

정주계층별 고용특성과 지역정책의 시사점

권영섭(국토연구원 선임연구위원)

- 지역정책의 최대의 목표는 지역의 일자리 창출과 삶의 질 향상을 통한 지역발전
 - 지역발전은 장소의 번영(place's prosperity)과 사람의 번영(people's prosperity) 두 가지 관점에서 추진해 옴
 - 서구 선진국들은 제1, 2차 오일쇼크 이후, 우리나라는 외환위기 이후 지역문제를 해결하기 위해 공공이 개입할 때 그 목표와 수단이 장소에서 사람 중심으로 변화
- 최근 광역권별·시도별·시군구별 일자리 증감 현황이 파악되고 있으나 도시규모 등 정주체계상 고용의 특성과 질에 관한 정책적 접근을 위한 연구는 미흡
 - 도시규모별 고용특성이 상이한 바 이에 맞는 맞춤형 대응방안 마련이 긴요
- 광역경제권 정책의 실효성을 제고하고 일자리 창출 차원의 지역발전정책을 추진하기 위해서는 도시와 지역의 규모 등 정주계층별로 특성을 파악하여 대책을 강구할 필요

<<< 정주계층별 고용특성과 지역정책의 시사점 >>>

- 국토공간의 효율적 이용과 초고령 사회에 대비하기 위해서는 정주계층별로 맞춤형 지역정책 추진 필요
 - 대도시, 중소도시, 군부지역 간 인구 및 고용의 특성 차이를 반영하는 것이 중요
- 실업률이 높은 대도시는 청년층 고학력 일자리 창출을 우선 지원
 - 선도산업, 인재양성사업, SOC 선도 프로젝트 등을 대도시 일자리 창출과 연계 하여 추진
- 초고령 사회에 접어든 군부지역의 활력 제고를 위해 베이비 부머의 離都向村 지원
 - 군부지역은 향촌 희망의사의 일자리 지원, 의무병제 확대 등을 통해 농촌지역의 최대 현안인 의료여건을 개선함으로써 이도향촌 촉진
- 도시와 주변 군부지역과의 연계강화 및 일자리 양극화 해소 방안 강구 필요

1. 장소의 번영인가? 사람의 번영인가?

● 장소의 번영 대 사람의 번영

- 지역발전정책 추진 시 장소의 번영(place's prosperity)에 초점을 두어야 하는지, 주민의 번영(people's prosperity)에 기반해야 하는지에 대한 두 가지 논쟁이 치열
 - 장소가 가지는 사회적 가치의 중요성, 공간적 외부성에 기인하는 시장의 실패, 급격한 인구변화로 인한 물리적 인프라 공급의 필요성 등 때문에 장소에 기반한 정책 추진
 - 장소기반정책은 많은 정부예산이 투입되는 데 비해, 지원이 절실한 주민들에게는 정책의 혜택이 제대로 돌아가지 않기 때문에 주민을 직접 지원하는 정책이 설득력을 얻음

● 지역발전정책의 새로운 패러다임

- 장소의 번영에서 사람의 번영으로, 장소와 주민 통합적 관점으로 점차 변화
 - 지역발전은 장소와 주민의 번영이 동시에 실현되어야 하나 그 시기 지역문제(예컨대 실업률)의 정도에 따라 사람의 번영 또는 장소의 번영이 강조됨
 - 서구 선진국들은 제1,2차 오일쇼크 이후 높아진 실업률로 인하여 지역문제 접근방식이 장소보다는 사람에 무게가 실리는 방식으로 변화
 - 우리나라도 수출 산업화 시대 이래 장소의 번영에 중점을 둔 정책이었으나 외환위기 이후 고 실업률로 인하여 사람의 번영에 관심이 높아짐
- 진정한 의미의 지역발전은 장소와 사람의 번영이 함께 고려되어야 하므로 도시와 농어촌이 장소와 사람의 통합적 관점에서 각각의 지역특성에 맞는 지역발전정책을 추진할 필요

2. 정주계층별 고용 현황과 문제점

● 정주계층별 불균형한 인구분포와 국토공간의 불균형적 이용

- 경제적 · 사회적 · 환경적 측면에서 볼 때 대 · 중 · 소도시들이 고루 발달할 경우 국민들의 삶의 질은 높아짐¹⁾

1) 다핵중심의 국토구조가 지역격차를 줄이고 국민 삶의 질 제고에 기여하며 국가경쟁력을 증가시키고 국토의 통합과 지속가능한 발전 및 국토균형발전에 더 크게 기여. 유럽 27개 국가 도시체계의 다핵성 정도를 측정한 결과 다핵도시체계가 지역격차를 줄일 수 있다고 판단함(ESPON, 2006, Territory matters for Competitiveness and Cohesion, ESPON Report III)

- 경제적으로는 거래비용이 축소되고, 환경적으로는 교통혼잡 등으로 발생하는 대기오염이 줄어들며, 사회적으로는 커뮤니티가 형성되어 신뢰 등 사회적 자본이 발달하기 때문
- 국토공간이 불균형한 영국, 프랑스, 일본 등은 일찍이 지역정책을 통해 균형발전을 추진

■ 우리나라는 정주계층별로 인구가 불균형적 분포를 보일 뿐 아니라 연령별로도 도시는 청장년층, 군부지역은 노년층의 분포 비중이 높음

- 대도시는 전국인구의 48.3%, 중소도시는 42.5%, 군부지역은 9.2%로 군부지역의 과소
- 대도시는 대학생과 신규 취업진입자로 인하여 전국평균에 비하여 20~29세 비중이 높으며, 소도시와 군부지역은 65세 이상 인구비중이 높음

■ 도시는 인구가 증가한 반면 국토면적의 대부분을 차지하는 군부지역의 인구는 감소하고 있어 국토공간이 비효율적으로 이용되고 있음

- 2000~2009년간 전국인구는 4%, 지역중심도시는 22% 증가한 반면 군부지역은 12% 감소

【표 1】연령별 인구구조 현황 및 변화

(단위: 천 명, %)

구분		2000년				2009년				2000~2009 증가율			
		계	0~14세	15~64세	65세 이상	계	0~14세	15~64세	65세 이상	계	0~14세	15~64세	65세 이상
대도시	100만 명 이상 (8개)	100.0	20.3	74.2	5.5	100.0	15.8	75.1	9.1	0.6	-21.8	1.8	66.2
중소도시	지역중심도시 (50만~100만 미만, 14개)	100.0	24.1	70.5	5.3	100.0	18.8	73.3	7.9	22.2	-4.9	27.0	80.0
	중도시 (25만~50만 미만, 19개)	100.0	22.8	70.3	6.9	100.0	18.2	71.7	10.1	8.0	-13.7	10.2	57.2
	소도시 (10만~25만 미만, 6개)	100.0	20.8	70.0	9.2	100.0	17.1	70.1	12.8	7.0	-11.8	7.1	49.5
	계 (69개)	100.0	22.7	70.3	6.9	100.0	18.2	72.0	9.9	13.5	-9.3	16.2	61.5
군부지역	5만 이상 (43개)	100.0	17.0	69.1	14.0	100.0	13.7	65.3	21.0	-11.3	-28.5	-16.1	33.8
	5만 미만 (45개)	100.0	16.1	68.4	15.4	100.0	12.6	63.9	23.5	-12.6	-31.2	-18.4	32.8
	계 (88개)	100.0	16.6	68.9	14.5	100.0	13.3	64.8	21.9	-11.8	-29.5	-17.0	33.2
전국 (165개)		47,733 (100.0)	9,959 (20.9)	34,418 (72.1)	3,356 (7.0)	49,773 (100.0)	8,249 (16.6)	36,256 (72.8)	5,268 (10.6)	4.3	-17.2	5.3	57.0

주: 도시규모별 구분은 2009년 주민등록인구 및 외국인 등록 인구를 기준으로 함.

자료: 통계청, 2000년/2009년 주민등록인구수.

● 도시지역은 높은 실업률, 군부지역은 인구과소와 고령화 심각

- 경제활동참가율과 고용률이 높고 청년층 인구 비중이 높을 때 활력이 있음
 - 우리나라는 경제활동참가율이 61.3%로 선진국에 비해 낮아서 활력이 부족한 편
- 대도시의 실업률이 높고, 군부지역은 인구가 과소하며 65세 이상 인구비중이 높은 반면 경제활동참가율이 높게 나타나는 등 정주계층별 경제활동 특성이 큰 차이를 보임
 - 대도시의 경제활동참가율과 고용률이 전국평균보다 낮은 반면, 실업률은 4%로 높은 수준
 - 군부지역은 65세 이상 인구, 농림어업 고용비중, 경제활동참가율과 고용률이 높고 15세 이상 인구와 실업률은 낮은 편으로 도시지역과 큰 차이를 보임
- 특히 군부지역은 65세 이상 인구 비중이 20% 이상으로 초고령 사회

【표 2】 도시규모별 경제활동인구 총괄

(단위: 천 명, %)

구분		인구	15세 이상 인구 비중	65세 이상 인구 비중	경제 활동인구 비중	비경제 활동인구 비중	실업자	경제활동 참가율	고용률	실업률
대도시	100만 명 이상 (8개)	48.3	48.8	9.1	47.6	50.8	57.3	59.8	57.4	3.9
중소도시	지역중심도시 50만~100만 명 미만(14개)	18.6	18.6	7.9	17.4	20.6	15.9	57.2	55.5	3.0
	중도시 25만~50만 명 미만(19개)	12.4	12.2	10.1	11.6	13.1	8.8	58.3	56.8	2.5
	소도시 10만~25만 명 미만(36개)	11.5	11.4	12.8	11.0	11.9	7.5	59.5	58.2	2.2
	계 (69개)	42.5	42.1	9.9	40.0	45.6	32.3	58.1	56.6	2.6
군부지역	5만 명 이상 (43개)	6.0	5.8	21.0	5.9	5.5	2.8	62.9	61.9	1.5
	5만 명 미만 (45개)	3.2	3.3	23.5	3.5	2.8	1.3	66.7	65.8	1.1
	계 (88개)	9.2	9.0	21.9	9.5	8.3	4.0	64.3	63.3	1.4
전국 (165개)		50,644 (100.0)	40,236 (100.0)	5,268 (10.6)	24,655 (100.0)	15,581 (100.0)	799 (100.0)	61.3	59.3	3.2

주: 도시규모별 구분은 2009년 주민등록인구 및 외국인등록인구를 기준으로 함. 경제활동참가율은 경제활동인구/15세 이상 인구수이고, 고용률(취업률)은 취업자수/15세 이상 인구수, 실업률은 실업자수/15세 이상 인구수. 전국평균 이상은 별책 처리함.

자료: 1) 통계청, 2009년 주민등록 및 외국인 등록 수.

2) 통계청, 2009년 지역별고용조사(시도 및 시군 자료).

● 고용측면에서 경제의 서비스화가 진행되고 정주계층별 산업구조가 상이

- 도시가 어느 정도 규모가 되기까지는 농촌서비스 기능을 주로 하다가 그 후 제조업 기능이 추가 되는 도시규모를 거쳐 대도시가 되면 다양한 서비스 기능을 수행함
 - 도시규모별로 서비스 가능한 기능이 상이한데 주요 선진국들은 서비스업 비중이 높은 경제의 서비스화가 진행
- 각 정주계층별로 산업구조가 상이하고 대도시의 서비스업, 중소도시의 광공업, 군부지역은 농림어업으로 역할분담
 - 정주계층별로 보면 대도시의 서비스업, 중소도시의 광공업, 군부지역은 농림어업 비중이 전국 평균보다 높음
- 2000~2008년간 중소도시에서 고용증가 비중이 높으며, 농림어업이 큰 폭으로 감소한 대신 광공업과 서비스업 고용이 크게 증가
 - 대도시·지역중심도시의 서비스업, 중도시·소도시의 광공업과 서비스업이 크게 증가
 - 광공업은 대도시의 크게 감소하고, 중소도시 이하 지역은 비중은 감소했으나 증가율은 높은 편
 - 서비스업은 대도시와 중소도시의 크게 증가한 반면 군부지역은 미미한 증가에 그침

[표 3] 산업별 고용분포 현황 및 변화

(단위: 천 명, %)

구분		2000년				2008년				2000~2008년 증감률			
		계	농림어업	광공업	서비스업	계	농림어업	광공업	서비스업	계	농림어업	광공업	서비스업
대도시	100만 명 이상 (8개)	100.0	0.1	20.6	79.3	100.0	0.1	13.9	86.1	15.1	-16.7	-22.7	24.9
중소도시	지역중심도시 (50만~100만 미만, 14개)	100.0	0.1	34.5	65.4	100.0	0.1	27.3	72.7	37.8	0.0	9.2	53.0
	중도시 (25만~50만 미만, 19개)	100.0	0.8	29.1	70.1	100.0	0.2	28.2	71.6	21.6	-69.2	17.8	24.2
	소도시 (10만~25만 미만, 36개)	100.0	0.8	29.7	69.4	100.0	0.5	29.2	70.3	26.6	-25.0	24.4	28.3
	계(69개)	100.0	0.5	31.5	68.0	100.0	0.2	28.1	71.7	29.6	-48.1	15.8	36.7
	군부지역	100.0	2.2	18.7	78.9	100.0	0.7	19.8	79.6	5.2	-64.7	11.1	6.1
군부지역	5만 이상(43개)	100.0	1.1	22.9	76.0	100.0	0.8	24.3	74.9	7.4	-20.0	13.7	5.9
	5만 미만(45개)	100.0	1.9	20.3	77.8	100.0	0.8	21.4	77.8	6.0	-56.5	12.2	5.9
	계(88개)	100.0	1.9	20.3	77.8	100.0	0.8	21.4	77.8	6.0	-56.5	12.2	5.9
전국 (165개)		13,604 (100.0)	56 (0.4)	3,354 (24.7)	10,194 (74.9)	16,288 (100.0)	29 (0.2)	3,296 (20.2)	12,963 (79.6)	19.7	-48.2	-1.7	27.2

자료: 통계청, 2000년~2008년 전국사업체조사

● 정주계층별 직업분포가 상이하고 고용의 질적 양극화

- 도시가 제 기능을 유지하고 도시민들이 높은 삶의 질을 유지하기 위해서는 고급일자리, 중급일자리, 저급일자리 등이 고루 분포되어야 함
 - 산업분포가 다르면 직업분포도 다르게 나타나는데 도시의 다양성이 산업뿐 아니라 일자리 차원에서도 중요함
- 인구 50만 명 이상인 도시와 미만인 도시 및 지역 간 고용의 질적 양극화 현상이 나타남
 - 대도시와 지역중심도시는 고급일자리(전문·기술·행정관리자, 사무종사자) 비중이 높고 중소도시와 군부 지역은 단순일자리(농림어업숙련종사자, 기능·기계조작·조립종사자) 비중이 높음

[표 4] 경제활동인구의 직업별 고용현황

(단위: 천 명, %)

구분		계	전문·기술· 행정 관리자	사무 종사자	서비스· 판매 종사자	농림어업 숙련종사자	기능·기계조작· 조립 종사자	단순노무 종사자
대도시	100만 명 이상 (8개)	100.0	23.6	17.7	24.3	1.0	20.7	12.7
중소 도시	지역중심도시 (50만~100만 미만, 14개)	100.0	24.6	17.8	21.4	3.8	20.9	11.6
	중도시 (25만~50만미만, 19개)	100.0	17.7	15.2	20.9	8.6	24.6	13.0
	소도시 (10만~25만 미만, 36개)	100.0	15.0	13.4	19.5	18.1	21.7	12.3
	계(69개)	100.0	19.9	15.9	20.7	9.1	22.2	12.2
군부 지역	5만 이상(43개)	100.0	9.7	9.4	16.8	38.1	14.1	11.9
	5만 미만(45개)	100.0	7.4	8.9	14.6	46.2	11.5	11.3
	계(88개)	100.0	8.9	9.2	16.0	41.1	13.1	11.6
전국 (165개)		23,856 (100.0)	4,902 (20.5)	3,813 (16.0)	5,326 (22.3)	1,911 (8.0)	4,883 (20.5)	3,021 (12.7)

주: 도시규모별 구분은 2009년 주민등록인구 및 외국인 등록인구를 기준으로 함.

자료: 통계청, 2009년 지역별고용조사(시도 및 시군 자료).

● 높은 비정규직 비중과 비정규직 증가에 따른 고용불안 증가

- 정규직과 비정규직 등 고용의 질적 양극화는 지역 간 임금격차 초래
 - 정규직과 비정규직은 임금이나 고용안정성 등 질적 측면에서 큰 차이가 있는데, 비정규직은 정규직에 비해 저임금부문에 많이 분포하고 있음
 - 대도시와 지역중심도시는 정규직 비중이 높고 중소도시와 군부지역은 상대적으로 단순 일자리 비중이 높아 지역 간 임금격차의 원인으로 작용하고 있음

- 고용은 증가했으나 임시 및 일용 근로자 증가율이 높게 나타나 고용불안 증가
 - 2000~2008년간 종사자 증가율은 19.7%로 나타나 증가했으나 임시 및 일용근로자 증가율은 86.9%에 달하여 고용불안이 높아짐
 - 지역중심도시를 포함한 중소도시는 상용근로자는 물론 임시 및 일용근로자도 큰 폭으로 증가하였음
 - 대도시와 군부지역의 자영업자가 감소하였으며, 특히 군부지역의 자영업자는 큰 폭으로 감소함

[표 5] 종사자 지위별 고용분포 변화

(단위: %)

구분		2000년~2008년 증가율					
		계	상용	임시 및 일용	자영업자	무급가족	기타
대도시(100만 명 이상, 8개)		15.1	12.0	66.3	-2.3	-10.8	108.8
중소도시	지역중심도시 (50만~100만 미만, 14개)	37.8	27.3	160.6	22.6	3.1	114.1
	중도시 (25만~50만 미만, 19개)	21.5	16.2	102.7	9.4	-8.4	65.7
	소도시 (10만~25만 미만, 36개)	26.7	22.8	110.7	8.7	-4.8	84.5
	계(69개)	29.6	22.7	127.9	14.1	-3.2	90.2
군부지역	5만 이상(43개)	5.3	9.7	49.5	-8.3	-20.2	-11.9
	5만 미만(45개)	7.4	13.5	56.2	-10.5	-21.2	-7.4
	계(88개)	6.1	11.1	51.9	-9.1	-20.6	-10.8
전국(165개)		19.7	16.0	86.9	3.0	-9.2	88.5

자료: 통계청, 2000년/2008년 전국사업체조사.

3. 정주계층별 고용특성과 지역정책의 시사점

● 국토공간의 효율적 이용과 초고령 사회에 대비한 지역정책 필요

- 도시지역은 광역경제권 선도산업, 인재양성사업, SOC 선도 프로젝트 등을 통해 고학력 청년층 일자리 창출 관점에서 추진
 - 도시지역은 인구의 90% 이상이 거주하고 인구가 증가하며 젊은 인구 비중이 높음
- 군부지역은 활력 제고를 위해 은퇴자 베이비 부머의 향촌을 촉진하여 활력 제고
 - 군부지역은 인구가 과소감소하고 65세 이상 비중이 20%가 넘는 초고령 사회진입

● 도시와 지역의 규모와 특성에 맞는 맞춤형 고용정책 추진

■ 대도시는 청년층 고급 일자리 창출 정책 추진

- 대도시는 15세 이상 인구비중, 실업률, 전문·기술·행정 관리자, 서비스업 비중이 높음

■ 군부지역은 수도권이나 도시의 향촌 인구 유입 및 농어촌 일자리 창출 촉진 정책 추진

- 군부지역은 인구가 감소하고, 노년층 인구비중, 고용률, 농림어업 종사자 비중이 높음

● 정주계층별 역할분담과 도시와 지역 산업의 경쟁력 강화

■ 도시지역과 군부지역 간, 대도시와 주변지역 간 연계·협력을 통한 서비스업 및 농림수산업의 부가가치 제고 및 경쟁력 강화

- 대도시는 서비스업, 중소도시는 제조업, 농어촌지역은 농림수산업에 특화되어 있고, 점차 강화되는 등 도시규모별 역할이 차별화되고 있음

● 중추기능 이전 기회를 활용한 대도시와 농어촌 간의 일자리 양극화 해소

■ 세종시, 혁신도시 건설과 공공기관 지방이전에 따른 중추관리기능에 해당하는 고급일자리가 지방 도시로 이전 중이므로 인프라 지원을 통한 대도시와 주변지역과의 연계강화

- 인구 50만을 기준으로 그 이상인 도시는 고급일자리, 그 이하인 도시와 군부 지역은 단순 일자리 비중이 높아 고용의 질적 양극화

■ 은퇴한 고급인력 중 향촌 희망자의 離都向村 촉진 및 대도시와 군부지역 간 일자리 양극화 해소를 군부지역의 활력 제고

- 농어촌지역 의료여건 개선을 위해 향촌 희망의사 일자리 지원, 의무병제 확대 등 검토 필요

● 임시 및 일용 근로자 증가와 자영업 쇠퇴에 따른 중소도시 쇠퇴에 대응

■ 중소도시 지역의 임시 및 일용 근로자 증가에 따른 고용불안과 지역쇠퇴, 자영업 붕괴에 따른 군부지역 쇠퇴 방지대책 발굴

- 인구 50만 이상인 도시와 이하인 도시 및 지역 간 종사자 지위 격차가 큼

● 국토연구원 국토계획·지역연구본부 권영섭 선임연구위원(yskwon@krihs.re.kr, 031-380-0165)