선진국 지역고용정책의 비교 및 시사점

윤윤규 (한국노동연구원 고용영향평가센터 소장)

대부분의 선진국에서는 오래전부터 국가 전체의 일자리 창출력 제고에서 지역고용정책이 점하는 역할의 중요성을 인식하면서 이에 대한 실천적 논의들이 활발하게 이루어져 왔다. 그동안 시행착오를 겪으면서 축적된 선진국의 정책 경험들은 한국에 적합한 지역고용전략 및 정책을 모색함에 있어서 유용하고 의미 있는 시사점을 제공할 것이다.

이 글에서는 주요 선진국들(독일, 영국, 미국, 프랑스, 일본)의 지역고용정책 경험들을 종합적으로 살펴보고 시사점을 얻고자 한다.[1] 구체적으로는 지역고용정책의 자금원천 및 중앙 · 지방정부 간 관계, 거버넌스 · 전달체계, 사업평가체계, 지역발전정책과 연계성, 지역분권화 흐름 전망 등 주요 이슈를 중심으로 종합적 논의를 진행한다. 이어서 이번 호 기획특집에서는 이들 선진국 가운데 영국과 독일 사례가 심층적으로 논의된다.

■ 지역고용정책의 자금원천 및 지역 재량권

대부분 선진국에서 공통적으로 발견되는 것은 중앙정부가 지역고용정책에 필요한 자금의

1) 이 글은 윤윤규 외(2014), 『해외 지역고용정책 사례 연구』의 일부분(제7장)을 수정 · 보완한 것이다.

대부분을 제공하며, 지방정부는 자체자금을 제한적으로 투입하거나 프로그램 · 서비스 전달기관에 운영비용 일부를 지원하는 데 그치고 있다는 점이다. 또한 중앙정부는 자금을 집행하는 지역에 대해 지원자금의 목적 · 분야 · 대상집단 등과 관련된 일정한 기준을 부과하면서 지역에 일정한 재량권과 자율성을 부여한다. 중앙정부가 지역에 재량권을 부여하는 것은 지역의 특성 · 여건을 잘 파악하는 지역주체들이 효과적으로 지역고용정책을 실행할 것이라는 인식을 반영하는 것으로, 자금원천의 문제와는 별개로 재량권 및 자율성 확대 측면의 분권화 흐름은 더욱 강화될 것으로 보인다.

그러나 세부적으로 들여다보면 국가 간에 일정한 차이가 존재한다. 먼저 자금원천의 측면을 살펴보자. 영국에서는 지방정부의 자체자금으로 지역고용프로그램을 추진하는 사례가 매우 드물다. 미국의 경우는 카운티정부가 자체자금으로 프로그램을 추진하는 경우가 많지 않고 자체자금 프로그램도 규모가 크지 않다. 일본의 경우 일부 지방(오사카 등)을 중심으로 광역-기초지자체 공동자금으로 독자적인 지역고용정책을 모색하는 단계이다. 프랑스에서는 훈련분야를 중심으로 지방정부가 중앙정부 프로그램에 대한 보충적 성격의 자체프로그램을 추진하는 경우가 비교적 많은 편이다. 독일의 경우도 창업촉진, 마이크로금융, 학교→직업 이행 등과 관련된 지자체의 자체 고용프로그램들이 수행되는 경우가 비교적 많다.

지역에 부여되는 재량권 및 자율성의 정도, 중앙정부의 성과통제방식 측면에서도 국가들 사이에 차이가 존재한다. 독일의 경우 지역의 전달기관(특히 옵션지자체 잡센터)의 재량권은 비교적 큰 편이다. 영국이나 미국의 경우는 일정한 틀 안에서 지역 재량권을 보장하지만 비교적 엄격한 성과통제방식을 통해 중앙자금의 취지나 목적을 달성하고자 한다. 반면 프랑스, 일본의 경우는 지역의 재량권이 확대되는 추세이지만 지방정부의 권한은 여전히 상대적으로 제한적인 것으로 보인다.

여기서 중앙정부 중심의 자금원천구조와 지역 재량권 측면에서 어떤 변화가 이루어질 것인가에 대한 문제가 제기된다. 전반적으로 지방정부 재정의 취약성, 지방의 정책추진역량 미흡, 광범위한 중앙정부 지역사무소 운영 등의 현실을 고려할 때, 자금원천의 중앙정부 의존성은 상당 기간 쉽게 변화되기 어려울 것으로 보인다. 따라서 지역고용정책의 효율성 및 성과 제고

를 위한 방향과 방안을 논의함에 있어서 자금원천의 문제는 보다 장기적인 과제이고, 전달 · 집행과정에서 지역의 재량권과 자율성이 어떻게, 어느 수준까지 확대되어야 할 것인지가 보다 현실적인 정책과제가 될 것으로 판단된다.

■ 사업성과에 대한 평가체계

사례 국가들 사이에 정도의 차이는 있지만, 지역고용정책프로그램 · 서비스 전달 · 집행의 성과에 대해서 나름대로의 평가체계를 가지며 평가결과에 따라 일정한 인센티브 또는 제재를 부과하는 경우가 대부분이다. 성과평가에 기초하는 인센티브체계는 중앙정부를 비롯한 자금제공기관이 프로그램 전달기관에 대해 가지는 성과통제 수단이면서 자금제공 주체와 전달주체 간의 연결성을 담보하는 주요 수단이기도 하다.

물론 지역고용정책의 평가 · 인센티브체계의 세부내용에서는 국가 간 차이가 존재한다. 미국의 경우, 실용적 성과주의 전통이 강한 국가 특성을 반영하여 정량지표에 따른 성과평가가 지배적이며, 평가결과에 따른 인센티브 · 제재조치가 엄격하게 적용된다. 영국의 경우도 정량지표 중심의 평가가 이루어지고 평가결과에 따른 자금지원 인센티브가 적용된다. 독일의 경우는 정량지표를 중심으로 하되 정성지표를 보조적으로 활용하는 평가방식을 취한다. 프랑스의 경우는 평가지표의 범위가 비교적 넓은 편이며, 일본의 경우는 반대로 평가지표가 매우 단순하여 취직률이 거의 유일한 성과지표로 활용되고 있다.

향후 지역고용정책의 평가체계는 국가별로 차이는 있겠지만, 대체로 인센티브체계와 연계된 성과중심주의, 그리고 평가기준 표준화의 확산이라는 흐름으로 나아갈 것으로 전망되며, 우리의 경우도 이러한 흐름에서 크게 벗어나지 않을 것으로 보인다. 이러한 흐름이 진전되는 과정에서 지역의 초기조건이나 특성, 사업성과의 질적 측면에서의 차이 등 표준화된 평가체계로는 충분히 담아내지 못하는 부분들을 어떻게 고려 · 보완할 것이냐가 중요한 이슈로 제기될 것으로 판단된다.

■ 지역고용정책의 거버넌스 · 전달체계

사례 국가들의 지역고용정책 거버넌스 · 전달체계 구조는 공통적으로 지방정부, 중앙정부 지역사무소, 산업계, 노동계, 지역고용센터 등을 포괄하는 지역주체들이 참여하는 파트너십에 기초하고 있으며, 그동안의 성과 또한 대체로 긍정적인 것으로 평가되고 있다. 그러나 거버넌스 · 전달체계의 세부내용을 살펴보면 국가별로 상당한 차이를 보인다.

미국의 경우 지방정부 역할이 미약한 가운데 산업계가 지역고용 거버넌스기구인 인력투자위원회(WIB)를 주도하며, 전달체계에서는 원스톱고용센터가 지역파트너십을 주도한다. 이와 달리 영국에서는 지배구조 · 전달체계 구성 권한이 지역에 위임되므로 지방정부가 주도적으로 역할을 수행하는 구조이며, 중앙정부 지역사무소인 잡센터플러스는 보조적 역할에 그치고 있다. 독일의 경우는 연방고용센터 지역사무소(AA)와 지자체가 지역고용 거버넌스를 주도하며, 전달체계에서는 잡센터가 핵심적 위상을 가진다. 프랑스에서는 경제 · 사회분야 중앙부처 지역사무소의 통합조직이 지역고용 거버넌스에 참여하고, 산업계의 주도성이 강조되는 미국과 달리 노동조직이 산업계와 거의 동등한 위상을 갖는 것이 특징적이다. 일본의 경우 기본적으로 타 국가들과 크게 다르지 않은데, 지역고용정책 거버넌스가 지역의 노동국, 경제단체, 노조단체 등으로 구성되는 지역협의회를 통해 이루어진다.

지역고용 거버넌스 · 전달체계에서 나타나는 다양성에도 불구하고, 향후에도 이들 국가에서 지역파트너십을 강조하는 지역고용정책 흐름이 강화될 것으로 보인다. 우리의 경우도 지역파트너십에 기초한 지역고용 거버넌스 · 전달체계의 흐름이 강화되겠지만, 그 구체적 내용을 모색함에 있어서는 각국의 특수한 사정이나 장단점에 대한 면밀한 이해를 바탕으로 폭넓은 시사점을 이끌어내면서 취사선택하려는 노력이 필요하다.

■ 지역발전정책과 지역고용정책의 연계성

지역 수준에서 경제발전정책과 고용정책 간의 연계성 정도는 국가별로 차이가 있고, 향후 양 정책부문의 연계성에 대한 전망에서도 예측이 엇갈린다. 미국, 프랑스의 경우 양 정책부문의 연계성 · 통합성이 비교적 높은 편이고 향후에도 이러한 흐름이 강화될 것으로 보인다. 미국의 경우 지역발전정책과 지역고용정책의 연계는 공동협력프로그램 추진, 추진기구 공식회의체 상호참여, 일상적인 접촉을 통해 이루어진다. 프랑스에서는 최근 고용 · 기업 · 경제 · 소비 등 다양한 정책영역을 담당하는 중앙정부 지역조직을 일자리 중심의 관점에서 통합하는 급격한 변화를 모색하고 있다. 일본의 경우 지역고용정책은 산업정책, 복지정책 등 다른 정책영역들과 교차 · 연계하면서 형성 · 진화하고 있다.

독일에서는 전체 잡센터의 25%를 점하는 옵션지자체가 지자체 행정조직에 속하여 지역발전정책과 지역고용정책 사이에 긴밀한 협조관계가 강조되고 있으나, 연계 · 통합을 위한 뚜렷한 흐름은 아직 보이지 않는다. 한편 영국에서는 그동안 지역발전정책을 담당했던 광역개발기구(RDA)가 도시전략시범사업 파트너십에 참여하여 지역고용정책과 연계하는 역할을 하였다. 그러나 최근 광역개발기구가 해체되고 지역고용정책도 민간위탁을 중심으로 재편되면서 지역발전정책과 지역고용정책 사이의 연계성이 오히려 약화되는 경향이 보인다.

지역발전정책과 지역고용정책 간의 연계성은 국가별로 상당한 편차를 보이지만, 노동력 수요와 공급, 양 측면이 적절히 연결될 때 일자리창출이 비로소 실현된다는 점에서 정책부문 간 연계성은 향후 더욱 강화될 것으로 전망된다. 다만 정책부문 간 연계성의 양태나 방식이 국가별 특성이나 사회문화적 배경에 따라 다를 수밖에 없으므로 어떠한 방식으로 그 연계성을 높일 것인가에 대한 시사점을 이끌어내는 것은 쉽지 않을 것이다. 따라서 국가별로 나타나는 다양한 현실에 대한 심도 깊은 이해와 분석을 바탕으로 각국의 정책 경험들을 취사선택하여 우리에게 적합한 시사점을 이끌어내는 실천적 논의가 필요하다.

■ 향후 지역고용정책의 분권화 흐름에 대한 전망

선진국 지역고용정책의 경험을 보면, 큰 방향에서는 대체로 지역고용정책의 분권화 흐름이 진전되어 왔음을 확인할 수 있지만, 정치 · 사회 · 문화적 전통 및 관행, 경제 · 산업구조 등에서 나타나는 국가 간 차이가 반영되어 그 속도나 내용, 전망에서는 국가별로 편차가 발견된다.

먼저, 독일에서는 지역고용정책의 분권화 전망에 대해 의견이 엇갈리고 있다. 분권화 흐름이 강화될 것이라는 전망이 있는 반면, 연방고용센터 지역사무소의 조정기능이 여전히 작동하고 인력 · 조직 · 전략과 관련된 연방정부의 표준화 논리가 지배적인 현실을 고려할 때 고용정책의 분권화 흐름에 한계가 있을 것으로 보는 견해도 존재한다.

미국의 경우, 지역고용정책의 집행 · 전달과정에서 지역 재량권 확대라는 측면에서는 분권화 흐름이 지속적으로 강화되어 왔으나, 기획→실행→평가로 이어지는 프로그램의 전체 과정을 지역이 책임진다는 의미에서는 분권화 흐름이 뚜렷하게 발견되지 않는다. 향후에도 지역고용정책의 분권화 흐름은 정책 및 프로그램의 집행 · 전달체계에서 지역의 재량권을 확대하는 방향으로 나아갈 것으로 보인다.

프랑스에서는 고용문제가 기본적으로 중앙정부의 몫이라는 인식이 강하지만, 최근 지방정부의 권한 · 책임을 점차 확대하는 지방분권화 추세가 발견된다. 지방분권화는 특히 직업훈련 분야에서 두드러지며, 고용의 사회적 파급효과가 증대됨에 따라 지방정부의 정치인들이 일자리 문제를 중심적 의제로 다루는 경향도 커지고 있다.

일본의 경우 아직까지 자금원천이나 사업기획 · 집행과정에서 중앙정부의 영향력이 강한 지역고용정책이 주류를 이루고 있다. 그러나 최근 오사카 등의 지역을 중심으로 지역 스스로 지역자원을 활용해 창의적으로 입안 · 실시하는 독자적인 지역고용사업을 모색 · 실행해 왔으며, 이러한 경향은 점차 확대될 것으로 전망된다.

한편 영국의 경우는 지역고용정책이 취했던 두 가지 접근, 즉 지역파트너십과 민간위탁방식이 아직까지 성공적이지 않은 것으로 보인다. 공공기관 중심의 도시전략시범사업은 지역파트너십 구축에는 부분적으로 성공했지만, 고용성과 측면에서는 기대했던 수준에 도달하지 못했

다. 민간위탁방식에 기초하는 근로프로그램은 고용서비스시장을 재편하면서 상당한 혼란을 주고 있으며 아직 기대했던 고용성과를 보이지 못하고 있다. 이런 점에서는 영국의 지역고용정책은 여전히 시행착오과정을 거치지 않을까라는 조심스러운 전망을 해보고자 한다.

지역고용정책의 분권화 흐름과 관련하여, 무엇보다 중요한 이슈는 지역 내에서 고용정책을 기획 · 실행할 수 있는 전문역량의 취약성을 어떻게 극복할 것인가이다. 지역고용정책의 분권화 흐름이 강화되어도 이를 뒷받침할 지역의 정책역량이 뒤따르지 못한다면 정책의 성과를 기대하기 어렵기 때문이다. 따라서 지역고용정책의 분권화 흐름에 걸맞게 지역 전문역량을 강화하는 것이 우선적인 정책과제로 제기될 수 있다. KLI