

지역고용리뷰 2020/01

Regional and Local Employment Review

포스트 코로나19와 지역의 기회 / 이상호

포스트 코로나19와 지역의 기회

이상호¹⁾

1. 들어가며

코로나19가 발생한 지 불과 몇 개월 만에 전 세계적으로 1천만 명에 이르는 확진자와 50만 명이 넘는 사망자가 집계되었다²⁾. 다행히도 우리나라는 비교적 조기에 사회적 거리두기에서 생활 속 거리두기로 전환했지만, 언제 다시 대규모 감염이 발생할지 모른다는 불안감마저 떨쳐내지는 못했다.

모든 위기가 그렇듯이 코로나19로 인한 위협 역시도 사회적 취약계층에게 먼저, 더 크게 다가왔다. 비정규직, 특수고용형태 노동자, 무급휴직자, 자영업자, 실직자, 빈곤층, 독거노인, 청년 구직자들의 삶은 그 어느 때보다 피폐해지고 있다. 이런 가운데 긴급재난지원금, 무급휴직지원금, 재난기본소득, 고용유지지원금 등 낯설기만 했던 용어들이 우리 생활 속에서 익숙하게 회자되고 있다. 사회적 취약계층에 대한 사회안전망이 확대되어야 한다는 공감대가 커지면서 나타나는 현상이다. 그만큼 이번의 위기가 심각하다는 반증일 것이다.

코로나 위기는 지역 사회에도 적지 않은 변화를 가져올 전망이다. 코로나19는 과거의 다른 감염병과 마찬가지로 취약계층이 밀집한 지역에서 더욱 기승을 부리고 있다. 노인집단 요양시설, 저임금 노동자들이 일하는 대형물류센터나 방문판매 노동자들과 같이 특정한 지역적 공간을 중심으로 불균등한 확산패턴을 보이고 있다. 외국처럼 인위적으로 이동을 제한하지는 않았지만, 대면접촉이 줄어들면서 지리적 이동성이 감소하게 된다. 중앙정부와 지방정부의 코로나19 대응 정책들 역시도 지역 사회의 변화를 가져올 요인으로 작용할 것이다. 과연 코로나19로 인해 지역의 쇠퇴와 인구유출은 잠시 멈추었을까, 아니면 가속화되고 있을까? 코로나 이후 제시되고 있는 정부의 정책들은 향후 지역 사회에 어떤 영향을 미치게 될까? 이 글은 이런 질문에 대한 답변의 실마리를 찾고자 한다.

1) 한국고용정보원 부연구위원/지역일자리지원팀장, cclg007@keis.or.kr

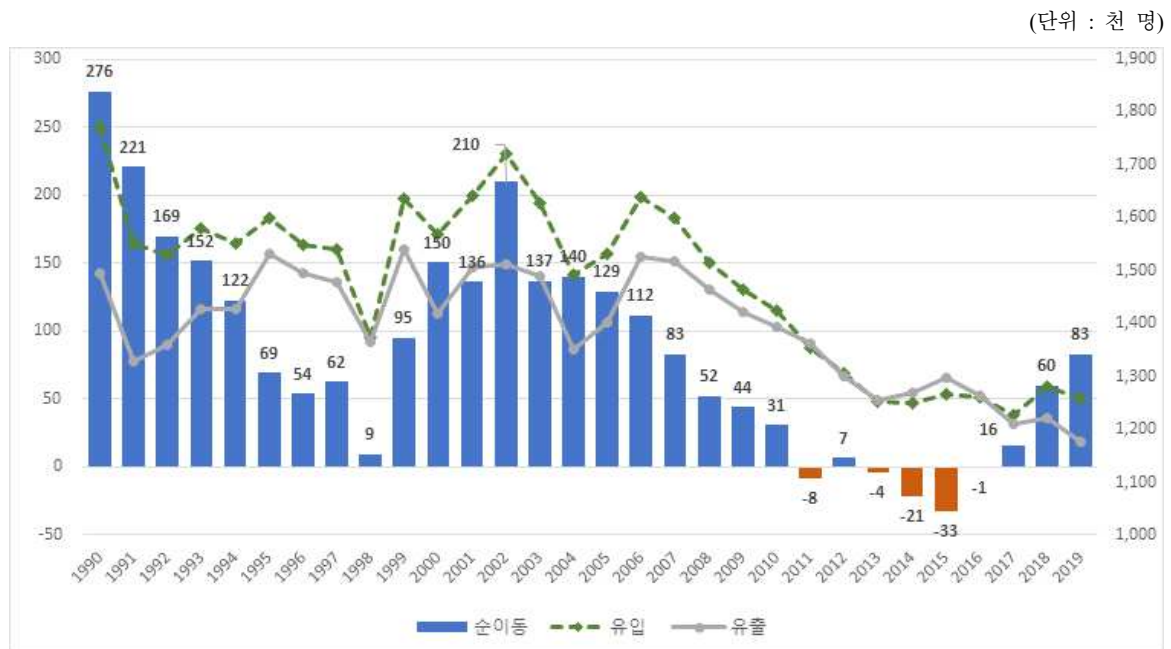
2) 세계보건기구 '20년 6월 말 기준.

2. 지역 간 인구이동

일반적으로 특정 지역-산업에서 부정적인 경제충격이 발생하게 되면, 실직자들이 다른 지역으로 일자리를 찾아 떠나기 때문에 즉각적인 인구 유출이 발생한다³⁾. 그렇다면 국가적 수준에서 외부 충격이 발생했을 때 지역 간 인구이동이 어떻게 전개될까?

우리나라는 70년대 중반부터 90년대 중후반까지 수도권으로의 인구 유출량과 유입량이 모두 감소하면서, 수도권으로의 인구 순유입도 함께 줄어드는 추세였다([그림 1] 참조). 그런데 '97년 외환위기로 인해 대량 실업이 발생하자 '98년 한해 9천 명에 불과했던 수도권 순유입 인구가 '02년 21만 명까지 증가하였다. 마스다 히로야가 자신의 저서 『지방소멸』에서도 지적했듯이, 불황기에는 상대적으로 고용상황이 덜 나쁜 수도권으로의 '푸쉬(push)형' 인구이동이 증가하기 때문이다. 이후 경제 회복 국면에서 접어들면서 수도권 인구유입은 다시 감소하게 되는데 앞서와 달리 '08년 금융위기 당시에는 앞서와 같은 추세가 다시 나타나지는 않았다. '08년 금융위기에서는 실업률 등 일자리 지표의 악화가 상대적으로 크지 않았던 점으로 미루어볼 때, 외부 충격이 직접적으로 지역 간 인구이동에 미친 영향은 크지 않았던 것으로 보인다⁴⁾.

[그림 1] 연도별 수도권 인구유출입 추이



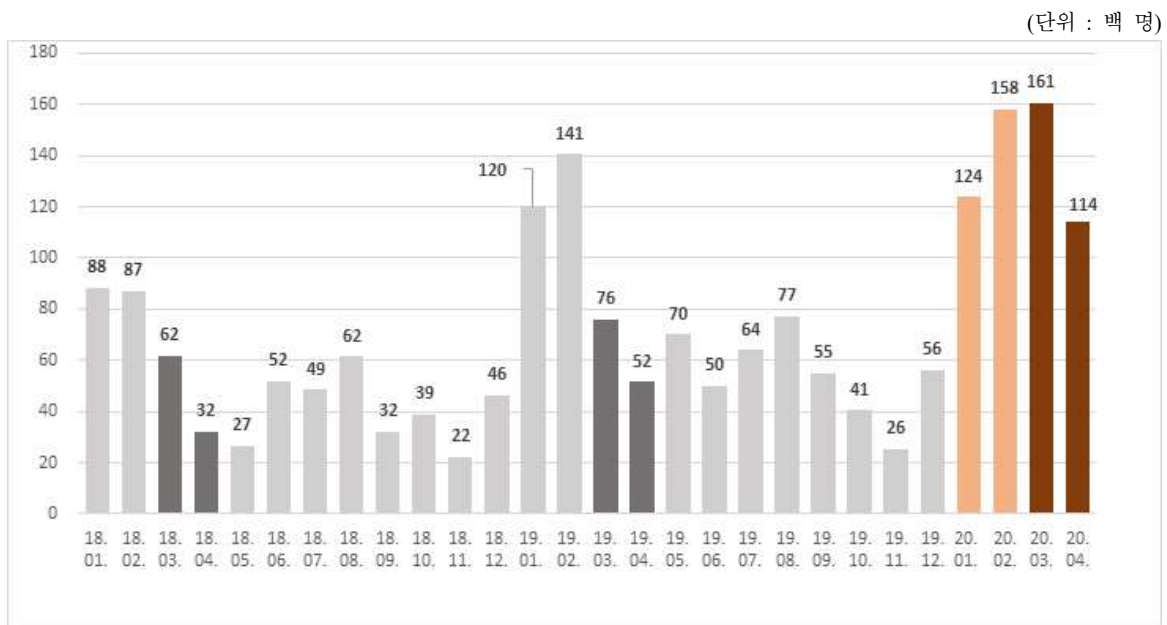
자료 : 통계청 KOSIS 인구이동통계

- 3) 예컨대 '16년 국제유가하락 등으로 조선업 불황이 시작되었을 때 거제, 울산, 통영, 목포·영암, 군산 등 주요 조선업 집적지들은 예외없이 극심한 인구유출을 경험했다.
- 4) '08년 금융위기 시점에서는 구직활동 1주 기준 실업률이 '08년 3.0%에서 '09 3.4%로 0.4%p 증가하는데 그쳤다. 반면 '97년 외환위기 당시에는 실업률이 '97년 2.6%에서 '98년 7.0%로 두 배 이상 증가했다.

수도권으로의 인구유입이 감소하는 추세는 2010년대에도 이어져, 심지어 ‘11년부터 ‘16년까지는 마이너스 유입이 나타나기도 했다. 세종시를 포함한 혁신도시로의 이전이 본격화하면서 수도권에 거주하던 중앙부처 및 공공기관 종사자가 지방으로 주거를 이전했기 때문이다. 눈여겨볼 점은 수도권으로의 인구유입이 최근 3년 동안 다시 증가 추세에 있다는 점이다. 이러한 수치는 혁신도시를 마중물 삼아 지역 인구유출을 억제하고자 했던 정책 목표가 사실상 수도권 유출을 지연시키는 효과에 그쳤음을 보여주는 단면이라고 할 수 있다⁵⁾.

그렇다면 코로나19는 지역 간 이동에 어떤 영향을 미쳤을까? [그림 2]에서 볼 수 있듯이 수도권 유입인구는 '20년 1-2월 동안 282백 명(1월 124백 명 + 2월 158백 명)으로 전년 동월 대비 소폭 증가했다. 이는 최근 몇 년간 나타나고 있는 수도권으로의 인구 유입 증가 추세가 '20년에도 지속되는 연장선으로 해석할 수 있다. 그런데 3-4월 수치에서는 특이한 점을 발견하게 된다. '20년 3-4월 수도권 순유입 인구가 275백 명(3월 161백 명 + 4월 114백 명)으로, 전년 동기인 '19년 3-4월의 128백 명에 비해서 2배 이상 증가한 것이다. 통상적으로 1-2월에는 전월세 임대계약의 종료나 입학과 취업 등으로 인해 인구이동이 증가하다가, 3월 이후로는 이동 규모가 감소하게 된다. 이런 추세와 달리 '20년 3-4월에 1-2월과 유사한 규모의 수도권 유입이 발생했다는 것은 코로나19의 영향이라고 밖에 해석할 수 없는 것이다.

[그림 2] 월별 수도권 인구유출입 추이 : '18. 1월 ~ ' 20. 4월



자료 : 통계청 KOSIS 인구이동통계

5) 공공기관 지방이전에 따른 인구 유출입 추이에 대한 보다 상세한 분석은 이상호(2018) 『한국의 지방소멸 2018 : 2013-2018년까지의 추이와 비수도권 인구이동을 중심으로』 한국고용정보원 고용동향브리프 7월호를 참고하기 바란다.

각 시도별 인구이동 현황을 살펴보면 인구 유출입의 방향성이 더욱 선명하다. <표 1>의 (가)와 같이 '20년 3-4월에 인구순유입이 발생한 곳은 경기(42,309명)와 세종(956명) 단 두 곳뿐이다. '19년 같은 기간 동안 세종과 경기 외에 강원과 충청, 그리고 제주 등에서 인구가 유입된 것과 대조적이다. '19년과 비교할 때 세종으로의 유입규모는 감소하고 경기로의 유입규모는 두 배 이상 증가했다는 점에서, 사실상 모든 인구이동의 방향이 경기도로 향하고 있음을 알 수 있다. 수도권 유입인구는 어디에서 왔을까? 표의 (나)에서 서울의 전체 순유입은 -10,521명이지만, 서울에서 경기도로 유출된 인구인 -22,670명을 제외하면, 나머지 16개 광역시도에서 12,148명의 순유입이 발생했음을 확인할 수 있다. 경기도의 경우, 서울(22,670명)과 인천(4,510명)에서 유입된 27,180명(전체 경기도 유입인구의 64.3%)은 수도권 내부에서의 인구재배치를 의미하므로 이를 제외하더라도 15,219명이 비수도권에서 유입되었다. 비수도권에서 수도권으로 유입된 인구 27,446명의 권역별 구성은 부울경 25.3%, 충청권 24.8%, 대경권 22.6%, 호남권 20.9%, 강원제주 6.5%로 모든 지역에서 비교적 고른 분포를 보였다.

<표 1> '20년 3-4월 시도간 순인구이동 및 수도권 순유입 인구의 전출지 현황

(단위 : 명)

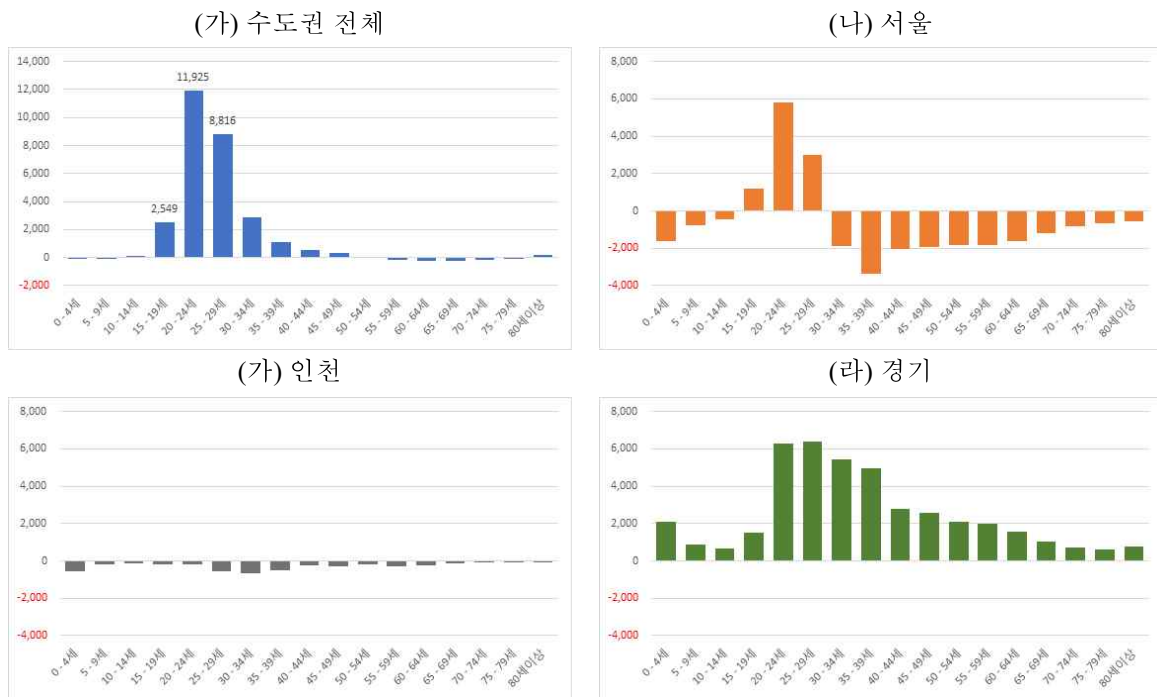
(가) 시도 간 순인구 이동			(나) 수도권 순유입 인구의 전출지				
	각 연도 3-4월		전출지	전입지			
	'19년 3-4월	'20년 3-4월		수도권 전체	서울	경기	인천
수도권 전체	12,788	27,446	전체	27,446	-10,521	42,309	-4342
서울	-6,388	-10,521	서울	22,413	0	22,670	-257
부산	-4,030	-1,357	부산	2,856	1,477	1,249	130
대구	-4,149	-735	대구	2,731	1,302	1,371	58
인천	-400	-4,342	인천	4,767	257	4,510	0
광주	-538	-59	광주	1,725	833	788	104
대전	-2,423	-1,553	대전	1,940	912	1,026	2
울산	-2,002	-1,967	울산	1,102	519	537	46
세종	3,562	956	세종	357	162	233	-38
경기	19,576	42,309	경기	-27,180	-22,670	0	-4510
강원	789	-1,267	강원	1,498	396	1,240	-138
충북	801	-1,575	충북	1,750	743	1,085	-78
충남	702	-2,076	충남	2,752	740	2,081	-69
전북	-2,211	-2,640	전북	2,111	955	1,055	101
전남	-1,982	-3,666	전남	1,902	812	985	105
경북	-298	-6,417	경북	3,463	1,513	1,878	72
경남	-1,954	-4,819	경남	2,983	1,440	1,358	185
제주	945	-271	제주	276	88	243	-55

자료 : 통계청 KOSIS 인구이동통계

연령별로는 수도권 유입인구의 3/4 이상을 20대가 차지했다([그림 3] 참조). '20년 3-4월 수도권 유입인구 중 20-24세가 43.4%(11,925명), 25-29세가 32.1%(8,816명)로 각각 나타났다. 앞서 전체적으로는 1만 명 이상 유출된 것으로 나타났던 서울의 경우에도 20대에서는 9천 명 정도의 순유입(20-24세 5,818명, 25-29세 3,003명)이 발생했다. 즉 코로나19로 인해 지방에서 수도권으로의 인구 이동이 증가했을 뿐만 아니라, 지방인구의 유출이 20대 청년층에 집중되었던 것이다.

[그림 3] ' 20년 3-4월 연령 5세별 수도권 순유입 인구 수

(단위 : 명)



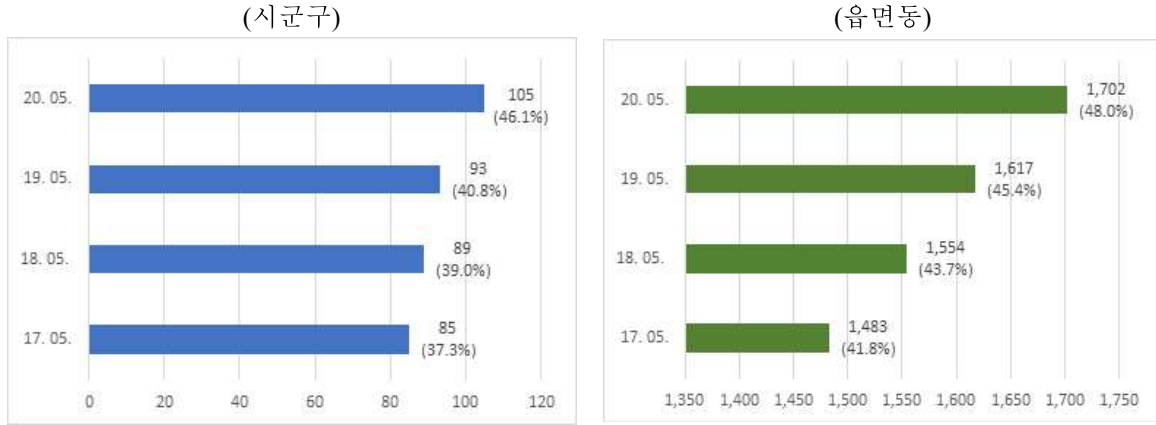
자료 : 통계청 KOSIS 인구이동통계

코로나19가 비수도권의 청년인구 유출을 증가시킨다면, 결국 지방소멸 위험도 가속화될 수밖에 없지 않을까? 불행히도 이런 시나리오가 맞을 가능성이 적지 않다. [그림 4]의 (가)와 같이 전국 228개 시군구 기준 소멸위험지역⁶⁾은 '19년 5월 93개에서 '20년 5월 105개로 무려 12곳이 증가했다. 각 연도 5월 기준으로 '17-'18년 기간 동안 4곳, '18-'19년 기간 동안 4곳이 증가한 것과 비교할 때 가파른 상승세를 보이고 있다. 읍면동 기준 소멸위험지역의 증가 역시 마찬가지다. '17년 5월 1,483곳(전체 3,549곳)에서 '18년 5월 1,554곳(전체 3,555곳), '19년 5월 1,617곳(전체 3,564곳), '20년 5월 1,702곳(전체 3,545곳)으로 증가했다.

6) 지역 소멸위험지수는 '20-29세 여성인구 수'를 '65세 이상 고령인구 수'로 나눈 값으로 정의되는데, 이 값이 0.5 미만일 경우 소멸위험단계에 진입한 것으로 간주한다.

[그림 4] ' 20년 5월 기준 소멸위험지역 현황

(가) 각 연도 5월 기준 소멸위험지역 수



(나) 20. 4월 기준 시도별 시군구-소멸위험지역 현황



자료 : 통계청 KOSIS 주민등록인구통계

신규로 진입한 소멸위험지역들을 살펴보면 몇 가지 특징이 드러난다. 첫째 광역대도시 내 낙후지역들이 증가했다. 부산은 기존 위험지역인 영도구·중구·동구 외에 서구(0.462)가 신규로 진입하였다. 인천은 도서 지역인 강화군과 옹진군 외에 동구(0.465)가 신규로 진입하였다. 대구는 서구(0.472)가 새롭게 소멸위험단계에 진입하였다. 둘째 강원도 지역들이 눈에 띄게 증가했다. 강원도 영동지역의 주요 거점도시인 동해시(0.469)와 강릉시(0.493)는 물론이고, 최근 군부대 철수로 인구감소 위협이 커지고 있는 양구군(0.476)과 인제군(0.477)이 새롭게 소멸위험단계에 진입했다. 셋째 대부분의 ‘군부’는 소멸위험단계 진입이 완료되었으며, 이제 ‘시부’의 소멸위험단

계 진입이 본격화되고 있다. 경기도에서는 기존 소멸위험지역인 가평군·연천군·양평군 외에 여주시(0.467)와 포천시(0.499)가 신규로 진입했다. 충북에서도 기존 소멸위험지역인 5개 군부 외에 제천시(0.461)가 신규로 진입했다. 전남 무안군(0.488)은 전라남도청이 소재한 신도시이며, 나주시(0.499)는 혁신도시로 공공기관 이전이 진행된 곳이다. 이들 지역은 그 동안 인구유입과 지역발전의 성공사례로 여겨졌으나 역시 소멸위험단계로의 진입을 막지 못했다.

〈표 2〉 '20년 5월 소멸위험지역으로 신규 진입한 시군구(전년 동기 대비)

(단위 : 명)

시도	시군구	전체 인구	20-39세 여성인구	65세 이상 인구	소멸위험지수
충청북도	제천시	133,513	13,020	28,512	0.457
부산광역시	서구	107,868	12,337	26,705	0.462
인천광역시	동구	63,795	6,546	14,069	0.465
경기도	여주시	111,234	11,084	23,745	0.467
강원도	동해시	90,366	8,343	17,800	0.469
대구광역시	서구	173,278	17,832	37,761	0.472
강원도	양구군	22,378	2,194	4,611	0.476
강원도	인제군	31,548	3,045	6,380	0.477
전라남도	무안군	81,565	8,342	17,131	0.487
강원도	강릉시	212,929	21,856	44,319	0.493
경기도	포천시	148,081	14,234	28,543	0.499
전라남도	나주시	114,469	12,799	25,635	0.499

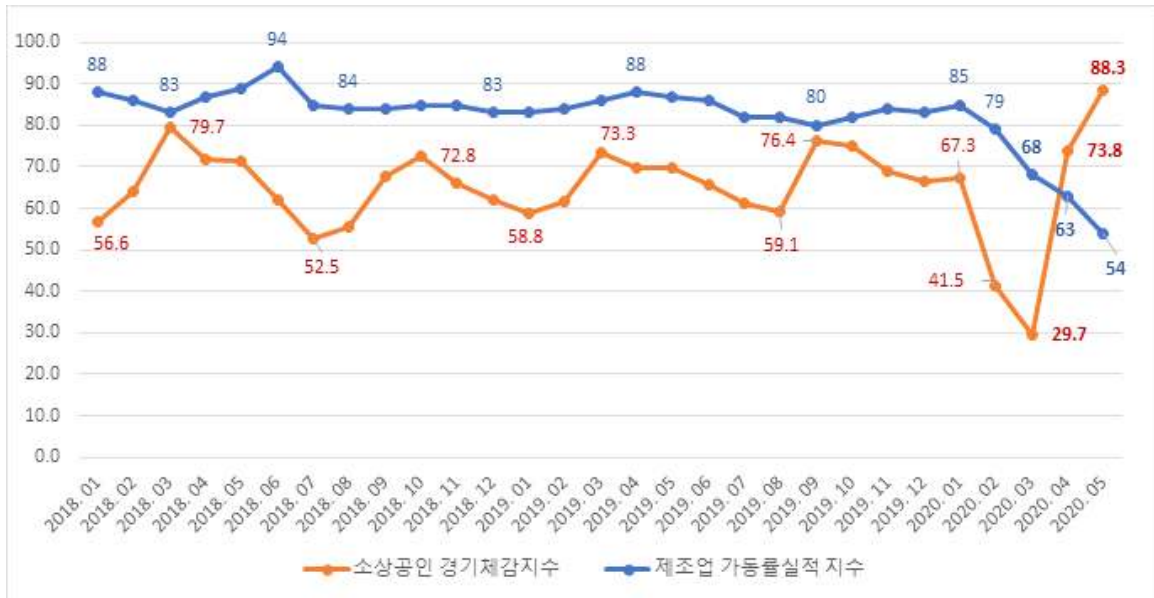
자료 : 통계청, KOSIS, 주민등록인구통계

3. 경기 및 고용 동향

코로나19가 지방의 인구유출을 가속화시킨다면 실제 지방의 경기 및 고용 악화와는 어느 정도 연관성이 있을까? 일단 소상공인들이 체감하는 경기동향은 전국적으로 '20년 3월 29.7(전년 동월 73.3)로 곤두박질친 후 4월 73.8로 예년 수준을 회복하였으며, 5월에는 88.3으로 더욱 증가하였다(그림 4] 참조). 더욱이 이러한 회복세는 코로나 확진자가 많았던 대구·경북에서도 예외가 아니었다. '20년 3월에는 시도별로 최저 17.7(울산)에서 최고 38.9(인천)의 편차를 보였으나, 4월에는 최저 62.3(제주)에서 최고 79.4(충북)의 편차를 보였다. 더욱이 '20.5월에는 최저 79.9(전북), 최고 96.7(전남) 등으로 전북과 세종을 제외하고는 전년 동기보다 경기체감지수가 큰 폭으로 개선되었다.

[그림 5] 지역별 기업 경기 지수

(가) 소상공인 경기체감지수 및 제조업 가동률 실적 지수 추이 : '18. 1. ~ '20. 5.

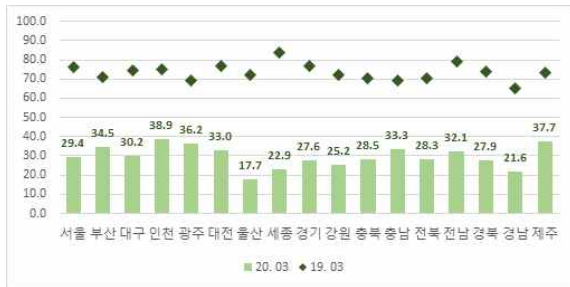


(나) 지역별 소상공인 경기동향

(다) 지역별 제조업-가동률

(i) 각 연도 3월

(i) 각 연도 3월



(ii) 각 연도 4월

(ii) 지역별 각 연도 4월



(iii) 각 연도 5월

(iii) 지역별 각 연도 5월



자료 : 통계청 KOSIS 한국은행 기업경기조사 및 중소기업기업부 소상공인시장경기동향조사

생활 속 거리두기와 재난소득지원금 등에 따른 소비 회복으로 소상공인 체감경기가 개선되는 것과 대조적으로 제조업 경기상황은 점점 나빠지고 있다. 제조업 가동률 지수를 살펴보면 전국적으로 '20년 3월 68에서 4월 63으로 하락했다가 5월에는 다시 54까지 하락했다. 제조업 가동률 지수가 이렇게 하락한 것은 '09년 금융위기 이후 처음이다. 지역별로는 코로나19 확진자가 가장 많았던 대구에서 먼저 떨어졌다가 점점 다른 지역으로 확산하는 모습을 보이고 있다. 대구의 경우 '20년 3월 34 → 4월 35 → 5월 29로 지속적인 악화 패턴을 유지하였다. 광주의 경우 '20년 3월 52 → 4월 38 → 5월 26으로 떨어져 대구 못지 않게 상황이 심각해 보인다.

다음으로 고용상황을 살펴보면, 코로나 사태 초기에는 취업자가 급감하고 일시휴직자가 급증하는 등 악화 국면에 접어들었으나 5월에는 상황이 다소 회복될 조짐을 보이고 있다. [그림 6]에 제시되어 있듯이, '20년 3월 취업자 수는 26,838천 명으로 전년 동기 대비 -0.7%의 증가율을 보였으며, 4월에는 26,562천 명으로 -1.8%의 증가율을 보였다. 5월에는 26,930천 명으로 전월 대비로는 반등했지만, 전년 동기 대비로는 여전히 -1.4%의 증가율을 보였다. 일시휴직자는 '20. 3월 1,607천 명 까지 증가했으나 4월 1,485천 명으로 감소했으며, 5월 1,020천 명 수준까지 감소했다. 그림에는 제시되지 않았지만, 평균근로시간의 변동 역시 '20. 3월 38.3시간('19. 3월 41.1시간) → 4월 36.1시간('19. 4월 41.2시간) → 5월 38.9시간('19. 5월 41.3시간)의 추이를 보였다. 전체적으로 경제활동인구조사에서 나타난 고용상황은 예년 수준까지 회복하지 못했으나, 점차 개선되는 모습임에는 틀림없다.

코로나19로 인한 고용위기가 가장 심각했던 3-4월의 시도별 일시휴직자 수를 살펴보면 <표 3>과 같다. 일시 휴직자는 지역에 관계없이 전년 동기에 비해 모두 큰 폭으로 증가했다. 다만 각 지역 간 상대적인 증가율 정도는 편차를 보였다. 표의 가장 오른쪽 칼럼은 각 시도별 전년동기 대비 일시휴직자 증가율에서 전국평균 증가율을 빼 값이다. 따라서 해당 값이 (+)이면 전국평균보다 일시휴직자 증가율이 상대적으로 높았고, (-)이면 낮았다는 것을 의미한다. 20년 3-4월 모두 전국평균보다 일시휴직자 증가율이 100%p 이상 높았던 지역은 대구와 전북, 경북 3곳인 반면, 100%p 이상 낮았던 지역은 인천, 세종, 제주 등으로 나타났다.

[그림 6] 취업자 수 및 일시휴직자 변동 추이

(단위:천 명)



자료 : 통계청 KOSIS 경제활동인구조사

<표 3> 시도별 일시휴직자 수 및 증가율

(단위 : 천 명, %, %p)

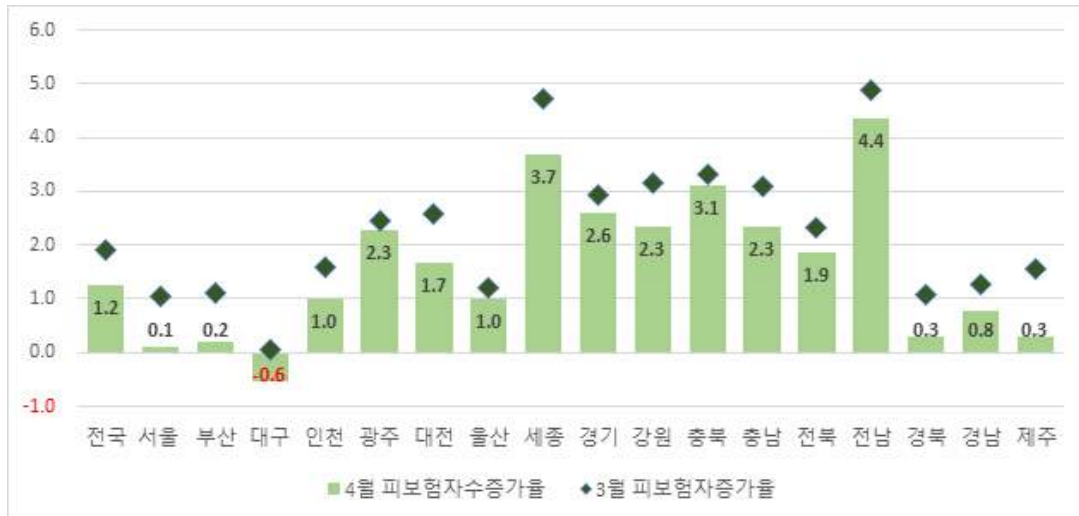
	‘19년 일시휴직자 수		‘20년 일시휴직자 수		전년동기 대비 증가율(%)		전국 평균 증가율 - 시도별 증가율(%p)	
	3월	4월	3월	4월	3월	4월	3월	4월
전국	347	355	1,607	1,485	363	318	-	-
서울	64	53	261	274	308	417	-55	99
부산	25	19	115	110	360	479	-3	161
대구	20	18	154	115	670	539	307	221
인천	24	31	87	78	263	152	-101	-167
광주	7	11	46	41	557	273	194	-46
대전	13	15	61	49	369	227	6	-92
울산	7	9	40	32	471	256	108	-63
세종	5	6	11	11	120	83	-243	-235
경기	70	86	314	328	349	281	-15	-37
강원	10	13	69	61	590	369	227	51
충북	9	11	53	39	489	255	126	-64
충남	13	15	58	38	346	153	-17	-165
전북	5	6	52	42	940	600	577	282
전남	14	10	49	41	250	310	-113	-8
경북	17	14	110	95	547	579	184	260
경남	34	28	104	102	206	264	-157	-54
제주	9	10	25	29	178	190	-185	-128

자료 : 통계청 KOSIS 경제활동인구조사

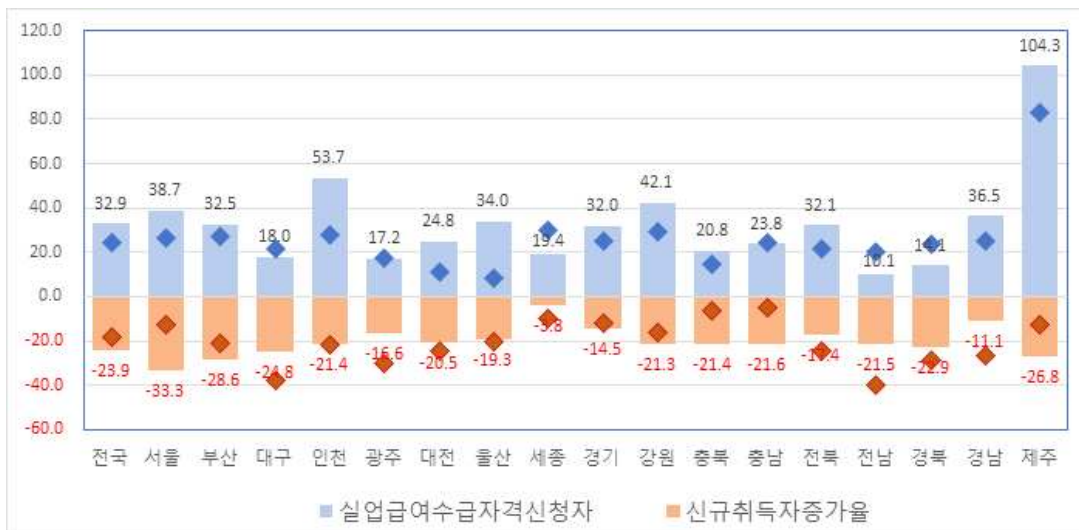
고용보험DB를 통해 피보험자 변동추이를 살펴보면 [그림 7]과 같다. 전국적으로는 전년 동기 대비 피보험자 수 증가율이 20년 3월 1.9%, 20년 4월 1.2%로 나타났다. 정상적인 상황이라면 월 평균 피보험자 수가 3-4%p 정도 증가했어야 한다는 점에서, 코로나19가 피보험자 수에도 악영향을 미쳤음을 알 수 있다. 특히 코로나19의 충격이 컸던 대구는 피보험자 증가율이 -0.6%로 마이너스를 기록했다. 실업급여 수급자격 신청자 및 신규취득자 증가율을 살펴보면, '20. 4월 실업급여 수급자격 신청자 증가율(전년동기대비)이 가장 높은 지역은 제주 104.3%(2,063명)로 나타났다. 신규취득자 증가율은 전국적으로 2개월 연속 마이너스(-)를 기록한 가운데, 서울이 -33.3%로 가장 낮고, 부산 -28.6%, 제주 -26.8%가 그 뒤를 이었다.

[그림 7] 시도별 주요 고용변동 지표

(가) 피보험자 수 증가율



(나) 실업급여 수급자격 신청자 및 신규취득자 증가율



주 : 막대는 4월 수치를 의미하며, 마름모 표식은 3월 수치를 의미함
 자료 : 고용보험DB 마이크로데이터

마지막으로 '20년 4월 시점에서 시군구별 피보험자증가율이 낮은 주요 시군구를 살펴본다. <표 4>는 피보험자 수가 1만명 이상이면서, 피보험자 전국평균 증가율(1.2%)보다 -3%p 이하의 마이너스 증가율을 보인 지역들을 보여주고 있다. 피보험자가 큰 폭으로 감소한 지역들의 특징을 살펴보면 코로나 발병 집단 감염지, 대도시 주요 상업중심지, 일부 제조업단지 등으로 이루어져 있음을 확인할 수 있다. 대규모감염 교회가 소재한 대구 남구 피보험자증가율이 -6.2%로 가장 큰 폭의 감소세를 보였으며, 집단감염이 발생한 요양병원이 소재한 대구시 서구 역시 -3.3%를 기록했다. 대도시 중심상업지역들로는 서울 중구(-5.8%), 종로구(-3.2%), 대전 서구(-3.6%), 대구 중구(-2.9%) 등이 포함되었다. 마지막으로 제조업 집적지 중에서는 전남 영암군(-3.9%, 대불산단), 경북 고령군(-3.4%, 테크노폴리스), 서울 구로구(-2.9%, IT), 전남 해남군(-2.3%, 조선업), 경북 구미(-2.2%, 전자산업) 등이 포함되었다.

<표 4> 전년 동기 대비 피보험자증가율이 낮은 주요 시군구 : '20. 4월 기준

시도명	시군명	피보험자 수	실업급여신규수급신청자	비자발적이직자	피보험자수증가율	실업급여증가율	비자발이직증가율
대구	남구	25,121	408	603	-6.2	48.9	-5.3
서울	중구	469,069	323	7,009	-5.8	63.1	36.1
전남	영암군	22,749	94	355	-3.9	95.8	10.9
대전	서구	93,896	1,260	1,437	-3.6	19.5	13.9
경북	고령군	10,406	35	109	-3.4	-18.6	9.0
대구	서구	35,786	405	494	-3.3	9.5	-11.8
서울	종로구	236,410	327	3,251	-3.2	53.5	19.5
대구	중구	31,613	162	1,111	-2.9	31.7	105.0
부산	동구	30,907	309	798	-2.9	26.1	-0.6
서울	구로구	144,736	1,188	2,482	-2.5	37.8	24.8
전남	해남군	10,633	73	129	-2.3	17.7	-3.7
부산	사상구	65,564	852	797	-2.3	46.6	19.0
부산	영도구	23,738	372	365	-2.2	13.1	-25.1
경북	구미시	103,237	1,139	1,432	-2.2	16.2	15.9
경기	과천시	30,702	89	239	-2.2	0.0	-27.6
서울	도봉구	31,854	936	729	-2.1	20.9	18.0
대전	동구	67,184	612	917	-2.0	21.7	70.1
대구	달서구	109,131	1,385	1,571	-1.9	29.3	18.8
부산	사하구	58,670	909	700	-1.9	8.2	-19.0

주 : 전국 228개 시군구 중 피보험자 수가 1만명 이상이면서 전국 평균 증가율 1.2% 대비 -3%p 미만인 고용우려 지역임
 자료 : 고용보험DB 마이크로데이터.

4. 지역의 위기?

지금까지의 분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째 코로나19 이후 지방에서 수도권으로의 청년층 인구이동이 확대되고, 지방소멸 위험이 가속화되고 있다. 둘째 코로나19 확진자가 많았던 지역일수록 고용상황이 더욱 악화되었다. 셋째 지역의 산업구조와 기능적 특성에 따라 고용 충격의 크기와 내용이 상이하게 나타났다. 즉 지역에 따라 취업자나 피보험자 수의 감소와 같은 양적 변화뿐만 아니라, 일시휴직자의 증가나 근로시간의 감소, 실업급여수급자나 비자발적 이직자의 증가 등 다양한 형태로 나타났다.

결론적으로 코로나19는 전 세계적 위기이자 국가적 위기일 뿐만 아니라, ‘지역적 위기’이기도 하다. 이는 글로벌 충격이 지역에 따라 이질적이고 비대칭적인 영향을 미쳤음을 의미한다. 이로 인해 한편으로는 수도권으로의 집중이 가속화되고, 수도권과 비수도권 간의 사회경제적 격차와 불평등이 확대될 조짐을 보인다. 다른 한편, 지역이 갖는 고유한 특성에 따라서 사회경제적 충격의 크기와 내용 역시도 서로 다른 방향으로 전개되고 있다.

위기의 초기 국면에서 경제 및 고용정책 차원의 대응은 대규모 재정투입을 통한 조기 진화를 중심으로 이루어졌다. 정부는 세 차례의 추경을 통해 약 60조 원의 예산을 투입하여 취약계층 긴급생계자금을 지원하는 한편, 고용유지지원금의 지원 규모와 대상을 확대하였다⁷⁾. 실업급여를 통한 실직자 지원 외에 고용보험 사각지대에 속하는 자영업자와 특수고용형태 노동자들을 지원하기 위해 긴급고용안정지원금을 편성하였다. 또한 ‘한국판 뉴딜’을 통해 신기술과 신산업 투자를 확대하겠다는 전략을 수립했다. 새로운 성장전략을 수립하고 사회적 통합을 이루기 위한 중앙정부의 발 빠른 대응이 필수적이라는 점은 이론의 여지가 없다.

향후 코로나19가 장기화됨에 따라 산업과 지역에 따른 영향은 향후 다양한 방식으로 나타날 것이다. 사회적 거리두기가 종료되고 재정 지원이 본격화되면서 소상공인 및 몇몇 서비스 분야는 회복세를 보이고 있지만, 다른 산업이나 서비스 분야의 위험은 장기화되거나 더욱 본격화될 조짐이다. 항공이나 문화·관광·숙박·여행업 등 이미 고용위기업종으로 지정된 산업과 집적지들, 그리고 점점 상황이 악화되고 있는 섬유·의류와 자동차부품 등 수출 의존형 산업 또는 집적지들이 밝아갈 위기와 적응의 궤적이 서로 같을 수 없다. 따라서 위기 극복을 위한 대응 체계도 산업·지역의 특성에 따라 달라야 한다. 중앙정부 주도의 기민하고 일관된 정책 대응에서 지방

7) 기획재정부(‘20.6.) 『경제위기 조기극복과 포스트 코로나 시대 대비를 위한 제3회 추가경정예산안』

정부 주도의 맞춤형 대응 체계로의 전환이 필요한 이유가 바로 여기에 있다.

돌이켜보면 지난 코로나19 대응 과정에서도 지역의 역할이 적지 않았다. 국지적으로 대규모 확진자들이 발생했을 때 지자체 장의 신속한 행정명령은 대규모 감염의 전파를 차단하는데 적지 않은 기여를 했다. 재난기본소득과 관련된 아이디어는 지방정부에서 먼저 제기되었으며, 취약계층에 대한 다양한 지원수단들 역시 지자체에서 선도적으로 마련되었다. 중앙정부는 보편적 기준과 법 규정에 따라 의사결정이 이루어지기 때문에 상대적으로 긴 간격이 발생할 수밖에 없지만, 지방정부는 국지적 차원에서 훨씬 유연하고 신속한 대응이 가능했기 때문이다. 코로나 극복과정에서 지역시민의 참여와 다양한 단체, 전문가, 노사 등의 역할도 빼놓을 수 없다. 사회적 거리두기 과정에서 지역시민의 적극적인 참여가 없었다면 생활 속 거리두기로의 전환도 요원했을 것이다.

5. 기회의 조건들

코로나19 이후 지역의 위기를 극복하기 위해서는 단순히 지역 주체의 노력만으로는 불가능하다. 동시에 지역의 해법이 국가적 해법이자 보편적인 해법이 되어야 한다. 그렇다면 지역의 기회를 창출하기 위해 필요한 조건은 무엇인가?

첫째 코로나19 극복과정을 교훈 삼아 우리의 생활양식 자체를 중소규모 지역공동체 친화적인 방식으로 전환할 수 있는 계기로 삼아야 한다. 우리는 코로나19를 경험하면서 글로벌화라는 이름의 네트워크의 확대가 긍정적인 외부성을 가져올 뿐만 아니라, 부정적인 외부성과도 비례한다는 점을 확인하고 있다. 서울과 같은 대도시일수록 지하철과 버스, 불특정 다수와의 접촉 등 위험의 불확실성이 더 클 수밖에 없다. 현재의 생활양식을 유지하는 대가로 ‘사회적 거리두기’와 ‘비대면’(un-tact)을 일상으로 받아들여야 한다면 사람들이 이를 얼마나 감내할 수 있으며, 그런 사회가 얼마나 지속가능할 수 있을까? 오히려 작은 공동체에서 특정한 사람들과의 통제 가능한 유대를 강화하는 현명한 접촉(smar-tact)과 똑똑한 실천(smart-act)이 코로나 이후의 지속가능한 생활양식이 될 수 있지 않을까? 물론 이런 방식으로의 전환이 저절로 이루어지지 않는 것이다. 중소규모 지역공동체 내에 공적인 제도와 지원 서비스에 대한 거리좁히기 내지는 접근성을 높이기 위한 정부의 의식적-정책적 노력이 수반되어야 한다.

둘째 신기술 혹은 신산업을 지역공동체에 친화적인 방식으로 뿌리내릴 수 있도록 활용해야 한다. 한국판 뉴딜의 핵심축인 디지털-비대면 산업 육성과 관련하여 유념해야 할 점은 이러한

기술들이 그 자체로 공간-중립적이지 않다는 점이다. 강남 테헤란로, 구로디지털단지, 상암 디지털단지, 판교 테크노밸리 등은 모두 서울 혹은 그 주변에 소재하고 있다. 스마트팩토리와 같은 4차 산업혁명 관련 지원 역시 수도권과 일부 지역에 편중되고 있다는 점이 문제점으로 지적된 바 있다. 심지어 구미와 같은 전통적인 전자산업 집적지들조차 수도권 혹은 해외로 기업이 떠나면서 쇠퇴하고 있다. 투자를 유치하고 산업단지를 조성하면 지역에 일자리가 만들어지던 시대는 끝났다. 청년과 인재들이 모여있는 곳에서 기업과 양질의 일자리가 만들어진다. 청년들이 정착하고 자녀를 키우면서 문화생활을 누릴 수 있는 장소로 거듭나지 않고서는 중소기업 지역 공동체가 대안적인 장소로 자리매김할 수 없다. 이런 측면에서 디지털-네트워크 기술을 지역공동체들 내부에 부족한 의료·교육·복지·문화적 자원과 연결시켜 줌으로써 지역 간 격차를 완화하고 지역-친화적인 방식으로 활용할 수 있다.

셋째 정부의 국토-공간 정책 역시도 대규모 인프라 위주의 사업을 탈피하여 지역 공동체의 지속가능한 발전을 촉진하는 방식으로 재편되어야 한다. 생활양식의 혁신을 동반하지 않는 혁신도시의 한계는 본문의 분석에서도 단적으로 드러난 바 있다. 혁신도시 2.0은 물론이고, 산업단지대개조, 도시재생사업, 지역상생형 일자리사업 등 중앙정부가 추진하고 있는 대규모 지역 사업들이 효과를 발휘하기 위해서는 반드시 교육·문화·복지 등 생활혁신 네트워크를 강화할 수 있는 콘텐츠 투자가 병행되어야 한다. 이런 측면에서 정부의 그린 뉴딜 역시 지역 공동체 친화적인 방식으로 추진될 필요가 있다. 도시공간 생활 인프라의 녹색전환, 녹색산업 육성 및 저탄소 녹색산단 조성 등 대도시와 대규모 제조업 단지를 그대로 둔 채 친환경적 전환을 추구하는 것이 그린 뉴딜의 전부는 아닐 것이다. 그린 뉴딜이 대안적 발전모델로 자리매김하기 위해서는 대도시와 산업단지 중심의 공간구조 자체를 분산화하고 그에 맞는 생활양식으로 전환하기 위한 중장기적인 전략이 제시되어야 한다.

마지막으로 지역 차원의 신속한 맞춤형 정책 대응을 위해 분권화가 강화되어야 한다. 코로나 19와 관련하여 최근 활발하게 논의되고 있는 고용안전망의 문제를 살펴보자. 비정규직 등 고용 취약계층에 대한 실업급여 확대나 전국민 취업지원제도의 도입과 같은 것들은 지역에 관계없이 보편적으로 적용되는 제도이다. 그런데 지역에 따라 인구구성 및 산업 구조가 상이하기 때문에 제공되어야 할 노동시장 프로그램의 내용과 구성도 다를 수 있다. 예컨대 신산업이 성장하는 지역에서는 일자리 수요에 대응하여 채용장려금이나 신기술 훈련이 필요하지만, 고용위기 지역에서는 고용유지지원금이나 전직 훈련이 더 필요하다. 청년인구가 증가하는 광역대도시와

고령화에 대한 적응이 필요한 도 지역 내 농어촌 낙후지역에서의 고용서비스가 동일할 수 없다. 즉 보편적 고용안전망은 중앙정부 차원에서 확대하되, 직업훈련·고용장려금·계층별 고용서비스 등 적극적 노동시장 프로그램으로 불리는 영역들은 지방정부의 재량권을 확대함으로써 양자가 상호보완적인 긍정적 시너지를 창출할 수 있도록 해야 한다⁸⁾. 물론 분권화에는 그에 상응하는 책임성의 강화가 필요하다. 소모적인 지역 간 경쟁을 방지하는 조정 역할, 그리고 지역 주도의 사업 효과성을 객관적으로 평가할 수 있는 모니터링 체계가 갖추어져야 할 것이다.

코로나19는 분명 지역의 위기를 가속화시킬 수 있다. 그러나 동시에 지역이 상생할 수 있는 마지막 기회이기도 하다. 단 여기에는 조건이 있다. 현재의 구조를 변화시키기 위한 의식적인 정책적 노력이 필요하다는 점이다. 이번 코로나 사태가 ‘가장 지역적인 것이 가장 세계적인 것이다’ 라는 말이 실현되는 전환점이 되기를 기대한다.

8) 사람중심 정책(people-based Policies)은 공간-중립적인 정책으로 비춰지면서 지역중심 정책(place-based Policies)는 서로 대립하는 것처럼 인식되기도 했으나, 최근 두 입장은 서로 보완적으로 인식되는 흐름이 강화되고 있다.