

i-KIET 산업경제이슈

제 46 호
| 2018-06 |
2018.3.29.

산업위기지역 대응을 위한 특별기금 도입 방안

최근 조선산업의 위기와 한국GM의 군산공장 폐쇄 결정 등 해당 지역의 산업구조조정 문제는 지역경제 위기로 직결

현재의 '산업위기대응 특별지역' 지정 제도는 불시에 그리고 산발적으로 발생하는 위기 지역의 지역산업 구조조정 또는 산업전환에 필요한 자원 확보에 한계

지역경제 위기를 빠르게 수습할 수 있는 골든타임에 효과적인 재정지원을 하기 위해 (가칭) '지역부흥기금'을 조성하여 활용할 필요

지역부흥기금은 지자체 중심으로 조성하는 방식과 중앙정부가 중심이 되어 조성하는 방식을 고려할 수 있음.

- 지자체 방식은 불황대비기금이나 지역성과연계채권, 관련 산하 공공기관 공동 투자 등으로 기금을 조성
- 중앙정부 방식은 정부출연이나 기존 기금 출자, 지역상생발전기금이나 대기업의 사내유보금 일부 출자, 공공기관 공동 출자, 민간기관과 은행 공동 투자 등을 통해 기금을 조성

기금은 갑자기 발생한 '산업위기대응 특별지역'에 필요한 산업구조조정과 지역산업 부흥의 추진 동력으로 활용

- 단기적으로는 '산업위기대응 특별지역'에 지원하는 경영안정자금 용자 확대나 이자율 우대 지원에 투입
- 장기적으로는 새로운 산업의 육성을 위한 산업기반시설의 확충 및 투자유치를 위한 지원에 사용

요약

주력산업의 쇠퇴와 구조조정, 지역경제 위기로 파급

최근 조선산업의 위기와 한국GM의 군산공장 폐쇄 결정 등 갑작스러운 산업구조조정의 문제는 해당 지역의 지역경제 위기로 직결

- 장기적으로는 1970년대부터 산업공단으로 조성된 남동임해 지역(포항-울산-부산-창원-여수-영암-군산 등)이 한국형 ‘러스트 벨트⁰¹⁾’를 형성할 가능성

주력산업이 집중되어 있는 러스트 벨트는 관련 산업 또는 기업의 구조조정이 발생할 경우 해당 지역의 경제위기로 파급

- 특정 지역에 특화된 주력산업은 해당 지역에서 차지하는 고용 비중이 높아 산업위기가 발생하면 지역 전체의 노동시장에 심각한 위협 요인으로 작용

우리나라는 지난 40년 동안 ‘본사는 수도권, 공장은 지역’이라는 산업입지구조가 고착화되어 주력산업의 노후화 및 공장의 해외이전으로 지역산업의 구조조정이 갑자기 발생할 가능성에 대비할 필요

- 최근 조선산업의 구조조정으로 울산, 거제, 창원, 통영, 영암, 해남, 군산 지역이 차례로 위기에 봉착(조선산업의 위기가 시작된 2015년에 이미 해남군의 지역 내 사업장 휴폐업 증감률은 24.4%)

특히, 지역 의존도가 높은 특정 글로벌기업의 공장과 생산시설의 구조조정이 발생할 경우 해당 지역 경제위기로 확산될 가능성

- 최근 한국GM의 군산·창원 공장 생산량 감축과 LG전자의 이전으로 인한 해당 지역의 위기가 대표적인 사례

01) 러스트 벨트(Rust Belt, 녹슨 지역)는 미국의 중서부와 북동부 지역의 일부 영역으로 과거 미국을 대표하는 공업지대였지만, 미국의 제조업이 몰락해가면서 지역경제가 점차 쇠퇴. 러스트 벨트에 해당되는 주는 펜실베이니아, 웨스트버지니아, 오하이오, 인디애나, 일리노이 등이며 1870년대부터 1970년대까지 약 100년 동안 미국 산업의 중심지로 역할.

표 1] 주요 조선·자동차 산업 밀집지역과 해당 지역 휴폐업체 증감률

| 시·도 | 시·군·구 | 조선·자동차 산업 종사자 비중(2015년) | 휴폐업 증감률 ¹⁾ (%) |
|-------|-------------------|-------------------------|------------------------------|
| 울산광역시 | 동구 | 51.8 | 9.6 |
| 전라남도 | 영암군 | 40.5 | 13.8 |
| 경상남도 | 거제시 | 37.0 | 8.1 |
| 경상남도 | 통영시 | 19.0 | 1.0 |
| 전라남도 | 해남군 | 13.7 | 24.4 |
| 경상남도 | 고성군 | 13.6 | 3.8 |
| 전라북도 | 완주군 | 10.6 | 1.0 |
| 부산광역시 | 영도구 | 6.6 | 13.6 |
| 경상남도 | 사천시 | 6.6 | 6.6 |
| 전라북도 | 군산시 ²⁾ | 5.1 | 10.2 |
| 울산광역시 | 울주군 | 3.3 | 22.3 |
| 경기도 | 화성시 | 2.7 | 1.2 |
| 경기도 | 평택시 | 2.0 | 5.4 |

자료 : 통계청.

주 : 1) 휴폐업 증감률은 2015년과 2014년의 휴폐업 사업체 수를 비교한 증감률.

2) 군산시의 휴폐업 증감률은 2016년 대비 2017년, 국민연금 내부자료.

지역산업 구조조정, 신속 대응 패키지형 지원 프로그램 필요

본사와 연구개발 기능이 있는 수도권과는 달리 공장제조에만 의존하는 지역 주력산업의 산업 역량은 언제든지 공장을 해외로 이전할 수 있어 구조조정에 취약

- 특히 주력산업의 대기업 공장이 많이 입주해 있는 러스트 벨트 지역은 대규모 구조조정의 위험에 노출

한국형 러스트 벨트에는 소프트웨어 기능(예, 디자인과 설계)이나 ICT산업이 부족하여 산업 전환이나 구조전환에 한계

- 해당 지역에 산업위기 발생 시, 산업구조의 전환을 위해 소프트웨어를 포함한 중장기 대책이 필요

단기적으로는 산업구조조정과 지역경제 위기 극복을 위해 관련 기업, 근로자, 연관산업 및 기업의 신속한 구조전환을 위한 지역전략과 재원이 필요

- 지역산업의 구조조정에 대한 경험이 풍부한 유럽⁰²⁾과 미국은 이미 30년 전에 구조전환 관련 기금을 마련하여 10년 장기계획으로 구조조정 프로그램 운영
- 지역산업 구조조정에 대해 신속히 대응하기 위한 패키지형 지원프로그램으로 우리 정부도 지난해 ‘산업위기대응 특별지역’ 지정 제도를 마련하였으나, 예산은 아직 미확정

산업구조조정에 따른 경제위기와 고용위기는 노후화된 대기업 공장 중심의 한국형 러스트 벨트 지역에서 예고 없이 갑자기 일어날 수 있어 신속한 대응이 중요

지역경제 위기 극복을 위해 관련 기업, 근로자, 연관산업 및 기업의 신속한 구조전환을 위한 특별지원이 수반되어야 할 필요

- 하지만 현행 제도 아래서는 각 부처별로 사업이 나누어져 있고 신속한 처리를 위한 예산확보도 문제

또한, 여러 부처의 패키지 형태 지원이 필요하지만, 각 부처의 예산은 이미 확정되어 있고, 긴급한 상황에 대비한 예산확보는 매우 어려움.

- 예를 들어, 노동부의 ‘특별고용지원/고용위기지역’, 국토부의 ‘도시재생사업’ 등 관련 사업은 이미 그해 예산이 확정되어 있어 갑자기 산업구조조정이 발생한 위기 지역에 대한 긴급 예산 확보가 불가능

현 제도에서의 지원 사례로 2013년 중소 조선소 연쇄 파업 사태로 고용노동부는 ‘고용재난 지역’으로 통영시를 지정하여 약 169억원을 지원, 2009년 쌍용자동차 정리해고 사태에 평택시를 지정하여 약 1,100억원 지원

- 하지만 장차 구조조정 위기가 러스트 벨트 지역의 여러 곳에서 산발적으로 발생할 경우 현 제도에서의 예산 한계는 더욱 심각해질 것으로 예상

한국형 러스트 벨트와 같이 해당 지역의 산업생태계 시스템의 신속한 전환을 위해서는 패키지형 종합적 위기대응 프로그램으로 지원되어야 하나, 아직 관련 예산은 부족한 상황

- 지역산업의 신속한 구조조정을 위해 2017년 6월 제정된 ‘산업위기대응 특별지역’과 관련하여서는 아직 예산이 확정되지 않은 상황

02) 유럽의 경우, 유럽연합(EU) 기금 중 산업구조조정기금을 마련하여 1989~2008년에 걸쳐 20년간 운영.

적립식 보험 성격의 '산업위기대응지역 특별기금' 조성을 검토

갑자기 발생하는 지역산업의 구조조정과 지역경제 활성화를 위해서는 위기를 빠르게 수습할 수 있는 골든타임에 효과적인 재정지원을 하기 위한 재원 마련이 시급

- 갑자기 일어나는 산업구조조정 위기 대응을 위한 특별기금은 불의의 사고에 대비하기 위한 보험성 적립식 기금과 같은 방식으로 조성할 필요

지역의 산업구조 전환을 위해서는 해당 지방자치단체와 기업과 지역 산업계를 포괄하는 지역 노사정의 사회적 타협과 구조조정을 위한 거버넌스의 구성 및 재정지원이 필수불가결

관련 기금의 조성은 '보험'의 성격이 강하므로 '남북협력기금'과 같이 위기 발생 시 적극 대응할 기금으로 적립

조성된 '산업위기대응지역 특별기금'은 지자체와 노사정이 일치된 극복의지를 보이는 구조조정 지역에 대해 우선 지원

- 특별기금은 정부와 민간이 공동 출자하고 관련 지원분야와 연관된 다양한 형태의 출자 또는 투자처를 검토
- 1980년대 이후 산업구조조정 문제가 심각했던 유럽연합(EU)은 산업구조조정기금을 마련하여 20년(1989~2008년)에 걸쳐 운영하면서 지역의 산업구조조정을 지원(이후 지역발전기금으로 전환)

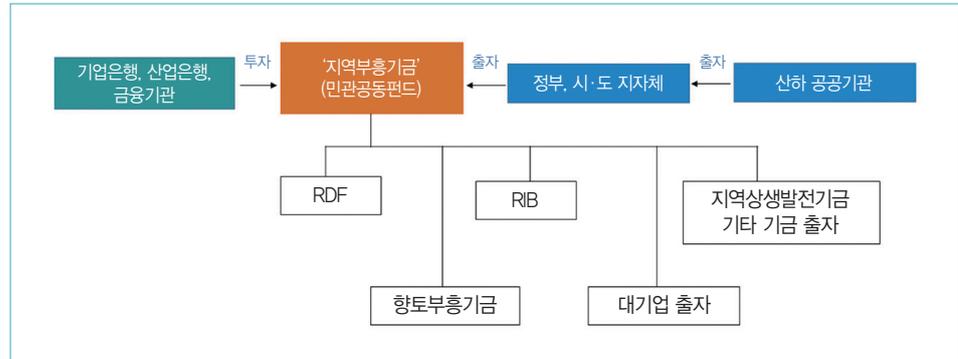
특별기금은 (가칭) 지역부흥기금(RRF, Regional Renaissance Fund)으로 활용하여 산업구조조정과 함께 지역경제 활성화 목적으로 활용

기금 조성은 지자체 중심 혹은 중앙정부 중심 방식을 고려

지역부흥기금은 두 가지 방식(two track), 즉 지자체 중심으로 조성하는 방식과 중앙정부가 중심이 되어 조성하는 방식을 검토

- 지자체 방식은 불황대비기금이나 지역성과연계채권, 관련 산하 공공기관 공동 투자 등으로 기금을 조성(지자체 책임성 강화)
- 중앙정부 방식은 정부출연이나 기존 기금 출자, 지역상생발전기금이나 대기업의 사내유보금 일부 출자, 공공기관 공동 출자, 기업은행과 산업은행 또는 민간기관과 은행 공동 투자로 기금을 조성

그림 1] 지역부흥기금의 구조



자료 : 이두희 외, 「지역별 산업역량분석을 통한 지역발전 전략: 산업경제통계권(ISA) 분석을 중심으로」, 산업연구원, 2017.

지자체가 조성할 지역부흥기금의 재원조달 방안은 미국 주정부가 운영하는 불황대비기금(RDF)⁰³⁾ 방식을 우선 고려

- 기금은 광역시도나 산업도시가 재정적 여유가 있을 때 지방재정의 일부(예컨대 2~15%)를 적립하여 조성
- 불황대비기금 조성에는 민간기업도 참여 가능하며 적립된 재원은 ‘산업위기대응 특별지역’에 바로 사용
- 실제로 지난해 경상남도는 위와 같은 목적으로 200억원 조성 계획을 세웠고, 현재 군산지역의 전라북도도 이러한 기금을 고려 중

지자체 방식의 두 번째 기금조성 방안은 지역성과연계채권(RIB, Regional Impact Bond)으로, 지자체가 중앙정부와 맺은 산업전환 사업 약정을 바탕으로 채권을 발행하여 시행하는 방안을 고려

- 산업위기를 맞은 지자체가 채권 발행을 통해 자금을 마련하여 1년 시행 후 성과가 있을 경우 중앙정부 지역부흥기금에서 추가로 자금을 지원(예, 구조조정 관련 해외 FDI 유치 프로그램 등)

⁰³⁾ 미국에서 활용하고 있는 불황대비기금(Rainy Day Fund)은 지자체(state)가 경기가 좋을 때 적립하며, 경기가 나쁠 때 사용하는 제도로, 적정한 한도를 정하여 자금을 관리(현재 48개 주가 시행 중). RDF는 일종의 저축이므로 적립금의 규모가 중요(2016년 기준 80억 8,000만 달러 적립). 주(州) 단위 RDF의 적정 수준은 주정부의 조세수입과 경제수준에 따르는데, 2013년 현재 25개 주는 RDF 적립금이 전체 지출예산의 5%가 채 안 되는 수준이며, 7개 주는 주정부 예산의 15%를 초과(<http://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/analysis/>)

- 중앙정부는 1년간 모니터링과 평가를 통해, 약속한 성과의 달성 여부에 따라 지역부흥기금에서 채권비용을 넘는 추가 자금을 지원

중앙정부 방식은 지역상생발전기금의 일부를 기금 조성 재원으로 활용하는 방안을 우선적으로 고려

- 지역상생발전기금의 일부(예컨대 10% 정도)를 중앙정부 ‘지역부흥기금’에 출자
- 지역상생발전기금은 수도권 시·도가 소비세의 일부를 출자하는 형식으로, 본사가 수도권에 위치하고 공장은 지방에 위치하고 있는 우리나라 기업구조의 특징을 고려할 때 적절한 측면

중앙정부 방식의 두 번째 방안으로 대기업의 사내유보금의 일부를 출자하는 방안도 고려할 수 있음.

- 사내유보금의 일부를 지역부흥기금에 출자하여 원금 상환을 보장하고 위기대응지역의 해당 공장이나 지역에 대해 우선 투자하도록 하되, 출자 기업에 대해 투자자금에 해당하는 조세감면 혜택

세 번째 기금 조성방안은 일본의 향토세(기부금)⁰⁴나 향토재생특별기금과 같이 ‘향토부흥기금’을 만들어 재원을 마련

마지막으로 지역의 산업위기나 고용위기와 관련된 정부기금의 일부분을 출자하거나 지역산업에 관련된 은행이 출자하는 방안도 가능

- 중앙정부 지역부흥기금의 경우, 정부(산업통상자원부), 기업은행 또는 산업은행, 산업부 및 관련 부처 산하 공공기관이 공동 출자
- 지자체 지역부흥기금의 경우, 광역 시·도, 산업도시(수원, 천안, 구미 등)의 산하 공공기관, 지역 관련 은행이 공동 출자

기금은 ‘산업위기대응 특별지역’의 위기 극복을 위해 활용

기금은 갑자기 발생한 ‘산업위기대응 특별지역’에 필요한 산업구조조정과 지역산업 부흥의 추진 동력으로 활용

⁰⁴ 일본은 2008년부터 ‘고향세’ 형태로 기부금을 내고 소득공제와 고향 특산품 선물 등으로 반대급부를 받는 제도를 운영 중이며 2016년 기준 약 3조원에 가까운 기부금을 조성. 우리나라는 문재인 정부 100대 과제에 이 제도가 포함.

- 단기적으로는 '산업위기대응 특별지역'에 지원하는 경영안정자금 용자 확대나 이자율 우대 지원에 투입
- 장기적으로는 새로운 산업의 육성을 위한 산업기반시설의 확충 및 투자유치를 위한 지원에 사용

기금의 효율적 사용을 위하여 '산업위기대응 특별지역' 내에 '사업다각화 종합지원센터'를 설치하여 정보 제공, 컨설팅 및 기술 지원

지역부흥기금(중앙정부, 지자체)과 해당 지자체(해당 시·도 또는 시·군·구)에서 출자하여 공공일자리 창출을 도모하는 '지역르네상스 협동조합(가칭)'을 설립, 근로와 직업교육의 병행을 통해 일자리 기회를 제공하는 방안도 검토

중장기적으로는 관련 지자체나 산업단지에 대한 해외투자나 신산업 유치, 연구개발(R&D) 및 그 성과의 조기 시장화 지원, 글로벌 가치사슬 참여 지원 등을 통해 지역산업 부흥을 도모

이 두 희

(연구위원·지역발전연구센터)
dhlee@kiet.re.kr
044-287-3054

 **KIET 산업연구원**

발행인·편집인 강두용 / 편집·교정 조계환

30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동

Tel: 044-287-3114 Fax: 044-287-3333 www.kiet.re.kr

본 자료는 산업연구원 홈페이지 www.kiet.re.kr에서도 항상 보실 수 있습니다.