

전략연구 2015-48

충청남도 지역노동시장의 구조적 특성과 일자리정책의 과제

이상호

발 간 사

최근 들어 전 세계적으로 ‘고용없는 성장’ 추세가 더욱 뚜렷해지고 중앙정부 중심의 ‘Top-Down’ 방식으로 추진되는 노동시장정책이 지닌 문제점과 한계가 분명해지고 있습니다. 또한 지역고용의 중요성이 부각되면서 지역차원의 일자리정책에 대한 관심이 날로 높아지고 있는 현실입니다. 그러나 아직까지도 상당수의 지역일자리정책들은 산업과 노동시장의 구조적 특성을 제대로 반영하지 못하고 천편일률적인 내용으로 사업이 추진되고 있는 실정입니다.

이러한 문제의식에 따라 본 연구는 충청남도를 연구대상으로 하여 지역노동시장의 구조적 특성을 실증분석을 통해서 밝혀내고, 기존 지역일자리정책의 문제점을 비판적으로 평가하고 있습니다. 또한 새로운 지역일자리창출전략에 대한 모색과 실험 차원에서 지역노동시장의 권역화에 걸맞는 일자리정책의 마련을 위한 시사점과 함의를 찾고 있습니다. 특히 통계청의 <지역별 고용조사> 데이터 분석을 통해 충청남도의 경우 수도권과 인접한 북부 산업지역과 농어업이 중심인 중남부지역으로 고용구조의 특성들이 확연하게 구분되는 노동시장의 권역화가 존재한다는 사실을 확인하였습니다.

또한 기존 지역일자리정책을 객관적으로 평가하기 위해서 재정지원 일자리사업은 물론, 지역맞춤형 일자리창출지원사업, 지역산업맞춤형 인력양성사업, 지역노사민정 협력활성화사업 등 고용노동부지원 3가지 일자리사업을 비판적으로 평가하고 개선과제를 제안하고 있습니다.

이러한 분석을 통해 본 연구는 충청남도 ‘북부권역’의 경우 기존 제조업 일자리들의 지속가능성을 높이기 위한 자동차부품, 디스플레이 등 지역 주력산업 육성전략을 고용친화적 방향으로 재구성할 것을 제안합니다. 또한 다른 광역지자체와 접경하고 있는 시군들은 경제협력권차원에서 이차전지, 기계부품, 기능성화학소재 산업 등과 밀접하게 연관된 협력일자리전략이 필요합니다. 한편 ‘중남부권역’은 기존 농어업지역의 특성을 살리면서 지역연고 및 특화산업과 연계된 일자리사업을 적극적으로 추진해야 할 것입니다.

마지막으로 본 연구를 위해 귀한 시간과 정열을 투입하신 이상호 한국비정규노동센터 정책연구위원의 노고에 깊이 감사를 드리며, 본 연구를 바탕으로 충청남도의 지역노동시장과 고용정책에 대한 후속연구가 더욱 많이 이루어져서 향후 지역일자리정책을 추진하는데 있어 중요한 참고자료가 되기를 기대합니다.

2015년 12월 31일

충남연구원장 강 현 수

연구 요약

최근 들어 지역차원의 고용문제가 중요하고 일자리창출의 원천이 지역에 있다는 인식이 확산되고 있다. 이러한 상황에서 지역고용정책에 대한 논의가 활발해지고 지역일자리사업에 대한 다양한 정책수단들이 개발되고 있다. 그러나 각 지역에서 추진되고 있는 고용정책과 일자리사업들은 전국적인 차원에서 제대로 연계되지 못하고 조정되지 않고 있다. 또한 지역고용정책이 각 기관 및 부처 간 협력적 관계에 의해 추진되지 못하고 개별적으로 이루어짐으로써 많은 문제들을 발생시키고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 무엇보다도 기존 지역일자리정책이 왜 제대로 효과를 발휘하지 못했는가에 대한 객관적인 평가가 이루어져야 한다. 또한 이러한 평가를 근거로 하여 지역노동시장의 구조적 특성에 맞는 새로운 지역일자리전략을 찾아야 한다. 본 보고서는 이러한 문제의식 하에 충남지역을 분석대상으로 지역노동시장의 구조적 특성을 도출하고, 기존 지역일자리정책을 유형별로 평가하여 개선과제를 찾고자 한다.

이를 위해 먼저 본 보고서는 해외의 모범사례를 검토하기 위해 대안적 지역고용전략으로 최근에 주목받고 있는 OECD LEED(Local Economic and Employment Development) 그룹의 연구결과를 분석함으로써, 지역일자리정책에 대한 시사점과 함의를 찾았다. 세계 각국이 지역노동시장의 문제를 해결하기 위해서 고용친화적인 사회경제모델에 기반한 지역경제발전전략을 추진하고 있다는 사실을 확인할 수 있었다. 이러한 고용친화적 사회경제모델의 분석사례로서 OECD LEED 그룹의 '지역경제발전과 일자리창출전략'에 대한 연구결과는 새로운 지역일자리정책을 모색하고 있는 우리에게 시사하는 바가 크다.

한편 단기성과에 집착하고 유사사업이 중복되는 기존 지역고용정책을 비판적으로 평가하고 새로운 지역일자리창출전략을 도출하기 위해서는 다음과 같은 우선적 정책과제를 해결해야 할 것이다. 먼저 지역산업의 고용친화적 산업구조로의 재편이 가능한 빨리 추진되어야 한다. IT산업, 신성장동력산업 중심으로 지역산업을 육성하는 것은 한계가 분명하기 때문에, 지역의 산업클러스터 재부흥전략의 일환으로 제조업의 생산구조를 다변화하고, 소재, 부품 및 뿌리산업의 육성이 지방정부의 중요한 정책과제가 되고 있다. 둘째, 지역의 지식서비스산업 육성을 통해 더 많은 고부가가치 일자리를 만들어내야 한다. 제조업과 서비스업의 균형과 조화, 더

나아가 결합효과를 극대화시키는 것이 중요하기 때문에 제조업과 동반성장할 수 있는 지역특화형 기업서비스산업을 집중적으로 육성해야 한다. 셋째, 지역혁신생태계의 구축을 통해 일자리창출의 선순환구조를 구축해야 한다. 산업융복합 시대에 걸맞는 역량있는 지방대학을 중심으로 산학연 협력체계를 구축하고 지역 내 인력수급의 선순환구조를 만들어내야 한다. 넷째, 지역산업의 육성 및 지원정책을 기업지원이 아니라, 일자리중심으로 재편해야 한다. 지역산업정책의 목표를 지역산업의 생태계 육성 및 좋은 일자리의 창출로 전환해야 한다. 지역산업의 생태계를 제대로 조성하기 위해서는 연관 기업과 산업이 공통으로 활용할 수 있는 공유자산과 플랫폼을 만들어야 한다. 다섯째, 사회적 기업, 협동조합, 마을기업의 육성 등 사회적 경제의 활성화를 통한 새로운 유형의 일자리 창출에 보다 적극적으로 나서야 한다. 사회적 경제활동은 개인서비스, 취약계층의 일자리 제공, 지역개발 지원 등 다양한 부문과 영역에서 새로운 일자리를 만들어낼 수 있다. 사회적 경제조직들은 지역적 수요가 있음에도 불구하고 제공되지 못하고 있던 서비스를 제공하고 이에 필요한 인력을 채용하는 역할을 수행한다. 사회적 경제조직이 정착하고 성장할 수 있도록 정부가 보다 나은 조건과 환경을 조성한다면 사회적 경제는 지역일자리전략의 블루오션이 될 것이다.

이어 충청남도 지역노동시장의 현황을 파악하고 고용실태를 분석하였다. 이 과정에서 신동호 외(2011)에서 2010년 <지역별 고용조사> 자료를 이용하여 분석한 결과를 2015년 <지역별 고용조사>의 분석결과와 비교하여 지난 6년 동안 충남지역의 고용구조의 특성 변화를 살펴보았다. 이러한 16개 시군별 고용 및 일자리 특성에 대한 비교분석을 통해서 충청남도 내에서 권역별 노동시장의 특성에 대한 유형화를 시도하였다.

기존의 충남지역 고용 및 노동시장 관련 지표들의 변화 추이와 함께 2015년 <지역별 고용조사> 등 지역별 특성을 확인할 수 있는 자료를 분석한 결과에 따르면, 제조업-서비스업 중심지역인 천안시, 아산시, 서산시, 당진시 등이 인접해있는 충남 북부지역이 상대적으로 임금노동자의 비중도 높고, 임금노동자 중에서 상용직의 비중이 높고, 임금수준도 다른 지역에 비해 상대적으로 높다는 점을 확인하였다. 이들 충남 북부이 일자리도 풍부하면서 또한 상대적으로 양질의 일자리들이 다수라는 점도 확인할 수 있었다. 그리고 청양군, 부여군, 보령시, 서천군, 금산군 등의 농촌지역 또는 도농 복합지역들은 농업에 대한 의존이 상대적으로 높은 것으로 보이며, 임금노동보다 관습적이고 비제도화된 형태의 무급가족노동의 비중이 높았다.

다른 한편으로 고령의 저학력 취업자들이 다수를 차지하고 있었다는 점을 확인할 수 있으

며, 상대적으로 여성 취업자 비중도 높게 나타나며, 직종으로는 농림어업직과 단순노무직의 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있었다. 그 결과 임금수준은 충남 북부지역과 비교했을 때 상대적으로 낮았으며, 임금수준이 낮은 대신 상대적으로 주당 평균노동시간은 비교적 짧은 것으로 확인되었다.

이러한 3장의 분석결과를 통해서 충남지역의 경우 수도권과 인접한 북부지역의 산업지역과 농림어업이 중심인 남부지역으로 충남 내에서 노동시장과 고용의 특성들이 확연하게 구분되는 노동시장의 권역이 존재한다는 사실을 확인할 수 있었다. 노동시장의 권역화를 산업발전전략과 연동해서 살펴보면, 충남지역 '북부권역'의 경우 기존 제조업 일자리들의 지속가능성을 높이기 위한 지역 주력산업 육성전략을 구사해야 한다. 먼저 피고용인수에 있어 최대치를 보이는 자동차부품산업의 경우 고감성, 기술융합형 부품기업의 육성을 통해 미래형 자동차 클러스터로서 지역산업단지의 입지경쟁력을 높여야 한다. 이를 위해 생산성 향상 및 품질 혁신을 통한 부품공급사슬의 부가가치 창조능력을 높여서 자동차부품산업을 고부가가치산업으로 전환해야 한다. 한편 생산액 기준으로 볼 때 중심산업인 디스플레이산업의 경우 기술융합과 신기술 개발로 시장확대 및 신시장의 개척 등 지속적인 확장전략을 추진해야 한다. 또한 지역의 신산업으로 주목받고 있는 인쇄전자부품, 동물식의약품, 디지털영상콘텐츠 산업의 경우 신생클러스터의 구성에 걸맞는 기업유치 및 인프라투자가 동시에 진행되어야 한다. 지역차원의 신성장동력이라고 할 수 있는 이러한 신생지역산업에 대한 투자는 물적 차원은 물론, 인적 자원에 대한 과감한 지원이 동시에 이루어져야 한다. 충청남도의 경우 상대적으로 청년인구의 비중이 높고 고학력자들이 많다는 점을 활용하여 고부가가치 제조기업과 기업서비스업 일자리들을 획기적으로 늘릴 수 있는 고용창출전략을 고민해야 할 것이다.

한편 세종시, 대전시, 그리고 충북, 전북 및 강원지역과 접경하고 있는 지역의 경우 경제협력권 차원에서 이차전지, 기계부품, 기능성화학소재 산업 등에 대한 산업육성전략과 인력양성 전략을 다른 광역지자체의 일자리사업들과 결합시키는 노력이 필요하다. 이차전지산업의 경우 충남북간 기술 및 인력지원 및 교류를 활성화하고, 기계부품산업의 경우 천안과 아산지역을 중심으로 허브를 구축하고 세종시 근접지역과 연계시키는 방안이 필요하다. 기능성화학소재산업의 경우 대전시의 기술 및 부품소재업체들이 충남지역의 제조 및 생산업체들에게 공급하는 광역지자체 연계형 가치사슬을 구축해서 원가경쟁력을 높여야 한다.

이와 달리 '중남부권역'의 경우 고령, 여성, 농어업의 비중이 상대적으로 높고, 자영업과 무

급가족 종사자의 비중도 상대적으로 높게 나타나고, 이러한 특성은 저임금으로 이어진다. 이러한 점에서 볼 때 중남부권역의 경우 기존의 농업 특성을 고려하지만, 안정적이고 지속적으로 일할 수 있는 농업기반 산업발전 전략을 고민하면서 경제활동인구의 고용률을 높이는 것이 중요하다. 특히 무급가족 종사자들의 경우 일정한 소득을 보장하는 임금노동자로 전환시킬 필요가 있다. 이와 같은 농어업 기반 산업화전략을 통해 지역내 총생산도 증가시키면서 동시에 북부권역과의 격차를 줄여나가고, 동시에 취업자들의 소득수준 격차도 줄여나가기 위한 일자리 정책이 필요할 것이다.

이러한 측면에서 볼 때 ‘중남부권역’은 농어업과 함께, 지역연고 및 특화산업육성전략이 일자리사업과 결합되어야 한다. 이미 2015년 지역산업발전계획에서 확인되는 바와 같이 지역연고산업인 재제조산업, 전통생활도자기산업, 청양그린웰니스사업, 보령머드마케팅지원사업 등에 대한 체계적인 지원 및 육성전략은 구축해야 한다. 또한 금산 인삼, 한산 모시, 공주 공예와 같이 지역 풀뿌리기업들이 특화해서 자신의 역량을 발휘할 수 있는 지역특산물에 대한 육성전략도 필요하다. 이들 사업은 기존 지역산업의 특성을 근거로 하여 사업확장 및 부가가치의 창출에 기여하는 방향으로 발전시켜야 한다. 이를 위해서는 지역혁신센터와 같은 지원인프라 및 서비스기관들을 보다 효과적인 방향으로 재편해야 할 것이다.

그래서 지역적인 격차가 지역 내 차별로 이어질 가능성을 줄이고 지역공동체의 통합이라는 관점에서 격차문제가 발생할 수 있지만, 다른 한편으로 농업지역의 소득격차를 줄이면서 고용을 증가시킬 수 있는 방안을 모색해야 한다. 보다 적극적으로 사고하다면 1차 산업과 2차 산업이 지역적으로 적절하게 배합되어 공존할 수 있는 충청남도를 만드는 것이 노동시장의 균형발전을 위해서도 반드시 필요한 조건이 될 것이다.

한편 충청지역은 청년층이 지속적으로 줄어들고 있다는 점에서 지역 내 청년 취업을 촉진할 수 있는 방안들을 모색해야 한다. 아울러 50대 이상의 여성 취업자가 전체 취업자의 절반 가까이 차지한다는 점에서 상대적으로 젊은 여성 취업자들이 일을 통해서 자신의 능력을 마음껏 발휘할 수 있는 사회적 환경과 분위기를 지역적 차원에서 조성해야 한다.

마지막으로 충청남도의 기존 지역일자리정책을 객관적으로 평가하기 위해 재정지원 일자리사업과 고용노동부 지원사업으로 나누어 분석하고, 이를 통해 새로운 지역일자리전략 마련을 위해서 개선해야 할 정책과제를 도출하였다.

먼저 충청남도가 매년 입안하여 추진하고 평가하는 ‘지역일자리 목표공시제’에 따른 일자리

창출 추진실적에 따르면, 지역일자리추진전략은 중앙정부와의 협업강화를 통해 도민들이 성과를 체감할 수 있도록 만들고, 지방정부의 실정에 맞는 신규일자리사업을 발굴하는 동시에, 기존 사업을 보완하여 정책효과를 극대화시키는데 맞추어져 있다. 이를 위해 일자리종합센터, 지역인적자원개발위원회, 창조경제센터 등 일자리사업 지원체계를 재정비하였다. 또한 충청남도의 중장기 경제발전모델이라고 할 수 있는 [충남경제비전 2030]이 설정하고 있는 5대 목표 중의 하나인 '창의적 인재 육성 및 좋은 일자리창출'은 사실상 지역일자리정책과 직접적으로 연관되어 있다. 그 외에 '차세대 성장산업 지원과 혁신생태계 조성', 그리고 '환황해 경제권의 중심거점'은 간접적으로 일자리정책에 영향을 미친다. 또한 일자리대책의 핵심과제이기도 한 청년고용문제를 해결하기 위해 2015년 12월 청년일자리 창출·촉진 조례를 만들고, 이를 통해 경제·사회·교육·문화 등 모든 분야에서 청년의 참여확대, 고용확대, 권익증진 등을 목적으로 하는 충청남도의 정책지원 근거를 마련하였다. 하지만 이러한 노력에도 불구하고 2015년 충청남도의 고용실적은 계획 초기에 설정한 목표에는 다소 미달되는 결과를 낳았다. 15세 이상 고용률의 경우 목표치인 63.5%에 1.1%나 모자란 62.4%를 기록하는데 그쳤고 여성층의 취업률이 여전히 낮은 수준에 머물러 있고 청년우수인력들의 수도권지역으로의 유출현상은 계속 지속되고 있다.

한편 지역일자리정책은 지역노동시장의 특성과 현황을 고려하여 유형에 따라 입안되고 추진되어야 한다. 이러한 문제의식에 따르면, 충청남도의 지역일자리정책은 다음과 같은 노동시장적인 특성을 고려해서 입안되어야 한다. 첫째, 충남지역은 행정구역과는 별도의 지역노동시장권이 존재하기 때문에, 이에 따라 차별화된 지역일자리정책이 마련되어야 한다. 산업구조의 특성으로 인해 시군단위로 편재된 행정구역에 따라 노동시장정책을 별도로 설정할 수 없을 뿐만 아니라, 모든 기초지자체에게 동일하게 적용되는 일률적인 일자리사업을 수행하는 것도 맞지 않다. 노동시장의 구조가 인구학적 특성 및 고용형태에 따라 다르고, 성별, 연령, 교육수준, 숙련, 산업소속에 따라 노동력의 수급이 일정하게 차이를 보이기 때문에 각 대상 집단별로 차별화된 지역고용정책의 수립이 필요하다.

둘째, 제조업중심의 북동지역과 농어업중심의 남서부지역으로 구별되는 광역 노동시장권에 조응하는 지역일자리사업이 적극적으로 추진되어야 한다. 산업단지, 기업유치 및 인프라 조성으로 충청남도 내 기초지자체 간 불균형발전을 해결하기 힘들기 때문에 광역지자체가 지역시장의 과실을 낙후지역으로 공평하게 배분할 수 있도록 일자리사업을 추진해야 한다.

셋째, 광역지자체 내외적으로 나타나고 있는 인력수급의 불일치문제를 해소하기 위한 적극적인 지역노동시장정책을 입안하고 추진해야 한다. 특히 상당수의 우수인력들이 지역 내에서 양질의 일자리를 찾지 못하고 수도권으로 이동하고 있는 현실을 타개할 수 있는 방안을 찾아야 할 것이다. 또한 지역 내 성장산업의 유치로 인해 발생할 수 있는 고숙련노동력에 대한 수요에 대응할 수 있는 충청남도 차원의 체계적인 숙련교육 및 직업훈련제도를 마련해야 한다. 충남 지역의 제조업 인력수요가 여타 지역보다 상대적으로 높다는 사실을 감안할 때 원활한 인력공급을 위한 지역맞춤형 교육훈련사업이 필요하다.

한편 고용노동부가 지원하여 수행되는 ‘지역맞춤형 일자리창출지원사업’, ‘지역산업맞춤형 인력양성사업’과 ‘지역노사민정 협력활성화사업’이 충남지역에서 추진되고 있는 실태를 진단하고 개선해야 할 정책과제를 도출하였다.

충남지역 노사민정협의회는 지역맞춤형 일자리창출지원사업과 관련하여 개별 사업들 간에 조정과 협력을 촉진하는 기능을 수행하는데 있어 적극적인 역할을 다하지 못하였을 뿐만 아니라, 지역산업맞춤형 인력양성사업과 관련하여 구체적인 논의나 사업도 제대로 수행하지 않은 것으로 나타났다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 지역맞춤형 일자리창출지원사업은 물론, 지역산업맞춤형 인력양성사업에서도 지역노사민정협의회와의 연계 및 협력방안을 마련해야 한다. 이미 고용전략개발포럼과 지역인적자원개발위원회가 지역노사민정협의회와의 구조내부로 통합된 상태에서 사무국의 통합력을 높이고 업무분담과 공조를 보다 강화해야 한다. 그리고 지역노사민정협의회 하부조직으로서 업종별 위원회의 기능과 역할을 복원해야 할 필요가 있다. 지역산업맞춤형 인력양성사업의 경우 지역수준의 업종별 인력수급을 파악하는 것이 무엇보다도 중요하다. 이런 점에서 업종별 분과위원회가 지역인적자원개발위원회와 함께 이러한 역할을 수행한다면 큰 효과를 발휘할 것으로 보인다.

또한 충남지역 노사민정협의회가 지역맞춤형 일자리창출지원사업과 지역산업맞춤형 인력양성사업의 심의 및 선정과정에 참가하고, 지원조치와 협력구조를 마련하는 주체가 되어야 한다. 지역고용심의회가 지역노사민정협의회와의 통합과정을 거치면서 고용노동부 지역일자리사업의 심의 및 선정기능을 제대로 이전하지 못하고 있다. 최소한 충남지역노사민정협의회 본협의회, 혹은 실무협의회가 지역맞춤형 일자리창출지원사업의 일부 사업이라도 협의할 수 있는 권한을 부여해야 한다. 이러한 과정을 거쳐야만 충남지역노사민정협의회가 중앙정부의 지역일자리사업 간 유사중복성을 막고 연관사업 간 네트워크 활동을 수행할 수 있는 고용거버

년으로 거듭 날 수 있을 것이다.

마지막으로 정부의 재정지원 일자리사업의 문제점과 개선방안을 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다. 먼저 재정지원 일자리사업의 운영 실태를 점검하고 실행전략의 적정성을 보다 면밀히 검토해야 한다. 기존 지역일자리사업에 대한 중앙정부의 컨트롤 타워기능이 취약하기 때문에, 지역차원에서 고용정책 및 일자리사업을 총괄하고 조정하는 기구를 구성할 필요가 있다. 유사중복사업을 재조정하고 사업간 시너지 효과 제고를 통해 거래비용을 줄여야 한다. 실효성을 지닌 신규 사업을 발굴하고 기존사업의 검증체계를 강화해야 한다.

둘째, 사업유형별로 전달체계의 적정성을 검토하고 예산낭비를 막을 수 있는 모니터링을 강화해야 한다. 지역일자리사업의 전달체계는 사업특성이나 소관부처 등에 따라 다양하고 복잡하다. 그래서 각 유형별로 적합한 전달체계를 구축해서 운영 효율성과 사업 효과성을 높여야 한다. 한편 지역일자리사업의 전달체계에서 발생할 수 있는 비효율성을 줄이고 과도지출을 막아야 한다. 전달체계가 복잡한 사업을 중심으로 예산누수 여부를 정기적으로 점검하고, 모니터링과 평가체계를 점검해야 한다.

셋째, 지역일자리사업의 유사중복성을 막기 위한 기준을 마련하고 효율적인 성과관리체계를 구축해야 한다. 사업성격이 유사함에도 불구하고 통합되지 않고 부처소관 사업으로 지역에서 분리되어 추진되는 지역일자리사업들을 줄여야 한다. 개별 사업단위로 평가가 이루어지면서 양적 성과만이 고려되는 문제를 극복하기 위해서는 개별 사업단위가 아니라, 전체 고용목표와 연계하여 청년, 고령자, 여성 등 취약계층별로 성과관리체계가 운영되어야 한다.

목 차

제1장 서론	1
1. 문제제기와 연구의 필요성	1
2. 연구 주제와 방법론	4
3. 기존 연구에 대한 검토와 평가	8
제2장 고용친화적 지역일자리전략의 모색	12
1. OECD 국가의 지역 경제발전과 일자리창출전략	12
1) LEED 그룹의 연구결과 분석 및 시사점	12
2) 지역 경제발전과 일자리창출을 위한 정책권고	29
2. 기존 지역고용정책의 문제점과 새로운 지역일자리정책의 방향	31
1) 지역노동시장의 문제와 고용정책에 대한 평가	31
2) 지역일자리전략의 기본방향과 핵심과제	36
제3장 충남지역 노동시장의 구조와 고용의 실태	40
1. 충청남도의 노동시장 및 고용 특성	40
1) 인구 구성과 산업생산 현황	40
2) 노동시장의 구조변화와 지역별 특성	45
3) 노동시장 취약계층의 고용특성 : 청년 및 여성	59
2. 지역별 노동자의 임금과 노동조건	65
1) 지역별 임금노동자의 특성	65
2) 지역별 임금노동자의 노동조건 비교	68
3. 지역노동시장의 구조와 노동시장의 권역화	79
1) 충남지역 노동시장의 구조적 특성	79
2) 권역별 노동시장의 특성	80
제4장 충청남도 일자리정책의 실태와 개선과제	83

1. 지역일자리정책의 성과와 한계	83
1) 일자리창출 종합계획 및 세부계획의 개요	83
2) 기존 지역일자리정책의 성과와 문제점	89
2. 고용노동부 지원 일자리사업의 평가와 개선과제	93
1) 지역맞춤형 일자리창출지원사업	93
2) 지역산업맞춤형 인력양성사업	95
3) 지역노사민정 협력활성화사업	98
3. 지역일자리사업의 평가와 개선과제	101
1) 지역노동시장특성에 조응하는 일자리사업	101
2) 지역일자리사업의 평가와 향후 정책과제	106
 제5장 결 론	110
1. 요약 및 우선 정책과제	110
2. 연구의 한계	117
 참 고 문 헌	118

표 목 차

<표 2-1> 지역신성장을 위한 투자수단	24
<표 2-2> 지방자치단체의 자체 일자리사업 및 예산 현황	34
<표 3-1> 2000년 및 2014년 충청남도 지역의 시군별 인구 현황 및 증감 정도	42
<표 3-2> 충청남도 지역내총생산액 비교(2000년과 2011년)	44
<표 3-3> 충남지역 2010년과 2015년 경제활동인구 현황	46
<표 3-4> 충남 시군별 2010년과 2015년 경황율, 고용률, 실업률	47
<표 3-5> 2015년 충청남도 시군별-성별 취업자 현황	49
<표 3-6> 2015년 충청남도 시군별-연령별 취업자 현황	50
<표 3-7> 2015년 충청남도 시군별-학력별 취업자 현황	51
<표 3-8> 2015년 충청남도 시군별-종사상지위별 취업자 현황	52
<표 3-9> 2015년 충청남도 시군별-업종별 취업자 현황	54
<표 3-10> 2015년 충청남도 시군별-직업별 취업자 현황	55
<표 3-11> 거주지역과 사업체소재지의 행정구역이 동일한 취업자 비율	56
<표 3-12> 2015년 충청남도 청년 취업자 현황	60
<표 3-13> 충남 15개 시군별 전체 취업자 중 청년취업자 비율	61
<표 3-14> 2015년 충청남도 여성 취업자 현황	63
<표 3-15> 2015년 충청남도 시군별 여성 경제활동참가율, 고용률, 실업률	64
<표 3-16> 15개 시군별 취업자 중 임금노동자 비율 추이(2010/2015)	67
<표 3-17> 2015년 충남 15개 시군-종사상지위별 월평균임금 및 주당 노동시간	73
<표 3-18> 2015년 충남 15개 시군-학력별 월평균임금 및 주당 노동시간	74
<표 3-19> 2015년 충남 15개 시군-업종별 월평균 임금 및 주당노동시간	76
<표 3-20> 2015년 충남 15개 시군-직종별 월평균 임금	77
<표 3-21> 2015년 충남 15개 시군-직종별 주당 노동시간	78
<표 4-1> 충청남도 부문별 일자리목표와 예산	86
<표 4-2> 충청남도 일자리예산의 구성	89
<표 4-3> 일자리창출의 목표와 실적	91
<표 4-4> 지역노동시장 유형별 특성과 정책대응방안	105

그림 목 차

<그림 1-1> 연구 흐름도	7
<그림 2-1> 산업별 취업구조와 고용률 관계(2013년 기준)	32
<그림 2-2> 전체 고용률(15-64세)과 청년 고용률(15-29세)의 관계	33
<그림 2-3> 광역지자체의 주요 지역일자리정책	35
<그림 3-1> 충청남도 연령대별 생산가능인구의 비중 추이(2010/2015)	57
<그림 3-2> 충청남도 연령대별 경제활동 참가율 변화 추이(2010/2015)	58
<그림 3-3> 충청남도 연령대별 실업률 변화 추이(2010/2015)	59
<그림 3-4> 충남지역 여성의 고용관련 지표 추이(2010/2015)	62
<그림 3-5> 15개 시군별 취업자 중 임금노동자 비율	66
<그림 3-6> 15개 시군별 취업자 중 임시일용직 및 무급가족종사자 비율	68
<그림 3-7> 2015년 충남 15개 시군별 임금노동자들의 월평균 임금	69
<그림 3-8> 충남 지역 상용직, 임시직, 일용직의 임금인상 추이	70
<그림 3-9> 2015년 충남 15개 시군별 임금노동자들의 주당 노동시간	71
<그림 3-10> 충청남도 4대 개발경영권의 구분	79
<그림 3-11> 충남지역 일반산업단지 및 농공단지 현황	81
<그림 4-1> 충청남도 일자리창출의 비전과 전략	85
<그림 4-2> 지역 인적자원개발위원회 활동내역	97
<그림 4-3> 충청남도 노사민정협의회의 조직도	100

제1장 서론

1. 문제제기 및 연구의 필요성

지역의 고용창출은 물론, 전국적 수준에서 고용성과를 높이기 위해서 지역차원의 일자리전략이 지닌 중요성이 더욱 강조되고 있다. 지역경제의 고용능력(employability)이 국가경제의 지속적인 발전과 사회통합의 필수요소로 자리 잡아가면서 지역차원의 노동시장 및 고용정책에 대한 관심이 높아지고 있지만, 지역일자리정책의 조건 미비와 역량의 한계로 인해 제대로 된 효과를 발휘하지 못하고 있다. 이러한 미비한 효과는 다양한 원인에 의해서 초래되었지만, 가장 중요한 요인은 중앙정부의 과도한 주도성과 정책수단의 미비라고 할 수 있다.

그동안 우리나라의 경우 고용정책에 대부분이 중앙정부에 의해서 설계되고 집행되었다(전병유 외, 2011). 지역에 다양한 정책수요가 존재하지만, 기존의 지역고용정책들은 이러한 요구에 충분히 대응하지 못하고 있다. 또한 기존의 지역고용정책은 지역차원에서 주도적으로 추진되기 보다 중앙정부에서 만들어진 정책을 지역차원에서 단순히 집행하거나, 보완조치 등을 통해 중앙정부의 고용정책이 지닌 효과성을 높이는 방향으로 주로 활용되었다.

최근 들어 지역차원의 고용문제가 중요하고 일자리창출의 원천이 지역에 존재한다는 인식이 확산되면서 지역고용의 활성화를 위해 다양한 정책수단들이 개발되고 있다(정만태 외, 2012; 김영수, 2013). 특히 고용노동부 뿐만 아니라, 여성가족부, 교육부, 산업통상부 등 지역고용을 활성화하기 위한 정책들을 적극적으로 개발하고, 지방자치단체들도 일자리문제를 지자체의 중요한 정책과제로 설정하고 지역일자리사업들을 자체적으로 만들어내고 있다.

그러나 이러한 정책과 사업들이 전국적인 차원에서 제대로 연계되지 못하고 조정되지도 않고 있다. 고용정책의 추진이 중앙부처 간, 중앙정부와 지방정부간에 개별적으로 이루어지고,

일자리사업이 각 기관 및 부처 간 협력적 관계에 의해 추진되지 못하고 있는 문제들이 발생하고 있다(전병유 외, 2011).

또한 지역일자리정책의 구조적 문제는 중앙정부는 물론, 지방정부 모두가 가지고 있는 낮은 인식, 즉 경제발전과 성장의 결과물로서 일자리를 바라보는 기존 사회경제 패러다임 자체에서 발생하고 있다. 지역간 고용격차가 발생하고 지역별 특성을 반영하는 일자리 성과가 나타나고 있음에도 불구하고 지역일자리정책은 지방정부의 정책순위에 있어서 여전히 하위순위에 머물러 있다(박진희, 2015).

그래서 지역일자리문제는 대부분 기업과 산업계의 몫으로 치부되고 있다. 지방정부의 역할은 단기일자리를 제공하거나 취약계층 지원 일자리사업에 담당하는 정도로 사실상 주변화되고 있다. 일자리중심의 지역정책을 통해서 고용이 단지 경제적 성과의 결과물이 아니라, 지역경제의 발전과 경쟁력의 원천으로서 그 역할을 제대로 할 수 있어야 한다. 이러한 측면에서 볼 때 고용친화적 사회경제모델의 모색은 더 이상 미룰 수 없는 시대적 과제이기도 하다.

이에 따라 본 연구는 대안적 사회경제모델에 대한 이론적 논의들 중에서 일자리주도, 혹은 고용친화적 사회경제모델, 그리고 지역경제정책과의 연계성을 강조하는 논의에 주목하고자 한다. 특히 지역경제발전과 일자리창출의 시너지효과를 주목하고 지역일자리정책의 위상과 역할을 강조하는 OECD LEED 그룹의 연구결과와 정책권고는 중요한 참고자료가 될 것으로 보인다(주무현 외, 2015).

한편 충청남도 민선 6기 안희정 도지사가 추진하고 있는 [충남 경제비전 2030]에서도 주요한 정책과제로 지역노동시장의 활성화를 설정하고 있다(신동호, 2015). 그러나 지역단위 고용정책의 방향과 과제를 설정하는데 있어 미비한 부분이 많이 존재한다. 또한 지방정부로서 충청남도가 지금까지 추진한 일자리정책에 대한 체계적인 평가가 부족하고, 지역일자리문제를 해결하기 위한 개선과제와 정책대안을 종합적으로 제안하고 있는 연구는 거의 없다(윤석천 외, 2013). 설령 존재하는 충남지역 노동시장에 대한 연구도 주로 광역지자체 차원의 비교수준이거나, 16개 시군별 차이점을 보여주는 정도에 머물러 있다. 특히 충남의 경우 북서부 제조업 집중지역과 남동중부 농촌지역의 경우 노동력의 구성과 고용구조가 현격한 차이를 보일 것으로 예측된다. 이러한 측면에서 노동시장 권역별 분류에 따른 지역일자리정책의 특화는 중요한 의미를 지닐 것으로 보인다.

이러한 문제의식에 따라 본 연구는 먼저 [충남 경제비전 2030]에 조응할 수 있는 지역일자리

전략을 마련하기 위해서 고용친화적 지역사회경제모델, 특히 OECD LEED의 지역경제발전과 일자리창출전략을 검토하고 이를 통해 충청남도에 대한 시사점을 찾고자 한다. 이어 충청남도 지역노동시장의 현황과 실태에 대한 실증분석을 통해 구조적 특성을 파악하고자 한다. 이를 바탕으로 노동시장 권역별 일자리문제의 특징을 찾아내고 지역산업의 특성을 고려한 일자리정책의 재구성을 위한 함의와 시사점을 찾을 것이다. 이를 바탕으로 본 연구는 충청남도의 기존 지역차원 고용정책과 일자리사업을 비판적으로 평가하고 충남지역의 일자리정책의 방향과 과제를 제안하고자 한다.

2. 연구 주제와 방법론

본 연구는 충청남도의 사례분석을 통해 고용친화적 사회경제모델의 핵심적 과제라고 할 수 있는 지역고용문제의 현황과 실태를 분석하고 이를 해결하기 위해서 필요한 지역일자리창출 전략의 방향과 과제를 찾는 데 그 목적이 있다. 이는 기존 주류경제학의 경제성장모델에 기반한 고용정책이 일정한 성과에도 불구하고 이미 한계에 봉착하고 있다는 문제의식에서 출발하고 있다.

그래서 먼저 2장에서 최근에 대안적 지역고용전략으로 주목받고 있는 OECD LEED(Local Economic and Employment Development)그룹의 연구결과를 통해 제기되고 있는 주요정책들을 검토함으로써 지역일자리정책의 주요 방향과 내용을 도출하고자 한다. 이를 위해 먼저 1절에서 성장과 분배의 선순환구조를 통해 만들어지는 일자리의 지속가능성을 확보하기 위한 사회경제적 모델이 무엇인가를 살펴보고자 한다. 본 연구에서는 이러한 고용친화적 사회경제모델의 분석사례로서 OECD LEED 그룹의 지역경제발전과 일자리전략에 대한 연구결과를 요약 정리하고 이를 통해 얻을 수 있는 정책적 함의를 도출하고자 한다.

이어 2절에서는 기존 지역고용정책을 평가하고 새로운 지역일자리전략의 원칙과 내용을 찾고자 한다. 이를 위해 먼저 지역 간 고용격차의 실태를 확인하고 기존 지역고용정책이 가진 문제점을 분석할 것이다. 이어 산업정책과 경제정책을 고려한 지역고용전략을 일자리창출과 관련된 주요 정책과제를 중심으로 제시할 것이다.

3장에서는 충청남도 지역노동시장의 현황을 파악하고 고용실태를 분석하기 위해서 먼저 도 내 지역의 인구 및 산업 현황, 그리고 고용구조의 특성을 파악하고자 한다. 그리고 이를 바탕으로 충청남도 내 시군별로 주요 산업별 종사자 규모와 구성, 근로조건의 실태를 분석한다. 그리고 근무지에 기초한 시군별 고용형태 및 월평균임금, 그리고 주당노동시간 등 제반 근로조건에 대한 비교분석을 진행할 것이다. 이러한 과정에서 신동호 외(2011)에서 2010년 <지역별 고용조사> 자료를 이용하여 분석한 결과를 2014년 <지역별 고용조사>의 분석결과와 비교하여 지난 5년 동안 충남지역의 고용구조의 특성 변화를 면밀히 살펴보고자 한다. 이러한 16개 시군별 고용 및 일자리 특성에 대한 비교분석을 통해서 충청남도 내에서 권역별 노동시장의 특성에 대한 유형화를 시도하고자 한다. 이어 지역별 노동시장의 특성을 고려한 상태에서 향후 충청남도의 지역별 인력수급에 대한 전망을 간략하게 검토할 것이다.

먼저 지역노동시장의 특성을 파악하기에 앞서 1절에서 충남 전체 및 도내 16개 시군 지역의 노동시장의 현황 및 고용 실태를 파악할 것이다. 이는 노동시장의 구조적 특성이 충남 도민들의 일자리 규모와 질에 영향을 미칠 수 있으며, 도내에서 일자리정책을 추진하는데 있어 각 지역별 노동시장의 특성을 고려한 양질의 일자리창출 정책을 모색할 필요성이 있기 때문이다. 아울러 이와 같은 지역별 노동시장에 대한 특성 파악을 통해서 충청남도 내에서 지역 간 차이점을 확인하고, 향후 지역별 고용전략을 모색하는데 있어서 주요한 배경이 되기 때문이다.

이와 같은 지역 내 노동시장의 특성에 대한 분석을 바탕으로 2절에서 충청남도 전체 및 16개 시군 지역의 고용 및 노동조건의 실태를 파악하고자 한다. 여기서 충남 내 시군별 취업자의 속성을 분석하여 지역별 공통점과 차이점을 살펴보고자 한다. 여기에 더해 16개 시군 지역별 취업자의 임금 및 노동시간 등 근로조건 등을 분석하여 고용의 질을 파악해 볼 것이다. 이를 통해 충남지역 취업자의 소득 수준 및 노동시간 실태 등 주요 특징을 도출하고 16개 시군 지역별 근로조건의 차이를 파악하여 향후 지역일자리정책의 방향을 모색하는데 활용할 수 있을 것이다. 한편 이 과정에서 충청남도 지역노동시장의 구조와 작동방식을 분석한 신동호 외(2011)의 보고서의 2010년을 기준년도로 하여 2014년도와 비교분석을 통해 변화추세를 살펴볼 것이다.

이러한 지역노동시장의 구조적 특성을 분석하기 위해 3장 1절의 산업특성에 대해서는 통계청에서 발표하는 <전국사업체조사>의 현황을, 그리고 제조업에 대해서는 마찬가지로 통계청의 <광업제조업조사> 자료를 통해서 충남 지역의 산업 및 제조업 특성을 파악하고자 한다. 다만 <전국사업체조사>와 <광업제조업조사>는 16개 시군별 정보를 제공하지 않는 한계를 고려해야 한다. 한편 3장 2절의 고용실태와 노동조건에 대해서는 매년 2차례 통계청에서 실시하고 있는 <지역별 고용조사> 자료를 활용하고자 한다. <지역별 고용조사>는 충남 및 16개 시군별 고용현황을 보여주기 때문에 지역별 노동시장의 실태를 파악할 수 있는 귀중한 원자료이다. <전국사업체조사> 및 <광업제조업조사>와 달리, <지역별 고용조사>는 전수조사가 아닌 표집(sampling)을 통한 가구별 방문조사라는 점에서 엄밀하게 정확하다고는 할 수 없겠지만, 지역별 고용실태를 파악할 수 있다는 유일한 자료라는 점에서 의미가 있다. 그럼에도 불구하고 <지역별 고용조사> 역시 자료의 한계로 인해 보다 구체적인 임금노동자들의 고용형태별 특성이나 부가적 조건 등을 파악할 수 없는 한계가 있기 때문에, 이 부분에서 ‘고용의 질’에 대한 접근 역시 제한적이다. 특히 지역별 현황을 파악하기 위해서는 <경제활동인구조사>가 보다

더 많은 샘플규모를 가지고 있기 때문에 통계적으로 유의미하다는 점에서 신뢰할 수 있다.

4장에서는 충청남도의 지역일자리정책을 몇 가지 유형으로 나누어 평가하고 이를 통해 개선해야 할 정책과제를 찾고자 한다. 먼저 1절에서 민선 6기 안희정 도지사가 취임한 후 충청남도 가 입안하고 발표한 일자리정책 관련 자료들을 참고로 하여 지역일자리정책을 개관하고 각 사업의 중심내용을 분석·평가하고자 한다. 이를 위해 ‘지역일자리 목표공시제’의 일환으로 매년 발표되고 있는 ‘일자리대책 종합계획’ 및 ‘일자리대책 세부계획’ 등의 타당성과 효과성을 검토할 것이다. 이를 바탕으로 2절에서는 직접일자리사업, 직업훈련, 고용서비스 및 지원사업, 창업지원, 고용장려금, 일자리인프라, 기타(산업)일자리 등 충청남도가 중앙정부의 지원을 받아 수행한 재정일자리사업의 내용을 확인하고 효과를 평가할 것이다.

이어 3절에서는 중앙정부 지원 일자리사업의 성과와 한계를 평가하고 개선과제를 도출하기 위해 ‘지역맞춤형 일자리창출지원사업’, ‘지역산업맞춤형 인력양성사업’, ‘지역노사민정 협력 활성화사업’ 등을 분석하고 평가할 것이다. 이 과정에서 기존 경험과 시행사업에 대한 객관적 평가를 통해 향후 개선과제를 도출할 것이다. 이 과정에서 충청남도의 지역일자리정책과 사업을 분석하고 평가한 기존 자료들이 절대적으로 부족하다는 사실을 발견하였다. 이러한 한계를 극복하고 향후 지역일자리사업을 전개하는 데 있어서 꼭 필요한 정책적 시사점을 찾기 위해서 충청남도 일자리정책의 입안 및 평가과정에 직간접적으로 참여한 경험이 있는 3명의 전문가와 심층인터뷰(FGI)를 수행하였다.¹⁾ 이를 통해 얻게 된 결과물은 4장의 내용 속에 포함시켰다.

5장 결론부분에서는 본 연구의 내용을 간략하게 정리하고 이를 통해 얻을 수 있는 충청남도의 지역일자리정책에 대한 함의와 시사점을 찾고자 한다.

이상과 같은 연구내용을 흐름도로 요약하면 아래와 같이 나타낼 수 있다.

1) 3명의 전문가는 충남노사민정협의회, 충남고용전략개발포럼 등에 참여하고 있는 교수이다. 이들의 이름은 지역일자리 정책에 대한 평가 인터뷰 중에 확인된 민감한 내용을 고려하여 익명으로 처리한다.



〈그림 1-1〉 연구 흐름도

3. 기존 연구에 대한 검토와 평가

앞서 지적한 바와 같이 고용친화적 사회경제모델에 대한 논의는 물론, 충청남도를 사례분석 대상으로 하는 지역일자리정책에 대한 기존 연구는 그렇게 많지 않다. 본 연구 주제와 관련된 선행연구들을 주요 주제별로 나누어서 간략히 살펴보면 다음과 같다.

먼저 대안적 지역일자리정책의 방향과 내용에 대한 함의를 추출할 수 있는 고용친화형 사회경제모델 관련 기존 연구들을 찾기로 쉽지 않다. 본 연구의 문제의식에 의거해볼 때 주목할 수 있는 국내 논의는 소득주도 성장론을 제기하고 있는 홍장표(2015a), 홍장표(2015b) 정도라고 평가할 수 있다. 그는 소득주도성장의 필요성을 거시경제 분석에서 찾고 있는데, 한국경제의 저성장의 원인 분석을 경제구조와 정책체계의 불일치에서 출발한다. 그에 따르면, 한국경제의 구조적 특성은 임금주도 성장체제이고 정책체계는 이윤-수출-부채 주도로 이루어지고 있다. 우리나라의 경제구조에서 이윤과 수출보다는 임금과 소비가 수요 창출에 더 효과적이라는 점을 거시경제 변수 분석을 통해서 보여주고 있다. 임금이 비용이 아닌 소비, 투자, 생산성 향상에 기여할 수 있는 요소로 파악된다. 바로 여기에서 임금소득의 원천으로서 고용과 일자리의 중요성이 강조되고 있다.

이러한 문제의식은 정만태 외(2012)와 김영수(2013)에서도 공유되고 있다. 정만태 외(2012)는 2010년 이전까지 지역산업정책은 R&D 관련 기업지원을 중심에 둔 반면, 일자리창출에 대한 정책초점을 맞추지 못했다고 평가한다. 이러한 판단에 근거하여 향후 지역산업정책의 방향이 연구개발 지원과 고용창출이 양립할 수 있는 체계로 나아가야 한다고 주장한다. 이를 위해 일자리 창출의 기본방향은 '일자리가 풍부한 지역 만들기'로 설정하고, 추진과제로 고용친화형 산업육성 차원에서 일자리 창출 효과가 높은 숙련집약형산업, 뿌리산업 등에 대한 지원의 확대 및 강화, 더 나아가 지역 고용여건 및 기반확충 측면에서 지역별 주요산업의 투자를 촉진하여 지역경제의 성장과 고용창출을 동시에 달성하는 것이 중요하다고 주장한다.

한편 김영수(2013)는 이러한 문제의식을 이어받아 지역고용구조의 변화추세를 진단하고 지역일자리문제의 핵심과제로 비수도권의 경우 제조업 관련 일자리창출과 유지를 설정하고 있다. 이에 따라 그는 지역특성을 반영한 자율적인 분권형 일자리정책이 요구된다고 강조한다. 이어 융복합형 산업구조와 개방형 산업혁신의 트렌드 하에서 지역단위의 혁신적 산업생태계를 갖추는 것이 산업발전에 매우 중요하다고 강조한다. 따라서 지역 경제권역별로 지속가능한

산업생태계를 육성하여 좋은 일자리의 지역안착을 유도하는 것이 지역산업의 일자리 창출을 위한 핵심적 전략방향이라고 주장한다. 지역의 중추거점도시를 중심으로 한 경제권역별로 지역산업의 생태계를 재구축하기 위해서 지역산업의 고용친화적 산업구조로의 개편, 지역의 지식서비스산업 육성을 통한 일자리 창출, 지역의 혁신생태계 구축을 통한 일자리의 선순환 수급체계의 형성, 지역산업의 육성정책을 일자리 창출 중심으로 개편, 사회적 기업의 육성 등 비시장적 방법을 통한 일자리 창출 등을 지역일자리창출전략의 주요 정책과제로 제안하고 있다.

한편 충청남도의 지역노동시장 현황과 구조적 특성에 대한 선행연구들은 그다지 많지 않은데, 이는 기본적으로 한국의 경우 지역수준에서 활용할 수 있는 통계 자료가 많지 않기 때문이다. 그리고 충청남도는 2000년대 이후, 특히 2000년대 중반 이후 제조업 중심으로 산업이 발전하면서 과거와는 질적으로 다른 노동력 구성의 특징을 나타내고 있다. 이러한 점을 고려하여 충남지역 노동시장에 대한 선행연구들에 대한 검토는 2010년대 이후에 진행된 연구성과들을 중심으로 살펴보고자 한다.

충청남도 지역의 노동시장에 대해 신동호 외(2011)는 지역노동시장에 대한 이론적인 접근을 통해 체계적인 분석을 시도하고 있다. 특히 시군 단위로 제공되고 있는 <지역별 고용조사>의 인구특성 자료를 활용하여 충남지역 노동시장의 일반적 특성을 살펴보고 있다. 행정구역의 경계를 넘어서는 노동시장 권역별 수준에서 진행되고 있는 별도의 노동시장구조를 파악하고자 천안과 아산을 중심으로 당진까지 이어지는 서북부 노동시장권역과 농촌지역이 중심인 동남부 노동시장권역을 구분하고 있다. 그리고 지역노동시장의 수요 및 공급간 미스매치 분석과 별도의 인력수요조사를 진행하여 충남지역에서 향후 예상되는 지역차원에서의 인력수요에 대한 예측과 지역맞춤형 교육훈련정책들을 제안하고 있다.

곽선화(2012)는 고용보험통계와 통계청의 지역소득 자료 등을 이용하여 충남지역 노동력 유입의 확대 추세, 여성노동 및 고령자노동의 확대 추이, 그리고 타 시도 보다 높은 구인비율 등을 도출해내고 있다. 한편 오은희(2012)는 충청남도 공공부문의 비정규직(무기계약직 및 기간제) 규모 및 임금과 근로조건의 실태에 대해 분석하면서 고용불안 및 임금차별 등의 문제점이 공공부문 고용에서 나타나고 있음을 지적하고 있다. 김정우 외(2013)은 <지역별 고용조사>, <고용형태별 근로자 패널조사> 등의 자료를 활용하여 충남지역 전체 비정규직 실태를 파악하고 비정규직들의 고용불안 및 정규직화 가능성 정도 등에 대한 검토를 진행하고 있다. 충남 지역 비정규직 고용실태는 전국 평균보다는 조금 나은 것으로 나타나고 있지만, 불안정성은

높고, 비정규직의 잦은 이동 등 유연성은 매우 높다고 밝히고 있다. 한편 인력수급 전망에 대해서는 16개시도 지역별 인력수급 전망을 하고 있는 권우현 외(2012)와 표준산업분류에 따라서 산업별 인력수급 전망을 시도한 이시균 외(2015)가 대표적이라고 할 수 있다. 마지막으로 윤석천 외(2013)은 주로 충남지역의 인력수급 현황을 분석하고 이에 기반한 향후 추세를 전망하면서 고용 및 인적자원개발사업의 개선방안을 제안하고 있다.

이와 같이 충청남도 지역 노동시장 현황에 대한 기존 선행연구들은 신동호 외(2012)를 제외하고는 충청남도 전체 차원에서의 자료를 활용하여 충청남도 전체 노동시장 현황을 분석하고 있다는 점에서 보다 구체적인 지역적 특성을 충분히 반영하고 있지 못한 한계들을 노정하고 있다. 그리고 주로 인력수급의 문제점을 중심으로 지역노동시장을 분석하고 이에 대한 해결방안을 모색하고 있다는 점에서 고용의 질에 대한 고려는 매우 부족하다고 평가할 수 있다. 이러한 문제가 발생하는 이유는 기본적으로는 접근 가능한 자료의 한계 때문이라고 할 수 있다. 한편 오은희(2012)는 고용의 질과 관련해서 충남지역의 비정규직 고용에 대한 실태를 보여주고 있다는 점에서 의의가 있으나, 공공부문으로 한정되었다는 점에서 아쉬운 점이 있다. 신동호 외(2012)는 충청남도 뿐 아니라, 도내 16개 시군 지역의 취업 및 노동력 현황에 대한 분석을 시도하고 있다는 점에서 다른 선행 연구들과는 차별적이고 돋보이는 연구로 평가할 수 있으며, 충남지역 노동시장 현황을 파악하는데 있어서 가장 중요한 연구보고서라고 할 수 있다. 이는 <지역별 고용조사> 자료를 기본으로 하면서, 다른 통계 자료들을 적절하게 보조지표로 활용하면서 지역노동시장의 구조적 특징을 분석한 성과라고 할 수 있다. 하지만 신동호 외(2012)에서도 일자리 대책을 모색하는데 있어서 노동시장 내 수요 및 공급의 미스매치 실태를 중심으로 분석하고, 이에 대한 개선방안을 모색하고 있다는 점에서 ‘고용의 질’에 대한 분석시각이 결여된 한계를 노정하고 있다.

한편 충청남도의 자체적인 지역일자리정책을 개괄적으로 평가하고 이를 통해 시사점과 함의를 찾고 있는 학술논문이나 연구보고서를 찾기는 쉽지 않다. 다만 윤석천 외(2013)는 지역고용 수요에 대한 분석과 체계적인 지역고용정책 수립의 필요성에 부응하기 위해 충남지역에 특화된 고용 및 인적자원개발전략의 방향을 제시하는 연구를 수행하였다. 이를 위해 충남지역의 산업 및 노동시장의 구조적 특성, 인력수급 실태와 전망, 인적자원개발사업 분석 등을 통해 충남지역 고용정책의 기본과제와 향후 발전방안을 제안하고 있다.

한편 신동호(2015)에 따르면, 지역차원의 고용안정을 확보하기 위한 지역경쟁력 향상과 함께, 생산, 고용, 소득의 선순환 사회경제구조의 구축이 충청남도가 지향해야 할 가장 중요한 전략적 목표이다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 먼저 청년실업자에 대한 사회적 지원 및 보호를 강화하고 취업가능성을 높일 수 있는 조치가 필요하며, 둘째, 기존의 공공단기일자리 사업을 줄이고 민간이 주도하는 새로운 일자리사업을 전개하고, 셋째, 노동자의 이동성을 높일 수 있는 조치를 통해 노동시장의 이중구조를 허물어야 한다. 마지막으로 충남지역의 노동 및 고용의제를 실현하기 위해 필요한 지역노사민정협의회 등 고용거버넌스를 재구축해야 한다.

또한 김혜정(2013)과 장경호 외(2011)는 각각 청년고용과 농촌 노인일자리 창출방안과 같이 특정 계층의 일자리문제와 정책방향에 대해 분석하고 있지만, 지역일자리정책을 종합적인 시각에서 부문별로 평가하고 있는 연구는 존재하지 않는다.

지금까지 선행연구들을 살펴본 바와 같이 충청남도 지역노동시장의 구조적 특성을 고려한 상태에서 대안적 지역일자리정책을 추진하기 위해서는 고용친화적 사회경제모델을 추구하는 지역산업정책과 노동시장정책의 조응관계를 밝혀야 한다. 본 연구를 통해 산업특성과 고용실태의 연관성을 해명하고 인력수급상황에 걸맞는 지역일자리정책을 입안하게 된다면, 이를 바탕으로 충청남도는 현실적합한 지역일자리정책을 추진할 것이다. 바로 이러한 점이 기존 연구들과 차별적인 본 연구의 의의가 아닐까 생각한다.

제2장 고용친화적 지역일자리전략의 모색

1. OECD 국가의 지역경제발전과 일자리창출전략

1) LEED 그룹의 연구결과 분석 및 시사점

OECD의 LEED(Local Economic and Employment Development) 연구그룹의 핵심목표는 “지역차원에서 어떻게 좋은 일자리를 보다 더 많이 만들 수 있는가”에 맞추어져 있다. 특히 지역차원의 경제정책과 고용정책의 상호시너지효과를 최대화시키기 위한 전략이 무엇인가에 대한 관심이 높다. 실제로 OECD는 지난 30년 동안 상당히 다른 조건 하에서 높은 고용성과를 내고 있는 지역경제모델을 주목해왔다. 이에 대한 사례분석과 모범사례의 이식가능성에 대한 진단은 LEED그룹의 주요한 사업이기도 하다. 실제로 양질의 일자리창출은 경제성장을 촉진하고 빈곤을 줄이는 동시에, 사회통합력을 높이는 가장 효과적인 정책목표이다. 그래서 이 보고서가 주목하는 바와 같이, OECD LEED의 연구도 지역차원에서 나타나고 있는 노동시장과 일자리의 기회와 도전에 대해 전국차원, 그리고 지역차원에서 어떤 정책적 조합을 가지고 대처해야 하는가를 중요하게 다루고 있다(OECD, 2014).

(1) 관련 지역정책의 시너지효과와 조정능력의 극대화

그렇다면 OECD의 LEED 그룹은 지역경제발전과 고용창출을 위해서 어떤 제안을 하고 있는가? 먼저 지역차원의 고용창출, 숙련형성, 경제발전 관련 정책들의 시너지와 조정효과를 강조하고 있다. 실제로 정책을 추진하다보면 소관부처의 이기주의로 인해 정책효과가 무효화되는 경우가 많다. 일자리문제는 고용부처, 경제부처, 교육부처 등이 각자 고립되어 상이한 정책

목표를 지향하면서 정책을 추진해서는 효과를 발휘할 수 없다. 또한 지역차원의 특성을 고려하여 일자리창출에 기여할 수 있는 정책에 집중할 수 있도록 유연한 정책마인드가 필요하다. 중앙정부도 이제 지역사정을 고려한 정책유연성이 필요하다고 사실을 인정하고 있다. 그래서 집행과정에서의 활용유연성, 그리고 중앙정부의 지원프로그램과 세부정책을 지역노동시장의 구조적 특성에 맞추어 변화시키는 전략적 유연성 등을 고려해야 한다.²⁾

그러나 이러한 전략적 유연성은 지방정부의 강한 리더십과 역량을 갖춘 경우에 효과적이다. 많은 경우 중앙정부는 노동시장정책에 있어 지역의 역량과 수준이 낮기 때문에 자신의 책임과 자원을 이전하기를 꺼려한다. 특히 이러한 전략적 리더십과 역량은 지역 파트너십을 통해서 만들어지는 경우가 많다. 고용서비스, 직업훈련, 경제개발, 지방정부, 고용주단체, 노조, 시민사회단체들과 유의미한 협력관계를 형성하기 위해서도 유연한 접근이 필요하다. 지역차원의 이해관계자 파트너십과 이를 통한 네트워킹은 정책과 프로그램의 중복을 최소화하고, 전략적 목표들을 달성하기 위해 필요한 이해조정, 중요한 지역거버넌스이기도 하다(OECD, 2014: 49). 이러한 과정에서 지역경제발전을 촉진하기 위해서 고용 및 직업훈련서비스를 지방정부의 전략적 부문으로 설정하고 여타 정책수단과 연계시켜야 한다. 이해관계자의 파트너십과 정책네트워크의 거버넌스를 활용하여 일자리창출에 대한 기여도가 상대적으로 높은 지역차원의 전략적 산업 및 직종을 발굴하고 개발할 수 있다. 대표적인 사례가 아일랜드인데, 아일랜드 정부는 6500명의 구직자들에게 수요도가 높은 직업능력 및 숙련훈련을 배울 수 있도록 도와주고 일자리제공 가능성이 높은 경제부문에 실업자가 취업할 수 있도록 무료 교육훈련 프로그램을 적극적으로 가동시켰다.³⁾

요약하자면 지역차원에서 고용창출, 숙련형성, 경제발전 관련 정책들이 시너지효과를 발휘할 수 있도록 중앙정부의 정책과 제도가 개선되어야 한다. 전략적 유연성은 지역 행위주체들이 정책프로그램을 지역 노동시장의 실정에 맞게 조정할 수 있도록 만들어줌으로써 직업능력 및 숙련구조의 불균형을 해소할 수 있다. 이러한 여건 하에서 지역차원의 고용창출, 숙련형성

2) 예를 들어 캐나다 퀘벡의 경우 노동시장정책의 운영상 유연성을 높이기 위해 지역고용센터가 고용과 직업훈련의 표적 집단의 설정에 있어 상당한 자율성을 부여하고 있다. 또한 체코의 지역고용센터도 중앙정부의 사전승인 하에서 운용예산의 15%를 자율적으로 항목을 조정하여 사용하기도 한다(OECD, 2014: 46).

3) 예를 들어 ICT, digital media, 보건사회서비스, 녹색경제, 식품가공, 판매와 마케팅 등 고용기회가 늘어날 것으로 예상되는 부문과 업종들의 일자리창출을 목표로 했다. 이를 위해 구직자뿐만 아니라, 숙련부족을 호소하는 고용주들의 필요에 맞추어 직업능력 및 숙련향상과정들을 개발하고 제공하였다(OECD, 2014: 54).

및 경제발전을 위한 정책을 조율하기 위해서는 지방정부가 중앙단위 정책개발 및 결정과정에 초기부터 참여할 수 있어야 한다. 그리고 지역차원의 인프라와 역량이 되는 곳에서는 고용정책은 물론, 숙련형성정책의 운영과정에 있어 자율성을 부여해야 한다. 또한 이해관계자의 파트너십 향상은 매우 중요하다. 지역차원에서 행위주체들이 고용창출, 숙련형성 및 경제발전을 관할하는 정부부처와 협력하여 정책시너지효과를 극대화시켜야 한다. 이 때 중앙정부가 이해조정과정에 있어 너무 지시적이어서는 안되며, 비공식적 관계들을 충분히 활용할 수 있어야 한다. 또한 고용창출과 숙련형성을 지향하는 정책조치에 있어 각 지역의 비교우위를 제대로 고려해야 한다. 효율적인 파트너십을 구축하고 이에 대해 역량과 자원을 우선적으로 배치하기 위해서는 특정 클러스터에 대한 집중적 지원이 요청된다.

(2) 유연하고 능동적인 기술체계의 구축

지역경제발전이 일자리창출에 기여하기 위해서는 기업수요에 능동적으로 대응할 수 있는 기술체계의 발전이 이루어져야 한다. 지역 고용주들의 요구에 부응할 수 있는 유연한 직업교육체계를 구축해야 한다. 빠르게 변화하는 숙련수요를 반영한 숙련훈련 코스를 개발하기 위해 지역 내 교육투자가 이루어져야 하고 이를 위한 연구개발, 트레이너의 경험 및 지식 축적을 통한 교육의 질이 제고되어야 한다(OECD, 2014: 60).⁴⁾

한편 이를 위해 정부 또한 적극적인 지원정책을 구사하는데, 특히 중소기업 훈련 네트워크의 구축과 운영에 개입하는 경우가 많다. 아일랜드의 경우 기술넷츠(Skillnets)라는 1999년에 구성하고 중소기업의 기업내 훈련을 지원하고 있다. 2011년 현재 1만개 기업의 70개 네트워크에서 약 4만명이 참가한 직업훈련 프로그램에 2천 5백만 유로가 지원되었다. 지역기업의 대표들로 구성된 운영위원회가 중소기업 네트워크의 매니저들에게 훈련 및 교육의 전략적 방향과 지침을 제공한다. 이를 바탕으로 중소기업 네트워크 차원에서 교육계획을 수립하고 실행하고 있다. 2010년부터 구직자들에 대한 훈련 및 경영자 훈련도 시험적으로 추진하고 있다.

유연하고 반응적인 기술체계는 개인에게 평생학습기회를 제공해야 한다(OECD, 2014: 64).

4) 예를 들어 미국의 경우 고용주 연계형 교육 및 훈련체계에 지역대학의 트레이너 자격으로 산업계 대표들이 참여하고 있다. 훈련과정의 신속한 개발, 고용주와의 협력관계를 유지하기 위해 고용주가 상당수 구성원을 차지하는 노동력투자위원회(WIB)에 지역대학의 대표들도 참여하고 있다.

이를 위해서 고용주들의 필요 뿐 아니라, 노동자들의 요구와 이해를 고려해야 한다. 근무 후, 혹은 파트타임형 훈련체계를 개발하여 유연성을 제고하고 생애주기에 조응하는 숙련향상 프로그램을 발전시켜야 한다. 이를 통해 장기적인 노동시장 변화에 대한 적응력을 높이고 일과 가정의 양립, 직업과 가사의 균형 등의 문제에 대처해야 한다. 아일랜드의 경우 온라인을 통한 실업자 교육을 실시하는데, 그 대표적인 사례가 노동청(FAS)의 인터넷대학(E-College)이다. 실업급여 수급자는 무료로 수강이 가능하고, 취업자는 유료인데, 기본과정 14주에 보충과정 10주로 편성되고 30개 이상의 교육코스가 제공된다.

한편 실업자에 대한 단기훈련의 기회도 중요하지만, 경제구조의 변화를 고려한 장기훈련과 정도 중요하다. 캐나다 온타리오주의 경우 이차경력(second career) 프로그램으로 실업자에 대한 장기숙련훈련에 대한 보조금을 지급하고 있다. 이 과정에서 다양한 직종에 대한 대학의 교육훈련 프로그램도 제공된다.

투명한 교육경로와 기술인증체계가 인력수급의 불일치문제를 해소할 수 있다(OECD, 2014: 67). 교육과정의 투명성 확보는 교육 및 훈련체계와 노동시장의 연계강화를 위해서 반드시 필요한 전제조건이다. 이를 위해 직업 안내, 채용 계획, 직종 정보, 자격 조건, 소득 전망 등에 대한 양질의 정보가 필요하다. 정보의 정확성 제고를 위해 학교는 물론, 공공고용서비스 및 직업교육기관 간 연계를 강화해야 한다. 이러한 목표를 달성하기 위해 발달한 제도가 수습제도이다. 미국의 도제프로그램(apprenticeship 2000 program)은 고등학생을 대상으로 하는데, 4년 동안 약 8000시간의 훈련프로그램을 이수하면 연간 3만 4천 달러 이상의 소득이 제공되는 직업을 얻는 것을 목표로 운영되고 있다. 한편 잠재적 수요부족을 넘어서기 위해서는 고용주와의 협력을 통한 활성화체계를 개발해야 한다.

(3) 저숙련 균형합정의 극복

지역고용의 창출에 기여하는 기술체계의 발전에 있어 고숙련의 원활한 공급도 중요하지만, 산업현장에서 필요한 숙련을 잘 활용하는 것도 중요하다(OECD, 2014: 74). 실제로 경제발전단계를 거치면서 숙련수준의 변화가 제대로 이루어지지 않음으로써, 일부 지역의 산업구조가 저숙련 균형이라는 함정에 빠지고 결국 중장기적으로 산업혁신의 동력을 상실하는 경우가 자주 발생한다. 이러한 문제는 기술지원 및 경영자 훈련을 통해서, 또는 보다 포괄적인 기업지원

및 발전전략에 숙련향상정책을 포함시키는 정책변화를 통해서 극복가능하며, 이를 위해 고용주 단체, 대학, 직업 훈련 기관, 노조 등의 적극적인 참여가 필요하다.

먼저 고용주가 기술을 효과적으로 활용하지 않으면 기술투자는 결코 생산성 향상으로 이어지지 않는다(OECD, 2014: 76). 실제로 많은 지역에서 가격중심 경쟁전략, 저품질 표준생산의 의존 등으로 인해 이러한 저숙련 균형함정에 빠지고 있다. 이러한 경우 전통적인 고용 및 기술정책만으로 효과적으로 대응하기 힘들다. 단일하고 일반적인 대책을 넘어서야 한다. 이를 방지하면 지역 간 노동이동에 의해 저숙련 균형에 봉착한 지역의 인력문제가 더욱 악화될 수도 있다. 특정 지역의 거주자를 특정 지역의 일자리에 매칭시키는 것은 한계가 분명하다. 저숙련의 질 낮은 일자리에 노동자를 계속 묶어두는 것은 생산성이 낮은 기업에 보조금을 지급하고 구조조정을 지연시킴으로써, 공적 자원을 비효율적으로 사용하는 것과 마찬가지로 효과를 발휘한다.

기술수요와 활용은 기업의 제품생산전략과 밀접하게 연관되어 있기 때문에 지역의 포괄적 경제발전전략에 숙련정책을 포함시켜야 한다. 기술집약적 기업들에 대한 투자를 확대하고, 제품시장전략의 다변화와 업그레이드를 지원해야 한다. 기술집약적 생산과정으로의 이동을 지원하기 위해 신기술 투자 및 혁신 뿐만 아니라, 비기술적 혁신분야(생산 조직, 마케팅 전략 등)도 지원해야 한다. 이를 위해 기술공유 네트워크를 조성하고 대학과 직업훈련기관의 역할을 제고해야 한다.

정책결정자는 기술수요와 활용의 형성을 지원하는 다양한 방식을 개발해야 한다(OECD, 2014: 78). 지식, 신기술, 혁신공유, 훈련투자, 지역브랜드 개발을 위해 기업들이 서로 협력하도록 유인정책을 만들어야 한다. 특히 지역에 존재하는 대학들이 지역산업에 적합한 응용 및 실 천연구를 수행하도록 지원해야 한다. 또한 지방정부를 비롯한 공공기관의 역할이 중요하다. 지역산업에 조응하는 훈련 및 교육체계 관련 모범사례를 개발하고 공공조달방식을 이용하여 공급사슬의 질을 제고시킬 수 있다. 여기에 지역에 존재하는 이해관계자와 지역기관들이 협력 거버넌스를 구축할 필요가 있다. 제도적 관행과 이해관계자들의 타성에 의해서 저숙련 균형함 정문제가 발생하는 경우가 많이 발생하기 때문이다.⁵⁾

5) 예를 들어 벨기에 플란다스지역 림버그의 경우 기업들이 숙련 활용도를 제고시킬 수 있도록 노조(ACV), 학계, 정부기관이 협조관계를 구축하고 작업조직의 이슈에 대처하기 위한 실행프로그램을 추진하였다.

(4) 고용장애물의 극복

고용창출의 효과를 확산하기 위해서는 직간접적 장애물을 극복하는게 관건이다. 특히 노동시장의 취약계층이라고 할 수 있는 이민자, 장기실업자 등이 직면하고 있는 고용문제를 해결하는 방안을 찾는 것이 급선무이다(OECD, 2016: 88). 특히 2008년 말 글로벌 경제위기를 극복하고 난 후 경제회복기에 접어들고 있는 현재 시점에서 포용적 경제성장전략이 필요하다. 장기실업자를 비롯한 취약계층이 노동시장에 안착하고 재진입하는데 도움이 될 수 있는 사회경제적 환경조성이 필요하다. 노동시장의 통합에 장애를 초래하는 요인을 극복하기 위해 다양한 정책영역을 종합하는 방식으로 지역적 요구를 수용해야 한다. 그리고 노동시장의 배제를 막는 것이 미래의 경제번영과 고용창출에 기여한다는 사실은 이미 여러 보고서를 통해 증명되고 있다(OECD, 2014: 90).

먼저 노동시장의 통합을 방해하는 가장 중요한 장애물은 적정기술의 부족에 있다. 교육수준 및 학습역량이 고용과 소득에 미치는 효과는 이미 잘 알려진 사실이다. 직업능력이나 기술능력을 높이기 위한 사업 및 캠페인이 저숙련 노동자로 하여금 노동시장의 회오리로부터 벗어나고 보다 나은 일자리로 이동하는데 효과를 발휘한다는 사실은 알려져 있다.

한편 기술능력의 문제 외에, 다른 노동시장의 장애물도 강조되어야 한다. 단기적인 장애물은 수요되지 않는 저기술, 일자리 경험의 부족, 낮은 동기부여, 경력여성의 육아, 고용주의 이해부족 및 차별 등을 들 수 있다. 장기적인 장애물로는 낮은 의욕, 자원부족, 긍정적 사회망의 부재, 고립과 결핍, 건강상의 사유, 마약중독 등을 예로 들 수 있는데, 이는 중장기적으로 노동시장의 장애물로 작동한다.

또한 특정그룹이나 집단에 대한 타겟팅전략의 필요성과 유효성에 대한 논란이 존재한다(OECD, 2014: 92). 집중전략이 성과지향적이고 개별적인 접근방식이기 때문에 효과를 발휘하기 쉽고 필요수요에 적합한 정책을 제시할 수 있다는 찬성론이 있는 반면, 특정그룹에 대한 타겟팅이 그 집단으로 하여금 더 관성화시키고 추가적인 지원 등 비효율성을 증가시킬 가능성이 발생한다고 지적하는 반대론도 존재한다. 예를 들어 소수인종이나 원주민문제 등과 관련된 노동시장의 통합정책은 보다 더 정교화해야 한다.

고용주는 더 많은 포용적 성장을 만들어내기 위한 중요한 파트너라는 사실을 잊어서는 안된다(OECD, 2016: 97). 노동시장의 문제와 한계를 극복하는 정책과 사업이 공급측면에만 편중되

어서는 안된다. 노동수요자인 고용주(기업)가 노동자의 잠재적 필요와 요구에 더 잘 적응할 수 있도록 지원해야 한다. 벨기에의 ‘다양성 플랜(diversity plan)’ 같은 프로그램을 통해 고용주가 특정그룹에 대한 차별을 하지 않도록 만드는 프로그램과 지원정책을 운영해야 한다.

고용장애물을 극복하기 위한 노동시장정책에서도 혁신이 필요하다(OECD, 2016: 99). 자원 동원, 성과관리, 서비스실현방식 등 모든 영역에서 새롭고 전향적인 변화가 요구된다. 스웨덴의 경우 ‘사회적 경제 보고’ 아이디어에 따라 몇몇 지자체가 미래의 복지예산을 줄이기 위한 차원에서 청년에게 재교육의 기회를 제공하고 있는데, 이는 장기적 관점에서 자원집중적인 투자가 요구되는 사업이다. 특히 재정긴축이라는 구조적 조건 하에서 지방정부는 자원동원을 최대한화할 수 있는 다른 방안을 찾게 되고 그 대표적인 사례가 바로 ‘사회적 영향 기금(social impact bonds)’이다. 실제로 다양한 방식의 사회적 금융(social financing)은 정부의 재정을 대체하는 것이 아니라, 보완하는 기제로 활용되고 있다. 사회적 경제는 일자리창출은 물론, 사회적 배제를 극복하는데 중요한 역할을 수행하고 있다.

이와 같이 고용창출을 포용적 성장전략과 연계시키기 위해서는 노동시장의 장단기 장애물을 없애는데 집중해야 한다. 구직자가 일자리를 찾도록 돕는 것에 그치지 말고, 저질의 임시직을 벗어나거나 반실업 상태를 극복하도록 지원해야 한다. 지속가능한 고용을 위해서는 대면(man-to-man)방식은 물론, 공동체적 접근방식도 필요하다. 지역고용문제는 복합적이고 다차원적인 요인으로 구성되기 때문에, 지역기관 및 이해관계자들이 보다 유연하고 공조적인 방식으로 활동해야 한다. 지역주체가 지역의 요구를 더 알고 필요한 수단을 잘 알고 있기 때문에 이들에게 유연성의 재량권을 부여해야 한다. 긴축재정의 시대에는 자원활용의 새로운 방식으로 지역화가 제기되고 있으며, 성과와 투자수익에 대한 장기적 관점과 전략이 필요하다.

(5) 기업가 정신과 능력의 배양

지역경제에서 고용창출이 지속가능하기 위해서는 기업가정신과 창업활동이 중요하다. 그래서 창업과 사업 스타트업의 질을 높이기 위해서 필요한 기업가의 소양과 능력이 부각되고 있다. 정규교육과정은 물론, 적극적 노동시장정책을 통해 얻게 되는 경영능력의 향상을 위해 지방정부는 기업가 훈련프로그램, 코칭과 멘토프로그램, 사업지원서비스 등을 적극적으로 추진하고 있다. 특히 취약계층을 위한 지원서비스에 있어서 이해관계자의 협력과 파트너십이 중요

하다(OECD, 2014: 106).

실제로 기업가정신에 기반한 사업경영능력은 경제발전과 일자리창출에 기여할 수 있다. 기업가정신은 새로운 문제를 해결할 수 있는 창조적 개인을 요구하고 있는 복잡적이고 불확실한 경제환경 하에서 꼭 필요한 요소이다. 지역경제가 지속적이고 포용적인 성장을 달성하는데 있어서 매우 중요한 역할을 수행한다. 기업가적 기술능력은 포괄적인 의미에서 범용기술은 물론, 사업운영에 추가적으로 필요한 직무특화적 전문기술도 포함된다. 기업가적 능력이 무엇인지, 그리고 이를 어떻게 습득가능하고 강화시킬 수 있는지, 공공정책은 어떻게 이를 지원할 것인지가 지방정부의 중요한 정책과제가 되고 있다.

다행히 기업가적 정신과 능력은 경험적이고 학습가능하다(OECD, 2016: 110). 일반적으로 기업가 능력과 역량은 교육훈련을 통해 습득가능한데, 프로그램은 기업가정신의 이해, 기업가로의 양성, 기업의 운영 등 3가지 차원으로 나눌 수 있다. 그러나 기업가정신의 함양을 위한 교육훈련 프로그램에서 가르쳐야 할 내용과 실제 수행해야 할 내용 사이에는 상당한 괴리가 발생하는 게 일반적이다. 회계 및 영업 등이 기업운영에 있어서 매우 중요한 부서이지만, 창업을 한다든지, 아니면 피고용인으로서 경력을 쌓으려고 할 때는 의사소통 및 협상기술 등 인사경영능력이 더 중요하다. 그리고 코칭(지도), 멘토링, 협의와 자문 등의 사업지원서비스는 기업가정신의 함양, 기법의 강화, 벤처창업과 사업스타트업을 촉진시키는 역할을 수행한다.

또한 기업가정신의 기술능력을 향상시키는 지역차원의 지원이 중앙정부에 의해서 수행될 수도 있다. 실제로 직업능력 향상과 교육 프로그램의 개발에 대한 책임을 중앙정부가 지는 경우도 있으며, 인적, 그리고 재정적 지원은 중앙정부와의 매칭방식이 일반적으로 활용된다. 그러나 실효성측면에서 볼 때 지역차원의 사업추진이 더 큰 효과를 발휘한다(OECD, 2014: 114). 지역차원에서 이루어지는 직업능력 향상 프로그램을 통해서 지역경제의 요구와 수요에 더 적합한 정책을 개발할 수 있다. 다만 지역차원의 거버넌스에 중앙차원의 이해관계자의 참여가 가능하다. 기업가적 경영능력을 함양하는 교육은 지역전략의 핵심요소이고 그 전략은 각 이해관계자의 역할을 명확히 규정해야 한다. 지방정부가 지방상공회의소와 같은 지역이해관계자의 참여와 조정을 통해 직훈프로그램을 개발할 수 있다.⁶⁾

그래서 지역파트너쉽은 기업가적 문화를 발전시키기 위한 효과적인 접근방식이다. 기업가

6) 에스토니아의 사례(ENTRUM)는 기초지자체, 광역지자체 및 중앙정부가 대학생들의 창업지원 프로그램을 다차원적인 수준에서 동시에 가동한 사례에 해당한다.

정신을 자극하고 기업가적 행위를 촉진시키는데 있어 지역경제가 더 큰 영향을 미친다. 특히 지역대학과 상공회의소가 지역정부의 기업생태계에 있어 핵심파트너이다. 기초지자체에 근거한 접근방식은 지자체에 의해서 지원이 이루어지는 경우나 타겟집단이 일반적 지원을 활용하지 않는 경우에 중요한 의미를 지닌다. 이해관계자의 참여를 강조하는 지자체접근방식은 공동체의 수용성을 높이고 개인을 유인함으로써, 신뢰기반을 제공하기 때문에 중요하다.

(6) 일자리창출의 원천으로서 고성장기업⁷⁾

지역경제를 고용창출과 연계시키기 위해서는 고성장기업(high-growth firms, HGFs)의 역할이 중요하다(OECD, 2014: 124). 단기간에 빠르게 성장한 기업을 의미하는 고성장기업은 기존 기업들의 행태와 달리, 고용창출과 경영성과를 동시에 달성하는 기업을 의미한다. 여러 가지 경험연구에 따르면, 최근 들어 대다수의 기업들은 경영성과와 무관하게 고용유지에 머물거나, 일자리를 축소하는 반면, 일부 예외적인 기업만이 일자리 창출에 기여하고 있다. 이러한 기업을 소위 ‘가젤형 기업(gazelles)’이라고 정의하는데, 경험적 결과는 “급속하게 성장하는 소수의 기업들이 다른 기업에 비해 상대적으로 많은 새로운 일자리를 창출하고 있다”고 밝히고 있다. 한편 고성장기업은 직접적인 일자리 창출 이외에, 지역경제에 편익을 제공하는 첨단 제품과 서비스에 대한 새로운 수요를 만들어내고, 신생기업 또는 기존 기업이 활용할 수 있는 새로운 지식과 기술을 확산시키고, 미래지향적 기업을 위한 역할 모델로 행동함으로써 지역차원의 기업문화를 새롭게 만드는데 기여하고 있다.

그러나 이러한 고성장기업도 다양한 장애물에 직면하게 된다. 지역경제에 긍정적인 영향을 미침에도 불구하고, 고성장기업은 지역경제의 발전과정에서 또 다른 장벽에 부딪히기도 한다. 고성장기업은 혁신기업이 대부분이기 때문에, 적정 수준 이상의 안정적 투자를 유치해야 한다. 그러나 혁신은 불안정성과 고위험을 의미하기도 한다. 고성장기업은 투자확대와 사업확장을 위해 외부의 재원조달이 반드시 필요한데, 실제로 많은 은행들이 이러한 위험고객에게 신용대출을 꺼리고, 주식발행을 통한 자금조달도 지역차원에서 쉽지 않다. 또한 고성장기업은 기업의 경영관행과 조직관계에서 상당한 변화를 필요로 한다. 멘토링과 컨설팅은 기업의 생애

7) OECD의 기준에 따르면, 지난 3년 동안 연평균 성장률이 20% 이상이고, 조사 당시 피고용인을 10인 이상 추가 고용한 기업을 고성장기업으로 분류한다.

주기에 따라 다양한 형태로 나타나게 된다. 그래서 지역경제에서 고성장기업에 의해 발생하는 긍정적인 파급효과와 고성장기업의 발전을 방해하는 장애물 모두 지역차원에서의 정책개입을 위한 주요한 근거를 제공한다.

일반적으로 고성장기업은 신생의 소규모 기업을 의미하지만, 반드시 첨단기술기업이라는 것은 아니다(OECD, 2014: 125). 지브라의 법칙(Gibrat's Law)에서 확인된 바와 같이 기업성장은 보통 기업규모와 기업연령에 따라 분포되고, 결과적으로 기업성장의 여부를 결정하는 특수적인 요인은 없다. 다만 성장률은 더 작고 더 젊은 기업에서 더 높아지는 경향이 있고, 이는 신생소규모 기업의 성장률이 특히 지식집약도가 높은 부문에서 더욱 높게 나타나고 있다. 이런 측면에서 고성장기업은 기업집단의 성장률 분포에서 최상층에 해당될 수 있다. 따라서 고성장기업의 기업특수적인 결정요인은 원칙적으로 일반적인 기업성장의 결정요인과 유사하다. 고성장기업에 대한 경험적 연구에 따르면, 고성장기업은 창업한 지 얼마되지 않는 신생기업이 많고, 소규모 기업집단에서 더 많이 분포하고 있다. 물론 대규모 고성장기업도 일자리창출에 있어 중요한 기여자이지만, 기업규모보다 기업연령이 고성장기업을 결정하는 더 강력한 요인이 되고 있다. 오히려 지식경제의 중요성이 높아지고 글로벌 기술변동의 속도가 빨라지고 있음에도 불구하고, 기술집약적 산업에서 고성장기업이 더 높은 분포를 보이고 있다는 증거는 없다.

한편 리더십과 경영관리기법은 기업의 고성장에 핵심적인 요소이다(OECD, 2014: 126). 특히 신생 소규모기업에서 기업가의 리더십과 경영방식이 고성장을 달성하는 데 핵심적인 반면, 기업연령이 높고 대규모의 고성장기업에서는 경영관리 역량과 적절한 책임의 배분이 더욱 중요하다. 과거 기업 경영관리의 경험과 동일산업의 업력도 중요한 영향을 미친다. 이와 대조적으로 급속한 성장에 쉽게 적응하기 위해서 고성장기업이 이와 관련된 공식적인 경영관리기구를 갖고 있거나 유연한 경영관리 관행을 채택하는지의 여부에 대한 증거는 찾기가 쉽지 않다.

또한 필요에 의해 가능한 빨리 적절한 숙련노동력을 채용하는 능력 또한 고성장기업의 중요한 결정요인이 된다. 이는 양질의 교육기관을 보유하고 있는 대도시 지역에 고성장기업이 많이 존재한다는 사실을 설명해준다. 실제로 대도시 지역에 고성장기업이 더 많이 유치되고 있다. 이는 집적경제(economies of agglomeration)의 효과로 설명가능한데, 대도시가 가지고 있는 양질의 인프라, 인적자본, 부문간 지식의 파급, 최고 수준의 기업서비스 등이 탈산업화 과정에서 중요한 성장 동인으로 작동하고 있다.

그리고 지역의 기업생태계가 고성장기업의 출현을 지원할 수 있다. 고성장기업의 발전은 기업(부문, 기술집약성의 규모 또는 정도) 또는 기업가(산업과 기업가의 경험, 경영관리 관행 등)의 특성뿐만 아니라, 주변 환경에 의해 영향을 받는다. 대도시는 서비스 부문에서 고성장기업에게 좋은 조건을 제공하는 반면, 구산업지역은 제조업부문의 고성장기업에 유리한 환경을 조성한다. 따라서 성장지향적인 기업가정신의 발전에 있어서 지역의 구조적 환경이라고 할 수 있는 “기업생태계”가 중요하다.

이러한 기업생태계의 구성에 있어 정부의 역할도 중요하다(OECD, 2014: 132). 국가 수준에서 기업가 정신의 발전에 우호적인 체계와 제도적 조건들(규제 간소화, 공정 과세, 적절한 고용보호법제)을 마련해야 한다. 지역 수준에서는 숙련노동력의 재생산을 가능하게 만들고 생태계 이해관계자들 사이의 상호작용을 촉진시켜야 한다. 이러한 상호작용을 통해서 만들어지는 성공적인 기업생태계는 다음과 같은 공통점을 가지고 있다. 먼저 이전에 성공적인 기업가는 후속의 강력한 기업생태계의 핵심적인 육성자가 된다. 새로운 기업의 창업, 벤처자본 제공, 창업기업의 멘토 등과 같은 다양한 방식으로 기업의 재순환 과정이 이루어진다. 또한 성공적인 기업생태계에서 연결자들(connectors)역할이 중요하다. 이들이 실행하는 조언, 자원, 네트워크를 통해 다른 기업생태계의 기업들과 연결되고, 최고 단계의 생태계에서 연결자는 많은 기업들에서 투자자, 멘토로 활동하는 전직 기업가인 경우가 많다.

한편 정책입안자는 지역 생태계와 결합되는 특정 프로그램을 지원하는 적절한 체계와 제도적 조건을 마련해줌으로써 고성장기업을 지지할 수 있다. OECD 국가들에서 고성장기업에 대한 정책입안자의 관심은 중소기업 정책에서 기업가정신을 중심에 둔 정책으로 바뀌고 있다. 그러나 두 가지 정책은 상보적이라고 할 수 있다. 일반적으로 중소기업 정책의 목표는 중소기업이 어려움을 겪는 시장에서의 불이익과 자원의 부족을 보상함으로써 대기업과 동등한 조건에서 경쟁할 수 있도록 규범과 기준을 마련하는데 있다. 한편 기업가정신을 함양하는 정책의 목표는 보다 많은 신생기업, 특히 혁신적이고 성장지향적인 신생기업에 우호적인 기업 환경을 조성하고 기업활동을 강화시키는데 있다. 고성장기업정책은 이러한 두 가지 목표의 교집합, 즉 창업이 생산성 향상과 고용창출에 긍정적인 영향을 미치게 만드는 것이다.

그리고 지역에서 기업생태계의 발전을 지원하는 다양한 정책들이 존재한다. 이에 대한 정책입안자들의 주요한 기여는 적절한 자원, 예를 들어 양질의 노동력 제공을 통한 이러한 생태계의 발전을 지원하고 생태계와 관련된 이해관계자들 사이에서 생산적인 상호작용과 네트워크

를 구축하는데 있다. 이를 위해 위험을 감수하고 자기성취를 위해 노력하는 기업들에 대해 보상하고 지원하는 지역문화가 장려되어야 한다. 지역내 기업들의 학습과 투자를 촉진시키기 위해 생태계의 이해관계자들의 상호작용과 네트워크의 육성이 필요하다. 이를 통해 지역경제는 저숙련 균형합정을 벗어나 고숙련 균형상태로 이전할 수 있으며, 기업부문의 고숙련 수요와 교육부문의 고숙련 공급을 조율시켜서 해당지역의 기업들을 고성장기업으로 변화시킬 수 있다.

(7) 신성장을 위한 투자전략 - 일자리창출과 기회

2008년 말 글로벌 경제위기 이후 경제성장과 일자리 창출을 동시에 달성하기 위한 새로운 성장전략에 대한 논의가 활발하다. 특히 지역경제의 중요성이 부각되면서 신시장이나 틈새시장 등과 관련하여 새로운 글로벌 경제 패러다임에 지역경제가 편입되기 위한 노력들이 모색되고 있다. 이를 위하여 지역경제가 국가경제와 어떤 관계를 맺고, 국가경제에서 지역경제가 신성장동력의 역할을 수행하면서 강력한 주도성을 확보하기 위한 중장기적인 계획을 마련해야 한다(OECD, 2014: 162).

현재 지역경제는 경제위기 이후 글로벌 구조조정(자본과 일자의 이동 등), 도시화의 급속한 진행과 지자체 행정의 증가, 기후변화의 인식, 지자체 정부의 권한 축소, 저금리의 금융환경, 정보통신 및 미디어 관련 기술의 변화 등은 향후 십수년간 글로벌 경제통합의 분위기로 몰고 갈 것으로 예상되며, 지역경제의 새로운 역할을 모색해야 할 상황에 봉착하고 있다.

이러한 상황에서 세계경제와 지역경제는 일자리와 소득이라는 두 마리 토끼를 잡아야 할 과제를 안고 있다. 특히 고용없는 성장의 문제는 단지 선진국만의 문제에 한정되지 않고 전세계 지역경제가 봉착하는 문제로 발전하고 있다. 그래서 지역경제가 포용적 성장(Inclusive growth)의 기초단위로서 그 역할과 위상이 강화되고 다양한 이해관계자의 다중적 합의가 중요해지고 있다.

신성장을 위한 투자전략은 자본투자 뿐 아니라, 지식공유 등 무형자산에도 초점을 맞추고 있다(OECD, 2014: 166). 예를 들어 암스테르담의 경우 7개 전략산업을 선정하여 육성하였지만, 서부 물류단지와 남부공항에 투자가 집중되면서 균형발전이 상당한 어려움에 봉착하였다. 또한 바르셀로나는 지식경제의 다양화전략과 6개 전략산업의 육성전략을 채택하였다. 특히 디자인, 미디어, 음식산업의 공급사슬망, 생명공학 및 에너지산업은 지속가능한 성장가능성을 창

업투자와 연계시켰다. 케이프타운은 원래 자본집약적 산업의 발달로 인해 중공업중심의 도시였는데, 산업구조의 균형이라는 목표 하에 경공업, 디자인, 해양관광서비스 등에 대한 신규투자를 진행했다. 함부르크는 중국과의 교역확장을 위한 항구시설을 대폭 개선시키고 중소기업과 녹색경제의 지원을 위해 투자은행과 지자체의 역할을 강화시켰다. 이러한 새로운 지역성장 전략은 예전과 달리 고용창출영역에 초점을 두고 진행되었다.

〈표 2-1〉 지역신성장을 위한 투자수단

지역	공공투자수단	민간투자수단	성과
바르셀로나	시에산 8천만 유로를 주택개량, 민간투자 3억유로를 유치	-민자유치를 통한 도시효율화와 질 개선 측정 시스템 -모바일 탭업을 위한 면세 지역	-주택개량과 상업지역 건설 -공공서비스 전달체계 개선과 스마트도시
보스턴	펀드의 유연성이 적어 주정부 예산에 의존 : 생명과학과 교통	-혁신지역 투자는 20% 세금감면 -백만 기업이 육성 -창의적 창업에 15만불 대출	-세계적 사업아이템 인큐베이팅 -기업으로부터 세금수입 인상
함부르크	시소유의 중소기업 육성 벤처캐피탈, 회사의 공정성 지원	-위험직업에 대한 3천유로 교육훈련 지원 -백만유로 R&D프로젝트 지원 -혁신적 중소기업지원 프로그램	-ICT, 생명과학, 무역분야의 중소기업 일자리 보호
맨체스터	-도시인프라 투자에 대해 연3천만유로 까지 세금 백 -펜션펀드를 활용 -민관협력펀드활용	-혁신기술기업지구를 공항 근처에 조성하고 5년간 할 인율을 적용하여 창업을 용이하게 함	-교통과 주택에 중앙정부와 협력사업 -공공투자의존도를 낮추는 지역을 지원 -공항인근 지역의 개발

출처: OECD(2014: 172)

지역경제발전을 위해서는 효과적인 지역개발체계가 필요하다(OECD, 2014: 173). 지역개발 시스템은 공공, 기업, 비정부섹터 간 네트워크를 의미하고, 이를 기반으로 경제뿐 만이 아니라, 사회적 자본형성과 이해관계자들의 협력적 거버넌스가 중요하다. 이러한 지역개발체제는 새로운 제도나 조직을 의미하는 것은 아니며, 지역개발의 지도(Map)에 있어 일종의 구심점 역할

을 수행한다.

여기서 지역개발을 담당하는 기구(agency)가 핵심적 역할을 수행한다. 이러한 기구에서 공공기관이나 민관파트너십이 중요한 역할을 수행하는데, 이는 지역마다 차이가 있다. 프랑스와 같이 지역위원회가 만들어지거나, 독일과 같이 특정지역을 담당하는 공공기관이, 남아공, 브라질 등은 지역경제개발협의체방식을 채택하고 있다. 지역경제의 리더십은 민관협치방식을 취하면서 타협, 소통, 신뢰와 같은 문화적 분위기를 조성하는 방향으로 변화하고 있다.

(8) 지역노동시장의 인적 특성 변화에 대한 대응

지역경제의 발전과정에서 지속가능한 고용창출을 달성하기 위해서는 지역노동시장의 인구특성적 변화, 특히 고령화, 급속한 인구 감소 등과 같은 광범위한 사회경제적 변화를 고려해야 한다(OECD, 2014: 182). 고령노동자에 대한 보다 나은 지원정책은 노년기의 보다 유연한 직업선택의 기회를 제공하고 퇴직 후 직업전환의 가능성을 높인다. 또한 실버산업과 같이 고령인구 중심의 수요 증가가 이루어지면서 새로운 경제적 기회를 부여하기도 한다.

하지만 고령화와 같이 인구구조의 변화는 보편적인 추세를 보이지만, 지역적 특성을 반영하기도 한다. 지역적 요인으로 탈도시화, 공간적 불일치, 행정적 구분 및 영토적 변화 등의 차이를 말할 수 있다. 출산율 감소에 따른 인구감소 문제를 국제이민정책에 의존해서 풀어가는 독일과 같은 국가도 있다. 하지만 이민자에 대한 개방정책이 만병통치약이 될 수는 없다. 이주 규모가 인구감소를 상쇄시킬 정도가 안 되고, 저숙련, 언어장애 등 노동시장 편입을 위한 추가 지원조치가 상당한 부담으로 작용하기 때문이다. 반대로 인구유출로 인해 인구감소가 심해지는 국가도 있다. 아이슬란드, 이스라엘, 멕시코, 일본, 폴란드 등이 이에 해당하는데 일반적으로 경제위기가 OECD국가의 인구감소를 초래한다고 보고되고 있다. 인구변화는 지역차원에서는 매우 다른 의미를 가진다. 한 국가 내에서도 지역적으로 인구변동은 다른 양상으로 나타난다. 인구변화와 경기침체는 단일 산업구조를 가진 주변지역에 더 강한 영향을 미치고, 복합 산업구조를 가진 도시지역에는 영향력이 상대적으로 낮은 수준이다.

이러한 인구구조의 변화는 지역노동시장에는 도전인 동시에, 기회이기도 하다. 청년층의 감소와 경제활동인구의 정체현상은 노동자에게 더 많은 경쟁과 잠재적 노동력 부족을 초래할 수 있다. 인구감소를 상쇄시키는 이주노동자의 증가는 숙련노동자의 임금하락을 초래할 수 있다. 고령노동자의 증가는 노인에 대한 차별을 초래하게 되며, 제한된 일자리를 두고 젊은 노동

자와 경쟁할 수밖에 없는 조건을 만든다. 노동시장의 인적 특성 변화는 숙련부족을 초래할 수 있다. 기술변화와 교육훈련의 저조한 참여는 고령노동자의 가치를 떨어뜨린다. 노동력의 전반적 부족현상은 숙련공급의 전반적 부족을 의미한다(OECD, 2014: 184).

일반적으로 인구 감소와 가구수 감소는 시장 수요의 감소로 이어진다. 노동력 부족과 상품 수요의 감소가 동시에 나타나면 기업활동을 위축시키고 인구증가 지역으로 사업장이 이전되는 효과도 나타난다. 이와 달리 노인이 소비를 주도하는 실버산업과 건강 및 돌봄서비스를 중심으로 둔 화이트산업을 증가시킨다. 노동시장 축소와 산업 위축으로 인한 세수 감소로 인해 공공자산이 줄어들고 인구 고령화는 노동시장의 양과 질 측면에서 공공서비스에 더욱 의존하게 되는 결과를 초래한다.⁸⁾

고령노동자에 대한 교육, 훈련 및 숙련 프로그램이 더욱 중요해지고 있다. 고령자의 노동시장 참여를 촉진하고 생산성을 향상시키기 위해서는 이를 방해하는 요인을 제거해야 한다. 연령이 늘어나면서 점증하는 건강문제는 고령노동자의 노동시장 이탈과 생산성 감소 등을 초래하고 있다. 고령노동자는 시대에 뒤떨어진 기술과 낮은 교육훈련 참여로 인해 새로운 변화에 적응하기도 힘들다. 고령노동자의 여건을 고려한 노동환경과 일자리 질을 고려해야 한다. 또한 고령노동자의 교육훈련 참여를 높이기 위해서 지역노동시장의 맥락에 맞는 특화프로그램이 개발되어야 한다. 독일의 경우 지역고용협약으로 고령노동자의 취업활성화 프로그램을 노사정이 함께 마련하고 있다. 이 협약에 따르면, 조기은퇴를 줄이기 위한 연금보조를 위해 2005년에 “perspective 50plus” 프로그램을 도입한다. 기금은 고령노동자의 지속가능한 노동을 지원하기 위해 사용되고, 지역의 이해관계자(고용센터, 고용주, 교육훈련기관 등)들이 참여하여 구체적인 사용처를 결정한다. 이 프로그램은 최저소득자인 50세 이상 노동자를 대상으로 운영되며, 개인맞춤형 교육 등을 활성화하고 있다.

인구변화에 대한 대처는 지역에 맞춘 특수한 정책뿐만 아니라, 보다 광범위하게 공동체의 회복력과 지속가능성을 확보하는 것이 중요하다(OECD, 2014: 192). 그 동안 지속가능성은 경

8) 실버산업과 화이트산업에 대한 지역경제의 지렛대 효과를 주목해야 한다. 고령노동자와 은퇴자의 증가는 고령화에 민감한 상품에 대한 수요를 증가시키는데, 관광과 여가, 노인, 장애인에 대한 건강관리와 돌봄서비스 등이 이러한 상품에 해당한다. 그러나 OECD 많은 국가들에서 이주노동자가 노인 돌봄노동의 상당부분을 차지하고 있는 현실은 상당한 경각심을 불러 일으킨다. 돌봄노동의 질을 개선시키기 위해서는 이주노동자들의 낮은 숙련과 저임금을 어떻게 해결할 것인가에 대한 대책이 필요하다. 전형적인 저임금과 열악한 노동조건을 가진 돌봄서비스분야 일자리의 질을 개선하기 위한 투자정책이 요구되는 이유이다(OECD, 2014: 187).

제성장의 틀 안에서 논의되었는데, 이제는 성장이 아닌 공동체의 복원과 인구변화에 초점을 맞추어서 논의하는 것이 필요하다. 이러한 의미에서 포괄적인 지역해법이 설계될 필요가 있다. 지역적 맥락을 고려한 맞춤형 프로그램은 수평적 차원(지역정책 입안자)과 수직적 차원(중앙정부 수준)의 협력이 요구된다. 비효율적이거나 중복적인 서비스로 인한 예산 낭비를 막기 위해서 포괄적인 대응방안이 마련되어야 한다.⁹⁾

이러한 지역차원의 의미있고 현실적인 대응정책을 만들기 위해서는 정책입안자와 시민의 소통과 연계가 필요하다. 지역의 인구변화에 대한 세대 간 자원의 효율적 배분을 위해서 세대 간 협력을 이끌어내는 것이 무엇보다 중요하다.

(9) 녹색성장의 기회 활용

지역경제활동을 환경적 제약으로부터 분리시키고 생산과 소비과정을 ‘녹색화’하는 요구가 증대하고 있다. 녹색성장은 노동자에게 산업구조의 전환이라는 새로운 도전을 부여하지만, 경제적 다변화와 혁신의 기회들도 창출하기도 한다. 온실가스 배출로 인한 패러다임 변화는 일상생활과 노동방식에 변화를 요구하며, 지역 행위주체들은 이러한 전환을 추동하는데 중요한 역할을 수행한다. 기후변화는 지역 수준에서 노동시장에 다양한 영향을 미친다. 녹색성장은 새로운 일자리의 총 숫자를 무조건적으로 늘리지는 않지만, 부문과 지역에 따라 고용창출효과가 달라지기도 한다(OECD, 2014: 202).

녹색전환은 직업훈련시스템에서 지역적 유연성을 요구한다. 녹색성장에 따른 전환은 직업과 산업 전반에서 숙련의 조정을 요구하고, 새로운 경제 활동들은 새로운 직업과 경력을 만들어내고, 산업구조의 전환으로 인해 노동자들이 사양산업에서 성장산업으로 이동하게 되면서 새로운 교육이나 재훈련이 요구된다. 하지만 이러한 변화와 적응이 요구되는 직업훈련 프로그램의 범위와 수준이 다양하며, 궁극적으로 코스와 프로그램에 따라 달라질 수 있는 직업훈련과 숙련교육이 필요하다. 예를 들어 캘리포니아의 NORTEC(북부 농촌 및 훈련과 고용 컨소시엄) 노동력투자자사회는 통합적 접근을 통한 지역 행위주체들의 협력사업을 수행하였다. 주

9) 예를 들어 스페인의 아빌레스(Aviles) 지역에서는 70년대 탈산업화와 80년대 스페인 정부의 구조조정정책으로 인해 고실업, 인구축소, 환경파괴를 경험한다. 아빌레스 지역은 내부(시의회, 기업가협회, 노조 등)와 외부(유럽노조, 스페인 정부)의 이해관계자간 협력 하에 일자리 창출, 기업문화 형성, 교육훈련, 정보화 기반, 환경보호 등의 정책을 수행하면서 이러한 지역경제의 구조변화에 대응하였다.

정부는 일종의 기금을 지방대학들과 함께 조성하여 대안 연료와 친환경 차량 개발 위한 연구와 직업훈련을 촉진하였다.

녹색성장과 전환은 노동시장과 고용에도 새로운 과제를 던지고 있다(OECD, 2014: 204). 탄소집약적 산업을 가진 지역은 일자리가 사라질 가능성이 높으며, ‘정의로운 전환’(ILO, 2010)을 지원하기 위해 해당 지역의 노사정과 직업훈련기구는 노동자들의 재훈련과 전직활동을 지원해야 한다. 이러한 문제의식을 대표하는 사례가 바로 프랑스 알자스 지역 Mulhouse의 Transves’AL(horizontal approach)이다. 지역 고용훈련센터(MEF Mulhouse)와 노사정이 지역 산업의 다양화에 대응하기 위해 2008년에 협약을 체결하고 노조(CFDT) 지부가 섬유피혁 공장의 조합원들의 실직에 대응하기 위한 직업전환교육에 재정을 투입하고 사업을 진행했다.

또한 녹색성장전략은 산업혁신과 지역경제의 발전 잠재력을 확장한다. 주요 재생에너지는 공간집약적이기 때문에, 농촌지역에 안정적 일자리와 경제의 다양화라는 새로운 기회를 제공한다. 예를 들어 코펜하겐 지역은 생태혁신과 청정기술의 중심지로 기능하는 동시에, 부문 내 그리고 부문 간 기업협력을 포함하여 지역공동체의 모범관행을 만들고 있다.

새로운 일자리는 과거의 일자리에서 파생되는 경우가 많다(OECD, 2014: 207). ‘연관된 변이(related variety)’ 개념이라고 할 수 있는 이러한 유형의 노동자와 일자리는 인접 지역이나 부문으로 전환될 때 다양한 형태로 나타난다. 덴마크 잘란트 지역 칼룬보르라는 도시의 지역산업공생센터는 클러스터 내 회사에서 만들어진 폐열과 화학물질 등 폐기물을 연료로 재활용하고 있다.

녹색경제로의 산업전환을 촉진하기 위해서는 지역 리더십이 요구된다. 지방정부 등 지역의 공적 행위자들은 녹색 전환과 확산에서 ‘중심기관(anchor institution)’으로서 노동관행, 행정조치, 공공조달 등을 통해 모범사례를 창출한다. 이는 기술의 도입과 적용에 있어 초기 단계에서 ‘실행을 통한 학습(learning by doing)’이 작동하는 신흥 산업에 두드러지게 나타난다.¹⁰⁾ 이와 같이 공공부문이 재화와 서비스의 생산 및 공급에 있어 녹색전환을 주도하면서 민간 및 비영리부문에서 유사한 발전을 견인하고 유인하는 역할을 수행하였다.

10) 예를 들어 덴마크 노르윌란은 1980년대에 전력생산의 지역분산정책 하에서 열병합발전(CHP)을 발전시키는데, 지자체들이 주요 소비자가 되어 에너지 수급의 다변화와 재생에너지의 확충이라는 결과를 낳았다.

2) 지역경제발전과 일자리창출을 위한 정책권고

생산적이고 창의적인 노동자의 일자리를 만들어 내고 고용창출형 지역경제를 육성하기 위해서는 통합적 접근방식이 필요하다. 경제발전, 노동시장, 기업경영, 투자활성화, 직훈 및 숙련 교육정책 등이 종합적으로 고려되어야 한다. 특히 지식경제에서 중요한 역할을 수행하는 숙련되고 기업가적 정신을 가진 노동자들(skilled entrepreneurial workers)을 만들어내기 위해서는 새로운 접근법이 요구된다.

역사적 경험에 따르면, 전국적 차원의 정책 목표와 지역의 경제정책 사이에는 갈등과 충돌이 있을 수밖에 없다(OECD, 2014: 28). 특히 노동시장정책의 경우 전국적 수준의 효율성을 확보하기 위해서 지역고용에는 부정적인 영향을 미치는 정책조치가 실행되는 경우도 존재한다. 예를 들어 중앙정부는 숙련 미스매치를 해결하기 위해 노동이동을 촉진시키고자 한다. 그러나 일반적으로 숙련은 해당 지역에서 충분히 활용되지 않으면 실효성을 잃어버릴 가능성이 높다. 다른 지역의 노동자가 새로운 지역의 노동시장에 통합되는데 상당한 비용과 위험이 발생할 수밖에 없다. 실업문제의 해결을 위한 적극적 노동시장정책의 중요성이 부각되고 있다. 그러나 이에 대한 역효과로 지역 고용주들이 공적고용기구의 지원정책이나 보조금에 대해 의존하는 경향이 강해진다. 특정 일자리가 장기간 혹은 반복적으로 공석이 되면, 노동조건이 열악하거나 작업환경이 좋지 않다는 것을 의미하는데, 이러한 일자리에 대해 중앙정부가 보조금을 지불하는 방식으로 나쁜 일자리를 유지시키면 결국 좋은 일자리의 창출 자체를 가로막는 장애물이 될 수 있다. 그리고 단기적 성과를 추구하다 보면 고용의 지속가능성은 보장할 수 없게 된다. 공적고용기구는 일자리 소개와 직업훈련의 운영에 있어 단기적 목표에 집착할 수밖에 없다. 그러나 노동시장의 취약집단들은 단기적 처방으로 문제의 근본적 해결이 불가능하기 때문에, 보다 지속적이고 세밀한 대책이 필요하다. 또한 우리가 직면하고 있는 고용문제는 이제 노동시장정책만으로 해결할 수 없다. 다면적인 분석과 다차원적인 해법이 제시되어야 한다. 실제로 청년실업과 비정형적 고용문제 등은 교통, 보육, 보건, 차별, 주거 문제 등을 함께 고려하면서 해결방안을 모색해야 한다. 특히 직업교육, 노동시장정책, 경제발전정책 등이 조정되지 않으면 상충되는 결과를 가져올 수 있다.

숙련형성정책은 지역경제발전정책과 유연하게 연계되어야 한다(OECD, 2014: 30). 고용, 숙련, 경제정책 사이의 조율이 중요하다. 훈련, 교육, 고용서비스 체계와 프로그램은 숙련 불일치

에 대처하기 위해서 유연해야 한다. 숙련노동력의 공급을 위한 투자만으로 일자리의 질을 개선할 수는 없다. 고용주들이 해당 숙련노동자들을 어느 정도 요구하고 활용하는지를 제대로 판단해야 한다. 예컨대 ‘저숙련 균형’에 빠진 지역의 경우 고용주들이 숙련화 자체에 대해 별로 관심을 가지지 않기 때문에 숙련에 대한 투자는 사실상 기대할 수 없다.

한편 지역차원의 장기실업과 노동시장의 배제 등 고질적인 고용문제들을 해결하기 위해서는 종합적 접근이 필요하다(OECD, 2014: 30). 실제로 2000년대 말 현재 이태리, 스페인, 그리스 등 특정 지역들은 청년실업률이 40%를 초과하는 경우도 있다. 흥미로운 사실은 이들 지역의 경우 청년뿐만 아니라, 다른 연령집단들도 구직과 취업에 상당한 어려움을 겪고 있다. 취업 장애는 보육, 교육, 복지 등의 문제로 인해 더 악화되는 경향을 지닌다. 이런 문제들을 해결하기 위해서는 공적고용서비스, 직업훈련, 경제발전, 사회복지 등을 관할하는 기관과 기구들이 공동으로 노력해야 한다.

또한 정책입안자들이 기업가정신을 고양시키고 지역공동체의 발전을 지원하는데 큰 기여를 할 수 있다(OECD, 2014: 32). 역사적 경험으로 볼 때 고용창출은 주로 소수의 신생기업들이 주도하는 경향이 있고 신생기업들은 주로 지역경제의 여건에 크게 의존한다. 그리고 공교육, 직업훈련, 대학의 교과과정에서 기업가적 마인드와 역량을 기를 수 있어야 한다. 이러한 과정을 통해서 만들어지는 일자리는 민간부문에만 존재하는 것이 아니라, 노동시장의 새로운 부문으로 떠오르고 있는 협동조합과 사회적 기업 등 사회적 경제부문에서 고용창출의 잠재력은 더욱 높아지고 있다. 지역경제에 대한 투자는 경제적 탄력성을 높이는 동시에, 새로운 성장동력에 집중될 필요가 있다. 이러한 의미에서 지역차원의 녹색성장의 잠재력을 높이기 위한 투자는 상당히 중요하다. 생태친화적 산업과 기업들이 특정 지역에 집중되는 경향은 순환경제(circular economy)를 하나의 성장동력으로 바라보고 이에 대해 투자하는 지역정부와 이해관계자들이 존재하기 때문에 가능한 것이다.

이와 같이 지역경제와 고용의 성과를 동시에 달성하기 위해서는 지역과 전국차원의 정책입안자들이 중앙과 지역에서 서로 차별적이지만, 상호보완적인 시너지효과를 낼 수 있도록 만들어야 한다. 특히 중앙정부의 정책입안자들은 지역차원에서 전개되는 실제적 정책추진과정에 대해 권한을 위임하고 운영에 있어 유연성을 부여해야 한다. 이러한 유연성은 지역이 자신의 조건에 맞게 프로그램들을 개발하고 다른 지역의 이해관계자들과 협력관계를 구축하면 더욱 큰 효과를 발휘한다(OECD, 2014: 34).

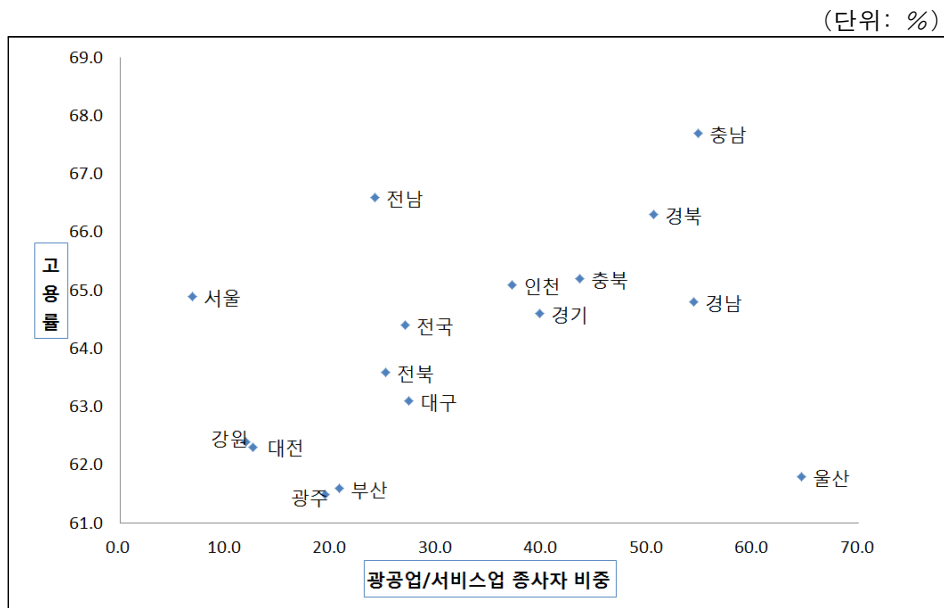
2. 기존 지역고용정책의 문제점과 새로운 지역일자리정책의 방향

1) 지역 노동시장의 문제와 고용정책에 대한 평가

(1) 지역 노동시장과 고용문제

지역노동시장에서 확인되는 가장 뚜렷한 구조적 특성은 좋은 일자리는 수도권과 일부 지역의 수출부문 대기업에 집중되어 있고, 중소기업 중심의 불안정 일자리는 비수도권, 특히 수도권과 상대적으로 원거리에 존재하는 주변지역에 흩어져 있다. 또한 상대적으로 우수한 청년이 좋은 일자리를 찾아 수도권으로 이주하면서 수도권과 비수도권의 격차는 더 벌어지고 있다. 실제로 전국적 차원에서 고용률이 65% 수준에 머물러 있으면서도 지역 간 고용률의 격차는 점점 더 확대되고 있다. 2014년을 기준으로 지난 5년 간 평균 고용률을 보면, 부산은 61.8%에 불과한데 반해, 충남은 67.4%로 무려 5.6%나 차이가 발생한다. 전국 평균 고용률을 하회하는 지역은 부산, 울산과 대구 등이며, 수도권과 경남 지역이 전국 평균 고용률을 약간 상회하고, 평균 고용률 상위권 지역은 충남, 경북과 전남 등이다.

지역 노동시장의 고용률 차이는 산업구조와 밀접한 연관을 지닌다. 제조업 취업자 비중이 높을수록 고용률이 높는데, 울산은 제외하면 제조업 취업자 비중이 낮은 강원, 대전, 광주와 부산은 고용률이 전국 최하위 수준이고, 반대로 제조업 취업자 비중이 높은 충남을 비롯하여 경북과 전남 등에서 고용률이 상대적으로 높다. 또한 지역 고용률이 1인당 지역총생산(GRDP) 수준에 따라 다르게 나타난다. 제조업 취업자 비중이 높을수록 1인당 지역총생산이 높고, 그것은 높은 고용률로 연결된다.

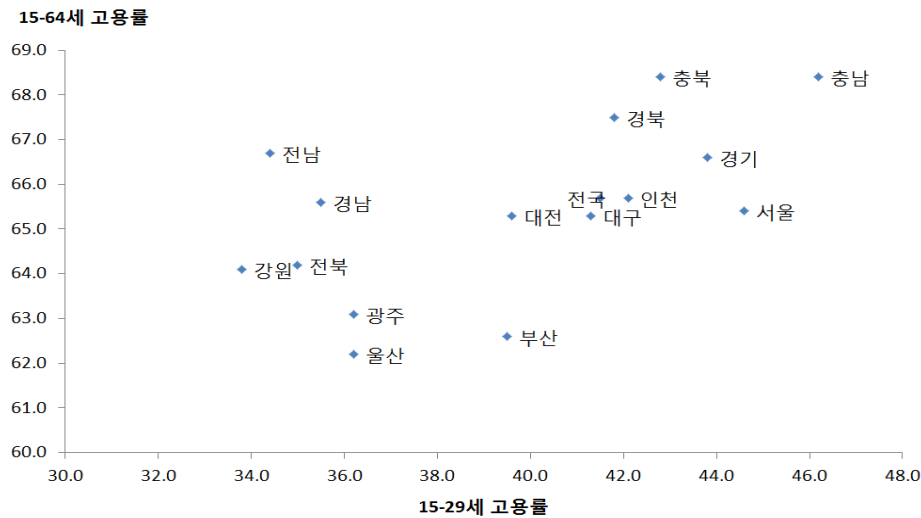


주: 1) 고용률은 15-64세 기준으로 작성
 주: 2) 산업별 취업구조는 서비스산업 대비 광공업 종사자 비중으로 표시
 자료: 1) 통계청, 「경제활동인구조사」, KOSIS 각년도
 자료: 2) 통계청, 「전국산업체조사」, KOSIS 각년도

〈그림 2-1〉 산업별 취업구조와 고용률 관계(2013년 기준)

실제로 지역경제 활성화는 여성과 청년 등 취약계층의 일자리 제공과 함께, 고용률 제고의 핵심적 과제이다. 충남의 경우 1인당 지역총생산과 제조업 취업자 비중이 높은 수준을 보이고 있으며, 고용률도 전국 최고 수준이다. 이는 다른 지역과 비교하여 여성 및 청년층의 고용률이 더 높은 것과 직간접적으로 연관되어 있다. 일반적으로 각 지역의 고용률은 여성과 청년의 경제활동참가율에 의해서 영향을 받는데, 충남의 경우 청년의 경제활동참가율이 다른 지역에 비해 상대적으로 높은 수준을 보이고 있다.

아래의 그림에서 알 수 있듯이 고용률이 상위권인 지역들은 청년은 물론, 고령취업자가 많거나 여성취업의 증가에 기인한다고 볼 수 있다. 높은 고용률을 보이는 지역들은 생산가능인구의 고령화가 완만하고 고령자 및 여성의 취업자의 비중이 증가하는 현상이 뚜렷하다.



〈그림 2-2〉 전체 고용률(15-64세)과 청년 고용률(15-29세)의 관계

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, KOSIS, 각년도

(2) 중앙정부와 지방정부의 지역일자리정책

지역일자리 문제가 국정운영의 중요 화두로 대두됨에 따라 노동시장의 수급은 물론, 일자리 창출 사업과 관련된 다양한 시책들이 추진 중에 있다. 그러나 정부 부처의 일자리 대책들이 보다 효율적으로 추진되어 지역의 일자리 문제를 해결하는데 도움이 되기 위해서는 기존 정책에 대한 보완조치가 필요하다는 지적이 제기되고 있다(정만택 외, 2012: 34).

먼저 광역지자체 등 지방정부가 추진하는 일자리사업이 너무 단기성과주의에 치중되는 문제가 발생하고 있다. 재정지원 일자리사업에서 광역지자체의 역할과 비중은 해마다 증대하고 있다. 2014년 현재 실업급여 유지와 지원 예산을 제외한 일자리사업(적극적 노동시장정책 포함)에 대한 예산은 9조 7천억 규모이다. 이 중에서 지자체 자체 일자리사업 예산은 1조원 규모이고, 지자체가 자체적으로 개발하여 추진하고 있는 일자리사업은 모두 2천여 개에 달한다.

〈표 2-2〉 지방자치단체의 자체 일자리사업 및 예산 현황

(단위: 개, 억원, %)

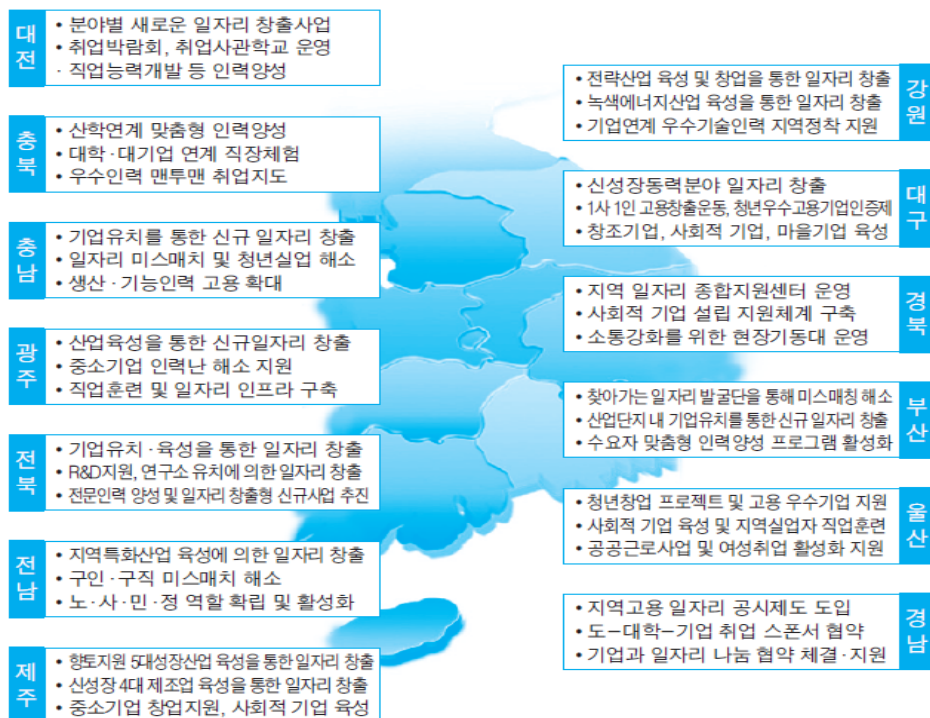
사업	연도	고용서비스	직능개발	고용장려금	창업지원	직접일자리	합계
개수	2012	158 (14.5)	105 (9.6)	89 (8.2)	26 (2.4)	714 (65.4)	1,092 (100.0)
	2013	192 (13.5)	128 (9.0)	30 (2.1)	109 (7.7)	959 (67.6)	1,418 (100.0)
	2014	175 (8.3)	184 (8.8)	57 (2.7)	95 (4.5)	1,588 (75.7)	2,099 (100.0)
예산	2012	443 (6.0)	788 (10.6)	887 (12.0)	182 (2.5)	5,130 (69.1)	7,420 (100.0)
	2013	504 (5.7)	736 (8.4)	410 (4.7)	1,367 (15.6)	5,764 (65.6)	8,781 (100.0)
	2014	560 (5.7)	816 (8.4)	608 (6.2)	940 (9.6)	6,817 (70.0)	9,741 (100.0)

자료: 고용노동부 내부자료

위의 <표 2-2>에서 알 수 있듯이 지방자치단체의 고용정책은 단기성고에 치중되는 직접일 자리사업에 과도하게 의존하고 있다. 예산내역을 보면 직접일자리사업이 75.7%로 가장 높은 비중을 차지한다. 특히 노인 일자리사업과 공공근로사업과 같이 단기적이고 한시적 일자리 사업이 대부분을 차지하고 있는 반면, 청년 일자리사업은 대단히 미흡하다. 이러한 직접일자리 사업에 참여하는 이들의 대부분은 50세 이상 고령자이고, 여성과 청년 등의 참여비율은 상당히 낮은 편이다. 이러한 결과는 광역지자체가 추진해야 할 고용정책에 있어 여성과 청년의 고용창출을 위한 기반구축이 가장 중요한 과제라는 사실을 다시 한번 보여준다. 또한 이를 실현 하기 위한 재정과 인력투입을 어떻게 더 늘려나갈 것인가에 대한 광역지자체 차원의 계획이 필요하다.

한편 중앙부처에서 추진하고 있는 일자리사업들을 연계하고 결합효과를 최대화하는 체계를 구축하여 지원 프로그램 간 중복을 방지하고, 각 부처의 장점을 최대한 살려서 일자리 창출 효과를 최대화하는 노력이 필요하다. 또한 일자리 문제는 선진국들의 사례를 참고하더라도 저 성장의 시대에 접어들면서 나타나는 보편적인 문제로서 사회경제적인 구조와도 깊은 연관이 있다. 일자리 문제의 해결방안을 모색하는데 있어 보다 근본적인 원인에 대한 고찰과 이에 근 거한 중장기적 관점에서 단계적인 접근이 필요하다. 마지막으로 일자리문제는 지역마다 다른

중앙정부의 일자리정책이 변화함에 따라 지역의 일자리 창출사업도 기존과는 다른 양상으로 전개되고 있다. 지역 간 산업구조 및 노동시장구조의 차이점을 고려하여 지역별 맞춤형 일자리 창출사업을 벌이고 있다. 아래의 표는 광역지자체가 추진하고 있는 주요 일자리정책을 보여주고 있다.



출처: 정만태 외(2012: 42)

이와 같이 이제는 지역산업과 관련한 양질의 일자리 창출사업과 공공근로 등 단기 일자리대책을 연계시키는 등 새로운 일자리정책을 도모해야 한다. 그리고 지역 단위에서 추진하고 집행되는 각종 일자리사업 및 인력양성사업을 체계적으로 추진할 수 있는 지역 내 운영체계를 구축해야 한다.

한편 새로운 블루오션으로 제조업 연계형 지식서비스업의 육성이 지역 일자리의 주요 해법으로 부상하고 있다(김영수, 2013: 71). 제조업만으로 지역일자리 문제를 해결할 수 없고, 각 지역별로 특화된 제조업 연계형 지식서비스업을 적극 육성하는 것이 중요하다. 선진국의 경우 일자리의 약 20%에 육박하고 있는 지식집약서비스업이 거의 대부분 제조업과 연관된 기업서비스업 중심으로 되어 있다. 수도권 외 광역대도시의 경우 지역 제조업과 연관된 기업서비스산업이 취약한 상황이다. 국가 간 산업경쟁이 더욱 치열해지는 과정에서 지역 제조업의 생산거점도 지식서비스 기능을 강화하고 지역에 특화된 제조업과 연관된 기업서비스부문을 적극적으로 육성해야만 질적 경쟁력이 증가할 것으로 기대된다.

그래서 지역특성을 반영한 분권형 일자리정책이 필요하다. 지역의 일자리창출 가능성은 지역의 여건과 전략에 따라 매우 다른 성과를 보이고 있다. 일자리창출에 성공한 해외지역을 살펴보면 지역특성에 맞는 맞춤형 고용전략을 구사하고 있다. 일자리정책은 산업, 과학기술, 교육, 고용, 주거 및 문화까지 포함한 다양한 부문들의 종합적 연계에 의해서 설계되고 만들어져야 한다. 지방정부가 중앙정부의 정책을 단순히 집행하는 기구가 아니라, 지역차원에서 제기되는 개별 정책들을 연계하고, 통합적 관점에서 이를 종합할 수 있는 지역일자리정책을 추진하는 실행주체가 되어야 한다.

2) 지역일자리전략의 기본방향과 핵심과제

정만태 외(2012: 75)에 따르면, 지역일자리창출을 위한 기본방향은 선도산업, 전략산업, 특화산업에 대한 차별화된 정책을 통해 해당 지역을 산업경쟁력을 지닌 지역으로 육성하여 새로운 일자리를 창출하는데 있다. 특히 양질의 일자리를 더 많이 만들기 위해서는 국가산업정책과 조응하면서도 보완적인 지역산업정책의 추진을 통해 일자리 중심의 지역경제를 만들어야 한다. 이를 위해서는 범부처 간, 혹은 중앙정부와 지자체 간 일자리 창출을 위한 통합적 지원정책이 필요하다. 일자리창출을 위한 적극적인 정책과 일자리의 수급불일치 문제의 해결을 위한

지원정책, 그리고 고용안정성의 강화 등 고용정책 전반에 걸친 적극적인 정책이 추진되어야 한다. 이를 위해 정부부처 간 유사한 일자리 관련 정책의 경우 통폐합을 추진하고 차별화된 정책의 경우 뚜렷한 역할 분담을 통해 효과적인 고용정책이 추진되어야 한다.

한편 이를 위해 중앙부처는 물론, 시도 광역지자체에서도 일자리 창출을 위한 다양한 대책을 추진해야 한다. 지역의 일자리 창출과 관련한 중앙과 지역의 대책이 각각 다르게 시행됨으로써, 중앙과 지역 간 연계성이 약화되고 종합대책으로서 체계성이 미흡한 결과를 초래하기도 했다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 먼저 고용친화형 산업육성 차원에서 일자리 창출 효과가 높은 숙련집약형 산업 및 뿌리산업 등에 대한 지원을 강화해야 한다. 또한 새롭게 떠오르고 있는 사회적 기업, 마을기업, 협동조합 등 주민밀착형 사회적 경제의 육성을 주요한 정책과제로 설정해야 한다.

일자리 문제는 지역마다 다른 특성을 가지고 있기 때문에 중앙부처의 일자리 시책들을 모든 지역에 동일하게 적용하는 것은 문제가 있다. 그래서 지역의 산업적 특성, 노동시장의 환경, 지방정부의 정책 등 지역특성을 고려한 지역 맞춤형 일자리사업을 전개해야 한다. 지역의 산업구조, 산학협력의 정도, 인력수급의 연계체계, 지방정부의 정책적 노력 등에 따라 일자리 문제의 양상과 정도가 다를 수 있다. 이러한 고용친화형 산업육성과 연계하여 지역의 청년창업의 활성화, 지역맞춤형 인력양성 교육체계 개선 등 고용창출 지원서비스를 강화해야 한다. 청년창업을 촉진하고 일자리 창출을 도모하기 위해서는 사업을 보다 체계적으로 재편하고 청년주도적인 지원정책을 구사해야 한다. 지역경제발전과 일자리 창출에 있어 대학의 신기술 사업화 및 기업자문 및 지원네트워크 구축에 주목하여 지역대학을 경제성장과 일자리창출의 원동력으로 활용하는 방안을 마련해야 한다.

지역고용여건 및 기반확충 측면에서 지역별 주요산업의 투자를 촉진하여 지역경제의 성장과 고용창출을 동시에 달성하는 것이 중요하다. 지역별로 산업특성을 고려하여 지역경제에 파급효과가 큰 분야에 투자하는 전략적 접근이 필요하다. 현재 지역산업에서의 일자리 수급불일치는 광역경제권 선도산업, 지역전략산업보다 전통산업이 중심이 되는 지역특화산업 등에서 더 크게 나타나고 있다. 향후 지역일자리정책은 지역특화산업을 중심으로 인력수급의 불일치를 해소하는 데 보다 더 집중해야 한다. 그리고 국가산업단지는 물론, 일반공업단지를 노동생활의 질을 담보할 수 있는 산업혁신클러스터로 재구축해야 한다. 이 과정에서 노동조건을 개선하고 고용의 질과 안정성을 제고시키는 보다 적극적인 일자리정책도 추진해야 한다.

이러한 문제의식에 따라 향후 10년 동안 중앙정부가 추진해야 할 지역일자리정책의 주요 정책과제를 정리하면 다음과 같다(김영수, 2013: 88). 먼저 지역산업의 고용친화적 산업구조로의 재편이 요구된다. 우리나라 산업의 가장 큰 문제점이 제조업의 고용 비중이 너무 빠른 속도로 하락하고 있다는 사실이다. 약 20%에 이르는 제조업의 고용비중을 유지하기 위해서는 소재 및 부품산업 강소기업들을 육성해야 한다. 기존의 범용부품의 생산전략을 벗어나 첨단 및 핵심소재와 중간부품의 글로벌 생산체계에 편입해야 한다. 이를 위해서는 기계 및 정밀화학 부문의 원천기술을 확보하고 이를 담당할 인력을 양성하고 숙련화를 추진해야 한다. IT산업, 신성장동력을 중심으로 지역산업을 육성하는 것은 한계가 분명하기 때문에, 지역의 산업클러스터 부흥전략의 일환으로 제조업의 생산구조를 다변화하고, 소재, 부품 및 뿌리산업의 육성이 지방정부의 중요한 정책과제가 되고 있다.

둘째, 지역의 지식서비스산업 육성을 통해 더 많은 고부가가치 일자리를 만들어내야 한다. 서비스업을 고용성장의 원천으로 간주하여 서비스업 중심으로 산업구조를 일방적으로 재편하는 것은 위험한 발상이다. 제조업과 서비스업의 균형과 조화, 더 나아가 결합효과를 극대화시키는 것이 중요한 정책과제이다. 제조업과 동반성장할 수 있는 지역특화형 기업서비스산업을 집중적으로 육성해야 한다. 제조업과 서비스업의 기계적 구분에서 탈피하여 '소재-부품-완제품-유통-서비스'로 이어지는 가치사슬 전체의 관점에서 제조업과 연계된 융합서비스산업을 적극적으로 만들어내야 한다. 이러한 새로운 서비스사업을 중심에 둔 산업클러스터를 육성하는데 있어 중앙 및 지방 정부는 물론, 대학을 포함한 연구기관, 그리고 지원조직인 비영리 공공기관의 역할이 대단히 중요하다. 지식서비스업은 중심기업의 계열화된 생산체계를 가지고 있지 않기 때문에 클러스터를 형성하는데 있어 시장기능만 강조해서는 안되며, 공공부문이 중심지원 조직으로서 역할과 기능을 수행해야 한다.

셋째, 지역 혁신생태계의 구축을 통해 일자리창출의 선순환구조를 구축해야 한다. 산업융복합 시대에는 지역대학의 역할이 중요한데, 역량을 가진 지방대학을 중심으로 산학협력을 집중적으로 지원함으로써 지역 내 인력수급구조의 선순환체계를 만들어내야 한다. 지역에는 전문 분야에 특화된 기술지원기관이 일부 존재하지만, 공용장비 활용을 중심으로 한 단순 기술지원 기능에 머물러 있다. 이들을 지역의 전문기술개발기관으로 육성하여 지역의 산업혁신체계를 구축할 필요가 있다. 독일과 같이 지역경제의 권역별로 분산되어 기능하는 산업혁신의 생태계를 벤치마킹하여 지역에 산재되어 있는 다수의 기술지원기관들을 종합적으로 관리하고 운영

할 수 있는 통합체계로 개편해야 한다.

넷째, 지역산업의 육성 및 지원정책을 기업지원이 아니라, 일자리중심으로 재편해야 한다. 지역산업정책의 목표를 지역산업의 생태계 육성 및 좋은 일자리의 창출로 전환해야 한다. 지역산업의 생태계를 제대로 조성하기 위해서는 연관 기업과 산업이 공통으로 활용할 수 있는 공유자산과 사회적 자본을 만들어야 한다. 지역산업정책은 다양한 지역산업 간의 연관관계를 강화하고 산업혁신을 위한 기업생태계를 정비해야 한다. 또한 지역에서 일자리창출형 지원사업을 적극적으로 추진해서 지역의 일자리 창출에 대한 기여도가 높은 기업들이 더 발전할 수 있도록 만들어야 한다. 이를 위해 지역산업 육성과 지역일자리 지원정책에서 지역의 주도성과 책임성을 더 강화시켜야 한다. 지자체가 개별 부처사업의 소극적 집행자에서 벗어나 지역 내 핵심사업의 선택과 집중, 연관사업의 연계와 융합, 중복사업의 조정과 정리 등을 추진할 수 있는 지방분권형 산업정책이 필요하다.

다섯째, 사회적 기업, 협동조합, 마을기업의 육성 등 비시장적 방법을 통한 일자리 창출에 보다 적극적으로 나서야 한다. 사회적 기업은 개인서비스 부문, 취약계층 일자리 제공 기업, 지역개발 관련 기업 등 다양한 부문에서 활동하고 있다. 이들은 지역적 수요가 있음에도 불구하고 지금까지 제공되지 못하고 있던 시민서비스를 공급하는 역할을 하고 있다. 이러한 사회적 기업을 성장시키기 위해 정부가 할 수 있는 일은 사회적 기업이 성장할 수 있는 조건과 환경을 만들어주는 일이다. 사회적 기업이 안착하는데 필요한 기본적인 법적 체계는 최근 몇 년 사이 상당히 도입되었지만, 여전히 많은 문제점을 가지고 있기 때문에 보다 체계적으로 현 만들어야 할 것이다. 이에 해당하는 분야로서 사회적 기업에게 시장을 만들어주는 공공구매제도의 활성화, 자금조달능력을 높여주는 사회적 금융기반으로서 모태펀드, 사회투자기금 등을 언급할 수 있다.

제3장 충남지역 노동시장의 구조와 고용의 실태

제3장에서는 충청남도 지역노동시장의 현황을 파악하고 고용실태를 분석하기 위해서 충청남도 지역의 인구 및 산업 현황, 그리고 고용특성을 파악하고자 한다. 이를 바탕으로 충청남도 시군별로 주요 산업별 종사자 규모와 구성, 근로조건 실태를 구체적으로 분석한다. 그리고 근무지에 기초한 시군별 고용형태 및 월평균임금, 그리고 주당노동시간 등 제반 근로조건에 대해 비교분석을 시도할 것이다. 이러한 과정에서 신동호 외(2011)에서 2010년 <지역별 고용조사> 자료를 이용하여 분석한 결과와 비교하여 지난 5년 동안 충남지역의 고용특성의 변화를 검토할 것이다. 그리고 이와 같은 충남 지역 15개 시군별 고용 및 일자리 특성에 대한 분석을 바탕으로 충청남도 내에서 노동시장 권역별 특성에 대한 유형화를 시도하고자 한다.

1. 충청남도의 노동시장 및 고용 특성

1) 인구 구성과 산업생산 현황

충남지역의 노동시장 및 고용 특성을 검토하기 위해 기본적으로 충청남도의 인구 현황을 살펴보도록 하자. 2000년 인구총조사에서 충청남도 인구는 약 177만여 명¹¹⁾에서, 2014년에는 206만여 명으로 지난 15년 동안 약 29만 6천여 명이 증가하였다. 한국의 광역 자치단체들 중에서 광역시 이외 지역의 인구가 대체로 감소한 것에 비해 충청남도는 지난 15년 동안 도내 인구가 꾸준히 증가해왔음을 확인할 수 있다. 이와 같은 인구증가 경향은 충청남도 지역의 역동성을 반영하고 있다고 할 수 있다.

11) 2010년 12월 27일에 공포된 '세종시 설치 등에 관한 특별법'에 따라 충청남도 연기군 전역, 공주시의 일부와 충청북도 청원군의 일부를 흡수하여 2012년 7월 17번째 광역자치단체로 출범하였다. 그래서 본 보고서의 15개 시군 지역별 통계 분석에 있어 연기군의 데이터는 제외하였다.

충청남도 내에서 15개 시군별로 인구 현황을 살펴보면 충청남도에서 가장 인구가 많은 행정 구역은 천안시이다. 천안시 인구는 2000년 41만 8천여 명으로 충남지역 인구의 23.7%를 차지하였는데, 2014년에는 59만 8천여 명으로 18만 1천여 명이 증가했을 뿐만 아니라, 충남 내에서 인구수의 비중도 29.0%로 더욱 높아져 인구 집중 경향도 나타나고 있다. 이와 같은 인구의 집중화를 통해 천안시는 충남지역의 중심도시로 성장하고 있음을 확인할 수 있다. 천안시의 인구집중 현상의 원인으로는 수도권에 인접해 있고, 동시에 교통요지로서 수도권 접근성이 매우 좋기 때문이라는 점을 지적할 수 있다. 다음으로 아산시가 인구수로는 충청남도에서 두 번째로 큰 도시이며, 아산시 역시 충남 내 인구비중이 2000년 10.2%에서 2014년 14.3%로 증가하고 있다. 아산시의 인구는 주로 제조업, 특히 자동차산업과 관련된 공장들이 밀집되면서 지역 내에서 빠르게 인구가 증가하고 있다고 해석할 수 있다. 한 편 천안시와 아산시는 인접한 두 도시로서 어느 정도 지역권역을 형성하고 있는데, 충청남도의 15개 시군 지역 중에서 두 도시의 인구수는 지난 15년 동안 약 29만 4천여명이 증가하여 충청남도의 전체 인구증가의 절대규모인 약 29만 6천여명의 대부분을 차지하고 있으며, 2014년 기준으로 두 도시가 충청남도 전체 인구의 43% 이상을 차지하고 있다. 이와 같은 결과는 지난 15년 동안 충청남도의 인구 증가는 사실상 두 도시가 견인을 해 왔다고 해도 과언이 아닐 정도라고 할 수 있다. 두 도시의 급격한 팽창의 원인은 수도권의 과밀해소 대책 및 수도권 신규 산업에 대한 규제 등의 영향으로 수도권에 인접하면서 교통이 편리한 두 지역에 여러 제조업 공장들의 신증설이 주로 이루어지면서 도시 기능도 확대되었기 때문이다.

두 도시를 제외하면 당진시(군)이 지난 15년 동안 인구가 약 4만 5천여명 증가하였으며, 서산시가 2만 4천여명 인구가 증가하여 그 다음 순위를 차지하였다. 당진시는 서해안 고속도로 개통 이후 수도권 접근성과 해안접경지역이라는 조건을 바탕으로 현대제철 등 철강 산업이 급성장하면서 인구 또한 빠르게 증가하였다. 서산시 역시 지역 내 석유화학단지의 성장과 함께 인구증가가 이루어졌다고 할 수 있다. 충청남도의 대표적인 두 도시인 천안시와 아산시, 그리고 당진시와 서산시는 주로 충남 북부 지역과 서해안 인접 지역에 해당되며, 이들 지역을 결합하면 충청남도 지역 내에서 주요한 ‘제조업 산업벨트’를 형성하고 있다¹²⁾.

그 외 충남의 다른 지역들은 지난 15년 동안 인구가 감소한 지역들이 다수를 차지한다. 특히

12) 한 편 주로 군사적 목적이 도시의 중요한 기능을 담당하고 있는 계룡시는 지난 15년 동안 약 1만 3천여명 증가했지만 지역 내 생산 및 고용에서 차지하는 비중은 낮고, 지역적 고용전략이나 대책을 수립하기에는 지역적 한계가 있다.

군 지역들의 경우 1,208명이 증가한 홍성군을 제외한 모든 군 지역에서 지난 15년 동안 인구수가 감소한 것으로 나타나고 있다. 이러한 점에서 충청남도 내에서도 경기도와 인접한 지역과 그 이외 지역 간에 ‘북부지역의 성장’과 ‘중남부 지역의 정체’라는 상이한 지역발전 단계를 경과하고 있다는 사실을 확인할 수 있다.

〈표 3-1〉 2000년 및 2014년 충청남도 지역의 시군별 인구 현황 및 증감 정도

충남인구	2000년		2014년		인구 증감 (2014-2000)
	인구수	충남내 비중	인구수	충남내 비중	
전 체	1,845,321	100.0%	2,062,273	100.0%	296,983
천안시	417,835	23.7%	598,346	29.0%	180,511
공주시	130,376	7.4%	113,621	5.5%	-16,755
보령시	109,535	6.2%	104,321	5.1%	-5,214
아산시	180,763	10.2%	293,954	14.3%	113,191
서산시	143,154	8.1%	167,611	8.1%	24,457
논산시	137,452	7.8%	124,784	6.1%	-12,668
계룡시	27,122	1.5%	40,552	2.0%	13,430
당진시(군)	117,652	6.7%	162,844	7.9%	45,192
금산군	57,929	3.3%	55,166	2.7%	-2,763
부여군	83,687	4.7%	71,754	3.5%	-11,933
서천군	66,929	3.8%	57,713	2.8%	-9,216
청양군	38,601	2.2%	32,248	1.6%	-6,353
홍성군	90,658	5.1%	91,866	4.5%	1,208
예산군	97,669	5.5%	84,919	4.1%	-12,750
태안군	65,928	3.7%	62,574	3.0%	-3,354

* 자료 : KOSIS, 국가통계포털, <인구센서스> 원자료 및 충청남도 <2015년 보고서>

다음으로 충청남도 지역의 산업특성을 확인하기 위해 앞서 지역별 생산활동 현황을 살펴보고도 록 하자. 이를 위해서 통계청에서 작성한 충청남도의 지역내총생산 현황¹³⁾을 살펴보고자 한

13) 지역내총생산 현황으로 파악할 수 있는 가장 최근의 자료가 2011년도였다. 따라서 세종시가 분리되기 이전 시기이므로 지역내총생산 현황에는 연기군을 포함시켰다. 아울러 지역내총생산 자료는 생산측면의 추계결과이므로 소비/분배 차원에서 소득이나 부의 척도로 직접적으로 해석하는 것에는 유념할 필요가 있다.

다. 지역내총생산(GRDP)이란 지역별 기초통계를 바탕으로 일정 기간 동안의 해당지역 총생산액을 추계하는 시도 단위 종합경제 지표로서 각 시도의 경제규모, 생산수준, 산업구조 등을 파악하여 지역경제의 분석 및 정책수립에 필요한 기초자료로 제공되고 있다. 지역내 총생산(시장가격)의 계산은 지역 내 총부가가치(기초가격)과 순생산물세를 합한 것이다.

2005년 기준년 가격으로 비교했을 때 2000년 충청남도의 지역총생산은 30조 9,632억원에서 2011년에는 79조 4,562억원으로 2000년 대비 약 256%가 증가하였다. 16개 시군구별로 구체적으로 살펴보면, 2000년 천안시의 지역내총생산액은 7조 3,278억원으로 23.7%를 차지하여 충청남도 내에서 가장 비중이 높았으며, 다음으로 아산시의 지역내총생산액 비중이 16.1%를 차지하였다. 2000년에는 인구가 가장 많은 천안시에서 총생산액이 가장 많았다는 점을 확인할 수 있다. 하지만 2011년에는 충청남도의 지역별 생산현황에서 변화가 나타나고 있다. 아산시의 지역내 총생산액이 25조 8,401억원으로 충남 총생산의 약 32.5%를 차지하면서 충청남도 내에서 생산액 비중이 가장 높게 나타나고 있다. 아산시의 경우 생산액이 무려 약 518% 증가하여, 16개 시군 중 1개 지역에서 약 1/3에 가까운 생산을 담당하고 있다. 아산시가 충청남도의 지난 10여 년 동안 생산액 증가 및 발전을 견인하고 있다고 해도 과언이 아니다. 천안시는 아산시에 이어 생산액 비중이 24.4%인데, 순위는 2위로 밀려났지만, 천안시의 절대적인 생산액 또한 크게 증가하였다. 충남 북부지역의 인접한 두 지역인 천안과 아산의 지역내총생산액의 합은 충남 전체의 55.5%에 달해 이 두 지역이 충남전체 생산액의 과반 이상을 차지하고 있다. 지난 2000년 대비 2011년의 증가율만을 살펴보면 아산시, 당진시, 천안시, 연기군, 서산시 등이 200%를 상회하고 있는 것으로 나타나고 있는데, 대부분 충청남도에서 수도권과 가까운 북부 권역이라는 공통점을 확인할 수 있다. 충청남도 남서쪽에 위치한 농업 및 어업 중심지역들의 경우에는 총생산액의 증가율이 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 충남지역 내 시군별로 살펴보면 지역내총생산액의 비중이 충남전체에 비해 10% 이상인 지역은 천안시, 아산시, 서산시 정도로 2010년을 기준으로 그 비중은 각각 24.1%, 31.4%, 10.9%에 달했다.

한편 2011년 충청남도에서 지역내총생산액의 성장이 2% 미만의 미미한 비중을 보이는 지역은 금산군(1.8%), 부여군(1.7%), 서천군(1.7%), 청양군(0.8%) 등 군지역과 계룡시(0.5%) 등으로 나타났다. 지역내총생산에서 총생산액 산정이 사업체주소지 별로 귀속되다보니, 아산, 천안, 서산, 당진 등 대규모 생산단지나 공장이 입주하고 있는 지역들의 지역내총생산액이 상대적으로 크게 나타나고 있다. 특히 계룡시의 경우에는 지역 내에서 위치하고 있는 군사시설의 중요성

이 높은 편인데 이로 인해 지역 내에서 생산액은 매우 낮게 나타나고 있다.

충청남도의 인구분포 현황과 16개 시군구별 지역내총생산액 비중을 고려하면 북부지역의 천안, 아산, 서산, 당진 등이 충남 지역 생산활동에 있어 중심이면서 동시에 인구가 밀집한 지역임을 확인할 수 있다. 그리고 중남부와 서해안 지역은 상대적으로 생산액이 적고, 인구가 적으며, 지난 10여 년 동안 그다지 성장하지 못하거나 오히려 인구가 감소하고 있다는 점을 확인할 수 있다. 즉 충청남도는 지역별로 인구 및 산업의 성장에서 있어서 큰 차이가 있음을 확인할 수 있다.

〈표 3-2〉 충청남도 지역내총생산액 비교(2000년과 2011년)

	2000년		2011년		증가율
	생산액	충남 내	생산액	충남 내	
충남 전체	30,963,282	100.0%	79,456,262	100.0%	256.6%
천안시	7,325,799	23.7%	19,408,679	24.4%	264.9%
공주시	1,642,816	5.3%	2,499,062	3.1%	152.1%
보령시	1,565,057	5.1%	2,438,812	3.1%	155.8%
아산시	4,986,133	16.1%	25,840,051	32.5%	518.2%
서산시	3,598,801	11.6%	7,535,151	9.5%	209.4%
논산시	1,659,156	5.4%	2,386,321	3.0%	143.8%
계룡시	215,218	0.7%	404,618	0.5%	188.0%
금산군	810,829	2.6%	1,414,268	1.8%	174.4%
연기군	1,247,788	4.0%	2,614,838	3.3%	209.6%
부여군	1,116,365	3.6%	1,363,884	1.7%	122.2%
서천군	1,130,464	3.7%	1,319,044	1.7%	116.7%
청양군	591,157	1.9%	610,532	0.8%	103.3%
홍성군	1,153,867	3.7%	1,576,409	2.0%	136.6%
예산군	963,348	3.1%	1,538,386	1.9%	159.7%
태안군	972,118	3.1%	1,589,635	2.0%	163.5%
당진군	1,984,366	6.4%	6,916,572	8.7%	348.6%

* 출처 : KOSIS, 지역별총생산(충남). 2011년까지는 연기군을 그대로 포함하여 계산.

** 단위 : 백만원(2005년 기준년가액).

2) 노동시장의 구조변화와 지역별 특성

다음으로 충청남도 지역의 경제활동인구의 기본적인 특성을 살펴보도록 하자. 경제활동인구의 기본적인 특성은 통계청에서 매년 조사를 진행하고 있는 <지역별 고용조사> 자료를 활용하여 충남 및 15개 시군 지역별로 구분하여 분석을 진행하고자 한다.

먼저 충청남도의 15세 이상 인구¹⁴⁾는 2010년 155만여 명에서 2015년에는 176만 여명으로 증가하였다. 이 중 경제활동인구는 2010년 97만여 명에서, 2015년 114만여 명으로 약 17만명 증가했으며, 이 중 취업자는 2010년 94만 5천여 명에서 2015년 111만여 명으로 약 16만 여명이 증가하였다. 동시에 비경제활동인구도 2010년 58만 1천여 명에서 2015년 62만 2천여 명으로 4만 1천여 명이 증가한 것으로 나타나고 있다. 전체적으로 지난 5년 동안 충남 지역의 고용 추이를 정리하면 취업자수는 증가하고, 실업자수는 다소 감소하고 있다고 할 수 있다. 이는 비단 충남 지역만의 특성이 아니라, 2009년 글로벌 금융위기 이후 고용상황이 개선되면서 한국사회에서 전반적으로 나타나고 있는 현상이기도 하다.

14) 여기서 15세 이상 인구, 경제활동인구 및 비경제활동인구는 행정적으로 등록된 공식인구수가 아니라 <지역별 고용조사>에서 표본조사를 통해 추정한 수치로서 공식 통계의 인구수와는 차이가 날 수 있다.

〈표 3-3〉 충남지역 2010년과 2015년 경제활동인구 현황

	2010년					2015년(상반기)				
	15세이상 인구(천명)					15세이상 인구(천명)				
		경제활동인구			비 경 활 인구		경제활동인구			비 경 활 인구
		취업 자	실업 자				취업 자	실업 자		
천안시	419.7	255.5	245.7	9.9	164.1	520.8	324.1	313.2	11.0	196.7
공주시	102.7	61.5	60.2	1.4	41.2	99.1	61.3	60.4	0.9	37.8
보령시	84.1	52.1	51.3	0.8	32.1	87.4	58.4	56.5	1.9	29.0
아산시	199.2	123.7	119.5	4.2	75.5	246.1	158.2	155.4	2.8	87.9
서산시	124.0	82.0	79.6	2.3	42.0	139.5	88.4	86.8	1.6	51.1
논산시	103.9	63.0	62.1	0.9	40.9	107.4	68.8	68.2	0.6	38.7
계룡시	29.0	15.3	14.8	0.6	13.7	28.5	14.5	14.3	0.2	14.0
당진시	113.8	74.8	73.3	1.6	38.9	137.3	95.9	93.3	2.6	41.4
금산군	45.8	31.0	30.5	0.5	14.7	47.7	31.7	31.3	0.4	16.0
부여군	61.2	38.7	37.5	1.2	22.5	61.0	38.9	38.1	0.8	22.1
서천군	49.0	31.2	30.7	0.5	17.8	49.3	33.7	33.0	0.8	15.6
청양군	26.7	18.3	18.1	0.2	8.4	28.2	20.6	20.3	0.3	7.6
홍성군	70.2	43.3	42.0	1.3	26.9	78.2	52.9	52.1	0.8	25.3
예산군	70.2	43.3	42.2	1.1	26.9	71.5	47.0	46.1	1.0	24.5
태안군	53.6	38.6	37.8	0.9	15.0	55.7	41.4	41.0	0.5	14.3
충남 합계	1553.1	972.3	945.3	27.4	580.6	1757.7	1135.8	1110.0	26.2	622.0

* 출처 : 통계청, 지역별 고용조사.

** 단위 : 천명.

다음으로 대표적인 고용지표인 경제활동참가율(경활율), 고용률, 실업률을 분석하고자 한다. 우선 전반적인 추세를 요약해 보면, 경활율과 고용율은 대체로 농어촌 지역들이 상대적으로 높게 나타나고 있으며, 수도권에 인접한 공업지역 및 상업지역이 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 지역별로 구체적으로 살펴보면 청양군과 태안군은 경활율이 70%를 상회하고 있는 것으로 나타나고, 홍성군, 예산군과 당진시는 2010년 대비 경활율과 고용율이 상대적으로 높게 증

가하였다. 천안시, 공주시, 아산시 등은 상대적으로 경찰률과 고용률이 낮게 나타나고 있으며, 계룡시는 2015년 고용률이 50.3%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 실업률은 전반적으로 낮은 편인데, 2015년 천안시와 보령시의 실업률이 각각 3.4%, 3.2%로 상대적으로 높게 나타나고 있으며, 논산시, 연기군은 1% 미만으로 매우 낮게 나타나고 있다.

〈표 3-4〉 충남 시군별 2010년과 2015년 경찰률, 고용률, 실업률

	2010년			2015년			증감		
	경찰률	고용률	실업률	경찰률	고용률	실업률	경찰률	고용률	실업률
천안시	60.9	58.5	3.9	62.2	60.1	3.4	1.3	1.6	-0.5
공주시	59.9	58.6	2.2	61.9	60.9	1.5	2.0	2.3	-0.7
보령시	61.9	60.9	1.5	66.8	64.7	3.2	4.9	3.8	1.7
아산시	62.1	60.0	3.4	64.3	63.2	1.8	2.2	3.2	-1.6
서산시	66.1	64.2	2.9	63.4	62.2	1.8	-2.7	-2.0	-1.1
논산시	60.6	59.7	1.4	64.0	63.5	0.9	3.4	3.8	-0.5
계룡시	52.8	50.9	3.6	51.0	50.3	1.3	-1.8	-0.6	-2.3
당진시	65.8	64.4	2.1	69.8	68.0	2.7	4.0	3.6	0.6
금산군	67.8	66.6	1.7	66.5	65.8	1.1	-1.3	-0.8	-0.6
부여군	63.2	61.3	3.1	63.8	62.4	2.1	0.6	1.1	-1.0
서천군	63.7	62.7	1.5	68.4	66.9	2.2	4.7	4.2	0.7
청양군	68.6	67.9	1.0	73.0	72.0	1.4	4.4	4.1	0.4
홍성군	61.7	59.9	2.9	67.6	66.6	1.6	5.9	6.7	-1.3
예산군	61.7	60.1	2.6	65.8	64.4	2.0	4.1	4.3	-0.6
태안군	72.1	70.5	2.2	74.4	73.6	1.1	2.3	3.1	-1.1

* 출처 : 통계청, 지역별고용조사. 원자료.

태안군과 청양군의 고용률이 타 지역에 비해 높은 이유는 농업인구의 비중이 높기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 농업인구가 많은 지역은 고령화되어 있을 가능성이 높고 타 지역에 비해 고용률은 높으나 소득수준은 낮을 가능성이 높다. 반면 인구가 밀집되어 있는 천안시와 아산시 등은 서비스업과 제조업 비중이 높은 지역적 특성이 반영되었다고 해석할 수 있으며,

충남지역에 고용률이 가장 낮은 계룡시¹⁵⁾의 경우에는 군사적 기능 수행이라는 지역적 특성으로 인해 공공서비스 및 음식숙박업 등이 상대적으로 활발한 서비스산업 지역이라는 특성이 반영된 결과이다.

다음으로 2015년 충청남도 취업자들의 특성을 자세히 살펴보면, 충청남도의 전체 취업자수는 약 111만여 명이며, 이 중 천안시가 31만 3천여 명, 아산시가 15만 5천여 명으로 가장 많았다. 반면 금산군, 부여군, 서천군, 태안군, 예산군 등은 취업자수가 5만 명 이하로 산업생산 활동이 활발하지 않을 것으로 예상할 수 있다.

취업자들의 성별 분포 현황을 살펴보면, 충남 전체적으로는 취업자 중에서 남성과 여성의 비율은 약 6:4로 남성의 비율이 상대적으로 높으며, 15개 시군 지역 모두 남성의 취업자 비중이 높게 나타나고 있었다. 이는 상대적으로 여성의 경우 비경제활동인구가 많은 현상을 반영하는 자연스러운 결과라고 할 수 있다. 하지만 지역별로는 취업자 중에서 여성의 비율이 평균치인 40%보다 낮은 지역을 살펴보면, 천안시(38.5%), 아산시(37.2%), 서산시(38.9%), 당진시(36.3%) 등 충청남도 내에서 대표적인 산업화된 지역들이다. 이들 지역에서 여성 취업자 비중이 상대적으로 낮게 나타나는 이유는 간단하다. 이는 공장 등에서 일하는 남성 취업자가 상대적으로 많기 때문이라고 해석할 수 있으며, 농촌 지역의 경우 여성 취업자 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있는데, 이는 중고령 여성 취업자 상당수가 농업 부문에서 일하고 있기 때문에 상대적 비중이 높게 나타나고 있기 때문인 것으로 추정할 수 있다.

15) 계룡시의 경우에는 다른 지역과 고용관련 지표들이 두드러지게 차이가 나는 경우들이 많아서 이후 별도로 언급하지 않을 것이다.

〈표 3-5〉 2015년 충청남도 시군별-성별 취업자 현황

지역	취업자수	성별	
		남자	여자
천안시	313,175	61.5%	38.5%
공주시	60,373	57.2%	42.8%
보령시	56,541	59.4%	40.6%
아산시	155,401	62.8%	37.2%
서산시	86,751	61.1%	38.9%
논산시	68,160	57.0%	43.0%
계룡시	14,319	52.3%	47.7%
당진시	93,310	63.7%	36.3%
금산군	31,345	55.4%	44.6%
부여군	38,078	57.7%	42.3%
서천군	32,960	54.1%	45.9%
청양군	20,280	53.5%	46.5%
홍성군	52,064	54.8%	45.2%
예산군	46,077	55.8%	44.2%
태안군	40,962	54.6%	45.4%
충남 전체	1,109,796	59.6%	40.4%

* 출처 : 통계청, 지역별고용조사. 원자료.

다음으로 시군별로 연령별 취업자 분포를 위의 성별 분포와 연계하여 살펴보도록 하자. 연령별 취업자 비율에서도 성별과 유사하게 지역별 차이점들을 확인할 수 있다. 우선 충남 전체적으로는 40대가 23.3%로 가장 비중이 높게 나타나고 있으며, 20대 이하는 13.6%로 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 이는 40대가 산업활동에 주로 종사하고 있다는 사실을 반영하는 것이며, 이와 달리 20대 이하 청년들의 경우 제조업 등 산업일자리를 찾지 못하고 있기 때문에, 산업부문에서 상대적으로 높은 실업률을 보이고 있다.

20대 이하 취업자 비중이 가장 높은 지역은 천안시였으며, 30대의 취업자 비중이 가장 높은 지역은 아산시로 두 도시는 취업자수가 가장 많을 뿐 아니라, 취업자 중에서 젊은 취업자의 비중이 상대적으로 가장 높다는 점도 확인할 수 있다. 반면 서천군, 청양군은 60대 이상의 비

중이 40%를 넘어서 취업자의 고령화가 심각한 수준이라는 사실을 보여주며, 농업이 중심인 것으로 짐작되는 나머지 군 지역들에서도 60대 이상 및 50대의 취업자 비중이 매우 높게 나타나고 있다. 이는 농촌 지역의 경우 50대 이상의 노동력이 과반 이상을 차지하고 있으며, 성별을 동시에 반영하면 고령의 여성 취업자들이 다수일 것으로 추정된다.

〈표 3-6〉 2015년 충청남도 시군별-연령별 취업자 현황

지역	취업자수	연령별				
		20대 이하	30대	40대	50대	60대 이상
천안시	313,175	18.9%	24.8%	26.1%	20.4%	9.8%
공주시	60,373	10.9%	15.5%	22.8%	24.9%	26.0%
보령시	56,541	9.1%	15.6%	21.5%	25.1%	28.7%
아산시	155,401	17.1%	27.5%	24.6%	18.5%	12.3%
서산시	86,751	11.1%	19.4%	24.1%	22.7%	22.8%
논산시	68,160	12.0%	14.4%	21.2%	24.3%	28.1%
계룡시	14,319	12.6%	19.6%	30.8%	23.1%	13.9%
당진시	93,310	14.5%	19.5%	22.5%	20.7%	22.8%
금산군	31,345	7.4%	11.2%	19.0%	25.2%	37.1%
부여군	38,078	8.1%	10.8%	18.3%	27.9%	34.9%
서천군	32,960	6.9%	10.8%	17.7%	22.7%	41.9%
청양군	20,280	8.1%	9.7%	14.6%	23.9%	43.7%
홍성군	52,064	10.6%	14.4%	21.0%	23.4%	30.5%
예산군	46,077	8.5%	12.7%	19.9%	25.1%	33.9%
태안군	40,962	8.2%	12.5%	17.2%	24.0%	38.1%
충남 전체	1,109,796	13.6%	20.0%	23.3%	21.9%	21.1%

* 출처 : 통계청, 지역별고용조사. 원자료.

학력별 분포에서도 앞서 확인한 바와 비슷한 양상을 확인할 수 있다. 고령의 취업자가 상대적으로 다수를 차지하는 농촌 지역의 경우 중졸이하의 비율이 50%에 육박할 정도로 큰 비중을 차지하고 있으며, 천안시, 아산시, 연기군 지역 등은 전문대졸 이상의 비율이 40%를 상회하여 상대적으로 젊은 고학력 취업자들이 다수라는 사실을 확인할 수 있다.

〈표 3-7〉 2015년 충청남도 시군별-학력별 취업자 현황

지역	취업자수	학력별		
		중졸이하	고졸	전문대이상
천안시	313,175	12.0%	45.1%	42.9%
공주시	60,373	33.5%	36.4%	30.1%
보령시	56,541	39.6%	33.3%	27.1%
아산시	155,401	17.0%	41.5%	41.5%
서산시	86,751	29.1%	37.0%	33.9%
논산시	68,160	38.6%	36.6%	24.8%
계룡시	14,319	12.6%	32.9%	54.4%
당진시	93,310	29.2%	37.8%	33.0%
금산군	31,345	44.7%	36.7%	18.6%
부여군	38,078	48.3%	28.8%	22.9%
서천군	32,960	48.7%	30.7%	20.6%
청양군	20,280	56.8%	25.3%	17.9%
홍성군	52,064	38.9%	32.9%	28.2%
예산군	46,077	41.3%	34.6%	24.1%
태안군	40,962	49.4%	28.8%	21.8%
충남 전체	1,109,796	27.3%	38.5%	34.2%

* 출처 : 통계청, 지역별고용조사. 원자료.

종사상 지위별 취업자의 분포를 살펴보면, 우선 임금근로자 중에서 상용직의 비율은 천안시, 아산시, 서산시, 당진시 등에서 상대적으로 높게 나타나고 있다. 이들 지역은 충남북부 산업벨트를 형성하고 있는 주요 도시들이라는 공통점을 가지고 있다. 그리고 이들 지역은 취업자 중에서 자영업자의 비율은 상대적으로 매우 낮다. 비임금근로자에 속하는 자영업자와 무급가족 종사자의 비율이 상대적으로 높은 지역들을 확인할 수 있다. 금산군, 청양군, 태안군 등 농업지역들은 자영업자의 비율은 30%대 중반 이상이며, 무급가족 종사자의 비율도 20%를 상회하고 있다는 사실을 확인할 수 있다. 농촌지역의 경우 가족 모두가 함께 농사를 지으며, 별도 임금이나 소득을 받지 않으며 가족단위로 농업을 하는 경우들이 여전히 상당한 비중을 차지한다는 것을 확인할 수 있다.

〈표 3-8〉 2015년 충청남도 시군별-종사상지위별 취업자 현황

지역	취업자수	종사상지위별					
		임금 근로			비임금 근로		
		상용직	임시직	일용직	고용주	자영업자	무급가족종사자
천안시	313,175	56.3%	13.0%	5.8%	7.3%	13.0%	4.6%
공주시	60,373	36.6%	15.0%	4.4%	4.7%	27.3%	12.0%
보령시	56,541	37.0%	10.1%	5.0%	9.4%	25.4%	13.1%
아산시	155,401	59.4%	10.5%	4.8%	4.8%	14.5%	6.1%
서산시	86,751	45.6%	11.7%	4.2%	4.1%	23.9%	10.4%
논산시	68,160	35.8%	11.1%	7.3%	6.9%	25.9%	13.0%
계룡시	14,319	53.1%	19.6%	2.4%	6.4%	12.5%	6.0%
당진시	93,310	47.5%	10.6%	4.8%	3.0%	24.0%	10.1%
금산군	31,345	25.4%	7.4%	4.8%	4.4%	37.2%	20.9%
부여군	38,078	27.9%	8.9%	5.4%	3.6%	34.6%	19.7%
서천군	32,960	34.8%	7.4%	2.2%	7.7%	32.3%	15.6%
청양군	20,280	25.7%	8.0%	4.2%	2.5%	38.6%	21.1%
홍성군	52,064	34.1%	9.1%	5.4%	2.7%	34.2%	14.6%
예산군	46,077	31.4%	7.5%	5.2%	4.7%	34.1%	17.1%
태안군	40,962	24.5%	9.2%	4.0%	3.8%	38.6%	19.8%
충남 전체	1,109,796	45.9%	11.2%	5.0%	5.5%	22.2%	10.2%

* 출처 : 통계청, 지역별고용조사. 원자료.

2015년 기준으로 충남지역 취업자들의 업종별 분포를 확인한 결과, 충남 전체 취업자 중에서 건설업을 포함한 민간서비스업의 비율이 43.6%로 가장 높게 나타나고 있다. 그러나 서비스업을 제외하면 농림어업 종사자의 비중은 평균 20.5%, 제조업 종사자의 비중은 평균 20.8%로 비슷한 수치를 보이고 있다. 이러한 결과를 바탕으로 취업자 수를 기준으로 볼 때 농림어업과 제조업에서 일하는 취업자의 수가 거의 비슷하기 때문에 충남지역 전체로 보면 농림어업과 제조업이 산업생산측면에서 비슷한 위상을 가지고 있다는 것을 확인할 수 있다.

청양군, 부여군, 서천군, 청양군 등의 지역에서 농림어업 취업자의 비중이 상대적으로 높은데, 이들 지역은 저학력-고령 취업자가 많고 상대적으로 여성 취업자의 비율도 높은 지역임을

앞에서 확인하였다. 아산시 는 제조업 취업자의 비중이 33.9%로 취업자 3명 중 1명이 제조업 사업장에서 일을 하고 있음을 확인할 수 있다. 다음으로 천안시(29.1%), 연기군(22.4%), 당진시(21.2%)가 상대적으로 제조업 취업자의 비중이 높게 나타나고 있다. 서산시와 당진시, 연기군의 경우에 농림어업과 제조업의 비중이 비슷한 도농복합지역이라고 할 수 있을 것이다. 공공 서비스업 취업자의 비중은 군사시설이 위치한 계룡시가 35.8%로 가장 높았으며, 행정의 중심인 공주시도 19.4%로 상대적으로 비중이 높게 나타나고 있었다. 민간서비스업의 경우에는 천안시와 계룡시, 보령시 등에서 상대적으로 높은데, 이들 지역의 경우 제조업 또는 공공서비스업은 물론, 민간서비스업도 함께 활성화된 것으로 추정할 수 있다.

아울러 충남지역의 지리적 위치를 기준으로 동북, 서북, 동남, 서남 등 4개 권역으로 나누면, 동북지역에 제조업 종사자가 집중되어 있음을 알 수 있다. 이는 동북지역이 서울, 대전 등의 광역도시와 지리적으로 가깝고 교통이 편리하기 때문이라고 해석할 수 있다.

〈표 3-9〉 2015년 충청남도 시군별-업종별 취업자 현황

지역	취업자수	업종별			
		농림어업	제조업	공공서비스업	건설민간서비스업
천안시	313,175	4.4%	29.1%	14.7%	51.8%
공주시	60,373	25.3%	12.8%	19.4%	42.5%
보령시	56,541	27.2%	9.8%	16.4%	46.7%
아산시	155,401	8.9%	33.9%	14.7%	42.5%
서산시	86,751	23.0%	17.8%	14.1%	45.1%
논산시	68,160	32.1%	14.3%	15.9%	37.8%
계룡시	14,319	5.9%	9.4%	35.8%	48.9%
당진시	93,310	22.4%	21.2%	12.9%	43.5%
금산군	31,345	45.0%	11.9%	10.4%	32.7%
부여군	38,078	45.9%	8.6%	14.4%	31.1%
서천군	32,960	41.8%	11.8%	16.3%	30.2%
청양군	20,280	51.3%	8.6%	14.1%	26.1%
홍성군	52,064	35.1%	11.9%	16.8%	36.3%
예산군	46,077	37.1%	13.9%	13.5%	35.6%
태안군	40,962	42.3%	3.0%	13.4%	41.3%
충남 전체	1,109,796	20.5%	20.8%	15.1%	43.6%

* 출처 : 통계청, 지역별고용조사. 원자료.

취업자들의 직업별 비중을 살펴본 결과, 천안시와 계룡시는 전문관리직과 사무서비스직의 비중이 상대적으로 매우 높게 나타나고 있다. 농림어업직은 앞서 업종에서도 확인한 바 있는 농림어업 지역에서 40% 이상의 높은 비중을 보이고 있으며, 생산기능직의 비중은 제조업 중심지역인 아산시와 당진시에서 30%가 넘어서고 있는 것으로 나타나고 있다. 아산시와 당진시, 천안시 등 제조업 비중이 높은 도시들 사이에서도 일정 정도 차이를 보이고 있다. 즉 아산시와 당진시의 제조업 종사자들은 엔지니어나 기계조작 종사자의 비중이 상대적으로 높고, 천안시는 제조업이지만 사무직의 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있으며, 제조업 사업장과 함께 일반회사들도 상당수를 차지하고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 3-10〉 2015년 충청남도 시군별-직업별 취업자 현황

지역	취업자수	직업별				
		전문관리직	사무서비스	농림어업직	생산기능직	단순노무직
천안시	313,175	17.2%	40.0%	4.2%	27.6%	11.1%
공주시	60,373	13.6%	33.5%	24.3%	17.7%	11.0%
보령시	56,541	13.7%	31.1%	26.2%	14.6%	14.3%
아산시	155,401	16.8%	31.6%	8.9%	32.2%	10.5%
서산시	86,751	13.1%	29.4%	22.0%	26.2%	9.4%
논산시	68,160	9.3%	29.0%	29.2%	17.9%	14.6%
계룡시	14,319	24.1%	44.2%	6.4%	13.6%	11.7%
당진시	93,310	12.5%	25.7%	21.7%	30.0%	10.2%
금산군	31,345	7.1%	24.6%	42.3%	15.3%	10.7%
부여군	38,078	10.5%	21.6%	42.4%	12.2%	13.4%
서천군	32,960	9.6%	25.2%	40.0%	13.7%	11.5%
청양군	20,280	7.0%	21.1%	49.5%	12.3%	10.1%
홍성군	52,064	10.6%	26.0%	33.7%	19.8%	10.1%
예산군	46,077	10.1%	26.9%	34.7%	17.9%	10.4%
태안군	40,962	8.3%	27.8%	41.6%	12.3%	10.0%
충남 전체	1,109,796	13.8%	31.9%	19.6%	23.4%	11.3%

* 출처 : 통계청, 지역별고용조사. 원자료.

다음으로 <지역별 고용조사>의 분석을 통해 취업자들의 거주지역과 사업장 소재지를 함께 확인하였다. 이를 통해 거주지역과 사업체 소재지의 행정구역이 동일한 취업자들, 즉 같은 지역 내에서 출퇴근을 하는 취업자의 비중을 확인하였다. 2010년에는 약 90.8%의 취업자가 동일 지역에서 출퇴근을 한다고 응답했으나, 2015년도에는 87.3%의 취업자가 다른 행정구역으로 출퇴근을 한다고 응답하여 타 지역으로 출퇴근 하는 취업자들의 비율이 상대적으로 높아지고 있음을 확인할 수 있다.

이 항목에서도 제조업과 민간서비스업 중심인 천안시와 아산시가 상대적으로 동일 지역 출퇴근한다는 취업자의 비중이 상대적으로 낮게 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 그리고 당진시와 서산시의 경우 도농복합지역의 성격이 강했는데, 두 지역 모두 동일 지역 내에서 출퇴근

을 한다는 응답이 상대적으로 높았다. 그리고 농어촌 지역의 취업자들은 90%이상, 최고 97% 까지 거주지와 동일한 지역 내에서 일을 하고 있다고 응답하였다. 농촌 지역 취업자들은 거주지 인근에서 농업 또는 축산업, 어업을 하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 3-11〉 거주지역과 사업체소재지의 행정구역이 동일한 취업자 비율

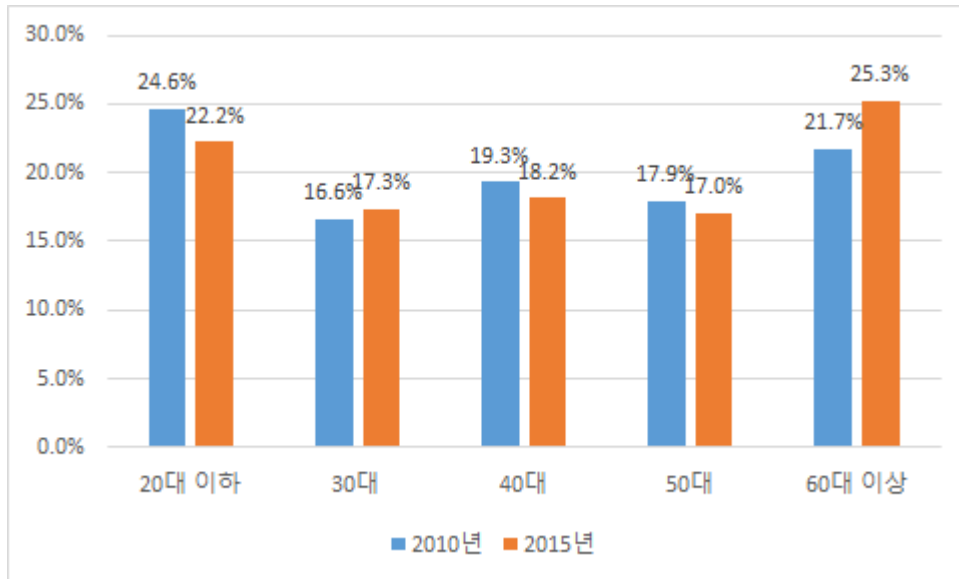
지역	2010년	2015년	증감율
충남 전체	90.8%	87.3%	-3.5%
천안시	85.3%	81.0%	-4.3%
공주시	90.9%	87.6%	-3.3%
보령시	97.5%	95.9%	-1.6%
아산시	85.9%	77.3%	-8.7%
서산시	96.6%	95.6%	-1.0%
논산시	92.8%	91.2%	-1.6%
계룡시	52.7%	56.9%	4.2%
당진시	98.2%	97.2%	-1.0%
금산군	95.7%	94.3%	-1.5%
부여군	95.7%	94.3%	-1.5%
서천군	96.7%	97.8%	1.0%
청양군	96.7%	95.9%	-0.7%
홍성군	95.2%	94.8%	-0.5%
예산군	93.1%	93.2%	0.1%
태안군	97.4%	97.8%	0.4%

* 출처 : 통계청, 지역별고용조사. 원자료.

향후 취업자들의 처우개선 및 지역 내 고용률 수준을 높이기 위해서는 연령대별 취업자들의 특성을 살펴볼 필요가 있다. 이러한 목적으로 충청남도 취업자들의 연령대별 현황의 변화를 2010년과 비교하여 간략하게 검토하고자 한다. 이와 같은 충남 취업자의 연령대별 노동시장 특성에 대한 검토를 통해서 신동호 외(2011)에서 검토한 2010년 청년층 노동시장 동향과 함께 비교하면서 향후 충남지역 고용과 관련한 대책 마련에서 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

먼저 충남지역의 연령대별 생산가능 인구 비중의 추이를 살펴보면 충남 지역에서 20대 이하 생산가능인구의 비중은 2010년 24.6%에서 2015년에는 22.2%로 약 2.4% 감소한 것으로 나타나고 있다. 반면 충남 지역 생산가능한 인구 중 60대 이상의 비중은 2010년 대비 2015년에 약

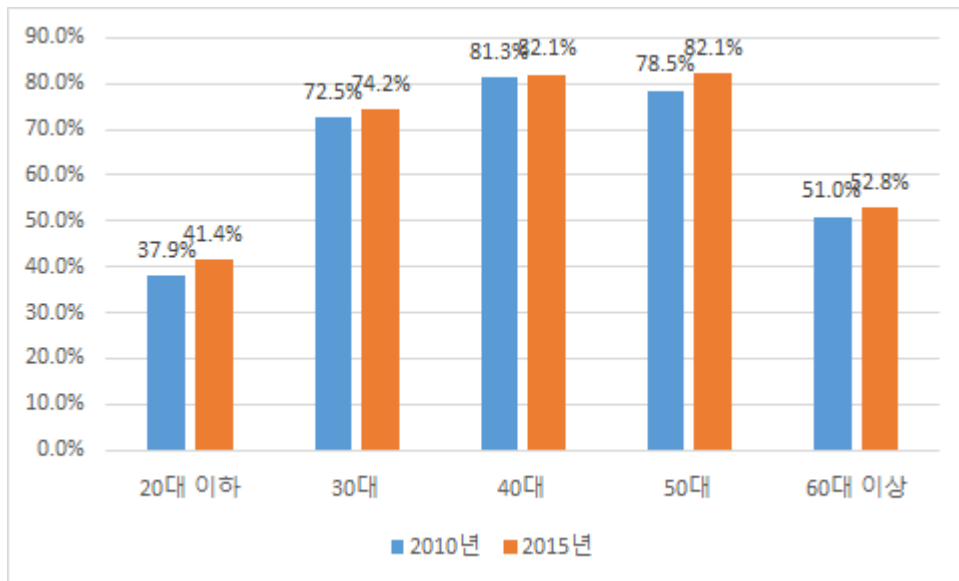
3.6% 더 높아지고 있다. 이와 같은 결과는 전반적으로 한국 사회의 고령화 추세를 반영한다고 할 수 있겠지만, 충남 지역에 29세 이하 청년들의 비중 자체가 절대적으로 줄어들고 있으며, 이는 향후 지역의 성장 가능성을 차단할 수 있다는 점에서 향후 청년층 확대를 위한 대책이 필요하다고 할 수 있다.



〈그림 3-1〉 충청남도 연령대별 생산가능인구의 비중 추이(2010/2015)

* 출처 : 통계청, 지역별고용조사, 원자료.

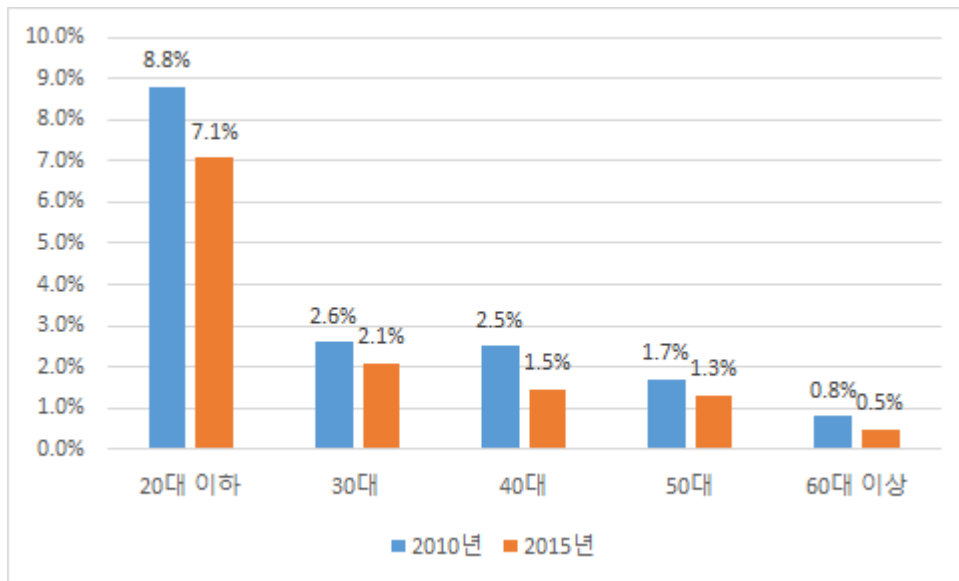
다음으로 충청남도의 연령대별 경제활동 참가율 추이를 확인한 결과, 2010년도와 비교했을 때 전 연령대에서 경제활동 참가율은 높아졌음을 확인할 수 있다. 20대 이하의 경우 전 연령대에서 경제활동 참가율이 가장 낮게 나타나고 있다. 청년들의 경제활동 참가율은 2010년 37.9%에서 2015년 41.4%로 다소 높아지기는 했으나 여전히 매우 낮은 수준이다. 한편 충남지역의 연령대별 경제활동 참가율에서는 40대와 50대가 가장 높은 비중을 차지하고 있는데, 특히 증가율에서는 50대가 가장 높게 나타나고 있어서 평균수명의 연장과 함께 50대 이상 인구의 경제활동 참가율이 높아지고 있음을 확인할 수 있다.



〈그림 3-2〉 충청남도 연령대별 경제활동 참가율 변화 추이(2010/2015)

* 출처 : 통계청, 지역별고용조사. 원자료.

2010년과 2015년 충남지역 연령대별 실업률 추이를 확인한 결과, 경제활동 참가율과는 반대로 전 연령대에서 실업률은 감소하고 있는 것으로 나타나고 있다. 20대 이하 청년층의 실업률은 2010년 8.8%에서 2015년에는 7.1%로 크게 감소한 것으로 나타나고 있다. 경제활동 참가율의 증가와 실업률 감소는 긍정적인 신호라고 할 수 있다.



〈그림 3-3〉 충청남도 연령대별 실업률 변화 추이(2010/2015)

* 출처 : 통계청, 지역별고용조사. 원자료.

3) 충남지역 취약계층의 고용특성 : 청년 및 여성

일반적으로 청년과 여성은 고용 취약계층으로 분류한다. 이는 비단 한국 뿐 아니라, 전 세계적으로 나타나고 있는 일반적인 현상이기도 하다. 이러한 점에서 고용 취약계층이라고 할 수 있는 충남지역의 청년 및 여성의 고용추이를 검토하고자 한다.

먼저 2015년 충남지역 청년 취업자들의 특성을 살펴보도록 하자. 29세 이하 청년 취업자들의 성별 분포는 남성이 53.1%, 여성이 46.9%로 앞서 충남 지역의 성별 취업자 비율인 60%와 40%와 비교했을 때 여성의 취업자 비율이 상대적으로 높다는 사실을 확인할 수 있다. 학력 수준별로 살펴보면 중졸 이하는 2.7%에 불과하고, 고졸 이상이 약 97%이며, 이 중 전문대졸업 이상이 절반을 상회하여 청년 취업자들의 학력수준은 매우 높다는 사실을 확인할 수 있다. 종사상 지위를 살펴본 결과, 상용직이 64.4%로 가장 높았으며, 고용주나 자영업자는 매우 낮은 비율을 보이고 있다. 농림어업이 대부분인 무급가족 종사자 역시 그 비중이 낮게 나타나고 있다. 이와 같은 취업자의 종사상 지위를 통해 나타나는 특성은 업종 분포에서도 어느 정도 반영

되고 있다. 충남의 청년 취업자 중에서 농림어업 종사자는 2.2%에 불과하며, 제조업 취업자가 30.2%로 상대적으로 높게 나타나고 있다. 직종에서는 제조업 비중이 높았지만 생산기능직보다는 사무서비스직 비중이 높게 나타나고 있는데, 이는 고학력의 영향이 있는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 3-12〉 2015년 충청남도 청년 취업자 현황

		취업자수	비중(%)			취업자수	비중(%)
성별	남자	86,270	53.1	업종	농림어업	3,640	2.2
	여자	76,252	46.9		제조업	49,145	30.2
학력	중졸이하	4,425	2.7		공공서비스업	33,360	20.5
	고졸	74,135	45.6		건설민간서비스	76,376	47.0
	전문대이상	83,961	51.7	직종	전문관리직	36,066	22.2
종사 상지 위	상용직	104,626	64.4		사무서비스	70,429	43.3
	임시직	33,573	20.7		농림어업직	3,121	1.9
	일용직	10,741	6.6		생산기능직	41,213	25.4
	고용주	1,060	0.7		단순노무직	11,692	7.2
	자영업자	7,038	4.3		합계	162,521	100
	무급가족	5,483	3.4				

* 출처 : 통계청, 지역별고용조사. 원자료.

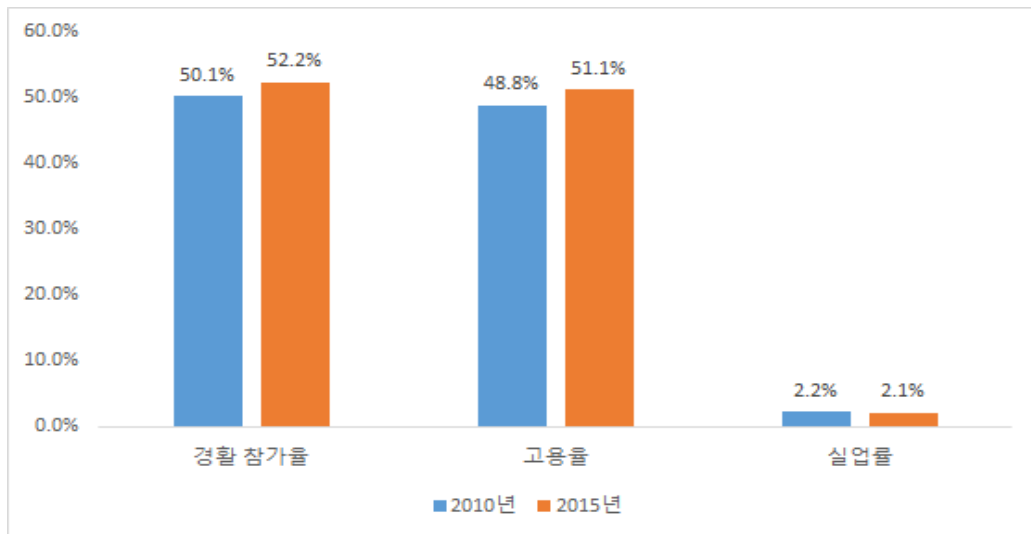
다음으로 충청남도 15개 시군 지역별로 구분하여 청년취업자의 비율을 확인한 결과 2010년에는 제조업 비중이 상대적으로 높은 아산시, 천안시, 당진시의 청년취업자 비중이 13-17%로 상대적으로 높게 나타난 반면, 농촌 지역에서는 6-8%대로 청년취업자 비중이 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 2015년에도 동일한 기준으로 확인한 결과 대체로 공업지역의 경우 청년 취업자의 비중이 다소 증가하고 있으며, 농촌 지역에서도 미세하게나마 청년취업자의 비중이 증가하는 지역들을 일부 확인할 수 있다. 다만 천안시는 청년 취업자의 비중이 3.1% 증가했는데, 아산시는 2010년과 비교했을 때 비중이 0.3% 줄어든 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-13〉 충남 15개 시군별 전체 취업자 중 청년취업자 비율

	2010년 청년 취업자 비율	2015년 청년 취업자 비율
천안시	15.8	18.9
공주시	10.0	10.9
보령시	10.7	9.1
아산시	17.4	17.1
서산시	11.7	11.1
논산시	9.6	12.0
계룡시	13.7	12.6
당진시	13.0	14.5
금산군	8.1	7.4
부여군	6.0	8.1
서천군	6.7	6.9
청양군	7.4	8.1
홍성군	9.0	10.6
예산군	8.3	8.5
태안군	8.9	8.2

* 출처 : 통계청, 지역별고용조사. 원자료.

청년층과 함께, 고용취약계층으로 분류되는 여성노동시장의 특성을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 2010년 충남의 여성 경제활동 참가율은 50.1%, 고용률은 48.8%, 실업률은 2.2%를 보이고 있다. 이와 달리 2015년에는 각각 52.2%, 51.1%, 2.1%로 경제활동 참가율과 고용율은 상대적으로 개선된 것으로 나타나고 있다. 이는 전반적으로 여성의 경제활동 참여율이 증가하고 있는 노동시장의 변화추세를 반영하고 있다.



〈그림 3-4〉 충남지역 여성의 고용관련 지표 추이(2010/2015)

* 출처 : 통계청, 지역별고용조사. 원자료.

충청남도의 여성취업자들의 현황을 살펴보면, 연령대별로는 60대 이상의 비중이 가장 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 농어촌 지역에서 농림어업을 하는 취업자들이 다수를 차지하는 지역별 특성과 30대 취업자의 비중이 상대적으로 낮은 여성고용의 특성이 서로 겹치면서 나타난 결과라고 할 수 있다. 학력별로는 중졸이하가 36.2%로 가장 비중이 높았으나, 고졸과 큰 차이를 보이고 있지는 않다. 종사상 지위별로 확인한 결과, 상용직이 39.2%로 가장 비중이 높긴 하지만, 전체적인 종사상 지위 분포를 고려하면 충남지역 여성 취업자들은 임금노동자의 비중과 상용직 비중 모두 매우 낮은 편에 속한다. 업종으로 살펴보면 건설업과 민간서비스업의 비중이 38.7%로 가장 높았으며, 다음으로 공공서비스업이 23.9%, 농림어업이 23.7%로 나타나고 있다. 이러한 업종특성을 고려하면 여성 취업자들의 경우 농림어업에 종사하는 고령자들이 많지만, 청소나 식당 보조업무 등 민간서비스업에 고령의 여성 취업자가 상당수 존재할 것으로 추정할 수 있다. 직종별로는 사무서비스직이 39.8%로 가장 높은데, 이는 민간서비스업종의 종사자수가 많다는 사실과 연동되어 나타난 결과라고 할 수 있다. 다음으로 농림어업직이 21.9%였으며, 생산기능직은 8.6%에 불과해 여성 취업자들은 제조업에서 일을 하더라도 생산기능직보다는 사무서비스나 단순노무 등의 업무에 종사하는 것으로 추정된다.

〈표 3-14〉 2015년 충청남도 여성 취업자 현황

		취업자수	비중(%)			취업자수	비중(%)
연령	20대 이하	76,252	15.8	업종	농림어업	114,209	23.7
	30대	72,439	15.0				
	40대	106,635	22.1				
	50대	110,718	23.0		제조업	66,115	13.7
	60대 이상	116,202	24.1				
학력	중졸이하	174,526	36.2	직종	공공서비스업	115,090	23.9
	고졸	173,046	35.9		건설민간서비스	186,832	38.7
	전문대이상	134,674	27.9		전문관리직	80,067	16.6
종사 상지 위	상용직	188,977	39.2	직종	사무서비스	192,124	39.8
	임시직	80,189	16.6		농림어업직	105,750	21.9
	일용직	22,264	4.6		생산기능직	41,257	8.6
	고용주	15,506	3.2		단순노무직	63,048	13.1
	자영업자	65,952	13.7		합계	482,246	100
	무급가족	109,357	22.7				

* 출처 : 통계청, 지역별고용조사. 원자료.

2015년 충남지역의 15개 시군별 여성의 주요 고용지표들을 확인하였다. 이에 따르면, 경제 활동 참가율은 대체로 농촌지역에서 매우 높게 나타나고 있으며 천안시와 아산시, 서산시, 당진시 등 제조업이 밀집된 지역에서 여성의 경제활동 참가율이 50% 미만으로 나타나고 있다. 고용률은 경제활동 참가율과 비슷한 경향을 보이고 있으며, 여성의 실업률은 천안시와 아산시만 유일하게 3%대로 상대적으로 높게 나타나고 있다. 농촌지역들의 경우 여성이 자영업이나 무급가족 종사자 등으로 일하는 경우도 많았으나, 제조업 중심 도시지역에서는 실업률이 높게 나타나고 있는데, 이는 여성에게 적합한 일자리가 도시 지역에는 상대적으로 부족하다는 사실을 반증한다고 할 수 있다.

〈표 3-15〉 2015년 충청남도 시군별 여성 경제활동참가율, 고용률, 실업률

	경제활동 참가율	고용률	실업률
천안시	48.8%	47.3%	3.1%
공주시	52.9%	52.2%	1.3%
보령시	53.8%	52.3%	2.9%
아산시	49.9%	48.4%	3.0%
서산시	50.5%	49.0%	2.9%
논산시	54.3%	53.7%	1.2%
계룡시	42.5%	42.1%	0.9%
당진시	53.4%	51.9%	2.7%
금산군	58.6%	58.1%	0.8%
부여군	51.8%	50.9%	1.7%
서천군	59.7%	59.0%	1.2%
청양군	65.6%	65.0%	1.0%
홍성군	60.2%	59.3%	1.5%
예산군	56.9%	55.9%	1.7%
태안군	67.5%	67.0%	0.6%

* 출처 : 통계청, 지역별고용조사. 원자료.

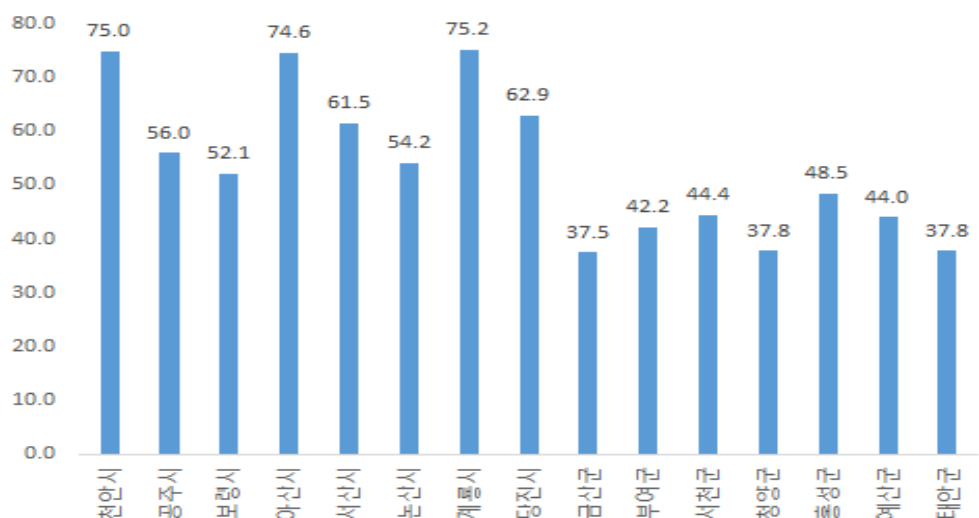
2. 지역별 노동자의 임금 및 노동조건

1) 지역별 임금노동자의 특성

3장 2절에서는 충청남도의 지역별 고용 특성과 함께 노동조건의 실태를 파악하여, 지역에서 일하고 있는 취업자 및 노동자들에게 양질의 일자리를 제공하는 방안을 마련하는데 단초를 찾고자 한다.

앞서 종사상지위에 대한 구분에서 잠시 확인한 바가 있지만 취업자는 크게 고용계약을 통해 임금(wage)을 지급받는 임금노동자와 임금이 아닌 소득(income) 또는 가족업무 참여를 목적으로 하는 비임금노동자로 구분된다. 그리고 임금노동자는 계약기간 또는 근무형태에 따라서 상용직과 임시직, 일용직으로 구분하며, 비임금노동은 혼자서 일을 하는 자영업자, 피고용자를 고용하고서 일을 하는 고용주, 그리고 별도의 대가를 지급받지 않고 가족 내 사업에 함께 참여하는 무급가족 종사자로 구분하고 있다. 이와 같은 종사상지위에 따른 구분은 우선 임금노동자의 경우 일자리의 안정성 여부를 확인할 수 있으며, 비임금노동자인 경우 사업의 안정성과 지속성 등을 예측할 수 있다. 대체로 임금노동자의 경우 안정적이고 지속적인 소득에 대한 예측가능성이 높다는 점에서 상용직 일자리를 대체로 양질의 일자리로, 비임금노동자 중에서는 소득없이 일하는 무급가족 종사자를 대체로 가장 열악한 취업형태라고 할 수 있다.

2015년 <지역별 고용조사>에서 나타난 충청남도의 15개 시군 지역별 취업자들의 현황을 종사상지위를 기준으로 비율을 구한 것이 아래의 <그림 3-5>이다. 우선 취업자 중에서 임금노동자의 비율을 확인한 결과 충청남도 전체 취업자 중에서 임금노동자 비율은 약 62.1%이며, 15개 지역 중에서 임금노동자 비율이 평균을 상회하는 지역들은 천안시, 아산시, 당진시, 계룡시 등이고, 서산시도 평균에 거의 근접하고 있다. 이들 지역은 대체적으로 임금노동자의 비율이 61~75% 정도로 상대적으로 높게 나타나고 있다. 다른 지역들의 경우 임금노동자의 비율이 30~50%대에 걸쳐 있는데, 이러한 임금노동자의 비율이 낮은 지역들은 가족단위 사업이나 농사에 비공식적으로 참여하는 방식의 취업관행의 비율이 높다고 할 수 있다.



〈그림 3-5〉 15개 시군별 취업자 중 임금노동자 비율

* 출처 : 통계청, 지역별고용조사. 원자료.

그리고 취업자 중에서 임금노동자의 비중을 2010년과 2015년을 비교해서 살펴본 결과, 당진시가 취업자 중에서 임금노동자의 비중이 가장 가파르게 증가한 것으로 나타나고 있다. 이는 2010년 당시까지만 하더라도 당진군이었으나 항만과 서해안고속도로라는 교통 인프라를 바탕으로 철강업체들이 당진지역에 집중적으로 이전하거나 신설되면서 임금노동자수가 크게 증가하였다. 다음으로 임금노동자의 비율이 증가한 지역들을 살펴보면 서산시, 논산시, 공주시, 천안시 순서로 증가율이 높았으며, 천안시와 아산시, 계룡시 등의 임금노동자 비중은 약 75%로 상당히 높은 수준을 보였다. 반면 금산군, 서천군, 청양군, 태안군 등 원래 임금노동자의 비율이 낮은 지역에서는 오히려 임금노동자의 비중이 2010년에 비해 2015년도에 더 줄어든 것으로 나타나고 있다.

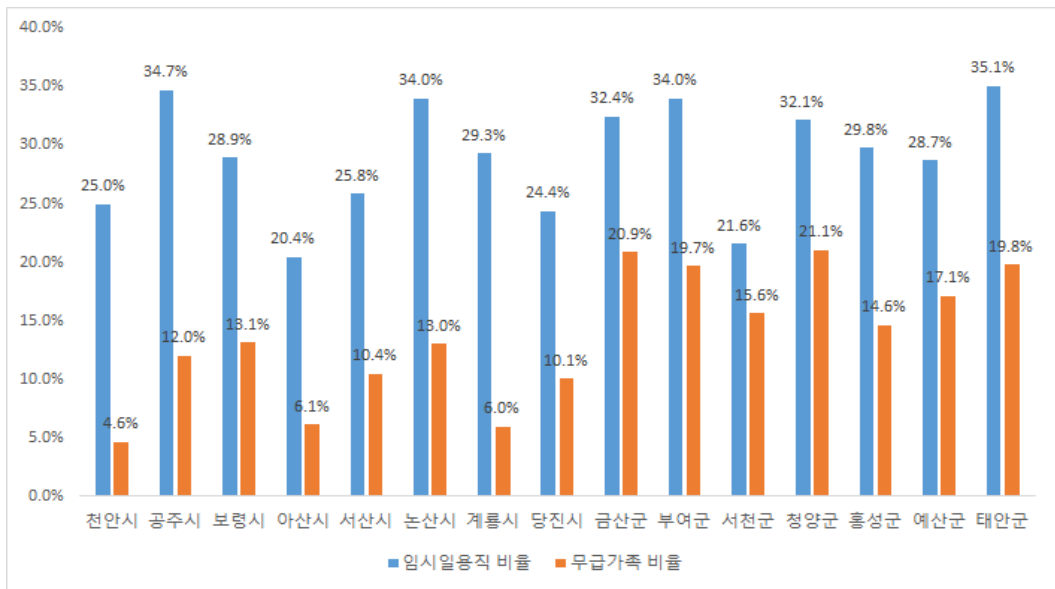
〈표 3-16〉 15개 시군별 취업자 중 임금노동자 비율 추이(2010/2015)

	2010년	2015년	증감율
천안시	71.4	75.0	3.6
공주시	52.1	56.0	3.9
보령시	51.2	52.1	0.9
아산시	74.5	74.6	0.1
서산시	54.7	61.5	6.8
논산시	48.2	54.2	6.0
계룡시	77.3	75.2	-2.1
당진시	50.5	62.9	12.4
금산군	41.4	37.5	-3.9
부여군	39.6	42.2	2.6
서천군	47.9	44.4	-3.5
청양군	38.6	37.8	-0.8
홍성군	41.9	48.5	6.6
예산군	41.0	44.0	3.0
태안군	39.7	37.8	-1.9

* 출처 : 통계청, 지역별고용조사. 원자료.

그리고 임금노동자 중에서 상용직이 아닌 임시일용직의 비율 역시 4개 지역은 25% 이하로 상대적으로 낮다. 즉, 이들 지역은 산업화가 상당부분 진행되어 공식적인 근로계약 관행이 일반화되고, 그 중에서도 임시일용직의 비중은 낮고 상용직의 비중이 상대적으로 높게 나타나, 좋은 고용계약 관행이 나타나고 있을 것으로 예상할 수 있다. 아울러 비임금노동자 중에서 상대적으로 가장 처우가 열악하며, 비공식적 취업 형태인 무급가족 종사자의 비율을 살펴보도록 하자. 충남 지역의 취업자 중 무급가족 종사자 비중은 약 10.2%로 나타나고 있다. 무급가족 종사자의 비중이 10% 미만인 지역은 천안시, 아산시, 계룡시이며, 당진시와 서산시는 10% 수준인 것으로 나타나고 있다. 그 외 공주시, 보령시, 논산시 등 충남 지역 내에서 시 지역은 무급가족 종사자의 비중이 10% 초반으로 나타나고 있으며, 금산군, 청양군, 태안군은 무급가족 종사자 비율이 20%를 넘어서고 있으며, 다른 군지역들도 대부분 15%를 상회하는 높은 무급가족 종사자 비중을 보이고 있었다.

취업자들의 종사상지위를 통해서 충청남도 15개 지역을 구분해보면 천안시, 아산시, 서산시, 당진시 등 상대적으로 임금노동자의 비율은 높고, 무급가족 종사자의 비율은 상대적으로 낮은 지역과 반대로 금산군, 청양군, 태안군은 임금노동자의 비율은 낮고, 무급가족 종사자의 비율은 상대적으로 높은 지역군으로 구분을 할 수 있다. 그리고 취업자 구성비를 살펴봤을 때 충청남도 중남부 지역에 위치하고 있는 후자에 해당되는 지역들은 노동시장 환경이 상대적으로 열악할 가능성이 매우 높은 지역이다.



〈그림 3-6〉 15개 시군별 취업자 중 임시일용직 및 무급가족종사자 비율

* 출처 : 통계청, 지역별고용조사. 원자료.

2) 지역별 임금노동자의 노동조건 비교

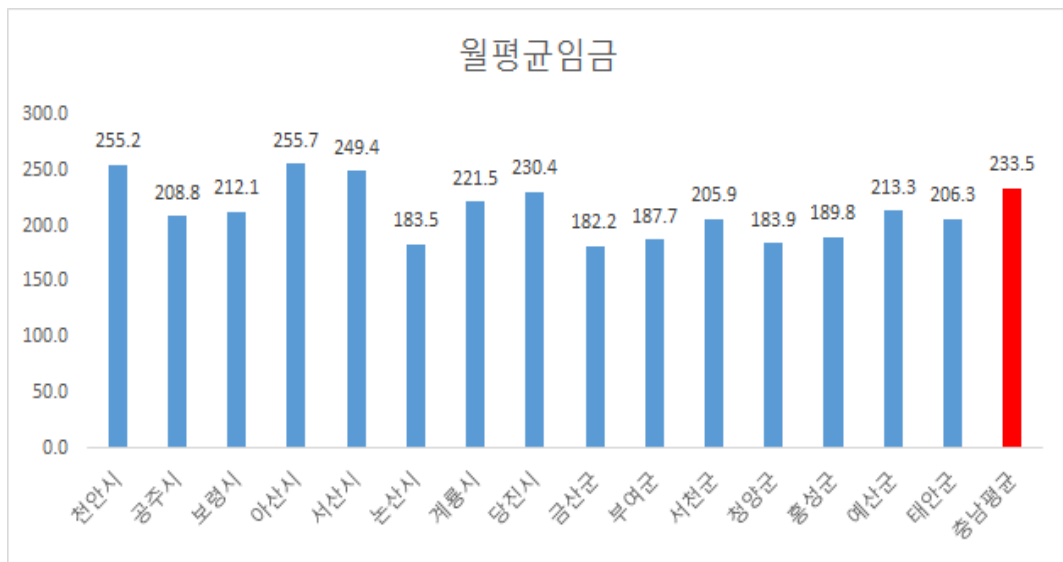
다음으로 충남 16개 시군 지역별 임금노동자의 월평균임금¹⁶⁾을 확인한 결과, 2015년 충남지역 임금노동자의 월평균 임금은 233.5만원인 것으로 나타나고 있다. 충남 임금노동자의 월평균

16) <지역별 고용조사>에서 월평균임금은 임금노동자들만을 대상으로 조사를 하고 있으며, 자영업자, 고용주의 월평균 소득은 조사를 하고 있지 않다.

균임금 보다 높은 지역은 아산시(255.7만원), 천안시(255.2만원), 서산시(249.4만원) 등 3곳에 불과하였다. 당진시 임금노동자의 월평균임금은 230.4만원으로 충남 평균보다 3만원 가량 부족하다. 15개 지역 중에서 세 도시만 월평균임금을 상회하는 것은 이들 세 도시의 임금노동자의 수가 전체 임금노동자의 절반 이상을 차지하고 있기 때문이라고 할 수 있다.

이와 함께 임금노동자의 월평균임금이 200만원 미만인 지역을 확인해보면, 논산시(183.5만원), 금산군(182.2만원), 부여군(187.7만원), 청양군(183.9만원), 홍성군(189.8만원) 등으로 논산시를 제외하면 모두 농업이 주요 산업인 지역들이었다.

이러한 임금노동자의 지역별 월평균임금의 지역별 현황을 통해서 제조업이 발전한 지역들이 상대적으로 노동자의 임금수준이 높고, 임금노동자 비중이 높더라도 서비스업 중심인 지역들에서는 상대적으로 임금수준이 낮으며, 농업이 중심인 지역들의 월평균임금의 수준이 가장 낮게 나타나고 있음을 확인할 수 있다.



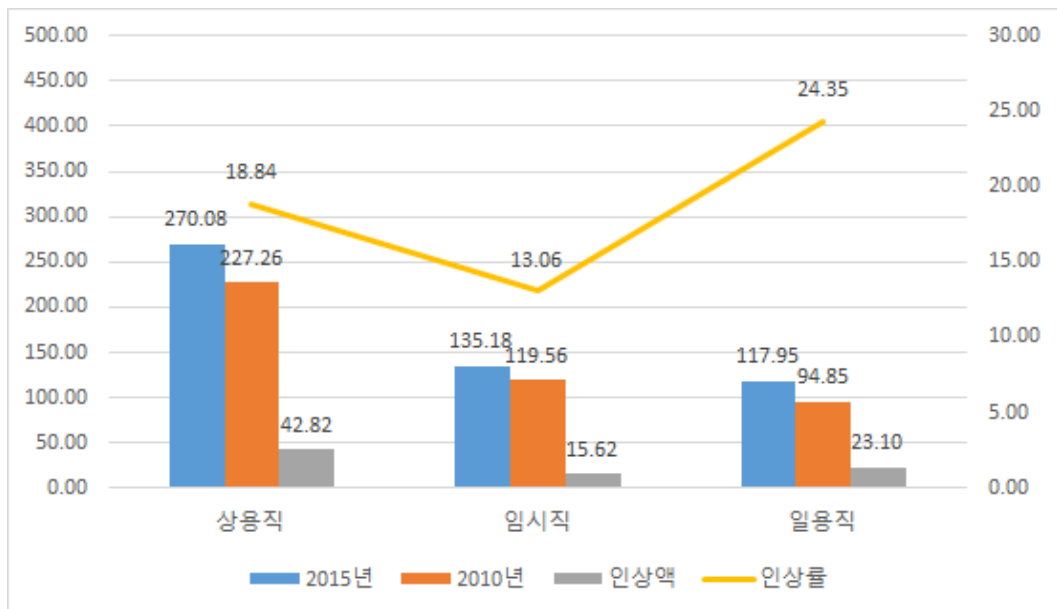
〈그림 3-7〉 2015년 충남 15개 시군별 임금노동자들의 월평균 임금

* 출처 : 통계청, 지역별고용조사. 원자료.

다음으로 충청남도 임금노동자의 2015년 월평균임금을 2010년도와 비교해서 살펴보았다. 2010년 임금노동자의 평균임금은 상용직, 임시직, 일용직의 순으로 각각 227.26만원, 119.56만

원, 94.85만원으로 나타나고 있다. 상용직의 임금수준은 임시직의 2배에 조금 못 미치는 수준이며, 근무일 자체가 불규칙한 일용직은 월 100만원 미만의 저임금을 받고 일하고 있다. 2015년 충남지역 임금노동자는 상용직은 270.08만원, 임시직은 135.18만원, 일용직은 117.95만원으로 모두 임금이 2010년에 비해 인상되었다. 이는 물가인상 등을 고려하면 당연한 결과인데, 다만 각 종사상지위별로 임금인상률 및 평균 인상액은 다소 차이가 있다. 인상액을 살펴보면 상용직이 평균 약 42만원으로 인상되어 절대 금액 기준으로 가장 높았으며, 일용직이 평균 약 23만원 인상되어 두 번째로 높았고, 임시직은 약 15만원 인상에 그쳤다. 그 결과 상용직의 임금인상액은 임시직의 거의 2배에 이르고 있다.

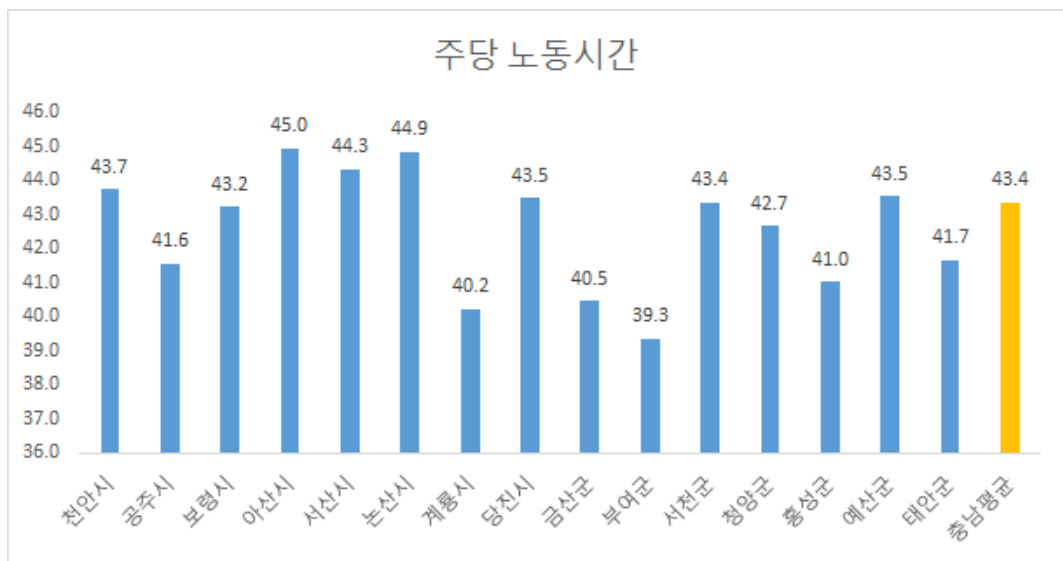
지난 5년 기간 동안 월평균 임금인상률을 확인한 결과를 살펴보면, 처우가 가장 열악한 일용직의 임금이 24.35%로 가장 높게 올랐으며, 다음으로 상용직이 18.84%, 임시직이 13.06%로 나타났다. 그 결과 임시직과 일용직의 임금격차는 상대적으로 줄어들고 열악한 임금을 받는 노동자들 간에 하향 평준화가 나타나고 있다고 분석할 수 있다.



〈그림 3-8〉 충남 지역 상용직, 임시직, 일용직의 임금인상 추이

* 출처 : 통계청, 지역별고용조사. 원자료.

충청남도 임금노동자의 주당 노동시간을 확인해보면, 충남지역 임금노동자의 평균 노동시간은 약 43.4시간으로 주5일 8시간근무 기준으로 3일 정도 한 시간씩 진업을 한다고 평가할 수 있다. 주당노동시간은 아산시가 45.0시간으로 가장 길었으며, 다음으로 논산시가 44.9시간, 천안시가 43.7시간 순으로 장시간 노동을 하고 있는 것으로 나타났다. 상대적으로 임금수준이 높은 아산시와 천안시와 달리, 논산시의 경우 임금수준은 매우 낮으면서 주당노동시간은 상대적으로 길게 나타나고 있다. 그리고 부여군, 금산군, 태안군, 홍성군 등 농촌지역의 임금노동자들이 상대적으로 주당 노동시간이 더 짧게 나타나고 있는데, 이들 지역의 임금노동자들의 임금수준도 대체적으로 낮게 나타나고 있다.



〈그림 3-9〉 2015년 충남 15개 시군별 임금노동자들의 주당 노동시간

* 출처 : 통계청, 지역별고용조사. 원자료.

다음으로 충청남도 16개 시군 지역 임금노동자의 종사상지위별 월평균임금과 주당 노동시간을 비교하여 전반적인 노동조건을 비교를 통해 지역적 차이를 확인하고자 한다.

먼저 월평균임금을 살펴보면, 15개 지역 모두 상용직의 임금수준이 임시직과 일용직 보다 높게 나타나고 있다. 그리고 계룡시를 제외하면 모든 시군들에서 임시직이 일용직보다 월평균 임금이 높다. 상용직 임금수준은 천안시가 평균 약 294만원으로 가장 높았으며, 다음으로 아산

시와 서산시가 286만원, 285만원 수준을 나타내고 있다. 대체로 농촌지역 보다 도시지역 상용직의 임금수준이 높게 나타나고 있다. 논산시, 금산군 등은 같은 상용직이라고 하더라도 천안시보다 평균임금이 70만원 이상 차이가 나고 있어서 지역별 편차가 상당히 큰 편이다. 임시직의 평균임금은 서산시가 155만원으로 가장 높았으며, 천안시, 당진시 등의 임시직 평균임금이 높았다. 일용직의 평균임금은 아산시가 132만원으로 충남 임시직의 평균(135만원)과 거의 근접하는 수준으로 높았으며, 서천군 일용직의 경우 평균 77만원으로 아산시 일용직보다 50만원 이상 낮게 나타나고 있다.

다음으로 주당 노동시간을 종사상지위별로 살펴보면 상용직이 가장 장시간 근무를 하고 있었고, 다음으로 임시직, 일용직 순으로 나타나고 있다. 이러한 결과는 일자리가 안정적인가와 직접적인 상관관계를 가지고 있으며, 나아가 주당 노동시간도 총액임금수준에 큰 영향을 미치고 있다는 것을 보여준다. 상용직의 주당 노동시간은 논산시가 46.8시간으로 가장 길고, 논산시의 경우 상용직 평균임금은 216만원으로 상대적으로 낮아서, 노동시간과 임금이 반드시 연관성을 가진다고 말하기 힘들다. 하지만 천안시, 아산시, 서산시 등 상용직 평균임금이 높은 지역들이 대체로 주당노동시간이 46시간 전후로 상대적으로 길다는 점도 확인할 수 있다. 임시직의 경우 주당 평균 40시간 미만을 근무하는 지역도 상당수 존재한다. 특히 농업지역의 임시직 노동자들은 주 35시간 전후로 일을 하고 있으며, 임금수준도 상대적으로 낮은 편이다. 일용직은 평균 주당 노동시간은 가장 짧게 나타나고 있지만, 지역별로 주 40시간 가까이 일을 하는 지역도 있으며, 임금과 노동시간의 상관관계도 분명하게 나타나지 않았다¹⁷⁾.

17) 일용직의 경우는 임금이나 주당노동시간 모두 특별한 경향을 파악하기가 어려운데, 이는 광역시도 차원에서는 의미가 있지만 15개 지역으로 구분하면 응답자수가 많지 않아서 일정한 경향을 파악하기가 어렵다.

〈표 3-17〉 2015년 충남 15개 시군-종사상지위별 월평균임금 및 주당 노동시간

	월평균임금			주당 노동시간		
	상용직	임시직	일용직	상용직	임시직	일용직
천안시	293.9	148.5	116.9	45.7	39.0	35.4
공주시	254.8	123.1	118.9	44.7	35.8	35.6
보령시	251.4	120.0	107.4	46.0	38.1	33.2
아산시	286.5	137.6	131.7	46.2	40.5	39.4
서산시	285.2	155.7	121.4	46.2	40.2	36.2
논산시	216.4	122.8	114.8	46.8	41.3	40.6
계룡시	268.3	106.6	125.2	43.3	32.6	35.2
당진시	261.8	140.8	116.5	44.5	42.0	37.2
금산군	219.8	100.6	108.5	43.6	32.0	36.1
부여군	222.0	132.2	102.9	41.0	37.4	34.0
서천군	237.1	96.6	77.5	46.0	34.6	31.0
청양군	218.9	110.2	109.5	44.9	39.4	34.9
홍성군	222.8	113.7	109.0	43.4	37.1	32.1
예산군	249.8	136.5	102.5	45.5	39.2	38.0
태안군	251.1	123.9	121.8	43.3	40.1	35.2
전체	270.1	135.2	118.0	45.3	38.6	36.5

* 출처 : 통계청, 지역별고용조사, 원자료.

학력별 월평균임금은 대체로 고학력일수록 임금수준이 높게 나타나고 있다. 주당 노동시간은 충남의 임금노동자 전체로 살펴볼 때, 고졸 학력의 노동자들이 가장 긴 시간을 근무하고 있었는데, 그러나 대졸과 큰 차이를 보이지는 않았다. 중졸 이하의 경우 노동시간이 가장 짧은데, 이들은 고령 노동자 또는 임시직이나 일용직으로 일하는 경우들이 많아서 상대적으로 노동시간이 짧고 임금수준도 낮은 것으로 해석할 수 있다.

학력별 임금현황에서 천안시, 아산시, 서산시가 각 학력별로 비교적 높은 수준의 임금을 받고 일을 하고 있다. 천안시의 전문대졸 이상 노동자들은 월 평균 311만원을 받아서 가장 높았으며, 전문대졸 이상이라고 하더라도 금산군의 경우 월평균 219만원으로 아산시나 서산시의 고졸 임금보다도 낮은 수준이다. 충남지역의 경우 학력의 영향도 있지만 지역의 산업특성이

노동자들의 임금수준에 더 큰 영향을 미친다고 해석할 수 있다.

주당 노동시간은 중졸이하인 경우 아산시나 논산시, 당진시, 천안시 등 상대적으로 임금수준이 높은 지역의 노동시간이 길고, 임금수준이 낮은 농촌 지역은 주당 평균 노동시간도 짧게 나타나고 있다. 고졸인 경우 보령시, 아산시, 논산시 등이 상위권이었으며, 대체로 제조업 비중이 높은 지역들이 주당 노동시간이 다소 길게 나타나고 있다. 전문대졸 이상에서는 천안시, 아산시, 서산시 등 논산시를 제외하면 대체로 임금수준이 가장 높은 지역에서 주당 노동시간도 길었다.

〈표 3-18〉 2015년 충남 15개 시군-학력별 월평균임금 및 주당 노동시간

	월평균임금			주당 노동시간		
	중졸이하	고졸	전문대이상	중졸이하	고졸	전문대이상
천안시	156.0	220.1	311.0	42.6	43.2	44.5
공주시	120.1	190.8	262.5	38.4	42.3	42.2
보령시	127.4	199.6	279.2	39.6	45.7	43.4
아산시	158.9	236.6	296.8	44.2	45.8	44.4
서산시	154.1	237.3	291.2	42.1	44.5	45.0
논산시	122.3	171.2	235.4	43.8	45.8	44.4
계룡시	101.8	175.1	267.1	30.9	41.7	41.1
당진시	149.3	212.8	275.8	43.9	44.1	42.8
금산군	134.3	178.5	219.3	38.3	40.1	42.3
부여군	117.1	179.1	246.7	34.6	41.0	41.5
서천군	106.4	223.5	261.9	36.8	47.2	43.6
청양군	126.4	186.3	235.2	40.3	43.7	43.8
홍성군	114.2	175.3	235.3	38.0	42.0	41.5
예산군	126.9	209.9	270.1	43.0	44.1	43.4
태안군	113.4	188.1	265.5	37.9	43.0	42.2
전체	138.5	212.8	285.2	41.2	43.8	43.7

* 출처 : 통계청, 지역별고용조사. 원자료.

다음으로 충남지역 임금노동자의 4개 업종별 월평균임금을 확인한 결과, 제조업 노동자들

의 임금이 약 282만원으로 월등하게 높았으며, 다음으로 공공서비스 226만원, 건설 및 민간서비스업 208만원이었고, 농림어업은 평균 119만원으로 가장 낮았다. 농림어업의 경우 보령시, 당진시, 태안군 등의 지역에서 임금수준이 상대적으로 높게 나타나고 있으며, 제조업의 경우 서산시, 천안시, 아산시의 순서로 임금수준이 높게 나타나고 있다. 서산시는 고임금 노동자가 다수인 석유화학단지가 자리잡고 있는 영향으로 충남 지역 제조업 노동자들 중에서 월 310만원으로 임금수준이 가장 높았다. 반면 청양군의 경우 제조업 노동자들의 임금수준은 월평균 181만원으로 농촌지역에 존재하는 영세 제조사업장의 열악한 임금수준을 반영하고 있다. 공공서비스의 경우 천안시, 예산군, 서산시의 월평균임금이 240만원 이상으로 높게 나타났으며, 건설업을 포함한 민간서비스산업은 서산시, 천안시, 당진시 등의 지역 임금수준이 높게 나타나고 있다. 이러한 결과는 업종전체로 볼 때 서산시와 천안시의 임금수준이 충청남도에서 상대적으로 높다는 사실을 확인할 수 있다.

업종별로 평균 주당 노동시간을 살펴보면, 농림어업 취업자들의 경우 약 38시간으로 상대적으로 길지 않은 편인데, 계룡시나 태안군 등 일부지역의 농림어업 종사자들은 주 48시간 이상 장시간 노동을 하고 있다. 반면 천안시, 보령시, 당진시의 농림어업 취업자들은 주 35시간 미만으로 비교적 짧게 일하고 있는 것으로 나타나 농림어업 종사자라고 하더라도 근무시간에서 상당한 차이를 보이고 있었다. 이와 달리 제조업 노동자들의 경우 평균 주당 노동시간은 46.1시간으로 4개 업종 노동자들 중에서 가장 장시간 노동을 하고 있었다. 서산시, 논산시, 보령시, 천안시의 경우 제조업 노동자들은 주 46시간 이상 근무를 하고 있었다. 공공서비스부문 노동자의 경우 평균 주당 노동시간은 약 39시간으로 상대적으로 노동시간이 짧으면서, 지역별 노동시간에서도 큰 차이를 보이고 않고 비교적 일정한 패턴을 보여주고 있었다. 건설업을 포함한 민간서비스 부문의 경우 아산시, 논산시, 당진시 등의 임금노동자들의 주당 노동시간이 상대적으로 길었으며, 충남지역 민간서비스부문의 주당 노동시간도 지역별로는 큰 차이를 보이지는 않는다.

〈표 3-19〉 2015년 충남 15개 시군-업종별 월평균 임금 및 주당노동시간

	월평균임금				주당 노동시간			
	농림 어업	제조업	공공서 비스	건설민간 서비스	농림 어업	제조업	공공서 비스	건설민간 서비스
천안시	100.5	309.1	250.1	216.7	33.3	46.5	39.4	43.3
공주시	127.1	226.4	225.2	191.6	35.1	44.7	38.2	43.0
보령시	188.4	228.1	239.7	193.9	34.5	46.6	40.7	44.1
아산시	158.3	303.0	236.6	211.3	39.9	46.0	40.1	45.9
서산시	108.1	310.8	241.3	226.4	42.1	48.2	39.0	44.6
논산시	101.5	188.9	191.7	186.1	42.2	47.5	41.6	45.7
계룡시	80.0	274.7	229.9	204.0	48.0	44.0	36.5	42.9
당진시	176.6	266.3	203.7	218.2	34.5	45.2	37.9	44.6
금산군	90.1	221.3	175.5	183.2	35.8	44.3	37.3	41.3
부여군	84.2	214.5	199.0	191.2	35.8	41.5	37.1	41.1
서천군	166.1	223.5	215.4	190.4	42.0	46.5	40.8	43.8
청양군	109.6	181.0	191.6	190.9	39.9	46.6	40.0	43.6
홍성군	147.2	207.4	203.8	174.9	38.1	45.1	37.6	42.0
예산군	99.5	220.6	248.6	197.6	41.3	48.1	38.7	44.1
태안군	170.5	240.6	229.6	191.8	47.1	47.1	38.4	42.9
전체	119.4	282.0	226.9	208.1	38.7	46.1	39.0	43.8

출처 : 통계청, 지역별고용조사. 원자료.

다음으로 직종별 월평균임금을 살펴보면, 충남지역은 전문관리직 노동자들의 월평균 임금이 약 283만원으로 가장 높았으며, 다음으로 생산기능직의 임금이 약 258만원으로 두 번째로 높았다. 그리고 사무서비스직, 농림어업직, 단순노무직의 순서로 평균임금이 높게 나타나고 있다. 단순노무직의 경우 월평균 임금이 129만원으로 전문관리직의 절반에도 미치지 못하고 있다. 전문관리직의 임금은 천안시가 316만원으로 가장 높았으며, 금산군의 경우 전문관리직임에도 불구하고 월평균 212만원으로 매우 낮은 수준이었다. 사무서비스직은 아산시와 천안시가 250만 원 이상 고임금이었으며, 농림어업직의 경우 보령시가 276만원으로 가장 높았다. 농림어업직의 경우 부여군의 월평균 임금이 117만원에 불과하여 충남 내에서도 지역 간 임금격차가 매우 크게 나타나고 있었다. 다음으로 제조업종 취업자들이 대부분인 기능직 및 장치 운전

원을 포함하는 생산기능직의 경우 서산시, 아산시, 천안시가 월평균 270만 원 이상으로 매우 높은 수준을 보이고 있는데, 이는 제조업 중심지역들의 임금수준이 상대적으로 높다는 사실을 확인시켜 주고 있다. 한 편으로 같은 생산기능직이라고 하더라도 농업지역이나 군지역의 생산기능직들은 월평균 임금이 200만원 미만인 경우가 다수인 것으로 나타나 도시지역의 산업단지와 농촌지역의 농공단지의 차이가 있을 것으로 예상할 수 있다. 단순노무직의 임금수준도 지역별 격차가 상당히 크게 나타나고 있는데, 아산시의 단순노무직은 월평균 150만원으로 나타난 반면, 계룡시와 홍성군의 단순노무직들은 월 100만원 미만의 임금을 받고 있었다.

〈표 3-20〉 2015년 충남 15개 시군-직종별 월평균 임금

	전문관리직	사무서비스	농림어업	생산기능직	단순노무직
천안시	316.7	250.7	233.2	275.3	138.8
공주시	250.5	217.7	225.8	227.2	120.6
보령시	261.2	219.5	276.0	258.7	114.3
아산시	288.8	252.0	225.7	278.8	150.1
서산시	278.5	245.6	180.9	283.9	140.5
논산시	230.7	202.8	160.9	194.3	114.6
계룡시	264.2	231.6	208.5	245.9	97.2
당진시	283.0	222.5	160.0	250.8	135.8
금산군	212.5	201.3	216.0	211.6	116.0
부여군	239.8	208.1	117.2	206.2	113.8
서천군	241.1	230.9	250.0	226.4	121.0
청양군	244.6	196.0	169.1	198.5	113.5
홍성군	226.2	207.2	330.5	199.4	95.0
예산군	258.8	250.0	143.5	220.2	110.5
태안군	275.2	209.4	275.2	237.6	105.6
전체	283.4	234.9	210.5	258.5	129.7

* 출처 : 통계청, 지역별고용조사, 원자료.

충남지역 임금노동자의 직종별 주당 평균 노동시간을 확인한 결과, 농림어업직이 평균 48.2시간으로 가장 길었으며, 다음으로 생산기능직 46.3시간, 사무서비스직 43.2시간, 전문관리직 41.6시간이었으며, 단순노무직의 주당 평균 노동시간이 40.2시간으로 가장 짧았다. 직종별 평균임금과 주당 노동시간은 크게 상관관계를 보이지 않지만 가장 단순한 업무를 수행하는 단순

노무직만이 저임금-단시간노동의 특징을 확인할 수 있다.

전문관리직은 모든 지역에서 대체로 주 40시간을 조금 상회하는 수준에서 일하고 있으며, 계룡시, 공주시, 연기군, 부여군의 경우 평균 40시간 미만으로 나타나고 있었다. 사무서비스직은 보령시와 아산시가 주당 약 45시간으로 가장 길었으며, 농림어업직의 경우 예산군이 주 64시간, 태안군은 주 58시간으로 초장시간 노동을 하고 있으며, 서산시와 논산시도 주당 53-54시간을 일한다고 응답해 매우 긴 시간을 일하고 있었고, 지역별로 차이도 크게 나타나고 있었다. 생산기능직은 임금수준과 달리 보령시와 논산시가 장시간근무를 하고 있으며, 임금수준이 상대적으로 높았던 아산시와 서산시도 상대적으로 장노동시간을 하고 있는 것으로 나타났다. 단순노무직의 경우 임금수준이 매우 낮은 편인데, 논산시, 아산시 등은 각각 주당 노동시간이 44.0시간, 42.4시간으로 저임금에 장시간 노동을 하고 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-21〉 2015년 충남 15개 시군-직종별 주당 노동시간

	전문관리직	사무서비스	농림어업	생산기능직	단순노무직
천안시	42.3	43.5	40.0	46.2	41.1
공주시	39.4	42.2	48.8	45.5	37.6
보령시	42.9	44.7	46.6	48.4	37.0
아산시	42.1	44.8	48.1	47.4	42.4
서산시	42.3	43.3	54.2	47.6	41.1
논산시	43.1	44.0	53.3	48.1	44.0
계룡시	39.2	42.1	46.1	46.1	31.5
당진시	41.5	43.1	40.0	45.0	42.5
금산군	40.7	41.4	40.0	42.9	37.1
부여군	39.4	40.7	38.5	41.5	36.4
서천군	42.3	44.5	48.0	43.9	41.9
청양군	42.8	43.7	48.4	46.3	37.5
홍성군	40.1	41.7	50.8	45.4	33.7
예산군	40.0	42.6	64.0	48.7	40.4
태안군	42.3	42.3	58.2	44.3	36.1
전체	41.6	43.2	48.2	46.3	40.2

* 출처 : 통계청, 지역별고용조사. 원자료.

3. 지역노동시장의 구조와 노동시장의 권역화

1) 충남지역 노동시장의 구조적 특성

3장 1절과 2절에서 충청남도의 노동시장과 고용의 특성은 물론, 노동자의 임금 및 근로조건 현황과 실태를 살펴보았다. 3절에서는 충청남도 내 16개 시군별 차이를 바탕으로 지역노동시장의 구조와 노동시장의 권역화를 시도하고자 한다.

우선 지난 2006년 충남발전연구원이 용역을 받아 작업한 ‘제 3차 충청남도 종합계획 수정안’에 포함된 지역의 장기적인 발전전략에서는, 아래의 <그림 3-10>과 같이 전체 충청남도를 북부권, 내륙권, 서해안권, 금강권 등 4대 개발경영권으로 구분하고 있다. 북부권은 천안, 아산, 서산, 당진, 서산, 당진, 내륙권은 공주, 계룡, 연기(세종), 홍성, 예산, 청양, 서해안권은 태안, 보령, 서천(서산과 홍성 일부)가 포함되고, 금강권은 금산, 논산, 부여(청양, 공주, 서천 일부) 등이다.



〈그림 3-10〉 충청남도 4대 개발경영권의 구분

* 출처: 충남발전연구원, 제3차 충청남도 종합계획 수정안(2008~2020)

그리고 신동호 외(2011)는 충청남도 16개 시군지역을 통근 및 거주를 중심으로 분석한 결과를 바탕으로 충남지역의 시군들을 행정구역과 별도의 지역노동시장권으로 분류하여 구분하고 있다. 그렇지만 다수의 지역들은 시군 행정단위가 그 자체로 독립적인 노동시장을 형성하고 있으며, 통합된 노동시장권역도 그 범위가 크지는 않다고 제한적인 해석을 하고 있다. 따라서 충남지역의 경우 노동시장정책을 수립하고 집행함에 있어서 이러한 지역권역별 노동시장 행태를 반영할 필요성이 있다고 제안하고 있다.

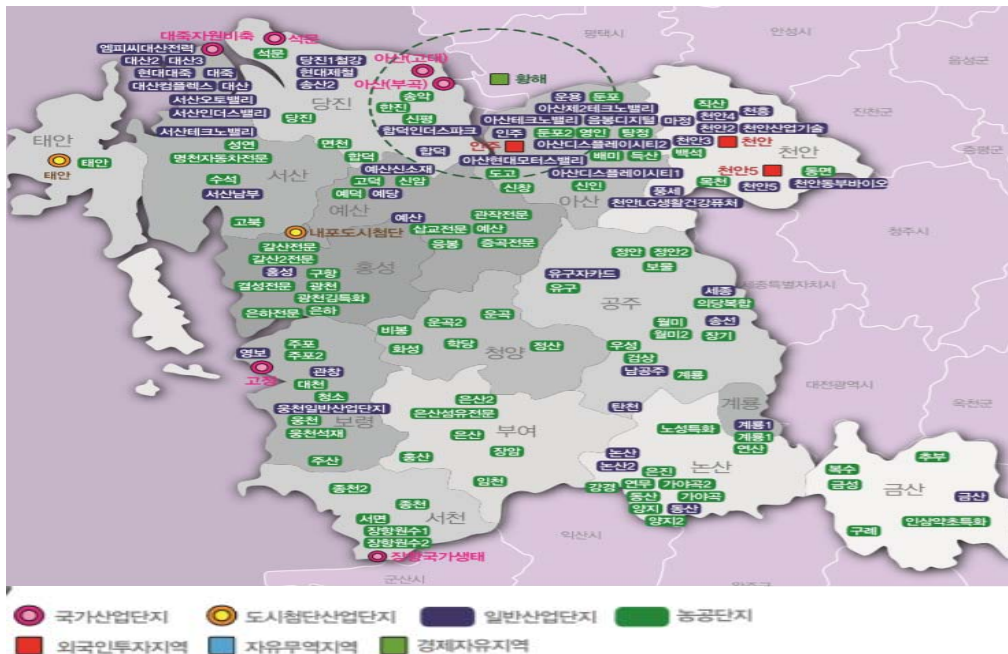
제3장에서 기존의 충남지역 고용 및 노동시장 관련 지표들의 변화추이와 함께 지역별 특성을 확인한 결과, 충청남도 지역 노동시장은 크게 '북부권역'과 '중남부권역'으로 나눌 수 있는데, 이 두 권역 간 차별화 경향은 점차 심화되고 있다. 북부권역은 천안시, 아산시, 당진시, 서산시가 해당되며, 나머지 지역은 중남부권역이라고 할 수 있다. 이 두 권역의 기본적인 업종특성을 확인한 결과 수도권과 인접한 북부권역은 제조업-서비스업 중심지역으로 충청남도 총생산의 3/4 이상을 차지하는 것으로 나타나고 있다. 중남부권역의 경우에는 농어업을 중심으로 지역 내 생산의 비중도 낮다. 이러한 사실은 충남지역의 산업단지 현황에서도 확인할 수 있는데, 충남 '북부권역'에는 일반산업단지들이 밀집해있고, '중남부권역'에는 주로 농공단지가 분산되어 있다는 것을 확인할 수 있다. 따라서 충남지역은 산업과 고용의 측면에서는 크게 2개 권역(북부권역과 중남부권역)으로 구분할 수 있다.

2) 권역별 노동시장의 특성

제조업 중심지역들의 경제활동 참여율과 고용률은 농촌지역에 비해서 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 그러나 2-30대 젊은 취업자의 비중이 높고, 임금노동자의 비중이 상대적으로 높다. 아산시는 제조업 취업자 비중이 33.9%로 취업자 3명 중 1명이 제조업 사업장에서 일하고 있고, 천안시는 29.1%, 당진시는 21.2%가 제조업에서 일을 하고 있다. 그리고 임금노동자 중에서 상용직의 비중이 상대적으로 높았으며, 임금수준은 앞의 4개 도시가 충남도 상위 1-4위를 차지하고 있다. 이러한 사실은 '북부권역'에서 일자리가 풍부하고 일자리 또한 상대적으로 양질의 일자리들이 다수라는 사실을 알 수 있다. 또한 제조업이 발전한 지역들이 상대적으로 노동자들의 임금수준이 높고, 노동자 비중이 높더라도 서비스업 중심인 지역들에서는 상대적으로 임금수준이 낮게 나타나고 있다. 반면 여성의 경제활동 참가율은 50% 미만으로 상대적으로

로 낮게 나타나고 있다.

이와 달리 중남부권역의 농촌지역 또는 농공단지 지역들은 농어업에 대한 의존이 상대적으로 높은 것으로 보이며, 임금노동보다는 관습적이고 비제도화된 형태의 무급가족 노동의 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 중남부권역에서는 자영업자의 비율이 30% 이상이며, 무급가족 종사자의 비율도 20%를 상회하고 있다. 이러한 특성은 고령의 저학력 취업자들이 다수를 차지하는 현상으로 나타나고 있다. 서천군, 청양군은 60대 이상의 비중이 40%를 넘어서 취업자의 고령화 정도가 매우 심각한 수준이었다. 상대적으로 여성 취업자 비중도 높게 나타나며, 직종으로는 농림어업직과 단순노무직의 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 그 결과 임금수준은 충남 북부지역과 비교했을 때 상대적으로 낮았으며, 임금수준이 낮은 대신 상대적으로 주당 평균 노동시간도 비교적 짧은 것으로 확인되었다.



〈그림 3-11〉 충남지역 일반산업단지 및 농공단지 현황

* 출처: 한국산업단지공단, 산업단지현황지도(도단위)

3장에서 충청남도 노동시장의 지역별 현황과 특성에 대한 검토한 결과를 통해서 충남지역은 수도권과 인접한 북부 지역의 산업지역과 농림어업이 중심인 중남부 지역으로 구분할 수 있다. 이는 충남지역 내에서 노동시장과 고용의 특성들이 확연하게 구분되는 두 개의 권역이 존재한다는 사실을 의미한다. 이와 같이 지역간 격차는 지역 내에서의 차별로 이어질 경우 지역공동체의 통합이라는 관점에서 볼 때 크나큰 사회적 문제점이 발생할 수 있지만, 다른 한편으로 농업지역의 경우 제조업 도시지역과의 소득격차를 줄이면서 양질의 고용을 증가시킬 수 있는 방안을 찾을 수 있다면 1차 산업과 2차 산업이 적절하게 균형을 이루는 이상적인 고용 균형을 이루는 충청남도를 건설할 수 있는 호조건이 될 수도 있다.

마지막으로 향후 충남지역의 일자리정책을 추진하는데 있어 이와 같은 충남 지역노동시장의 구조와 실태를 통해 얻을 수 있는 함의는 다음과 같다. ‘북부권역’의 경우 기존의 제조업 일자리들을 계속 유지하면서, 상대적으로 젊은 인구의 비중이 높는데 청년에게 적합한 제조업과 서비스업 일자리들을 창출하는 전략을 고민할 필요가 있을 것이다. 또한 충남지역의 청년층의 비중이 점차 낮아지고 있는데, 이와 같은 청년층의 비중을 높이기 위해서 북부권역을 중심으로 양질의 일자리 창출을 위한 지원방안들을 모색할 필요가 있다. 아울러 북부권역은 여성들의 경제활동 참여율과 고용률이 상대적으로 낮게 나타나고 있다는 점에서 여성 일자리 대책들을 북부권역을 중심으로 집중적으로 지원방안을 모색할 필요성도 있다.

‘중남부권역’의 경우 고령, 여성, 농어업의 비중이 상대적으로 높고, 자영업과 무급가족 종사자의 비중도 상대적으로 높게 나타나고, 이러한 특성은 저임금으로 이어진다. 이러한 점에서 볼 때 중남부권역의 경우 기존의 농업 특성을 고려하지만, 안정적이고 지속적으로 일할 수 있는 농업기반 산업발전 전략을 고민하면서 경제활동인구의 고용률을 높이는 것이 중요하다. 특히 무급가족 종사자들의 경우 일정한 소득을 보장하는 임금노동자로 전환시킬 필요가 있다. 이와 같은 농어업 기반 산업화 전략을 통해 지역내 총생산도 증가시켜 북부권역과의 격차를 줄여나가고, 동시에 취업자들의 소득수준 격차도 줄여나가기 위한 일자리 정책이 필요하다.

아울러 충남지역은 50대 이상의 여성 취업자가 전체 취업자의 절반 가까이를 차지한다는 점에서 상대적으로 젊은 여성 취업자들이 일을 통해서 자신의 능력을 마음껏 발휘할 수 있는 사회적인 환경을 만들어주는 일자리정책에 대한 고민을 시작해야 할 것이다. 이는 특히 북부권역의 제조업 밀집지역에서 우선적으로 추진해야 할 정책이다.

제4장 충청남도 지역일자리정책의 평가와 개선과제

1. 지역일자리정책의 성과와 한계

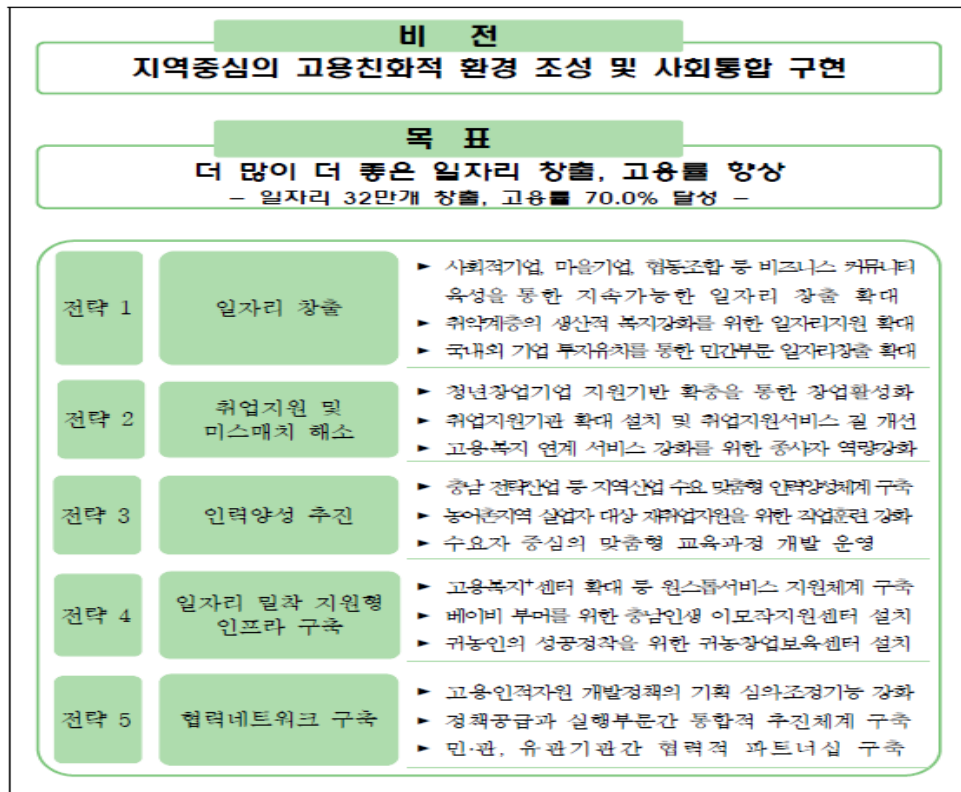
1) 기존 지역일자리정책의 개요와 현황

이 절에서는 먼저 ‘지방일자리 목표공시제’에 의거하여 충청남도가 수립하고 있는 [2015년 일자리창출 종합계획]¹⁸⁾ 내용을 중심으로 충청남도의 지역고용정책과 일자리창출사업을 분석하고자 한다. 먼저 산업입지적 여건을 살펴보도록 하자. 충청남도는 한반도의 중서부지역에 속하고 있기 때문에 대내외적인 차원에서 입지적 조건은 다른 광역지자체에 비해서 유리하다. 세계의 공장에서 시장으로 바뀌고 있는 중국을 황해를 경계로 하여 마주하고 있다는 점에서 환황해권의 요충지대이기도 하다. 또한 대내적으로 수도권과 비수도권을 연결하는 교통의 요충지로서 산업입지의 경쟁력이 상대적으로 높은 지역이기도 하다. 이러한 지리적 조건으로 인해 충청남도의 지역내 총생산(GRDP)은 2009년 이후 꾸준히 증가하고 있으며, 지난 5년 동안 1인당 생산액의 증가율도 전국 평균 4.97% 보다 훨씬 더 높은 6.47%를 기록하고 있다. 특히 산업구조는 도내 기초지자체별로 일정한 차이가 존재하지만, 대체적으로 농어업비중이 높은 남서지역을 제외하고는 주요 인구밀집지역의 경우 제조업중심의 산업구조를 가지고 있다. 이러한 영향으로 사업체의 수는 물론, 피고용인의 수 또한 북동지역의 기초지자체들을 중심으로 꾸준히 증가하고 있는 추세이다. 2009년에 비해 2014년 현재 사업체의 수는 약 10%가 증가하여 총 15만개에 이르며, 피고용인의 수도 동일기간 동안 66만5천명에서 81만2천명으로 늘어났다. 농어업 종사자, 자영업자 등을 포함한 취업자의 수는 2010년 97만 4천명에서 2015년 상반기

18) 충청남도 지역일자리 종합계획은 2014년 10월 [민선 6기 지역일자리 종합대책]이라는 이름으로 초안이 만들어지고 이후 몇 차례의 수정을 거쳐서 2015년 3월 [2015 일자리창출 종합계획]이라는 이름으로 확정되었다.

현재 약 120만명에 이를 정도로 매년 4.5%의 증가율을 유지하고 있다. 물론 이러한 취업자의 증가추세는 지역적으로는 북부 5개 시군, 연령층으로는 50대 이상과 20대가 주도하고 있다. 또한 종사상지위별 취업자의 현황을 살펴보면, 2010년 39만7천명이던 상용직근로자의 수가 2015년 상반기 현재 54만8천명으로 증가한 반면, 일용근로자는 동일기간 동안 6만6천명에서 6만명으로 감소하였다. 이러한 감소추세는 임시직근로자에게도 그대로 나타나고 있다(충청남도, 2014).

이러한 노동시장의 구조변화 속에서 충청남도는 지난 2014년 10월 [민선 6기 일자리창출 종합계획]을 공시하였다. 이에 따르면, 충청남도는 일자리창출의 비전으로 ‘지역중심의 고용친화적 환경조성 및 사회통합의 구현’을 제시하고, 2015년의 목표로 ‘더 많이 더 좋은 일자리창출, 고용률 향상’으로 잡고 있으며, OECD 기준 고용률 68.6% 달성을 구체적인 정책목표로 제시하고 있다. 이러한 목표를 달성하기 위해 일자리창출, 취업지원 및 수급불일치 해소, 인력양성, 일자리 밀착지원형 인프라, 그리고 협력네트워크의 구축 등 5가지 영역을 설정하고 4가지 중점 추진전략을 구체적으로 제시하고 있다(충청남도, 2015a). 먼저 청년일자리확충전략이다. 이를 위해 정책사업으로 청년창업의 육성 및 지원으로 창직문화를 활성화하고, 청년에게 신속한 취업정보의 제공, 인력양성훈련 등 인력수급 상 발생하는 일자리 미스매치의 해소를 위한 취업지원서비스 역량을 강화하고자 한다. 둘째, 중소기업의 육성으로 기업일 자리를 늘리겠다는 전략을 제안하고 있다. 이를 실현하기 위한 사업으로 대중소기업의 동반성장 분위기를 확산하고 강소기업을 육성하고자 한다. 또한 기업의 애로사항 해소 등 중소기업의 경쟁력 향상을 통해 일자리창출 역량을 보다 강화하는 사업을 추진하고 있다. 이러한 노력을 진작시키기 위해 고용창출에 기여한 우수 중소기업을 선정하고 시상하는 것도 사업으로 확정하고 있다. 셋째, 노사협력을 통해 고용유지를 강화한다는 전략을 제시하고 있다. 이를 위해 기존 취업자의 고용안정을 위해 노사갈등을 사전에 예방하고 사회적 비용을 절감하기 위한 제반조치를 마련하고자 한다. 이는 노사의 사회책임활동의 실천 등 고용유지를 위한 노사문화의 혁신사업 과도 밀접한 연관을 가진다. 넷째, 일자리와 복지의 선순환구조를 확립하는 전략을 제시하고 있다. 이를 위해 일자리창출을 통해 생계안정을 도모하고 개인의 자긍심을 고취하는 사업을 전개하고 취약계층의 민간기업 취업을 촉진하고 이들의 직업능력을 향상시키기 위한 사업을 배치하고 있다. 이러한 충청남도의 일자리창출의 비전과 전략은 아래의 <그림 4-1>과 같이 나타낼 수 있다.



〈그림 4-1〉 충청남도 일자리창출의 비전과 전략

* 출처: 충청남도, 2015a: 71쪽.

이러한 충청남도의 ‘일자리창출 종합계획’에 대해서 전문가들은 의견은 약간의 차이를 보인다. 충남 노사민정협의회 위원인 A는 “안희정지사가 민선 5기에 이어 6기에 들어서면서 사실상 지역차원의 일자리정책이 본격적으로 추진되었다”고 평가하는 반면, 충남고용전략개발포럼 위원인 C씨는 “지방일자리 공시제도에 의해서 형식적으로 이루어지고 있지만, 아직도 지역일자리정책이라고 할 수 있는 정책수단과 재정원천을 확보하고 있지 못하기 때문에 사실상 지역차원의 독자적 사업을 추진하기 힘들다”고 평가하고 있다.

한편 충청남도는 이러한 일자리창출 종합계획을 통해 민선 6기 임기가 만료되는 2018년에 고용률(15세-64세)을 70.5%로, 취업자의 수를 124만 7천명으로, 취업자 중 상용근로자의 수를 72만명(비중 57.7%)으로 높이는 것을 정책목표로 설정하고 있다.¹⁹⁾

이러한 계획을 실현하기 위해 충청남도는 일자리예산으로 지난 2015년 3499억원을 배정하였는데, 이 중에 지방비는 1772억원으로 전체 예산의 절반을 차지한다. 한편 일자리예산은 충청남도 총예산의 6.7%에 달한다. 아래의 <표 4-1>은 충청남도가 2015년에 추진하고자 하는 일자리사업의 부문별 세부계획을 보여주고 있다.

〈표 4-1〉 충청남도 부문별 일자리목표와 예산

		2015년 목표(명)	예산(백만원)				
			국비(a)	도비(b)	시군비(c)	기타	합계 (a+b+c)
총계		76,980	172,744	73,369	103,825	16,930	349,938
정부 부문	소계	76,422	162,204	69,766	99,853	16,930	331,823
	1. 직접일자리창출	40,706	119,667	35,285	87,569	3,728	242,521
	2. 직업능력개발훈련	18,694	5,356	3,489	80	4,409	8,925
	3. 고용서비스	15,328	2,131	1,407	907	0	4,445
	4. 고용장려금	149	118	239	0	0	357
	5. 창업지원	1,411	6,362	3,586	2,838	253	12,786
	7. 일자리 인프라 구축	121	28,570	19,677	2,375	6,597	50,622
	8. 기타 (산업)	13	0	6,083	6,084	1,943	12,167
민간 부문	9. 기업 등 유치, 신설 및 확장	558	10,540	3,603	3,972	0	18,115

* 출처: 충청남도, 2015a: 73쪽.

이러한 일자리창출 예산을 통해 추진된 2015년 부문별 일자리사업은 크게 정부부문과 민간 부문으로 나누어 살펴볼 수 있다(충청남도, 2015: 74). 먼저 정부부문은 총 131개 사업이 배치되었는데, 취약계층의 생계안정 지원, 인력수급 상 불일치의 해소, 사업간 조정기능의 활성화 등을 기본방향으로 설정하고 있다. 이 중 직접일자리분야에 총 77개 사업이 배속되는데, 이들 사업을 통한 수혜대상자는 4만706명에 이르며, 이를 위해 도비 352억9천만원, 시군비 875억7천만원, 국비 1196억7천만원을 비롯하여 총 2462억6천만원을 예산으로 잡고 있다. 또한 직업

19) 민선 56기가 시작되는 2014년 현재 충청남도의 고용률(15-64세)은 68.0%, 취업자의 수는 116만1천명, 취업자 중 상용 근로자의 수는 55만8천명(비중 48.1%)이다.

능력개발훈련분야에 23개 사업을 배치하고 수혜대상자는 1만8694명, 예산으로 도비 34억9천만원, 국비 53억6천만원을 비롯하여 총 133억5천만원을 배정하고 있다. 한편 고용서비스분야는 14개 사업을 배치하고 수혜대상인원을 1만5328명으로 잡고, 총 예산을 44억5천만원으로 설정하고 있다. 창업지원분야는 7개 사업으로 수혜대상자를 총 1411명으로 잡고 130억4천만원을 예산으로 배정하고 있다. 또한 일자리인프라분야는 7개 사업으로 구성하고 해당예산은 572억3천만원, 수혜대상자는 121명에 이른다. 고용장려금분야는 2개 사업에 149명이 혜택을 보고 3억6천만원이 예산으로 배정되어 있다. 마지막으로 기타항목으로 141억1천만원의 예산이 배정된 '상생산업단지 조성지원사업'이 잡혀있다.

이와 달리 민간부문의 일자리사업은 사실상 도내 국내기업 및 외자유치에 직간접적으로 연관되어 있다. 지역경제를 활성화하기 위해 고용창출효과가 큰 고부가가치산업 강소기업을 유치하고 기술이전 및 고용효과가 큰 외국기업이 충청남도에 투자하도록 만드는 것이 목적이다. 국내기업의 유치를 위해 10억원, 그리고 외투기업의 유치를 위해 171억1천만원의 예산을 배정하고 있다.

이러한 2015년 일자리사업 예산과 고용목표에 대해 충남 노사민정협의회 위원인 B는 “목표와 예산은 사실상 수치에 불과하고 실제적인 일자리창출 효과를 확인하는 것이 쉽지 않다. 사업목표에 맞추어 참가인원을 일자리사업에 따른 고용창출인력으로 산정하는 오류도 존재한다”고 지적하고 있다. 이러한 비판적 평가를 고려할 때 향후 충남지역 일자리창출계획을 마련하거나, 그 결과를 평가할 때 보다 실질적인 평가기준을 마련해야 할 것으로 보인다.

한편 2016년 3월 충청남도는 [2016 충남 일자리대책 세부계획]을 발표하였다(충청남도, 2016a). 전년도와 비교하여 청년일자리 확충, 중소기업 육성으로 기업일자리 강화, 노사협력을 통한 고용유지 강화, 일자리와 복지의 선순환구조 확립 등 일자리창출 4대 핵심전략은 큰 변화가 없다. 2014년도에 입안된 [민선 6기 일자리창출 종합계획]의 기초를 유지한 상태에서 지역노동시장의 변화를 반영하고 있다. 충남지역의 유입인구가 늘어나고 고령화가 더 진전될 것으로 예상되고 향후 농업비중이 지속적으로 감소할 것으로 보인다. 그러나 경기불황의 조짐에도 불구하고 수도권의 접경지역으로서의 산업입지적 장점으로 인해 제조업의 강세는 여전히 유지될 것으로 예상된다.

이러한 추세 하에서 충청남도는 2016년 일자리대책 세부계획에서 고용률(15-64세)은 전년 대비 0.9%가 늘어난 69.3%를 달성목표로 설정하고 있다. 이러한 목표는 15세 이상 취업자의

수는 약 1만4천명, 상용근로자의 수는 약 5만9천명 이상 증가한다는 것을 전제로 산정된 것이다. 이러한 고용률 목표를 달성하려면 최근 몇 년 사이 지속적인 하락세를 보이고 있는 3·40대 취업률을 높이고 경력단절 여성 및 니트(NEET)화가 진전되고 있는 청년층에 대한 고용대책이 보다 시급히 마련되어야 한다. 이러한 문제의식은 전문가들도 동의하고 있다. 충남고용전략개발포럼의 회원이기도 한 C는 “한국노동시장의 구조적 문제는 청년층이 양질의 일자리에 진입 자체가 쉽지 않다는 사실이다. 기존 취업자들의 내부노동시장이 너무 높을 뿐만 아니라, 노동 수요의 분류를 형성하고 있는 기업과 정부가 고용창출의 주체로서 자기역할을 다하지 못하고 있다”라고 평가하고 있다. 이러한 평가로 볼 때 다른 광역지자체에 비해 전반적으로 고용사정이 양호하다고 할 수 있는 충청남도도 청년 등 취약계층의 일자리문제에 있어서 상당히 어려운 상황에 봉착하고 있다.

이러한 문제의식에 따라 충청남도는 2016년에 정부부문과 민간부문을 합쳐서 총 82,592개 일자리를 만드는 것을 목표로 설정하고 있다. 이를 좀 더 세부적으로 살펴보면 다음과 같다. 취약계층을 대상으로 한 공공부문 일자리, 취약계층 지원사업 등 87개 사업을 통해서 48,647개 일자리를 제공할 예정이다. 이는 전년 대비 무려 800개가 더 늘어난 수치인데 올해 예상되는 경기침체에 대비하여 단기일자리를 최대한 늘리기 위한 조치이다. 그리고 경력단절여성, 청년층을 위한 현장형 실무인력 양성에 중점을 둔 직업능력개발훈련 분야 21개 사업을 통해 17,602명을 지원할 예정이다. 그리고 맞춤형 취업지원서비스 제공 등 고용서비스분야 12개 사업을 통해 12,787명에게 일자리를 제공할 예정이다. 특히 2016년에는 청년층, 농업 등의 창업지원분야 7개 사업을 통해 2,544명을 지원할 예정인데, 전년대비 지원자의 수가 무려 80% 이상 증가한 수치이다. 그 외 고용장려금, 일자리인프라구축, 산업단지조성지원 등의 분야에서 수백 개의 일자리를 제공할 것으로 보인다. 마지막으로 민간부문에서는 외국인투자 유치, 국내기업의 지역 내 유치 등을 통해 825명에게 새로운 일자리를 제공하고자 한다.

〈표 4-2〉 충청남도 일자리예산의 구성

	2016년	2015년	2015년 대비 증감(률)
자치단체 총예산(a)	60,013	52,289	7,724
일자리사업예산(b)	4,066	3,499	567
국비 일자리사업예산(c)	1,978	1,727	251
지방비 일자리사업예산(d)	2,088	1,772	316
총예산 대비 일자리사업예산 비중 (b/a X 100)	6.78	6.69	0.09
일자리사업예산 대비 지방비 일자리 사업예산 비중(d/b X 100)	51.35	50.64	0.71

* 단위 : 억원, %

* 총 예산은 일반회계, 특별회계, 기금을 모두 포함, 일자리 사업예산은 재정지원일자리 사업예산만을 의미.

* 출처: 충청남도, 2016a: 31쪽.

이와 같이 충청남도는 2016년 한 해 동안 82,592개 일자리를 만들어내기 위해 약 4066억원의 예산을 투입할 것으로 보인다. 2016년 충남의 전체 예산 증가율은 전년대비 14.8% 수준인데, 반해 일자리 사업예산의 경우 증가폭이 16.2%에 이른다. 이는 충남도정의 중점목표와 사업이 일자리창출에 맞추어져 있다는 사실을 반영하는 것이다. 이렇게 됨으로서 특별회계 및 기금을 포함한 2016년 충남 일자리 총 예산은 2015년 예산 5,229억원 보다 772억원이 증가한 6,001억원에 달한다. 특히 일자리사업 예산의 비중은 전체 예산에서 6.78%이며, 일자리사업 예산중에서 지방비가 차지하는 비중은 2015년에 비해 0.72%가 증가한 51.35%에 이른다.

2) 기존 지역일자리정책의 성과와 문제점

충청남도는 지난 4월 2015년 일자리창출 종합대책에 따라 시행된 사업의 추진실적에 대한 평가보고서를 발표하였다(충청남도, 2016b). 이 보고서에서 충청남도는 추진실적을 인프라 구축과 일자리 창출이라는 두 가지 분야로 나누어서 자체적으로 평가하고 있다. 이에 따르면, 충청남도의 일자리추진전략은 중앙정부와의 협업강화를 통해 도민들이 성과를 체감할 수 있도록 만들고, 지방정부의 실정에 맞는 신규일자리사업을 발굴하는 동시에, 기존 사업을 보완

하여 정책효과를 극대화시키는데 맞추어져 있다. 이를 위해 일자리종합센터, 지역인적자원개발위원회, 창조경제센터 등 일자리사업 지원체계를 재정비하였다. 또한 충청남도의 중장기 경제발전모델이라고 할 수 있는 [충남경제비전 2030]이 설정하고 있는 산업고용전략과 조율시키기 위해 수 차례에 걸쳐 전문가 간담회 및 시군 순회설명회를 개최하는 등 의견수렴과정을 거쳤다. 한편 [충남경제비전 2030]의 5대 목표 중의 하나인 ‘창의적 인재 육성 및 좋은 일자리 창출’은 사실상 일자리정책과 직접적으로 연관되어 있으며, ‘차세대 성장산업 지원과 혁신생태계 조성’, 그리고 ‘환황해 경제권의 중심거점’은 간접적으로 일자리정책에 영향을 미친다. 또한 일자리대책의 핵심과제이기도 한 청년고용문제를 해결하기 위해 2015년 12월 청년일자리 창출·촉진 조례를 만들고, 이를 통해 경제·사회·교육·문화 등 모든 분야에서 청년의 참여 확대, 고용확대, 권익증진 등을 목적으로 하는 충청남도의 정책지원 근거를 마련하였다.

또한 고용전략개발포럼, 충남노사민정협의회, 인적자원개발위원회, 충남지식재산포럼, 일자리실무협의회 등 다양한 유관기관들의 협력 및 공동사업을 통해 일자리정책의 효과성을 높였다. 특히 충청남도는 이러한 일자리대책이 실효성을 가지고 성과를 발휘할 수 있었던 중요한 요인으로 안희정 도지사의 의지와 리더십을 꼽고 있다. 실제로 도지사가 현안문제는 물론, 정책적 마인드가 필요한 사업과 행사에서 보여준 열정과 노력은 높이 평가받을 만하다.

도지사의 리더십에 대한 긍정적 평가는 전문가의 인터뷰에서도 확인된다. 충남노사민정협의회 위원인 B는 “경제비전의 작업과정에서 확인할 수 있듯이 도지사가 지역일자리정책의 중요성을 잘 인식하고 있었기 때문에, 민선 6기가 적어도 이 정도의 일자리창출 종합계획을 만들어낼 수 있었다”고 말하고 있다.

이어 충청남도는 이 보고서에서 2015년 일자리창출 종합계획에 따라 추진된 일자리창출분야 실적에서 일정한 성과를 거두었다고 평가하고 있다. 연기군(현 세종시)을 포함한 충청남도의 15세 이상 고용률은 2015년 현재 전국 평균치인 60.3% 보다 2.1%나 더 높은 62.4%를 기록하고 있다. 이는 기본적으로 경제지표의 호조세와 연동된 결과이다. 실제로 2015년 충청남도는 전년대비 인구가 0.7% 증가하고 산업체 종사자의 수도 4.5% 증가하였다. 특히 자영업자는 3.23%가 줄어든 반면, 상용직을 비롯한 피고용인의 수는 증가폭이 상당히 크다.

하지만 아래의 표에서 알 수 있듯이 충청남도가 2015년에 달성한 고용실적은 초기에 설정한 목표에는 다소 미달된다. OECD 기준 경제활동참가율은 거의 목표치에 근접하였지만, 15세 이상 고용률의 경우 목표치인 63.5%에 1.1% 모자란 62.4%를 기록하는데 그쳤다. 한편 취업자의

수는 목표치를 넘어서 119만4천명에 이르지만, 취업자 중 상용근로자의 수는 목표치에 1만8천 명이 미달된 58만명에 그쳤다. 이는 2014년 대비 2015년 실적달성율에 비해 낮은 수준이다.

〈표 4-3〉 일자리창출의 목표와 실적

구분	전년 목표대비			전년 실적대비		
	'15년 목표	'15년 실적	비교증감	'14년 실적	'15년 실적	비교증감
고용률(15 ~ 64)	68.6%	68.4%	-0.2%	67.7%	68.4%	0.7%
고용률(15세이상)	63.5%	62.4%	-1.1%	62.4%	62.4%	0.0%
취업자수	1,184천명	1,194천명	10천명	1,158천명	1,194천명	36천명(31%)
상용근로자수 (취업자중)	598천명	580천명	-18천명	557천명	580천명	23천명(41%)
고용보험피보험자수	445,000명	442,692명	-2,308명	432,880명	442,692명	9,812명(23%)

* 출처: 충청남도, 2016b: 15쪽.

한편 다른 지역도 마찬가지이지만, 충청남도의 향후 일자리전망은 그리 밝지 않다. 충남경제는 2010년-2012년 사이 평균 3.8%의 성장률을 보이면서 전국 1위를 고수하고 있지만, 2001년-2009년 사이 평균 9% 성장률에 비해 무려 5.2%가 떨어지는 저성장국면에 이미 진입하였다. 또한 제조업의 비중이 전국 평균 32.2% 보다 훨씬 높은 58.1%를 기록하고 있는데, 디스플레이, 반도체 등과 같은 특정분야에 너무 치우쳐 있다는 사실이 약점으로 작용할 수 있다. 그리고 대기업중심의 제조업구조도 문제이다. 충청남도 제조업 전체 GRDP 중에서 300인 이상 대기업이 차지하는 비중이 2001년에 50.1%에서 2013년에 68.5%로 증가하였다. 또한 충청남도 내에서 만들어진 요소소득의 절반 가까이가 역외로 유출되고 GRDP와 제조업의 부가가치창출액의 8-90%가 북부산업지역, 즉 당진, 서산, 아산, 천안에서 이루어지면서 지역간 경제력 격차가 날로 심화되는 문제가 발생하고 있다. 마지막으로 청년(15세-29세)의 취업률은 44.2%로 전국 1위를 기록하고 있지만, 지역 내 취업률은 23.6%에 불과해서 국내 취하위에 해당한다.

전반적인 저성장국면에 진입하고 있는 현재의 시점에서 제조업 위주의 산업구조를 지닌 충청남도의 입장에서 볼 때, 일자리창출의 가능성은 지역의 역량있는 중소기업을 육성하고 양질

의 일자리를 만들어내는 수밖에 없다. 다행히 충남의 경우 제조업에서 대기업뿐만 아니라, 경쟁력을 갖춘 중소기업들이 존재한다. 다만 이들 중소기업들이 우수인재의 고용과 기술개발 등에 많은 어려움을 겪고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 산학협력을 위한 선도대학을 육성하고 '일취월장123'와 같은 청년일자리 사업을 전개하는 동시에, 지역 내 직업훈련기관 등을 재구성해서 맞춤형 인력양성사업을 추진해야 한다. 또한 중소기업의 연구개발과 기술투자를 위해 산학연 협력사업을 연계하고 지역혁신센터(RIC)의 지원체계를 재편해야 한다. 이러한 과정을 통해 중소기업에 특화된 산업, 즉 지역연고산업(RIS), 충남SW융합산업, 자동차 의장전장 산업 등에 대한 집중적 지원이 필요하다.

이러한 분석은 전문가들의 진단에서도 확인된다. 충남고용전략개발포럼 위원인 C에 의하면, 기존의 제조 대기업 중심의 일자리창출정책은 한계에 봉착하고 있는 현재의 상황에서 새로운 고용원천은 기업서비스, 사회복지서비스 등 고부가가치 서비스부문을 확장하는 동시에, 제조업의 가치사슬을 고품질지향 생산체계로 전환하는데 맞추어져야 한다.

2. 고용노동부 지원 일자리사업의 평가와 개선과제

지방정부의 일자리사업을 지원하기 위해 중앙정부의 예산이 투입되는 것이 일반적이다. 이러한 지역일자리사업은 중앙정부의 각 부처별로 다양하게 수행되고 있다. 그 중에서 고용노동부가 지원하여 수행되는 지역일자리사업의 대표적인 사례가 바로 ‘지역맞춤형 일자리창출지원사업’, ‘지역산업맞춤형 인력양성사업’과 ‘지역노사민정 협력활성화사업’이다(김주일 외, 2014; 임상훈 외, 2015; 장홍근 외, 2013). 이 절에서는 이 세 가지 사업이 충남지역에서 추진되고 있는 실태를 평가하고 개선과제를 도출하고자 한다.

1) 지역맞춤형 일자리창출지원사업

지역맞춤형 일자리창출지원사업은 지역의 고용창출과 인적자원개발을 위하여 2006년에 도입되었다. 지방정부가 지역의 고용 관련 비영리기구나 유관단체 등과 컨소시엄을 구성하여 일자리사업 계획서를 제출하면 일자리창출에 효과가 클 것으로 판단되는 사업을 선정하여 일부 사업비를 보조하는 방식으로 진행된다. 주요 목적은 지역특성에 맞는 고용창출 및 직업능력개발을 통하여 지역간 노동시장 불균형의 해소, 지역고용 관련 기관들의 참여를 통한 시너지효과를 극대화하는데 있다. 이와 함께 고용 관련 지역현안을 해결하기 위해 지원하거나, 지역산업 등과 연계된 지역특화형 고용정책, 그리고 지역차원의 일자리사업 기반이 될 수 있는 인적네트워크의 구성과 지역노동시장의 정보체계 구축 등을 주요 사업으로 설정하고 있다.²⁰⁾

지역맞춤형 일자리창출지원사업은 일반적으로 지역고용 연관 단체와 기관이 일자리창출을 위한 사업계획을 제안하고 지자체가 이를 검토하고 수용여부를 결정하는 방식으로 전개된다. 그리고 일자리창출의 초점을 해당 지역의 전략산업 지원이나 중소기업 인력난 해소에 두고 있는 ‘고용과 산업 연계형’뿐만 아니라, 해당 지역의 소외계층 취업을 통한 복지 향상에 두고 있는 ‘고용과 복지 연계형’으로 구분된다(임상훈 외, 2015: 67). 충남의 경우 산업집적지가

20) 관련 법규로 고용정책 기본법 6조에는 국가가 ‘지역 고용창출 및 지역 노동시장의 활성화를 위한 지역별 고용촉진에 관한’ 시책을 수립하고 시행하여야 한다고 규정하고 있으며, 고용보험법 34조에는 ‘고용노동부장관은 지방자치단체 또는 대통령령으로 정하는 비영리법인·단체가 그 지역에서 피보험자등의 고용안정·고용촉진 및 직업능력개발을 위한 사업을 실시하는 경우에 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 지원을 할 수 있다’고 규정하였다. 이러한 법규에 근거하여 중앙정부는 고용보험기금을 활용하여 지방자치단체가 제안한 지역의 지역 일자리 창출 사업을 지원한다..

몰려있는 부부의 경우 전자에 해당하고, 농업지역인 중남부의 경우 후자에 해당한다고 볼 수 있다.

지역맞춤형 일자리창출 지원사업의 사업책임은 아직까지 개별 사업기관에게 분산되어 있으며, 지방자치단체, 지방고용지원센터, 고용포럼 등이 사업기관들을 지원하고 있으나 통합적인 거버넌스를 갖추고 있지 못하다. 이에 따라 개별사업기관들은 유사사업 간에 훈련생 모집, 그리고 취업처가 중복되는 경우가 발생하여 사업 간 잠식효과로 인한 큰 피해를 입기도 한다. 그리고 서로 연관된 사업들 간에 네트워크를 구성하고 협력에 의한 시너지효과를 거둘 수 있는 기회를 제대로 활용하지 못하고 있다. 이는 무엇보다 일자리를 제공하는 사용자, 일자리를 구하는 노동자, 지역노동시장의 고용인프라를 상호연계시키고 조정과 통합기능을 담당하는 거버넌스가 부재하기 때문에 생기는 문제라고 할 수 있다.

2013년의 경우 충청남도는 지역의 특성을 반영한 고용창출 및 인적자원개발을 위해 고용노동부가 공모하는 지역맞춤형 일자리창출지원사업에 참가하여 18개 사업이 선정되어 총 21억 원의 예산을 지원받았다. 이러한 예산을 바탕으로 충청남도는 대전고용노동청과 지원약정을 체결하고 기전융합설계, 반도체장비제어 분야에서 전문인력을 양성하는 지역 특화사업과 연구포럼 등 총 4개의 사업을 추진하였다. 이와 별도로 인터넷홍보마케팅, 자동차부품 가공, 국립생태원 연계 특수직종 등 14개 사업에 총 385명의 인력양성을 지원하는 사업을 실시하였다. 또한 영세사업자 등 관내 일자리 취약계층을 중심으로 집중적인 홍보를 실시하여 교육훈련 참여 및 구직활동을 지원하였다. 이 중에 시도 간 경쟁사업으로 충청남도에서 시행한 지역맞춤형 일자리창출지원사업의 총 예산(2013년 기준)은 국비 8억 2천만원, 도비는 1억 5천만원으로 총 9억 7천만원에 이른다. 한편 시도 내 경쟁사업은 충청남도 내 논산 등 7개 시군에서 총 17개 사업이 진행되었고, 이에 소요된 총 예산은 14억 1천만원으로 국비는 12억 1천만원, 기초자치체의 지방비는 2억원 정도가 소요되었다(이혜춘 외, 2015: 21).

한편 2014년에도 충남지역 지역맞춤형 일자리창출지원사업은 계속 이어져서 훈련사업은 총 27건에 38억6천만원에 이르며, 연구사업(컨설팅 포함)은 5건에 3억5천만원을 지원받았다. 그러나 앞에서 지적한 바와 같이 시도 간, 시도 내 개별사업간 경쟁과 중복을 미연에 방지할 수 있는 역할을 수행해야 할 고용거버넌스로서 지역노사민정협의회가 제 기능을 하지 못함으로써 문제가 발생하기도 했다. 2014년 광역자치단체의 지역노사민정협의회 자체보고서를 평가한 결과에 따르면, 지역맞춤형 일자리창출지원사업과 관련하여 개별 사업들 간에 조정과 협력

을 촉진하는 기능을 수행하는 충남지역노사민정협의회가 적극적인 역할을 하지 못한 것으로 나타나고 있다. 충남지역노사민정협의회는 자신의 운영목표에 지역맞춤형 일자리창출 지원사업에 대한 규정을 명시하고 있으나, 실무협의회나 분과위원회에서 지역맞춤형 일자리창출지원사업과 관련하여 구체적인 논의나 사업 집행을 제대로 수행하지 않은 것으로 나타나고 있다. 다만 지역노사민정협의회 사무국에서 지역맞춤형 일자리창출지원사업의 강화를 위한 충남지역실무전문가에 대한 교육 및 컨설팅 프로그램을 지원하였다(김주일 외, 2014).

이러한 문제점은 전문가 인터뷰에서도 확인되었다. 충남노사민정협의회 위원 A는 “중앙정부의 예산이 투입되는 지역맞춤형 일자리창출지원사업 모두 사실상 도 차원에서 이미 사업자 선정이 거의 완료된 상태에서 노사민정협의회 논의의 통째로 절차적 정당성을 확보하는 용도로 오용되기도 한다. 이러한 문제가 발생하는 근본적 이유는 노사민정협의회 실질적 권한과 책임이 분명하지 않기 때문이다.”라고 밝히고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 지역맞춤형 일자리창출지원사업의 특성상 꼭 필요한 조정과 협력기능을 맡는 거버넌스로서 충남지역노사민정의 역할을 제고시켜야 한다. 충남지역노사민정협의회가 지역맞춤형 일자리창출지원사업의 심의 및 선정과정에 참가하고, 지원과 연계방안을 마련하는 주체가 되어야 한다. 지역고용심의회가 지역노사민정협의회와의 통합과정을 거치면서 지역맞춤형 일자리창출지원사업의 심의 및 선정기능을 제대로 이전하지 못했다. 최소한 충남지역노사민정협의회 본협의회, 혹은 실무협의회가 지역맞춤형 일자리창출지원사업을 협의할 수 있는 권한을 부여해야 한다. 또한 지역맞춤형 일자리창출지원사업의 선정 시에 평가기준에 지역노사민정협의회와 어떤 관계를 맺고 있는지를 판단할 수 있는 근거가 마련되어야 한다. 이를 통해 충남지역노사민정협의회가 지역맞춤형 일자리창출지원사업 간의 중복효과를 막고 연관사업 간에 네트워크 활동을 수행할 수 있는 고용거버넌스가 될 수 있다.

2) 지역산업맞춤형 인력양성사업

지역산업맞춤형 인력양성사업은 지역산업계가 주도하여 지역중소기업에 필요한 인력을 양성하는 시스템을 구축하는데 목적이 있다. 지역 인력수요를 기반으로 산업계가 주도하고 관련 기관이 협력하여 지역 특성에 맞는 맞춤형 인력양성체계를 구축하는 사업이라고 할 수 있다. 이를 위해 지역인적자원개발위원회를 설치하여 공동교육훈련기관을 선정하고 수요조사, 공동

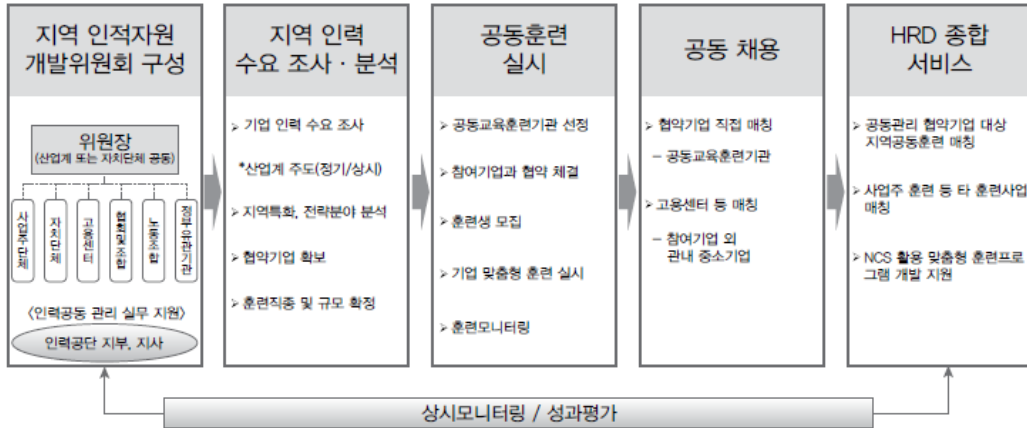
교육훈련, 채용 등의 사업을 주도하는 수요 중심의 인력양성사업이다. 사업의 주요 목적은 지역 기업 및 산업의 인력수요를 기반으로 맞춤형 교육훈련을 실시하여 중소기업의 인력난을 해소하고 고용률을 높이는 동시에, 지역 중소기업의 훈련수요를 충실히 반영하여 교육참가율을 향상시킴으로써 중소기업의 기술력과 경쟁력을 높이는 것이다.²¹⁾

지역산업맞춤형 인력양성사업은 지역의 특화산업의 인력수요를 충족시키기 위하여 인적자원의 개발계획을 수립하고 이에 조응하는 직업훈련을 실시하기 때문에, 해당지역 전략산업의 중소기업에게 적합한 직업교육을 실시한다. 전문인력의 양성 주체는 지역인적자원개발위원회²²⁾가 주로 맡고 있으며, 지역의 인력수요 분석과 인적자원개발계획의 수립을 주로 수행한다.

이러한 지역인적자원개발협의회의 기능과 역할은 이후 직업능력개발과 인력양성체계의 재편과정을 거치면서 더욱 강화될 것으로 보인다. 김주일 외(2014)에 따르면, 2014년 현재 정부가 지역인적자원개발위원회에 지원하는 내용은 훈련 수요조사를 위한 지역인적자원개발위원회 사무국 인건비를 최대 2억 2천만원까지, 운영비는 최대 3억 8천만원 등이다. 성과관리를 위해서 매년 지역인적자원개발위원회의 활동내용, 실적 등을 평가하여 결과가 미흡한 경우 운영기관 교체, 지원금 감액 지급 등을 조치하고 있으며, 위원회의 전문성을 높이기 위하여 지역인적자원개발분야 전문가를 상임위원으로 선임하여 위원회의 활동을 지원하고 있다. 한편 2014년에 각 지역 위원회별로 1개 내지 4개의 공동교육훈련기관을 선정하여 약 3만 7천여명에 대한 교육훈련을 실시하였다. 충남지역의 경우 지정교육훈련기관이 한국기술교육대학교으로 지정되었다. 이 곳에서 개설된 강좌는 총 16개 과정이고, 양성훈련에 100명, 향상훈련에 1200명이 참가하였다. 아래의 그림은 현재 진행되고 있는 지역인적자원개발협의회의 활동내역을 요약한 것이다.

21) 관련법규로는 고용보험법 31조에 ‘고용노동부장관은 피보험자등의 직업능력 개발·향상을 촉진하기 위하여 사업을 실시하거나 이를 실시하는 자에게 그 사업의 실시에 필요한 비용을 지원할 수 있다’고 규정하고 있으며, 고용보험법 시행령 52조 6항에 해당하는 사업을 ‘사업주, 사업주단체 또는 고등교육법 2조에 따른 학교 등이 직업능력개발훈련을 실시하는 둘 이상의 사업주와 협약을 체결하여 근로자를 위하여 수행하는 직업능력개발사업’으로 정하고 있다.

22) 지역인적자원개발위원회는 고용노동부의 「국가인적자원개발컨소시엄 운영규정」에 근거하고 있다. 이 규정에 의하면, 지역인적자원개발위원회는 ‘지역의 인력 및 교육훈련수요를 조사하고 수요에 따른 교육훈련을 실시하기 위하여 지역 산업계를 중심으로 사업주단체, 각종 협회 및 조합, 노동단체, 대학, 전문가, 지방자치단체, 고용센터 등이 참여하여 구성한 위원회’로 규정되고 있다.



〈그림 4-2〉 지역 인적자원개발위원회 활동내역

* 출처: 최영섭, '지역·산업 맞춤형 인력양성사업'의 현황과 과제, The HRD Review, 2015년 3월, 25쪽.

그러나 이러한 지역산업맞춤형 인력양성사업도 개선해야 할 문제가 많다(김주일 외, 2014). 먼저 지역인적자원개발과 관련하여 각 사업 간 조정이나 연계가 되지 않으면, 사업이 중복되거나 과잉인력을 양성하고, 인력수급상 미스매치가 발생할 가능성이 높다. 이런 점에서 볼 때 지역노사민정협의회의가 향후 지역차원에 흩어져 있는 고용과 직업훈련 관련 의제와 자원을 효율적으로 조정하고 배분하는데 중심적 역할을 수행해야 한다. 이를 위해 지역노사민정협의회의 노동자를 비롯한 참가주체들의 이해대표성을 높이고 인적자원개발과 관련한 전문성을 높일 수 있는 역량강화도 이루어져야 한다.

이러한 지적은 새로운 것이 아니다. 충남고용전략개발포럼 위원 C는 “충남도 지역인적자원개발위원회의 활동을 활발하게 전개해왔지만, 재원과 인력 자체의 부족으로 인해 실제 목표와 현실간 괴리가 얼마나 심각한가를 절감하였다. 특히 지역산업맞춤형 인력양성사업의 경우 인적자원에 대한 기초데이터와 자료가 충분히 누적되어 있어야 하지만, 실제로 충남의 상황은 전혀 그렇지 못하였다.”고 평가하고 있다.

이러한 문제의식에 따라 충청남도의 경우 지역산업맞춤형 인력양성사업과 지역노사민정협의회의 발전적 연계방안을 마련한다면, 다음과 같은 내용이 고려되어야 할 것이다. 먼저 지역고용거버넌스가 제대로 작동될 수 있도록 고용전략개발포럼과 지역인적자원개발위원회의가 지역노사민정협의회의의 구조내부로 통합되어야 한다. 이들 세 조직을 통합적으로 운용하는 사무

국이 만들어지고 위원의 겸임이나 업무분장이 이루어져야 한다. 둘째, 지역노사민정협의회의 하부조직으로서 업종별 분과위원회가 새롭게 만들어져야 할 것이다. 지역산업맞춤형 인력양성사업의 가장 중요한 목표가 지역의 인력수급에 대한 조사와 분석에 있다. 이런 점에서 지역노사민정협의회에서 업종별 분과위원회가 활성화되면, 지역인적자원개발위원회가 추진하는 지역의 인력수요조사에 대한 평가와 자문 등이 이루어지고 개별 사업의 시너지효과도 강화될 것이다. 셋째, 업종별 분과위원회의 활동 강화를 통해서 지역의 공동훈련기관들이 추가적으로 선정하고 이들에 대한 교육훈련을 지역노사민정협의회가 직접 관할해야 한다. 다만 지역노사민정협의회가 지역인력양성체계 하에서 공동직업훈련을 당장 직접 관할하지 못한다면, 업종별 중소기업의 직업교육 및 이들 기업에 속하는 재직자에 대한 양성훈련 수요 등을 파악하고 맞춤형 교육훈련 프로그램을 개발할 수 있다.

3) 지역노사민정 협력활성화사업

위에서 살펴본 바와 같이 지역맞춤형 일자리창출지원사업을 비롯한 지역일자리사업을 지역차원에서 효과적으로 추진하기 위해서는 실행주체로서 고용거버넌스가 필요하다. 지역차원의 이해관계자들이 자발적으로 구성되어 해당지역 중소기업의 지원이나 소외계층의 취업과 관련된 지역일자리사업을 추진하고 있으며, 이들 개별사업기관들 간에 발생할 수 있는 갈등과 충돌을 조정하고 협력하는 기반을 마련하는 대표적인 고용거버넌스가 바로 지역노사민정협의회이다. 그러므로 지역노사민정협의회는 지역일자리사업들의 조정과 협력을 이끌어낼 수 있는 협치기구(governance)라고 규정할 수 있다(임상훈 외, 2015).

충청남도 지역노사민정협의회는 2010년에 설립되어 올해까지 6차년에 걸쳐 사업을 수행하고 있다. 초기 협의회는 노사민정 파트너십을 형성하면서 지역인적자원개발 전문가 과정을 개설하고 취약계층에 대한 고용지원서비스를 수행하였다. 이어 2012년부터는 사회적 책임활동 확산과 취약계층에 대한 지원에 초점을 두고 주요 활동을 전개하고 있다.

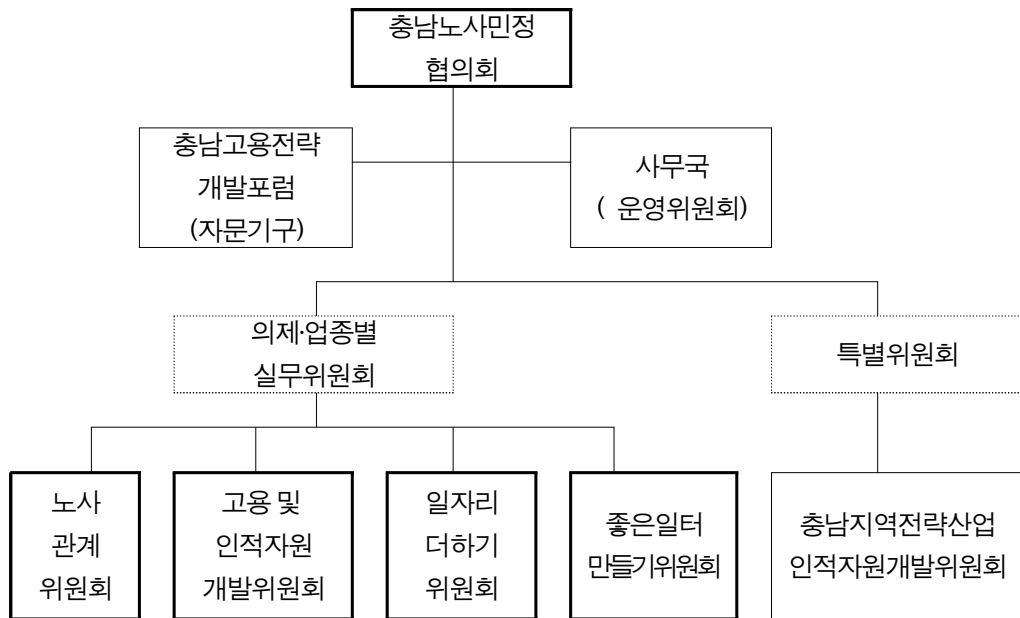
이를 좀 더 살펴보면 다음과 같다. 2015년의 활동보고서에 따르면, 사무국 및 산하 위원회활동의 활성화, 사회적 책임활동, 각 의제별 전문가의 역량 강화, 중소기업 CEO 포럼의 운영, 기초지자체 노사민정협의회에 대한 지원, 여성위원회의 설치, 통상임금 및 정년연장을 위한 노사상생 워크숍, 길거리 무료법률 상담소 운영, 노동인권 개선활동, 사회적 기업 및 일자리창

출 지원, 스트레스관리 및 심리치유, 노동문화 콘텐츠의 연계사업, 가족친화 프로그램의 운영, 산업안전 및 재해예방 홍보 등 다양한 사업을 추진하였다.

한편 협의회의 주요 활동을 평가하면 다음과 같다. 지역노사민정협의회가 추진하는 사업은 다양한데, 주로 노사파트너십의 활성화를 촉진하는 활동을 하고 있다고 평가할 수 있다.²³⁾ 충청남도 지역노사민정협의회는 노사협력의 활성화 등 주요 사업의제들을 관련 전문가들을 참여시키고 각 실무협의회에서 논의하고 있다. 또한 지역노사민정협의회는 고용 및 노동 현안 해결을 위해 ‘충청남도 노사민정 공동선언’을 추진하기도 하였다. 작년 5월 19일 발표된 이 공동선언은 노동시장에서 더 나은 일자리를 창출하기 위해 비정규직의 축소, 차별시정제도의 실효성 제고, 상생의 동반자로 노동조합에 대한 인정, 고용의 유연성과 안정성 향상, 비정규직의 처우 개선, 사회안전망의 강화 등 노동자의 삶의 질 향상을 주요 내용으로 하고 있다. 충청남도, 한국노총 충남본부, 대전충남경총, 충남북부상의, 대전지방 고용노동청 등이 이번 노사민정 공동선언에 참여하였다.

이와 같이 지역 이해관계자의 동반자관계를 구축하기 위한 고용거버넌스로서 충청남도 노사민정협의회는 2010년 운영조례를 통해 구성되었고, 세 차례의 조례개정을 통해 보다 체계화되었다. 조례의 주요 내용은 심의사항, 하부협의회, 사무국 관련 내용이 주를 이루고 있다. 현재 본 협의회의 총인원은 노사민정에서 각 6인, 7인, 8인, 7인 등으로 총 28인으로 구성되어 있다. 현재 사무국은 통합방식으로 (사)충남고용네트워크가 위임받아 운영하고 있다. 아래의 그림은 충남지역노사민정협의회의 구성과 조직을 보여주고 있다.

23) 지역노사민정협의회의 사업성과와 토대를 지역별로 비교분석한 보고서(임상훈 외, 2015: 12)에 따르면, 충청남도는 경기도와 함께 사업성과가 상대적으로 높고 협력토대도 좋은 지역으로 분류되고 있다. 다만 현안의제 선정, 사업계획의 적정성은 물론, 고용노동문제의 해결 노력 등에서 좋은 평가를 받았지만, 사업수행의 예산 집행, 사업성과의 우수성 측면에서 다른 광역지자체와 비교하여 상대적으로 낮은 점수를 받았다.



〈그림 4-3〉 충청남도 노사민정협의회의 조직도

* 출처: 고용노동부, 2015: 165쪽.

협의회 운영과 관련하여 자문위원의 참여는 활발한 편으로 충남지역의 경우 자동차산업과 같은 지역중심산업에 대하여 노사민이 광역지자체는 물론, 기초지자체와 협력하여 합동 워크숍 등 각종 활동을 적극적으로 벌이고 있다. 본 협의회와 분과위원회는 주무기관은 물론, 외부 전문가를 포함하여 상당히 활발하게 활동을 벌이고 있는 것으로 판단된다. 다만 지방 고용기관과 유관기관과 보다 실질적인 수준에서 업무협조와 활동공조를 통해 시너지효과를 거둘 수 있도록 노력해야 할 것으로 보인다.

하지만 충남 노사민정협의회는 전반적으로 사무국 주도로 사업을 수행하고, 신규사업 보다 계속사업이 대부분을 차지하고 있다는 점에서 사업성고가 다소 부진하다는 평가를 받고 있다. 또한 사업의제의 발굴에 있어서도 보다 더 지역적 특성을 반영한 사업을 개발해야 하며, 추진 사업도 보다 소수의 주요사업에 집중해야 한다는 지적이 많다.

3. 지역일자리사업의 평가와 개선과제

1) 지역노동시장 특성에 조응하는 일자리사업

지역노동시장을 일정한 유형으로 구분하여 이에 따라 차별화된 지역고용전략을 수립해야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 본 보고서 2장에서 살펴본 OECD의 LEED 그룹의 연구가 가장 대표적이다. 최근 지역고용정책의 수립에 있어서 유형별 접근이 주목받고 있는 이유는 지역고용정책의 역사적 경험 속에서 현재의 정책체계 하에서 해결할 수 없는 구조적 문제점들이 확인되고 있기 때문이다.

실제로 지방자치제도가 도입된 지 20년이 지나가고 있지만, 중앙정부나 지방정부 모두 지역 고용정책에 대한 관심을 가지게 된 것은 불과 10여년에 불과하다. 2006년 ‘지역맞춤형 일자리 창출지원사업’이 시작되면서 지역의 특성에 맞는 일자리사업에 대한 실험들이 시작되었다. 2008년 말 글로벌 금융위기 이후 지역고용문제가 심각해지면서 일자리문제에 대한 지자체 차원의 대책이 마련되기 시작한다. 2010년에 비로소 도입된 ‘지역일자리 공시제’에 대부분의 지자체가 자발적으로 참여했다는 점에서 이러한 변화를 단적으로 확인할 수 있다. 2013년 ‘지역산업맞춤형 인력양성사업’이 시작되면서 지역별로 산업수요에 부응하는 인력양성을 목표로 하는 사업이 본격화된다. 즉 지역인적자원개발위원회를 구성하여 지역별 훈련수요 조사를 실시하고, 훈련기관 선정 및 훈련공급구조에 대한 관리를 수행하는 등 중앙정부 주도의 기존 인력양성체계의 지각변동이 일어난다. 더불어 고용복지 서비스의 전달체계 역시 큰 변화가 일어나는데, 일자리와 복지서비스를 동시에 제공하기 위해 2014년 남양주를 필두로 하여 2016년 4월 현재까지 약 40개의 고용복지플러스센터가 운영되고 있다(고용노동부, 2016).

지역노동시장분야에서 불과 10여년 동안 그야말로 급속한 변화가 일어났지만, 긍정적인 평가 보다 비판적인 평가가 더 많다. 무엇보다 광역 혹은 지역 수준으로 많은 권한의 이양과 사업에 대한 지원이 이루어지고 있지만, 지역의 일자리 창출과 역량강화 측면에서 실제로 어떤 효과를 거두고 있는지에 대한 근본적인 의문이 제기되고 있다(이상호 외, 2015: 179).

‘지역맞춤형 일자리창출지원사업’의 경우 매년 예산이 증가하고 프로그램 종류가 상당히 많이 증가했다. 하지만 취업률 중심의 성과관리방식으로 인해 성과목표에 대한 산정이 쉬운 프로그램 위주로 인력양성사업이 편중되면서 ‘지역산업맞춤형 인력양성사업’과의 유사중복성

문제가 지속적으로 제기되고 있다. 또한 다수의 사업들이 지역 특성과 맞지 않는 사업들이 추진되고, 단기사업들이 반복됨에 따라 지역별로 독창적 아이টে를 발굴하는 것이 점차 힘들어지고 있다.

이상호 외(2015, 182)에 따르면, '지역일자리 목표공시제' 역시 고용량 중심의 평가체제로 인해 일자리의 질을 높이지 못하고 각 지역의 인구 및 산업구조를 제대로 반영하지 못함으로써 발생하는 성과평가체계의 공정성 문제가 제기된다. 또한 지자체 내부의 일자리사업 전문성 제고와 역량축적, 자문집단의 역할과 실효성 강화 등이 해결해야 할 과제로 제시되고 있다. '지역산업맞춤형 인력양성사업'의 경우 지역산업별 훈련수요조사에 기반한 훈련공급체계가 전체 인적자원개발체계의 효과성 제고에 미치는 효과, 지역인적자원개발위원회 내부의 거버넌스, 다른 지역고용 거버넌스와의 역할 정립 문제 등이 지적되어 왔다. 고용복지플러스센터의 경우에도 고용복지서비스의 물리적 통합을 넘어서 화학적 통합이 새로운 과제로 떠오르고 있다.

이러한 문제는 충남지역 지역일자리정책의 입안과정에 참여한 전문가들도 동의하고 있다. 충남고용전략개발포럼 위원 C에 따르면, 중앙차원의 지침 성격으로 하달된 지역일자리 목표 공시제는 사실상 지역의 특수성과 차별성을 제대로 반영하기 힘든 구조이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 지자체가 채용과 사업을 일정하게 자율적으로 선택할 수 있는 정책조치가 필요하다.

고용노동부의 주요 지역고용사업들 외에 지자체 자체에서 설계하고 집행하는 일자리사업에 대해서도 여러 가지 문제점이 지적되어 왔다(주무현 외, 2014). 우선 지자체의 노동시장정책의 대부분이 직접일자리사업 중심으로 편성되어 있기 때문에 지역이 독자적으로 설계하고 집행할 수 있는 고용정책의 여유 공간이 충분하지 않다. 또한 중앙부처의 일정한 정책변화에도 불구하고 여전히 직업훈련과 고용서비스는 중앙정부의 공급자중심의 전달체계에 의존하는 것이 문제이다. 지역 자체의 문제점도 존재하는데, 지역의 특성에 대한 잘못된 분석으로 인해 잘못된 사업계획이 만들어지는 경우도 발생한다. 이는 지역 내 각 유관 및 소관기관들이 갖고 있는 전문성과 내부역량의 수준을 넘어서는 사업추진과 집행을 하는 경우에 자주 나타난다.

지금까지 열거한 사항들은 사실 각 사업주체에 대한 문제점이라기보다 지역고용정책 전반에 대한 전략이 부재하고 파트너십이 원활하게 작동하지 않기 때문에 생기는 문제들이다. 기본적으로 중앙정부와 지방정부, 중앙부처간, 정부와 시민사회, 그리고 민간부문 내 역할분담과

소통이 제대로 이루어져야만 해결될 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 각 부처와 기관을 통합적으로 설계하고 조정기제를 효과적으로 작동시켜야 한다.

따라서 지역노동시장의 유형화 접근방식이 필요한 이유는 지역의 노동시장 구조에 대한 분석을 토대로 효과적으로 지역고용전략을 수립하고 거버넌스 체계를 재구성함으로써 지역일자리 창출과 내재적 역량을 강화하는데 목표가 있다.

이러한 견해는 충청남도에도 그대로 적용된다. 앞에서 살펴본 바와 같이 충남은 북서부와 남동부 지역간 산업 및 인적 구성에서 큰 차이를 보인다. 그래서 충남노사민정협의회 A는 “사실상 충남 광역지자체 차원에서 단일한 지역일자리정책을 산하 16개 시군구에 적용한다는 것은 불가능하다. 북서부지역은 제조업 밀집지역이고, 남동부는 사실상 농업지역에 해당한다. 이러한 지역간 차이를 극복할 수 있는 일자리정책을 만들어내는 것이 충남일자리정책의 핵심과제라고 할 수 있다.”라고 밝히고 있다.

이를 위해 지역노동시장의 유형에 따라 노동시장정책 프로그램의 조합을 구성하고, 산업, 복지, 교육과 고용간 연계방안을 함께 마련하는 것이 중요하다. 노동시장정책 프로그램은 중앙정부와의 매칭, 혹은 지역 자체적으로 수행하는 직접일자리 창출, 교육훈련, 고용서비스, 고용장려금과 같은 정책수단의 조합을 제대로 만들어내는 것이 중요하다.

또한 2장에서 이미 살펴본 바와 같이 노동시장정책만으로 청년실업, 사회적 배제, 비공식경제와 같은 문제들을 해결할 수 없다. 교통, 보육, 보건, 차별, 주거, 사용자 훈련, 기업가정신을 가로막는 구조적 장벽과 장애물을 고려해야 한다. 교육과 노동시장정책과 경제발전은 상호간에 조정이 제대로 이루어지지 않을 때 충돌할 수밖에 없다(OECD, 2014: 6). 따라서 노동시장정책의 조합은 지역의 산업, 복지, 교육과의 연계 속에서 선택되어야 한다. 산업과 고용의 연계는 지역에 좋은 기업을 유치하고, 지역 내 토착기업을 육성하는 문제와 연계된다. 다만 다수의 지자체에서 기업유치 및 투자촉진전략을 전면에 내세우고 있으나, 지역별로 기존 산업의 현주소를 정확하게 파악하고 지역 특성에 맞는 기업과 산업 유치를 추진하는 것이 필요하다. 따라서 중앙정부의 전략산업 및 혁신도시 지원, 노후산단 및 도시재생 프로그램을 인프라영역에 한정할 것이 아니라, 교육훈련, 고용서비스 등과 연계시켜야 한다. 복지와 고용의 연계는 중앙정부에서 포괄하지 못하는 취약계층이 부딪히고 있는 사각지대를 해소할 수 있는 방안을 찾는데 큰 도움이 될 것이다. 지자체에서 이미 직접일자리 사업 및 지원을 통해 다양한 서비스를 제공하고 있으나, 그 역할은 아직도 단순 전달 및 집행기능을 수행하는 것에 그치고 있다.

현재 중앙정부에서 제공하지 않는 통합고용서비스를 개발하고 운영해야 한다. 고용복지플러스센터를 통해 취업성공패키지 프로그램, 복지 및 여성 지원업무 등을 통합하고, 인턴사업, 고용보조금, 고용서비스, 지역맞춤형 훈련 등의 영역에서 지방정부가 중앙정부와 어떤 점에서 차별적으로, 그리고 보완적인 측면에서 서비스를 제공할 수 있는지를 살펴보아야 한다.

교육과 고용의 연계는 지역의 대학, 훈련기관, 지자체 산하 공공기관, 각종 비영리기구들의 이해관계가 복잡하게 엮여있다. 자칫 지역의 몇몇 이해관계자 혹은 기관들이 지역인적자원개발위원회 등을 통해 독점적 영향력을 행사하고 현실을 반영하지 못하는 직업훈련사업을 추진하는 등 등 상당한 문제를 발생시킬 수 있다. 지역맞춤형 일자리창출지원사업, 지역산업맞춤형 인력양성사업, 각종 중앙부처의 전문인력양성사업, 지자체의 독자적인 직업훈련사업 등에서 제기되는 중복사업 논란은 이러한 이해관계 속에서 발생할 수 있으며, 이로 인해 실업자와 구직자의 인력양성에 재원이 투입되기 보다 중개기관, 교육제공기관의 일자리만 양산한다는 비판이 제기되고 있다. 이러한 문제의식은 지역전문가들도 공감하고 있다. 충남 노사민정협의회 위원 B는 충남지역에서 발생하고 있는 고용거버넌스의 가장 큰 문제점으로 이해관계자들의 의사결정과정에서의 배타성을 지적하고 있다. 그에 따르면, 지역일자리사업의 주요 의사결정과정에서 나타나는 지역 공무원, 공공기관 및 단체의 암묵적 합의로 인해 새로운 일자리사업을 추진하기가 쉽지 않다는 불만이 제기되고 있다.

이러한 분석에 근거하여 지역노동시장의 유형별 특성과 정책대응방안을 살펴보면 <표 4-4>와 같다(이상호 외, 2015: 185). 다만 여기서 유의해야 할 사항은 동일한 유형 내에서도 노동시장의 구조와 산업구조의 특성에 따라 노동시장의 성과가 달라질 수 있다는 사실이다. 따라서 중앙부처 사업의 경우 개별 사업의 목적에 따라 일부 유형의 통합 혹은 세분화가 필요하다. 각 지역에서 자체적으로 지역고용전략을 수립할 경우 개별 지역의 특성에 맞게 재분류와 재분석이 요구된다. 여기에 제시된 지역노동시장의 특성들은 기본적으로 노동시장의 규모, 산업구조의 특성, 노동시장의 기능방식 등에 따라 지역노동시장 특성과 정책대응이 차별적으로 이루어져야 한다는 사실을 보여주고 있다.

한편 충남지역은 이상호 외(2015: 186)의 분류법에 따르면, 유형 1과 유형 3이 결합되어 있는 지역이다. 유형 1은 중소 낙후지역에 해당하는데, 주로 농림어업에 기반하고 있으며, 고령인구 비중이 상대적으로 높다. 충남지역의 경우 남동지역의 시군들이 유형 1에 해당한다. 이들 지역은 도시화 정도가 낮아 문화와 서비스업 기반이 상당히 취약하다. 여기서도 최근 일부 지역들

에서 도시화가 나타나고 있는데, 대부분 수도권 확장 과정에서 주거 혹은 제조업을 유치하거나, 비수도권의 경우 도청 유치 등을 통해 지역발전을 도모하는 경우이다. 나머지 농림어업지역의 경우 인구유출이 더욱 가속화되고 주거인구의 고령화 문제가 심각한 수준이다.

〈표 4-4〉 지역노동시장 유형별 특성과 정책대응방안

분류		지역노동시장 특성	정책 대응
유형 1	중소 낙후지역	<ul style="list-style-type: none"> · 높은 고령인구 비중/높은 고용률 · 농림어업 중심의 향토산업 기반 · 주변지역과의 연계성 취약 · 수도권 및 대도시 주변, 도청 유치지역 등은 인구유입, 고성장 · 기타 지역은 인구 유출, 고령화 가속화, 복지수요 증가 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역 취약계층 고용/소득 지원 · 향토산업의 영세성을 극복하고 특화를 위한 산업정책 + 기술고도화를 위한 교육 및 인적 네트워크 지원 필요 · 복지와 결합된 사회서비스의 지리적·제도적 접근성 제고 필요
유형 2	중소도시 제조업 집적지	<ul style="list-style-type: none"> · 주로 비수도권 중심 분포 · 저기술·중소제조업 중심 · 주변지역과의 연계성 취약 · 저숙련·기능직 중심 만성적 노동력 부족 문제에 직면 · 도농복합도시, 높은 농업인구 비율 및 고령화 문제 	<ul style="list-style-type: none"> · 산업고도화, 기술개발 전략 필요 · 공동의 인력양성 프로그램을 통해 내부 숙련향상 프로그램 운영 · 역내 취약계층, 고령자, 여성 등의 노동시장 참여 촉진을 통해 노동력 부족 해소 · 문화·서비스업 기반확충을 통해 청년층 노동력 유입을 위한 도시기반 강화
유형 3	대규모 산업복합 집적지	<ul style="list-style-type: none"> · 서해안경인벨트와 동남권 벨트 · 중공업 및 중/고속련·생산직 제조업 노동력수요 · 인근 광역대도시 노동력 풀 · 청년층/중고숙련 노동력 부족 · 산업 충격/쇠퇴시 광역지역에 걸친 대규모 고용충격 발생위험 	<ul style="list-style-type: none"> · 국가수준의 산업정책과의 연계 발전 · 역내 대기업과 지자체, 국가간 상호 협력강화 · 대기업·중소기업 협력에 기반한 숙련 공급체계, 근로조건 개선 등 · 산업 충격/쇠퇴에 대비하여 노동시장의 복원력(resilience) 향상 필요
유형 4	대도시권 산업 집적지	<ul style="list-style-type: none"> · 독립적으로 50-100만정도 규모의 노동공급·수요 충족 · 제조업뿐만 아니라 서비스업 발전으로 자생력 확보 · 주로 도지역 거점도시 역할수행 	<ul style="list-style-type: none"> · 역내 전략산업에 대한 숙련 공급 전략 수립 · 광역대도시에 비해 R&D, 지역 대학, 사업 서비스업 관련 역량 제고 필요 · 주변 낙후지역 및 중소도시제조업 집적지와의 연계 강화를 통한 지역노동력 풀의 거점 기능 향상

출처: 이상호 외, 2015: 13쪽 수정.

따라서 이들 지역은 지역 내 취약계층에 대한 고용 및 소득 지원 서비스의 확대가 필요하다. 그럼에도 불구하고 현재의 광역센터 중심의 고용복지서비스체계에서는 오히려 지원서비스에서 소외되고 사각지대가 발생하기 쉽다. 따라서 낙후된 인프라로 인한 복지서비스의 지리적 접근성뿐만 아니라, 제도적 접근성을 제고시켜야 한다. 대부분의 경우 향토산업은 주로 고령층 종사자들이 대부분이며 영세한 형태로 운영되기 때문에, 기술개발과 신시장 개척 등을 추진하기가 쉽지 않다. 따라서 이들 특화지역산업에 대한 지자체의 지원이 축제와 같은 일회성

이벤트행사 위주로 이루어질 경우 자체 산업발전과 역량강화가 쉽지 않다. 따라서 해당 지자체에서는 자체적인 기술개발 및 제품고급화, 그리고 특화인력의 양성 및 기존 인력의 재교육에 대한 맞춤형 지원이 이루어져야 한다.

이상호 외(2015: 187)에 따르면, 유형 2, 유형 3, 유형 4의 경우 모두 상당한 정도의 제조업기반을 갖춘 지역들이지만, 노동시장의 규모와 독립성 정도에 따라 구분된다. 즉 인구규모로만 보면 유형 4, 유형 3, 유형 2 순으로 작지만, 배후 광역대도시의 존재여부를 고려할 경우 유형 3이 유형 4보다 훨씬 더 큰 노동시장권역을 형성할 수 있다. 따라서 이들 지역에 대한 정책대응은 보편적인 원칙을 지키되, 차별화된 전략이 필요하다. 보편적으로 필요한 부분은 지역 내 주력제조업의 수요에 조응하는 양질의 노동력 공급과 지원서비스 인프라의 구축이다. 충남지역의 북서부 제조업 산업집적지의 경우 유형 3에 해당된다. 다른 유형과 달리, 유형 3은 대부분 국가차원의 산업정책에 의해 전략산업들이 입지한 지역들이다. 급격한 산업화로 인해 지역경제의 고속성장을 경험했지만, 동시에 산업구조의 변화 및 주력산업의 불황 시 대규모의 고용조정이 발생할 가능성이 높은 지역이다. 따라서 중앙정부는 이들 지역에 대해서 지역 및 산업수준의 고용상황을 체계적으로 파악해야 하고, 지방정부는 지역고용위기에 대응할 수 있는 자체의 준비와 적응력을 확보해야 한다.

2) 지역일자리사업의 평가와 향후 정책과제

앞에서 살펴본 바와 같이 지역일자리정책은 지역노동시장의 특성과 현황을 고려하여 유형에 따라 입안되고 추진되어야 한다. 신동호 외(2011)는 지방정부가 지역고용정책의 방향과 목표를 제대로 설정하기 위해서 지역노동시장의 분석이 필요하다고 강조한다. 이러한 분석에 기초하여 그들은 충청남도의 지역일자리정책을 다음과 같이 제안하고 있다. 먼저 충남지역은 행정구역과는 별도의 지역노동시장권이 존재하기 때문에, 이에 따라 차별화된 지역일자리정책이 입안되어야 한다. 산업구조의 특성으로 인해 시군단위로 편제된 행정구역에 따라 노동시장정책을 별도로 설정할 수 없을 뿐만 아니라, 모든 기초지자체에게 동일하게 적용되는 일률적인 일자리를 수행하는 것도 맞지 않다(신동호 외, 2011: 30). 노동시장의 구조가 인구학적 특성 및 고용형태에 따라 다르고, 성별, 연령, 교육수준, 숙련, 산업소속에 따라 노동력의 수급이 일정하게 차이를 보이기 때문에 각 노동시장 집단별로 차별화된 지역고용정책의 수립이

필요하다.²⁴⁾

둘째, 제조업중심의 북부지역과 농어업중심의 중남부지역으로 구별되는 광역 노동시장권에 조용하는 지역일자리아업이 적극적으로 추진되어야 한다(신동호 외, 2011: 170). 충남은 아산, 천안을 중심으로 당진, 서산으로 연결되는 북부산업지역과 연기, 공주, 논산, 계룡, 금산으로 이어지는 접경지역에 제조업을 비롯한 산업노동에 대한 수요가 집중되고 있다. 이와 달리 나머지 기초지자체 관할지역들은 농어업의 중고령자와 자영업자 비중이 상대적으로 높아서 이들에 대한 별도의 특화된 고용정책과 일자리아업이 배치되어야 한다. 현재 진행 중인 농어촌 지역의 개발사업, 농공단지 및 전략산업 육성 등이 오히려 지역노동력의 유출을 가속화시키는 유인이 될 수도 있다. 산업단지, 기업유치 및 인프라 조성으로 충청남도 내 기초지자체 간 불균형발전을 해결하기 힘들기 때문에 광역지자체가 지역성장의 과실을 낙후지역으로 공평하게 배분할 수 있도록 정책사업을 추진해야 한다. 이러한 과정에서 낙후지역의 취약계층에 대해서는 최소한의 소득과 복지를 제공할 수 있는 지역협동조합, 사회적 기업, 마을공동체 등 사회적 경제활동을 적극적으로 전개해야 할 것이다.

셋째, 광역지자체 내외적으로 나타나고 있는 인력수급의 불일치문제를 해소하기 위한 적극적인 지역노동시장정책을 입안하고 추진해야 한다(이규용 외, 2014). 특히 상당수의 우수인력들이 지역 내에서 양질의 일자리를 찾지 못하고 수도권으로 이동하고 있는 현실을 타개할 수 있는 방안을 찾아야 할 것이다. 또한 지역 내 성장산업의 유치로 인해 발생할 수 있는 고숙련 노동력에 대한 수요에 대응할 수 있는 충청남도 차원의 체계적인 숙련교육 및 직업훈련제도를 마련해야 한다. 충남지역의 제조업 인력수요가 여타 지역보다 상대적으로 높다는 사실을 감안할 때 원활한 인력공급을 위한 지역맞춤형 교육훈련사업이 필요하다. 지역의 대학 및 연구소, 기업과 훈련기관, 노사단체 등 이해관계자들이 향후 필요인력의 수급상황을 면밀하게 분석하고 불일치문제를 해결할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 특히 지역 내에 입지하고 있는 대학들 중에서 산업인력양성에 적극적인 대학, 전문대학들을 엄선하여 국립 폴리텍(기능대학)에 버금가는 지원조치를 해야 한다. 이를 통해 산업인력의 양성에 중심적인 역할을 하는 고등교육기관이 지역 내에서 성장하고 안착할 수 있도록 만들어야 한다. 동시에 교육과 훈련을 통해 배출

24) 예를 들어 고학력 청년층의 다른 지역으로의 유출을 막기 위해서는 저숙련 단순일자리의 양적 팽창에 의존하기 보다 양질의 좋은 일자리를 창출하는데 정책이 집중되어야 한다. 여성의 경우 경제활동참가 자체가 전반적으로 낮고 상대적으로 임금 및 근로조건이 안 좋기 때문에 젊은 여성들의 결혼과 출산으로 인한 노동시장의 이탈을 방지하고 경력단절 여성들의 노동시장의 참가율을 높일 수 있는 특화된 정책들이 필요하다.

된 인력들이 원활하게 산업현장에 취업할 수 있도록 고용지원서비스의 개선, 기업들의 적극적인 채용 노력과 임금 및 근로조건의 개선이 병행되어야 한다. 이 때 지자체의 역할 뿐만 아니라, 지역고용센터와 같은 고용지원기관들의 역할과 기능도 조정되고 재구축되어야 한다. 충청남도의 경우 지리적으로 광범위한 다수의 농어촌 낙후지역을 몇 몇의 지역고용센터가 관할하고 있기 때문에 고령자, 장애인, 기혼여성 등과 같이 상대적으로 원거리 이동이 어려운 취약계층이 고용서비스를 이용하기가 더 어려운 형편이다. 따라서 이러한 고용서비스 사각지대를 줄이기 위해서 지역고용센터의 출장소를 만들거나, 아니면 충청남도가 시군별로 일자리 종합지원센터를 직접 운영하여 이를 광역단위 지역고용센터와 연계하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

이러한 지역일자리정책의 방향과 내용을 고려한 상태에서 정부의 재정지원 일자리사업의 문제점과 개선방안을 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다. 먼저 재정지원 일자리사업의 운영실태를 점검하고 실행전략의 적정성을 보다 면밀히 검토해야 한다. 기존 지역일자리사업에 대한 중앙정부의 컨트롤 타워기능이 취약하기 때문에, 지역차원에서 고용정책 및 일자리사업을 총괄하고 조정하는 기구를 구성할 필요가 있다. 유사중복사업을 재조정하고 사업간 시너지 효과 제고를 통해 거래비용을 줄여야 한다. 실효성을 지닌 신규사업을 발굴하고 기존사업의 검증체계를 강화해야 한다. 성과관리 및 평가체계를 운용과정 전반에 걸쳐서 적용할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 중앙정부에 의존하지 말고 지역차원에서 독립적으로 지역일자리사업의 전략, 종합계획과 개별 사업의 연관성, 실현가능성 등을 종합적으로 검토해야 한다. 특히 정책대상별, 혹은 계층별로 특화된 일자리사업을 개발하고 기존 사업의 연계가능성 등을 판단해야 한다.

둘째, 사업유형별로 전달체계의 적정성을 검토하고 예산낭비를 막을 수 있는 모니터링을 강화해야 한다. 지역일자리사업의 전달체계는 사업특성이나 소관부처 등에 따라 다양하고 복잡하다. 그래서 각 유형별로 적합한 전달체계를 구축해서 운영 효율성과 사업 효과성을 높여야 한다. 한편 지역일자리사업의 전달체계에서 발생할 수 있는 비효율성을 줄이고 과도지출을 막아야 한다. 특히 민간위탁을 통한 사업수행 과정에서 예산낭비가 발생하더라도 주관부처나 지자체의 관리 및 감독 소홀로 인해 이를 발견하지 못하는 경우가 많다. 전달체계가 복잡한 사업을 중심으로 예산누수 여부를 정기적으로 점검하고, 모니터링과 평가체계를 점검해야 한다. 그리고 지역일자리사업은 특성상 지역차원의 판단이 매우 중요하므로 중앙정부의 재정이 투입되는 지역일자리사업이라고 하더라도 지역의 사업수요를 반영한 사업계획 및 적정수준의

지역재량권을 보장하는 등 합리적인 사업추진이 필요하다. 이를 위해서 지자체의 일자리사업 관련 추진 조직과 관련 인력 규모 등 조직역량을 정기적으로 점검해야 한다.

셋째, 지역일자리사업의 유사중복성을 막기 위한 기준을 마련하고 효율적인 사업관리체계를 구축해야 한다. 사업성격이 유사함에도 불구하고 통합되지 않고 부처소관 사업으로 지역에서 분리되어 추진되는 지역일자리사업들이 상당수 존재한다. 지금과 같이 각 부처별로 분리되어 일자리사업이 추진된다면, 이러한 문제는 계속 나타날 것이기 때문에 이를 조정하기 위한 정부의 명확하고 합리적인 판단 기준이 필요하다. 또한 사업대상별 취업자의 수, 고용률 등 사업의 주요성과에 대한 관리가 체계적이지 못하기 때문에 사업성과 및 효과성이 떨어지는 경우가 많다. 개별 사업단위로 평가가 이루어지면서 양적 성과만이 고려되는 문제를 극복하기 위해서는 개별 사업단위가 아니라, 전체 고용목표와 연계하여 청년, 고령자, 여성 등 취약계층별로 성과관리체계가 운영되어야 한다.

제5장 결 론

1. 요약 및 우선 정책과제

최근 들어 지역차원의 고용문제가 중요하고 일자리창출의 원천이 지역에 있다는 인식이 확산되면서 지역고용정책에 대한 논의가 활발해지고 지역일자리사업에 대한 다양한 정책수단들이 개발되고 있다. 그러나 각 지역에서 추진되고 있는 고용정책과 일자리사업들은 전국적인 차원에서 제대로 연계되지 못하고 조정되지도 않고 있다. 중앙부처간 사업이 중복되거나, 중앙정부와 지방정부간 공조가 제대로 이루어지지 않기도 한다. 또한 지역고용정책이 각 기관 및 부처 간 협력적 관계에 의해 추진되지 못하고 개별적으로 이루어짐으로써 많은 문제들을 발생시키고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 무엇보다도 기존 지역일자리정책이 왜 제대로 효과를 발휘하지 못했는가에 대한 객관적인 평가가 이루어져야 한다. 또한 이러한 평가를 근거로 하여 지역노동시장의 구조적 특성에 맞는 새로운 지역일자리전략을 찾아야 한다. 본 보고서는 이러한 문제의식 하에 충남지역을 분석대상으로 지역노동시장의 구조적 특성을 도출하고, 기존 지역일자리정책을 유형별로 평가하여 개선과제를 찾고자 한다.

이를 위해 먼저 본 보고서는 2장에서 대안적 지역고용전략으로 최근 주목받고 있는 OECD LEED(Local Economic and Employment Development)그룹의 연구결과를 통해 제기되고 있는 지역일자리정책의 함의와 시사점을 찾았다. 이에 따르면, 지역노동시장의 이러한 문제를 해결하기 위해서는 고용친화적인 사회경제모델에 기반한 지역경제발전전략을 추진해야 한다. 이러한 고용친화적 사회경제모델의 분석사례로서 OECD LEED 그룹의 '지역경제발전과 일자리창출전략'에 대한 연구결과는 새로운 지역일자리정책을 모색하고 있는 우리에게 시사하는 바가 크다.

단기성과에 집착하고 유사사업이 중복되는 기존 지역고용정책을 비판적으로 평가하고 새로운 지역일자리창출전략을 도출하기 위해서는 다음과 같은 우선적 정책과제를 해결해야 할 것이다. 먼저 지역산업의 고용친화적 산업구조로의 재편이 가능한 빨리 추진되어야 한다. IT산업, 신성장동력산업 중심으로 지역산업을 육성하는 것은 한계가 분명하기 때문에, 지역의 산업클러스터 재부흥전략의 일환으로 제조업의 생산구조를 다변화하고, 소재, 부품 및 뿌리산업의 육성이 지방정부의 중요한 정책과제가 되고 있다. 충청남도의 경우 수출주력산업인 전자부품, 자동차, 석유화학 분야의 하청 및 협력업체의 역량 강화를 위해 도 차원의 적극적인 지원이 필요하다. 둘째, 지역의 지식서비스산업 육성을 통해 더 많은 고부가가치 일자리를 만들어 내야 한다. 제조업과 서비스업의 균형과 조화, 더 나아가 결합효과를 극대화시키는 것이 중요하기 때문에 제조업과 동반성장할 수 있는 지역특화형 기업서비스산업을 집중적으로 육성해야 한다. 충청남도의 경우 ICT와 제조업을 연계시키는 창조경제 활성화 차원에서 기업서비스 분야에 대한 인프라 조성 및 중점기업의 유치를 추진해야 할 것이다. 셋째, 지역혁신생태계의 구축을 통해 일자리창출의 선순환구조를 구축해야 한다. 산업융복합 시대에 걸맞는 역량있는 지방대학을 중심으로 산학연 협력체계를 구축하고 지역 내 인력수급의 선순환구조를 만들어 내야 한다. 충청남도의 경우 지역 내 34개 대학 등 연구개발능력을 갖춘 기관들이 존재하고 있기 때문에, 산학연 협력체계를 강화시키고 지역특화형 산업인력을 양성할 수 있는 기반을 강화해야 한다. 넷째, 지역산업의 육성 및 지원정책을 기업지원이 아니라, 일자리중심으로 재편해야 한다. 지역산업정책의 목표를 지역산업의 생태계 육성 및 좋은 일자리의 창출로 전환해야 한다. 지역산업의 생태계를 제대로 조성하기 위해서는 연관 기업과 산업이 공동으로 활용할 수 있는 공유자산과 플랫폼을 만들어야 한다. 충청남도의 경우 전후방 산업간 연계를 통한 비즈니스 생태계를 재구축하고 상생협력 및 기술전수를 촉진시키기 위한 새로운 동반성장 전략을 추진해야 한다. 다섯째, 사회적 기업, 협동조합, 마을기업의 육성 등 사회적 경제의 활성화를 통한 새로운 유형의 일자리 창출에 보다 적극적으로 나서야 한다. 사회적 경제활동은 개인서비스, 취약계층의 일자리 제공, 지역개발 지원 등 다양한 부문과 영역에서 새로운 일자리를 만들어낼 수 있다. 사회적 경제조직들은 지역적 수요가 있음에도 불구하고 제공되지 못하고 있던 서비스를 제공하고 이에 필요한 인력을 채용하는 역할을 수행한다. 사회적 경제조직이 안착하고 성장할 수 있도록 정부가 보다 나은 조건과 환경을 조성한다면 사회적 경제는 지역일자리전략의 블루오션이 될 것이다. 충청남도의 중남부 지역이 대부분 도농복합지역이

기 때문에, 소비-생산-유통의 상부상조방식을 구현할 수 있는 사회적 경제단위에 대한 도차원의 지원이 시급히 요구된다.

이어 3장에서는 충청남도 지역노동시장의 현황을 파악하고 고용실태를 분석하기 위해서 먼저 충청남도의 인구 및 산업 현황, 그리고 고용구조의 특성을 파악하였다. 그리고 이를 바탕으로 충청남도 내 시군별로 주요 산업별 종사자 규모와 구성, 근로조건의 실태를 분석하였다. 그리고 근무지에 기초한 시군별 고용형태 및 월평균임금, 그리고 주당노동시간 등 제반 근로조건에 대한 비교분석을 진행하였다. 그리고 이러한 과정에서 신동호 외(2011)에서 2010년 <지역별 고용조사> 자료를 이용하여 분석한 결과를 2015년 <지역별 고용조사>의 분석결과와 비교하여 지난 6년 동안 충남지역의 고용구조의 특성 변화를 면밀히 살펴보고자 한다. 이러한 16개 시군별 고용 및 일자리 특성에 대한 비교분석을 통해서 충청남도 내에서 권역별 노동시장의 특성에 대한 유형화를 시도하고자 한다. 이어 권역별 노동시장의 특성을 고려한 상태에서 향후 충청남도가 추진할 지역일자리정책에 있어 중점과제가 무엇인지를 살펴볼 것이다.

기존의 충남지역 고용 및 노동시장 관련 지표들의 변화 추이와 함께 2015년 <지역별 고용조사> 등 지역별 특성을 확인할 수 있는 자료를 분석한 결과에 따르면, 제조업-서비스업 중심지역인 천안시, 아산시, 서산시, 당진시 등이 인접해있는 충남 북부지역이 상대적으로 임금노동자의 비중도 높고, 임금노동자 중에서 상용직의 비중이 높고, 임금수준도 다른 지역에 비해 상대적으로 높다는 점을 확인하였다. 이들 충남 북부가 일자리도 풍부하면서 또한 상대적으로 양질의 일자리들이 다수라는 점도 확인할 수 있었다. 그리고 청양군, 부여군, 보령시, 서천군, 금산군 등의 농촌지역 또는 도농 복합지역들은 농업에 대한 의존이 상대적으로 높은 것으로 보이며, 임금노동보다 관습적이고 비제도화된 형태의 무급가족노동의 비중이 높았다. 다른 한편으로 고령의 저학력 취업자들이 다수를 차지하고 있었다는 점을 확인할 수 있으며, 상대적으로 여성 취업자 비중도 높게 나타나며, 직종으로는 농림어업직과 단순노무직의 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있었다. 그 결과 임금수준은 충남 북부지역과 비교했을 때 상대적으로 낮았으며, 임금수준이 낮은 대신 상대적으로 주당 평균노동시간은 비교적 짧은 것으로 확인되었다.

이러한 3장의 분석결과를 통해서 충남지역의 경우 수도권과 인접한 북부지역의 산업지역과 농림어업이 중심인 남부지역으로 충남 내에서 노동시장과 고용의 특성들이 확연하게 구분되는 노동시장의 권역이 존재한다는 사실을 확인할 수 있었다. 노동시장의 권역화를 산업발전전

락과 연동해서 살펴보면, 충남지역 '북부권역'의 경우 기존 제조업 일자리들의 지속가능성을 높이기 위한 지역 주력산업 육성전략을 구사해야 한다. 먼저 피고용인수에 있어 최대치를 보이는 자동차부품산업의 경우 고감성, 기술융합형 부품기업의 육성을 통해 미래형 자동차 클러스터로서 지역산업단지의 입지경쟁력을 높여야 한다. 이를 위해 생산성 향상 및 품질 혁신을 통한 부품공급사슬의 부가가치 창조능력을 높여서 자동차부품산업을 고부가가치산업으로 전환해야 한다. 한편 생산액 기준으로 볼 때 중심산업인 디스플레이산업의 경우 기술융합과 신기술 개발로 시장확대 및 신시장의 개척 등 지속적인 확장전략을 추진해야 한다. 또한 지역의 신산업으로 주목받고 있는 인쇄전자부품, 동물식의약, 디지털영상콘텐츠 산업의 경우 신생클러스터의 구성에 걸맞는 기업유치 및 인프라투자가 동시에 진행되어야 한다. 지역차원의 신성장동력이라고 할 수 있는 이러한 신생지역산업에 대한 투자는 물적 차원은 물론, 인적 자원에 대한 과감한 지원이 동시에 이루어져야 한다. 충청남도의 경우 상대적으로 청년인구의 비중이 높고 고학력자들이 많다는 점을 활용하여 고부가가치 제조기업과 기업서비스업 일자리를 획기적으로 늘릴 수 있는 고용창출전략을 고민해야 할 것이다.

한편 세종시, 대전시, 그리고 충북, 전북 및 강원지역과 접경하고 있는 지역의 경우 경제협력권차원에서 이차전지, 기계부품, 기능성화확소재 산업 등에 대한 산업육성전략과 인력양성 전략을 다른 광역지자체의 일자리사업들과 결합시키는 노력이 필요하다. 이차전지산업의 경우 충남북간 기술 및 인력지원 및 교류를 활성화하고, 기계부품산업의 경우 천안과 아산지역을 중심으로 허브를 구축하고 세종시 근접지역과 연계시키는 방안이 필요하다. 기능성화확소재산업의 경우 대전시의 기술 및 부품소재업체들이 충남지역의 제조 및 생산업체들에게 공급하는 광역지자체 연계형 가치사슬을 구축해서 원가경쟁력을 높여야 한다.

이와 달리 '중남부권역'의 경우 고령, 여성, 농어업의 비중이 상대적으로 높고, 자영업과 무급가족 종사자의 비중도 상대적으로 높게 나타나고, 이러한 특성은 저임금으로 이어진다. 이러한 점에서 볼 때 중남부권역의 경우 기존의 농업 특성을 고려하지만, 안정적이고 지속적으로 일할 수 있는 농업기반 산업발전 전략을 고민하면서 경제활동인구의 고용률을 높이는 것이 중요하다. 특히 무급가족 종사자들의 경우 일정한 소득을 보장하는 임금노동자로 전환시킬 필요가 있다. 이와 같은 농어업 기반 산업화전략을 통해 지역내 총생산도 증가시키면서 동시에 북부권역과의 격차를 줄여나가고, 동시에 취업자들의 소득수준 격차도 줄여나가기 위한 일자리 정책이 필요할 것이다.

이러한 측면에서 볼 때 ‘중남부권역’은 농어업과 함께, 지역연고 및 특화산업육성전략이 일 자리사업과 결합되어야 한다. 이미 2015년 지역산업발전계획에서 확인되는 바와 같이 지역연 고산업인 재제조산업, 전통생활도자기산업, 청양그린웰니스사업, 보령머드마케팅지원사업 등 에 대한 체계적인 지원 및 육성전략은 구축해야 한다. 또한 금산 인삼, 한산 모시, 공주 공예와 같이 지역 풀뿌리기업들이 특화해서 자신의 역량을 발휘할 수 있는 지역특산물에 대한 육성전 략도 필요하다. 이들 사업은 기존 지역산업의 특성을 근거로 하여 사업확장 및 부가가치의 창 출에 기여하는 방향으로 발전시켜야 한다. 이를 위해서는 지역혁신센터와 같은 지원인프라 및 서비스기관들을 보다 효과적인 방향으로 재편해야 할 것이다.

그래서 지역적인 격차가 지역 내 차별로 이어질 가능성을 줄이고 지역공동체의 통합이라는 관점에서 격차문제가 발생할 수 있지만, 다른 한편으로 농업지역의 소득격차를 줄이면서 고용 을 증가시킬 수 있는 방안을 모색해야 한다. 보다 적극적으로 사고하다면 1차 산업과 2차 산업 이 지역적으로 적절하고 균형있게 공존할 수 있는 충청남도를 만드는 것이 노동시장의 균형발 전을 위해서도 반드시 필요한 조건이 될 것이다.

한편 충청지역은 청년층이 지속적으로 줄어들고 있다는 점에서 지역 내 청년 취업을 촉진할 수 있는 방안들을 모색해야 한다. 아울러 50대 이상의 여성 취업자가 전체 취업자의 절반 가까 이 차지한다는 점에서 상대적으로 젊은 여성 취업자들이 일을 통해서 자신의 능력을 마음껏 발휘할 수 있는 사회적 환경과 분위기를 지역적 차원에서 조성해야 한다.

마지막으로 4장에서는 충청남도의 기존 지역일자리정책을 객관적으로 평가하기 위해 재정 지원 일자리사업과 고용노동부 지원사업으로 나누어 분석하고, 이를 통해 새로운 지역일자리 전략 마련을 위해서 개선해야 할 정책과제를 도출하였다.

먼저 충청남도가 매년 입안하여 추진하고 평가하는 ‘지역일자리 목표공시제’에 따른 일자리 창출 추진실적에 따르면, 지역일자리추진전략은 중앙정부와의 협업강화를 통해 도민들이 성 과를 체감할 수 있도록 만들고, 지방정부의 실정에 맞는 신규일자리사업을 발굴하는 동시에, 기존 사업을 보완하여 정책효과를 극대화시키는데 맞추어져 있다. 이를 위해 일자리종합센터, 지역인적자원개발위원회, 창조경제센터 등 일자리사업 지원체계를 재정비하였다. 또한 충청 남도의 중장기 경제발전모델이라고 할 수 있는 [충남경제비전 2030]이 설정하고 있는 5대 목 표 중의 하나인 ‘창의적 인재 육성 및 좋은 일자리창출’은 사실상 지역일자리정책과 직접적으 로 연관되어 있다. 그 외에 ‘차세대 성장산업 지원과 혁신생태계 조성’, 그리고 ‘환황해 경제권

의 중심거점'은 간접적으로 일자리정책에 영향을 미친다. 또한 일자리대책의 핵심과제가기도 한 청년고용문제를 해결하기 위해 2015년 12월 청년일자리 창출·촉진 조례를 만들고, 이를 통해 경제·사회·교육·문화 등 모든 분야에서 청년의 참여확대, 고용확대, 권익증진 등을 목적으로 하는 충청남도의 정책지원 근거를 마련하였다. 하지만 이러한 노력에도 불구하고 2015년 충청남도의 고용실적은 계획 초기에 설정한 목표에는 다소 미달되는 결과를 낳았다. 15세 이상 고용률의 경우 목표치인 63.5%에 1.1%나 모자란 62.4%를 기록하는데 그쳤고, 여성층의 취업률은 여전히 낮은 수준에 머물러 있으며 청년우수인력들의 수도권지역으로의 유출현상은 계속 지속되고 있다.

한편 지역일자리정책은 지역노동시장의 특성과 현황을 고려하여 유형에 따라 입안되고 추진되어야 한다. 이러한 문제의식에 따르면, 충청남도의 지역일자리정책은 다음과 같은 노동시장적 특성을 고려해서 입안되어야 한다. 첫째, 충남지역은 행정구역과는 별도의 지역노동시장권이 존재하기 때문에, 이에 따라 차별화된 지역일자리정책이 마련되어야 한다. 산업구조의 특성으로 인해 시군단위로 편재된 행정구역에 따라 노동시장정책을 별도로 설정할 수 없을 뿐만 아니라, 모든 기초지자체에게 동일하게 적용되는 일률적인 일자리사업을 수행하는 것도 맞지 않다. 노동시장의 구조가 인구학적 특성 및 고용형태에 따라 다르고, 성별, 연령, 교육수준, 숙련, 산업소속에 따라 노동력의 수급이 일정하게 차이를 보이기 때문에 각 대상집단별로 차별화된 지역고용정책의 수립이 필요하다.

둘째, 제조업중심의 북동지역과 농업중심의 남서부지역으로 구별되는 광역노동시장권에 조응하는 지역일자리사업이 적극적으로 추진되어야 한다. 산업단지, 기업유치 및 인프라 조성으로 충청남도 내 기초지자체 간 불균형발전을 해결하기 힘들기 때문에 광역지자체가 지역성장의 과실을 낙후지역으로 공평하게 배분할 수 있도록 일자리사업을 추진해야 한다.

셋째, 광역지자체 내외적으로 나타나고 있는 인력수급의 불일치문제를 해소하기 위한 적극적인 지역노동시장정책을 입안하고 추진해야 한다. 특히 상당수의 우수인력들이 지역 내에서 양질의 일자리를 찾지 못하고 수도권으로 이동하고 있는 현실을 타개할 수 있는 방안을 찾아야 할 것이다. 또한 지역 내 성장산업의 유치로 인해 발생할 수 있는 고숙련노동력에 대한 수요에 대응할 수 있는 충청남도 차원의 체계적인 숙련교육 및 직업훈련제도를 마련해야 한다. 충남지역의 제조업 인력수요가 여타 지역보다 상대적으로 높다는 사실을 감안할 때 원활한 인력공급을 위한 지역맞춤형 교육훈련사업이 필요하다.

한편 고용노동부가 지원하여 수행되는 ‘지역맞춤형 일자리창출지원사업’, ‘지역산업맞춤형 인력양성사업’과 ‘지역노사민정 협력활성화사업’이 충남지역에서 추진되고 있는 실태를 진단하고 개선해야 할 정책과제를 도출하였다.

충남지역노사민정협의회는 지역맞춤형 일자리창출지원사업과 관련하여 개별 사업들 간에 조정과 협력을 촉진하는 기능을 수행하는데 있어 적극적인 역할을 다하지 못하였을 뿐만 아니라, 지역산업맞춤형 인력양성사업과 관련하여 구체적인 논의나 사업도 제대로 수행하지 않은 것으로 나타났다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 지역맞춤형 일자리창출지원사업은 물론, 지역산업맞춤형 인력양성사업에서도 지역노사민정협의회의 연계 및 협력방안을 마련해야 한다. 이미 고용전략개발포럼과 지역인적자원개발위원회가 지역노사민정협의회와의 구조내부로 통합된 상태에서 사무국의 통합력을 높이고 업무분담과 공조를 보다 강화해야 한다. 그리고 지역노사민정협의회 하부조직으로서 업종별 위원회의 기능과 역할을 복원해야 할 필요가 있다. 지역산업맞춤형 인력양성사업의 경우 지역수준의 업종별 인력수급을 파악하는 것이 무엇보다도 중요하다. 이런 점에서 업종별 분과위원회가 지역인적자원개발위원회와 함께 이러한 역할을 수행한다면 큰 효과를 발휘할 것으로 보인다.

또한 충남지역 노사민정협의회가 지역맞춤형 일자리창출지원사업과 지역산업맞춤형 인력양성사업의 심의 및 선정과정에 참가하고, 지원조치와 협력구조를 마련하는 주체가 되어야 한다. 지역고용심의회가 지역노사민정협의회와의 통합과정을 거치면서 고용노동부 지역일자리사업의 심의 및 선정기능을 제대로 이전하지 못하고 있다. 최소한 충남지역 노사민정협의회 본 협의회, 혹은 실무협의회가 지역맞춤형 일자리창출지원사업의 일부 사업이라도 협의할 수 있는 권한을 부여해야 한다. 이러한 과정을 거쳐야만 충남지역 노사민정협의회가 중앙정부의 지역일자리사업 간 유사중복성을 막고 연관사업 간 네트워크 활동을 수행할 수 있는 고용거버넌스로 거듭 날 수 있을 것이다.

마지막으로 정부의 재정지원 일자리사업의 문제점과 개선방안을 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다. 먼저 재정지원 일자리사업의 운영실태를 점검하고 실행전략의 적정성을 보충하면 밀히 검토해야 한다. 기존 지역일자리사업에 대한 중앙정부의 컨트롤 타워기능이 취약하기 때문에, 지역차원에서 고용정책 및 일자리사업을 총괄하고 조정하는 기구를 구성할 필요가 있다. 유사중복사업을 재조정하고 사업간 시너지 효과 제고를 통해 거래비용을 줄여야 한다. 실효성을 지닌 신규사업을 발굴하고 기존사업의 검증체계를 강화해야 한다.

둘째, 사업유형별로 전달체계의 적정성을 검토하고 예산낭비를 막을 수 있는 모니터링을 강화해야 한다. 지역일자리사업의 전달체계는 사업특성이나 소관부처 등에 따라 다양하고 복잡하다. 그래서 각 유형별로 적합한 전달체계를 구축해서 운영 효율성과 사업 효과성을 높여야 한다. 한편 지역일자리사업의 전달체계에서 발생할 수 있는 비효율성을 줄이고 과도지출을 막아야 한다. 전달체계가 복잡한 사업을 중심으로 예산누수 여부를 정기적으로 점검하고, 모니터링과 평가체계를 점검해야 한다.

셋째, 지역일자리사업의 유사중복성을 막기 위한 기준을 마련하고 효율적인 성과관리체계를 구축해야 한다. 사업성격이 유사함에도 불구하고 통합되지 않고 부처소관 사업으로 지역에서 분리되어 추진되는 지역일자리사업들을 줄여야 한다. 개별 사업단위로 평가가 이루어지면서 양적 성과만이 고려되는 문제를 극복하기 위해서는 개별 사업단위가 아니라, 전체 고용목표와 연계하여 청년, 고령자, 여성 등 취약계층별로 성과관리체계가 운영되어야 한다.

2. 연구의 한계

위에서 살펴본 바와 같이 본 보고서는 지역노동시장과 일자리정책에 대한 의미있는 연구임에도 불구하고 다음과 같은 한계를 가지고 있다. 첫째, 충청남도 지역노동시장의 구조와 고용실태를 확인할 수 있는 통계자료를 실증 분석함으로써, 지난 2010년과 2015년 사이 취업자의 구성, 임금 및 노동조건의 변화 등을 확인할 수 있었다. 그러나 지역일자리정책에 대한 자료들이 절대적으로 부족하여 객관적인 평가를 하는데 큰 어려움을 겪었다. 3명의 전문가와 심층인터뷰를 통해 이러한 문제를 해결하려고 노력했지만, 일자리정책에 대한 포괄적이고 세밀한 평가가 이루어지지지는 못했다. 그러나 이러한 한계로 인해 보고서의 논리전개상 큰 문제가 발생하지는 않았다.

둘째, 본 보고서는 지역노동시장의 구조변화, 특히 권역화를 충청남도 지역노동시장의 가장 중요한 특징으로 규정하였다. 북부권역의 제조업중심의 산업지역, 그리고 중남부권역의 농업중심의 도농지역 등에 대한 특화된 일자리창출정책을 구체적으로 제시하지 못한 점도 이 연구의 한계이다. 지역특성을 고려하고 산업서비스의 발전추세를 반영한 권역별 일자리정책과 세부사업에 대한 연구는 차후의 과제로 돌리고자 한다.

참 고 문 헌

- 곽선아(2012), 「노동행정 통계로 본 충남지역 노동시장」, 충남발전연구원.
- 권우현 외(2012), 「광역 지역별 인력수급전망 2011-2020」, 한국고용정보원.
- 김영수(2013), 「지역산업의 고용구조 변화와 일자리창출 전략」, 산업연구원.
- 김유선(2015), 「비정규직 규모와 실태」, 한국노동사회연구소.
- 김주일 외(2014), 「2014년도 지역노사민정 협력 활성화 추진실적 평가 및 협의회 발전방안 연구」, 노사발전재단.
- 김혜정(2013), 「충남지역 청년층 노동시장 구조와 변화」, 충남발전연구원.
- 박진희(2015), 「지역별 고용률 격차 원인분석 및 시사점」, 「지역고용동향 브리프 2015년」, 한국고용정보원.
- 새사연(2012), 「소득주도 성장전략이 대안이다」, 「새사연 브리핑」, 2012.04.12.
- 손정순(2010), 「금속산업 비정규노동의 역사적 구조변화」, 고려대 경제학과 박사학위 논문
- 신동호 외(2011), 「고용정책개선을 위한 지역노동시장 분석 연구」, 충남연구원
- 신동호(2015), 「충남 경제비전 2030 실현을 위한 지역단위 고용정책의 방향과 과제」, 「열린충남」, 2015년 가을호, 17-23.
- 윤석천 외(2013), 「충남 고용현안분석과 정책개발에 관한 연구」, 고용노동부
- 이규용 외(2014), 「한국의 지역고용전략(II): 실행전략의 모색」, 한국노동연구원
- 이병훈(2009), [고용위기, 어떻게 극복할 것인가?] 토론회 자료집, 참여연대 노동사회위원회 & 금속노조 정책연구원
- 이상현(2014), 「소득주도성장 : 이론적 가능성과 정책적 함의」, 「사회경제평론」, 27권 1호.
- 이상호(2009), 「독일 자동차산업 고용안정협정의 전략적 함의」, 「산업노동연구」 15권 2호, 한국산업노동학회.
- 이상호(2013), 「일자리문제의 주요 쟁점과 해결방안」, 「시민과 세계」, 22호, 참여사회연구소.
- 이상호(2014), 「산업집적 구조변화와 지역노동시장 성과」, 한국노동연구원.
- 이상호(2015), 「청년일자리 문제해결을 위한 사회적 합의, 어떻게 가능한가?」, 「개원심포지움: 이땅에서 청년으로 산다는 것」, 한겨레경제사회연구원.
- 이상호 외(2010), 「고용위기 시대의 대안고용전략」, 민주노총

이상호 외(2015), 「지역노동시장의 유형화와 지역고용정책의 개선과제」, 한국고용정보원.

이시균 외(2016), 「중장기 인력수급 전망 : 2014-2024」, 한국고용정보원(출간예정).

이일영(2015), '글로벌 생산 분업과 한국의 경제성장 : 동아시아 생산 네트워크와 한반도 네트워크 경제', 「동향과 전망」, 2015년 여름(93호).

이혜춘 외(2015), 「충청남도의 지역고용정책 효율화를 위한 고용성과 평가연구 최종 보고서」, 충남고용네트워크

임상훈 외(2015), 「2015년도 지역노사민정 협력 활성화 추진실적평가 및 협의회 개선방안 연구」, 노사발전재단.

장경호 외(2011), 「충남 농촌 노인 일자리창출방안에 대한 연구」, 충남연구원.

장광수 외(2012), '양질의 일자리 수급상황 및 일자리대책', 「BOK 경제브리프」, 한국은행.

장홍근 외(2013), 「2013년도 지역노사민정 협력 활성화 추진실적 평가 및 중장기발전 방안 연구」, 한국노동연구원.

전명숙 외(2011), 「지역고용 노사정파트너십 현황과 발전방안」, 한국노동연구원.

전병유 외(2007), 「지속가능한 고용시스템 구축을 위한 사회적 합의 도출방안」, 한국노동연구원.

전병유 외(2011), 「지역고용정책 평가 및 지역고용 활성화 전략 연구」, 고용노동부.

정만태 외(2012), 「일자리창출중심의 지역정책의 방향과 과제」, 산업연구원.

정태인 외(2012), 「리셋코리아」, 미래를 소유한 사람들.

주무현(2014), 「재정지원 일자리사업의 성과와 과제」, 《고용이슈》 9월호, 한국고용정보원.

주무현 외(2015), 「지역고용전략 국제컨퍼런스 '지역산업발전과 일자리창출 전략」, 한국노동연구원, 한국고용정보원 & OECD LEED.

충청남도(2014), 「지역일자리 목표공시제: 충청남도 민선6기 일자리대책 종합계획」.

충청남도(2015a), 「2015 일자리창출 종합계획」.

충청남도(2015b), 「지역일자리 목표공시제: 2015년도 충청남도 일자리대책 세부계획」.

충청남도(2016a), 「지역일자리 목표공시제: 2016년도 충청남도 일자리대책 세부계획」.

충청남도(2016b), 「지역일자리 목표공시제: 2015년도 충청남도 일자리대책 추진실적」.

충청남도 노사민정협의회(2015), 2015년 충청남도 노사민정협의회 회의자료(5.15).

한국노동연구원(2013), 「충남지역 고용구조와 비정규직 현황분석」, 한국기술교육대학교 산학협력단 연구보고서.

홍장표(2015a), '소득주도성장과 중소기업의 역할', 「2015 한국포럼」 발표문.

홍장표(2015b), '소득주도성장의 정책과제', 「포용적 성장과 소득주도 성장론, 위기의 한국 경제 해법인가?」 토론문.

ILO, 2012, World of Work Report 2012 'better jobs for the better economy',

OECD, 2014, Job Creation and Local Economic Development, OECD Publishing.

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 이상호 한국비정규노동센터 정책연구위원

전략연구 2015-48 · 충청남도 지역노동시장의 구조적 특성과 일자리정책의 과제

글쓴이 · 이상호

발행자 · 강현수 / 발행처 · 충남연구원

인쇄 · 2015년 12월 31일 / 발행 · 2015년 12월 31일

주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (32589)

전화 · 041-840-1124(기획조정연구부) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129

ISBN · 978-89-6124-334-6 03350

<http://www.cni.re.kr>

© 2015. 충남연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.