

## 지역 고용·능력개발 전략에 관한 국제회의

- ◆ 본 자료는 사회통합과 지역경쟁력을 위한 지역차원의 고용 및 능력개발 전략의 방향과 선진 모범사례 및 한국 사례를 발표하는 국제회의 9편 논문을 요약한 것임.
- 본 국제회의는 한국노동연구원과 OECD가 공동주최하고 노동부가 후원하는 것으로 3개 분과로 구성됨
- 제1분과에서는 세계화되는 경제체제에서 지역차원의 노동시장정책과 훈련(OECD)과 경쟁력과 사회통합을 위한 새로운 패러다임으로서 지역직업능력개발체제(이효수, 영남대)를 논의
- 제2분과에서는 지역차원의 다양한 노동정책 모범사례를 발표
  - 지역발전전략을 넘어 지역고용전략으로 간 프랑스
  - 근로자 인력투자법을 통한 직업훈련을 강화한 미국
  - 지역파트너십으로 고용, 학습, 능력개발전략을 달성하는 영국
  - 공공서비스개혁을 통한 지역 노동시장정책을 전달하는 독일
- 제3분과에서는 한국의 지역 고용·능력개발정책을 조망
  - 노동시장의 지역성 존재 여부와 능력개발 및 노동시장 성과의 지역간 격차를 분석(안주엽 외)
  - 지역 고용네트워크를 중심으로 한 지역 노동시장정책 방향의 제시(노민기, 노동부)
  - 부산지역 사례분석으로부터 지역 고용·능력개발정책의 거버넌스체제의 과제를 도출(류장수, 부경대)

# 사회통합과 지역경쟁력을 위한 지역 고용·능력개발 전략에 관한 국제회의

## 제1분과

### 1. 세계화 경제의 노동시장정책 및 훈련을 위한 지역전략구상

Designing Regional Strategies for Labour Market Policy and Training in Today's Globalised Economy

Sylvian Giguère(OECD-LEED)

#### □ 지역 경쟁력의 원천은 인적자원

#### ○ 국가경제 차원과 지역차원에서 노동시장정책의 충돌 가능성이 존재

- 국가경제차원에서 노동시장정책의 역할은 노동시장 효율성과 근로자 생산성을 제고하는 것
- 지역이동성을 통한 목표달성은 지역차원에서는 경쟁력 손상을 의미
- 국가와 지역 차원의 목표를 일치시키는 통합발전전략이 국가이익에 부합

#### ○ 성장 원동력은 혁신, 숙련된 인적자원, 창업정신, 그리고 사회적 유대

- 지역 차원의 혁신은 지식기반형성(벤처자본과 내부투자 및 유능한 연구자 유치)과 지식 생산, 배포 및 활용(네트워킹 서클)을 통해 이뤄지며, 민간관련자간 포괄적인 조율과 협력은 지역차원의 현장에서만 가능
  - ※ 네트워킹 서클은 범위에 따라 ① 기업간 네트워킹, ② 연구와 생산 네트워킹, ③ 기업, 연구, 교육, 정부기관 네트워킹로 구분
- 숙련 다양화와 전문화는 경제(고용)성장에 핵심요소이자 혁신의 전제조건이며 사회적 포용에 필수적인 숙련개발 기회제공을 위한 노동시장정책 프로그램은 목표집단의 지역적 특성을 고려하고 지역노동시장의 니즈에 부합할 때 효과가 극대화
- 지역 특유 요소를 고려한 지역차원의 사업인큐베이팅, 자문, 정보 서비스, 교육체계와 사업네트워크를 통해 성장 필수요건인 창업정신을 육성
- 사회적 유대는 지방정부와 지역파트너들 간 조율과 협력을 통한 공동체적 개발역량이며, 지역기반 개념으로서 사회적 자본은 이러한 네트워크와 가치를

공유하며 기업발전을 지원하는 데 중요한 역할을 수행

□ 지역 성장전략으로서 노동시장정책 개혁

- 중앙정부의 역할은 국가차원의 목표와 지역차원의 목표를 조율하는 것
  - 국가 전체의 성장을 도모하는 동시에 지역 고유의 문제를 해결
  - 국가차원의 정책이 지역특수상황에 적절하게 적용되어 효과적인 지역 및 지방 발전전략을 활성화하는 것
  
- 이를 위해 고용, 훈련, 사회적 지원을 위한 노동시장정책 개혁을 실시
  - 노동시장정책을 지역 경쟁력과 사회적 유대와 연계하는 지역 파트너십 네트워크 육성과 이를 통한 거버넌스 개선전략
  - 중앙정부 행정기능의 분산 및 지방정부로의 분권을 통한 노동시장정책 및 공공서비스의 지방분권화
  - 다양한 정책서비스를 지역단위 원스톱에이전시로 재편성하는 등 정책전달체계에서 민관파트너십을 형성

## 2. 경쟁우위 및 사회통합을 위한 새로운 패러다임의 지역직업능력개발시스템 Regional Human Resources Development Strategies for Innovation, Competitiveness and Social Inclusion

이효수(영남대학교 교수, 한국노동경제학회 회장)

- 한국경제가 생산성위기와 양극화에 빠져들고 있고 이것이 국가경쟁력의 약화로 이어질 수 있음.
- 세계경제가 지식기반경제로 이행하면서 경쟁질서가 근본적으로 변화하고 있기 때문에 선진 각국은 경제정책과 경쟁전략의 패러다임을 바꾸어, 지역혁신과 지역주도 인력개발을 위한 국가적 시스템을 확립하고 있음
- 우리나라도 최근 혁신클러스터와 지역인적자원개발 시스템을 도입하기 시작하였지만 심각한 시스템 결함을 갖고 있음.
  
- 새로운 경쟁질서의 키워드는 지식노동력과 혁신, 스피드와 유연성
  
- 지식정보사회로의 이행, 글로벌 마켓의 형성, 고령화 사회로의 이행과 같은 3대 경제환경의 변화가 경쟁질서를 근본적으로 바꾸고 있음
- 새로운 경쟁질서의 키워드는 지식노동력과 혁신, 스피드와 유연성, 일을 통한 복지실현임. 혁신클러스터와 지역인적개발 시스템은 이러한 경쟁요소가 최대한 발현될 수 있도록 구축되어야 함.
  
- 국가경쟁전략의 새로운 패러다임으로 “지역경제사회선진화파트너십(RESAP) 모델” 제시
  
- 지식기반경제에서 생산성위기와 양극화를 극복하고 선진경제사회로 나아갈 수 있는 새로운 패러다임으로서 RESAP (Regional Economic & Social Advancement Partnership: 지역경제사회선진화 파트너십) 모델을 제시함
- 혁신클러스터의 성공요건으로서 GALIC 모델을 제시함. 이 모델은 지식노동력과 국민의 직업능력을 효과적으로 개발하는데 초점을 맞추고 있음.
  
- RESAP 모델의 기본 철학
- 첫째, 국민경제경쟁력 강화전략을 중앙정부 주도에서 지역혁신주도로 바꾸어야

함

- 둘째, 경제선진화와 사회선진화가 동시에 추진되어야 함. 경제선진화는 경쟁력 강화를 통하여, 사회선진화는 사회통합을 통하여 실현될 수 있음.
- 셋째, 참여주체들간의 파트너십으로 추진되어야 함. 이것은 2000년 이후 선진국의 공통적 추세임

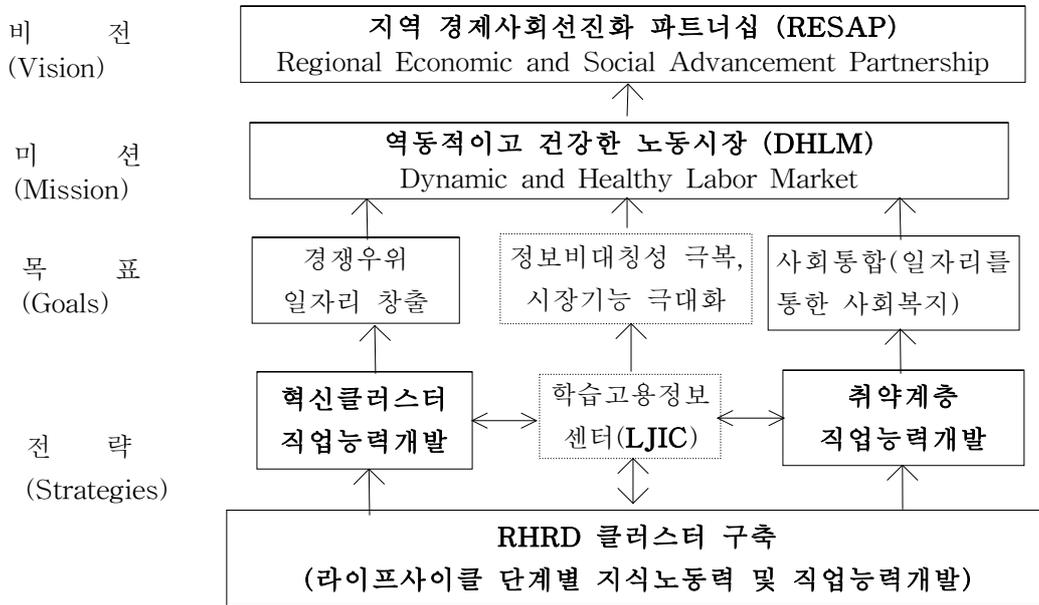
#### □ RESAP 모델의 비전과 목표

- 지역인적자원개발클러스터 구축으로 지식경쟁력 확보
- 경제선진화를 위한 혁신클러스터 모델로서 GALIC모델 제시. 혁신클러스터에 필요한 지식노동력의 안정적 공급체계 구축으로 지역의 산업경쟁력 강화.
- 사회선진화를 위한 학습공동체 모델을 제시. 취약계층을 위한 직업능력개발체계 확립으로 사회통합 실현.
- 라이프사이클단계별 직업능력개발체계 구축으로 실질적인 평생학습체계 구축
- 유연노동시장에서 건강한 노동시장'(Dynamic and Healthy Labor Market, DHLM)으로 노동시장 정책패러다임 전환으로 비정규직 확대보다 지식노동력 육성과 직업능력개발을 통한 노동시장의 역동성 확보, 일자리 불일치와 기술 불일치 문제 극복
- 학습고용정보센터(Learning & Job Information Center, LJIC) 구축으로 노동시장과 교육시장의 정보의 비대칭성 극복. 직업능력개발을 위한 학습정보와 고용정보를 원-스톱으로 제공하는 시스템 구축.

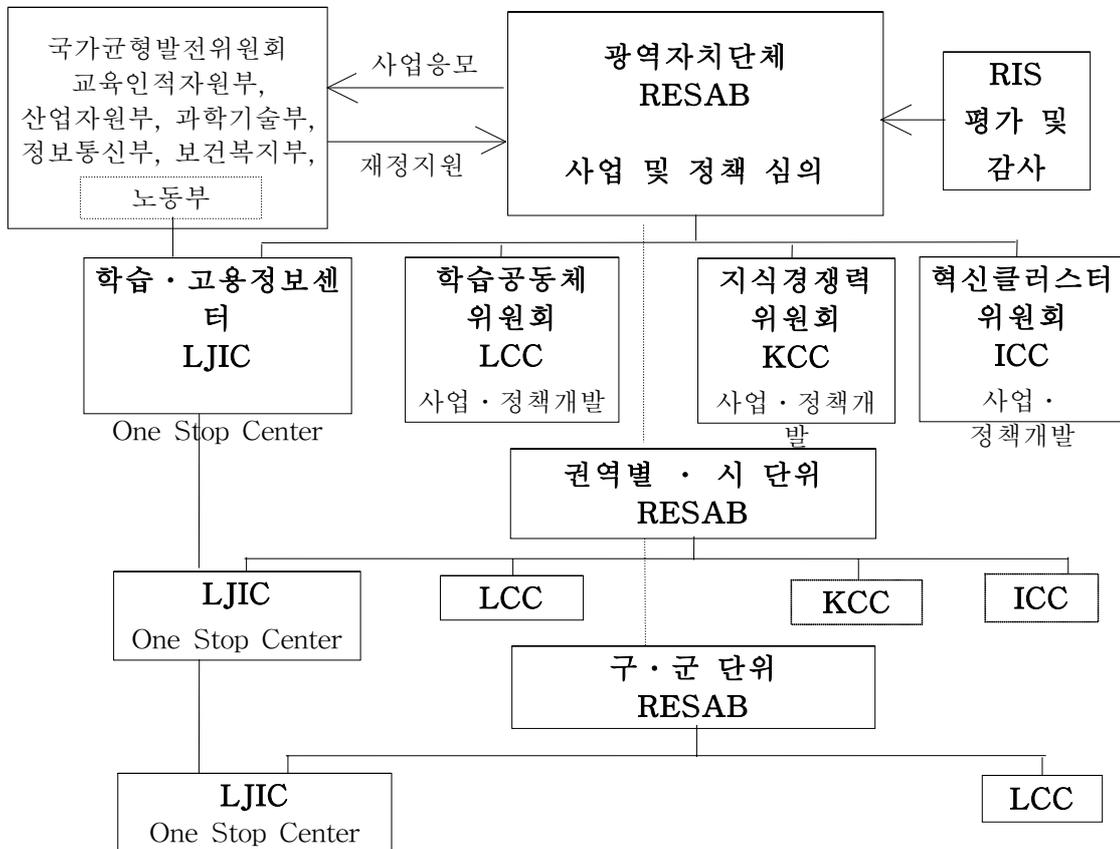
#### □ RESAP의 지배구조: 지역경제사회위원회(RESAB)

- 지역 중심의 새로운 직업능력개발 추진체계를 구축하기 위해서 광역자치단체와 기초자치단체 차원에서 **경제사회이사회(RESAB)**를 구성함
  - 광역자치단체 RESAB은 산하에 RHRD클러스터 구축과 라이프사이클단계별 직업능력개발체계를 구축 관리하는 지식경쟁력 위원회(KCC), 지역산업에 필요한 인재의 직업능력개발을 위한 혁신클러스터위원회(ICC), 취약계층의 직업능력개발을 위한 학습공동체위원회(LCC)를 구성하여 조직적이고 체계적으로 직업능력을 개발함.

**【그림 2】 지역단위 직업능력개발 추진체계의 비전과 기본방향**



**【그림 3】 지역단위 직업능력개발 추진체계의 거버넌스**



## 제2분과

### 3. 지역개발로부터 지방고용으로 - 프랑스 사례

From Regional Development to Local Employment: The French Case

Xavier Greffe(Univ. of Paris 1)

#### □ 1980년대 초반 중앙집권적 접근방식의 실패를 인식

- 중앙집권적 발전전략 틀 속에서 지난 20여 년 간 추진되어온 지역 개발 및 지역 고용관련 노력들은 지역적 접근의 문제점과 한계를 도출
  - 프랑스에서 발전은 국제경쟁력 강화에 초점이 맞추어져 중앙정부가 관리해야할 문제이며 고용에서 평등 원칙은 중앙화된 고용정책을 의미
  - 지금까지 진행된 많은 지역관련 시도들이 이러한 사실들과 충돌
  - 과거에 프랑스 중앙 정부가 지역간 불균형 발전을 해결하기 위해 취한 방법은 고속도로, 초고속열차 등의 건설, 공기업의 지방 이전, 조세 감면을 통한 지역발전 재정 지원 등으로 중앙집중화된 조치들
  - 이러한 조치들의 기대효과는 소멸되었으며 경제발전과 고용 측면에서 지역간 격차는 여전하다.(예: 2002년 1인당 지역총생산에서 일드프랑스 지역이 38,739 유로임에 비해 코스 지역은 19,133 유로에 불과, 2004년말 프랑스 전체 평균 실업률이 9.9%인데 랑그독-루씨온 지역은 13.6%, 리무쟁지역은 7.6%)
- 고용에서 지역적 접근이 유효
  - 창출되는 일자리들을 근접서비스(proximity service)를 통한 일자리, 새로운 기업 창립을 통한 일자리, 수급간 일치와 경영자그룹을 통한 일자리 창출로 나누어 볼 때 각 지역별로 지배적인 유형에서 차이가 존재
  - 고용문제는 (1) 단순한 수급불일치를 넘어서는 다면적인 것이라는 점, (2) 유한기간 계약, 임시직 등의 증가로 고용에서 가변성이 높아지면서 이에 대한 대응을 위해 즉각적인 정보와 훈련이 필요하게 되었다는 점, (3) 프랑스 노동시장정책이 보다 능동적(active)으로 변해야한다는 희망, (4) 도서 혹은 산악지역의 특수성을 고려해야
- 직업훈련은 지역발전과 지역고용을 이어주는 매개자역할, 역시 지역성이 중요
  - 훈련에서 지역성의 근거는 장기적으로 볼 때 지역에서 일자리 창출의 장애로 작용하는 것이 자격을 갖춘 사람들이 부족하기 때문
  - 이외에도 지역에서의 훈련이 중요함을 보여주는 프랑스적 특성은 1) 지역의 중소기업들이 훈련을 진행할 수 있는 환경을 가지고 있지 못한 점, 2) 노동자

측면에서도 새로운 기술에 투자할 유인이 부족하고, 3) 전통적인 훈련방식이 고용과 발전을 매개하는 훈련을 제공하고 있지 못하다는 점

- 훈련이 효과적이기 위해 훈련계획과 실행이 동시에 이루어지고, 훈련이수자가 자립할 수 있고 혁신적으로 되기 위해 실제 프로젝트와 연결되어 훈련이 실행되어야 하는 한편 소외계층의 훈련 문제는 다른 문제들과 연관되어 있으므로 훈련에서 다원적인 접근이 이뤄져야

#### □ 1980년대부터 지역 활성화 틀에서 지역발전 구상과 지역 직업훈련

○ 1980년대부터 추진되어온 여러 가지 지역 발전 및 고용관련 시도들을 정리하면 지역발전 및 훈련과 관련된 것으로 지역경제발전구상(economic development regional schemes), 경쟁력 극단(poles of competitiveness), 지역훈련계획(regional training plans) 등

- 지역경제발전구상은 80년대 중반부터 시작된 것으로 중앙정부의 요청에 의해 각 지역이 5년에서 8년 동안의 계획을 작성
- 2004년, 이전에 비해 더욱 전략적이고 분석적이며 실효성이 높이기 위해 새로운 법인 경쟁력 극단을 제정
- 경쟁력극단은 지역생산 클러스터를 의미하는 것으로 이 수단 역시 지난 여름 단순한 클러스터링이 아니라 기업과 연구소, 훈련기관 및 기타 당사자간 관계를 강화시키는 혁신과정을 강조하는 방향으로 수정
- 지역훈련계획은 지역이 다년간의 훈련계획을 세우는 것으로 지역고용시장에 특화된 내용을 계획하는 것이 골자

○ 지역노동시장과 관련된 다양한 시도

- 지역공공고용서비스(local public employment service), 통합을 위한 지역계획(municipal plans for inclusion), 새로운 서비스와 고용(new services and new jobs), 고용주연합에 의한 고용(clustering the employers around a job) 등을 실시
- 지역공공고용서비스는 국가가 담당하는 것으로, 노동부 지역사무소, 지역 고용안정센터, 성인직업훈련기관 등의 조치들을 조정하는 것으로 3자간 조직수준과 권한이 상이한 문제가 있으나 조정에서의 효율성을 높이기 위해 여러 가지 노력을 실시
- 통합을 위한 지역계획은 건강문제와 사회적 장애를 겪고 있는 실업자들을 취업에 복귀시키는 것을 목표

※ 구체적으로 6개월 이내에 유한기간계약을 맺도록 하는 것으로 현재 200개 정도의 계획이 있으며 평균 각 계획 당 70명에서 300명의 인원을 대상. 1996년부터 2000년까지 130,000명이 이 계획의 대상이 되었으며 직업으로 복귀율은 60% 정도

- 새로운 서비스와 고용은 1990년부터 시작된 새로운 공공수요 충족과 이를 위한 일자리 창출을 의미하는데 특히 1997년 청년층을 위한 새로운 서비스와 새로운 일자리 계획이 중요

※ 이 계획은 700,000개의 일자리를 절반은 공공부분에서 나머지는 민간부분에서 창출할 목표를 가지고 있었으나 공공부분에서만 목표를 달성.

- 중앙정부가 추진한 이 프로그램이 지역적인 이유는 대부분의 일자리가 근접서비스와 관련되어 창출되었고 주위의 공공서비스 필요를 충족시키려는 지역파트너십과 지방정부 등에 의해 창출되었기 때문
- 고용주연합에 의한 고용은 다수의 고용주들이 협동으로 하나의 풀타임 고용을 창출시키는 것으로 그 필요성은 계절적 노동이 있는 경우, 한명의 고용주에게 필요한 노동의 양이 한 개의 풀타임 일자리를 만들기에는 부족한 경우, 지원을 받아 실업자들에게 일과 훈련을 혼합하여 제공함으로써 그들을 직업세계로 복귀시키기 위한 경우 등에서 발견됨.

#### □ 지난 10년간에 걸친 지역화와 지방자치화에 대한 종합평가와 성공요인의 모색

- 변화는 제도와 규칙을 바꾸고 공공성격을 지닌 고용주의 문화기반을 바꾸는 것.
- 지역화와 지방자치화는 현재의 경제발전과 노동시장 추세에 조응하는 발전 및 고용 체계이며 자원의 효율적 이용을 도모하는 것
- 현재 직면한 문제점
  - 첫째, 지식 등 무형적 자원에 대한 인식이 부족
  - 둘째, 훈련전략을 시행하는데 필요한 기존 주체들이 공급위주이고 기업수요를 고려하는데 어려움을 가지고 있어 전략 추진이 어렵다는 점
  - 셋째, 중앙정부가 지역과의 계약을 오용하고 있다는 점, 지역고용정책에 일부 관련기관의 참여가 부족하다는 점(특히 노조)
  - 넷째, 권한의 분배가 당사자간 시너지 효과를 가져오지 못한다는 점
  - 다섯째, 세제 감면, 예산보조금 등 강력한 재중앙집권화 기제가 있다는 점
  - 여섯째, 지역에 대한 2가지 관점(지역 노동시장 개입을 개선시키기 위한 중앙정부관점과 지역고용발전을 위한 지방정부 관점)간 긴장관계가 있다는 점
  - 일곱째, 지역적 접근이 고용 및 노동정책에서 평등권 향유상 변조(variation)를 가져올 수 있다는 의심
  - 여덟째, '지역'이라는 용어가 고용시스템에 참가하는 당사자간 일관성을 높이는 노력을 포함하는 것이 아니라 단순히 지역단위의 영역에 국한될 가능성
  - 아홉째, 지역수준에서 평가의 곤란성 등

○ 지역화와 지방자치화의 성공요건

- 전략적 내용을 보충하고 지역수준에서 전개되는 고용 및 발전 정책의 유연성과 책임성을 높이는 것이 필요
- 현실에서는 전략적 고려, 지역 고용 및 발전 정책의 유연성과 책임성 제고에 많은 어려움이 있는 것으로 판단

#### 4. 미국의 지역노동시장정책-인력투자법과 직업훈련

##### Regional Labor Market Policies in the US: Job Training under the Workforce Investment Act

Randall Eberts(W.E.Upjohn for Employment Research)

- 1998년에 제정된 인력투자법 (Workforce Investment Act, 이하 WIA)
  - WIA 는 기존의 직업훈련법인 JTPA 의 여러 단점을 보완한 것으로 평가
    - 지난 반세기에 걸친 미국의 공공직업훈련 프로그램 중 현 연방 직업훈련 프로그램으로서 1998년에 제정된 인력투자법과 WIA 이전의 주요 정책인 직업훈련협력법 (Job Training Partnership Act Of 1982, 이하 JTPA) 을 비교하면서, 행정 및 서비스 제공의 탈중앙화와 지역의 중요성에 대해 논의의 초점
  - 원스톱센터(one-stop center)를 통해 시스템 통합과 서비스 조율문제를 해결
    - WIA 는 비효율적이며 중복된 직업훈련 프로그램을 제공해왔던 JTPA 를 개선하기 위해 각 지역에 3,400 여개의 원스톱 센터를 설치
    - 원스톱 센터는 모든 공공훈련 프로그램을 하나로 통합하는 물리적 장소로서 약 17개의 프로그램을 통괄하여 구직자의 다양한 요구에 부응
  - WIA는 인력 서비스에 대한 보편적 접근성을 제고
    - JTPA는 까다로운 선별기준에 부합하는 소수--주로 경제적 취약 계층--에게만 서비스를 제공함으로써 더 많은 수의 개인이 적절한 훈련 서비스를 받을 수 있는 기회를 차단했다는 문제점
    - WIA는 인력 서비스에 대한 보편적 접근성을 높이기 위해 원스톱 센터내에 핵심, 집중, 훈련 등 3단계로 이루어진 연속 서비스를 설치
    - WIA에서 초기 핵심 서비스는 모든 성인에게 제공하며 다음 단계로 올라가는 과정에서 보다 엄격한 자격제한을 두는 구조
  - WIA는 고객의 선택과 권한을 강화하는 수요자 지향적
    - JTPA는 구직자의 요구에 부응하는 프로그램을 제공하지 못했다는 비판

- WIA에서는 개인학습계좌(Individual Training Account, ITA)를 실시함으로써 고객 선택과 권한 강화
  - 개인학습계좌는 다양한 훈련 기관(Eligible Training Provider)이 실시하는 직업 훈련에 대해 고객이 지불하는 바우처(voucher)로 선택 내용은 지역노동시장 규모에 따라 상이
- 의사결정과정에 상당수의 사용자들이 참여함으로써 지역 훈련 프로그램에 적극적으로 자신들의 요구를 반영할 수 있는 통로를 마련
- JTPA에서 훈련코스는 사용자의 수요도 충족시키지 못했다는 한계
  - WIA는 이러한 문제를 해결하기 위해 원스톱센터의 운영을 담당하고 있는 인력투자위원회(Worforce Investment Board)에 지역 재계 인사들의 참여 비중을 높임.

□ 현재 WIA 개선방안 논의 중

- 현재 의회는 2003년에 종료된 WIA 의 재승인과 관련된 세부사항을 논의
- WIA에서 보존 또는 변경해야 할 규정은 아직 결정하지 않았음.
  - 지금까지 논의된 사항은 시장 메커니즘에 대한 지원, 전체 프로그램에 대한 보다 지속적인 성과 측정, 기금 출처의 강화, 재계의 참여 및 지역별 책임 증대, 그리고 서비스 통합 강화 등으로 요약

## 5. 영국의 고용, 학습, 능력개발 전략과 지역 파트너십

### Employment, Learning and Skills: The UK Skills Strategy and Regional Skills Partnership

Laura Smith(Univ. of Exeter)

#### □ 고용 및 숙련활동을 위한 체제 및 지역 숙련 파트너십 등 다양한 정책대안

- 영국은 최근 몇 년 간 비교적 안정적인 경제성장을 기록하고 있으나, 다른 나라와의 생산성 격차라는 문제에 직면해 있으며, 이러한 문제를 해결하기 위해 “고용 및 숙련활동을 위한 체제(FRESA: Frameworks for Employment and Skills Action)” 와 “지역 숙련 파트너십(RSP: Regional Skills Partnerships)” 등을 포함한 다양한 정책대안을 마련
  - 최근의 영국 경제는 적절한 수준의 물가상승률, 비교적 낮은 수준의 실업률을 유지하고 있으며, 국내총생산은 50분기 연속 성장세를 기록 중임.
  - 그러나 독일, 프랑스, 미국 등 비교대상국과 비교할 때 여전히 생산성 격차를 경험하고 있는데, 영국 내에서 생산성을 이끌어내는 주요 동인은 투자, 숙련, 혁신, 경쟁, 기업활동 등으로 요약됨.
  - 이 중에서도 생산성과 근로자 능력 간에 매우 큰 상관관계가 있다는 것이 영국 정부의 시각임.
- 2001년 7월 장기적 경제성장과 경쟁력 확보를 목표로 생산성 문제를 해결해야 할 필요성이 대두되면서 영국 정부는 FRESA(Frameworks for Employment and Skills Action)를 도입하였음.
  - FRESA의 목표는 중앙정부의 노동시장 및 능력개발 정책을 통일시킴으로써 생산성이 높은 고숙련 노동자를 중심으로 지속가능한 취업을 이루는데 있음.
  - 영국 정부는 지역개발청(RDAs: Regional Development Agencies) 9곳 모두에게 FRESA를 추진하도록 하였는데, 건강한 노동시장 구축, 지역 노동시장 정보의 수집·배포·활용계획의 마련, 숙련의 중복과 부족에 대한 대응책 마련, 수요자 중심의 접근 방법 마련 등을 목표로 할 것을 지시하였음.
    - ※ 영국 지역개발청(RDAs: Regional Development Agencies): 잉글랜드는 9개의 행정구역으로 나뉘며 각 지역에는 RDA가 있는데, RDAs는 정부기관으로서 해당 지역의 경제발전과 경제활성화, 기업효율성·투자·경쟁력 촉진, 고용증대, 능력개발 등을 돕는 역할을 하고 있음.
- FRESA의 개발은 새로운 파트너십과 다자간 협조 체계를 마련하는 계기가 되었으나, 지역 및 지방 단위에서의 파트너십은 강하지 못하다는 우려가 제기됨에 따라, 2003년 7월

중앙정부는 “잠재력 실현을 위한 21세기 능력개발(21st Century Skills: Realising our Potential)”이라는 제목의 능력개발전략 백서(Skills Strategy White Paper)를 통해 새로운 지역단위의 능력개발 파트너십인 지역능력파트너십(RSPs: Regional Skills Partnerships)를 발표하였음.

- RSP의 기본적 역할은 해당지역의 우선순위에 적합한 방식으로 능력개발, 훈련, 비즈니스 지원 및 노동시장과 관련된 서비스 제공 전략을 기획·관리하며 유관기관들과 협력을 통해 일관성 있게 전략을 실행하는 데 있음.
- 또한 능력개발전략 백서는 지역기술협의회(SSCs: Sector Skills Councils)에 큰 역할을 위임해서 SSC가 영국 경제의 주요 업종별로 고용주가 생산성 향상을 위해 어떤 직무능력을 필요로 하는지 규명토록 함.
- 지역 파트너십은 다양한 형태로 이루어지고 있는데, 일례로 RDA와 학습기술협의회(LSCs: Learning and Skills Councils) 소속 기관들 간 업무파트너십이 체결됨.
- 지역파트너십의 모범사례로는 서남지역기술동맹(SWESA: the South West Enterprise and Skills Alliance)를 들 수 있는데, SWESA는 특히 자체적인 연구소를 두고 있으며, 연구소는 SWESA가 우선순위를 두고 있는 행동계획과 활동이 양질의 정보와 분석으로 뒷받침될 수 있도록 돕고 있음.

## 6. 독일의 공공고용서비스 개혁

### Reform of Public Employment Services in Germany

Hugh Mosley(Social Science Research Center)

- 2002년 하르츠 위원회(Hartz Commission)가 내놓은 “노동시장에서 현대 서비스”에 관한 제안으로 촉발된 노동시장 정책 개혁의 물결은 PES의 내부조직, 정부와의 관계, 경영전략, 활성화정책(activation policy)의 포트폴리오, 실업수당 제도, 장기 실업자를 위한 노동시장 서비스 제공에서의 PES(Public Employment Service)와 지방정부 간의 관계 등을 급격히 변화시킴.
  
- 하르츠 개혁이 해결하고자 했던 문제점은 실업수당 제도의 복잡한 구조가 문제의 근원이었고 개혁의 중점 대상이었음.
  - 실업수당은 이전 직장 급여의 약 2/3 수준의 수당을 12개월간 제공(고령자는 32개월)하고, 수당지급기간이 만료되면 이전 급여의 53-57%를 무한기간 지급. PES 수당의 수혜자격이 없는 실직자들에 대한 사회부조를 포함한 사회부조에 대한 자금조달 및 관리를 지방자치단체가 수행함.
  - 실업수당이 무한기간 지급됨으로써 특히 실직 이전의 소득이 상대적으로 높았던 실직자의 근로의욕에 부정적인 영향을 미침.
  
- 2005년 1월 발효된 노동시장 개혁 법안으로 장기 실직자들에게 실업수당 및 노동시장 서비스 통합제공의 틀이 마련됨.
  - 장기실업자를 위한 두 가지 수당제도, 연방실업 부조, 지방 사회부조가 실업수당 II로 통합됨.
  - 실업수당 II는 사회부조 수준의 새로운 통합수당으로 연방정부가 자금을 지원하고 PES가 관리함.
  - 장기 실업자에 대한 업무통합의 필요성에 대해서는 광범위한 합의가 이루어졌으나, 통합서비스를 PES와 지방자치단체 중 누가 담당할 것인가에 대해서는 정부와 야당간 첨예한 정치적 갈등이 존재하고 있는데, 정부는 주요 역할을 PES가 맡고 지방자치단체가 계약을 통해서 부가 업무를 수행하는 방안을 선호한 반면 야당은 수당관리 및 노동시장 서비스의 주요 역할에 대한 선택권을 지방자치단체가 갖는 방안을 선호하였음.
  - 통과된 최종 법안은 PES에 주요한 역할을 주면서도 지방정부의 선택에 따라 수당관리 및 대상그룹(target group)에 대한 고용알선 및 적극적 프로그램에 대한 전적인 역할을 담당하는 권리를 69개 지방자치단체에 허용하였음.

- 344개 지방에는 Arbeitsgemeinschaften 이라는 원스톱 샵이 있는데, 여기서 지방사회 기관과 PES간에 공동 고용알선과 협력이 이루어짐.
- PES의 핵심기관인 고용안정센터는 2005년이 지나서야 완전한 운영체계를 갖출 것이기 때문에 현 시점에서 이러한 개혁의 성과에 대해 평가하기에는 시기적으로 적절치 않을 수 있으나, 그간의 과정에 비추어 볼 때 몇 가 문제점이 나타나고 있음.
  - 지역 개발에 중점을 둔 프로그램 혁신에 개혁의 초점이 맞추어 진 것이 아니라 노동시장 프로그램 관리방식에 초점을 둠.
  - PES가 지역 고용과 경제발전을 위한 “역량강화 센터(Competence Centers)”가 되어야 한다는 하르츠 위원회의 권고가 채택되지 않았음.

### 제3분과

#### 7. 한국 노동시장에서 지역성

##### 'Regionality' in the Korean Labor Market

안주엽 외(한국노동연구원)

□ 한국노동시장에서 상당한 지역성이 존재

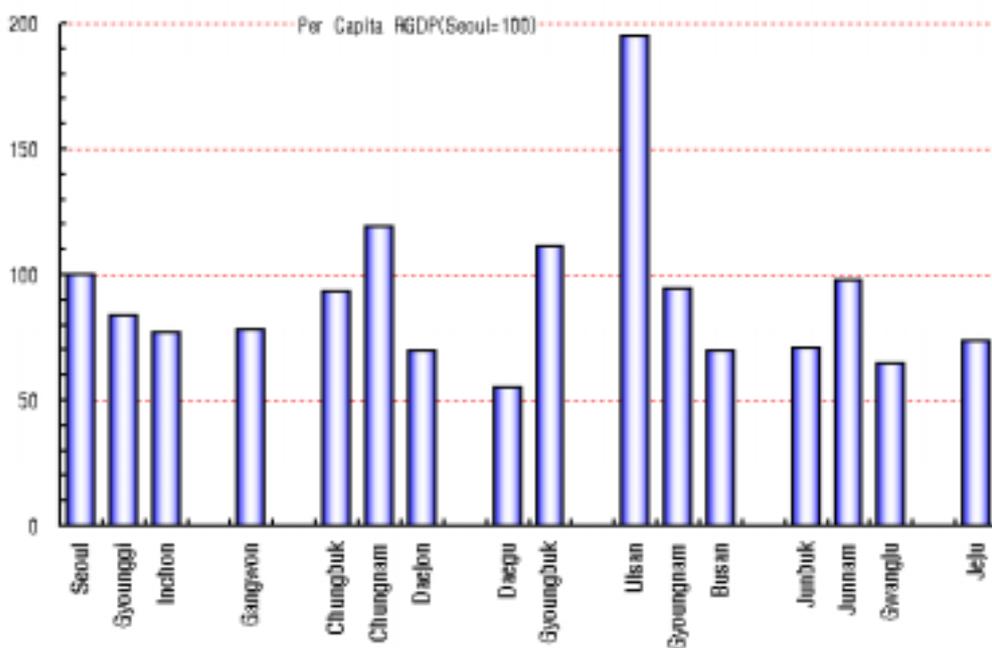
○ 중앙집권적 행정구조와 중앙정부 주도 근대화로 지역격차 심화

- 서울권(서울, 경기, 인천)에 인구의 47%, 국내총생산의 48%가 집중되어 있지만 지역별 국내총생산, 고용, 사업체수 비중은 지역별 인구 비중과 거의 유사
- 산업구조에서 상당한 지역별 격차가 존재

※ 전남, 전북, 제주는 농업, 울산, 영남, 충청, 경기도는 제조업에 치중하고 있으며, 도소매업은 서울, 부산, 광주, 대구, 운수업은 인천과 부산, 금융업은 서울에서 비중이 높게 나타남.

- 일인당 지역생산은 울산이 단연 높고 대구가 가장 낮은 편이나 인구이동은 이에 따르지 않는 편

[그림] 일인당 지역생산 비중 비교



- 교육 등을 이유로 한 지역간 이동은 상당 수준인 반면 일자리 등 노동시장을 이유로 한 지역간 이동은 매우 제한적
- 한국노동패널조사 자료에 따르면, 출생지와 현재 거주지 사이에는 서울권으로의 인구이동이 상당한 수준에 이르는 것으로 나타남.
- 그러나 1차년도(1998년 조사)와 7차년도(2004년 조사) 사이에는 이동성이 매우 낮게 나타남.

#### □ 지역 노동시장의 존재 여부

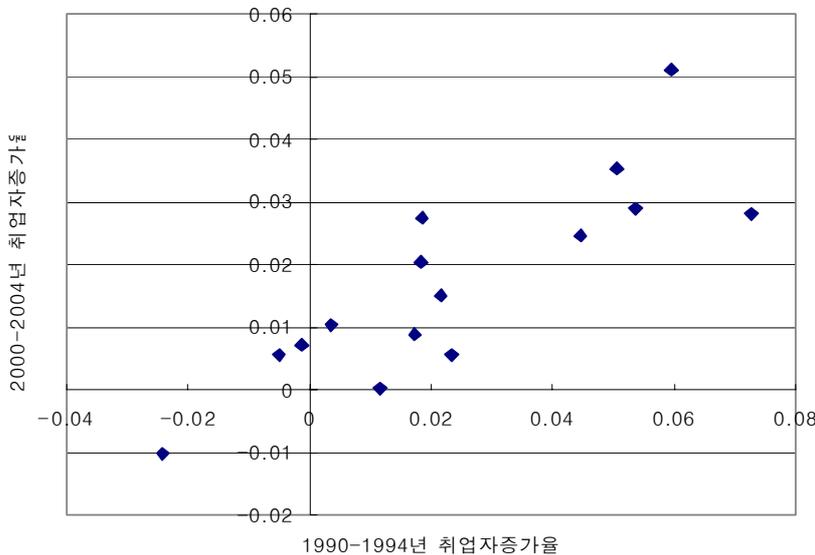
- 한국에 137개 지역노동시장이 존재
  - 노동시장은 공급자(구직자)와 수요자(구인자) 사이에 노동력 서비스에 대한 거래가 이루어지는 장소
  - 지역노동시장은 노동력서비스에 대한 거래가 실질적이고 유효하게 이뤄지는 지역단위 노동시장
  - 지역노동시장을 변별하는 과정은 ① 시군구(238개)를 분석단위로 통근유출입 행렬 구축, ② 지역내 통근유출입 비율이 75% 이상인 지역을 최소단위 지역 노동시장으로 변별, ③ 특정 지역으로 통근유출입비율이 25%를 초과하는 보다 큰 단위 지역노동시장 변별과정으로 구성
- 노동정책이 중앙단위 또는 행정구역 단위에서 실시되기보다는 지역별 특성을 고려한 지역단위에서 실시되어야 함을 시사

#### □ 고용창출과 고용상실 등 노동시장성과에 지역격차 존재

- 일자리창출의 지역격차가 지역별 고용성과의 격차를 주도
  - 1999~2003년 고용보험 DB자료를 분석한 결과 일자리 순증이 두드러진 지역은 서울, 대전, 충남, 경기인 반면 미미한 지역은 부산, 대구, 충북, 전북
  - 일자리 창출률은 서울, 광주, 경기, 강원, 충남에서 높고 울산, 경남, 전남에서 낮게 나타남.
  - 창업보다는 지속사업체의 확장이 일자리 창출을, 지속사업체의 고용축소보다는 폐업사업체가 일자리 소멸을 주도하는 경향

- 지역별 실업률 격차는 장기 지속성을 갖지는 않음
  - 반면 취업자 증가율과 고용률에 나타난 지역격차는 장기 지속성을 보임.
- 노동시장성과의 지역별 격차에도 불구하고 지역간 노동이동은 미미한 수준
  - 1999~2003년 직장이동 중 지역간 이동은 2.6%에 불과이며 지역이동이 집중되는 지역은 서울
  - 채용 중 지역간 노동이동이 차지하는 비중은 1999년 2.2%에서 2003년 3.5%로 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있으며, 지역별로는 인천, 경기, 충남, 대전이 4%를 상회하는 수준인 반면 제주, 전북, 부산은 3% 이하

[그림] 지역별 취업자 증가율의 지속성



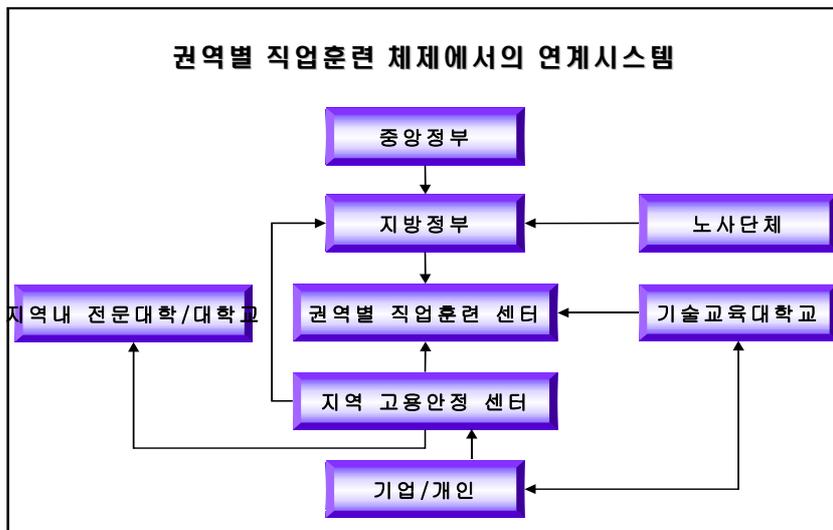
□ 권역별 직업훈련체제 구축을 통한 능력개발과 고용전략이 필요

- 고용보험 직업능력개발훈련 참여에서 지역간 격차가 두드러짐
  - 직업훈련정보망(HRD-net)자료를 분석한 결과, 고용보험 적용사업장 중 6.6%만이 직업능력개발훈련에 참여하고, 지역별 참여율을 보면 경북(7.7%), 경남(7.5%), 제주(7.6%)가 높은 편이며 강원(5.2%)과 울산(5.1%)이 낮은 편
  - 고용보험 적용근로자 중 14.3%가 직업능력개발훈련에 참여하고, 지역별 참여율을 보면 서울(18.5%), 전남(17.0%)이 높고, 대구와 충북은 각각 6.8%와 7.3%에 불과한 낮은 수준
  - 2004년 95,784명이 정부 실업자훈련에 참여, 서울이 19.5%, 경기도가 13.0%, 부산이 10.9%, 대구가 8.9%를 차지하고 있음.

○ 지역간 불균형을 완화하는 지역단위 능력개발정책 추진이 필요

- 1967년부터 실시된 정부주도·중앙통제형 직업훈련정책은 공공훈련기관의 경직적 운영과 공급자 위주 훈련으로 수요자니즈 불응, 현장성 담보 미흡, 경제 사회적 변화에 부적응이라는 문제를 낳았으며 직업훈련 주체들의 역량 성숙에 장애요인으로 작용한 것으로 평가
- 지역단위로 교육 프로그램과 연계되고 산업구조에 부합하는 지역 고용·능력개발정책에서 핵심은 정책역량의 강화
- 권역별 직업훈련체계 속에서 정책전달체계로서 공공훈련기관 및 고용안정기관 간 연계 강화 및 분권화
- 고용·능력개발 관련 정부지원방식을 사업별 지원방식으로 전환함으로써 효율성을 제고

<그림> 권역별 고용·능력개발을 위한 연계시스템



## 8. 한국의 지역 고용·능력개발 정책 방향

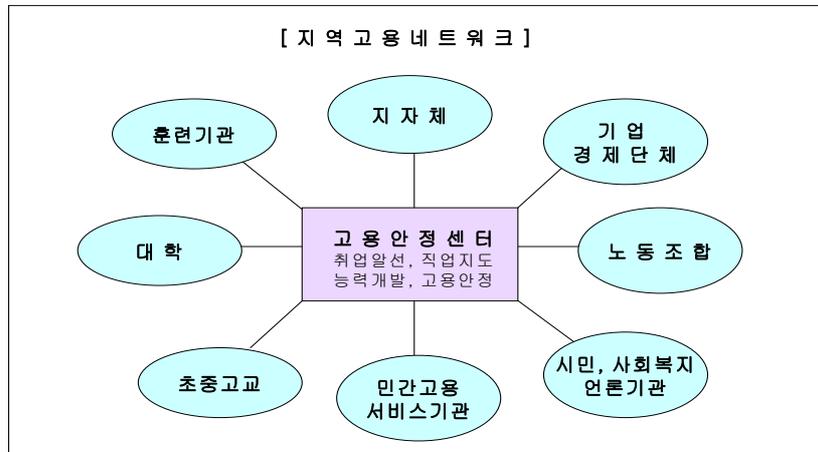
### Future Direction of Regional Employment and Skills Development Policies in Korea 노민기(노동부 고용정책본부장)

#### □ 지역 노동시장정책의 성공조건

- 지역 노동시장정보인프라의 체계적 구축
- 노사정 및 지역혁신주체들이 참여하고 협력하는 추진체계
- 사업발굴 및 집행 등을 위한 자원 조달

#### □ 지역 노동시장정책의 정책방향

- 지역노동시장정보가 체계적으로 파악·축적·제공되는 체계 구축
  - 공공과 민간을 연계한 통합시스템을 구축하여 지역단위 정책개발을 지원하고 지역 수요자별 적합한 정보를 온라인으로 제공
- 지자체, 지역 노사, 대학 등 지역노동시장 주체들이 참여, 실질적인 지역 노동 시장정책을 결정·운영할 수 있는 거버넌스(지역 고용네트워크) 구축



- 고용보험기금을 활용, 한국형 성공모델을 도출하고자 지자체, 노사 등 지역혁신주체들의 참여와 협력이 가장 높은 지역을 우선 선정하여 소요사업비 지원
  - 대립적 노사관계에서 협력적 관계로 발전할 수 있도록 노사 협력을 통한 고용 및 능력개발 (HRD) 사업에 대해서는 이를 적극 지원
  - 특히 고용·훈련이 노사관계의 '중립적' 분야로 지역 경제개발 및 주민복지차원에서 다양한 사업을 발굴하고 추진토록 적극 지원
- (가칭)국가노동력투자법 제정방안 검토
  - 고용서비스 및 고용안정사업, 직업훈련 등 국가노동력의 종합적 개발과 관리 관점에서 노동시장정책을 종합 규정하는 별도의 법률

## 9. 한국의 지역 고용·능력개발 거버넌스체제의 현황과 과제

### Governance System of Regional Employment and Human Resources Development in Korea

류장수(부경대학교 교수)

#### □ 지역 고용 및 인적자원개발은 지역혁신체제 구축을 위한 핵심과제

- 지역 고용과 인적자원개발과 같이 지역이 주체가 된 역사는 일천
  - 참여정부에서 국가균형발전과 지방분권화가 핵심적 화두로 등장
  - 지속가능한 경제성장과 경쟁에 있어 국경 개념보다는 지역의 중요성이 부각되는 지역혁신체제 구축이 시급한 과제로 부상
- 지역 고용과 인적자원개발에서 거버넌스체제가 쟁점이 될 것
  - 거버넌스란 ‘공동의 목적을 실현하기 위하여 정부, 민간, 시민사회단체 등이 네트워크를 형성하여 권한을 배분하고 의사를 결정하는 방식’
  - 거버넌스체제란 거버넌스에 참여하는 기관과 이들 간의 관계 및 의사결정방식 등에 관한 제도를 포함하는 개념

#### □ 중앙차원의 지역 고용 및 인적자원개발정책에는 한계가 존재

- 지역 자발성 없이 정부부처 주도 Top-Down 방식이 가지는 속성 상 효과 의문
  - 지역의 역할을 강화하고 지역 자발성을 높이는 방안이 필요
- 정부 부처간 협의와 조정이 미약하여 중복가능성 상존
  - 현재 교육인적자원부, 산업자원부, 노동부, 과학기술부, 정보통신부, 중소기업청 등 다양한 부처에서 실시하는 지역혁신사업이 협의·조정기능 미흡으로 중복투자 가능성이 높음.
- 지역 고용정책과 지역 인적자원개발정책 간 연계 부족
  - 산업정책, 고용정책, 인적자원개발정책의 효과를 극대화하기 위해서는 이들 정책간 연계가 매우 중요

#### □ 지역 차원의 고용 및 인적자원개발정책-부산지역 사례

- ‘21세기 동북아시아의 해양도시’ - 지역혁신발전 5개년계획 수립

- ① 동북아의 물류·비즈니스 중심도시, ② 동남광역경제권의 중추관리도시, ③ 동북아의 해양문화·관광 거점도시라는 3개의 도시목표를 설정

○ 부산지역 고용 거버넌스체제

- 부산광역시노사정협의회(부산광역시실업대책위원회까지 통합운영)가 최상위이며, 산하에 청년실업대책추진본부가 있으며 그 외 취업지원자문위원회(부산광역시), 부산지역고용대책위원회(부산지방노동청)가 있으며, 부산울산지방중소기업청, 부산경총, 부산상공회의소 등 유관기관이 존재

○ 부산지역 인적자원개발 거버넌스체제

- 부산광역시지역혁신협의회 인적자원개발분과협의회와 부산인적자원개발원(부산인적자원개발지원센터) 운영위원회로 이분화
- 부산광역시(경제정책과 인적자원개발팀, 산업정책과, 공업기술과)가 핵심주체

○ 부산지역 거버넌스체제의 특징 및 시사점

- 독자적인 인적자원개발기관을 재단법인으로 설립, 운영
- 지방자치단체 주도하고 이를 기초로 파트너십이 구축운영되는 거버넌스 체제
- 지나치게 대학(인적자원 공급자) 중심으로 구성된 거버넌스체제로 수요에 부응한 인적자원개발정책에 제한적
- 부산 RHRD거버넌스체제의 이원화에 따른 참여기관 및 업무의 중복성
- 부산지역 인적자원개발 거버넌스체제 운영실적은 대단히 저조

□ 지역 고용 및 인적자원개발 거버넌스 체제의 과제

○ 거버넌스체제 활성화를 위한 지원 확대

- 지역 대표들이 실질적으로 참여하는 연구모임의 구성 및 운영, 거버넌스체제를 실무적으로 지원하는 예산과 전문/상근인력 확보가 조속히 이뤄져야

○ 지역 고용과 지역 인적자원개발을 통합하는 거버넌스체제 구축

- 지역의 고용과 인적자원개발을 위한 중앙정부 예산과 지역 자체예산을 통합 운영함으로써 ‘선택과 집중’전략을 통한 사업효과의 극대화를 도모

○ 초광역권 고용·인적자원개발 거버넌스체제 구축

- 행정구역을 넘어 인접한 광역시도를 포함하는 경제권을 중심으로 한 초광역권 협력체계 구축을 통해 정책효과 제고

○ 지역 고용·인적자원개발정책에서 중앙부처 간 협의·조정기능 강화