

노동정책연구  
2015. 제15권 제4호 pp.83~110  
한국노동연구원

연구논문

## 대구·경북지역의 사례연구를 통한 지역맞춤형 일자리사업의 개선방안\*

전 인\*\*  
오 선 희\*\*\*  
김 승 호\*\*\*\*  
김 기 근\*\*\*\*\*

본 연구는 정부의 일자리정책이 지역 전달체계의 유연성, 지역주체의 행동과 사업성기에 어떠한 영향을 미쳤는지 밝히고자 한다. 지역고용전략의 관점에서, 2006~2013년 사이 대구·경북 사례연구를 통하여 지역의 맥락을 파악하고 전달체계의 유연성과 수행기관 역량 및 성과를 분석하였다. 그 결과, 지역의 맥락에서 대구·경북지역은 숙련 과잉 혹은 저숙련 균형의 상황에 있었다. 전달체계의 유연성은 중앙정부 주도성이 강하였다. ‘프로그램 설계, 예산관리, 목표그룹 설정, 목표 및 성과관리’ 측면에서 중앙정부는 정책 책무성을 강화하였다. 지역주체 간 ‘협업’은 시간이 흐름에 따라 사업 수 증가의 파급효과로 점차 약화되었고, ‘아웃소싱’ 측면에선 유연성이 높았다. 대구·경북지역 수행기관은 주로 대학, 출자출연기관, 경제단체, 노동조합 등이었다. 수행기관의 인적·물적 자원과 역량은 제한적이었고, 특정 부문에 한정된 강점을 활용하여 사업을 추진하였다. 사업 내용은 대부분 저숙련 훈련\_일자리창출 사업이었다. 사업 수가 증가하면서 시장 수요가 불명확한 훈련사업들이 진입하였고, 성과는 저숙련 수요가 상시적으로 존재하는 지역기반 제조업과 서비스업에서 높게 형성되었다. 결론에서는 결과와 개선과제를 제시하였다.

핵심용어 : 지역고용전략, 지역맞춤형 일자리창출 지원사업, 숙련, 전달체계의 유연성, 대구·경북

논문접수일: 2015년 6월 22일, 심사의뢰일: 2015년 7월 3일, 심사완료일: 2015년 10월 15일

\* 이 연구는 2014년도 영남대학교 학술연구조성비에 의한 것임.

\*\* (제1저자) 영남대학교 경영대학 부교수(euinn@ynu.ac.kr)

\*\*\* (교신저자) 영남대학교 경영학과 박사(yellowsh99@ynu.ac.kr)

\*\*\*\* (공동저자) 경운대학교 의료경영학부 조교수(kshuri@naver.com)

\*\*\*\*\* (공동저자) 대구한의대학교 교양교육원 조교수(kim0822@dhu.ac.kr)

## I. 서론

적극적 노동시장정책(Active labour market policies)은 노동시장에서 배제된 소외계층과 장기실업자 등을 노동시장에 재진입시키고, 기존 노동력의 인적자원개발을 통한 고용 가능성 향상을 위한 프로그램들을 의미한다(ILO, 2014). 1990년대 이후, 장기적 고실업과 청년실업 등이 국가적 이슈가 됨에 따라 OECD 선진국들은 지역 중심의 고용정책 거버넌스를 구축하는 방향으로 다양한 노동시장정책을 추진해 왔다(OECD, 2001; Kluge et al., 2007; Bonoli, 2010). 최근 OECD는 ‘공간에 기반한 접근(place-based approaches)’하에 지역정책 패러다임의 변화를 제시하였다. 즉, 지역은 고용이 창출·유지되는 공간이며, 고용창출의 최종 전달체계는 지역 단위임으로 지역 차원의 고용정책 개발이 더욱 중요하다는 것이다. 이러한 관점에서 지역고용전략의 개념이 등장하였다. 지역 고용전략(지역숙련전략, 일자리창출전략, 고용정책 전달체계의 유연성, 지역파트너십)은 지역이라는 공간에 내제된 자원과 역량을 최대한 활용하여 노동시장의 성과를 달성하는 것이다(OECD, 2014a).

우리나라에서도 2000년대 지역고용정책 분권화의 필요성과 함께, 지방정부가 주도적으로 지역의 경제 및 산업 발전방향에 맞는 지역인적자원개발정책을 수립하고, 인적자원을 교육·훈련하여 지역노동시장의 수급에 대응하는 것이 필요하다는 주장이 제기되어 왔다(김주섭 외, 2009; 전명숙, 2010; 전병유 외, 2011). 지역맞춤형 일자리창출 지원사업은 2006년부터 지역주도 분권형 정책의 필요성으로 추진되고 있는 대표적인 사업이다. 본 사업에 대한 기존 논의는 고용거버넌스 관점(김주섭 외, 2009; 전명숙, 2010; 이병훈, 2014), 정책의 제도·방향 및 평가체계 개선(금재호, 2010; 남병탁, 2012; 홍성우·임상훈, 2010; 전명숙·임상훈, 2014; 이상범·이상호, 2014; 주무현, 2014)을 중심으로 진행되어 왔다. 최근 이규용 외(2014a, 2014b)는 지역고용전략의 개념을 우리나라의 노동시장정책에 적용하여 풍부한 이론적 논의와 담론을 제시하고, 실증적 분석을 제공하였다. 이러한 종합적 평가와 달리, 지역의 맥락에서 지역주체들

이 정책을 이행하고 전달하는 단계에서 중앙정부의 정책 변화에 따라 어떻게 행동하였는지에 대한 연구는 미진하다. 이에 본 연구는 지역고용전략의 관점에서 지역 사례연구를 진행하고자 한다. 특히, 대구·경북지역은 전형적인 저숙련 균형과 숙련 과잉에서 벗어나지 못한 지역이다. 본 사례연구는 지역 맥락을 고려하지 않은 정부의 일자리정책이 지역 전달체계의 유연성, 지역주체의 행동과 사업성과에 어떠한 영향을 미쳤는지 밝히고자 한다.

본 연구는 첫째, 일자리창출 및 지역 숙련과 관련하여 대구·경북 지역맞춤형 일자리사업이 어떤 숙련 유형에 속하며, 왜 그러한지 논의하고자 한다. 둘째, 전달체계의 유연성은 협업과 아웃소싱을 중심으로 지역주체들이 본 사업을 어느 정도 지역에 적합하게 조정해 왔는지 평가하고자 한다. 마지막으로, 서비스 공급자인 수행기관의 역량을 평가하고, 이들이 정책변화에 어떻게 대응하고 성과를 달성하였는지 분석하고자 한다. 본 연구는 대구·경북지역 교육훈련 사업들을 대상으로 사례연구 중심으로 진행한다. 대구·경북지역이 저숙련 균형 혹은 숙련 과잉 상황의 지역임을 감안할 때, 이 연구는 지역맞춤형 일자리사업이 대구·경북지역에서 고숙련 균형으로 진행되지 못하는 원인을 파악함으로써 중요한 정책적 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 또한, 사례연구는 포괄적 분석을 제공하지 못하는 한계점에도 불구하고, 지역 특성을 반영하고 보다 세밀하게 살펴볼 수 있는 장점을 가진다. 본 연구는 2006~2012년까지 대구·경북지역 맞춤형 일자리사업의 결과보고서를 데이터베이스화하여 분석에 사용하고, 인터뷰, 관찰 및 경험을 기초로 질적 분석을 하고자 하였다. 그리고 본 연구자가 2010년부터 해당 사업의 선정위원, 평가·자문위원 및 컨설턴트로 활동한 경험을 바탕으로 사업 내용과 결과를 신중하게 해석하고자 하였다. 총 168개 사업을 확인하여 135개 특화·패키지 사업 중 교육훈련과 무관한 교류협력사업 및 취업알선사업(24개), 비정상실적사업(3개), 재직자 훈련사업(1개)을 제외하고 107개 사업이 분석에 사용되었다. 추가로 2013년 대구·경북지역 수행기관 설문조사와 인터뷰를 실시하였으며, 이는 수행기관의 역량을 평가하는 데 활용되었다.

본 연구의 구성은 제Ⅱ장에서 지역고용전략의 개념과 지역맞춤형 일자리사업에 대한 기존 문헌 검토를 통해 논의할 문제를 제기한다. 제Ⅲ장은 지역맞춤

형 일자리사업과 정부의 노동시장정책 변화를 살펴본다. 제IV장은 대구·경북 사례를 분석하고, 결론에서 결과와 개선과제를 제시한다.

## II. 선행 연구와 분석틀

### 1. 지역고용전략

선진국에서 노동시장정책의 분권화는 일반적인 것으로 인식되고 있다(OECD, 2001, 2009). 이러한 경향은 지역 영역에 대한 인식 확산, 노동시장 행위자 간 긴밀한 협력의 필요성, 공공행정 방향의 전환 및 국가, 지역 및 지방정부 간 권력의 분화를 반영하는 것이었다(Mosley, 2009). 지방정부가 지역을 가장 잘 파악할 수 있으므로, 정부는 분권화를 통해 노동시장정책의 효율성을 향상시키고자 하였다(김주섭 외, 2009; Lundin and Skedinger, 2006).

최근에는 지역 발전의 새로운 패러다임으로 지역고용전략의 개념이 확대되고 있다. 정부주도의 노동시장정책이 지역에 미치는 효과는 차별적으로 나타날 수 있고, 지역 공간을 도외시한 정책은 전체 노동시장 목표 달성을 어렵게 할 수 있다. 즉, 상이한 지역의 맥락 속에서 다른 제약요소들이 존재하기 때문에 차별화된 고용정책이 필요한 것이다. 따라서 중앙정부의 자원배분 조정보다는 지역주체들이 지역에 내생적 자원과 역량을 파악하고, 파트너십을 발휘하여 공유된 전략을 개발한다면 보다 효과적인 지역맞춤형 고용을 창출할 수 있다(OECD, 2004; 이규용 외, 2014a).

OECD(2004)에 의하면, 지역고용전략의 성공을 위한 조건으로 네 단계를 제시하였다(중앙/지역맥락(context) 이해, 목표설정, 파트너십 및 외부 주체와 연결). 첫 번째는 중앙정부의 노동시장정책이 분권화된 정도를 이해하고, 지역의 역량과 지역 파트너십 수준을 파악하는 것이다. 두 번째는 지역노동시장 영역과 행정 영역을 고려하여 그 지역에 전략적 목표를 설정한다. 세 번째는 효과적인 파트너십 구조를 선택하고, 우수한 리더십과 적합한 파트너들을 참여시킨다. 네 번째는 외부의 정책입안자, 인접 및 외부 지역과 연계하는 것이 요구된다.

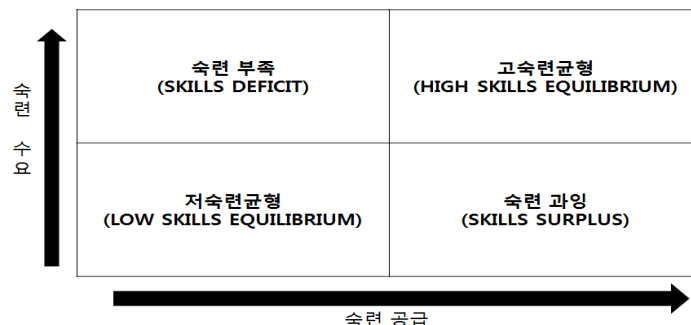
OECD의 지역고용전략은 지역 고용서비스 전달체계의 유연성, 지역숙련전략 및 지역일자리창출전략 등 세 가지 범주로 구분될 수 있다. 본 연구의 대상은 일자리창출 지원사업으로 일자리창출전략과 전달체계의 유연성을 중심으로 좀 더 살펴보고자 한다.

## 2. 지역일자리창출과 숙련

OECD(2014a)는 정부 정책 목표가 지역별로 차별화될 때 더욱 효과적으로 지역일자리가 창출될 수 있음을 권고하고 있다. 이를 위한 지역숙련전략(Local skills strategies)의 원칙은 외부 환경변화에 대한 적응성, 숙련노동 창출, 지역 경제에서 숙련의 활용, 숙련향상을 통한 양질의 일자리창출, 녹색경제 혹은 고령화 등 미래성장산업에 대비한 폭넓은 영역에서의 투자, 지역고용 거버넌스의 활성화 등이다(OECD, 2014a). 즉, ‘고숙련 균형’의 방향으로 추진되어야 한다(OECD, 2014a, 2014b; 이규용 외, 2014a, 2014b).

고숙련 균형을 가능하게 하는 핵심 주체는 지역 기업이다. 숙련 수요와 활용은 기업의 제품시장 전략과 밀접한 관계를 가지고 있다. 기업이 제품을 다변화하고, 제품시장 전략을 개선하여, 지식 집약적 생산방식으로 전환하면 숙련 수요는 높아진다. 따라서 지자체, 기업, 산업 지원기관, 대학 등은 파트너십을 통해 기업의 기술혁신과 작업조직 변화를 지원하고, 훈련기관은 숙련 수요를 지원하는 전략을 추진해야 한다. 이를 통해 기업은 지역의 고숙련 인재를 활용하고

(그림 1) 숙련 진단 틀



자료 : Froy, Giuere, and Hofer(2009).

양질의 일자리를 창출함으로써 지역 산업생태계를 발전시키는 것이다(OECD, 2014b). 지역숙련전략에서 ‘고속련 균형으로의 이행’은 주로 재직자 교육훈련에 초점을 두고 있으며, 전병유(2014)는 국가인적자원개발컨소시엄사업, 지역·산업 맞춤형 인력양성체계 등에 대한 분석을 통해 우리나라 기술숙련 정책을 평가하였다.

하지만 ‘one size all fit’ 접근이 모든 지역에 도움이 되지 않을 수도 있다. OECD(2014b: 74)에 의하면, 숙련 공급에 대한 투자만으로 일자리창출과 지역 경제의 생산성 향상을 담보할 수 없다. 예를 들어, 저숙련 균형의 상황은 기업들이 비용우위 경쟁전략을 추구하고, 저숙련 및 표준화된 생산방식에 의존하는 주변부 지역을 의미한다. 이러한 지역에서 사용자는 숙련향상에 투자할 여력이 부족하거나 투자에 소극적이고, 저숙련 수요가 다수를 차지한다. 숙련 과잉의 지역에서, 고속련 인재는 더 나은 일자리를 위해 타 지역으로 이동할 수도 있고, 숙련 과잉 상태에서 일하거나 실업상태에 놓이게 된다. 즉, 고속련 지향이 오히려 임금, 고용안정, 경력개발 측면에서 지역 일자리의 질을 낮출 수도 있는 것이다. 대다수 지역이 고속련 균형을 목표로 하지만 현실적으로 이는 쉽지 않다. 결국 지역 맥락에서 다양한 형태의 숙련투자 간 조화를 이루어야 한다(OECD, 2014b).

지역맞춤형 일자리사업과 관련하여 전병유(2014 : 51~53)는 훈련, 숙련개발 사업은 아니지만 대부분 훈련 프로그램이기에 지역숙련전략의 맥락 속에서 평가하였다. 지역 특성에 기반을 둔 사업 발굴, 훈련, 다양한 지역주체(지자체, 고용센터, 대학, 훈련기관, 기업, 노동조합) 간 네트워크 형성을 이루고자 노력했다는 점에서 긍정적으로 평가하고 있다(한국능률협회·한국지역경제학회, 2012). 그럼에도 중앙정부 주도적·하향식 사업, 사업 목표의 모호성(전략산업 인력양성, 취약계층의 사회통합), 사업 정체성 및 방향성 미확립, 사업 중복성, 지자체 관심과 능력부족, 수요 예측 부족에 따른 훈련생 모집 문제 등 지역 특성을 반영하는 데 많은 한계가 있음을 지적하였다. 전병유(2014)는 지역숙련전략 관점에서 이 사업은 지난 10년 동안 고속련 균형으로 발전하지 못하였고, 장기적으로 컨소시엄 사업이나 SC사업에 통합될 필요성을 제시하였다.

하지만 이 사업을 지역숙련전략의 틀 속에서 비판할 수 있는지 고민해야 한

다. 지역맞춤형 일자리사업은 계속사업을 제외하고 매년 신규 기관이 새로운 사업을 개발하여 진입하고 탈락되는 방식이며, 내용적으로 대부분 단기훈련\_일자리 연계 사업이라 할 수 있다. 이러한 구조적 특성은 저숙련 공급방식이 될 개연성이 높다. 이를 장기적 접근을 요구하는 ‘고속련 균형으로의 이행’으로 진행되고 있는가를 평가하는 것은 부적절할 수 있다. 또한, ‘지역의 맥락(context)’에 대한 분석이다. 지역고용전략이 ‘지역의 내생적 자원과 역량’을 강조하고 있는 것처럼, 지역 경제 및 산업, 숙련 및 노동시장 여건을 고려하여 지역의 맥락에서 이 사업의 성과와 한계를 분석할 필요가 있다. 후술하겠지만, 대구·경북 지역은 고속련 인재의 지속적인 수도권 유출, 농촌지역 초고령화, 재벌 대기업 핵심기능의 수도권 이전, 지역 중소기업의 대기업 하청 구조화에 따른 저임금·저숙련 수요 등 지역 경제 및 산업은 점점 약화되고 있었다. OECD(2014b)에서 제시한 바와 같이 저숙련 수요가 많다면, 저숙련 공급 또한 무시될 수는 없다. 저숙련 균형의 고리가 장기간 구조화되어 대다수 중소기업들이 저임금에 기반한 비용우위 경쟁전략을 사용하고 있다면 지역 사업수행기관의 역량을 차치하더라도 고속련 균형을 지향하기는 어렵다. 따라서 지역의 맥락에서 ‘왜 이 사업이 저숙련 공급 사업으로 남아 있는지’를 논의하는 것이 필요하다.

### 3. 전달체계의 유연성(flexibility)

지역고용전략의 중요한 부분은 정책 전달체계의 유연성이다. OECD는 유연성을 ‘정책의 설계, 집행, 전달 단계에서 지역 조직들의 행동, 추구하는 전략 및 직면한 도전과 기회가 지역 맥락에 더 적합하도록 정책을 조정할 수 있는 가능성’으로 정의하고 있다. 이는 노동시장 자체의 유연성이 아니라 고용 및 훈련 시스템 관리체계에 대한 유연성을 의미한다(OECD, 2014b : 44). 전달체계의 유연성이 필요한 이유는 지역마다 요구하는 숙련의 수요와 공급에 차이가 있고, 지역주체들은 그에 적합한 도구와 자원을 가지고 지역 상황에 맞는 일자리창출 전략을 개발해야 하기 때문이다. 따라서 지역일자리창출 기관들은 고용문제 해결을 위한 창의성과 문제해결, 분석, 전략, 리더십 및 파트너십 역량을 갖추는 것이 중요하다(OECD, 2014b).

프로그램 전달에 적용되는 운영상 유연성은 실무 담당자가 실업자에게 제공되는 정책에 개입하여 결정할 수 있는 정도를 의미한다. 예를 들어, 운영상 유연한 시스템을 갖출 경우, 서비스 제공자는 훈련, 컨설팅, 자기개발 등 어떤 서비스를 제공할 것인지 결정할 수 있다. 전략적 유연성은 지역 고용서비스가 주도적으로 프로그램이나 정책을 지역에 적합하게 조정할 수 있을 때 적용된다. 유연성을 평가하기 위해서는 지방 고용사무소가 ① 프로그램 설계, ② 예산관리, ③ 목표그룹 설정, ④ 목표 및 성과관리, ⑤ 협업(collaboration), ⑥ 아웃소싱 등에 어느 정도 책임을 위임받고 결정을 할 수 있는가를 평가하는 것이 필요하다. 이러한 유연성은 지역 리더십과 역량이 높을 때 가장 잘 실현될 수 있다(OECD, 2014b). 분권화가 안정되고, 지역 고용개발의 경험이나 전통을 갖춘 곳에서는 역량이 뛰어나고 파트너십 효과를 달성하기 용이하다. 지역 역량이 미흡한 곳에서는 장기적 관점에서 공공, 민간, 비영리조직 간 이해와 신뢰를 구축할 시간이 요구된다(OECD, 2004).

분권화 과정에서 정책의 책무성 또한 중요하게 고려되어야 한다. 왜냐하면 정부의 노동시장정책은 전국적 노동시장 이슈에 대응하고, 동질적 노동시장 서비스와 최소한의 서비스 질을 보장해야 하기 때문이다. 지역 역량이 미흡한 경우, 사업 운영 및 성과에서 부정적 효과가 발생하고, 중앙정부로서는 어려움이 발생할 수도 있다. 정책의 효과를 높이기 위해, 중앙정부는 예산이 의도한 목적에 따라 집행되는지 감독하고, 그 성과를 측정·관리하는 체계를 갖추어야 한다(전병유, 2014).

지역맞춤형 일자리사업의 유연성과 관련하여, OECD Reviews on Local Job Creation에 의하면 우리나라는 13개 OECD 국가 가운데 미국, 벨기에(Flanders)에 이어 고용정책의 관리가 유연한 것으로 평가받고 있다. 또한, OECD(2014b: 47)는 지역맞춤형 일자리사업을 유연성의 사례로 소개하고 있다. 반면 국내 평가(이규용, 2008; 김주섭 외, 2009; 금재호, 2010; 전명숙, 2010; 이규용 외, 2011, 전병유, 2014, 전명숙·임상훈, 2014; 주무현, 2014)는 그렇지 못하다. 유연성을 평가하는 ‘프로그램 설계, 예산관리, 목표 및 성과관리, 목표그룹 설정’에 대해서는 중앙정부의 정책 책무성이 예산 확대와 함께 더욱 강화되었다. 예를 들어, 맞춤형 일자리사업의 전달체계는 ‘정부-지방자치단체(혹은 지방사무



소) - 사업기관 - 수혜자' 형태로 구조화되었지만, 중앙정부가 정책 수립과 운영 지침, 예산 등과 같은 핵심적 내용을 결정하고 시달하였다. 예산은 2006년 40억 원에서 2014년 800억 원 규모로 증액되었고, 사업 수 확대와 더불어 평가기준, 평가내용 및 관리·감독 등 사업 가이드라인이 표준화되고 사업 운영 구조는 정형화되었다(우상범·이상호, 2014). 정책 목표의 모호성, 두 가지 모델(전략사업, 복지사업)에 대한 동일한 사업 구성과 평가 기준 적용 등 핵심 사안은 중앙정부의 의사결정에 따른 결과였다.

다만, '협업과 아웃소싱'에 대한 평가에서 지역 차원의 분석을 필요로 한다. 기존 연구는 고용 네트워크 구축에 대한 긍정적 평가(전명숙, 2010; 전명숙·임상훈, 2014; 한국능률협회·한국지역경제학회, 2012)를 하고 있지만, 효과성 측면에서는 한계가 있음을 지적하고 있다. 지역 행정조직은 운영상 행정적 역할이 강하였고, 지역주체들의 제한적 역할과 미성숙, 낮은 수준의 정책역량, 사업수행기관의 역량(수요 예측, 훈련생 모집, 운영 및 성과관리) 등 다양한 문제는 끊임없이 제기되어 왔다(전명숙, 2010; 남병탁, 2012; 전병유, 2014). 평가체계 개선을 중심(예: 전명숙·임상훈, 2014; 주무현, 2014; 우상범·이상호, 2014)으로 대안을 모색해 왔지만 '왜 이러한 문제가 나타날 수밖에 없는가?'에 대한 근본적 논의는 여전히 미진하다. 본 연구에서는 정부의 정책변화가 지역 전달체계의 유연성(협업과 아웃소싱)을 어떻게 낮추게 되었는지, 역량이 미흡한 지역주체들의 의사결정과 행동에 어떠한 영향을 미쳐왔는지 그리고 그 결과는 어떠한하였는지 논의하고자 한다.

### Ⅲ. 지역맞춤형 일자리창출 지원사업

지역맞춤형 일자리창출 지원사업은 지역분권형 고용·인적자원개발정책을 통해 지역 특성에 맞는 정책을 시행하고, 지역 간 노동시장 불균형 해소를 목적으로 하는 사업이다(노동부, 2006). 2006년부터 시작된 이 사업은 지역고용지원센터를 중심으로 지방정부, 노사단체, 학교, 훈련기관 등 고용 관련 주체들의 지역고용 네트워크 구축을 시도하며, 지역 단위의 고용·훈련사업을 지원하고

있다(고용노동부, 2013).

사업은 특화사업, 포럼사업, 연구사업, 패키지사업 등 크게 네 가지로 구성되어 있다. 특히 특화사업과 패키지사업 위주로 진행되고 있으며, 특화사업은 지역노동시장의 수요에 대응하여 지역 차원의 고용문제를 해결하려는 목적을 가진다. 패키지사업은 네 가지 사업 중 두 개 이상이 결합된 사업으로 특화사업을 반드시 포함시켜야 한다. 포럼사업은 지역 고용분야 인적네트워크를 형성하는 인프라 구축사업이며, 연구사업은 지역노동시장 및 고용문제를 파악하고 정책 과제 도출을 목적으로 하는 사업이다(고용노동부, 2013).

2009년부터 이 사업이 지역 간/지역내 경쟁사업, 계속/신규 사업으로 구분되었다. 전국적으로 경쟁하는 지역 간 경쟁사업은 주로 지역전략산업, 지역내 경쟁사업은 지역복지사업과 연계성이 크다고 할 수 있다. 계속사업은 사업 평가에서 C등급 이상을 받은 운영기관이 계속 진행하는 사업으로 지역 노동수요를 충족시키는 데 기여하는 사업에 대해서 지속적으로 지원하여 좀 더 높은 성과를 달성하도록 유도하기 위함이다. A, B등급은 5년, C등급은 3년까지 사업을 계속할 수 있다(고용노동부, 2013).

지역맞춤형 일자리사업은 2006년 95개(49억 원 규모) 기관의 참여로 시작하여 2014년 538개 참여기관, 736억 원 규모로 확대되었다. 특히 정부의 고용정책에 따라 사업규모의 변화가 뚜렷이 나타났다. 노무현 정부의 정책방향은 사회취약계층, 청년 일자리 문제에 역점을 두고 진행되었다. 2007년 사업이 본격화되면서 예산은 93억 원 규모로 확대되었다(국회입법조사처, 2009). 이후 2010년까지 정부의 이 사업에 대한 정책적 변화는 크지 않았다. 하지만 2008년 세계금융위기로 인한 실업문제가 심각한 사회적 이슈로 등장하면서 이명박 정부는 노동시장정책의 변화 필요성을 인식하게 되었다(헤럴드경제, 2013.1.30). 2010년 10월 고용노동부의 '2020 국가고용전략'을 시작으로 일자리창출을 최우선 목표로 삼고 예산을 투입함으로써, 지역맞춤형 일자리사업은 2011년부터 예산과 수행기관 수가 큰 폭으로 증가하게 되었다. 박근혜 정부 역시 2017년까지 고용률 70%를 달성하겠다는 로드맵과 더불어 2013년부터 예산을 더욱 확대하였다.

〈표 1〉 지역맞춤형 일자리창출 지원사업 기관 수 및 예산(2006~2014)

(단위: 개, 백만 원)

	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	개수	금액	개수	금액	개수	금액	개수	금액	개수	금액	개수	금액	개수	금액	개수	금액	개수	금액
서울	9	663	15	1075	28	1233	18	1923	15	1447	23	2521	30	2843	56	3993	73	5305
부산	11	490	18	1313	14	1215	8	1755	9	2648	15	3279	19	2976	23	4004	26	4892
대구	19	912	23	1931	30	2100	19	1870	12	2616	13	2743	18	2255	31	4233	40	6757
인천	7	259	5	203	7	355	3	395	5	941	12	1541	23	2166	34	3740	38	5120
광주	6	331	15	940	12	694	10	690	4	617	10	1824	15	2354	26	3057	26	4982
대전	11	770	13	1193	13	644	5	893	5	1065	5	918	7	930	15	1929	17	2014
세종															4	133	4	425
울산	2	88	1	40	2	81	1	44	1	33	5	974	9	899	13	1363	10	896
강원	2	107	3	189	5	272	2	95	2	336	8	1051	16	1215	29	2934	33	3340
경기	12	605	17	917	19	828	11	895	16	1971	22	2706	32	3065	55	5647	72	9104
경남	7	306	4	347	10	454	5	448	5	410	5	579	15	1523	29	3321	31	4181
경북	-	-	-	-	5	308	8	423	5	457	14	2423	23	2784	36	4517	49	7783
전남	4	146	8	425	14	503	5	998	9	1690	14	3578	23	3306	32	4908	36	7292
전북	5	232	4	345	9	592	6	425	5	667	7	1368	16	2035	25	3331	24	4471
충남	4	218	2	150	6	354	5	460	6	908	10	1506	16	1466	22	2029	31	3506
충북	5	273	4	143	11	426	5	460	5	473	8	728	13	1090	22	2645	22	2920
제주	1	6	2	90	2	81	1	50	0	0	3	297	1	20	4	308	6	649
전체	95	4909	134	9301	187	10140	112	11824	104	16279	174	28036	276	30927	456	52092	538	73637

자료: 고용노동부(2006~2014), 내부자료.

## IV. 대구·경북 사례

### 1. 지역 맥락(context)의 이해: 저숙련 수요의 산업 및 노동시장

지역 맥락을 파악하는 것은 지역고용전략의 중요한 첫 단계로 지역 사용자들이 요구하고 활용하는 숙련 수준이 고려되어야 한다(OECD, 2014). 대구·경북 지역은 규모 면에서 중소기업이 많고 대기업이 소수인 특징을 가지고 있다. 특히, 대구의 1인당 지역내총생산은 지난 20년간 전국 최하위이며, 100대 기업이 없는 유일한 도시이다(매일신문, 2010.6.23; 영남일보, 2014.12.24). 2012년 기준, 대구의 5인 미만 사업체 비중은 19만 3천 개 중 85%, 경북은 약 20만 개 중 84.7%로 타 지역에 비해 높은 반면, 300인 이상 사업체 비중은 대

구(9%), 경북(13.5%) 모두 전국 평균(13.9%)에 비해 낮다. 대구의 주력산업은 자동차부품과 섬유산업이며, 경북은 자동차부품, 전자(구미) 및 1차금속 제조업(포항)이었다. 특히, 자동차 부품산업은 지역전략산업으로 종사자 기준 대구 44.5%, 경북 38.2%를 차지하였다. 자동차 부품업체들은 일부 중견기업을 제외하고 대부분 50인 미만의 2~3차 협력업체들이었고, 섬유업체 역시 중소기업으로 운영되었다. 도·소매업, 숙박 및 음식점업 역시 사업체 수가 많지만 영세한 수준에 머물러 있었다(권우현 외, 2013; 대구지방고용노동청, 2014).

이로 인해 대구·경북지역의 임금 및 근로조건은 타 지역에 비해 낮은 수준이었다. 전인(2013)의 대구·경북지역 노동시간 및 임금 비교에 의하면 5인 이상 사업체의 경우, 2013년 대구의 월 근로시간은 196시간, 급여는 230만 원 수준으로 전국 평균보다 연간 84시간 더 일하고 480만 원 낮은 임금을 받았다. 특히, 대구 제조업 중소기업(100~300인 미만)의 월 근로시간은 229시간으로 전국보다 약 25시간, 경북보다 18시간 긴 노동시간을 보여준 반면, 임금은 230만 원 수준으로 전국 평균(266만 원), 경북(267만 원)보다 낮았다. 결과적으로 전국 평균보다 연간 300시간 더 일하고 360만 원 낮은 임금을 받고 있었다. 숙박 및 음식점업 100~300인 미만 기업의 경우, 경북은 전국 평균보다 노동시간이 짧지만 대구는 전국 평균보다 월 34시간, 연간 408시간 더 일하고 550만 원 낮은 임금을 받고 있었다. 이는 심각한 장시간, 저임금 구조에 있음을 보여주는 것으로, 대부분의 업체들이 기술경쟁력보다 저임금에 기반한 가격경쟁전략을 유지하고 있음을 보여주는 결과라 할 수 있다.

숙련 수요는 대구의 경우 저숙련 수요가 많고, 경북은 포항과 구미를 중심으로 한 대기업\_중소기업 간 연계가 강하여 저숙련 수요와 고속련 수요가 공존하였다. 하지만 구미는 2000년대 LG전자, 삼성전자 등 대기업의 R&D 기능 수도권 이전, 생산기지의 중국·동남아 이동으로 고속련 균형보다 저숙련 균형으로 이동하고 있었다. 경북 북부지역은 농림어업과 서비스산업의 비중이 높지만 초고령화와 인구 감소 속에서 저소득, 저소비, 저생산의 낙후성을 보여주었으며 새로운 수요를 발굴하기 힘든 지역이었다. 이러한 지역 맥락에서 대구·경북 기업들의 숙련 수요는 혁신을 주도할 고속련 수요보다 저숙련 수요 중심으로 형성되었다. 제조업, 보건업 및 사회복지 서비스업종 구인난은 주로 150만 원

미만 임금과 열악한 근로조건에 있는 중소기업에서 두드러졌다(권우현 외, 2013; 대구지방고용노동청, 2014).

반면 숙련공급 측면에서 우수 인력들은 기대 불일치를 경험하고 타 지역으로 이동하거나 실업상태에 있었다. 대구는 지난 수년간 20대(연간 7,000명 수준), 50대(연간 2,000명 수준)의 수도권 및 경북지역 순유출이 발생하였고, 경북 역시 10~30대의 순유출이 증가하는 현상이 지속되고 있었다(대구지방고용노동청, 2014). 양질의 지역 일자리 부족으로 인한 청년실업 또한 심각한 문제로 대두되었다. 경북 청년실업은 2000년대 7~8%에서 2013년 10.8%로 급등하였고, 대구는 9~10% 수준으로 2002년, 2008~2010년 전국에서 가장 높은 청년실업률을 기록하였다(오마이뉴스, 2010.10.31; 영남일보, 2014.12.10). 요약하면, 대구·경북지역 기업들은 대부분 대기업 협력업체로 기술혁신을 통한 경쟁우위보다 저임금의 가격경쟁전략을 활용한 저숙련 수요가 높았으며, 공급 측면에서 고숙련 인력은 지역 유출과 실업상태를 보이면서 대구는 숙련 과잉, 경북은 저숙련 균형상태에 있었다.

## 2. 대구·경북지역 전달체계의 유연성 : 협업과 아웃소싱

전달체계의 유연성 평가기준(프로그램 설계, 예산관리, 목표그룹 설정, 목표 및 성과관리)에 의하면, 대다수 기존 평가는 중앙정부 주도성이 높은 것으로 간주하여 왔다. 대구·경북지역 역시 중앙정부의 방향과 지침에 따라 사업을 진행하였다. 다만 협업과 아웃소싱 측면에서는 지역 맥락에서 좀 더 논의할 필요가 있다.

### 가. 협업(collaboration)

협업은 지역 고용사무소가 파트너십에 자유롭게 참여하고, 누구와 협업할 것인지 결정할 수 있는가를 평가하는 것이다(OECD, 2014b). 지역맞춤형 사업의 선정 방식은 지역 고용센터에서 공무원과 지역 전문가로 구성된 심사위원회를 통해 진행되어 왔다. 대구·경북의 경우, 대구고용센터는 관계 공무원, 지역 연구기관, 비영리단체, 대학의 전문가 집단을 파악하여 선정위원을 구성하였다.

선정심사 이전에 고용센터는 신청기관의 핵심적 내용을 재정리하여 심사자들에게 제공하였으나, 서류심사 및 구술면접은 짧은 시간에 진행되었다. 하지만 지역이라는 특성으로 인해 다수 평가위원들이 신청기관의 과거 활동, 경험, 평판에 대해 인지하는 경우가 많았기 때문에 심사 시 충분한 의견 교환이 가능하였다.

대구고용센터는 비정기적으로 지역 전문가를 초청하여 지역노동시장과 일자리사업에 대한 문제점과 정책방향에 대한 토론 및 자문활동을 진행하였다. 이는 대구고용센터, 대구광역시, 대학교수, 연구기관 전문가 간 정보공유, 신뢰와 네트워크를 구축하는 데 중요한 역할을 하였다. 사업관리 과정에서 지방청 공무원은 분기별 수행기관 방문을 통해 사업을 점검하였고, 지역 전문가로 구성된 평가단은 정기 방문을 통해 자문과 평가활동을 하였으며, 지역 평가위원은 수행기관이 사업에 좀 더 충실할 수 있도록 자문 역할이 병행되어 진행되었다.

하지만 2011년 사업 수 확대와 일자리공시제가 본격화되면서 지역주체들 간 협업은 도전에 직면하였다. 2010년 이명박 정부는 지역 일자리공시제를 추진하고, 예산 규모를 대폭 확대하여 지자체가 지역맞춤형 사업에 참여하도록 유도하였다. 예산과 사업 수 확대는 이에 상응하는 지역 고용전문가, 행정인력, 지자체, 사업 수행기관 수 증가를 의미했다. 문제는 지역의 고용전문가 집단은 소수이고, 역량을 갖춘 훈련기관 역시 많지 않다는 것이다. 또한, 구·군 단위 지자체 담당자들은 전형적인 행정공무원이었다. 예를 들어, 대구·경북 인접지역 공무원은 동일 생활권임에도 소속 지역 고용률에 집착하여 수행기관의 모집대상을 해당 지역 주민으로 한정하도록 하였다. 즉, 단기부양책에 가까운 중앙정부의 일자리 정책변화는 지역주체들이 수용할 수 있는 역량을 넘어서고 있었다.

협업의 내실화는 점차 약화되어 갔다. 2011년부터 지역맞춤형 사업과 일자리공시제와 강하게 연계되면서, 대구 지자체 담당자들은 사업 아이디어와 훈련기관 발굴에 어려움을 겪었고, 규모를 갖춘 조직에 자문을 구하면서 사업 수행기관은 대구광역시 출자출연기관, 대학 등으로 점차 수렴되어 갔다. 경북(포항, 구미권역)은 노동조합과 경제단체, 경북 북부는 대학 의존도가 높아졌다. 예를 들어, 2011년 대구 12개 훈련사업 중 출자출연기관(3), 대학(5)이 8개 사업을

수행하였고, 경북은 13개 중 지방경총(3), 노동조합(4), 대학(4)이 10개 사업을 진행했다. 2012년은 대구 15개 사업 중 출자출연기관(5), 대학(4)이 9개 사업을, 경북은 20개 사업 중 경제단체(4), 노동조합(5), 대학(7)이 16개 사업을 수행하였다.

사업 수 확대는 사업 선정과정과 여러 주체 간 협업을 어렵게 만들었다. 단시간에 평가해야 할 사업 수가 과도하게 증가하면서 심도 있는 심사가 진행되기 어려웠다. 심사위원회는 일자리공시제를 감안하여 지자체별로 최소 한 개 사업은 선정해주고자 하였고, 사업계획이 부실하고 저성과가 예상되는 사업도 탈락으로 인한 예산 반납 문제를 고민해야 했다. 즉, 최선이 아닌 최악을 피하기 위한 의사결정 상황이 빈번히 발생하였고 협업의 효과는 낮아졌다. 또한, 고용전문가, 지자체, 수행기관 간 협업에도 문제가 발생하였다. 사업 수 확대에 따라 참여하는 평가위원, 컨설턴트 수 역시 증가하였지만, 이들의 전문성, 역량, 사업이해도, 열정과 관심은 상당한 차이를 보여주었다. 이는 포럼의 질적 수준을 향상시키기 어렵게 만들었고, 자문 및 평가의 질에도 큰 격차를 발생시켰다. 이는 최종 평가에서 심각한 평정 오류를 낳았고, 공정성과 객관성에 부정적인 영향을 미치게 되었다.

#### 나. 아웃소싱

아웃소싱은 지방사무소가 외부기관에 서비스를 위탁하고, 계약 내용에 영향을 미칠 수 있는 정도로 평가될 수 있다(OECD, 2014b). 지역맞춤형 일자리사업은 전형적 서비스 공급의 아웃소싱 형태로 진행되었고 유연성이 매우 높은 사업이었다. 사업의 외형적 확대와 평가체계는 변화의 과정을 거쳤음에도 불구하고, 지역의 고용문제를 해결하기 위해 지자체와 비영리단체가 컨소시엄을 구성하여 사업을 수행하는 방식은 그대로 유지되었다. 훈련방법은 수행기관이 자유롭게 결정하고, 사업 진행은 가이드라인 내에서 유연하게 진행할 수 있었다. 또한, 지방고용센터는 수행기관의 사업계획 변경에 영향을 미칠 수 있었다. 예를 들어, 사업선정 심사과정에서, 심사위원회는 예산 증액은 불가하지만 과도한 예산과 지나치게 낮은 목표 설정에 대해서는 조정하도록 권고할 수 있었다.

### 3. 일자리창출 기관의 역량

일자리창출 기관들은 지역 고용문제 해결을 위한 창의성과 문제해결, 분석, 전략, 리더십 및 파트너십 역량을 갖추는 것이 요구된다(OECD, 2014b). 대구·경북의 사업 수행기관은 대학, 대구광역시 출자출연기관, 경제단체, 노동조합 등으로 구성되었다(표 2 참조). 2011년 이후 대구는 대학, 출자출연기관이, 경북은 경제단체, 노동조합의 참여가 확대되었다. 조직역량은 기관별 차이가 존재하였고, 일부는 우수한 성과를 보여주기도 하였다. 하지만 수행기관 중 본연의 목적이 훈련\_일자리창출에 전문화된 기관은 거의 없었다. 각 수행기관은 조직이 가진 장점을 최대한 활용하고자 했지만, 조직 차원의 분석, 전략, 리더십 역량을 발휘할 충분한 인적·물적 자원을 보유하지는 못하였다.

‘대학’의 경우, 4년제 대학은 사업 예산이 1억~2억 원 정도였기 때문에 대학 내 조직이 추진하여 사업 내용이 다양하였고, 전문대학은 학과 특성을 기반으로 조직적으로 틈새시장 수요에 대응한 사업을 진행할 수 있었다. ‘경제단체’의 경우, 지방경총이나 상공회의소는 사업주단체로서 기업 수요를 확보할 수 있는 강점을 활용하였지만, 자체 훈련 기능을 가진 조직이 아니었다. 마찬가지로, 다수 협·단체들은 회원사 숙련 수요 확보의 장점이 있지만 실무직원은 1~2명밖에 없었기 때문에 조직역량은 열악했다. ‘노동조합’은 훈련생 모집과 기술숙련 제공의 용이함이 있지만 훈련기관은 아니었다. 2011년 이후 증가한 ‘출자출연기관’은 패션산업연구원, 섬유개발연구원, 디지털산업진흥원 등으로 지역에서 조직역량을 갖추고 있는 기관들이었다. 하지만 낮은 재정자립도로 인해 일부 기관은 정부부처의 각종 사업들을 동시에 진행하면서 사업비로 계약직원을 운영하고 있었다. 따라서 이러한 출자출연기관은 조직의 전문성과 별도로, 단기 교육을 통한 고숙련 일자리 제공이 사실상 불가능하였다.

‘기타’는 정책연구기관, NGO단체, YWCA, 여성개발인력센터 등에 해당되었다. NGO단체, 정책연구기관은 이론적 측면에서 지역맞춤형 일자리사업의 틀을 구현하고자 하였지만 현실에선 실패한 사례였다. 2010년 한 기관은 10억 원 규모의 예산 지원을 받고 10여 개 비영리조직과 협업을 시도하였지만 전략, 리더십, 파트너십 실패로 심각한 내부 갈등을 경험하였다. 다른 사업 역시 2011년 중



〈표 2〉 대구·경북 지역맞춤형 일자리 훈련사업 수행기관(2006~2013)

	대구				경북					경북 북부			전체
	대학	출자 출연 기관	경제 단체	기타	대학	출자 출연 기관	경제 단체	노동 조합	기타	출연	대학	기타	
2006	4	2	-	1	-	-	1	-	-	-	-	-	8
2007	5	1	3	2	-	-	-	-	-	-	-	1	12
2008	2	-	8	1	-	-	1	-	-	1	-	1	14
2009	2	-	5	-	-	1	2	-	1	1	-	2	14
2010	2	2	-	2	1	-	1	-	2	-	-	-	10
2011	5	4	-	1	2	-	3	2	-	-	2	1	20
2012	3	5	2	2	4	1	4	4	1	1	2	-	29
2013	5	14	3	4	2	1	6	4	3	1	3	1	47

자료: 고용노동부(2006~2012), 『지역맞춤형 일자리창출 지원사업 실적보고서』를 기초로 작성. 2013년은 고용노동부 내부자료 활용.

단되었다. 반면, 2011년 이후 본격적으로 진입한 여성개발인력센터들은 경력단절 여성, 이민자 여성에 대한 직업교육과 훈련 경험으로 조직역량을 갖추고 있었지만, 여타 정부부처 사업과 중복성을 피할 수는 없었다.

지역맞춤형 일자리사업은 전국의 광역시·구·군 지자체, 지방고용노동청, 다양한 조직형태의 수행기관, 고용전문가 집단 간 협업을 하도록 구조화되어 있었다. 중앙정부는 노동정책의 효율적·효과적 관리 측면에서 지속적인 평가, 토론, 연구 등을 통해 사업 운영방식, 평가기준, 평가내용, 평가방법 등 사업 프로세스를 정형화하고 정책 책무성을 강화하였다. 이러한 정형화 과정은 수행기관의 사업 운영역량(skills)을 향상시키는 데 도움이 되었다. 예를 들어, 2013년 47개 수행기관 설문조사와 인터뷰 결과에 따르면, 계획, 진행, 성과 단계에서 응답은 유사한 패턴을 보여주었다. 계획 단계에서 모든 수행기관은 형식적 측면이 강하였지만 수요조사를 진행하였고, 전단지, 현수막, 지역광고지, 취업정보센터 등 유사한 홍보활동을 진행하였다. 중앙정부가 예산 배분, 중간점검 및 평가, 최종보고서 제출 시점을 동일하게 적용한 상태에서 수행기관의 교육생 모집은 매년 4~5월경에 이루어졌고, 5~10월 사이에 1차~2차수 교육훈련, 11월 최종보고서를 제출하였다. 교육진행 방법은 이론, 실습, 현장방문을 고르게

활용하는 것이 일반적인 패턴이었다. 이와 함께 수행기관은 훈련생 취업을 위해 취업정보센터 활용 및 자체 기업 DB를 갖추고 있었고, 상시적으로 노동수요를 체크하고 훈련인력을 공급하고자 하였다.

사업운영과 달리, 수행기관의 훈련사업 자체 역량은 여전히 한계를 보여주었다. 아이디어 중심의 일부 사업계획은 교육생 모집과 관리를 어렵게 하였다. 청년창업 사업은 여러 정부부처의 유사 사업으로 훈련생은 혜택이 많은 사업으로 빈번하게 이동하였다. 단기교육을 통한 앱 개발 창업은 취업지표 관리를 위한 것이지 실질적 창업과는 거의 무관한 것이었다. 요리, 디자인교육 등 사업에서 일부 경력단절 여성은 취미생활로 참여하였고, 훈련수당/실업급여를 위한 중고령자의 참여와 이탈도 빈번하였다. 농업분야 단기, 계절적 일자리사업은 지속 가능한 일자리를 달성하기 어려웠다.

또한, 여러 수행기관들은 사업의 질적 부문보다 양적 지표 충족을 위한 의사결정과 행동을 보여주었다. 대표적인 사례는 신규/계속사업의 문제였다. 계속사업은 지역 노동수요를 충족시키는 데 기여한 사업을 계속 지원하고, 좀 더 높은 성과를 유도하는 것이었다. 하지만 계속사업 수행기관은 운영 노하우를 활용하여 목표달성률 충족을 위한 의사결정을 해왔다. 이로 인해 계속사업에 예산이 더 투입되었음에도 취업성과는 신규사업이 조금 높거나 비슷하게 나타났다.

〈표 3〉 대구·경북 신규/계속사업 훈련, 수료, 취업인원(2009, 2011, 2012)

(단위: 수, 명)

신규/계속사업 효과		2009	2011	2012	전체	
사업 수	신규	5	18	16	39	
	계속	9	2	13	24	
전체	신규사업	훈련인원	502	1,156	1,013	2,671
		수료인원	502	957	868	2,327
		취업인원	303	588	398	1,289
	계속사업	훈련인원	735	242	667	1,644
		수료인원	735	137	567	1,439
		취업인원	447	47	339	833
평균	신규사업 취업인원	60.6	32.7	24.9		
	계속사업 취업인원	49.7	23.5	26.1		

주: 2010년은 계속사업 없음.

자료: 고용노동부(2009, 2011, 2012), 「지역맞춤형 일자리창출 지원사업 실적보고서」.

#### 4. 저숙련 수요 상황의 대구·경북 지역맞춤형 일자리사업

대구·경북의 지역 맥락에서, 대다수 사업은 저숙련 수요에 적합한 사업들로 구성되어 있었다. <표 4>처럼, 사업 내용은 일반적으로 지역기반 제조업/서비스업이건 지역의 신산업/지역특화사업이건 저숙련 훈련사업이 대부분이었다.

<표 4> 대구·경북 지역맞춤형 일자리 훈련사업 내용(2006~2013)

	대구		경북 (포항·구미권역)		경북북부
	기존산업군	신산업/ 지역특화	기존산업군	신산업/ 지역특화	
2006	봉제기술, 기능직, IT 기술	보육, 커리어컨설턴트, 양봉, 광고			
2007	봉제기술, 섬유기능직, IT기술, 전화상담	커리어컨설턴트, 식의약품 인허가 컨설턴트, 사회적기업 전문가, 보육, 양봉, 떡			염색/공예전문가
2008	섬유기능직, 금형, 공단기능직, 전화상담, 간호사	웹디자인, 보육	전직지원		염색/공예전문가, 봉제기술자
2009	섬유기능직, 금형, 전화상담, 간호사	창업지원, 벤처인력	간호사	로봇기술, 관광	염색/공예전문가, 봉제기술자
2010	전자/전기/관광서비스	커리어컨설턴트, 다문화가정 일자리, 관광, 창업지원		미디어콘텐츠, 교령자, 관광	
2011	자동차부품 기능직, 섬유/패션, 공단 기능직, 전자산업 기능직	실버레크리에이션, 네일아트, 의료관광, 관광, ICT분야 창업/기술	건설기능직, 조선/철강, 공단 기능직		수공예, 전통문화디자인개발, 창작공연
2012	섬유패션, 특수용접, 자동차산업 기능직, 공단 기능직, 지게차 운전, 급식조리전문가,	온라인셀러, 뷰티서비스, 약국전산매니저, 실버레크리에이션, 의료관광	금형/사출, 건설, 조선/철강, 자동차산업기능, 공단기능직, 바이오산업품질관리	장비오피레이터, 버섯재배 전문	문화예술교육, 인견디자인, 전통문화디자인, 농촌관광
2013	섬유패션, 특수용접, 지게차 운전, 전자부품 조립, 섬유기계, 자동차부품생산, 출판인쇄	온라인셀러, 실버레크리에이션, 실용음악프로듀싱, 한방영업, 두피관리, 의료관광, 이민여성 일자리, IT융복합의료기기, 샵마스터, 디지털콘텐츠 제작	자동차산업, 조선/철강, 금형/사출, 건설기능직 CAD설계 특화작목반 생산직	한방인력	인견전문, 슈퍼마켓, 농촌관광

자료: 고용노동부(2006~2012), 『지역맞춤형 일자리창출 지원사업 실적보고서』를 기초로 작성. 2013년은 고용노동부 내부자료 활용.

대구의 지역기반 제조업/서비스업 관련 사업은 섬유, 봉제, 금형, 자동차부품 기능인력, 콜센터, 급식조리 등이었고, 신산업/지역특화 사업은 창업, 다문화 일자리, 의료관광, 웹디자인, 간병, 뷰티, 한방 등이었다. 경북(포항, 구미권역)은 지역 산업단지를 대상으로 건설, 조선, 철강, 전자, 자동차부품 기능인력 사업이, 제조업 기반이 없는 경북북부는 전통문화, 도농순환, 수공예, 도예 등이 중심이 되었다.

2011년 이후, 정부가 고용률 제고를 위해 예산을 확대했지만 실제 수행기관 예산이 증액된 것은 아니다. 2012년 29개 사업 중 1억 원 미만의 사업이 29개 중 15개에 다다랐다. 대구는 신산업/서비스업 분야에서 사업 수가 증가하였고 사업명은 미래전략사업처럼 보였지만, 교육 내용은 기초숙련 수준이며 여전히 저숙련 인력양성 사업이었다. 경북북부는 문화예술, 천연염색, 뷰티, 버섯재배, 인견, 농촌관광, 전통문화 디자인 등 기업의 숙련 수요가 없거나 새롭게 만들어야 하는 사업이 증가하였다. 특히 창업, 전통문화 관련 사업은 중장기적인 교육 훈련 및 노하우를 통해 장시간 숙련을 필요로 하는 사업들로 지역맞춤형 일자리사업 구조에 적합하지 못했다. 즉 수행기관들은 지역의 저숙련 수요에 대응한 사업뿐만 아니라 시장수요를 창출해야 하는 사업까지 진행하게 되었다.

저숙련 수요 중심의 지역노동시장, 저예산\_단기훈련\_일자리창출 사업구조, 한정된 수행기관의 역량이라는 여건 속에서 중앙정부의 정책 책무성 강화(운영의 정형화), 일자리공시제와의 연계, 사업 수의 과도한 증가는 지역이 담아낼 수 있는 ‘그릇’을 넘치게 하였고, 전달체계의 유연성도 실효성을 낮추었다. 이로 인해 개별 사업의 성과는 상대적으로 취업이 용이하고 저숙련 수요가 상시적으로 존재하는 기존 제조업과 서비스업에서 높게 형성되었다. 대구, 경산, 포항, 구미, 경주지역 제조업(자동차부품, 섬유, 철강, 건설, 전자) 및 기존 서비스업(간호조무, 컨택센터)에 기반을 둔 양성사업이 신산업(창업, IT서비스, 문화예술 등) 중심의 서비스업 및 지역특화 사업보다 취업성고가 더 높게 나타났다. <표 5>에서처럼, 2006~2012년 기존 산업 수요가 비교적 많은 사업(설계, 용접, 기계가공, CAD, 봉제, 건설, 콜센터 등)의 효과(취업 3,192명)가 신산업·특화사업(취업 1,429명)에 비해 높은 취업효과를 보여주었다. 2007~2009년 성과는 대구의 대기업 콜센터 유치에 따른 대규모 공채에 기인하였다. 2012년의 경우,

〈표 5〉 대구경북 훈련사업 산업군별 예산, 사업 수, 인원(2006~2012)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	전체	
훈련사업 투입예산									
교육·훈련 사업비	5.2	9.4	14.5	12.8	24.8	36.4	31.9		
교육훈련 평균 사업비	0.66	0.78	1.04	0.91	2.48	1.82	1.1		
산업별 사업 수									
기존 산업 수	3	4	9	8	3	9	9	45	
신산업/특화사업 수	5	8	5	6	7	11	20	62	
전체	8	12	14	14	10	20	29	107	
훈련, 수료, 취업인원 수									
기존 산업	훈련인원	87	1,233	1,175	775	1,221	689	515	5,695
	수료인원	77	1,168	1,143	775	1,169	504	407	5,243
	취업인원	60	276	746	648	770	307	285	3,092
신산업/ 특화	훈련인원	286	650	314	462	514	709	1,193	4,128
	수료인원	276	518	260	462	406	590	758	3,270
	취업인원	157	230	98	102	162	328	452	1,529
취업 평균	기존산업	20.0	69.0	82.9	81.0	256.7	34.1	31.7	68.7
	신산업/특화	31.4	28.8	19.6	17.0	23.1	29.8	22.6	24.3

자료: 고용노동부(2006~2012), 『지역맞춤형 일자리창출 지원사업 실적보고서』를 기초로 작성.

신산업·특화사업 취업인원이 기존 산업 기반 취업인원보다 많았으나, 사업 수가 두 배 이상 많이 선정되었기 때문이었다. 평균을 살펴보면, 2006~2012년 사이 기존 산업 성과(67.9명)가 3배 정도 높았다.

## V. 결론 및 제언

본 연구는 지역맞춤형 일자리사업의 정책변화가 지역주체들에게 어떠한 영향을 미치고, 어떤 결과를 가져다주었는지 분석하고 정책적 시사점을 도출하고자 하였다. 이를 위해 지역고용전략의 관점에서 지역의 맥락을 파악하고, 전달

체계의 유연성과 수행기관 역량 및 성과를 분석하였다. 대구·경북지역 사례연구는 숙련 과잉과 저숙련 균형의 지역에서 지역맞춤형 일자리사업이 ‘왜 고숙련 균형으로 이행되기 어려운지’를 이해할 수 있는 대표적인 사례라고 할 수 있다.

우선, 지역의 맥락에서 대구·경북지역 제조업 업종은 대부분 중소기업으로 대기업 협력업체이며, 서비스업종 역시 대부분 중소·영세기업이었다. 이들은 기술혁신을 통한 경쟁우위보다 저임금에 기초한 가격경쟁전략을 활용하는 저숙련 수요가 높았으며, 공급 측면에서 고숙련 인력은 지역 유출과 실업상태를 보이면서 대구는 숙련 과잉, 경북은 저숙련 균형 상태에 있었다.

전달체계의 유연성은 프로그램 설계, 예산관리, 목표그룹 설정, 목표 및 성과 관리에서 중앙정부의 정책 책무성이 점차 강화된 반면, 지역주체 간 협업은 약화되어 갔다. 특히, 지역 역량을 고려하지 않은 정부의 일자리공시제 추진과 연계된 지역맞춤형 사업 수 확대는 지역이 수용할 수 있는 내생적 자원과 역량을 넘어서게 만들었다. 지자체 공무원들은 역량 부족과 관료주의적 사고로 시 출자출연기관 혹은 해당 지역 비영리단체들에게 사실상 사업계획을 넘겨버렸다. 선정심사위원회도 예산 반납, 지자체별 일자리공시제의 고민으로 부실한 계획임에도 엄격히 심사할 수 없는 상황이 형성되었다. 외부 전문가 집단 역시 수적으로 증가하면서 그 역량 차이가 확연히 나타났고, 자문과 최종 평가에 부실을 야기하게 되었다. 결국, 사업 수의 대폭적인 증가는 제한된 역량과 시간 속에서 각 주체들의 의사결정과 행동에 다양한 문제점들(특정 수행기관으로의 수렴, 사업내용, 사업 선정, 평가관리, 평가결과의 부실)을 유발시켰고, 협업의 효과를 감소시키게 되었다.

협업과 달리 아웃소싱은 지역맞춤형 일자리사업의 초기부터 구조화되어 큰 변화 없이 진행되었다. 지역 고용사무소가 사업 선정 심사과정에서 수행기관의 사업계획(과도한 예산, 낮은 목표치)을 조정하도록 권고할 수 있었기 때문에 아웃소싱 측면에서의 지역맞춤형 일자리사업은 유연성이 매우 높다고 할 수 있다.

대구·경북지역 수행기관은 주로 대학, 출자출연기관, 경제단체, 노동조합 등이었다. 수행기관 중 본연의 목적이 훈련\_일자리창출에 전문화된 기관은 거의

없었고, 조직 차원의 분석, 전략, 리더십 역량을 발휘할 인적·물적 자원 역시 충분히 보유하지는 못하였다. 대다수 수행기관의 역량은 미흡했고, 특정 부문에 한정된 강점을 활용하여 사업을 추진하였다. 그러나 중앙정부의 정책 책무성 강화(운영 가이드라인, 중간평가, 평가지침 등)는 수행기관의 미흡한 사업운영을 표준화하고 정형화할 수 있도록 하였다. 즉, 노동정책의 효율적·효과적 관리 측면에서 운영 프로세스의 정형화는 수행기관의 사업운영 역량을 향상시켰다고 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고 수행기관 자체 역량의 한계는 지속적으로 제기되는 문제(훈련생 모집, 관리 등)를 해소하지 못했고, 내생적 역량 강화보다 양적 지표 충족을 위한 의사결정과 행동이 보다 일반화되었다.

대구·경북지역 저숙련 수요의 상황에서 지역맞춤형 일자리사업의 내용은 기본적으로 대부분 저숙련 훈련\_일자리창출 사업이었다. 지역적으로 대구는 지역기반 제조업 및 기존 서비스업 인력양성 사업, 경북(포항, 구미권역)은 전자와 1차 금속산업 관련 기능인력 양성 사업, 경북북부는 전통문화, 도농순화, 수공예 인력양성사업이 중심이 되었다. 사업 수 확대와 함께 지역 저숙련 수요에 대응한 사업뿐만 아니라 신 성장산업/특화사업으로 시장 수요가 불명확한 훈련사업이 다수 진입하면서 개별 사업의 성과는 상대적으로 취업이 용이하고 저숙련 수요가 상시적으로 존재하는 기존 제조업과 서비스업에서 높게 형성되었다. 결과적으로, 저숙련 수요 중심의 지역노동시장, 저예산\_단기훈련\_일자리창출 사업구조, 수행기관의 제한된 역량이라는 여건 속에서 중앙정부의 정책 책무성 강화(운영의 정형화), 일자리공시제와 연계된 사업 수의 과도한 증가는 지역이 담아낼 수 있는 ‘그릇’을 넘치게 하였고, 전달체계의 유연성도 낮추었다. 이로 인해, 개별 사업의 성과는 상대적으로 취업이 용이하고 저숙련\_저임금 수요가 상시적으로 존재하는 기존 제조업과 서비스업에서 다소 높게 형성되었다.

지역맞춤형 일자리사업의 개선과제와 관련하여, 정부는 지역 역량을 고려해야 한다. 지역맞춤형 일자리사업은 상당히 많은 이해관계 주체들이 관여하고 참여하는 아주 복잡한 네트워크 속에서 움직여지고 있다. 단기간에 고용률 제고를 위해 지역 역량을 고려하지 않고 사업 수 증가로 효과를 얻고자 한다면, 오히려 지역의 내생적 역량을 약화시킬 수도 있다. 반복적으로 제기되고 있는 문제들은 훈련사업 수의 과도한 증가와 관련성이 높다. 지역 역량이 수용하고

극복할 수 있는 수준으로 사업 수를 줄여야 한다. 대신, 개별 사업에 대한 예산 확대와 높은 목표 설정이 지역 파트너십과 일자리 성과를 더욱 높일 수도 있을 것이다. OECD(2004)의 제안처럼, 한정된 지역 역량을 가진 지역에서는 내생적 자원과 역량을 갖추도록 시간과 인내가 필요하다.

많은 기존 연구는 평가체계 개선을 주장하고 있다. 대표적으로 전명숙·임상훈(2014)은 산업\_고용 연계형과 복지\_고용 연계형의 구분을 주장해 왔다. 하지만 본 지역 사례처럼, 저숙련\_저임금의 일자리창출 상황에서 평가체계 재편이 달성할 수 있는 효과는 제한적일 가능성이 높다. 오히려 수행기관 입장에선 본질적인 훈련서비스의 변화없이 행정업무만 가중될 수도 있다. 보다 중요하게 고려될 할 부분은 ‘단기’ vs ‘중단기’ 사업의 구분이다. 상시적 지역 노동시장 수요가 존재하는 훈련 사업은 단기훈련\_일자리창출이 비교적 용이하지만, 시장 수요가 불확실하고 고숙련이 요구되는 사업들(창업, 도예, 전통문화 등)은 성과가 낮을 뿐만 아니라 지속가능한 일자리가 되기 어렵다. 창업사업은 2년 사업으로 진행하여 1년차에 중간평가, 2년차에 최종 평가를 진행하는 것도 방법이 될 수 있다. 산업 기반이 취약한 주변 지역에서 숙련의 시간이 요구되는 사업은 관련 사업 간 경쟁하여 우수 사업에 기회를 더 주는 것이 바람직할 것이다.

지역 차원에서 수행기관들은 지역 틈새시장을 발굴하여 지역 기업이 요구하는 숙련수요를 충족시킬 수 있도록 진지한 접근이 요구된다. 이를 위해 광역 지자체, 고용센터, 노사단체 및 대학 간 형성되어 있는 지역고용 거버넌스가 형식적·상징적 운영에서 전문적이고 실질적인 내용으로 채워질 수 있도록 하는 노력이 병행되어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 고용노동부(2006~2012). 「대구경북 지역맞춤형 일자리창출 지원사업 실적보고서」.
- 고용노동부(2013). 「지역맞춤형 일자리창출 지원사업 시행지침」.
- 국회입법조사처(2009). 「역대 정부의 일자리창출 예산, 정책, 실적의 조사·



분석」.

김재호(2010). 「재정지원 일자리사업 효율화의 중요성과 방향」. 『노동리뷰』. 한국노동연구원.

권우현·전인·안성익·노현국(2013). 「대구·경북지역 노동시장 분석」. 고용노동부·한국고용정보원.

김주섭·전명숙·임상훈·오민홍·전윤구(2009). 「지역인적자원개발과 지역고용 거버넌스」. 한국노동연구원.

남병탁(2012). 「지역맞춤형 일자리창출사업의 현황과 개선방안」. 『한국지역경제연구』 22. 한국지역경제학회. pp.155~174.

노동부(2006). 「지역고용 인적자원개발 시범사업 관련자료」.

대구지방고용노동청(2014). 「지역노동시장 분석자료, 내부자료」.

매일신문(2010.6.23). 「전국 100대 기업 한곳도 없는 도시 ‘대구」.

영남일보(2014.12.24). 「1인당 GRDP 꼴지 대구, 개인소득은 6위」.

오마이뉴스(2012.11.15). 「부산이 청년실업률 가장 높은 도시라고요?」.

우상범·이상호(2014). 「지역맞춤형 일자리창출 지원사업의 평가체계 문제점 및 개선방안: 2013년 사업 평가결과의 실증분석을 중심으로」. 『산업관계연구』 24 (4): 121~147.

이규용(2008). 「재정을 통한 일자리 지원사업의 성과」. 『노동리뷰』. 한국노동연구원.

이규용·윤윤규·김재호·최강식·문병기(2011). 「일자리지원사업 평가와 과제: 일자리대책사업 평가 연구시리즈 총괄보고서」. 한국노동연구원.

이규용·이병훈·전병유·박배균·정준호·고영우(2014a). 「한국의 지역고용전략(I): 이론과 쟁점」. 한국노동연구원.

이규용·전병유·임상훈·정준호(2014b). 「한국의 지역고용전략(II): 실행전략의 모색」. 한국노동연구원.

이병훈(2014). 「지역고용 거버넌스의 이론과 실태」. 이규용 외. 『한국의 지역고용전략(I)』. 한국노동연구원.

전명숙(2010). 「지역맞춤형 일자리창출사업의 현황과 과제」. 『지역고용과 청년실업』. 한국지역고용학회와 부산지역 고용파트너십 포럼 공동 학술

- 대회. pp.85~98.
- 전명숙·임상훈(2014). 「지역일자리공시제와 지역맞춤형 일자리창출사업 개선 방향」. 2014년 한국지역고용학회 정기학술대회 자료집.
- 전병유(2014). 「지역숙련전략과 한국의 지역숙련정책 평가」. 이규용 외. 『한국의 지역고용전략(II)』. 한국노동연구원.
- 전병유·임상훈·전명숙·정영훈·오학수(2011). 『지역고용정책 평가 및 지역 고용 활성화 전략 연구』. 고용노동부 연구보고서.
- 전 인(2013). 「대구·경북지역 장시간 근로개선 정책방향 및 과제」. 토론회 자료.
- 주무현(2014). 「지역맞춤형 일자리사업 평가체계의 문제점 및 개선과제」. 2014년 한국지역고용학회 정기학술대회 자료집.
- 한국능률협회·한국지역경제학회(2012). 「2011년도 지역맞춤형 일자리창출지원사업 수행기관 평가 결과보고서」.
- 홍성우·임상훈(2010). 「지역고용 인적자원개발 지원사업 평가와 과제」. 『지역고용연구』 2(1): 46~70.
- 헤럴드경제(2013.1.30), 「MB정부 일자리 정책 평가... 양적 질적 부족... 국가고용전략 마련은 평가할 만」.
- Bonoli, G.(2010). “The Political Economy of Active Labour Market Policy.” Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe.
- Froy, F., Giguere, S., and A. Hofer(2009). “Designing Local Skills Strategies.” Local Economic and Employment Development(LEED).
- International Labour Office(2014). “Global Employment Trends 2014: Risk of a jobless recovery?” Geneva: ILO.
- Kluve, J., Card, D., Fertig, M., Gora, M., Jacobi, L., Jensen, P., Leetmaa, R., Nima, L., Patacchini, E., Schaffner, S., Schmidt, C. M., Klaauw, B., and A. Weber(2007). *Active Labour Market Policies in Europe: Performance and Perspectives*. Berlin: Springer.
- Lundin. M. and P. Skedinger(2006). “Decentralisation of Active Labour Market

Policy: The case of Swedish local employment service committees.”  
*Journal of Public Economics* 90 (4) : 775~798.

Mosley, H.(2009). “The Trade-Off Between Flexibility and Accountability in Labour Market Policy.” In Giguere, S. and F. Froy (eds.), *Flexible Policy for More and Better Jobs*. pp.73~101. Paris : OECD.

OECD(2001). *Labour Market Policies and the Public Employment Service*. Paris.

\_\_\_\_\_(2004). *Practical Handbook on Developing Local Employment Strategies in New Member States and Candidate Countries of the European Union*.

\_\_\_\_\_(2009). *Designing Local Skills Strategies*. Paris.

\_\_\_\_\_(2014a). *Strengthening Local Skills Strategies*.

\_\_\_\_\_(2014b). *Job Creation and Local Economic Development*.

## Improvements of Regional Customised Job Creation Project : Focusing on Daegu-Gyeongbuk Cases

Jun In · Oh Sunhui · Kim Seungho · Kim Kikeun

This study aims to examine how national job creation policy without considering local capacities influenced flexibility at the local delivery stages and performances of local training agencies. Using Local Employment Strategies by OECD, this case study analysed Daegu-Gyeongbuk regional customised job creation projects between 2006 and 2013. The findings were as followed. At the local context, the local economies were at the low skill equilibrium or skills surplus. With regard to flexibility (programme design, financing, target groups, goals and performance management), the government strengthened its accountability for the policy management. As the number of projects rapidly rose at the local level, 'collaboration' among local partners became weakened due to the limited local capacities. However, in terms of 'outsourcing', the job creation programme was very flexible. The overall capacities of local training agencies, including universities and colleges, economic development agencies, unions and business associations, were low. The contents provided by the training agencies largely consisted of ones for the people with low skills and qualifications. With the changes to the national policy for expanding the number of projects, many projects that were less linked or irrelevant to firms' skill demands were newly selected. While their job creation performances were low, the performances where low skill demands were sufficient were relatively higher. In conclusion, the results and improvements were discussed.

Keywords : local employment strategies, regional customised job creation projects, skills, flexibility of delivery approach, Daegu-Gyeongbuk