

지역 고용 위기의 원인과 대응 : 경기도 5개 도시 사례*

권진우** / 정지이*** / 이슬****

어느 도시의 고용 시장이든 때때로 고용자 수가 감소하는 시기를 겪지만, 이러한 위기가 발생하는 양상이나 지방정부가 그 위기에 대응하는 방식은 도시마다 다르다. 기존의 정량 연구가 도시의 고용 위기 대응력과 연관성을 보이는 요인을 몇 가지 찾아내기는 했으나 그 요인이 개별 도시의 고용 위기 발생과 대응 과정에서 실제로 유의미한 작용을 하는지, 정량 연구가 제시하지 않은 숨겨진 다른 요인이 고용 시장의 안정성에 영향을 미치는지를 정성적으로 탐구한 연구는 드물다. 경기도 다섯 개 도시를 대상으로 실시한 이번 사례 연구는 그 빈자리를 채웠다. 이번 연구를 통해 급격한 인구 증가를 따르지 못하는 일자리 창출 속도, 산업단지 노후화, 제조업 위기 등으로 인해 도시의 경제 기반이 흔들렸고, 안정적인 고용 환경을 조성하려는 도시의 여러 노력은 상위 정부의 정책, 부동산 가격의 상승, 인근 도시의 대규모 개발 등 외부 힘에 의해 제한을 받았음을 확인했다. 이러한 발견은 수도권 규제 중심에서 탈피한 지역 상생 전략 마련, 행정구역의 경계를 허무는 개발 계획 수립 등 창의적인 정책 고안이 지역의 고용 시장을 안정적이고 회복탄력적으로 유지하는 데 필수적임을 시사한다.

주제어 _ 고용 시장 충격, 기업 이전, 인구 유출, 수도권 규제

* 본 논문은 경기연구원 보고서인 권진우·정지이·이슬(2021) 『지방정부의 고용 위기 대응 사례 비교 연구』의 일부 내용을 발췌하여 수정·보완한 것임을 밝힌다.

** 경기연구원 도시주택연구실 연구위원(제1저자, 교신저자)

*** 화성시청 도시디자인과 주무관(공동저자)

**** 연세대학교 도시공학과 석박통합과정(공동저자)

Causes of and Responses to Regional Employment Shock : Featuring Five Cities in Gyeonggi, South Korea*

Kwon, Jinwoo** / Jung, Jiie*** / Lee, Seul****

No local labor market is prone to employment shocks. Still, the level of response differs by market. Existing research suggest a few local characteristics as explanatory factors, but the extent to which these characteristics affect local labor markets is mostly left unknown. This qualitative examination of five cities in Gyeonggi-do has found that local employment shocks are in large part induced by sizable external forces including the upper governments' policy, the rise in real estate price, and the big development projects in nearby localities. Such forces are often much stronger than local factors, limiting local governments' resisting endeavors. This finding implies that a creative approach, such as a renewed balanced national development policy and a joint development project of adjacent cities, should follow to keep local labor markets resistant and resilient against employment shocks.

Key words _ Labor Market Crisis, Business Exodus, Population Outflow, Seoul Metropolitan Area Regulation

* This article is a revised version of Kwon, J., J. Jung, & S. Lee(2021). *A Comparative Study on the Local Governments' Response to Employment Shock*, Gyeonggi Research Institute.

** Research Fellow, Department of Urban Planning and Housing, Gyeonggi Research Institute(First Author, Corresponding Author)

*** Officer, Department of Urban Design, Hwaseong City Hall(Co-author)

**** Ph.D. Candidate, Department of Urban Engineering, Yonsei University(Co-author)

I. 서론

1. 배경과 목적

우리 사회는 고용 위기를 반복해서 경험했다. 1997년 우리나라가 IMF에 구제금융을 요청했을 때, 2007년 미국에서 비우량 주택담보대출 사태가 발생했을 때, 2020년 코로나 바이러스가 전 세계로 확산했을 때 국내 고용 시장은 급격히 위축됐다. 기업이 다른 지역으로 이전하는 경우 국지적 고용 위기가 발생하기도 했다. 이러한 다양한 고용 위기에 지역은 꽤 다르게 반응했고, 이에 대해 우리는 특정 지역이 대응력을 갖추었다거나 갖추지 못했다고 평가했다. 어떠한 요인이 지역의 위기 대응력을 결정하는지를 논한 국내 연구는 아쉽게도 개념적 접근에 머무르거나 정량적 상관관계를 제시하는 데 한정된 경우가 대부분이다. 정량적 상관관계를 보이는 요인을 지역이 실제로 주요한 위기 대응력 결정 요인으로 인지하는지 - 즉, 지역에 위기가 발생하고 지방정부가 그에 대응하는 과정에서 실질적으로 큰 역할을 하는 요인은 과연 무엇인지 - 를 다룬 연구는 드물다. 그나마 존재하는 일부 연구 역시 시도 단위 연구에 국한된 측면이 강하다. 본 연구는 문헌에서 보이는 이러한 틈을 시·군 단위 사례 연구를 통해 메우려고 시도했다. 사례 도시의 고용 시장과 그를 둘러싼 위기 대응책 시행 과정을 살펴봄으로써 기존의 이론적 제안에서 한 발자국 더 나아간 실증적 담론을 제시하는 것을 목표로 삼았다.

2. 이론적 고찰

위기에 관한 논의는 위험을 어떻게 인지하는가에서 시작한다. 과거에는 자연적 원인에 의한 위험이 대부분이었고 사람이 이를 발생시키거나 통제할 수 있다고 여기지 않았지만, 사회가 발전하면서 위험의 생산이나 저감에 사람이 관여할 수 있다고 여기기 시작했다(Giddens and Pierson 1998; Giddens 1999). 사고의 원인을 사회가 어느 정도 관리할 수 있다고 보는 관점은 위험이 사회에 표출되는 형태를 논하는 여러 이론의 기반을 제공한다. 위험을 일으키는 여러 원인이 우연히 겹치면서 사고를 발생시킨다는 스위스치즈이론, 위험을 일으키는 원인이 단계적으로 발생하면서 사고로 이어진다는 사고연쇄반응이론, 조직을 제대로 관리한다면 사고는 예방할 수 있다는 고도신뢰이론, 사고를 일으키는 사회적이고 문화적인 상황에 관심을 가져야 한다는 사고배양이론 등이 일례다(성기석 2021). 즉, 인적 원인에 의해 야기되는 위험이 과거에 비해 늘어나기는 했지만 다른 한편으로는 사람이 그러한 위험을 조절할 수 있다는 인식도 자리 잡았다. 그에 따라 위험과 불안정성을 관리하는 체계(Beck 1992) 또는 위험에

반응해 사회가 조직되는 형태에 대한 관심도 늘어났다.

우리 사회에서 발생하는 다양한 사고 가운데 경제적 측면의 주요한 사고가 바로 본 연구가 주목하는 고용 위기다. 고용 위기와 그에 대한 대응을 다룬 선행 연구는 둘 중 하나의 시각으로 위기를 바라 본다. 첫 번째 시각에서는 전 세계적 또는 전국적으로 발생하는 뚜렷한 충격 요인(예를 들면, 코로나 19) 하나를 선정하고 해당 충격 발생 시점 전후 몇 개월에서 몇 년을 연구자의 판단에 따라 분석 기간으로 설정한 뒤, 그 기간에 지역의 고용 수준이 얼마나 낮아졌는지, 낮아졌다가 다시 높아졌는지, 높아졌다면 얼마나 높아졌는지 등을 살핀다(e.g., Hill et al, 2011; Landis 2014). 두 번째 시각에서는 특정 위기로 충격 요인을 한정하지 않고 개별 지역 고용 수준의 시계열 변화에 초점을 두어 지역의 고용 수준이 언제, 얼마나 심하게, 얼마나 빈번하게 낮아졌는지, 그 후 이전 수준을 회복했다면 얼마나 빠르게 회복했는지 등을 탐색한다(e.g., Sensier, Bristow and Hearly 2016). 첫 번째 시각은 특정 고용 충격의 영향을 분석하는 데 용이하나 지역 내 기업의 타 지역 이전과 같은 국지적 고용 충격의 존재를 간과할 수밖에 없고, 두 번째 시각은 고용 충격 요인을 특정하기 어렵지만 개별 지역이 겪는 다양한 충격 요인을 분석에 포함하게 된다. 즉, 첫 번째 시각은 충격 요인에 집중하는 반면 두 번째 시각은 충격에 대한 대응에 초점을 둔다. 따라서 고용 위기에 대한 도시의 대응에 초점을 맞춘 본 연구는 두 번째 시각을 따른다.

고용 위기와 지역의 대응을 다룬 연구의 3대 축은 개념적 논의(e.g., Martin and Sunley 2015), 충격 또는 대응력의 측정(e.g., Hill et al, 2011), 연관 요인 탐색(e.g., Landis 2014)이다. 그중 연관 요인을 찾는 연구는 대개 회귀 분석에 기반한 정량적 접근 방식을 채택한다. 이러한 정량적 연구는 몇 가지 요소가 사회의 고용 위기 대응력과 연관이 있다고 말한다. 그중 산업 구조는 가장 중요한 요소로 자주 언급되며 특히 제조업에 대한 논의가 많다. 1970~1980년대에는 제조업이 경기 변동 유발 요인으로 거론됐으나(Garcia-Mila and McGuire 1993) 2000년대 이후에는 안정화를 이끄는 요인이었다고 평가되고 있다(Hill et al, 2011; 권진우, 이슬 2020). 시기에 따라 방향성이 다른 이유는 과거에는 제조업이나 연관 산업에서 고용 문제가 시작되는 경우가 많았지만 최근에는 오히려 탄탄한 산업 기반 형성에 기여하는 측면이 강해졌기 때문이다. 산업 구조 관련 논의에서 중요한 부분을 차지하는 또 다른 요인은 산업 구조의 다양성이다. 서로 다른 다수의 산업이 지역의 경제 기반을 구성할수록 고용 충격 완화나 충격으로부터의 회복이 수월하다는 주장이 많다(Chandra 2002; 하수정 외 2014; 홍사흠 외 2016). 특정 산업에 의존하는 경제 구조는 위험에 취약하고 서로 다른 산업이 공존하는 구조는 위험을 분산시킨다는 논리다. 인구 구조와 관련해서는 인구 증가율이 높을수록 안정적 성장 기반이 갖추어져 고용 위기 대응력이 높지만(김원배, 신혜원 2013; 하수정 외 2014) 인구 규모가 비대해지면 위기에 대한 빠른 대처가 어려워 대응력이 낮다는 의견이 있다(Kwon 2019).

이렇듯 정량적 선행 연구가 고용 위기 - 넓은 범위에서는 경제 위기 - 에 대한 대응력과 연관이 있는 요인으로 몇 가지 요소를 찾아냈으나 찾아낸 요소 중 일부는 분석 시기, 분석 대상 지역, 모형 설계 방식 등에 따라 지역의 고용 위기 대응력에 대해 상반된 방향성을 나타냈다. 이러한 결과는 선행 연구에서 드러난 요소가 각 지역 내에서 실제로 어떻게 작용하는지 또는 과연 유의미한 역할을 하는지에 대해 의문을 품게 한다. 그리고 그 의문은 정량적 분석 중심의 기존 연구가 정성적 사례 연구로 뒷받침될 필요가 있음을 시사한다. 지역이 고용 위기의 발생과 대응 과정에서 어떠한 측면을 중요시하는지, 정량적 선행 연구에 언급된 산업 구조나 인구 규모는 실제로 고용 위기의 발생 및 대응과 관련이 있는지, 정량적 선행 연구에서 통계적으로 유의미한 요인으로 언급되지 않았던 미지의 요인이 더 큰 역할을 하는 않는지 포괄적으로 들여다볼 필요가 있다.

II. 방법

1. 사례 선정

이번 연구는 사례 도시에서 고용 위기를 일으키는 원인을 찾고, 그 원인이 도시 내부에 기인하든 외부에 기인하든 관계없이 지방정부가 얼마나 효과적으로 위기에 대응할 수 있었는지를 살펴보았다. 여건은 유사하나 고용 위기 대응력은 상이한 사례를 선정하기 위해 본 연구는 전국 시·군 가운데 동일 광역자치단체에 소속된 도시(행정적 유사성), 경제 규모가 유사한 도시(경제적 유사성), 지리적으로 인접한 도시(지리적 유사성)라는 세 가지 기준에 따라 대상을 압축했다. 먼저, 개별 도시가 정책을 수립하는 데 상위 정부(시·도)의 정책 기초, 재정력, 정치적 상황 등이 영향을 미치므로 같은 광역지방자치단체에 속한 도시가 행정적 유사성을 보일 것이라 가정하고 17개 광역지방자치단체 중 경기도에 속한 31개 시·군으로 대상을 일차 압축했다. 그다음으로 경제 규모가 작은 도시일수록 경기 변동성이 크다는 연구 결과(Baldwin and Brown 2003)에 따라 규모의 영향도 최소화할 수 있도록 인구 규모나 경제 규모가 31개 시·군의 평균값 이상인 14개 도시로 추가 압축했다. 그 뒤 경기 남부와 북부 간 상당한 격차를 감안하여 지역 고용 시장에 미치는 지정학적 영향을 배제하기 위해 경기 남부 9개 도시로 대상을 좁혔다.

이렇게 압축된 9개 도시를 다시 고용 위기 대응력 수준에 따라 세 개 집단(대응력이 우수한 집단, 중간 수준인 집단, 비교적 미흡한 집단)으로 분류한 뒤, 각 집단에서 1~2개 도시를 고르는 할당 방식으로 사례를 선정했다. 최근의 정량적 선행 연구(권진우, 이슬 2020)를 참조하여 2000~2018년 사이 고

용 충격으로 인해 도시의 고용 수준이 저하됐을 때 위기 이전의 수준으로 얼마나 신속하게 회복했는지(회복 속도), 약 20년간 반복적으로 발생했던 위기에도 불구하고 얼마나 꾸준히 성장했는지(장기 성장률)를 확인하여 도시의 고용 위기 대응력을 가늠했다. 회복 속도와 장기 성장률이 높을수록 고용 위기 대응력이 우수하다고 판단했고 그 정도에 따라 9개 도시를 세 개 집단으로 구분했다. 그리고 대응력이 우수한 집단 중 용인시와 수원시, 중간 집단 중 안산시, 비교적 미흡한 집단 중 부천시와 안양시를 사례로 선정했다(〈표 1〉 참조). 여건이 비슷한 도시와 다른 도시가 골고루 포함되도록 구성해 도시 간 공통적인 경향과 개별 도시의 특성을 파악할 수 있게 했다. 다섯 개 사례 도시는 종사자 수 감소로 정의되는 고용 위기를 2000년 이후 1회 이상 경험했다. 용인시는 3회, 수원시는 2회, 안산시는 3회, 부천시는 1회, 안양시는 1회의 종사자 수 감소를 겪었다.

〈표 1〉 사례 선정 기준

(단위: 명, %)

사례	인구	종사자 수	인구 대비 종사자 수 비율	2000~2018 연평균 종사자 수 변화율	2000~2018 단기 위기 이후 종사 자 수 회복 속도
용인	1,035,126	317,677	30.69	5.50	14.26
수원	1,201,166	408,226	33.99	3.51	8.98
안산	660,343	308,148	46.66	2.68	4.91
부천	843,768	294,666	34.92	2.37	1.96
안양	576,831	242,697	42.07	2.95	1.77

주 : 저자가 권진우·이슬(2020)에서 발췌하여 재구성했다.

원자료 : 행정안전부 「주민등록인구현황(2018)」, 통계청 「전국사업체조사(2000-2018)」

2. 조사 방식

본 연구는 기존 연구에 빈번하게 등장한 요소인 인구 구성과 산업 구조에 초점을 두고 사례 도시를 조사했다. 먼저 2000년부터 최근 시점까지의 인구 규모와 경제 구조를 보여주는 기초통계자료를 정리해 해당 도시가 어떠한 변화를 겪어왔는지를 이해했다. 그 뒤 해당 변화가 나타난 배경과 사후 조치를 등을 파악하기 위해 일련의 관계자 인터뷰를 설계했다.

사례 도시 시청의 정책기획팀장, 일자리정책팀장, 도시계획팀장을 인터뷰 대상으로 선정했고, 해당 도시가 설립한 정책연구원이 있는 경우 소속 연구위원(본 연구 주제에 대한 전문가)도 인터뷰 대상에 포함했다. 이들에게 본 연구의 목적과 내용을 설명하고 참여 동의를 얻었으며, 참석자가 정한 인터뷰 날짜 이전에 인터뷰 문항을 공문으로 전달했다. 그리고 참석자가 선정한 해당 시청 내 회의실 또는 저자가 근무하는 연구원의 회의실에서 대면 심층 인터뷰를 시행했다. 인터뷰는 2021년 8월 23일부터 9

월 17일 사이에 진행했으며 각 인터뷰에서 같은 도시 소속 관계자 2~3명을 만나 2시간가량 면담했다. 인터뷰에서는 (1) 사례 도시가 2000년 이후 지금까지 어떻게 발전 또는 변화했는지, (2) 이러한 도시의 변화를 지방정부가 주도했는지 아니면 외부 힘이 주도했는지, (3) 해당 기간에 일자리의 증감을 야기한 큰 사건이나 정책이 있었는지, (4) 고용 시장을 흔들 만한 위기가 발생했을 때 지방정부가 문제 해결을 위해 추진했던 정책은 무엇인지, (5) 정량 연구에서 빈번하게 언급된 인구 구성이나 산업 구조가 고용 위기의 발생과 대응 과정에서 어떠한 역할을 했는지를 물었다. 또한, 고용 수준 변화를 일으키는 도시 특유의 인구·사회·경제적 여건이 존재할 것으로 가정하고 해당 부분도 관심 있게 살폈다. 표준화 면접과 비표준화 면접을 절충한 반구조화 면접 형태를 채택하여, 모든 인터뷰에서 동일한 질문을 했으나 진행 상황에 따라 질문 순서는 변경했다. 저자 본인이 대화를 주도하는 지시적 방식을 기본으로 했지만 참석자의 자유로운 발언을 제한하지는 않았다. 참석자가 편안한 환경에서 발언할 수 있도록 녹취는 하지 않았고 그 대신 저자 두 명이 인터뷰 내용을 상세히 기술했다.

본 연구는 인터뷰 내용의 객관성과 타당성을 확보하기 위해 다음 세 단계를 거쳤다. (1) 한 번의 인터뷰에 같은 도시 관계자 두 명 이상이 참석하도록 하고, 한 참석자가 특정 사안을 언급하면 다른 참석자도 그에 대해 자유롭게 의견을 개진하도록 하여 한 명에 의해 응답의 객관성이 좌우되지 않도록 했다. 참석자가 발언하기 편안한 환경을 조성하기 위해 서로 다른 도시 관계자를 동시에 인터뷰하지는 않았다. (2) 그리고 발언 내용이 타 도시와의 비교에 기반을 두는 경우(예를 들어, 한 참석자가 “우리 도시는 다른 도시보다 시외 통근 근로자 비율이 높다.”고 답하는 경우), 통계청 자료와 비교해 사실 여부를 확인했다. (3) 마지막으로 참석자의 발언이 지나치게 주관적이라고 판단될 때(예를 들어, 자신이 소속된 시청이 추진한 공공 일자리 창출 정책의 우수성을 강조하는 경우)에는 일자리 수와 채용 기간 등 객관적 수치가 담긴 자료를 요청하고 수령한 자료에 나타난 사항만을 선별적으로 수용했다. 사례 도시 공무원 집단의 분위기 또는 참석자의 성격이나 표현 방식에 따라 각 인터뷰의 온도는 달랐으나, 위의 과정을 통해 다듬어지지 않은 원래의 정보를 정제하며 객관성과 타당성을 높였다.

이렇게 확보한 자료를 사례 도시별로 정리하고 이를 문항과 주제에 따라 분류했다. 그 뒤 다섯 개 도시의 자료를 종합하여 자료 전체를 문항별, 주제별로 재조합했다. 이때 다섯 개 사례 도시 모두 유사한 응답을 한 내용은 여러 도시에 공통으로 적용되는 사항으로 이해했다. 고용 위기 대응력이 우수한 사례 도시 집단, 중간 수준인 사례 도시 집단, 비교적 미흡한 사례 도시 집단 중 같은 집단에 속한 도시 간에는 유사하나 서로 다른 집단 간에는 상이한 특성이 관찰되는 경우 그러한 특성을 도시의 고용 위기 대응력 결정 요인으로 해석했다. 종사자 수 감소라는 사건, 그 사건이 일어난 배경 혹은 원인, 사건에 대한 대응 사이의 연계성을 탐색하는 것이 본 연구의 핵심인 만큼 축 코딩 방식에 기반하여 자료를 분석했으나 사례 도시 간 비교·대조 과정에서 선택코딩 개념도 활용했다.

Ⅲ. 지역 고용 위기의 원인

1. 지역 현황

용인시의 대표적인 특징은 우수한 입지와 증가하는 인구다. 서울-경기, 경기-강원, 경기-충청을 연결하는 지리적 중심지에 위치하고 인근 시·군에 비해 면적이 넓어 개발 가능한 유휴부지가 많다는 장점을 가진다. 2000년 이후 연평균 5.4%의 인구 증가율을 보였으며 2019년 기준 106만 명가량의 인구를 보유했다(〈표 2〉 참조). 같은 기간 생산가능인구는 연평균 5.6% 증가해 경기도 평균(2.2%)의 2.5배를 넘어서는 압도적인 증가율을 보였고, 종사자 수 역시 연평균 5.8% 증가해 경기도 연평균 증가율(4.9%)을 웃돌았다. 그러나 경기도 평균(61.9%)보다 낮은 고용률(56.8%), 경기도 평균(3.8%)보다 높은 실업률(4.0%)은 용인시 고용 시장의 질이 양적 성장을 따르지 못하고 있음을 보여줬다. 전체 종사자 중 서비스업 종사자 비율은 77.6%, 제조업 종사자 비율은 16.9%로 서비스업에 치중된 산업 구조를 보였다.

〈표 2〉 사례 도시 기초 통계

(단위: 명, 개, %)

사례	인구 (증가율)	경제활동인구 (증가율)	외국인 (비율)	고용률 (실업률)	종사자 수 (증가율)	서비스업 종사자 비율 (제조업 종사자 비율)	사업체 수 (증가율)	5인 미만 사업체 수 (증가율)	재정 자립도
경기도	13,239,666 (1.9)	9,760,122 (2.2)	414,318 (3.0)	61.9 (3.8)	5,302,740 (4.9)	69.3 (24.9)	934,369 (3.5)	710,459 (3.1)	52.8 (42.4 ³)
용인	1,059,609 (5.4)	759,667 (5.6)	18,982 (1.8)	56.8 (4.0)	351,012 (5.8)	77.6 (16.9)	55,828 (6.0)	41,950 (4.6)	53.0
수원	1,194,465 (1.2)	909,530 (1.6)	40,557 (3.3)	60.2 (3.8)	438,591 (3.7)	85.3 (8.7)	74,015 (1.9)	57,908 (2.2)	48.1
안산	650,918 (0.7)	509,007 (1.4)	56,467 (8.0)	60.3 (4.8)	320,193 (2.7)	56.7 (38.6)	54,200 (2.9)	41,503 (1.7)	40.2
부천	829,996 (0.4)	630,097 (0.6)	25,689 (3.0)	60.2 (4.5)	297,595 (2.3)	70.8 (23.0)	61,147 (1.2)	47,762 (1.2)	34.4
안양	567,044 (-0.1)	427,667 (0.1)	7,420 (1.3)	58.8 (5.3)	261,491 (3.2)	78.4 (13.3)	45,375 (1.7)	34,731 (0.6)	39.4

주 1 : 증가율이란 2000~2019년 사이 연평균 증가율(Compound annual growth rate)을 의미한다. V 는 측정값, t 는 시간으로 t_n 은 n 년도, t_m 은 m 년도, V_{t_n} 은 t_n (2019년)에서의 측정값, V_{t_m} 은 t_m (2000년)에서의 측정값을 뜻한다.

$$V_{(m,n)} = \left[\left(\frac{V_{t_n}}{V_{t_m}} \right)^{\frac{1}{t_n-t_m}} - 1 \right] \times 100 \quad (m = 2000, n = 2019)$$

주 2 : 5인 미만 사업체 수 증가율은 예외적으로 2009~2019년 사이 연평균 증가율을 의미한다.

주 3 : 42.4%는 2019년 기준 경기도 내 31개 시군 사이의 평균 재정자립도를 가리킨다.

자료 : (인구) 행정안전부 「주민등록인구현황(2000~2019)」, (경제활동인구, 고용률, 실업률) 통계청 「지역별고용조사(2019)」, (외국인) 법무부 「출입국자및체류외국인통계(2000~2019)」, (종사자 수, 사업체 수, 5인 미만 사업체 수) 경기도 「경기도사업체조사(2000~2019)」, (서비스업 종사자 비율, 제조업 종사자 비율) 경기도 「경기도사업체조사(2019)」, (재정자립도) 경기도 「경기도기본통계(2019)」

사업체 수는 2000년 이후 연평균 6.0%의 증가율을 보여 사례 도시 중 유일하게 경기도 연평균 증가율(3.5%)을 넘어섰고 5인 미만 소규모 사업체와 5인 이상 사업체 모두 4.6%, 6.9%의 높은 성장률을 보여 규모와 관계없이 민간 사업체의 약진이 두드러지는 도시로 평가됐다. 2019년 기준 재정자립도는 53.0%로 경기도 31개 시·군 중 화성시, 성남시, 이천시에 이어 4위를 기록했다.

경기도 시·군 중 가장 많은 인구(2019년 기준 119만여 명)를 보유한 수원시는 2012년을 기점으로 전년 대비 인구 증가율이 감소하기 시작해 2018년부터 마이너스 성장을 보이고 있다. 2000년 이후 연평균 인구 증가율 역시 1.2%로 타 시·군에 비해 성장이 지체되고 있다. 다행히 생산가능인구는 2000년 67만 명에서 2019년 91만 명으로 매년 1.6%씩 꾸준히 증가해 비교적 안정적인 인구 구조를 유지하고 있다. 사례 도시 중 2000년 이후 외국인 인구 증가세가 가장 가팔랐고(연평균 증가율 14.3%) 외국인 인구 비율(3.3%)이 높은 편에 속했다. 또한, 서비스업 종사자 비중과 자영업자 비중이 각각 85.3%, 13.7%로 매우 높아 비정규직 고용에 따른 단기적 변동을 예상할 수 있었다. 2000년 이후 종사자 수와 사업체 수가 연평균 3.7%, 1.9% 증가하는 데 그쳐 고용 시장 성장세가 두드러지지 않는 반면, 2019년 기준 43만여 명의 종사자와 7만 4천여 개의 사업체가 고용 시장을 구성했다. 300명 이상 규모의 사업체 종사자 수 비중이 전체 사업의 20%를 차지해 다른 도시에 비해 대기업에 의존하는 고용 구조를 보였다. 수원시 재정자립도는 48.1%로 경기도 31개 시·군 평균(42.4%)보다 높아 경기도 내에서 비교적 양호한 공공재정 상태를 가진 도시로 분류됐다.

안산시는 국가산업단지를 중심으로 한 제조업 기반의 도시이자 외국인 비율과 그 증가율이 높은 대표적인 도시다. 2000년 이후 인구가 연평균 0.7% 증가하는 데 그쳤고 2012년 이후 마이너스 성장이 지속돼 2019년 기준 65만여 명을 기록했다. 반면, 외국인 인구는 같은 기간 연평균 10.4% 증가해 2019년 5만 6천여 명을 기록하며 전체 인구의 8.0%를 차지했다. 생산가능인구는 연평균 1.4% 증가하며 2019년 51만 명가량으로 집계됐고 고용률은 60.3%, 실업률은 4.8%로 집계됐다. 종사자 수는 연평균 2.7% 증가해 경기도 연평균 증가율(4.9%)에 미치지 못했고, 사업체 수 역시 연평균 2.9%의 저성장을 보였다. 2019년 기준 서비스업 종사자 비중은 56.7%, 제조업 종사자 비중은 38.6%였으며, 제조업 사업체 비율이 2000년 14.3%에서 2019년 16.8%로 늘어나 제조업의 역할이 중시되는 산업 구조를 가지고 있음이 확인됐다. 안산시 재정자립도는 40.2%로 낮은 편에 속했다.

신도시 개발과 택지개발로 인해 대규모 인구가 유입된 부천시 2010년 88만 명을 기점으로 인구 감소세에 접어들었다. 2019년에는 83만 명가량으로 감소해 2000년 이후 연평균 0.4%의 저성장을 보였다. 생산가능인구 또한 2011년부터 감소해 2019년 63만여 명을 기록했으며, 전체 인구 중 생산가능인구가 차지하는 비율도 빠르게 감소하고 있다. 외국인 인구는 2만 6천 명가량이며, 전체 인구 대비 외국인 비율은 3.0%로 경기도 전체와 유사한 수준을 보였다. 부천시의 고용률은 60.2%, 실업률은 4.5%로

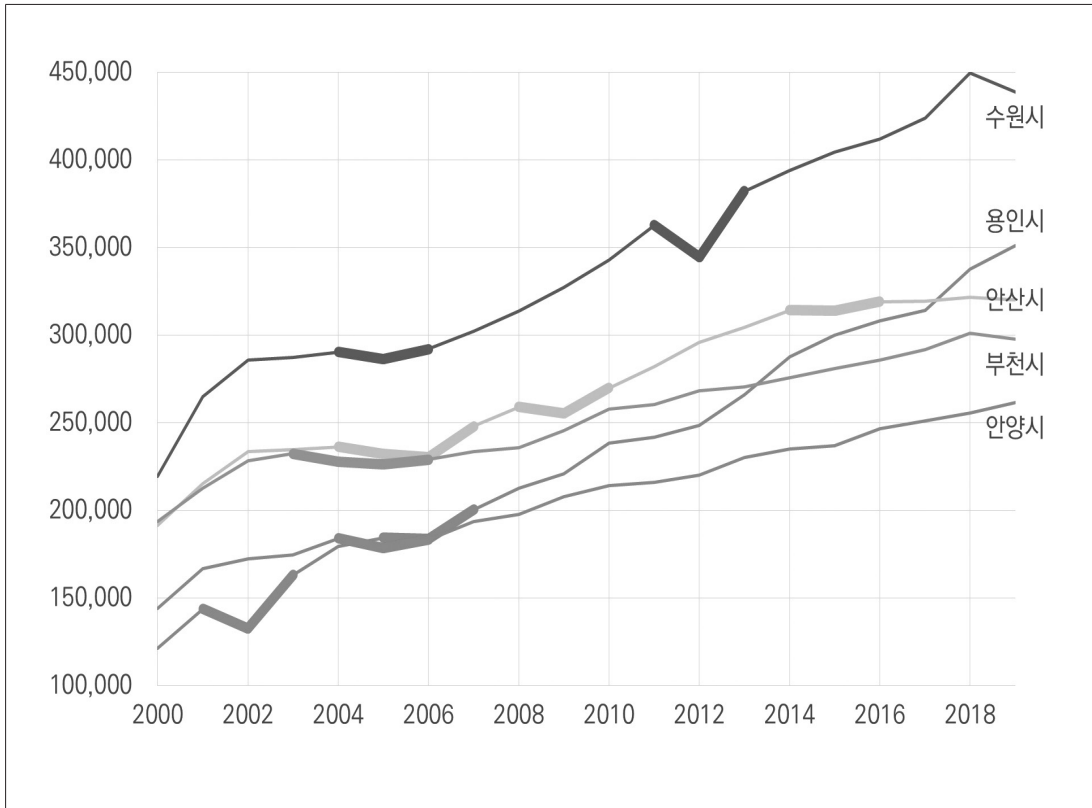
경기도 타 시·군에 비해 고용 상황이 좋지 않은 편에 속했다. 종사자 수는 2000년 이후 연평균 증가율이 2.3%를 기록하며 사례 도시 중 가장 낮은 성장세를 보였고 2019년 기준 29만여 명을 기록했다. 서비스업 종사자 비중은 70.8%, 제조업 종사자 비중은 23.0%로 제조업 비중이 경기도 타 시·군에 비해 높은 편이어서 제조업 기반이 약한 도시로 분류되지는 않았다. 사업체 수는 연평균 1.2%의 증가율을 보여 종사자 수와 마찬가지로 사례 도시 중 가장 더딘 성장을 보였고, 2019년 기준 6만 1천여 개로 나타났다. 재정자립도 또한 2019년 34.4%로 사례 도시 중 가장 낮은 수준을 나타냈다.

안양시 역시 신도시 개발로 대규모 주택 공급이 이루어지면서 성장했다. 서울과 가깝다는 지리적 이점으로 인해 2010년까지 계속해서 인구가 유입돼 62만여 명에 다다랐으나, 인구 유입이 고용자 수 증가로 이어지지 못한 채 2010년부터 인구 감소세에 접어들었다. 2000년 이후 연평균 인구 증가율이 -0.1%로 사례 도시 중 유일하게 인구가 감소하는 도시로 나타났으며, 2019년 기준 안양시 인구는 56만여 명으로 집계됐다. 생산가능인구 또한 연평균 0.1% 증가하는 데 그쳐 2019년 기준 43만 명가량을 기록했다. 외국인 인구의 경우 인구 규모, 비중, 증가율 모두 다섯 개 사례 도시 중 가장 낮게 나타났다. 2019년 기준 고용률은 58.8%였으며, 실업률은 2008년(2.5%) 이후 꾸준히 증가해 2019년 5.3%로 집계됐다. 2019년 기준 종사자 수 26만여 명, 사업체 수 4만 5천여 개로 2000년 이후 각각 연평균 3.2%와 1.7%의 저성장을 보였지만, 인구 대비 종사자 수 비중은 비교적 높았다. 서비스업 중심의 산업 구조를 가져 전체 종사자 중 서비스업 종사자가 차지하는 비율(78.4%)이 수원시 다음으로 높게 나타났다. 소규모 사업체가 전체 사업체의 76.5%를 차지하고 있어 중소 사업체 중심의 산업 구조를 보였다. 재정자립도는 2019년 기준 39.4%로 경기도 타 시·군에 비해 낮은 편에 속했다.

2. 고용 위기 형태

사례 도시는 2000~2019년이라는 동일한 분석 기간 동안 서로 다른 시점에 서로 다른 크기의 고용 충격을 경험했는데(〈그림 1〉 참조) 이들 도시 관계자들은 세 가지 형태의 고용 충격을 공통으로 언급했다. 대표적인 형태는 부동산 가격의 급격한 상승과 그로 인한 중소기업의 타 지역 유출이었다. 이는 고용 위기 대응력이 상대적으로 낮은 지역으로 분류됐던 부천시와 안양시, 중간 수준으로 분류됐던 안산시의 고용 시장에 위기를 가져온 주요 원인으로 지적됐다. 두 번째 형태는 국가균형발전정책과 수도권 정비계획법으로 인한 기업의 타 지역 유출이었다. 고용 위기 대응력이 낮은 지역으로 분류됐던 부천시와 안양시뿐만 아니라 대응력이 높은 지역으로 분류됐던 수원시도 수도권 규제에 의한 고용 시장 위축을 문제로 여겼다. 마지막 형태는 전국적으로 제조업 기반이 약화하면서 제조업 중심의 도시가 흔들린 경우였다. 이는 안산시와 수원시의 고용 시장 악화 원인 중 하나로 여겨졌다.

〈그림 1〉 사례 도시 종사자 수 추이(2000~2019)



자료 : 경기도 「경기도기본통계(2000-2019)」

사례 도시별로 보면, 용인시에서는 대규모 택지개발로 인한 급격한 인구 증가를 양질의 일자리 창출이 따르지 못해 고용 시장의 질이 하락하는 결과가 초래됐다(〈표 3〉 참조). 인근 서울시, 성남시, 수원시 등으로 출퇴근하는 인구의 비율이 높아지면서 용인시에는 서비스업 중심의 산업 구조가 형성됐고, 그에 따라 도시의 기간 산업이 인구 증가와 비례해 안정적으로 활성화되지 못하면서 고용의 질적 위기를 맞았다. 또한, 사립대학교 열 곳과 사립전문대학교 한 곳을 보유하고 있음에도 불구하고, 청년 고용률은 타 시·군에 비해 낮은 편이었다. 학생이 졸업 후 도시 내에서 일자리를 찾는 대신 서울시나 다른 지역으로 일자리를 찾아 이주하는 상황뿐만 아니라 특성화고등학교 수가 다른 지역에 비해 적다는 사실도 낮은 청년 고용률에 일조했다. 요약하면, 용인시는 양적 성장에 가려진 질적 수준의 하락을 큰 문제로 여겼다.

〈표 3〉 고용 충격의 종류

사례	고용 충격	주요 원인
용인	높은 인근 고용 시장 의존 낮은 청년 인구 고용률	빠른 인구 성장을 따르지 못하는 양질의 일자리 창출
수원	기업의 타 도시 이전	수도권 규제로 인한 신규 산업단지 지정 제한 및 일자리 창출 기회 제한
안산	기업의 타 도시 이전 기업 도산 인구 유출	쇠퇴 국가산업단지 재구성에 지방정부 권한 제한 토지 가격 및 임대료 상승 전국적인 제조업 침체 인근 도시의 신도시 개발 (e.g., 송산, 배곧)
부천	기업의 타 도시 이전	수도권 규제로 인한 신규 산업단지 지정 제한 및 일자리 창출 기회 제한 토지 가격 및 임대료 상승
안양	기업의 타 도시 이전 청년 인구 유출	토지 가격 및 임대료 상승 제한적인 개발 가능지 면적 인근 도시의 신도시 및 산업단지 개발

경기도청과 삼성전자 본사가 위치한 수원시는 오랫동안 경기도 경제의 중심지 역할을 했지만, 지금은 중앙정부 국가균형발전정책의 일환인 수도권 규제로 인해 성장의 한계를 경험하고 있다. 국가균형발전정책 중 하나였던 대기업 분산 정책하에서 SK나 한일합성과 같은 다수의 대기업이 지방으로 이전했음에도 불구하고 현재 「수도권정비계획법」상 과밀억제권역에 속해 공업지역을 새롭게 조성할 수 없는 상태다. 과거에 비해 산업 기반이 약해졌음에도 불구하고 상위 행정기관이 부여한 규제로 인해 자제적인 대응이 어려운 실정이다. 즉, 법적 천장으로 인한 저성장이 수원시의 고민이다.

우리나라 1세대 제조업 도시인 안산시는 국가산업단지와 함께 발전했다. 그러나 국가산업단지가 조성된 지 30여 년이 지나면서 시설이 노후하고 지가 상승에 따라 임대료도 상승하면서 중소기업 상당수가 타 지역으로 이탈했다. 이들 기업은 저렴한 임대료, 쾌적한 환경, 이주 인센티브 등의 혜택을 제공하는 인근 신규 산업단지로 이전했다. 그렇지만 이러한 노후 국가산업단지를 혁신적으로 재편할 수 있는 권한이 지방자치단체에 주어지지 않아 안산시는 기업 이탈에 적극적으로 대처할 수 없었다. 10여 년 전부터 이들 국가산업단지의 경쟁력 제고 필요성이 제기됐으나(강호제 2009; 박영철 2009) 여전히 적절한 제도적 지원은 제공되지 못하고 있다. 게다가 제조업이 전국적으로 위기를 맞으면서 안산시 내 중소기업도 도산하기 시작했고 인근 화성시에 송산신도시, 시흥시에 배곧신도시 등이 조성되면서 인구 유출까지 발생해 지역 고용 시장은 결국 침체에 빠졌다.

부천시도 수원시와 마찬가지로 국가균형발전정책으로 인해 하이닉스와 삼성반도체 등의 대기업 본사가 이천시나 용인시 기흥구 등으로 이전하면서 지역 경제의 급격한 침체를 겪었다. 게다가 서울과 접한 도시이다 보니 지가가 지속해서 올라 많은 중소기업이 소유했던 부동산을 처분하고 지가나 임대료가 저렴한 지역으로 이전했다.

지가 상승은 안양시에서도 고용 위기의 주요 원인으로 작용했다. 1989년 동안구 일대에 평촌신도시

가 조성되면서 시작된 부동산 가격 상승은 최근 수도권 지가 상승에 의해 추가 압력을 받았고, 결국 높은 임대료를 견디지 못한 중소기업이 타 지역으로 이전하는 현상을 낳았다. 안양시 행정구역 면적의 절반 이상이 개발제한구역이며 그 외 면적도 대부분 기개발지이기 때문에 공공이 기업의 이전을 막을 방안으로 신규 업무용지를 확보하기는 쉽지 않았다. 안양시 역시 수도권 규제로부터 자유롭지 못했을 뿐만 아니라 인근 판교와 광교에 조성된 대규모 산업단지에 밀려 새로운 기업 유치가 어려웠고, 이는 청년 종사자를 중심으로 한 타 지역 신규 주택지로의 이주로 이어졌다. 이러한 복합적인 상황은 안양시 고용 시장의 성장을 둔화시켰다.

IV. 지방정부의 대응

1. 신산업 유치: 첨단산업 중심 산업 구조 개편

다섯 개 사례 도시는 기업 유출, 인구 유출, 고용 시장의 질적 저하 등을 고민했고, 각 도시는 이러한 문제를 일으킨 원인을 조금씩 다르게 인지했다. 위기 원인에 대한 인식은 달랐지만, 이들 도시가 주력한 대응 방식은 신산업 유치로 수렴했다. 도시 대부분은 외부에서 새로운 성장 동력이 들어와야 한다고 여겼고 특히 산업 구조를 첨단산업 위주로 개편하기 위해 골몰했다.

SK하이닉스가 용인시 처인구 원삼면 일대로 이전할 때, 용인시는 이 지역을 반도체 특화 클러스터로 조성하고 도시 산업 구조를 반도체 중심으로 재편하려는 노력을 시작했고 지금도 SK하이닉스와 삼성전자 양대 기업을 중심으로 반도체 관련 업종을 유치하는 데 주력하고 있다. 이때 ‘용인형 최첨단 일자리 창출 계획’을 통해 첨단산업 육성과 청년 일자리 창출을 연계하여 낮은 청년 고용률을 높이려 시도했다.

수원시도 수도권 규제하에서 시도할 수 있는 지식산업센터나 사이언스 파크를 조성하며 틈새 정책으로 고용 충격에 대응했다. 특히 대지면적 대비 고용 밀도가 높아 제조업 중심의 산업단지보다 고용 유발 효과가 크고 수도권 입지 규제도 덜 받는 지식산업센터 건설을 주력 정책으로 펼쳤다. 경기도와 함께 조성한 광교테크노밸리와 수원시가 자체적으로 조성한 델타플렉스 산업단지에는 경기중소기업종합지원센터, 나노소자특화팩센터, 경기바이오센터 등의 공공연구기관을 유치해 안정적인 연구개발단지를 조성했다.

안산시 역시 시화멀티테크노밸리와 안산사이언스밸리 등의 첨단산업단지를 조성하며 스마트 제조업과 첨단정보기술산업 육성에 노력을 기울였다. 3년 전 정부가 이들 두 개 산업단지를 강소연구개발특

구 6개 중 두 곳으로 지정하면서 입주 기업이 정보통신기술 기반 신소재 및 부품 생산에 국비 지원과 세제 혜택을 받을 수 있게 됐다. 또한, 반월·시화 산업단지에 스마트제조혁신창업타운을 조성하고 시험 생산설비(마이크로팩토리) 구축, 스마트 공장 컨설팅 등을 지원해 중소기업을 육성하려고 노력하는 한편, 카카오나 KT 등의 대기업과 양해각서를 체결하여 대규모 데이터 기반 구축을 계획하여 첨단산업 중심으로 산업 구조 재편을 시도하고 있다.

성장관리권역이 없어 개발 가용지가 충분하지 않은 안양시도 첨단지식산업 유치를 추진했다. 안양시에 입지하고 있던 전통적 제조업을 고부가가치산업으로 전환하기 위해 메카트로닉스나 정밀기기 생산 등의 지식 기반 제조업과 소프트웨어 개발 등의 지식 기반 서비스업을 지역 특화 산업으로 선정하여 평촌스마트스퀘어, 석수스마트타운, 안양벤처밸리를 조성했다. 입주 기업에 낮은 임대료를 제시하는 한편 5년 전매 제한 규정을 두어 기업이 안양시에 정착하도록 유도했다. 최근 농림축산검역본부 등의 공공기관이 지방으로 이전함에 따라 얻게 된 개발 가용지도 신산업 유치에 활용하려는 계획을 세우고 있다.

2. 기업 이탈 방지: 기존 기업의 지속 성장 도모

현존하는 기업이 성장할 수 있는 발판을 마련해주어 지역에 머무르도록 하는 방식도 일부 도시에서 시도됐다. 첨단산업 유치를 통한 산업 구조 자체의 변경이 대부분의 사례 도시가 시도했던 보편적인 접근이었던 데 비해 현존 기업의 이탈 방지책은 일부 도시만이 시도했던 소수적 접근이었다. 게다가 구체적인 실현 방식도 도시마다 상이해 사례 도시가 지향하는 바람직한 경제 구조가 서로 다름이 드러났다.

부천시 is 첨단산업 대신 권역별 특화 산업을 선정하고 각 분야 전문가 육성과 기반 시설 구축을 추진했다. 권역별 특화 산업으로 오정권 금형, 약대권 로봇과 세라믹, 도당권 조명, 삼정권 패키징, 대장권 신성장동력, 상동권 만화와 영상, 춘의권 ICT, 역곡권 기계를 선정했다. 그중 금형, 로봇, 세라믹, 조명, 패키징 산업을 부천시 5대 산업으로 정해 관련 분야에 관심이 있는 사람을 대상으로 전문적인 교육 프로그램을 제공하고 교육받은 인력이 지역 기업에 취업할 수 있도록 지원했다. 물론 패키징과 같이 고도의 기술이 필요한 분야의 인력을 양성하는 과정이 쉽지 않아 성과로까지는 이어지지 못한 부분도 있었지만, 첨단산업 유치만을 공통으로 추진했던 타 지역과 달리 다양한 산업의 성장을 도모했다는 점에서 부천시는 다른 면모를 보였다. 또한, 대장동 3기 신도시를 설계하면서 타 신도시보다 공업용지 비율을 높게 설정해 주거에 치중되지 않은 고용 창출이 가능한 도시를 계획하고 있다.

도시계획적 방법을 활용해 기존 산업을 유지하려는 시도도 있었다. 고용 위기 대응력이 우수하다고 평가된 용인시에서는 자연녹지지역에 다수의 소규모 공장이 설립돼 운영되는 상황인데, 용인시는 이를 규제하는 대신 소규모 공장이 규모를 늘려가며 사업을 지속적으로 운영·확대할 수 있도록 공업지역

으로의 용도 변경을 허가했다. 사업체가 요청하기 전에 용인시가 공장주에 먼저 연락해 공업지역으로의 용도 변경이 가능함을 안내하고, 이를 통해 어떠한 시설을 개선할 수 있는지와 용적률은 어느 정도 높아지는지를 설명했다. 이는 소규모 공장이 중규모 사업체로 성장할 때 입지를 이전해야 하는 수고를 덜게 해주었고 용인시의 친기업적 태도는 종사자 수가 지속적으로 늘어나는 계기로 작용했다. 이는 개별입지 집적지가 야기하는 난개발, 환경 오염, 경쟁력 미비 등의 문제를 해결하기 위해 준산업단지화가 필요하다는 주장(반영운 2009)과 맥을 같이 한다. 이와 같은 방법은 부천시에서도 시도됐다. 2017년 대표적인 토착 대기업인 신한일전기가 사업 규모를 확대하고 지가 상승에 따른 차익을 실현하려는 목적으로 이전하고자 할 때 부천시는 해당 기업에 용도지역 변경이라는 파격적인 유인책을 제공하여 도시 내에서 사업을 확대할 수 있도록 했고 기업은 결국 이전 계획을 철회하고 부천시에 남았다. 그러나 이는 특정 기업에 제공된 혜택이었고 다수의 기업에 동일한 기준이 적용되지 않아 한계를 갖는 정책으로 평가되기도 했다.

3. 구인·구직 연결 및 공공 일자리 창출

앞서 기술한 사업체 대상 정책 외에도 사례 도시는 종사자를 대상으로 한 고용 정책을 시행했다. 다섯 개 사례 도시 모두 일자리지원센터, 창업지원센터, 중소기업지원센터 등을 통해 민관학연 네트워크를 구축하고 뉴딜 희망 일자리 사업, 디딤돌 일자리 사업 등을 통해 구직자 특성에 맞춘 지원 사업을 추진했다. 사례 도시가 주체적으로 설정한 고용 위기 대응책인 신산업 유치 및 현존 기업 이탈 방지와 달리 종사자 대상 고용 정책은 중앙정부가 주도하는 성향이 강했고, 국비가 지원되는 공공 일자리 창출은 사례 도시에서 공통적으로 관측됐다.

물론 일부 도시는 지속가능하고 창의적인 일자리 창출 방식을 시도했다. 수원시는 성균관대학교와 함께 전자상거래 교육을 지원하고 이를 통해 청년 취업 기회를 넓혔으며, 아주대학교 법학대학원과도 협업하여 경력단절 여성이 교육 수료 후 법무사무실 등에 재취업하도록 돕는 여성 새일센터 사업도 추진했다. 이는 안산시가 한양대학교 에리카 캠퍼스와 협력해 카카오 등의 대기업을 유치하고 데이터센터와 첨단산업시설을 갖춰 청년이 일하기 적합한 환경을 조성하던 노력과 같은 맥락이다.

안산시에서 전국 최초로 시도된 일자리 정책이 많은데 현 일자리지원센터의 근간이 된 '919 취업 광장'이 대표적이다. 1998년 IMF 직후 매달 9일과 19일에 공개 구직 행사를 진행해 구인 기업과 구직자가 광장에서 만나 면접을 보고 취업으로 연계될 수 있는 장을 마련했다. 최근 코로나19의 여파로 고용 위기가 닥쳤을 때도 안산시는 우리나라 기초지방자치단체 최초로 야외 운동장에서 구직 면접을 시행했고 시청사에 화상 면접 회의실을 마련해 비대면 구인·구직활동도 지원했다.

안양시가 50~60대 인구를 대상으로 운영하는 베이비부머지원센터는 일자리지원센터와 별개로 지역민이 은퇴 후에도 안양시에 머무를 수 있도록 여러 분야에 대한 교육, 상담, 취업 알선을 제공하고 있다. 이는 일자리뿐만 아니라 문화, 여가, 건강 분야를 지원해 경제적 기반 마련과 더불어 삶의 질 향상까지 고려한 확대된 정책으로 평가된다.

V. 지방정부의 한계

1. 중앙정부 정책이 좌우하는 지역 고용 시장

신산업 유치, 기존 기업 이탈 방지, 구인·구직 연결이라는 세 개의 주요 대응책을 실행함에 있어 사례 도시가 맞닥뜨린 대표적인 어려움은 중앙정부의 막강한 영향력이었다. 특히 국가산업단지에 대해 지방정부가 계획 또는 재정비에 관여할 권한이 없어 산업단지 노후화에 대응해 활성화 정책을 수립하기 어려웠다. 그에 따라 사례 도시가 주력하는 신산업 유치가 상위 정부의 규정으로 인해 상당한 제한을 받는 상황이 발생했다. 국가균형발전계획과 수도권정비계획에 의해 산업 입지가 제한돼 기업 유치를 통한 고용 창출에 한계가 있음을 모든 사례 도시 관계자가 강조했다.

중앙정부는 국가균형발전계획의 일환으로 1970년대부터 기업을 지방으로 이전시키려는 노력을 기울였다. 2003~2008년 노무현 정부가 세종시 건설, 혁신도시 조성, 공공기관 지방 이전을 시도했고, 2008~2013년 이명박 정부는 16개 시·도를 5대 광역경제권과 2대 특별경제권으로 개편하여 지역의 광역적 경쟁력 강화를 도모했으며, 2013~2017년 박근혜 정부는 생활권을 중심으로 새뜰마을사업과 지역행복생활권 선도 사업을 시행해 주민 체감도를 높이려 했고, 2017~2022년 문재인 정부도 생활밀착형 SOC 사업 확대와 도시재생 뉴딜 등을 추진했다(지역발전위원회 2018). 이 과정에서 산업과 일자리 지원이 지방의 혁신도시를 중심으로 수립돼 수도권에서 인구와 사업체 유출이 필연적으로 발생했다(국가균형발전위원회, 산업통상자원부 2019).

게다가 1982년 제정된 「수도권정비계획법」에 의해 수도권 내 산업 입지와 인구 유입도 규제되었다. 「수도권정비계획법」(제7조, 제8조, 제9조)은 수도권에서 산업단지를 조성하려면 공업지역 지정이 필요하다고 규정하지만 과밀억제·성장관리·자연보전권역에서는 공업지역 지정이 제한돼 수도권 내 산업단지 조성은 현실적으로 어려운 상황에 놓이게 됐다(경기도 2006). 과밀억제권역에서는 기존 공업지역 면적의 범위 내에서 대체 지정만 허용하고 있어 신규 지정이 불가하고, 성장관리권역에서는 수도권정

비계획에서 수립한 공업용지 공급 물량의 범위 내에서만 상위 정부의 승인을 통해 지정할 수 있으며, 자연보전권역에서는 6만㎡ 내 규모에서 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 공업지역을 지정할 수 있다. 또한, 「제4차 수도권정비계획」에서도 수도권 산업단지 면적이 전국의 20%를 넘지 않도록 규제하고 있어 신규 입지가 어려운 실정이다(국토교통부 2020).

위와 같은 까다로운 승인 절차를 통과하더라도 수도권 산업단지는 비수도권 산업단지에 비해 제한적인 국비 지원을 받는다. 화성시 등 재정자립도가 높은 일부 시·군 외에는 대부분 이러한 국비 차등 지원을 부담으로 여겼다. 비수도권에서는 산업단지 기반 시설 조성 비용을 100% 국비로 지원하지만, 수도권에서는 폐수종말처리장 건설비의 50%만 지원하고 진입도로 건설비는 지원하지 않는다. 기존의 높은 지가에 기반 시설 조성 비용까지 포함되면서 산업단지 분양가와 임대료가 상승했고 이는 입주 기업에 부담으로 작용했다. 또한, 외국인 투자 기업은 저렴하게 용지를 공급받을 수 있으나 국내 기업은 지원 대상에서 제외되는 사실도 역차별 논란을 일으켰다.

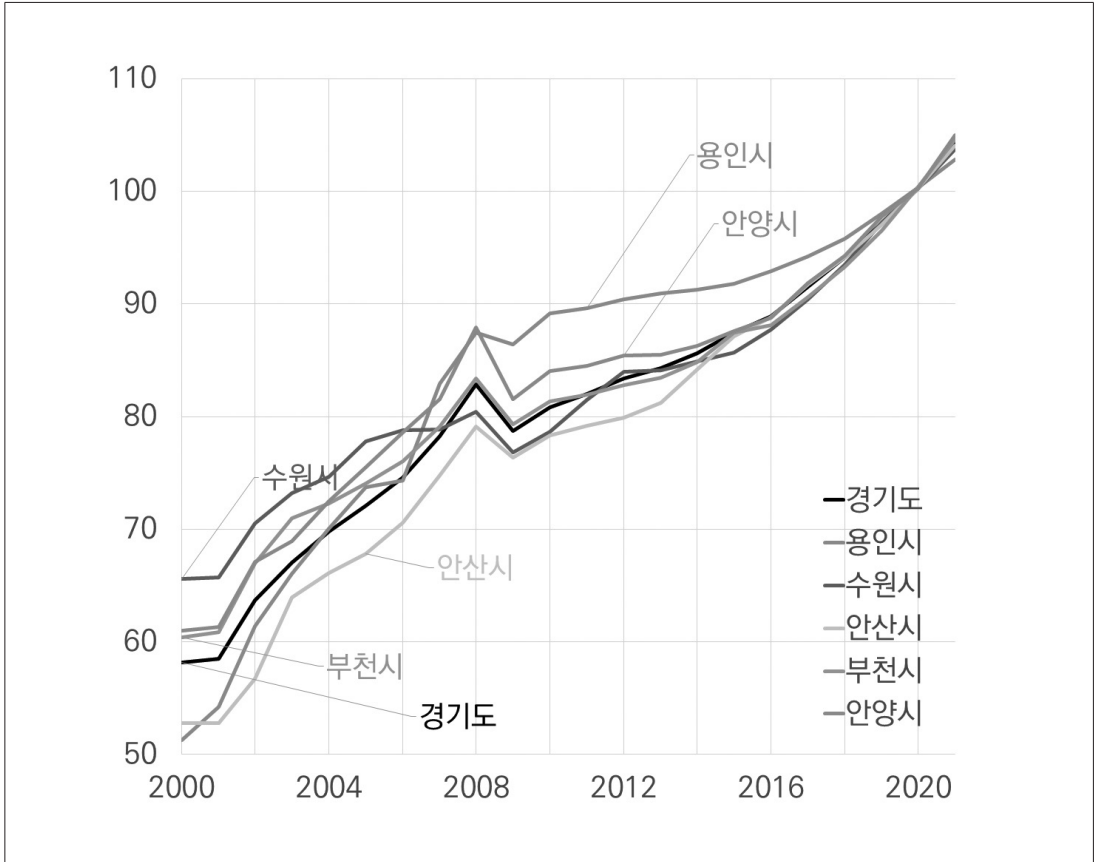
이러한 상황으로 인해 과밀억제권역에 속하는 수원시, 안양시, 부천시 등 지역 경제 기반 강화를 위한 신규 개발에 어려움을 겪었고, 국가산업단지와 함께 발전한 안산시 등 산업단지 유지와 관리에 관한 계획과 예산 수립 권한이 모두 중앙정부에 있어 노후 산업단지를 재활성화하는 데 한계를 겪었으며, 입지 여건이 좋고 개발 가용지가 충분한 용인시도 공장 물량 총량제 등의 한계에 부딪혀 계획했던 26개 산업단지 조성 사업 중 2개만 시행에 옮길 수 있었다.

2. 부동산 가격 상승에 따른 자발적 기업 이동

법률적 규제뿐만 아니라 시장 상황도 사례 도시의 위기 대응 효과 약화에 한몫했다. 부동산 가격 상승은 사례 도시의 경제 기반 전반을 흔들었다. 공간을 임대해 사업하던 기업은 높아진 임대료를 견디지 못하고 타 지역으로 이탈했고, 토지를 보유하고 있던 기업은 고가에 토지를 매도해 이익을 얻고 지가가 저렴한 외곽으로 이전했다. 원활한 기업 활동 지원을 위해서는 저렴한 산업용지 공급이 필수적인데(한만희 2009) 다수의 사례 도시에서 이 요건이 유지되기 어려웠다. 또한, 주택 가격이 오르면서 지불 능력이 없는 계층이 외곽 도시로 이주해 인구 유출도 발생했다(조대현 2018).

2000년 이후 사례 도시 내 공업지역 지가지수 변화를 보면 안산시의 변동 폭이 매우 커, 중앙정부의 균형발전정책뿐만 아니라 시장 논리에 따른 급격한 지가 상승도 국가산업단지 내 기업의 타 지역 이전에 영향을 미쳤음을 확인할 수 있다(〈그림 2〉 참조).

〈그림 2〉 사례 도시 공업지역 지가지수 추이(2000~2021)



주 : 2020년 9월을 기준 시점으로 하여 해당 시점의 지가를 100으로 두고 상대적인 가격을 계산했다.
 자료 : 한국부동산원 부동산통계정보시스템 「전국지가변동률조사」

같은 기간 용인시에서도 큰 폭으로 지가가 올랐으나, 넓은 행정구역 면적 내 충분한 미개발지를 통해 공업지역 지가 상승의 부정적인 영향을 흡수했고 2009년부터는 상승률도 안정적으로 유지돼 기업 유출로 이어지지는 않았다. 부동산 가격 상승을 견딜 수 있는 환경적 여건이 마련되어 있는 일부 도시는 부정적인 영향을 완화할 수 있지만, 그러한 여건이 조성되어 있지 않은 대부분의 도시는 지가 상승으로 인한 영향을 고스란히 받았다.

3. 인근의 택지개발에 따른 인구와 기업의 이동

인근 도시에 새로운 산업단지나 주거지가 조성됨에 따라 발생하는 기업과 인구의 이동도 관건이었

다. 인근 도시의 대규모 개발은 지방정부가 통제할 수 없는 외부의 힘 가운데 하나였다. 상위 정부의 정책이나 부동산 가격이 사례 도시 대부분에 공통으로 부정적 영향을 미친 것과 달리, 특정 도시의 대규모 개발은 도시 간 제로섬 게임을 야기했고 결국 사례 도시 간 차이를 만들었다. 대규모 택지개발이 일어나는 시·도로 인구(전성제, 강미나, 박정은 2016; 최남희 외 2010)와 기업(정윤선 2015)이 이동하고 그러한 기업 이동의 70~80%가량이 동일 시·도 내 근거리 이동(김석운 2020; 안흥기, 서태성, 박경현 2014; 정윤선 2015)이라는 선행 연구 결과가 이번 도시 단위 사례 연구에서도 확인됐다.

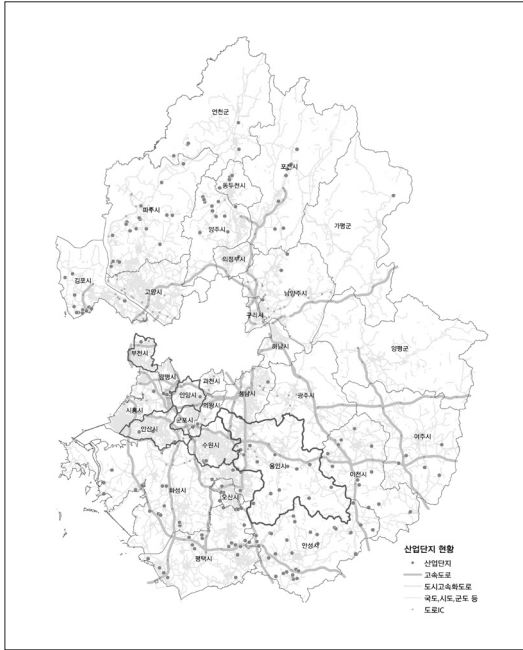
안산시, 부천시, 안양시의 산업단지는 노후화 단계에 접어든 데 비해 용인시나 인근 화성시의 산업단지는 조성된 지 오래되지 않아 노후 단지에서 신생 단지로의 기업 이동이 이루어졌고 이는 해당 도시의 고용 수준 변화로 연결됐다. 안산시는 1977년 반월특수지역과 1988년 반월도금일반산업단지를 조성한 뒤, 2015년 팔곡일반산업단지와 2020년 한양대 에리카 캠퍼스 혁신 파크를 지정하기까지 오랜 기간 노후 산업단지에 의존했다(산업입지정보시스템 2021). 부천시가 2004년 오정일반산업단지, 안양시가 2012년 안양평촌스마트스퀘어 도시첨단산업단지를 조성한 지도 각각 20년과 10년가량 경과했다. 반면 용인시는 2008년 용인테크노밸리 일반산업단지를 시작으로 2013~2021년 사이 10여 개의 산업단지를 추가로 지정해 운영해왔다. 인근 화성시도 1979~2019년 사이 21개 산업단지를 지정해 산업입지 수요를 흡수했다(〈그림 3〉 참조).

택지개발 역시 용인시와 수원시에서 더욱 활발히 추진되고 있다. 2021년 10월 기준 경기도 내 택지개발지구는 총 327곳인데 그중 용인시에 23개, 수원시에 25개, 안산시에 4개, 부천시에 14개, 안양시에 4개 지구가 있다(〈그림 4〉 참조). 용인시에서는 2000~2010년 사이 수지, 동천, 신갈 등 다수의 공공택지개발사업이 준공됐으며 최근에도 언남, 영덕, 중앙공원지구 등에서 공공지원 민간임대주택사업이 시행되고 있다. 수원시에서도 1995년 전후 우만, 권선, 원천, 영통 등에서 택지개발사업이 진행됐고 최근에는 호매실, 광고, 당수, 망포 등에서도 개발사업이 추진 중이다.

반면 안산시는 2013년에 들어서야 신길 국민임대주택단지 조성사업을 완료했고 최근 석수골 역세권 도시개발사업, 장상·신길 공공주택지구사업 등을 시행하고 있다. 부천시는 1980~90년대 심곡, 작동, 소사 택지개발사업을 준공했고 중동, 여월 등의 사업 대부분을 2010년 이전에 준공했다. 그 후 10여 년간 신규 개발이 이루어지지 않다가 최근 대장동이 3기 신도시로 선정되면서 원종, 역곡, 괴안 공공주택지구 사업도 추진되는 중이다. 안양시에서는 2005년 관양 국민임대주택단지 조성 이후 택지개발사업이 시행되지 않다가 최근에 들어서야 매곡 공공주택지구가 지정됐다.

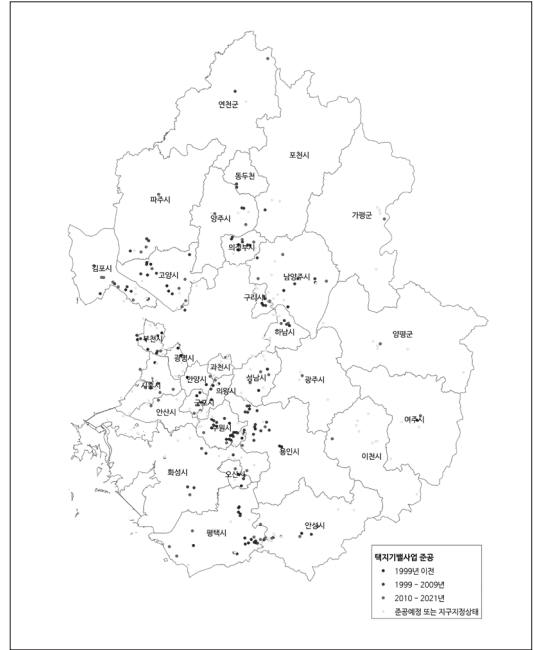
인근 도시에서 대규모 택지개발이 추진되면 거주 인구가 빠져나가고 결국 고용 인력도 줄어든다(최남희 외 2010). 용인시와 수원시는 과거부터 대규모 택지개발사업을 시행했고 지금도 신규 사업을 진행 중인 곳이 많아 지역 내 인구를 유지할 수 있었지만, 안산시, 부천시, 안양시의 경우 대부분의 대규모

〈그림 3〉 경기도 산업단지 분포(2021)



주 : 사례 도시 경계를 굵은 선으로 표시했다.
 자료 : 경기도 토지정보와 「산업단지 입지 자료」

〈그림 4〉 경기도 택지개발 분포(1999 이전~2021)



자료 : 택지정보시스템 「택지정보 속성자료」

모 택지개발사업이 2010년 이전에 완료돼 인근 도시에 2010년 이후 조성된 주택지구인 화성시 동탄·남양·송산, 시흥시 배곧·은계·장현, 김포시 한강 등으로의 인구 유출이 불가피했다.

VI. 결론

1. 요약

이번 연구는 경기도 내 다섯 도시가 2000년대 들어 어떠한 형태의 고용 위기를 겪었고, 각 지방정부는 그 위기에 어떻게 대응했으며, 이러한 지방정부의 노력을 약화시켰던 외부의 힘은 무엇이었는지 알아보았다. 경제 여건이 꾸준히 양호했던 용인시를 제외하면, 사례 도시 대부분은 기업 이전으로 인한 고용 시장 악화를 겪었고 그중 일부 도시는 거주 인구 감소도 경험했다. 그에 대한 대응책으로 도시 다

수가 첨단산업을 중심으로 한 산업 구조 개편을 선택했고, 일부 도시는 기존 기업이 지속해서 성장할 기반을 마련하는 데에도 노력을 기울였다. 그러나 이러한 노력이 모두 성과를 거두지는 못했는데 (1) 중앙정부가 추진하는 국가균형발전정책이나 수도권 규제의 영향력에 비해 지방정부가 산업 구조 개편에 행사할 수 있는 권한이 미미했고 (2) 수도권을 중심으로 심화된 부동산 가격의 폭등은 수익성 향상이나 차익 실현을 목적으로 기업이 타 지역으로 옮겨가게 했으며 (3) 인근 도시에서 대규모 개발이 시행되면 인구와 기업이 더 나은 환경을 찾아 자발적으로 이동했기 때문이었다. 법적 규제, 시장 원리, 인근 지역의 영향은 상당했고 효과적인 대응을 위해 여러 부문에서 지방정부의 권한 강화가 필요하다는 데 사례 도시 모두가 뜻을 같이했다.

물론 고용 위기 발생 양상, 지방정부의 대응 방식, 외부 힘을 흡수하는 능력 측면에서 고용 위기 대응력이 높은 도시와 낮은 도시가 차이를 보이기도 했다. 예를 들어, 용인시는 자연녹지지역에 공장을 설립해 운영 중인 기업에 공업지역으로의 용도 변경을 허가했다. 기업이 요청하기 전에 용인시가 각 기업에 먼저 연락해 용도지역 변경을 안내하고 용적률이나 건폐율 상승에 따라 공장 확장 또는 시설 개선이 가능함을 설명했다. 서울과 인접해 있으면서도 지가가 높지 않은 개발 가용지가 많아 기업이 꾸준히 유입되는 상황임에도 지방정부가 먼저 기업의 운영 여건을 살폈다. 지방정부의 이러한 적극적이고 개방적인 태도가 기업으로 하여금 용인시를 적정 입지로 여기도록 이끌었고, 그러한 기업의 선호도는 용인시가 고용 위기에 안정적으로 대응할 수 있는 기반이 됐다. 부천시도 주거지역에 입지하던 기존 기업이 수도권 규제하에서 공장 확장에 어려움을 겪으면서 타 지역으로 이전하려고 할 때 상위 정부와의 협상을 통해 예외적인 용도지역 변경 허가를 받아낸 적이 있지만, 기업의 이전 계획을 알고 난 뒤에 한 개 기업만을 대상으로 예외적인 혜택을 제공했다는 점에서 용인시와는 차이를 보였다. 안정적인 고용 시장과 탄탄한 경제 기반을 구축하고자 하는 의지는 사례 도시 모두 가지고 있었으나 정책 시행 방식의 세부적인 차이가 고용 위기에 대한 대응력의 차이를 만들었다.

요약하면 이번 연구는 (1) 도시에서 발생하는 고용 충격이 전국적 경제 위기뿐만 아니라 인구나 기업 유출로 대표되는 국지적 위기에 기인하는 측면이 강하며 (2) 지방정부의 창의적이고 적극적인 대응책 마련이 도시의 고용 위기 대응력을 어느 정도 결정하기도 하지만 (3) 상위 정부에 의한 법적 규제, 부동산 가격을 둘러싼 시장 원리, 인근 도시의 대규모 개발이라는 세 가지 주요한 외부 요인이 지방정부의 대응력을 상당 부분 약화시킨다는 사실을 발견했다.

2. 학술적 논의

이번 연구는 경제 위기 대응에 관한 이론에 그 뿌리를 두고 정량적 선행 연구에 기초하지만, 이론이

나 정량 연구보다는 현장에 더 가까운 방법으로 사안을 바라봤다. 그 결과, 기존 연구가 주장했던 이야기 일부는 더욱 확고한 근거로 뒷받침됐고 다른 한편에서는 이론과 실제 혹은 정량 연구와 정성 연구의 간극이 확인됐다.

먼저, 선행 연구가 도시의 위기 대응력 결정 요인으로 제시했던 인구 구성이나 산업 구조가 도시 고용 시장의 안위에 실제로 중요한 역할을 한다는 사실이 이번 연구를 통해 재확인됐다. 인구 측면에서는 거주 인구 규모가 줄어드는 도시가 고용 위기에도 취약함이 드러났다. 인구 증가율이 높을수록 안정적인 성장 기반을 갖추었음을 의미해 고용 위기 대응력이 높다는 국내 선행 연구의 주장이 힘을 얻었다. 젊은 층의 유출을 위기로 받아들였던 용인시나 안양시에서 볼 수 있듯이 생산가능인구도 실제로 고용 위기 관리의 핵심 요인으로 여겨졌다.

산업 측면에서도 기존 연구가 주장하던 제조업의 중요성을 확인할 수 있었다. 과거에는 위기 유발 요인이었으나 2000년대부터는 고용 시장 안정화를 이끈 요인으로 받아들여지는 제조업을 안산시를 비롯한 여러 사례 도시가 경제 기반 조성의 핵심 요소로 생각했다. 물론 수도권 규제하에서 제조업 유치가 어려워 첨단산업 중심으로 산업 고도화를 추진하고 있으나 과거와 현재의 재화 생산 방식이 달라졌음을 고려하면 제조업과 첨단산업은 기간산업으로써 유사한 의미를 갖는다. 여러 선행 연구에서 고용 위기 대응력을 높이는 요인으로 빈번하게 언급됐던 산업 구조의 다양성은 권역별 대표 산업을 지원하던 부천시를 제외한 모든 사례 도시에서 관심을 얻지 못했다. 나머지 네 개 도시는 첨단산업을 도시의 대표 산업으로 키우길 희망해 실제 정책 결정 과정에서 산업 구조의 다양성이 그다지 의미를 지니지 않았다.

한편, 기존 이론이나 정량 연구에 언급되지 않았던 사실이 이번 연구에서 발견돼 이론과 실제 사이 또는 정량 연구와 정성 연구 사이의 간극을 드러냈다. 서론에서 언급했듯이 지금까지의 정량 연구는 대체로 회귀 분석에 기반을 두고 있는데, 이 회귀 모형의 대다수는 도시의 고유한 인구, 사회, 경제학적 특성이나 고용 시장과 관련된 도시 내 독특한 정책을 독립변수로 다룬다. 즉, 이들 독립변수와 도시의 고용 위기 대응력과의 관계를 찾는 것이 회귀 모형의 목표다. 그러나 이번 연구를 통해 실제로 도시에서 위기가 발생하고 그것에 대응하는 과정에 도시의 특성이나 정책 못지않게 외부 힘이 막강하게 작용함을 발견했다. 상위 정부의 정책 기조, 거스를 수 없는 시장의 흐름, 이웃 도시의 개발 사업은 청년 인구나 사업체를 도시에 붙잡아 두고 산업을 고도화하면서 인구 구성과 산업 구조를 개선하려는 지방정부의 노력보다 훨씬 강력했다. 새롭게 밝혀진 이러한 사실을 정량 연구가 적극적으로 반영해 기존의 모형 설계를 획기적으로 바꿀 필요가 있다.

개별 도시의 상황을 상세히 들여다본 이번 사례 연구는 전체적인 접근을 통해 분석 결과의 일반화를 추구하는 정량 연구가 간과할 수 있는 도시 간 차이를 상기시켰다. 다섯 개 사례 도시에 주어진 입지적 여건이나 이들 도시가 발전해온 과정은 서로 다르고, 이러한 차이는 어쩔 수 없이 고용 시장에도 반영

된다. 그래서 위기 대응 방식에도 차이를 발생시키며, 용인시와 부천시의 용도지역 변경과 같이 동일한 대응이라 할지라도 다른 결과를 가져온다. 이는 개별 도시의 상황 대한 고려 없이 통계적 유의 확률의 단순한 해석에만 기대는 정량 모형의 위험성을 경고한다.

3. 정책적 논의

이번 발견은 도시의 고용 시장이 수도권 규제, 부동산 가격 상승, 인근 도시의 대규모 개발에 의해 출렁이는 상황을 어떻게 완화할 수 있을지에 대한 질문으로 연결된다. 세 가지 외부 힘이 미치는 부정적인 영향을 줄이기 위해서는 중앙정부의 균형발전정책 개선, 부동산 가격의 안정적 관리, 광역 또는 기초지방자치단체의 경계를 허무는 협력 개발이 필요한데, 그중 시장 원리보다 공공의 역할이 큰 균형발전정책과 협력 개발에 대해서는 다음과 같은 접근이 가능할 것으로 보인다.

중앙정부는 균형발전을 추진할 때 수도권과 지방의 제로섬 게임 형태가 아닌 지방의 성장과 수도권의 안정화를 동시에 달성할 방안을 고민할 필요가 있다. 균형발전이 지역의 사회경제적 여건과 삶의 질을 어느 정도 균등하게 유지한 상태나 과정을 뜻하다 보니(김용용 2011) 이미 일정 수준으로 발전한 수도권이 지방에 어떤 방식으로든 양보하기를 기대하게 돼 수도권에 대해서는 규제를 강화하고 비수도권은 지원하는 형태가 고착됐다. 그러나 이번 연구를 통해 중앙정부의 지방 발전 정책이 수도권 도시에 예기치 않은 위기를 가져올 수 있음이 확인됐다. 수도권정비계획법 시행 후 30년이 지났으나 지방의 인구 감소와 경기 침체는 계속되고(이상대, 이해령 2020) 수도권 산업 특성에 대한 고려가 없는 무분별한 규제는 국가 전체의 생산성을 저하한다(김은경 2008)는 연구도 본 연구 결과와 더불어 중앙정부의 균형발전정책이 다듬어질 필요가 있음을 시사한다.

수도권이 규제 완화로 얻게 되는 이익을 지방에 환원한다는 의미에서 지방소비세수가 높은 서울, 경기, 인천이 출연한 기금을 전국 17개 도에 배분하는 지역상생발전기금 제도가 있고 특정 세금에 대하여 중앙정부가 지방정부에 세입과 세출의 권한과 책임을 이양하는 재정 분권이 논의되기도 한다(남기찬 외 2019). 그러나 수도권은 여전히 더 큰 규제 완화를 기대하고 비수도권은 재정 지원보다 가시적 개발 사업을 원한다는 사실을 고려할 때, 지역 간 경계를 허물어 두 지역의 경계에 공동으로 개발을 추진하는 방안도 고려할 수 있을 것으로 보인다. 상생 개념을 공간에 적용해 시·도의 행정구역 경계 지역을 이웃 시·도가 공동으로 개발하는 형태다. 2009년 일본이 도입한 정주자립권은 광역자치단체의 경계를 허물어 발전을 시도한 좋은 예다. 생활이 연계된 중심도시와 인근 도시가 자발적으로 협력을 맺고 산업진흥, 교통망 정비, 교육 여건 강화 등을 공동으로 계획하면 중앙정부는 협정을 맺은 지역이 추진하는 사업을 재정적으로 지원하는 방식이다(이현우 2014).

이러한 협력 개발 방식은 비단 시·도 사이뿐만 아니라 시·군 간에도 추진할 수 있다. 서로 인접한 시·군이 서로의 경계 지역에 개발사업을 공동으로 추진한다면 인근 지역의 개발로 인해 인구와 기업이 유출되는 현상을 방지할 수 있어, 보다 안정적으로 고용 상황을 관리할 수 있다. 물론 두 개 또는 그 이상의 기초지방자치단체가 관여하게 되어 실행 과정에 행정적 노력이 추가로 필요하겠으나 그 결과는 위험 요인 해소(타 지역의 개발로 인한 인구 및 기업 유출 방지)와 개발이익의 공유로 이어지고 궁극적으로는 참여 기초지방자치단체들의 광범위한 성장을 기대할 수 있다.

또한, 도시가 자체적인 고용 위기 대응 방안을 수립하는 데 중앙정부의 정책, 인근 도시의 개발, 시장 상황 등 외부 요인이 장애물로 작용하더라도 지방정부는 타 시·군이 시도하는 독창적인 대응책에 착안하여 다양한 대책 마련에 적극적으로 나설 필요가 있다. 안산시가 한양대학교 에리카 캠퍼스에 산업단지를 조성함으로써 공업지역으로의 용도지역 변경 절차를 생략하거나 부천시 개발 가용지 부족이라는 한계를 극복하기 위해 대장신도시 개발에 공업지역 비중을 높게 적용하는 아이디어가 일례다. 물론 지역 특성에 대한 깊이 있는 고민과 타 지역 사례 검토를 거쳐 발굴한 지역의 아이디어가 실현될 수 있도록 하려면 중앙정부가 지방정부에 더 많은 권한을 부여할 필요가 있다(임상준 2006). 지역 고용 시장 안정화를 위해서는 지역이 다양한 정책을 펼칠 기반을 마련해주려는 중앙정부의 노력이 수반되어야 한다.

4. 연구의 한계와 후속 연구

이번 연구가 향후 네 가지 측면의 연구로 뒷받침된다면 지역의 고용 위기 대응에 관한 문헌은 한층 확장될 수 있다. 먼저, 본 연구가 활용한 사례는 경기도 도시에 한정되어 있어 연구 결과를 다른 시·도의 도시에 그대로 적용하기 어려울 수 있으므로, 경기도 외 시·도에 속한 도시의 고용 위기 대응 과정을 탐색하여 광역지방자치단체의 경계를 초월하는 공통 요인을 찾는 노력이 필요하다.

또한, 본 연구는 인터뷰 대상을 해당 도시 소속 공무원과 산하 연구기관 소속 전문가로 구성해 기업체와 종사자의 의견을 분석에 반영하지 못했다. 지방정부의 고용 위기 대응책이 궁극적으로 기업체와 종사자에게 제공되는 정책임을 고려하면 이들의 해당 정책에 대한 의견이 정책 효과를 가늠할 근거가 될 수 있음에도, 본 연구는 다수의 기업과 종사자 중 어느 기업 또는 어느 종사자를 인터뷰하느냐에 따라 응답의 편차가 클 수 있어 인터뷰 대상에 포함하지 않았다. 따라서 지방정부가 시도했던 각종 정책에 대한 기업체나 종사자의 의견을 수렴한 연구가 뒤따른다면 정책 효과 판단에 공공의 입장뿐만 아니라 민간의 생각도 반영하게 돼 더욱 확실한 결론을 도출할 수 있을 것으로 판단된다.

이번 연구가 기존의 정량 연구에서 간과됐던 수도권 규제, 자가 상승, 인근 도시의 택지개발이라는 세 가지 고용 위기 대응력 저해 요인의 중요성을 발견하기는 했으나, 실제로 지역의 고용 시장에 어느

정도의 영향을 미쳤는지를 수치화하여 보이지는 못했다. 따라서 이들 요인과 고용 수준 하락 사이의 인과관계를 정량적으로 검증하거나 포괄적인 회귀 모형에 이들 유발 요인을 포함해 분석함으로써, 해당 요인이 도시의 고용 시장에 미친 영향의 유무, 크기, 시점 등을 정량적으로 확인하는 연구가 꾸준히 축적될 필요가 있다.

마지막으로 수도권 규제, 지가 상승, 인근 도시의 택지개발 외에도 사회적 분위기, 지역 문화, 지역민의 의지와 같은 특성이 고용 위기 대응력과 연계되어 있을 수 있음을 염두에 두고 고용 시장을 둘러싼 다양한 요소를 탐색하고 그 요소와 고용 위기 혹은 위기 대응력과의 인과관계를 밝히려는 지속적인 노력이 필요할 것으로 보인다.

■ 참고문헌 ■

- 강호제(2009). “노후산업단지 재정비 방안”, 『국토』 통권 328호: 50~60.
- 경기도(2006). 『수도권 규제 피해사례집(Ⅰ)』. 국가균형발전위원회·산업통상자원부(2019). 『제4차 국가균형발전 5개년계획(2018~2022)』.
- 국토교통부(2020). 『제4차 수도권정비계획(2021~2040)』.
- 권진우·이슬(2020). 『종사자 수를 활용한 지역 회복탄력성 진단』, 경기연구원.
- 권진우·정지이·이슬(2021). 『지방정부의 고용 위기 대응 사례 비교 연구』, 경기연구원.
- 김석윤(2020). 『신규 산업단지 입주 사업체의 이동경로에 관한 연구』, 국토연구원.
- 김용웅(2011). 『지역균형발전의 의미와 과제』, 충남발전연구원.
- 김은경(2008). “수도권 규제 완화를 둘러싼 쟁점과 향후 정책 방향”, 『대전발전포럼』 통권 25호: 41~47.
- 김원배·신혜원(2013). “한국의 경제위기와 지역 탄력성”, 『국토연구 79권』, 12호: 3~21.
- 남기찬·이미영·정우성·배인성·오민정·김행선·정창수(2019). 『국가균형발전을 위한 지방재정 지원제도 연구』, 국토연구원.
- 박영철(2009). “국가산업단지정책의 개선방안”, 『국토』 통권 328호: 24~37.
- 반영운(2009). “개별입지 집적지의 준산업단지 조성전략”, 『국토』 통권 328호: 61~72.
- 성기석(2021). “재난관리 리더십”, 지방공기업평가원.
- 안흥기·서태성·박경현(2014). 『지역개발사업의 과다수요추정 원인과 개선방안에 관한 연구』, 국토연구원.
- 이상대·이혜령(2020). 『수도권도 살고, 지방도 사는 메가시티 전략』, 경기연구원 이슈&진단, 433호.

- 이현우(2014). “일본의 정주자립권 추진동향과 정책적 시사점”, 『국토』 통권 392호: 56~63.
- 임상준(2006). 『수도권 규제의 쟁점과 정책방향』, 한국경제연구원.
- 전성제·강미나·박정은(2016). 『수도권 주거이동에 따른 도시관리적 대응방안』, 국토연구원.
- 정윤선(2015). 『기업의 지역간 이동분석 및 정책적 과제』, 산업연구원.
- 조대현(2018). “주택가격과 인구이동 간의 연관성에 관한 공간 분석: 수도권 전세가격을 중심으로”, 『한국지리학회지』 7권 3호: 449~462.
- 지역발전위원회(2018). 『문재인정부 국가균형발전 비전과 전략』.
- 최남희·안유정·이진희·김경미·송미경·이만형(2010). “국토정책이 지역 간 인구이동에 미치는 영향에 대한 프로토타입 모형 개발”, 『한국 시스템다이내믹스 연구』 11권, 4호: 117~142.
- 하수정·남기찬·민성희·전성제·박종순(2014). 『지속가능한 발전을 위한 지역 회복력 진단과 활용 방안 연구』, 국토연구원.
- 한만희(2009). “국가경쟁력 강화를 위한 산업입지정책 방향”, 『국토』 통권 328호: 6~14.
- 홍사흠·안흥기·하수정·남기찬·김은란(2016). 『지역경제 회복력 진단 및 증진방안 연구』, 국토연구원.
- Baldwin, J. and Brown, M.(2003). “Regional manufacturing employment volatility in Canada: The effects of specialization and trade”, *Papers in Regional Science*, 83: 519~541.
- Beck, Ulrich(1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*, Sage Publications.
- Chandra, Siddharth(2002). “A test of the regional growth–instability frontier using state data”, *Land Economics*, 78: 442~462.
- Garcia–Mila, T. and McGuire, T.(1993). “Industrial mix as a factor in the growth and variability of states’ economies”, *Regional Science and Urban Economics*, 1993: 731~748.
- Giddens, Anthony(1999). “Risk and Responsibility”, *Modern Law Review*, 62(1): 1~10.
- Giddens, A. and Pierson, C.(1998). *Conversations with Anthony Giddens: Making Sense of Modernity*, Stanford University Press.
- Hill, E., Clair, T. S., Wial, H., Wolman, H., Atkins, P., Blumenthal, P., Ficenec, S. and Friedhoff, A.(2011). *Economic Shocks and Regional Economic Resilience, Building Resilient Regions Working Paper*, 3.
- Kwon, Jinwoo(2019). *Growth, stability, and resilience of U.S. metropolitan regions 1990~2017*, Ph.D. dissertation, Rutgers, the State University of New Jersey.

Landis, John(2014). “The determinants of metro-level economic resilience: An empirical investigation”, *Proceedings of Regional Studies Association Winter Conference, November 28*, London, UK.

Sensier, M., Bristow, G. and Healy, A.(2016). “Measuring regional economic resilience across Europe: Operationalizing a complex concept”, *Spatial Economic Analysis*, 11(2): 128~151.

경기도. 행정구역 현황. 2021.

<https://www.gg.go.kr/contents/contents.do?ciIdx=468&menuId=1831> (2022. 5. 1. 검색).

경기도. 경기도기본통계. 2019. <https://kosis.kr>(2022. 5. 1. 검색).

경기도. 경기도사업체조사. 2000~2019. <https://kosis.kr>(2022. 5. 1. 검색).

경기도 토지정보과. 2021. 산업단지 입지 자료. 내부(미출판) 자료.

법무부. 출입국자및체류외국인통계. 2000~2019. <https://kosis.kr>(2022. 5. 1. 검색).

산업입지정보시스템. 전국산업단지별 산업단지 분양현황. 2021. https://www.industryland.or.kr/web/sa/SATotMaterialFala.jsp?p_id=1306 (2022. 5. 1. 검색).

택지정보시스템. 택지정보 속성자료. <https://openapi.jigu.go.kr>(2021. 10. 6. 검색).

통계청. 지역별고용조사. 2018~2019. <https://kostat.go.kr>(2022. 5. 1. 검색).

한국부동산원 부동산통계정보시스템. 전국지가변동률조사. 2000~2021. <https://www.reb.or.kr/r-one>(2022. 5. 1. 검색).

행정안전부. 주민등록인구현황. 2000~2019. <https://jumin.mois.go.kr>(2022. 5. 1. 검색).

원 고 접 수 일 | 2022년 9월 16일

심 사 완 료 일 | 2022년 11월 15일

최종원고채택일 | 2022년 11월 21일

권진우 kwon@gri.re.kr

Rutgers, the State University of New Jersey에서 계획 및 공공 정책학 박사학위를 취득했으며 경기연구원 도시주택연구실 연구위원으로 재직하고 있다. 지역 성장 패턴, 경제적 회복력, 고용 시장에 대해 연구한다.

정지이 jjiie@korea.kr

서울대학교 건설환경공학부 박사과정을 수료했으며 현재 화성시청 도시디자인과 주무관으로 근무하고 있다. 주요 관심 분야는 도시재생, 노후 건축물 정비사업, 도시개발행위다.

이슬 pebosolee@yonsei.ac.kr

연연세대학교 도시공학과 박사과정을 수료했으며 주요 관심 분야는 지속 가능한 도시계획, 도시공간 구조, 도시재생 등이 있다. 최근 논문으로는 ‘코로나19 발생에 따른 서울시 골목상권 유형별 회복탄력성 및 영업 위기에 관한 분석(2022)’이 있다.