

# 휴먼 뉴딜과 균형발전

김시백\_ 전북연구원 산업경제연구부 부연구위원

하의현\_ 전북연구원 산업경제연구부 부연구위원



## 1. 정부 정책

### 안전망 강화-휴먼 뉴딜

우리나라 경제는 성숙 단계에 진입하면서 경제성장은 과거와 같이 급격한 양적 성장을 이루기 힘든 구조로 전환되고 있으며 사회안전망 구축이 더디게 이루어지게 됨에 따라 사회적 양극화가 심화되고 있다. 따라서 이제는 양적 성장보다는 질적 성장에 초점을 맞춘 경제 정책이 중심이 되어야 하는 시기가 도래한 것이다. 2020년 전세계적으로 발생한 코로나19 팬데믹으로 인해 이를 준비해야 하는 시점이 더욱 앞당기게 되었다.

문재인 정부는 함께 잘사는 「혁신적 포용국가」 구현을 위해 사람 중심의 경제로의 패러다임 전환을 추진하고 있는 가운데 포스트 코로나에 대응하여 한국판 뉴딜을 통해 위기 극복과 함께 경제, 사회구조 대전환과 노동 시장 재편을 꾀하고 있다. 앞으로 디지털 및 그린 경제로 전환됨에 따라 새로운 기술과 이종 산업간 융합화된 새로운 영역의 산업군이 생겨나고 되고 플랫폼 노동, 원격 근무 확대 등으로 다양한 형태의 일자리가 발생할 것으로 전망된다. 하지만 IoT 및 AI 기술의 확산으로 기존 일자리는 줄어들고 일자리 미스매치 및 저숙련 노동 수요 감소 등으로 인해 취약 계층의 노동시장 환경은 열악해질 것이다. 즉 노동시장 유연화가 지금보다 더 강화되고 일자리의 양적 지표인 실업률이나 고용률은 변동이 없는 가운데 비정규직 일자리가 늘어나 사회적 양극화가 더 심화될 수 있을 것이다. 따라서 새로운 고용 형태에 대한 법적 보호, 실업 상태나 소득 격차를 완화할 수 있는 고용시장의 안전망 구축 및 새로운 산업군 일자리로 쉽게 전환할 수 있는 직업 교육의 다양화 등 노동시장에 대한 정부 투자가 확대될 필요가 있다.

이러한 배경에서 문재인 정부는 휴먼 뉴딜을 통해 사람 투자 및 고용사회안전망 구축으로 단기 고용 충격을 극복하고 미래 고용시장 구조 변화에 대응하여 맞춤형 일자리 공급 시스템을 구축하고자 한다. 이를 실현하기 위해 문재인 정부는 2025년까지 휴먼 뉴딜을 통해 총 28.4조원을 투자하여 33.9만 개의 일자리를 창출하고자 한다. 휴먼 뉴딜 사업을 통해 전국민 대상 고용사회안전망 구축으로 취약계층을 보호하고 사각지대를 해소하는 포용국가를 실현하고 경제구조에 맞춰 새로운 일자리로의 이동을 위한 인력양성 및 취업지원 등을 포함한 사람 투자가 이루어질 것이다. 이러한 정부의 휴먼 뉴딜 사업을 통해 지역간, 계층간 양극화를 해소하고 고용 시장에 활력을 줌으로써 국가 및 지역의 경제 성장 잠재력을 확보할 수 있을 것으로 기대된다.

## 균형발전-지역균형 뉴딜

지난 20년간 국가균형발전을 위해 각종 프로젝트, 지역밀착형 생활SOC, 혁신도시, 규제자유특구 등을 추진해 왔지만 상호 연계의 부족과 지역별·시기별로 분절되어 국가균형발전 정책은 큰 효과를 거두지 못하고 수도권과 지방의 격차는 여전히 좁혀지지 않고 있다. 이러한 지역간의 격차를 극복하고 지금까지 추진한 국가균형발전 정책에 힘을 불어넣기 위해 2020년 10월 13일 문재인 정부는 “국가발전의 축을 지역 중심으로 전환하겠다”라며 지역균형 뉴딜 정책을 강력히 추진할 것임을 약속하였다. 이에 따라 한국판 뉴딜 종합계획에 담은 총 투자 규모 160조 원 중 절반에 달하는 75조 원 이상을 지역 단위 사업에 투자할 예정이다.

지역균형 뉴딜이란 한국판 뉴딜을 지역 기반으로 확장하여 국가균형발전 정책과 연계하는 뉴딜사업이며, 대한민국의 근간을 지탱하고 있는 지역에서부터 역동적인 변화를 일으켜 수도권에 치중된 국가발전의 동력 축을 지역으로 다변화하여 대한민국이 균형있게 발전할 수 있도록 추진한다는 개념이다. 지역균형 뉴딜은 구체적으로 ① 지역에서 구현되는 중앙정부 추진 프로젝트와 중앙정부+지방정부 매칭 프로젝트로 이루어진 한국판 뉴딜 지역사업, ② 총 136개 지자체가 각 지역 특성에 맞는 사업을 계획·실행하는 지자체 주도형 뉴딜사업, ③ 공공기관이 지자체·연구기관·기업과 협업하여 실행하는 공공기관 선도형 뉴딜사업으로 구성된다. 특히 공공기관 선도형 뉴딜사업은 공공기관의 역량·시너지 효과를 바탕으로 ① 빅데이터 활용 촉진 및 온산업 스마트·디지털화, ② 차세대 新산업 육성을 위한 산업생태계 구축 및 공공기관 혁신조달 확대, ③ 공공자원의 공유자원화를 통한 벤처·창업 지원, ④ 디지털·비대면 新기술 활용을 통한 공공서비스 혁신, ⑤ 에너지·환경·인프라 분야의 그린 뉴딜 투자 확대 등 한국판 뉴딜 성공을 뒷받침할 수 있는 5대 분야 20개 과제를 선정하였다.

정부는 디지털·그린 뉴딜의 방향에 부합하는 공공기관의 선도사업 발굴·추진으로 투자, 일자리 등 한국판 뉴딜의 성과를 극대화하기 위하여 정부·공공기관 논의를 거쳐 40개의 ‘중점관리 프로젝트’를 선정할 예정이다. 그리고 조기에 성과를 창출할 수 있도록 공공기관 자체재원 및 국고를 확보하여 추진할 예정이다. 여기에 추가로 기관 고유업무와 접목하여 성과 확산에 기여할 수 있는 137+α개의 ‘자율확산 프로젝트’를 선정할 예정이다.

이러한 정부의 지역균형 뉴딜사업 추진을 통해 국가 발전의 축이 대도시 중심에서 지방 중심으로 전환되고 도시와 지방 간의 결속이 강화되어 지역경제의 활력을 높이고 일자리 창출에도 크게 기여할 것으로 기대된다.

## 2. 여건 및 현황

### 전라북도 고용·창업 시장 현황

전라북도는 2010년 이후 2016년까지 고용시장은 개선되고 있었으나, 2017년 현대중공업 군산 조선소 가동 중단, 2018년 한국GM 군산공장 폐쇄 등 대기업의 생산 중단으로 전후방산업에 악영향을 받아 고용시장이 침체국면으로 전환되었다. 하지만, 2019년에 전라북도의 적극적인 고용 재정 정책의 영향으로 고용률이 상승세로 전환되었고 취업자 수는 증가하여 개선되는 듯 하였으나, 2020년 OCI 군산공장 생산 감축 및 코로나19로 인한 내수시장 위축으로 고용시장이 침체국면으로 전환된 상태이다.

<표1> 연도별 전라북도 고용시장 추이

(단위: %, 천명)

구분	2010년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
고용률(전국)	58.9	60.6	60.8	60.7	60.9	60.4
고용률(전북)	57.0	59.9	58.6	58.3	59.3	61.6
실업률(전북)	2.2	2.1	2.5	2.7	2.7	2.2
취업자수	839	940	921	915	928	956

양적인 측면에서는 취업자 수나 고용률 측면에서 타 지역에 비해 크게 나빠지지 않았으나, 정기적으로 임금을 받는 근로자 수는 유지하고 있는 반면, 임시, 일용근로자 수 감소에 대응하여 무급종사자수가 증가하여 고용 취약 계층의 고용 기회가 많이 상실되었다. 즉 기존 대기업 철수와 함께 코로나 19로 인해 경제적 약자에게 큰 피해가 발생하였다고 볼 수 있다.

<표2> 연도별 전라북도 고용시장 취업자 추이

(단위: 천명)

구분	2010년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
취업자	839	940	921	915	928	956
비임금근로자	344	341	319	309	314	348
자영업자	263	272	251	239	244	261
무급가족종사	81	69	67	70	70	86
임금근로자	495	600	602	605	613	609
상용근로자	270	385	387	386	400	415
임시·일용직	225	214	215	219	212	193

전라북도 창업기업은 2011년 이후 매년 2.4%씩 증가하는 추세에 있어 전국 평균 창업기업 증가율 2.3%에 비해 약간 높은 수준이며, 꾸준히 창업기업의 14% 정도 규모로 신생 창업이 발생하고 있어 창업이 활성화되고 있다. 하지만 창업기업의 업력을 살펴보면, 창업 2~4년차 기업의 생존율이 전국 평균보다 높은 수준에 있으나, 초단기 단계나 성숙 단계(5년차 이상)에 있는 기업의 생존률은 역전되어 창업기업의 지역 정착을 도모하는 정책 지원이 필요한 상황이다.

**<표3> 창업기업 생존율**

(단위 : %)

구분	1년 생존율	2년 생존율	3년 생존율	4년 생존율	5년 생존율
전국	65.0	52.8	42.5	35.6	29.2
전라북도	63.0	52.9	44.0	35.7	28.2

현재 전라북도 창업 지원 관련 사업 규모는 640억원 수준으로 창업인재 발굴 붐 조성, 아이템 지원, 사업화 자금, 보육지원 등 17여개 지원사업이 진행 중에 있으며, 특히 지역 내 4개 선도대학 및 중소벤처기업진흥공단 주도의 청년창업사관학교, 창조경제혁신센터 등 창업지원기관이 다수 포진하여 적극적으로 창업지원정책이 추진되고 있다. 하지만, 앞서 언급한 바와 같이 창업 기업의 생존률을 높이고 창업 지원정책의 성과를 높이기 위해서는 현재 전라북도에 산재되어 있는 창업지원기관들의 사업의 통합화와 효율화가 필요하며 지역 대학 및 전북연구개발특구와 연계한 창업 혁신 지구의 개발이 필요한 시점이다. 또한 중앙 부처에서 공모사업으로 진행하고 있는 캠퍼스혁신파크 조성사업이나 스타트업파크 조성사업에 적극적으로 대응해야 할 것이다.

### 전라북도와 균형발전

수도권을 중심으로 산업화가 진행되는 과정 속에 사람과 기업이 수도권에 집중되면서 지방의 인구는 감소하고 경제는 활력을 잃고 있다. 전라북도 역시 일자리, 소득 등의 수도권과의 격차는 더욱 확대되고 있으며, 주요 산업단지의 노후화, 기반시설 낙후, 문화·복지·편의시설 부족 등 지역산업의 침체가 지속되고 있다.

수도권 인구편중현상 등의 지역간 불균형의 지속과 부산·울산·경남과 대구·경북, 광주·전남, 충청권 등 인접 지역의 초광역권 추진에 따라 전라북도는 대규모 성장거점, 광역적 행정기능, 자족적 공급체계 구축의 필요성이 더욱 커지고 있다.

전라북도는 인근 광역도시권 및 행정수도권과 함께 정치·행정(전주), 역사·문화(익산), 산업·물류(군산), 재생에너지(새만금), 금융(혁신도시) 등 특화기능을 분담하기 위한 도시가 조성되어 있어 독자 광역권 조성이 가능하여 전북특화형 발전과 선택적 초광역 협력을 추진할 수 있다. 또한 중앙공공기관(14개), 지방공기업(7개), 정부출연연구소(6개), 국·공립연구소(15개), 도립·지자체출연연구소(18개), 지역혁신센터(6개), R&D 및 기업지원기관(12개) 등 다양한 공공/연구기관을 중심으로 공공기관 선도형 뉴딜사업의 적극적인 참여가 가능하며, 2003.06월 국가균형발전을 위한 공공기관 지방이전 방침에 따라 전북 혁신도시로 이전된 12개의 공공기관은 고유 업무와 접목하여 균형발전의 성과 확산에 크게 기여할 것이다. 이에 따라 전라북도는 대전·세종대도시권, 광주대도시권, 대구대도시권과 인접해 있고 새만금개발사업의 중심 지역이라는 지리적 이점과 농생명, 금융, 공간·문화·지식서비스 분야의 혁신도시 거점을 통해 균형발전 전략을 추진해야 한다.

〈표4〉 혁신도시 이전공공기관 현황

구 분	기관명	이전시기	이전인원(명)	핵심분야
농생명	농촌진흥청	2017.07	449	농촌진흥
	국립농업과학원	2014.07	1,162	토양자원, 영양 및 미생물
	국립식량과학원	2015.03	318	품종개발, 작물재배기술 등
	국립원예특작과학원	2015.03	481	원예작물 품종개발, 종자생산
	국립축산과학원	2015.03	314	가축 품종개발, 사료
	한국식품연구원	2015.02	161	전통식품, 가공식품
	한국농수산대학	2017.09	505	농업경영인 양성
금융	국민연금공단	2015.05	1,218	연금복지서비스
공간·문화· 지식서비스	한국국토정보공사	2013.11	228	지적측량·제도, 공간정보
	한국전기안전공사	2014.06	296	전기, 설비
	한국출판문화산업진흥원	2015.07	68	간행물, 출판
	지방자치인재개발원	2013.08	100	인력양성

자료 : 전라북도, 2018. 「전라북도 혁신도시 종합발전 계획」

### 3. 방향

#### 지역상생형 일자리모델 중심 휴먼 뉴딜사업

전라북도는 지금까지 제조업 기반 대기업 중심의 일자리 확보에 초점을 맞춰 인력 양성 및 고용 지원 정책을 펼쳐 왔다. 하지만, 전라북도 고용의 66.4%가 자영업업을 포함한 서비스업에 집중되어 있기 때문에 제조업 중심의 일자리 정책을 넘어 산업 전반적인 고용의 질적 수준 개선을 위한 환경 조성 및 창업 생태계를 활성화하는 정책까지 확대해서 추진해야 할 것이다. 또한 앞으로 비대면 경향이 강화됨에 따라 플랫폼형 산업이 앞으로 도래하고 다양한 유형의 고용 형태가 발생할 것으로 예상되기 때문에 고용의 질적 수준 제고를 위해서는 미래 유망산업 육성 뿐만 아니라 고용 안정성 강화를 위한 전략 추진이 필요하다.

이를 위해서 전북형 휴먼 뉴딜 사업은 지역 경제 주체들이 서로 상생할 수 있는 방안을 찾을 수 있도록 논의하면서 고용인과 피고용인간의 관계, 정부와 기업간의 관계가 서로 유기적으로 협력할 수 있는 지역상생형 일자리모델 중심으로 추진되어야 한다. 이를 통해 단기적으로 실직자 발생을 방지하고 고용의 안정성을 확보할 수 있을 것이며, 중장기적으로 고용시장은 안정화될 것이다. 지역상생형 일자리모델이 전라북도 시군별로 정착되기 위해서는 지역 산업에 맞춘 인력이 지속적으로 공급되고 활동할 수 있는 사람투자형 교육 네트워크가 구축되어야 한다. 중장기적으로 뉴딜형 산업 구조 변화에 적극적으로 대응하여 유망산업 인력 수급 전략을 수립하고 지역 대학의 경쟁력 강화를 도모해야 하며 지역 대학과 연계한 전북형 실리콘밸리 구축을 추진할 필요가 있다.

#### 공공기관 선도형 뉴딜사업

'공공기관 선도형 뉴딜사업'은 공공기관과 지자체·연구기관·기업 등이 협업하여 주요 산업 스마트화, 신산업 생태계 조성, 벤처·창업기업 지원, 그린 뉴딜 투자 확대 등을 통해 혁신도시가 지역균형 뉴딜의 거점이 될 수 있도록 공공기관과 지자체에서 사업을 만들면 정부가 지원해주는 형식이며, 하향식 공모 방식이 아닌 지역의 노력에 따라 사업 확보가 가능하다. 이를 위해 전라북도는 이전공공기관이 위치한 혁신도시가 지역균형 뉴딜의 거점이 될 수 있도록 공공기관과 지역사회, 주민·지자체가 함께 참여하는 지역균형 뉴딜 협업과제를 발굴하고 추진해야 한다.



전북형 뉴딜은 추진방향에서 △아시아 스마트 밸리 디지털 고도화 △미래형 친환경 모빌리티 전장화 △전북 맞춤 디지털 공공서비스 전환 선도 △ D.N.A융합 산업육성 생태계 기틀 조성 등 4개 추진방향 12개 프로젝트를 제안하였으며, 이전공공기관과 연계하여 균형발전의 성과를 더욱 확산시킬 수 있다.

구체적으로 농업기술 향상과 농업의 경쟁력 강화를 위한 연구 및 개발, 농업전문인 육성, 농식품 표준화 등을 수행하는 농촌진흥청을 포함한 7개의 농생명 이전공공기관을 중심으로 농생명산업 기반과 IT를 융합해 4차 산업혁명 대비 신산업을 육성하기 위한 사업을 발굴하여 '아시아 스마트 밸리 디지털 고도화'와 연계해야 하며, 국가공간정보체계 구축과 공간정보 연구, 전기안전 관련 연구개발, 조사 연구, 출판문화산업 관련 정책 조사연구, 전문 행정인력을 양성을 수행하는 공간·문화·지식서비스 관련 이전공공기관을 중심으로 디지털트윈, 스마트 공공서비스, D.N.A 인력양성 등 D.N.A, 비대면 산업과 관련된 사업을 발굴하여 '전북 맞춤 디지털 공공서비스 전환 선도' 및 'D.N.A융합 산업육성 생태계 기틀 조성'과 연계해야 한다.

한편, 연금복지서비스를 제공하며 기금운용본부, 국민연금연구원을 산하기관으로 두고 있는 국민연금공단을 중심으로 '자산운용 중심 금융도시 조성' 협업 과제인 '빅데이터 포털시스템 구축'과 '전북 금융타운 조성'의 조속한 추진과 농생명·연기금 특화 국제금융중심도시로 육성하기 위한 사업 발굴이 요구된다.

혁신도시가 지역균형 뉴딜의 거점이 될 수 있도록 혁신도시법에 따라 혁신도시 활성화와 공공기관의 발전방향을 설정하기 위해 매년 전라북도와 이천공공기관이 협의하는 '혁신도시 공공기관 지역발전 계획' 수립시 공공기관 선도형 뉴딜사업에 초점을 맞춰야 하며, 경제성·타당성에 더해 균형발전과 지역 특색을 반드시 담아낼 수 있는 전북형 뉴딜을 검토해야 한다. 또한 지역균형 뉴딜의 확산과 균형화된 성장을 위해 성장특화 기능을 중심으로 공공기관의 추가 이전이 필요하다.

### 전주-새만금 연결 메가시티 조성

균형발전을 위한 지역균형 뉴딜은 각 지역 특성과 발전도를 고려하여 진행되어야 한다. 지역별 특성이 반영된 뉴딜 사업 추진과 더불어 성공적인 지역균형 뉴딜을 위하여 지역내 공간구조의 재편이 요구되고 있다. 전라북도를 포함한 대부분의 지방은 수도권과의 소득격차, 인구감소, 산업침체 등으로 인해 광역화의 필요성은 점차 커지고 있으며, 이를 반영하여 대구·경북, 광주·전남, 부산·울산·경남 등 타 시도에서도 광역화 논의가 활발해지고 있다.

국가균형발전과 전라북도의 발전을 위하여 전주-익산-군산 연담도시권과 새만금 연결회랑을 150만명 수준의 전주-새만금 메가시티로 조성하고 세종시를 중심으로 한 행정수도권의 배후 중심지 기능을 할 수 있도록 육성해야 한다. 전주-새만금 메가시티 조성을 위하여 지역간 대도시를 연결하는 광역 교통망 구축에 집중해야 하며, 연구개발과 고부가가치 산업 등 수도권에 특화되어 있는 기능을 적극적으로 유치하여 전라북도 산업을 고도화와 핵심 인력 유치를 통해 지역 산업을 유지하고 인구감소와 수도권과의 격차를 해소할 수 있을 것이다. 지역균형 뉴딜이 소수의 대규모 투자사업이 아니라 국가발전의 축을 지역 중심으로 전환할 수 있도록 기존 산업구조를 재편하고 디지털 및 그린 뉴딜과도 밀접한 연관을 맺을 수 있도록 전주-새만금 메가시티를 육성하여 전기차, 수소, 탄소, 재생에너지, 스마트 농업 등 전북형 뉴딜의 거점으로 성장시켜야 한다.