노동 포커스

지역노동시장권과 지역고용정책

고 영 우*

한국은 국가균형발전을 위한 정부 차원의 노력을 다양하게 지속하고 있으며, '고용정책기본법'에 근거하여 광역자치단체는 고용정책기본계획을 수립하고, 기초지자체는 지역별 일자리 창출 정책을 수립하고 있다. 하지만 대부분의 지역고용정책들은 지방자치단체를 중심으로 수립되고 집행되는바, 행정구역으로 구분되는 지역의 경계에 제한을 받을 수밖에 없다. 수도권과 비수도권의 지역 간 차이가 심화되면서, 비수도권 지역을 중심으로 지역고용정책의 중요성이 강조되고 있지만, 행정구역으로 구분되는 경계를 넘어서는 지역고용정책의 연계 및 수행은 아직 미흡한 실정이다. 행정구역으로 구분되는 지역의 경계와 지역노동시장의 공간적 범위가 상이한 경우, 실제 행정구역을 중심으로 이루어지는 지역고용정책의 실효성은 약화될 수 있다. 따라서 지역 단위에서 고용정책이 적절하게 수립되고 효과적으로 시행되기 위해서는 지역노동시장권을 식별하고 그 변화를 지속적으로 파악할 필요가 있다.

효과적인 지역고용정책의 수립을 위해서는 기능지역으로서의 지역노동시장을 식별하고 그 변화에 대한 지속적인 관찰이 필요하며, 이를 바탕으로 지역노동시장 내에서 지자체들 간 연계·협력을 통한 지역고용정책의 수립과 거버넌스 구축이 필요하다. 다시 말해서, 지역노동시장의 공간적 범위를 식별함으로써, 행정구역의 경계를 넘어서 지역노동시장권을 기반으로 한 맞춤형 고용정책의 수립과 운영, 중앙정부-지방정부 및 광역자치단체-기초자치단체, 보다 근본적으로는 인근 기초자치단체 간 고용정책 거버넌스 체계 구축과 관련된 정책 모색이 필요하다. 공간적 범위로서의 지역노동시장권 식별, 지역노동시장별 통근시간과 주 이동방향의 특징, 취업취약계층의 공간적 제약과 일자리 탐색 및 알선의 한계 등을 비교함으로써, 지역노동시장의 특성을 고려한 지역고용정책 수립 및 맞춤식 고용서비스 공급에 대한 시사점을 도출할 필요가 있다.

이러한 배경에서 2024년 5월호 『노동리뷰』에서는 지역노동시장권을 식별하고 그 변화를 탐색함으로써, 지역노동시장별 통근 행태 및 취업취약계층의 구인-구직과 관련된 공간적 특성 등을 살펴보고자 한다. 단순히 지역노동시장의 식별에 그칠 것이 아니라, 시간이 지남에 따라 나

* 한국노동연구원 연구위원(ywko@kli.re.kr).

타난 지역노동시장 권역의 변화를 살펴보고, 그러한 변화가 야기된 통근행태의 변화 등을 살펴보고자 한다. 뿐만 아니라, 취업취약계층의 구인-구직 행태에 있어 나타나는 공간적 특징을 파악함으로써, 보다 적절한 지역고용정책의 수립 및 운영, 그리고 지역맞춤형 고용서비스 공급에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

이를 위해 세 가지 주제를 살펴보았다. 첫 번째 주제는 지역노동시장권의 식별 및 동태적 변화이다. 우선, 2020년 인구총조사 자료를 활용하여 지역노동시장권을 식별하고 그 특성을 살펴보았다. 이를 2015년 결과와 비교함으로써, 지난 5년 동안 발생한 지역노동시장권의 동태적 변화를 함께 살펴보았다. 6개 초광역권역별 대도시를 중심으로 인근 지역과 형성하는 지역노동시장권의 변화가 상당히 진행된 것으로 확인되었다. 이러한 결과를 통해, 대도시 및 인근 도시 간 통근의 행태가 많이 변했음을 유추할 수 있었다.

이러한 이유로 두 번째 글에서는 지역노동시장권의 통근 방향 변화를 살펴보았다. 2020년 인구총조사 자료를 활용하여, 시군구 통근자 중 가장 많은 비율로 통근하는 역외 지역을 주 통근방향으로 설정하고, 그 특성을 살펴보았다. 실제 통근 이동이 미미하여 하나의 지역노동시장으로 보기 어려움에도 불구하고, 동일한 지역노동시장권으로 분류되는 경우가 있음을 통근 방향 분석을 통해 발견하였다. 이는 지역노동시장권을 도출하는 방법론이 갖는 한계로 발생하는바, 지역노동시장권의 재편과 통근 변화를 검토할 때 개별 시군구 수준에서 세밀하게 자료를 검토할 필요가 있음을 유추할 수 있었다.

이상의 통계적 분석을 통해, 지역노동시장권은 행정구역, 고용복지플러스센터 관할 지역 등과는 반드시 일치하지 않는다는 점을 확인할 수 있었다. 다시 말해서, 지역이 통합 또는 세분화되면서 지역노동시장권을 형성하는바, 지역노동시장권을 행정구역으로 설명하는 것에는 한계가 있음을 의미한다. 반면 행정구역을 넘어서는 지역노동시장권에서는 구인구직의 효율성 개선을 기대할 수 있을 것이다. 인력이 부족한 지역과 일자리가 부족한 지역이 하나의 지역노동시장으로 결합될 경우, 고용서비스 전달체계 개선을 통해 구인구직의 양적 미스매칭을 완화할 수 있기 때문이다.

이러한 점을 고려하여, 세 번째 글에서는 행정구역 경계를 넘어서 노동시장 기능지역 공간을 기반으로 고용서비스 제공이 이루어지는지, 또한 고용서비스의 공간적 한계를 극복하기 위한 고용서비스기관 간 협력은 어떠한 방식으로 이루어지는 등에 관해 현장 사례조사를 수행하였다. 고용서비스권 유형을 직주일치형, 노동시장 통합형, 노동시장 분절형으로 구분하여 현장 사례조사를 수행한 결과, 유형별 연계 협력을 통한 고용서비스 효율화에 대한 시사점을 도출할 수 있었다. 아울러 지역노동시장권을 고려한 고용서비스 개선방안을 함께 제시하였다. KLI