Jeonbuk Institute

기획연구
2022-02

전라북도 중장기 경제 정책 수립 방안 연구 Ⅱ

: 제2편 전북 고용위기 진단지표 구축 및 분석 연구

Formulating a Mid- to Long-Term Economic Policy for Jeollabuk-do II
: Part 2. Developing and Analyzing Diagnostic Indicators for Better Employment Crisis Management

김수은 김민경

jthink 전북연구원

Jeonbuk Institute

기획연구
2022-02

전라북도 중장기 경제 정책 수립 방안 연구 Ⅱ

: 제2편 전북 고용위기 진단지표 구축 및 분석 연구

Formulating a Mid- to Long-Term Economic Policy for Jeollabuk-do II
: Part 2. Developing and Analyzing Diagnostic Indicators for Better Employment Crisis Management

김수은 김민경

jthink 전북연구원

연구진 및 연구 세부 분담

연 구 책 임 김수은 | 연구위원 | 연구총괄, 제1장 ~ 5장
공 동 연 구 김민경 | 전문연구원 | 제2장, 3장 일부

자 문 위 원 고영우 | 한국노동연구원 연구위원
이상호 | 한국고용정보원 연구위원

연구관리 코드 : 21GI12

이 보고서의 내용은 연구자의 의견으로서
전북연구원의 공식 입장과는 다를 수 있습니다.

요 약
SUMMARY

제2편 전북 고용위기 진단지표 구축 및 분석 연구

1. 연구목적 및 방법

1) 연구 배경 및 목적

본 연구는 전라북도 중장기 경제정책 수립방안 연구 2차 년도 과제 중 하나인 전북 경제위기 진단지표를 구축하고 분석하는 연구이다. 주요연구내용은 경제위기 관련 문헌을 검토하고 경제위기 진단 관련 선행연구를 검토한다. 그리고 전북지역 산업 및 고용구조 분석을 수행한 이후, 지역산업 고용위기 모니터링을 위한 지표를 탐색하고 구성한다. 마지막으로 시군별 업종별 고용위기 종합지수를 측정하고 적용·분석함으로써 지표활용의 가능성을 모색하고자 하였다.

2) 연구 범위 및 방법

본 연구에서 지역고용위기 모니터링을 위해 활용하는 자료는 한국고용정보원 고용보험 DB 자료로 지역(시도, 시군구)이나 업종별(산업 대분류, 중분류, 소분류) 패널데이터로 구축이 가능하다. 지역의 주력산업 위기와 관련한 고용위기를 모니터링하기 위해 제조업만을 분석대상으로 하였다. 또한 분석 자료의 기간은 전북지역의 산업·고용위기 상황을 모두 고려하기 위해 현대중공업 가동중단과 GM 군산공장 폐쇄 기간 전후기간인 2015년 1월부터 2021년 12월로 설정하였다.

고용보험 피보험자수를 고용위기 모니터링 지표로 활용한다면 지정기준에서 파악할 수 없던 부분을 감지하기 위해 산업집중도를 파악한 후 이를 기반으로 고용보험 피보험자수를 보조지표로 활용하였다.

본 연구에서 지역-산업 고용위기 모니터링 단계는 다음과 같다.

1단계 : 지역 주력산업의 고용집중도 변화	
산업특화도 (고용집중도)	① 지역 내 입지계수 순위가 하락하는 경우
	② 지역내 특정산업 피보험자 비중이 감소하는 경우
⬇	
2단계 : 고용보험 순취득자 수 변화	
고용지수	③ 신규취득지수나 종합지수가 100이하로 하락하는 경우 • $NAI = \frac{CNNA_{ij}}{PANNA_{ij}} \times 100$ • $IPI = \frac{CINP_{ij}}{PAINP_{ij}} \times 100$ • $TEMI = 0.5 \times (NAI + IPI)$ 여기서 , NAI=신규 취득지수 $CNNA$=당월 신규취득자 수 $PANNA$=직전 12개월 평균 신규취득자 수 IPI= 피보험자지수 $CINP$=당월 피보험자 수 $PAINP$= 직전 12개월 평균 피보험자수 $TEMI$= 종합고용지수

2. 결론 및 정책제언

조선업과 자동차산업 위기를 겪으며 산업·고용위기 지역으로 지정된 군산의 사례를 바탕으로 지수활용의 가능성을 제시하였다. 먼저 조선업 고용위기 모니터링 지표 분석결과 2017년을 전후로 고용보험 신규취득지수와 피보험자 지수와 종합지수를 검토해 보면 2016년 8월 고용보험 신규취득지수가 49.7을 기록하며 종합지수는 수가 큰 폭으로 감소함(74.4)에 따라 1년 전부터 조선업의 위기가 감지되었음을 확인하였다. 자동차산업 고용종합지수는 2018년 5월부터 2020년 7월까지 100미만의 값을 보여 해당산업이 악화상황임을 확인할 수 있다. 전년대비 피보험자 비중감소는 2016년 초반부터 서서히 나타나기 시작했다. 이는 자동차산업 고용보험 신규취득지수로도 확인할 수 있는데, 2016년 9월 전후 100이하의 값을 보이고 종합지수 또한 감소하였다.

마지막으로 지역 내 자동차산업의 고용비중이 높은 김제와 완주지역의 고용위기 종합

지수를 살펴보았다. 김제시 지동차산업의 경우 군산 GM공장 폐쇄 시점인 2018년에 피보험자수나 고용종합지수에 관련 영향을 받지 않은 것으로 나타났다. 반면 완주군의 경우 군산시의 경우와 비슷한 형태를 보이는데, 고용지수와 피보험자수는 시차를 두고 영향을 받는 것으로 해석할 수 있다. 즉 군산 GM공장 폐쇄 시점에서 3개월 지난 시점인 2018년 8월 고용보험 신규취득지수가 100.0 아래로 떨어져 고용의 활동성이 둔화되었으며, 고용 종합지수는 신규취득지수와 동행성을 보이는 것으로 나타났다. 2018년 12월 피보험자수도 급격히 감소한 것으로 나타났다.

이러한 결과를 바탕으로 본 연구에서는 고용위기지역 지정 전에 고용지수를 통해 지역산업 고용위기를 선제적으로 감지할 수 있다는 것을 확인하였다. 따라서 지역에서는 산업별 고용상황을 모니터링 함으로써 산업과 고용의 활동 위축 시 선제적 조치가 취할 수 있도록 정책을 마련해야 한다. 또한 특정지역의 위기가 관련 산업이 주로 입지한 주변지역에 시간차를 두고 영향을 미칠 수 있기 때문에 해당지역뿐만 아니라 인근 지역에 대한 대응책 마련도 필요함을 시사하고 있다.

차 례

CONTENTS

요 약 ····· i

제1장 서 론

1. 연구의 필요성 ····· 3
2. 연구의 주요내용 ····· 4

제2장 지역경제위기 관련 이론적 검토

1. 경제위기 개념 ····· 9
2. 지역경제위기 관련 이론 ····· 13
3. 지역경제위기 대응 관련 지원제도 ····· 20

제3장 전라북도 지역경제 현황 및 시군별 고용변동

1. 전북지역 산업·고용정책 방향 ····· 35
2. 전북지역 경제현황 ····· 39

제4장 전북지역 고용위기 모니터링 지표 구축 및 분석

1. 개요 ····· 49
2. 고용위기 모니터링 지표 활용변수 검토 ····· 51
3. 지역 산업별 고용위기 모니터링 지표 자료 ····· 60

제5장 결 론

1. 연구의 요약 ····· 75
2. 연구의 의의 및 한계 ····· 78

참고문헌 ····· 80

영문요약 (Summary) ····· 81

표 차 례

LIST OF TABLES

[표 2-1] 위기와 유사하게 사용되는 개념 ····· 10
[표 2-2] 경제위기 유형 ····· 10
[표 2-3] 지역경제 위기 유형 ····· 12
[표 2-4] 지역의 특정산업 의존도에 대한 판단 기준 ····· 21
[표 2-5] 지역 및 산업 침체도에 대한 판단 기준 ····· 21
[표 2-6] 지역경제회복을 위한 지원대책 비교 ····· 22
[표 2-7] 산업위기대응특별지역 지원혜택 ····· 24
[표 2-8] 고용위기지역 지정기준 ····· 25
[표 2-9] 고용위기지역 지원 내용 ····· 27
[표 2-10] 특별고용지원업종 지정기준 ····· 28
[표 2-11] 특별고용지원업종 지원내용 ····· 28
[표 2-12] 중소기업 특별 지원지역 지정현황('21.12.31. 현재기준) ····· 31

[표 3-1] 전북 지역산업육성계획('18~'20) 주력산업 현황 ····· 35
[표 3-2] 전북 지역산업육성계획('21) 주력산업 개편 현황 ····· 36
[표 3-3] 전북 시기별 인구 순유출 규모 ····· 39
[표 3-4] 전북 고용 현황 ····· 41
[표 3-5] 전북 제조업 생산 현황 ····· 43
[표 3-6] 전북 제조업 수출 현황 ····· 44
[표 3-7] 전북 주요 MOU 체결 현황 ····· 45

[표 4-1] 고용위기지역 지정제도의 주요 지표 변화 ····· 51
[표 4-2] 경기변동시 고용행정통계상의 변화 ····· 53
[표 4-3] 고용보험통계 기반 후보변수 ····· 53
[표 4-4] 고용유지지원금 유형 및 지원 대상 ····· 54
[표 4-5] 분석 자료의 구조 ····· 60
[표 4-6] 지역산업 고용위기 모니터링 단계 ····· 61
[표 4-7] 시군별 고용집중 업종 ····· 63
[표 4-8] 군산시 조선업 고용보험통계 및 고용지수 ····· 64
[표 4-9] 군산시 자동차산업 고용보험통계 및 고용지수 ····· 67

그 림 차 례

LIST OF FIGURES

[그림 2-1] 제품수명주기이론과 무역패턴 ····· 14
[그림 2-2] 경제충격에 따른 성장경로 유형 ····· 18
[그림 2-3] 지역산업위기 원인과 산업역량, 위기의 결과 경로 ····· 19
[그림 2-4] 산업위기대응특별지역 지정 절차 ····· 22
[그림 2-5] 군산지역 산업 현황 ····· 23
[그림 2-6] 고용위기지역 변천 및 지정지역 ····· 26

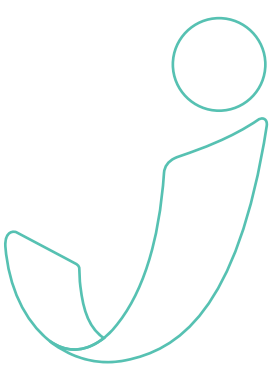
[그림 3-1] 전라북도 6대 혁신성장산업 선정 ····· 37
[그림 3-2] 전라북도 2021년도 지역일자리 창출 비전 및 전략 ····· 38
[그림 3-3] 전북 인구 규모 및 비중 추이 ····· 39
[그림 3-4] 전북 경제활동인구 및 고용시장 ····· 40
[그림 3-5] 전북의 산업별 GRDP 성장 기여도 ····· 42
[그림 3-6] 전북의 주요 제조업별 GRDP 성장 기여도 ····· 42

[그림 4-1] 고용유지지원금 지급건수 및 지급인원수 추이 ····· 55
[그림 4-2] 고용유지지원금 지급 건수 산업별 분포 ····· 55
[그림 4-3] 군산지역 자동차산업 및 조선업 피보험자 수 추이 ····· 56
[그림 4-4] 군산지역 자동차산업 및 조선업 피보험 상실자수 추이 ····· 57
[그림 4-5] 군산지역 자동차산업 및 조선업 피보험 순증감 추이 ····· 57
[그림 4-6] 전북지역 고용보험 성립 사업장수 및 피보험자수 추이 ····· 59
[그림 4-7] 전북지역 고용보험 성립 사업장수 및 피보험자수 증가율 ····· 59
[그림 4-8] 군산지역 조선업 고용지수 및 피보험자 ····· 66
[그림 4-9] 군산지역 자동차산업 고용지수 및 피보험자 ····· 69
[그림 4-10] 김제시 자동차산업 고용지수 및 피보험자 추이 ····· 70
[그림 4-11] 완주군 자동차산업 고용지수 및 피보험자 추이 ····· 70

제 1 장

서 론

1. 연구의 필요성
2. 연구의 주요내용



제1장 서 론

1. 연구의 필요성

1997년 외환위기 이후 글로벌 위기에 선제적으로 대응하고 적재적소에 필요한 정책을 추진하기 위해 국가조기경보시스템을 구축하여 운영 중이다. 국가조기경보시스템은 외환, 금융, 원자재, 고용, 부동산시장 등 부문별로 경제위기 발생 가능성을 사전에 발견하고 모니터링 할 수 있는 종합적인 위기관리체계이다. 이 시스템은 금융위원회, 금융감독원, 국제금융센터, 한국석유공사, 산업연구원, 한국노동연구원 및 국토연구원 등 관계부처-유관기관 협동사업으로 운영되고 있다.

글로벌 공급망의 복잡화, 불확실한 국내외 경기 등에 대응하기 위해 지역차원에서도 경제위기대응시스템을 마련할 필요가 있다. 지역의 경제위기대응시스템은 충남에서 선제적으로 구축하고 운영하고 있으며, 경기, 서울 등 타지역에서도 관심을 받고 있다. 특히 지역산업위기에 따른 지역고용의 불안정성, 코로나 팬데믹 이후 지역경제에서 상당한 부분을 차지하고 있는 소상공인의 경제활동이 위축되었으며, 주택가격 급등으로 인한 가계부채 부담과 글로벌 경제의 불확실성으로 인한 지역 중소기업의 경영상 어려움을 겪고 있다. 그러므로 지역차원에서 도내외 경제상황의 변화를 상시 점검하고 지역경제 위기에 대응하기 위한 중장기 경제전망 및 지속가능한 경제시스템 구축이 필요하다.

본 연구는 전라북도 중장기 경제정책 수립방안 연구 2차년도 과제 중 하나인 전북 경제위기 진단지표를 구축하고 분석하는 연구이다. 주요연구내용은 경제위기 관련 문헌을 검토하고 경제위기 진단 관련 선행연구를 검토한다. 그리고 전북지역 산업 및 고용구조 분석을 수행 한 이후, 지역산업 고용위기 모니터링을 위한 지표를 탐색하고 구성한다. 마지막으로 시군별 업종별 고용위기 종합지수를 측정하고 적용·분석함으로써 지표활용의 가능성을 모색하고자 한다.

2. 연구의 주요내용

본 연구는 전라북도 중장기 경제정책 수립방안 연구 2차년도 과제 중 하나인 전북 경제위기 진단지표를 구축하고 분석하는 연구이다. 주요연구내용은 경제위기 관련 문헌을 검토하고 경제위기 진단 관련 선행연구를 검토한다. 그리고 전북지역 산업 및 고용구조 분석을 수행 한 이후, 지역산업 고용위기 모니터링을 위한 지표를 탐색하고 구성한다. 마지막으로 시군별 업종별 고용위기 종합지수를 측정하고 적용·분석함으로써 지표활용의 가능성을 모색하고자 한다.

1) 경제위기 관련 문헌 검토

○ 국내외 경제위기 관련 정책 검토

- 산업위기대응 특별지역 지정(산업통상자원부) 및 현황
- 고용위기지역 지정(고용노동부) 및 현황
- 위기지역 중소기업 지원정책(중소벤처기업부) 및 현황

○ 경제위기 진단 관련 선행연구 검토

- 위기대응 관련 선행연구

2) 전북지역 산업 및 고용정책 현황

○ 전북지역 산업 및 고용정책 동향

○ 전북지역 산업 및 고용현황 분석

3) 고용위기 지표 구성

○ 고용위기 지표 구성의 검토

○ 고용위기 지표체계 및 세부지표 구성

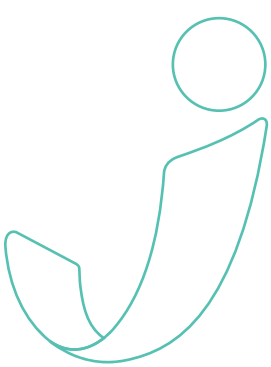
4) 고용위기 종합지수 작성 및 분석

○ 고용위기 종합지수 작성

○ 위기지역 고용지수 적용 및 분석

제 2 장

지역경제위기 관련 이론적 검토



1. 경제위기 개념
2. 지역경제위기 관련 이론
3. 지역경제위기 대응 관련 지원제도

제 2 장 지역경제위기 관련 이론적 검토

1. 경제위기 개념

1) 경제위기 개념과 유형

1980년대 이후 여러 형태의 위기가 발생함에 따라 경제위기에 대한 이론적·실제적 관심이 높아졌는데, 일반적으로 경제위기는 경제의 불안정성이 심화되거나 생산의 감소와 실업의 증가 등 경제적 어려움이 극심한 상황을 의미한다.

경제위기를 정의하기 전에 경제위기에 대한 여러 시각을 살펴볼 필요가 있는데, 경기후퇴(recession) 또는 불황과 동일한 현상으로 인식하기도 하였다(이종규, 2000). 국외 연구자들에 의하면 경제위기란 외생적 충격 등 예상하지 못한 경제상황의 여파가 경제시스템 전반에 걸쳐 발생하거나 경제시스템의 붕괴로 경제를 구성하는 부문이 그 기능을 제대로 수행하지 못하는 상황으로 정의하고 있다(Meltzer, 1982; Davis, 1995).

다시 말해서 경제위기는 사전에 예상하지 못한(또는 예상한 것과는 다른) 경제현상이 발생하여 경제주체들이 이례적인 반응을 보임으로써 경제시스템을 구성하는 주요 부분이 제 기능을 못하거나 심한 경우에는 그에 따른 파급효과로 경제시스템 전체가 와해 또는 붕괴될 수 있는 상황으로 정의한다.

경제위기는 이례적이고 특수한 경제상황을 가리키고 있지만 현실적으로는 광범위하게 사용되고 있으며, 위기가 발생하는 부문에 따라, 품목에 따라, 범위에 따라, 원인에 따라 다양한 유형으로 분류할 수 있다(이종규, 2000).

[표 2-1] 위기와 유사하게 사용되는 개념

- ㅇ 위기(crisis) : 사전적 의미는 결정적 단계, 중대국면 등의 뜻으로 쓰이며 붕괴나 와해보다는 가벼운 뜻
- ㅇ 와해(collapse) : 약화 등의 의미도 내포하고 있지만 하나의 시스템이 정상적으로 작동하지 못하는 상황을 의미
- ㅇ 붕괴(crash) : 본래 추락, 충돌을 뜻하지만 경제적으로는 갑작스런 가격하락이나 기업(또는 은행)의 대규모 실패를 뜻함
- ㅇ 연쇄반응(cascade) : 방사선에 대한 노출이나 핵분열과 같이 연속적으로 사건이 발생하는 것을 뜻하는데 경제에 적용되는 경우 연쇄부도나 그에 따른 경제시스템의 붕괴를 의미
- ㅇ 이변(catastrophe) : 원래 큰 불행을 뜻하는데 갑자기 나타나고 그 파급 범위가 넓으며 특이하다는 의미도 포함
- ㅇ 공황(panic) : 공포, 당황, 낭패 등의 심리적 상태를 나타내는 말인데 경제적으로는 자기 자신의 손해를 최소화하기 위해서 조급한 심정으로 비합리적 판단에 따라 행동하는 양태를 의미
- ㅇ 불안정(instability) : 가변적인 상황, 불확실성이 큰 상황 등을 의미
- ㅇ 곤경(distress) : 주로 지출이 수입을 초과하여 수지를 맞추는 데 어려움이 있는 상황을 뜻함
- ㅇ 무질서(disorder) : 혼란(disturbance)과 유사하게 여러 사람이 각기 다른 반응을 보이거나 그 행태가 일정하지 않은 상황을 의미

자료: 이종규(2000)

[표 2-2] 경제위기 유형

구 분	종 류
부문별(Ⅰ)	유통위기(commercial crisis)
	산업위기(industrial crisis)
	은행위기(banking crisis)
	금융위기(financial crisis)1)
	증권파동(stock market crash)
	외환위기(currency crisis)
	외채위기(foreign debt crisis)
	국제수지위기(balance-of-payment crisis)
	재정위기(fiscal crisis)
부문별(Ⅱ)	공급위기(supply shock)
	수요위기(demand shock)
	제도적 위기(institutional crisis)
	정책적 위기(policy-driven crisis)
품목별	농산물파동(agricultural crisis)
	석유파동(oil shock)

구 분	종 류
	원자재파동(raw material shock)
	금파동(gold rush)
성격속성별	유동성 위기(liquidity crisis)
	지급불능 사태(insolvencies)
	심리적 공황(panic)
	구조적 위기(structural crisis)
범위별	지엽적 위기(local crisis)
	지역적 위기(regional crisis)
	국가적 위기(national crisis)
	국제적 위기(international crisis)
	세계적 위기(global crisis)
원인별	자연적 재해(natural disaster)
	기술적 위기(technological crisis)
	시스템 붕괴(crash of system)
	정치적 위기(political turmoil or crisis)
	정책적 위기(policy-driven crisis)

자료: 이종규(2000)

2) 지역경제 위기의 개요

지역경제 위기는 주로 해당지역의 특정산업이나 업종에서의 충격이 해당 산업이나 업종의 생산 활동에 대해 급격하고 심각한 위축을 유발하는 경우로 정의된다. 경제위기를 야기하는 원인이 경제적 요인일 수도 있지만 자연재해 등에 기인하는 경우도 존재한다.

경제위기의 지역적 범위는 특정 산업이나 업종에 한해서 발생할 수도 있지만 유기적으로 연계된 산업군의 경우 연관 산업 또는 인근 지역으로 전이되는 등 지역내 산업 전반 및 인근 지역전체가 어려움에 직면할 가능성도 상존한다. 그러므로 지역경제는 위기 발생 후 단기에 회복할 수도 있지만, 지역 내에서 다시 균형을 찾기까지 장기간의 과정이 소요될 수도 있다.

지역경제 위기 유형은 위기 유발 요인과 위기 대상의 특성에 따라 다양한데 경제전체 충격형, 시장 충격형, 기업입지 충격형, 기타 충격 등으로 요약된다(김상신, 2021). 국가경제 전반의 충격에 의해 발생한 위기는 1997년 IMF 외환위기와 2008년 미국발 글로

벌 경기침체 등으로 유발된 위기가 이에 해당된다. 시장 충격형의 경우 시장수요의 일시적 또는 구조적으로 급격히 변동하거나 생산요소 가격의 변동에 의해 경쟁력의 변화 등으로 야기된 것으로 일시적으로 해외시장의 수요 변동으로 인한 우리나라 조선산업의 일시적 위기와 1980년대 급격한 인건비 상승으로 인한 저임금 노동집약적 산업의 국제경쟁력 약화, 해외직접투자로 인한 지역경제 위기가 이에 해당된다. 마지막으로 기업입지 충격형은 다국적 기업이나 대기업 투자의 입지 변동에 따라 기존 입지 지역에서 발생하는 유형으로 GM 군산공장의 철수 등에 따라 해당 지역의 위기가 발생한 경우가 이에 해당된다. 그 외 자연재해 또는 전염병 등 다양한 요인으로 인해 특정산업 및 지역경제가 급격히 위축되는 경우가 있다.

[표 2-3] 지역경제 위기 유형

유형	내용	사례
경제전체 충격형	경제전체 충격에 의해 유발된 지역경제 위기	- 1997년 IMF 외환위기 - 2008년 글로벌 금융위기
시장 충격형	시장수요의 일시적 요인 또는 시장 내 구조적 요인에 의해 야기된 위기	- 1980년대 중화학공업 위기
기업입지 충격형	세계화 등 기업입지 변화에 따른 생산요소 이동에 기인한 위기	- GM 군산공장 철수
기타 충격	자연재해 등에 따른 위기	- 자연재해(태풍, 홍수 등) - 전염병(코로나 등)

자료: 김상신 외(2021)

2. 지역경제위기 관련 이론

지역경제위기는 주로 지역의 주된 산업으로부터 발생하는데, 주로 특정 제조업이 집적된 지역에서 해당 산업이 침체하거나 위기가 발생하는 경우로 지역산업위기가 지역경제위기를 야기한다고 볼 수 있다. 지역산업 위기는 산업구조조정과 밀접하게 관련되어 있는데, 다시 말해 지역산업위기의 주요 특징은 첫째, 특정 산업에 특화된 지역에 산발적으로 발생할 수 있다. 둘째 지역산업위기의 경우 위기시점을 예측하기 어려운데다가 갑작스럽게 발생하기 때문에 사전대응이 어렵다(이두희 외, 2019).

지역산업 위기는 대내외 환경요인과 산업혁신요인으로 구분할 수 있다. 즉 대내외 환경요인은 무역이론 및 무역정책과 관련이 있으며 산업혁신요인의 경우 지역산업역량과 관련이 있다.

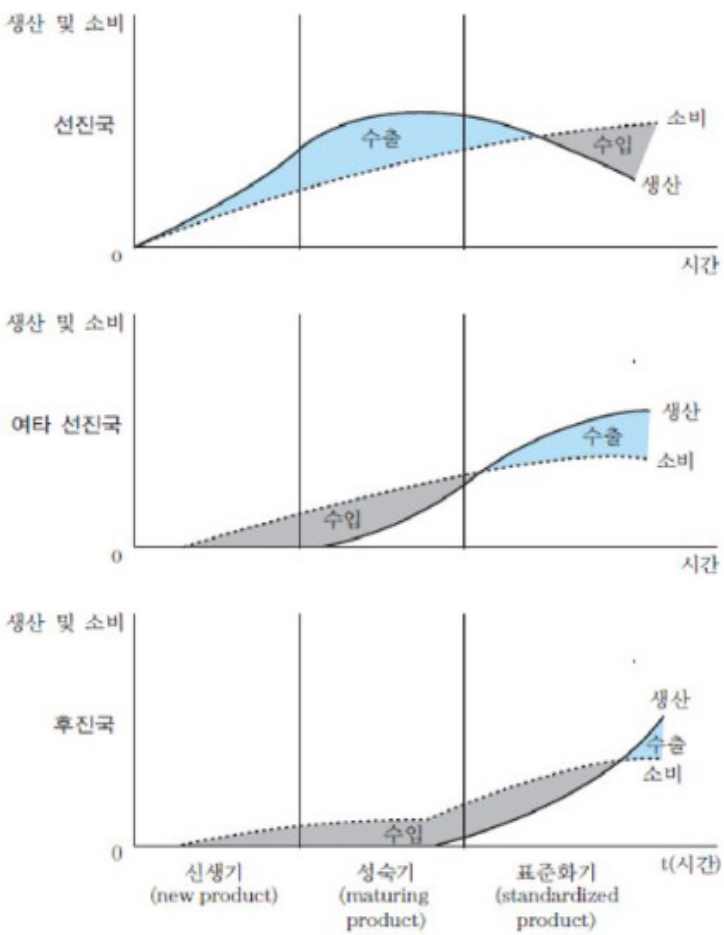
1) 대내외 요인에 따른 지역산업 위기

지역산업위기와 관련된 이론으로는 버논(Vernon, 1979)의 제품수명주기이론, 산업수명주기이론 및 기술격차이론을 거론할 수 있다. 지역산업위기를 제품이나 산업 수명주기에 따라 성숙기, 쇠퇴기에 위치할 산업위기를 파악할 수 있다는 것이다. 다시 말해 제품이나 산업의 성숙기나 쇠퇴기에는 대량생산이 가능해지고 경쟁자의 출현으로 제품의 우위는 가격경쟁력이 됨에 따라 생산은 생산비용이 저렴한 개발도상국으로 이동하게 된다. 따라서 혁신을 주도하며 해당 산업의 리더였던 국가는 생산이 감소하고 역으로 해당 상품을 수입하게 됨으로써 해당 산업을 주력산업으로 하는 지역이나 국가는 위기에 봉착한다.

한편 지역산업위기는 지역 주력산업이 성숙기에 해당하는 경우에도 대내외 경제환경에 따라 단기적인 수급문제로 인해 발생할 가능성도 있다. 해당 지역의 주력산업분야 대표기업이 글로벌 전략에 의해 해당 기업 또는 공장을 해외로 이전하게 되는 경우 해당 지역의 경제는 위기를 겪게 된다. 한편 지역 주력산업이 성숙기에 도달했지만 해당산업 대표기업이 구조고도화를 통해 부가가치를 창출한 경우 위기를 극복하고 지속적인 성장이 가능하다. 즉 기술개발 강화, 고숙련 인력 확보, 투자유치 등을 통해 위기를 극복할 수 있다는 것이다.

또한 단기적으로 국제 수급 불일치에 의해 지역경제가 침체될 수 있다. 먼저 세계경제

의 위축으로 인한 단기적 수요부족이나 공급과잉으로 인한 위기가 대표적인데 2008년 글로벌 금융위기가 그것이다. 또한 우리나라 교역이 집중된 국가의 산업정책이나 보호무역정책 등에 따라서도 위기가 발생할 수 있다. 우리나라 교역의존도가 높은 국가는 중국, 일본, 미국 등을 들 수 있는데, 중국의 빠른 산업화는 우리나라의 경쟁산업인 철강, 석유화학 및 조선산업에 영향을 미치고 있다. 미국 세이프가드로 인한 철강, 가전(세탁기)산업에 영향을 미쳤으며, 일본의 전략수출물자보호조치로 인한 반도체와 디스플레이의 핵심소재 수출통제로 관련 산업위기로 확대될 우려가 있다.



[그림 2-1] 제품수명주기이론과 무역패턴

요약하면 지역산업의 위기는 첫째, 지역주력산업이 성숙기나 쇠퇴기에 해당하는 경우 모방국의 생산증가 및 생산비용 감소를 위한 생산기지 이동 등에 따라 위기가 발생할 수 있다. 둘째, 세계경제 환경 변화 또는 글로벌 가치가슬 변화에 따라 수급불일치가 발생함에 따라 지역산업 위기가 초래될 수 있다.

다만 국가의 주력산업이 성숙기와 쇠퇴기에 해당되더라도 본사 및 R&D 등의 기능이 수도권에 위치하고 지역은 공장 위주의 생산기능이 집중되어 있기 때문에 해당산업의 위기는 지역이 더 큰 어려움을 겪을 수 있다.

2) 지역산업역량 요인에 따른 지역산업 위기

지역산업의 역량은 지역의 산업발전 잠재력과 산업위기 시 이를 극복할 수 있는 회복력으로 정의할 수 있다. 산업역량은 산업의 하드웨어와 관련된 산업기반역량과 기술혁신 및 소프트웨어와 관련된 산업혁신 역량으로 구분할 수 있다(이두희 외, 2019; 이두희 외, 2017). 산업기반역량의 경우 공급측면의 산업인프라인 교통·통신, 공업용수 및 전력에너지나 산업단지 등과 수요 측면의 대규모 시장과 관련 금융 및 사업서비스 등을 포함한다(이두희 외, 2019; 이두희 외, 2017). 그 외 산업기반역량에는 산업의 주체인 기업, 대학 및 공공기관, 노동력 등도 포함될 수 있다(이두희 외, 2019).

산업혁신역량은 지속적인 지식창출이나 혁신을 통해 산업을 발전시키는 힘을 의미한다. 산업혁신역량은 슘페터의 '창조적 파괴'와 관련이 있으며 고급인력, 산업구조 및 산업클러스터와 밀접하게 연결된다. 산업혁신역량은 앞에서 설명한 것처럼 주력산업이 성숙기에 있더라도 기업이 혁신을 통해 위기를 극복할 수 있는 원동력이 된다는 점에서 산업위기 시 중요한 정책이 될 수 있다.

본 연구에서는 지역산업역량을 이두희 외(2019)에서 제시한 바와 같이 지역산업기반역량과 지역산업혁신역량으로 구성된 정의를 활용하고자 한다. 지역산업역량 개념을 적용해보면 지역 산업기반 역량 부족이나 산업혁신역량 부족으로 지역산업위기가 발생할 수 있다는 것이다(이두희 외, 2019). 다시 말해 단기적으로는 대내외 산업충격에 따라 위기의 징후가 있을 경우 산업기반역량이 취약하기 때문에 위기극복이 어려운 경우가 있으며, 중장기적으로는 지역 특화산업이 쇠퇴기에 있을 시 산업혁신역량이 부족한 경우 지역산업위기가 발생할 수 있다는 것이다.

3) 산업단지 쇠퇴와 지역경제 위기

산업단지 쇠퇴와 지역경제의 관계에 대한 논의는 탈산업화 이론, 산업다양성 이론으로 설명할 수 있다. 도시지역의 경우 규모가 큰 공장이 지방 및 해외로 이전하며 제조업의 비중이 감소하기 때문에 전통적인 제조업이 높은 비중을 차지하는 지역은 급격한 쇠퇴와 인구 감소를 경험한다는 것이다. 특히 섬유, 철강, 자동차, 조선 등 장치형 산업이 쇠퇴하면 이러한 산업이 입지한 도시의 쇠퇴를 초래한다(이세규 외, 2011; 전경구, 2015; 한지혜·남진, 2020). 탈산업화 현상으로 국내 제조기업의 환경 악화 및 공동화가 촉진되는데, 제조업이 주된 산업인 도시들은 직접적인 영향을 받게 된다(한지혜·남진, 2020).

산업다양성 이론에 따르면 산업다양성이 낮을수록 지역경제가 성장한다는 관점으로 1930년 미국 경제대공황 이후 산업이 특화된 지역의 경우 산업구조가 다양한 지역에 비해 더 쇠퇴하는 것으로 나타나면서 주목을 받았다. 지역 내 입지하고 있는 산업이 다양할수록 산업간 기술, 지식 및 노하우를 공유함으로써 결과적으로 지역경제를 성장시킨다는 것이다. 우리나라에도 산업다양성과 지역경제 쇠퇴와 관련한 논의가 있었는데 크게 세가지 관점에서 나타났다. 첫째, 산업특화가 고용의 안정과 지역경제 성장을 증대시킨다는 관점, 둘째, 산업다양성이 고용 안정과 지역경제 성장에 기여한다는 관점, 마지막으로 지역의 특성에 따라 산업다양성이 미치는 영향이 다르게 나타난다는 주장이 있다(이번송 외, 2001; 류수열 외, 2007; 문동진 외, 2014)

최근에는 제조업이 주로 위치하고 있는 산업단지의 쇠퇴가 지역에 미치는 영향요인을 파악하는 연구도 진행되고 있다(전경구, 2015;한혜진·남진, 2020). 한혜진·남진은 산업단지 쇠퇴를 물리적 쇠퇴라는 관점에서 벗어서 '사회·경제적 관점에서 복합적으로 나타나는 산업단지 쇠약 현상'을 정의하고 산업단지 낙후 현상이 지역경제 쇠퇴를 야기하는 것으로 분석하였다. 또한 산업단지의 산업이 다양할수록 도시지역 쇠퇴에 영향을 미친다고 주장하였다.

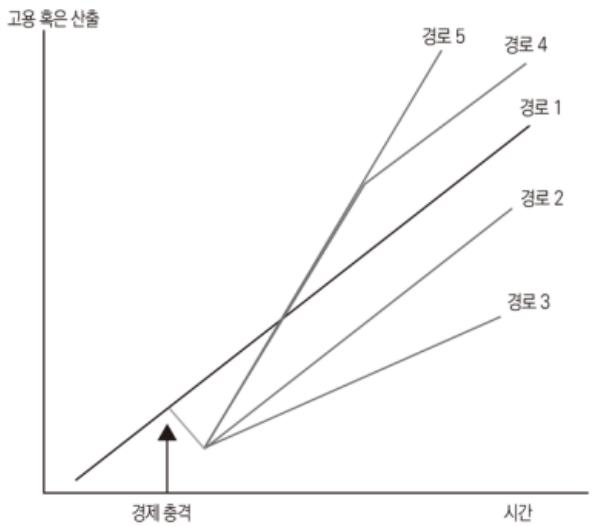
4) 지역산업위기와 지역성장경로

최근 특정산업의 위기에 따라 지역경제위기가 확산되는 상황에서 지역산업의 위기와 변화에 대한 논의가 확대되고 있는데(주무현, 2018; 이두희 외, 2019), 특히 특정산업에 대한 의존도가 높은 지역의 경우 대내외 경제적 충격이나 해당산업에 변수가 발생했을

때 지역의 산업과 경제에 미치는 영향이 매우 크다는 점에 주목하고 있으며(이두희 외, 2019), 지역산업위기 이후 회복력에도 관심을 기울이고 있다(주무현, 2018). Martin et al.(2018, 2012)에 따르면 지역경제와 산업에 충격이 가해질 때 지역의 성장경로는 5가지 경로로 나타나며, 이는 단기적 위기와 중장기적 위기로 구분된다.

우선 중장기적 지역산업위기는 [경로 2]와 [경로 3]를 통해 설명할 수 있는데 산업구조적 충격이 발생한 경우 상당한 시간이 지났음에도 충격 이전에 비해 기존 성장경로를 이탈하여 악화된 상태이면서 서로 다른 괘도를 따르고 있다. 이 중 [경로 2]는 경제 충격으로 인해 생산이나 고용이 감소한 후 회복하지 못한 채 기존 성장속도를 따르는 유형이다. [경로 3]은 충격이 매우 심각하여 성장속도가 변하는 경로로 지역 산업기반이 붕괴되고 부정적 승수효과를 초래하는 유형이다.

단기적 지역산업위기는 [경로 1], [경로 4], [경로 5]로 살펴볼 수 있는데, [경로 1]의 경우 산업 충격이후 조정과정을 거치면서 원래의 성장경로로 복귀하는 형태이며, [경로 4]와 [경로 5]는 경제 충격이 지역경제에 오히려 긍정적인 영향을 미치는 경우로 산업구조 충격의 상황을 빠르게 극복함으로써 기존 성장경로보다 훨씬 높은 성장을 하게 된다. [경로 4]는 신규 창업이나 생산성 증가를 통해 초과 성장을 달성한 후 원래 성장속도로 돌아오는 경우이며, [경로 5]는 산업구조 변화와 신기술 혁신을 통해 새로운 성장경로를 창출하는 경우이다(주무현 외, 2018).

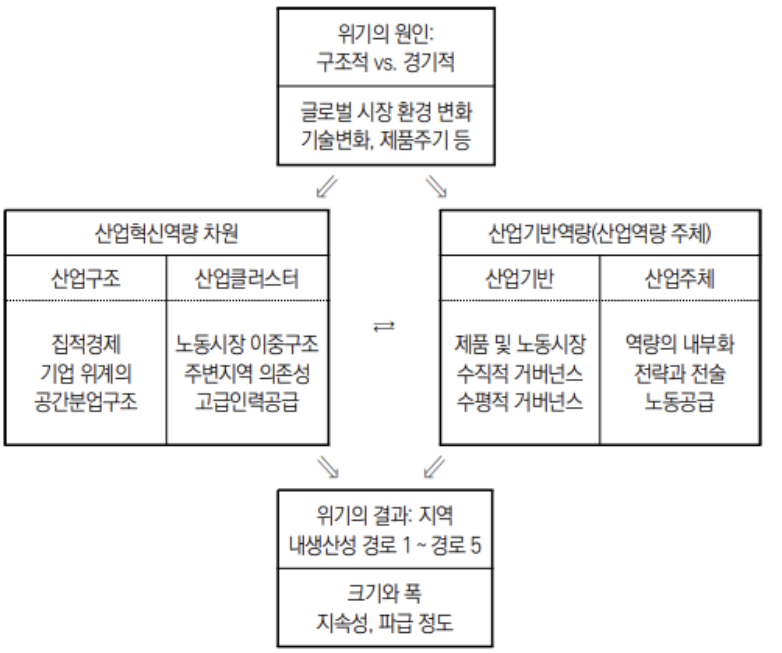


자료: 주무현 외(2018) 재인용

[그림 2-2] 경제충격에 따른 성장경로 유형

지역산업위기는 지역산업과 지역경제에 지대한 영향을 미치기 때문에 어떻게 위기를 극복하느냐에 따라 지역성장경로가 달라질 수 있다. 따라서 지역산업위기의 원인과 결과 즉 성장경로를 결정하는 요인을 검토하는 것이 중요하다. 지역산업위기의 원인과 극복에 있어서 지역산업의 역량은 매우 중요한 요인이다.

지역산업위기와 관련하여 산업(제품)수명주기이론과 지역산업역량이론에 따라 산업위기의 원인과 산업역량, 위기의 결과 경로는 다음과 같이 제시할 수 있다.



자료: 이두희 외(2019) 재인용, 주무현 외(2018) p.25

[그림 2-3] 지역산업위기 원인과 산업역량, 위기의 결과 경로

3. 지역경제위기 대응 관련 지원제도

지역경제 위기는 기본적으로 국가 경제 전반에 영향이 있지만 일반적으로 해당 지역경제에 급격하고 심각한 영향을 준다. 특히 특정 지역에 집중된 특정 산업의 위기는 해당 지역경제에 매우 큰 어려움을 야기할 수 있으며 정부는 지역 단위에서 자력으로 극복하기 쉽지 않다는 점에서 국가 단위에서 정책적으로 해당 "지역단위"로 "특별대응"을 하고 있다. 지역경제 위기에 대응하기 위해 정부에서 현재 운용중인 제도로는 산업통상자원부 '산업위기대응특별지역 지정', 고용노동부 '고용위기지역 지정', '고용안정선제대응패키지 지원사업', 중소벤처기업부 '중소기업특별지원지역'이 있다.

전라북도의 경우 2017년 현대중공업 군산조선소 가동중단과 함께 한국GM 군산공장 폐쇄로 군산지역 경제가 어려워짐에 따라 산업위기대응특별지역(산업부)·고용위기지역(고용부) 동시 지정과 함께 2020년 고용안정선제대응패키지 지원사업(고용부)을 통해 자동차 및 상용차 위기에 따른 지역고용 위기에 대응하고 있다.

1) 산업위기대응특별지역 제도

지역의 주된 산업 침체로 인한 지역경제위기에 신속·체계적으로 대응하기 위해 「국가균형발전특별법」을 개정하여 '산업위기대응특별지역[1] 지정기준 등에 관한 고시'를 제정하고(2017.06.20.) 제도를 시행하고 있다.

산업위기대응특별지역으로 지정되기 위해서는 1단계(특정산업의 의존도)와 2단계(지역 및 산업의 침체도)를 모두 만족해야 한다. 1단계 특정산업의 의존도는 산업특화도와 지역내 비중 그리고 다양성이 있으며 이 3가지 조건을 모두 충족해야하는데, 지역내 주력산업의 입지계수가 지역내 전체 산업 중 2순위 이내로 높은 경우, 해당 산업의 지역내 비중(종사자 기준)이 전국평균보다 2표준편차 이상 높아야 하며, 지역산업구조 다양성지수가 전국 평균보다 낮아야 한다. 2단계 지역 및 산업위기 조건으로는 산업 침체, 지역경제 침체의 두 가지 조건을 모두 만족해야 하는데, 기업경기실사지수, 광공업 생산지수 또는 서비스업 생산지수가 2년 전 동기대비 10% 이상 감소한 업종, 지역내 휴폐업체수가 10% 증가하거나 전력사용량(10% 감소) 또는 아파트매매가격지수(5% 감소)가 일정기

1) 산업위기대응특별지역이란 산업 구조조정 등 경제위기로 지역내 대규모 휴폐업·실직 등 위기에 봉착한 경우 범부처가 합동으로 신속하게 지원할 수 있는 경제·산업분야의 특별재난지역이라 할 수 있음(산업통상자원부, 2017).

준 감소한 경우에 지정된다.

[표 2-4] 지역의 특정산업 의존도에 대한 판단 기준

구분	지정기준
산업특화도	지역 내 주된 산업 종사자수의 입지계수(LQ)가 지역 내 전체 산업 중 2순위 이내로 높은 경우
지역 내 비중	지역 내 주된 산업 종사자수의 비중이 전국 시·군·구의 지역 내 산업비중 평균보다 2표준편차 이상 높은 경우
산업구조 다양성	지역의 산업구조 다양성 지수(DI)가 전국 평균보다 낮은 경우

자료: 김수진 외(2018)

[표 2-5] 지역 및 산업 침체도에 대한 판단 기준

구분	기준지표	지정기준
주된 산업 침체 (모두 충족)	기업경기실사지수(BSI)	주된 산업분야의 BSI가 최근 6개월 평균이 2년 전 동기 대비 100분의 10 이상 감소
	광공업생산지수 (서비스업생산지수)	주된 산업분야의 생산지수의 최근 6개월 평균이 2년 전 동기 대비 100분의 10 이상 감소
지역경기 침체 (하나 이상 충족)	휴폐업체수	지역 내 휴폐업체수의 최근 6개월 평균이 전국 시·군·구 평균 이상이면서, 전년 동기 대비 100분의 10 이상 증가
	전력사용량	지역 내 전력사용량의 최근 6개월 평균이 2년 전 동기 대비 100분의 10이상 감소
	아파트매매 가격지수	지역 내 아파트매매가격지수의 최근 6개월 평균이 2년 전 동기 대비 100분의 5 이상 감소

자료: 김수진 외(2018)

산업위기대응특별지역 지정절차는 지자체가 신청 후 지역산업위기심의위원회와 현장실사, 산업경쟁력강화관계장관회의 등을 통해 최종 지정된다(산업통상자원부, 2018). 전북 군산시의 경우 원활한 지정을 위해 산업위기대응특별지역 대응반을 구성하여 실효성 있는 지정사업을 마련하였고 현장실사에 대응하였다(전라북도, 2018). 현재 산업위기대응특별지역으로 울산 동구, 거제, 창원 진해구, 통영·고성, 목포·영암·해남('18.05.29~'23.05.28), 군산('18.04.05~'22.04.04)이 지정되었다.

[그림 2-4] 산업위기대응특별지역 지정 절차

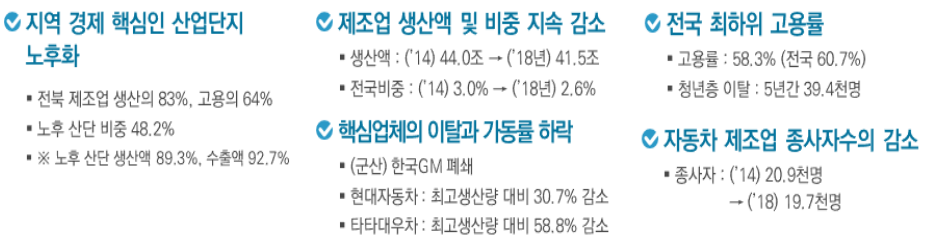
정부는 그간 산업위기대응특별지역에 2단계로 나누어진 지원정책을 실시하여 신속한 지역경제 회복을 유도하였다. 1단계로 협력업체 대상 경영안정을 위한 금융·세제 지원을 실시하였고, 근로자 전직 및 재취업 훈련 지원을 확대 하였으며 소상공인 자금애로 해소를 위해 융자 및 보증 확대 등을 실시하였다(총 유동성 지원 규모: 추경안 기준 4,400억 원). 2단계의 경우 근로자·실직자의 직접지원을 강화하기 위해 생활안정대부대출 요건을 완화 하는 등의 지원을 실시하는 중이며, 지역소상공인 및 협력업체의 경쟁력을 강화기 위해 국세 납기 연장, 징수유예, 장기·저리의 시설 및 운영자금을 지원한다. 또한 친환경·신산업 분야 대체산업 육성을 지원하며, 관광, 레저, 휴양 등 보완산업의 활성화를 지원하고 지역경제 활성화를 위해 지역 인프라 사업을 조기 추진한다.

[표 2-6] 지역경제회복을 위한 지원대책 비교

1단계	2단계
금융·세제지원 근로자 전직 및 재취업 훈련 지원 소상공인 융자 및 보증 확대 지역경제 회복 유도	근로자·실직자 직접지원 강화 협력업체·소상공인 경쟁력 강화 대체·보완산업 육성 및 신규 기업유치 지원 지역상권 및 지역관광 활성화 지원

자료: 지역경제 회복을 위한 2단계 지원정책(산업통상자원부, 2018)

군산시가 산업위기대응특별지역 지정의 첫 번째 사례이며, 군산시의 경우 한국GM 군산공장 폐쇄와 현대중공업 군산조선소 가동중단에 따라 지역경제 침체의 위기에 직면하였다. 정부는 군산시를 특별지역으로 지정함으로써 근로자·협력업체·소상공인에 대한 지원과 및 기업유치 등을 포함한 종합지원을 추진한다(산업통상자원부, 2018).



자료: 전라북도(2020)

[그림 2-5] 군산지역 산업 현황

[표 2-7] 산업위기대응특별지역 지원혜택

구분		지원내용	지원대상(지역)
1·2단계 대책 확대 지원	근로자·실직자 생계안정 및 재취업지원	(기존) 고용위기지역 프로그램 지원 훈련연장급여 지급, 취업성공패키지 지원 확대, 고용유지지원금 한도 확대, 지역고용촉진지원금 지급 (기존) 조선업 퇴직인력 재취업 인건비 지원 조선업 특별지원업종 관련 구조조정 기업·협력업체 퇴직인력 채용기업에 대해 최대 3천만원 인건비 지원 (추가) 지역 내 실직자 및 취약계층 생계지원을 위한 희망근로 한시시행	고용위기지역 (조선업특별고용지원업종지원포함)
	지역 소상공인·중소기업 경쟁력 제고	특별경영안정자금 금융 우대 지원 소상공인 재창업·취업 지원 중소기업 사업다각화 및 경영여건 개선 지원 세금 납기연장, 징수유예, 체납처분유예연장, 신규투자 세제지원 확대	고용·산업위기지역 소상공인·중소기업
	협력업체 경영안정 및 경쟁력 강화 지원	자금난 완화를 위한 단기 유동성 공급 확대 대출만기 연장 및 원금상환 1년 유예, 특별보증 프로그램 운영 협력업체의 신규투자·사업전환 촉진 지원	GM군산공장 및 성동·STX조선 협력업체 외 조선업특별고용업종관련지역
	기업유치 지원 및 지역경제 활성화 지원	법인·소득세 5년간 100% 감면 위기지역 창업기업(31개 업종)대상 → 기업규모별 감면한도 차등 설정 지방투자촉진보조금 지원비율 확대 (중소기업) 토지매입비: 30% → 50%, 설비투자: 14% → 34% 국공유지 임대료율 인하(5% → 1%) 고향사랑 상품권 할인발행(20% 한도내) 지원	고용·산업위기지역
대체·보완산업 및 지역경제 활성화 지원	조선기자재·자동차 부품 분야 보완지원	조선기자재 업체에 신·기보 특별보증 지원 강화 조선기자재 해외 판로 개척 및 수출 지원 강화 조선 부품·기자재업체 경쟁력 강화를 위한 기술기자재 기술지원 인프라 구축 및 연구개발 지원 등 자동차 부품업체 경쟁력 강화 지원(상용차·특장차 산업 육성 및 부품기업 연구개발 지원 등)	고용·산업위기지역
	친환경·신산업 분야 등 산업혁신기반 조성 및 투자유치 지원	친환경에너지 분야 기반 조성 지능형 기계제조 등 연구개발 지원 새만금 산단내 기업유치 위한 장기임대용지 조성 지원	
	지역 인프라 조기 구축 및 상권 활성화	교통, 환경, 농어업, 의료시설 등 지역인프라 조기추진 해안탐방로, 해양레저체험 복합단지 등 관광활성화 지원 전통시장 주차환경 개선 등 지역상권 활성화 지원	

자료: 김수진 외(2018)

2) 고용위기지역 지정제도

고용위기지역 지정제도는 「고용정책 기본법」 제32조, 「고용보험법」 제21조와 제22조, 「고용위기지역의 지정기준 등에 관한 고시」에 근거하고 있다.

고용위기지역은 2009년에 고용개발촉진지역 신설된 후 고용촉진특별구역으로 개정 추진되었으며, 2014년부터 '고용위기지역'으로 개정되었다. 고용위기지역은 「고용위기 지역의 지정 기준 등에 관한 고시」에 기반하여 2단계 대응체계로 구분되는데 1단계는 '고용위기지역', 2단계는 '고용재난지역'으로 나뉜다. '고용위기지역'은 고용사정이 현저히 악화되었거나 급격한 고용감소가 확실시 되는 지역을 지칭하며, '고용재난지역'은 대규모로 기업이 도산하거나 구조조정 등에 따라 지역의 고용안정에 중대한 문제가 발생하여 특별한 조치가 필요하다고 인정되는 지역을 칭한다.

고용위기지역 지정은 고용안정과 일자리 창출 등의 사업을 원활히 하기 위한 목적으로 최초 지원기간은 2년의 범위 내에서 고용정책심의회 심의를 거쳐 정하며 고용재난지역의 지원기간은 국무회의를 거쳐 선포하는 기간으로 정한다(「고용위기 지역의 지정 기준 등에 관한 고시(시행 2020.01.20.)」).

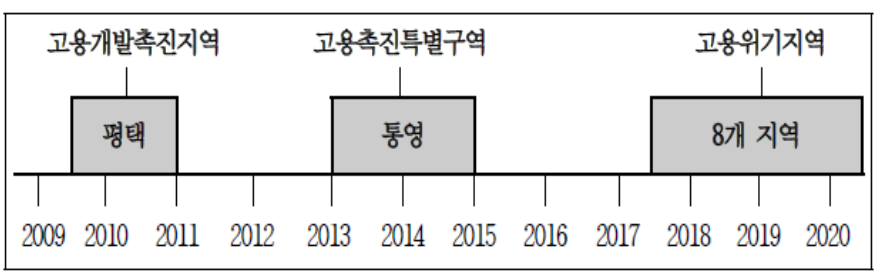
고용위기지역 기정기준은 2014년까지 지역 주력산업의 침체정도와 해당 업종의 종사자 비중, 지역 고용지표 등을 고려하였으나 2015년 특별고용업종 제도가 제정되면서 고용지표만을 고려하여 고용위기지역을 지정하는 것으로 변경되었다. 고용위기지역 지정기준 요건은 다음과 같다.

[표 2-8] 고용위기지역 지정기준

기준		지정기준 내용
A	기준 1	직전 1년 고용보험 피보험자 증감률이 동기간 전국 평균 증감률보다 5%p 이상 낮은 경우
	기준 2	직전 1년 평균 피보험자 수가 그 전 1년간 평균 피보험자 수보다 5% 이상 감소한 경우
	기준 3	직전 1년 구직급여 신규신청자 수가 그 전 1년간 구직급여 신규신청자 수보다 20% 이상 증가한 경우
B	기준 4	직전 1년간 평균 피보험자 수가 그 3년 전 1년간 평균 피보험자 수보다 7% 이상 감소한 지역
※ 기준 1~3을 동시 충족(정량 A)하거나 기준 4를 충족(정량 B)하는 경우 고용위기지역 지정기준 정량 요건 충족		

자료: 고용노동부(2021)

특정 산업에 대한 의존도가 높은 지역의 경우 해당 산업의 침체 또는 구조조정으로 지역 고용이 악화되는 경우 고용위기지역으로 지정하고 지원하였다. 2009년 쌍용자동차 평택공장 구조조정으로 인해 지역 내 고용지표가 악화되자 경기도 평택시를 고용개발촉진지역으로 지정하고 1년간 지원하였다. 2013년에는 경남 통영 소재 중소 조선업체 불황에 따라 지역 고용시장이 어려워짐에 따라 경남 통영시를 고용촉진특별구역으로 지정, 2014년 한차례 지정기간을 연장하여 총 2년 동안 지원하였다. 2016년에는 국내 조선업 전반의 침체로 조선업 밀집지역인 울산 동구, 경남 창원시 진해구, 경남 거제시, 경남 통영시, 경남 고성군, 전남 목포시, 전남 영암군을 고용위기지역으로 지정하였으며, 전북 군산의 경우 현대중공업 군산조선소 가동 중단, GM 군산공장 철수로 대규모 실직이 발생함에 따라 고용위기지역으로 지정되었다. 군산의 경우 고용지표의 정량요건은 충족하지 않았지만 GM 군산공장 폐쇄 등의 산업구조 변화를 감안한 선제대응 사례이다(고용노동부, 2018). 이들 8개 지역은 4차례 연장되어 2022년 말까지 지원이 계속될 예정이다(고용노동부 고용위기지역 지정고시(제2021-11,12호, 2022.1.1.).



자료: 김수진 외(2022)

[그림 2-6] 고용위기지역 변천 및 지정지역

고용위기지역으로 지정이 되면 사업주의 고용유지조치 지원 확대, 지역 맞춤형 일자리 창출 지원, 일자리 사업비 우선 지원, 실업급여 연장 지급, 실업자 심리상담 및 재취업 지원 등의 지원을 받을 수 있다(고용노동부, 2021).

[표 2-9] 고용위기지역 지원 내용

분류	지원내용
고용안정·직업능력 개발	고용유지를 위한 특별지원 사업주의 고용유지조치에 대한 지원수준 확대 「고용보험법」에 따른 고용안정·직업능력개발사업 고용정책심의회의 심의·의결을 거쳐 특별연장급여 지급 가능(60일)
지역고용 촉진	지역맞춤형일자리창출지원, 사회적일자리 및 고용안정·직업능력개발 등 일자리 관련 사업비 우선 지원 「고용보험법」에 따른 지역고용촉진 지원금 지원
종합취업 지원대책	실업자 심리상담, 재취업 지원서비스 제공, 직업능력개발 훈련지원 및 전직·창업지원 등을 포함하는 종합취업지원
중소기업 지원	중소기업 창업 및 진흥기금 우선 지원 요청

자료: 고용위기지역 지원제도(고용노동부, 2020)

3) 특별고용지원업종 지정제도[2)]

경기변동, 산업구조 변화 등으로 고용상황이 급격히 악화된 업종을 지정하여 지원하는 특별고용지원업종 지정제도는 「고용정책 기본법」 제32조, 「고용보험법」제21조에 근거하여 2015년 「특별고용지원 업종의 지정기준 등에 관한 고시」에 따라 시행되고 있다.

특별고용지원업종 지정기준은 2015년 제정 당시에는 구체적인 정량기준이 마련되지 않은 채 해당 업종의 경기동향(BSI), 고용상황, 재무적 상황, 신용위험도, 기타 업종 내 하도급 업체의 고용변동 상황을 종합적으로 고려하여 특별고용지원 업종을 지정하였다(김수진 외, 2022). 2022년 「특별고용지원 업종의 지원기준 등에 관한 고시」가 일부 개정되면서 고용지표 변동을 고려한 기준이 마련되었다.

2) 고용노동부(2022) 「특별고용지원업종 지원제도」 자료집을 참고하여 작성하였음

[표 2-10] 특별고용지원업종 지정기준

기준	지정기준 내용
기준 1	해당 업종의 고용보험 피보험자 증감률이 같은 기간 모든 업종 평균 피보험자 증감률보다 5%p 이상 낮은 경우
기준 2	신청 직전 1년간 평균 피보험자 수가 해당 기간 전 1년간 평균 피보험자수보다 2표준편차 이상 감소한 경우
기준 3	신청 직전 1년간 구직급여 신청자 수가 해당 기간 전 1년간 구직급여 신규신청자 수보다 2표준편차 이상 증가한 경우
기준 4	신청 직전 1년간 평균 피보험자 수가 해당 기간의 3년 전 시점을 기준으로 1년간의 평균 피보험자 수보다 2표준편차 이상 감소한 경우
※ 위의 기준 중 3개 이상 충족하는 경우 지정기준 정량 요건 충족 ※ 정량기준을 충족하지 못하더라도 한국은행의 BSI 등 해당 업종의 경기 동향, 산업 생산지수, 주요기업의 재무상황과 휴폐업체 수를 종합적으로 고려하여 특별고용 지원업종으로 지정 가능함	

주: 구직급여 신청자 수는 피보험자 자격상실 신고 사유 중 폐업·도산, 경영상 필요, 회사 불황에 따른 인원 감축 등으로 퇴사해 구직급여를 신청한 사람의 수를 말함.
자료: 고용노동부(2021).

특별고용지원업종은 조선업 산업 침체에 따라 조선업이 밀집된 지역의 경제에 영향을 미치면서 2016년 7월 처음 지정되었으며 이후 7차례에 걸쳐 지원이 연장되어 2022년 12월까지 지원할 예정이다. 그 외에도 2020년 코로나19의 영향으로 매출액이 감소한 업종을 대상으로 특별고용지원업종을 지정하였는데, 여행업, 관광숙박업, 관광 운송업, 공연업, 항공기 취급업, 면세점, 공항버스, 전시·국제회의업 등이 지정되어 2022년 12월 31일까지 지원할 예정이다. 2021년 4월에는 영화업, 수련시설, 유원시설, 외국인전용카지도, 항공기부품제조업, 노선버스 등이 지정되었고 2022년 4월에는 택시운송업이 특별고용지원업종으로 지정되어 2022년 12월 31일까지 지원예정이다.

주요 지원내용은 다음과 같다.

[표 2-11] 특별고용지원업종 지원내용

구분		일반	특별고용지원업종
고용유지 지원금 (유급휴업·휴직)	지원한도	1일 6.6만원	1일 7만원 (대규모기업 6.6만원)
	지원수준	우선지원대상기업: 휴업수당의 2/3	우선지원대상기업: 휴업수당의 9/10

구분		일반	특별고용지원업종
		(대규모기업 1/2~2/3)	(대규모기업 2/3~3/4)
고용유지 지원금 (무급휴직)	지원요건	- 무급휴직 실시(30일) - 무급휴직 전 1년 이내 유급휴업(3개월)	- 무급휴직 실시(30일) - 무급휴직 전 1년 이내 유급휴업(1개월)
직업훈련	사업주 훈련지원	지원한도: 납부보험료의 100% (우선지원대상기업 240%)	납부보험료의 130% (우선지원대상기업 300%)
		훈련비 지원단가: 우선지원대상기업 100% 1,000인 미만 60% 1,000인 이상 40%	우선지원대상기업 150% 1,000인 미만 100% 1,000인 이상 90%
	국민내일 배움카드	- 5년간 훈련비 300만원 지원 - 훈련비 자부담율 15~55%	- 5년간 훈련비 400만원 지원 - 훈련비 자부담율 0~20%
	훈련연장 급여요건	고용보험법 시행규칙 제94조 제1항 제1호~제4호 요건 모두 충족	고용보험법 시행규칙 제94조제1항제1호만 충족해도 지급대상 선정 가능
	생계비 대부한도	1명당 1천만원	1명당 3천만원(~'22.3.31) 1명당 2천만원('22.4.1~)
고용·산재보험료 및 장애인 의무고용 부담금		납부기한 연장 × 체납처분 집행유예 ×	납부기한 연장 ○ 체납처분 집행유예 ○
건강보험료 (보건복지부)		체납시 연체금 징수 체납처분 집행유예 ×	체납시 연체금 미부과 체납처분 집행유예 ○
국민연금(보건복지부)		체납시 연체금 징수	체납시 연체금 미부과
고용보험 지연신고에 따른 사업주 과태료		부과 (1인당 3만원)	면제
국민취업지원제도 II		중위소득 100% 이하 참여	특별고용지원업종 실업자 소득요건 면제
근로자 생활 안정 자금융자	소득요건	(임금감소·소액생계비) 3인가구 중위소득 2/3 이하의 70% ('22년 월 196만원) (이외 생계비) 3인가구 중위소득 2/3 이하('22년 월 280만원)	(임금감소·소액생계비) 4인가구 중위소득 2/3 이하의 70% ('22년 월 239만원) (이외 생계비) 4인가구 중위소득 2/3 이하('22년 월 342만원)
	상환기간	최대 5년 (거치 1년/상환 3~4년)	최대 8년 (거치 1~3년/상환 3~5년)
	자녀 학자금 한도액	1명당 연 5백만원	1명당 연 7백만원
	자녀 학자금 대상자	고등학생 자녀	고등학생 또는 대학생 자녀

구분		일반	특별고용지원업종
체불 근로자 생계비 융자	상환기간	최대 5년 (거치 1년/상환 3~4년)	최대 8년 (거치 1~3년/상환 3~5년)
	한도액	1천만원	2천만원
청년일자리도약장려금 ('22년 시행)		5인 이상 기업이 청년을 신규 정규직 채용시 월 80만원 (최대 12개월) 지원	5인 미만 기업도 지원 가능
대지급금 관련업무 공인노무사 지원대상		상시 10명 미만의 사업장에서 퇴직한 근로자	상시 30명 미만의 사업장에서 퇴직한 근로자까지 확대 적용

자료: 고용노동부(2022)

4) 고용안정선제대응패키지 지원사업[3)]

고용안정선제대응패키지 지원사업은 고용위기가 예상되어 고용안정을 위한 선제적인 대응이 필요한 지역으로, 다음 ①~⑦의 요건 중 하나를 충족(공모 공고일 기준)하는 지역을 대상으로 컨소시엄(광역자치단체+기초자치단체)을 구성하여 신청이 가능하다(지역 노동시장 권역 고려).

① 직전 1년 고용보험 피보험자 증감률이 동기간 전국 평균 증감률 보다 3%p 이상 낮은 경우
② 직전 1년 평균 피보험자수가 그 전 1년간 평균 피보험자수보다 3% 이상 감소한 경우
③ 직전 1년 구직급여 신규신청자수가 그 전 1년간 구직급여 신규신청자수보다 15% 이상 증가하는 경우
④ 직전 1년간 평균 피보험자 수가 그 3년 전 1년간의 평균 피보험자 수보다 5% 이상 감소한 경우
⑤ 지역 내 전력사용량의 최근 6개월 평균이 2년 전 동기 대비 5% 이상 감소한 경우
⑥ 제조업 또는 서비스업 생산지수의 최근 6개월 평균이 2년 전 동기 대비 5% 이상 감소한 경우
⑦ 취업자수 감소 및 대규모 구조조정 등으로 고용안정을 위한 선제적 대응이 필요하다고 인정되는 경우

신청주체는 광역·기초 자치단체 컨소시엄으로 하고 지원기간은 2~5년간(자치단체에서 자율적으로 선택 가능)이다. 지원규모는 연간 40~140억 원이며, 산업 클러스터 육성·신산업 유치 등 지역의 산업·경제정책과 연관한 일자리사업을 패키지로 지원한다.

그 외 지역고용위기 대응 지원사업으로 조선업 밀집지역의 '조선업희망센터' 및 고용위기지역의 '고용위기종합지원센터' 지원 등 특별고용지원업종 위기 대응 사업 등이 있다.

3) 고용노동부(2021), 2022년 지역산업맞춤형 일자리창출 지원사업 공모 공고자료

5) 중소기업특별지원지역

'중소기업특별지원지역'은 1995년 낙후된 산업단지를 지원하기 위해 도입된 「지방중소기업 특별지원지역 제도」를 모태로 2020년에 제도의 실효성 확보를 위해 산업단지 뿐만 아니라 중소기업 및 소상공인 밀집지역을 대상으로 지정범위를 확대 개편하였다. '중소기업특별지원지역' 관련 법률은 2개의 의원발의 법률안을 통합 산업통상중소벤처기업위원회 위원장 대안으로 '21.6.29 본회의에서 가결되었다(「지역중소기업육성 및 혁신촉진에 관한 법률안」(어기구 의원, 2020.9.10.) 와 「지역중소기업육성 및 혁신촉진 등에 관한 법률안」(이장섭 의원, 2020.10.16.) 안을 2021.3.4. 중소벤처기업소위에서 통합·조정하여 위원회 대안으로 상정 의결).

'중소기업특별지원지역'은 지역경제 여건 등으로 해당 지역 중소기업의 경영환경이 악화되거나 악화될 우려가 있어 신속한 경영정상화 지원이 필요한 지역으로 「지역중소기업육성 및 혁신촉진 등에 관한 법률」 제23조에 따라 지정되는 지역을 말한다. '중소기업특별지원지역'의 지정기준은 산업단지 입주율, 가동률 등 평가와 산업침체, 기업 이전 및 구조조정, 재난 등에 따른 해당지역의 경영환경 악화 정도를 고려[4]한다. 지정기간은 지정일로부터 2년이며, 2년 범위 내에서 1회 연장이 가능하다. 지원내용은 직접 생산 물품 제한경쟁입찰 및 수의계약, 법인세 또는 소득세(50%, 5년간) 및 취득세, 재산세 등 지방세를 감면받을 수 있고 자금, 연구개발(R&D)」 사업화 지원, 판로 등을 지원받는다.

[표 2-12] 중소기업 특별 지원지역 지정현황('21.12.31. 현재기준)

지정기간	지정 산업단지(13개)
'18.03.21.~'23.03.20.	전남 2(담양일반, 영광대마전기자동차일반)
'20.02.27.~'25.02.26.	강원 2(북평국가, 북평일반), 전북 2(김제지평선일반, 정읍첨단), 전남 6(나주일반, 장흥바이오식품, 강진환경일반, 나주혁신, 동함평일반, 세풍일반)
'21.09.09.~'23.09.08.	전남 1(목포대양일반)
'21.12.30.~'23.12.29.	충남 1(보령주포제2농공단지)

자료: 중소벤처기업부 보도자료(2021.12.31.), 「'보령 주포제2농공단지' 중소기업특별지원지역 신규지정」

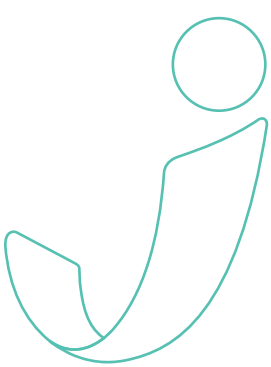
4) * 정량적 기준 : 공통지표 2(매출액, 고용보험피보험자수) 모두 충족 & 보조지표 4(국민연금가입사업장수, 공장등록수, 전력사용량, 아파트매매가격지수) 중 1개 이상 충족

** 예외 지정 : 정량적 지표 미충족시 경영환경조사단 조사 결과 및 지역경제 변화에 관한 사항을 종합적으로 고려해 지정 가능(고시 제4조 제2항)

제3장

전라북도 지역경제 현황 및 시군별 고용변동

1. 전북지역 산업·고용정책 방향
2. 전북지역 경제현황



제 3 장 전라북도 지역경제 현황 및 시군별 고용변동

1. 전북지역 산업·고용정책 방향

1) 전북 산업정책 방향과 주요 내용

▌ 전라북도 지역산업진흥계획('21년도)[5)]

전라북도는 2018년부터 4대 주력산업(농생명소재·식품, 지능형기계부품, 탄소·복합소재, 해양설비기자재)을 선정하여 육성하고 있다. 「지역산업육성사업 운영요령(제2018-01호)」에 명시된 대로 '사업의 성과 등을 평가하여 우수지역에는 인센티브를 지급할 수 있음'에 따라, 주력산업별 성과를 창출하고 예산을 확보하고 있다.

[표 3-1] 전북 지역산업육성계획('18~'20) 주력산업 현황

구분	특화분야
농생명소재·식품	건강기능 및 고기능 식품, 바이오활성화소재, 헬스케어식의약품
지능형기계부품	ICBM융합농기계, 지능형건설기계부품, 스마트뿌리제조공정
탄소·복합소재	탄소/천연소재, 재해재난안전소재, 산업용섬유소재, 경량·신소재/부품
해양설비기자재	IMO 환경규제 대응 친환경기자재, ICT적용 스마트 기자재, 고효율·경량선박, 해양구조물

자료: 전북테크노파크(2021)

2021년에 중기부의 「지역혁신 중소기업 육성전략」 및 지역산업의 전략성 강화, 한국판 뉴딜과의 연계 등을 고려하여 주력산업이 재편되었다.

- 농생명소재·식품산업은 인프라, 제약, 뷰티 등을 포함한 스마트농생명·식품으로 재편되었고, 지능형기계부품은 상생형 일자리 및 규제자유특구와 연계하여 ICT융복합, AR/VR, 의료기기 등을 포함하여 확대·개편한다(전북테크노파크, 2021).

- 탄소·복합소재산업의 경우 탄소융복합산업 규제자유특구와의 연계강화를 위해 첨단소재산업을 포함하였

5) '지역산업진흥계획'은 광역자치단체가 지역산업발전계획과 연계하여 지역별 특성에 맞게 사업 및 예산배분 등을 수립하는 계획을 말함(「지역산업육성사업 운영요령(중소벤처기업부고시 제2018-1호)」).

고, 해양설비기자재의 경우 조선산업 연계육성과 그린뉴딜 활성화를 위해 수소, 태양광 등 에너지 관련 유망 품목을 추가하여 산업 개편한다(전북테크노파크, 2021).

[표 3-2] 전북 지역산업육성계획('21) 주력산업 개편 현황

개편 전(As-Is)	개편 후(To-Be)
농생명소재·식품	스마트농생명·식품
지능형기계부품	미래지능형기계
탄소·복합소재	탄소·복합소재
해양설비기자재	조선해양·에너지

자료: 전북테크노파크(2021)

▌전라북도 지역혁신성장계획('22년도)

대통령직속 국가균형발전위원회(이하 균형위)는 지역주도 혁신성장을 위해 2019년 "지역혁신체계 개편방안"을 발표하여 시·도 주도로 '지역혁신성장계획'을 수립하도록 하였다(균형위, 2019).

균형위(2019)에 따르면, 지자체 주도의 원활한 사업 추진을 위해 '지역혁신성장계획'에 기반을 둔 '지역발전투자협약'의 형태로 사업 추진방식을 개편[6]하며 각 지역별 지역혁신협의회 중심의 지역혁신 연계·협력 거버넌스를 강화하고자 한다.

전라북도는 '지역혁신성장계획('22년도)'에서 6대 지역혁신전략산업 총 38개 사업을 제시하였으며, 이를 통해 2024년까지 203개 사업체를 육성하고, 고용 9,679명, 생산액 71조 5천억 원을 달성하겠다는 목표를 제시하였다.

6대 지역혁신전략산업은 에너지신산업, 미래수송·기계산업, 첨단융복합소재산업, 라이프케어산업, 스마트농생명산업, 정보통신융합산업이다(전라북도, 2021).

6) 균형위의 경우 대통령직속 자문기구이기 때문에 독자적인 소관사무와 예산이 없음. 따라서 각 시도별 '지역혁신성장계획'을 실행할 예산이 없기 때문에 '지역발전투자협약'의 형태를 취하는 것임. 현재 균형위를 독자사무와 예산을 가진 중앙행정기관으로 개편하는 법안의 발의되어 산업통상자원중소벤처기업 상임위원회에 회부됨(의안번호 제2105624호(2020.11.20.)

자료: 전라북도(2020)

[그림 3-1] 전라북도 6대 혁신성장산업 선정

2) 전북 고용정책 방향과 주요 내용

전북의 2021년 일자리 관련 예산은 1조 1,836억 원이며, 총 15만 5,407명의 일자리를 창출하겠다는 목표를 설정하였다.

해당 계획은 자치단체장의 공약을 바탕으로 작성된 「민선 7기 일자리창출 종합계획」에 기반하고 있으며, 코로나19 상황의 장기화를 고려해 보수적으로 설정한다(전라북도, 2021). 구체적으로 살펴보면 상용근로자 13만 2,804명, 임시근로자 22,603명이며 총 5개 부문(특화, 성장, 활력, 포용, 공공) 15개 핵심과제, 80개 실행과제, 352개 세부사업으로 고용을 창출하겠다는 계획이다. 특히, 일자리 부족으로 인한 청년들의 유출이 심각해짐에 따라, 청년 고용률 및 여성 고용률을 높이는데 중점을 두었다.

자료: 전라북도(2021)

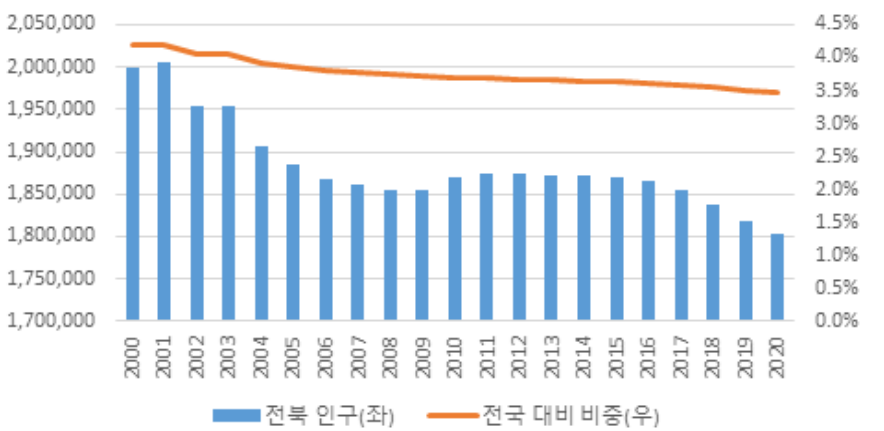
[그림 3-2] 전라북도 2021년도 지역일자리 창출 비전 및 전략

2. 전북지역 경제현황[7)]

1) 인구 현황

전라북도 인구는 경제성장률이 상대적으로 높았던 2010년~2015년 사이 인구 규모가 유지되던 시기를 제외하고 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있으며, 전국대비 차지하는 비중이 2000년에 4.2%에서 2020년 3.5%대까지 하락하였다.

인구 규모 감소와 상대적 비중 감소는 인구 순유출의 영향을 많이 받은 것으로 2000년대 초반에 큰 규모로 인구 유출이 발생하였고, 지역 경제 성장이 크게 이루어졌던 2010년 전·후반에는 인구 유출이 크게 줄었으나, 경제 침체가 시작되면서 다시 인구 유출 규모가 증가하였다.



자료: 통계청 국가통계포털

[그림 3-3] 전북 인구 규모 및 비중 추이

[표 3-3] 전북 시기별 인구 순유출 규모

(단위: 명)

구분	2001~2005	2006~2010	2011~2015	2016~2020
인구 순유출	137,131	47,840	9,160	46,640

자료: 통계청 국가통계포털

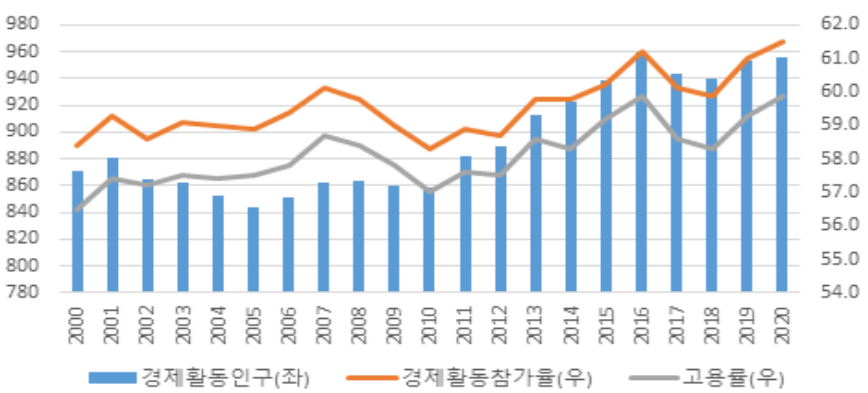
7) 양원탁 외(2021), 「전라북도 산업단지 중심의 지역 일자리거점 혁신계획」, pp.13-24 내용 참고

2) 고용 현황

인구는 지속적으로 감소하는 추세에도 불구하고 경제활동인구는 제조업의 성장이 크게 이루어졌던 2010년~2015년대에 경제활동인구 및 고용률이 늘어나 고용시장은 안정기였으나, 2016년 이후 고용시장은 위축되었다.

GM군산공장 폐쇄 시점인 2017년 고용시장은 급격하게 위축되었으나, 고용 및 산업위기지역 지정 이후 적극적인 고용 정책이 이루어지면서 개선되고 있는 양상을 보이고 있다. 하지만, 이는 제조업 분야의 일자리보다 서비스업 분야 및 공공 일자리가 많이 창출됨에 따른 고용시장 개선으로 지속성을 보이기는 힘들다.

전북 지역의 고용시장 안정화가 지속되기 위해서는 군산뿐 만 아니라 전주, 익산, 완주 등 제조업 분야의 고용 창출이 지속되어야 한다.



자료: 통계청 국가통계포털

[그림 3-4] 전북 경제활동인구 및 고용시장

2019년 전라북도 고용률은 59.3%로 전국 고용률 60.9%보다 낮다. 고용률이 소폭 증가 추세이나 전국의 최근 5년간 취업자는 3.6%('15년 26,178천명→ '19년 27,123천명) 증가한 반면 전북은 0.65%('15년 922천명→ '19년 928천명) 증가하였다.

특히, 최근 5년간 실업자수는 전국이 8.9%('15년 976천명→ '19년 1,063천명) 증가한 반면 전북은 62.5%('15년 16천명→ '19년 26천명) 증가하는 등 전국 평균보다 7배 이상 높게 나타났다.

[표 3-4] 전북 고용 현황

(단위: 천명, %)

구분		2011년	2015년	2019년	연평균증가율 ('11~'19)
취업자수 (1)	전북	862	922	928	0.93
	전국	24,527	26,178	27,123	1.27
실업자수 (2)	전북	21	16	26	2.71
	전국	863	976	1,063	2.64
고용률 (3)	전북	57.6	59.2	59.3	0.36
	전국	59.3	60.5	60.9	0.33

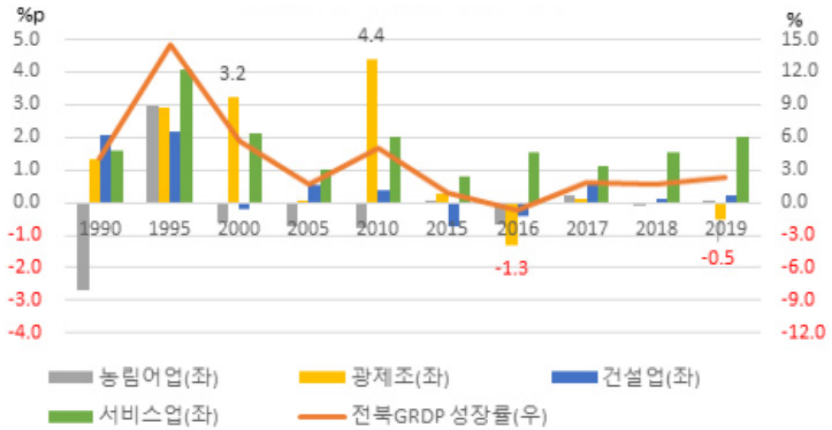
주: (1), (2) 15세 이상 인구, (3) 15세 이상 인구 중 취업자가 차지하는 비율
자료: 통계청 국가통계포털

3) GRDP 현황

전라북도의 산업 구조는 제조업의 성장 정도가 전북 GRDP 성장률에 크게 영향을 주는 구조로, 최근의 저성장 추세는 제조업이 과거만큼의 성장 기여를 하지 못하고 있기 때문이다.

고성장을 이루었던 1990년대 중반은 제조업뿐 만 아니라 전 산업이 GRDP 성장에 크게 기여한 시기였고, 2000년 이후에는 제조업 중심으로 대규모 투자가 이루어지면서 GRDP 성장에 크게 기여하였다.

2015년 이후에는 제조업의 성장 기여도가 크게 감소함에 따라 전라북도 GRDP 성장이 둔화되었으며, 2019년까지 추세가 지속되고 있다.

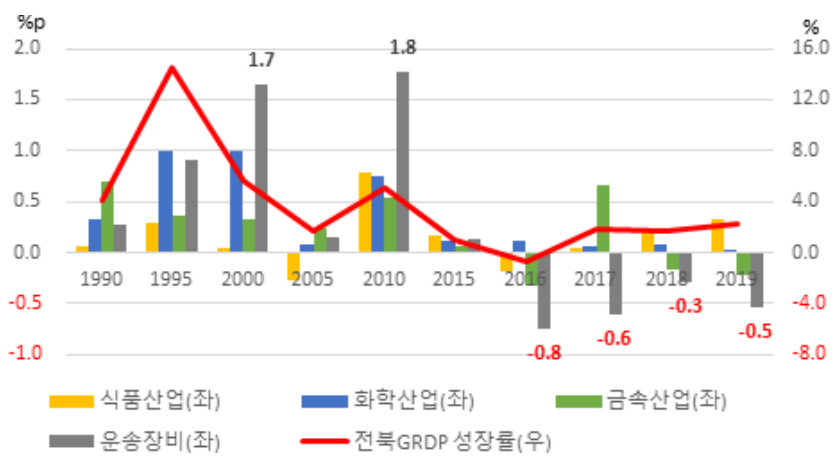


자료: 통계청 국가통계포털

[그림 3-5] 전북의 산업별 GRDP 성장 기여도

제조업 중에서 2000년 이후 전라북도 경제 성장을 주도했던 산업은 운송장비산업(자동차 및 조선산업)이었으나, 2015년 이후에는 관련 산업의 핵심 기업들의 생산 감소로 인해 GRDP 성장에 부정적인 영향을 주었다.

2015년 이후 글로벌 자동차 시장 성장이 둔화됨에 따라 전북 소재 공장들의 생산량 감축이 불가피했다는 점이 외부 요인으로 작용한 반면, 이후에는 이에 대응하여 발빠르게 산업 구조 개편이 이루어지지 못해 경쟁력을 회복하지 못했다.



자료: 통계청 국가통계포털

[그림 3-6] 전북의 주요 제조업별 GRDP 성장 기여도

최근 2년 동안에도 제조업은 식료품을 제외한 주력 산업들이 생산량이 감소하는 추세를 보이고 있는 가운데, 2020년 하반기에 금속, 기계 및 장비 등 소부장 산업이 회복세를 보이고 있으나, 자동차 산업은 여전히 과거의 생산량 수준까지 회복하지 못하고 있는 상황이다.

현대자동차 전주공장(상용차)이 2020년 1분기에 코로나19의 간접적인 영향으로 중국산 부품의 공급 차질이 발생하면서 2월 달에 2주가량 상용차 생산을 중단하였으며, 트럭의 판매 부진이 이어지면서 재고 누적을 방지하기 위해 영업일수를 축소하였다.

코로나19의 전세계적인 확산과 국내 장기화로 수출 및 내수 부진이 이어지면서 3분기까지 생산량이 감소하였으며, 특히 사회적 거리두기로 인해 학원버스 및 관광버스 등의 수요가 시차를 두고 감소하면서 생산량 감소폭이 더욱 심화되었다.

4) 제조업 생산 및 수출현황

▌생산

2019년 전라북도 제조업 생산액은 39.7조 원으로 전국대비 2.56%를 차지하고 최근 5년간 5% 감소('15년 41.8조 원→'19년 39.7조 원)하였다.

기계와 식료품을 제외한 대부분의 제조업 생산액이 지속적으로 감소하고 있으며, 그 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 자동차/운송장비는 가장 큰 폭으로 감소('15년 대비 44.5% 감소)하였다.

[표 3-5] 전북 제조업 생산 현황

(단위: 억 원, %)

구분	2011년		2015년		2019년		연평균 증가율 ('11~'19)
	생산액	비중	생산액	비중	생산액	비중	
제조업(1)	436,522	100.00	417,725	100.00	396,796	100.00	-1.19
식음료품	63,509	14.55	77,997	18.67	93,379	23.53	4.94
섬유,의복,가죽 등	7,753	1.78	7,848	1.88	4,951	1.25	-5.45
석유정제품,화학제품	78,694	18.03	60,267	14.43	69,313	17.47	-1.57
의약품,의료,정밀,광학	7,716	1.77	5,118	1.23	6,882	1.73	-1.42
금속	59,390	13.61	50,313	12.04	56,095	14.14	-0.71

구분	2011년		2015년		2019년		연평균 증가율 ('11~'19)
	생산액	비중	생산액	비중	생산액	비중	
전자,전기장비	20,783	4.76	18,320	4.39	18,536	4.67	-1.42
기계	23,122	5.30	27,295	6.53	28,753	7.25	2.76
자동차,운송장비	128,975	29.55	123,903	29.66	68,814	17.34	-7.55
전국대비(2)	15,023,527	2.91	13,810,970	3.02	15,527,064	2.56	

주: (1) 지역 내 제조업 생산총액, (2) 전국 제조업 총생산액 및 해당 시·도의 비중 기재
자료: 통계청 국가통계포털, 시도/산업분류별 출하액, 생산액, 부가가치 및 주요생산비, 10차 개정

▌수출

2019년 전라북도 제조업 수출액은 60억불로 전국대비 1.25%를 차지하고 최근 5년간 21.4% 감소('15년 77억불→ '19년 60억불)하였다.

전라북도 제조업의 가장 큰 비중을 차지하고 있는 화학공업, 기계는 물론 부가가치가 큰 전자전기가 큰 폭으로 감소하였다.

※ 화학공업, 기계, 전자전기 감소폭 : '15년 67억불→ '19년 44억불(34% 감소)

[표 3-6] 전북 제조업 수출 현황

(단위: 백만 불, %)

구분	2011년		2015년		2019년		연평균 증가율 ('11~'19)
	생산액	비중	생산액	비중	생산액	비중	
제조업(1)	12,640	100.00	7,759	100.00	6,095	100.00	-8.71
화학공업	3,452	27.31	2,382	30.70	2,211	36.28	-5.42
플라스틱,고무,가죽	69	0.55	79	1.02	139	2.28	9.15
섬유류	490	3.88	416	5.36	388	6.37	-2.88
생활용품	89	0.70	126	1.62	122	2.00	4.02
철강금속	612	4.84	381	4.91	935	15.34	5.44
기계	6,840	54.11	3,891	50.15	1,917	31.45	-14.70
전자전기	1,067	8.44	443	5.71	349	5.73	-13.04
잡제품	21	0.17	41	0.53	34	0.56	6.21
전국대비(2)	489,950	2.58	483,904	1.60	488,934	1.25	

주: (1) 지역 내 제조업 수출액, (2) 전국 제조업 총수출액 및 해당 시·도의 비중 기재
자료: 한국무역협회, 국내통계, 지자체수출입(MTI 분류)

▌투자

2020년 전라북도 투자협약은 총 71건, 3.7조원으로 최근 2년간 대폭 증가하였다. 2010년 중반부터 시작된 지역 경제 침체로 기업유치가 저조하였으나 최근 전기자동차, 신재생에너지 분야에 대한 산업진흥을 위한 노력과 적극적인 투자유치 활동을 통해 2019년 이후 관련 분야 기업 유치가 증가하였다.

[표 3-7] 전북 주요 MOU 체결 현황

(단위: 개, 억 원, 명)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
기업수	28	42	25	33	75	71
투자액	5,303	4,695	12,171	8,955	24,708	37,513
고용인원	2,525	1,824	1,634	2,886	6,585	5,965

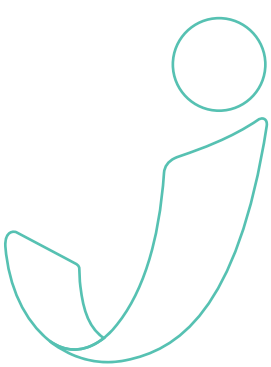
자료: 전라북도

특히, 2020년 투자협약 체결한 자동차 관련 기업은 16개(21.3% / 1,989억 원, 771명 투자 계획)로 주로 새만금과 완주에 유치되었으며, 주요 제조 품목은 전기자동차, 자동차 전장부품 등이다.

제4장

전북지역 고용위기 모니터링 지표 구축 및 분석

1. 개요
2. 고용위기 모니터링 지표 활용변수 검토
3. 지역 산업별 고용위기 모니터링 지표 자료



제4장 전북지역 고용위기 모니터링 지표 구축 및 분석

1. 개요

노동시장에서 발생하는 위기의 유형은 다른 부문의 위기로 인해 노동시장에 영향을 주거나 노동시장의 구조적 요인으로 인한 고용의 급락 또는 고용률이 연속적으로 하락함에 따라 위기에 빠질 가능성이 높아지는 경우로 구분된다. 고용위기는 취업이나 실업 관련 고용지표가 악화된 상태가 일정기간 지속되는 경우를 의미하기 때문에(김수진 외, 2022) 노동시장 내 이상 징후를 감지하기 위해서는 고용지표 분석이 필요하다. 노동시장 위기를 식별하고 분석하기 위해 기존 연구에서는 고용률 예측모형을 추정하여 분석하였다(김승택 외, 2006;신종각 외, 2007). 김승택 외(2006)는 고용선행변수 및 동행변수를 이용하여 고용률 예측모형을 추정하고 분석하였으며, 신종각 외(2007)는 노동시장 위기를 감지하기 위해 단기고용률과 취업자 수 예측분석 및 순위프로빗모형을 이용하여 고용 위기 경보모형을 분석하였다.

그러나 노동수요는 생산물의 시장 수요에 따라 결정되는 파생수요이기 때문에 실물경제 지표의 변화와 경기변동에 영향을 크게 받는다. 다시 말해, 고용은 기본적으로 경기후행적 특성을 가지므로 고용지표를 이용하여 선제적으로 노동시장 이상 징후를 감지하는 것은 쉽지 않다. 이 장에서는 경제·산업구조의 특징을 반영하여 고용위기 모니터링 보조지표를 검토하고 분석하고자 한다.

지역 고용사정이 악화되고 있는지를 감지하는 신호로 기능하기 위해서는 지역고용통계 활용이 필요한데, 활용되는 지역고용통계는 정확성, 관련성, 비교가능성, 시의·적절성, 접근가능성·명확성, 일관성 등 6가지 통계품질 기본 요소를 충족해야 한다.

지역고용통계는 조사 대상이나 목적에 따라 노동 공급측면의 통계와 노동수요 측면의 통계로 나눌 수 있다. 노동 공급측면의 통계는 노동력의 규모, 취업자 및 취업자 현황 등을 파악할 수 있는 통계청의 경제활동인구조사와 지역별 고용조사가 잇다. 노동 수요 측면의 통계는 고용노동부 고용형태별 근로실태조사, 사업체 고용동향조사와 한국고용정보원의 고용보험통계가 있다(김수진 외, 2022).

이 중 통계청 〈경제활동인구조사〉와 〈지역별 고용조사〉는 취업이나 실업 등 고용동향 정보를 파악이 가능하고 전국 또는 지역별 고용률을 파악할 수 있지만 제공되는 정보제공 범위 차원에서 한계를 보인다. 〈경제활동인구조사〉의 경우 월별자료를 제공하므로 시의성은 충족하나 자료의 산업범위가 산업대분류, 지역적 범위는 시도 차원만 제공한다. 〈지역별 고용조사〉는 KSIC기준 산업중분류 이상의 자료를 제공하고 지역별 자료를 제공하고는 있지만 지역차원의 정보가 시군단위를 기본으로 하기 때문에 특별광역시의 기초단위 정보를 제공하지 못한다. 또한 해당 자료는 반기조사 자료이기 때문에 시의성 및 적시성 측면을 충족하기 어렵다.

본 장에서는 기초(시군구)단위 및 산업소분류까지 자료 제공이 가능한 고용보험통계를 활용하여 분석하고자 한다. 고용보험통계는 고용보험을 적용하는 사업장에 속한 임금근로자의 정보 파악을 위해 집계되는 행정자료이다. 고용보험통계는 전체 노동시장 내 고용 현황을 적확하게 묘사하지 못한다는 한계가 있지만 전수조사 자료이기 때문에 응답신뢰도가 높고 비교적 정확한 고용변동 정보를 제공한다는 점에서 활용가능한 고용관련 통계 중에서 활용성이 높다. 또한 정보 제공의 범위가 지역별, 산업별로 범위기 넓기 때문에 지역고용의 변동을 세밀하게 관찰할 수 있다.

따라서 고용보험통계를 활용하여 고용위기 모니터링 보조지표를 제안하고 이를 이용한 고용위기지역을 분석하고자 한다.

2. 고용위기 모니터링 지표 활용변수 검토

1) 기존 고용위기 지정기준 검토

고용보험통계는 전체 노동시장 상황에 대한 적확한 설명이 어렵다는 한계가 있음에도 불구하고 고용보험 피보험자 수, 구직급여신청자 수 변화는 비교적 현재 노동시장 상황의 정확성과 시의성을 충족한다는 장점이 있다.

그러나 고용위기지역을 지정하는 경우에는 기존의 지정기준만으로는 선제적 감지 기능을 하기 에는 한계가 있다. 예를 들어 실업급여신청자 수의 경우 실업급여 수급 요건에 따라 변동가능성이 있으며(박성익, 2019), 코로나19와 같은 일시적이고 급격한 충격이 발생할 경우 노동시장 이상 징후를 선제적으로 감지하는 지표로 활용하기에 안전성이 떨어진다고 볼 수 있다.

따라서 기존 지표를 반복하여 검토하기보다 고용보험통계 중에서 노동시장의 변화를 감지할 수 있는 지표를 검토할 필요가 있다.

[표 4-1] 고용위기지역 지정제도의 주요 지표 변화

제정/개정 시점	고용지표	비고용지표
2008년 7월 2013년 1월	◦ 비자발적 이직자수(비중) ◦ 피보험자수(감소율) ◦ 피보험자 대비 실직추정인원(비중)	◦ 기업경기실사지수(BSI) ◦ 위기 업종 종사자 비중
2014년 8월	◦ BSI 감소 업종 피보험자수(비중) ◦ 피보험자수(감소율) ◦ 비자발적 이직자수(증가)	◦ 기업경기실사지수(BSI)
2017년 8월	◦ 피보험자수 감소 - 전국 평균 대비, 전년 대비 - 3년 전 피보험자수 대비 ◦ 신규구직급여 신청자수	-
2018년 8월		◦ 대규모 구조조정 예상
2020년 1월	◦ 위와 상동 ◦ 일부 요건 충족 시 기타 지표(신규취득자수, 사업장수) 등 고려	◦ 일부 요건 충족 시 지역 경제산업 상황 고려

주: 고용위기지역 지정제도를 중심으로 작성
자료: 김수진 외(2022)

2) 보조지표 후보변수 및 자료의 검토

고용위기지역 지정 및 특별고용지원업종 지정 시 단순히 피보험자수 변화뿐만 아니라 기업의 노동투입 패턴을 고려할 필요가 있다.

경기변동 시에는 기업의 노동투입 패턴이 변화할 수 있기 때문에 이러한 경로를 고려하면 경기 호황일 때는 기업이 수요 증가에 대한 대응으로 고용을 늘리고 사업자도 증가하게 된다. 이에 따라 고용보험통계상의 변화는 사업장 성립과 피보험자 취득 신고자수가 증가할 것이다. 반면 불황일 경우 기업의 노동수요 패턴은 두 가지 유형으로 나뉘는데 근로자에게 외연적 대응을 하거나 내연적 대응을 한다. 그러나 경기변동에 대응하여 기업은 근로자를 즉각적으로 해고하거나 추가 채용하기보다 근로시간 조정과 같은 대응을 우선적으로 취하는 경향이 있다. 기업이 노동투입을 단계적으로 조절하는 행태를 보이는 이유는 탐색비용을 감소시키기 위한 것이다. 경기가 회복되거나 경영난이 해소되는 경우 기업은 수요 증가에 대응하여 고용을 늘리는데 신규인력을 채용할 경우 비용이 증가하게 된다. 따라서 기업은 일시 휴직자를 복귀시키거나 근로시간을 정상화함으로써 탐색비용을 절감하려고 한다.

예를 들어 대내외 경제 충격으로 기업이 경영난에 직면한 경우 기업은 즉각적으로 근로자를 해고하기보다 근로시간 조정, 휴직 또는 휴업 등을 우선적으로 시행하다가 경영난이 더 심각해지는 경우 근로자를 해고하는 적극적 고용조정을 시행한다. 이 경우 나타나는 고용보험통계상 변화는 피보험자 취득 신고자수 감소가 나타나고 노동투입시간 조정 및 고용유지지원금 신청이 증가할 것으로 예상된다. 위기가 심화되는 경우에는 대량고용변동신고의 증가, 실업급여 신청자수 증가, 피보험자수 감소, 소멸사업자수 증가로 이어질 것이다.

[표 4-2] 경기변동시 고용행정통계상의 변화

호황		고용보험통계상 변화
사업장 증가	◦ 신규 성립 사업장 수 (+) ◦ 사업장 순증감(신규 성립-소멸 사업) (+)	사업장 성립 신고 피보험자 취득 신고
고용 증가	◦ 총피보험자 수 (+) ◦ 피보험자 순증감(순수 취득자-순수 상실자) (+) ◦ 신규 취득자 수 (+)	
불황		**고용보험통계상 변화**
사업장 감소	◦ 소멸 사업장 수 (+) ◦ 사업장 순증감(신규 성립-소멸 사업) (-)	고용유지지원금 대량고용변동신고 피보험자 상실 신고 사업장 소멸 신고
고용 감소	[내연적 대응] ◦ 근로시간 변화 (-) ◦ 휴업이나 휴직 신청건수 (+) [외연적 대응] ◦ 피보험자 순증감(순수 취득자-순수 상실자) (-) ◦ 신규 취득자 수 (-) ◦ 신규 구직급여신청자 수 (+)	

경기변동 상황에 따라 고용행정통계상의 변화를 고려하여 고용위기 모니터링 지표구축을 위한 후보변수를 정리하면 다음과 같다.

[표 4-3] 고용보험통계 기반 후보변수

지표	분류	자료원
고용유지지원금 지급자 수	고용유지지원금	한국고용정보원 고용보험통계
고용유지지원금 지급 건수		
피보험자 수(순증감)	피보험자	
주력산업 피보험자 수		
사업장 수(순증감, 신규대비 소멸)	사업장	

▌고용유지지원금

고용유지지원금은 고용안정사업 중 하나로 근로자를 고용하는 사업주에게 지원하는 지원금이다. 사용자가 경영악화로 인해 고용조정이 불가피한 상황에서 근로자를 해고하지 않고 고용을 유지시키는 경우 정부에서 임금과 수당의 일부를 지원함으로써 경영부담을 완화하고 실직을 예방하고자 한다.

고용유지지원금은 크게 4가지 유형으로 나눌 수 있다.

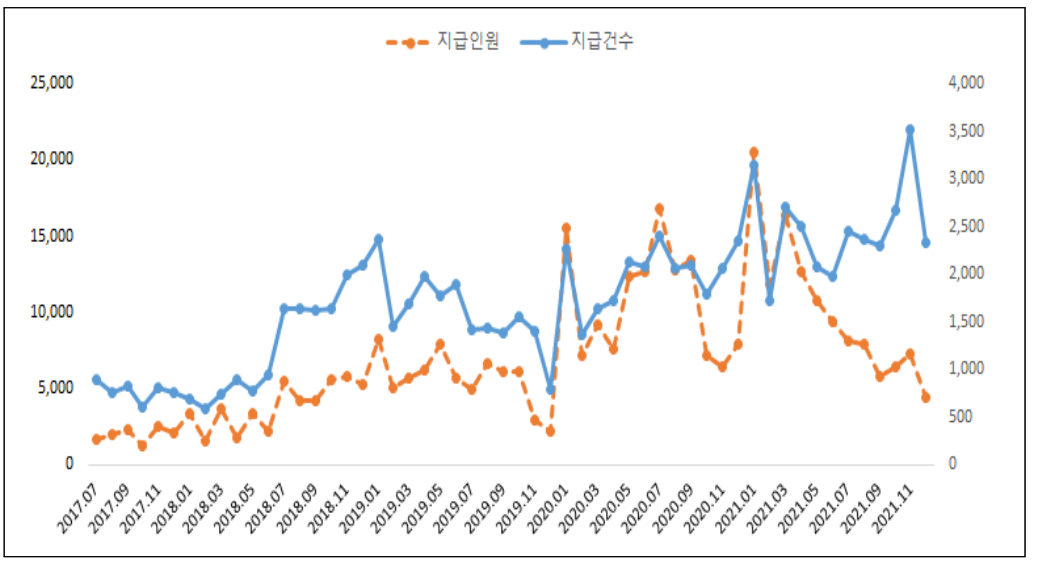
[표 4-4] 고용유지지원금 유형 및 지원 대상

구분	대상
고용유지(휴업)	근로시간 조정, 교대제 개편, 휴업 등을 통해 1개월 동안 사업장 총근로시간의 20% 초과하여 근로시간을 단축한 경우
고용유지(휴직)	사업장 내 근로자로서의 지위는 유지하면서 일정 기간 해당 근로자의 직무상 보직이 정지되어 근로 제공 의무가 면제되는 경우
고용유지(무급휴업 휴직)	고용조정이 불가피한 사업주가 고용유지 조치 수단으로 무급 휴업 또는 휴직을 시행하는 경우
고용안정협약지원금	코로나19 상황으로 고용조정이 불가피한 사업주가 임금감소를 포함한 고용유지 노사합의를 한 경우

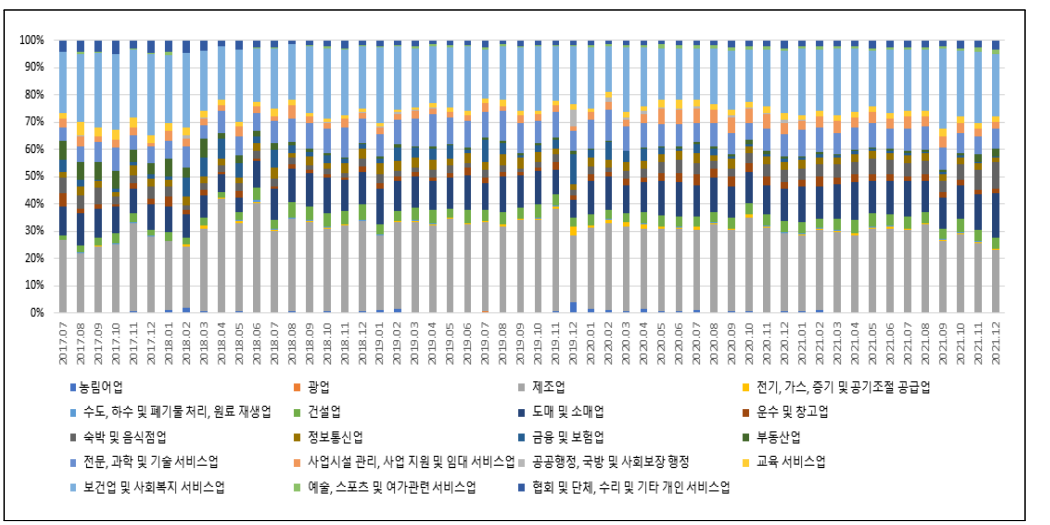
자료: 고용보험 홈페이지((https://www.ei.go.kr); 고용노동부 홈페이지(http://www.moel.go.kr).

[그림 4-1]은 고용유지지원금 추이를 나타낸 것이다. 고용유지지원금 지급건수는 2018년 5월 GM군산공장 폐쇄 이후 급격히 증가하다 2019년말 점차 감소하였고, 2020년 초 코로나19 위기 이후 급격히 증가추세를 보이고 있다. 특이할 만한 점은 코로나19 이후 전염병 확산에 대한 우려로 대면 경제활동이 위축된 결과 고용유지지원금 지급인원 수도 기하급수적으로 증가했다는 점이다.

코로나19 발생 전후로는 고용유지지원금 지급건수가 지급인원수보다 더 많았다. 코로나19 발생 이전 고용유지지원금 신청은 그리 많지 않았으며, 주로 제조업 부문에서 고용유지지원금 신청이 이루어졌던 것으로 보인다. 코로나 상황에서는 고용유지지원금 신청 업종이 주로 서비스업 부문에서 이루어졌다.



[그림 4-1] 고용유지지원금 지급건수 및 지급인원수 추이

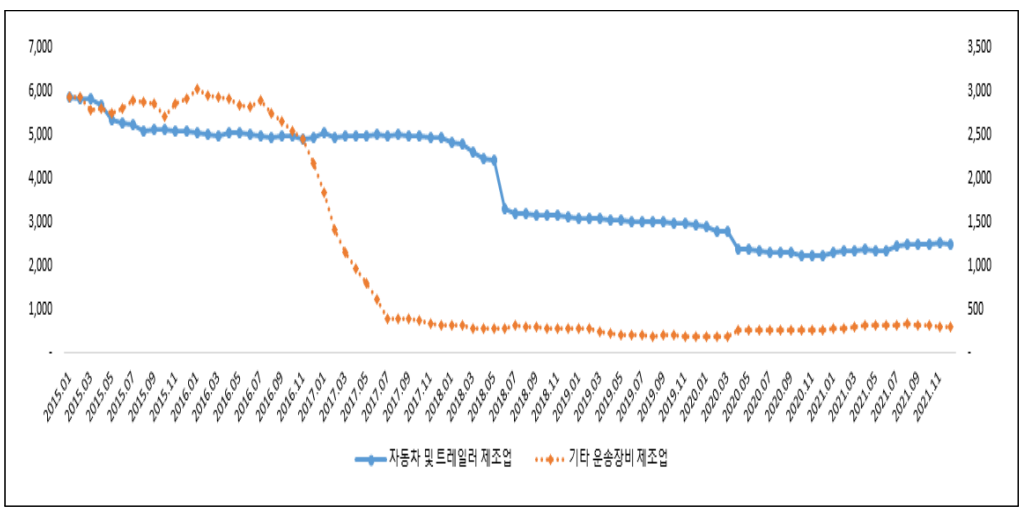


[그림 4-2] 고용유지지원금 지급 건수 산업별 분포

특히 2018년 5월 한국 GM군산공장 폐쇄 이후 2019년 11월까지 제조업 부문의 고용유지지원금 지급건수는 전체의 40%내외로 높아졌다 2020년 코로나 이후 고용유지지원금 지급건수는 서비스부문 전반으로 확대되었다.

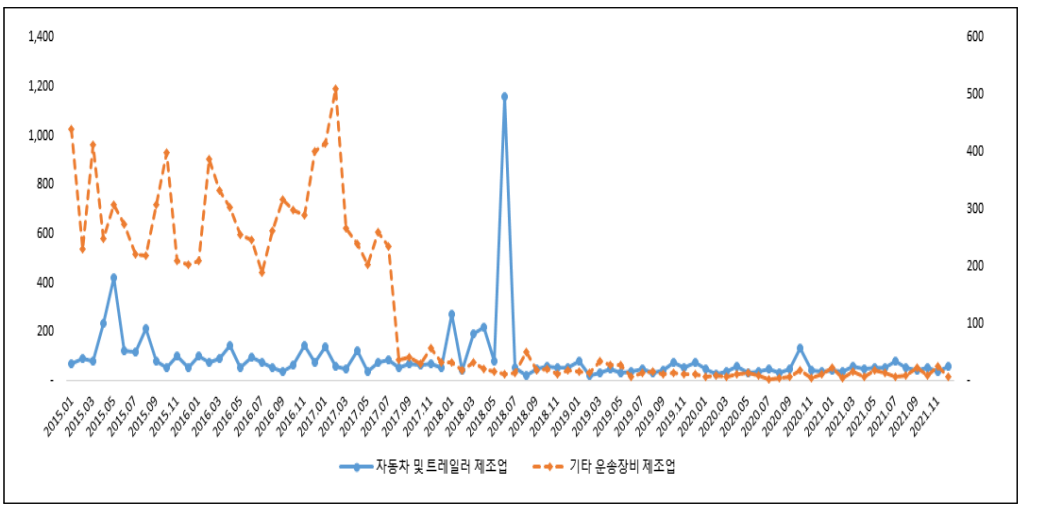
▌피보험자수

피보험자수는 고용위기지역 지정요건 중 핵심지표로 활용되는데 지역-산업 고용위기가 확산됨에 따라 피보험자 수는 감소하게 된다. 즉 경기가 불황일 때 기업은 채용규모를 줄이는 경향이 있다. 산업·고용위기지역으로 지정된 군산지역 피보험자수 변화를 살펴보면 조선업은 2016년 말 피보험자 수가 급격히 감소하였으며, 자동차산업의 경우 2018년 5월 이후 피보험자 수가 급격히 감소하였다.

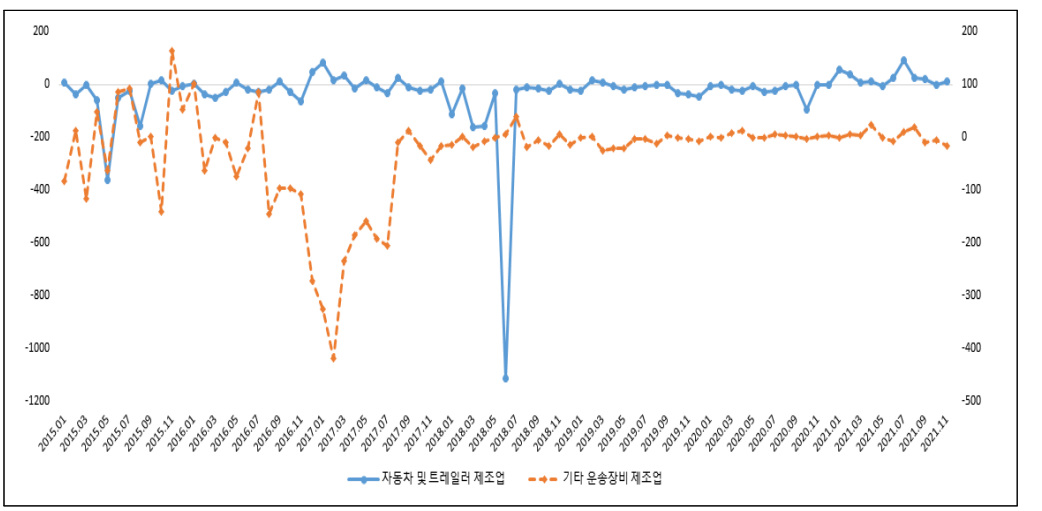


[그림 4-3] 군산지역 자동차산업 및 조선업 피보험자 수 추이

군산지역 자동차산업 및 조선업 피보험 상실자수 추이를 살펴보면 조선업의 경우 2015년 1월부터 2017년 7월까지 2년 6개월에 걸쳐 위기상황이었던 것으로 나타났으며, 자동차산업의 경우 2018년 7월에 피보험 상실자수가 급격히 증가하였다.



[그림 4-4] 군산지역 자동차산업 및 조선업 피보험 상실자수 추이



[그림 4-5] 군산지역 자동차산업 및 조선업 피보험 순증감 추이

군산지역 자동차산업 및 조선업 피보험 순증감 추이를 살펴보면 계절성을 보이고 있기는 하지만 조선업의 경우 피보험 순증감 추이를 보면 현대중공업 군산조선소가 2017년 7월에 가동을 중단하기 1년전부터 크게 악화된 것을 확인할 수 있다. 한편 자동차산업의 피보험자의 순취득자 수는 GM군산공장 폐쇄 6개월 전부터 점차 감소하다가 2020년 7

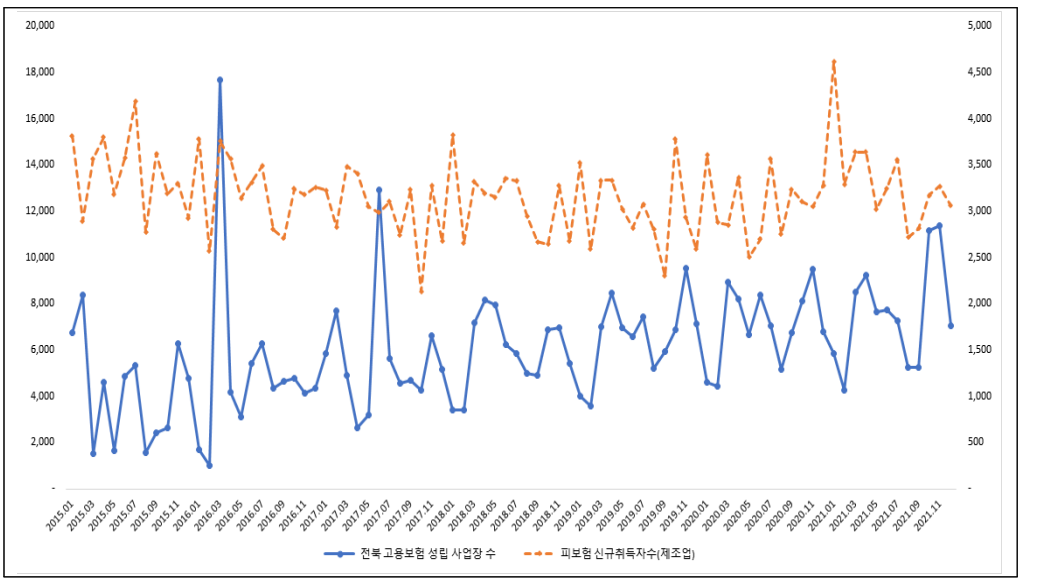
월에 크게 악화되었음을 알 수 있다. 이는 피보험자수 변화에 비해 순증감 추이가 실제 위기 상황을 선행하는 특성을 띠고 있다고 할 수 있다.

▌사업장수

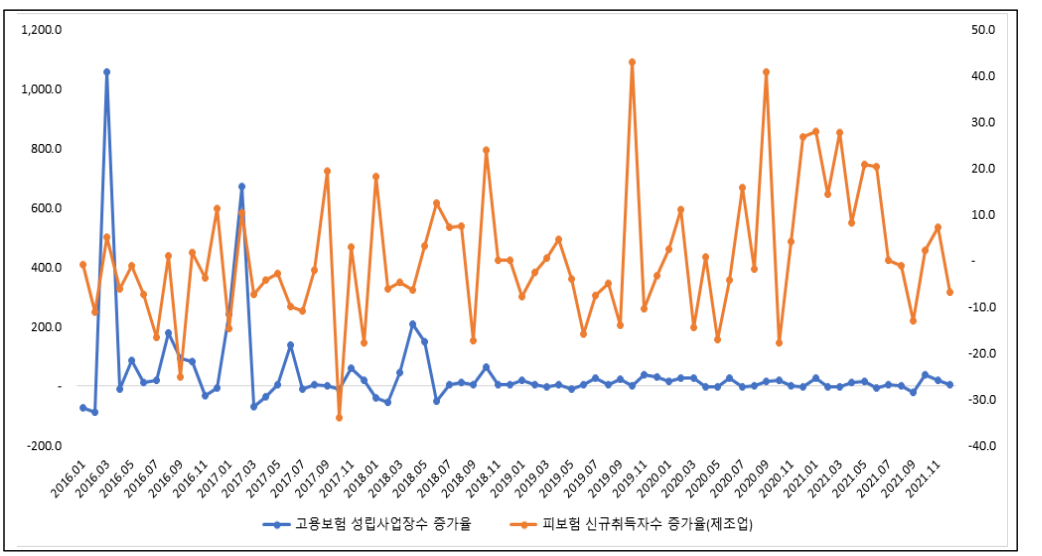
고용보험통계에서는 고용보험 신규 성립 사업장과 고용보험 적용 제외 사업장의 정보를 제공하고 있어 경기변동시 성립 중인 사업장 정보파악이 가능하다. 다만 고용보험통계에서 제공하는 사업자 수를 지표로 활용할 때 다음과 같은 사항을 유의해야 한다. 고용보험제도의 적용범위가 확대되는 추세이기 때문에 고용보험 적용 사업장 수도 증가하고 있으며, 업종에 따라 고용보험 적용 사업장에는 변동성과 계절성이 나타난다는 점이다. 다시 말해 건설업의 경우 공사기간 동안 고용이 확대되면서 고용보험 적용이 증가하다가 완료 후 고용이 감소한다.

전북지역의 경우 고용보험 성립 사업장은 2016년 3월 이후 점차 감소하는 추세를 보이다 2019년 1월 이후 점차 증가하는 추세를 보이고 있고, 피보험 신규취득자수는 2015년 7월 이후 점차 감소하다가 2019년 9월 이후 증가하는 양상이었으나 코로나19 이후 신규취득자수가 꺾이는 양상이다.

고용보험 성립 사업장수 증가율을 살펴보면 2015년 1월부터 2018년 5월까지 양의 값(+)을 보이다가 2018년 5월 이후에 둔화되는 양상이다.



[그림 4-6] 전북지역 고용보험 성립 사업장수 및 피보험자수 추이



[그림 4-7] 전북지역 고용보험 성립 사업장수 및 피보험자수 증가율

3. 지역 산업별 고용위기 모니터링 지표 자료

1) 분석자료

고용위기 모니터링 지표 구축에 활용하기 위한 고용보험통계 부문은 앞 절에서 제시한 바와 같이 고용유지지원금, 피보험자, 사업장 등 3가지로 구분된다. 다만 고용유지지원금은 고용투입의 조정과정에서 발생하는 통계자료이기 때문에 지역의 고용위기를 선제적으로 감지하기는 어렵다. 따라서 고용위기 모니터링에 있어서 유의할 필요가 있다. 또한 사업장의 경우도 최근 고용보험 적용 범위가 확대되고 있고 업종별 계절성 변동이 나타날 수 있기 때문에 해석에 있어서 세밀한 접근이 요구된다. 따라서 지역의 고용위기 모니터링을 위한 핵심지표는 피보험자수이며, 고용유지지원금, 사업장 등은 보조지표로 활용하는 편이 바람직하다.

본 연구에서 지역고용위기 모니터링을 위해 활용하는 자료는 한국고용정보원 고용보험 DB 자료로 지역(시도, 시군구)이나 업종별(산업 대분류, 중분류, 소분류) 패널데이터로 구축이 가능하다. 지역의 주력산업 위기와 관련한 고용위기를 모니터링하기 위해 제조업만을 분석대상으로 하였다. 또한 분석 자료의 기간은 전북지역의 산업·고용위기 상황을 모두 고려하기 위해 현대중공업 가동중단과 GM 군산공장 폐쇄 기간 전후기간인 2015년 1월부터 2021년 12월로 설정하였다. 자료의 구조는 다음과 같이 요약할 수 있다.

[표 4-5] 분석 자료의 구조

지역	산업	기간
14개 시군	24개 제조업(KSIC 10차 중분류기준)	84개월(2015.01~2021.12)

2) 고용위기 모니터링 방법

고용보험 피보험자수를 고용위기 모니터링 지표로 활용한다면 지정기준에서 파악할 수 없던 부분을 감지할 필요가 있다. 특히 고용보험 신규취득자수와 상실자수를 세밀하게 관찰할 필요가 있다. 지역의 주력산업이나 주요 업종에서 고용충격의 영향 등을 감지하기 위해서는 지역 내 산업집중도를 파악한 후 이를 기반으로 고용보험 피보험자수를 보조지표로 활용한다.

지역 내 산업집중도는 주로 입지계수로 나타내는데 본 연구에서는 고용보험 피보험자 자료를 활용하여 지역-산업별 입지계수를 산출한다. 고용보험통계의 경우 마이크로데이터로 비교적 짧은 시차를 두고 시군별 월별로 하위산업분류까지 정보를 제공하고 있기 때문에 지역-산업별 변동에 따른 모니터링을 면밀하게 파악할 수 있다.

또한 피보험자수 순증감률이나 취득자 수 증감의 경우 고용위기 이전 최소 6개월 정도 이른 시점부터 변화하고 있음을 파악하였다. 따라서 지역산업 고용위기는 고용보험 신규취득자수와 피보험자수 기반으로 고용위기 종합지수를 산출하였다. 신규취득지수와 피보험자지수는 직전 12개월 간 평균치 대비 해당 월의 값의 비율을 측정하여 고용의 활동성을 측정하고자 하였다. 다만 채용에 있어 계절성으로 인한 측정치 왜곡을 보완하기 위해 신규 취득지수와 피보험자지수에 각각 가중치를 부여하여 종합지수를 산출하였다.

본 연구에서 지역-산업 고용위기 모니터링 단계는 다음과 같다.

[표 4-6] 지역산업 고용위기 모니터링 단계

<table>
<tr><th colspan="2">1단계 : 지역 주력산업의 고용집중도 변화</th></tr>
<tr><td rowspan="2">산업특화도
(고용집중도)</td><td>① 지역 내 입지계수 순위가 하락하는 경우</td></tr>
<tr><td>② 지역내 특정산업 피보험자 비중이 감소하는 경우</td></tr>
<tr><td colspan="2">⬇</td></tr>
<tr><th colspan="2">2단계 : 고용보험 순취득자 수 변화</th></tr>
<tr><td>고용지수</td><td>③ 신규취득지수나 종합지수가 100이하로 하락하는 경우
• $NAI = \frac{CNNA_{ij}}{PANNA_{ij}} \times 100$
• $IPI = \frac{CINP_{ij}}{PAINP_{ij}} \times 100$
• $TEMI = 0.5 \times (NAI + IPI)$
여기서 , NAI=신규 취득지수
$CNNA$=당월 신규취득자 수
$PANNA$=직전 12개월 평균 신규취득자 수
IPI= 피보험자지수
$CINP$=당월 피보험자 수
$PAINP$= 직전 12개월 평균 피보험자수
$TEMI$= 종합고용지수</td></tr>
</table>

3) 지역 산업별 고용위기 모니터링 지표 분석결과

지역 산업별 고용위기 종합지수를 산출하기에 앞서 시군별 고용의 집중정도를 파악하였다. 고용보험 피보험자수 자료를 통해 시군별 해당지역의 고용집중도를 파악할 수 있다. 시군별 피보험자수 비중을 살펴보면 전주시의 경우 섬유산업과 제지산업에 고용이 집중되어 있고 지난 7년간 큰 변동은 없는 것으로 나타났다. 군산지역은 자동차산업에 집중되어 있었으나 GM 군산공장 폐쇄 이후 자동차산업의 고용집중도는 감소하고 화학제품제조업 고용비중이 늘었다. 완주의 경우 현대자동차가 입지하고 있어 자동차산업의 고용집중도가 높은 것으로 나타났다. 김제의 경우 식료품제조업과 자동차산업의 고용집중도가 높은 것으로 나타났다. 익산, 정읍, 남원, 진안, 무주, 임실, 순창, 고창, 부안 등 9개 지역은 식료품 제조업에 고용이 집중된 것으로 나타났다. 장수지역의 경우 의복, 2015년에는 액세서리 제조업의 고용집중도가 높았으나 2021년에는 식료품제조업의 고용집중도가 높아진 것으로 나타났다.

[표 4-7] 시군별 고용집중 업종

지역	2015년	2018년	2021년
전주	펄프, 종이 및 종이제품 제조업(12.8%) 섬유제품 제조업(11.1%)	펄프, 종이 및 종이제품 제조업(11.9%) 섬유제품 제조업(11.5%)	섬유제품 제조업(13.1%) 펄프, 종이 및 종이제품 제조업(11.8%)
군산	자동차 및 트레일러 제조업(23.7%)	자동차 및 트레일러 제조업(21.7%)	화학물질 및 화학제품 제조업;의약품 제외(15.4%) 자동차 및 트레일러 제조업(12.3%)
익산	식료품제조업(21.5%)	식료품제조업(26.2%)	식료품제조업(28.2%)
정읍	식료품제조업(25.2%)	식료품제조업(27.0%)	식료품제조업(23.6%)
남원	식료품제조업(49.6%)	식료품제조업(38.1%)	식료품제조업(39.5%)
김제	식료품제조업(31.2%) 자동차 및 트레일러 제조업(23.5%)	식료품제조업(33.7%) 자동차 및 트레일러 제조업(23.2%)	식료품제조업(37.0%) 자동차 및 트레일러 제조업(23.4%)
완주	자동차 및 트레일러 제조업(49.0%)	자동차 및 트레일러 제조업(48.3%)	자동차 및 트레일러 제조업(43.6%)
진안	식료품제조업(51.1%)	식료품제조업(45.8%)	식료품제조업(52.1%)
무주	식료품제조업(53.0%)	식료품제조업(58.6%)	식료품제조업(70.5%)
장수	의복, 의복 액세서리 및 모피제품 제조업(30.5%) 식료품제조업(29.0%)	의복, 의복 액세서리 및 모피제품 제조업(31.9%) 식료품제조업(25.3%)	식료품제조업(35.6%) 의복, 의복 액세서리 및 모피제품 제조업(3.2%)
임실	식료품제조업(49.2%)	식료품제조업(53.0%)	식료품제조업(60.4%)
순창	식료품제조업(47.7%)	식료품제조업(41.4%)	식료품제조업(43.4%)
고창	식료품제조업(44.4%)	식료품제조업(38.3%)	식료품제조업(40.6%)
부안	식료품제조업(78.8%)	식료품제조업(80.0%)	식료품제조업(79.0%)

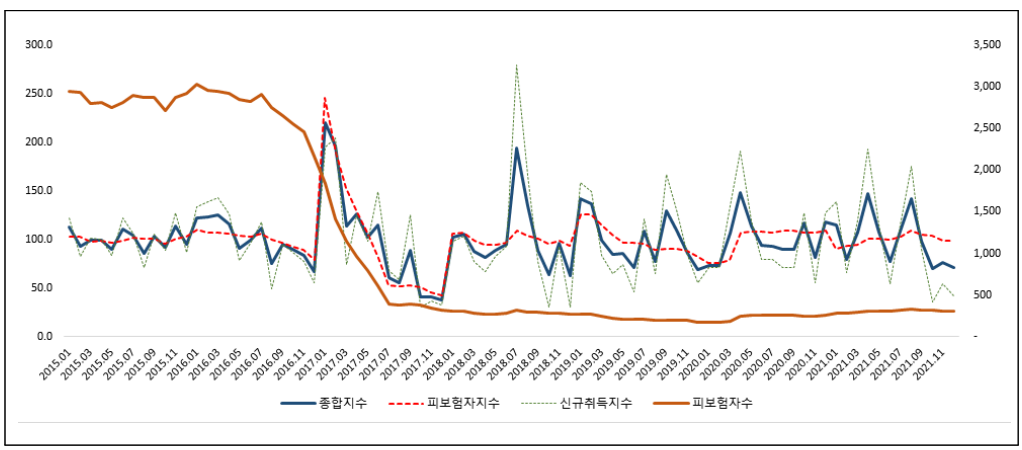
다음은 조선업과 자동차산업 위기를 겪으며 산업·고용위기 지역으로 지정된 군산의 사례를 바탕으로 지수활용의 가능성을 제시한다. 군산시 조선업의 LQ지수는 2015년 1순위에서 2017년 3위로 하락하였고, 군산시 대비 종사자 수 비중은 2015년 12%내외 비중을 보이다 2017년부터 한자리수 아래로 떨어졌고 피보험자수 비중도 2016년 하반기를 기준으로 점차 감소하다가 현대중공업 조선소 가동중단된 2017년 7월에 급격히 위축되었다. 2017년을 전후로 고용보험 신규취득지수와 피보험자 지수와 종합지수를 검토해 보면 2016년 8월 고용보험 신규취득지수가 49.7을 기록하며 종합지수는 수가 큰 폭으로 감소함(74.4)에 따라 1년 전부터 조선업의 위기가 감지되었다.

[표 4-8] 군산시 조선업 고용보험통계 및 고용지수

구분	LQ 순위	피보험자 비중	전년대비 피보험자 비중 변화(%P)	피보험자지수	신규취득지수	종합지수
2015.01	1	12.1	-	103.4	121.9	112.6
2015.02	1	12	-	103	83.1	93.1
2015.03	1	11.5	-	98.2	101.1	99.7
2015.04	1	11.7	-	98.8	100.8	99.8
2015.05	1	11.6	-	96.3	83.8	90
2015.06	1	11.9	-	98.6	122.6	110.6
2015.07	1	12.2	-	101.7	106.6	104.1
2015.08	1	12.1	-	101	71.5	86.2
2015.09	1	12.1	-	100.6	105.6	103.1
2015.10	1	11.5	-	95.3	88.5	91.9
2015.11	1	12.1	-	100.7	127.4	114
2015.12	1	12.3	-	102.4	87.2	94.8
2016.01	1	12.7	0.6	109.9	134.1	122
2016.02	1	12.5	0.5	107.5	138.8	123.2
2016.03	1	12.5	0.9	106.9	143.1	125
2016.04	1	12.4	0.7	106	126	116
2016.05	1	12.2	0.6	103.6	78.4	91
2016.06	1	12.1	0.2	102.6	96.4	99.5
2016.07	1	12.2	0.1	105.7	118.2	112
2016.08	1	11.7	-0.4	100.2	49.7	74.9
2016.09	1	11.3	-0.7	96.5	94.7	95.6
2016.10	1	10.9	-0.5	92.9	87	89.9
2016.11	1	10.6	-1.6	89.3	78	83.7
2016.12	1	9.4	-2.9	78.9	55.7	67.3
2017.01	1	8.1	-4.6	245.7	195.2	220.4
2017.02	2	6.4	-6	188.9	204	196.4
2017.03	2	5.3	-7.2	153.1	74.6	113.9
2017.04	2	4.4	-8	128.2	125	126.6
2017.05	2	3.7	-8.5	106.6	98.7	102.7
2017.06	2	2.8	-9.2	81.2	149.2	115.2
2017.07	2	1.9	-10.4	52.6	68	60.3
2017.08	2	1.8	-9.9	51.4	59.2	55.3
2017.09	2	1.9	-9.5	53.2	125	89.1
2017.10	2	1.8	-9.1	50.8	30.7	40.7
2017.11	3	1.6	-8.9	45.3	37.3	41.3
2017.12	3	1.5	-7.9	42.9	32.9	37.9

구분	LQ 순위	피보험자 비중	전년대비 피보험자 비중 변화(%P)	피보험자지수	신규취득지수	종합지수
2018.01	3	1.5	-6.6	105.9	98.3	102.1
2018.02	3	1.5	-4.9	106.6	103.4	105
2018.03	3	1.4	-3.9	98.4	77.6	88
2018.04	3	1.4	-3.1	95	67.2	81.1
2018.05	3	1.4	-2.3	94.6	82.8	88.7
2018.06	3	1.4	-1.4	96.3	93.1	94.7
2018.07	3	1.7	-0.2	109.7	279.3	194.5
2018.08	3	1.6	-0.2	103.5	165.5	134.5
2018.09	3	1.5	-0.3	101.1	77.6	89.4
2018.10	4	1.5	-0.3	96	31	63.5
2018.11	4	1.5	-0.1	98.7	93.1	95.9
2018.12	4	1.4	-0.1	93.9	31	62.5
2019.01	4	1.4	0	125.7	158.1	141.9
2019.02	4	1.4	-0.1	125.7	148.8	137.3
2019.03	5	1.3	-0.1	114.7	83.7	99.2
2019.04	5	1.2	-0.2	104.7	65.1	84.9
2019.05	5	1.1	-0.3	96.9	74.4	85.7
2019.06	5	1.1	-0.4	96.5	46.5	71.5
2019.07	5	1.1	-0.6	95.5	120.9	108.2
2019.08	5	1	-0.6	89.1	65.1	77.1
2019.09	5	1	-0.5	90.5	167.4	129
2019.10	5	1	-0.4	90.1	130.2	110.1
2019.11	5	1	-0.5	88.7	83.7	86.2
2019.12	8	0.9	-0.5	81.8	55.8	68.8
2020.01	8	0.9	-0.5	75.5	71.5	73.5
2020.02	8	0.9	-0.5	75.9	71.5	73.7
2020.03	8	1	-0.3	78.8	135.1	107
2020.04	5	1.4	0.2	106.7	190.7	148.7
2020.05	4	1.4	0.3	107.9	119.2	113.6
2020.06	3	1.4	0.3	107.9	79.5	93.7
2020.07	3	1.4	0.3	107.5	79.5	93.5
2020.08	3	1.4	0.4	108.8	71.5	90.2
2020.09	3	1.4	0.4	108.8	71.5	90.2
2020.10	4	1.4	0.3	106.7	127.2	116.9
2020.11	4	1.4	0.4	106.7	55.6	81.2
2020.12	3	1.4	0.5	108.8	127.2	118
2021.01	3	1.5	0.6	90.8	138.7	114.8
2021.02	4	1.5	0.6	93.1	66.3	79.7

구분	LQ 순위	피보험자 비중	전년대비 피보험자 비중 변화(%P)	피보험자지수	신규취득지수	종합지수
2021.03	4	1.5	0.5	94.4	120.6	107.5
2021.04	4	1.6	0.2	100.9	193	146.9
2021.05	4	1.6	0.2	101.2	114.6	107.9
2021.06	4	1.6	0.2	100.2	54.3	77.2
2021.07	4	1.6	0.3	102.8	114.6	108.7
2021.08	4	1.7	0.3	109	174.9	141.9
2021.09	4	1.7	0.3	105.4	90.5	97.9
2021.10	4	1.7	0.3	104.1	36.2	70.1
2021.11	4	1.6	0.2	98.9	54.3	76.6
2021.12	4	1.6	0.2	99.2	42.2	70.7



[그림 4-8] 군산지역 조선업 고용지수 및 피보험자

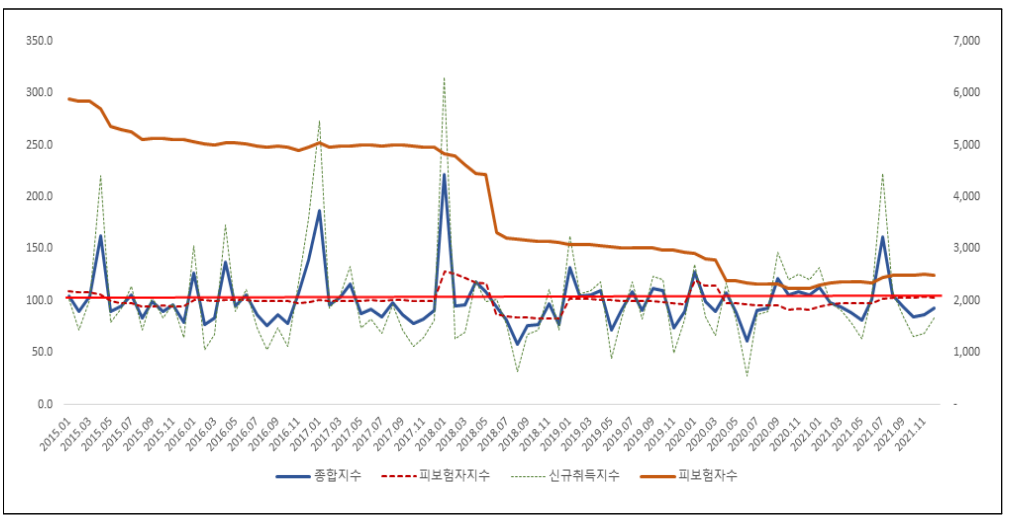
다음은 군산지역 자동차산업 고용보험통계자료 및 고용지수를 살펴보려고 한다. 군산지역 자동차산업의 특화도는 2015년 6위에서 GM 군산공장이 철수한 직후인 2018년 6월 10위로 떨어졌다. 지역내 고용집중도 또한 이 기간내 큰 폭으로 감소하였다. 특히 전년대비 피보험자 비중감소는 2016년 초반부터 서서히 나타나기 시작했다. 이는 자동차산업 고용보험 신규취득지수로도 확인할 수 있는데, 2016년 9월 전후 100이하의 값을 보이고 종합지수 또한 감소하였다.

[표 4-9] 군산시 자동차산업 고용보험통계 및 고용지수

구분	LQ 순위	피보험자 비중	전년대비 피보험자 비중 변화(%P)	피보험자지수	신규취득지수	종합지수
2015.01	6	24.2	.	109.1	100.9	105
2015.02	6	23.9	.	108.4	71.7	90.1
2015.03	6	24.1	.	108.3	100.9	104.6
2015.04	6	23.7	.	105.6	220.1	162.8
2015.05	6	22.7	.	99.4	79	89.2
2015.06	6	22.5	.	98.1	92.4	95.2
2015.07	6	22.2	.	97.4	114.3	105.9
2015.08	7	21.5	.	94.8	71.7	83.3
2015.09	7	21.5	.	94.8	103.3	99.1
2015.10	7	21.7	.	95	83.9	89.5
2015.11	7	21.6	.	94.5	97.3	95.9
2015.12	7	21.5	.	94.4	64.4	79.4
2016.01	7	21.2	-3	101.3	152.5	126.9
2016.02	7	21.2	-2.7	100.6	53.2	76.9
2016.03	7	21.2	-2.9	100	67.6	83.8
2016.04	7	21.5	-2.2	100.9	172.7	136.8
2016.05	7	21.6	-1	101.1	89.2	95.1
2016.06	7	21.5	-1	100.6	110.8	105.7
2016.07	8	21	-1.2	99.8	73.4	86.6
2016.08	8	21.1	-0.5	99.2	53.2	76.2
2016.09	8	21.3	-0.3	99.8	73.4	86.6
2016.10	8	21.3	-0.4	99.4	56.1	77.8
2016.11	8	21.1	-0.5	98.1	118	108
2016.12	8	21.5	0	99.2	179.9	139.5
2017.01	8	22.2	1	101.2	272.9	187
2017.02	8	22.4	1.2	99.3	92.6	95.9
2017.03	8	22.8	1.6	100	106	103
2017.04	8	22.9	1.4	99.9	132.8	116.3
2017.05	8	23	1.4	100.2	74.3	87.3
2017.06	8	23.3	1.8	100.5	82.8	91.7
2017.07	8	23.5	2.5	99.7	68.2	84
2017.08	8	23.6	2.5	100.4	96.2	98.3
2017.09	8	23.5	2.2	100.3	71.9	86.1
2017.10	8	23.5	2.3	99.9	56	78
2017.11	8	23.6	2.6	99.3	64.6	81.9
2017.12	8	23.5	2	99.4	81.6	90.5

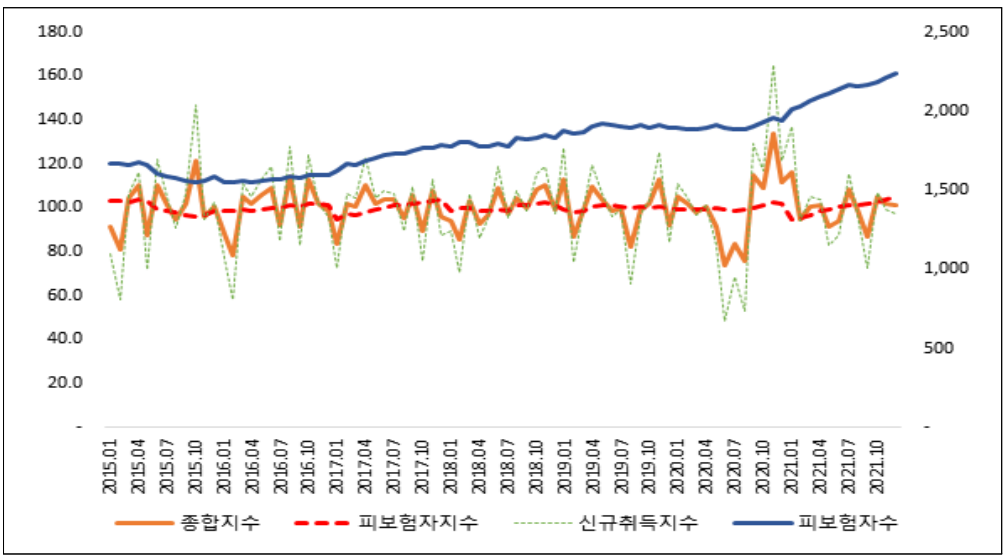
구분	LQ 순위	피보험자 비중	전년대비 피보험자 비중 변화(%P)	피보험자지수	신규취득지수	종합지수
2018.01	8	23.2	1	127.7	315.9	221.8
2018.02	8	22.9	0.6	126.6	63.6	95.1
2018.03	8	22.4	-0.4	122.2	69.5	95.9
2018.04	9	21.8	-1	117.7	119.2	118.4
2018.05	9	21.7	-1.3	117	99.3	108.2
2018.06	10	17.1	-6.3	87.4	101.3	94.3
2018.07	10	16.6	-6.9	84.6	77.5	81
2018.08	10	16.6	-7	84.3	31.8	58
2018.09	10	16.5	-7.1	83.8	67.5	75.7
2018.10	10	16.3	-7.2	83.1	71.5	77.3
2018.11	10	16.2	-7.4	83.1	111.3	97.2
2018.12	10	16.2	-7.3	82.6	71.5	77
2019.01	10	16.1	-7.1	101.9	162	131.9
2019.02	10	16.1	-6.8	102.1	107.1	104.6
2019.03	10	16	-6.4	101.7	109.8	105.8
2019.04	10	15.9	-5.9	101.2	118.1	109.7
2019.05	10	15.7	-6	100.5	43.9	72.2
2019.06	10	15.7	-1.4	100	82.4	91.2
2019.07	10	15.6	-1	99.8	118.1	109
2019.08	10	15.7	-0.9	99.8	82.4	91.1
2019.09	10	15.7	-0.8	99.6	123.6	111.6
2019.10	11	15.5	-0.8	98.7	120.8	109.7
2019.11	10	15.4	-0.8	98	49.4	73.7
2019.12	11	15.2	-1	96.7	82.4	89.5
2020.01	11	15.2	-0.9	119.5	135	127.3
2020.02	12	14.7	-1.4	115	84	99.5
2020.03	11	14.6	-1.4	114.4	66	90.2
2020.04	13	13	-2.9	97.3	117	107.2
2020.05	13	12.9	-2.8	97.3	81	89.1
2020.06	13	12.8	-2.9	96.2	27	61.6
2020.07	13	12.6	-3.1	95.2	87	91.1
2020.08	13	12.5	-3.1	95	90	92.5
2020.09	13	12.5	-3.2	95	147	121
2020.10	13	12	-3.5	91.5	120	105.7
2020.11	13	12.1	-3.3	91.9	126	108.9
2020.12	13	12.1	-3.2	91.7	120	105.9
2021.01	13	12.2	-3	94.9	131.5	113.2
2021.02	13	12.4	-2.3	97.1	98.3	97.7

구분	LQ 순위	피보험자 비중	전년대비 피보험자 비중 변화(%P)	피보험자지수	신규취득지수	종합지수
2021.03	12	12.3	-2.3	97.5	90.6	94.1
2021.04	12	12.3	-0.7	97.9	79.1	88.5
2021.05	12	12.3	-0.6	97.7	63.8	80.8
2021.06	12	12.3	-0.5	97.3	104.7	101
2021.07	11	12.7	0.1	101.5	222.1	161.8
2021.08	11	12.8	0.3	102.5	108.5	105.5
2021.09	11	12.9	0.4	103.3	84.3	93.8
2021.10	11	12.9	0.9	103.3	65.1	84.2
2021.11	12	12.9	0.8	103.9	68.9	86.4
2021.12	13	12.7	0.7	103.1	83	93

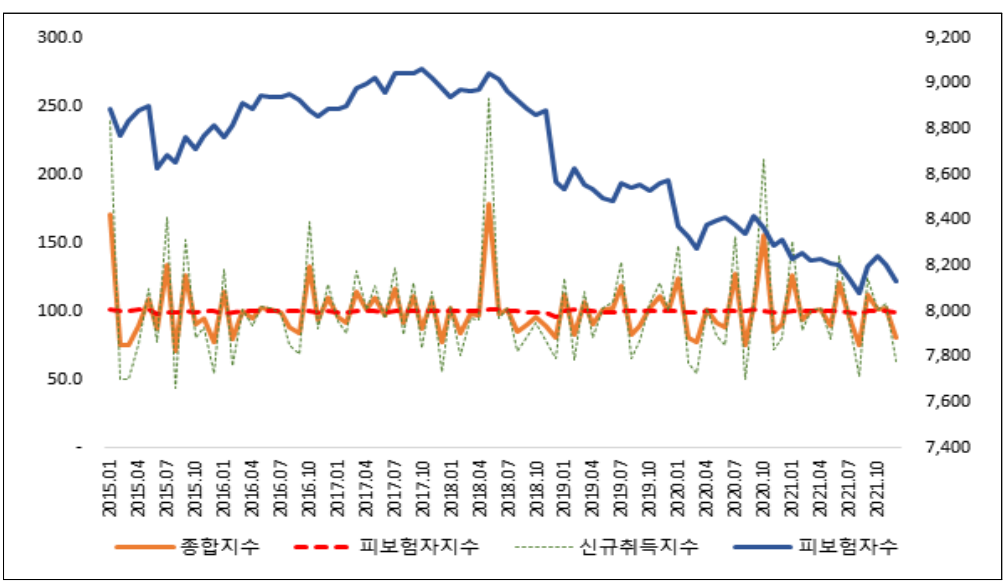


[그림 4-9] 군산지역 자동차산업 고용지수 및 피보험자

다음은 지역내 자동차산업의 피보험자수 비중이 높은 지역인 김제시와 완주군의 고용지수의 추이를 나타낸 그림이다.



[그림 4-10] 김제시 자동차산업 고용지수 및 피보험자 추이



[그림 4-11] 완주군 자동차산업 고용지수 및 피보험자 추이

우선 김제시 지동차산업의 경우 군산 GM공장 폐쇄 시점인 2018년에 피보험자수나 고용종합지수에 관련 영향을 받지 않은 것으로 나타났다. 반면 완주군의 경우 군산시의

경우와 비슷한 형태를 보이는데, 고용지수와 피보험자수는 시차를 두고 영향을 받는 것으로 해석할 수 있다. 즉 군산 GM공장 폐쇄 시점에서 3개월 지난 시점인 2018년 8월 고용보험 신규취득지수가 100.0 아래로 떨어져 고용의 활동성이 둔화되었으며, 고용 종합지수는 신규취득지수와 동행성을 보이는 것으로 나타났다. 2018년 12월 피보험자수도 급격히 감소한 것으로 나타났다.

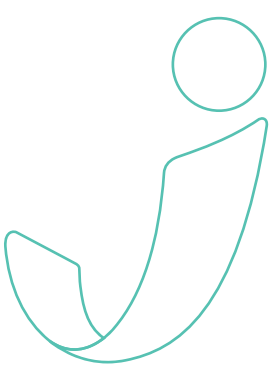
이러한 결과를 바탕으로 본 연구에서는 고용위기지역 지정 전에 고용지수를 통해 지역 산업 고용위기를 선제적으로 감지할 수 있다는 것을 확인하였다. 따라서 지역에서는 산업별 고용상황을 모니터링함으로써 산업과 고용의 활동 위축시 선제적 조치가 취할 수 있도록 정책을 마련해야 한다. 또한 특정지역의 위기가 관련 산업이 주로 입지한 주변지역에 시간차를 두고 영향을 미칠 수 있기 때문에 해당지역 뿐만 아니라 인근 지역에 대한 대응책 마련도 필요함을 시사하고 있다.

전라북도는 군산시가 고용위기지역으로 지정된 이후, 자동차산업의 위기가 인근 김제, 익산, 완주지역으로 확산될 것으로 예측하고 고용부 공모사업인 고용위기선제대응패키지 지원사업에 선정되어 2020년부터 이들 지역의 위기기업과 위기근로자를 지원하고 있다.

제5장

결 론

1. 연구의 요약
2. 연구의 의의 및 한계



제5장 결 론

1. 연구의 요약

1997년 외환위기 이후 글로벌 위기에 선제적으로 대응하고 적재적소에 필요한 정책을 추진하기 위해 국가조기경보시스템을 구축하여 운영 중이다. 국가조기경보시스템은 외환, 금융, 원자재, 고용, 부동산시장 등 부문별로 경제위기 발생 가능성을 사전에 발견하고 모니터링 할 수 있는 종합적인 위기관리체계이다. 이 시스템은 금융위원회, 금융감독원, 국제금융센터, 한국석유공사, 산업연구원, 한국노동연구원 및 국토연구원 등 관계부처-유관기관 협동사업으로 운영되고 있다.

글로벌 공급망의 복잡화, 불확실한 국내외 경기 등에 대응하기 위해 지역차원에서도 경제위기대응시스템을 마련할 필요가 있다. 지역의 경제위기대응시스템은 충남에서 선제적으로 구축하고 운영하고 있으며, 경기, 서울 등 타지역에서도 관심을 받고 있다. 특히 지역산업위기에 따른 지역고용의 불안정성, 코로나 팬데믹 이후 지역경제에서 상당한 부분을 차지하고 있는 소상공인의 경제활동이 위축되었으며, 주택가격 급등으로 인한 가계부채 부담과 글로벌 경제의 불확실성으로 인한 지역 중소기업의 경영상 어려움을 겪고 있다. 그러므로 지역차원에서 도내외 경제상황의 변화를 상시 점검하고 지역경제 위기에 선제적으로 대응하기 위한 지표의 구축과 이를 기반으로 하는 모니터링이 요구된다.

정부에서는 지역산업의 위기에 대한 대응으로 산업위기대응특별지역 지정, 고용위기지역 지정을 통해 지역 산업과 고용에 적극적으로 대응하고 있지만 지역경제 위기에 대한 사후적 지원이기 때문에 지역의 경제위기 신호를 사전에 감지함으로써 피해를 최소화하고 적절한 지원을 통해 회복력을 강화할 필요가 있다.

전라북도에서는 도내외 경제의 불확실성에 대응하기 위한 노력으로 지역경제지표를 통해 경제동향과 파악하고 점검 및 모니터링을 수행해왔다. 그러나 이러한 접근은 지역경제 전반에 걸친 모니터링이기 때문에 경제위기를 신속하게 판별하기 어려운 상황으로 지역경제 위기를 간단하면서도 신속하게 파악하기 위한 진단 지표가 필요하다. 본 연구는 전북경제 시스템 구축을 위한 기초 연구로 지역산업 고용위기 모니터링을 위한 지표를

개발하고, 도내 시군의 업종별 고용위기 상황에 적용해보았다.

본 연구는 전라북도 중장기 경제정책 수립방안 연구 2차년도 과제 중 하나인 전북 경제위기 진단지표를 구축하고 분석하는 연구이다. 주요연구내용은 경제위기 관련 문헌을 검토하고 경제위기 진단 관련 선행연구를 검토한다. 그리고 전북지역 산업 및 고용구조 분석을 수행 한 이후, 지역산업 고용위기 모니터링을 위한 지표를 탐색하고 구성한다. 마지막으로 시군별 업종별 고용위기 종합지수를 측정하고 적용·분석함으로써 지표활용의 가능성을 모색하였다.

연구결과를 요약하면 다음과 같다.

특정 지역에 집중된 특정 산업의 위기는 해당 지역경제에 매우 큰 어려움을 야기할 수 있으며 정부는 지역 단위에서 자력으로 극복하기 쉽지 않다는 점에서 국가 단위에서 정책적으로 해당 “지역단위”로 “특별대응”을 하고 있다. 지역경제 위기에 대응하기 위해 정부에서 현재 운용중인 제도로는 산업통상자원부 ‘산업위기대응특별지역’, 고용노동부 ‘고용위기지역’, 중소벤처기업부 ‘중소기업특별지원지역’이 있다.

그러나 정부차원의 위기지역 지원제도는 위기가 발생한 이후의 사후적 지원만으로 기대만큼 위기를 극복하는데 자원과 예산이 많이 필요할 수 있다. 오히려 위기를 사전에 위기신호를 감지할 수 있도록 고용위기 모니터링 지표를 구축하고 분석하였다.

기초(시군구)단위 및 산업소분류까지 자료 제공이 가능한 고용보험통계를 활용하여 분석하고자 한다. 고용보험통계는 고용보험을 적용하는 사업장에 속한 임금근로자의 정보 파악을 위해 집계되는 행정자료이다. 고용보험통계는 전체 노동시장 내 고용 현황을 적확하게 묘사하지 못한다는 한계가 있지만 전수조사 자료이기 때문에 응답신뢰도가 높고 비교적 정확한 고용변동 정보를 제공한다는 점에서 활용가능한 고용관련 통계 중에서 활용성이 높다. 또한 정보 제공의 범위가 지역별, 산업별로 범위기 넓기 때문에 지역고용의 변동을 세밀하게 관찰할 수 있다.
고용위기 모니터링 지표 활용변수는 노동투입 패턴과 고용보험통계 상의 변화를 고려하여 고용유지지원금, 피보험자수, 사업장 수 등을 후보로 정리하였다. 고용유지지원금 지급건수는 2018년 5월 GM군산공장 폐쇄 이후 급격히 증가하다 2019년 말 점차 감소하였고, 2020년 초 코로나19 위기 이후 급격히 증가추세를 보이고 있다. 특이할만한 점은 코로나19 이후 전염병 확산에 대한 우려로 대면 경제활동이 위축된 결과 고용유지지원금

지급인원 수도 기하급수적으로 증가했다는 점이다.

산업·고용위기지역으로 지정된 군산지역 피보험자수 변화를 살펴보면 조선업은 2016년 말 피보험자 수가 급격히 감소하였으며, 자동차산업의 경우 2018년 5월 이후 피보험자 수가 급격히 감소하였다. 군산지역 자동차산업 및 조선업 피보험 상실자수 추이를 살펴보면 조선업의 경우 2015년 1월부터 2017년 7월까지 2년 6개월에 걸쳐 위기상황이었던 것으로 나타났으며, 자동차산업의 경우 2018년 7월에 피보험 상실자수가 급격히 증가하였다.

고용보험 성립 사업장은 2016년 3월 이후 점차 감소하는 추세를 보이다 2019년 1월 이후 점차 증가하는 추세를 보이고 있고, 피보험 신규취득자수는 2015년 7월 이후 점차 감소하다가 2019년 9월 이후 증가하는 양상이었으나 코로나19 이후 신규취득자수가 꺾이고 있고 고용보험 성립 사업장수 증가율을 살펴보면 2015년 1월부터 2018년 5월까지 양의 값(+)을 보이다가 2018년 5월 이후에 둔화되는 양상이다.

고용위기 모니터링 지표 구축에 활용하기 위한 고용보험통계 부문은 앞 절에서 제시한 바와 같이 고용유지지원금, 피보험자, 사업장 등 3가지로 구분된다. 본 연구에서 지역고용위기 모니터링을 위해 활용하는 자료는 한국고용정보원 고용보험DB 자료로 지역(시도, 시군구)이나 업종별(산업 대분류, 중분류, 소분류) 패널데이터로 구축이 가능하다. 지역의 주력산업 위기와 관련한 고용위기를 모니터링하기 위해 제조업만을 분석대상으로 하였다. 또한 분석 자료의 기간은 전북지역의 산업·고용위기 상황을 모두 고려하기 위해 현대중공업 가동중단과 GM 군산공장 폐쇄 기간 전후기간인 2015년 1월부터 2021년 12월로 설정하였다.

조선업과 자동차산업 위기를 겪으며 산업·고용위기 지역으로 지정된 군산의 사례를 바탕으로 지수활용의 가능성을 제시하였다. 먼저 조선업 고용위기 모니터링 지표 분석결과 2017년을 전후로 고용보험 신규취득지수와 피보험자 지수와 종합지수를 검토해 보면 2016년 8월 고용보험 신규취득지수가 49.7을 기록하며 종합지수는 수가 큰 폭으로 감소함(74.4)에 따라 1년 전부터 조선업의 위기가 감지되었음을 확인하였다. 자동차산업 고용종합지수는 2018년 5월부터 2020년 7월까지 100미만의 값을 보여 해당산업이 악화상황임을 확인할 수 있다. 전년대비 피보험자 비중감소는 2016년 초반부터 서서히 나타나기 시작했다. 이는 자동차산업 고용보험 신규취득지수로도 확인할 수 있는데, 2016년 9월 전후 100이하의 값을 보이고 종합지수 또한 감소하였다.

마지막으로 지역내 자동차산업의 고용비중이 높은 김제와 완주지역의 고용위기 종합지수를 살펴보았다. 김제시 지동차산업의 경우 군산 GM공장 폐쇄 시점인 2018년에 피보험자수나 고용종합지수에 관련 영향을 받지 않은 것으로 나타났다. 반면 완주군의 경우 군산시의 경우와 비슷한 형태를 보이는데, 고용지수와 피보험자수는 시차를 두고 영향을 받는 것으로 해석할 수 있다. 즉 군산 GM공장 폐쇄 시점에서 3개월 지난 시점인 2018년 8월 고용보험 신규취득지수가 100.0 아래로 떨어져 고용의 활동성이 둔화되었으며, 고용 종합지수는 신규취득지수와 동행성을 보이는 것으로 나타났다. 2018년 12월 피보험자수도 급격히 감소한 것으로 나타났다.

이러한 결과를 바탕으로 본 연구에서는 고용위기지역 지정 전에 고용지수를 통해 지역산업 고용위기를 선제적으로 감지할 수 있다는 것을 확인하였다. 따라서 지역에서는 산업별 고용상황을 모니터링함으로써 산업과 고용의 활동 위축시 선제적 조치가 취할 수 있도록 정책을 마련해야 한다. 또한 특정지역의 위기가 관련 산업이 주로 입지한 주변지역에 시간차를 두고 영향을 미칠 수 있기 때문에 해당지역 뿐만 아니라 인근 지역에 대한 대응책 마련도 필요함을 시사하고 있다.

2. 연구의 의의 및 한계

본 연구는 지역산업 고용위기를 사전적으로 모니터링하기 위한 고용위기 종합지표를 구축하고 분석하였다. 특히 그동안 지역고용 상황을 점검하기 위해 반기별 자료인 지역고용조사 시의성과 정확성을 충족하고 있는 고용행정통계인 고용보험통계를 사용하였다. 또한 지역고용위기지역 지정 기준만으로는 감지할 수 없는 사전적 위기신호를 파악하기 위해 LQ지수, 고용집중도, 피보험자수, 고용보험 신규취득자수, 피보험자수 증감률, 신규취득자수 증감률 등을 다각도로 검토하였다. 이러한 자료를 이용하여 고용위기 종합지수를 구성하였으며, 고용위기 종합지수를 통해 고용위기 발생 6개월 전, 1년 전부터 위기상황을 감지하였다. 지역 산업 고용집중도가 유사한 지역의 경우 한 지역에 위기가 발생했을 때, 3개월이라는 시간차를 두고 다른 지역에도 고용위기가 전이되는 것으로 나타났다.

위와 같은 연구결과에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 한계점을 지닌다.

첫째, 본 연구의 주요 목적인 경제위기 진단 지표를 작성함에 있어 자료의 한계로 인해 시군지역의 특성을 반영하여 분석할 수 있는 지표를 작성하지 못하였다. 이 부분은 향후 시군지역의 특성을 반영할 수 있는 지표를 개발함으로써 보완할 수 있을 것으로 판단된다.

둘째, 경제위기 진단지표 체계를 구축하였음에도 불구하고 지표의 해석에 있어 위기 수준을 판단하는 기준을 명확히 하지 못하였다. 지역의 여건과 상황 등이 시간이나 전문가 별로 체감하는 기준이 다르기 때문에 정량적 측정만으로 위기상황을 판단하는 것은 어려운 실정이다. 이 부분은 향후 전문가 인식조사를 통해 정성적 기준을 제시함으로써 보완할 수 있을 것으로 판단된다.

이러한 한계점에도 불구하고 본 연구에서는 기존에 지역경제 모니터링에서 나아가 위기상황을 단순하면서도 신속하게 판단할 수 있는 근거지표를 제시하였다는 점에서 의미가 있다. 또한 지역경제 위기 상황에 대한 지역의 경제적 탄력성 분석을 통해 전라북도와 도내 시군의 경우 위기에 따른 반응성과 회복성 등을 분석하였다. 이는 위기 상황에서 전라북도와 시군이 정책과 예산 투입 등에 있어 선택과 집중의 근거로 활용할 수 있을 것이다.

본 연구 결과를 바탕으로 총괄적인 고용위기 지표체계에 대한 논의가 이루어졌으며 향후 지역-산업별 고용위기 발생 직후를 포착할 수 있는 지수화 작업이 보완되길 기대한다.

참 고 문 헌

REFERENCE

고용노동부. (2020). 고용위기지역 지원 제도.

강수돌. (1998). 세계화 시대, '고용위기'의 현황과 대응. 경영연구, 17(1), 119-144.

김승택, 임상훈, 박희준, 김기호 & 장동구. (2006). 노동시장 조기경보시스템(EWS) 지표 개발연구. 한국노동연구원.

김수진, 박성근 & 양준석. (2020). 빅데이터와 고용행정DB를 이용한 지역-산업 고용 위기 모니터링 지표체계 연구. 한국고용정보원.

박명수. (2011). 최근 글로벌 경기침체의 우려와 고용정책 시사점. 한국고용정보원.

박성익, 김종한, 류장수, 고영우, 이근호 & 권지언. (2019). 고용위기지역 및 특별고용지원업종 지정개선. 경성대학교 산학협력단·한국지역고용학회.

신종각, 김기호 & 노용환. (2007). 노동시장조기경보모형: 단기예측모형을 중심으로. 한국고용정보원.

이두희. (2019). 산업위기대응특별지역 지정 관련 정량적 기준 검토. 산업연구원.

주무현, 이상호, 신서하 & 오윤석. (2018). 고용위기지역 지정 제도 개선 방안 연구. 한국고용정보원.

산업통상자원부. (2018). 지역경제 회복을 위한 2단계 지원정책.

이용우, 윤양수, 최영국, 최선주 & 정옥주. (2003). 지속가능한 국토개발지표 설정에 관한 연구. 안양: 국토연구원.

이종규. (2000). 경제위기 : 원인과 발생과정. 한국은행 금융경제총서 제2호.

'보령 주포제2농공단지' 중소기업특별지원지역 신규지정. (2021.12.31.). [중소벤처기업부 보도자료]. https://www.mss.go.kr/site/smba/ex/bbs/View.do?cbIdx=86&bcIdx=1030943

법제처 국가법령정보센터. www.law.go.kr

통계청 국가통계포털. kosis.kr

한국무역협회 K-stat. stat.kita.net

SUMMARY

Formulating a Mid- to Long-Term Economic Policy for Jeollabuk-do II : Part 2. Developing and Analyzing Diagnostic Indicators for Better Employment Crisis Management

Soo-Eun Kim · Minkyoung Kim

1. Study Objectives and Method

▌Research background and purpose

○ Another goal for Part 2 of the program to formulate Jeollabuk-do's mid- to long-term economic policy is to develop and evaluate diagnostic indicators for potential economic crises. For this part of the study, we reviewed the academic literature on economic crisis, focusing on crisis diagnosis. Informed by these previous studies, we analyzed Jeollabuk-do's industrial and employment structures and developed indicators to monitor for signs of employment crisis in local industries. Lastly, we applied this employment crisis composite index to each city/county broken down by industry, to evaluate the validity of the proposed diagnostic indicators.

▌Scope and Methods of Research

○ This study's source data used to monitor regional employment crises came from the Korea Employment Information Service's employment insurance database; these datasets can be constructed as panel data broken down by region (province, city, county and district) and by industry (division, group and class). As a test case of monitoring employment crisis in key industries, we conducted an analysis of the manufacturing sector. Both industrial and employment crises were considered, over the period from January 2015 to December 2021, the period

before and after Hyundai's suspension of operations and the closure of GM's Gunsan plant.

2. Conclusion and Policy Suggestion

○ To take into account areas not directly covered by the designation criteria, we analyzed industrial concentration more broadly, using the number of people with employment insurance as an auxiliary indicator.

○ The resulting composite index was evaluated by applying it to the test case of Gunsan City, which was designated as an industrial and employment crisis area following problems in shipbuilding and car manufacturing. First, we analyzed the diagnostic indicators developed to monitor employment crisis in shipbuilding by considering the numbers of newly acquired employment insurance policies, along with the number of people with employment insurance and the composite index around 2017. Using this information retrospectively, the number of newly acquired employment insurance policies and the composite index would have plummeted to 49.7 and 74.4, respectively, as early as August 2016, which could, in principle, have allowed them to detect the upcoming shipbuilding crisis a year in advance. The employment composite index for the automotive industry hovered below 100 from May 2018 to July 2020, reflecting the industry's worsening situation. A year-on-year decrease in the employment-insured proportion of the population started in early 2016, leading to an employment index value below 100 for the automotive industry from around September 2016, in addition to a corresponding decline in the overall composite index.

Key Words Economic Crisis Management, Employment Crises, Economic Policy, Diagnostic Indicators

기획연구 2022-02

전라북도 중장기 경제 정책 수립 방안 연구 Ⅱ

: 제2편 전북 고용위기 진단지표 구축 및 분석 연구

발 행 인 | 권 혁 남

발 행 일 | 2022년 9월 30일

발 행 처 | 전북연구원

55068 전북 전주시 완산구 콩쥐팥쥐로 1696

전화: (063)280-7100 팩스: (063)286-9206

ISBN 978-89-6612-444-2 95320 (PDF)

본 출판물의 판권은 전북연구원에 속합니다.

OPEN
출처표시 상업용금지 변경금지
공공누리 공공저작물 자유이용허락

jthink 전북연구원

55068 전라북도 전주시 완산구 콩쥐팥쥐로 1696
Tel 063. 280. 7100
Fax 063. 286. 9206

www.jthink.kr

95320
9 788966 124442
ISBN 978-89-6612-444-2 (PDF)