

지역일자리 정책 패러다임 변화를 위한 정책 제언

이 규 용*

1. 지역일자리 정책의 패러다임 변화 필요성

오늘날 우리 지역이 안고 있는 도전과 대응 과제는 크게 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 인구변동으로 인한 인적자원 유출, 고령화, 생산가능인구 감소에 대한 대응이다. 저출산 고령화에 따른 인구변동의 영향은 농어촌단위의 기초지역뿐만 아니라 지방 중소도시도 예외가 아니다. 인구 고령화, 생산가능인구의 감소 및 이에 따른 인력 부족은 지역 내 생산 및 소비활동을 위축시켜 지역 활성화를 어렵게 만들 우려가 크다. 인구변동이 지역경제 및 노동시장, 나아가 지역의 존속에 영향을 미치는 핵심적인 변수로 다가오고 있는 것이다.

둘째, 주력산업의 구조변화에 따른 지역 산업생태계의 재구축이다. 특히 기후변화에 대응한 탄소중립사회, 서비타이제이션(Servitization) 트렌드에 따른 수직협력에서 수평협력으로의 네트워크 경제 강화와 산업 전환 및 산업구조 개편에 대한 지원이 요청되고 있다.

셋째, 지역이 안고 있는 과업을 신속하고 효과적으로 추진해 나갈 수 있는 지역정책의 혁신이다. 우리나라의 일자리 정책은 중앙정부의 표준화된 정책에 의거하여 추진되어 왔다. 중앙정부 주도의 일자리 정책은 지역의 특성을 반영하기가 어렵고, 부처 간 칸막이 등으로 사업들의 융합 설계 및 운용이 곤란하다. 최근 들어 지역혁신 정책으로 추진되고 있는 산업단지 대개조, 상생형 지역일자리, 고용안정 선제대응 패키지, 지역혁신 프로그램과 같이 공모방식을 통해 추진되는 지역맞춤형 일자리 정책들은 지역 특성을 고려한 중앙정부의 정책이라는 점에서 의의가 있다. 그러나 중앙부처 주도의 공모사업으로 운영되다 보니 프로그램의 기획 및 운영에서 정부 부처 간 다양한 협업모델로 이어지지 못하는 어려움이 있다.

넷째, 우리 경제가 안고 있는 산업구조 및 노동시장 특성은 지역노동시장 여건을 더 어렵게 만들고 있다. 경제성장에 따른 일자리 창출 효과는 수출산업보다 내수산업이 크고, 대기업보다

* 한국노동연구원 선임연구위원(leeky@kli.re.kr).

는 중소기업이 높으며, 제조업보다 서비스산업이 높은 것이 일반적이다. 그동안 우리나라는 고용창출 효과가 낮은 수출·대기업·제조업 중심의 경제성장이 이루어져 왔다. 최근 들어서는 주력산업들이 위기를 맞으면서 산업도시들도 지역복원 혹은 새로운 산업생태계 구축이라는 도전에 직면해 있다. 이러한 문제들로 인해 비수도권 지역 청년층의 유출이 심화되고 있다. 높은 대학 진학률 및 교육훈련 시장의 확대로 청년층의 인적자본 축적은 향상되어 왔으나 좋은 일자리는 이에 비례하여 증가하지 않아 청년층 일자리 문제를 어렵게 하고 있다. 2019년 기준 전체 종사자수 대비 300인 이상 사업체 종사자수 비중은 14.5%로 2010년의 14.5%와 거의 차이가 없다. 이는 지난 10여년 동안 흔히 말하는 좋은 일자리 수 비중이 일정함을 의미하며, 이러한 현상은 최근 들어 증가하고 있는 경력직 채용 관행과 맞물려 신규 노동시장으로 진입하는 청년층들에게 좋은 일자리는 좁은 문이 되고 있다. 또한 기업규모나 고용형태 간 임금격차의 확대는 노동시장정책을 어렵게 만드는 핵심적인 요소이다. 대·중소기업 간 격차 완화를 위한 원하청간 불공정 해소나 노동시장 규제 완화로는 낙후된 부문의 일자리 문제를 해소하기에는 한계가 있다. 노동시장 이중구조 현상이 지역 특성과 결합하면서 낙후된 지역의 일자리 문제를 더욱 어렵게 만들고 있다.

이러한 여건에서 지역이 갖는 다양한 특성을 고려하지 않은 표준화된 일자리 정책으로는 비수도권 지역이나 농어촌 지역의 인력수급 불일치 문제 해소나 양질의 일자리 성과를 만드는 것은 한계가 있다. 지역의 관점에서 볼 때 우수한 인적자원이 지역에 남아 지역 산업발전에 기여하기를 희망하지만, 노동시장 참여자 입장에서 보면 좀 더 나은 일자리를 찾아 이동하는 것이 합리적이다. 수도권의 좋은 일자리를 찾는 구직자가 비수도권 지역 또는 비수도권 내에서도 상대적으로 저발전지역에 남도록 하기 위해서는 이들이 지역에 머무를 수 있는 충분한 유인을 제공해야 한다. 이는 이동하는 사람들에게만 해당되는 것은 아니다. 지역에 남아있는 사람들이 지역에서 희망을 갖고 행복한 삶을 영위하도록 정책과 제도가 뒷받침되어야 할 것이다.

그러나 이는 쉽지 않다. 투자를 유치하여 일자리를 만드는 것이 중요하지만 엄밀한 의미에서 보면 한정된 투자재원을 둘러싸고 지역 간 경쟁을 하는 셈이다. 단기적으로 볼 때 좋은 일자리 수가 정해져 있는 상태에서 구직자들에게 좁은 문을 향해 인적자본 투자를 요구하는 상황도 같은 맥락이라고 볼 수 있다.

우리의 문제 인식은 여기서부터 출발한다. 지역의 여건을 토대로 지역에 필요한 자원을 활용하여 지역발전을 도모하는 정책이 필요하다. 그렇지만 현행과 같은 중앙정부 주도의 정책하에서는 지방재정의 여건상 예산을 확보하기가 쉽지 않고, 지역이 안고 있는 자원의 제약도 있으며, 인프라를 구축하더라도 규모의 경제가 실현되기 어려우며 추진 동력이라고 할 수 있는 거버넌스나 전달체계가 제대로 작동하지 못하고 있음이 지적되어 왔다.

중앙정부 주도의 정책과 지역의 특성을 고려한 정책이 서로 배타적인 것은 아니다. 중앙정부

나 지방정부가 각 지역의 특성에 부합하는 정책의 기획, 예산의 배분 및 실천가능한 전달체계를 마련하면 된다. 전국단위에 공통적으로 적용되는 정책은 표준화한 정책을, 지역 특성이 반영될 필요가 있는 정책은 지역특성에 부합하도록 정책의 유연성을 갖추면 된다. 지역 특성을 고려한 접근은 정책의 성과를 높이는데 기여할 수 있을 것이다. 이러한 논의는 그 동안 수차례 이루어져 왔다. 문제는 누가 어떻게 이를 실현해 나갈 것인가이다.

II. 지역일자리 정책 추진방향

지역 일자리 정책이 추진하는 궁극적인 목적은 지역의 발전과 지역 주민의 삶의 질을 높이는 데 있다고 볼 수 있다. 이러한 목적을 위한 지역일자리 정책은 노동시장정책(LMP), 일자리창출을 위한 기업활동촉진·지역혁신·지역대학과 산업의 협력·지역전략산업정책·도시재생 프로그램과 같은 지역일자리 창출정책, 사회적 경제 영역, 지역 청년보장정책 등 매우 광범위하다. 중요한 점은 지역 특성에 맞게 이러한 정책들이 다양하게 설계되고 운영될 수 있도록 제도적 체계를 구축할 수 있어야 한다는 것이다.

여기서 핵심이 되는 키워드는 지역이 갖는 '공간적 범위'와 정책의 '추진 주체'이다. 전통적으로 지역일자리 정책은 행정권역을 중심으로 지방자치단체가 수행하여 온 정책으로 이해되어 왔다. 그러나 지방정부가 수행하여 온 일자리 정책들의 상당수는 중앙정부가 전국을 기준으로 표준화하여 기획한 정책들이며, 지역은 이를 집행하여 온 측면이 강하다. 재정지원 일자리 사업으로 표현되는 노동시장 정책 프로그램(Labor market policy)이 대표적이다. 재정지원 일자리 사업의 상당수는 지방자치단체 혹은 지역 내 위탁기관들을 통해 수행되지만 전국단위의 통일된 기준에 의거하여 사업이 수행되는 관계로 지역별 특성을 반영하기가 쉽지 않다.

당면한 지역위기를 극복하기 위해서는 지역일자리 정책의 패러다임을 바꿀 필요가 있다. 일자리 정책 대상 지역을 행정권역 중심으로 접근하는 틀을 벗어날 필요가 있으며, 지역 특성을 반영할 필요가 있는 일자리 정책에 대해서는 정책의 기획, 설계 및 운용 방안을 중앙정부와 지방정부가 함께 논의할 필요가 있다. 고용안전망과 같은 정책들은 전국단위에서 수행해야 할 정책이지만 지역산업구조와 연계된 일자리 창출전략이나, 지역 청년일자리 정책, 지역내 취약계층을 대상으로 한 취업지원 정책들은 지역 특성을 고려하는 것이 보다 효과적이다. 지역 특성을 고려한다는 것은 정책목표를 달성하기 위한 사업의 설계, 추진방식에서 지역별로 다르게 접근할 수 있음을 의미한다. 여기서 지역의 범위는 행정권역 단위일 수도 있고 행정권역을 결합한 개념일 수도 있다. 노동시장권역이나 산업경제권역으로 구분할 수도 있다. 정책 추진 주체

또한 지방정부일 수도 있고, 중앙정부가 지역특성을 고려하여 추진하거나, 중앙정부가 각각의 지방정부와 협력하여 추진하는 형태일 수도 있을 것이다. 이는 물론 공공부문의 전달체계 뿐만 아니라 중간지원조직과 같은 지역 내 다양한 일자리 전달체계를 포함하는 것이다.

이런 점에서 지역일자리 정책은 전통적인 노동시장 프로그램 차원을 넘어 지역 특성을 고려하여 보다 다양한 정책 및 전달체계와 결합할 필요가 있다. 청년일자리 정책이 청년의 취업지원을 넘어 주거 문제나 생존권 등 지역 정주기반 마련, 지역사회 혁신 주체로서의 역할 확대, 지역사회 통합과 같은 다양한 정책이슈와 결합하여 추진할 때 보다 효과적이라는 점에서 통합적 접근이 필요한 것이다.

새로운 지역정책의 패러다임은 지역의 성과를 향상하기 위해 설계된 다음과 같은 정책들의 집합이라고 정의할 수 있다. 1) 지역 기업의 성과에 영향을 미치는 직간접적인 요인들을 포괄하는 발전 정책, 2) 외생적 투자나 이전보다는 내생적인 자산에 집중하는 정책, 3) 약점보다는 기회 요인을 강조하는 정책 4) 집단적이고 협상에 기초한 거버넌스를 추구하는 정책 등의 집합이라고 볼 수 있다. 이른바 공간-장소에 기초한 정책(place-based policies)으로서, 지역 간 불균형에 대응하기 위한 수동적인 정책이 아니라 지역 내 잠재력을 이끌어 내는 능동적인 정책이어야 한다. 지역일자리 문제는 지역수준의 고용정책 영역뿐만 아니라 산업 및 고용정책 전달체계(분권화의 문제)와 지역고용 거버넌스(파트너십의 문제) 등이 포함되는 전략적 접근을 요구한다.

III. 일자리 정책의 지역재량권 부여와 거버넌스 구축

지역일자리 정책방향의 두 핵심과제를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 지역일자리 정책 추진의 핵심은 지역 특성에 부합하는 정책 및 사업의 설계와 운용에 있다. 문제는 대부분의 정책들이 중앙정부 차원에서 표준화되어 수립·운용되고 있다는 점이다. 공모사업 등을 통해 지역 특성에 부합하는 사업을 운용하기도 하지만 이러한 사업들이 지역일자리 정책의 핵심으로 자리 잡기에는 한계가 있다. 지역 특성에 부합하는 사업의 설계 및 운용이 가능하도록 일자리 정책의 추진체계를 개편하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 이러한 논의는 정책의 분권화로 이어지는 커다란 담론이기 때문에 보다 신중한 접근이 요구된다. 여기서는 필자의 관점에서 단기적으로 실현 가능하다고 생각되는 재정지원일자리사업으로 표현되고 있는 적극적 노동시장 정책 프로그램(ALMP)의 지역재량권 부여 방안을 통해 지역일자리 정책추진방향을 제시하고자 한다.

재정지원 일자리 사업의 지역재량권은 크게 사업의 기획 및 예산의 범주로 구분할 수 있다. 사업 기획의 재량권은 지역단위에서 수행하는 재정지원 일자리 사업의 기획에 대한 권한의 인

정 범위로 이는 크게 세 가지로 구분할 수 있다.

1) 재정지원 일자리 사업의 단위사업 틀 내에서의 재량권(소극적 재량권)이다. 이는 재정지원 일자리 사업의 목적 및 내용에 기초하여 사업대상에 대한 지원내용의 재량권을 부여하는 방식으로, 주로 지원요건에 대한 재량권을 부여하는 것이며, 지원대상, 지원수준(지원금액이나 지원 기간) 등이 해당된다.

2) 재정지원 일자리사업의 전체 틀 내에서의 재량권(적극적 재량권)이다. 이는 재정지원 일자리 사업 범위 내에서 지역 특성에 부합하는 사업의 신설을 허용하도록 한다. 중앙정부의 재정 지원 일자리 사업이 적극적 노동시장 정책으로써 전국단위의 표준적 관점에서 정책을 수행하는 것을 전제로 한다면, 지역은 지역 특성에 부합하는 사업의 신설 및 기존 사업들의 결합을 통해 일자리 사업의 성과를 제고 하도록 한다. 이 방안은 고용장려금, 직업훈련 등 재정지원 일자리 사업유형 내에서 지역 특성에 부합하는 사업의 설계뿐만 아니라 사업 간 융합 설계 및 관련 기업지원에 이르기까지 일련의 산업정책이나 기업정책과 결합할 수 있는 계기를 제공할 수 있다.

재정지원일자리 사업 예산은 크게 중앙정부의 예산과 지방정부의 매칭 예산 및 지방정부의 자체 예산으로 구분된다. 중앙정부의 일자리 사업예산은 지역의 인구수나 특성에 기초하여 일차적으로 지원금액을 책정한 후 지역단위의 프로그램 특성을 고려하여 예산을 조정하여 책정하는 방안을 고려할 수 있다. 여기서 지역단위는 기초단위까지 포괄하기 보다는 광역단위 혹은 최근에 논의되고 있는 초광역단위를 기준으로 책정하는 것이 효율적일 수 있다. 지역의 매칭예산에 대해서는 보다 광범위한 재량권을 부여하도록 함으로써 지역 특성에 맞는 사업설계와 예산지원이 뒷받침될 수 있도록 할 필요가 있다.

3) 지역 특성에 부합하는 일자리 정책을 추진하도록 재정지원 일자리 사업의 영역을 확장할 수 있는 재량권이다. 이는 사실 재정지원일자리 사업의 영역을 벗어나는 것이기 때문에 결이 다른 논의이지만 현재에도 이와 유사한 정책들이 시행되고 있기 때문에 여기서논의를 하고자 한다. 적극적 노동시장 정책(LMP)은 시장의 실패에 대한 정부의 개입을 의미하며, 정책지원의 틀 및 사업의 범위가 주로 취약계층을 대상으로 정립되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 지역의 당면한 일자리 현안을 해결하기 위해서는 일자리 정책의 영역이 확장되어야 한다. 실제로 재정 지원 일자리 사업항목에는 포함되어 있지 않지만 중앙부처나 지역에서는 다양한 일자리 정책들이 수행되고 있다. 앞에서 언급했듯이 고용부의 지역혁신 프로젝트나 고용안정 선제 대응 패키지, 산업부의 상생형지역일자리 사업이나 산단대개조 사업들은 이러한 접근과 유사한 모델인 바, 현재 추진되고 있는 이들 사업의 확장성이라는 점에서 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이러한 조치들은 자연스럽게 특정 담당자의 일자리 사업설계의 틀을 벗어나 다양한 경제주체들의 역량을 결집한 일자리 정책으로 구현될 수 있을 것이며 이는 결과적으로 지역의 일자리

역량을 축적하는 과정으로 이어질 것이다.

둘째, 지역일자리 정책의 또 다른 핵심은 거버넌스 체계의 구축에 있다. 재정지원 일자리 사업에 대한 지역재량권 부여는 중앙정부, 광역지자체 및 기초지자체 간 일자리 정책의 거버넌스 구축과 관련되어 있으며, 이는 사업의 기획 및 선정, 예산 배분, 성과관리 체계 등의 역할 배분에 대한 논의를 필요로 한다. 성과관리와 관련해서는, 다양한 사업 특성을 고려할 때 개별 사업 평가의 한계를 극복하고 프로그램 내 사업 간 연계 및 조정이 가능하도록 할 필요가 있다. 또한 성과평가결과의 환류, 평가주체의 역량 제고, 평가의 전문성 및 독립성을 담보할 필요가 있다. 이는 지역일자리 정책의 성과제고를 위한 거버넌스의 기능 및 역할의 재정립이 필요한 이유다. 거버넌스는 공간적 범위로서 기초, 광역, 초광역 단위의 모델을 고려해볼 수 있으며, 각 모델에 적합한 기능과 역할은 다르게 설정할 수 있을 것이다. 가령, 기초와 광역이 각 지역별 행정단위에 기반한 것이라면 초광역단위는 중앙정부의 역할을 보다 강조한 개념이다.

초광역단위 거버넌스 모델은 영국의 RDA나 프랑스의 레지옹과 같이 중앙부처가 참여하는 지역일자리 거버넌스의 상위체계로 지역일자리 정책 프로그램의 적절성을 평가하고 중앙부처의 관련 예산을 부여하는 역할을 수행하도록 할 필요가 있다. 이는 중앙정부와 지방정부의 상호역할을 담당(지역투자협약 예산 관리 기능을 담당)하는 조절기능으로 자리매김할 수 있을 것이다. 초광역단위의 일자리 정책 거버넌스 모델은 지역별 특성에 부합하는 일자리 정책의 유연성 제고를 위한 중앙부처 협업예산에 기초하여야 수립할 수 있다. 이런 점에서 중앙부처 협업 모델이 가능하도록 중앙부처 차원에서 초광역단위 일자리 거버넌스 전략을 모색할 필요가 있다. **KL**