

일본의 일자리 정책: 중앙정부와 지방정부의 역할

오학수 (일본 노동정책연구·연수기구 주임연구위원)

■ 머리말

우리나라는 6월 2일 지방자치단체장 선거를 앞두고 있다. 대부분의 후보자가 지역 고용창출을 공약으로 내걸고 있다고 보도되고 있다. 그만큼 지방정부도 고용창출을 중시하게 되었다라고 볼 수 있다.

일본에서는 1990년대까지 일자리 정책은 중앙정부의 의무이자 권한이었는데, 2000년 「지방분권일괄법」이 제정되면서, 중앙정부의 많은 권한이 지방정부로 이양되었다. 일자리 정책도 거기에 포함되었다. 그 후, 지방정부는 다양한 형태로 일자리 정책을 펴고 있지만, 그것에 필요한 재원을 중앙정부에 의존하고 있는 것이 현실이다. 즉 지방정부가 지역에 맞는 일자리 정책안을 내면 중앙정부가 일정한 심사를 거쳐 승인하여 다양한 형태의 지원을 해주는 것이 일반적이라 해도 과언이 아니다.

이 글에서는 일본의 일자리 정책에 있어서 지방정부의 역할이 어떻게 강화되었고, 그것에 있어서 중앙정부의 역할은 어떻게 바뀌었는지, 그리고 실제 지방정부의 일자리 정책은 어떻게 전개되고 있는지 구체적으로 살펴봄으로써, 우리나라 지방정부의 일자리 정책에 조금이나마 시사점을 제공할 수 있길 기대한다.

먼저 중앙정부의 일자리 정책이 어떻게 전개되었는지 간단히 살펴보기로 하자.

■ 중앙정부 중심의 일자리 정책

일본 중앙정부의 일자리 정책은 1960년대의 경우 고도경제성장에 따른 지역간 노동력 수급조정을 위한 노동력 유동화 정책이었다. 즉 고도경제성장을 하고 있는 도시·공업 지역에 필요한 노동력을 지방에서 조달하여 원활하게 공급하는 것이었는데 주된 대상은 학졸자 등 청년층이었다. 중고령층에 대해서는 스크랩 앤 빌드의 형태로 노동력 유동화를 꾀하였는데, 전형적인 것이 에너지 혁명에 의해 수요가 급감한 탄광노동자를 다른 직업·지역으로 유동화하는 정책이었다. 1960년대 후반 이후는 고도경제성장의 부정적인 측면을 시정하기 위하여 균형있는 발전이라는 목표하에 공장의 지방이전을 촉진하는 일자리 정책이 추가되었다(사구찌, 2009).

1970년대 후반에는, 불황지역/산업 대응 일자리 정책이 전개되었는데, 구체적으로는 공공사업으로 이직자 흡수, 이직자 고용기업에 대한 지원이 주된 것이었다. 이러한 불황지역/산업의 고용문제 해결을 위해 중앙정부는 「특정 불황업종 이직자임시조치법(1977년)」, 「특정 불황지역 이직자임시조치법(1978년)」, 「특정 불황업종/불황지역 고용안정법(1978년)」을 제정하여 대응하였다.

이러한 중앙정부의 대응에도 불구하고, 그 후 지역 내 고용기회 부족이 현재화되고, 고령화, 여성의 경제활동참가의 확대, 청년층의 출신지역 정착 지향의 증가로 노동력의 지역 간 이동이 감소하게 되었다.

중앙정부는 중·장기적으로 발전이 예상되는 분야의 고용기회 창출·개발을 산업정책, 고용정책 면에서 추진하기 위하여 「고용개발위원회의 창설」(1979년), 「지역고용개발촉진법」의 제정(1986년)과 개정(1991년)을 하여 매력 있는 지역 만들기를 지원하고 거기에 필요한 인재의 육성, 확보, 정착을 지원하는 정책을 실시하였다(와타나베, 2006).

그런데 1991년 일본의 버블경제가 붕괴되면서 장기불황을 경험하게 되는데, 일자리 정책도 상당한 전환을 맞게 된다. 가장 극적인 변화는 2000년부터 일어나기 시작하는데 자세히 살펴보기로 한다.

■ 중앙정부 중심에서 지방정부 중심으로의 정책 전환

정책기조의 변화와 그 전개

2000년, 「지방분권일괄법」이 제정되어 중앙정부와 지방정부의 역할 분담을 명확히 하여 일자리 정책 권한을 중앙정부에서 지방정부로 이양한다는 방침이 나왔다. 그에 따라 지역 일자리 정책도 지역이 주체가 되어 지역의 상황을 고려하여 각 지역의 특성을 살리는 방향으로 전환되었다.

또한 2000년, 고용대책법이 개정됨으로써, 지방자치단체가 고용정책을 실시하는 것을 노력 의무로 규정하여 사상 처음으로 고용정책이 지방자치단체의 정책으로 자리매김했다. 중앙정부는 같은 해 지역고용개발촉진법의 제정과 개정(2001년)으로 도도부현¹에게 새롭게 지정된 지역마다 고용계획을 책정하도록 촉진하였다. 그러나 이 단계에서도 많은 자치단체가 독자적인 일자리 정책을 체계적으로 실시하여 실적을 올렸다고는 평가하기 힘들다. 중앙정부 또한 지방자치단체를 주체로 한 지역 일자리 정책을 지원했다고는 보기 어려웠다. 예를 들어 지역고용개발촉진법의 개정으로 지역지정/지역마다의 고용계획에 있어서도 중앙정부의 동의 기준이 엄격히 적용되었기 때문에 지역 실정에 맞는 유연한 운영이 실시되지 않았다(사구찌, 2009).

한편, 지방의 노동정책 일원화 정책으로 직업안정소(우리나라의 고용지원센터)가 도도부현에서 중앙정부 산하의 지방노동국(우리나라의 지방노동청이나 지방노동사무소)으로 이관되었다. 그 때문에 지방자치단체가 일자리 정책을 입안하여 집행할 경우 직업안정소와 새로운 연계를 구축해야 하는 문제가 나타났다.

이러한 제약 가운데서도 2000년 전후 몇몇 지방자치단체는 산업진흥책으로서 지역산업 강화, IT/환경/복지관련 신규사업 육성, 벤처기업을 육성하여 일자리 창출을 꾀하였는데, 그와 동시에 일자리 정책으로서 인재육성, 노동력 유동화 촉진, 안정망 충실, 민간비영리단체(NPO)육성, 잡세 어링 등이 추가되었다.

2003년 6월 직업안정법이 개정되어, 그때까지 중앙정부 기관인 직업안정소가 일괄적으로 실시

1) 일본의 지방행정구역으로서 47개의 도도부현이 있고, 그 아래에 시, 구, 정(우리나라의 읍에 해당), 촌(우리나라의 면에 해당)이 있다.

해 왔던 무료직업소개를 지방자치단체도 참여할 수 있는 길을 열었다. 2005년 현재 15부현, 19시읍에서 청년층이나 실업자 취직지원이 실시되고 있다.

그리고 2007년 고용대책법의 개정에 따라 지역고용개발촉진법도 개정되어, 지방자치단체가 종래 4유형²⁾에서 2유형(고용개발촉진지역과 자발적 고용창조지역)으로 재편되어 일자리 창출도 ‘선택과 집중’을 의식하면서 진행되었다.

이상과 같이 2000년 이후 지방정부 일자리 정책에 대한 다양한 지원 내용이 전개되었는데 주요 내용은 <표 1>과 같다.

<표 1> 일자리 정책 주요 정책기조 변화표

	법/정책	법/정책의 핵심 내용
2000	지방분권일괄법	중앙정부와 지방정부의 역할 분담을 명확히하고, 중앙정부기관의 지방정부에 대한 위임사무의 폐지, 권한위양 등. 지방사무관제도 폐지
	고용대책법 개정	지방자치단체가 지역의 실정에 맞는 고용시책을 실시하는 것이 노력 의무화됨.
2001	지역고용개발 등 촉진법의 개정/개칭	지정지역(노동력수급 미스매치 및 구인정보의 미스매치가 인정되는 지역)의 신설과 기존 지정 지역의 정리. 중앙정부 대신에 도도부현이 지역을 지정하고, 중앙정부가 계획에 동의하는 형태로 바뀌었음.
	산업클러스터계획	산관학 인재네트워크 구축, 신제품/서비스 창출로 이어지는 「실용화기술개발지원」, 창업가 육성지원 시설 등 창업환경의 정비.
2002	구조개혁특별구역법	특정 구역의 규제완화. 지방공공단체가 입안한 것을 중앙정부가 인정.
2003	지역재생추진 프로그램	시정촌(우리나라의 시읍면에 해당)이 중심이 되어 지역재생계획을 책정하면, 중앙정부가 계획지역에 대해 규제완화, 권한 위임, 각종 시책의 편리성 향상 등을 피하도록 지원함.
	직업안정법 개정	지방자치단체에 의한 무료직업소개사업이 후생노동장관에게 신고하는 것으로 가능하게 되었음.

2) 4유형이란, 고용기회증대촉진지역, 능력개발취직촉진지역, 구직활동지원지역, 그리고 고도기능활용고용안정지역을 말한다.

〈표 1〉의 계속

2005	지역재생추진 프로그램 2005	법제도의 재구축(지역재생법, 과세의 특례, 교부금 등), 재생계획과 연계한 시책의 추진, 시책의 평가 실시 등.
2007	지역고용창조추진사업	고용실업상황이 어려운 지역에서 그 지역 관계자의 창의나 발상을 살려서 고용창출을 위해 설치된 협의회가 해당 지역에서 요구되는 인재의 육성이나 취직촉진을 위한 사업을 제안하는 경우, 고용창출 효과가 높은 지역을 인정하여 지원 실시.
2008	고향고용재생특별기금 사업	도도부현이 직접 또는 시·읍·면을 경유하여 지역 내 니즈가 있고, 앞으로 지역발전 전에 이바지하리라 예상되는 사업 중 계속될 사업을 계획하여 그것을 민간기업 등에 위탁하여 실시할 경우, 당해 민간기업 등이 위탁사업을 추진하기 위해 실업자를 신규고용한 자의 인건비를 지원
2009	중점분야고용창조사업	도도부현이 이직한 비정규직이나 중고령자 등의 실업자에 대해 차기 취직기간까지 단기간(1년 이내) 취업기회를 창출, 제공하는 사업을 민간기관 등에 위탁하여 실시할 경우 인건비 등 사업비를 지원

자료 : 유가미(勇上)에 필자가 가필.

이와 같이 일자리 정책이 중앙정부 주도에서 지방정부 주도로 전환된 가장 큰 배경은 장기불황 가운데 국가재정이 악화되어 과거와 같이 공공사업(주로 건설업) 확대를 할 수 없다는 것이다. 종래, 지역의 고용은 중앙정부 주도의 공공사업으로 유지되었는데 공공사업 축소로 더 이상 지역 고용은 중앙정부에 의존할 수 없게 되어 지역이 독자적인 일자리 정책을 실시하지 않으면 안 되었다.

또한 1990년대 이전의 경우, 고용사정이 악화된 지역은 특정 지역에 한정되어 있어서 중앙정부에서 집중적으로 그 지역에 공공사업 등으로 지원을 할 수 있었지만 대부분의 지역에서 고용이 악화되었기 때문에 중앙정부의 지원은 한계에 부딪치게 되었다. 그뿐만 아니라 각 지역의 고용상황은 인구, 지리, 산업구조, 재정 규모 등으로 각기 달라 일률적으로 중앙정부가 고용정책을 실시해도 그 효과가 불투명하다는 측면도 부정할 수 없었다.

지방정부 일자리 정책에 대해 중앙정부가 어떠한 지원을 실시하였는지 주요 정책에 한정하여 보다 구체적으로 살펴보기로 하자.

중앙정부에 의한 지방정부 일자리 정책 지원

범정부 차원 : 지역재생계획

중앙정부(내각부)는 지역경제 활성화와 지역고용 창출을 지역의 시점에서 적극적이고 종합적으로 추진하기 위해 2003년 10월 24일 내각부에 「지역재생본부」를 설치하였다. 지역재생계획은 ‘정부에서 민간으로’, ‘중앙에서 지방으로’ 이라고 하는 구조개혁의 흐름을 가속화하기 위하여 지방자치단체(시·정·촌으로 우리나라의 시·읍·면에 해당)가 자주적이고 자립적인 노력으로 스스로의 지혜와 궁리로 경제활성화, 고용기회 창출, 기타 지역활성(지역재생)을 종합적이고 효과적으로 추진하는 것을 목표로 하고 있다. 이러한 지역재생을 적확하게 추진하기 위하여 2005년 「지역재생법」이 제정되었다.

일본 정부는 2007년 다음과 같은 지역재생의 기본방침 5개 원칙을 정하였다.

- ① 보완성의 원칙으로 지역 실정에 가장 정통한 주민, 민간비영리단체(NPO), 기업 등이 중심이 되어 지방공공단체와 연계 하에 입안한 실현가능성이 높은 효과적인 계획을 중앙정부가 집중적으로 지원한다.
- ② 자립의 원칙으로, 지역의 자원과 지혜를 살려서 경제적으로 또한 사회적으로 자립을 위해 노력하는 계획을 집중적으로 지원한다.
- ③ 공생의 원칙으로서 도시와 지방이 사람, 물건, 돈의 교류/연계를 통하여 서로 지원하여 공생을 지향하는 노력에 대해 우선적으로 지원한다.
- ④ 종합성의 원칙으로, 중앙정부의 지원은 각 정부 부처의 종적인 관리를 배제하고 지역 창의에 근거한 계획을 종합적으로 지원한다.
- ⑤ 투명성의 원칙으로 지원대상 계획의 책정, 지원의 지속 및 계획 종료시의 평가때 제3자의 관점을 넣어 객관적인 기준에 근거하여 실시한다.

이러한 원칙에 근거하여 책정되는 재생계획은 구체적으로

- ① 특정 사업을 추진하는 것이 아니라 지역의 재생을 지향하는 비전에 근거해야 한다.
- ② 구체적인 목표 및 실시 사항이 기재되어야 한다.
- ③ 계획의 실시로 지역경제 활성화와 고용창출에 구체적인 효과가 있을 것을 전제로 책정되어야 한다.

지역재생계획은 2005년 6월부터 2010년 3월까지 15회에 걸쳐 1,365건³이 인정되었다. 인정된 지역재생계획을 유형별로 보면 2008년 3월 현재 7가지로 나눌 수 있다⁴. 각 유형별로 실례를 간단하게 소개하면 다음과 같다⁵.

첫째, 지역의 '지'의 거점재생 프로그램이다. 전통공예의 기술혁신을 담당한 인재교육을 해당 대학이 지원하여, 지역의 전통공예의 지(知)를 재생하였다(이시카와 현).

둘째, 지역의 고용재생 프로그램이다. 목재가공난방재료(목재팔레트)의 생산과 풍부한 산림자원의 관광 개발로 팔레트 산업을 담당할 인재와 관광가이드 등에 종사하는 130명의 고용을 창출한 것이 일레이다(홋카이도).

셋째, 지역연계재생 프로그램이다. 민간비영리단체(NPO)와 협동하여 지역의 많은 시민이 다양한 지역 정보를 수신, 발신할 수 있는 정보유통 시스템을 구축하여, 주민 간의 정보 공유를 촉진함으로써 안전의식과 지역주민의 연대감을 조성함과 동시에 자주방재 조직을 지원하여 지역방재/방범체제를 강화하여 재해시 신속한 정보 전달과 범죄 방지에 기여하는 안전하고 안심할 수 있는 고장을 만들었다. 이로 인해 주민의 방재대책 만족도가 증가하고 방법순환대도 2003년 3개에서 2009년 50개로 증가하였다(아이치 현).

넷째, 지역의 재도전 추진 프로그램이다. 장애인의 법정고용률을 달성하지 못한 기업이 많은 지역에서 장애인을 고용하는 기업을 적극적으로 발굴하고, 그러한 기업을 특정 지역고용 회사로 지정하여 지원(기부금 지급)한다. 2012년까지 약 400명의 장애인 고용을 목표로 하고 있다(후쿠오카 현).

다섯째, 지역교육/연계추진 프로그램이다. 과소화와 고령화 등이 진전된 지역에서 폐교된 학교 시설을 숙박가능한 농림업/자연체험 거점으로 경작방기지나 자연환경 등 자연자원을 살려 지역

3) 내각부 홈페이지: <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/kouhyou/100331/keikakunintei.html>

2005년 5월 9일 이전 법에 의거하지 않고 인정된 374건을 포함.

4) 2008년 이전에는 다음과 같은 7가지 유형이었다. 거주환경/커뮤니티 재생, 지역산업/중소기업 활성화, 산업재생/산학연계/고용창출, 도시농촌 교류/농림·수산/Bio,국제교류/관광·문화/생애학습, 그리고 생활복지이다.

5) 내각부 홈페이지: <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiikisaisei/panfu/h20/p7-24.pdf>

주민 주체의 사업을 실시하여 도시민과의 교류, 지역커뮤니티 의식 고양을 지향한 활력 있는 고장 만들기 실시. 방문자 수는 2007년 1만 명에서 2010년 1만 3,700명 예정(이바라키 현).

여섯째, 지역산업 활성화 프로그램이다. 하마마츠 산업창조센터, 시즈오카 대학 등을 활용하여 지역산업의 기술/기능을 계승하면서, 최첨단 기술을 익히는 인재를 육성하고, 초·중·고생을 대상으로 장래의 청년 기술자 육성을 지향함과 동시에, 국내외의 기업 유치나 외국인 연구자 등 국제적인 산업기술을 집적하여 지역산업 활성화를 추진하고 있다. 당해 지역 근로자 수를 2003년 9만 3,386명에서 2011년 10만 명을 예정하고 있다(시즈오카 현).

일곱째, 지역의 지구온난화대책추진 프로그램이다. 지역의 목재를 활용하여 가구나 공장의 난방 원료로 활용하고, 뛰어난 지역의 자연, 문화, 전통 등 산촌 특유의 자연을 활용하여 신산업 창출, 도시와의 교류, 그리고 지역커뮤니티의 재생을 추진하는 것을 지원하는 프로그램이다.

인정된 지역재생계획에 대해서는 금융지원, 세금우대, 위탁지원, 외국인 도입 우대, 강사 파견 등 53개의 다양한 지원책을 실시하고 있다.

이외 지역 일자리 정책과 관련 있는 중앙정부의 정책은 구조개혁특별구역계획이 있다. 구조개혁 특구는 실정에 맞지 않는 중앙정부의 규제가 민간 기업의 경제활동 및 지방정부의 방해하고 있는 것을 특정 지역에 한하여 완화하고 구조개혁함으로써 지역을 활성화하는 것을 목적으로 하였다. 중앙정부는 구조개혁특구 추진을 위해 2002년 구조개혁특구추진본부⁶를 설치하였다. 구조개혁특구는 지방정부나 민간 사업자 등이 자발적으로 안을 내면 내각부가 승인하는 형태로 지정되는데 2010년 3월까지 1,104건이 인정되었다. 구조개혁특구의 일례는 주식회사의 농업 참여이다. 종래 농업생산법인 이외의 법인(예를 들어 주식회사 등)은 농지를 가질 수 없어 농업경영이 불가능하였다. 그러나 주식회사도 지방정부나 농지보유합리화법인으로부터 농지를 임차하여 농업경영을 할 수 있는 길이 열렸다. 2005년 9월 전에 전국에서 71개 특구가 지정되었으나 동년 9월부터는 전국적으로 범위가 넓어졌다. 2007년 10월 말까지 인정된 구조개혁특구(조사회답 특구 723개)의 경제 효과로서의 고용창출은 약 18,000명이었다⁷.

6) 현재의 명칭은 구조개혁특별구역추진본부이다.

7) 내각부 홈페이지: <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/kouhyou/060925/siryou.pdf>

지역활성화는 내각부에 지역재생본부, 구조개혁특별구역추진본부, 도시재생본부, 그리고 중심시가지활성화본부 등 4개의 본부가 설치되어 있었는데 보다 알기 쉽고, 보다 효과적인 추진을 위해 2007년 10월부터 특별한 사정이 없는 한 공동으로 회의를 개최하기로 하고, 명칭도 ‘지역활성화통합본부회합’으로 부르기로 하였다.⁸

지역활성화통합본부회합에 들어가 있는 도시재생본부와 중심시가지활성화본부에 관하여 간단히 소개하면, 도시재생본부는 2001년 긴급경제대책에서 환경, 방재, 국제화 등의 관점에서 도시 재생을 지향하는 21세기형 도시 재생 프로젝트 추진, 토지 유효이용 등 도시 재생에 관한 종합적이고 강력하게 추진하기 위해 설치되었다⁹. 2002년에는 도시재생특별조치법이 제정/시행되어 동 본부의 사무가 법에 의거하여 실시하게 되었다.

중심시가지활성화본부는 도시 기능의 증진 및 경제활력 향상을 종합적이고 일체적으로 추진하여 지역의 진흥 및 질서 있는 정비를 꾀하여 국민생활의 향상 및 국민경제의 건전한 발전에 기여하는 것을 목적으로 2006년 8월 내각부에 설치되었다¹⁰. 2009년 5월 29일 현재까지 75시의 77건이 중심시가지 활성화 사업으로 인정되었다¹¹.

이상은 중앙정부가 범정부 차원에서 실시한 지역산업/고용정책으로서, 후생노동성이 독자적으로 실시하고 있는데 그것을 살펴보기로 한다.

후생노동성

후생노동성의 대표적인 지역고용지원정책 중 하나가 지역고용창조지원사업이다. 후생노동성은 고용실업 상황이 어려운 지역에서 그 지역의 관계자의 창의나 발상을 살려서 고용창출을 목적으로 지방정부, 경제단체 등이 설치한 협의회가 지역에서 요구되는 인재의 육성이나 취직촉진을 위한 사업을 제안하는 경우, 고용창출 효과가 높다고 인정되는 사업을 당해 협의회에 위탁하는 지역고용창조추진사업(패키지 사업)을 2007년도부터 실시하고 있다¹². 2008년도부터는 패키지

8) 내각부 홈페이지: <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/index.html>

9) 내각부 홈페이지: <http://www.toshisaisei.go.jp/01honbu/index.html>

10) 내각부 홈페이지: <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/chukatu/index.html>

11) 내각부 홈페이지: <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/chukatu/jirei.html>

사업을 실시하는 지역에서 보다 효과적으로 고용을 창출할 목적으로 패키지 사업 추진협의회가 당해 지역의 구직자를 고용하여 지역브랜드 상품의 개발, 지역상품 판로개척 등 지역의 산업 및 경제의 활성화 등을 통하여 파급적으로 고용기회를 증대시키는 효과가 있다고 예상되는 사업을 실시하는 지역고용창조실현사업, 또한 패키지 사업을 실시하는 협의회가 작성한 사업계획에 근거하여 패키지 사업에 의한 지원을 받은 지역구직자 등이 지역의 산업 및 경제의 활성화에 선도적인 역할을 하는 사업자로서 창업한 경우 당해 창업에 소요된 비용 일부를 조성하는 고용창조선도적 창업등 장려금을 실시하고 있다.

그외 고향고용재생특별기금사업, 중점분야고용창조사업(중점분야고용창출사업, 지역인재육성사업)이 있는데, 양자 모두 후생노동성이 도도부현에 교부금을 지원해 주는 형태이다. 먼저, 전자는 도도부현이 직접 또는 시·읍·면을 경유하여 지역내 니즈가 있고, 앞으로 지역발전에 이바지 하리라고 예상되는 사업 중 사업이 계속될 것을 계획하여 그것을 민간 기업 등에 위탁하여 실시할 경우, 당해 민간 기업 등이 위탁사업을 추진하기 위해 실업자를 신규 고용한 자의 인건비를 지원한다¹²⁾. 일례로 사회적 사업을 지향하는 자 등을 지원하는 민간비영리단체(NPO)가 당해 사업을 위해 신규 채용된 자의 인건비를 지원한 경우이다. 후자는 도도부현이 이직한 비정규직이나 중고령자 등의 실업자에 대해 차기 취직 기간까지 단기간(1년 이내) 취업기회를 창출, 제공하는 사업을 민간 기관 등에 위탁하여 실시할 경우 인건비 등 사업비를 지원한다.

마지막으로 지역공헌활동지원사업이 있는데, 고용실업 상황 개선 움직임이 활발하지 않는 지역에서 지역공헌 분야에서 활동하는 법인 등이 동 분야에서 지역 활성화에 이바지하는 새로운 고용의 장을 개척하는 경우, 중간지원법인에게 고용관리, 근로자 채용/정착 등 지원을 위탁하거나 새롭게 근로자를 채용한 경우 필요한 위탁비나 인건비를 지원한다.

12) 후생노동성 홈페이지: <http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/chiiki-koyou/index.html>

13) 위탁사업비에 접하는 실업자 신규고용 인건비 비율이 2분의 1 이상이어야만 한다.

■ 지방정부 일자리 정책의 현황

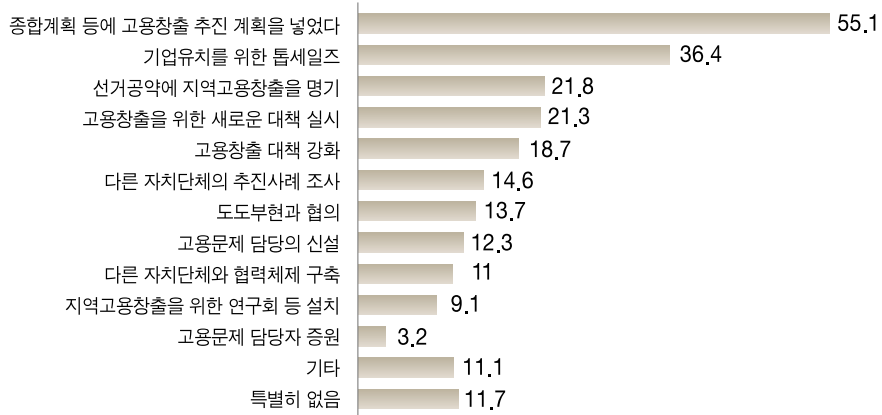
앞에서 살펴본 바와 같이, 일본의 지방정부가 일자리 정책을 주체적·자주적으로 추진할 필요성이 증대되었다. 지방정부가 일자리 문제를 어느 정도 중시하는지를 보면 다음과 같다. 2004년 노동정책연구·연수기구의 조사에 의하면, 지역진흥 정책 중 고용 문제의 위상을 보면, '최우선 과제이다'라고 응답한 비율을 행정단위 규모별로 보면, 도도부현(우리나라의 특별시, 광역시, 도에 해당) 48.4%, 시 23.1%, 읍 30.6%, 면 36.7%이었다¹⁴. 또한 지역 활성화를 위해서 일자리 창출이 중요하다고 응답한 비율은 도도부현 95.7%, 시 91.6%, 읍 90.7%, 면 90.8%였다. 이상의 응답 비율을 보면, 현재 지방정부는 약 30%가 지역진흥 정책 중 최우선 과제가 고용 문제라고 인식하고 있고, 약 90% 이상은 지역 활성화를 위해서는 일자리 창출이 중요하다고 들고 있다. 지역 활성화와 일자리 창출은 일체화되어 있다고 해도 과언이 아니다.

지방정부의 고용창출 추진상황을 보면 [그림 1]과 같다. 가장 많은 것은 '종합계획 등에 고용창출 추진 계획을 넣었다'가 55.1%로 2분의 1 이상의 지방정부가 지방정부의 종합계획에 고용창출 추진 계획을 넣어 고용창출 의지를 밝히고 있다. 이어, '기업 유치를 위한 톱세이즈' 36.4%, '선거 공약에 지역 고용창출을 명기' 21.8%, '고용창출을 위한 새로운 대책 실시' 21.3%가 20%를 넘었다. '고용창출 대책 강화' 18.7%, '다른 자치단체의 추진사례 조사' 14.6%, '도도부현과 협의' 13.7%, '고용문제 담당의 신설' 12.3%, '다른 자치단체와 협력체제 구축' 11%, 그리고 '지역고용창출을 위한 연구회 등 설치'가 9%의 순이었다. '특별히 없음'은 11.7%로 대부분의 지방정부가 고용창출을 위해 상기와 같은 노력을 하고 있다(그림 1 참조).

지방정부가 고용창출 추진시 갖고 있는 과제를 보면, '재원이 없음'이 61.8%로 가장 많아 고용창출에 필요한 재원이 부족함을 들고 있다. '노하우가 없음'도 47%로 고용창출을 어떻게 추진해야 하는지 구체적인 실시 및 방법 등 노하우가 없는 것도 고용창출 추진의 장애가 되고 있다. 이어, '고용창출 담당직원이 없음' 25.9%, '고용창출 추진 지역관계자가 없음' 16.9%, '지역관계자의 관심이 낮음' 17.4%, '고용창출의 긴급한 과제가 있음' 16%가 지적되었다(그림 2 참조).

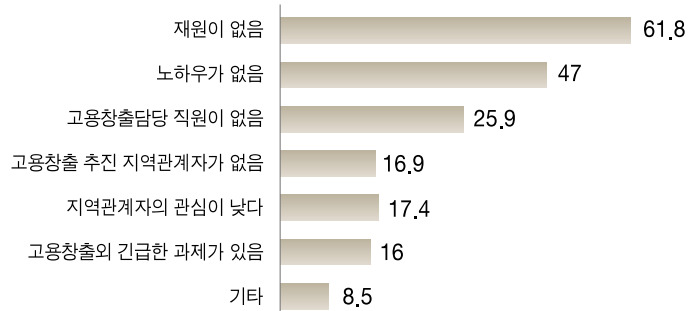
14) 노동정책연구·연수기구, 「지역자치체의 고용문제 대응의 현상과 과제」, 조사시리즈 21호, 2006.

[그림 1] 지방자치단체의 고용창출 추진상황



자료 : 労働政策研究・研修機構『市町村における地域雇用戦略と雇用創出の取組み』, 労働政策研究報告書, No.119, 2010.

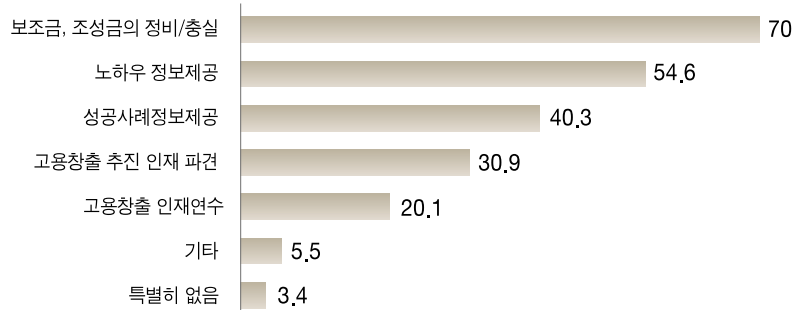
[그림 2] 고용창출 추진상의 과제



자료 : 労働政策研究・研修機構『市町村における地域雇用戦略と雇用創出の取組み』, 労働政策研究報告書, No.119, 2010.

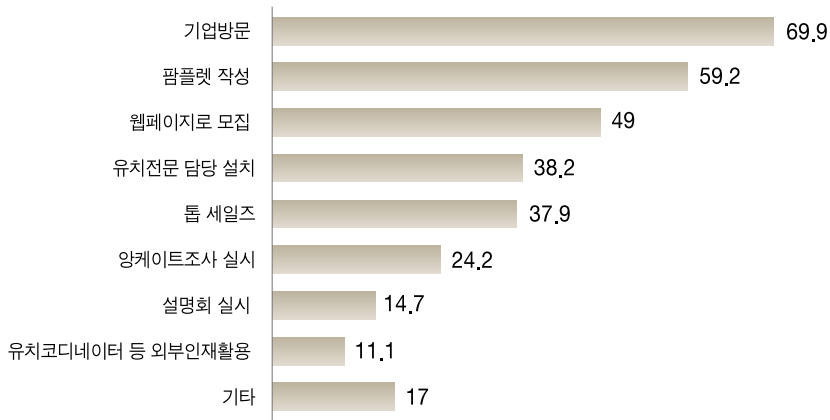
지방정부가 고용창출을 추진함에 있어 중앙정부에 기대하는 역할을 보면, 가장 많은 것이 '보조금, 조성금의 정비/충실'이 70%로 대부분의 지방정부가 중앙정부에 대해 재정적인 지원을 기대하고 있다. 이어 '노하우 정보제공' 54.6%, '성공사례 정보제공' 40.3%, '고용창출 추진 인재 파견' 30.9%, '고용창출 인재 연수' 20.1%였고, 특별히 중앙정부에 대해 기대하고 있지 않다는 응답은

[그림 3] 고용창출 추진시 중앙정부에 기대하는 역할



자료 : 労働政策研究・研修機構『市町村における地域雇用戦略と雇用創出の取組み』, 労働政策研究報告書, No.119, 2010.

[그림 4] 기업유치방법



자료 : 労働政策研究・研修機構『市町村における地域雇用戦略と雇用創出の取組み』, 労働政策研究報告書, No.119, 2010.

3.4%로 거의 모든 지방정부가 고용창출과 관련하여 중앙정부에 대해 재정이나 정보 제공 등의 역할을 기대하고 있다.

지방정부가 일자리 창출을 위해서 가장 적극적으로 실시해 온 정책이 기업 유치인데, 구체적으로 어떠한 방법을 활용하고 있는지 보기로 하자. 우선 가장 많은 것이 '기업방문'으로 69.9%에 이르고

있고, 이어 ‘팜플렛 작성’ 59.2%, ‘웹페이지로 모집’ 49%, ‘유치전문 담당 설치’ 38.2%, ‘톱 세일즈’ 37.9%, ‘양케이트조사 실시’ 24.2%, ‘설명회 실시’ 14.7%, ‘기업 유치 코디네이터 등 외부 인재활용’이 11.1%였다.

일자리 창출 5가지 유형

이토(伊藤)는 지금까지 일본에서 추진되어 온 지방정부 일자리 창출을 다음과 같이 5가지로 분류하고 있다(이토, 2006, 2007). 첫째, 기업유치개발형인데, 고용창출 규모가 크고 창출 속도도 빠른 것이 특징이다. 최근 성공하고 있는 곳은 공업용지의 특성을 고려하여 유치할 산업/기업 범위를 명확히 특정화하는 전략형 기업 유치를 하고 있는 곳이다. 대표적인 예로 미에켄을 들 수 있다. 미에현은 기타가와 지사가 취임한 후 ‘크리스탈 발레 구상’을 전개하였는데, 주된 내용은 21세기 성장산업인 액정을 중심으로 한 평면패널화면 산업집적을 지향하는 것이었다. 미에켄은 지역 내에 이미 진출해 있는 샤프에 접근해 공장 진출을 요청하였다. 샤프가 공장 진출에 필요한 10만 평의 용지, 공장용수 1일당 1만 톤, 용지 조성기간 1년 등의 요청을 받아들일 수 있는 환경이 이미 갖추어져 있었다. 더 나아가, 2004년부터 15년간 미에켄이 90억 엔, 가메야마 시가 45억 엔을 샤프에 보조금으로 지원하기로 결정한 결과 샤프의 공장을 유치할 수 있었다. 동 공장과 관련 산업/기업이 가메야마 시에 진출하여 지역고용이 크게 창출되었다.

둘째, 산업클러스터형으로서 일자리 창출 규모가 크고 창출 속도도 빠른 유형으로서, 경제산업성의 ‘산업클러스터 계획’, 문부과학성의 ‘지적 클러스터 창성사업’을 들 수 있다. 지적 클러스터 창성산업의 일례로 「고베의료산업도시구상」을 들 수 있다. 고베 시는 산학 연계로 고도의료기술 연구개발 거점을 정비하여 의료관련 산업 집적으로 경제의 활성화, 시민복지의 향상, 국제 공헌을 지향하는 「고베의료산업도시구상」을 하여 그것을 가속화하기 위하여 지적 클러스터 창성사업을 실시하였는데, 2003년 4월에는 첨단의료산업특구를 설정하였다. 특구에서는 국립대학 교원이 근무시간내 연구성과 활용사업을 하는 것이 가능하고, 국가의 시험연구시설을 수월하게 사용할 수 있다. 또한 특구 내의 연구기관은 외국인 연구자를 받아들일 때 체류 허가기간을 3년에서 5년으로 연장할 수 있는 특혜를 받게 되었다. 이러한 지적 클러스터사업으로 66개의 연구소, 의료센터가 진출해 2,100명의 일자리를 창출하게 되었다.

셋째, 벤처비즈니스형으로, 고용창출 규모는 크지 않으나 창출 속도가 빠른 것이 특징이다. 장래 대기업으로 성장할 수 있는 가능성이 있어 전국적으로 지방자치단체가 지원책을 펴고 있다.

벤처비즈니스형의 일례로서 삿쵸로발레를 들 수 있다. 홋카이도에 있는 삿쵸로발레는 1976년 홋카이도대학교의 아오키 교수가 만든 「마이콘연구회」로 거슬러 올라간다. 동 연구회에서 공부한 많은 학생들이 벤처기업을 설립하였다. 삿쵸로 시는 1986년 정보산업 공업단지인 「테크노파크」를 조성하였는데, 상기 연구회의 많은 멤버가 만든 벤처기업이 테크노파크에 입주해 있는데, 기술력이 높은 어플리케이션 개발기업이 삿쵸로 북쪽 역에 밀집되어 있어서 그 지역을 삿쵸로발레로 칭하고 있다.

넷째, 제3섹터개발형이다. 공적인 섹터와 민간 기업이 공동출자·운영하는 형태인데, 과거 많은 부채를 지고 도산·해산하는 곳이 많았었는데, 최근 착실히 성공하고 있는 곳은 지역의 실정에 적합한 개발계획이 많고, 투자 규모도 비교적 적은 곳이다.

일례로 홋카이도에 있는 니세코마치(마치는 우리나라의 면에 해당)를 들 수 있다. 니세코마치는 관광협회를 설립하여 관광객을 증가시킴과 동시에 가족분뇨처리를 조례화하여 유기농법에 링크시켰다. 유기농법으로 생산된 농산물 등을 지역의 직관점에서 판매하고 있는데, 이러한 노력으로 많은 일자리가 만들어졌다고 한다.

다섯째, 커뮤니티 비즈니스개발형으로서 대도시권에서 떨어져 있는 인구규모가 작은 지방에서 진행되고 있는데, 지역의 자원을 활용하여 소규모이지만 수익성이 있는 비즈니스를 전개하고 있다.

기후 현에 있는 메호무라(무라는 우리나라의 리나 읍에 해당)를 들 수 있다. 메호무라의 「메호레 이디스」는 농가의 주부가 모여 출하하지 못해 폐기된 잘 익은 토마토의 활용법을 논의하는 중에, 토마토를 활용하여 캐잡을 만들 것을 창안, 제조에 성공하여 매출액을 늘리고 있다. 현재, 메호레 이디스는 주식회사로서 19명의 종업원이 근무하고 있다¹⁵. 다른 일례로서는 도쿠시마켄의 「이로도리」¹⁶를 들 수 있다. 이로도리는 현재 주식회사로 되어 있는데, 일본 전통요리에 쓰이는 나무잎,

15) 홈페이지: <http://www.meiho-ladies.co.jp/profile.html>

16) 홈페이지: <http://www.irodori.co.jp/own/index.asp>

꽃, 산채를 지역의 산에서 채취하여 판매하고 있는데 그 작업을 주로 고령자에게 의뢰하여 고령자 고용창출의 한 좋은 예로 알려지고 있다.

■ 일자리 정책에 있어서 중앙정부와 지방정부의 역할 및 과제

2000년 이후 일자리 정책은 지방정부가 주된 역할을 담당하게 되었다. 지방정부가 지역 특성에 맞는 다양한 일자리 정책안을 내면, 중앙정부가 일정한 기준으로 심사·승인하여 보조금, 규제완화 등으로 지원하는 것이 일반적인 형태라고 해도 과언이 아니다.

지방정부가 일자리 정책에 있어 가장 큰 과제를 안고 있는 것이 ‘재원’이 없고 ‘노하우’가 없는 것이기 때문에 중앙정부에 대해 ‘보조금, 조성금의 정비·충실’과 ‘노하우 정보 제공’을 기대하고 있다. 거대한 재정적자를 안고 있는 중앙정부가 이러한 지방정부의 기대에 어느 정도 부응할 수 있을지 의문이다. 중앙정부에 의존하지 않는 가운데, 지방정부가 일자리 정책을 실시하는 방안을 스스로 모색하는 것이 큰 과제이다.

■ 맺음말

1990년까지 일본의 일자리 정책은 주로 중앙정부에 의해 실시되었는데, 주된 정책 대상은 특정 불황 지역이나 산업/업종, 또는 청년층 등이었다. 그러나 1990년대 초기 버블경제 붕괴 이후 실업률이 지속적으로 증가하여 전국의 고용상황이 악화되었다. 또한, 국가 재정이 악화되는 가운데 지역고용을 창출하기 위하여 실시해 왔던 공공사업을 줄이게 됨으로써 지역의 고용상황은 더욱 악화되었다.

이러한 악조건 하에서 종래와 같은 중앙정부의 일자리 정책은 한계를 가질 수밖에 없었다. 또한, 지역의 사정이 제각기 다른 가운데 중앙정부가 일률적으로 고용정책을 실시하는 것이 효율적이지 않은 상황이었다. 2000년 제정된 「지방분권일괄법」은 위와 같은 한계를 극복하는 형태로, 일자리 정책을 중앙정부에서 지방정부로 이양하는 것으로서 일자리 정책의 전환을 알리는 정책이라 해도

과연이 아니다.

2000년 이후 일자리 창출 등 주된 정책의 입안은 지방정부가 실시하고 있지만, 중앙정부는 보조금이나 규제완화 등을 통하여 지방정부를 지원해 오고 있다. 역할 분담이 이루어졌다고 해도 과연 아니다. 지방정부는 일자리 창출을 위해 중앙정부에게 보조금 등 재정적인 지원을 지속적으로 기대하고 있는데, 심각한 국가재정 악화 속에서 그러한 지원은 쉽지 않을 것 같다. 지방정부가 중앙정부에 의존하지 않는 일자리 정책을 펼치는 것이 중요한데, 그러한 정책을 입안하고 실행하는데 필요한 인재의 확보/양성이 큰 과제 중의 하나이다. 이토나 노동정책연구·연수기구의 조사에 의하면, 일자리 창출에 성공한 사례를 보면 대부분 핵심인재가 있었다고 한다.

앞으로 정도의 차이는 있지만 우리나라도 지방정부가 일자리 정책을 입안하고 실행해 나갈 필요성이 증가하리라 보여지는데, 일본의 사례를 참고하면서 보다 효과적인 정책을 펼쳐서 고용문제 해결에 큰 일보를 내딛기를 기원한다. **KLI**

참고문헌

- 労働政策研究・研修機構(2005), 「地域の強みを生かした雇用創出—動き出した自発的な『地域再生』」, *Business Labor Trend*, 4月号.
- _____ (2006), 『地域雇用創出の現状に関する研究』, 労働政策研究報告書, No.65.
- _____ (2007), 「地域雇用創出の新潮流—経済活性化策の多様な切り札」, *Business Labor Trend*, 2月号.
- _____ (2007), 『市町村における雇用問題への対応—地域雇用創出の構組と課題』, 労働政策研究報告書, No.93.
- _____ (2007), 「工場閉鎖と跡地の利用—地域コミュニティをどう再構築するか」, *Business Labor Trend*, 10月号.
- _____ (2008), 「地域雇用開発と人材育成—ものづくりと産業集積を中心に」, *Business Labor Trend*, 11月号.

- 労働政策研究・研修機構(2010), 「地域に貢献する活動分野での雇用創出—NPOと社会的企業を中心に—」, *Business Labor Trend*, 5月号.
- _____ (2010), 『市町村における地域雇用戦略と雇用創出の取組み』, 労働政策研究報告書, No.119.
- 佐口 和郎(2009), (序章)「地域雇用研究会」, 『持続可能な地域づくりと産業・雇用—危機を越えて—』, 自治研作業委員会.
- 勇上 和史(2005), 「地域雇用政策の現状と課題」, 「地域の強みを生かした雇用創出 動き出した自発的な「地域再生」」, *Business Labor Trend*, 4月号, 労働政策研究・研修機構
- 伊藤 実(2006), 「地域雇用創出の支援策」, 『地域雇用創出の現状に関する研究』, 労働政策研究報告書, No.65, 労働政策研究・研修機構
- _____ (2007), ユラム「地域雇用創出の新潮流」, 『地域雇用創出の新潮流—経済活性化策の多様な切り札』, *Business Labor Trend*, 2月号, 労働政策研究・研修機構