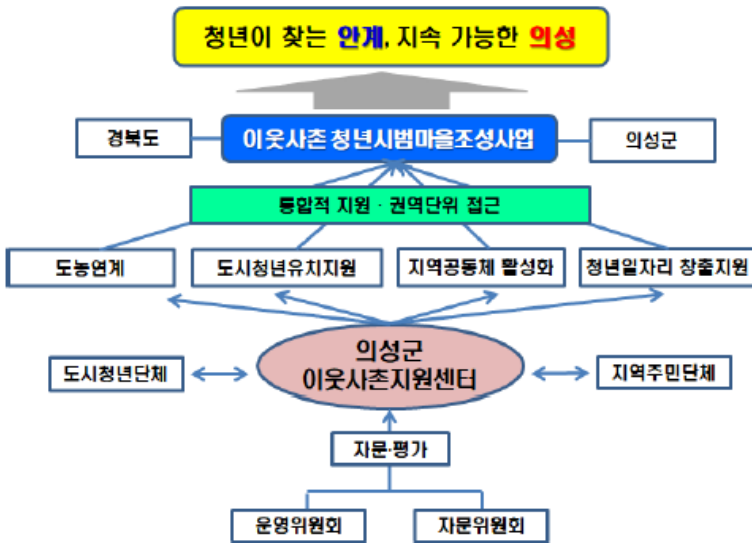
마을공동체를 활성화하기 위한 사업은 하드웨어 사업과 소프트웨어 사업으로 구분된다. 하드웨어 사업은 마을 편의시설 등을 신설하거나 개선하고 마을 환경을 정비하는 사업으로 구성된다. 중앙정부의 지역발전투자협약 사업을 활용한 ‘행복포레스트’사업은 행복누리관을 건립하고 스마트팜 시설을 확충하는 데 약 120억 원이 투입된 사업이다. 국토부가 주관하는 도시재생 뉴딜 사업도 선정되어 청년예술거리 조성, 주차장 확충, 소공원 조성 등에 135억 원이 투입되었다. 앞서 언급한 행복누리관을 연계시장 현대화와 연계하여 연계행복 플랫폼을 구축하는 데는 예산이 200억 원 정도 투입되었다. 그 외에 팜문화빌리지 조성, 골목공원 조성, 연계평야 경관농업단지, 청년특화거리 조성, 태양광 주택 사업 등 마을 환경 개선에도 수십억 원의 예산이 투입되었다.

교육·의료·복지 인프라는 공동체가 유지되고 재생산되기 위해 가장 중요한 요소이다. 우선 의료 인프라 개선을 위해 ‘3대 필수의료 내실화’ 사업을 진행하고 있다. 이 사업은 지역 응급의료기관으로 지정된 안계면 소재 병원의 내부 리모델링과 함께 응급의료, 소아청소년과, 분만산부인과 등 3대 필수 의료 서비스를 개선함으로써 청년들의 유입을 촉진하고 안정적인 정착에 기여하고자 하는 사업이다. 이 사업 시행 이후 외래산부인과 이용자가 946명으로 전년 대비 48% 증가(2021년 9월 기준)하였다. 또한 우수 의료진을 확보하고 전문컨설팅을 통해 병원 환경을 개선함으로써 응급의료기관 평가등급도 상향(C→B)시키는 성과를 거두었다. 25억 원을 투입하여 국공립어린이집을 신·증축하면서 수용 인원도 기존의 79명에서 99명으로 확대할 수 있게 되었다. KT 민자 유치와 연계하여 연계초등학교에 스마트교실을 구축하는 사업도 추진하였다.

소프트웨어 사업은 도시청년을 유치하고 주민 문화 활동과 네트워크, 교육을 지원하는 제반 사업으로 구성된다. 이들 사업에서 가장 중요하고 핵심적인 역할을 하는 곳이 바로 ‘이웃사촌지원센터’이다. 사업 초기인 2019년 4월 개소한 센터에는 센터장을 포함한 5명의 상주 직원이 활동하고 있다. 주요 사업 내용으로는 도농연계(도시지역 상생교류 협약, 농산물 판로 개척 등), 청년 유입(도시청년단체 MOU, 도시청년 팸투어 등), 공동체활성화(지역주민원탁회의,

주민역량강화교육, 동아리모임 지원, 주민 아이디어경진대회, 주민청년단체 합동 워크숍 등), 청년일자리(사회적 기업·마을기업 육성, 지역문화 예술인 육성 등) 등이 있다. 또한 청년 시범마을 일자리사업, 골목정원조성, 도시청년 살아보기 등도 위탁사업으로 수행하고 있다. 경상북도와 의성군 예산사업의 수행과 동시에 주민자치활동이나 주민 동아리 활동 등을 통해 민관 협치를 위한 중간지원기관의 역할을 수행하고 있다.

[그림 5-6] 의성군 이웃사촌지원센터 업무추진 체계



자료: 박진경·김도형(2020), p. 249 [그림 5-13] 인용.

문화관광과 연계한 기타 사업으로는 펫월드 조성 사업이 있다. 이 사업은 이전부터 추진되어 왔지만, 이웃사촌시범마을 사업이 시작되면서 연계 추진되기 시작했다. 총사업비 132억 원 중 군비가 91억 원을 차지하는 사업으로 반려동물을 위한 펫카페, 도그풀장, 오토캠핑장, 방문자 체험장, 애견놀이터 등의 설비를 갖추고 있다. 2020년에 개정하여 민간 위탁 형태로 운영하다가 2021년부터는 재개장 후 군에서 직영으로 운영하고 있다.

제3절 사업의 성과와 과제

1. 사업의 성과와 의의

이웃사촌시범마을 사업은 짧은 기간 내 가시적인 청년 인구 유입 성과를 달성하기 위해 읍면 단위에서는 전례 없는 자원과 노력이 투입되었다. 그 결과 사업이 시작된 후 2년 반 동안 총 162명의 청년 인구가 유입되었다(<표 5-6> 참조).

전체 참여자 중 의성군 관외에서 유입된 참여자가 80.1%(131명)를 차지하며, 그 중 경상북도 외부에서 전입한 청년도 74명에 이른다. 사업별로는 스마트팜 청년농부 사업 참여자가 65명으로 가장 많았으며, 그다음으로 시범마을 일자리(31명)와 의성살아보기 사업(30명)이 뒤를 이었다. 중간조직운영, 시범마을시설 운영, 행복경제센터 등 각종 공공인프라 운영 및 지원 인력도 29명에 이른다. 사업 참여자의 성별은 남성이 108명(66.7%), 여성이 54명(33.3%)을 차지하였다. 참여자의 평균연령은 31.7세이며 남녀에 따른 차이는 미미했다.

<표 5-6> 2019-2021년 청년 유입 현황(2021년 7월 기준)

(단위: 명)

구분	전체	의성 관내	의성 관외				
			소계	미전입	전입		
					합계	도내	도외
합계	162	31	131	32	99	25	74
스마트팜 청년농부	65	4	61	0	61	20	41
시범마을일자리사업	31	12	19	6	13	1	12
도시청년시골과건제	7	1	6	0	6	0	6
의성살아보기	30	0	30	18	12	2	10
중간지원조직운영	9	4	5	1	4	1	3
시범마을시설운영	10	10	0	0	0	0	0
행복경제센터	10	0	10	7	3	1	2

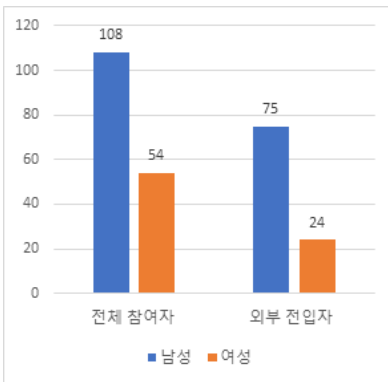
자료: 경상북도(2021, 7월). 이웃사촌시범마을 추진 현황, 내부자료.

[그림 5-7]과 같이 미전입자를 제외한 의성군 관외 지역 전입자 99명의 출신 지역을 살펴보면, 대구가 48.5%로 절반에 가까운 비중을 차지하였으며, 경북이 25.3%로 뒤를 이었다. 즉, 대구경북 지역이 4분의 3 정도를 차지하였으며, 수도권·충청권·부울경 등을 합친 나머지 지역 출신이 4분의 1 정도를 차지하였다.

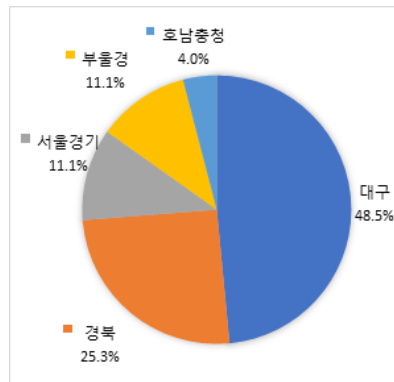
[그림 5-7] 이웃사촌시범마을 사업 참여자의 성별 및 지역 분포

(단위: 명, %)

(가) 참여자 성별 분포



(나) 외부 전입자의 출신 지역 분포

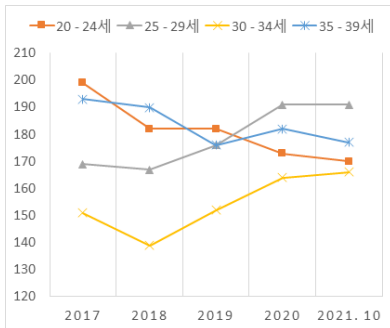


자료: 경상북도 내부자료.

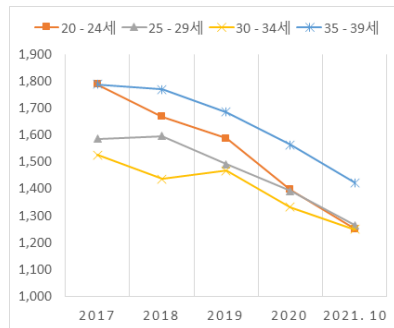
[그림 5-8] 의성군과 안계면의 청년 인구 변화 추이

(단위: 명)

(가) 안계면



(나) 의성군 내 다른 읍면



자료: 통계청, KOSIS, 주민등록인구 통계로부터 산출.

현재까지의 사업 결과는 안계면의 청년 인구 증가에 긍정적인 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. [그림 5-8]의 (가)와 같이 사업 시작 전후 안계면의 청년 인구 분포 변화를 5세 단위별로 살펴보면 2019년과 2020년 25~29세와 30~34세 청년층의 인구가 증가했음을 확인할 수 있다. 사업에 참여하기에는 조금 젊은 20~24세와 지원 대상에 포함되지 않은 35~39세 연령층의 경우 별다른 인구 증가가 관찰되지 않았다. 의성군 내 다른 읍면 지역의 청년 인구 변화 추이와 비교해보면 안계면의 청년층 인구 증가 효과가 보다 확연하게 드러난다. 같은 기간 의성군 내 다른 읍면은 모든 청년 연령 구간에서 지속적인 인구 감소가 관찰되었기 때문이다.

아직 사업이 진행 중이기 때문에 선불리 단정할 수 없지만, 어찌 보면 이런 결과가 나타나는 것은 당연한 것일 수도 있다. 처음부터 지원의 조건 자체가 외부 청년의 관내 유입을 전제로 대규모의 파격적인 지원을 수반하고 있기 때문이다.

단기적인 정량적 성과 외에도 이웃사촌시범마을의 실험에 주목해야 할 이유와 사업의 의의를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 이 사업은 지역이 주도하여 청년 인구 유출 문제에 정면으로 대응하는 것을 목적으로 체계적인 기획으로 이루어진 최초의 종합적인 정책 대응체계이다. 중앙정부가 농어촌 낙후지역을 대상으로 시행하는 정책프로그램으로 ‘성장촉진지역’이 있다. 그러나 이 프로그램의 경우 주로 도로와 상하수도 인프라 등을 개선함으로써 농어촌의 정주환경을 개선하는 데 목적이 있다. 최근 여러 광역·기초지자체에서 출산장려금과 청년 인구 유입에 따른 소규모의 장려금을 지급한 사례도 있지만 이들 역시 사업 규모와 지속적, 목적성 등을 고려할 때 파편적인 대책이라고 할 수 있다. 기존에도 지역공동체 활성화를 위한 정책 패키지 사업이 없었던 것은 아니지만 사업의 목표가 다소 추상적이고 정책 대상이 불분명했다고 볼 수 있다. 이웃사촌시범마을은 선택과 집중이라는 원칙에 따라 농어촌공동체 지역에서도 청년 유입이 성공할 수 있다는 사례를 남기기 위해 자원을 집중하였다.

둘째, 정책 수단 측면에서 청년층의 일자리와 주거를 핵심에 두고 교육, 의료, 문화, 생활 여건 등 종합적인 삶의 질의 개선하는 데 초점을 맞추고 있

다는 점에서 혁신적이다. 다른 지자체에서도 농촌지역의 생활 여건을 개선하기 위해 광역지자체 주도의 패키지 사업³⁹⁾을 시도하고 있다. 그러나 청년층 일자리와 주거공간을 사업의 핵심 정책 수단으로 설정한 사업은 거의 없었다. 청년층이 누릴 수 있는 의료(산부인과, 소아과 등), 교육(어린이집, 초등학교 등), 복지(수영장, 청년복합센터) 같은 필수 공공서비스 인프라를 개선한 점도 기존 사업과 차별화되는 지점이다.

셋째, 유입된 청년과 기존 주민 간의 세대 간 상생을 중요하게 인식하고 있다는 점도 주목할 만하다. 군이 청년층에 한정하지 않더라도 그동안 농어촌 공동체는 외부인에 대한 개방성 부족에서 비롯된 갈등이 적지 않았다. 이웃사촌시범마을 사업은 이런 문제를 극복하기 위해 다양한 노력을 기울이고 있다. 창업이나 예술촌 관련 사업을 신청할 때 기존 주민과 함께 팀을 이루게 하거나, 체육·문화시설·교육시설 등 공적 인프라를 확장하려는 노력이 그 예이다. 창업 분야 역시 기존 주민이 이미 사업을 영위하고 있는 업종이 있는 경우 지원 대상(예컨대 카페)에서 제외한다. 이런 노력을 통해 새로운 주민과 기존 지역 주민 간 이해충돌을 최소화하고 공동체 전체의 편익을 증진하는 데 기여한다는 점에 의의가 있다.

넷째, 거버넌스 측면에서 지방정부가 리더십을 갖고 사업을 주도하고 있다는 점을 빼놓을 수 없다. 지금까지 중앙정부가 지자체를 대상으로 여러 가지 형태의 공모사업을 통해 지역의 기획 역량을 높이고자 하는 시도가 적지 않았다. 그러나 일단 예산이 확보되고 나면 자연스럽게 지자체장의 관심에서 멀어지고 애초 목적과 다르게 사업이 흘러가는 경우가 적지 않았다. 이 사업은 출발 자체가 광역지자체장의 강력한 의지에서 비롯된 것이라는 점을 이미 언급한 바 있다. 지자체장의 의지는 예산과 전담조직, 사업 우선순위 등을 통해 반영된다. 사업 추진과 관련된 제도적 근거를 마련하기 위해 청년기본조례, 취·창업 지원 등 일자리 관련 조례 그리고 청년 농업인의 육성, 지원에 관한 조례를 제정하였다. 마을공동체 수준의 모범 사례를 만들기 위해 광역지자체와 기초지자체가 별도의 부서를 만들고 사업 완료 단계까지 추진 상황도 주기적

39) 정희훈(2021)에 따르면 충청북도의 ‘농시(農市)’ 사업이나 전라북도의 ‘도농융합상생문명사업’ 등이 광역지자체 주도로 농촌 공동체의 일자리 창출과 생활 여건 개선을 위해 선택과 집중을 하고 있는 대표적인 사업들이다.

으로 점검하였다.

다섯째, 이 사업은 부족한 내부 역량의 문제를 극복하기 위해 외부 자원을 연계하는 데 적극적이다. 서울시 지역상생 청년 일자리 창출 사업을 연계한 창업지원 사업, LH나 포스코, KT 등 대기업과 연계한 주거공간 및 학교시설 개선 사업, 그 외 다양한 민간단체의 지원을 활용하여 지역 내 부족한 예산이나 콘텐츠 등을 채워 나가는 협업을 시도하였다. 지역 내 자원과 전문성이 부족할 때 외부 자원을 활용하거나 지역 간 네트워크를 활성화하는 접근은 다른 지역에서도 적극적으로 활용할 만하다.

여섯째, 중간지원 조직을 통한 지역 사업의 플랫폼을 구축하여 지역의 이해관계자들이 자발적으로 참여할 수 있는 기반을 마련하고 있다. 여러 주체가 참여하는 다양한 형태의 사업이 복잡하게 얽혀 있을 때 사업 추진 과정에서 발생하는 문제점과 이해의 충돌을 해결할 수 있는 중간매개 조직의 역할이 매우 중요하다. 광역지자체와 기초지자체, 청년과 기존 주민, 관과 민간, 사업에 참여하는 청년 간 다양한 관계 속에서 갈등의 조정과 협력이 필요하다. 이런 문제를 조정하고 대안을 찾아가는 과정에서 이웃사촌지원센터의 역할이 가장 중요했다는 것이 다양한 이해관계자와 진행한 인터뷰 과정에서 공통적으로 드러나고 있다.

일곱째, 시범 사업을 넘어 다른 지역에 적용 가능한 모델로 확산시키려는 노력이다. 경상북도는 ‘지방소멸 대응을 위한 종합계획’(차미숙 외, 2021)과 ‘이웃사촌시범마을 사업 평가와 확산을 위한 연구’(정희훈 외, 2021), 지방소멸 대응 및 지역일자리 창출 전략수립을 위한 포럼활동(김현호, 2021 참조)을 통해 다양한 분야의 전문가들과 공론의 장을 만들고 대안을 모색하고 있다. 이들 활동은 이웃사촌시범마을이 특정 시기에 특정 지역의 사업으로 끝나는 것이 아니라, 유사한 상황에 처한 다른 마을공동체로 확산시키기 위한 출발점임을 의미한다. 실제로 경상북도는 사업 초기부터 지역 유형과 산업구조에 따른 추가 지역 선정, 중앙정부 공모사업과 연계 등을 통한 타 지역 확산 사업을 준비하고 있다.

2. 문제점과 과제

지방소멸 위기 대응을 위한 마을공동체 수준의 실험으로서 이 사업의 성과와 의의에도 불구하고 해결해야 할 문제점과 과제도 적지 않다.

첫째, 이 사업은 역외 청년이 일자리를 매개로 단기간 내 거주지를 이전하도록 하는 것이 목표이다. 박진경·김도형(2020: 266)에 따르면 의성 살아보기에 응모한 청년 대부분은 도시에서 태어나고 자랐으며 해외 생활 경험도 많았다. 이들에게 아무리 창업자금을 지원해 주었다고 하더라도 단기간 내에 성공적으로 정착하기를 기대하는 것은 애초부터 무리일 수 있다. 물론 경상북도와 의성군도 그런 성과를 기대하기보다는 하나의 가능성을 제시하는 차원에서 이 사업을 기획한 것일 수 있다. 어쨌든 도시에 비해 청년들이 누릴 수 있는 놀거리, 문화·생활 인프라가 열악한 농촌 공동체와 청년들 스스로가 함께 변화하고 점진적으로 지역에 뿌리내릴 수 있도록 사업 방향을 장기적인 전략하에서 설정할 필요가 있다.

둘째, 마을공동체를 하나의 독립적인 생활권역으로 가정하고 자족적인 인프라를 갖추는 접근이 과연 적절한지의 문제이다. 인구가 감소하면서 상권이 축소·쇠퇴하고 필수 공공 인프라도 유지하기 힘들어지는 악순환을 막기 위해 다양한 생활 인프라를 신·증설하는 것이 이 사업의 중요한 축이다. 안계면이 의성군 서부권역을 아우르는 중심지임에도 불구하고 이웃사촌시범마을과 유사한 규모로 인프라를 확대하는 것이 다른 지역에서도 가능할까? 필수 복지서비스는 지역 내에 설치하되 인접한 중소도시, 대도시 간 연계망을 활용하고 개선하는 유연한 접근법이 필요해 보인다. 이런 관점에서 보면 청년들에게 행정상의 주거이전을 강요하기보다는 관계인구적 접근하에서 주변 지역에 일자리를 갖되 주거만 하는 형태나, 역내에서 일하지만 주거와 교육은 교외에서 할 수 있는 유연한 모델도 개방적으로 검토할 필요가 있다. 경상북도는 이웃사촌마을의 확장을 모색하면서 거점 읍면 단위의 콤팩트 커뮤니티 모델을 검토하고 있다. 이 모델의 성공 여부는 각각의 읍면 거점이 자족적 공동체 기능을 완비하는 것이 아니라, 특화와 네트워킹을 통해 어떻게 서로 간의 지리적 독립성을 극복할 수 있을지가 관건이 될 것이다.

셋째, 청년들이 선택할 수 있는 일자리 모델이 지나치게 단순하기 때문에 지속가능하면서도 괜찮은 일자리를 어떻게 제공할 것인가 하는 문제가 해결되어야 한다. 스마트팜 교육을 통한 창농지원은 어느 정도 성공이 확인된 모델이며 청년층의 선호도도 매우 높다. 향후 다른 지역으로 확산되기 위해서는 지역 특성에 맞는 다양한 작물과 관련한 교육이 필요하며 단순히 생산 중심의 교육에서 벗어나 6차 산업화로 나아갈 수 있는 다양한 경로를 만들 필요가 있다. 지역 내 농공단지나 산업단지 혹은 뿌리 산업이 존재하는 경우 중소기업과 기초지자체가 공동으로 필요한 인력을 양성하면서 읍면 거점 지역의 청년층 주거 및 복지 인프라와 연계하는 모델도 고민할 수 있다. 지역의 문화관광 자원을 활용한 사업 아이템이나 아동과 노인, 장애인 등 취약계층의 복지 수요에 부응하는 사회적 일자리의 확대도 모색할 수 있다.

넷째, 대규모 예산 투입을 통한 하드웨어적 접근의 한계점을 보완하기 위해 적절한 소프트웨어를 어떻게 갖출 것인가의 문제이다. 이웃사촌시범마을에 투입된 하드웨어 사업 중 몇몇은 과연 지역공동체가 유지되기 위해 반드시 필요한 것인지, 구체적인 사업 수요가 충분하게 조사되었는지 물음표가 생기는 것도 있다. 조성된 인프라의 목적에 맞는 다양한 프로그램을 운영하기 위해서는 지역 주민의 욕구를 조사하고 이에 걸맞은 서비스를 제공할 수 있는 외부 자원이 동원되어야 한다. 향후에는 이웃사촌지원센터 같은 중간조직이 이들 활동을 기획하고 실행할 수 있도록 지원이 확대될 필요가 있다.

다섯째, 관 주도의 하향식 모델이 과연 지속가능한가 하는 문제이다. 과거에도 지방정부가 의욕적으로 혁신적인 사업을 시도한 바 있지만, 결국 지자체장이 바뀌거나 담당 공무원이 바뀌게 되면 사업 자체가 흐지부지되는 사례가 적지 않았다. 이웃사촌시범마을 사업이 지역공동체 발전을 위한 마중물로 기능하기 위해서는 지역 주체의 자발적인 참여와 역할이 강화되는 방향으로 사업이 전환되어야 할 것이다.

제4절 일자리 모델로서의 함의

1. 지역공동체의 혁신과 통합

이웃사촌시범마을 사례는 사업 추진 과정에서 여러 가지 문제점이 발생하고 한계점이 존재하는 것도 부정할 수 없다. 그럼에도 불구하고 청년 유입이라는 ‘사람’ 요소와 농어촌 마을공동체라는 ‘장소’ 요소 간의 조화를 통해 농어촌 공동체가 활성화될 수 있는 가능성을 제시하고 있다는 점에서 그 의의가 적지 않다. 기존 정부정책은 농어촌 낙후 지역의 인구 문제를 저출산에 있다는 잘못된 인식하에서 출산을 제고를 위한 계획을 수립하도록 하고, 지자체도 출산장려금을 경쟁적으로 확대했었다. 그런데 이 사업을 계기로 지방소멸 대책은 저출산·고령화 접근으로부터 지역균형발전 접근으로 전환되었다고 할 수 있다(김현호, 2021; 차미숙, 2021).

이 같은 인식의 변화가 본격적으로 반영된 것이 바로 최근 정부에서 발표한 「지역소멸 선제 대응 방안」(관계부처합동, 2021년 11월)이다. 이 대책에는 우선 농어촌 지역에 ‘주거+일자리+생활SOC’가 결합된 주거플랫폼을 구축하여 ‘일자리-인프라-사람’이 유입되는 선순환 구조를 조성한다는 전략을 담고 있다. 또한 「국가균형발전특별법」을 개정(2021년 6월 시행)하고, 「인구감소지역 지원 특별법」 제정을 추진하여 ‘인구감소지역’ 지정⁴⁰⁾에 따른 근거를 마련하였다. 그와 더불어 연간 1조 원 규모(향후 10년 간 10조 원 규모)의 지방소멸대응기금을 새롭게 도입하여 지역이 주도하여 투자계획을 수립하면 국가가 이를 지원할 수 있도록 하였다. 지역이 주도하여 지방소멸 문제에 대응할 수 있는 법적·재정적 기반이 마련된 것이다. 이 같은 정책 환경의 변화는 지자체와 지역 주체가 스스로 자기 지역에 관한 비전과 사업을 어떻게 구상하는가에 따라 지역의 미래가 달라질 수 있다는 것을 의미한다.

40) 행정안전부는 연평균인구증가율, 청년순이동률, 고령화 비율 등 인구감소 관련 8개 지표를 통해 인구감소지수를 개발하고, 이를 토대로 89개 인구감소 지역을 지정·고시(2021년 10월)하였다.

[그림 5-9] 정부의 농어촌 3트랙 추진 전략

구분	주거	생활SOC	일자리
트랙 1	국토부 LH	국토부 공모사업 (지역개발사업, 도시재생 뉴딜)	지자체
트랙 2		국토부-농식품부-해수부 협업 (농촌 협약, 어촌 뉴딜)	
트랙 3		범부처 협업 (균형발전위원회 특위 중심)	

출처: 관계부처 합동 『지역소멸 선제대응 방안』.

모든 지역공동체가 이웃사촌시범마을 같은 형태의 청년 유입을 시도한다는 것은 가능하지도, 바람직스럽지도 않다. 농어촌 마을공동체가 처한 지리적 환경과 산업구조 그리고 지역 주체의 구성과 참여 형태에 따라 다양한 전략이 도출되어야 한다. 그럼에도 불구하고 광역도의 시군 중 주요 거점 읍면 지역을 중심으로 청년 유입을 통해 공동체를 활성화하는 전략은 충분히 시도해 볼 만하다. 시군 단위에서 이런 접근에 기초해 정책을 마련하고 사업을 추진하기 위해서는 무엇보다 전략적 비전을 어떻게 설정하는지가 중요하다.

하나의 전략은 ‘지역 공동체의 지속가능성을 유지·확대하기 위해 세대 간 상생에 기초하여 공동체를 혁신하고 통합하는 것’이다.

인구는 그 자체가 어촌마을의 어장에 있는 물고기, 소를 방목하기 위한 초목지와 마찬가지로 일종의 ‘공유 자원’이라고 할 수 있다. 마을공동체의 기존 구성원은 자신의 경제적 이익을 위해 외부 인구 유입에 배타적이거나, 청년 구성원이 정착하는 데 필요한 지역의 어메니티를 증진시키는 데 소극적일 수 있다. 인구 유출이 청년층에 집중된 이유는 청년층일수록 이동에 따른 기회비용은 낮고 잠재적 편익은 크기 때문이다. 반대로 고령층일수록 생애자산의 형성, 축적된 농어업 관련 숙련, 문화적인 정체성 등의 이유 때문에 이동이 쉽지 않다. 청년층 인구 유출이 지속되면서 지역 내 전체 인구가 감소하게 되면 역

내 필수 민간서비스나 공공서비스가 유지되기 어렵게 된다. 당연히 기존 구성원도 점차 쇠락하는 공동체 속에서 생활을 지속하는 것이 어려워진다. 아무리 특용작물과 관련된 소득 기반이 탄탄하고 자가용을 이용하여 비교적 원거리에 위치한 서비스 이용이 가능할지라도 청년 인구 유입이 필요한 이유가 여기에 있다.

세대 간 상생은 지역공동체의 유지에 필요한 최소한의 인구 자원을 지키기 위해 구성원 각자가 지닌 지식과 경험을 공유하면서 신뢰를 쌓아 나가는 것을 의미한다. 새로운 주민이 유입되는 것 자체가 기존 주민에게는 필수 공공서비스가 제공될 수 있는 최소한의 인구수를 유지하는 데 기여하는 것이다. 이때 인구 유입 촉진의 대상이 청년층으로 제한될 필요는 없다. 귀농귀촌을 희망하는 중장년층, 은퇴 이후의 삶을 전원에서 누리하고자 하는 고령층, 도시 주변에 거주하더라도 주변 지역으로 통근하면서 사회서비스를 제공할 의사가 있는 사회서비스 종사자 등 다양한 사람들에게 지역사회의 문을 열어줘야 한다. 신규로 유입된 사람들은 복지와 건강, 돌봄 등의 서비스를 직접 공급함으로써 공동체에 활력을 제공한다. 기존 주민은 새로운 주민이 농업 기술을 배우고 농촌 사회 적응할 수 있도록 경험과 지식을 전수해준다. 새로운 주민은 농촌 생활에서 겪게 될 상당한 수준의 적응 비용, 시행착오 비용을 줄이면서 미래의 기대편익을 높일 수 있다. 이러한 호혜적 관계는 곧바로 공동체 구성원의 ‘통합’ 원리와 조응하게 된다.

마지막으로 마을공동체 수준의 혁신 전략에 관한 것이다. 광역 수준의 지역혁신체계가 지역전략산업과 대학, 교육훈련 간 연계를 통한 발전 전략이라면, 공동체 수준의 혁신체계는 지역의 뿌리산업이나 향토산업을 기반으로 의료·복지·주거·교육을 연계한 혁신 모델이다.

이 모델이 지속가능하기 위해서는 세 가지 조건이 필요하다. 첫째, 지역공동체가 직면한 핵심적인 문제를 지역 주체가 이해하고 공유해야 한다. 혁신이 필요하다는 공감대를 기초로 혁신 전략에 대한 주체 간의 합의가 이루어져야 한다. 둘째, 작은 규모의 공동체는 동원할 수 있는 자원의 수준과 범위가 제한되어 있기 때문에 외부 자원을 어떻게 연계할 것인지에 관한 전략이 필요하다. 셋째, 지역사회 문제 해결을 위한 리더십과 거버넌스를 어떻게 구축할 것인가의 문제이다. 이웃사촌시범마을과 같이 지자체가 직접 지역혁신을 주도

할 경우 대규모 경제적 자원을 동원하는 데 장점이 된다. 그러나 광역이든 기초든 공동체의 혁신을 ‘관’에만 의존할 경우에 지속가능성의 딜레마에 빠질 수밖에 없다. 결국 공동체 구성원이 내부의 사회적 자본을 축적할 수 있는 리더십을 스스로 만들어 내지 못하면 공동체 혁신시스템은 성공하기 어렵다. 이웃 사촌지원센터 같은 중간기관이 중요한 이유는 지역 리더십을 배양하고 협력적 거버넌스를 구축하는 데 조정자 역할을 하기 때문이다.

2. 일자리 사업 모델

공동체의 혁신과 통합이라는 가치하에서 조합 가능한 일자리 모델을 제시하면 <표 5-7>과 같다.

일자리 영역은 크게 민간과 공동 그리고 사회적 영역으로 구분할 수 있다. 민간 영역의 일자리는 다시 농림어업과 제조업, 문화관광 콘텐츠 같은 서비스업으로 구분할 수 있다. 이것은 어디까지나 편의상의 구분일 뿐 6차 산업과

<표 5-7> 마을공동체 일자리 모델

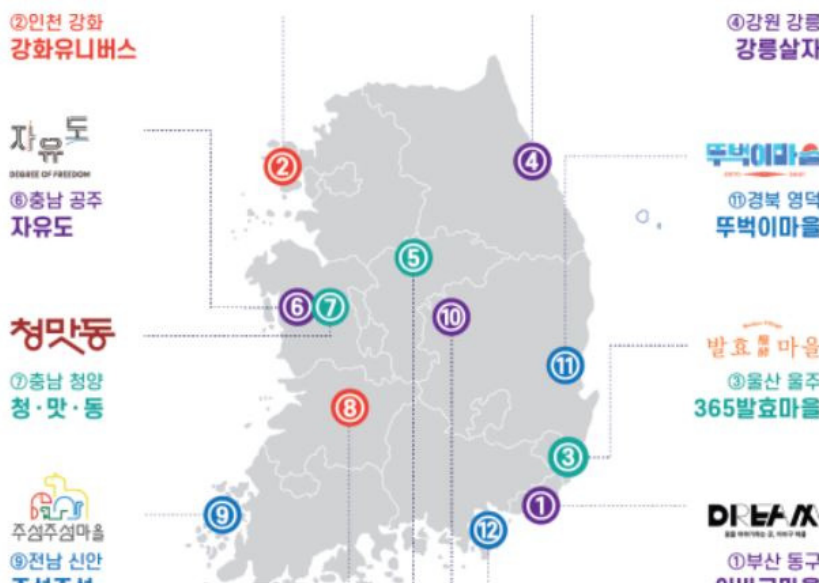
부문	정책 대상	주요 내용	정책 수단
민간 영역	스마트 농업	지역 특용작물 재배 등 교육 및 기술 지원	교육훈련 + 창농 지원 + 정착지원 + 주거지원 + 융자
	특화/뿌리 제조업	광역 내 지역 대학, 혁신센터	교육훈련 + 채용장려금 + 기업지원 + 주거
	문화관광 콘텐츠산업	청년층 관계인구	창업지원 + 제품개발·판매 + 주거지원
공공 영역	취약계층	마을 가꾸기	직접일자리
사회적 영역	청년, 경력단절 여성, 다문화	중간지원조직활동, 아동, 노인, 장애인 등, 환자에 대한 돌봄 서비스	사회적 일자리(고용 장려금 + 교육훈련)

같이 서로 결합 가능하며 또 그렇게 해야 하는 영역이다. 스마트 농업은 농어촌 공동체의 특성에 가장 잘 부합하면서 외부 청년들에게도 가장 매력적인 일자리이다. 농림부는 이미 몇 년 전부터 청년농업인 영농정착지원 사업을 추진하여 정착 지원금(월 최대 100만 원), 금융지원, 농지임대 우선지원, 영농기술 교육 등 패키지 지원을 시행하고 있다. 그럼에도 불구하고 청년들이 농어촌에 정착하고 창농을 하기에는 여전히 진입장벽이 높다. 마상진 외(2017)는 청년들이 어려움을 겪는 주된 이유로 영농기반과 자금 확보, 영농기술을 습득하거나 멘토링, 주거 등의 애로사항을 지적한 바 있다. 농림부 같은 중앙부처의 지원은 주로 농업 그 자체에만 초점이 맞추어져 있기 때문에 지역 주도로 청년의 관점에서 필요한 서비스를 연계함으로써 시너지효과를 높일 수 있다.

제조업 일자리 역시 간과할 수 없는 부문이다. 충남 금산군의 인삼산업 클러스터를 연구한 배규식 외(2015)에 따르면, 인삼은 글로벌 시장에서도 통용되는 산업임에도 불구하고 인삼가공업체가 영세해 어려움을 겪고 있다. 지역 특산물을 기반으로 하는 가공제조업들은 원료의 배합이나 성분 등에서 제조 방법이 표준화되어 있지 않아 지역 공동브랜드화가 쉽지 않다. 또한 품질 관리가 체계적이지 않아 품질이 들쭉날쭉한 점도 소비자의 신뢰를 하락시키는 주요 요인이다. 사업체가 영세한데다 지리적으로도 도시와 떨어져 있기 때문에 젊은 인력이 유입되지 못하고 고령화가 빠르게 진행되고 있는 곳도 많다. 따라서 제품 가공에서부터 판매에 이르기까지 생산체계를 고도화하고, 지역 대학이나 관련 연구소와 협력체계를 구축하여 신제품을 개발하고 품질을 고도화하는 노력이 필요하다. 영세업체의 경우 정부의 채용장려금 지원 대상에서 제외되는 곳이 적지 않기 때문에 산업단지나 농공단지과 연계하여 지방정부가 이들 업체에는 채용을 지원하는 사업을 전개할 수 있다.

문화관광콘텐츠 분야의 일자리 역시 하나의 대안이 될 수 있다. 통영에서 도시재생사업의 일환으로 시행되었던 '12스쿨 프로젝트'는 지역의 역사·문화·관광 자원과 청년 창업을 연계한 아이템이다. 그 중 남해안여행학교의 경우 한국에서 공정여행을 도입한 초기 기획자가 통영에 모여 착한 여행을 시도한 바 있다(남효우, 2019 사례 참조). 중앙정부 차원에서 청년들의 거주와 창업, 커뮤니티 공간을 제공하면서 일자리 창출을 연계하는 사업도 있다.

[그림 5-10] 행정안전부의 청년마을만들기 지원사업



2020년 청년정착지원사업으로 선정된 경북 문경시의 달빛탐사대와 함께 공유오피스, 갤러리, 책방 등을 운영하고 청년들이 자발적으로 농업, 요리, 문화예술, 문경살기 등과 관련된 프로그램을 개발하여 운영한다. 행정안전부가 시행한 ‘2021년 청년마을 만들기 지원사업’의 경우 100개가 넘는 청년단체가 응모하여 12팀이 선정되어 마을마다 5억 원의 사업비를 지원한다. 전북 완주군의 점프(JUMP) 프로젝트, 경상북도의 도시청년시골과견제 등이 대표적이다. 다만 이런 사업이 지속가능하기 위해서는 결국 정부 지원을 벗어나서 시장에서 통용될 수 있는 안정적인 수익창출 구조를 창출하고 괜찮은 일자리로 거듭나는 것이 중요하다.

지역공동체 내에 필요한 필수적인 사회서비스와 공공서비스를 강화하면서 이 부문에 종사하는 사람들에게 바우처에 기반한 최저임금보다 높은 수준의 임금을 보조하는 형태로 괜찮은 일자리를 창출할 수 있다. 박명준·이승호(2020) 역시 지역사회가 주도하여 사회서비스의 공공성을 강화하는 것이 사회

양극화에 대응하는 정책이 될 수 있다고 강조한다. 농어촌 공동체는 상대적으로 고령인구 비중이 높고, 1인 홀몸노인 가구, 빈곤계층 비중이 높기 때문에 공공이나 사회 영역에서 서비스 수요는 더 많지만 지리적 제약으로 서비스에 더욱 더 소외되고 있다. 더욱이 중앙정부의 바우처시스템은 지역적 특성을 고려하지 않기 때문에 공동체 내부에서 자족적으로 이런 서비스 수요를 충족하기가 쉽지 않다. 따라서 한편에서는 이 분야의 서비스를 제공할 의향이 있는 청년층 등의 유입과 정착을 유도하되, 다른 한편에서는 주변 도시와 연계하여 일자리를 매칭하고 거기에 따른 인센티브를 제공하는 형태의 모델을 구상해 볼 수 있다.

결론적으로 농어촌 공동체에서 구상할 수 있는 일자리 모델이라는 것이 전혀 새로운 형태의 일자리를 창출하자는 것은 아니다. 여러 지역에서 여러 가지 형태로 진행되고 있는 실험과 사례를 서로 연계해서 시너지를 발휘하는 것이 중요하다. 다만 그것이 지속가능하고 지역공동체 내에 뿌리내릴 수 있도록 하기 위해서 공동체 구성원 스스로가 필요성을 깨닫고 자발적으로 참여할 수 있도록 유도하는 것이 필요하다. 소멸하는 지역의 희망 찾기는 누가 대신 해 주는 것이 아니라 결국 스스로 하는 수밖에 없다.

제6장

대안적 지역 일자리 전략을 향해

제1절 왜 대안적 전략인가?

본문의 사례를 통해 지역 주체가 지역의 특성과 상황에 따라 어떻게 일자리 전략을 수립하고 시행하는지를 살펴보았다.

군산형 일자리는 대기업의 구조조정에 대응하기 위해 노사정 협력을 기반으로 일자리 창출을 시도한 사례이다. 경남과 광주도 지역 대학과 중소기업 그리고 지자체가 혁신 플랫폼을 만들어 지역인재를 양성하고 인력 수요에 대응하기 위해 노력한 사례이다. 이들 사례는 지역전략 산업이나 교육 거점을 중심으로 일자리를 연계하는 모델로 볼 수 있다.

보다 작은 규모의 지역공동체 수준에서 이루어졌던 일자리 사례도 살펴보았다. 부산 영도구는 원도심 쇠퇴에 대응하기 위해 수리조선업과 문화콘텐츠 분야의 창업과 사회적 일자리를 연계하였다. 경북 의성군은 청년인구 유입을 위해 스마트 농업 일자리, 생활형 창업에 대한 지원과 함께 주거와 생활 여건을 개선하고자 시도하였다. 이 두 가지 사례는 마을공동체 수준에서 지역재생

혹은 발전모델을 지향한다는 공통점을 갖는다. 그러나 도시와 농촌 지역은 주변 지역 간 접근성과 네트워크 측면에서 주변 자원의 동원 방식이 다르다는 점에서 차별적이다.

이 연구에서 다른 사례는 아직 진행 중이라는 점에서 선불리 그 결과를 평가할 만한 단계는 아니다. 그러나 각 사례가 지향하는 목표 혹은 이상에 비추어 보았을 때 사업의 추진 과정에서 적지 않은 문제점과 한계를 보이고 있는 것도 사실이다. 제한된 지식을 가진 연구자가 몇 가지 단편적인 잣대로 지역 주체가 당면한 문제를 인식하고 대안을 찾아가는 과정을 놓고 성공 혹은 실패를 논한다는 것 자체가 부적절할 수도 있다.⁴¹⁾ 그럼에도 불구하고 하나의 사례로부터 다른 지역이 벤치마킹할 수 있는 모델을 애써 제시하고자 하는 이유가 있다. 각각의 지역이 처한 환경, 지리적·경제적 특성과 주체의 역량에 따라 각자 자신에게 맞는 대안을 찾아가는 데 중요한 참고자료가 될 수 있기 때문이다.

그렇다면 특정 노동시장의 유형에 따라 각 지역에 맞는 이념형 모델을 현실 공간에서 잘 구현한다면 지역 위기가 정말 잘 극복될까? 서론에서 언급했듯이 현재 지역이 겪고 있는 위기는 세계시장의 글로벌화와 4차 산업혁명 그리고 인구구조 변화라는 흐름 속에서 지난 수십 년간 지속되어 왔던 공간적 분업구조의 재편이 대규모로 시작된 데 기인한다. 이른바 ‘포드주의 대량생산-대량소비의 공간분업’ 모델의 붕괴에 따른 수도권 집중과 지역 간 양극화의 힘은 마치 거대한 블랙홀과 같이 사람과 자원을 빨아들이고 있다. 이런 힘에 대응하여 각 지역이 각자도생하는 방식으로 대응하는 것이 정말로 해법이 될 수 있을까? 보다 혁신적이고 포용적인 사회를 위해 새로운 지역 발전 모델을 탐색하고 각 지역이 어떻게 협력할 것인지를 모색하는 것이 중요하다. 이 같은 문제의식에 기초하여 이 장에서는 결론에 대신하여 대안적 발전모델의 기본 방향과 다양한 층위의 지역들이 서로 어떻게 연계되고 협력해야 하는지를 논하고자 한다.

41) 이런 점에서 오스트롬(2011), p. 380-381. “정책 분석의 기초를 제공하기 위해 모델에 전적으로 의존하는 데 따르는 지적 함정은 연구자들이 스스로의 모든 것을 다 아는 전지의 관찰자로 가정하여, 복잡하고 역동적인 체제의 몇몇 양상에 대한 상투적 기술을 행하는 것으로서 마치 이 체제가 어떻게 작동되는지 모든 핵심적 사항을 다 이해할 수 있다고 생각하는 것이다”라고 지적한 바 있다.

제2절 지역 일자리 전략의 기본 방향

1. 대안적 지역 발전 모델

지역의 위기가 포드주의적 공간분업 구조에 기인한 것이라면 대안적 지역 발전 모델은 이러한 구조적 모순을 해소 혹은 완화하기 위한 목표를 내세워야 한다. 이것은 수도권·대도시 집중에 따른 지역 간 불평등의 확대가 불가피하거나 비가역적이라는 수동적·적응적 접근이 아니라, 지역이 내생적 발전을 도모할 수 있도록 산업과 일자리의 공간구조 자체를 변화시키는 적극적·전환적 접근이 필요하다는 것을 의미한다. 그렇다면 대안적 지역 발전 모델을 구성하는 핵심적인 요소는 무엇인가?

기존의 지역 발전 모델이 소수의 대규모 거점지역을 중심으로 하는 중앙 집중형 접근이라면, 대안적 모델은 산업과 국토 공간을 분산하면서 수평적 연결성을 강화하는 접근을 지향한다. 지리적 집적에 따른 편익이 다소 감소하더라도 연결성의 확대에 따른 집적 편익의 증가와 지역 간 불평등 완화를 통해 국가 전체적으로 더 큰 편익을 달성하는 것이다. 이를 위해서 서울 등 수도권에 집중된 핵심적인 구상 기능과 그 기능을 수행하는 사람들(핵심 연구개발 인력, 금융·경영, 전문직 등)이 광역경제권의 거점 도시로 분산될 필요가 있다. 마찬가지로 논리로 광역경제권에 집중된 보다 낮은 수준의 구상 기능은 그보다 작은 규모의 중소 규모 도시로 분산한다. 이런 형태의 분산적 구조가 만들어지기 위해서는 광역권 내부의 연결망이 보다 촘촘해지고 효율적으로 작동되어야 한다. 메가시티 논의에서 대규모 예타사업이나 광역 내 거점 지역 간 수평적 교통망을 강화하는 주장이 타당성을 얻기 위해서라도 구상 기능의 분산 전략이 반드시 동반되어야 한다.

4차 산업혁명과 탄소중립 사회를 위한 에너지 시스템은 분산적 연결성에 기반하여 공간을 재구조화할 수 있는 기술적 토대를 제공한다. 제1장에서 언급했듯이 새로운 기술은 전통적 제조업에 비해 환경적·물리적 입지보다는 사람이 만들어 내는 지식과 정보의 획득과 공유, 학습 장소가 중요하다. 그런데 기술 변화를 시장에만 맡겨둘 경우 수도권과 광역대도시로 일자리와 인구 유

<표 6-1> 대안적 지역 발전 모델의 기본 방향

차원	기존 지역 발전모델	대안적 지역 발전모델
가치지향	거점 중심 중앙집중형	분권형-다양성-연결성
분업과 협업 구조	대량생산(도시)-대량소비(도시) 중심 수직적-위계적 공간 분업	중소도시, 농어촌지역 등 중소규모 공동체간의 수평적 협업과 역할 분담
기술	산업 기술 + 석탄 에너지	4차산업혁명 기술 + 탄소중립-그린 에너지
산업	전통 제조업 주도	IT기술과 융합된 농업, 제조업, 서비스업
조직 규범	수직적-위계적-상명하복 정형화된 근무 형태	수평적-자율성 유연하고 탄력적인 근무 형태
주거 통근	직-주 분리, 이동성의 지리적-사회적 불균형. 집중	직-주 통합, 이동성의 지리적-사회적 격차 완화
혁신 주체와 리더십	대기업과 공공부문, 거점대학과 명문대학 주도의 소수 엘리트 집단	기업가정신에 기초한 지역대학, 혁신기관으로 구성된 분산적-중층적 주체들
교환	고생산성-고임금	괜찮은 일자리-양질의 다양한 서비스
관계	자본-임노동 간 대립과 타협	노사, 세대 등 다양한 층위의 상생과 협력
중심 섹터	국가-시장	국가-시장-시민사회의 조화
정책 투입	대규모 하드웨어 인프라 중심의 산업 입지와 국토 개발 정책	적정규모의 필수 인프라와 소프트웨어가 조화를 이룬 장소 기반 사람 정책
정책 주도성	중앙정부 주도의 정책 기획, 지방정부의 정책집행	지역 주도의 발전전략, 중앙정부의 지원과 조정

출이 가속화할 수 있다. 수도권·대도시가 이미 우월적으로 갖고 있는 정보통신 인프라와 교통·문화·상업·교육·의료 영역의 어메니티로 숙련 편향적 기술 변화는 필연적으로 수도권·대도시 편향적일 수밖에 없다. 마찬가지로 기계로 대체 불가능한 단순·반복 서비스 업무 역시 플랫폼 기반이 발달한 수도권·대도시 편향적으로 발전하게 된다. 즉, 기술 변화는 공간에 중립적이지 않다. 따라서 4차 산업혁명 기술과 탄소중립 사회를 위한 에너지 구조를 중소 규모 도시와 농어촌 공동체에 친화적으로 활용할 수 있도록 ‘의식적인 정책적 노력’이 필요하다. 중소 규모 공동체에서도 청년들이 정착하고 적절한 규모의 양육과 교육, 문화생활이 가능하도록 디지털 기반을 확충하는 공적 재정 투입과 제도적 지원이 이루어져야 한다.

구상과 실행이 공간적 통합으로 이루어지기 위해서는 대기업과 중소기업 간의 수직적·위계적 원·하청 구조가 수평적·상생협력 체계로 변화해야 한다. 이는 글로벌 경쟁에 따른 비용 압박을 해소하기 위해 하청기업을 대상으로 단가 후려치기와 비정규직 비율 증가로 대응하는 인력 운영구조가 개선되어야 한다는 것을 의미한다. 지역 기업의 대부분을 구성하는 중소기업의 생산성이 증가하기 위해서는 원청기업의 적정 단가 설정과 지원이 뒷받침되어야 한다. 중소기업의 재정적 여력이 확대되면 자연스럽게 양질의 인력 채용으로 내적 혁신 역량이 증가하고, 지역 대학과 협력하여 공동의 연구개발을 통한 외적 혁신 역량이 집합적으로 증가할 수 있다. 원·하청 상생구조의 개선과 더불어 기업이나 조직을 구성하는 규범과 문화도 함께 변화해야 한다. 지역 기업이나 산업단지의 주먹구구식 경영과 인사노무 관리, 수직적이고 위계적인 조직문화, 근로시간 연장에 기초한 임금체계 등이 지역 중소기업의 혁신과 청년인재 유입을 저해하는 주된 요인이다. 수평적이고 자율적인 조직문화, 합리적인 인사와 승진, 보수체계, 원격근무, 재택근무, 탄력적이고 유연한 근로시간, 양질의 교육훈련을 통한 자기개발 기회 등을 제공함으로써 지역 중소기업의 매력을 높여야 한다.

산업 기반이 취약한 농어촌 공동체나 도시의 주거 공동체에서는 사회적 영역의 근접 서비스(proximity service) 수요에 대응하는 일자리 모델을 시도할 수 있다. 저출산·고령화와 사회양극화의 확대로 빈곤층이나 홀몸노인, 장애인, 다문화가정, 한부모가정, 맞벌이 가구 등을 중심으로 돌봄, 육아, 활동지원, 의

료·복지 서비스 수요가 증가할 수밖에 없다. 특히 대도시에 비해 중소 규모 도시나 농어촌 공동체일수록 공공·사회서비스 인프라가 취약하다. 더욱이 지역사회에서 작동하는 사회적 돌봄 서비스는 바우처 시스템에 기반한 최저임금 일자리로 구성되어 있다. 농어촌 지역의 작은 마을은 서비스 공급자가 주로 거주하는 보다 큰 도시에서 이동하기에는 거리도 멀고 교통도 불편한데다 지리적으로 분산되어 있다. 따라서 농어촌 지역에 거주하는 수많은 노인은 잠재적 사회서비스에 수요와 사회적 위험이 더 큼에도 불구하고 사회서비스에서 배제될 가능성이 더 높아지게 된다. IoT나 AI 등 디지털 기술을 활용하여 지역 공동체의 복지서비스 수요를 체계적으로 파악하는 한편, 중앙정부와 지방정부의 재정지원을 통해 사회적 일자리의 임금수준을 향상함으로써 값싼 일자리와 사회서비스 수요의 충족 간 선순환 관계를 형성할 수 있다.

새로운 지역 발전 모델로 전환하기 위해서 정책 방향은 두 가지 측면에서 불균형을 완화해야 한다.

첫째, 중앙정부가 정책 기획을 주도하고 지방정부는 주로 실행에 주력하는 현재의 시스템을 지역이 주도하여 스스로 발전전략을 수립할 수 있도록 전환해야 한다. 최근 지방정부가 스스로 정책을 수립할 수 있도록 중앙정부의 예산과 사업 방식이 변화하고 있다. 그러나 사업을 기획할 수 있는 전문성과 기획 역량이 부족한 상황에서 공모사업을 통해 지역 간 경쟁만 부추길 경우 지역의 쇠퇴를 정당화하는 수단이 될 수 있다. 따라서 지역이 스스로 정책을 기획할 수 있도록 인적자원을 육성하고 외부 자원을 동원할 수 있는 지원 방안도 함께 고려해야 한다. 이런 측면에서 지역 대학과 연구소, 전문 지원기관 등을 통해 내생적 발전을 위한 인적 토대를 마련하는 것이 중요하다.

둘째, 건축과 토목, 교통 등에 대규모로 집중된 ‘하드웨어 중심의 개발정책’에서 ‘장소와 사람을 위한 정책’이 조화를 이루는 방향으로 전환되어야 한다. 혁신도시가 단순히 공공기관 이전이나 아파트 건설에 그치는 것이 아니라, 스마트하고 친환경적인 생활양식이 가능하도록 교육·복지·의료·행정 체계를 어떻게 혁신할 것인가가 함께 고민되어야 한다. 산업단지대개조 같은 공모형 사업도 센터 건설이나 환경 개선에 그치는 것이 아니라, 청년과 여성이 일하기 좋은 공간으로 거듭나기 위해 일하는 방식과 일터 문화를 혁신하는 방향으로 정책 지원이 강화되어야 한다.

2. 대안적 지역 일자리 전략

지역 간 격차를 완화하고 다양한 지역공간 층위에서 지역의 혁신과 통합을 도모하기 위해 가장 중요하는 것은 역시 일자리를 창출하는 것이다. 이상호(2021)는 대안적 일자리 전략의 기본 방향을 ①적극적·전환적 전략, ②일자리정책에서 지역 주도성 강화, ③장소 기반 접근과 사람 기반 접근의 조화, ④산업·교육·복지가 연계된 일자리 전략, ⑤공간적 차원의 노동시장 이중구조 완화로 제시한 바 있다. 첫 번째 내용은 앞서 대안적 발전 모델의 기본 방향을 서술하면서 이미 다루었기 때문에 나머지 요소를 살펴본다.

우선 일자리 정책에서 지역의 주도성을 강화할 필요가 있다. 우리나라의 산업과 노동시장 구조는 지역별로 상이함에도 불구하고 일자리 정책의 법적 권한과 예산은 대부분 중앙정부에 집중되어 있다. 예컨대 2019년 재정지원 일자리사업 중 자치단체를 통해서 집행된 일자리 예산은 7.9조 원으로 전체 일자리 사업 예산(22.9조 원)의 34.5%를 차지했지만, 중앙정부의 통제하에 집행되는 국비 교부금과 지자체 매칭 자금을 제외한 자체 예산사업의 비중은 불과 1.4조 원으로 6.1%에 그쳤다. 일자리 정책 영역에서 지방정부의 역할이 제한적인 수준에 머무르고 정책 역량이 축적되기 힘든 근본적인 제약이 존재하는 것이다. 급속하게 변화하고 복잡해지는 지역의 산업과 노동시장 환경에서 다양한 일자리 정책 수요에 대응하기 위해 지역의 권한 강화는 필수적이다.

지역의 주도성을 강화한다는 전제하에서 중앙과 지역의 역할 분담과 협력을 어떻게 조화시킬 것인가가 결정되어야 한다. 지역의 역할이 중요하다고 해서 무작정 모든 정책을 분권화할 수는 없다. 보편적 사회안전망과 고용 인프라 등은 어느 지역에 있던 공통적이고 보편적이어야 한다. 중앙정부는 고용센터를 중심으로 실업자에게 실업급여를 지급하면서 취업지원을 시행하는 핵심적인 패키지 서비스의 질을 제고해야 한다. 즉, 수동적 노동시장정책(PLMPs) 영역과 적극적 노동시장정책(ALMPs) 중 고용센터의 역할, 내일배움카드나 국가기간전략직종훈련, 채용장려금과 고용유지지원금 등은 여전히 중앙정부의 영역에 속한다. 그러나 지역의 중소기업이 원하는 맞춤형 인재를 양성하고, 경력단절 여성·장애인·중장년층 등 취약계층의 대상과 특성에 따라 맞춤형 훈련

과 취업지원을 시행하는 영역에서는 지역의 역할이 강화되어야 한다. 개별 사업에 따라 지방정부에 권한을 이양하거나, 중앙정부와 지방정부가 협력하여 사업 대상·지원 수준·지원 기간 등 세부 조건을 지역 상황에 맞게 적용할 수 있다. 이를 위해서 각 정책 수단에서 일자리 사업과 관련한 전달체계도 함께 개편되어야 한다. 즉, 중앙정부는 단순하면서도 튼튼하게 정책을 시행하고, 지역 차원에서 촘촘하고 세밀하게 지원하는 접근이다.

지역이 주도할 수 있는 권한과 예산의 범위가 확대되고, 각 정책 대상과 수단에서 중앙정부와 지방정부의 역할이 정해지면 그다음 단계로 지역의 산업과 노동시장의 구조에 따라 일자리 전략을 어떻게 수립할지가 중요하다. 이때 필요한 것이 산업·교육·복지와 연계한 일자리 전략의 수립이다. 주로 고용취약계층을 대상으로 하는 노동시장 정책만으로는 청년실업, 사회적 배제 등 지역 일자리의 쇠퇴를 근본적으로 해결할 수 없다. 교육훈련·고용서비스·고용장려금 같은 노동시장 프로그램과 산업 정책·교통·보육·보건·차별·주거·훈련·창업 등 다른 정책과의 결합이 중요하다. 이를 위해 지역의 전략·뿌리산업 육성을 위한 연구개발 및 각종 투자 등과 연계하여 청년인재와 현장 숙련인력을 양성(교육 연계)하고, 중소기업의 수요에 부합하는 인력을 매칭하고 채용을 지원하는 정책(산업 연계)을 유기적으로 결합할 필요가 있다. 또한 인구 고령화에 대응하고 일·가정 양립을 지원하기 위해 돌봄, 육아, 보육, 보건 등의 분야에서 지역사회에 근접 서비스를 제공하는 괜찮은 일자리를 창출(복지 연계)한다. 현재 진행되고 있는 산업단지대개조나 도시재생사업, 도입 예정인 인구감소대응특별지역이나 공정한 전환을 위한 특별지역 등의 지역 주도 장소 기반 정책 수립 시 위와 같은 맥락에서 사람 기반 정책을 조화롭게 구성하는 것이 관건이다.

마지막으로 공간적 차원의 노동시장 이중구조를 완화하는 것이다. 자칫 일자리 정책이 성장과 양적인 논리로만 흐르는 것을 경계할 필요가 있다. 지역 일자리의 양극화는 결국 대기업과 중소기업 간, 정규직과 비정규직 간, 남녀 간, 학력 간에 발생하는 다양한 노동시장 이중구조의 문제가 공간적 형태로 발현된 것이라고 볼 수 있다. 따라서 플랫폼 노동 같은 비전형적인 노동의 보호, 지역사회에서 특히 취약한 여성과 청년층의 근로조건과 조직문화 개선, 대기업과 원·하청 간 상생 등은 그 자체로 지역 간 불평등을 완화하는 데 크게

기여할 수 있다. 중앙뿐 아니라 지역 차원에서 노동시장 이중구조 개선을 위한 정책적 역량과 노력도 특별하게 요구된다. 조선업의 물량팀 등 인력 운용 형태와 구체적인 방식, 택배 같은 플랫폼 노동자를 대상으로 한 노동규범 등은 지역에 따라 작동 관행이 상이하다. 그러므로 지역 차원에서 고용정책과 노동정책 역시 서로 연계되어야 할 필요가 있다. 지방정부가 노동정책 기본계획을 수립하고 지역 차원의 노사정 협의체계를 활성화할 수 있도록 관련 제도를 보완하고 지원을 강화하는 것이 필요하다.

제3절 지역 유형별 일자리 모델과 수단

1. 지역 유형별 일자리 모델

본문의 사례 지역은 지역의 지리적 특성과 산업·노동시장 구조가 상이함에도 불구하고 몇 가지 공통된 특징을 갖고 있다.

첫째, 각 사례는 지역 내 이해관계자가 공감하고 동의할 수 있는 공통의 위기[GM 군산자동차 공장 폐쇄(군산), 학령인구 감소와 지역 내 청년 유출에 따른 대학 경쟁력 약화와 대학소멸 위기(경남), 지역 조선업 구조조정과 원도심 쇠퇴에 따른 지역 침체와 인구 유출(영도구), 인구고령화와 청년인구 유출로 공동체 붕괴(의성군) 등]에 직면했다. 지역이 위기에 처했다는 공감대는 지역 주체가 위기 극복을 위해 사업에 적극적으로 참여하고 지지할 수 있는 토대를 제공한다.

둘째, 지역 일자리 사업 분야는 공간적 범위와 밀접한 관련성이 있다. 전기자동차 같은 지역의 전략산업이나 대학교육 같은 고학력 전문직 관련 분야는 상대적으로 사업의 공간적 범위가 광역 수준이나 광역 내 거점 지역 수준이 적절하다. 지역 전략산업을 육성하기 위해서는 전후방 연관기업 간 가치사슬, 대학이나 연구소, 혁신기관 간 연구개발을 위한 협력, 관련된 전문 인력 풀의 연계가 필요하기 때문에 광역 수준 혹은 초광역 수준의 전략 수립과 지원체계가 마련되어야 한다. 반대로 취약계층을 대상으로 하는 정주환경 개선

분야와 생활창업, 근접서비스 일자리 관련 분야는 기초지자체 주도의 마을공동체 수준이 적절하다.

셋째, 각 사업의 성격에 따라 주된 지원 수단은 상이하지만, 각각의 정책 수단이 서로 연계되고 패키지화하고 있다는 점은 공통적이다. 군산형 일자리 사업의 경우 전기자동차 관련 업체의 채용과 기업 지원이 중심이 되지만, 이를 뒷받침하는 인력 양성과 연구개발지원 체계, 청년 인력의 사회적 임금과 주거지원, 노동 관련 법·제도 지원 등이 함께 이루어진다. 지역혁신플랫폼의 경우에도 지역 대학의 교과과정 개편과 연구개발 지원이 주를 이루었지만, 지역 중소기업의 채용 지원, 지역사회 문제 해결을 위한 과정 개설 등이 관련되어 있다. 도시재생 뉴딜과 이웃사촌시범마을의 경우 일자리와 주거, 생활환경 개선, 산업 지원 등이 복합적으로 지원된다. 즉, 지역의 일자리와 인구 문제를 해결하기 위해서는 출산장려금이나 채용장려금 같은 직접적이고 단편적인 현금 지원보다 지역 전체의 매력도(어메니티)를 높일 수 있는 포괄적 지원체계가 필요하다.

<표 6-2> 지역 일자리 사례의 주요 특성

	전북 군산 상생형일자리	경남 공유대학	부산 영도 도시재생 뉴딜	경북 의성 이웃사촌마을
위기의 성격	지역 대기업 폐업으로 인한 산업 쇠퇴	지역 대학 입학자원감소 경쟁력 약화	지역산업 및 원도심 쇠퇴, 인구유출	인구 고령화 및 청년인구 유출
공간적 층위	중규모 도시	광역수준	동 수준	마을 수준
일자리 연계	산업-노동 연계	교육-산업 연계	산업-정주환경- 문화 연계	농업-주거-정주 환경 연계
지원 수단	인건비 + 기업지원	교육과정 + 채용연계	인프라 조성 + 창업지원	창업지원 + 주거지원
사업 대상	청년층	청년층	취약계층 청년층	청년층 기존 주민
지자체	광역-기초 협력	광역	광역-기초 협력	광역-기초 협력
중간 조직	노사정협의체	대학추진단	도시재생현장 지원센터	이웃사촌 지원센터

넷째, 다양한 지역 주체가 참여하는 복잡한 이해관계 속에서 협력을 촉진하는 중간조직의 역할이 중요하다. 중간조직이 형식적으로 기능하는 지역이나 사업의 경우 실질적인 협력이 제대로 이루어지지 않고 참여 기관이 각자 배정된 예산을 통해 특화된 기능을 수행하는 데 그치게 된다. 이 경우 투입된 자원에 대한 사업의 산출물은 있을지언정 목표에 대한 성과를 달성하기는 어렵다. 중간조직(혹은 협의체)이 실질적인 역할을 수행하기 위해서는 ‘열정과 리더십을 가진 리더’의 존재도 중요하지만, 함께 참여하는 주체 혹은 집단의 지지와 팔로우십도 중요하다.

마지막으로, 사업의 수단이 ○○센터 설치 같은 인프라 조성인 경우 이에 걸맞은 프로그램이 뒷받침되지 못한 경우가 많았다. 예산의 많은 비중이 혁신센터, 복지센터, 청년센터, 교육센터 건물 등을 짓고 기관을 설치하는 데 소요되지만 정작 하드웨어에 걸맞은 전문 인력과 프로그램 등이 원활하게 작동하는 경우는 많지 않았다. 물론 이들 사업이 자리 잡기 위해서는 상당한 시간이 필요하며 장기적인 관점에서 성과를 판단하는 것이 바람직하다. 그러나 사업을 기획하는 단계에서 해당 사업 수요가 어느 정도인지에 대한 양적·질적 판단이 구체적이지 않은 것도 적지 않았다.

본문에서 연구한 지역 사례를 토대로 기초지자체 수준에서 지역의 유형에 따라 선택할 수 있는 몇 가지 일자리 정책의 모델을 구성해 볼 수 있다. 지역 주도의 일자리 전략을 수립하더라도 대부분 중앙정부의 예산과 사업을 통해 지원이 이루어진다. 의성군 사례에서 살펴보았듯이, 광역지자체도 기초지자체나 그보다 작은 소규모 공동체 수준의 관할 지역을 대상으로 정책과 사업을 주도적으로 설계할 수 있다. 따라서 기초지자체 수준의 공간 범위에서 지역 유형화를 통해 몇 가지 선택 가능한 사업 유형과 정책 수단 조합의 기준을 제시하는 것은 중앙정부나 광역지자체 등 상위 수준의 정책을 기획하는 데에도 유용하게 활용될 수 있다.

이번 사례 연구에서 나타난 지역별 특징과 이상호 외(2015)에서 시도한 지역 노동시장 유형화 접근을 고려하여 6가지 지역 유형을 구분하였다. 유형 구분은 크게 지역노동시장의 규모와 성장·쇠퇴라는 두 가지 차원을 활용하였다.

우선 지역 노동시장 규모에 따라서는 인구 10~15만 명의 중소 규모 시·군

지역으로 구성된 중소 규모 공동체, 인구 15-30만 명의 특화된 산업도시 그리고 광역대도시 내의 구·군으로 구분할 수 있다. 지역 산업과 경제적 규모에 따라 동원 가능한 자원들(예산, 행정력, 전문 역량, 지원 규모)이 상이하므로 지역의 규모는 중요한 기준이다. 지역 규모가 작을수록 부족한 내부 자원에 의존하기보다는 외부 자원과 역량을 잘 동원하는 것이 중요하다. 광역 대도시 내 구·군 지역은 주변 지역 의존성이 높기 때문에 역내에서 자족적으로 문제를 해결하기보다는 인접 지역과 기능적 분업관계를 잘 이해하고 활용하는 것이 중요하다.

<표 6-3> 지역 유형별 주요 일자리 정책

	성장 지역	위기/쇠퇴 지역
중소 규모 공동체	예시) 거창(승강기), 밀양(뿌리 산업) 등 산업특화지역 • 인력 수요 증가에 대응하기 위한 인력 양성과 매칭, 채용장려금 등 • 중소기업의 R&D를 지원하기 위한 외부 혁신기관 간 연계 협력 지원	예시) 의성군, 철원군, 남해군, 고흥군 등 지방소멸 위험지역 • 스마트농업·주거지원 등 패키지정책 • 공공서비스의 집적과 접근성 제고 • 지역 취약계층 고용·소득 지원을 위한 사회적경제 활성화와 일자리 제공
특화된 산업 도시 (특화 외부성)	예시) 평택시, 안성시 등 직주 통합형 신도시 • 공동의 인력양성 프로그램을 통해 내부 숙련 향상 프로그램 운영 • 역내 취약계층, 고령자, 여성 등의 노동시장 참여 촉진 • 문화·서비스업 기반 확충을 통한 도시 어메니티 강화	예시) 통영시, 거제시, 울산 동구, 군산시, 보령시 등 위기 지역 • 지역대학과 연계한 구조조정 실직자 전직 및 재숙련화 등 회복력 중심의 유연안정성 모델 지원 • 지역 취약계층 고용·소득 지원을 위한 사회적 경제 활성화와 일자리 제공
복합 대도시 (규모와 다양성의 경제)	예시) 광주 광산구, 부산 강서구, 대구 달성군 등 신도심 • 신도심 지역은 서비스·공공기능 중심으로 노동력 수요 증가 • 광역 수준의 인력 풀 내에서 매칭 개선 등 필요 • 대도시 인프라와 혁신기관 등의 자원을 최대한 활용하는 것이 관건	예시) 부산 영도구, 대구 서구, 광주 동구 등 원도심 지역 • 원도심 도시재생사업과 연계한 숙련 전환, 전직지원 등 일자리 사업 지원 • 노후 산업단지의 고도화와 산업 전환, 주거, 서비스, 문화 연계 • 대도시 인프라와 다양성 등의 자원을 최대한 활용하는 것이 관건

시간에 따른 지역의 성장경로상의 위치 구분은 성장 지역과 위기 혹은 쇠퇴 지역으로 단순화하였다.

성장 지역은 상대적 노동수요에 비해 노동공급이 부족하기 때문에 인력수급의 미스매치를 해소하는 정책 수단을 어떻게 조합할 것인지가 핵심적인 과제이다. 이때 유의할 점은 필요한 인력의 양과 질에 따른 정확한 수요 파악이 필요하다는 점이다. 신산업과 대체산업 육성을 위한 인력이 3~5년 이후에 발생하는데 채용과 연계되는 인력 양성과 공급 정책을 설계할 경우 과잉공급이 발생한다. 마찬가지로 필요한 인력이 고학력 전문 인력인지, 중·저숙련의 현장 인력인지도 구분이 필요하다. 실제 많은 지역의 일자리 사업이 단순하고 쉽게 보이는 이 문제를 간과함으로써 실패하는 경우가 적지 않다.

위기 지역은 침체된 지역경제와 산업을 전반적으로 활성화하기 위해 지역 특성에 맞는 새로운 발전 모델을 찾는 것이 중요하다. 이때 전기자동차나 친환경산업과 같이 차별성이 없는 산업 전략을 모방하는 것은 결코 성공 전략이 될 수 없다. 거장의 승강기 산업 사례와 같이 전통적인 제조업이라 하더라도 세부 산업 분야를 설정하여 자기 지역만의 특화 자원을 잘 동원하는 것이 중요하다. 쇠퇴·위기 지역의 일자리 전략을 수립할 때 특히 강조할 점은 대규모 산업이나 인프라 투자 못지않게 실직자나 실직예정자 등 위기에 처한 사람을 위한 정책 지원체계를 잘 수립하는 것이다. 위기 노동자의 숙련 수준, 희망하는 일자리 분야, 재숙련 가능성 등을 고려하여 전직 지원이나 교육훈련을 시행하되, 숙련 전환 기간 생계유지 지원 방안을 잘 매칭하는 것이 필요하다.

아래에서는 본문의 사례와 연관 지어 지역 주도의 일자리 전략을 추진함에 있어서 실행가능한 지역 유형별 정책 수단들을 살펴본다. 지역 유형은 제조업 위기에 따라 대규모 고용위기에 처한 ‘위기근로자 지원형’, 교육 및 인력 양성과 연계한 ‘지역혁신인재 양성형’ 그리고 ‘공동체 활성화와 청년 일자리 창출형’으로 구분한다. 산업이나 기업 지원, 인프라 같은 하드웨어 정책은 이미 기존 정책에서 많이 시도되므로 소프트웨어 성격을 갖는 노동시장 정책을 중심으로 살펴본다.

2. 실행 가능한 일자리 정책 수단

가. 위기노동자 지원형

조선업·자동차·철강·석탄화력발전 등 지역에서 특정 산업·기업·산업단지가 위기나 쇠퇴에 직면했을 때, 그 산업(기업)을 고도화하거나 대체산업(사업)·신산업(사업)을 육성하는 것이 일자리를 유지하는 것과 같다고 인식하는 경향이 있다. 조선업 위기 전개 과정이나 산업단지대개조, 고용안정 선제대응 패키지 같은 정책 대응 과정에서 실직 위험에 처한 노동자를 위한 전직서비스나 직업훈련을 통해서 지역 내 대체산업이나 신산업 분야로 이행시키는 사업이 적지 않게 기획되었다. 그러나 산업의 위기가 즉각적인 고용조정으로 이어지는 것도 아니고, 특정 숙련을 가진 노동자를 과자 상자 옮기듯이 다른 산업으로 바로 이직시킬 수 있다는 것은 환상일 뿐이다. 위기의 주된 당사자가 산업이나 기업 혹은 지역이 아니라 ‘사람’ 그 자체라는 점을 이해한다면, 정책의 목표와 성과 역시 산업·기업·사업·지역 그 자체가 아니라 사람에게 있다는 점을 명확하게 해야 한다.

그동안 중앙정부는 산업·지역 수준의 급작스러운 외부 충격이 발생했을 때, 이에 대응하는 정책적 경험을 적지않게 축적해 왔다. 특별고용지원업종, 산업위기대응특별지역, 고용위기지역 등은 범부처 협력체계를 통해 위기에 처한 사업주와 노동자, 실직자, 지역주민을 대상으로 다양한 방식의 예산과 사업을 지원하는 제도⁴²⁾이다. 이들 지원정책은 급작스럽고 긴급한 대규모 실직 위험을 완화하고 위기를 조기에 극복하는 데 기여한 것이 사실이다. 그러나 산업별로 위기 발생 시점부터 고용조정까지 시차가 다양하고, 동일한 산업이라 하더라도 지역마다 산업 내 위계구조와 노동시장 특성에 따라 위기 정도가 상이함에도 불구하고 획일화된 지정 요건을 갖춘다는 점에서 위기 대응의 적시성 문제가 지적되어 왔다. 무엇보다 고용유지지원금을 제외하면 정책 수단이

42) 사업주에게는 고용유지지원금 확대지원, 사업전환자금 등 금융지원, 4대 보험료 납부 유예 등이 지원되고, 실직자들에게는 전직지원 서비스, 교육훈련, 취업성공패키지 확대지원 등이 지원된다. 또한 지역경제 활성화를 위해 소상공인 경영안정자금지원, 지역산업맞춤형 일자리 사업 확대 지원 등이 이루어진다.

대부분 위기 발생 후 사후적인 대응 수단으로 구성되기 때문에 선제적 대응이 사실상 어렵다. 고용유지지원금의 경우 코로나19 같은 특수한 상황을 제외하면 지원 기간이 제한적이고 지원 요건도 까다로워 지역 중소기업의 활용이 쉽지 않다. 더욱이 산업이나 대기업 구조조정의 경우 금융 주도로 이루어지기 때문에 일자리를 지키기 위한 노사 당사자의 자구노력을 비롯한 지역 이해관계자의 목소리가 반영될 여지가 많지 않은 것이 현실이다.

지역이 주도하여 위기노동자를 지원할 수 있는 정책 수단으로는 일자리를 지키고 나누는 차원과 새로운 일자리나 숙련으로의 전환을 지원하는 차원으로 구분할 수 있다(〈표 6-4〉 참조). 폴크스바겐 볼프스부르크 공장의 아우토 5000(박명준, 2015; 전명숙, 2020 참조)이 전자의 대표적인 사례이고, 핀란드 노키아의 브리지 프로그램이 대표적인 후자의 사례이다.

한국의 경우 일자리 나누기와 지키기가 그다지 활성화되어 있지는 않다. 사내하청이나 비정규직 등 광범위한 외부노동시장이 존재하기 때문에 대기업의 구조조정 상황이 발생하지 않는 한 매우 조용한 구조조정이 이루어진다. 기업 수준의 적대적 노사관계에 따라 노사 간 신뢰가 낮고 지역 수준의 노사 민정 협의가 활성화되기 어려운 점 등이 작용했을 수도 있다. 정부 역시 노사 문제 불개입 원칙을 견지하거나 금융 주도의 구조조정 논리에 기대는 경우가 많기 때문에 이런 정책 수단에 적극적이지 않다. 고용유지지원 의사가 있다 하더라도 중앙정부의 위기지역 지정 등이 뒷받침되지 않는다면, 이 제도를 활용하기 쉽지 않다. 지방정부와 지역의 노사가 특정 산업 부문의 모기업과 협력업체 집단, 중소기업이나 산업단지 등에 일정한 상생 합의를 이끌어낸다면 고용위기 지역 요건을 충족하지 않더라도 이에 상응하는 지원을 실시하는 것이 필요하다.

일자리 나누기와 지키기 영역에서 지원 수단은 크게 ①고용유지특별지원, ②숙련 향상 혹은 전환 훈련, ③일자리나누기 지원, ④위기근로자 본인 및 가족 일자리사업 참여 지원, ⑤4대 보험료 및 조세 감면 지원 등으로 구분할 수 있다. 사업주지원은 고용유지특별지원, 4대보험료, 조세 감면 지원 등 고용위기지역 지정에 준하는 수준의 특별지원 제공 + 지자체 매칭자금을 통해 추가 지원을 시행하는 것이다. 일자리나누기 지원은 휴업·휴직 없이 교대제(2교대를 3교대로 전환)를 포함하여 근로시간 단축 등을 시행하여 노사가 고통 분담을 하는

경우 단축된 근로시간에 따른 임금 삭감분을 지원하는 것이다. 숙련 향상 혹은 전환 훈련은 조업 단축이나 부분 휴업·휴직에 따라 노사가 단체로 직무 향상 훈련을 시행할 때 훈련수당을 지원하는 것이다. 위기근로자 본인과 가족이 지역사회에 봉사하는 일자리사업에 참여하는 것도 고려할 수 있다. 지자체와 노사가 공동으로 지역사회 기여형 일자리사업(예: 홀몸노인, 장애인 대상의 빨래, 목욕 지원, 돌봄, 환경 개선 등)을 시행하고 수당을 지원하는 것이다.

<표 6-4> 러스트벨트-위기노동자 지원형 일자리 정책 수단

사업 유형	일자리 나누기와 일자리 지키기	숙련 전환 및 전직 지원
주요 대상	고용위기 부문 지역 중소기업 노동자, 사업주 등	고용위기 실직(예정)자
중앙정부 정책수단 활용연계	- 산업위기대응특별지역 - 특별고용지원업종 - 고용위기지역	- 고용안정선제대응패키지 - 공정한전환대응특별지역 - 조선업 퇴직자 채용 보조금
지역 주도 일자리 정책 수단	- 일자리나누기 지원: 고용유지 조건부 교대제 실시 등 근로시간 단축 지원 - 고용유지지원 기간 숙련향상 혹은 전환 훈련 지원 - 재직자 조업 단축 등에 따른 지자체 일자리 사업 연계 - 고용유지 조건부 대체 사업 개발을 위한 사업주 지원금 및 세제, 사회보험 혜택	- 실직(예정)자의 규모, 실직시기, 숙련, 재취업 의사와 가능성, 희망 일자리에 대한 정확한 수요조사 - 실직(예정)자에 대한 심리상담, 생애 경로 재설계서비스 - 지역(전문) 대학과 연계한 숙련 전환 교육(단기, 중기, 장기과정) - 교육 기간 생계지원 - 재취업 정착 지원: 후 1-2년 임금 보조금(기존 사업과 연계하여 확대 지원 고려) 지원
협력 거버넌스	지역 노사민정 협의체를 통한 고용 보장과 고통 분담 간의 교환	
참고 사례	폴크스바겐 볼프스부르크 공장 군산형 일자리 공동교섭모델 일자리나누기지원-교대제 경남형 고용유지 훈련 사업	핀란드 노키아 브리지 프로그램 유럽 그린딜 공정전환지원(JTS) 거제·울산 동구 조선업 희망센터 고선평 사업 선정 지역 위기 지원

숙련 전환과 전직 지원 역시 기존의 고용위기지역, 고용안정 선제 대응 패키지 등에서 활용하고 있는 정책 수단이다. 그러나 기존의 사업들은 설계 단계에서 위기노동자의 규모, 숙련, 근로조건, 재취업의사, 재취업 분야 등에 관한 수요 파악이 체계적으로 누락되거나 지원 대상이 명확하게 특정되지 않는다는 문제점이 있다. 지역의 노사민정이 협력하여 숙련을 전환하고 전직을 지원하는 정책은 ‘지역 수준의 유연안전성 모델’을 실현하는 것으로 볼 수 있다. 이때 가장 중요한 것은 대기업과 협력사 집단 혹은 산업단지 수준에서 고용층격 혹은 침체로 실직이 예상되는 위기노동자를 특정하는 것이다.

사업 대상의 규모와 범위가 명확하게 정해지면 ①생애재설계프로그램 및 전직 지원, ②교육훈련, ③재취업 지원 서비스와 장려금 등의 정책 수단을 패키지화하여 제공할 수 있다. 기존에도 유사한 형태의 사업과 서비스가 적지 않게 제공되고 있으나, 제공하는 프로그램의 기간과 수준 그리고 프로그램 지원 기간의 생계 문제 등으로 인생2모작을 위한 새로운 일자리를 찾는 데는 충분하지 못하다. 전직 지원의 경우 단기(1박 2일, 2박 3일) 프로그램에서 벗어나 심리 상담과 심층 상담을 제공하고 생애경력 재설계를 위한 다양한 프로그램을 제공하는 것이 필요하다. 교육훈련 역시 제2의 주된 일자리를 가질 수 있도록 지역 대학, 훈련기관 등과 협력하여 숙련 전환 훈련 등을 제공하고, 최대 1년간 생계유지를 위한 훈련수당을 지급하는 방안을 고려할 수 있다. 마지막으로 재취업 촉진 장려금은 대기업 부문의 위기노동자가 기존 일자리보다 임금이 손실되는 문제 때문에 중소기업으로 재취업을 주저하는 경우, 이를 지원하는 제도이다. 즉, 역내 중소기업 재취업으로 실직 전 일자리의 임금보다 삭감된 경우, 최대 1년간 ①손실된 임금의 일정액을 지원하거나 ②정액 형태의 재취업 장려금을 지급하는 정책 수단을 고려할 수 있다.

나. 지역혁신인재 양성형

신산업 혹은 신사업의 성장, 새로운 산업단지 혹은 혁신클러스터 조성, 지역 내 기업의 신규 이전, 기존 기업의 대규모 인력수요 증가 등으로 지역 내 인력수급의 미스매치가 발생하는 상황에서 지원하는 체계이다. 지역 대학과 지역기업 간 산학연계 혹은 지역 내 핵심적인 인적자원개발 기관이 중심이 된

지역인적자원개발 거버넌스 등을 중심으로 교육훈련을 통한 인력 양성과 외부 인재 유입을 연계한 일자리 창출을 지원한다. 사업수단은 ①교육훈련 지원, ② 채용장려금 우대지원, ③근로환경 개선 및 조직문화 혁신을 위한 컨설팅, ④산학협력 R&D 과제와 연계한 일자리 창출 지원 등으로 구성할 수 있다.

지역혁신인재를 양성하는 방식은 대학을 중심으로 연구개발이나 전문 인력을 양성하는 ‘지역 전문인력 양성’ 부문과 기업 현장 수요에 대응하는 ‘현장 숙련인력 양성’ 부문으로 구분할 수 있다. 두 부문은 사업의 핵심 주체가 지역 대학과 인적자원 개발 기관으로 구분된다는 점, 훈련 기간이 다르다는 점 등에서 다소 차이가 발생할 수 있다. 나머지 통합거버넌스 구성, 사업 수요 조사, 지원 수단 등은 동일하다.

본문에서 살펴본 경남 지역혁신플랫폼의 경우 기술개발형 우수 인재 양성, 기업맞춤형 트랙사업, 현장 실무형 전공과정 개설과 채용 연계, 지역사회 현안 해결형 과정 등 다양한 세부사업을 운영한다. 기술개발형 우수 인재 사업의 경우 지역 기업의 기술애로 사항을 지역 대학의 관련 분야 교수와 석박사들이 공동연구과제 수행을 통해 문제를 해결하고 학생들에게 장학금과 활동비 등을 지원하는 사업이다. 기업 맞춤형의 트랙형 사업은 OJT 없이 지역 기업에 취업할 경우 곧바로 실무에 투입될 수 있도록 기업의 직무 수요를 사전에 파악하여 교육과정을 구성하고 채용약정 기업을 대상으로 채용형 인턴십을 시행한 후 실제 채용과 연계하는 사업이다. 현장 실무형은 기업의 현장 실무 수요와 연계하여 학부 융합전공 설치, 특수대학원 설치 등을 통해 기업수요 맞춤형 커리큘럼을 운영하고 채용과 연계하는 사업이다. 지역사회 현안 해결형은 지역사회가 직면한 주요 현안 관련 융·복합 연계 전공 교과과정 설치, 문제 해결을 위한 창업 교육, 지역 문제 솔루션을 사업화·상품화, 현장 전문가와 협업을 통한 인턴십 등을 포함한다.

그러나 몇 가지 문제점과 한계도 나타나고 있다. 우선 거버넌스 측면에서 거점 주관 대학 중심으로 사업이 진행되면서 역내 대학 간 실질적 협력이 제대로 이루어지지 못하고 있다. 둘째, 지역 기업의 혁신 분야에 대한 체계적인 수요 파악이 미흡하고 사업 포괄 영역이 역내 전체 대학 및 산업에 걸쳐 있어서 육성하고자 하는 지역인재의 상과 분야에 관한 구체적인 타겟팅이 불분명하다. 셋째, 대학의 교과과정 혁신과 연구프로젝트 지원에 초점을 맞추고 있기

때문에 사실상 지역 중소기업의 채용과 연계된 직접적인 인센티브는 크지 않다는 점이다.

현장 숙련인력 양성은 주로 지역인적자원개발위원회를 통해 지역산업맞춤형인력양성, 중소기업 지원, 고용서비스 등과 연계된 패키지형 인력 양성 사업(지역혁신프로젝트) 등의 형태로 진행되어 왔다. 이들 사업 역시 산업 혹은 기업 중심으로 사업이 설계되면서 양성하고 창출해야 할 일자리의 성격(숙련 수준 및 일자리의 질, 일자리 창출 시기 등)이 구체적이지 못했다. 지역 인력 수요와 훈련 수요의 분석이 부분적이고 추상적이어서 신산업 분야에 필요한 훈련 규모, 훈련 과정, 일자리 연계성 등이 취약한 경우도 적지 않았다. 인력 양성과 연계된 기업지원 사업은 지원을 통해 창출된 일자리의 구체적인 규모, 숙련과 공정상의 특성, 작업 방식의 개선 사항 등 사람 중심의 사업 관리와 성과 도출이 미흡하다.

<표 6-5>와 같이 지역혁신인재 양성을 위해서는 지역 내 특정 산업단지, 지역 대기업, 협력사 등과 연계하여 인력 수요가 증가하는 분야에서 지자체와 지역 기업, 지역 대학, 지역 훈련기관의 통합적인 인적자원개발협의체를 구성

<표 6-5> 지역혁신인재 양성형 일자리 정책 수단

사업 유형	지역혁신인재 양성	현장 숙련인력 양성
주요 대상	지역 기업-대학과 연계한 맞춤형 고급인재 양성	기업 및 산업 연계 현장 숙련 및 기업직접 채용수요 대응
중앙정부 정책수단 활용연계	지역혁신플랫폼 등 대학지원, 각 중앙 부처의 특성화 대학 지역인력양성사업	스마트팩토리, 상생형지역 일자리 공정전환 지원 특별지역
지역 주도 일자리 정책 수단	1-2년 학위 교육 과정 - 채용장려금 우대 지원 - 중소기업 기술애로 솔루션과 R&D 과제를 중심으로 한 프로젝트 - 근로환경 개선, 주거지원 사업 등	3-6개월 훈련 과정
협력 거버넌스	- 지역중소기업, 지역 대학, 인력 양성 기관이 참여하는 통합거버넌스 - 신장장 부문에 대한 통합된 전체 숙련별 인력수요와 훈련 수요 도출 - 지역 기업이 필요로 하는 교육과정 체계-채용 협약	
참고 사례	광역수준 지역혁신플랫폼 기초수준 지역혁신플랫폼 경북 고선패(구미 대학클러스터)	고용안정 선제대응 패키지 지역혁신프로젝트 산업단지대개조

하는 것이 출발점이다. 인적자원개발협의체는 지역 내에서 통합적이고 전체를 포괄하는 방식으로 인력 수요와 훈련 수요를 파악한 후, 신성장 부문에서 지역 내 숙련 수준과 숙련 분야별로 인력 수요와 훈련 수요를 도출하는 것이 필요하다. 도출된 훈련 수요를 바탕으로 지역대학과 지역인적자원개발 기관은 역할을 나누어 필요한 인력을 양성한다. 지역대학은 기존 정규 과정과 별도의 교육과정을 공동으로 설치하여 운영할 수 있다. 지역 인적자원개발 기관 역시 중앙정부의 표준화된 인력 양성 과정과 달리 신기술·신산업 과정에 부합하는 현장 숙련 중심의 교과과정을 파격적으로 지원할 수 있다. 여기서 배출된 인재들이 지역 중소기업에 채용되면 채용장려금 우대 지원을 시행한다. 중앙부처에서 제공하는 채용장려금 지급 요건을 완화하거나 지원 수준을 확대하여 지원하는 것이다. 지자체는 외부 청년인재의 IUU턴 시 학자금 상환, 주거, 생애자산 형성 등을 지원한다.

다. 공동체 활성화와 청년 일자리 창출형

도시의 원도심이나 낙후 지역, 빈곤층 주거밀집 지역, 농어촌 마을 등에서는 지역 내 주거, 상권 활성화, 취약계층 일자리 사업 등과 연계한 일자리 창출 모델을 구상할 수 있다.

도시재생 뉴딜 사업의 경우 지역 주도의 상향식(bottom-up) 사업을 추진하면서도, 주민이 체감할 수 있는 단위의 생활밀착형 편의시설과 인프라를 확대한다는 점에서 지역맞춤형 일자리 지원사업과 결합하여 시너지효과를 높일 수 있다. 본문에서 살펴본 부산 영도구는 국내 최대의 중소형 수리조선업체 집적 단지일 뿐만 아니라, 광역 대도시 원도심이 쇠퇴함에 따라 청년인구 유출과 고령화, 1인 빈곤 가구, 초등학교 폐교 등으로 대도시임에도 불구하고 소멸위험지역으로 분류되는 지역이다. 영도구는 도시재생사업을 통해 각 구역을 나누어 대평동 깡깡이마을, 봉래1동 대통전수방, 봉래2동 봉산마을이나 흰여울문화마을 사업 등을 추진 중이다. 그러나 현재의 사업은 예산 대부분이 센터 건립, 마을 환경 개선 등 인프라 개선에 집중되어 있으며 일자리 창출과 직접적으로 연계된 사업은 제대로 이루어지고 있지 않다. 일자리 창출 관련 사업으로 수리조선산업 취업 희망자와 근로자를 대상으로 취업 능력 향상과 현장 기술인력 공급을 목표로 하는 ‘수리조선대학’ 사업이 있으나, 현실의 작동 과정

은 1박 2일의 단기 체험 프로그램에 그치고 있다. 지역 내 문화관광 등과 연계한 사회적기업이나 협동조합 등 사회적 일자리 창출도 시도하고 있지만 실제 사업화를 통해 수익을 창출하고 지속가능한 일자리로서 기능하는 단계에는 이르지 못한 것이 현실이다.

도시재생과 연계하여 대안적 사업 모델을 구상한다면 직업훈련이나 근로환경 개선, 직접 일자리, 취·창업 지원 등의 사업을 추진해 볼 수 있다. 직업훈련 영역에서는 도시재생사업의 일환으로 설치되는 수리조선기술센터를 활용하여 수리조선과 관련한 전문 인력을 본격적으로 양성하는 훈련 프로그램 개발과 취업 지원, 선박 운항과 관련된 인력 수요 증가에 대응하는 훈련 지원이 가능하다. 깡깡이마을 내에는 500여 개 규모의 수리조선 관련 업체가 있는데 근로환경이 매우 열악하고 외국인과 노인이 다수 일하고 있다. 근로환경개선

<표 6-6> 공동체 활성화와 청년일자리 창출형

사업 유형	도시재생 연계형	인구소멸위험 극복형
주요 대상	원도심 쇠퇴 지역	지방소멸위험 지역
중앙정부 정책수단 활용연계	- 도시재생사업(국토부)	- 인구소멸위험대응특구(행안부) - 사회적 기업, 협동조합, 마을기업 등
지역주도 일자리 정책 수단	- 지역 상권 활성화 연계 일자리 사업 지원 - 취약계층 일자리 사업(교육, 고용서비스 등) 지원 - 노인돌봄, 주거 개선 등 직접 일자리 사업 발굴 지원 - 지역 특화산업 연계 교육, 창업, 일자리사업지원(깡깡이마을 등)	- 청년인구 유입·귀농지원, 정주 지원 - 체류·관계 인구활성화(문화관광산업 연계) - 향토산업 스마트농업 기술 훈련 및 일 경험 지원 - 돌봄과 연계한 사회적 일자리 고도화 - 지역특화 일자리 창출 지원 (문화예술인 등과 협력하는 활성화 일자리) - 사회적 일자리 생태계 활성화 지원
협력 거버넌스	중간 지원조직을 중심으로 민관합동 거버넌스 구축, 사회적 경제조직 중심 광역과 기초지자체의 협업 관계	
참고 사례	- 부산 영도구 도시재생사업 - 통영 캠프 마레 - 강원도 빨래 지원 사업	- 경북 의성군 이웃사촌시범마을 - 전북 완주군 사회적 경제 - 충남 홍성군 홍동면 풀무공동체

사업을 통해 산업안전과 근로환경을 개선하고, 영세 사업체 대상의 컨설팅을 수행할 수 있다. 수리조선소 주변의 미세먼지와 해양 오염, 주변 주택의 열악한 주거환경을 개선하고 노인 빈곤가구를 지원하기 위한 다양한 직접 일자리 사업을 시행함으로써 사회적 일자리를 제공하는 것도 고려해볼 만하다. 다른 지역에 비해 상대적으로 복지 수요가 많은 깡깡이마을 주변 취약계층을 대상으로 취업지원 서비스 인프라를 확대하고 취업 지원의 접근성을 개선하는 사업도 결합이 가능하다.

농어촌마을을 중심으로 한 공동체 활성화와 청년 일자리 창출 사례로는 경북 의성군 이웃사촌시범마을을 다룬 바 있다. 이 사업은 스마트팜을 설치하여 청년농부를 육성하고, 문화예술과 생활 영역의 창업을 지원함으로써 일자리 창출을 시도하였다. 이 모델의 독특한 점은 일자리를 찾아 유입된 청년층에게 주거 지원을 함께 시행하고 있다는 점이다. 또한 이웃사촌지원센터라는 중간조직을 통해 개별 사업을 연계하고, 도시재생사업 등 다른 국비·지방비 사업과도 연계하며, 기존 마을 주민과 상생할 수 있는 프로그램을 통해 마을 공동체를 강화하는 역할을 수행하고 있다.

정부에서는 앞으로 의성군 같은 농어촌 지역을 대대적으로 지원할 예정이다. 서론에서도 밝혔듯이 정부는 전국의 인구소멸위험지역을 대상으로 종합적인 지역 활성화 사업을 지원하는 방안을 발표한 바 있다. 경상북도 역시 소멸위험 시군구(컨소시엄)를 대상으로 관내 거점 지역(주로 읍이나 거점 면지역)을 중심으로 하는 패키지 일자리 사업을 신설하는 방안도 검토하고 있다. 지역의 정책과 사업 기획 역량에 따라 지역의 생존 경로가 달라질 가능성이 커지고 있는 것이다. 농어촌 공동체에서는 지역 특화산업이나 뿌리산업과 연계하여 현장 인력을 공급하는 사업을 고려할 수 있다. 지역 특화작물이나 중소기업의 생산성 향상을 위해 지역 대학과 협력하여 연구개발 프로젝트를 운영할 경우 참여 인력에게 인건비를 지원할 수도 있다. 최근 귀농귀촌 사업이 활발한데 청년층의 경우 경험과 지식, 축적된 자본이 부족한 경우가 많기 때문에 정착 단계별 지원체계를 패키지 형태로 지원할 경우 정착률을 높일 수 있다. 이때 농촌 인턴 프로그램이나 장기적 플랜하에서 이루어지는 스마트팜 교육 지원이 유용할 것이다. 대중교통이 원활하지 않은 오지 노인가구 등을 대상으로 찾아가는 맞춤형 돌봄 서비스를 제공하는 것도 중요한 일자리의 원천

이다. 이때 통근 거리나 교통 상황을 고려하여 서비스 제공 인력에게 추가 수당을 차등화하여 보조하는 것도 고려할 만하다. 이들에게 지역주도형 청년 일자리 사업(행안부)을 활용하여 지원하거나, 주거 지원 서비스를 결합하는 것도 가능하다. 경상북도 도농순환공동체 사례와 같이 도시 주민을 활용하여 농번기 등 부족한 농촌 노동인력 문제를 해소하기 위한 일자리 사업을 시행하고 생산된 농산물을 도시 주민에게 제공하는 것도 고려할 수 있다. 단순 일자리나 소비조합 차원의 활동이 아니라 지방소멸 문제에 대응하기 위한 관계 인구 정책을 일자리와 연계할 수 있기 때문이다.

3. 유형 간 결합과 정책지원 협력 체계

가. 사업 유형 간 결합

위에서 언급한 다양한 유형은 하나의 지역을 단순화하여 전형적인 사업을 제시한 것이다. 현실에서는 특정 광역 혹은 기초 지역에서 세 가지 유형을 서로 조합하는 형태로 전략을 구상하는 것이 더욱 타당하다.

광역지자체 혹은 광역지자체와 기초지자체가 컨소시엄을 구성하여 시행하는 중앙정부 공모사업의 경우를 살펴본다. 본문에서 살펴보았듯이, 전북 군산시는 새만금산업단지 내 전기자동차 관련 신산업을 중심으로 지역 중소기업에 청년들을 위한 일자리를 창출하는 사업을 시행하였다. 그러나 군산을 비롯하여 인접한 완주와 김제 등지에는 여전히 전북 지역에 특화된 내연기관 상용차 관련 협력업체가 폭넓게 분포하고 있다. 미래자동차로 전환하는 과정에서 새로운 사업 모델(현재 전북에서 추진 중인 '대체부품산업')을 발굴하거나 새로운 제품 개발을 시도하는 등 힘겨운 노력을 진행 중이다. 이 경우 광역지자체와 자동차부품기업이 집적된 기초지자체 그리고 지역 노사단체가 협력하여 산업위기에 대응하고 대체·신산업 일자리를 창출하는 상생모형을 만들어 가는 방안을 구상할 수 있다.

이미 많은 지자체가 실제로 이런 형태의 지역발전 전략을 추구하고 있지만, 산업이나 입지 같은 인프라 중심의 개발 전략에 치중하고 있기 때문에 사람이 중심이 되는 일자리 모델로 전환할 필요가 있다. 이때 한쪽에서는 노사

가 일자리를 지키는 노력을 하지만, 다른 부문에서는 새로운 일자리를 만들기 위한 거버넌스를 구축하고 지역 차원의 실질적인 상생협약을 만드는 것이 핵심이다. 이를 통해 ‘위기노동자 지원형’과 ‘지역혁신인재 양성형’ 같은 사업을 부문이나 기업 특성에 맞도록 조합할 수 있다. 더욱이 완주군을 비롯하여 지방의 많은 시군 지역들은 농림어업과 제조업이 결합된 복합 지역으로 구성되어 있다. 산업도시라 하더라도 기존 원도심 지역이 쇠퇴하면서 도시 내 양극화가 심화되는 문제를 겪기도 한다. 따라서 ‘공동체 활성화와 청년 일자리 창출형’ 같은 유형도 함께 결합될 수 있다.

기초지자체 수준에서도 유형 간 결합이 가능하다. 조선업 고용위기를 겪었던 경남 통영의 사례가 대표적이다. 통영 내 성동조선의 경우 2010년대 중반부터 회생 과정에 어려움을 겪다가 2020년에야 HSG 중공업으로 인수되었다. 그 과정에서 2년 이상 무급휴직을 했던 기존 직업체 노동자들의 고용승계는 이루어졌지만, 그 보다 몇 배나 더 많은 협력업체 노동자와 비정규직의 실직은 계속되었고 통영 전체의 인구 유출과 경제 침체의 원인이 되었다. 지난 위기 국면에서는 중앙정부의 단일한 기준에 따라 고용유지지원금이 지급되었지만, 만일 비슷한 환경에서 지역 주도형으로 일자리 정책을 시행할 수 있는 환경이 마련되었다면 지역사회가 상생을 위한 노력을 통해 협력업체 노동자에게도 더 나은 기회를 제공할 수 있었을지 모른다. 통영은 ‘캠프 마레’라는 도시 재생 뉴딜 사업을 통해 문화관광 분야 일자리를 창출하고, 청년 창업을 촉진하며, 마을공동체 활성화를 도모하였다. 즉, 공동체 활성화와 청년 일자리 창출형 개념에 부합하는 사업을 시행했다. 다만 지역 내 대학 캠퍼스가 마땅치 않아 지역 내에서 전문 인력을 활용한 네트워크를 구축하거나 현장 숙련인력을 양성하는 데 어려움을 겪기도 했다. 진주나 창원 등 인접지역 간 협력체계를 통해 ‘지역혁신인재 양성형’ 사업을 추진했다면 지역인재와 현장 인력의 미스매치를 해결하는 데 기여할 수 있었을 것이다.

나. 일자리 정책 협력체계

지역 일자리 전략을 수립하고 지역 노동시장 특성별로 맞춤형 정책 수단을 연계하기 위해서는 중앙과 지역 간, 광역과 기초 간, 지역 내 노사민정 주

체 간 역할 분담과 협력체계를 잘 구축하는 것이 중요하다.

중앙과 지역 간 역할 분담에 관해서는 앞에서 다룬 바 있다. 지역이 주도하여 일자리 전략을 수립하기 위해서는 권한과 예산의 자율성이 뒷받침되어야 한다. 동시에 기획·심의·평가 부문에서 중앙정부의 지원과 협력, 조정체계도 유기적으로 결합되어야 한다. 지역 일자리 정책 거버넌스와 관련된 연구(예컨대 주무현 외, 2016)는 이 연구의 주된 과제는 아니므로 생략한다. 다만 지역 역량과 리더십 강화와 관련해서는 세 가지 경로의 제도적 노력이 필요하다.

우선 일자리 정책과 사업을 담당하는 광역과 기초지자체 공무원의 전문성을 제고하는 제도적 장치가 마련될 필요가 있다. 복지서비스와 마찬가지로 일자리 관련 서비스는 구직자 등 정책 수혜자를 세심하게 이해하고 매칭하는 노력이 필요한 영역이다. 따라서 다른 일반 행정사무와 같이 1-2년의 순환보직을 통해서만 제대로 된 정책 설계와 사업 기획이 쉽지 않다. 지역 노동시장 구조 관련 지식과 경험 역시 일정한 시간을 거쳐야 축적되는 부분이다. 일자리 담당 공무원은 전문관 제도를 도입하여 채용단계에서 선별하거나 재직 중 교육훈련을 통해 전문성을 높일 필요가 있다.

둘째, 지역의 일자리 사업을 기획하고 운영하는 전문성을 안정적으로 유지할 수 있도록 일자리 전담 기관을 설치하는 것이다. 현재 중앙정부 관할하에서 지역 내 석박사 인력이 계약직 형태로 운영되거나, 지방정부의 일자리 행정사무를 수행하는 형태의 조직구조는 모두 한계가 있다. 김종한(2021)은 지역 테크노파크와 유사하게 중앙정부와 광역시도가 공동으로 '지역일자리파크'를 조성하는 방안을 제안한 바 있다. 지역 일자리파크를 통해 지역 일자리와 인적자원 개발 정책을 기획·개발하고, 지역 일자리사업 지원과 유관기관 네트워크를 구축한다. 또한 지역 일자리와 인적자원 개발 자료를 축적하여 일자리 사업 수요 조사, 성과 평가, 지역 고용 상황 모니터링 등에 활용한다. 지역 일자리와 관련된 통합거버넌스 역할을 수행하는 것이다.

셋째, 지역 일자리 정책 관련 주체가 다양한 분야에서 지역 일자리와 관련된 역량을 축적할 수 있는 체계적인 교육프로그램이 필요하다. 공무원, 사업수행기관, 전문 연구자 등에 따라 지역 노동시장의 정량적·정성적 분석, 지역 정책의 기획·운영·평가, 국내외의 다양한 지역 일자리 사례와 모델 등을 기반으로 수준별·교육 기간별로 콘텐츠를 개발하고 프로그램으로 운영하는 것이다.

[그림 6-1] 지역 주도 일자리 정책 협력체계

	중앙과 지역 간 역할 분담	지역 역량과 리더십 강화
지역	일자리 기본계획 및 연차별 세부 계획의 수립 및 실행 일자리 목표와 성과관리를 체계화하고 공시	공무원 고용전문관 제도 도입, 일자리 전문기관을 설치 지역주체 역량강화 프로그램
중앙	기획 및 심의/평가 지원, 조정	광역간, 기초간 협업 인프라에 대한 지원



지역 주도의 일자리 사업 지원 체계
(중앙 및 지방정부 + 지역대학 + 지역노사 + 시민사회 등 협력 거버넌스 기반)

	중앙정부 고용노동 정책-사업 지원	+	지역 주도의 맞춤형 사업 설계
교육 훈련	내일배움카드 국가기간전략직종훈련	+	지역전문 인력 및 현장숙련인력 양성 체계
고용 서비스	지역고용센터 취업성공패키지		청년, 경단여성, 중고령층 등 대상별 맞춤형 서비스
고용 장려금	고용유지지원금, 채용장려금, 내일배움카드		(초)광역: 지원대상, 수준, 기간 맞춤형 요건설정 지원
직접 일자리	노인일자리 사업 지역 주도형 청년일자리 등		기초지자체: 지원대상, 수준, 기간 맞춤형 지원
창업 지원	기술창업 중심 지원 사회적 경제 지원		생활창업 등 맞춤형지원 + 소득 및 주거 지원 결합
노동 영역	원하청 상생 지원, 산업안전 규제, 근로시간단축, 최저임금 등 법제도 규제		비정규직과 플랫폼노동 지원, 상생기금 조성 등 지역차원 노동관련 조례 및 제도 운영
인프라	(초)광역 지방고용노동청 지역고용센터		지역일자리협의체 지역 일자리재단



산업-교육-복지 정책		
연구개발, 산업 및 중소기업 지원	지역대학 및 특성화고 일자리 관련 매칭 강화	지역 사회 의료, 복지, 돌봄 지원 확대

OECD의 지역경제와 고용발전 부서(LEED)에서는 이미 오래전부터 전담 교육 기관을 설치하여 프로그램을 운영해왔다. 우리나라도 교육 대상에 따라 지역 일자리기관, 공무원 연수원, 지역 대학 내 특성화 대학원 등에서 다양한 형태로 운영할 수 있다. 공통의 프로그램 콘텐츠 개발은 중앙의 연구기관 등에서 함께 지원할 수도 있다.

이상과 같은 여건이 마련되면 지역 주도의 일자리 정책 추진을 위한 협력 거버넌스를 구축하고 여기에서 다양한 일자리 정책 수단의 조합을 통해 지역 일자리 전략을 추진할 수 있을 것이다. 이때 교육훈련, 고용서비스, 고용장려금, 직접일자리, 창업지원 등 수단별로 중앙정부가 주도하는 정책과 지역이 주도하는 정책이 지역 내에서 어떻게 작동할 것인지에 관한 총괄적인 정책 매핑(mapping) 작업이 이루어져야 한다. 물론 여기에는 지역 차원에서 작동하는 산업·교육·복지 정책과 프로그램 간 결합도 고려되어야 한다. 이미 많은 지역에서 프로그램별로는 이런 형태의 결합이 적지 않게 시도되고 있다. 예컨대 내일채움공제사업의 지원 기간과 지원 수준을 결합한 대전시의 사업(이상호 외, 2019 참조), 본문에서 다루었던 경상남도의 고용유지 훈련 사업 등이 그것이다. 이런 시도들은 개별 프로그램 단위에서 파편적으로 접근할 것이 아니라, 전체 일자리 정책 영역에서 체계적으로 확장하는 것이 필요하다.

참고 문헌

제1장 왜 지역 일자리 모델인가?

- 마스다 히로야(2014), 『지방소멸』, 김정환(역), 와이즈베리.
 서울대학교 공과대학(2016), 『축적의 시간』, 지식노마드.
 양승훈(2019), 『중공업 가족의 유토피아:산업도시 거제, 빛과 그림자』, 오월의봄.
 이상호(2016), 「한국의 지방소멸에 관한 7가지 분석」, 『지역고용동향브리프』, 2016년 봄호, 한국고용정보원, pp. 3~17.
 _____(2018), 「한국의 지방소멸 2018」, 『고용동향브리프』, 2018년 7월호, 한국고용정보원.
 _____(2021), 「일자리의 지역불평등 현황과 과제」, 하수정 외(2021) 『지역불평등 현황과 과제』, 국토연구원·경제인문사회연구회.
 해리 텐트(2015), 『2018 인구절벽이 온다』, 권성희(역), 청림출판.
- Massey, Doren(1984), *Spatial Division of Labour: Social Structures and Geography of Production*, London:Macmillan.
 Rodríguez-Pose, Andrés(2017), “The Revenge of the Places that don’t Matter(and What to Do about It)”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1). pp. 189-209.

제2장 러스트벨트형: 군산형 상생일자리 사례

- 노중기(2008), 『한국의 노동체제와 사회적 합의』, 후마니타스.
 민주노총(2019), 「군산형 일자리 모델에 대한 민주노총의 입장」,
<http://nodong.org/statement/7583513>(검색:2021.10.8.).
 박명준·조혁진·황세원(2019), 「지역단위 일터혁신(II): 지역적 노력을 통한 혁신개념 신규 일자리 창출」, 『지역과 일터 혁신』, 한국노동연구원.
 송호근(1994), 『열린 시장, 닫힌 정치』, 나남.
 이시균 외(2021), 『중장기 인력수급 변동요인 분석』, 한국고용정보원.
 장근호(2019), 「우리나라 고용구조의 특징과 과제」, 『經濟分析』, 25(1), pp. 66~122.

- 장흥근(1999), 「한국 노동체제의 전환과정에 관한 연구, 1987-1997」, 서울대 박사학위 논문.
- 전라북도(2019), 「전북 군산형 일자리, 새로운 도약」, 전라북도 보도자료. 2019.10.24.
- 정이환(2013), 『한국 고용체제론』, 후마니타스.
- 조성재·이병훈·홍장표·임상훈·김용현(2004), 『자동차산업의 도급구조와 고용관계의 계층성』, 한국노동연구원.
- 조성재·정준호·황선웅(2008), 『한국경제와 노동체제의 변화』, 한국노동연구원.
- 최예술(2020), 「축소도시 분류 및 유출인구 직종 특성 분석」, 『WP』, 20-28, 국토연구원.
- 황규성(2021), 「군산형 일자리 모델과 노동시간」, 『시민과세계』, 39, pp. 169~202.

- Gorz, André(1989), *Critique of Economic Reason*, New York: Verso.1
- Hacker, Jacob(2011), “The institutional foundations of middle-class democracy”, *Policy Network Paper*.
- Hall, Peter & Soskice, David(2001), “An Introduction to Varieties of Capitalism”, Hall, Peter & Soskice, David eds. *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford Univ. Press. pp. 1-68.
- Negt, Oskar(1984), *Lebendige Arbeit, enteignete Zeit: Politische und kulturelle Dimensionen des Kampfes um die Arbeitszeit*, Frankfurt: Campus.
- Holman, David(2013), “Job types and job quality in Europe”, *Human Relations*, 66(4), pp. 475-502.

제3장 대학소멸위기형: 광주·전남과 경남의 지역혁신플랫폼 사례

- 감사원(2021), 『저출산·고령화 대책성과분석, 인구구조변화 대응 실태』.
- 경상남도지역혁신플랫폼(2020), 『지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업 수정사업계획서』.
- 고용노동부(2021), 『회복·포용·도약 대한민국 2021-위기를 넘어, 혁신적이고 포용적인 노동시장으로 도약』, 고용노동부 보도자료, 2021.2.3.
- 관계부처 합동(2020), 『대학의 산학협력 인력양성 효과성 제고 방안』.
- 관계부처·지자체 합동(2018), 『2019년도 산업교육 및 산학협력 시행계획』.
- 관계부처합동(2021), 『제2차 지방대학 및 지역균형인재 육성지원 기본계획, 2021~2025』.
- 광주전남지역혁신플랫폼(2020), 『지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업 수정사업계획서』.
- 교육부(2021), 『2021년 지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업 기본계획』. 교육부 지역혁신대학지원과.

- 교육부(2021), 『학령인구 감소 및 미래사회 변화에 대응한 대학의 체계적 관리 및 혁신지원전략』.
- 국가균형발전위원회(2019), 『지역이 주도하는 혁신성장을 위한 지역혁신체계 개편방안』.
- 김미란 외(2014), 『산·학연계 강화를 위한 대학의 교육과정 개선방안 연구』, 한국교육개발원.
- 김석중(2020), 『국가균형발전법 개정과 강원 상생형 일자리 사업』, 강원연구원.
- 대학교육연구소(2020), 『대학 위기 극복을 위한 지방대학 육성방안』.
- 박 동 외(2007), 『실질적 산학협력을 위한 고용연계형 산학협동교육모델 연구』, 교육인적자원부.
- 배규식 외(2014), 『지역유형별 고용 평가: 사례연구를 중심으로』, 한국노동연구원.
- 서동용(2021), 『2021 대한민국 격차지도 지방소멸의 위기와 지역격차』 국회자료집.
- 이규용 외(2015), 『지역고용전략 사례연구 시리즈』, 한국노동연구원.
- 이기원 · 김진석(2007), 『균형발전 정책교본 지역혁신체계』, 국가균형발전위원회.
- 이기중 외(2016), 『지역대학 중심의 산학협력 논리모델 개발 및 파급효과 분석』, 한국과학기술기획평가원.
- 이도형 외(2013), 『미국의 산학연 협력정책 동향 및 산학연 협력 성공모델에 관한 조사연구』, 한국과학기술기획평가원.
- 이소영(2020), 『지역혁신 강화를 위한 혁신도시 협력체계 구축방안』, 한국지방행정연구원.
- 장인석(2007), 「지역혁신체계의 경제적 효과 분석」, 『서울도시연구』, 제8권 제1호.
- 장재홍(2003), 『국가균형발전을 위한 지역혁신체계 구축방향』, 국가균형발전연구센터.
- 장재홍(2005), 『지역혁신정책과 지역균형발전 간의 관계 분석 및 정책대응』, 산업연구원.
- 진승호(2021), 「문재인 정부의 국가균형발전 비전과 목표」, 『국토』, 제471호, 국토연구원.
- 충청북도 바이오헬스산업 지역혁신플랫폼(2020), 『지자체-대학 협력기반 지역혁신사업 수정사업계획서』.
- 한국은행(2020), 『포스트 코로나 시대 인구구조 변화 여건 점검』.

제4장 원도심쇠퇴형: 영도구 도시재생 일자리 사례

- 고영우 외(2019), 『도시재생 뉴딜사업의 고용효과』, 한국노동연구원.
- 국토교통부(2018a), 『내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵』, 국토교통부 보도자료. 2018.3.27.
- 국토교통부(2018b), 『국토교통 일자리 로드맵』, 국토교통부 의결안건3. 2018.5.16.
- 권규상 외(2018), 『일자리 창출형 도시재생 전략:도시형 제조업 집적지역 재생을 중심으로』, 국토연구원.
- 도시재생사업단(2014), 『도시재생 R&D 종합성과집』, 도시재생사업단.

- 박승규·김선기(2016), 『저출산·고령화에 의한 소멸지역 분석』, 한국지방행정연구원.
 엘리너 오스트롬(2010), 『공유의 비극을 넘어』, 윤홍근·안도경(역). 알에이치코리아.
 임상연 외(2019), 『일자리 창출을 위한 도시재생사업 활성화방안 연구』, 국토연구원.
 조달호·유인혜(2017), 『마을공동체 지원사업의 일자리·일거리 창출효과』, 서울연구원.
 중소벤처기업부(2020), 『로컬크리에이터 활성화 지원 방안 마련』.
 최연구(2018), 「4차산업혁명시대의 일자리와 일거리 정책」, 『KISTEP In』, 한국과학기술기획평가원. vol.26.
 폴 매티시(2017), 『마을만들기를 위해 알아야 할 28가지』, 장수찬(역), 충남발전연구원 현장총서 002.

Ostrom, E.(1990), *Governing the commons*. Cambridge University Press.

제5장 풀뿌리공동체형: 의성군 이웃사촌시범마을 사례

- 경상북도(2021.7.), 『이웃사촌시범마을 추진 현황』, 내부자료. 2021.7.
 고광희·서용건(2018), 「마을만들기 사업의 문화적 접근방안 연구」, 『문화산업연구』, 18(3), pp. 77-88.
 관계부처합동(2020.8.), 『사회적경제기업 일자리 창출 지원방안』, 비상경제 중앙대책본부.
 관계부처합동(2021.11.), 『지역소멸 선제대응 방안』, 비상경제 중앙대책본부, pp. 21-48.
 김주섭·전명숙·임상훈·오민홍·전윤구(2009), 『지역인적자원개발과 지역고용 거버넌스』, 한국노동연구원.
 김재현·태유리·이효정·임윤정(2013), 「커뮤니티 비즈니스 활성화를 위한 중간지원조직의 역할 연구」, 『한국농촌경제연구원 연구자료』, pp. 1-99.
 김현호(2021), 「지방소멸위기와 대안, 경북이 가야할 길」, 『지방소멸대응 정책포럼 발표문』, 지방행정연구원.
 나효우(2019), 「지역관광의 변화와 지역 일자리의 생성」, 『통영지역 고용활력 회복과 지역혁신 전략』, 2019 통영고용포럼 자료집, 고용노동부·통영시·한국고용정보원.
 마상진·정은미·김경인(2017), 『고령화시대 청년 창업농업인 육성체계 개선방안』, 한국농촌경제연구원.
 마을학회 일소공도(2019), 『청년의 지방 이주 지원 정책 추진 실태와 개선 방안』, 2018 서울특별시 청년허브.
 마을연구소 일소공도 협동조합(2019), 『청년 삶의 경로탐색 프로젝트 <별의별 이주 〇〇> 확대 및 발전방안』, 2019 서울특별시 청년허브.

- 박명준·이승호(2020), 「양극화 해소를 위한 새로운 일자리 모델의 기획 - 사회서비스 확대를 동반한 지역기반일자리 창출」, 『노동N이슈』, 2020-06, pp. 1-13. 한국노총중앙연구원.
- 박정은·임상연·김태영(2019), 「지속가능한 지방중소도시 마을만들기, 과제와 추진방안」, 『국토정책 Brief』, pp. 1-8.
- 박진경·김도형(2020), 『인구감소대응 지방자치단체 청년유입 및 정착정책 추진방안』, 한국지방행정연구원.
- 배규식 외(2015), 『지역유형별 고용 평가 - 사례연구를 중심으로-』, 한국노동연구원.
- 양준호(2007), 『지역과 세상을 바꾸는 사회적 기업: 개념·사례·정책과제』, 두남.
- 이상호 외(2020), 『지역고용정책 성과분석 및 발전 방안 연구』, 고용노동부·한국고용정보원, 고용노동부 용역보고서.
- 의성군(2020), 『지역일자리 목표 공시제: 2020년도 의성군 일자리대책 세부계획』, 경상북도 의성군.
- 의성군(2021), 『2020 의성통계연보』, 경상북도 의성군.
- 이재홍(2010), 『미국의 고용정책』, 한국노동연구원.
- 임혁백·김윤태·김철주·박찬웅·고형면(2007), 『사회적 경제와 사회적 기업: 한국형 사회적 일자리와 사회 서비스 모색』, 송정문화사.
- 전명숙·장홍근·심용보·임상훈(2011), 『지역고용 노사정파트너쉽 현황과 발전방안』, 한국노동연구원.
- 정석 외(2018), 『청년층 지역교류 일자리 협력사업 모델 개발』, 서울시립대학교, 서울시 용역보고서.
- 정회훈(2021), 『이웃사촌 (시범)마을 성과분석 및 확산계획』, 대구경북연구원·경상북도차미숙 외(2019), 『경상북도 지방소멸 대응 종합계획 수립 연구』, 국토연구원·경상북도황덕순·박준식·장원봉·김신양(2014), 『사회적기업의 유형별 심층사례연구』, 한국노동연구원.
- 황수철 외(2020), 『청년창업농 영농정착지원사업 성과평가 및 개선방안』, (사)농정연구센터·지역농업네트워크협동조합.

제6장 대안적 지역 일자리 전략을 향해

- 김중헌(2021), 「지방대학 대위기와 인재 허브 네트워크 구축-부울경 지역을 중심으로」, 『한국지역사회학회지』, 29(4), 한국지역사회학회.
- 박명준(2015), 『광주형 일자리 창출 모델』, 한국노동연구원.
- 오스트롬(2011), 『공유의 비극을 넘어』, 윤홍근·안도경(역), 랜덤하우스코리아.
- 이상호 외(2015), 『지역노동시장 유형화와 지역고용정책 개선과제』, 한국고용정보원.

- 이상호 외(2019), 『지자체 일자리사업 성과분석 및 지역 일자리창출 사례 연구』, 한국고용정보원.
- 이상호(2020), 「지역별 노동시장 분석 I: 통영시의 고용위기지역 사례」, 정한나 외 『지역 노동시장 분석: 최근 지역 고용동향 이슈를 중심으로』, 제3장, pp. 64-98, 한국고용정보원.
- _____(2021), 「일자리의 지역불평등 현황과 과제」, 하수정 외(2021) 『지역불평등 현황과 과제』, 국토연구원·경제인문사회연구회.
- 전명숙(2020), 「지역별 노동시장 분석 III: 광주 광역시 사례」, 정한나 외 『지역 노동시장 분석: 최근 지역 고용동향 이슈를 중심으로』, 제5장, pp. 145-177, 한국고용정보원.
- 주무현 외(2016), 『자치단체와의 일자리사업 협업 강화 방안 연구』, 고용노동부 용역보고서, 한국고용정보원.

집필진 이 상 호 (한국고용정보원 연구위원)
서 룡 (한국고용정보원 연구위원)
박 선 미 ((사)사회자본연구소 대표)
황 규 성 (한신대학교 연구교수)
김 필 (한국고용정보원 연구원)

지방소멸 위기 극복을 위한 지역 일자리 사례와 모델

인 쇄 2021년 12월
발 행 2021년 12월
발 행 인 나영돈
발 행 처 한국고용정보원
27740 충북 음성군 맹동면 태정로 6
☎ 1577-7114
홈페이지 www.keis.or.kr
조판 및 인쇄 (사)한국장애인문인복지후원회
☎ 02-2271-2526

• 본 보고서의 내용은 한국고용정보원의 사전 승인 없이 전재 및 역재할 수 없습니다.
ISBN 978-89-6331-067-1



지방소멸 위기 극복을 위한 지역 일자리 사례와 모델



한국고용정보원
Korea Employment Information Service

27740 충청북도 음성군 맹동면 태정로 6
T.1577-7114 www.keis.or.kr

