

# 해외 사례를 통해 본 지역 인적자원개발의 시사점

김승택 (한국노동연구원 선임연구위원), 김재원 (한영외국어고등학교)

## ■ 지역 인적자원개발 정책의 필요성

선진국들은 오래된 지방분권의 역사를 바탕으로 각 지역의 균형 있는 경제발전을 위한 지역 인적자원개발 정책을 적극적으로 추진하고 있다. 이는 지역 격차를 완화하여 사회적 갈등요인을 없애고, 해당 지역 특유의 경제 및 지리적 환경, 교육과 훈련인프라를 고려하여 관련 정책을 추진해야 하는 것이 효과적이라는 논리에 근거한 것이다.

국가경제에 있어 인적자원개발(Human Resource Development : HRD) 정책은 인력수요자의 요구에 맞는 질과 양을 가진 노동력을 양성하여 인력수급을 원활화하고 노동시장의 효율성을 증진시켜 경제가 성장해 나가는 데 최적의 노동시장을 만들어가는 데 그 목적이 있다. 이 목적을 달성하기 위해 인력수급의 원활화와 노동시장의 효율성을 최우선으로 고려할 때 이론적 측면에서는 지역간의 인력이동이 완전하게 보장하면 노동시장을 최적화하는 조건을 달성할 수 있고, 이를 위해서는 완전한 정보와 이동을 촉진시키는 유연성의 극대화가 정책적으로 바람직하다. 그러나 이러한 정책을 추진한다면 기존에 존재하는 지역간의 격차는 확대되고, 저개발 지역은 숙련노동력을 점진적으로 잃고 사양 지역으로, 나아가서는 회생 불가능한 낙후 지역으로 전락하게 되는 한편, 집중 지역은 환경파괴와 혼잡비용의 증가가 나타나게 되면서, 궁극적으로는 지역간의 갈등이라는 사회적 비용이 발생할 가능성이 있다.

이를 방지하기 위해서는 효율성을 어느 정도 희생하더라도 지역간의 격차가 확대되는 것을 방

지하고 사회적 결속을 이루기 위한 정책 추진이 필요하고, 선진국의 경우 그 핵심 요소로 지적되는 것 중 하나가 지역 인적자원개발(지역 HRD) 정책이다.

산업화가 진전되는 과정에서 특정 지역에 산업 집중이 발생하고, 특히 수도권으로 인력이 이동하는 추세는 어느 나라나 마찬가지로 나타난다. 문제는 산업화가 안정된 구조로 진입하고 경제발전의 실익을 배분하는 과정에서 그 격차가 더욱 확대되기 시작하면 앞에서 지적한 폐해들 또한 확대된다. 특히 인력유출이 심각한 지역에서는 일자리에 대한 수요가 있더라도 해당 지역에서 우수한 인력을 구하기가 어렵기 때문에 산업 또한 다른 지역으로 이동하려는 움직임을 보이게 되고 궁극적으로는 경쟁력 있는 산업의 공동화 현상까지 이어진다. 따라서 이를 방지하고 해당 지역의 인력수요 상황에 적절한 인력공급을 달성하기 위해서도 지역 HRD는 매우 중요하다. 더 나아가서 우수한 인재의 양성은 기술진보와 해당 지역의 기업 경쟁력 향상을 도모함으로써 지역간의 격차를 완화할 수 있는 능동적인 역할까지 담당할 수 있다.

## ■ 미국<sup>1)</sup>

미국은 연방헌법에 교육과 훈련이 원칙적으로 주정부의 소관 사항으로 규정되어 있으며, 지방분권과 시장원리를 중시하는 전통으로 말미암아 지역 HRD를 중요시한다. 또한 미국의 지역 HRD는 장기적인 관점에서 미래의 지역 발전을 위한 산업 및 경제발전을 위해 고용, 복지뿐 아니라 투자, 세수 등 경제를 구성하고 있는 모든 요소들의 균형있는 발전을 추구하면서 그 부분적 전략으로 지역 HRD가 추진되고 있다. 특히 첨단산업의 육성과 기술개발을 중요시하는 미국의 경우 지역의 경제성장을 위해서 그리고 변화에 뒤떨어지지 않기 위해서는 유연한 인적자원개발이 필수적이기 때문에 연방정부와 지방정부가 모두 많은 노력을 기울이고 있다.

미국은 연방정부의 차원에서 국가인적자원개발(National Human Resource Development : NHRD) 관련 정책에 교육부, 노동부, 통상부 등을 포함한 다양한 정부기관들이 각자 맡은 업무를

1) 이상일(2001), 한국직업능력개발원(2002), 서원석(2002), Ebert(2005) 참조.

수행하면서 분권화된 구조로 추진하고 있다. 연방정부는 상위 기관으로 지방정부의 HRD에 간여하게 되는데, 지역 HRD를 추진하는 ‘국가교육목표위원회’와 ‘국가교육기준개선평의회’는 지방정부의 직업훈련정책을 검토함으로써 NHRD와 지역 HRD를 연계하는 역할을 담당한다.<sup>2)</sup>

지역 HRD의 주체는 지역내 기업과 교육훈련기관 등 다양한 단체들로 각 지역의 특성에 알맞은 창의적인 개발프로그램들을 추진하는데, 지역 정부는 자체에서 프로그램들을 실시하기보다는 이렇게 관련 기관과 단체들에 위탁 운영하는 형식을 취한다. 기업은 자체내 교육프로그램을 자사 사원뿐 아니라 외부에까지 공개하여 직업훈련을 실시하며, 대학은 지역 특성화 대학의 성격을 가지고 지역 밀착형 인적자원의 배출을 위해 노력하고, 또한 NGO 등의 민간단체들도 학습센터 등을 통해 지역 HRD에 적극적인 참여를 하고 있다. 이러한 과정에서 지역 HRD 프로그램들은 양적으로나 질적으로 매우 크고 다양한 모습을 띄게 되었으나, 중복 투자와 연계성 부족이라는 문제를 발생시키기도 한다. 따라서 이들에 대한 조정이 주정부의 주요 지역 HRD 정책의 일부분으로 자리 잡고 있다.

1998년 제정된 미국의 인력투자법(Workforce Investment Act : WIA)은 이러한 HRD정책을 지지하는 중심축을 구성하고 있다. 이 법안은 상위 정부와 하위 정부와의 책임 및 재원 연계, 정부와 민간단체와의 협력, 산학협동, 직업정보 제공, 지역사회 주체들의 사회적 파트너십의 강화 등에 대한 근간으로 작용하면서 지역 HRD 정책의 법적 근거로 작용한다. WIA의 내용은 시스템 통합과 서비스 조율, 구인 및 구직자의 보편적 접근성 향상, 효율성 제고, 훈련수요자 선택권과 권한 강화, 성과 측정 방법 및 신뢰도 향상 등으로 구성되어 있다.<sup>3)</sup>

한편 미국의 지역 HRD는 지방자치단체의 자율성에 기초하여 진행되기 때문에 수많은 지방자치단체의 존재는 중복적이고 소모적인 지역 HRD 정책을 추진한다는 비판도 존재한다. 또한 이러한

2) 직업교육 측면에서는 주정부 소관인 ‘주교육위원회 State Council of Education’ 또는 ‘주직업교육위원회(State Council of Vocational Education)’에서 관련 정책의 개발과 프로그램 기준 개발, 승인, 감독, 평가 등의 포괄적인 업무를 담당한다.

3) WIA의 7대 운영원칙 : ① 간소화된 서비스 ② 개인의 역량 강화 ③ 서비스에 대한 보편적 접근 ④ 성과지표 모니터링의 신뢰도 증대 ⑤ 지역 인력투자위원회(Workforce Investment Boards, 이하 WIB) 및 민간부문의 역할 강화 ⑥ 주 및 지자체의 유연성 강화 ⑦ 청년 프로그램 강화

방식의 지역 HRD 추진은 경제적·정치적 갈등을 야기하고 지역의 균형 있는 HRD에 장애가 된다는 지적도 있다.

성공 사례로 뉴욕 주를 살펴보면, 뉴욕 주 인력투자위원회(New York State Workforce Investment Board)<sup>4)</sup>는 기술부족평가 프로젝트(Skills Shortage Assessment Project), 하이테크 훈련기금(High-tech Training Grants), 제조업 훈련기금(Manufacturing Training Grants), 전략적 훈련 결연프로그램(Strategic Training Alliance Program), 보건인력 훈련프로그램(Health Worker Training Program) 등 다양한 인적자원개발 프로그램의 개발하고 추진하였고, 원스톱 경력개발센터(One Stop Career Center)를 통해 원스톱 서비스 시스템을 구축하려고 노력하였다.

뉴욕 주 지역 인력개발시스템의 중심에는 주 인력개발위원회(State Workforce Development Commission)의 역할이 중요하게 작용했는데, 그 구성은 고용주, 사업자 대표와 노동자 대표, 정규 교육기관 및 훈련기관 대표, 지방자치 단체 및 관련 단체가 모두 포함되었으며, 그 역할은 인력개발 계획 설계 및 발표, 인력개발시스템의 척도 마련, 기술수준과 고객만족도 점검, 정기적으로 고용주와 구직자의 요구 평가, 인력개발전략의 개발 및 권고(주지사 대상), 인력개발 서비스 개발, 피드백 및 정책결정 권고안 작성, 인력개발시스템 개선 및 관리, 세부 지역에 인센티브 제공, 경제개발과 인력개발 연구를 수행하기 위한 예산 확보 등을 포괄하였다. 위원회의 중점 운영과제는 경제적·기술적 변화에 대한 대응, 교육 및 훈련시스템 구축, 인력수요에 부응하는 인력개발이었다.

## ■ 영국<sup>5)</sup>

영국은 오랜 기간 동안 경제적 관점에서 지역개발계획을 세우는 한 부분으로 지역 HRD에 대한 정책적인 고려를 해왔으며, 고려의 범위를 소외계층에 대한 사회적 통합정책이라는 개념으로 확

4) 뉴욕 주 인력투자위원회(New York State Workforce Investment Board ; 잠재적 근로자, 현직 근로자, 과도기적 근로자, 지역 인력투자위원회의 4개 소위원회로 구성)는 민간 및 공공 부문의 구성원으로 구성되었으며, 인적자원개발 정책 지침의 기획 및 조정, 필요기금 마련, 이슈 발굴 등의 업무를 수행 하면서 지역 HRD 프로젝트를 추진하는 주체로 활동했다.

5) 한국직업능력개발원(2002), 김정홍(2002), Smith(2005) 참조.

대하면서 이에 대한 중요성이 더욱 커졌다.

영국은 지역발전의 핵심 요소를 학습, 교육, 훈련, 기술개발 등이라고 밝히고, 1990년부터는 평생교육이라는 주제로 지역경제개발과 평생학습도시 만들기의 정책을 중점적으로 추진하였다. 이 과정에서 1999년 지역개발원(Regional Development Agency : RDA)을 설립했고, 지역개발원은 지역의 경제적·사회적 발전과 재개발을 조정하면서 지역의 경쟁력을 향상시키기 위한 역할을 담당했다. 또한 RDA는 지역경제 및 사회적 발전과 재개발을 조정하며 해당 지역의 경쟁력을 향상시키는 것을 목적으로 하여 지역혁신계획을 포함한 지역경제전략을 수립하여 시행하고, 이를 위해 인적자원개발을 어떻게 연결할 것인지를 고려했다.<sup>6)</sup>

2001년 7월에 장기적 경제성장과 경쟁력 확보를 목표로 생산성 문제를 해결해야 하는 필요가 대두되면서 영국 정부는 「고용 및 기술향상을 위한 행동틀(Frameworks for Employment and Skills Action : FRESA)」을 추진하였다. FRESA의 개발은 영국 여러 지역에서 활동하는 기관들과의 새로운 파트너십과 다자간 협조체계를 마련하는 계기가 되었으나, “필요한 수준의 긴밀한 공조를 이루기에는 통합을 이루는 메커니즘이 지역 및 지방 단위에서 강하지 못하다”는 비판에 직면했다. 이에 따라 2003년 7월 중앙정부는 기술전략 백서(Skills Strategy White Paper)를 통해 새로운 지역 단위의 기술파트너십(RSPs : Regional Skills Partnerships)을 도입했고, 주요 대책으로 기술향상을 위한 자금 조달의 지역화를 추진하는 한편, 능력개발 대책을 마련하고 시행하는 역할도 지역 파트너십 기관들에게 위임하는 내용을 발표했다. 또한 그 내용에는 주요 산업 부문에서 사용자가 생산성 향상을

#### 6) 그 외 영국의 지역 HRD와 관련된 기관

- 2001년에 설립된 학습기술원(Leaming and Skills Council)은 학습기술법에 의해 설립되어 고등교육을 제외한 16세 이후 교육훈련에 대해 책임을 지고 지원을 총괄
- 직통학습센터(Leamingdirect)는 산업체와 개인의 평생교육에 대한 수요를 창출하는 역할을 하고 양질의 학습기회를 제공하는 것을 목적으로 하며, 개인의 선택을 극대화하는 학습자 중심의 서비스를 제공
- 그외 훈련과 관련된 지원을 담당하는 기관으로 고용주들이 참여하여 그들의 관련 분야에 대한 정보제공과 지역사회에 필요한 기술과 훈련을 판단하는 등 역할을 하는 국가훈련기관(National Training Organization)과 중소기업 근로자의 훈련과 창업을 지원하는 소기업지원처(Small Business Service)

위해 필요로 하는 기술수요 정보를 업계, 비즈니스 부문을 대표하거나 전략적 중요성이 있는 사용자들로 구성된 지역기술협의회(Sector Skills Councils : SSC)에서 파악하고, 숙련격차 및 부족 해소, 생산성, 비즈니스 및 공공서비스의 성과 향상, 평등기회를 포함하여 해당 부문 인력 내의 모든 사람들의 능력과 생산성을 높일 수 있는 기회 증대, 견습연수, 고등교육 및 국가직무기준(national occupational standards)을 포함한 학습기회 제공의 개선을 위해 노력하는 것이 포함되었다.

영국은 경제발전의 중요 요소는 인적자원개발이고, 지역발전의 핵심 요소가 학습이라고 인식하면서 교육, 기술 및 훈련을 강조하고 평생학습사회를 추구하는 지원체계를 구축하여 직장훈련, 지역학습본부, 지역사회 간의 연계망을 구축했고, 기업, 대학, 공공기금 등을 활용하여 다양한 교육 훈련 프로그램을 실시하고 있다. 또한 사회적 통합을 포함하는 지역발전을 위해 소외계층에 대한 다양한 학습기회를 제공하는 데 그 예로 가족학습센터 운영, 그 지역의 학교시설을 방과 후 교육활동, 성인교육 등을 들 수 있다.

한편 영국은 유럽연합(EU)의 구조기금(Structural Fund)을 통한 지역균형개발에 참여하면서 낙후한 지역의 경제개발과 인적자원개발을 동시에 추진하고 있다. 즉 영국의 지역 HRD 정책은 경제적 관점에서 지역개발계획을 수립하는 것을 기초로 하지만, 동시에 소외계층에 대한 통합정책을 포함시켜 지속적인 지역발전을 추진한다는데 특징이 있다. 이는 구조기금을 활용하여 지역간 격차를 완화시키려는 대부분의 유럽연합 국가에도 또한 상응하는 논리다.

구조기금을 이용한 영국의 지역인적자원개발 사례로 요크셔(Yorkshire)와 험버(Humber) 지역을 살펴보자. 1990년 중반 요크셔와 험버 지역은 첨단기술 분야에 대한 고용 수준이 영국 전역의 절반에 불과하고, 고용창출 잠재력이 낮은 제조업 중심의 산업구조를 가지고 있으며, 제조업의 생산성도 낮은 상황이었다. 1994~99년 EU의 지역혁신사업을 위한 구조기금에서 5천만 유로를 지원받아 지역혁신체제(Regional Innovation System : RIS)를 추진했는데,<sup>7)</sup> 기술혁신을 통한 지역 경쟁력

7) 이 RIS 사업은 해당 지역의 업계, 영국 정부, EU집행위원회가 RDA와 협력하여 추진했는데, 구체적으로는 주요 기업 지원기관, 민간 지원업체, 11개 산업부문별 대표자, 연구소와 학계 등에서 14명으로 구성된 기술혁신위원회(Innovation Board)에 의해 주도되었다. 기술혁신위원회는 주로 RIS의 전략적 가이드, 사업계획에 대한 감독, 파트너 지역에 대한 대표 기능, 효율적 실행, 산업부문별 네트워크 개발 등을 담당했다.

향상을 목표로 선정했고, 성장에 크게 기여할 잠재력이 큰 산업 부문에 대해 파악하고 11개의 특성화 산업을 선정(자동차, 화학, 전자, 환경, 기계금속, 금융서비스, 음식, 의료, 언론출판, 인쇄, 섬유유의류)한 후, 기금을 주로 신상품 개발, 신시장 개척, 공급체계 개선, 연구간 연계성 강화 등을 지원했다.

이 RIS 사업에서 추진한 주요 지역 HRD 정책은 우선 연구용역을 통해 인력수요를 위한 조사를 실시하고 그 결과에 따라 위원회에서 어떤 지역에 어떤 지원이 이루어질지를 결정하고, 각 산업별로 기업과 훈련기관이 참여하는 기술혁신을 위한 교육훈련과정을 만든 후, 필요한 훈련수요를 직종 또는 직무별로 구분하여 구체적인 교육훈련이 이루어졌다. 화학산업의 예를 보면, 화학공정자, 화학관리자, 기계관련 엔지니어, 대학생 등 실습자를 위한 교육과정이 개별적으로 개설되었다. 또한 지역 대학협회를 설립하여 대학과의 연계를 추진하는 체계를 만들고 대학을 중심으로 한 위탁교육의 실시되었다.

## ■ 일본<sup>8)</sup>

일본에서 추진되는 교육개혁의 배경에는 산업구조의 고도화, 인구구조의 노령화, 정보화의 가속화, 행정 및 교육체계에서 나타나는 비효율성 등의 문제가 존재한다. 따라서 일본의 교육개혁은 교육 부문을 넘어서서 국가의 전반적, 그리고 지방자치단체를 포괄한 전반적인 인적자원개발과 관련이 있으며, 평생학습추진정책으로 그 내용이 집약되고 있다.

1980년대 말 ‘지역활성화’가 지역 차원에서 거론되기 시작하면서 1987년에 지역고용개발촉진법이 제정되었고, 지역이 주체가 되어 도도부현(都道府縣) 단위로 고용개발계획을 책정해야 한다는 논의가 등장했다. 1990년대 들어와 버블이 붕괴되고 지역경제가 침체의 늪에 빠져들면서 고용문제는 다시 주된 정책과제로 등장했고 실업의 심각화에 대처하기 위해 전국 각지에서 실시된 긴급고용대책은 지방자치단체를 지역고용정책의 주체로 설정하는 계기를 가져왔다. 2000년 지방분

8) 김태준 외(2001), 우종원(2006), 한국직업능력개발원(2002) 참조.

권일괄법이 제정되고, 2001년에는 고용대책법이 개정되었다. 개정법은 지방공공단체에 대해 당해 지역의 실정에 따라 고용에 관해 필요한 시책을 강구하도록 노력하지 않으면 안 된다는 노력의무를 부과했다.

한편 일본은 1990년 ‘평생학습진흥법’을 제정하여 민관의 평생학습을 위한 적극적인 참여를 촉진하기 시작했다. ‘평생학습진흥법’의 내용은 평생교육 수요자의 요구 조사 및 지역 실정에 따른 학습방법의 개발사업 등을 민관협력체제에서 추진하고, 지역사회의 평생학습공간 제공의 민간의 참여를 유도하는 한편, 문부성과 통산성 장관의 승인하에 지방자치단체의 평생교육계획을 지원하고 민간사업자에게 세제상의 혜택을 주는 내용으로 구성되었다.

이렇게 일본은 인적자원개발을 포함한 교육개발의 목표를 평생학습체계로의 전환으로 잡고 평생교육의 통합화, 평생교육 지원체제 구축, 평생학습체계 이행, 평생학습체계 진흥, 평생학습체제의 제도화 단계로 이동해 가는 것을 추진했다. 중앙정부에서 평생학습사업을 추진하고, 지방자치단체가 평생학습 추진 조직을 구축하는 방식으로 체계를 구성하는 데 따라, 일본 각 지역에 ‘평행 학습추진센터’를 설치하여 지역주민에게 실질적인 학습정보의 제공과 상담, 학습수요의 파악, 학습프로그램 개발 등을 추진하고, 이와 동시에 인텔리전트화와 네트워크화를 통해 지역 상황에 맞게 지역학습기반을 정비했다. 또한 각 지역마다 ‘평생학습도시’ 만들기, ‘학습 축제’ 등을 통해 지역주민들의 참여를 촉진했다.

각 도도부현(都道府縣)에 평생학습진흥을 담당하는 부·국(部局)을 설치하고, 평생학습추진위원회가 설립되어 행정 및 민간기관과의 연계와 협력을 담당하고 있으며, 평생학습센터를 설치하여 지역의 학습정보 제공과 상담, 학습수요 조사, 프로그램 개발 기능을 수행한다.

## ■ 시사점

위에서 살펴본 지역인적자원개발을 둘러싼 해외 사례에서 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

우선 성공적으로 지역 HRD를 추진한 사례는 대부분 실질적인 정책주도권이 지역의 집행기관에 맡겨져 있으며, 추진 주체와 구직자 및 구인기업 등 이해 당사자와 중앙정부를 포함한 관련 공공기

관 간의 협조적인 연계체계가 구축되어 있다. 한편, 정책 주도권과 함께 관련된 의무와 권한이 같이 이양되어야 하는 것은 사실이지만, 재정적으로는 중앙정부의 지원이 필요한 경우가 많으며, 지역의 집행기관의 경우 자율적인 기획과 실행이 가능한 유연성과 함께 이를 추진할 수 있는 전문성이 필요하다.

또한 성공적인 지역 HRD의 추진을 위해서는 지방정부가 구체적인 계획을 준비하고 확고한 지도력을 발휘해야 하며, 또한 해당 지역의 사업체, 교육훈련기관, NGO, 그리고 지역주민의 적극적인 참여가 필요하다.

지역 HRD의 정책 추진은 노동과 교육훈련정책의 연계에서 그치는 것이 아니라, 해당 지역의 산업 및 경제정책과도 밀접한 연관관계에서 수행될 때 그 효과가 극대화된다. 미국의 경우 정부 외에 지역내 NGO, 기업, 대학을 비롯한 교육훈련기관이 주축이 되어 지역 HRD에 적극 참여하여 좋은 성과를 거둔 것으로 나타난다.

한편 지방 HRD를 추진하는 데 있어 발생하는 책임소재의 불분명성, 중복된 사업 실시에 따른 효율성의 상실, 중앙정부와의 갈등 등 부작용에 대해서는 예방적인 조치들이 도입될 필요가 있다.

**KLI**

---

## 참고문헌

---

- 김정홍(2002), 「지역특성화 산업의 인력개발체제 개선방안」, 산업연구원.
- 김태준(2001) 외, 「경기도 교육청 차원의 지역인적자원개발 전략수립을 위한 기초연구」, 한국교육개발원.
- 서원석(2002), 「지역 인적자원개발 추진 체계」, 『지역인적자원개발 정책 및 추진 전략』, 정책토론회 자료, 한국직업능력개발원.
- 우종원(2006), 「일본에서의 지역고용정책」, mimeo.
- 이상일(2001), 「인적자원개발 지역정보체계에 관한 연구」, 『지방교육경영』 6 (1).
- 한국직업능력개발원(2002), 「지역인적자원개발 정책 및 추진전략」.
  
- Laura Smith(2005), “Employment, Learning and Skills : The UK Skills Strategy and Regional Skills Partnerships,” 한국노동연구원, 「사회통합과 지역경쟁력을 위한 지역고용·능력개발 전략에 관한 국제회의」, 국제세미나 자료.
- Randall Eberts(2005), “Regional Labor Market Policies in the US : Job Training under the Workforce Investment Act”, 한국노동연구원, 「사회통합과 지역경쟁력을 위한 지역 고용·능력개발 전략에 관한 국제회의」, 국제세미나 자료.