

산업 및 인구구조 변화에 대응한 지역고용정책의 방향

강 동 우*

1. 머리말

최근 우리나라 경제는 지속적인 저성장 추세를 보이고 있으며, 고용 없는 성장(jobless growth)이라 일컬어질 만큼 노동시장의 고용성과가 가시적인 개선을 보이지 못하고 있다. 특히 지난 2016년 2월에는 15~29세 청년층의 실업률이 12.5%를 기록하였으며, 조선업과 해운업의 위기는 대량 인력감축과 한진해운 파산을 야기하였다. 현재의 경제위기는 산업별 경기순환에 따른 불확실성 증대, 4차 산업혁명에 따른 산업의 구조적 변화, 인구 구조 고령화 과정에서 발생하고 있는 베이비부머의 은퇴 지연과 청년층 실업문제 등 내·외생적 요인들의 복합적인 상황에서 기인하고 있다. 이상의 산업 및 인구 구조의 변화는 단기적 충격에 그치지 않고 우리 경제에 중·장기적인 영향을 미칠 것으로 예상되고 있다.

이러한 구조적 변화에 어떻게 대응해야 할지, 특히 4차 산업혁명과 인구 구조 고령화에 대응한 국가 고용정책에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다. 그러나 국가경제 전체 차원의 논의에 비해 지역경제 관점의 고용정책 논의는 상대적으로 부족한 것이 사실이다. 경제활동이 공간적으로 균등하기보다는 도시를 중심으로 지리적 집중을 보이고, 일자리의 실질적인 창출과 소멸이 구체화되는 공간은 지역노동시장이며, 지역경쟁력이 국가경쟁력에서 차지하는 비중이 점차 커지는 흐름을 고려할 때, 향후 예상되는 구조적 변화에 대응하는 지역고용정책 방향에 대한 논의 역시 필요하다고 생각된다. 이러한 배경에서 이 글은 향후 우리 경제가 직면할 산업 및 인구 구조 변화에 대응하는 지역고용정책의 방향에 대해서 논하고자 한다.

* 한국노동연구원 부연구위원(dwkwang1982@kli.re.kr).

II. 산업 구조 변화와 지역고용정책의 대응 방향

2016년부터 본격적으로 가시화된 우리나라 조선업의 위기는 대규모 구조조정과 급격한 인력감축을 야기하며 국내 노동시장에 큰 충격을 주고 있다. 이에 중앙정부는 지난 2016년 7월 조선업을 특별고용위기업종으로 지정하고 거제, 창원, 울산, 목포 등 4개 지역에 ‘조선업 희망센터’를 설치하여 조선업 위기의 충격을 완화하고자 노력하고 있다. 또한 지방자치단체의 일자리사업 지원을 통해서 조선업이 집중된 지역경제의 침체를 최소화하고자 노력하고 있다. 그러나 2013년부터 조선업 위기의 징후가 나타나고 있었던 점을 고려할 때(배규식, 2016: 9~11), 지역노동시장에 대한 충격을 미리 완화할 수 있는 선제적 고용정책이 시행되지 못한 점은 아쉬운 점이라 할 수 있겠다.

향후 우리 경제는 조선업의 위기와 같은 추가적인 산업 구조 변화에 노출될 개연성이 높으며, 이에 따라 특정 산업이 집중된 지역을 중심으로 구조 변화의 충격이 구체적으로 표출될 것이라 예상된다. 따라서 조선업 위기를 교훈 삼아 위기가 예상되는 산업분야와 해당 산업이 집중된 지역에서의 대량 인력감축 및 지역경제의 급격한 위축을 최소화하는 지역고용정책의 준비와 선제적 시행이 더욱 중요해질 것이라 판단된다.

이를 위해서 우선 중앙정부는 산업의 지리적 분포와 고용현황을 나타내는 산업별 지역고용 지도를 구축할 필요가 있겠다. 이 지도에서는 해당 산업별로 지역 고용현황을 시각화하고 이를 시기적으로 추적하여 고용변동의 추세를 표현하게 된다. 이를 기초로 산업별 경기 흐름이 지역 고용에 끼칠 영향을 산업 구조조정 시나리오별 시뮬레이션을 통해 추정하고, 예상되는 시공간적 고용충격을 중앙정부와 지방자치단체, 기업과 노조, 지역주민들에게 예보할 수 있을 것이다. 시뮬레이션을 통해서 추정된 산업 및 지역별 최대 구조조정 인력 규모에 대비하여 일정 수준 이상의 고용 충격이 지역경제에서 실현될 경우, 해당 산업의 특별고용지원업종 조기 지정이 검토될 수 있을 것이다. 또한 중앙정부와 지방자치단체의 협력을 통해 재정지원 일자리사업을 해당 산업이 집중된 지역에 우선 시행 등 적극적이고 선제적인 지역고용정책 방안들이 향후 고려될 수 있겠다.

이와 함께 일자리 창출과 소멸에 대한 고려가 다소 미흡했던 기존의 지역산업정책 수립 방향의 개선도 필요하겠다. 향후 지역산업정책은 계획 단계에서부터 지역산업육성에 따른 광역자치단체 또는 기초자치단체 수준의 고용 영향을 검토하여, 산업의 성장과 지역고용의 증감 효과를 사전에 예측할 필요가 있을 것이다.

Ⅲ. 인구 구조 변화와 지역고용정책의 대응 방향

이상호(2016)는 마스다 히로야(2015)의 저서 『지방소멸』에 제시된 접근방식을 차용하여 우리나라에서의 지방소멸 가능성을 분석하였는데, 인구소멸 위험지표(20~39세 여성인구 비중 ÷ 65세 이상 고령인구 비중)를 기준으로 우리나라는 미국과 일본보다 빠른 속도로 고령화가 진행되었음을 밝히고 있다. 또한 2014년 기준으로 초고령사회(65세 이상 인구 비율이 20% 이상)에 이미 진입한 기초자치단체가 228개 중 78개, 인구소멸 위험지표가 0.5 미만으로 매우 심각한 기초자치단체가 79개이며 대부분이 비수도권에 집중되어 있음을 보이고 있다.

이 연구결과는 인구 구조 변화에 따른 영향이 지역수준에서 보다 심각할 수 있음을 보여주고 있다. 인구감소와 고령화, 그리고 이에 따른 인구 구조의 지역 간 불균형 심화는 특히 비수도권 지역에서 수요 감소와 복지 소요 증대를 초래하고 지역경제 전체의 침체를 야기할 가능성이 크다. 이러한 우울한 예측이 현실화될 경우, 비수도권 지역경제의 붕괴가 예상되며, 이는 국가 전체의 경제규모 축소를 야기하고 궁극적으로 수도권과 국가 경제 전반에 악영향을 끼칠 것이라 예측된다.

인구 구조 변화에 따른 지방소멸의 흐름을 바꾸기 위해서는 비수도권 지역에서 소비 성향이 높고 인구재생산에 핵심이 되는 연령계층의 유입을 위한 노력이 무엇보다 중요하다. 따라서 핵심 연령계층에게 매력적인 일자리를 제공하고 이들이 살기 좋은 지역사회를 구축하는 것이 향후 지역정책의 방향으로 고려되어야 할 것이다. 이러한 정책 방향에 맞추어 지방자치단체들은 지역전략육성산업을 선정하고 보조금과 일자리사업 등의 지역고용정책 시행을 적극적으로 검토할 필요가 있다(이상호, 2016).

그러나 모든 비수도권 지역에서 핵심 연령계층의 유입이 성공적이지 않을 수 있으며, 지역에 따라서는 인구의 급격한 감소와 구조 변화가 불가피한 상황이 될 수 있다. 이러한 지역들은 지속적인 인구 증가를 가정하는 기존의 성장 중심 패러다임에서 인구 감소를 자연스러운 현상으로 보고 이에 맞추어 지역개발 정책을 수립하는 ‘축소도시’로의 패러다임 전환이 필요하겠 다. 1) 축소도시의 패러다임에서는 감소하는 인구에 맞게 기존 지역 인프라의 규모를 단계적으로 축소하는 도시재생 전략이 추진된다. 예를 들어, 인구감소와 저출산 및 고령화가 빠르게 진

1) Laursen(2008)은 축소도시를 ‘다양한 원인들로 인하여 인구와 경제가 감소하는 도시’로 정의하였고, Pallagst(2008)은 ‘인구 감소와 구조적 위기를 유발하는 경제·산업적 변화가 일어나고 있는 도시’로 정의하였다. 그러나 축소도시에 대한 엄밀한 학문적 정의는 내려지지 않았다(축소도시의 개념에 대한 보다 자세한 설명은 이희연·한수경(2014)을 참고). 이 글에서는 Laursen의 개념적 정의를 따라 축소도시를 설명한다.

행된 일본의 후쿠이현 에치젠 마을 에치젠 지구는 빈집을 철거하고, 철거지에 소규모 공원을 조성하는 축소계획을 추진하였다(성은영 외, 2015: 147~151).

축소도시의 패러다임에서 지역고용정책은 대규모 신도시 개발과 산업단지 중심의 지역산업 육성전략에서 벗어나 축소된 규모의 인구가 주로 활동하는 생활권 단위를 중심으로 사회적기업, 자립형 지역공동체 사업 등 커뮤니티 비즈니스를 지원하고 이를 통해서 일자리 창출과 복지가 실현되는 방향으로 설정될 필요가 있겠다(허재완·고영구, 2015: 266~288). 지역공동체를 활성화하고 이를 통한 고용창출을 유도하는 지역고용정책은 인구 구조의 변화 속에서 지방소멸의 위험을 최소화하고 지속가능한 지역경제를 만들어 가는 데 핵심적인 방향이라 판단된다.

IV. 맺음말

산업과 인구의 구조적 변화가 진행되는 전환기에 우리 경제는 다시 한 번 위기에 직면하고 있다. 이러한 위기에 효과적으로 대응하고 위기를 기회로 바꾸기 위한 논의가 다양한 관점에서 진행되고 있다. 이 글에서는 지역경제의 측면에서 산업 및 인구 구조 변화에 대응한 지역고용정책 방향을 논의하였다. 산업 구조 변화에 대응한 정책방향으로는 산업별 지역고용 지도 구축, 산업구조조정 시나리오별 고용충격 시뮬레이션 수행, 이에 기반한 선제적 고용정책 시행, 산업성장과 고용창출을 함께 고려하는 지역산업정책 수립을 제시하였다. 인구 구조 변화에 대응한 지역고용정책 방향으로는 소비 성향이 높고 인구재생산의 핵심이 되는 연령대에 초점을 맞춘 지역전략산업 육성, 보조금과 일자리사업 등의 지역고용정책 시행을 제안하였다. 또한 축소도시 패러다임 속에서 생활권 단위 중심의 일자리 창출, 사회적기업 등 커뮤니티 비즈니스를 지원하는 지역고용정책을 제시하였다.

이상에서 제안된 지역고용정책의 방향들은 중앙정부의 지역경제에 대한 깊은 이해와 함께 지자체의 다양한 구성원들의 보다 활발한 참여가 중요함을 암시하고 있다. 이를 위해서는 중앙정부와 지자체 간의 파트너십, 지역 노사간의 협력, 생활권 주민들의 적극적인 참여가 더욱 중요해질 것이다. 이를 위해서는 기존의 중앙정부 주도의 지역고용거버넌스가 지역 구성원의 자발적이고 주체적인 참여 속에서 지역역량을 강화하는 형태로 진화될 필요가 있겠다(이규용 외, 2014: 74~98). 지역 이해당사자들 간의 자발적인 협력 네트워크가 구축되고 이를 통한 주체적 역량이 형성될 때, 앞서 제시된 산업 및 인구 구조 변화에 대응한 지역고용정책이 보다 효과적으로 추진될 수 있을 것이다. 한 차원 높은 지역거버넌스 속에서 전환기의 위기에 대응하는 지역고용정책이 실현되기를 기대한다. **KLI**

[참고문헌]

- 마스다 히로야(2015), 『지방소멸』, 김정환 옮김, 와이즈베리.
- 배규식(2016), 『조선산업의 구조적 위기, 어떻게 대응해야 하나』, 『노동리뷰』 2016년 10월호 (통권 제139호), 한국노동연구원, pp.9~21.
- 성은영·임유경·심경미·윤주선(2015), 『지역특성을 고려한 스마트 축소 도시재생 전략 연구』, 건축도시공간연구소.
- 이규용·이병훈·전병유·박배균·정준호·고영우(2014), 『한국의 지역고용전략(I)- 이론과 쟁점-』, 한국노동연구원.
- 이상호(2016), 『한국의 ‘지방소멸’에 관한 7가지 분석』, 『지역고용동향브리프』 2016년 봄호, 한국고용정보원, pp.3~17.
- 이희연·한수경(2014), 『길 잃은 축소도시 어디로 가야 하나』, 국토연구원.
- 허재완·고영구(2015), 『현대 지역경제론』, 커뮤니케이션북스.
- Laursen, L. L. H.(2008), *Shrinking Cities of Urban Transformation*, Ph.D. Thesis, Aalborg University.
- Pallagst, K.(2008), “Shrinking Cities: Planning Challenges from an International Perspectives”, in S. Rugare and T. Schwarz(eds.), *Cities Growing Smaller*, Cleveland Urban Design Collaborative.