

미국 공공정책의 지역 조정과 증진을 위한 인력투자위원회의 역할

Randall W. Eberts (W.E. 업존 고용연구소 연구위원)

■ 서론

지속적으로 성장하는 글로벌 경제에서 효과적인 경쟁을 위한 지역의 능력은 노동의 수준에 달려 있다는 점은 갈수록 명확해진다. 지역의 경쟁 우위는 값싼 제품을 생산하는 능력보다는 품질, 고객서비스 및 혁신에 기초해 경쟁할 수 있는 능력을 기반으로 측정된다. 따라서 이러한 수준에서 경쟁하고 노동자들의 삶의 수준을 향상시키기 위해서는 기업의 수요를 충족시킬 수 있도록 노동자들을 훈련시키는 유연성과, 능력이 부족한 노동자들의 기능·기술(skill)을 업그레이드하고, 능력 있는 인재를 유지하고 유지할 수 있는 인력개발 시스템이 있어야 한다. 이러한 도전에 대해 인력개발 및 경제발전 정책 및 활동은 국내적으로 잘 조율되어야 하며 여기에는 정부 및 비정부기구 간 다양한 파트너십 구축 능력 등이 포함된다. 많은 나라에 있어 중앙정부는 인력개발을 위한 국가 정책 수립 및 공통의 표준 및 규제를 수립하는 주된 책임 당사자이며, 적게는 경제발전 이니셔티브 수립이라는 책임을 지고 있다. 그러나 두 가지 경우 모두에 있어 중앙정부는 지역 수준에서 표출되는 근로자 및 고용주의 요구(needs)와는 상당한 거리를 두고 있다.

이러한 전 세계적인 도전에 대해 많은 나라는 인력개발 및 경제발전 서비스 제공에 있어 더욱 분권화된 접근법으로 이동하는 추세를 보인다. 1980년대 이후 많은 국가는 중앙정부의 권한을 지방 정부에 양도하거나 중앙정부의 행정적 권한을 지방사무소로 이전하기 위해 노력해 왔다. 이들 국가는 분권화가 노동자와 사업체에 더 가까운 의사결정이 이루어져 이들의 니즈에 더 효과적으로

대응하는 수단으로 여겼다. 지방 기관 및 조직의 권한을 강화하는 것도 이들의 고객에게 어떻게 하면 더 나은 서비스를 제공할 수 있는지를 이해하고, 노동자 및 사업체들이 당면한 여러 가지 어려움에 대한 서비스를 통합할 수 있는 플랫폼을 제공하기 위한 혁신 및 실험을 가능하게 하는 환경을 조성한다. 또한 지방의 비정부기구와 파트너십을 구축하는 것은 지역사회의 자원과 공공자금을 활용할 기회를 누리게 한다.

이러한 제안의 핵심에는 성공적인 조율을 위해서는 단순히 정부 조직구조를 재편하는 것 외에도 정부기관 및 다른 관계기관의 행동 및 문화에 변화를 도입해야 한다는 필요성에 대한 자각이 있다. 이를 위해서는 구조, 거버넌스, 문화 등 정부의 모든 면을 검토하고 일관성을 기해야 한다. 가장 효율적인 구조적 배열은 다양한 정부기관 및 파트너 기관으로 구성된 네트워크로 다양한 구성원 간 권한과 의무가 잘 분배된 경우이다. 실행가능한 네트워크를 구축하기 위해서는 리더십, 전략적 기획, 고객 중심, 정보 및 분석, 인재개발 및 성과 등에 집중해야 한다. 네트워크가 공통의 비전과 목표에 기초해 구성되어 있기 때문에 핵심 요소 중의 하나로 강력한 리더십이 대두된다. 리더는 네트워크의 공통된 목표를 정의하고, 각 파트너들에게 이러한 노력을 자칫 분산시킬 수 있는 각 조직의 경계를 포괄하는 데 대한 중요성에 대해 알리고, 지속적으로 파트너들이 자신들의 성과에 대해 책임을 질 수 있도록 해야 한다.

효과적인 조율에는 비정부기구를 포함해야 하는데, 특히 인재개발, 경제개발 및 교육 활동을 조율함에 있어 그러하다. 여기에는 다양한 조직에 걸친 파트너십 구축이 필요하다. 따라서 인력투자위원회(Workforce Investment Board : WIB)가 지역 정책을 조율하고 강화하기 위한 능력에 대해 논의할 때 필자는 효과적인 파트너십 구축능력에 대해 중점적으로 다룰 것이다.

미국에서 인력시스템은 의사결정 및 서비스 제공이 노동자 및 사업체에 더 가까이 가고자 노력해 왔다. 1998년 인력투자법(Workforce Investment Act)은 해당 지역 내 노동자 및 사업자를 대상으로 일자리 교환(labour exchange) 및 직업훈련 서비스를 제공하는 인력투자위원회(WIB)를 설립하였다. 오늘날 600곳 이상의 인력투자위원회가 약 3,400개소의 원스톱센터 및 관계기관을 통해 구직자 및 사업체에게 인력개발 프로그램을 제공하고 있다.

인력정책 및 서비스 제공에 있어 세 가지 필수적인 개선 부문이 파악되었다. 첫째, 인력자원개발 노력을 통합하여 고객들이(노동자 및 사업체) 자신의 니즈에 맞는 다양한 서비스를 편하게 이용할 수 있도록 해야 할 필요성이 존재한다. 둘째, 서비스를 제공하는 다수의 기관들간 더 나은 의사결

정 및 서비스 제공을 조율하기 위해서 지역적 차원의 효과적인 파트너십을 구축할 능력이다. 셋째, 노동시장정책과 경제개발의 통합이다. 효과적인 파트너십 구축을 통해 상호 조율을 개선하면 이러한 문제를 해결할 수 있다.

본 논문의 목적은 인력정책을 조율하고 강화하며, 인력개발 및 경제개발 활동을 조율하는 데 있어 인력개발위원회의 역할을 살펴보는 것이다. 본 논문은 우선 인력개발위원회의 구조 및 활동에 집중하여 미국의 인력시스템에 대해 소개한다. 그 다음 다양한 조율 활동에 대한 평가, 더욱 광범위한 정부 개혁에 대한 고찰, 선진 사례 등에 기초한 효과적인 파트너십의 기준을 제공한다. 마지막으로 본 논문은 인력개발위원회가 이러한 기준을 얼마나 잘 준수하고 있는가와 효율성 증대를 위한 제안에 대해 다룬다.

■ 미국의 인력투자법 : 지역 인력위원회 시스템

1998년에 설립된 인력투자법은 1960년대 초반으로 거슬러 올라가는 연방정부의 인력계획 프로그램 중 가장 최근 도입된 것이다. 최초의 프로그램은 연방정부가 중앙에서 관리하기 때문에 서비스 제공에 있어 주정부 및 지방정부의 재량권은 거의 없었다. 새로운 프로그램이 등장하면서 더욱 분권화된 접근법을 지향해 주 및 지방정부에 더 많은 권한을 제공했다. 인력투자법은 더 많은 지역의 재량권과 유연성, 통합된 서비스 제공, 고객에 대한 집중 등을 도입하기 위한 시도이다.

인력개발위원회(WIBs)

인력투자법의 골자는 지역 인력개발위원회이다. 인력개발위원회는 인력투자법에서 권한을 부여받고 이를 통해 자금을 지원받는 일자리 교환 및 직업훈련 서비스를 제공하는 역할을 수행한다. 각 위원회는 특정 지리적 지역에서 이러한 서비스를 제공할 책임을 지닌다. 앞서 언급했듯이 인력투자법으로 전국에서 600개 이상의 인력개발위원회가 설립되었다. 인력개발위원회는 일반적으로 지역 정부의 확장된 기능으로 대부분 군(county) 정부로 하나 이상의 정부기관을 포함할 수 있다. 이들은 연방정부나 주정부의 기관이 아니다. 다음 [그림 1]에도 나타나 있듯이 군(county)과 인력

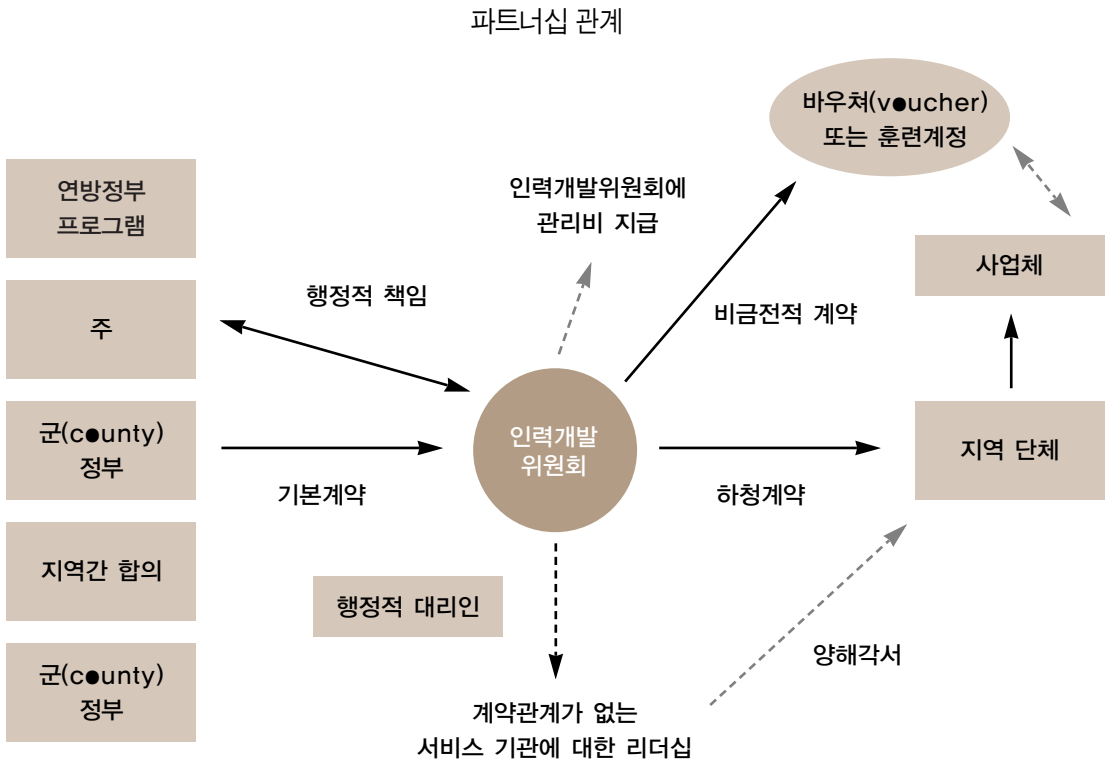
개발위원회의 관계는 갱신 가능한 기한부 기본 계약에 따라 정의된다. 그러나 인력개발위원회는 군(county) 위원회가 아닌 자체 위원회의 통제를 받는다. 자체 위원회는 산업계 및 시 대표 인사를 비롯하여 일부 사회복지단체, 교육기관 및 노동기구 대표로 구성되어 있다. 인력투자법에 따르면 위원회 구성원의 과반수는 업계 리더로 구성되어 사업체의 니즈가 고용서비스를 설계하고 제공하는 데 충분히 포함될 수 있도록 한다. 기본 계약에 따르면 인력투자법에 의한 프로그램을 지원하는 연방 및 주정부 기금은 군(county)을 통해 인력개발위원회로 전달된다. 위원회는 직원을 고용하여 프로그램을 운영한다. 서비스의 실질적인 제공은 다른 공공기관 (정부기관 및 교육기관) 및 비정부기구(비영리 및 영리기관 포함) 등 다른 중개기관으로 위탁된다.

인력투자법에 따르면 각 인력개발위원회는 하나 이상의 원스톱 커리어 센터를 설립해야 한다. 각 원스톱 센터는 인력투자법에 포함되어 있는 다양한 고용 서비스를 제공한다. 이러한 다수의 서비스를 한 곳에 배치한 이유는 한 곳에서 전체 서비스를 찾을 수 있다는 편의성을 증진하기 위해서이기도 하지만, 이러한 배치를 통해 17개 인력프로그램의 다양한 서비스가 더욱 잘 통합되도록 하기 위해서이다.

[그림 1]은 인력개발위원회와 정부 및 비정부기구와의 관계를 나타낸다. 원편은 다양한 정부 조직간 관계를 나타낸 것으로 책임 소재 및 자금 흐름을 명시하는 선으로 연결되어 있다. 대부분의 자금은 연방정부에서 시작되어 주정부를 지나 지방 정부로 전달된다. 각 인력개발위원회는 프로그램을 관리하기 위해 해당되는 지방 정부기관과 기본 계약을 체결한다 (이 경우는 군 정부). 다수의 지방정부는 여러 정부기관이 관할하는 지역에 하나의 인력개발위원회를 두도록 하는 지역간 합의를 통한 파트너십을 구축할 수 있다.

[그림 1]의 오른쪽은 인력개발위원회의 서비스를 지역 기구나 단체에 위탁하는 관계를 나타낸다. 인력개발위원회가 고객들에게 직접 서비스를 제공할 수 없도록 하는 연방 규제로 인해 주정부 기관이나 교육 당국 등 지역 정부기관에서부터 민간기구, 비영리기구나 일부 경우 영리기구에 이르기까지 다수의 잠재적인 서비스 제공자에게 기회를 제공하게 되었다. 인력개발위원회는 이러한 기구와 계약을 체결하여 고객들에게 고용과 관련된 서비스를 제공한다. 더욱 동 위원회는 해당 관할지역 내 다수의 조직들간 비공식적인 관계를 구축하고 촉진하는 역할을 하는데 (보통 양해각서를 통해) 이들 조직에는 경제개발기구, 교육 당국 및 사회사업기관 등이 포함된다.

〈표 1〉 인력개발위원회와의 파트너십 관계도



[그림 1]을 통해서 알 수 있듯이 인력개발위원회는 연방인력투자법 시스템과 고용서비스를 제공하는 현지의 대리인들간의 연관관계를 구축한다. 인력투자법 시스템의 한 부문으로서 인력개발위원회는 이러한 서비스를 제공함에 있어 연방 규제 및 지침을 준수해야 하며 재무감사를 받아야 한다. 그러나 이러한 요건에도 불구하고 인력개발위원회는 지역사회의 니즈를 해결하기 위한 다소간의 재량권을 보유하고 있다. 지역사회의 일부로서 인력개발위원회 및 직원들은 현지의 사정과 고객의 니즈를 파악하고 니즈를 충족하기 위한 프로그램을 개발한다.

더욱이 인력개발위원회는 사업체, 사회사업기관, 교육기관, 노동기구 등 다양한 지역 기구를 통합하여 현지의 인력관련 이슈를 해결하는 데 기여할 수 있다. 인력개발위원회가 이러한 중재자 역

할을 함에 있어 다양한 형태와 범위를 가지지만 고용서비스 통합 및 다양한 부문에서의 인력개발과 경제개발 활동을 조율하는 데 중요한 촉매의 역할을 할 수 있다. 인력개발위원회는 분명히 연방 인력투자법의 독점적인 기구이자 이들 고객의 니즈에 대한 맞춤형 프로그램으로 현지의 니즈에 응대하는 기관으로서의 긴장감에 직면해 있다.

지침

인력투자법 도입 이전 16년 동안 전국적 인력프로그램으로 선행되었던 직업훈련협력법(Job Training Partnership Act)의 부족한 점을 해결하기 위해 인력투자법이 설계되었다. 직업훈련협력법은 인력투자법과 지역의 인력사무소 및 위원회, 서비스 외주, 성과지표에 따른 감시 등 여러 가지 유사한 특징을 공유하고 있었다. 그러나 여러 가지 널리 인정된 문제도 포함하고 있었다. 이러한 단점에는 현지 의사결정 과정에서 산업계의 입장이 제대로 반영되지 않으며, 프로그램이 중복되고, 서비스에 대한 접근이 제한적이며, 비싼 훈련프로그램을 불필요하게 사용하며, 산업계나 노동자의 니즈에 맞춰지지 않은 훈련프로그램 등이 포함되었다. 이러한 문제점을 고려하여 인력투자법은 다음의 지침을 포함하였다.

- 서비스의 보편적 이용
- 시스템 통합 및 서비스 조율
- 고객 중심 및 권한
- 성과 감시를 통한 책임 및 효율성 증가
- 인력개발위원회를 통한 지역의 의사결정 강화
- 주 및 지역의 유연성 증대

이러한 지침은 지역의 서비스 조율을 개선하는 인력개발위원회의 기능을 결정짓는 특징 및 기능에 대해 알 수 있도록 한다.

보편적인 이용

서비스의 보편적인 이용은 핵심, 집중, 훈련 등 서비스의 우선 순위를 설정함으로써 해결할 수 있다. 핵심 서비스(core service)는 모든 성인들이 이용할 수 있으며 인력투자법은 이용가능 여부에 조건을 두지 않는다. 이러한 서비스는 위원회 직원들의 지원이 거의 필요 없으며 구직 지원 및 일차적 고용상담 및 지원 등이 포함된다. 집중서비스(intensive service)는 핵심서비스를 받고 난 뒤에도 직업을 찾기가 어려운 사람들에게 제공된다. 이러한 서비스에는 직원들이 더 많은 시간을 기울여야 하며 사례 관리 및 개인별 고용계획 수립지원 등이 포함된다. 마지막 단계인 훈련(training)은 지역시장에서 현재 수요가 있는 시장성 있는 기술이 부족한 사람들을 위한 것으로 핵심 및 집중 서비스를 받은 뒤에도 구직하지 못한 사람들에게 제공된다.

시스템 통합 및 서비스 조율

인력투자법은 주로 원스톱 커리어센터의 설립을 통해 시스템 통합 및 서비스 조율을 다룬다. 본 프로그램은 모든 주와 지역에서 대부분의 훈련서비스가 원스톱 시스템으로 제공되도록 한다. 원스톱센터는 모든 인력프로그램을 포괄하는 물리적 장소이다. 많은 경우 원스톱센터는 17개에 달하는 다른 고용프로그램을 포괄하여 구직자의 개별적 필요에 맞춘 포괄적인 서비스를 제공한다. 훈련 및 다른 서비스는 실지로 테크니컬센터, 공립학교, 또는 커뮤니티 컬리지 등 다른 장소에서 제공될 수 있다. 다양한 프로그램에서 근무하는 직원들을 물리적으로 한 공간에 자리하게 함으로써 서비스의 통합 및 협력을 기대했다. 그러나 진정한 통합 및 조율에 영향을 미치는 다른 요인들은 고려하지 않았다. 여러 프로그램에 지원되는 자금이 여전히 다양한 출처에서 제공되며 이들을 통합하기 위해 필요한 '인프라,' 즉 공통 관리정보 시스템 공유 및 공통 가입절차 도입 등을 구축하기위해 필요한 자금은 거의 없다.

고객 중심 및 권한

인력투자법은 고객의 니즈에 더 집중하고 이들이 필요로 하는 적절한 서비스 조합을 결정하는데 더 적극적인 역할을 취할 수 있도록 이들에 권한을 부여하는 조치를 취했다. 이는 구직자 및 기업체 모두에게 해당된다. 이러한 단계에는 프로그램 맞춤화, 시장 메커니즘 도입 및 고객과 가까이 의사결정 체결 등이 포함된다. 예를 들어 집중 서비스를 받을 자격이 되는 구직자는 카운슬러와 상

답을 통해 선택한 다양한 서비스와 활동으로 구성되는 개인별 맞춤형 고용 계획을 개발한다.

성과 측정 및 책임

시스템 책임은 인력투자법에 선행했던 프로그램에 의해 만들어진 성과 측정치에 일부 수정을 함으로써 소개되어졌다. 목적은 주정부와 인력개발위원회가 자신들의 성과에 대해 책임을 지고 서비스 제공 기준을 높이기 위한 것이다. 몇 차례 변경 후에 미국 노동부는 성인용 프로그램을 위한 세 가지 측정지표와 청년용 프로그램을 위한 세 가지 측정지표를 결정했다. 성인 및 실직자들을 위한 프로그램에 대해서는 1) 고용률, 2) 고용 후 6개월 이후 유지율 및 3) 프로그램 종료 후 평균 수익이 지표로 포함되었다. 청년(14~21세 사이)용 프로그램에 대해서는 1) 학위나 자격증 취득, 2) 지식 및 수리적 능력 향상 및 3) 고용이나 학업 진행 등이 포함되었다. 성과 목표는 미 노동부와 (지역 행정담당관을 통해) 주정부 간 협상을 통해 결정되고, 다음에 주정부는 지방 인력개발위원회와 협상을 진행한다.

지역 의사결정 강화

인력투자법에 따른 인력개발위원회의 설립으로 책임이 분권화되었으며 지역의 통제와 권한이 강화되었다. 지역 인력개발위원회는 주로 지역 산업계 지도자들로 주로 구성되어 산업계의 니즈에 더 잘 대응할 수 있다. 본 시스템은 통제와 명령 시스템보다는 시장 메커니즘에 기초하여 만들어졌다. 인력투자법에 따르면 인력개발위원회는 모든 고용관련 서비스를 자체적으로 제공하기보다는 외부로 위탁해야 한다. 서비스 제공자와 어느 정도 거리를 유지함으로써 시장의 압력을 도입할 수 있을 것으로 기대되었는데, 인력개발위원회는 고객들의 니즈에 부응하지 못한다고 생각하거나 서비스의 품질 및 비용이 수용할 수 없는 수준인 경우 하청업체를 변경할 수 있기 때문이다. 인력개발위원회는 또한 다른 기관이나 비정부기구와 양해각서와 같은 덜 공식적인 계약을 체결한 권한을 지닌다. 이를 통해 다양한 당사자들이 공통적으로 가지는 이해관계에 기반한 파트너십 구축을 가능케 하였다.

주 및 지역의 유연성 증대

지역 인력위원회에 더 많은 재량권과 의사결정권을 제공하는 한편, 인력투자법은 주정부에도 많

은 재량권을 제공했다. 주 차원의 인력위원회에서는 해당 주 내의 인력프로그램 운영을 관장하는 전략 및 정책을 개발한다. 주지사는 인력투자법에 의거 해당 주에 지급되는 금액 중 일부를 인력투자위원회에 사용할 재량권을 지닌다. 이 자금은 다양한 인력프로그램에 사용되지만 많은 주에서는 사업체가 원하는 맞춤형 교육에 배정한다. 이러한 유연성으로 각 주정부는 경제개발과 교육 운영을 책임지는 주의 여러 기관에 걸친 파트너십을 형성하도록 할 수 있다. 일부 주에서는 자선단체 등 비영리기구와 연합하여 특별 프로그램에 재정을 지원한다.

■ 효과적인 조율 및 파트너십을 위한 선결요건

인력투자법의 구조와(그림 1 참조) 서비스 제공을 외부에 맡겨야 하는 인력개발위원회의 임무에서도 명확히 드러나는 대로 인력개발위원회는 다른 기관과의 파트너십 구축에 임한다. 이러한 파트너 관계는 공식적인 계약, 양해각서, 공통의 이해와 비전, 신뢰에 기반을 둔 비공식적 관계 등 다양한 형태를 지닌다. 이러한 관계는 다른 정부기관 및 지역의 비정부기구까지로 확대된다. 이 파트너십은 노력의 중복 방지, 규모의 경제 확대, 서비스 접근성 및 제공능력 확대 등으로 이어질 수 있다. 파트너십은 또한 더욱 혁신적인 관행 및 기업가 정신을 장려하고, 사회적 결속력을 도모하며, 비정부기구와의 파트너 관계를 통해 정부 자원을 활용하고, 지역의 의사결정 및 전략적 이니셔티브에 대해 지역사회의 주인 의식을 고취할 수 있다.

파트너십을 도모하고 유지하며 수평적 조율을 위해 인력개발위원회의 역할에 대해 고찰하기에 앞서 효과적인 파트너십과 조율의 선결요건을 나열하는 것은 필수적이다. 성공적인 파트너십을 구성하고 효과적인 정부간 관계를 달성하는 데 필요한 기준에 대해 공통적으로 인정되는 체크리스트가 있는 것은 아니지만, 현재 지속되는 여러 노력 및 평가 비즈니스 원칙에 기초하여 몇 가지 교훈을 유추해 볼 수 있다.¹⁾ 본 논문에서는 두드러진 요소에 대해 간략히 소개하겠다. 핵심적 특징

1) 본 교훈의 상세한 설명은 Randall Eberts(2008), *Workforce Development and Economic Development Strategies in a Multi-Level Governance Framework : The United States Experience*, 참조. OECD Publication(출간 예정)

은 구조, 거버넌스, 문화 등 세 가지 주제에 따라 구분된다. 일부 요건이 중복되지만 이 세 주제는 유용한 프레임워크가 된다.

구조

지역 차원에서 파트너십을 구축하고 정책과 서비스 간 수평적인 조율을 도모하기 위해 적합한 구조는 정부 및 비정부 조직 간 분권화된 네트워크이다. 이 네트워크 안에서 지역 인력개발위원회는 자체적인 의사결정을 내리고 현지 고객의 니즈를 맞추기 위해 프로그램을 맞춤화하기에 충분한 권한이 있어야 한다. 동시에 연방 및 주정부는 국가 차원의 목적이 달성될 수 있도록 충분한 감독과 책임을 제공해야 할 것이다.

거버넌스 (governance)

고객의 공동된 비전 및 이들의 니즈

파트너십은 이들의 고객에 집중해야 하며 이들이 누구인가, 그리고 어떤 이유에서 이들에 서비스를 제공해야 하는지에 대해 공동된 비전을 수립해야 한다.

전략적 기획 및 분석

공동된 비전을 수립한 이후 지역의 파트너 기관들은 문제 해결자가 되어야 한다. 첫 번째 단계는 고객들의 니즈와 이러한 니즈를 설명할 수 있는 환경에 대한 연구조사를 실시하는 것이다. 이 분석은 정확하고 객관적인 정보에 기초해야 하며, 연구조사는 엄격하고 체계적인 방식으로 진행되어야 한다. 다음 단계는 조사를 통해 얻어진 정보를 고객을 위한 계획 수립에 활용하는 것이다. 본 계획은 파트너십의 모든 당사자들로부터 인풋과 지원을 받아야 한다. 또한 파트너 기관들을 유지하고, 만족시키며 유지하는 명확한 단계가 필요하다. 적절한 계량법을 확인하여 이니셔티브의 진행 상황을 추적하는 데 사용되어야 하는데, 여기에는 이미 파악한 고객들의 니즈를 충족하는 데 어느 정도 진전되었는지와 파트너십의 단결 및 효과 등에 대한 정보가 포함된다.

정보 및 지속적 분석

정보는 파트너십을 단단하게 해주는 역할을 한다. 한 번 취득하고 입증된 정보는 파트너 기관이 공유해야 한다. 이는 이러한 기관이 목적 및 성과 결과에 대해 같은 수준의 이해를 공유해야 하며 파트너 기관의 정보가 정확하며 이들의 경험이 관련성이 있다는 점에 대해 신뢰해야 한다는 것을 의미한다. 목적을 정의하는 데 있어 공통 기반을 갖는 것은 언제나 쉬운 일은 아니다. 다양한 기관들에서는 구직을 원하는 개인이 당면하고 있는 도전에 대해 서로 다른 면에 집중할 수 있기 때문이다. 따라서 파트너십은 지속적으로 고객 각자의 복지를 모니터하여 프로그램이 이들의 니즈를 충족시켜 주는지 확인해야 한다. 모니터링은 엄격하고 독립적인 평가를 포함해야 한다. 일부 서비스 제공 기관 및 심지어 지지 단체마저도 자체 홍보에 발목이 잡혀 효력에 대한 평가 없이 프로그램이 효과적이라고 맹목적으로 받아들이는 경향이 있다.

상호작용 메커니즘

파트너십은 참여자들이 상호작용하는 방식을 규정하는 메커니즘을 만들어야 한다. 여기에는 파트너십의 목표와 일치하는 인센티브, 보상 및 처벌 등이 포함된다.

문화

이해당사자의 참여

효과적인 문제해결 및 지지를 위해서는 이해당사자들이 적극적으로 참여하고 동기부여가 되어 있어야 한다. 사업체, 사회단체, 노동기구 또는 교육기관을 대표하는지의 여부와는 관계없이 이해당사자들은 '실질적' 의사결정을 내릴 수 있는 충분한 권한이 주어져야 한다. 만일 의사결정이 의식에 불과하고 서비스의 유형이나 제공되는 방식과는 거의 관계가 없다면, 이러한 파트너십의 가치는 매우 줄어들고 파트너십은 해체 위기에 놓이게 된다. 특히 지역 인력개발위원회의 구성원에게 해당된다. 사업체 지도자들이 흥미를 갖고 인력개발위원회에 재직하며 이들의 지속적 참여를 유도하기 위해서 인력개발위원회는 지역프로그램의 설계에 대해 의미있는 의사결정을 하기 위한 재량권이 있어야 한다. 만일 사업체 지도자들과 다른 위원회 구성원들이 인력투자법에 따라 주장 부나 연방정부기구가 이미 만들어낸 결정을 단순히 승인하고 통과하는 역할에 그친다는 것을 감

지하면, 이사회에 구성원으로 재직하고 지역 인재시스템에 참여하는 데 흥미를 잃게 될 것이다. 지도자들만을 잃는 게 아니라 지역 고객들이 필요로 하는 중요한 인풋, 즉 다양한 훈련요건 및 특정 직업에 대한 수요 등에 대한 정보를 잃게 되는 것이다.

직원 양성

효과적인 파트너가 되기 위해서 조직은 전체 파트너십의 목적하에 해당 조직이 어떤 역할을 하는지를 이해하고 해당 파트너십에서의 책무를 수행하는 능력 있는 직원들이 있어야 한다. 따라서 직원들은 해당 조직이 특화된 부문에서 서비스를 제공하는 데 대한 교육뿐만 아니라 파트너십에 의미있는 참여를 할 수 있는 방법에 대해서도 이해해야 한다.

리더십

마지막 항목으로 나열되었지만 효과적인 파트너십 구축에 있어 우선적인 요건은 강력한 리더십이다. 리더는 파트너십의 공통된 목표를 정의하고 공동의 노력을 저해할 수 있는 다양한 경계를 넘어서야 할 필요성을 파트너들에게 알려야 한다. 리더는 협력과 타협, 팀워크, 문제 해결, 신뢰라는 문화를 만들어야 한다. 강력한 리더십은 특별한 문제에 대해 지역사회의 자원을 동원하고 상호 동의한 결과를 도출하는 데 파트너들이 책임을 지도록 하는 데 있어 중요하다. 단순히 다른 분야에서 채택되었거나 상위 기관에서 지정한 공식적인 절차나 개입을 따르는 것은 효과적으로 서비스를 제공하는 데 충분하지 않을 수 있다. 노동자와 다른 파트너 기관으로 하여금 잘 운영될 수 있도록 동기부여할 수 있는 리더의 능력이 필요하다. 강력한 리더십은 계약상의 관계나 양해각서 등에 기초하지 않으며 조직간 공통된 비전에 근거하는 비공식적 파트너십을 구축할 때 특히 중요하다. 파트너십의 리더는 공통의 목표에 대해 건설한 옹호자이며 이 목표 달성을 위해 파트너 서로에 대한 격려를 아끼지 말아야 한다.

■ 효과적인 파트너십의 요건을 인력개발위원회가 얼마나 충족시키는가

여러 가지 측면에서 인력개발위원회는 지역 기관 및 비정부 조직간 수평적인 파트너십을 구축하

는 데 필요한 구조 및 거버넌스를 가지고 있다. 게다가 이들은 특히 계약에 기초하여 다른 기관과 공동 작업한 경험을 갖고 있다. 이들은 성공적으로 중계기관과 계약을 통해서 고용서비스를 제공하고 원스톱센터를 운영한다. 인력프로그램과 관련해서 인력개발위원회는 직업훈련 및 일자리 교환 기능과 관련해서 사용이 가능한 거의 모든 형태의 공공자금을 직접 이용할 수 있다. 일부 인력개발위원회는 지역 경제개발위원회 및 교육기관 등 다른 기관을 포함하는 리더십을 발휘해 왔다.²⁾

그러나 인력개발위원회가 잠재력을 충분히 발휘하지 못하도록 하는 결함이 존재한다. 가장 큰 장애물은 유연성과 연방정부에 대한 책임 소재 사이의 상충, 파트너십을 구축하려는 욕구와 인센티브, 파트너십을 지원하는 데 필요한 자원, 혁신과 타협이라는 문화와 이를 이끌어 갈 수 있는 리더십 등에서 찾아볼 수 있다.

구조

지역 차원으로 일부 권한 및 책임을 이양하는 연방-주-지역 파트너십 구조를 정의하는 인력투자법은 파트너십을 구축하는 데 도움이 된다. 인력개발위원회는 수직적·수평적으로 연결된 서비스 제공자들의 분권화된 네트워크를 구성한다. 수직적으로는 연방에서부터 주·지역 인력개발위원회 등 다양한 수준의 정부가 연결되어 있다. 연방정부는 인력프로그램에 소요되는 자금의 큰 부분을 지원하며, 연방프로그램은 고용서비스를 제공하는 데 있어 가장 중요한 구조를 제공한다. 수평적 연결은 주로 지역 차원에서 발생하는데 현지 인력개발위원회가 관할 지역 내의 지역 사회사업기구, 비영리기구 및 노동 중개사업자와 파트너십을 구축하는 경우이다.

거버넌스(governance)

인력투자법의 거버넌스는 파트너십 구성을 도모하는 핵심적 요소를 지닌다. 인력개발위원회는

2) 그러한 파트너십의 예는 Randall Eberts(2008), *Workforce Development and Economic Development Strategies in a Multi-Level Governance Framework : The United States Experience*, 참조. OECD Publication(출간 예정)

인력투자법의 자금지원 메커니즘에 연결되어있는 성과 측정지표 시스템을 통해 연방인력 목표에 대해 책임을 진다. 연방정부는 주정부와 예측성과 수준에 대해 협상하고, 차례로 주정부는 각 인력 개발위원회와 예측성과 수준에 대해 협상한다. 성과는 직업을 구했는지, 직업을 유지하고 있는지, 충분한 임금을 받고 있는지의 세 가지 근로자 지표에 따라 측정된다. 인센티브와 제재를 포함하는 시스템은 자금지원 메커니즘에 포함되어 인력개발위원회가 협상으로 결정된 목표를 초과 달성, 또는 미달하는 경우 재정적으로 보상 또는 제재를 받도록 되어 있다. 지역 위원회는 차례로 지역 중개업자들과 계약을 체결하고, 이 계약은 동일한 성과측정의 기초로 활용된다.

이는 수직적·수평적으로 시스템 전반에 걸쳐 일관된 책임 기준을 수립하고, 지역 인력개발위원회와 이들의 중개업자들에게 이들의 성과측정이 어떻게 이루어질 것인가에 대해 유연성을 제공한다. 대조적으로 모든 노동자들이 일정한 서비스를 제공받도록 하거나 훈련이 특정한 방법을 따르도록 하는 등 책임을 절차에 기초하는 경우 지역 자원의 재량을 심각하게 한정지으며 혁신적인 해결책을 찾아내기 위한 지역사회 기회의 한정지를 것이다.³⁾ 변화를 위한 노력 중에서 가장 중요한 요소는 결과로 나타나는 조직도가 아니고 변화가 어떻게 고객들에게 영향을 주었는지이다. 지역과 주의 상황에 따라 같은 목표를 달성하는 방법에는 여러 가지가 있을 것이다. 예를 들어 정치적 상황상 프로그램 통합이 어려운 경우 조정 메커니즘을 수립하여 같은 효과를 거둘 수 있을 것이다.

그러나 성과 목표가 연방, 주 및 지방 기관들 사이에 늘 일관된 것은 아닌데 그 결과 상호 조율이 어렵게 될 수도 있다. 자체 인력프로그램을 수립함에 있어 주는 연방에서 수립한 성과 기준을 달성하기 위한 위원회의 능력을 제한하는 요건을 인력개발위원회에 설정할 수 있다. 서로 다른 요건으로 인해 혼동된 위원회는 성과 측정지표를 충족하기가 어렵다는 것뿐 아니라 인력프로그램의 혼란스런 비전과 불명확한 목표로 인해 파트너십을 구축하는 것이 어렵다는 것을 알게 될 것이다.

3) 유연성과 실험은 연방 면제 프로그램(federal waiver program)을 통해 장려된다. 광범위한 가이드라인하에서 주정부는 특정 집단에게 제공되는 서비스의 유형 및 구성을 변경할 수 있으며 해당 프로그램에 참여할 수 있는 참가 기준을 수정할 수 있다. 이에 대해 연방정부는 주정부가 신규 프로그램에 대해 엄격히 평가할 것을 요구한다. 면제는 규칙이라기보다는 예외적인 사례를 의미하지만 유연성을 제공한다. 또한 연방정부는 때로 특정 파일럿 사이트에서 시범을 보이는데 이는 혁신을 도모하는 또 다른 수단이 된다.

일관된 목표와 공통된 측정기준을 수립하는 것은 인력개발 프로그램을 경제개발 프로그램 및 교육 프로그램과 혼합시킬 때 더욱 어려워진다. 예를 들어 경제개발기구는 직업창출에 집중하며 이들이 성공을 가늠하는 기준은 새로 만들어진 일자리 개수이나 이들의 임금수준은 아니다. 인력투자법 프로그램은 사람들이 일자리를 갖도록 하는 데 집중되어 있으며 이는 일자리 창출과 일관성 있지만 임금수준에도 집중한다. 따라서 인력개발 및 경제개발기구가 공통의 성과에 합의하는 것은 어려울 수 있는데 이로 인해 이들간의 파트너십이 위기에 봉착할 수도 있다.

인력개발위원회가 효과적인 파트너십을 구축하는 데 있어 핵심적인 어려움은 지방 수준에서의 유연성과 주 및 연방기구의 책임 사이에서 합당한 균형을 맞추는 것이다. 권한과 책임의 분권화를 통한 혜택은 고객과 가장 가까이 있는 자에 권한을 주어 고객의 니즈에 대응할 수 있도록 하는 것이다. 또한 서비스가 일관된 방법으로 필요한 사람들에게 제공될 수 있도록 하는 의도도 포함되어 있다. 이는 모든 사람들에게 한 가지 서비스를 제공한다는 뜻은 아니며 서비스를 받을 권리가 있고 이를 필요로 하는 사람들이 이들의 니즈를 만족시킬 수 있는 적절한 서비스를 이용할 수 있어야 한다는 뜻이다.

균형을 얼마나 잘 이루었는지를 판단하는 것은 어렵다. 그러나 각 주와 인력개발위원회별로 상이하다는 점에는 의심의 여지가 없다. 균형에 영향을 끼치는 요소에는 리더십의 정도와 직원의 능력, 지역에서의 참여 등이 있다. 강력한 리더십과 능력 있는 직원이 있는 인력개발위원회는 더 많은 능력이 있어 유연성을 더 잘 이용하고 고객의 니즈를 충족시켜 주는 혁신적인 방법을 발견해 내는 프로그램을 설계하고 운영할 수 있다. 능력 있는 직원이 없는 인력개발위원회는 고객을 위한 결과를 개선하기보다는 표준 절차를 따르고 이미 결정된 프로세스를 따르는 데에만 더 집중할 수 있다.

또한 인력개발 시스템에서 중개업체들과 계약에 따른 관계 이상의 파트너십을 구축하는 데 대한 인센티브는 거의 없다. 인력투자법은 인력개발위원회에 엄격한 성과 기준을 도입하며 이러한 기준을 달성하지 못했을 때 본 위원회는 처벌을 받는다. 일부 위원회 운영자들은 파트너십을 구축하는 것이 수립된 목표를 달성하고 연방정부가 도입한 서비스 제공 및 재무감사 규정을 충족하기 위한 자신들의 능력을 제한할 수 있다고 믿는다. 또한 위원회는 파트너십을 유지하기 위해 필요한 행정적 구조를 지원하기 위해 필요한 자금이 충분치 않다. 파트너십을 유지하기 위해서는 회의를 기획하고 주최하며, 커뮤니케이션을 조율하고, 행정적 기록을 유지할 직원이 필요하다. 인력개발 위원회 자금은 통상적으로 이러한 목적으로 사용되어져서는 안 된다.

문화

협력과 조율의 문화를 만들어내는 데 가장 중요한 것은 프로세스가 아닌 고객에 집중하는 것이다. 대부분의 경우 평가에 따르면 인력개발위원회 직원들은 고객을 최우선으로 하도록 변화되었다. 그러나 인력개발위원회가 자신들의 고객을 옹호하고 최소 비용으로 최고의 서비스를 제공할 수 있는 문제해결의 문화를 갖추었는가 하는 것은 명확하지 않다. 객관적 지표에 따른 전략적 기획을 수립하려는 의지와 서비스를 지속적으로 개선하려는 의지가 있어야 한다. 이 모두는 적합한 리더십과 능력있는 직원으로 귀결된다.

중요한 질문은 어떤 수준의 정부가 이러한 리더십을 제공해야 하느냐는 것이다. 일부는 하향식으로 연방 및 또는 주정부기관에서 시작되는 리더십을 주장한다. 다른 이들은 지역 행정가나 인력위원회가 리더십 지위를 부담하는 상향식의 리더십을 주장한다. 이상적인 상황은 모든 단계에서의 리더십이 공통된 목표를 중심으로 정렬되는 것이다. 이를 위해서는 연방 차원에서의 강력한 리더십과 연방과 주정부 기관을 포괄하는 조정이 필요한데, 정부 담당자의 책임을 통합하거나 다른 부서간 위원회 및 전담반을 구성하는 등으로 가능하다. 정치는 이러한 리더십을 제공하거나 진로에 방해가 되는 등 중요한 역할을 수행할 수 있다. 장관급의 이니셔티브는 적절한 문화를 수립하는데 시발점이 될 수 있으나 행정당국이나 정당 내에서의 변화는 시스템 전반에 적합한 문화가 도입되기 이전에 프로세스를 중도에 중지시킬 수 있다. 지역의 인력개발위원회는 정치 사이클에 덜 민감한 것으로 드러났으며 이들이 각료 수준의 영향력은 없지만 주정부나 연방정부 차원에서 충분한 재량권이 주어진다면 작업장 문화에서 필요한 변화를 이끌어내고 유지할 수 있다. 그러나 많은 사람들은 연방정부에서 더 높은 지위가 아니라면 주지사 수준에서의 리더십이 핵심적이라고 본다. 주지사의 각료는 변화를 다짐해야 하며, 지역의 지도자들은 자신이 담당하는 지역에 맞는 변화를 이끌어 갈 수 있도록 의사결정권이 주어져야 한다.⁴⁾

파트너십을 시작하고 유지하는 성향은 그러나 일반적인 것은 아니다. 많은 인력개발위원회는 강

4) Melissa Mack(2006), *Strategies for Integrating the Workforce System: Best Practices in Six States*, Washington Workforce Training and Education Coordinating Board 제출 최종보고서, 사회정책 연구소, 9월 7일.

력한 지도력의 부재와 일부 직원들의 낮은 능력, 지역사회 산업체 리더들을 지역 인력개발위원으로 유치 및 유지하는 데 어려움 등의 문제를 겪고 있다. 소위 ‘시민 기업가 정신(civic entrepreneurship)’이 파트너십 구축에 있어 필수적이며 많은 인력개발위원회 행정가들은 지역사회의 문제에 대한 혁신적인 해결책을 찾기보다는 규칙과 규제 준수에 더 집중하는 것으로 보인다.

■ 인력 중개 및 기술 연합(Workforce Intermediaries and Skill Alliances)

인력개발위원회는 이러한 노력을 지원할 수 있는 두 개의 지원군이 있다. 첫째는 인력 중개이다. 인력 중개는 보통 비정부 단체로서 지역사회 내 사업체와 노동자의 특수한 니즈에 응대하려는 시도를 한다. “이들은 근본적으로는 브로커, 통합자 및 학습자로서 단순히 공적으로 수립된 역할과 의무를 준수하거나 ‘시장을 따르는’ 것이라기보다 기업가적으로 인력 개발을 규정한다.”⁵⁾ 이들은 지역사회 조직, 피고용인 연합, 기업협회, 공적 지원을 받는 커뮤니티 칼리지 및 휴먼서비스 제공자 등을 포함한 다양한 조직에서 성장해 왔다. 이들은 인력개발위원회를 파트너 네트워크에 포함하나 연방법 및 주법에 따라 인력개발위원회에 부과된 규제는 피하고자 한다. 다양한 출처에서 자금을 확보하고자 하면서 한편으로 해당 지역의 고용주 및 노동자의 니즈에 집중한다. 인력중개는 인력개발위원회와 현장에서의 파트너십을 통해 특정 그룹을 위한 결과를 추구하지만, 이러한 목적을 달성하기 위해서 지속적으로 자금지원 출처를 찾아야만 한다. 따라서 [그림 1]에 지역 기구로 명시된 인력 중개는 인력개발위원회와 협력하여 사업체, 교육기관, 인력개발기구 및 경제개발기구를 하나로 뭉쳐 사업체와 노동자의 특정 하위 그룹의 니즈를 옹호한다. 파트너의 컨소시엄 여부와 관계없이, 이들이 인력 중개로 인정받고 성공하기 위해서는 기업가적이고 결과 중심적이며 적응력이 강한 학습자여야 한다.⁶⁾

일부 인력개발위원회는 이러한 요건을 충족한다. 섹터 파트너 전국네트워크(National Network

5) Robert Giloth (2004), *Workforce Intermediaries for the 21st Century*, Philadelphia: Temple University Press, p. 7.

6) Giloth (2004), p. 8 참조.

of Sector Partners)는 섹터별 인력개발 이니셔티브에 대한 전국적인 지원 센터로서 이러한 표준과 다른 기준을 적용하여 전국의 인력 중개를 조사했다. 조사 결과로 응답한 인력 중개의 23%는 인력 개발위원회인 것으로 드러났다. 다른 22%는 지역사회에 기반한 기구였고, 15%는 교육기관이었다.⁷⁾ 같은 조사를 통해 재정지원이 거의 대부분이 정부 프로그램을 통해서 이루어졌으며 이 중에서 특히 인력투자법 및 복지기금이 중요한 부분을 차지했다.

인력개발위원회의 파트너십 구성에 있어 다른 지원군은 구체적인 인력 관계 이슈를 다루기 위한 파트너십 구성을 위한 지역 기구에 자금 및 인센티브를 지원하는 주 및 연방정부의 집중 이니셔티브이다. 미시건주는 주 전역의 12개의 미시건 지역 기술연합(Michigan Regional Skills Alliances)의 최초 개발을 위해 100만 달러가 넘는 1년간 초기 보조금을 지급했다. 본 파트너십의 명시적인 목적은 특정 지역에서 특정 산업계에서 활동하는 기업들에 영향을 미치는 인력 관련 이슈를 해결하기 위해 핵심적인 지역 기구를 총괄하는 것이다. 보통 지역 인력개발위원회가 소집하는 지역사회 컨소시엄은 주에 제안서를 제출했다. 주정부는 미시건 지역 기술연합 파트너에 해당 특정 산업 내의 기업들, 지역 교육기관, 인력개발 및 경제개발기구가 포함될 것을 요구했다. 산업 및 무역협회, 노동조합, 상공회의소 및 지역사회에 기반한 기구 등도 파트너가 될 수 있었다.

12개 연합은 핵심 조직 및 리더를 통합하여 효과적인 파트너십을 형성하고 기업들이 직면한 문제를 확인하며, 이러한 이슈를 해결하기 위해 효과적인 전략을 개발하고 이에 동의하며, 노동자들에게 훈련 및 다른 서비스를 제공하기 위한 자금을 파악하고, 파트너십이 지속되고 효과적으로 활동할 수 있도록 하는 데 필수적인 행정 인프라를 지원하는 등 여러 가지 기준에 근거해 선정되었다. 12개 지역연합은 확보한 자금을 이용하여 해당 분야의 인력개발 관행을 분석, 설계 및 개선하기 위한 활동을 시작했다. 미시건 지역 기술연합 이니셔티브하에 각 지역연합에 제공된 비교적 적은 금액은 인력투자법에 의해 제공되지 않는 연합을 구성하고 지원하는 데 필요한 행정 비용으로 사용되었다.

미시건 지역 기술연합은 의례적으로 좁게 정의된 시장에만 집중하는 섹터별 이니셔티브에 비해

7) Marano, C., and Tarr, K.(2004), “(The Workforce Intermediary: Profiling the Field of Practice and Its Challenges).” Robert Giloth(2004), (*Workforce Intermediaries for the 21st Century*), Philadelphia: Temple University Press, pp. 93~123.

더 광범위한 조율과 협력을 제공하는 것으로 보여졌다. 업계 리더는 미시건 지역 기술연합이 가져다 준 가치는 네트워킹과 지역의 의사결정에 있다고 말했다. 파트너들이 미시건 지역 기술연합이 유용하다고 여겼지만 주정부의 단기적 약속 범위를 넘어서 본 연합을 유지하는 데 필요한 재정적 지원을 확보하는 것은 어려운 일로 드러났다.⁸⁾

조율을 위해 지역 파트너십을 구축하기 위한 다른 사례로 미국 노동부가 시작한 프로그램을 들 수 있다. 지역 경제발전에서의 인력혁신(Workforce Innovation in Regional Economic Development)은 지역 사업체와 인력개발, 경제개발 및 교육기관 간 효과적인 파트너십을 도모하기 위해 형성되었다. 이들은 지역 경제발전에서의 인력혁신 이니셔티브의 적용 프로세스 및 도입을 위해 주지사와 협력하도록 권장되었다. 주의 지역 경제발전에서의 인력혁신 보조금 활동을 위해서 지역 파트너십 팀은 지역 인재개발위원회를 리더나 공동 리더로 포함하고 최소한 하나 이상의 주 단위 파트너를 포함해야 한다.

■ 결론

인재개발위원회는 인력개발 및 경제개발 기능에서 수평적 조율을 강화하고 개선할 수 있는 지역 파트너십 구축에 있어 핵심적인 역할을 할 수 있다. 인재개발위원회와 인력투자법에 따른 시스템은 효과적인 파트너십을 구축하기 위한 구조, 통치구조, 문화라는 핵심 요소를 지닌다. 그러나 가장 중요한 요소는 리더십이다. 이는 주나 연방 수준에서 제공될 수도 있으나, 인센티브 없이는 공공의 약속과 기업가 정신, 지역 수준에서의 강력한 리더십 및 수평적인 조율은 완전히 이루어지지 않을 것이다. **KLI**

8) Eberts, 출간 예정