

지방투자 활성화를 위한 산업인력정책 과제

| 요약 |

- 정부의 지방투자 활성화를 위한 다양한 노력에도 수도권에 투자가 집중
 - 수도권 기업의 지방 이전 정책에도 불구하고 여전히 1,000대 기업 본사의 74.3%가 수도권에 입지하고 있으며, 매출액도 86.9%를 차지(2020년 기준)
 - 수도권 투자 비중은 2013년 41.8%에서 2020년 47.6%로 증가
- 기업이 수도권 투자를 선호하는 주요한 이유 가운데 하나는 지방에 비해 원활한 인력 공급 때문
 - 수도권에는 청년층 비중이 높고, 학령인구 감소에도 대학과 대학원 입학자 및 졸업자 비중이 증가하는 등 양질의 인력이 풍부
- 투자 활성화를 위해서 투자 기업이 필요로 하는 맞춤형 인력이 적시에 공급되는 것이 중요
 - 기업 투자 결정은 전략적으로 수행되어 투자 지역, 규모 및 인력 수요 그리고 요구되는 숙련 수준 등을 예측하기 어려워 정형화된 산업인력정책으로 대응하는 데 한계
 - 미국 조지아주는 'Quick Start'를 통한 투자자 맞춤형 인력 공급으로 대규모 투자 유치 및 양질의 일자리 창출에 기여
- 국가균형발전과 양질의 일자리 창출을 위해 지방투자 맞춤형 산업인력정책 필요
 - 지방투자 기업의 인력 수급 불확실성을 완화할 수 있는 투자 기업 맞춤형 산업인력정책 필요
 - 지역 내 인력 양성을 위한 교육훈련 프로그램을 유연하게 개설 및 운영할 수 있는 제도 요구
 - 지방투자와 연계하여 교육훈련 보조금 사용처 및 대상 확대

■ 정부는 수도권 집중 완화 및 국가균형발전을 위해 지방투자를 촉진하고자 다양한 노력을 경주

- 정부는 2004년부터 수도권 기업이 지방으로 이전하는 경우 조세 감면, 입지 지원 및 투자 보조금 등을 지원하였고, 2011년부터 기업의 신·증설 투자에도 보조금을 지원
 - 외국인직접투자, 국내복귀기업, 상생형 일자리, 수도권 기업의 지방 이전 및 지방 신증설 투자 등 지방투자 시 세제, 입지 및 투자보조금을 지원(〈표 1〉 참조)
- 단, 외국인직접투자와 국내복귀기업의 경우 수도권 투자가 제한적으로 허용되고 정부 지원 규모는 지방 이전의 경우에 비해서 작은 편임.

〈표 1〉 투자 지원 제도 및 관련 근거법

	외국인직접투자	국내투자			
	외국인투자 촉진법	해외진출기업 복귀법	국가균형발전 특별법		
근거법	현금지원제도 운영 요령 (산업통상자원부공고 제2020-542호)	지방자치단체의 국내복귀기업 유치에 대한 국가의 재정자금 지원 기준 (산업통상자원부고시 제2021-112호)	지방자치단체의 지방투자기업 유치에 대한 국가의 재정자금 지원 기준(산업통상자원부고시 제2020-171호)		
대상	외국인투자 비율이 30% 이상	해외진출기업이 국내에 복귀·투자	수도권 기업 지방 이전	지방신·증설	상생형 지역 일자리
조세 감면	조세특례제한법 제121조의2, 동법 시행령 제115조의2	조특법 제104조의24, 동법 시행령 제104조의21, 제115조의3	조특법 제63조, 동법 시행령 제60조 및 제60조의2	-	-
입지 지원	산단 우선 공급, 국공유재산 수의계약 및 임대료 감면	산단 우선 공급, 국공유재산 수의계약 및 임대료 감면	국공유재산 수의계약 및 임대료 감면	-	국공유재산 수의계약 및 임대료 감면
현금 지원 용도	건물 매입비(임대료), 건축비	입지보조금 (토지매입가액의 일부, 수도권 제외)	입지보조금 (토지매입가액 10~30%)	-	지방투자유형(지방 이전, 신증설)을 따름
	자본재 및 연구기자재비	설비보조금 (투자금액 11~34%)	설비보조금(투자금액 8~14%)		설비보조금+ 3~10%포인트 가산
	기반시설 설치비	근로환경개선시설 투자금	근로환경개선시설투자금		근로환경개선시설투자금
	고용보조금 및 교육훈련 보조금	고용보조금 및 교육훈련 보조금	고용보조금 및 교육훈련 보조금		고용보조금 및 교육훈련 보조금
지원 규모	투자금액의 30% 이하	기업당 최대 300억 (수도권 150억)	기업당 최대 100억		최대 150억

자료: 외국인직접투자 촉진법과 해외진출 복귀법, 국가균형발전 특별법을 이용하여 저자 정리.

- 정부(2020)¹⁾는 경제성장과 국가균형발전을 위한 공공 부문 투자 확대 방안을 마련
 - 한국판 뉴딜의 일환으로 지역균형뉴딜사업과 지자체 주도 뉴딜사업 발굴을 지원
 - 공공·민자·기업 투자 프로젝트는 110조 원(2020년 대비 10조 원), 생활 SOC 투자는 11조 원(2020년 대비 5,000억 원 증가) 확대
 - 정부(2021)²⁾는 초광역권 협력을 통해 비수도권의 성장 거점을 마련하고, 초광역 단위의 산업 지원체계 확충 및 기업의 지역투자 확대 환경 조성을 발표
 - 그러나 공공 부문 투자는 지역 내 경제성장을 위한 기반 시설 구축이 단기간에 주된 목적으로 이루어지므로, 지속적인 일자리 창출 및 지역산업 발전을 위해서는 민간 부문 투자 활성화가 필요

■ 지방투자 활성화를 위한 다양한 정부 노력에도 투자는 수도권에 집중

- 국가균형발전정책 및 지방투자 활성화 정책에도 불구하고 인구 및 경제의 수도권 집중화는 가속화
 - 수도권 인구는 2019년 전체 인구의 50%를 상회하였고, 청년인구(20~40세 미만)의 수도권 비중은 54.0%³⁾
- 수도권 기업의 지방 이전 정책에도 여전히 매출액 기준 1,000대 기업 본사의 74.3%가 수도권에 입지하고, 매출액의 86.9%를 차지(2020년 기준)⁴⁾
 - 자산 총액 5조 원 이상의 71개 공시 대상 기업 가운데 수도권에 본사를 둔 기업은 62개로 약 87.3%⁵⁾
- 국내투자는 2017년 이후 정체되나, 수도권 투자 비중은 지속 증가
 - 전국 총고정자본 투자는 2017년 563조 8,000억 원으로 정점을 찍은 후 2019년 546조 원으로 감소한 이후 2020년 562조 2,000억 원으로 소폭 반등
 - 수도권 투자 비중은 2013년 41.8%에서 2020년 47.6%로 증가

1) 기획재정부(2020), “2021년 경제정책방향”, 보도자료, 2020. 12. 17.

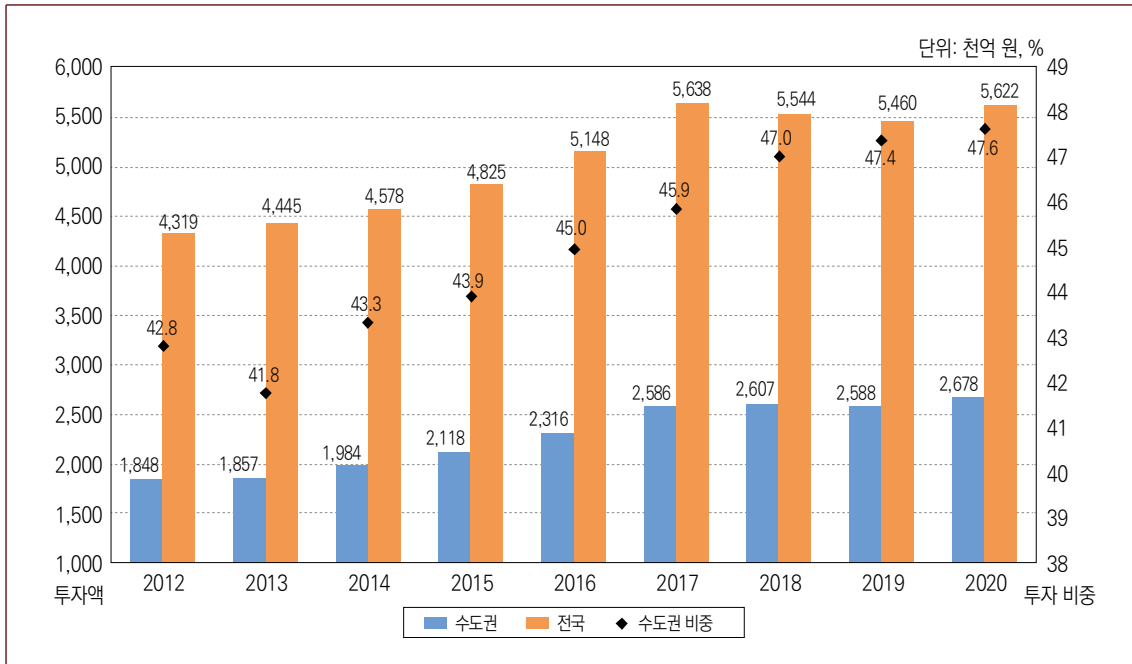
2) 산업통상자원부(2021), “균형발전 정책의 새로운 핵심 전략, 지역이 주도하는 초광역협력”, 보도자료, 2021. 10. 14.

3) 박진경·김도형(2020), 「인구감소대응 지방자치단체 청년유입 및 정착정책 추진방안」, 연구보고서 2020-13, 한국지방행정연구원.

4) 부산상공회의소(2021), “2020년도 매출액 기준 전국 1,000대 기업 중 부산기업 현황 분석”.

5) 하혜영·김예성(2021), “지방소멸 위기지역의 현황과 향후 과제”, 「NARS입법·정책」, Vol. 85, 국회입법조사처.

〈그림 1〉 지역별 총고정자산 형성(실질 기준)



자료: 통계청, 지역소득, 각 연도.⁶⁾

주: 2020년 총고정자산형성 금액은 잠정치.

■ 기업이 수도권 투자를 선호하는 주요한 이유 가운데 하나는 지방에 비해 원활한 인력 수급 때문

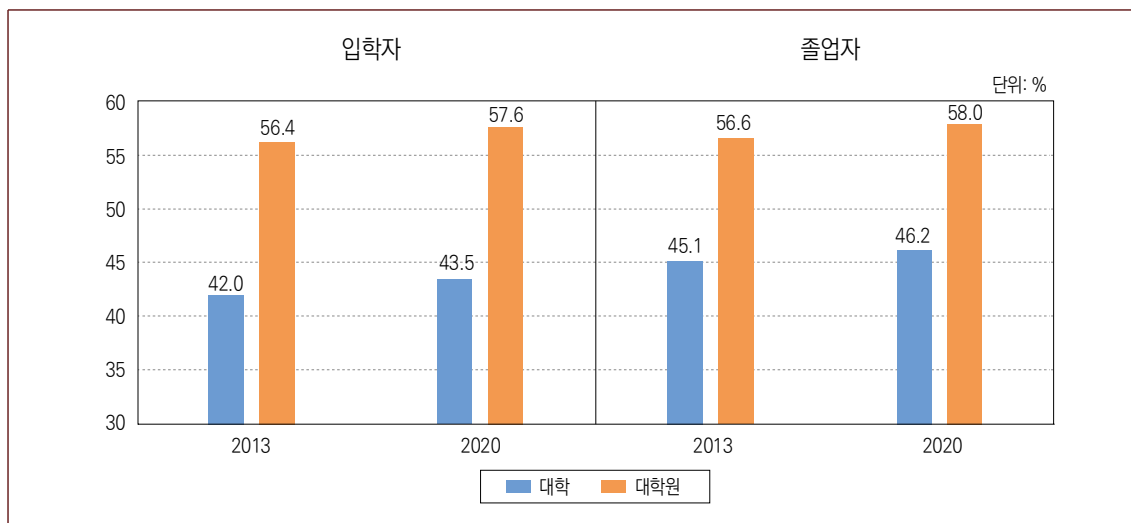
- 기업들은 지방투자를 저해하는 주요한 원인으로 인력 수급의 어려움을 꼽음.
 - 기업들이 지방투자 과정에서 호소하는 가장 큰 어려움은 근로자 이탈과 대체인력 확보(1순위 32.7%, 1+2순위 49.3%)이며, 기업에 적합한 지역 내 고급인력의 부족(1순위 17.8%, 1+2순위 40.7%)도 세 번째로 응답⁷⁾
- 비수도권 창업의 불리한 점으로 역량 있는 인재 확보의 어려움(1순위 38.8%, 1+2순위 52.0%)이 첫 번째였고, 지역 이전을 고려했으나 실행하지 않은 이유도 우수인력 유치의 어려움으로 응답(26.8%)⁸⁾
- 반면 수도권은 지방에 비해서 인력이 풍부하여 인력 수급에 용이
 - 학령인구 감소에도 수도권 대학 입학자 비중은 2013년 42.0%에서 2020년 43.5%로 1.5%포인트, 동 기간에 대학원은 56.4%에서 57.6%로 1.3%포인트 상승

6) 지역소득 통계는 국민소득 통계와 달리 2020년이 가장 최근 자료임.

7) 김지수·변창욱·최윤기·배진원·최준석(2021), 「지방투자에 따른 지역 생산성 변화와 시사점」, 산업연구원.

8) KOSME 이슈포커스(2021), “지역혁신성장 동력 발굴 중소기업 설문 결과”.

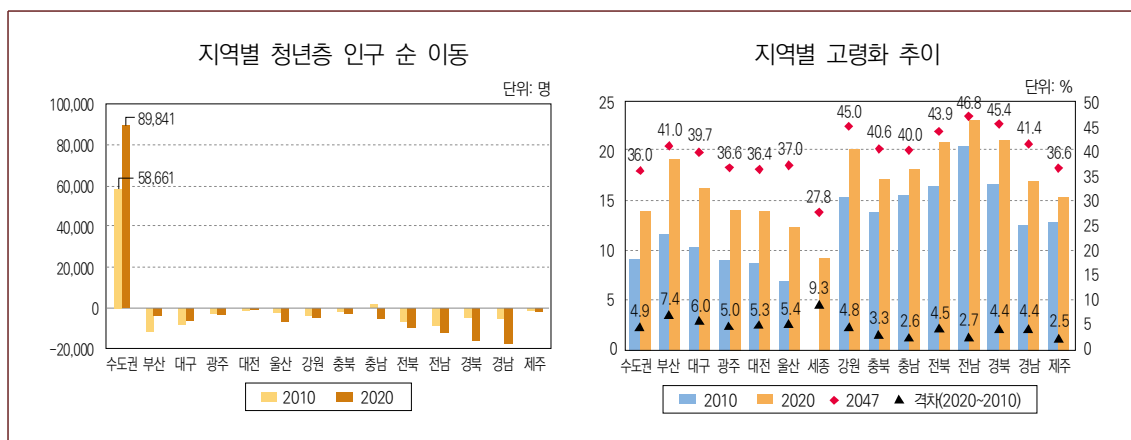
〈그림 2〉 수도권 대학과 대학원의 입학 및 졸업자 현황



자료: 한국교육개발원, 고등교육통계, 각 연도.

- 수도권 졸업자 비중은 동 기간에 45.1%에서 46.2%로 1.1%포인트, 대학원은 56.6%에서 58%로 1.4%포인트 상승
- 청년층(15~29세)의 수도권 순이동은 2010년 5만 8,661명에서 2020년 8만 9,841명으로 증가하지만, 비수도권은 모든 지역에서 청년층이 감소하고 있으며 도 지역을 중심으로 인구 유출이 가속
- 지역별로 65세 이상 고령화 인구 비중은 2010년 이후로 모든 지역에서 증가하지만, 비수도권에서 더욱 두드러지게 나타남.

〈그림 3〉 지역별 청년층 인구 이동 및 고령화 추이



자료: 통계청, 국내인구이동통계와 장래인구추계를 이용하여 저자 작성.

- 청년층의 수도권 이동과 고령화는 지역 내 숙련 축적을 위한 교육훈련 참여자 감소로 이어져 중장기적으로 노동 공급 감소

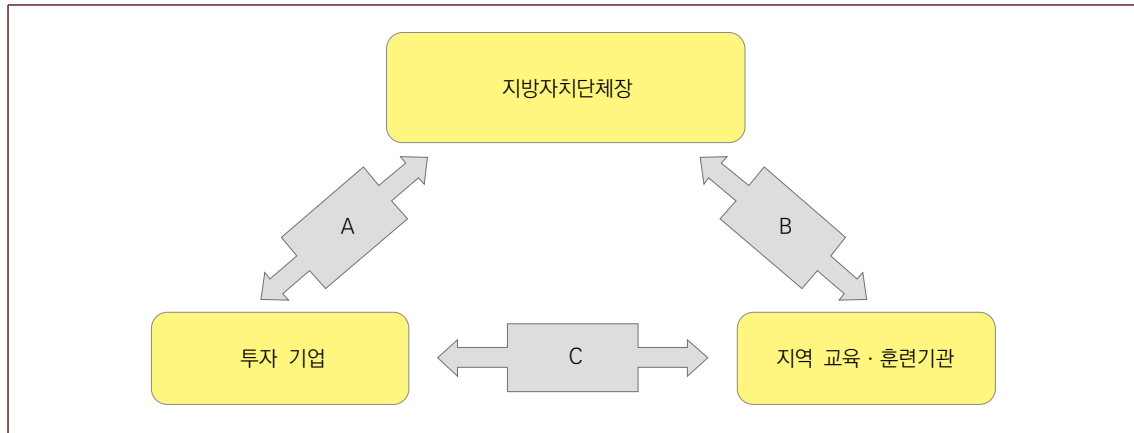
▣ 지방투자 활성화를 위해서는 투자 기업의 수요에 맞는 맞춤형 산업인력정책이 중요

- 지역산업 발전 및 양질의 일자리 창출을 위한 지방투자 활성화를 위해서는 세제 감면과 현금 지원 등의 비용 절감 형태의 지원 외에도 원활한 맞춤형 인력 공급이 중요
- 그러나 실행 중인 산업인력정책은 고용 안정과 직업 전환 등 일반적 교육훈련에 중점을 두고 있어서 투자 기업의 수요 충족이 어려움.
 - 기업 투자 결정은 전략적으로 수행되어 투자 지역, 규모 및 인력 수요 그리고 요구되는 숙련 수준 등을 예측하기 어려워 정형화된 산업인력정책으로 대응하는 데 한계
- 지방투자 기업의 인력 수급 불확실성은 지방투자 유치 및 양질의 일자리 창출을 저해하여 지방의 인력 이탈을 가속화하는 악순환으로 이어짐.
- 그러므로 지방투자 기업의 인력 수급 불확실성을 완화할 수 있는 맞춤형 인력 공급 시스템이 필요
- 미국 조지아주는 'Quick Start'를 통해 대규모 투자 유치 및 양질의 일자리 창출에 기여
 - 조지아주 'Quick Start'⁹⁾는 투자가 체결되는 시점에 맞춤형 인력 양성을 위한 교육훈련 프로그램 개설 및 훈련참여자를 모집하고, 투자가 완료되는 시점에 양성된 맞춤형 인력을 공급
 - 투자자는 지역 내 경제, 산업 및 인력구조에 대한 정보가 부족한 상황에서 동프로그램을 통해서 인력 수급 불확실성을 줄임.
 - 기아자동차(2006년)와 SK이노베이션(2018년)은 조지아주 투자 결정 시 'Quick Start'를 통한 맞춤형 인력 공급을 주요한 요인 가운데 하나로 꼽음.
 - 조지아주 'Quick Start'의 가장 큰 장점 가운데 하나는 투자자가 원하는 시점에 맞춤형 인력 공급으로 생산공정 정상화를 약 6개월 단축¹⁰⁾
- 지방투자 맞춤형 인력 공급 시스템 구조는 다음과 같음(<그림 4> 참조).
 - 지방자치단체장은 지방투자를 확정된 투자 기업과 투자 위치, 규모, 내용 및 인력 채용 규모 등을 구체적으로 논의(A)

9) 'Quick Start'는 기업 최고의 자산은 인력이라는 모토로 투자자가 원하는 맞춤형 인력을 양성 및 공급하는 인력양성 프로그램임.

10) 조재한·김영민·송단비·김한원(2020), "첨단외투 유치를 위한 인력 수급 체계화 방안 연구", 대한무역투자진흥공사.

〈그림 4〉 투자자 맞춤형 인력 공급 시스템 구조



자료: 저자 작성.

- 동 시점에 지방자치단체는 지역 내 교육훈련기관과 지방투자 기업이 요구하는 맞춤형 인력 양성을 위한 교육훈련 프로그램 개설 및 소요 비용 등을 협의(B)
- 교육훈련기관과 투자 기업의 논의를 통해 맞춤형 인력 양성을 위한 구체적인 교육훈련 프로그램을 구성 및 개설하고, 양성된 인력을 투자 기업이 원하는 시점에 공급(C)

■ 국가균형발전과 양질의 일자리 창출을 위한 지방투자 맞춤형 산업인력정책 필요

- 지방투자 기업의 인력 수급 불확실성을 완화할 수 있는 투자 기업 맞춤형 산업인력정책 필요
 - 투자와 연계된 산업인력정책은 전무하고, 지방은 청년층의 수도권 이동과 고령화로 인력 공급이 지속적으로 감소
 - 기업은 지방투자 시 근로자 이탈과 맞춤형 인력 확보의 어려움 등 인력 수급의 불확실성이 존재
 - 투자 기업과 지방자치단체장 간 협의를 통해 투자 기업의 인력 수급 불확실성을 줄이는 것이 필요
- 지방투자와 연계하여 지역 내 맞춤형 인력 양성을 위한 교육훈련 프로그램을 유연하게 개설 및 운영할 수 있는 제도 요구
 - 지역 내 대학 및 직업훈련기관과 연계하여 상시로 교육훈련 프로그램 개설, 지역 인력의 교육훈련 참여를 독려
 - 이는 청년층의 수도권 이동을 줄이고, 지역 내 인력 공급 풀(pool)의 확대로 투자 유치 및 일자리 창출의 선순환을 가져옴.

- 지방투자와 연계하여 교육훈련 보조금 용처 및 대상 확대
 - 현행 투자지원제도하에서 투자자의 교육훈련보조금 사용 대상자는 재직자로 한정
 - 단, 일부 지자체는 채용 예정자를 대상으로 교육훈련보조금 활용이 가능
 - 특히 인력 양성을 위한 계약학과 개설 및 직업훈련 프로그램 개설에 소요되는 비용 지원은 전무한 실정
 - 그러므로 지역 내 인력 양성을 위해 필요한 교육훈련 프로그램 개설, 훈련참여자 모집 등에 활용할 수 있도록 교육훈련보조금의 용처 및 대상을 확대할 필요

김영민 지역정책실 | 부연구위원 | kym2060@kiet.re.kr | 044-287-3103

최준석 지역·산업입지실 | 연구위원 | joons_choi@kiet.re.kr | 044-287-3176