International Labor Brief 국제노동브리프 | 2010년 5월호 pp.1~4
ⓒ 한국노동연구원

각국의 지역고용정책 : 중앙정부와 지방정부의 역할

전명숙 (한국노동연구원 연구위원)

최근 OECD 회원국을 포함한 선진국에서는 국가경쟁력 확보와 지속가능한 성장을 달성하기 위하여 중앙집권적 고용정책에서 탈피하여 지역을 중심으로 한 지방분권적 고용정책으로 전환하는 추세이다. 이러한 세계적 흐름 속에서 우리나라 역시 수도권의 경제력 집중 현상을 완화시키고 국가균형발전을 추구하기 위한 정책의 일환으로 지역을 중심으로 한 다양한 일자리 창출 및 인적자원개발 등 지역고용정책을 추진하고 있다. 특히 우리나라는 1990년대 후반 경제위기를 겪으면서 기존의 중앙집권적 고용정책에 대한 비판과 함께 지역 중심의 고용정책이 더욱 가속화되고 있는 상황이다.

이처럼 고용정책의 강조점이 중앙에서 지역으로 바뀜에 따라 최근에는 지역고용정책의 효율성을 높이기 위한 분권화 방식 및 지역고용 거버넌스 논의가 활발하게 진행되고 있다. 이러한 논의들은 그동안 중앙정부에서 주도하는 지역고용정책(예컨대, 일자리 창출, 교육훈련, 고용유지 및 촉진 등)이 개별 지역의 특수성을 반영하는 데 한계가 있을 뿐 아니라 기업의 현장 접근성 및 관련 지역 주체들의 정책 수용성을 제고하는 데 어려움이 있다는 문제의식에서 나온 것이다. 즉 지역에서의 일자리 창출 관련 사업들이 효율적으로 진행되기 위해서는 지역 주체들의 참여를 높이는 방식으로 제도적 설계가 이루어져야 한다는 것이다.

현재까지 연구자나 정책담당자들 사이에서 고용정책의 분권화 및 지역고용 거버넌스 구축이라는 큰 방향성에 대해서는 이견이 없는 것으로 보인다. 따라서 앞으로의 과제는 이러한 큰 흐름의

정책기조를 효율적으로 이행하기 위해서 구체적인 실행과제를 개발하는 것이 관건이라고 판단된다. 이러한 맥락에서 기획특집에 소개되는 각 국가의 지역고용정책 내용과 이러한 정책을 기획 · 수행하는 데 있어서 중앙정부와 지방정부의 역할은 우리나라의 지역고용정책을 활성화하는 데 있어서 중요한 참고자료가 되리라고 본다.

우선 일본과 우리나라는 지역고용정책 분권화 과정에서 제기되는 주요 정책 과제 중 하나인 지방정부의 정책 역량에 대한 문제를 공유한다. 일본은 2000년 이후부터 고용정책과 관련해서는 지방정부가 주요 역할을 담당하는 것으로 나타나고 있다. 즉 지방정부가 지역 특성에 맞는 다양한 고용정책안을 기획하면 중앙정부는 일정 기준에 따라 심사와 승인 여부 등을 결정하는 역할로 나눈다. 그러나 문제는 본문의 자료가 보여주듯 고용정책 추진시 많은 지방정부가 '재원 부족', '노하우 없음', '고용창출 직원이 없음' 등의 애로사항을 제시함으로써 실질적인 지역고용정책의 주체가 되는 데 어려움을 보여준다.

OECD 사례를 보면 지역고용정책의 분권화가 효율적으로 전개되고 있는 나라는 대부분 지방자치제도의 역사가 깊은 나라이다. 최근 우리나라의 경우에는 오래 되지 않은 지방자치제도의 역사와 지자체의 낮은 재정자립도, 높지 않은 지역 주체들의 정책 역량에 반해 지역고용 분권화 논의는 활발히 전개되고 있는 상황이다. 따라서 무엇보다 지역의 고용정책 수행 역량제고를 위해서는 중앙정부의 지원이 필요하며 이와 함께 일정 정도 경험 축적의 시간도 요구된다. 따라서 점진적인 방식으로 지역고용정책의 분권화를 이행하는 것이 바람직하다고 판단되며 이 과정에서 제기되는 문제점이나 해결을 위한 정책적 노력 등을 포함하는 일본 사례를 보다 집중적으로 분석할 필요가 있다고 본다.

다음으로 미국과 영국의 사례는 최근 두 나라의 지역고용정책 동향을 알려줄 뿐만 아니라 우리나라 지역고용정책의 설계 과정에서 참조할 만한 몇 가지 제도적 시사점을 준다. 우선, 미국의 경우 연방정부의 재원으로 지역에서 고용정책이 수행되는 과정에서 지방정부를 포함한 지역 주체들의 파트너십이 강조된다는 점이다. 예컨대, 미국의 대표적인 지역경제개발정책 중 하나인 WIRED(Workforce Innovation in Regional Economic Development) 사업은 독자적으로 새로운 거버넌스를 구축한 후 여기서 지역의 노동시장을 분석하고, 지역의 노사민정 등이 협력하여 다양한

인재개발사업을 추진하고 있다. 비록 우리나라의 경우 이와 유사한 성격을 갖는 정책(예컨대, 지역맞춤형 일자리창출사업)이 있으나 그 내용을 자세히 들여다보면 차이가 크다. 즉 우리나라의 경우 수요자인 경영계의 역할이 미흡한 상황에서 다양한 사업들(예컨대, 연구사업이나 파트너십 구축사업)은 지역의 종합적인 인력개발 시스템으로 연결되지 못하고 있다. 이에 따라 특화 사업도 개별 사업의 발굴에 그쳐 시너지 및 확산효과를 내기가 어려운 상황이다. 미국 WIRED 사업의 경우에는 대부분 지역에서 고부가가치 제조업(항공, 조선, 자동차 포함) 및 바이오, 생명과학, IT 등 전략 업종을 선정한 후 최고의사결정기구인 WIRED 위원회를 통해 종합적인 활동을 전개한다. 우리나라의 지역고용정책을 보다 더 내실화하는 과정에서 이처럼 미국의 WEIRD 사업과 같이 파트너십에 기반한 지역고용 거버넌스 구축 및 활성화에 중앙정부 및 지방정부 모두 보다 적극적인 역할을 해야 한다고 본다.

다음으로는 중앙정부의 중요 역할 중 하나인 성과평가의 문제이다. 고용정책의 분권화 과정에서 제기되는 중요한 정책과제 중 하나는 지역 담당자들의 책무성(accountability)을 어떻게 모니터링하고 평가하는지와 관련이 있다. 일반적으로 지역고용정책 분권화 방식에는 두 가지가 있다. 즉 정치적 분권(devolution, 또는 권한 이양)과 공공취업서비스(PES)의 행정적 분권(administrative decentralization)으로 구분할 수 있다. 정치적 분권(또는 권한 이양)의 경우 가장 일반적인 형태로는 정책의 입안과 집행 권한을 지방정부로 위임하는 방식이다. 중앙정부는 전체적인 정책 틀을 마련하여 정책방향을 설정하고, 재정지원을 담당한다. 행정적 지방분권은 지방분권의 두 번째 형태로 전국 규모의 통합된 공공취업서비스(PES)의 틀 내에서 정책을 집행하고 시행할 때 또는 프로그램을 개발할 때 지방사무소 직원에게 자율성을 허용하는 방식이다.

현재 두 차원의 분권화의 성과에 대한 평가는 다양하다. 정치적 분권은 노동시장정책 운영에 있어 상당히 높은 유연성을 제공한다. 그러나 실제로는 이러한 유연성이 충분하게 실현되는 경우는 드문데 여전히 중앙정부가(정책방향이나 재정지원과 같이) 중요 권한을 유지하고 있을 뿐 아니라 권한을 위임 받는 지역도(region) 사실상 보다 낮은 단위의 지방(local)과 정책적 문제 의식이 많이 다르다는 점이다. 이와 함께 지방의 정치 지도자와 행정관료의 역량과 경험 부족이 중요한 문제점으로 지적된다. 또한 공공의 감시가 국가 관료에 비해 지방 관료에 대해 약하게 이루어진다는

점도 지적되고 있다.

한편 '공공취업서비스' 를 통한 행정적 분권화의 경우에는 전체적인 정책방향과 재정지원은 국가 차원에서 제공하며, 지방사무소 직원은 활용 가능한 다양한 방법의 사용 유무를 자유롭게 결정할 수 있다. 다만 일련의 결과물(예컨대, 취업알선, 다양한 프로그램 소개, 훈련생 수 등)에 대해 설정된 목표를 달성한다. 따라서 정책 운영의 성공 여부는 일정 정도 성과관리제도(MBO), 보다 구체적으로 목표 설정 메커니즘 개발에 달려 있다.

결국 정치적 분권화나 행정적 분권화 어느 경우에도 평가체계를 구축하기 위해서는 보다 구체적으로 누가 책임을 지고 어떤 방식으로 그 성패에 대한 책임을 물을 수 있는지가 분명해야 한다. 이를 통해 정치적 분권화에서는 중앙정부와 지방정부 간의 역할 조정, 각 지자체(예컨대 기초지자체나 광역 지자체)에 대한 지원 수준 결정, 지원되는 예산의 근거 등 지역고용정책 분권화에 수반되는 제반 문제들을 종합적으로 결정할 수 있다. 한편, 행정적 분권화의 경우에도 국가정책 목표와 지역의 특수성(지역노동시장이나 산업의 특성을 포함)에 대한 전반적인 고려에 기반하여 중앙부처의 산하조직이나 지방사무소에 대해 성과관리를 할 수 있다. 요컨대 우리나라의 지역고용정책 분권화에 따른 평가체계를 구축함에 있어서 지역정책의 역사가 깊은 미국과 영국에서 설계한 성과평가체계는 매우 중요한 자료가 된다고 보며 추후 이들 두나라의 사례에 대해서는 보다 더 집중적으로 연구할 필요가 있다고 판단된다. KLI