

영국 지역고용정책의 과거와 현황 및 전망

Anne Green (영국 워릭대학교 고용연구소 교수)

■ 지역고용정책의 배경

영국은 2008년 글로벌 금융위기 이전까지 비교적 장기간에 걸쳐 경기호황을 이어갔지만 일부 지역에서는 실업과 비경제활동인구가 전국 평균보다 지속적으로 높게 유지되었다. 이러한 지역적 편중이 지역고용정책의 핵심이 되었다.

영국의 정책개발 및 전달체계는 역사적으로 중앙집중화 경향을 보였다. 제도적으로는 노동연금부(Department for Work and Pensions: DWP)가 영국 고용정책을 담당하는 중앙정부부처이다. 최근 노동연금부 산하로 이관된 잡센터 플러스(Jobcentre Plus)는 실직자들의 취업이나 실업수당을 담당하는 공공고용서비스기관이다. 지역 차원에서는 지역정부와 지역의 파트너들(공공분야, 민간, 자원단체 등)이 고용성과를 달성하는 데 역할을 맡는다.

최근 영국의 정책개발 및 운영은 점차 지역의 재량권을 강화하는 추세를 보이고 있다. 실업은 국가 차원의 문제이지만 그 원인은 지역별로 다르기 때문에 해법도 지역에서 찾는 것이 최선이라는 관점이 반영된 것이다. 그 결과 고용지원업무의 전달을 지역이나 소지역 차원으로 효과적으로 분산시킬 수 있는 방법에 대한 관심이 높아졌다. [그림 1]은 중앙집중형부터(제1 유형) 완전분권형까지(제7유형) 고용정책 거버넌스에 대한 다양한 접근방식을 보여준다.¹⁾ 제1

1) Atkinson, I.(2010), "Governance structures and the devolved delivery of employment outcomes", *Department for Work and Pensions Research Report 678*.

[그림 1] 고용정책 거버넌스 접근방식 유형



유형부터 제6유형까지는 영국에서 찾아볼 수 있다.

영국에서 고용정책의 책임을 지역으로 분권화하기 위한 과제는 다음과 같다.

- 지역 차원에서 충분한 역량을 갖춘 적절한 인프라 개발
- 중앙 및 지역정부 사이의 역할과 책임을 명시하고 명확히 구분
- 다양한 공간에서 운영되는 거버넌스 형태 중 일부 중복되는 형태들 사이의 조율 문제에 효과적으로 대응
- 분권형 거버넌스 구조를 공식화하는 동시에 이러한 구조가 새로이 발생하는 수요에 잘 대응할 수 있도록 균형 형성
- 분권형 거버넌스 구조 내부의 잠재적인 이해상충 완화(특히 전략과 전달 관련)
- 분권형 거버넌스 구조 내의 파트너 조직들 간 행정 데이터 상호 접근 및 교환

■ 주요 지역고용정책 검토

주요 지역고용정책 검토

앞서 살펴본 지역 의사결정 및 재량권 강화 추세는 직전 영국 노동당정부(1997~2010년) 및

현 연립정부(2010년~현재)의 정책에서 뚜렷이 드러난다. 특히 노동당정부 시절에는 지역 차원의 정책 이행을 위한 재량기금을 조성하기도 했다. 연립정부는 성과를 강화하는 데 있어 지역화가 관건이라는 점을 인정한다. 전반적으로 지역고용정책에 대한 영국의 배경은 구체적인 수요에 대응한 단기 사업 및 프로그램, 구조변화 등이 특징이라 할 수 있다.

주요 동인, 정책, 전달체계의 전환 (2010년 5월 이전)

Leitch Review of Skills	2006년 Leitch Review of Skills ²⁾ 는 실업을 해소하기 위해 직업기술의 역할을 강조하면서 고용과 직업기술을 통합하는 새로운 서비스를 제안했다. 이전까지 고용지원업무와 성인 대상 직업기술은 별도로 다루어졌다. 정부는 고용과 직업기술지원업무 통합체계를 제안하는 등 Leitch Review에 긍정적인 반응을 보였다.
Freud Review of Welfare to Work	2007년 Freud Review ³⁾ 는 Jobcentre Plus는 이미 노동시장에 근접한 이용자들에게는 유익했지만 그렇지 않은 이용자들은 특화된 지원이 필요하다는 결론을 내렸다. 수요가 복잡하고 애로사항이 많은 이용자들을 대상으로 하는 특화업무를 민간이나 제3 분야에 위탁하되 이들과의 계약은 과거에 비해 규모가 크고 장기간에 걸쳐 이루어져야 한다고 강조했다.
City Strategy initiative	2007년부터 2011년까지 운영되었던 이 사업은 15개 시범지역에서 지역파트너십을 강화하는 것을 목적으로 하였다. 실업률이 특히 높은 특정 지역에서 자금지원경로와 활동을 지역파트너들이 연계 및 상호 조율하는 것을 내용으로 하였다. 지역파트너십을 통한 활동과 자금지원경로 조율 강화 등을 특징으로 했다(그림 1의 제5유형에 해당); (자세한 내용은 다음 장 참조).
Working Neighbourhoods Fund (WNF)	WNF ⁴⁾ 는 실업률이 높은 지역에서 개별적으로 운영되던 재활성화(regeneration) 기금들을 각 지역정부 단위의 단일지역기금으로 통합하였다. 빈곤지역에서 행해지는 기업활동과 경제개발에 대한 중요성을 다시 일깨웠다.
노동연금부 Commissioning Strategy	2008년 노동연금부 Commissioning Strategy ⁵⁾ 는 소수의 “1등급” 공급업체들이 복잡한 공급망을 관리하는 방식을 통해 계약의 대규모화, 장기화를 모색하는 등 Freud Review 보고서의 연장선상에서 전달방식 전환을 꾀하였다. 중앙정부의 재취업 지원업무를 분권화하는 데 3단계를 제안하면서 지역파트너십은 각 단계에서 다음의 역할을 할 수 있을 것으로 구상하였다. - 1단계 : 노동연금부 계약 입찰서에 대한 의견 표명 - 2단계 : 노동연금부와 함께 업무 공동위탁 - 3단계 : 계약절차 관리, 우선협상대상자 임명
Houghton Review	2009년 Houghton Review ⁶⁾ 는 실업대책이 정책의제로서 순위가 격상되어야 하며 지역정부 및 이해단체들이 파트너십을 통해 이에 대응해야 한다고 주장했다. 가장 취약한 지역경제에서 실업수당 장기 수급자를 대상으로 임시고용을 창출하는 ‘challenge fund’를 조성할 것을 제안했다.

2) <http://www.official-documents.gov.uk/document/other/0118404792/0118404792.pdf>

3) <http://image.guardian.co.uk/sys-files/Politics/documents/2007/03/05/welfarereviewreport.pdf>

4) CLG and DWP(2007), *The Working Neighbourhoods Fund*, CLG and DWP, London. <http://www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/566881.pdf>

5) DWP(2008), “Raising Expectations and Increasing Support: Reforming Welfare for the Future”, Cm 7506. TSO, Norwich. <http://www.dwp.gov.uk/docs/fullversion.pdf>

6) Houghton, S., C. Dove and I. Wahhab(2009), *Tackling Worklessness : A review of the contribution and role of English local authorities and partnerships*, DCLG, London. <http://www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/1161160.pdf>

Future Jobs Fund (FJF)	FJF는 Houghton Review 이후 조성되었다. 주로 지역정부가 이끄는 지역파트너십을 통해 청년 실업자를 대상으로 임시 일자리를 창출하였다. 지역정부와 기타 예산을 한데 모아 상호 조율된 교육/취업 패키지를 만드는 촉매제가 되었다.
Total Place initiative	2009년 Total Place initiative는 13개 지역에서 시범사업으로 도입되었다. 자원의 효율적인 이용과 서비스를 개선하기 위한 새로운 접근방식을 시험하는 것이 목적이었다. 기업, 자원봉사단체, 공공단체가 한 지방 아래에서 다양한 공공서비스를 제공할 수 있는 다양한 방법을 탐색했다.

주요 동인, 정책, 전달체계의 전환 (2010년 5월 이후)

Work Programme	Work Programme ⁷⁾ 은 장기실업자 및 비경활인구를 대상으로 하던 기존의 지원사업을 대신하여 2011년 도입되었다. 지역특성에 민감한 서비스를 제공하되 새로운 모델을 도입하자는 취지였다(그림 1에서 제3유형에 해당하는 거버넌스). 현재 전국적으로 계약패키지 지역에서 실시하고 있으며 제3섹터의 강점을 살리기 위해 지역별로 2~3개 공급업체가 자체 공급망의 협력업체들과 파트너십을 통해 전달을 담당한다. 지속가능한 고용을 강조하기 위해 “결과별 지급방식” 원칙으로 운영되며 취업이 특히 어려운 계층에 대한 지급액이 더 크다. Work Programme은 위탁업체들이 특정 지역에서 전달체계를 특정 계층에 맞춤화하거나 지역화할 수 있는 자유를 준다.
노동연금부 Worklessness Co-design pilot	2010년 노동연금부 Worklessness Co-design 시범프로젝트는 ⁸⁾ 영국 5개 지역에서 도입되었다. 노동연금부가 지역단체들과 파트너로서 협력을 통해 개개인을 대상으로 최고의 성과를 얻어낼 수 있도록 유연한 서비스를 설계하는 내용이다.
Community Budgets	Community Budgets은 2010년에 도입되어 2011에 연장되었다. ⁹⁾ 기본 취지는 지역정부의 자원을 한데 ‘모아서 절약하고’(pool and save pot) 지역 차원에서 조율하는 것을 목표로 한다. 지역 주민 대상 업무를 개선하고 지역의 통제권을 강화하는 내용이다.
잡센터플러스 Flexible Support Fund (FSF)	FSF는 기존의 목표 예산을 단일 기금으로 통합한 것으로 Jobcentre Plus의 판단에 따라 개인들과 지역노동시장을 지원한다. FSF는 주된 서비스에 보완 역할을 하며 지역 관리자가 서비스 범위를 설정한다(그림 1의 제2유형에 해당). FSF를 총체적이고 연계된 방식으로 사용하는 것이 목표이다.
City Deals	2011년에 발표된 City Deals ¹⁰⁾ 는 영국에서 런던을 제외한 최대 도시들의 경제성장과 성공을 지원하는 것을 목표로 한다. City Deals는 일자리, 직업기술, 경제개발, 기업지원, 인프라 등 핵심 성장동력을 포함하며 지역도시의 권한과 자원을 강화하여 민간 성장, 거버넌스, 책임성을 강화하는 것이 목적이다. 정책은 파트너십으로 만들어지고 분권화에는 정답이 없으므로 도시마다 필요한 권한의 정도가 다르다는 것을 전제로 한다.
Universal Credit	2013년 도입된 Universal Credit은 직장내 급여와 직장외 급여의 통합을 시도하고 있는데 이는 국가 급여제도의 60년 역사상 최대 변화라 할 수 있다. Universal Credit의 핵심 목표는 일하는 것이 실업수당을 받는 것보다 유리하도록 만드는 것이다.

7) DWP(2011), *The Work Programme*, DWP. <http://www.dwp.gov.uk/docs/the-work-programme.pdf>

8) DWP(2011), *DWP Worklessness Co-Design - Final Report*, DWP. <http://www.dwp.gov.uk/docs/dwp-silun-codesign-final-report.pdf>

9) <https://www.gov.uk/government/policies/giving-local-authorities-more-control-over-how-they-spend-public-money-in-their-area--2/supporting-pages/community-budgets> and <http://communitybudgets.org.uk/>

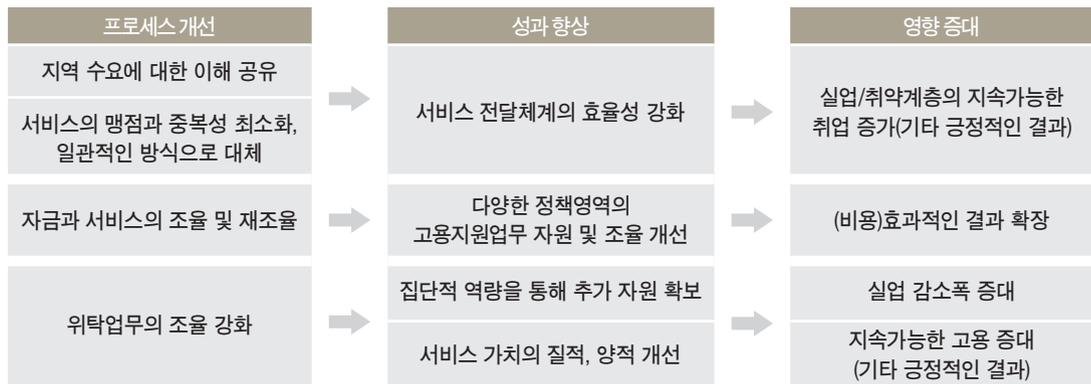
10) HM Government(2011), *Unlocking growth in cities*, HM Government; Marlow D.(2012), “City Deals - implications for enhanced devolution and local economic growth”, *LGIU Policy Briefing*; and <http://www.parliament.uk/deposits/depositedpapers/2011/DEP2011-2035.pdf><https://www.gov.uk/>

City Strategy initiative 사례

2006년 경제성장기에 발표된 City Strategy(CS) initiative는¹¹⁾ 15개 CS 시범지역에서 최초로 2007년부터 2년간 실시된 후 2년 연장되었다. CS 사업은 도시지역의 실업대책으로 지역파트너십 활성화를 주된 방법으로 삼았다. 지역정부, 고용주, 학습 및 숙련위원회, 지역개발단체, 1차 의료기관, 잡센터 플러스 등과 같은 주요 이해당사자들이 지역별로 기존의 지역파트너십 구조와 빈곤의 양상 등을 고려하여 고용, 직업기술, 보건 개선 등을 통해 경제 회생을 꾀할 수 있는 지역 맞춤 솔루션을 개발하는 것을 목표로 한다.

지역파트너십 모델이 필요하다는 주장이 등장한 이유는 당면 현안이 해결이 어렵고 복잡하기 때문이었다. 이를 해결하기 위해서는 다자형 접근법이 필요하며, 특히 경제 회생, 고용, 직업기술, 교육훈련 등의 분야에는 다양한 규모의 관련 정부기관이나 준정부기관이 분산되어 있으므로 이들 간의 조율이 필요하다는 것이다(그림 2는 CS의 논리구조를 보여준다).

[그림 2] City Strategy 프로세스의 논리적 흐름



govemment/policies/giving-more-power-back-to-cities-through-city-deals/supporting-pages/city-deals (accessed 24 November 2013).

11) Green A. E., D. Adam and C. Hasluck(2010), "Evaluation of Phase 1 City Strategy", *DWP Research Report 639*, <http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/rports2009-2010/rep639.pdf>; Green A. E., and D. Adam(2011), "City Strategy: Final Evaluation", *DWP Research Report 783*, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/214569/rep783.pdf

CS가 목표로 한 결과는 다음과 같다.

- 생산인구의 고용률을 유의하게 증가시킨다. 특히 최대 취약계층을 대상으로 기존의 지원 업무의 범위를 넘어서 집중 지원한다.
- 취약계층의 취업과 취업 후 고용유지를 강화한다.
- 취업 후 지속적인 발전을 위해 개개인의 직업기술을 개선한다.

CS 사업 기간 동안 심각한 경기침체에 따라 정책 변경이 있었다(2010년 영국의 정권교체가 어느 정도 원인이 되기도 했다). 지역경제발전과 근로연계복지분야에서 활동하는 지역 실무자들에게 정책변화란 일상 다반사이지만 2008~2009년 글로벌 경제위기는 지역파트너십이 운영되는 배경을 근본적으로 바꿔놓았다.

CS 지역파트너십의 경험은 다음의 중요성을 일깨워 주었다.

- 파트너십의 사무국 역할을 하며 이끌어갈 강력한 중앙팀
- 공공분야, 자원단체, 민간분야가 파트너십 이사회나 컨소시엄에 참여할 필요성
- 책임 분담 - 파트너십 이사회는 큰 틀의 전략에 주력하고 세부적인 전달업무는 소그룹에 위임

파트너십 구조와 거버넌스 구조는 시행착오를 거치고 조정하면서 발전해 갔다. 전반적으로 파트너십은 공공기관이 주도하는 양상을 보였으며, 민간분야와 고용주들이 이사회에 참여하도록 초기에 더 노력을 기울일 필요가 있어 보였다. 고용주들이 파트너십 이사회에 적극적으로 참여하는 경우 고용주의 수요와 노동수요에 전반적으로 관심을 높이는 데 도움이 되는 것으로 인식되었다.

City Strategy Learning Network(CSLN)에서는 시범지역파트너들이 주기적으로 만나 현황을 논의하였다. 참가자들은 이 포럼이 함께 모여 상호 학습하고 아이디어와 모범사례를 공유하며 정부부처 관계자로부터 중앙정부의 새로운 사업계획을 접하고 이에 대한 의견을 개진할 수 있는 매우 좋은 기회라 여겼다. 시범지역파트너들은 중앙정부의 정책입안자들에게 자신들의 목소리를 낼 수 있는 이 기회를 의미 있는 것으로 여겼다. 사업 종료 이후에도 시범지역파트너들 사이의 정보와 경험의 공유는 지속됐다.

CS 사업은 지역파트너십에서 새로운 업무방식을 고안하고 특정 지역에서 특정 소집단을 대상으로 대책을 조정할 수 있는 재량권을 준다는 전제하에 도입되었지만, 이들이 실제로 부여 받은 재량권은 처음의 기대에 미치지 못하는 경우가 많았다. 이러한 한계는 이들이 혁신적인 관행과 해결책을 고안하는 데 어느 정도 방해가 되었을 수도 있다. CS 시범지역파트너들 중 일부는 자신들이 받을 수 있는 자율이나 재량권에 대해 비현실적인 기대치를 가졌을 수도 있다. CS 사업의 경험은 자율과 재량권을 명확히 하는 것과 초기부터 기대치를 조정하는 것이 중요하다는 점을 보여주었다.

CS 시범지역파트너들은 다양한 활동에 참여했다. 시범지역파트너들은 해당 분야에 새로운 업무방식과 전달방식을 시도하는 활동을 하게 되어 혁신적이었다고 판단하고 있다. 하지만 중앙정부 이해당사자들은 기존의 방식과 ‘다른’ 획기적인 ‘새로운’ 방식이 없었으므로 혁신성은 상당히 제한적이었다고 여겼다.

CS 시범지역파트너십 활동은 고용과 거리가 먼 계층의 고용가능성을 개선하는 활동을 강조하는 등 공급측면에 초점을 맞추었다. 이를 위해 관련 정책영역의 파트너들과 협력활동을 하는 경우도 많았으며, 개개인과 하위집단의 특정 수요에 따라 활동을 조정하기도 하였다.

- 던디(Dundee) 지역에서는 보건고용지원을 통합하는 데 특히 주력했다.
- 에딘버러(Edinburgh) 북부지역에서는 기존의 서비스를 받을 가능성이 낮은 실업인구를 대상으로 집중적인 이용자참여와 사례관리지원을 시도할 공동체 기반을 만드는 데 초점을 맞췄다.
- 동런던(East London)에서는 ‘단일접근지점’을 설치하였다. 제도적 장벽을 제거하고 조직의 경계를 초월하면 개개인의 수요에 고도로 맞춤형 연계형 개인중심형 서비스를 전달하는 것이 더 수월해질 것으로 판단했기 때문이다.

일부 활동은 특정 분야에서 직업교육에 주력했다. 그러나 일부 예외를 제외하고 이러한 사례에서는 고용주의 참여가 미진한 것으로 나타났다.

- 레스터(Leicester)에서 지역파트너들은 ‘소매 과정’을 개발했다. 새로운 유통사업이 개발되면 이를 활용할 수 있도록 지역 주민들에게 관련 지원과 교육을 제공하는 것이 내용이다.

그런가 하면 일부 CS 시범지역에서는 보다 체계적으로 고용 성과의 질적, 양적 개선을 달성하기 위한 인프라 개발에 눈을 돌렸다.

- 서런던(West London) 시범지역은 해당 지역에서 고용가능성 지원업무의 기획과 조율이 부족한 것은 품질/성과관리시스템이 없었기 때문인 것으로 파악했다. 그 결과 지역 서비스제공업체들을 대상으로 성과평가시스템 개발에 투자하게 되었다. 이는 성과를 개선하는 장치인 동시에 위탁업체들에게는 업무 수행방식이나 내용에 대한 지침이 되었다.
- 타인웨어(Tyne & Wear) 시범지역은 복수의 지역정부 사이에서 고용가능성 지원업무 위탁, 이용자 모니터링/추적/소개, 고용주 참여 등에 대한 공동의 접근방식을 수립하는 노력을 이끌었다.

CS 사업의 성과와 관련하여, 사업의 목표가 많고 관련 활동의 성격이 다양하여 성공 여부를 판단하는 것은 어렵다. 어떤 활동은 서로 개별적인 새로운 시도인가 하면, 다른 활동은 기존 업무를 개선하는 것을 목표로 하기도 했다. CS에 대한 전국 평가는 거시적 차원에서 효과가 있었다는 증거를 거의 보여주지 못했지만, 지역파트너십은 지역 차원의 연계형 서비스가 서비스제공자나 이용자들 모두에게 유익하다는 증거를 상당수 제시하였다. 프로세스의 변화나 개인 또는 프로젝트 차원의 미시적 성공사례는 다음과 같다.

- 다방면의 정책영역에서 협업 가능(새로운 제공업체나 이해당사자와 협업을 하는 경우도 있었다)
- 연계형 실업대책 확대
- CS 파트너십을 통해 형성된 기반 덕분에 새로운 기회에 반응할 수 있는 능력 강화
- 지역파트너들, 그리고 지역파트너십 사이의 정보공유
- 새로운 협력방식 육성

파트너십 운영의 개선이야말로 프로세스 변화 및 미시적 결과의 핵심이었다. 파트너들 스스로 CS 파트너십을 통해 일을 하면서 파트너십이 성숙해지고 서로 더 많은 경험을 공유하면서 연계 되는 긍정적 결과를 인식하였다. 전반적으로 CS 파트너십은 변화를 가속화하고 다른 파

트너십들의 운영을 강화하는 촉매제 역할을 하였다.

■ 지역고용정책분석 및 평가의 어려움

실업지원사업의 중앙집중식 전달체제에서는 정책영향평가를 주로 중앙정부에서 의뢰하는데 주로 대조집단과 비교하는 대규모 통계분석을 방법으로 한다. 일반적으로 영국의 정책분석 및 평가작업에서 재정이나 전문성 등의 자원은 적절하다. 이러한 분석의 결과는 보통 대외적으로 공개된다. 물론 지역실업대책 관련 사업의 전략이나 운영에 참여하는 관계자들이 이러한 분석결과에 대해 알지 못하거나 정책입안/전달에 의도적으로 참고하지 않을 수는 있지만, 중요한 사실은 대부분의 경우 결과보고서는 대외적으로 공개되고 열람할 수 있다는 것이다.

앞서 살펴본 지역고용정책의 분권화 추세에 따라 지역별 정책의 분석, 학습, 증거기반의 의사결정에 있어 예산문제 등의 어려움이 발생한다. 개인화, 지역화에 대한 논거 중 한 가지는 지원내용을 특정 지역의 여건에 따라 개인별로 맞춤화해야 한다는 것인데 이때 특히 재정지원이 분권화되거나 상호 분리되면 결국 지원업무의 분산화를 야기할 수도 있기 때문이다. 이는 결국 지역별 정책과 관련된 모범사례, 분석, 학습 등의 효과가 지역의 경계를 넘어 확산되어 정책의 지속적인 발전을 도모하기 어려울 수도 있다는 위험이 있다. 한 지역의 정책적 약점을 타 지역이나 같은 지역의 타 기관에서 예방하지 못하고 반복하거나 성공사례를 모방하지 못하여 최적의 정책이 이전되지 못하는 등의 부작용으로 결국 자원이 비효율적으로 이용될 가능성도 있다.

재정적 여건을 고려했을 때 영국에서 지역정책분석은 다음의 이유로 점차 중요성이 높아지고 있다.

- 혁신적 아이디어를 시험
- 프로젝트 / 사업 전달 개선
- 책임 의무 충족
- 비용 대비 효과 검증
- 향후 정책 개발

최근의 지역사례연구는¹²⁾ 지역정책분석은 전략적 관점에서 봤을 때 결과에 초점을 맞추거나 사업의 목적을 달성했는지 여부를 평가하는 것이 가장 유익한 것으로 나타났다. 그러나 전략적 역할을 담당하는 사람들은 원하는 만큼 분석을 의뢰하지 못하는 것으로 보고되었다. 지역정책분석 실시 여부는 특정 지역에 존재하는 내외부적 요소에 따라 결정되었다. 외부 요소 중 가장 중요한 것은 재정지원의 조건으로 분석을 의무화하는 것이다. 가장 중요한 내부 요소는 조직의 성과를 개선하겠다는 의지이다.

지역고용정책을 설계하거나 전달하는 관계자들이 원하는 만큼 지역정책분석을 실시하지 못하는 이유로 재정이나 전문성 등의 자원 부족이 가장 많이 언급되었다. 분권형 전달방식으로 운영되는 소규모 사업이나 활동의 경우 효과적인 분석을 하려면 주어진 예산의 상당부분이 소요되기 때문에 실제 활동에 사용할 자원을 다른 데 이용하는 것을 꺼리는 경향이 있다. 지역정책분석을 실제 실시하는 데도 몇 가지 문제가 있는데 대표적인 문제가 사업의 상호연계성이 다. 이로 인해 어느 활동이 특정 결과로 이어졌는지 파악하기가 어려운 것이다.

지역정책분석 이행을 개선할 수 있는 방법으로 다음의 안이 있다.

- 지역, 국가, 국제적 증거를 토대로 '유효한 것'으로 알려진 사례를 수집할 수 있는 도구
- 지역실업정책분석 실시자들이 증거기준에 대한 Maryland Scale이 개선될 수 있도록 돕는 도구(그림 3 참조)

근래 영국에서는 증거의 기준을 강화하려는 모멘텀이 증가하고 있다. 2013년 What Works Centre for Local Economic Growth¹³⁾가 출범되었다(<http://whatworksgrowth.org/>). 이 센터의 Work Programme에는 고용, 직업기술, 주택 및 교통정책 등 핵심주제에 대한 영국 내외의 평가 증거를 체계적으로 검토하는 업무도 포함되었는데 이는 지역경제에 가장 큰 영향을 미칠

12) Green, A. E., G. Atfield, and D. Adam(2013), "Local Worklessness Policy Analysis Case Studies", *DWP Research Report* 844.

13) What Works Centre for Local Economic Growth는 런던 정경대, Centre for Cities (연구소), Arup (민간기업) 사이의 파트너십이다. 경제사회연구협의회(Economic and Social Research Council), 공동체 및 지역정부부(Department for Communities and Local Government), 기업혁신 및 직업기술부(Department for Business Innovation and Skills)에서 재정지원을 담당한다.

[그림 3] The Maryland Scale

기준 설명	
1단계	특정 시점에서 특정 활동과 결과 사이의 상호관계가 관찰됨. 활동 종료 시 질의서를 통해 해당 업무의 영향을 측정할 연구가 이 단계에 해당.
2단계	특정 활동과 결과 사이에 시간적 순차성이 명확히 관찰됨. 또는 비교가능한 것으로 입증되지 않는 대조 그룹이 존재함. 특정 서비스가 시작되기 전과 완료된 후 서비스를 이용한 사람들의 성과를 비교하는 연구가 이에 해당.
3단계	활동이 있었던 경우와 그렇지 않은 경우 등 2개 이상의 분석단위의 비교. 영국 내 2개 지역을 이용한 matched-area design이 여기에 해당. 단, 연구 대상자 개개인과 지역 자체 사이의 비교가 가능해야 함.
4단계	활동이 있었던 경우와 그렇지 않은 경우 등 다수의 분석단위의 비교. 해당 활동 이외의 변수는 통제하거나 사소한 차이만 보이는 비교단위를 이용함. 해당 프로그램이나 대조그룹이 서로 유사하도록 통계기법을 사용하는 성향점수매칭(propensity score matching) 같은 방법이 이에 해당.
5단계	비교단위를 각각의 활동그룹과 대조그룹에 무작위 배정, 분석. 무작위 대조군 시험(Randomised Controlled Trial)을 잘 시행하면 여기에 해당.

자료 : DCLG analysts(internal communication).

수 있는 정책이 무엇인지 파악하기 위한 것이다. 구체적인 목표는 다음과 같다.

- 가장 효과적인 지역 경제성장 지원정책에 대한 통찰을 정책당국에 제시
- 어떤 정책이 어디서 효과를 가져오는지 파악하기 위해 평가기준 개선
- 지역파트너들과 함께 효과적인 평가가 실질적으로 어떤 효과를 가져오는지 보여주기 위해 일련의 실증사업 준비

■ 전망 및 정책 시사점

영국은 앞으로 지역고용, 직업기술, 경제개발정책 등의 의사결정에서 지역의 재량권을 높이는 방향으로 계속 나아갈 가능성이 높아 보인다. 이에 따라 지역 차원, 특히 일반적인 지역행정의 경계를 넘나드는 도시 차원의 권한, 책임, 책임성의 분권화가 더 가속화할 것으로 보인다. 그동안 영국에서는 상대적으로 중앙집중형 정책이 주를 이루었던 만큼 이는 중요한 전환이 될

것이다.

점차 지역 경제성장으로 초점이 옮겨가고 있다는 사실은 노동시장의 공급측면뿐 아니라 그동안 간과되었던 수요측면도 중시되고 있음을 의미한다. 이에 더해 직업기술 활용에 대한 중요성이 높아지고 있다. 영국고용기술위원회(Commission for Employment and Skills)는 고용주들이 자신들이 속한 업계에서 사업장 지식 및 기술의 계발과 활용을 강화할 수 있는 방향으로 직업기술 및 사업장 관행을 개선하는 데 더 적극적으로 나설 수 있도록 경쟁적 투자기금을 추진하고 있다. Employer Ownership of Skills¹⁴⁾ 어젠다를 통해 고용주들은 교육성과를 개선할 수 있도록 민간투자와 함께 공공투자를 활용하는 방법을 모색할 것과 직업교육이 이들의 수요에 부합하도록 보다 적극 관리할 것을 장려하고 있다.

향후에는 지역 정책분석 및 평가에 대한 중요성이 높아질 것으로 전망된다. 이와 함께 증거기준이 더 엄격해지고 중앙정부는 ‘효과성’에 대한 증거기반을 개선하는 데 투자할 것으로 예상된다.

지금까지 [그림 1]에 명시한 제1유형부터 제6유형까지 다양한 조합이 시도된 바 있다. 완전한 지역 분권화(제7유형)는 현재 영국의 제도적 구조를 보았을 때 아직 시간이 걸릴 것으로 보인다. 국가사업의 지역 실시(제4유형), 지역파트너십 네트워크(제5유형)와 지역에서 주도한 활동이 지역 차원의 다양한 정책영역으로 이어지는 방식(제6유형)에서는 지역 차원의 협력이 근본적인 중요성을 갖지만 시장중심 접근법(제3유형)에서는 경쟁요소가 더 두드러진 것으로 보인다(하지만 모든 방식에서 소기의 결과를 달성하려면 지역파트너십이 여전히 중요성을 가진다).

영국의 경험으로부터 배울 수 있는 점 몇 가지를 정리하면 다음과 같다.

- 지역사업들이 결과를 낼 때까지 시간을 주는 것이 중요하다. 영국에서 일부 사업은 당면한 문제의 규모에 비해 주어지는 시간이 비교적 짧은 것을 볼 수 있다.
- 지역고용사업들이 다양한 정책영역에 걸쳐 작용하는 경향을 보이는 것과 마찬가지로 중앙정부부처 사이의 정책들을 ‘연계’ 할 필요가 있다.
- 국가정책이 지역정책과, 지역정책이 국가정책과 같은 방향으로 나아갈 필요가 있다. 이를

14) <http://www.ukces.org.uk/assets/ukces/docs/publications/employer-ownership-of-skills-building-the-momentum.pdf>

