



# 일자리 정책의 효과성 제고를 위한 중앙-지방 간 재정관계의 재정립

2018. 12

윤성주 · 김문정 · 김정훈



# 일자리 정책의 효과성 제고를 위한 중앙-지방 간 재정관계의 재정립

2018. 12

윤성주 · 김문정 · 김정훈



## 서 언

우리 사회는 2009년 이후의 세계경제 침체기조와 대내외 불확실성하에서 우리 경제를 이끌어갈 뚜렷한 성장 동력을 찾지 못하고 있다. 특히, 일자리 문제는 우리 사회가 직면한 여러 문제들 가운데 가장 우선적으로 대응해야 할 과제이다. 정부도 이와 같은 상황을 인지하고 과거 몇 년 동안 일자리 문제에 대응하기 위해 다양한 정책적 지원과 정부재정을 배정하고 있지만, 그 결과에 대해서는 긍정적 판단을 내리기 어렵다.

일자리는 지역에 존재하며, 따라서 지역에서 창출된다. 하지만 지금까지의 일자리 관련 정부정책은 중앙정부를 중심으로 운용되어 왔다는 것을 부정하기 어렵다. 이러한 문제의식을 배경으로 본 보고서에서는 지금까지의 중앙정부 차원에서의 일자리 정책에 대한 논의에서 벗어나 중앙정부와 지방정부의 역할 분담 차원에서 정부 정책에 대해 접근한다. 즉, 정부 간 역할 분담 및 협업을 통해 일자리 정책의 효과성을 제고할 수 있는 방안에 대해 살펴본다. 또한 역할 분담과 더불어 이를 뒷받침하는 정부 간 재정관계 구축에 대해서도 분석한다.

이와 관련하여 본 보고서에서는 수요 및 공급 측면에서 지역별 노동시장의 특성과 중앙정부와 지방정부의 현재 일자리 관련 정책들에 대해 살펴보고 있다. 또한 우리보다 앞서 분권적 일자리 정책을 시행하고 있는 덴마크와 일본의 사례조사 내용을 포함하고 있으며, 우리나라의 주요 지자체를 방문하여 살펴본 지방정부의 일자리 정책 운영현황, 중앙정부와의 업무관계 등에 대한 조사내용을 소개하고 있다. 이와 같은 분석 및 조사내용을 바탕으로 본 연구에서는 일자리 정책의 효과성 제고를 위해 중장기적으로 지방정부가 일자리 정책에 대한 권한과 책임을 가지고 운영하고, 중앙정부는 보편적 일자리 사업과 함께 지방정부에 대한 지원과 모니터링을 강화하는 방안을 제시하고 있다. 또한 이와 같은 중장기적 방안을 도입·운영하기 위해

서는 지방정부의 역량 강화와 국민들의 인식 변화가 전제되어야 하므로, 단기적으로는 지방정부의 역할이 강조되는 역매칭사업을 확대·운영하는 방안을 제시하고 있다. 또한 본 보고서에서는 일자리 정책의 효과성 제고를 위한 정부 간 재정관계 측면에서 일자리 포괄보조금의 신설 및 균특회계로의 편입·운영을 제언하고 있다.

본 보고서는 본 연구원의 윤성주 박사와 김문정 박사, 그리고 재정정책연구원의 김정훈 박사가 공동으로 작성하였다. 저자들은 본 연구에 도움을 준 익명의 논평자 두 분과 사례연구 및 인터뷰에 도움을 주신 지방자치단체 일자리 정책 담당자 및 고용복지플러스센터 관계자분들께도 감사하고 있다. 저자들은 또한 보고서 작성 과정에서 자료 수집 및 분석을 도와준 김인유 연구원과 현하영 연구원에게 감사하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 전적으로 저자들의 견해이며, 한국조세재정연구원의 공식적인 견해와는 다를 수 있다는 것을 밝혀둔다.

2018년 12월

한국조세재정연구원

원장 김 유 찬

## 요약 및 정책적 시사점

한국은 현재 일자리 정책에서 일종의 변곡점을 맞이하고 있다. 지난 50여년간 높은 경제성장률을 유지하면서 노동시장은 거의 완전고용 상태를 유지하여 왔다. 따라서 실업에 대한 대응책은 중앙정부나 지자체 차원에서 중요한 위치를 차지하는 정책은 아니었다. 그러나 2009년 경제위기 이후 전 세계적으로 경제회복이 미진한 상태인데다가 한국의 성장잠재력이 하락함에 따라 실업률이 가시적으로 증가하는 현상을 최근 보이고 있다. 특히 청년층의 일자리 문제는 심각한 수준에 이르렀다고 해도 과언이 아니다.

이러한 한국의 일자리 상황을 반영하여 정부는 최근 들어 매우 적극적인 일자리 정책을 펴고 있다. 단적인 예가 일자리 예산의 빠른 증가이다. 일자리 예산은 2015년 13.9조원에서 2018년 19.2조원으로 증가하였고 2019년 일자리 예산은 23.5조원으로 잡혀 있기 때문에 불과 4년 만에 일자리 예산이 무려 70%나 증가하였다. 이렇게 일자리 예산이 빠르게 증가하는 이유는 고용보험적 성격의 실업소득 유지와 지출이 큰 폭으로 증가하고 있기 때문이다. 그러나 일자리 예산을 구성하고 있는 직접일자리 사업, 직업훈련, 고용서비스, 고용장려금, 창업지원 분야의 지출도 큰 폭으로 증가하고 있다.

일자리는 지역의 여건과 밀접한 관련을 갖는다. 따라서 일자리 정책이 효과를 거두려면 지역 여건을 잘 아는 지자체가 적극적으로 일자리 정책에 참여하는 것이 필요하다. 그러나 현재의 일자리 정책은 중앙정부 주도로 수립·집행되고 있다. 직접일자리 사업 분야를 제외한 나머지 5개 분야의 일자리 사업 예산에서 지자체 예산이 차지하는 비중은 대부분 10% 이하로서 상당히 낮다. 또한 중앙정부와 지방정부가 재원을 각각 부담하는 매칭 국고보조사업 형태로 운영되는 직접일자리 사업의 경우에도 지자체 예산 비중은 30% 수준으로 낮은 편이다.

이러한 관점에서 본 보고서에서는 일자리 정책의 효과성 제고를 위하여

지방정부의 역할 증대, 그리고 중앙과 지방 간 재정관계의 재정립 방안을 분석하였다. 본고의 분석 내용을 간략하게 정리하면 다음과 같다. 우선 제Ⅱ장에서는 우리나라 일자리 시장의 동향 및 여건을 살펴보았다. 일자리 시장 분석은 광역시도의 행정구역 단위로 이뤄졌는데, 이는 각 지역의 경제활동이 행정구역으로 경계를 갖지 않는다는 점에서 한계를 지닌다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 행정구역 단위로 일자리 정책을 분석하는 것은 현실적으로 중요한 의미를 지닌다. 23조원의 일자리 사업이 모두 중앙정부와 지방정부의 행정 단위로 수립되고 집행되기 때문이다. 특히 본고의 연구 목적이 일자리 정책의 중앙과 지방 간 역할을 재정립하는 데에 있으므로 행정구역 중심으로 노동시장 여건과 일자리 정책의 현황이 파악되었다. 노동수요와 노동공급과 관련된 여러 지표를 살펴본 결과, 고령화나 1인 가구화는 정도의 차이는 있지만, 모든 광역시도에서 공통적으로 관찰되었고, 해당 추세는 일정한 수준에 이르면 다소 느리게 가속화되는 한계체감 현상이 나타나는 것으로 파악되었다. 한편, 노동시장 여건은 수도권과 비수도권 간에 상당한 차이를 보인다. 특히 사업체, 인구 등의 유입이 경기도 지역으로 몰리는 현상이 뚜렷하게 관찰된다. 지역 노동시장을 고려할 때, 수도권/비수도권 여부를 고려하는 것이 중요하고, 노동시장의 동태적 변화에서 관찰되는 지역적 이질성을 고려할 때 중앙정부 단위에서 지역별 맞춤형 노동시장 정책을 집행하는 것이 현실적으로 어렵다는 것을 알 수 있었다.

제Ⅲ장에서는 중앙정부의 일자리 정책 및 지역 일자리 정책의 현황을 살펴보고, 이와 관련된 시사점을 논의하였다. 저자들은 일자리 정책을 고려할 때 적극적·소극적 노동시장 정책과 같은 직접적인 재정지원 일자리뿐만 아니라, 근로시간 단축 등과 같은 노동시장 제도 정책도 포함하는 포괄적인 일자리 정책을 검토한다. 본 장에서는 특히 일자리 정책에 대한 중앙-지방 정부 간 역할 분담이 어떻게 이루어지고 있는지를 중점적으로 살펴보았는데, 중앙정부 주도적인 정책이 주를 이루는 것을 쉽게 파악할 수 있었다. 재정자립도가 높은 일부 수도권 지역 지방정부만 자발적인 일자리 정책을 제한적으로 펼치고, 대부분의 비수도권 지방정부는 일자리 정책을 펼치더라도 그 규모가 그리 크지 않은 것으로 파악되었다. 단, 최근에는 지역산업맞춤형

등 지방정부가 주축이 되어 진행될 수 있는 일자리 정책을 활성화시키려는 움직임이 포착되고 있다.

제Ⅳ장에서는 일자리 정책의 분권에 대한 이론적 논의와 우리보다 앞서 분권적 일자리 정책을 운영하고 있는 국가들의 사례를 소개하고 있다. 먼저 지역일자리 정책에 있어 분권의 장점으로는 지역에 적합하고 지역이 선호하는 정책을 수립·반영할 수 있다는 것이며, 위험요인으로는 중복적 사업운용, 인력·기술적 역량 부족 등을 들 수 있다. 분권적 일자리 정책을 운영하고 있는 덴마크와 일본의 사례를 살펴본 바에 따르면, 이 두 국가에서는 일자리 분야의 분권이 상당히 많이 이루어져 있음을 알 수 있었다. 특히 덴마크의 경우 일자리 정책이 대부분 지방정부 주도로 이루어지고 있는데, 이처럼 일자리 정책이 지방정부 주도로 이루어지는 데에는 충분한 이유가 있다. 노동 수요와 공급이 모두 각 지역의 산업과 경제적 특성으로 인하여 이질적인 형태를 띠기 때문이다. 따라서 지자체가 일자리 정책에 대한 역량이 있고 관련 재원이 확보되어 있을 경우 지방정부의 일자리 정책에 대한 적극적 참여가 국가 전체적으로 일자리 정책의 시너지를 크게 제고시킬 수 있다. 하지만 우리나라의 경우 상대적으로 정책운용이 중앙정부에 편중되어 있고 지방의 자원이 부족한 상황이기 때문에 이와 같은 방향으로 추진은 단계적으로 이루어질 필요가 있을 것으로 판단된다. 따라서 단기적으로는 일본의 사례에서 살펴본 바와 같이 지방정부가 주도하는 순수한 형태의 국고보조 사업을 우선적으로 확대하면서 일자리 정책에 있어 지역의 권한과 책임성을 강화할 필요가 있을 것으로 사료된다.

제Ⅴ장에서는 우리나라의 주요 지자체를 방문하여 살펴본 지방정부의 일자리 정책 운영현황, 중앙정부와의 업무관계 등에 대한 조사내용을 소개하고 있다. 경기도 성남시, 광주광역시, 대구광역시의 청년정책 중심으로 중앙과 지방정부의 일자리 정책을 살펴보았다. 청년 대상 일자리 정책이 노동, 고용정책을 넘어선 복지나 문화정책과 결합되어 운영되는 것을 확인할 수 있었다. 중앙정부와 지방정부 간의 협업은 잘 이루어진 것으로 보기 어려웠는데, 기관평가 인센티브 체계에 그러한 협업요인이 반영되지 않았던 것 등이 주요 요인으로 파악되었다. 지방정부의 경우 중앙정부에 의해 자발적인 일

자리 정책 집행의 경험이 그리 많지는 않지만, 자치단체장의 강력한 의지가 존재하는 경우, 기존의 중앙정부 차원의 일자리 정책을 지역의 특성을 반영하여 보다 효과적으로 운용할 수 있다는 가능성을 확인하였다. 동시에, 지속적이고 안정적인 지방정부 단위의 일자리 정책 집행을 위해서는, 지방정부에 예산 관련 재량권을 보장함과 동시에 그에 상응하는 책임성을 요구하는 체계가 필요하다는 것을 알 수 있었다. 상기 언급한 세 개 지역에서 청년 및 사업장에 대해 설문조사를 실시한 결과, 지역 노동시장의 결과는 대부분 중앙정부의 정책실패 때문에 발생했다고 인식하고 있으며, 지역 단위에서는 중앙정부의 정책을 지역 단위에서 잘 보조하는 것이 바람직하다고 판단하고 있었다. 이러한 설문결과를 통해 지방정부 단위의 보다 적극적인 일자리 정책 집행을 위해서는 지방정부의 일자리 정책 집행의 경험치를 높이고, 지역 단위의 일자리 정책에 대한 공감대를 얻기 위해서는 적지 않은 시간이 소요될 것으로 예상할 수 있었다.

제Ⅶ장에서는 일자리 정책 효과성 제고를 위한 중앙과 지방 간 역할 및 재정관계 재정립 방안을 모색하였다. 역할 분담에 대해서는 (i) 노동시장 정책 기획과 제안, (ii) 노동시장 정책의 효과성 제고를 위한 모니터링, (iii) 노동시장 현황 및 정책의 집행 상태 및 현황에 대한 정보수집, 배포, 공유 등 세 가지 측면을 논의하였다. 첫째, 노동시장 정책 기획과 제안은 중앙정부와 지방정부가 공동으로 추진하는 것이 바람직하다. 지자체가 자체적인 정책적 역량과 재원이 보유하고 있을 경우, 지역적 특수성을 더 잘 반영하는 일자리 정책을 수립·집행할 수 있는 위치에 있는 반면, 실업 지원과 같이 사회보험적 성격이 강한 정책은 여전히 중앙정부의 주도적 역할이 필요할 것으로 보인다.

둘째, 노동시장 정책의 효과성 제고를 위한 성과 모니터링은 중앙정부 주도로 수행되는 것이 바람직하다. 중앙정부는 지방정부의 일자리 정책에 대한 예산지원 심의 과정에서 사전적으로 일자리 예산의 성과를 평가하거나, 지방정부의 일자리 정책이 집행된 이후 노동시장 지표를 사후적으로 평가하는 기능을 수행할 수 있다. 지방정부의 경우에는 현재 사후적 성과평가 체계가 제대로 구축되어 있지 않기 때문에 일자리 사업의 성과정보를 지자체

에 환류하는 시스템을 강화할 필요가 있다.

마지막으로 노동시장 현황 및 정책 집행에 대한 정보 수집과 공유 측면에서 중앙과 지방정부의 역할 분담과 협업이 강화될 필요가 있다. 한국고용정보원의 전산 시스템에 고용보험DB가 상당히 풍부하게 구축되어 있는 상태인데, 이러한 노동시장 관련 DB와 한국재정정보원의 D-Brain, 그리고 지방 재정 정보가 들어 있는 e-호조 시스템이 통합될 경우 일자리 사업에 대한 데이터 분석 효과가 크게 제고될 수 있을 것으로 보인다. 현재로서는 한국 고용정보원이 보유하고 있는 통계정보에 대한 지자체의 접근성이 제한되어 있는 편이다. 이러한 고용정보에 대한 지자체의 접근성을 기술적으로 확대하여 지자체의 일자리 정책에 대한 리더십과 역량이 충분히 성숙될 경우, 중앙과 지방정부의 데이터 공유 기반 일자리 사업 평가 및 정책 기획 능력이 크게 향상될 것이다.

본고에서는 또한 일자리 정책의 역할 재정립 방안을 위한 제도적 기반 마련을 위하여 일자리 사업 예산을 최대한 포괄적으로 배분할 수 있도록 예산 규모가 큰 직접일자리 사업들을 국가균형발전특별회계(균특회계)에 편입하는 것을 제안하였다. 본고에서는 두 가지 중요한 균특회계의 특징 때문에 일자리 사업을 균특회계에 편입시킬 경우 지자체의 자율성이 확보됨과 동시에 일자리 사업 분야에 대한 중앙-지방 간 협업 기능 또한 강화될 것임을 강조하였다. 첫째, 균특회계 중 시도 신청한도 재원은 지자체에 포괄적으로 배분된 다음 지자체가 자율적으로 균특회계에 포함되어 있는 세부사업을 선택할 수 있도록 하고 있기 때문에 부처 간 사업 경쟁을 유도하고 있다. 둘째, 국고보조 사업이 균특회계에 포함되더라도 개별 사업의 국고보조 사업으로서의 특징은 여전히 유지된다. 따라서 지자체가 포괄적으로 배분된 일자리 관련 재원을 지역 여건에 맞게 쓸수는 있지만, 사업의 수행 방법에 대해서는 관련 부처와 예산당국의 승인을 받아야 하므로 균특회계에 포함되어 있는 지자체의 일자리 사업에 대하여 중앙정부는 관련 정보의 공유 및 사업 계획의 수립과 집행 단계에서 여전히 영향력을 행사할 수 있다.

본고에서 제안한 균특회계 편입 대상 일자리 사업은 노인일자리 사업, 자활 사업, 숲가꾸기 사업 등으로 기존에 균특회계에 포함되어 있는 일자리 사업

(지역자율형 사회서비스 투자사업)에 비하여 균특회계 신청한도의 지역 간 분포와의 상관관계가 높은 것으로 파악되었다. 따라서 이러한 사업들의 재원을 기존의 배분액과 큰 차이 없이 균특회계 신청한도 배분공식을 바탕으로 배분하는 것이 가능하다. 이 경우 각 지자체가 포괄보조금에 포함되어 있는 일자리 관련 재원을 더욱 늘리거나 또는 줄이면서 자율적이고 창의적으로 일자리 정책을 수립·집행할 수 있는 여건이 마련된다. 각 지자체가 포괄보조금의 자율적 활용을 통하여 일자리 정책의 리더십과 역량을 키우고 나면, 장기적으로는 일자리 정책 분권화의 제2단계로서 직업훈련, 고용장려금, 고용서비스 분야에서도 지자체의 보다 적극적인 역할을 기대해볼 수 있을 것이다.

## 목 차

I. 서론 .....	17
1. 개요 .....	17
2. 선행연구 .....	19
3. 연구내용 .....	21
II. 일자리 시장의 동향 및 여건 .....	24
1. 지역 노동시장 구분에 대한 논의 .....	24
2. 지역별 노동공급 측면의 이질성 .....	26
3. 지역별 노동수요 측면의 이질성 .....	32
4. 근로소득, 근로시간 등의 이질성 .....	38
5. 소결 .....	47
III. 지역 일자리 정책의 현황과 시사점 .....	50
1. 중앙정부 일자리 정책의 현황 .....	50
가. 재정지원 일자리 사업 .....	50
나. 일자리위원회의 포괄적 일자리 정책 .....	52
다. ‘고용위기지역’ 지원 정책 .....	58
2. 지자체 수행 일자리 정책 현황 .....	60
IV. 지역 일자리 정책에 대한 분권적 접근 및 해외사례 .....	74
1. 지역 일자리 정책에 대한 분권적 접근 .....	74
2. 덴마크의 분권적 일자리 정책 .....	78
3. 일본의 분권적 일자리 사업 사례 .....	86
4. 소결 .....	90

---

V. 지역 일자리 정책의 국내 사례분석: 광주, 대구, 성남시의 청년정책을 중심으로 .....	93
1. 사례분석 설계 및 방법 .....	93
가. 일자리 정책 범위 .....	93
나. 조사지역 .....	94
다. 분석방법 .....	94
2. 지자체별 재정현황 비교 .....	95
3. 청년일자리 정책 .....	97
가. 경기도 성남시 .....	97
나. 광주광역시 .....	100
다. 대구광역시 .....	103
4. 청년정책 거버넌스 .....	107
가. 경기도 성남시 .....	107
나. 광주광역시 .....	109
다. 대구광역시 .....	110
5. 노동시장 정보의 활용 .....	112
가. 정책집행 단계 .....	112
나. 정책제안 단계 .....	113
다. 정책평가 단계 .....	113
6. 중앙-지방정부 간 협업 및 소통 .....	115
7. 지방자치단체의 정책 제안 및 추진 과정 .....	117
8. 일자리 정책 지방분권과 책임의식 .....	118
9. 소결 .....	122
VI. 일자리 정책의 효과성 제고를 위한 중앙과 지방 간 재정관계의 재정립 방안 .....	124

---

1. 일자리 분야 중앙-지방 간 재정관계 개관 .....	124
2. 일자리 분야 중앙-지방 간 재정관계 재정립 방안 .....	136
가. 중앙-지방 간 일자리 정책의 역할 분담 방향에 대한 논의 .....	136
나. 지자체 역량 강화 및 일자리 정책의 효과성 제고를 위한 일자리 포괄보조금 도입 .....	140
참고문헌 .....	153

---

## 표목차

〈표 II-1〉 지역 노동시장 분류 선행연구 .....	25
〈표 II-2〉 사업체 간 상관관계 .....	38
〈표 II-3〉 근로소득, 근로시간, 시간당임금 표준편차 .....	47
〈표 III-1〉 2018년도 고용노동부 일자리 사업 현황 .....	51
〈표 III-2〉 일자리 로드맵의 기본방향 .....	53
〈표 III-3〉 일자리 정책 로드맵과 관련된 10대 중점과제 .....	53
〈표 III-4〉 지역 일자리 창출 관련 구체적 정책과제 .....	56
〈표 III-5〉 국토교통부의 일자리 로드맵 .....	57
〈표 III-6〉 고용지원위기 지역에 대한 지원내용 .....	59
〈표 III-7〉 희망근로사업 대상사업 예시 .....	60
〈표 III-8〉 지자체의 일자리 사업예산(보조사업 및 자체사업, 2014년 예산) .....	61
〈표 III-9〉 광주광역시 일자리 정책 세출예산(2018년 일반회계 기준) .....	62
〈표 III-10〉 경기도 성남시 일자리 정책 세출예산(2018년 일반회계 기준) .....	64
〈표 III-11〉 2017년 직접일자리 사업목록: 일부 부처 사례 .....	69
〈표 IV-1〉 분권의 장점 및 위험요소 .....	75
〈표 IV-2〉 중앙정부와 지방정부의 기능분담 .....	77
〈표 IV-3〉 덴마크 중앙정부의 노동시장 모니터링 수단 .....	81
〈표 IV-4〉 덴마크 중앙정부의 성과관리 방안 .....	82
〈표 IV-5〉 지역고용개발촉진법 지원사업 .....	87
〈표 IV-6〉 전략산업고용창조 프로젝트 .....	89
〈표 V-1〉 대구광역시, 광주광역시, 성남시 비교 .....	96

---

---

〈표 V-2〉 성남시의 일자리 정책 .....	99
〈표 V-3〉 광주광역시 민선 6기 일자리대책 주요내용 .....	100
〈표 V-4〉 대구광역시의 민선 6기 일자리공시제 - 대표일자리 사업 .....	104
〈표 V-5〉 대구광역시의 청년정책 .....	105
〈표 V-6〉 성남시청 조직도 및 청년관련 업무 해당부서 .....	107
〈표 V-7〉 광주광역시 일자리경제실 조직도 및 청년관련 업무 .....	109
〈표 V-8〉 대구광역시 일자리경제본부 조직도 및 청년관련 업무 .....	111
〈표 VI-1〉 중앙정부 일자리 예산 추이 .....	124
〈표 VI-2〉 유형별 일자리 사업 예산(2019년) .....	125
〈표 VI-3〉 유형별 일자리 사업 예산 추이(2012~2017년) .....	125
〈표 VI-4〉 직접일자리 사업(50개) .....	127
〈표 VI-5〉 직업훈련 사업(50개) .....	129
〈표 VI-6〉 고용서비스 사업(35개) .....	131
〈표 VI-7〉 실업소득 유지 및 지원사업(10개) .....	132
〈표 VI-8〉 고용장려금 사업(19개) .....	133
〈표 VI-9〉 일자리 정책 유형별 분권화 방향 .....	135
〈표 VI-10〉 균특회계 포괄보조 사업(2019년 예산) .....	143
〈표 VI-11〉 균특회계 편입 대상 직접일자리 사업 .....	150

---

## 그림목차

[그림 I-1] 정부 일자리예산 추이 .....	18
[그림 II-1] 광역시도별 노동공급 이질성(1) .....	29
[그림 II-2] 광역시도별 노동수요 이질성(2) .....	35
[그림 II-3] 광역시도별 노동시장 결과변수 비교: 2008~2017년(1) .....	41
[그림 II-4] 광역시도별 노동시장 결과변수 비교: 2008~2017년(2) .....	44
[그림 IV-1] OECD 국가별 분권화 수준(2016년 기준) .....	78
[그림 IV-2] OECD 국가의 GDP 대비 노동시장 정책 지출 비중 (2015년 및 2016년 기준) .....	79
[그림 IV-3] 덴마크 유연안정성 모델(Flexicurity Model) .....	80
[그림 IV-4] 실업급여(Labour Market Oriented Social Benefits)에 대한 정부지원을 변화 .....	84
[그림 IV-5] 덴마크 고용시스템 개요 .....	85
[그림 IV-6] 실천형고용창조사업계획 수립절차 및 전달체계 .....	89
[그림 IV-7] 전략산업고용창출 프로젝트 수립절차 및 전달체계 .....	90
[그림 V-1] 노동시장 문제 발생 원인(근로자) .....	119
[그림 V-2] 지역 일자리 정책 수립 시 지방정부의 역할(근로자) .....	120
[그림 V-3] 노동시장 문제 발생 원인(사업장) .....	121
[그림 VI-1] 중앙과 지방정부 간 일자리 정책상의 역할 분담 .....	140
[그림 VI-2] 균특회계 광역 신청한도와 일자리 사업 간 상관관계(2018년 예산) ...	151

---

# I. 서론

---

## 1. 개요

일자리는 일반적으로 시장에서 기업이 창출하는 것으로 알려져 있다. 즉, 기업이 혁신을 통해 새로운 시장과 일자리를 창출한다는 것이다. 이와 같은 기업의 혁신과 경제의 성장에 모든 경제주체가 참여하고, 그 성과물을 함께 누리는 것이 이상적인 상황일 것이다. 그러나 우리 사회에는 그와 같은 성장과정에 참여하지 못해, 결과적으로 그 성과물을 누리지 못하는 경제주체들이 존재한다. 따라서 정부는 시장에 개입하여 이와 같은 경제주체들이 경제활동을 통해 성장에 기여하고, 그로부터 혜택을 누릴 수 있도록 지원할 필요가 있다.

그러나 정부의 시장 개입은 단순히 취약계층을 지원하는 차원을 넘어서는 경우가 많이 있다. 한 예로서 대내외적으로 불확실성이 높거나 경제가 침체 국면에 처한 경우에는 기업들이 스스로 혁신을 통해 일자리가 창출되는 것을 기대하기 어려운 상황을 고려할 수 있다. 이와 같은 경우에도, 정부는 사회안전망 확충, 우수기업 발굴 및 지원 등을 통해 시장에 개입할 필요가 있는 것이다.

2009년 이후 세계경제의 침체 기조가 지속되고 있는 가운데, 한국 경제가 성숙기에 접어들면서 경제 성장동력이 가시적으로 약화되고 있고, 또한 4차 산업혁명의 초기 단계가 이미 시작되어 노동시장의 실업 문제가 향후 지속적으로 한국 경제의 심각한 도전 요인이 될 가능성이 커지고 있다.

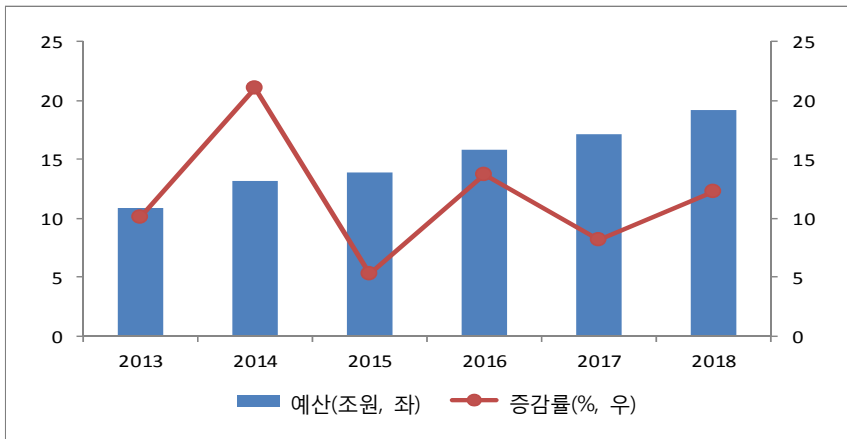
특히 고도 성장기에 노후를 제대로 준비하지 못한 노인 계층의 상당수가 빈곤에 시달리고 있어 최소한의 일자리 유지를 필요로 하는 노인들이 많고, 세계 경제와 한국 경제의 성장동력의 약화로 인해 이제 막 노동시장에 진입

하는 젊은이들의 일자리 문제가 사회·경제적 문제로 대두되고 있다.

요컨대 시장에서의 고용 사정이 구조적으로 악화되고 있기 때문에, 정부는 지금까지보다 훨씬 더 적극적으로 일자리 정책을 수행해야 하는 상황에 직면해 있다고 할 수 있다. 2017년 문재인 정부가 들어서자마자 대통령 ‘1호 업무’로서 일자리위원회가 출범한 것도 바로 이러한 한국 경제의 현 상황을 반영한 것으로 볼 수 있다. 그러나 그럼에도 불구하고, 실제로 일자리 분야에 대한 예산이 지속적으로 증가하는 추세에 있지만 그 효과성에 대해서는 의문시되고 있다.

[그림 1-1] 정부 일자리예산 추이

(단위: 조원, %)



주: 본예산 기준

자료: 박정수(2018), p. 26을 바탕으로 저자 작성

일자리는 일반적으로 지역에 존재한다. 따라서 일자리는 지역에서 창출되는 것으로 볼 수 있다. 이는 일자리 정책에 있어 지방정부의 역할이 매우 중요하다는 것을 시사한다. 하지만 그동안 우리나라의 일자리 정책에 있어 지방정부가 중심이 되어 수립·운영되는 성공적인 사례는 찾아보기 어렵다.

중앙정부는 규모의 경제 등이 적용 가능한 정책 등에 장점을 가진다. 반면 지방정부는 중앙정부보다 지역에 적합한 일자리 정책을 수립하는 데 장점이

있다. 따라서 중앙정부와 지방정부가 협업 및 역할 분담을 통해 정책을 수행해 나가는 것이 정책의 효과성 및 효율성을 제고하는 방안이다. 이와 같은 일자리 정책에 있어서의 분권적 접근은 여러 국가들에서 오래전부터 나타나고 있으며, 이와 같은 추세는 지난 2008년 이후 더욱 견고화되고 있다.

## 2. 선행연구

여기서는 정부의 재정지원 일자리 정책에 있어서 지역 역할의 중요성을 인지하고 있는 선행연구들에 대해 살펴본다.

먼저 일자리 사업에 있어 지자체의 우월성과 이에 따른 자율성 확대를 주장하고 있는 연구에는 이규용·강병식(2012)과 윤윤규 외(2012)가 있다. 먼저, 이규용·강병식(2012)은 지역 단위에서 일자리 사업에 접근하는 것이 일자리 사업을 통합적으로 관리하고 예산의 낭비와 비효율성을 방지하는 측면에서 비교우위가 있음을 강조하고 있다. 또한 정책수혜자들을 관리하고 사업 참여자들의 접근을 용이하게 하는 측면에서도 비교우위가 있다고 주장하고 있다. 하지만 지방정부의 재량권이 크지 않아 결과적으로 자율성 및 책임성에 기초한 일자리 사업의 효율적 운용보다는 중간단계에서의 전달 기능에 그 역할이 제한되고 있음을 지적하고 있다. 윤윤규 외(2012)에서도 적정 수준의 지역 재량권의 중요성을 강조하고, 중앙정부가 일자리 사업을 계획·수립하는 단계부터 지자체가 적극적으로 참여할 수 있도록 하는 정책적 설계가 필요함을 언급하고 있다.

다음으로 이규용·강병식(2012)은 지역 일자리 사업에서 전달체계가 핵심적 역할을 한다고 강조하고 있는데, 이는 사업에 제공하는 서비스의 효과성과 연결되기 때문이다. 즉, 사업운용의 효율성과 사업성과 제고를 위해 전달체계가 매우 중요한 역할을 한다는 것이다. 하지만 이와 관련하여 주무현(2015)에서는 중앙정부와 지자체별 집행기관 간에 유기적인 협조체계가 취약하다는 문제점을 지적하고 있으며, 지역 일자리 사업에 대한 지역 고용심의회는 조정 기능 또한 유명무실함을 지적하고 있다. 이와 같은 문제점에 대응하여 윤윤규 외(2012) 등에서는 덴마크의 사회협력자(social planner)와

같은 조직의 필요성 및 합리적 운용의 중요성을 강조하고 있다. 즉, 일자리 사업에 있어 효과성과 효율성을 제고하기 위해서는 중앙정부와 지방정부, 중앙정부의 지방사무소, 공공과 민간의 전문기관, 기업, 노조, 서비스 최종 수혜자 등과 같은 다양한 경제주체의 참여 및 연계가 필요하며, 이와 같은 파트너십에 기반한 전달체계 분권화의 필요성을 주장하고 있다. 더불어 지역의 대학 등과 같은 전문성을 보유한 관련기관 참여의 필요성도 기술하고 있다.

지역 일자리 사업의 전달체계와 함께 지속적으로 지적되고 있는 것 중의 하나로 중앙정부와 지방정부의 유사중복 사업 및 이로 인한 비효율성의 초래를 들 수 있다. 주무현(2015)은 지방정부의 일자리 사업이 중앙정부의 일자리 사업과 같은 직접일자리 사업에 편중되어 있음을 지적하고 있다. 이와 관련된 예로써 지방정부의 공공근로사업이 중앙정부의 지역공동체 일자리 사업이나 노인일자리 사업과 매우 유사하다는 점과, 이와 같은 사업이 거의 모든 지자체에서 이루어지고 있다는 점을 지적하고 있다. 또한 여기서는 중앙 및 지방정부 모두에서 일자리 사업 대부분의 예산이 한시적이고 임시적인 일자리 관련 사업에 제한되어 있다는 문제점을 제기하고 있다. 이에 윤윤규 외(2012)는 전달체계의 중복성 및 이에 따른 비효율적 예산의 집행을 방지하기 위해 중앙정부의 각 부처에서 이루어지고 있는 일자리 사업을 고용노동부가 총괄·조정하도록 관련 조직과 기능의 정비 필요성을 강조하고 있다.

또한 주무현(2015)은 지자체의 고용 및 복지업무가 중앙부처로부터의 단순한 위임업무에서 벗어나 전문적 업무영역으로 확대되고 있음에도 불구하고 지역 담당자들의 전문적 역량이 부족하다는 점을 지적하고 있다. 그 이유는 일자리 사업 담당자의 잦은 인사이동 및 그로 인한 경험 부족과 축적되지 못한 전문성을 언급하고 있다. 또한 설문조사에 근거한 성과평가 및 환류체계의 미흡과 지역 일자리 사업에 대한 지역주민들의 낮은 정책채감도 등도 문제점으로 지적하고 있다.

다음으로는 일반적 사업에 있어 중앙과 지방 간의 역할 분담에 대한 연구들에 대해 살펴본다. 먼저 김태일·김종호(2014)에서는 지자체 보조사업의

기준보조율과 관련하여 해당 사업이 국가의 책임성을 강조하는 사무일수록 보조율을 높이고, 지자체 고유업무의 성격이 강할수록 보조율을 낮추는 방향으로의 기준보조율 개편을 강조하고 있다. 김정훈·김현아(2006)는 성과 관리와 관련하여 포괄적 지표에 바탕을 두는 사후적 평가보다는 사전적 평가와 중간평가를 통해 제도의 합리성과 효과성을 점검할 것을 제안하고 있다.

그리고 이재원(2016)은 50% 미만의 기준보조율로 3년 이상 운영했던 국고보조사업에 대해 우선적으로 지방으로 이양하는 방안을 제안하고 있으며, 특히 지특회계 중 2000년대 중반 균특회계 신설 때부터 운영된 국고보조사업들을 일괄적으로 지방으로 이양하는 것에 대한 검토를 주장하고 있다. 김현아(2016)의 경우에는 유사중복사업 제거 및 지자체 차별화 기제 등에 기인하여 국고보조금보다 포괄보조금을 상대적으로 더 유용한 재정수단으로 간주하고 있다.

이와 같이 지역 일자리 재정사업 자체에 대한 연구는 다수 존재하지만, 일자리 사업과 관련하여 중앙과 지방정부 간의 재정관계에 방점을 둔 연구는 상대적으로 많지 않다. 이에 본 연구에서는 지역 일자리 재정사업과 정부간 역할 분담 외에 정부 간 재정관계에 대해 살펴본다.

### 3. 연구내용

본 보고서에서는 지금까지 진행되어 온 중앙정부 차원의 일자리 정책에 대한 논의에서 벗어나 ‘중앙과 지방 간 역할 분담’ 차원에서 일자리 정책의 개선방안을 모색하고자 한다. 본고의 연구 목적은 다양하고 이질적인 일자리 정책의 효과성을 중앙정부와 지자체가 역할 분담을 통하여 제고하는 방안을 도출하는 것이기 때문에 일자리 정책 자체에 대한 이론적, 실증적 분석을 수행하는 대신, 여러 가지 일자리 정책에 대한 중앙-지방 간 역할 분담의 국내외 사례 분석과 중앙-지방 재정 관계에 대한 이론적 틀을 바탕으로 일자리 정책의 개선방안에 대한 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 각 장의 내용을 짧게 요약하면 다음과 같다.

제Ⅱ장에서는 일자리 시장의 동향 및 여건을 다룬다. 통계자료를 기반으로 지역별 일자리 문제(정책기구, 노동시장, 예산문제)가 결코 단순하지 않음을 독자가 미리 파악할 수 있도록 할 것이다. 그 문제의 정도와 원인이 지역별로 다를 수 있으며, 문제 해결의 주체의 특질과 역량/재원이 지역별로 다를 수 있으며, 지역 노동시장이 명확하게 구분되기 어렵기 때문에 정책 범위의 설정이 어려울 수 있다는 것을 보였다.

제Ⅲ장에서는 일자리 정책의 현황을 검토하고 시사점을 이끌어낸다. 중앙 정부가 수행하는 재정지원 일자리 사업을 검토하고, 일자리위원회의 5년 일자리 정책 로드맵을 살펴본다. 또한 지역 단위의 일자리 정책을 보조사업과 단독사업을 구분하여 검토한다. 현재의 일자리 정책을 검토함으로써 앞서 제시된 지역별 노동시장의 이질성을 중앙정부가 반영하려는 노력을 하고 있는지, 만약 그렇다면 어떻게 하고 있는지를 파악할 수 있다.

제Ⅳ장에서는 지역 일자리 정책의 해외사례를 소개하고 있다. 일자리 정책의 재정, 기획 측면에서의 중앙-지방 정부 간의 역할 분담에 대하여 해외 사례 위주로 검토한다. 해외에서도 일자리 정책을 수행할 때 지방-정부 간의 정책 집행에서 겪은 어려움이나, 그러한 문제점을 해결하기 위해서 해당 국가가 도입한 제도, 법이 존재하는지 검토한다. 일자리 정책에 있어서 중앙-지방정부 간의 역할 분담은 뚜렷하게 구분되는지, 어떻게 역할이 분담되는지 검토한다.

제Ⅴ장에서는 실제로 중앙과 지방 간의 역할 분담이 어떻게 이루어지고 있는지 파악하기 위하여 세 개 지역을 살펴본다. 광주광역시, 대구광역시, 경기도 성남시의 청년정책 중심으로 살펴본다. 이는 모든 지역을 선택할 수 없는 현실적 연구여건하에서 서울지역을 제외한 지자체 중에서 지역을 고려한 것이다. 먼저 이들 지자체에서 수행하고 있는 청년정책을 점검하고, 청년정책과 관련한 업무를 수행하는 부서(중앙정부, 지방정부의 일자리 정책)를 살펴보았다. 정성적으로 평가할 때, 연구진은 △중앙정부와 지방정부 간의 일자리 정책 업무 협조 상황, △지역 노동시장 데이터 구축 및 공유 현황, △일자리 정책의 평가 및 환류 과정, △중앙-지방정부 간의 최종수혜자 상황에

대한 인식수준 비교, △중앙-지방정부가 생각하는 일자리 정책이 잘 집행이 되지 않는 주요 문제점에 대한 인식수준 비교 등을 중심으로 평가해보았다.

제Ⅵ장에서는 집행과정에서의 문제점 및 개선방향을 제시한다. 이상적인 거버넌스 및 로드맵을 제시하고, 왜 이러한 로드맵이 그려졌는지를 앞에서 제시된 내용과 연관하여 설명한다. 그리고 이러한 로드맵이 실제로 수행될 때까지 나타날 수 있는 문제점을 제시하였다.

---

## II. 일자리 시장의 동향 및 여건

---

지역별로 차등화된 일자리 정책이 필요하다는 주장은 각 지역의 노동시장이 상호 이질적임을 전제로 하고 있다. 따라서 본 장에서는 지역별 노동공급과 노동수요 측면의 정태 및 동태적 이질성을 검토한다.

### 1. 지역 노동시장 구분에 대한 논의

효과적인 일자리 정책을 펼치기 위하여<sup>1)</sup> 지역 노동시장을 어떻게 규정해야 하는지는 상당히 중요한 문제이다. 일자리 노동시장 정책의 분권화를 논의하기 위해서는 먼저 노동시장 정책의 지역별 적용범위를 상정해야 할 것이기 때문이다. 지역 노동시장을 특정한 기준으로 정의한 후에도 그렇게 구분된 지역 노동시장이 행정구역과 매치되지 않는 경우, 행정구역별 지자체 간에 노동시장 정책에 대하여 어떻게 협업할 것인가의 문제 등이 제기된다.

이렇듯 지역 노동시장 구분에 대한 논의가 상당히 중요함에도 불구하고, 해당 주제가 본 연구의 범위를 넘어선 것이라 판단하여 심층적으로 분석하지는 않았다. 대신, 기존의 관련 연구결과를 간략하게나마 소개하고자 한다.

---

1) 본고에서는 어떠한 정책이 집행된 경우, 해당 정책의 본래 목적이 달성된 경우, 그 정책이 '효과적'이라고 정의하고 있다.

〈표 II-1〉 지역 노동시장 분류 선행연구

구분	윤윤규 외(2012)	이상호(2008)	김을식(2009)	박진희(2005)
지역노동 시장 구분기준	노동수급 지급률	노동수급 지급률	통근비율, 생산가능인구	노동수요 지급률
분석방법에 따른 지역 노동시장 개수	지급률 50% 적용 시 109개, 60% 기준 적용 시 43개	지급률 70~75% 적용 시 122개	통근비율 75% 적용 시 83개	75% 적용 시 137개
분석방법에 따른 지역 노동시장 구분	우리나라의 지역 노동 시장권은 행정구역 보다 통근형태의 경계	수도권 지역 등 노동시장 확장으로 지역 노동시장권 개수 감소추세	서울 접경지역은 주로 통합이 이루어지며, 경기도의 경우 서울과 거리가 먼 지역은 자체 노동시장 형성	지역 노동시장 규모는 행정구역의 범위를 넘어서며, 편차는 특별시, 광역시로의 경제력 집중과 노동력 집중현상에 기인
주요 정책적 시사점	하위지역 노동시장권(여성·저학력·생산직)은 광역대도시 경계 내에서도 몇 개의 세분화된 권역으로 구분	교육 수준별 노동 시장 범위 격차 존재	지역 노동시장권의 범위를 감안하여 지방노동청 및 노동부의 프로그램 차별화 필요	정부 노동정책이 중앙단위 또는 행정구역상의 단위보다 지역단위 특성을 고려해야 함

자료: 각 논문을 참고하여 저자 작성

이와 같은 지역 노동시장 분류기준에 관한 연구로는 박진희(2005), 김을식(2009), 이상호(2008), 윤윤규 외(2012) 등이 있으며, 이는 〈표 II-1〉에 정리되어 있다. 제시된 선행연구에 따르면, 지역 노동시장의 구분기준으로 노동수급 지급률이나 통근비율 등이 이용되고 있으며, 검토 결과 분석방법 및 구분기준에 따라 43~137개의 지역 노동시장으로 구분되는 것으로 나타나고 있다. 또한 파악한 지역 노동시장과 행정구역별 지역을 구분해보면, 근로자들의 통근형태가 상당히 중요(윤윤규 외, 2012)하고, 수도권 지역 등 노동시장이 확장되어 지역 노동시장이 감소추세(이상호, 2008)를 보이고 있으며, 서울과 서울 접경지역은 사실상 동일한 노동시장에 해당(김을식, 2009)된다는 등의 연구결과를 제시하고 있다. 정책적 시사점으로서 노동정책이 행정상의 구분보다 지역 단위 특성을 우선적으로 고려하고, 노동정책을 이러한 지역 노동시장별로 차별화해야 한다는 의견이 제시되고 있다.

## 2. 지역별 노동공급 측면의 이질성

지역별 노동공급은 주민등록인구, 남녀성비, 고령화 비율, 출생아 수, 생활인구 대비 대졸 이상, 1인 가구비율 등의 지표를 이용하여 살펴본다. 가구의 특성과 개인 근로자별 특성이 지역 간에 다를 수 있음을 보여준다. 또한, 과거 시점과 최근 시점 간 비교를 통하여, 상대적인 변화율과 절대적인 수준 모두를 검토하고자 한다.

결과를 요약하면, 고령화나 1인 가구화 추세가 상당히 보편적으로 나타나고 있으며, 그러한 현상이 상당히 진전된 지역에서는 그러한 추세의 증가속도가 상대적으로 느려지는 체감현상을 보이고 있다. 요컨대, 과거 시점부터 고령화가 이미 진전된 지역일수록 고령화 심화수준이 약한 것으로 나타났다. 또한, 부산과 같이 비수도권 광역시의 경우 고령화수준이 높아지고, 출생아 비율은 낮아지는 등 경제의 활력이 잃어가는 것을 알 수 있었다. 마지막으로 지역의 노동공급의 수준 및 동태적인 변화양상이 행정구역별로 상당한 차이를 보이는 것으로 나타났다.

먼저 [그림 II-1<sup>2)</sup>]에서는 노동시장에서 근로자 측면의 의사결정과 현황(노동공급 측면)이 각 지역별로 상이하게 나타나고 있다는 것을 확인할 수 있다. 먼저 [그림 II-1]의 (a)는 주민등록인구를 보여주고 있는데, 2000년 기준 서울 > 경기 > 부산 순으로 주민등록인구 규모가 가장 컸고, 제주나 울산의 주민등록인구 규모가 가장 작았다. 2000~2017년 기간 주민등록인구의 변화율을 살펴보면, 서울, 부산, 경북, 대구, 전남, 전북 지역의 인구가 감소하였고, 강원 지역은 인구 변화가 거의 없었으며, 나머지 지역은 모두 인구가 증가한 것을 알 수 있다.

눈에 띄는 점은 경기지역의 인구 증가율이 30% 이상으로 상당히 높다는 것이다. 서울의 주민등록인구가 5%가량 감소하고, 서울과 경기 모두 2000년 기준 주민등록인구 수준이 전국 1~2위였던 것을 고려할 때, 서울의 인구가

2) [그림 II-1]의 (d)를 제외한 모든 경우에 x축은 과거 연도 해당 변수의 값(level)이며, y축은 최근 연도와 과거 연도 시점 간 해당 변수의 변화율(growth rate)을 의미한다.

경기권에 흡수되었다 해도, 경기도 지역의 주민등록인구 증가폭은 이를 상쇄하고도 여전히 높다고 할 수 있다. 이는 비수도권 지역의 수도권 지역으로의 이동이 활발히 이루어졌음을 시사한다.

서울특별시와 광역시만을 살펴보면, 대구, 부산, 서울의 인구는 감소하고, 광주, 대전, 울산, 인천광역시의 인구는 증가한 것을 알 수 있다. 특히 부산광역시의 인구 감소율이 -10%로 상당히 높게 나타난 것이 눈에 띈다. 광역도의 경우, 충청남도(충남, 충북) 지역은 주민등록인구가 증가한 반면, 전라도(전남, 전북) 지역은 주민등록인구가 감소한 것으로 나타난다. 경상도 지역은 경남의 경우 인구 증가, 경북의 경우 인구 감소 현상을 보이고 있다.

[그림 II-11의 (b)는 광역시도별 남녀성비 변화를 보여주는데, 그림에서 남녀성비가 100인 경우 남녀 인구비율이 동일하고, 100보다 크면 남성 인구가 더 많고, 100보다 작으면 여성 인구가 더 많음을 의미한다. 남녀성비가 높은 광역시도는 2000년 기준 울산 > 경기 > 인천 순이며, 낮은 광역시도는 동년도 기준 제주 < 광주 < 전북 순이다. 2000년 대비 2017년에 남녀성비가 줄어든(즉, 상대적으로 여성의 비율이 높아진) 광역시도는 광주, 부산, 대구, 대전, 인천, 경기, 서울이다. 울산광역시를 제외한 모든 광역시와 수도권 지역, 요컨대 주요 대도시에서 여성의 비율이 상대적으로 더 높아진 것이다. 반면 광역시도(충청도, 경상도, 전라도)와 제주도의 경우 남성의 비율이 상대적으로 높아진 것으로 나타난다.

[그림 II-11의 (c)에서는 광역시도별 고령화 비율을 보여주고 있는데, 이때 고령화 비율은 전체 인구 중에서 65세 이상 인구의 비율로 정의한다. 2000년 기준으로 고령화 비율이 가장 높은 상위 3개 광역시도는 전남 > 충남 > 경북이며, 가장 낮은 광역시도는 울산이다. 2000년 대비 2017년 고령화 비율은 모든 광역시도에 걸쳐서 증가한 것으로 나타나며, 대체로 2000년 기준 이미 고령화가 진전된 지역일수록 기저효과로 인해 고령화 증가율이 낮은 것으로 나타난다. 요컨대 고령화 비율이 2000년 기준 낮은 편이었던 대도시 지역(수도권 + 광역시)의 고령화 비율 변화율의 최솟값이 고령화 비율이 2000년 기준 높은 편이었던 광역시·도지역(제주, 경상도, 강원도, 전라도, 충청도)의

고령화 비율 변화율의 최댓값보다 더 높게 나타나는 것을 확인할 수 있다.

[그림 II-11의 (d)에 나타나 있는 x축과 y축은 각각 출생아 수 비율의 2000~2017년 변화율(%p)과 고령화 비율의 2000~2017년 변화율(%p)을 의미하고, 출생아 수 비율은 전체인구에서 (국내집계) 출생아 수의 비율을 의미한다. 출생아 수 비율의 변화율은 모두 음수이고, 고령화 비율의 변화율은 모두 양수로 나타나고 있어 전국적으로 저출산·고령화 현상이 진전되었음을 확인할 수 있다. 편의상 x축의 값이 높을수록 저출산화 속도가 낮고, y축의 값이 낮을수록 고령화 속도가 낮다고 해석하면,<sup>3)</sup> 저출산화 속도와 고령화 속도가 모두 낮은 지역에는 울산, 대전, 인천, 경남, 충북, 충남이 포함된다. 저출산화 속도는 낮지만 고령화 속도가 높은 지역은 부산, 전남, 강원, 전북, 서울, 대구, 경북 등이며, 저출산 속도는 높지만 고령화 속도가 낮은 지역은 광주, 제주, 경기 등이다.

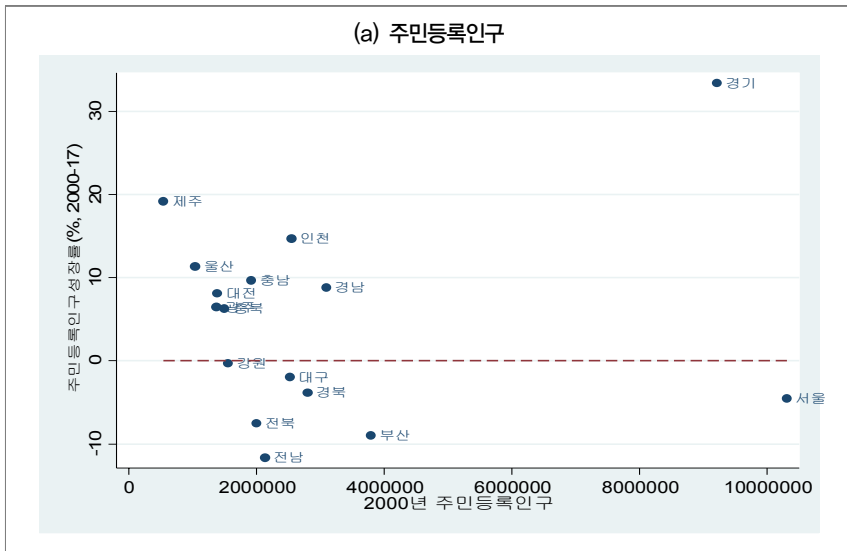
[그림 II-11의 (e)는 경제활동인구 대비 대졸자 이상의 비율을 보여주고 있다. 여기서 x축은 2013년 기준 1/4분기 경향 대비 대졸 이상의 비율을 의미하며, y축은 2013~2018년 기간(1/4분기 기준)의 대졸 이상 비율의 변화율을 보여준다. 그리고 점선은 대졸 이상 비율 변화율의 광역시도 간 평균치를 나타낸다. 먼저 2013년 기준 경향인구 대비 대졸자의 비율이 높은 상위 3지역은 서울 > 광주 > 대전이고, 가장 낮은 지역은 전남지역이다. 또한 대체로 광역시도 지역의 대졸인구 비중이 대도시(광역시+수도권) 지역보다 낮게 나타나는 것을 확인할 수 있다. 단, 인천광역시의 대졸 이상 인구비율은 대도시 중에서 가장 낮아, 전남이나 경남의 대졸 이상 인구비율과 유사하다. 또한, 2013년 대비 2018년에 대졸 이상 인구비율이 모든 지역에서 증가했으며, 이미 2013년 기준 대졸 이상 비율이 높았던 지역(대구, 경기, 광주, 대전, 서울, 울산)에서는 기저효과로 인해 2013~2018년 기간 대졸 이상 비율의 증가율이 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 한편, 2013년 기준 대졸 이상 비율이 낮았던 지역인 전남, 충남, 충북, 전북, 인천 지역에서는 대졸 이상 비율이

3) 그림에서 제시한 x, y축의 변수는 출생아 수 비율, 고령화 비율의 상대적인 변화율(%)이 아니라 비율의 변화폭(%p)이기 때문에 '(저출산이나, 고령화 경향의) 가속화 수준'을 나타내는 인덱스로 해당 변수를 이해하는 것이 적절하지 않을 수 있다.

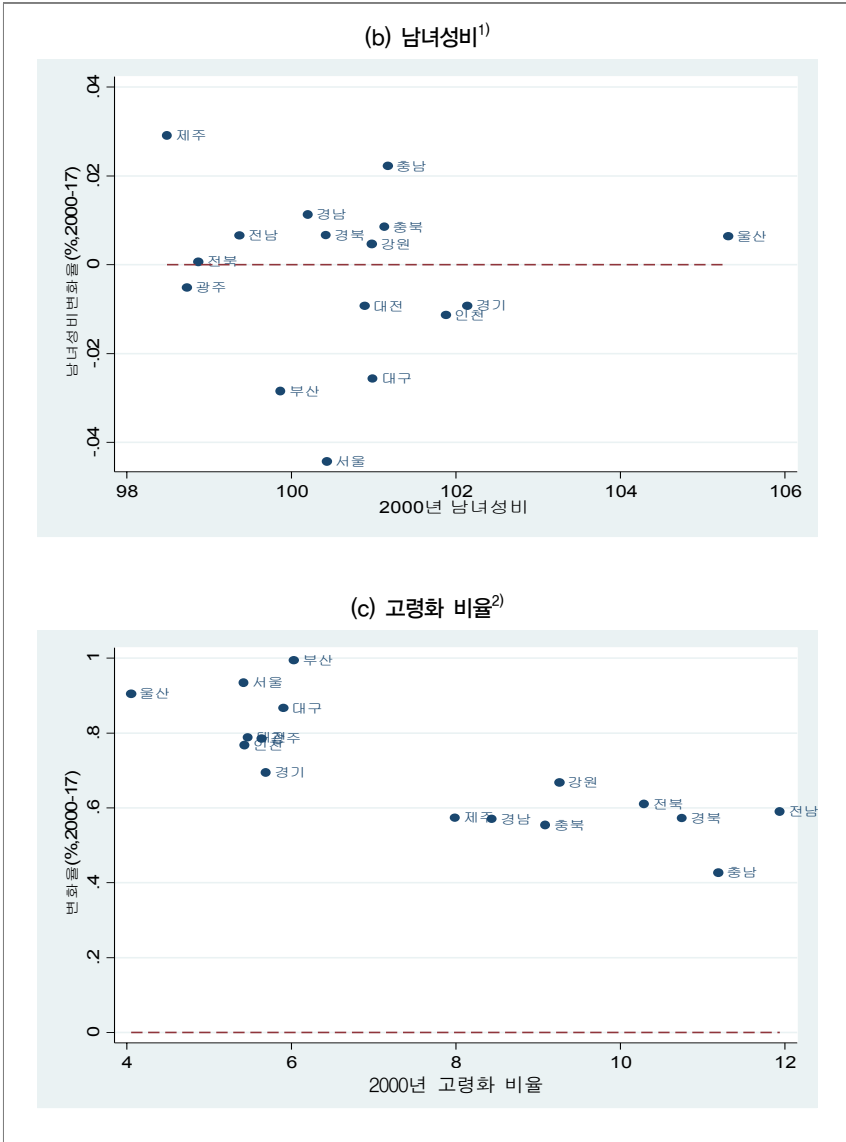
상대적으로 증가하였으나, 그 정도는 평균치를 다소 상회하는 수준에 그치고 있다. 2013년 기준 대졸 이상 비율이 중간 수준이라고 할 수 있는 울산, 제주, 부산에서는 상당한 양극화 양상을 확인할 수 있다. 울산의 경우 2013~2018년 기간 동안 대졸 이상 인구비율의 증가율이 광주 다음으로 낮게 나타난 반면, 부산과 제주는 대졸 이상 인구비율의 증가율이 동 기간 가장 높게 나타나고 있다.

마지막으로 [그림 II-1]의 (f)는 1인 가구의 비율을 보여주고 있다. x축은 2000년 기준 1인 가구의 비율을 의미하며, y축은 2000~2017년 기간 1인 가구 비율의 변화율(%)을 나타내고 있다. 1인 가구 비율의 변화율은 최소 45%로, 1인 가구의 증가율이 큰 폭으로 증가한 것을 알 수 있다. 2000년 기준 1인 가구의 비율이 높은 상위 3개 지역은 전남 > 강원 > 경북이고, 2000년 기준 1인 가구의 비율이 낮은 하위 4개 지역은 경기 < 인천 < 부산/울산 지역으로 나타나고 있다. 대체로 2000년 기준 1인 가구 비율이 높았던 지역일수록 2000~2017년 기간 1인 가구 비율의 변화율이 상대적으로 낮게 나타나고 있다.

[그림 II-1] 광역시도별 노동공급 이질성(1)

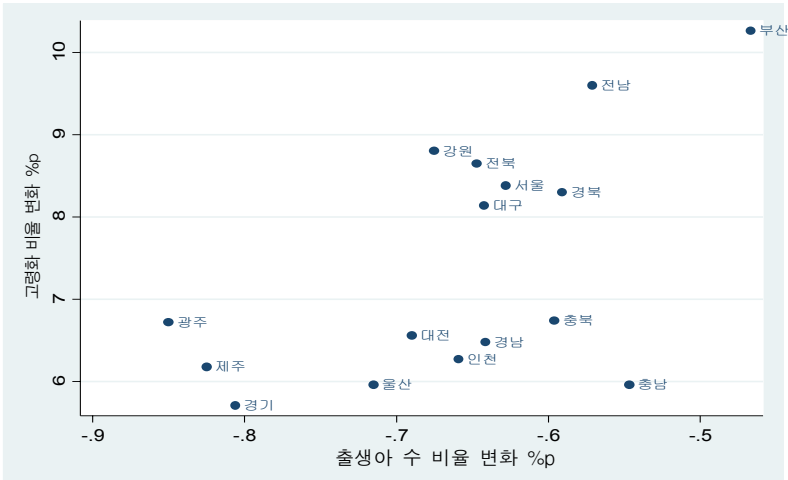


[그림 II-1]의 계속

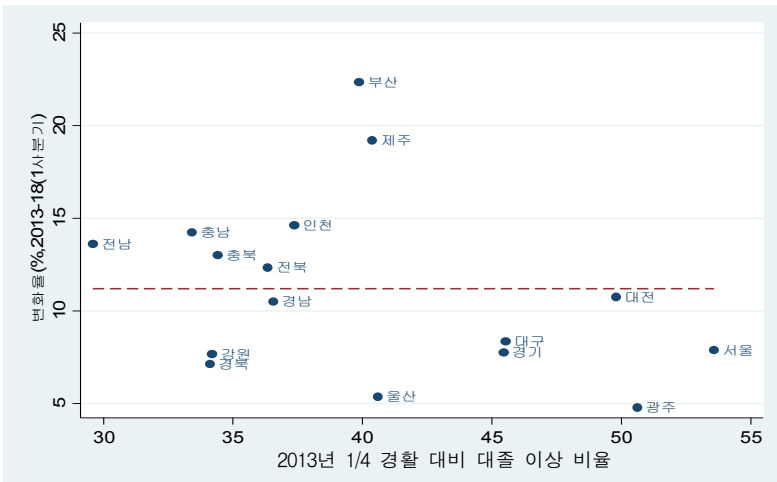


[그림 II-1]의 계속

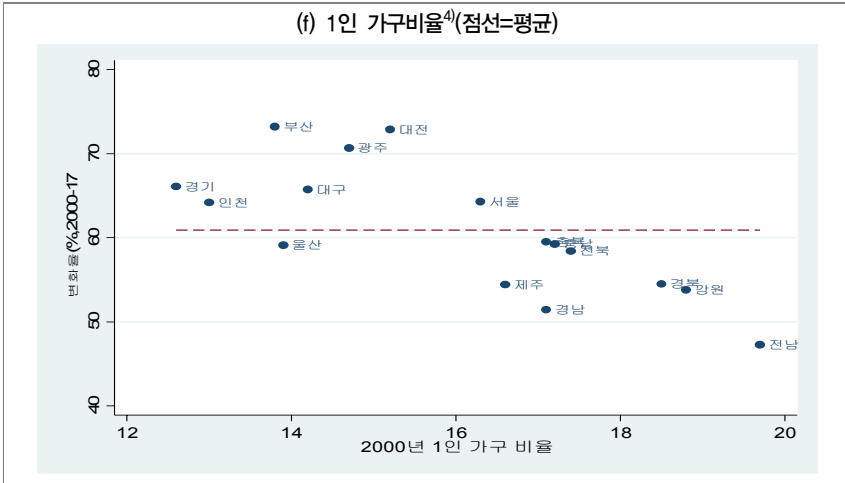
(d) 변화를 비교: 출생아 수<sup>3)</sup> 비율 vs 고령화 비율



(e) 경찰인구 대비 대졸 이상 비율(점선=평균)



[그림 II-1]의 계속



주: 1) 남녀성비 = (남자인구 수 ÷ 여자인구 수) × 100  
 2) 고령화 비율(%) = (65세 이상 인구 ÷ 전체 인구) × 100  
 3) 출생아 수: 국내 거주 출생아 수만 집계. 출생아 수 비율(%) = (출생아 수 ÷ 전체 인구) × 100  
 4) 1인 가구 비율: 행정구역별 1인 가구 수 ÷ 행정구역별 총가구 수

자료: 통계청, KOSIS e-지방지표를 참고하여 저자 작성

### 3. 지역별 노동수요 측면의 이질성

광역시도별 노동수요의 이질성은 사업체 수, 인당 사업체 수 변화율, 도소매업/서비스업/운수업/제조업 사업체 등의 수치를 통해 파악하였다. 그 결과 사업체의 서울 및 경기 지역의 집중화 현상이 두드러지는 것을 알 수 있었다. 인당 사업체 수 변화율과 총사업체 수 변화율이 동일한 방향으로 증가하는 것으로 미루어 볼 때, 사업체 수와 인구수가 같은 방향으로 증가함을 알 수 있다. 요컨대, 일자리가 많은 곳에 많은 잠재적 근로자들이 모여들거나 인구가 많은 곳에 사업체가 더욱 늘어날 가능성이 있는 것이다.

광역시도별로 사업체 측면의 의사결정 및 현황을 나타내는 노동수요의 현상 및 특성이 이질적이라는 것을 [그림 II-2]를 통해 이해할 수 있다. [그림 II-2]의 (a)는 2003년 기준 인당 사업체 수(x축)와 총사업체 수(y축)에 대한 산림도(scatter-plot)를 보여주고 있다. 이를 통해 서울과 경기는 총사업체 개

수가 다른 광역시도에 비해 압도적으로 많으며, 서울의 경우 인당 사업체 수 역시 압도적으로 많은 것을 확인할 수 있다. 반면, 경기도는 인당 사업체 수는 모든 광역시도 중에서 2003년 기준 최하위에 해당하는 것으로 나타나고 있다. 다른 지역의 경우 총사업체 수는 대동소이한 반면, 인당 사업체의 수에서는 큰 차이를 보이고 있다. 서울, 경기도를 제외한 광역시도 중에서 인당 사업체 수 상위 3개 지역은 제주 > 강원 > 부산이며, 인당 사업체 수 하위 3개 지역은 울산 < 인천 < 전북 지역이다. 경남, 경북, 광주, 충북 등과 같은 지역의 경우에는 인당 사업체 수 기준으로 전국 평균 수준을 보이고 있다.

다음으로 [그림 II-2의 (b)는 2003~16년간 인당 사업체 수의 변화율(% , x축)과 총사업체 수의 변화율(% , y축)에 대한 산림도(scatter-plot)를 보여주고 있다. 경기도의 경우 인당 사업체도 크게 늘고, 총사업체 수도 동시에 늘어났다. 반면 서울은 경기 지역 대비 총사업체 수, 인당 사업체 수의 변화율이 모두 미미하다. 다른 지역들 중에서, 인당 사업체 수 변화율보다 총사업체 수 변화율이 더 크게 나타난 지역으로는 제주, 충청, 대전, 광주, 경남, 인천 등이 있으며, 반대로 인당 사업체 변화율이 총사업체 수 변화율보다 더 크게 나타난 지역에는 대구, 부산, 전남, 전북 등이 포함된다.

[그림 II-2의 (c)~(f)에서는 2000년 기준 사업체 개수(x축)와 2000~2018년간 사업체 개수의 변화율(% , y축)을 도소매업, 서비스업, 운수업, 제조업에 대하여 각각 보여주고 있다. 먼저 도소매업을 살펴보면, 도소매업 사업체 분포 상위 3개 지역은 서울 > 경기 > 부산이며, 하위 2개 지역은 제주 < 울산이다.<sup>4)</sup> 2000~2016년간 도소매업 사업체 수의 변화율은 서울, 부산, 전남을 제외하고는 모두 증가하였는데, 그중에서 도소매업 사업체 증가율이 40%가 넘는 경기도의 증가율이 단연 눈에 띈다. 도소매업 사업체 수 증가율의 광역시도 평균보다 더 큰 폭으로 사업체 수가 증가한 지역에는 경기, 제주, 울산, 광주, 인천, 대전, 충남이 포함된 반면, 광역시도 평균보다 더 적은 폭으로 도소매업 사업체 수가 증가한 지역에는 서울, 부산, 전라도, 경상도, 충북,

4) 기타 지역은 대동소이한 것으로 파악되어 본문에서 서술하지는 않았다.

강원, 대구가 포함되는 것으로 나타나고 있다.

서비스업의 경우 2000년 사업체 수 기준 상위 3개 지역은 서울 > 경기 > 부산이고, 하위 지역은 제주, 울산지역으로 나타나고 있다. 2000~2016년간 서비스 사업체 수의 변화율이 최소 10%, 평균 30%인 것을 고려할 때, 서비스 사업체 수가 전반적으로 크게 늘어났다는 것을 알 수 있다. 상대적으로 서비스 사업체 수 증가폭이 적게 나타난 지역은 부산, 전남, 경북, 전북, 대구이고, 상대적으로 증가폭이 크게 나타난 지역은 경기, 제주로 확인된다.

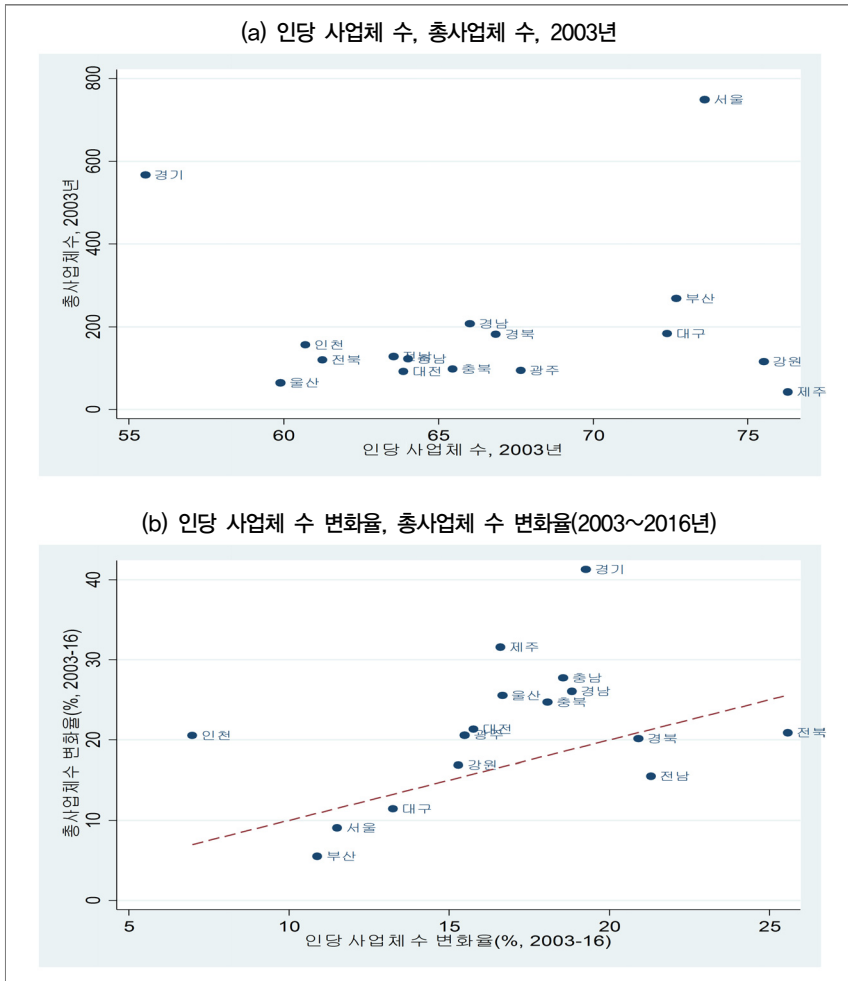
운수업의 경우 2007년 사업체 수 상위 3개 지역은 서울, 경기, 부산이고, 하위 지역은 울산, 제주로 나타나고 있다. 2007년 기준 상위 3개 지역을 제외하고는 운수업 사업체 간의 분산이 크게 나타나고 있지는 않다. 반면 2007~2016년간 운수업 사업체 변화율을 살펴보면, 전국에서 평균적으로 운수업 사업체 수가 약 6~7% 증가하였다. 운수업 사업체 수가 평균증가율보다 더 적게 증가한 지역은 사업체 수가 거의 변화하지 않은 서울, 강원, 부산을 포함하여, 전남, 경북, 울산, 제주, 전북, 경북 등이다. 반면 경기 지역은 운수업 사업체 증가율이 약 25% 수준으로 상당히 크게 증가하였고, 충남, 인천, 대전, 경남도 10% 이상 증가한 것으로 나타나고 있다.

제조업 사업체 수를 살펴보면, 2000년 기준 제조업 사업체 수 상위 3개 지역은 서울 > 경기 > 부산이며, 하위 2개 지역은 제주, 울산으로 나타나고 있다. 2000년 대비 2016년 제조업 사업체 수의 평균 증가율은 20~30% 수준으로 전반적으로 증가한 것을 알 수 있다. 평균보다 더 적은 수준으로 증가한 곳은 부산, 대구, 전남, 전북 등이고, 평균보다 더 높은 수준으로 증가한 곳은 경기, 경남, 경북, 충북, 충남, 울산 등으로 나타나고 있다.

사업체 수와 관련된 이상의 논의를 종합해보면, 2000년 기준 상위 1~3위는 모두 서울, 경기, 부산 지역이고, 하위 지역은 울산, 제주로 나타난다. 2000년도 기준 또한, 제조업 사업체 수가 많은 곳에 서비스업 사업체 수가 많은 등, 사업체 수 간의 상관성이 크게 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 반면, 과거 연도 대비 최근 연도 사업체 수의 변화방향을 살펴보면, 지역별로 상당히 이질적이라는 것을 확인할 수 있었다. 예를 들어, 울산과 제주 지역은

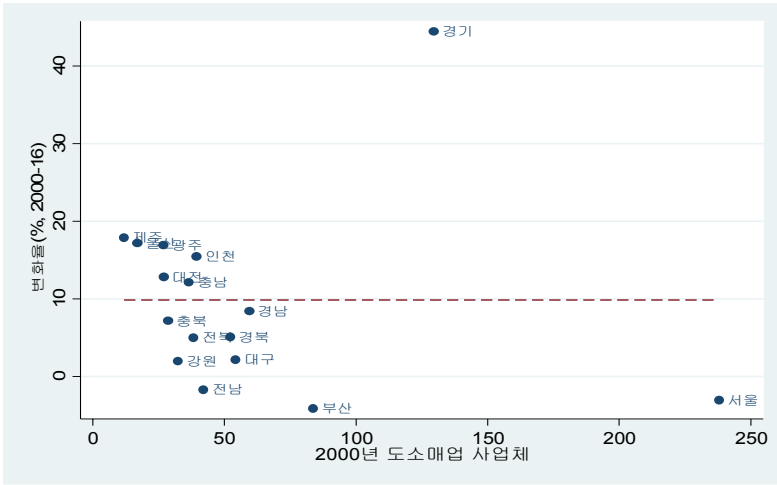
2000년 기준 4개 업종의 사업체 수가 상당히 유사하게 나타났으나, 최근 사업체 수 변화율은 업종별로 이질적으로 나타난다. 도소매업, 운수업의 경우 울산과 제주의 성장률이 유사하게 나타나고 있는 반면, 서비스업 사업체 수의 경우 제주지역이 울산지역보다 증가폭이 더 높았고, 제조업 사업체의 경우는 울산지역이 제주지역보다 증가폭이 더 높게 나타나고 있다.

[그림 II-2] 광역시도별 노동수요 이질성(2)

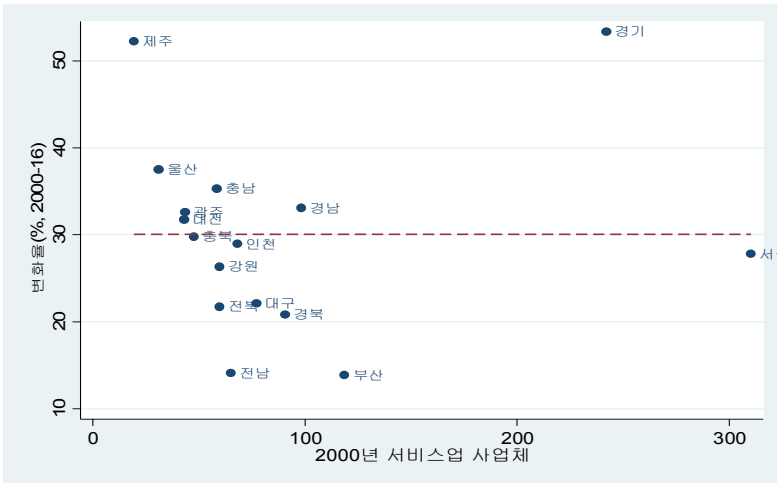


[그림 II-2]의 계속

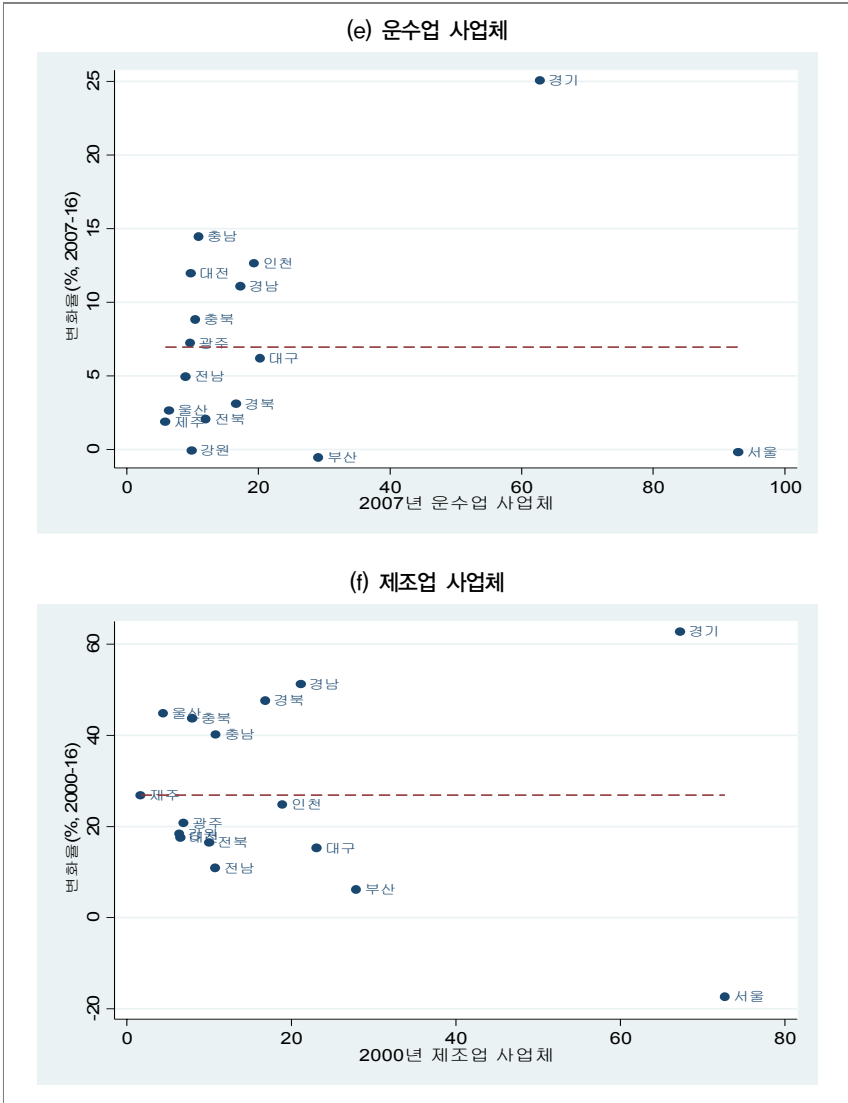
(c) 도소매업 사업체



(d) 서비스업 사업체



[그림 II-2]의 계속



자료: 통계청, KOSIS e-지방지표를 참고하여 저자 작성

## 〈표 II-2〉 사업체 간 상관관계

2000년(운수업=2007년)

구분	도소매업	서비스업	운수업	제조업
도소매업	1.0000			
서비스업	0.9779	1.0000		
운수업	0.9832	0.9860	1.0000	
제조업	0.9444	0.9847	0.9748	1.0000

2016년

구분	도소매업	서비스업	운수업	제조업
도소매업	1.0000			
서비스업	0.9938	1.0000		
운수업	0.9945	0.9877	1.0000	
제조업	0.8753	0.9141	0.8709	1.0000

자료: 통계청, KOSIS e-지방지표를 참고하여 저자 작성

이러한 데이터 패턴을 통해 사업체 간의 상관성이 과거 대비 최근에 변화하고 있음을 알 수 있다. 이를 보다 명확하게 확인하기 위하여 〈표 II-2〉에서는 업종별 사업체 수 간 상관관계(correlation) 지수를 제시하였다. 과거연도는 운수업을 제외하고는 모두 2000년 변수를 사용하였고, 최근 연도는 2016년도 자료이다.

먼저 2000년도 자료를 살펴보면, 대체로 상관관계가 최소 0.94, 최대 0.98(대각계열 제외)로 상당히 높고, 모든 경우에 0.90 이상으로 나타나고 있다. 반면 2016년의 경우에는, 매칭된 업종별로 상관관계의 변화 정도가 서로 다르게 나타나고 있다. 가장 큰 변화는 제조업과 다른 사업과의 상관관계가 크게 감소하였다는 것이다. 제조업-도소매업의 상관관계는 0.9444 → 0.8753으로, 제조업-서비스업의 상관관계는 0.9847 → 0.9141로, 제조업-운수업의 상관관계는 0.9748 → 0.8709로 감소하였다.

### 4. 근로소득, 근로시간 등의 이질성

통계청의 「지역별 고용조사」 2008년과 2017년 상반기 자료를 이용한 광

역시도별 노동시장 결과변수는 [그림 II-3]에 제시되어 있다. 먼저 [그림 II-3]의 (a)는 2008년 기준 비경제활동인구 비율(% , x축)과 2008~2017년 기간 비경제활동인구 비율의 변화율(% , y축)을 보여주고 있는데, 비경제활동인구 비율은 전체 15세 이상 인구 중에서 비경제활동인구<sup>5)</sup>가 차지하는 비중을 의미한다. 2008년 기준 비경제활동인구 비율이 높은 상위 3개 지역은 부산, 광주, 대구이고, 가장 낮은 지역은 제주, 전남, 경북이다. 2008~2017년 기간 동안 비경제활동인구 비율이 가장 크게 증가한 지역은 전남, 경북, 울산으로 나타나고 있으며, 오히려 비경제활동인구 비율이 가장 큰 폭으로 줄어든 지역은 제주로 나타나고 있다. 경기, 서울, 인천 등의 수도권 지역은 2008년 기준 광역시도 기준 평균 수준의 비경제활동인구 비율을 보이고 있으며, 2008~2017년 기간 해당 비율이 거의 변화하지 않거나 다소 증가한 것으로 나타나고 있다.

[그림 II-3]의 (b)는 2008년 기준 고용률(% , x축)과 2008~2017년 기간 고용률의 변화율(% , y축)을 보여주고 있으며, 여기서 고용률은 전체 15세 이상 인구 중에서 취업인구로 계산된다. 2008년 기준 고용률이 가장 높은 3개 지역은 제주 > 전남 > 경북이고, 가장 낮은 지역은 부산 < 광주 < 대구로 나타나고 있다. 2008년 기준 고용률이 높았던 충남, 경북, 전남 지역은 2008~2017년 기간 동안 고용률이 감소하고, 고용률이 낮았던 부산, 대구, 광주, 대전 지역에서의 고용률은 동 기간 늘어난 것으로 나타나고 있다. 전반적으로 볼 때, 울산, 충남, 경북, 전남을 제외한 모든 지역에서 고용률이 증가한 것으로 나타나고 있다.

다음으로 [그림 II-3]의 (c)는 2008년 기준 임금근로자 비율(% , x축)과 2008~2017년 기간 해당 변수의 변화율(% , y축)을 보여주고 있으며, 여기서 임금근로자 비율은 전체 취업자 중에서 임금근로자 비중을 의미한다. 2008년 기준 임금근로자 비율이 가장 높은 상위 3개 지역은 울산 > 광주 > 대전이며, 가장 낮은 하위 3개 지역은 전남 < 전북 < 경북으로 나타나고 있다. 2008~2017년 기간 변화율을 살펴보면, 수도권(경기, 서울, 인천)과 광역시

5) 비경제활동인구는 취업자나 실업자가 아닌 경우를 의미한다.

(인천, 대전, 울산, 광주, 대구)의 경우 2008년 기준 임금근로자 비율이 높은 수준으로, 2008~2017년 기간 동안 다소 감소하거나 거의 변화가 없는 것으로 나타나고 있다. 반면, 임금근로자 비율이 낮았던 광역시도의 경우에는 임금근로자 비율이 증가한 것으로 나타나고 있다.

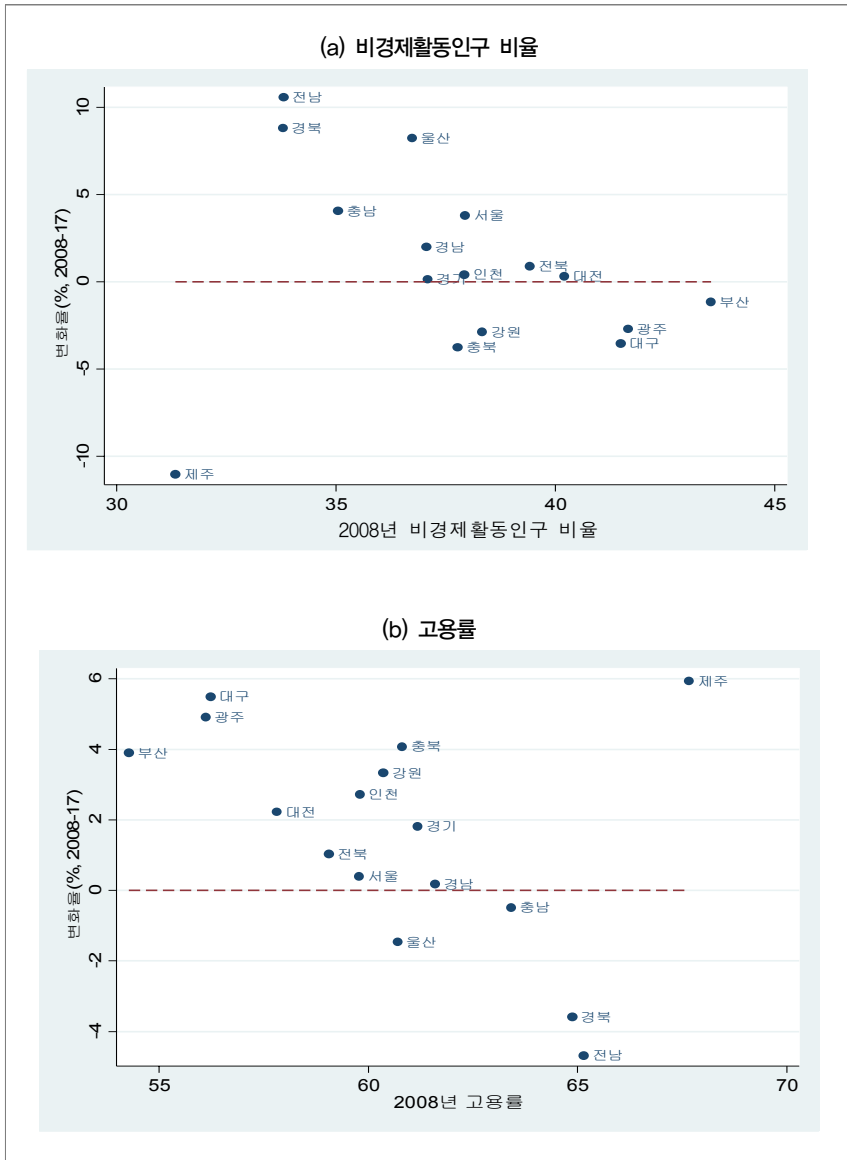
[그림 Ⅱ-3의 (d)에서는 2008년 기준 상용직근로자 비율(% , x축)과 2008~2017년 기간 해당 변수의 변화율(% , y축)을 보여주고 있는데, 상용직근로자 비율은 임금근로자 중에서 상용직 비중을 나타낸다. 2008년 기준 상용직근로자 비율이 높은 3개 지역은 울산 > 충남 > 경기이며, 상용직근로자 비율이 낮은 하위 3개 지역은 인천 < 제주 < 전남이다. 2008~2017년 기간 임금상용직 비율은 전반적으로 늘어났으며, 임금상용직 비율의 증가율은 2008년 기준 임금상용직 비율이 낮았던 지역일수록 더 높아지는 경향이 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

[그림 Ⅱ-3의 (e)는 2008년 기준 35시간 이하 근로자 비율(% , x축)과 2008~2017년 기간 해당 변수의 변화율(% , y축)을 보여주고 있다. 35시간 이하 근로자 비율은 임금근로자 중에서 주당 (총)근로시간 35시간 이하인 근로자들의 비율로 정의된다. 2008년 기준 35시간 이하 근로자 비율이 가장 높은 2개 지역은 광주 > 제주이며, 가장 낮은 2개 지역은 경남 < 전남이다. 2008~2017년 기간 35시간 이하 근로자 비율은 전남지역을 제외하고는 대체로 감소한 것으로 나타나고 있다. 2008년 기준 35시간 이하 근로자 비율이 높았던 지역일수록 2008~2017년 기간 동안의 감소율이 높게 나타나고 있는데, 감소율이 가장 큰 지역은 울산과 대전이다.

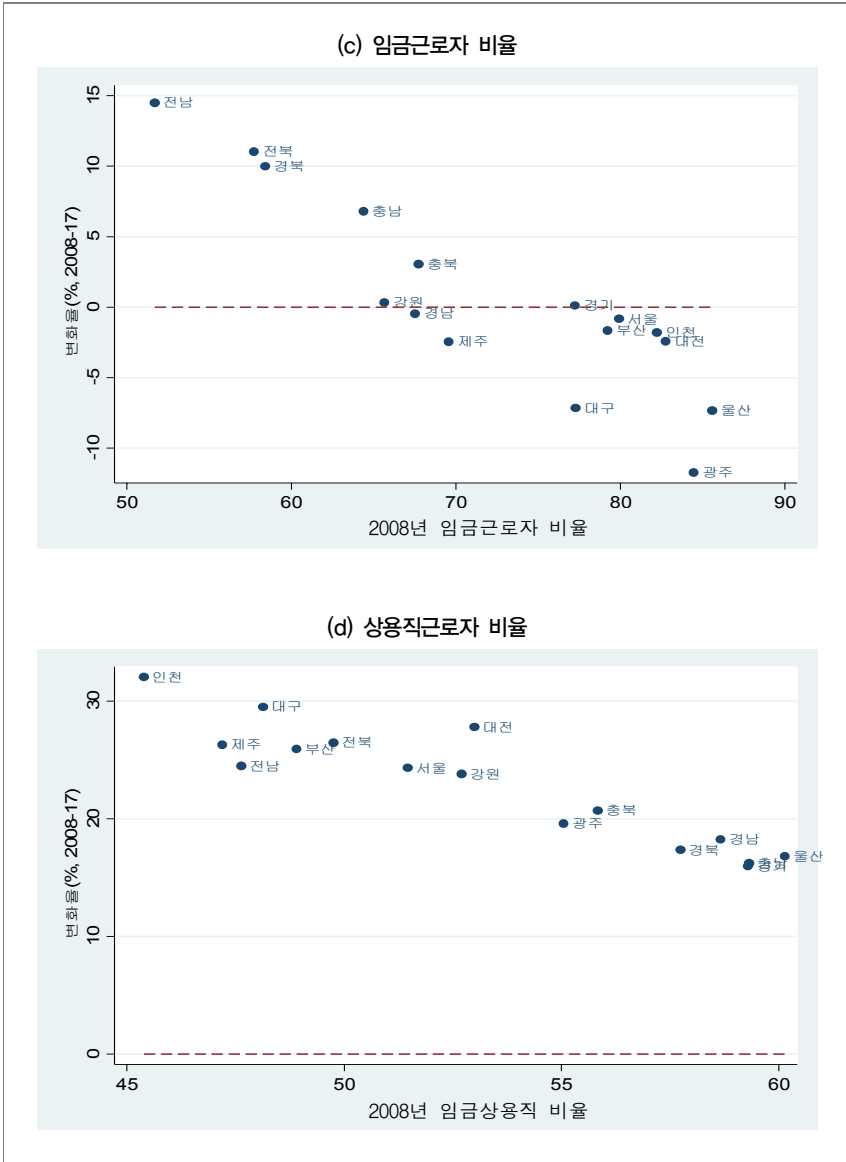
[그림 Ⅱ-3의 (f)는 2008년 기준 60시간 이상 근로자 비율(% , x축)과 2008~2017년 기간 해당 변수의 변화율(% , y축)을 보여주고 있다. 2008년 기준 60시간 이상 근로자들의 비율이 높은 상위 3개 지역은 충남 > 경남 > 인천 순이며, 가장 낮은 하위 3개 지역은 대구 < 대전 < 울산이다. 모든 지역의 경우 60시간 이상 근로자 비율이 2008~2017년 기간 동안 크게 감소한 것을 확인할 수 있다. 2008년 기준, 근로시간 60시간 이상 임금근로자의 비율이 가장 높았던 경남, 충남 지역의 감소폭이 가장 두드러지게 나타내며, 중간수준의

임금근로자 비율을 보였던 광주, 전남지역도 60시간 이상 임금근로자의 비율이 두드러지게 줄어들었다.

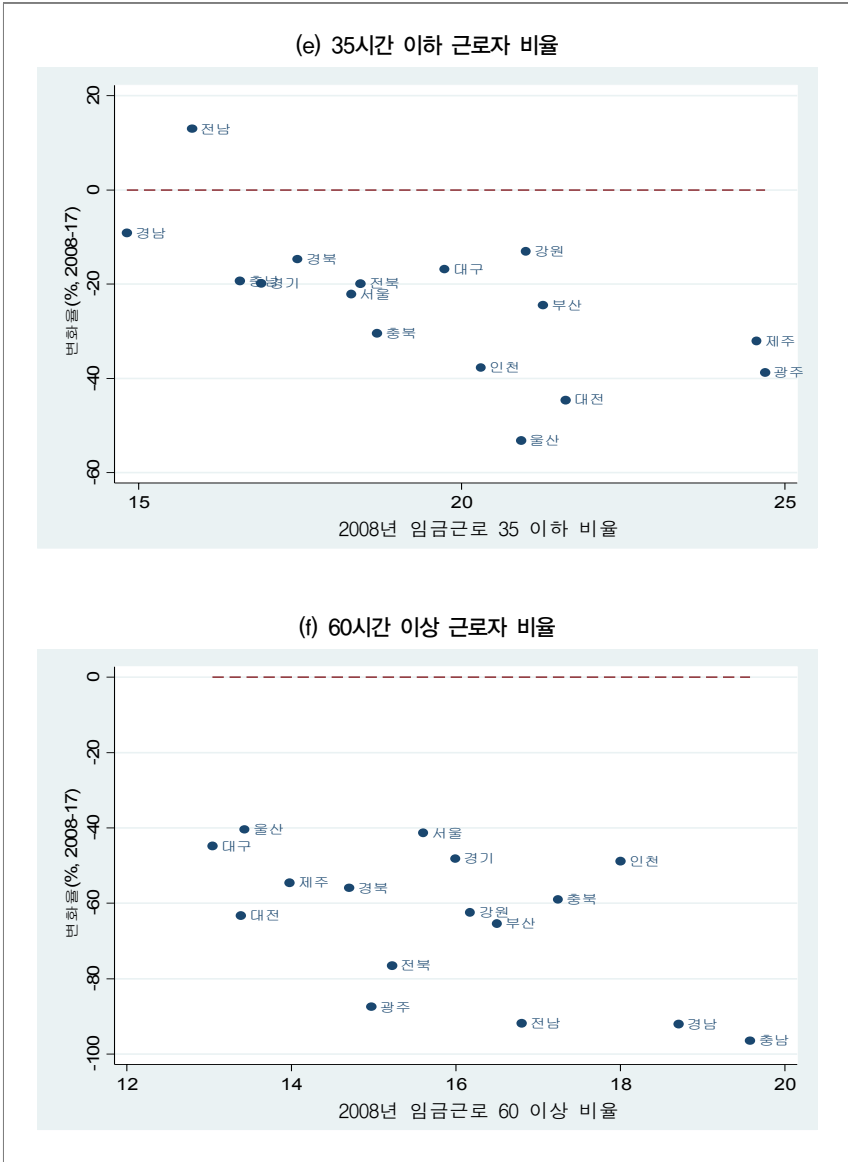
[그림 II-3] 광역시도별 노동시장 결과변수 비교: 2008~2017년(1)



[그림 II-3]의 계속

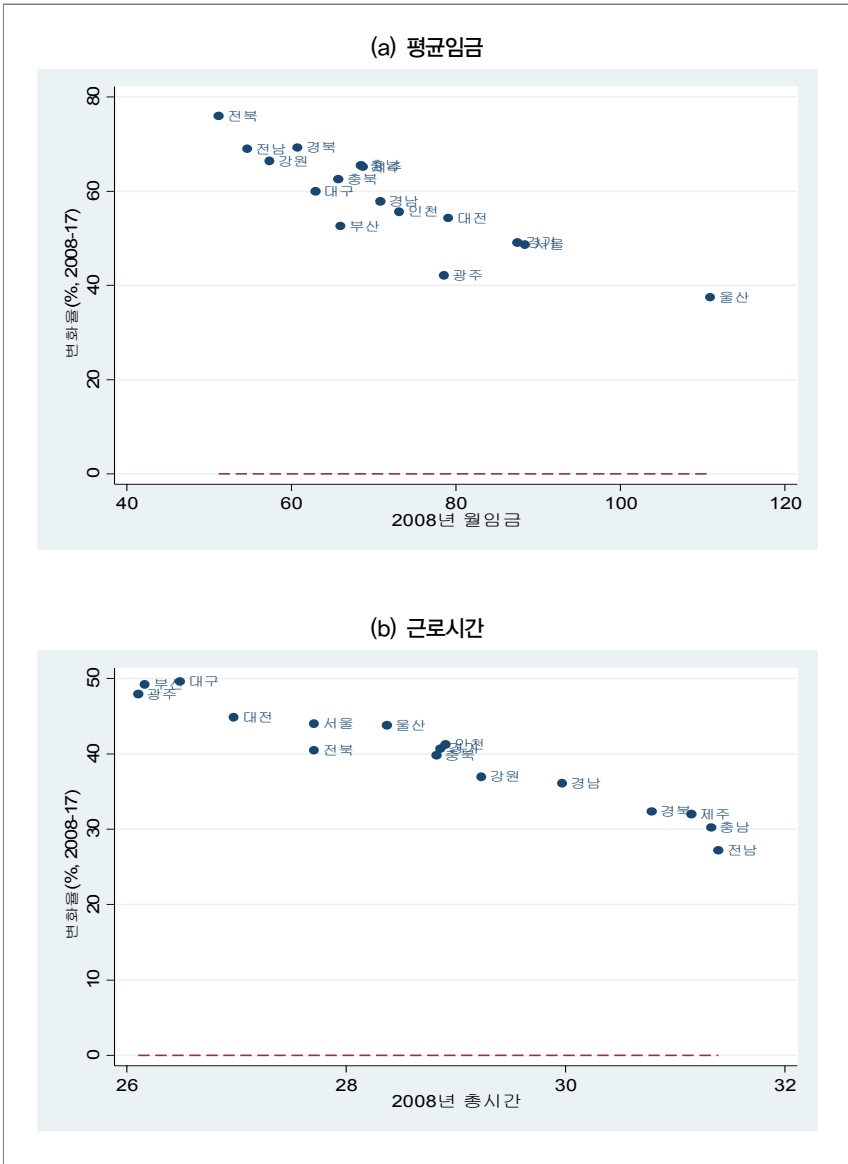


[그림 II-3]의 계속



자료: 통계청, 「지역별 고용조사」(2008; 2017 상반기)를 이용하여 저자 가공

[그림 II-4] 광역시도별 노동시장 결과변수 비교: 2008~2017년(2)





다음으로 [그림 II-4]에는 근로자들의 노동시장 결과와 관련된 변수가 제시되어 있다. 먼저, [그림 II-4]의 (a)는 2008년 기준 근로자들의 월임금(만원, x축)과 2008~2017년 기간 해당 변수의 변화율(% , y축)을 보여주고 있는데, 2008년 기준 월임금이 가장 높은 상위 3개 지역은 울산, 서울, 경기이며, 월임금이 가장 낮은 하위 3개 지역은 전북, 전남, 강원으로 나타나고 있다. 2008~2017년 기간 월임금의 변화율을 살펴보면, 월임금이 2008년 기준으로 높았던 지역일수록 월임금 상승 정도가 낮고, 대도시(수도권+광역시)에 비해 광역시도의 월임금 상승 정도가 두드러지는 것을 확인할 수 있다.

[그림 II-4]의 (b)는 2008년 기준 근로자들의 주당 근로시간(시간, x축)과 2008~2017년 기간 해당 변수의 변화율(% , y축)을 보여주고 있다. 2008년 기준 근로시간이 가장 길었던 상위 3개 지역은 전남 > 충남 > 제주이며, 가장 낮은 하위 3개 지역은 광주 < 부산 < 대구이다. 총근로시간은 대체로 증가하는 것으로 나타나는데, 총시간이 2008년 기준으로 길었던 지역일수록 그 증가폭이 줄어드는 것으로 나타나고 있다.

[그림 II-4]의 (c)에서는 2008년 기준 근로자들의 시간당 임금(만원, x축)과 2008~2017년 기간 해당 변수의 변화율(% , y축)을 보여주고 있는데, 여기서 시간당 임금은 월임금을 주당 근로시간에 4.3을 곱한 값으로 나누어 수치로 정의한다. 2008년 기준 시간당임금이 가장 높은 상위 3개 지역은 울산 > 서울 > 경기이며, 가장 낮은 상위 3개 지역은 강원 < 대구 < 전북으로 나타나고 있다. 시간당 임금은 2008~2017년 기간 양(+)의 변화율을 보였는데, 시간당 임금이 높은 지역일수록 낮은 성장률을 보이고 있다. 하지만 그와 같은 데이터 양상이 그리 뚜렷하지는 않다.

다음으로 [그림 II-4]의 (d)는 2008년 기준 소비자물가 증감률(% , x축)과 2017년 기준 소비자물가 증감률(% , y축)을 보여주고 있다. 2008년 소비자물가 증감률의 수치범위가 4~5.5인 데 반해, 2017년 소비자물가 증감률의 수치범위가 1.6~2.4로 상대적으로 낮은 것을 알 수 있다. 지역별로는 서울의 경우 2008년에는 상대적으로 소비자물가 상승률이 낮았고, 2017년에는 중간 수준의 소비자물가 상승률을 보이고 있다. 인천지역과 경기 지역은 2008,

2017년 모두 중간 수준의 소비자물가 상승률을 보이고 있으며, 제주의 경우에는 2008년, 2017년 모두 소비자물가 상승률이 높은 지역에 해당한다. 경남, 경북지역은 2008년에는 소비자물가 상승률이 높았지만, 2017년에는 낮은 지역에 속한다.

마지막으로 <표 II-3>에서는 광역시도 간 광역시도 내 근로소득과 근로시간의 격차가 어떻게 변화했는지를 표준편차를 이용하여 보여주고 있다. ‘광역시도 간 근로소득 표준편차’는 광역시도별 근로소득 수치에 대한 표준편차를 구한 것이고, ‘광역시도 내 근로소득 표준편차’는 광역시별로 근로자들의 근로소득 표준편차를 구한 후 해당 값을 광역시도별로 평균값을 취한 것이다. 광역시도 간 근로소득과 광역시도 내 근로소득 모두 2008년에 비해 2017년에 더 격차가 벌어진 것을 알 수 있다. 반면 근로시간의 경우, 광역시도 간 근로시간 차이는 줄어들었지만 광역시도 내 근로시간 차이는 늘어난 것을 알 수 있다.

<표 II-3> 근로소득, 근로시간, 시간당임금 표준편차

구분	2008년 표준편차(A)	2017년 표준편차(B)	변화율(%) ( $= \frac{B-A}{A} \times 100$ )
광역시도 간 근로소득	15,003	16,815	12.07
광역시도 내 근로소득	17,899	20,306	13.44
광역시도 간 근로시간	1,818	0,718	-60.50
광역시도 내 근로시간	0,567	0,776	36.86

자료: 통계청, 「지역별 고용조사」(2008; 2017 상반기)를 이용하여 저자 가공

## 5. 소결

본 장의 내용은 다음과 같이 요약 정리할 수 있다. 먼저, 지역 일자리 정책의 지역별 적용 범위를 상정하는 문제가 상당히 중요하다는 점을 지적하고자 했다. 이상적으로 행정구역뿐만 아니라 통근권을 고려하여 지역 노동시장을 정의하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 그러나 현실적으로, 행정구역을 넘어서 노동시장을 어떻게 정의하고 이렇게 정의된 (탈행정구역 기준)

지역 노동시장 정의하에서 노동시장 정책을 시행하기 위해 각 행정구역 간 협업을 어떻게 이끌어낼 것인가에 대한 고민이 필요할 것이다.

광역시도별로 지역 간 이질성을 검토한 결과는 다음과 같다. 먼저, 수도권 중에서 경기권 지역의 인구 증가가 눈에 띈다. 서울 인구는 감소하고, 인천은 다소 증가하였지만, 경기도는 과거 연도 기준 인구의 절대규모가 큰 상태에서 증가율도 가장 높은 것으로 나타났다. 그리고 경기도권의 경우, 인구뿐만 아니라 사업체도 집중되고 있다. 사업체 수의 경우도 과거 연도 서울과 함께 이미 가장 많았던 상태에서 사업체 증가율이 가장 높게 나타났다.

남녀성비와 관련해서는 대도시 지역(수도권과 광역시)의 경우 여성비율이 상대적으로 높고, 광역도의 경우 남성비율이 상대적으로 더 높게 나타났다. 특히 서울의 남녀성비 감소추세(즉, 여성비율 증가추세)가 상당히 두드러지고 있다. 1인 가구화 및 고령화는 전국적으로 나타나고 있는 현상이지만, 1인 가구의 비율과 고령화가 일정한 수준에 다다르면 가속화 속도는 줄어드는 것으로 나타나고 있다. 요컨대 고령화의 경우 광역도에서는 이미 상당부분 진전되어 있었기 때문에 최근에는 고령화수준이 상대적으로 낮았던 대도시(수도권+광역시도) 지역에서 고령화 비율이 크게 높아진 것을 확인하였다. 유사하게 1인 가구화 추세 역시 광역도의 경우 이미 높은 수준이었기 때문에, 대도시 지역을 중심으로 1인 가구 비율이 크게 높아지고 있다.

노동시장의 활력이 가장 낮아진 지역으로는 부산광역시를 꼽을 수 있다. 부산시의 사업체 수가 다른 광역시도에 비하여 상대적으로 많지 않은 상황에서 사업체 수의 증가속도도 현저히 느리게 나타나고 있었다. 인구는 감소하고 있고, 고령화 비율 및 1인 가구 비율이 광역시도 중 가장 빠른 속도로 늘어나고 있었다. 그러나 부산이 대도시임에도 불구하고 저출산화 경향이 가장 낮은 속도로 진전되고 있다는 점과 경활인구 대비 대졸 이상 비율의 성장률이 전국 광역시도 중 최고 수준인 점 등은 긍정적 측면이다.

다음으로 고용률, 임금근로자 비율, 상용직근로자 비율, 비경제활동인구 비율이 광역시도 간에 점차 유사해지고 있음을 확인할 수 있었다. 예를 들어, 과거 연도에 고용률이 높았던 지역의 경우 고용률 증가폭이 상대적으로 줄어들거나 오히려 고용률이 감소하는 경향을 보인 반면, 고용률이 낮았던

지역의 고용률 증가폭이 두드러져 결과적으로(극단적인 경우) 광역시도 간에 수렴현상이 나타날 여지가 있음을 확인하였다.

또한 평균임금과 근로시간도 광역시도 간 유사해지고 있었다. 요컨대, 과거 연도에 임금수준이 높거나 근로시간이 긴 지역일수록 해당 변수의 증가율이 낮아지는 경향을 보이고 있다. 평균임금이 상대적으로 높은 지역은 대도시 지역이고, 상대적으로 낮은 지역은 광역시도 지역이기 때문에, 결국 광역시도의 임금이 대도시 지역의 임금에 가까워지고 있음을 알 수 있다. 또한, 근로시간이 상대적으로 짧은 지역이 대도시이고, 근로시간이 상대적으로 더 긴 지역은 광역시도이기 때문에, 대도시 지역의 근로시간이 광역시도의 근로시간을 따라잡고 있음을 알 수 있다.

이상의 논의를 통해 광역시도별 지역 간 이질성이 적지 않게 나타나고 있다는 점을 파악할 수 있었다. 지역별 이질성을 모두 반영한 일자리 정책을 중앙정부 단독으로 수행하기는 쉽지 않다는 것을 가늠하게 하는 대목이라 할 수 있다.

또한, 지역균형 등을 논의할 때 수도권 지역을 다른 지역과 동일선상에서 '지방정부'로 취급하는 것이 합당하지 않을 수 있음을 알 수 있다. 수도권에 인구와 사업체가 집중된다는 것은 재정적인 지원 역시 해당 지역에 집중될 가능성이 높음을 시사한다. 서로 다른 노동시장 여건과 재정여건을 갖고 있는 경우, 각 지역에서의 일자리 정책의 효과성을 제고시키는 방안 역시 이질적으로 접근할 필요가 있을 것으로 보인다.

또한 광역시와 광역도 간의 차이가 드러나는 것도 주목할 만하다. 전라남도가 광주광역시와, 부산광역시나 경상남도과 유사한 동태적 특성을 보일 것으로 기대할 수 있지만, 실제로는 그렇지 않다. 이는 지리적으로 상당히 가까이 있음에도 불구하고 유사지역 간 광역시도 간 이질성이 존재함을 의미한다. 특히 광역시도의 경우에는 고령화, 1인 가구 증가 등 경제의 활력을 많이 잃어가는 것을 알 수 있었는데 이것이 지역 내 경제적 능력을 갖추고 노동생산성이 높은 이들이 수도권으로 이동함에 따라 해당 지역에서의 지속가능한 성장 가능성이 낮아진 것은 아닌지 추가적인 연구가 필요해 보인다.

---

## Ⅲ. 지역 일자리 정책의 현황과 시사점

---

### 1. 중앙정부 일자리 정책의 현황

‘일자리’는 경제 내 노동수요자와 노동공급자가 매칭될 때 발생하고, 일자리의 여건 및 보상은 해당 사회의 노동시장의 규제수준, 노사관계 등과도 연관성이 깊다. 이 점에서 ‘일자리 정책’이란 사실 산업, 기업, 근로자, 가구 등 모든 경제주체를 대상으로 하는 다양한 정책을 아우른다고 할 수 있다. 이 중에서 ‘재정지원 일자리 사업’은 다소 국한된 일자리 정책 개념으로, OECD에서 보통 정의하는 소극적·적극적 일자리 정책(labour market policies)을 일컫는다고 볼 수 있다.

#### 가. 재정지원 일자리 사업

고용노동부 중심의 재정지원 일자리 사업에 대하여 추가적인 설명을 해보면 다음과 같다. 고용노동부의 홈페이지에 나타나 있는 일자리 정책 분야는 취업 지원, 일자리 창출, 고용안전망, 직업능력개발, 근로조건 개선, 안심일터, 노사관계 등 7가지이다.<sup>6)</sup> 반면 OECD에서는 일자리 정책(Labour Market Policy: LMP)을 직접일자리, 고용서비스, 직업훈련, 고용장려금, 자활, 창업 지원, 실업 유지 및 지원, 조기 퇴직 등 8가지 유형으로 분류하고 있으며, 이러한 정책들은 적극적 일자리 정책(Active Labour Market Policy: ALMP)과 소극적 일자리 정책(Passive Labour Market Policy: PLMP)으로 분류된다(OECD, 2015).

적극적 일자리 정책(ALMP)에는 직접일자리 창출, 고용서비스, 직업훈련, 고용인센티브, 고용유지 및 자활, 창업인센티브 사업이 포함되는 반면, 소극

---

6) 고용노동부 홈페이지 분야별 정책, <http://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/support/list.do>, (검색일자: 2018. 10. 1)

적 일자리 정책(PLMP)에는 실업급여, 조기퇴직 등의 사업이 포함된다. 고용노동부의 일자리 정책의 분야를 OECD의 일자리 정책과 비교하여 재분류하면, 고용노동부의 일자리 창출, 취업지원, 직업능력개발은 OECD의 적극적 일자리 정책, 고용노동부의 고용안전망(고용보험, 구직급여)은 OECD의 소극적 일자리 정책이라 할 수 있다.

2018년 기준 재정지원 일자리 사업 수는 183개이고, 총규모는 19.2조원이다. 전체 예산액 대비 상대적인 비중은 실업소득 35.4%, 고용장려금 19.7%, 직접일자리 사업 16.6%, 창업지원 12.7%, 직업훈련 10.7%, 고용서비스 4.9% 순으로 예산 비중이 높다. 전체 사업 개수 대비 사업 수 비중을 고려하면, 직업훈련(23%), 직접일자리(17%), 창업지원(9%), 고용장려금(6%), 고용서비스(5%) 순이다. 예산에서 계획된 바대로 수행될 경우 수혜자는 직접일자리의 경우 직업훈련이 312만명으로 가장 많고, 그다음 고용서비스(120만명), 고용장려금(114만명), 직접일자리(74만명), 창업지원(2.7만명) 순이다.

문재인 정부의 일자리 정책에서는 맞춤형 정책 대상으로서 청년연령층에 대한 정책지원 강화현상이 두드러진다. 전체 고용노동부 일자리 예산 중에서 청년 일자리 예산은 15.7%를 차지하고 있으며, 사업별로 살펴볼 때, 직업일자리의 10.3%, 직업훈련의 51.9% 고용서비스의 46.0%, 고용장려금의 16.1%, 창업지원의 23.2%가 청년을 대상으로 하고 있다(〈표 Ⅲ-1〉참고).

〈표 Ⅲ-1〉 2018년도 고용노동부 일자리 사업 현황

(단위: 억원, 개, 명, %)

대상	합계	직접 일자리	직업훈련	고용 서비스	고용 장려금	창업지원	실업 소득
예산액 (비중)	192,312 (100)	31,961 (16.6)	20,645 (10.7)	9,354 (4.9)	37,879 (19.7)	24,475 (12.7)	67,998 (35.4)
청년	30,126 (15.7)	3,314 (10.3)	10,708 (51.9)	4,302 (46.0)	6,115 (16.1)	5,685 (23.2)	-
사업수	183	50	51	34	19	19	10
청년	60	17	23	5	6	9	-
참여자	6,248,523	742,593	3,124,352	1,212,829	1,140,868	27,881	-
청년	1,096,898	14,442	390,861	630,424	49,798	13,121	-

주: ( ) 안은 비중임

자료: 고용노동부 보도자료(2018. 7. 31), 「일자리 사업, 성과평가에 따른 효율화로 국민 체감도 높인다」, p. 5

## 나. 일자리위원회의 포괄적 일자리 정책

노동시장 정책을 재정지원 일자리 사업만으로 중앙정부의 일자리 정책을 모두 설명할 수는 없을 것이다. 중앙정부에 의한 일자리 정책은, 재정지원 일자리 사업뿐만 아니라, 근로시간 단축 등을 통한 근로환경 개선, 최저임금 인상 등의 법·제도 측면, 지역경제특구 활성화 등의 전면적인 노동수요 측면의 정책도 포함하기 때문이다.

이 점에서, 중앙정부 일자리 정책의 전반적인 내용을 파악하는 것이 필요하다. 문재인 정부 이후 새로이 설치된 일자리위원회에서 제시한 일자리 로드맵도 재정지원 일자리 사업의 현황을 파악하고, 향후 진행을 예상하기에 적합한 자료라 할 수 있을 것이다.

먼저, 일자리위원회의 구성과 연혁을 간단히 살펴보면 다음과 같다. 2017년 4월 28일 ‘대통령직속 일자리위원회’ 설치 공약이 발표되었고, 2017년 5월 10일, 대통령 제1호 업무지시로 일자리위원회가 설치되었다. 2017년 5월 16일에는 「일자리위원회의 설치 및 운영에 관한 규정(대통령령)」이 제정되어 일자리위원회가 출범하게 되었다.

일자리위원회의 위원장은 대통령이며, 그 이하에 부위원장, 당연직(15명)과 위촉직(15명 이내)으로 구성되어 있다. 당연직에는 기획재정부장관, 고용노동부장관, 국무조정실장 등 정부부처 11명, 한국개발연구원장을 포함한 정부출연 연구기관장 3명, 일자리수석비서관 1명으로 구성되어 있다. 위촉직으로는 근로자대표 3명, 사용자대표 3명과 기타 전문가(수원시장, 벤처기업협회 회장 등) 등이 포함되어 있다.<sup>7)</sup>

일자리위원회에서 제시되는 일자리 정책의 기본방향은 크게 네 가지로, △4차 산업혁명, 저출산·고령화 등에 대한 선제적 대응, △상생형 생태계와 혁신성장기반 구축으로 지속가능한 일자리 창출, △노동시장 격차 해소와 근로조건 개선을 통한 일자리 질 제고, △청년·여성·신중년 등 취업애로 계층에 대한 맞춤형 지원으로 구분된다(일자리위원회·관계부처 합동, 2017, p. 5).

7) 일자리위원회 홈페이지, [https://www.jobs.go.kr/ko/cms/CM\\_CN01\\_CON/index.do?MENU\\_SN=1977](https://www.jobs.go.kr/ko/cms/CM_CN01_CON/index.do?MENU_SN=1977)(검색일자: 2018. 10. 15)의 내용을 기반으로 저자 작성

〈표 III-2〉 일자리 로드맵의 기본방향

구분	주요 정책 대응방향
4차 산업혁명, 저출산·고령화 등 미래변화에 선제적 대응	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재정·세제 등의 정책수단과 일자리효과 연계성 강화</li> <li>- 일자리 안전망을 선진국 수준으로 확충</li> <li>- 기업수요 대응 인적자원 공급</li> <li>- 4차 산업혁명을 새로운 일자리 창출의 기회로 활용</li> </ul>
상생형 생태계와 혁신성장기반 구축으로 지속가능한 일자리 창출	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 규제 개혁 등을 통한 일자리 생태계 조성</li> <li>- 사회적 경제 활성화</li> <li>- 공공서비스 제공에 필요한 현장인력 확충</li> </ul>
노동시장 격차 해소와 근로조건 개선을 통해 일자리 질 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 비정규직 감축, 공정한 보상체계 등 차별없는 일터 조성</li> <li>- 근로시간 단축으로 일·가정 양립 보장</li> </ul>
청년·여성·신중년 등 취업애로계층에 대한 맞춤형 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 청년 고용애로 해소</li> <li>- 여성의 경력단절 해소</li> <li>- 신중년 인생 3모작 여건 조성</li> </ul>

자료: 일자리위원회·관계부처 합동(2017), 「일자리정책 5년 로드맵」을 바탕으로 저자 작성

보다 구체적인 정책으로서 일자리 정책 10대 중점과제 및 100개 세부 추진과제가 제시되고 있다(〈표 III-3〉 참고).

〈표 III-3〉 일자리 정책 로드맵과 관련된 10대 중점과제

(단위: 개)

분야	10대 중점과제		100개 세부 추진과제
일자리 인프라 구축	① 일자리 중심 국정운영 시스템 구축		12
	② 일자리 안전망 강화 및 혁신형 인적자원 개발		10
일자리 창출	공공	③ 공공일자리 81만명 확충	7
		④ 혁신형 창업 촉진	6
	민간	⑤ 산업경쟁력 제고 및 신산업·서비스업 육성	19
		⑥ 사회적 경제 활성화	6
		⑦ 지역 일자리 창출	10
일자리 질 개선	⑧ 비정규직 남용 방지 및 차별없는 일터 조성	5	
	⑨ 근로여건 개선	9	
맞춤형 일자리 지원	⑩ 청년·여성·신중년 등 맞춤형 일자리 지원	16	

자료: 일자리위원회·관계부처 합동(2017), 「일자리정책 5년 로드맵」, p.9

일자리위원회에서는 이러한 일자리 정책 5년 로드맵(이하 ‘일자리 정책 로드맵’)이 문재인 정부의 국정운영 5개년 계획(국정과제)에 제시된 일자리 과제를 구체화한 것이며, 문재인정권이 표방하는 ‘사람중심 경제’의 3대축인 ‘일자리 중심 경제,’ ‘소득주도성장,’ ‘혁신성장,’ ‘공정경제’와 관련된 일자리 정책을 제시하고 있다고 자체 평가하고 있다.

그렇다면 이러한 일자리 정책 로드맵은 어떻게 수립되었는가? 일자리 정책 로드맵에 반영될 정책과제의 발굴 및 조율은 5개 분과로 구성된 민관 합동 작업반에 의해 진행되었다고 보고되고 있다. 이때 5개 분과란 총괄분과, 일자리 인프라 분과, 민간일자리 분과, 공공일자리 분과, 노동시장 분과이다. 각 작업반은 고용부 고용실장, 기재부 차관보, 산업부 실장 등, 정부부처 정책담당자들이 주축으로 진행되었다.

본 연구의 주요 관심사가 중앙과 지방 간 일자리 정책 수행상의 역할 및 재정관계에 대한 것인 만큼, 일자리위원회에서 제시된 일자리 정책 로드맵이 ‘지역의 일자리 상황’과 ‘일자리 정책 수요’를 얼마나 반영하고 있는지 살펴볼 필요가 있을 것이다.

우선 일자리 정책 로드맵을 문건상으로 살펴보면, 지역별 노동수요 및 노동공급 측면 및 지역별 정책수요 및 정책지원의 공급현황(재정 등)이 ‘이질적인 상황’ 자체를 명시적으로 인식하고 있는 것으로 보이지는 않는다. 이는 앞서 제시한 일자리위원회에서 인식하고 있는 고령화나 1인 가구 비중 증가 등과 같은 ‘노동시장의 문제점’이 전국에 공통적으로 적용되는 문제이기 때문일 수 있다.

일자리 정책 로드맵이 구축되는 과정에서도 지자체 해당 지역의 일자리 문제 상황, 혹은 중앙-지방 간 일자리 협력 등이 주요 과제로 대두되지는 않은 것으로 사료된다. 한 예로, 일자리위원회에서는 일자리 정책 로드맵에서 제시할 정책을 발굴하고 이를 협의할 때 각계의 의견을 수렴했다고 보고하고 있는데 ‘지자체’가 구체적으로 언급되는 경우는 여러 가지 안건 중에서 ‘현장 민생공무원 충원과 일자리 확대’ 등과 관련한 공공부문 및 사회적 서비스와 관련한 안건에 국한되고 있다. 물론 이것만으로는 중앙정부에 의한

지자체의 일자리 정책에 대한 의견수렴 정도를 판단하기는 어렵다. 그럼에도 일자리위원회의 참여인원 측면에서도 지자체 일자리 정책 담당자나 전문가들이 명시적으로 언급이 되지 않았다는 점을 볼 때, 중앙정부의 일자리 정책 로드맵 구성 시 지자체의 역할이나 지역의 일자리 상황을 이해하려는 노력이 제한적이었던 것으로 예상해볼 수 있을 것이다.

한편, 정책적인 측면에서 판단해볼 때, 지역 일자리는 분명한 정책 고려 대상이라고 할 수 있다. 일자리위원회가 ‘일자리 창출’ 부문과 관련하여 ‘지역 일자리 창출’을 주요 10대 과제 중의 하나로 제시하고 있기 때문이다. 중앙정부가 지역 일자리 문제에 대하여 어떻게 접근하고 있는지를 살펴보기 위하여 일자리 정책 로드맵에 제시된 구체적인 정책들을 <표 Ⅲ-4>와 같이 정리해 보았다.

해당 사업을 검토한 결과, 중앙정부의 지역 일자리 창출 문제에 대한 접근방법과 관련한 주요 특징은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 중앙정부에서는 혁신도시, 지역특구 등의 ‘지역 거점’ 중심으로 일자리 정책을 추진하고자 한다. 대부분의 구체적인 정책안에 ‘혁신도시,’ ‘국가혁신클러스터,’ ‘지역특구’ 등의 용어가 삽입되는 데서 이를 쉽게 파악할 수 있다. 둘째, 중앙정부가 통제할 수 있거나 영향력을 지닌 조직 중심으로 지역 일자리를 창출하려는 경향이 있다. 예를 들어, 이전 공공기관의 지역기여도를 강화하거나 이전 공공기관이 ‘지자체-민간’ 간의 연계를 강화함으로써 지역의 혁신이나 일자리 거점을 구축하려는 것이다. 지역별 ‘국가산단’ 조성을 통한 지역 일자리 창출을 시도하는 것이나 지방이전 공공기관의 지역인재 채용을 확대하는 것도 동일한 맥락이라 할 수 있다. 셋째, 정책 간 혹은 조직기구 간 협력 및 연계성을 강조하고 있다. 이전 공공기관과 지역클러스터 간의 연계, 이전 공공기관-민간(기업, 대학 등) 간의 연계, 노사민정 간의 노사협력 등의 협의채널 구축 등이 그 예이다.

〈표 III-4〉 지역 일자리 창출 관련 구체적 정책과제

구분	정책	구체적인 내용
지역의 혁신성장 및 일자리 거점 구축	- 혁신도시 혁신역량 강화, 인프라 구축	- 혁신도시별 종합발전계획 수립 - 이전 공공기관의 지역기여 강화 - 혁신 거버넌스 구축 통한 혁신도시의 혁신역량 제고 - 이전 공공기관과 연계한 스마트시티 기술 적용, 기업 및 혁신인재 유입 촉진
	- 혁신도시 중심으로 국가혁신클러스터 선정, 신성장 일자리창출 거점으로 육성	- 선정된 클러스터는 기업유치를 위한 인센티브 제공, 지역이전 공공기관과 연계하여 지역인재 채용 지원 - 민간기업 등 클러스터 내 혁신주체가 함께 신산업에 도전할 수 있는 프로젝트 실증 통해 신산업 일자리 조기창출 지원
	- 산업단지를 청년/여성인재가 모이는 '미래 일자리 혁신 클러스터'로 전환	- 산학연 네트워크 활성화 - 근로, 정주환경 개선 위한 산단환경개선 사업 통합 및 개편
	- 첨단 신산업 육성을 위한 지역별 거점 국가산단 조성 추진	-
	- 새만금·세종시 등 기존 균형거점 사업의 본격화 및 확산	-
	- 지역특구 신기술 사업화 기능 확대	- 신기술에 대한 그레이존 해소, 실증사업화 특례 도입 등 '테스트베드형 지역특구' 도입 - '판교 벤처단지' 모델 전국 확산
지역 투자·사업 활성화	- 기업의 지방투자 및 일자리 창출 유도 위한 지방투자촉진보조금 및 시도간 협력사업 개선	- (지방투자촉진보조금) 양질의 고용창출 기업에 대한 선택·집중, 지원업종제한 완화 등 일자리 중심으로 재설계 - (시도간 협력사업) 지역내 신산업 일자리 창출을 위해 협력사업을 중량의 신산업 육성정책과 연계·개편
	- 도시재생 뉴딜을 통한 임대주택 관리, 돌봄서비스, 집수리 등 지역 기반 일자리 창출	- 재정지원 사업기간(3~6년) 이후에도 주민주도 자생적 조직으로 일자리창출 지속 - 빈집, 빈점포 공간 활용한 창업, 상업 등을 육성하기 위한 기금융자 지원
지역 일자리 창출을 위한 지원 체계 고도화	- 지역 여건·실태를 고려한 지역별 노사상생형 일자리모델의 확산 지원 위한 컨설팅 확대 및 협의채널 구축	- 지역 고용·산업에 대한 실태조사를 실시하고, 조사를 토대로 지역노사민정 협의회 등을 통해 지역별 모델 창출
	- 지방이전 공공기관의 지역인재 채용 확대를 위해, 현행 권고규정인 지역인재 채용을 의무화	- 단계적으로 전기관 채용목표 30% 달성 - 지역대학-공공기관 간 혁신도시 수요 맞춤형 교육프로그램 운영
	- 지역특구, 연구개발특구 등 지역입지 효율화 및 연계방안 마련	-

자료: 일자리위원회·관계부처 합동(2017), 「일자리정책 5년 로드맵」, pp. 38~40을 바탕으로 저자 정리

일자리위원회에서 제시된 일자리 정책의 주요 특징 중의 하나로, 일자리 정책이 비단 고용노동부 소관사업으로 국한된 것이 아니라 다양한 정부부처가 참여하는 범부처 정책으로 상정되고 있다는 점도 주목할 만하다. 일자리위원회는 2017년 12월 「과학기술·건설산업 등 분야별 일자리대책 본격 추진」을 발표한 바 있고, 2018년 3월에는 「청년일자리 대책」을 수립하였으며, 2018년 5월에는 「국토교통 일자리 로드맵」을 발표하였는데, 그 목표가 ‘양질의 국토교통 일자리 창출을 통해 국민 삶의 질 향상’으로 되어 있다. 즉, 문재인 정부 출범 이후 과학기술, 건설산업, 국토교통 등과 같은 경제분야의 정책 목표도 일자리 창출을 우선시하고 있음을 알 수 있다.

특히 국토교통 분야의 정책 목표가 일자리 창출로 전환되었다는 점은 일자리 정책의 ‘중앙-지방 간 관계’에 있어서 중요한 의미를 지닌다. 2018년 5월 발표된 「국토교통 일자리 로드맵」에는 ‘우리 지역과 삶을 일자리 창출의 기반으로 조성’의 세부과제가 <표 Ⅲ-5>에서 보듯이 모두 지역 경제개발과 일자리 창출을 연계하는 것으로 설정되어 있기 때문이다.

〈표 Ⅲ-5〉 국토교통부의 일자리 로드맵

구분	내용
1	(도시재생) 지역청년 창업공간 마련, 예비사회적기업 확산, 지역 일자리 창출 등
2	(경제거점 조성) 산업단지, 물류단지를 창업친화형으로 조성
3	(혁신일자리) 혁신도시, 새만금, 행복도시 등의 인프라활용 일자리 창출
4	(사회적일자리) 공공임대 서비스, 사회임대주택 운영관리
5	(청년주거) 청년주택 공급, 금융지원 등 안정적 창업 취업 기반 마련

자료: 국토교통부 보도자료(2018. 5. 16), 「국토교통 일자리 로드맵」, p. 4

따라서 지자체는 2018년 기준 183개에 달하는 재정지원 일자리 사업뿐만 아니라, 연평균 약 2조원이 투입되는 도시재생 뉴딜사업을 포함하여 수백개의 일자리 관련 사업에 대하여 중앙-지방 간 협업과 역할 분담을 효율적으로 수행해야 하는 업무 부담을 지고 있는 셈이다.

## 다. ‘고용위기지역’ 지원 정책

재정지원 일자리 사업이나 일자리위원회의 일자리 정책 로드맵과 같이 일반적인 중앙정부의 일자리 정책을 설명할 때는 누락되어 있지만, 고용위기지역과 관련한 중앙정부의 지원 정책도 역시 중앙정부의 지역에 대한 일자리 정책으로 간주할 수 있을 것이다. 여기서는 고용위기지역 지원제도에 대하여 간략하게 설명한다.<sup>8)</sup>

‘고용위기지역 지정제도’는 「고용정책 기본법」 제32조 및 「고용위기지역 의지정 기준 등에 관한 고시」에 근거하여 “국내·외 경제사정의 변화 등으로 고용사정이 급격히 악화되거나 악화될 우려가 있는 지역을 고용위기지역으로 지정하여 고용안정과 일자리 사업 등을 집중 지원하는 제도”로 규정되어 있다.

‘고용위기지역’은, 해당 자치단체장이 신청하고, 지정기준을 만족하고 고용노동부장관이 해당 지역의 경제·산업·고용상황 등을 종합적으로 고려하여 해당 지역이 고용위기지역으로 인정될 때 지정된다. 고용위기지역 지정은 최초 1회 1년이며, 고용정책심의회 심의를 거쳐 1년의 범위에서 연장할 수 있으며, 지정 기간 중이라도 지역의 고용상황이 개선되는 경우 지정해제가 가능하다.

고용위기지역으로 지정된 지역에 대하여 중앙정부에서는 고용위기 지정 지역에 있는 사업주, 노동자(퇴직자 포함), 구직자 등을 지원하게 되며, 지원의 내용은 <표 III-6>에 나타나 있다. 기본적으로 재정지원 일자리 정책 중에서 고용위기지역에 대한 지원을 ‘우선적’으로 진행하고, 기존 지원을 확대하는 것을 골자로 하고 있다. 실제로, 고용사정이 현저히 악화되거나 악화될 우려가 있는 지역으로, 조선업의 장기 침체에 따른 고용지표 악화와 한국 GM 군산공장, STX 조선해양 등의 구조조정 등을 감안하여 8개 지자체가 지정된 바 있다(울산 동구, 전북 군산, 전남 목포 및 영암, 경남 창원 진해, 통영, 거제, 고성 등).

8) 고용노동부(2018), 『고용위기지역 지원 제도(고용지원 및 지역경제 지원 방안)』의 내용을 바탕으로 작성하였다.

〈표 Ⅲ-6〉 고용지원위기 지역에 대한 지원내용

분류	지원내용
고용안정· 직업능력 개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 고용유지를 위한 특별지원</li> <li>- 사업주의 고용유지조치에 대한 지원수준 확대</li> <li>- 「고용보험법」에 따른 고용안정·직업능력개발사업</li> <li>- 고용정책심의회 심의·의결을 거쳐 특별연장급여 지급 가능(60일)</li> </ul>
지역고용 촉진	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역맞춤형 일자리창출지원, 사회적 일자리 및 고용안정·직업능력개발 등 일자리 관련 사업비 우선 지원</li> <li>- 「고용보험법」에 따른 지역고용촉진지원금 지원</li> </ul>
종합취업 지원대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 실업자 심리상담, 재취업 지원서비스 제공, 직업능력개발 훈련지원 및 전직·창업지원 등을 포함하는 종합취업지원</li> </ul>
중소기업 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중소기업창업 및 진흥기금 우선 지원 요청</li> </ul>

자료: 고용노동부(2018), 「고용위기지역 지원 제도(고용지원 및 지역경제 지원 방안)」, p. 5

고용위기지역 관련 사업의 하나의 예로서 행정안전부가 담당하는 ‘희망근로 지원사업’을 고려해볼 수 있다. 행정안전부장관은 2018년 6월 8개 고용위기지역에 1,910명의 공공일자리를 제공하는 ‘희망근로 지원사업’을 발표하였다.<sup>9)</sup> ‘희망근로 지원사업’은 7월부터 12월까지 6개월간 한시적으로 운영되며, 총 151.9억원(국비 121.5억원, 지방비 30.4억원)이 투입될 예정이다.

‘희망근로 지원사업’의 경우에도 중앙부처가 사업을 계획하고 수립하지만 집행 부담은 지자체에 있다. ‘희망근로 지원사업’의 대상사업은 지역 여건 및 특성 등을 고려하여 지방자치단체에서 자율적으로 선정하되, 재해예방사업, 산림폐기물 수집·제거 등 공익성 있는 일자리 사업을 우선적으로 발굴하여 추진하도록 되어 있다.

〈표 Ⅲ-7〉에 나타나 있는 희망근로사업의 구체적 예시를 보면 거의 대부분 6개월 단순 노무작업이다. 따라서 자동차 및 조선 산업의 구조조정으로 인한 실업자의 전직을 위한 직업훈련에 비하여 실업대책으로서의 실효성이 더 있는지에 대한 판단이 필요해 보인다.

9) 행정안전부 보도자료(2018. 6. 8), 「행안부, 고용위기지역에 공공일자리 제공해 희망을 심는다」

〈표 III-7〉 희망근로사업 대상사업 예시

유형	사업내용(예시)
재난취약시설 정비 및 재해예방사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소하천 및 농수로 정비</li> <li>- 하천 방제·방역사업</li> <li>- 취약지구 하수구, 배수구 개·보수</li> <li>- 산불환경감시 인력지원 등</li> </ul>
주거취약지역 시설개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 취약계층 주택 개선(도배, 장판, 전기시설 교체)</li> <li>- 경로당 등 복지시설 개·보수</li> <li>- 달동네 보행로 개선사업</li> <li>- 서민 밀집지역 진입로 개선 등</li> </ul>
지역공공시설 개선사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공안내 표지판 정비</li> <li>- 공공체육시설 관리 및 점검·보수</li> <li>- 공원 내 체육시설, 놀이시설 정비</li> <li>- 공중화장실 및 어린이 놀이터 정비</li> <li>- 돌레길·등산로 관리 등</li> </ul>
주민생활환경 정비 및 환경정화사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교량 및 주요도로, 육교 및 담장 벽화사업</li> <li>- 산림폐기물 수집·제거, 임도정화 사업</li> <li>- 연안 폐자원선별 및 재활용사업</li> <li>- 옥외광고물 정비 및 재활용사업 등</li> </ul>
서비스 지원 및 기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공동작업장 지원</li> <li>- 공영자전거 관리(수리·배송·회수, 터미널 관리)</li> <li>- 산림병해충 예찰방제단 운영</li> <li>- 행정DB구축 지원 등</li> </ul>

자료: 행정안전부 보도자료(2018. 6. 8), 「행안부, 고용위기지역에 공공일자리 제공해 희망을 심는다」, p. 4

## 2. 지자체 수행 일자리 정책 현황

지자체 일자리 사업은 크게 국고보조사업과 자체사업으로 구분된다. 국고보조사업은 국비와 지방비를 일정 비율로 매칭하여 진행되는 사업을 의미한다. 국가와 지방비의 비율, 즉 보조금비율은 「보조금관리에 관한 법률 시행령」에서 명시되거나, 아니면 사업관행에 따라 중앙부처가 결정한다. 지방정부가 당위적으로 참여해야 하는 ‘의무분담사업’이 아닌 경우, 국고보조사업은 지방정부가 해당 매칭비율만큼의 자기비율을 감당할 수 있을 때 해당 사업을 지원하게 된다.

〈표 III-8〉 지자체의 일자리 사업예산(보조사업 및 자체사업, 2014년 예산)

(단위: 억원, %)

구분	합계	중앙부처			자치단체		
		소계	단독사업	매칭사업	단독사업	소계	
합계	139,737 (100.0)	119,690 (100.0)	98,017 (100.0)	21,673 (100.0)	11,361 (100.0)	8,686 (100.0)	20,047 (100.0)
직접일자리	45,733 (32.7)	29,448 (23.8)	7,962 (8.1)	20,486 (94.5)	11,087 (97.6)	6,198 (71.4)	17,285 (86.2)
직업훈련	16,418 (11.7)	15,817 (13.2)	15,604 (15.9)	213 (1.0)	4 (0.0)	597 (6.9)	601 (3.0)
고용서비스	6,529 (4.7)	5,906 (4.9)	4,536 (4.6)	1,370 (6.3)	238 (2.1)	385 (4.4)	623 (3.1)
고용장려금	21,450 (15.4)	20,845 (7.4)	20,845 (21.3)	-	-	605 (7.0)	605 (3.0)
창업지원	6,472 (4.6)	5,570 (4.7)	5,570 (5.7)	-	-	902 (10.4)	902 (4.5)
실업소득유지 및 지원	43,500 (31.1)	43,500 (36.3)	43,500 (44.4)	-	-	-	-

주: ( ) 안은 비중임

자료: 관계부처 합동(2014), 『고용률 제고를 위한 재정지원 직접일자리 사업 효율화 방안』; 정재현·이상호 (2016), 『일자리사업에서 중앙부처와 자치단체의 역할』, p. 291에서 재인용

2014년 기준으로 중앙정부와 지자체가 수행하는 일자리 사업의 구조를 살펴보면, 중앙부처 단독사업이 9.8조원, 지자체 매칭사업이 3.3조원, 지자체 단독사업이 0.87조원 규모 수준이다. 그런데 이 중에서 직접일자리 사업의 경우에는 전체 예산 4.5조원 중에서 중앙부처 단독사업이 약 0.8조원으로 전체의 18% 정도를 차지하고, 지방비 매칭에 의한 보조사업이 3.15조원으로 전체 직접일자리 사업의 약 70%를 차지하고 있다. 지자체가 단독으로 수행하는 직접일자리 사업은 0.62조원으로 전체의 13.4%를 차지하여 중앙부처의 단독사업과 마찬가지로 그 규모가 크지 않다.

직접일자리 사업의 경우 지방비 매칭에 의한 보조사업이 큰 비중을 차지하지만, 직업훈련의 경우 거의 대부분이 중앙부처의 직접사업이고, 고용서비스 사업의 경우 전체 예산 0.653조원에서 보조사업이 0.16조원으로 약 25%를 차지하고 있다.

즉 일자리 정책에 대한 지자체의 가장 큰 역할은 중앙정부가 기획 및 수

립하는 직접일자리 창출을 위한 보조사업을 집행하는 것과 비록 적은 비중이지만 중앙정부가 추진하는 고용서비스와 직업훈련에 대한 보조사업을 수행하는 것이어서 지자체가 일자리 정책에 대하여 스스로의 역량을 키울 수 있는 여건은 극히 제한적이라 할 수 있다.

〈표 Ⅲ-8〉은 당시 관계부처 합동으로 2014년 일회적으로 제시된 내용이라 할 수 있다. 최근의 중앙부처나 자치단체별로 일자리 정책 재정현황을 살펴보는 것은 당연히 의미가 있겠지만, 사업을 정의하는 데 있어서 연구자의 재량적 판단이 개입되었을 것으로 예상되어 최근 연도 기준 〈표 Ⅲ-8〉과 같은 표를 다시 복제하는 것이 사실상 불가능하다고 판단된다. 대신, 일부 지자체의 경우에 국한하여 일자리 정책의 재정현황을 살펴본다.

〈표 Ⅲ-9〉, 〈표 Ⅲ-10〉에서는 광주광역시와 경기도 성남시의 각각 본예산 일반회계 세출예산사업명세서를 기반으로 일자리 정책 담당 부서에서 추진되는 사업의 재정구조를 보여주고 있다. 여러 가지 다양한 사업들 중에서 무엇을 일자리 사업으로 정의할 것인가에 대해서는 연구자의 재량적 판단이 개입된다. 본고에서는 광주광역시의 경우 자치행정국의 ‘청년정책과’와 일자리경제국의 ‘일자리 정책과’에서 추진되는 사업 중에서, 경기도 성남시의 경우 ‘고용노동과’, ‘사회복지과’, ‘장애복지과’에서 추진되는 사업 중에서, 적극적으로·소극적 노동시장 정책과 직접적 관련이 있다고 판단되는 사업들로 한정하였다.

〈표 Ⅲ-9〉 광주광역시 일자리 정책 세출예산(2018년 일반회계 기준)

(단위: 천원)

부서·정책·단위·세부사업·편성목 <sup>1)</sup>	국가 보조금	자체시비	지특회계 <sup>2)</sup>	합계
청년정책과	-	307,919,607	-	307,919,607
청년정책및대학지원	-	10,234,541	-	10,234,541
청년정책지원(A)	-	9,830,517	-	9,830,517
청년정책추진기반	-	224,050	-	224,050
청년도시컨퍼런스개최	-	90,000	-	90,000
청년협치활성화	-	800,437	-	800,437
청년역량강화및자립지원	-	8,416,030	-	8,416,030
(민간이전)	-	7,915,000	-	7,915,000
•민간경상사업보조	-	115,000	-	115,000

〈표 III-9〉의 계속

(단위: 천원)

부서·정책·단위·세부사업·편성목 <sup>1)</sup>	국가 보조금	자체시비	지특회계 <sup>2)</sup>	합계
• 청년창업콘텐츠개발지원	-	70,000	-	70,000
• 청년이만드는청춘대학	-	45,000	-	45,000
(민간위탁금)	-	7,800,000	-	7,800,000
• 광주청년드림(Dream)사업	-	3,000,000	-	3,000,000
• 청년수당	-	3,000,000	-	3,000,000
• 자치구청년참여거점공간확대	-	300,000	-	300,000
• 청년주거시범모델구축(시민참여예산)	-	400,000	-	400,000
• 취약청년지원(롯데쇼핑환원금)	-	700,000	-	700,000
• 청년부채긴급지원	-	400,000	-	400,000
청년축제	-	300,000	-	300,000
일자리 정책과(B) (구성비) <sup>3)</sup>	10,992,000 (30.72)	18,297,714 (51.14)	6,489,000 (18.14)	35,778,714 (100)
지역경제안정및활성화	10,992,000	18,045,217	6,489,000	35,526,217
일자리창출	9,427,000	13,578,404	1,130,000	24,135,404
7만개일자리창출	-	7,066,324	-	7,066,324
신산업맞춤형일자리	-	140,000	-	140,000
기능경기대회지원	-	430,000	-	430,000
대학일자리센터운영지원(국가직접지원) <sup>4)</sup>	425,000	-	-	425,000
사회공헌활동지원(보조)	288,000	72,000	-	360,000
지역산업맞춤형자치단체지원사업(보조)	7,202,000	1,331,000	-	8,533,000
광주일자리박람회개최	-	200,000	-	200,000
여성일자리창출	-	412,637	-	412,637
새일센터지정운영(보조)	1,937,000	704,000	-	2,641,000
여성인력개발사업	-	416,000	-	416,000
고객센터산업육성지원	-	365,599	-	365,599
공공근로사업	-	224,844	-	224,844
공공근로사업(지원) -자치단체이전	-	1,000,000	-	1,000,000
지역공동체일자리사업(보조)	-	791,000	1,130,000	1,921,000
사회적경제활성화	1,565,000	4,466,813	5,359,000	11,390,813
합계(A+B)	10,992,000	326,217,321	6,489,000	343,698,321

주: 1) 부서-정책-단위(회계)-세부사업 순서임

예를 들어 청년역량 강화 및 자립지원사업(세부사업)은 청년정책과(부서)의 청년정책 및 대학지원 사업(정책)의 청년지원사업(단위사업)에 포함된 세부사업임

2) 지특회계는 지역발전특별회계를 의미함. 2018년 2월 28일 국가균형발전특별회계로 변경

3) ( ) 안의 수는 총액 기준 각 재원형태가 차지하는 비중을 의미함(%)

4) 대학일자리센터는 매칭사업(국고보조금 사업)은 아니지만, 국비 보조사업으로 이해가능

자료: 2018년도 광주광역시 본예산 일반회계 세출예산사업명세서를 참고하여 저자 작성(광주광역시 재정공시 홈페이지, [https://www.gwangju.go.kr/BD\\_0000120200/boardList.do?menuid=gwangju0809020000](https://www.gwangju.go.kr/BD_0000120200/boardList.do?menuid=gwangju0809020000), 검색일자: 2018. 11. 30)

〈표 III-10〉 경기도 성남시 일자리 정책 세출예산(2018년 일반회계 기준)

(단위: 천원)

부서·정책·단위·세부사업·편성목 <sup>2)</sup>	국가 보조금	도비 보조금	자체시비	지특회계	합계
고용노동과 <sup>1)</sup>	414,510	406,284	7,259,403	909,065	8,989,262
고용촉진및안정	384,510	406,284	5,218,897	909,065	6,918,756
실업대책추진	245,910	384,874	2,165,293	89,265	2,885,342
지역맞춤형일자리창출지원사업(보조)	245,910	-	105,390	-	351,300
성남시직업능력개발센터설치운영	-	-	565,000	-	565,000
일자리창출운영	-	-	2,000	-	2,000
고용우수기업인증제운영	-	-	5,800	-	5,800
지역공동체일자리사업(자체)	-	-	3,900	-	3,900
지역공동체일자리사업(보조)	-	-	500,135	89,265	589,400
넥스트희망일자리사업	-	87,874	87,874	-	175,748
성남일자리센터지원	-	-	82,970	-	82,970
성남일자리센터운영	-	297,000	802,000	-	1,099,000
성남형일자리사업	-	-	-	-	1,347,230
성남형일자리사업추진	-	-	1,347,230	-	1,347,230
사회적경제활성화	138,600	21,410	992,314	819,800	1,972,124
사회적기업일자리창출사업	-	-	125,000	375,000	500,000
사회적경제창업지원사업	-	-	78,710	-	78,710
마을기업육성사업(보조)	-	-	25,000	25,000	50,000
(이하 생략)					
사회복지과 <sup>1)</sup>	2,379,056	1,401,176	28,197,844	-	31,978,076
국가보훈관리및지원	-	1,200,900	8,285,458	-	9,486,358
보훈대상자및보훈단체지원	-	1,200,900	8,285,458	-	9,486,358
보훈회원일자리창출	-	-	436,990	-	436,990
청년복지증진	-	-	351,460	-	351,460
청년역량지원	-	-	351,460	-	351,460
청년배당지급 <sup>3)</sup>	-	-	2,000	-	2,000
청년정책추진	-	-	17,980	-	17,980
대학생지방행정체험연수	-	-	331,480	-	331,480
(이하 생략)	-	-	-	-	-
장애인복지과 <sup>1)</sup>	17,573,208	2,945,551	28,723,162	-	49,241,921
장애인복지증진	17,573,208	2,945,551	28,671,922	-	49,190,681
장애인복지대책추진	14,589,648	1,602,675	12,674,230	-	28,866,553
장애인일자리지원	234,959	35,244	199,715	-	469,918

〈표 III-10〉의 계속

(단위: 천원)

부서·정책·단위·세부사업·편성목 <sup>2)</sup>	국가 보조금	도비 보조금	자체시비	지특회계	합계
장애인복지일자리직무지도원파견	-	4,968	44,712	-	49,680
장애인일반형일자리사업	647,879	97,182	841,505	-	1,586,566
장애인시간제일자리사업	139,739	20,961	118,778	-	279,478
첨단산업과 <sup>1)</sup>	-	-	41,076,796	-	41,076,796
산업기반활성화	-	-	41,017,996	-	41,017,996
중소 벤처기업육성	-	-	19,333,960	-	19,333,960
스타기업육성프로젝트	-	-	300,000	-	300,000
기술닥터사업	-	-	225,960	-	225,960
중소 벤처기업산학연관협력사업및과학 기술저변확대	-	-	1,684,500	-	1,684,500
창업보육센터운영지원	-	-	180,700	-	180,700
수정구 <sup>1)</sup>	-	-	91,517,262	-	91,517,262
저소득층생활안정지원	-	-	27,964,208	-	27,964,208
자활능력배양을위한자활사업	-	-	247,043	-	247,043
청년희망키움통장	-	-	64,400	-	64,400
고용촉진및안정	-	-	1,108,600	-	1,108,600
실업대책추진	-	-	254,800	-	254,800
지역공동체	-	-	254,800	-	254,800
청년복지	-	-	2,776,000	-	2,776,000
청년역량지원	-	-	2,776,000	-	2,776,000
청년배당	-	-	2,776,000	-	2,776,000
(이하 생략)					
중원구 <sup>1)</sup>	56,226,768	5,623,941	23,403,374	38,577	85,292,660
저소득층생활안정지원	19,390,100	2,207,319	3,797,708	-	25,395,127
자활능력배양을위한자활사업	216,655	8,124	46,039	-	270,818
청년희망키움통장	44,400	1,665	9,435	-	55,500
고용촉진및안정	-	-	948,023	38,577	986,600
실업대책추진	-	-	216,223	38,577	254,800
지역공동체	-	-	216,223	38,577	254,800
청년복지	-	-	2,703,000	-	2,703,000
청년역량지원	-	-	2,703,000	-	2,703,000
청년배당지급	-	-	2,703,000	-	2,703,000
(이하 생략)					

〈표 III-10〉의 계속

(단위: 천원)

부서·정책·단위·세부사업·편성목 <sup>2)</sup>	국가 보조금	도비 보조금	자체시비	지특회계	합계
분당구 <sup>1)</sup>	54,446,315	5,555,357	26,505,355	33,581	86,540,608
저소득층생활안정지원	21,883,608	2,497,361	4,479,159	-	28,860,128
자활능력	274,010	10,276	58,225	-	342,511
청년희망키움통장	47,326	1,775	10,057	-	59,158
고용촉진및안정	-	-	1,289,019	33,581	1,322,600
공공근로사업	-	-	1,100,800	-	1,100,800
공공근로사업	-	-	1,100,800	-	1,100,800
실업대책	-	-	188,219	33,581	221,800
지역공동체	-	-	188,219	33,581	221,800
청년복지	-	-	5,461,000	-	5,461,000
청년역량지원	-	-	5,461,000	-	5,461,000
청년배당지급	-	-	5,461,000	-	5,461,000
(이하 생략)					

- 주: 1) 부서, 정책 등의 하위 단계의 사업을 모두 기재하지 않았기에 하위단계사업의 총합이 상위단계의 사업 예산금액과 일치하지 않을 수 있음  
 2) 부서-정책-단위-세부사업 순으로 기재함  
 3) 사회복지과의 청년배당 세부사업은 직접적인 수당이 아닌 홍보비이나, 이 역시 광의의 일자리 정책으로 간주하여 표에 포함시킴

자료: 2018년도 경기도 성남시 본예산 일반회계 세출예산사업명세서를 참고하여 저자 작성, 성남시청 예산서 홈페이지, <https://www.seongnam.go.kr/city/1000170/249/11046/subTabCont.do?검색일자:2018.11.30>

먼저 광주광역시의 일자리 정책 재정상황을 살펴보자. 자치행정국의 ‘청년정책과’의 일자리 사업으로는 청년정책추진기반, 청년도시권퍼런스개최, 청년역량강화 및 자립지원 사업 등을 고려하였다. 자치행정국에서 추진되는 이러한 청년일자리 정책은 (2018년도 본예산 일반회계 기준) 100% 지자체 예산으로 충당되는데, 이는 국고보조금, 시비보조금, 지역발전특별회계(이하 지특회계) 값이 모두 공란인 것에서 확인할 수 있다.<sup>10)</sup> 한편, 광주광역시의 일자리 정책과에서 추진하고 있는 일자리 사업은 국비, 자체시비, 지특회계

10) 그러나 2018년 1차 추경에서 청년정책과에 대한 국고보조금이 20.7억원 추가되었고, 이 중 16.4억원이 광주형청년보장청년드림 사업에 할당되었다. 광주광역시 재정공시 홈페이지, [https://www.gwangju.go.kr/BD\\_0000120200/boardList.do?menuId=gwangju0809020000](https://www.gwangju.go.kr/BD_0000120200/boardList.do?menuId=gwangju0809020000) (검색일자: 2018. 11. 30)

등으로 재원조달되는데, 일자리 정책과 사업 예산 중 국비 비중은 30.72%, 자체시비 비중은 51.14%, 지특회계 비중은 18.14%로 나타난다.

청년정책과의 청년정책지원 단위사업과 일자리 정책과의 일자리창출 단위사업의 사업을 합한 금액을 100(339.6억원)으로 두었을 때, 국가보조금은 27.75%, 자체시비는 68.9%, 지특회계는 3.32%에 해당하는 것으로 나타난다. 2018년 기준 저자들이 정의한 광주광역시 일자리 정책의 세부사업들에 대해서만 고려할 때, <표 Ⅲ-8>과 같이 극단적으로 중앙정부 예산에 거의 전적으로 의존하는 것으로 보이지는 않는다. 이는 2014년도 이후 지특회계(균특회계) 등 지자체 재원으로 일자리 예산을 할당했기 때문이거나 지자체 자체에서 일자리 정책에 대한 관심이 높아져 해당 예산이 늘어남에 따라 중앙정부의 지원대비 지자체 예산 비중이 증대된 것일 수 있다. 나아가, 광주광역시와 같은 광역시의 경우 지자체 시비로 인한 일자리 정책 운용비율이 비교적 높은 것을 함의할 수도 있다.

다음으로 <표 Ⅲ-10>의 성남시 일자리 정책 세출예산을 살펴보자. 청년배당을 일종의 소극적 노동시장 정책으로 간주하여 일자리 정책의 일환으로 보고자 한다. 청년배당 정책을 주관하는 성남시의 부서가 사회복지과이기에 노동, 고용, 복지 관련부서의 세부사업 중에서 일자리 정책에 해당하는 사업을 선정해보았다. 성남시 세출예산사업명세서<sup>11)</sup>에서는 성남시의 수정구, 중원구, 분당구 지역에 대한 청년배당 정책 예산을 따로 명확하게 공시하고 있는데, 이는 각 세부사업이 속하는 본청의 부서에 속한 세부사업으로도 이해할 수 있다.

<표 Ⅲ-10>에 기재된 성남시의 일자리 정책 세부사업의 예산 총액을 100으로 두었을 때, 국가보조금 비중은 6.27%, 도비보조금 비중은 2.52%, 지특회계 비중은 2.59%, 자체시비 비중은 88.62%를 차지하는 것으로 나타났다. 88.62%라는 성남시의 일자리 정책과 관련한 자체시비 비중은 광주광역시의 자체시비 비중(69.9%)을 크게 상회하는 수준이다.

11) 성남시청 예산서 홈페이지, <https://www.seongnam.go.kr/city/1000170/249/11046/subTabCont.do?<검색일자: 2018. 11. 30>>

이상에서 광주광역시와 성남시의 일자리 예산을 검토해 보았다. 이 두 사례가 다른 지자체의 일자리 예산 상황을 얼마나 대표하는지에 대해서는 신중한 접근이 필요함을 강조할 필요가 있을 것이다. 광주광역시와 성남시는 상대적으로 다른 지자체에 비하여 최근 청년들의 일자리 문제에 관심이 높다고 할 수 있기 때문에, 일자리 정책 수행과정에서 다른 지역에 비해 자체 시비 사용률이 높을 수 있다. 또한, <표 Ⅲ-8>이 광역시도 기준으로 집계된 것으로 이해되는 반면, 경기도 성남시는 기초지방자치단체에 해당한다는 점 등을 통해서도 이 두 지역 사례로 전국의 지자체 상황을 이해하기는 쉽지 않다는 것을 알 수 있다.

이제 다시 일반적인 담론으로 전환하여 국고보조금 예산 현황을 검토한다. 국고보조금 예산은 일반회계, 지특회계, 기타특별회계, 기금 등으로 이루어져 있다. 중앙정부 부처별 재정사업별 국고보조금 현황을 살펴보면, 2017년 기준 국고보조금 액수가 높은 상위 3개 부처는 보건복지부(26조 8,037억원), 환경부(4조 3,626억원), 국토교통부(3조 9,272억원) 순으로, 2위인 환경부에 비하여 보건복지부 사업이 6배 이상인 것을 볼 때, 보건복지부 사업이 국고보조금 사업의 상당히 큰 부분을 차지함을 알 수 있다.<sup>12)</sup> 실제로 전체 국고보조금(46조 4,318억원) 중에서 57.7%가 보건복지부 국고보조금 사업이다.

고용노동부의 경우 국고보조금 사업규모가 그리 크지 않은 편이다. 보조사업은 공모사업과 비공모사업으로 나뉘고, 각 사업은 다시 민간보조사업과 지자체보조사업으로 구분된다. 공모사업-민간보조사업으로는 중소기업능력개발지원(3,328억원), 고용촉진지원금(1,062억원), 학교와노동시장연계(2,4215억원) 등의 단위사업이 있다. 공모사업-자치단체보조사업으로는 지역고용촉진지원(1,236억원), 장년희망찾기지원(54억원), 노사문화구축(19억원) 등의 단위사업이 있다. 한편, 비공모-민간사업의 경우, 대상별 취업지원(2,181억원), 실업자능력개발지원(595억원), 중소기업청년취업인턴제(959억원), 실업자근로자능력개발지원(3,840억원) 등의 단위사업이 있고, 공모-지자체보조사업으로는 사회적기업육성(720억원), 민간고용서비스지원(245억원) 등의 단위

12) 행정자치부(2017), 『2017년도 지방자치단체 통합재정개요(상)』

사업이 있다. 보조사업 예산규모가 그리 크지 않다는 점을 감안할 때, 고용노동부의 일자리 사업은 지자체 보조사업에 의존하기보다는 중앙정부 자체적으로 수행하는 부분이 많다는 것을 알 수 있다.

앞서 언급한 바와 같이 고용노동부의 여러 일자리 사업 중에서 직접일자리 사업의 경우 지자체 보조사업으로 수행되는 경우가 많다. 2017년 직접일자리 사업은 총 50개이며, 이 중 일부 부처의 사업이 <표 Ⅲ-11>에 제시되어 있다. 총 50개의 직접일자리 사업 중에서 고용노동부 세부사업은 4개, 복지부 세부사업 10개, 여가부 세부사업 5개로, 이들 세 개 부처의 직접일자리 사업 개수가 전체의 38%에 해당한다. 또한, 표에서 확인할 수 있는 것과 같이, 중앙정부는 지자체보조사업 형식으로 고용부·복지부·여가부의 직접일자리 사업을 진행하고 있다. 모든 부처의 직접일자리 사업을 고려하더라도 60% 이상이 지자체보조사업인 것으로 파악된다.

<표 Ⅲ-11> 2017년 직접일자리 사업목록: 일부 부처 사례

부처	세부사업명(내역사업명)	유형	대상	수행방식
고용부	사회공헌활동지원	사회봉사·복지형	중장년	지자체보조
	사회적기업육성(일자리창출사업)	인턴형	기타	지자체보조
	업종별 재해예방(안전보건지킴이)	공공업무지원형	중장년	출연·위탁
	중소기업청년인턴	인턴형	청년	민간보조
복지부	노인돌봄서비스 지자체보조	사회서비스형	여성	지자체보조
	노인일자리 및 사회활동지원(재능활동형)	사회봉사·복지형	노인	지자체보조
복지부	노인일자리 및 사회활동지원(재능활동형 외)	사회봉사·복지형	노인	지자체보조
	자활근로사업	경기대응형	기타	지자체보조
	장애아동가족지원(발달재활서비스)	사회서비스형	여성	지자체보조
	장애인일자리지원	사회봉사·복지형	장애인	지자체보조
	장애인활동지원	사회서비스형	여성	지자체보조
	지역아동센터지원(아동복지교사파견지원)	사회서비스형	여성	지자체보조
	지역지용형 사회서비스투자사업	사회서비스형	여성	지자체보조
요보호아동그룹홈운영지원	공공업무지원형	여성	지자체보조	

〈표 III-11〉의 계속

부처	세부사업명(내역사업명)	유형	대상	수행방식
여 가 부	건강가정 및 다문화가족지원 (다문화가족 방문교육지원 다문화가족자녀 언어발달 지원 결혼이민자 통번역 서비스 언어영재교실 운영 등)	사회서비스형	여성	지자체보조
	아이돌봄서비스 (아동양육지원)	사회서비스형	여성	지자체보조
	청소년방과후활동지원	사회서비스형	여성	지자체보조
	청소년사회안전망 구축 (청소년동반자프로그램운영지원)	사회서비스형	기타	지자체보조
	여성경제활동촉진지원 (새일여성인턴, 결혼이민여성인턴)	인턴형	여성	지자체보조

자료: 고용노동부, 「2017년 중앙부처 재정지원 직접 일자리 사업 현황(50)」(검색일자: 2018. 10. 15) 표에서 일부 발췌

중앙정부 국고보조금 사업으로 운영되는 일자리 정책은 그 자체로 역매칭의 성격이 있다. 어떠한 정책이 중앙정부에 의해 제시되었을 때, 해당 정책에 대한 예산을 지자체 예산으로 일부 매칭하여 자발적으로 수행하고자 하는 지자체에 의해 해당 보조금 사업이 운영된다는 점에서 그러하다. 그러나 국고보조금 사업의 사업의 내용 자체가 중앙정부 주도적으로 이뤄진다는 점에서 지방정부의 역할이 제한적일 수 있다.

반면, 고용노동부, 행정안전부 등이 중심이 되어 지자체의 자발적인 일자리 정책 아이디어를 발굴하도록 유도하는 사업들이 운영되고 있는데, 이러한 사업은 역시 국고보조금 사업이지만, 사업의 내용적인 측면에서 지자체가 기여하는 여지가 높다는 점에서 중앙정부가 제안하는 국고보조금 사업과 차이가 존재한다.

한 예로, 지역 일자리 목표 공시제는 고용노동부의 지역산업고용정책과에서 수행하고 있는 정책이다.<sup>13)</sup> 자치단체장이 지역 주민들에게 임기 중에 추진

13) 고용노동부, 지역일자리 목표공시제, [https://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/create/bbsView.do?sessionId=UenaHX7d2EtBfCJFT150k7UimPL8lqIX8susx8Lg9ZQCaxkMbGGJdt1oN5CSXgu.moel\\_was\\_outside\\_servlet\\_www1?bbs\\_seq=20180500226](https://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/create/bbsView.do?sessionId=UenaHX7d2EtBfCJFT150k7UimPL8lqIX8susx8Lg9ZQCaxkMbGGJdt1oN5CSXgu.moel_was_outside_servlet_www1?bbs_seq=20180500226) 사이트를 참고함 (검색일자: 2018. 12. 31)

할 일자리 창출 목표 및 대책을 수립·공표하도록 하고, 중앙정부는 자치단체가 일자리 창출대책을 추진하는 데 필요한 지원을 하는 것을 정책의 주요 골자로 하고 있다. ‘일자리 목표’란 고용률 증가, 취업자 수 증가 등의 통계치와 일자리 대책의 각 사업별 목표를 제시하는 것을 말한다. 이러한 지자체의 일자리 정책 공시정보는 ‘고용노동부 지역고용정보 네트워크’ 사이트(www.reis.or.kr)에서 확인할 수 있다.

고용노동부의 지역·산업맞춤형일자리창출지원사업(지산맞 사업)은 「고용보험법」 제34조 및 동법 시행령 제55조(지방자치단체 등에 대한 지원), 동법 제20조(고용창출의 지원) 및 동법 시행령 제17조(고용창출에 대한 지원), 「고용정책기본법」 제6조(국가와 지방자치단체의 시책), 제9조의2(지역 일자리창출 대책의 수립 등), 「국가재정법」 및 「보조금 관리에 관한 법률」 등에 기반하여 추진되고 있다. 지산맞 사업의 공모, 접수, 사업평가 등록 등도 지역고용정보네트워크(REIS)에서 제시되고 있다. 해당 사업에서 지역·산업맞춤형일자리란 교육, 훈련, 취업연계, 창업지원 등을 지원하는 광역 및 기초자치단체 차원의 지역 일자리 사업을 이른다.

사업추진 내용을 살펴보면 다음과 같다. 고용노동부가 전년도 12월에 사업공모 공고를 내면, 자치단체에서 사업제안서를 작성하여 대표 지방고용(지)청에 본 사업제안서를 제출하게 된다. 사업 심사위원회에서는 사업을 심사하고 선정한 후, 대표 지방고용(지)청에서 해당 자치단체에 선정결과를 통보한다. 선정된 자치단체는 지원약정서를 해당연도 2월경에 관할 지방고용(지)청에 체결하게 되고, 체결 직후 사업을 실시하게 된다. 보조금 신청 및 지급도 2월에 이루어진다. 관할 지방고용(지)청과 자치단체에 의한 지도 및 점검이 2~4분기에 이뤄지고, 해당 연도 7월경 중간평가보고서를 제출하게 된다. 고용노동부와 한국고용정보원은 해당연도 12월 즈음에 관련 사업을 평가하게 된다. 사업결과 및 사업정산 보고서는 이듬해 2월에 최종적으로 지방고용(지)청에 자치단체가 제출하게 된다.

사업의 유형은 교육·훈련 사업, 창업·창직 지원사업, 산업단지 고용환경개선 사업, 지역고용위기 대응 지원사업, 취업연계사업, 고용창출 지원사

업, 기업지원 사업, 기타 사업 등으로 구분할 수 있다. 각 사업별로 일정한 가이드라인을 고용노동부에서 마련하고 있다. 이러한 가이드라인에는 사업 참여 자격요건, 중앙정부 일자리 사업과의 중복 및 연계가능성, 각 유형별 지원형태나 성과지표 등 다양한 내용이 포함되어 있다.

또한, 지역혁신프로젝트도 운영하고 있는데, 이는 지역의 “핵심 일자리과제 해결을 위한 명확하고 구체적인 목표를 설정하고, 해당 목표를 달성하기 위해 지역내 다양한 인적·자원을 활용한 일련의 사업 간 묶음”을 의미한다. 2018년도의 경우, 목표를 구체화하고, 세부사업들 간 시너지를 내도록 유기적으로 구성하는 한편, 복수의 프로젝트를 추진할 수 있도록 하는 등 자치단체의 자율성이 더욱더 강조되었다.

추진 프로세스는 여러 단계로 구성되는데, 1단계에서는 프로젝트의 방향성과 목표를 구체적으로 설정, 2단계에서는 해당 목표를 달성할 수 있는 세부사업을 발굴하고 구성하는 것, 3단계에서는 해당 프로젝트를 심사 및 선정하게 된다. 4단계에서 프로젝트를 추진, 5단계에서는 프로젝트를 평가한다. 총괄평가 결과가 일정 기준에 미달하는 경우, 해당 평가결과는 익년도 프로젝트에 반영된다.

최근 행정안전부에서는 지방자치단체가 지역 청년 일자리를 창출하기 위한 사업을 만들어 운영할 수 있도록 지원하는 사업으로 ‘지역주도형 청년일자리 사업’을 추진하고 있다.<sup>14)</sup> 2018년부터 2021년까지 총 7만명 이상의 청년을 지원할 예정이며, 만 34세 이하 미취업 청년들 중 사업기간 동안 지자체의 주민등록을 유지하는 경우 누구나 신청할 수 있다.

해당 사업의 지원유형은 크게 3가지로, 지역정착지원형, 창업투자생태계 조성형, 민간취업연계형이다. 먼저 지역정착지원형은 해당 사업에 참여하면, 참여 청년에게 지역별 상황에 맞는 일자리와 임금을 지원해주는 사업이다. 지역별 상황에 맞는 일자리란 마을기업, 협동조합, 중소기업 등을 일컫는다. 이때 임금 지원은 연 2,400만원 내외에서 2년간 지원되며, 2년 동안의 지원이

---

14) 행정안전부, 지역주도형 청년일자리 사업, [https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b07/local\\_youthjob/screen.do](https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b07/local_youthjob/screen.do) 사이트를 참고함(검색일자: 2018. 12. 31)

종료된 경우더라도 해당 지역에서 취업이나 창업을 할 경우 1년간 추가로 지원받을 수 있다.

창업투자생태계조성형은 창업 희망자에게는 공동창업공간 입주 기회를, 취업희망자에게는 지역의 중소기업에서의 근로기회를 부여하는 사업이다. 2년 동안 지원받을 수 있다. 민간취업연계형은 문화, 복지, 안전 등의 지역사회 서비스 분야에서 청년들이 관심을 가진 일에 대하여 경험과 직무역량을 쌓을 수 있는 기회를 제공한다. 1년 내의 기간 동안 청년을 지원하며 근무시간에 따른 임금을 지원한다. 예를 들어, 전일제 근무의 경우 180만~190만원의 임금을 지원한다.

마지막으로 대표적인 지자체 일자리 사업으로는 최근 제시된 ‘광주형 일자리’를 고려할 수 있다. 광주형 일자리는 광주광역시와 현대자동차가 협력하여 광주에 생산공장을 지어 일자리를 창출하는 프로젝트이다. 공장이 가동되면 최대 1만개의 일자리가 창출될 것으로 예상된 바 있다. 이를 위해 현대차와 광주시가 함께 지분을 투자하게 된다. 노사정 타협을 통하여 공장 근로자의 연봉수준을 결정하고, 해당 공장 근로자에 대한 주택, 교육, 의료 등을 지자체가 지원하기로 했다.

구체적인 사업연혁은 다음과 같다. 2014년 6월 윤장현 광주시장의 ‘광주형 좋은 일자리 1만개 창출’ 공약을 내세웠고, 당시 당대표였던 문재인 대통령이 국회에서 ‘소득주도성장과 광주형 일자리’ 세미나를 개최하였다. 2017년 6월에 노사민정 22개 기관이 참여하여 ‘광주형 일자리 기초협약’을 의결하였고, 7월에는 문재인 정부 10대 국정과제에 ‘노사상생형 일자리 모델(광주형 일자리 모델) 전국적 확산’이 포함되었다. 동년도 9월에는 한국노총, 민주노총 산하 7개 사업장 노조가 ‘광주형 일자리’에 대한 지지를 표명하였고, 2018년 5월에는 현대차그룹의 투자의향서를 접수하게 된다. 그러나 현대차 노조에서는 광주형 일자리의 연봉수준이 현대차 근로자들의 평균임금에 훨씬 못미친다는 점을 지적하며 이러한 저임금 연봉이 향후 정규직 근로자의 임금 등에도 악영향을 미칠 것을 우려하여 반대하고 있고, 광주시는 현재(2018년 10월 기준) 노조를 설득하고 있는 과정에 있다.

---

## IV. 지역 일자리 정책에 대한 분권적 접근 및 해외사례

---

### 1. 지역 일자리 정책에 대한 분권적 접근<sup>15)</sup>

지역 일자리 정책과 관련해서는 많은 국가들에서 지난 30여 년 전부터 중앙정부와 지방정부의 역할과 책임을 구분하는 분권적 접근이 이루어지고 있으며, 이와 같은 추세는 2008년 경제위기를 겪으면서 더욱 견고화되는 추세이다. OECD와 EU 등에서는 2008년 금융위기 이후 중앙정부가 중심이 되어 지역에 대해 보조금 등의 지원을 통한 일자리 정책을 운용하기보다는 지역이 자발적·주도적으로 정책을 수립하고 운용하는 정책을 강조하고 있다.

일반적으로 분권(decentralisation)은 권한이 분산된 상태로 의사결정이 중앙정부에만 주어진 것이 아니라 지방 및 지자체에도 주어진 것을 의미하며, 지역의 일자리 정책과 관련하여서는 정치적 분권화(Political decentralisation)와 행정적 분권화(Managerial decentralization in national Public Employment Services organizations)의 두 유형이 존재한다.

정치적 분권화는 하위 개념의 지역정부가 정책 수행의 중심에 있는 유형이다. 즉, 공공고용서비스 정책에 있어 중앙정부로부터 책임과 권한을 이양받은 지역정부가 정책 운용에 있어 핵심적 역할을 수행한다. 지역 관련 노동시장정책은 지역정부로 이양되는 추세이지만 일반적 노동 관련 법률과 사회보험은 중앙정부의 권한에 속해 있는 것이 일반적이다. 행정적 분권화는 중앙정부에서 공공고용서비스 정책의 목적과 운영목표를 설정하지만 지역정부가 정책을 운용하고 중앙정부의 목적과 운영목표를 달성하기 위한 전략과 프로그램을 선택하는 데 있어 일부 재량권을 가지고 탄력적으로 운용하는 것을 의미한다.

---

15) Mosley(2011); Dorothée Allain-Dupré(2017); 주무현 외(2017); 고영선(2012)을 참조하여 작성

지역 일자리 정책과 관련해서는 여러 측면에서 분권을 통한 지역 역할의 중요성이 논의되고 있다. 분권을 통해 지역의 수요를 반영한 맞춤형 일자리 정책이 가능하며, 지역의 정보 및 제반 환경에 익숙한 지역 의사결정자들이 효과적·효율적 의사결정에 있어 중앙의 의사결정자들보다 우위에 있다는 것이다. 또한 분권에서는 지역 간 경쟁과정에서 정책실험 등을 통해 전 지역에 적용될 수 있는 우수한 일자리 사업 및 사례를 발굴할 수 있으며, 지역에서 선발된 정치가들은 지역 주민의 선호를 반영한 일자리 정책을 책임감을 가지고 수행하는 측면이 있다.

하지만 이와 관련하여 다음과 같은 사항을 함께 고려할 필요가 있다. 지역의 의사결정자들이 지역의 정보 및 제반 환경에 익숙한 경향이 있으나, 상대적으로 역량과 경험이 중앙의 의사결정자들과 비교할 때 우위에 있다고 보기 어려운 측면이 있다. 또한 경쟁을 통해 우수한 일자리 사업의 사례를 발굴할 수 있으나, 그 과정에서 사업의 중복성 및 비현실적 사업의 운용으로 인한 예산낭비 등과 같은 문제가 나타날 수 있다. 지역에서 선발된 정치가들의 경우에 지역주민의 선호를 보다 적극적으로 반영한 일자리 정책을 수행할 가능성이 높지만 그와 같은 정책이 국가적 차원 또는 다른 지역의 정책과 갈등·충돌을 초래할 개연성도 또한 배제하기 어렵다.

〈표 IV-1〉 분권의 장점 및 위험요소

장점	위험요소
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역에 적합한 정책 수립</li> <li>• 지역개발 선호적 정책 반영</li> <li>• 지역 공공자원 이용</li> <li>• 실험적 정책시도</li> <li>• 투명성 및 책임성 제고</li> <li>• 시민참여 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중복적 사업 운용</li> <li>• 인력 및 기술적 역량 부족</li> <li>• 비재정지원 위임</li> <li>• 과도한 지역간 경쟁</li> <li>• 부패 등 지방정부의 부적절한 행태</li> <li>• 복잡한 정부간 권한 및 책임 관계</li> </ul>

자료: Dorothee Allain-Dupré(2017), *Decentralisation trends in OECD countries: a comparative perspective for Ukraine*, OECD, p. 17 수정 반영

따라서 지역이 이양받은 권한을 성공적으로 수행하기 위해서는 인적·물적 측면에서 자체적으로 정책을 수립·집행할 수 있는 여건이 갖추어져 있

어야 하며, 중앙과 지역, 그리고 지역 간 일자리 정책이 자율적인 측면과 더불어 협조적·유기적으로 운용되어야 한다. 또한 정책실험을 포함한 지역의 일자리 정책의 운용에 대해 중앙정부가 효과적인 모니터링 시스템을 운용하여 중복사업 및 예산낭비를 방지하고 성과평과 및 인센티브를 통해 지역의 자체노력 제고를 유도할 필요가 있다.

이외에도 성공적인 분권체제 운용을 위해서는 중앙정부와 지방정부 간의 역할 분담이 중요하다. 고영선(2012)에서는 중앙정부와 지방정부 간 기능부담에 있어 내·외부 효과를 고려한 재정 대응성, 규모의 경제, 납세자의 이동성, 지역 간 선호의 이질성, 실험과 모방의 중요성, 정부 팽창과 시장 개입의 야기 가능성 등을 고려할 필요가 있음을 설명하고 있다. 요컨대 외부 효과가 있는 사업은 공공서비스의 공급이 최적 생산량보다 적게 이루어지기 때문에 중앙정부가 개입하고 정책효과가 특정 지역으로 제한되는 사업은 해당 지역정부가 자체적으로 재원을 조달하는 것이 적절한 측면이 있다. 또한 규모의 경제가 존재하고 납세자의 이동성에 영향을 주는 정책은 중앙이 개입하는 것이 적절한 반면, 지역 간 선호의 이질성이 존재하거나 정책실험과 모방이 중요한 역할을 하는 경우, 그리고 정부 팽창과 시장 개입의 야기 가능성이 있는 경우에는 분권화를 통해 지방으로 권한을 이양하는 것을 우선적으로 고려할 필요가 있다.

이와 같은 내용을 일자리 정책에 반영해 보면, 고용보험과 실업급여와 같이 관리대상의 수가 많고 또한 그 범위가 넓은 경우에는 규모의 경제 측면에서 중앙정부가 개입하여 운용하는 것이 적절한 면이 있다. 정보수집에 있어 해당 지역에 특화된 것은 지역정부가 자체적으로 수집·운용하는 것이 적절하지만 고용보험과 같이 전 국민을 대상으로 하는 사업의 경우에는 관리제도 및 데이터·통계시스템을 각 지역이 자체적으로 개발·운용하기보다는 중앙정부가 중심이 되어 지역의 협조를 통해 운용하는 것이 비용 효과적이다. 납세자의 이동성과 관련해서는 최저임금 등과 같은 제도에 있어 지역 간 거리가 멀지 않은 경우 중앙정부가 개입하여 전 지역에 걸쳐 동일한 지원을 할 필요가 있다. 만약 지역에 따라 최저임금 규모가 상이하면 근로자

들은 임금수준이 높은 지역으로 이동할 개연성이 높고 이와 같은 경우 임금 수준이 낮은 지역의 경제수준은 더욱 악화될 소지가 크다. 더불어 지역 간 갈등을 초래할 개연성도 높으므로 이와 같은 측면은 중앙정부가 개입하여 운용하는 것을 우선적으로 검토할 필요가 있다.

지역 간 선호의 이질성이 존재하고 정책실험의 대상이 되는 사업의 경우에는 앞서 언급한 바와 같이 지역이 중심이 되고 중앙정부가 지원하는 형식으로 운용되는 것이 효과적·효율적인 면에서 적합하다. 산업구조와 노동시장여건 등이 상이한 지역에 대한 중앙으로부터의 일률적 정책 도입은 이를 집행하는 지방정부에 인센티브로 작동하지 않으며 집행에 따른 효과도 기대하기 어렵기 때문이다. 또한 정책실험의 경우에도 각 지역의 환경 등을 고려하여 지역에서 선정·운용하는 것이 중앙에서 개입하여 운용하는 경우보다 성공사례를 창출할 가능성이 더 높다.

〈표 IV-2〉 중앙정부와 지방정부의 기능분담

기준		비람직한 기능분담	정책적 함의
재정대응성	외부효과	집중화	중앙정부 보조금, 지방정부 연합체 등으로 외부효과 시정
	내부효과	분권화	중앙정부 보조금 지원 없이 지방정부가 자체적으로 재원조달
규모의 경제		집중화	최소비용을 달성하는 수준으로 중앙정부, 광역단체, 기초단체가 역할을 분담
납세자의 이동성		집중화	조세 동조화, 기본서비스 공급을 위한 일반보조금 지급
지역 간 선호의 이질성		분권화	이질성이 큰 경우 서비스공급 분할
실험과 모방의 중요성		분권화	정책실험을 촉진하기 위해 분권화, 정보 외부성 시정을 위한 보조금 지급
정부팽창과 시장개입의 야기 가능성		분권화	경제정책 권한을 지방으로 이양, 경성예산제약 확립(중앙정부 보조금 지양)

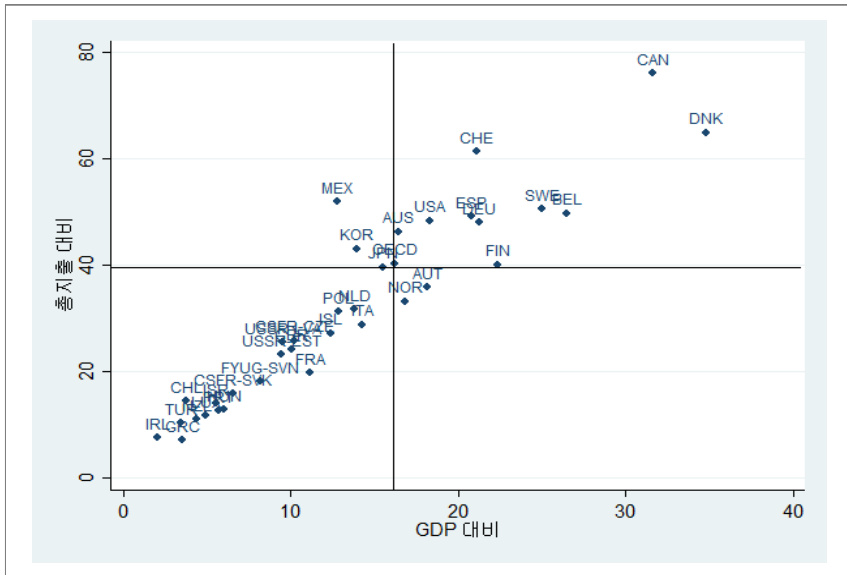
자료: 고영선(2008); 고영선(2012), p.8 재인용

## 2. 덴마크의 분권적 일자리 정책<sup>16)</sup>

덴마크는 재정적 측면(fiscal decentralisation)과 지역자치(local autonomy) 측면에서 가장 분권화된 국가에 속한다(Ladner et al, 2016). [그림 IV-1]에서 보듯이 2016년 기준, GDP의 34.8% 그리고 총지출의 65.0%가 지방정부에서 이루어지고 있어 지방정부의 역할이 다른 국가들과 비교할 때 상대적으로 큰 역할을 하고 있음을 확인할 수 있다.

[그림 IV-1] OECD 국가별 분권화 수준(2016년 기준)

(단위: %)



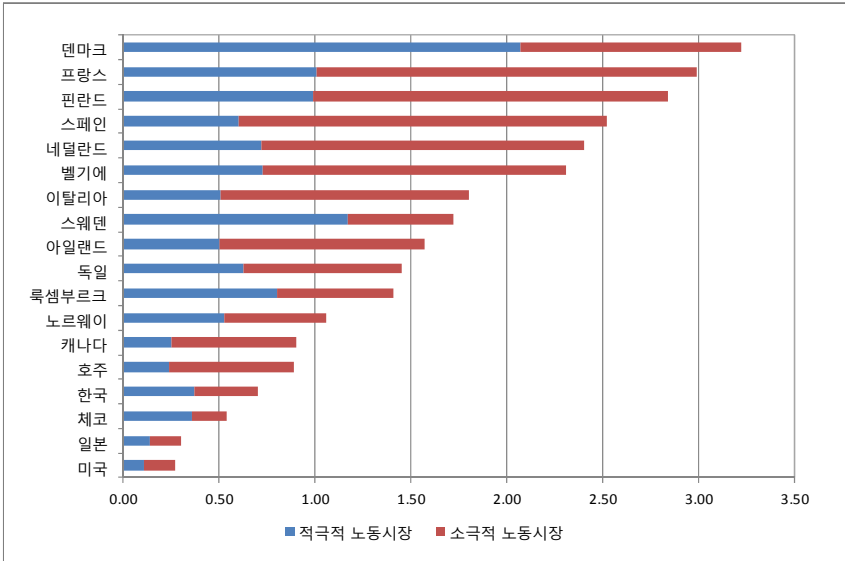
주: 가로축은 GDP 대비 지방정부 지출 수준이며, 세로축은 총공공지출 대비 지방정부 지출 수준을 의미  
 자료: OECD, Subnational Government Structure and Finance, <https://stats.oecd.org>(검색일자: 2018. 10. 15)

또한 덴마크는 GDP 대비 노동시장정책에 대한 지출수준이 3.22%로 OECD 국가 중에서 가장 높은 국가로, 노동시장정책에 대한 관심이 매우 높은 국가이다.

16) 덴마크 고용노동부 홈페이지; Jan Hendeliowitz(2008); Per Kongshøj Madsen(2018); 주 무현 외(2017)를 참조하여 작성

[그림 IV-2] OECD 국가의 GDP 대비 노동시장 정책 지출 비중  
(2015년 및 2016년 기준)

(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD(2018), *OECD Employment Outlook*, p. 23

최근 들어 실업률이 증가한 측면이 있지만 덴마크는 오랫동안 노동시장정책(labour market policy)이 우수한 성과를 나타내는 국가로 인식되고 있으며, 이와 같은 덴마크의 노동시장모델은 고요의 안전성과 유연성을 조합한 용어인 ‘유연안정성 모델(flexicurity)’로 알려져 있다.

**참고: 덴마크 노동시장 모델의 주요 특징**

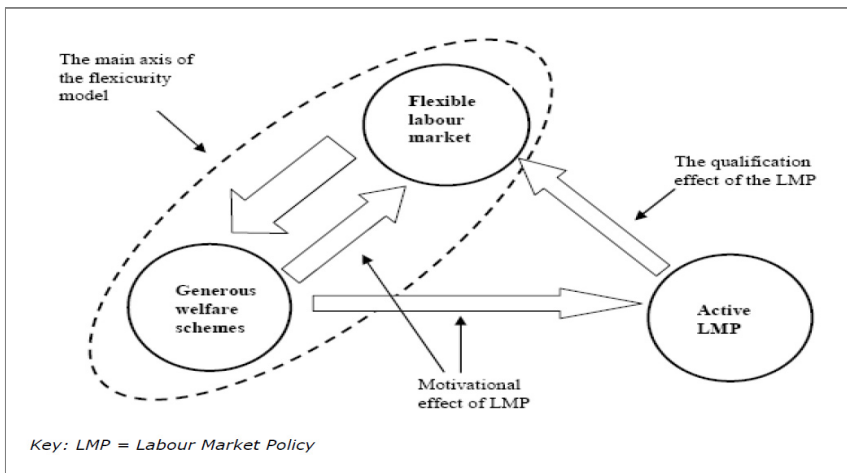
- 적극적 노동시장 정책(Active labour market policies)
- 제한적 고용보호에 기인한 높은 직업이동성(High degree of job mobility due to limited employment protection legislation)
- 관대한 실업급여제도(Generous system of unemployment benefits)
- 노동시장정책에서의 사회조력자들의 역할(The social partners' role in the labour market policies)

덴마크의 고용체계는 유연한 노동시장과 관대한 복지제도, 그리고 적극적 노동시장으로 구성된다. 고용인은 유연한 노동시장에서 기업을 경영할 수

있다. 예컨대 피고용인을 해고하는 데 있어 높은 비용이 발생하지 않는다. 따라서 기업은 경영환경, 경제환경 등의 상황이 나쁠 경우 근로자를 해고하고, 상황이 좋아지면 다시 근로자를 고용하는 것이 용이하다. 근로자의 경우 기업에서 해고되더라도 높은 수준의 실업급여를 받게 된다. 따라서 기업에서 해고가 되더라도 생활하는 데 큰 문제가 발생하지 않는다.

이와 같이 덴마크 고용체계를 구성하는 유연한 노동시장, 충실한 사회안전망, 적극적 노동시장은 [그림 IV-3]에 나타나 있는 상호간의 관계를 통해 덴마크의 노동시장 모델인 유연안정성 모델을 구성한다. 즉, 유연한 노동시장에서 해고된 근로자들은 충실한 사회안전망의 보호를 받고, 노동시장의 유연성으로 인해 다시 노동시장에 참여하게 된다. 반면 해고 후에 새로이 직장을 찾지 못한 자들은 교육, 직업훈련 등의 적극적 노동시장정책 프로그램의 지원을 통해 노동시장에 참여하도록 유도한다.

[그림 IV-3] 덴마크 유연안정성 모델(Flexicurity Model)



자료: Jan Hendelowitz(2008), p. 9, Figure 6: The Danish "flexicurity model"

다음으로는 덴마크에서 이와 같은 유연안정성 모델이 어떻게 운용되고 있는지를 살펴보기 위해 중앙정부와 지방정부 간의 역할에 대해 살펴본다. 덴마크는 중앙정부(state)와 두 개의 지방정부인 주정부(regions)와 지자체

(municipalities)가 존재한다. 여기서 특이한 점은 주정부의 경우 행정상으로는 5개로 구분되지만, 노동시장은 3개로 구분된다는 것이다. 즉, 행정구역과 노동시장의 범위를 상이하게 고려하고 있다.

중앙정부 차원에서 노동시장정책을 담당하는 덴마크의 고용노동부(The Danish Agency for Labour Market and Recruitment: STAR)는 정책방향 설정 및 지원, 개혁 시행, 집행지원, 모니터링, 성과관리 등의 역할을 수행한다. 즉, 중앙정부는 궁극적으로 정책이 이루어지는 지자체의 고용센터가 정책집행을 성공적으로 수행할 수 있도록 법적 설명지침, 우수 지자체의 성공 사례 공유, 매뉴얼, 체크리스트, 지역 데이터를 이용한 자체 모니터링 방안, 지자체 및 고용센터에 필요한 다양한 업무관련 교육 등을 제공·지원한다. 그리고 3개의 주정부에 위치한 STAR의 지역사무소(regional division of STAR)는 지자체에 위치한 고용센터와 실업보험기금의 개혁 및 사업집행을 지원하는 역할을 한다.

이와 같은 적극적 지원과 더불어 중앙정부는 기업의 구인활동과 노동시장 정책의 집행 현황 등을 모니터링하고 관련 보고서를 주기적으로 제공함으로써 고용센터의 집행역량 제고에 기여한다.

〈표 IV-3〉 덴마크 중앙정부의 노동시장 모니터링 수단

수단	주요 내용
구인활동 현황 (Labour Market Balances)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주요 목적은 현재 구인활동 현황을 파악하는 것으로 노동공급과 관련</li> <li>• 2년마다 중앙정부의 고용노동부는 20,000개 회사를 대상으로 지난 2개월 간의 구인실패에 대해 인터넷·전화를 통해 문의하여 노동관련 민간기업의 애로사항과 문제점 파악               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 설문에 참여한 기업은 덴마크 노동시장의 40%를 고용하고 있는 수준</li> <li>- 이때 고용센터에 대한 만족도 조사도 함께 이루어짐</li> </ul> </li> <li>• 온라인 통해 구인활동에 대한 현황 및 통계를 고용센터에 제공</li> </ul>
고용센터 현황 (Jobindsats.dk)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• jobindsats.dk는 고용센터가 이용하기 위한 데이터로 중앙정부가 관리하며 법적 근거가 존재</li> <li>• 국가통계포털로 2007년부터 고용노동부에 의해 시행</li> <li>• 주요 목적은 공공고용서비스와 고용센터 업무의 진행과정을 투명하게 확보하는 것으로 데이터는 지자체의 고용센터와 관련성이 높음</li> <li>• 인구, 고용, 기업, 소득, 세금 관련 자료와 연계되며 모든 실업급여는 지역의 전산을 통해 기록</li> </ul>

〈표 IV-3〉의 계속

수단	주요 내용
고용센터 현황 (Jobindsats.dk)	<ul style="list-style-type: none"> <li>고용센터가 자신이 속한 지자체 내에서 정책을 계획적으로 수행하고 운용하며, 과정을 따라갈 수 있도록 의사결정을 위한 자료 제공</li> <li>– 단순 지자체 간 고용센터의 현황 비교뿐 아니라 제공된 정보를 바탕으로 유사한 규모(인구, 인프라, 실업률 등의 측면)의 지자체 고용센터 간의 비교도 가능</li> <li>• 매달 자료가 업데이트되며, 자료는 1개월의 시차가 존재</li> </ul>
벤치마크 리포트 (Key figures for employment efforts in Denmark)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙정부는 벤치마크 리포트를 매달 발표</li> <li>• 여기서는 중앙정부 고용정책의 목표와 지자체 고용센터의 주요 노동개혁 관련 현황 포함</li> <li>• 목표와 현황을 지수화하여 그 차이를 검토함으로써 목표와 각 지자체 고용센터의 집행수준 간의 차이를 파악</li> <li>• 모든 지자체와 고용센터가 접근 가능</li> </ul>

자료: 덴마크 고용노동부 홈페이지, <http://www.star.dk/en/labour-market-monitoring/>(검색일자: 2018. 10. 15)를 참조하여 저자 작성

덴마크 중앙정부에서 일자리 정책을 담당하고 있는 고용노동부는 직접적 일자리 정책의 집행은 지자체의 고용센터로 이양하고 있으나, 이들에 대한 성과관리 업무를 수행함으로써 지자체 고용센터에서 이루어지는 지역 일자리 정책의 효과성을 제고한다. 이와 같은 성과관리는 적극적 노동시장정책을 지원하고, 실업상태에서 급여를 받는 실업자들이 가능한 한 많이 고용되거나 관련 교육을 받도록 하고 기업이 필요로 하는 노동력을 확보할 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 하고 있다. 또한 이는 입법·규정, 재정적 동기부여, 국가정보시스템, 실행·협업 등 4가지 측면에서 이루어진다.

〈표 IV-4〉 덴마크 중앙정부의 성과관리 방안

수단	주요 내용
입법·규정 (Legislation and regulation)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고용 이니셔티브는 주로 지자체, 실업보험기금, 개인 및 기업을 대상으로 법률 및 규정을 통해 관리됨</li> <li>• 해당 법률에는 실업자가 고용에 참여할 권리와 의무, 지자체의 재정적 인센티브에 영향을 미치는 규정, 국가 디지털 도구 사용에 관한 규정에 이르기 까지 지자체에서 고용 이니셔티브 시행에 관한 규정에 대한 내용을 담고 있음</li> <li>• 이러한 규정은 법령, 행정명령, 지침 등을 통해 실행됨</li> </ul>
재정적 동기 부여 (Financial incentives)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정적 동기 부여는 지자체 또는 개인들에게 주어짐</li> <li>• 지자체가 적극적으로 정책을 수행하여 실업자들이 빠른 시일 내에 고용상태로 전환되거나 직업훈련에 참여할 수 있도록 유도</li> <li>• 개인들에게 주어지는 실업급여의 기간 및 수준에 적용</li> </ul>

〈표 IV-4〉의 계속

수단	주요 내용
국가정보시스템 활용 (Management by national digital tools)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 디지털 도구 및 IT 솔루션을 관리 전략의 요소로 사용</li> <li>• 디지털 도구는 지자체의 현황정보 파악 및 지자체 간 비교에 용이하고, 고용정책 방향에 대한 아이디어 제공</li> <li>• 즉, IT 솔루션은 관리과정을 간소화하는 동시에 관리자의 의사결정에 영향을 주는 정보를 제공</li> </ul>
실행·협의 (Implementation and dialogue)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙정부는 지방정부와의 협의·소통 등을 통해 그들이 적극적으로 중앙정부가 제시한 정책을 집행하도록 설득·도려</li> <li>• 중앙정부는 일자리 정책의 성공 여부가 지자체 고용센터의 역할에 의존한다는 것을 고려하고 이들에 대한 자율성을 부여하는 동시에 소통을 통해 방향제시 및 지원</li> </ul>

자료: 덴마크 고용노동부 홈페이지, <http://www.star.dk/en/labour-market-monitoring/>(검색일자: 2018. 10. 15)를 참조하여 저자 작성

예컨대 재정적 동기 부여의 일환으로 중앙정부는 최근 실업급여와 관련하여 지자체에 지원하는 보조율을 실업자의 실업기간에 따라 감소하도록 설정하였다. 이는 기존과 달리 지자체에서 실업급여를 받는 실업자가 고용시장에 빨리 돌아가지 못할 경우 해당 지자체에 지원되는 정부지원금이 시간이 흐름에 따라 낮아진다는 것을 의미한다. 따라서 실업급여를 받는 실업자의 실업기간이 증가할수록 해당 지자체의 재정상황은 악화될 수밖에 없다. 중앙정부는 이와 같은 정책설계를 통해 지자체가 실업자의 고용촉진에 노력할 수 있도록 재정적 동기를 부여하고 있다.

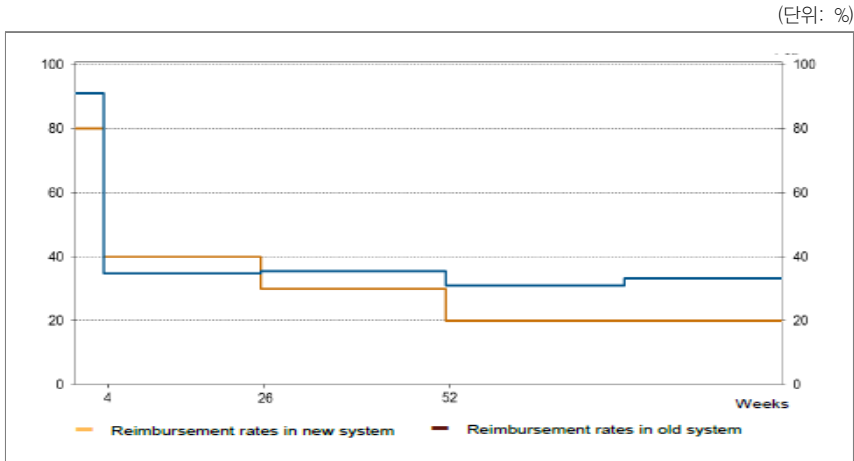
덴마크의 모든 적극적 노동시장정책은 고용센터(job centre)에서 시행·집행되며, 98개의 지자체는 고용센터의 운용·성과에 대한 책임이 있다.<sup>17)</sup> 즉, 집행은 현장의 각 고용센터에서 지자체의 책임하에 이루어지며, 집행·운용에 대한 평가 및 감독권은 중앙정부가 가지는 체제이다.

덴마크 고용시스템의 특징 중 하나는 정부의 노동시장정책에서 사회적 협력자의 역할을 수행하는 사회조력자(social partners)와 이들로 구성된 협의회의 존재 및 역할이다. 사회조력자는 노동시장정책과 관련된 단체, 즉 노동

17) 대다수의 지자체는 고용센터를 운영하지만, 규모가 작은 지자체의 경우에는 인접한 지자체의 고용센터에 의존한다.

조합, 고용인단체 등을 대표하는 자들을 의미하며, 중앙정부 및 주정부에서의 사회조력자는 덴마크 노동시장모델에서 노동시장정책에 큰 영향력을 행사한다.

[그림 IV-4] 실업급여(Labour Market Oriented Social Benefits)에 대한 정부 지원을 변화



자료: Niels Jørgen Mau Pedersen and Kurt Houllberg(2018), p. 17

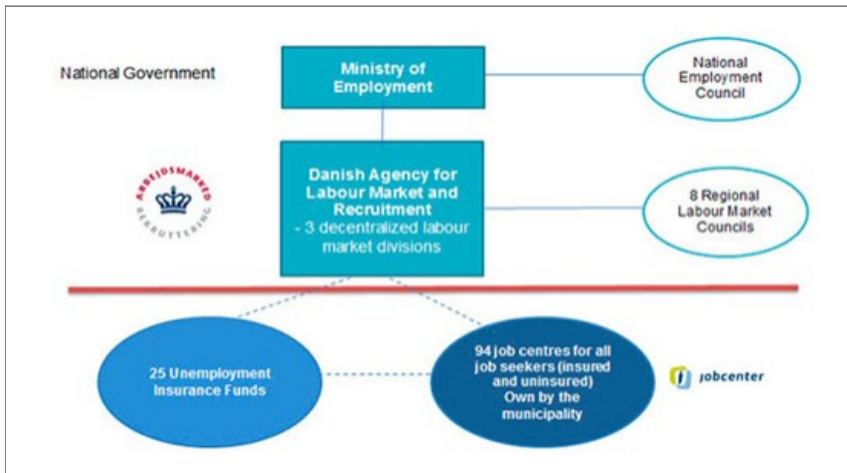
사회조력자는 두 개의 협의회, 즉 중앙정부 고용협의회(The National Employment Council)와 주정부 고용시장협의회(Regional Labour Market Councils)를 통해 정책에 관여하게 되는데, 중앙정부 고용협의회와 8개의 주정부 고용시장협의회는 노동시장정책 관련 정책·법을 만드는 것이다.

중앙정부 고용협의회는 1명의 의장과 26명의 대표자로 구성되는데 여기에는 노동조합 및 고용인단체의 대표로 구성된 사회조력자, 지자체, 주정부, 장애인 관련 기관 등으로 구성되며, 매년 8번의 회의를 개최한다. 중앙정부 고용협의회는 노동부 장관(Minister of Employment)의 참모 역할을 하여, 주요 고용정책에 대한 계획과 매년 수립하는 중앙정부의 고용정책 목표에 대해 조언을 한다. 또한 새로운 프로젝트 및 법안을 제안하는 과정 등을 통해 노동시장정책에 관여한다.

주정부 단위에서 운용되는 주정부 고용시장협의회는 노동부 장관이 8개의 주정부 고용시장협의회를 설립하였으며, 개별 협의회는 사회조력자, 지자체, 장애인단체, 교육단체 등과 같이 지역과 관련된 단체·기관으로부터 선정된 21명의 대표들로 구성된다. 여기서는 주정부에 속한 지자체 간의 대화와 협력을 제고하고, 지자체, 실업보험기금, 기업, 여타 단체들 간의 대화와 협력을 제고하지만, 일반적으로 지자체에 대해서는 어떠한 권한도 가지고 있지 않다. 그리고 3개 지역에 위치한 중앙정부의 지역사무소(regional divisions)는 8개의 주정부 고용시장협의회 사무국 역할을 수행한다.

지자체 단위의 경우에는 법적으로는 이와 같은 협의체가 존재하지 않지만, 많은 지자체에서는 기업, 노동조합, 교육단체 등을 대표하는 구성원들로 이루어진 비공식협의회가 운용되고 있다.

[그림 IV-5] 덴마크 고용시스템 개요



자료: 덴마크 고용노동부 홈페이지, <https://www.star.dk/en/about-the-danish-agency-for-labour-market-and-recruitment/municipalities/>(검색일자: 2018. 10. 15)

요컨대 노동자들과 고용자들, 그리고 노동시장에 영향을 미치는 여러 구성원 및 지자체의 의견이 중앙정부 차원에서는 중앙정부 고용협의회를 통해 고용노동부 장관에게 전달되고, 주정부 차원에서는 지자체를 포함한 관련자

들의 의견이 주정부 노동시장협의회를 통해 지자체의 고용센터가 정책을 집행하는 데 반영된다. 이와 같은 중앙정부와 지방정부 간 소통과 방향을 제시하고 성과관리에 집중하는 중앙정부의 역할, 그리고 정책의 집행에 책임을 지는 지자체의 역할 분담 구조가 궁극적으로 노동시장 유연성과 고용안전성에 기여하여 덴마크의 유연안전성 모델이 운용되고 있다.

### 3. 일본의 분권적 일자리 사업 사례<sup>18)</sup>

일본에서는 지역주민에 영향을 미치는 의사결정은 지역 스스로 해야 한다는 인식 등의 강화에 기인하여 1999년 제정된 「지방분권강화법」을 통해 지방분권이 시작되었다. 고용정책의 경우에는 중앙정부의 획일적인 정책이 효과적이지에 대한 의문이 제기되었다. 중앙정부에서 도로건설 등 주로 SOC 공공사업을 통해 실업률을 감소시켜 왔으나, 재정건전성 문제로 인해 지속적으로 지역고용을 뒷받침하는 기능을 하지 못하는 상태에 직면하면서 고용정책의 지방분권에 대한 요청이 증가하였다.

이에 1999년 「지방분권강화법」 제정 이후 지역고용정책 분권화를 위한 다양한 법률이 제·개정되었다. 2001년에는 「지역고용개발촉진법」을 개정하여 중앙정부가 대상 지역을 선정하던 방식에서 도도부현이 스스로 대상지역 범위와 지역별 고용계획을 책정하고 중앙정부가 이를 동의하는 방식으로 전환하였으며, 2003년에는 「직업안정법」 개정으로 지방정부가 신청할 경우 무료 직업소개 업무를 수행할 수 있게 되었다. 또한 2005년에 「지역재생법」이 제정되어 지역고용창조추진사업 등 지자체 지역재생계획을 책정하고 시행할 수 있도록 제도적 기반을 마련하였으며, 2007년에는 「기업입지촉진법」 제정을 통해 도도부현 및 시정촌이 기업 입지와 고용개발계획을 책정하면 중앙정부가 적극적으로 지원할 수 있는 틀을 마련하였다(윤윤규 외, 2014).

일본 후생노동성에서 소개하고 있는 지역고용사업은 크게 「지역고용개발촉진법」에 근거한 지원, 기타 고용개발이 필요한 지역에 대한 지원, 현재의

18) 일본 후생노동성 홈페이지; 윤윤규 외(2014); 전병유 외(2009)를 참조하여 작성

고용상황에 대응한 지원, 지방 및 농림어업 취업 지원사업이 있으며, 각 사업별로 여러 세부사업이 존재한다. 여기서는 이 가운데 지방여건 및 특징을 반영하여 지방정부가 직접 사업계획을 책정하는 두 가지 사업에 대하여 중앙정부와 지방정부의 역할 분담 사례에 대해 살펴본다.

먼저 「지역고용개발촉진법」 지원사업<sup>19)</sup>은 지역의 자주성과 창의성을 활용한 고용사업을 추진하는 것을 목적으로 도입·운용되고 있다(전병유 외, 2009). 지방정부인 도도부현 혹은 시정촌에서는 사업계획을 수립하는데 이때 지역관계자·지역경제단체·대학교수 등 지식인과 함께 지역고용창조협의회를 구성하여 지역 특성을 살린 고용확대, 인재육성, 취업촉진, 고용창출에 대한 사업을 계획한다.

〈표 IV-5〉 지역고용개발촉진법 지원사업

사업	범위
고용확대	신규 창업, 신분야 진출 등 지역 고용 기회를 확대하는 사업으로 창업이나 사업 확장에 필요한 기술 및 노하우를 제공하는 사업
인재육성	지역의 요구에 따른 구직자의 능력을 개발하는 사업으로 교육·훈련 및 기업 혹은 구직자 요구에 따른 직장 체험 사업 등
취업촉진	고용확대 및 인재육성 사업을 바탕으로 구인정보 수집 및 제공
고용창출	고용기회 증대를 위한 지역 산업 및 경제 활성화에 이바지하는 사업으로 지역 브랜드 상품 개발, 판로 확대, 관광객 유치 등

자료: 일본 후생노동성, 「실천형지역고용창조사업」, <http://www.mhlw.go.jp/title/06-Seisakujouhou-11600000-Shokugyoutaiteikyoku/0000152964.pdf>을 바탕으로 발췌·정리(검색일자: 2018. 10. 15)

중앙정부는 지방정부에서 제출한 사업들을 심사·선발하는데, 이 과정에는 대학교수 등 지식인·사용자단체·노사단체로 이루어진 제3자위원회와 함께 참여하며, 선정지역은 자발고용창조지역으로 공표한다. 그리고 선정된 지역별로 매년 최대 2억엔의 예산을 지원하며, 2개 이상의 시정촌에서 공동

19) 일본 후생노동성 지역고용대책 홈페이지, [https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/koyou/chiiki-koyou/index.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/chiiki-koyou/index.html); 일본지역고용개발촉진법 홈페이지, [https://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/chiiki-koyou\\_02.html](https://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/chiiki-koyou_02.html); 일본 후생노동성 일본 실천형지역고용창조사업 홈페이지, <https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000048510.html>(검색일자: 2018. 10. 15)

으로 지원한 경우에는 최대 2.5억엔을 지원한다.

선정기준은 최근 3년간 또는 최근 1년간 노동력 대비 구직자 비율이 전국 평균 이하이거나 최근 5년간 인구가 전국 평균 이상으로 감소한 지역을 대상으로 하며, 지역범위는 노동시장 권역별로 고용 정세를 판단하기 용이한 헬로워크 단위로 고용창조효과가 크다고 판단한 사업을 선발한다.

선정된 사업은 사업계획 단계에서 구성한 지방정부의 지역고용창조협의회를 통해 집행이 이루어지며, 필요한 경우 중앙정부인 후생노동성에서 '지역고용개발지원작업팀'을 지역에 파견하여 컨설팅 등을 통한 사업 진행을 지원한다.

사업집행 경과 및 결과에 대한 평가는 사업 제안 시의 수치목표가 실제로 달성되었는지 여부에 의존한다. 예컨대, 계획기간이 3년간으로 상정한 실천형 지역고용창조사업의 경우, 첫 1년 혹은 첫 2년간의 사업실적이 일정한 목표치를 채우지 못하는 경우 지원이 중단된다(윤윤규 외, 2014, p. 31). 따라서 성공보수 또는 페널티와 연동시키는 정도는 제한적으로 볼 수 있다.

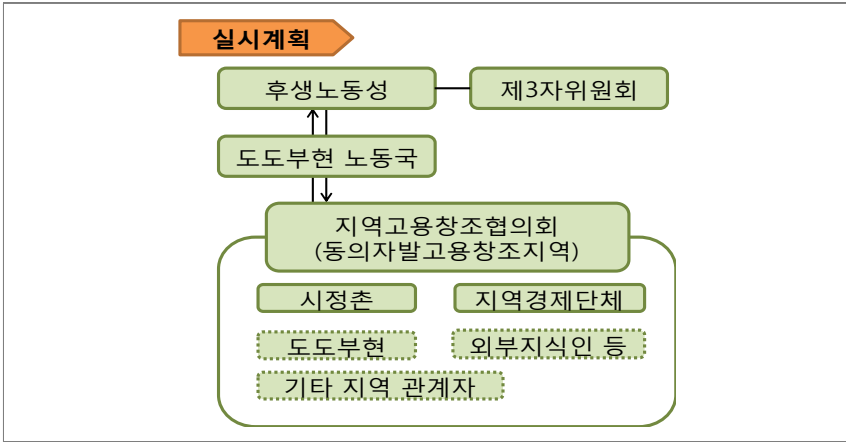
다음으로 전략산업고용창조 프로젝트<sup>20)</sup>는 산업정책과 연계하여 제조업 등에서 안정적이고 질 높은 고용을 창출하는 것을 목적으로 하고 있으며, 대도시를 제외한 노동력 대비 구직자 비율이 1 미만인 지역 혹은 노동력 대비 정규직 구직자 비율이 전국 평균 이하인 지역을 대상으로 하고 있다.

앞의 경우와 유사하지만 사업계획 및 시행주체는 도도부현이고, 사업선발 과정에서 경제산업성이 참여한다는 점이 상이한 부분이다. 즉, 지방정부인 도도부현이 사업계획을 수립하여 중앙정부인 후생노동성에 제안하면, 후생노동성은 제3자위원회 및 경제산업성과 함께 사업을 평가하여 선발한다.

---

20) 일본 후생노동성 전략산업고용창조 프로젝트 홈페이지, [https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/koyou/chiiki-koyou/koyousouzou.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/chiiki-koyou/koyousouzou.html)(검색일자: 2018. 10. 15)

[그림 IV-6] 실천형고용창조사업계획 수립절차 및 전달체계



자료: 일본 후생노동성, 「실천형지역고용창조사업」, <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11600000-Shokugyouanteikyoku/0000152964.pdf>(검색일자: 2018. 10. 15)을 바탕으로 재작성

선발된 사업에 대해서는 도도부현은 시정촌, 경제단체, 대학·훈련 등 교육·연구기관, 금융기관, 노동자단체, 국가로 구성된 협의회와 연계하여 지역관리 강화, 고용확대 지원, 인재육성, 지정사업주 고용비용 조성사업 등을 시행해야 한다.

〈표 IV-6〉 전략산업고용창조 프로젝트

사업	범위
지역관리 강화	지역 관계자와의 네트워크 구축, 지역 인재 요구 파악, 인재 확보 노력 등 지역 고용 창출 환경 정비
고용확대 지원	신규 창업, 신분야 진출, 연구개발 사업 확대 등 지역 고용 기회 확대를 도모하는 활동을 지원
인재육성	지역 인재 요구를 반영한 인재를 육성
지정사업주 고용비용 조성	지정 기업이 시설 정비 및 고용을 창출한 경우 지역고용개발조성금에 관련 비용을 가산하여 지원

자료: 일본 후생노동성, 「전략산업고용창조 프로젝트 개요」, <https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11600000-Shokugyouanteikyoku/0000202069.pdf>(검색일자: 2018. 10. 15)를 바탕으로 재작성

이때 재원은 중앙과 도도부현이 8:2 비율로 조달하지만, 지정사업주 고용비용 조성사업의 경우에는 전액 국가가 부담한다.



주요 역할을 담당하고, 내부효과, 정책실험, 지역 간 이질성, 정부팽창·시장 개입을 야기할 수 있는 분야는 지방정부가 주요 역할을 담당하는 것이 적절한 것으로 조사되었다.

덴마크의 노동시장의 유연안정성 모델은 유연한 노동시장과 견고한 사회 안전망, 그리고 적극적 노동시장정책을 통해 이루어지고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 우리 사회가 복지지출을 확대함에 있어 사회안전망 측면을 강화하는 것에 우선순위를 둘 필요가 있음을 시사하는 부분이다.

또한 덴마크는 이와 같은 노동시장의 유연안정성을 확보하기 위해 중앙정부와 지방정부가 각각 역할을 구분하면서도 유기적 관계를 유지하고 있음을 확인할 수 있었다. 즉, 중앙정부는 노동시장 정책을 수립하고 이와 같은 정책이 지역에서 성공적으로 집행될 수 있도록 제도적 지원을 하는 동시에 모니터링과 성과관리 업무를 담당하고 있으며, 모니터링과 성과관리 또한 지자체의 일자리 정책을 지원하는 방향으로 설계되어 있다.

지자체의 고용센터는 지역 일자리 정책을 수행·집행하는 기관으로 지역 일자리 정책의 성공 여부는 고용센터에 의존하는 비중이 매우 높다. 이를 인식하고 있는 중앙정부는 지자체의 고용센터의 효과적 운용을 위해 정책교육, 정보시스템, 통계자료 등을 제공·지원하고 일정범위 내에서의 자율성을 보장하고 있다. 또한 중앙정부와 주정부 단위에서의 의사결정과정에 노동조합, 고용인단체, 지자체 등이 참여하도록 되어 있는데, 이는 중앙정부와 주정부의 의사결정을 지자체에서 집행하는 데 있어 기여하는 바가 매우 크다고 판단된다.

일본의 분권적 일자리 사업의 사례에서는 지방정부에서 사업을 제안하고, 이에 대한 심사를 중앙정부가 수행하여 결정된 사업에 대해 지방정부가 집행하는 방안을 살펴보았다. 이와 같은 과정에서 특이한 점은 지방정부에서 사업을 구상·제안하는 단계와 사업이 확정되어 집행하는 단계에서 지방정부뿐 아니라 지역관계자, 지역경제단체, 대학교수 등 이해관계자가 함께 참여하는 협의회가 제도적으로 존재한다는 것이다. 또한 중앙정부에서 지방정부가 제안한 정책안을 결정하는 과정에서도 대학교수 등의 지식인, 사용단체,

노사단체 등으로 구성된 협의회가 참여하고 있다.

덴마크와 일본 사례 등에서 얻을 수 있는 시사점은 지역 일자리 정책은 중앙정부에서 정책방향을 수립하고 모니터링 및 성과관리 업무를 담당하고, 지방정부가 구체적 정책을 제안하고 선발된 사업을 집행하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 하지만 우리나라의 경우 상대적으로 정책운용이 중앙정부에 편중되어 있고 지방의 자원이 부족한 상황이기 때문에 이와 같은 방향으로 추진은 단계적으로 이루어질 필요가 있을 것으로 사료된다. 또한 중앙정부의 의사결정과정에 지방정부가 참여하여 중앙정부의 의사결정이 지방에서 효과적·실질적으로 집행될 수 있도록 제도를 운용할 필요가 있으며, 지방이 스스로 지역의 특성을 반영한 정책을 수립하고 운용될 수 있도록 하는 제도적 지원 및 인센티브 시스템을 설계할 필요가 있다. 결국 점진적으로 지방의 역할이 증대될 것으로 판단되며, 이에 따라 지방의 자율과 권한에 대응하는 지방의 책임 또한 명확히 하여야 할 것으로 판단된다.

---

## V. 지역 일자리 정책의 국내 사례분석: 광주, 대구, 성남시의 청년정책을 중심으로

---

### 1. 사례분석 설계 및 방법

#### 가. 일자리 정책 범위

사례조사를 통하여 정책적 함의를 이끌어내기 위해서는 어느 정도 분석 대상 정책의 범위를 한정하는 것이 중요하다. 본 연구에서는 청년정책을 중심으로 사례조사를 진행한다. 왜냐하면 청년정책 분야는 서울시의 청년수당이나 성남시의 청년배당 정책과 같이 지방정부가 중앙정부 정책과는 별개로 자발적인 정책을 제시한 경우가 존재한다는 점에서 중앙과 지방정부 간 일자리 정책 거버넌스 및 재정관계를 살펴보기에 적합하다고 할 수 있기 때문이다.

또한, 청년 관련 정책에서 드러난 중앙과 지방정부 간의 갈등구조 및 논의의 발전과정을 통해 일자리 정책 수행 과정에서의 중앙-지방 정부의 역할을 명확히 살펴볼 여지가 있다고 할 수 있다. 예를 들어, 서울시의 청년수당이나 성남시의 청년배당 정책의 경우, 청년들의 보편적인 생활비를 보조하거나 구직활동을 보조하는 역할을 수행하는데, 이러한 정책이 도입된 2015~2016년 기간에 이러한 역할을 하는 청년수당 정책이 중앙정부에서는 제공되지 않았다. 이러한 청년수당 정책은 청년들로 하여금, 지방정부의 수당 정책과 고용노동부의 취업성공패키지 정책 간에 선택을 해야 하는 상황을 발생시킨다는 점에서 고용노동부는 이러한 지방정부의 정책에 대해 제동을 걸고자 했다. 그러나 2017년 추경 때 청년구직촉진수당이 취업성공패키지 참여 대상 청년들에게 제공되기 시작하였고, 2018년 본예산에도 동일 정책이 반영되었다.

## 나. 조사지역

본 연구에서는 경기도 성남시, 대구광역시, 광주광역시 등 3개 지역을 분석대상으로 한다. 대구광역시와 광주광역시는 광역시에 해당하는 반면, 경기도 성남시는 기초자치단체에 해당한다는 점에서 이러한 비교가 합리적인가에 대한 우려가 있을 수 있다. 그러나 경기도 성남시가 인구규모 측면에서 결코 적지 않고, 또한 수도권에 속하는 지역이면서 청년배당 등 지자체 단위의 자발적인 정책이 제안되었던 것을 고려할 때 사례조사 대상으로 적합한 측면이 존재한다. 광주광역시의 경우 광주형 일자리 등 지방정부와 민간의 협업하에 좋은 일자리를 창출하려는 움직임이 있고, 광주 청년드림사업과 같이 자발적인 청년정책이 제안 및 운용되고 있다는 점에서 주목할 만하다. 대구광역시의 경우, 경상도 지역의 광역시도라는 점에서 광주광역시에 대응된다는 측면에서 선정하게 되었다. 또한, 대구광역시 20대 청년인구의 수도권 유출 수준이 높은 편이나 최근에는 30대 청년들의 회귀경향이 포착되고 있다는 점도 대구광역시를 사례조사 대상으로 선정한 이유이다.

## 다. 분석방법

본 연구에서의 사례분석은 세 가지 측면에서 진행한다. 먼저, 지자체 단위의 예산구조 상황, 청년정책의 내용, 거버넌스 구조 등은 문헌이나 웹사이트를 통하여 분석한다.

다음으로 중앙과 지방정부 간의 협업 상황 및 의견교환, 수행된 정책 결과에 대한 책임의식, 정책 수행 과정에서의 노동시장 통계정보 활용 정도 수준 등에 대해서는 실무 정책 담당자와의 인터뷰를 통해 파악한다. 담당자 인터뷰는 수도권 및 비수도권 지역을 연구자들이 직접 방문하여 수행하였다. 담당자의 익명성을 보장하기 위하여 A, B, C 등의 기호를 사용한다.

마지막으로, 정부의 정책이 경제주체의 정책수요를 실제로 잘 반영하고 있는지를 이해하기 위하여 세 개 지역의 청년들 및 사업장을 대상으로 설문 조사를 진행하였다. 설문조사는 2018년 10월부터 11월 중순까지 1,500명의

지역 청년들과, 2,500개의 지역 사업장을 대상으로 하였다. 사업장은 상시근로자 50인 이하를 고용하는 경우로, 관리자 혹은 인사업무 담당자를 대상으로 하였으며, 청년 및 사업장의 설문인원은 각 지역의 주민등록인구 및 사업체 수 모집단 분포를 고려하여 설정하였다.

## 2. 지자체별 재정현황 비교

지방자치단체에서는 「지방재정법」 제60조에 근거하여 2006년부터 매월 8월, 매년 2월과 8월의 예산서와 결산서를 기준으로 지방재정정보를 공개하고 있다.<sup>21)</sup> 한편, 지방재정 통합공시란 “지방자치단체별 재정공시 내용 중 중요한 항목을 ‘동중 자치단체’ 및 인구와 재정여건이 비슷한 ‘유사 자치단체’와 비교하여 볼 수 있도록 행정안전부에서 통합하여 공개하는 자료”이다.<sup>22)</sup> <표 V-1>에서는 지방재정365 통합공시 자료 중의 일부 항목에 대하여 대구광역시, 광주광역시, 경기도 성남시를 2014~2018년 기간 비교한 내용을 포함하고 있다.

먼저, 재정자주도는 지방자치단체의 세입 중에서 자체수입과 자주재원이 차지하는 비율로서, 지방자치단체가 자주적으로 재량권을 가지고 사용할 수 있는 재원이 전체 세입 중 얼마나 되는지를 나타낸다.<sup>23)</sup> 2018년 기준 성남시의 재정자주도는 75.95%로 대구(70.61%)나 광주(68.83%)보다 높았다.

21) 지방재정365 홈페이지, 통합공시개요를 참조하여 작성. <http://lofin.mois.go.kr/portal/main.do>(검색일자: 2018. 11. 27)

22) 지방재정365의 지방재정통계 관련 설명자료를 인용. [http://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/gongsi/sd002\\_tg001.xml](http://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/gongsi/sd002_tg001.xml) (검색일자: 2018. 10. 1)

23) 자체수입 = 지방세+ 세외수입  
지방세=보통세+목적세(지방교육세 제외)+과년도 수입  
세외수입=경상적 세외수입+ 임시적 세외수입  
자주재원=지방교부세+조정교부금+재정보조금  
자치단체 예산규모=자체수입(지방세 중 지방교육세 제외)+자주재원+보조금+지방채 및 예치금회수  
통계청, 국가지표 홈페이지, [http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxMainPrint.do?idx\\_cd=2857&board\\_cd=INDX\\_001](http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxMainPrint.do?idx_cd=2857&board_cd=INDX_001)(검색일자: 2018. 11. 28)

세입예산금액을 살펴보면, 2018년 기준 성남시는 3조 3,596억원, 광주는 6조 9,599억원, 대구는 1조 2,079억원 수준으로 나타나고 있다. 2014년 대비 세입예산금액 증가율은 대구 35.2%, 광주 32.28%, 성남시 40.60%로 성남시의 증가폭이 가장 크게 나타나고 있다.

〈표 V-1〉 대구광역시, 광주광역시, 성남시 비교

(단위:%, 백만원)

회계연도	지역	예산자료				결산자료		
		재정자주도 <sup>1)</sup>	세입예산	지방교부세 감액 현황 <sup>2)</sup>	지방교부세 인센티브 현황 <sup>3)</sup>	맞춤형 복지비 비율 <sup>4)</sup>	사회 복지비 비율 <sup>5)</sup>	지방보조금 비율 <sup>6)</sup>
2014	대구	73.18	8,928,916	110	330	0.26	40.57	10.22
	광주	66.55	5,261,541	33	550	0.26	42.62	11.57
	성남	77.69	2,389,502	210	30	0.34	37.82	5.43
2015	대구	71.95	9,426,255	719	395	0.24	40.9	8.02
	광주	67.09	5,721,020	814	385	0.25	43.18	7.28
	성남	75.4	2,656,346	47	100	0.32	38.5	3.79
2016	대구	73.5	10,527,366	185	700	0.23	41.28	6.92
	광주	69.9	6,057,228	60	1250	0.26	45.61	9.53
	성남	76.82	2,572,987	0	0	0.29	36.69	3.46
2017	대구	72.65	11,032,285	1,853	950	0.19	41.86	5.65
	광주	68.84	6,213,455	13	550	0.25	44.63	7.58
	성남	76.76	2,938,232	0	300	0.28	35.94	3.04
2018	대구	70.61	12,079,951	0	1,412	-	-	-
	광주	68.83	6,959,972	36	150	-	-	-
	성남	75.95	3,359,687	53	150	-	-	-

- 주: 1) 재정자주도: 지방자치단체의 세입중 자체재원(수입)과 자주재원이 차지하는 비율  
 2) 지방교부세 감액: 감액심의 결과 결정된 교부세 감액금액 현황  
 3) 지방교부세 인센티브 현황: 지자체 세출절감/세입확충 노력 따른 추가 교부세금액 현황  
 4) 맞춤형복지비율: 지방자치단체의 세출결산액 중 맞춤형 복지비가 차지하는 비율  
 5) 사회복지비율: 방자치단체의 세출결산액 중 사회복지분야 결산액이 차지하는 비율  
 6) 지방보조금비율: 지방자치단체의 세출결산액 중 지방보조금이 차지하는 비율

자료: 지방재정365 홈페이지, <http://lofin.mois.go.kr/portal/main.do>(검색일자: 2018. 11. 27)를 이용하여 저자 작성

지방교부세 감액은 감액심의 결과 결정된 교부세 감액금액을, 지방교부세 인센티브는 지자체의 세출절감 및 세입확충 노력 따른 추가 교부세 금액을 의미한다. 2018년 기준 성남시의 지방교부세 감액은 5,300만원, 지방교부세 인센티브는 1억 5천만원이고, 대구광역시의 경우 지방교부세 감액분은 없고,

지방교부세인센티브는 14억 1천만원 수준이다. 광주광역시의 경우에는 교부세 감액분 3,600만원, 인센티브는 1억 5천만원 수준으로 나타나고 있다.

또한, 2017년의 경우 맞춤형복지 비율이 높은 지역은 성남 > 광주 > 대구 순으로 나타나고 있으며, 사회복지비 비율이 높은 지역은 광주 > 대구 > 성남 순으로, 그리고 지방보조금 비율이 높은 지역은 광주 > 대구 > 성남 순으로 나타나고 있다.

### 3. 청년일자리 정책

#### 가. 경기도 성남시

성남시 민선 6기 일자리대책 종합계획서(이하, 성남시 일자리 계획서)를 바탕으로 성남시의 전반적 일자리 정책과 청년일자리 정책을 살펴보면 다음과 같다. 본 일자리대책의 계획기간은 2014년이며, 목표연도는 2018년도로 설정되어 있다. 민선 6기에서는 △공공성 강화를 통한 일자리 창출, △취약계층의 복지일자리 창출, △소통을 통한 양질의 일자리 창출, △산업정책 부문의 지원 확대 및 연계일자리 창출을 목표로 하고 있다.

구체적인 사업 계획을 살펴보면, 공공성 강화를 통한 다양한 일자리 창출 방안으로 100만 주치의제, 성남형 교육사업 확대, 초중고 단계별 학습도우미 지원 등이 있다. 취약계층 복지 일자리로는 다문화, 여성을 위한 교육, 취업 서비스 확대, 사회적 기업, 협동조합, 마을기업 지원 확대 등의 사업이 포함된다. 소통을 통한 양질의 일자리 창출안에는 생활임금조례 제정을 통한 고용안정, 고용환경 개선을 위한 적극적 지원, 맞춤형 인력양성 지원 확대, 취업연계 특화사업 발굴 등의 내용이 포함된다. 산업부문 지원 확대 및 연계 일자리 창출안으로는 4대 전략사업지원에 따른 기업 유치, 국내 최고 SW융합클러스터 조성, 중소기업미스매치 해소 추진안 등이 제시되고 있다.

성남시 민선 6기의 기본계획서에 따르면, 창조경제의 새로운 패러다임인 창업, 창직 여건 조성사업을 통해 1천여명의 청년일 자리를 창출하는 것을 주요 목표로 상정하고 있다. 청년의 경우, 15~29세 연령층의 2009~2013년

기간 지속적으로 감소하고 있다는 점과, 고용률 역시 평균 4.32% 감소한 것을 고려하여 청년층에 대한 고용문제 해결 대책이 필요한 것으로 인식하고 있다. 그러나 민선 6기의 계획안에서는 청년정책을 특별하게 강조한 것으로는 판단되지 않는다.

노인일자리 사업 등 취약계층을 위한 직접일자리창출로 2014~2018년 기간 동안 247,474백만원을 투입하겠다는 계획을 발표했다. 여기에는 청년프리마켓 운영사업이 포함되어 있고, 관련예산은 1,123백만원이다. 직업능력개발훈련의 경우 성남시직업능력개발센터운영사업, 모바일콘텐츠디자이너 양성 및 웹&앱기반 쇼핑몰 창업 등의 사업을 포함하여 2014~2018년 기간 8,018백만원을 투입할 계획이다. 하지만 청년에 한정된 사업은 제시되어 있지 않다. 고용서비스의 경우 취업설계사 운영, 중장년 취업지원사업 등을 포함하여, 2014~2018년 기간에 7,031백만원을 투입할 계획이다. 고용장려금과 관련해서는 고용우수기업인증제 등의 사업에 대해 동 기간 동안 565백만원을 투입할 계획이다.

이상의 내용을 살펴보면, 성남시가 2014년 당시까지만 해도 청년정책에 유난히 큰 비중을 두고 있었던 것은 아닌 것으로 보인다. 청년배당 정책도 성남시의 성남시 일자리 계획서(2014~2018)에서는 파악되지 않는다. 청년배당을 중심으로 청년정책에 대한 보다 눈에 띄는 정책방향은 2015년 이후부터 이루어진 것으로 보는 것이 타당할 것으로 사료된다.

2015년 12월 성남시에서는 『성남시 청년배당 실행 방안연구』라는 정책연구보고서(강남훈·이상동, 2015)를 출간했다. 해당 보고서에서는 “경제 구조의 근본적인 전환기에 놓인 청년들의 고통을 덜어주면서, 다른 한편으로는 청년들이 장래를 충실하게 준비할 수 있도록” 하기 위한 정책수단으로 청년배당을 소개하고 있다(강남훈·이상동, 2015, p. 5).

강남훈·이상동(2015)에서는 성남시는 청년배당으로 청년문제를 해결하는 한편, 지역경제를 활성화하는 방법을 고민하고 있으며, 구체적인 실행안을 마련하기 위한 자격요건, 법률근거 등을 검토하고 있다. 또한, 소상공인을 대상으로 하는 설문조사 및 심층집단면접조사(FGI)를 통해 지역통화를 이용한 청년배당 지급안에 대한 의견을 수렴하였고, 청년들을 대상으로도 FGI를 실시

하여 청년배당 자격요건 등에 대한 의견을 수렴하였다.

청년배당이 실시된 것은 2016년 1월 10일서부터이다. 11만 300명을 대상으로 성남시에 3년 이상 주민등록을 두고 거주하는 만 24세 청년을 대상으로 지급하였다. 2016년 기준 1인당 100만원(분기별 25만원) 상당의 청년배당이 성남사랑상품권 기능의 전자카드로 지급되었다.

〈표 V-2〉 성남시의 일자리 정책

주요업무계획 대상연도	일자리 정책일반	청년일자리 정책
2015년	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 공공성 강화로 일자리 창출               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 취약계층대상 사업</li> <li>- 교육공공성 강화 사업</li> <li>- 의료 및 기타사업</li> </ul> </li> <li>2. 성남일자리센터 활성화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 근무인력 확대</li> <li>- 계층별, 영역별 구성</li> </ul> </li> <li>3. 사회적기업 육성 지원</li> <li>4. 비전-업 전직 재취업 서비스               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 40대 이상 퇴직 예정자</li> </ul> </li> </ol>	
2016년	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 성남일자리센터 활성화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현장 일자리상담실 운영</li> <li>- 특성화고 일자리상담사 배치</li> <li>- 동 단위 취업프로그램 운영</li> </ul> </li> <li>2. 사회적기업 육성 지원</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 빅데이터를 이용한 청년 창업지원</li> <li>- 청년배당 지급(1월 20일 최초 지급)               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1인당 연100만원(분기별 25만원)</li> <li>• 성남시에 3년 이상 주민등록을 두고 거주하는 만 24세 청년</li> </ul> </li> </ul>
2017년	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 공공성 강화로 일자리 창출</li> <li>2. 노사민정협의회 활성화 추진</li> <li>3. 생활임금 민간 확대 추진</li> <li>4. 성남시 직업능력개발센터 운영               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 한국폴리텍 I 대학 성남캠퍼스 산학협력단</li> </ul> </li> <li>5. 일자리현장상담실 운영</li> <li>6. 마을기업 육성</li> </ol>	- 청년배당
2018년	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 성남시 노동정책 기본계획 수립</li> <li>2. 노동상담 및 소규모 사업장 노무 컨설팅</li> <li>3. 생활임금 지원: 성남시 소속 근로자, 시 출자, 출연기관 소속 근로자, 성남시 간접고용 근로자 대상</li> <li>4. 사회적경제기업 육성 지원</li> <li>5. 마을기업 육성</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 청년배당</li> <li>- 성남시 청년정책 위원회 구성 및 운영</li> <li>- 성남시 청년지원센터 설립</li> <li>- 성남시 군복무 청년 상해보험 제도 도입</li> </ul>

주: 사회적 기업 육성, 공공성 강화로 일자리 창출은 모든 연도에 걸쳐 동일하게 나타남  
 자료: 성남시, 각 연도 『주요업무계획서』를 참고하여 저자 작성(성남시, 주요업무계획, <https://www.seongnam.go.kr/city/1000572/30235/bbsList.do#99988>(검색일자: 2018. 11. 30))

## 나. 광주광역시

광주광역시 민선 6기 일자리대책 종합계획서(2014년도)에 따르면, 일자리 대책의 주요 목적으로 △지역에 맞는 일자리 창출 계획 수립, △목표 및 실행 계획을 공표, 고용정책의 일관성과 실현가능성 제고, △사회적 합의 통한 광주형 일자리창출이 제시되고 있다.

종합분석에서는 광주광역시의 경우 서남부권 중심도시로 대학 등 혁신기반이 집적되어 있다는 점과, 풍부한 자연·역사·문화·자원이 존재하는 것은 강점인 반면, 고부가가치 응용기술, 인근 지역 간의 연계기반, 고용관련 거버넌스 구축 등이 미흡하고, 양질의 일자리가 부족하다는 점 등은 약점으로 제시하고 있다. 위협요인으로는 인력 및 자본의 수도권 집중이 가속화되고 있다는 점, 타 지역 대도시권 간의 경쟁이 심화된다는 점, 제조업의 고용 유발기능이 약화된다는 점, 저출산·고령사회에 진입했다는 점 등이 제시되고 있다. 이러한 상황에서 광주광역시는 중앙정부의 지원을 활용한 신성장동력 산업의 적극적 유치, 전남과의 상생전략으로 과학기술 및 산업 육성, 외식산업의 경쟁력 강화, 지방자치단체-지역노사단체-시민사회-지역직업훈련기관 간의 협력적 네트워크 구축 등의 전략을 추진하고자 했다.

〈표 V-3〉 광주광역시 민선 6기 일자리대책 주요내용

일자리 정책 목적	주요 내용	청년 관련 세부사업
양질의 일자리 창출	공공부문 일자리 민간부문 일자리	- 청년일자리(공공부문) • 청년창조기업 지원(청년의 사업아이템 지원) • 중소기업 청년인턴제 <sup>1)</sup> • 특성화고 및 전문대학 맞춤형 취업약정 • 장보고거상 프로젝트
맞춤형 고용서비스	취약계층 지원 미스매치 해소	- 청년여성 등 고용 취약계층 취업지원 서비스 강화 - 중소기업 청년인턴제
직업능력개발훈련	직업훈련 전문인력	
고용유지율 제고	체계구축 고용지원	- 중소기업 청년인턴제 - 엔젤투자 매칭펀드
사회통합실현	사회적합의 주민과의 소통활성화	

주: 1) 중소기업 청년인턴제의 경우 양질의 일자리 창출과 맞춤형 고용서비스 부문에 동시 해당  
 자료: 광주광역시 「광주민선 6기 지역일자리 목표공시제 종합계획」을 참고하여 저자 작성(고용노동부 지역고용정보 네트워크, 지역일자리 목표 공시제-공시현황), <http://www.reis.or.kr/disclosure/list.do>(검색일자: 2018. 11. 30)

『민선 7기 일자리 정책 로드맵』에서 광주광역시 노동시장 여건을 분석한 결과에 따르면, 제조업 강화를 위한 정책 추진, 청년유출 완화, 창업의 질적 측면 개선, 전직을 위한 직업훈련 지원 등의 정책이 필요하다고 주장하고 있다. 일자리 10만개 창출을 목표로 하는 4대 전략으로는 인프라 혁신, 맞춤형 일자리, 지속가능한 일자리, 일자리 질 개선을 꼽고 있다. 그리고 10대 중점 과제로는 시정 운영체계의 일자리 중심 개편, 고용지원 인프라 혁신, 창업생태계 조성, 투자유치를 통한 신규 일자리 창출, 광주만의 문화관광 콘텐츠 일자리 창출, 사회기반시설 재정투자에 근거한 민간 일자리 창출, 노사상생 및 비정규직 근로여건 개선 등이 제시되고 있다.

10대 중점 과제와 관련하여 80개의 세부추진과제가 제시되고 있는데, 청년과 관련된 정책으로는 광주청년 ‘일경험 드림’ 일자리 사업, 혁신 + 소통 + 공감을 위한 광주청년 공간 조성, 우주인재 양성을 위한 취업역량 강화 지원, 취업청년 자산형성 지원, 청년 창업농 영농정착 지원, 청년농업인 드론 방제단 지원사업 운영, 청년 문화일자리 사업 육성 등이 제시되고 있다.

광주광역시의 주요 청년정책으로는 청년드림사업이 있다. 청년드림은 광주광역시 청년정책 플랫폼 역할을 수행하며, 이와 관련하여 공식 홈페이지가 운영되고 있다.<sup>24)</sup> 또한 청년드림 사업은 일경험드림, 청년드림수당, 청년, 청년13통장, 주거도와드림 등의 세부사업으로 운영되고 있다.

일경험드림 사업은 광주광역시의 가장 대표적인 청년사업으로, 이 사업은 광주에 거주하는 만 19~34세 미취업청년 모두를 대상으로 하며, 선발된 청년들은 6개월 동안 근로 경험을 축적하고, 광주광역시 생활임금(2018년 기준, 7,740원) 수준으로 급여를 제공받는다. 초기에는 일경험드림 사업의 기간이 4개월로 한정되어 있었지만, 참여자들의 취업경험 기간 요청을 반영하여 6개월로 확대 운영하게 되었다. 2018년의 경우 2018년 9월부터 2019년 2월까지 운영할 계획이다. 일경험드림의 참여유형은 공공기관형, 청년창업기업형, 사회복지형, 사회적경제형, 공익활동형 등 6개 유형으로 나누어져 있다. 일경험드림에서의 매칭은 지자체에 의해서 이루어진다. ‘현장매칭’ 과정을 통해 지

24) 광주청년드림 홈페이지, <https://gj3dreams.modoo.at/>(검색일자: 2018. 11. 20)

자체는 청년들에게 사업장정보와 청년들이 수행하게 될 직무에 대한 자세한 정보를 제공한다. 2018년의 경우, 8월 13일 온라인신청을 받아, 8월 21~23일 현장 매칭이 이루어지고, 8월 30일 최종 매칭결과를 발표하였다. 매칭결과, 2018년도 기준 430개의 기업·단체·기관과 773명의 청년 취업 희망자들이 참여하였고, 65억원의 예산이 책정되었다. 광주광역시는 지원인원을 2020년 1천명으로 증원하고, 지원금액은 102억원으로 증액할 예정이다. 한편, 광주 청년드림 사업은 행정안전부의 우수일자리 사업으로 선정되어 사업 비용의 40%를 국비로 충당할 수 있게 되었다.

광주 일경협드림사업의 주요 특이점 중의 하나는 청년들의 접근권을 확대 하기 위한 지자체 차원의 노력이 돋보인다는 점이다. 카카오톡 SNS 기능을 이용하여 사업 관련 상담을 받고 있다.

광주광역시는 청년드림수당, 청년교통수당 등 수당정책도 청년드림 사업으로 운영하고 있다. 청년드림수당은 지역청년에게 매월 40만원씩 6개월(총 240만원) 동안 지급하는데, 수급청년은 매월 구직활동보고서를 제출하도록 되어 있다. 자격요건은 등본상 광주광역시에 거주하며, 만 19~34세 학교졸업 후 미취업청년, 가구 기준중위소득 120% 이하의 가구원이다.

청년 사업은 청년들에게 교통비를 지급하는 사업으로, 6월부터 10월까지 총 5개월 동안 매월 6만원씩, 총 30만원의 교통비를 지급하고 있다. 교통비 지원은 '청년당당교통카드'를 통해 지급된다. 첫 달인 6월에는 이미 6만원이 충전상태로 교통카드가 지급되고, 이후 7월부터는 매달 휴대폰에 교통비 쿠폰 문자를 발송받아, 청년들이 편의점에서 충전하여 사용하게 된다. 광주광역시에 거주하는 만 19~39세 대학졸업반 학생이면서, 기준 중위소득 150% 이하 가구원을 대상으로 지원하고 있다. 이러한 교통비 지원은 '광주청년 계층별 실태조사'에서 지역청년 생활비 중 교통비 지출이 식비에 이어 두 번째(20.7%)에 해당될 만큼 높은 비중을 차지하고 있다는 결과를 반영한 것으로, 2015년 광주청년위원회의 제안으로 도입된 것으로 알려져 있다. 2017년에는 900명의 미취업 청년을 대상으로 지원한 바 있고, 2018년에는 졸업후 미취업청년에서 대학생으로 그 지원범위를 확대·변경하였다.<sup>25)</sup>

청년13통장은 대상인 청년이 매월 10만원씩 10개월 동안 저축하면, 광주광역시가 200만원을 추가적으로 지원하는 사업이다. 저축식 통장을 배부하며 지원금을 입금하는 방식으로 운영된다. 등본상 광주광역시에 거주하는 만 19세 이상 34세 이하로 근로상태에 있는 청년이 대상이며, 수급을 위해서는 근로소득이 월소득기준(세전) 60만 2천원 이상 167만 2,105원 이하에 해당해야 한다.

마지막으로 주거도와드림 사업에서는 청년주거정책의 필요성을 파악하고, 정책모델을 제안하는 주거포럼을 진행하여 사업의 구체적인 방안을 논의하고 있다.

#### 다. 대구광역시

대구광역시 민선 6기 일자리대책 종합계획서<sup>26)</sup>에서 3·3·5·5일자리 정책을 추진한다고 밝히고 있다. 3·3·5·5일자리 정책이란 글로벌 및 대기업 3개사 유치, 유망강소기업 300개 육성, 중견기업 50개 육성, 일자리 50만 개 창출을 의미한다. 일자리 50만개 창출의 구체적인 내용으로는 좋은 일자리 12만 6천개, 복지 맞춤형 일자리 25만 6천개, 건설 일자리 11만 8천개 등을 제시하고 있다. 좋은 일자리의 사례로는 글로벌기업 유치, 지역기업 육성, 호텔·백화점 등 민간투자, 창조경제벨트 조성(뿌리산업융합 등), 창조경제타운 조성, 청년·벤처창업지원 등을 들고 있다.

---

25) 광주광역시 보도자료(2018. 5. 1), [https://www.gwangju.go.kr/BD\\_0000000027/boardView.do?seq=294563&menuId=gwangju0303010000&searchCate=&searchType=&searchText=&pageIndex=1&boardId=BD\\_0000000027](https://www.gwangju.go.kr/BD_0000000027/boardView.do?seq=294563&menuId=gwangju0303010000&searchCate=&searchType=&searchText=&pageIndex=1&boardId=BD_0000000027)(검색일자: 2018. 11. 26)

26) 대구광역시, 「대구민선 6기 지역일자리 목표공시제 종합계획」(고용노동부 지역고용정보 네트워크, 지역일자리 목표 공시제-공시현황), <http://www.reis.or.kr/disclosure/list.do>(검색일자: 2018. 11. 30)

〈표 V-4〉 대구광역시의 민선 6기 일자리공시제 - 대표일자리 사업

구분		대표 단위 사업명
정부 부문	1. 직접일자리창출	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을기업 육성사업</li> <li>- 전문직퇴직자 사회공헌 일자리 사업</li> <li>- 어르신 일자리 사업</li> <li>- 경력단절여성 취업지원 사업</li> <li>- 장애인 활동지원 사업</li> <li>- 4차 순환도로(안심~성서간) 건설 사업</li> <li>- 물산업 클러스터 구축</li> </ul>
정부 부문	2. 직업능력개발훈련	- 맞춤형 인력양성 사업 <sup>1)</sup>
	3. 고용서비스	- 원-스톱 일자리지원 센터 운영 <sup>1)</sup>
	4. 창업지원	- 스마트벤처창업학교 사업 <sup>1)</sup>
	5. 고용장려금	- 기업인턴 사업 <sup>1)</sup>
	6. 일자리 인프라 구축	- 대구고용전략개발포럼 <sup>1)</sup>
민간 부문	7. 기업유치, 신산업 육성 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국내외 대기업 및 유망기업 유치<sup>1)</sup></li> <li>- 지역기업 신증설 투지지원</li> <li>- SW융합산업 클러스터 구축·운영</li> </ul>

주: 1) 청년층을 대상으로 하고 있거나, 청년 대상 맞춤형 정책수행 의지가 피력된 사업  
 자료: 대구광역시, 「대구민선 6기 지역일자리 목표공시제 종합계획」, p. 38(고용노동부 지역고용정보 네트워크, 지역일자리 목표 공시제-공시현황), <http://www.reis.or.kr/disclosure/list.do>(검색일자: 2018. 11. 30)

자체적인 SWOT분석을 통해 내외부환경의 청년 노동시장 관련 약점으로는 대기업 부족으로 인한 시장주도력이 부족하다는 점, 청년이 선호하는 직장이 제공되고 있지 않는다는 점, 그리고 우수청년 인력의 역외 유출이 발생된다는 점 등이 제시하고 있다. 이에 대해 대구광역시에서는 민선 6기 일자리대책으로 기업-청년 만남, 청년 기업탐방, 기업 리쿠르트 투어, 창업성장 인턴 사업 등을 포함하는 고용서비스 제공, 청년 중심의 창업지원, 청년위원회 운영 등의 일자리인프라 구축 등을 제시하고 있다.

최근 대구광역시는 2020청년희망 대구 청년정책<sup>27)</sup> 웹사이트, 대구광역시 청년센터 웹사이트<sup>28)</sup> 등을 운영하고 있다. 대구광역시에서는 청년정책과 관

27) 대구광역시, 2020 청년희망 대구 청년정책, [http://www.daegu.go.kr/YouthPolicy/index.do?menu\\_id=00934223](http://www.daegu.go.kr/YouthPolicy/index.do?menu_id=00934223)(검색일자: 2018. 11. 26)

28) 대구광역시 청년센터 홈페이지, <http://www.dgyouth.kr/dgyouth/intro.asp>(검색일자: 2018. 10. 15)

련하여 △상시일자리 1,300개, 기술기반 청년창업 200개사 창출, △청년이 주체가 되는 도시공동체 구현, △청년 문화 콘텐츠 구축 확대 및 청년 생활 안정 도모라는 3대 목표를 설정하고 있다. 또한 청년정책의 역점분야로 취업지원, 창업지원, 교육주거 복지, 소통 생활안정, 문화예술 등 광범위한 분야를 설정하여 청년정책이 단순히 청년실업문제를 해소하는 것에 국한하지 않는다는 것을 보여준다. 각 중점분야별 정책은 <표 V-5>에 나타나 있다.

취업지원의 경우 고용노동부 사업과 유사하지만, 대구형 청년내일채움공제와 같이 대구에 특화된 사업으로 발전시키려는 것으로 보인다. 창업지원과 관련해서는 상당히 많은 사업들이 존재한다. 음식점업, 지식서비스, 문화콘텐츠 등의 다양한 분야에서 청년창업을 유도하고자 하고 있다. 청년위원회를 설립하거나, 청년들의 시정활동을 도모하는 소통생활 안정부문의 정책, 문화부문의 청년활동 지원 등은 대구광역시가 상당히 광범위한 측면에서 청년정책에 접근하고 있다는 것을 보여주는 부분이다.

<표 V-5> 대구광역시의 청년정책

분야	구체적인 정책	
	정책명	정책목적
취업 지원	대구형 청년내일채움공제	지역 중소기업 청년의 장기근속 유도
	청년 일자리 디딤돌 사업	청년의 취업경력 형성, 민간취업 유도
	고용친화 대표기업 선정·지원	양질의 일자리 선도
	기업인턴사업	청년의 취업경력 형성, 기업인건비 지원
	청년내일(my job)학교 운영	창업CEO와 취업선배들의 경험 공유
	청년사업장&청년잇기사업	청년사업장과 청년 간 매칭
	청년 테마별 취업지원사업	지역우수기업 소개, 매스매치 해소
	대학일자리센터 운영	대학의 취업연계기능 강화
창업 지원	지역특화산업학과	지역전략산업 분야의 전문인력 육성
	대구창조경제혁신센터창업지원	스타트업 창업 지원
	열혈청년창업역량 강화사업	우수청년 창업기업 육성
	청년창업지원사업	예비창업자 발굴
	대구스타벤처육성사업	유망한 기술창업기업 지원하여 육성
	글로벌이노베이터페스타 사업	창업경진대회
	대구청년 소셜리빙랩 운영	청년 사회참여 역량 강화, 소셜벤처육성
사회적경제기업창업인큐베이팅	맞춤형 사회경제조직 발굴, 일자리창출	

〈표 V-5〉의 계속

분야	구체적인 정책	
	정책명	정책목적
창업 지원	전통시장 청년상업 창업지원	청년몰 조성, 일자리 창출
	콘텐츠코리아랩 운영	문화콘텐츠 분야 창업지원
	스마트벤처캠퍼스 운영	앱·웹, 콘텐츠 분야 창업지원
	스마트창작터 운영	지식서비스 분야 교육 및 프로그램 지원
	대구청년 팝업레스토랑 운영	외식업 분야 창업지원
	창업보육센터 지원사업	창업기업 대상 입주공간 등 지원
	청년 ICT 창업성장센터 운영지원	지식서비스 분야 창업기업 성장지원
	섬유패션디자인 창업보육센터 지원	섬유분야 창업기업 교육 제공
	창업카페 운영	창업관련 교류협업공간 조성
	청년창업펀드 조성	중소벤처기업 중점지원
	청년벤처창업펀드 조성	대구창조경제혁신센터 입주기업 성장지원
	벤처 스타트업 투자펀드 조성	벤처투자환경 조성
	기업성장지원센터 건립	기술창업 역량강화, 스타벤처 육성
	콘텐츠기업 육성센터 건립	콘텐츠 기업 원스톱 거점 마련
	대구패션 창조거리 조성	신진디자이너 대상 창업공간 제공
교육 주거 복지	대학생 국내인턴사업	업무능력향상 및 취업가능성 제고
	대학생 해외인턴사업	글로벌 인재양성, 취업가능성 제고
	대학생 멘토링사업	대학생 재능기부, 저소득청소년 지원
	대학생 학자금대출 부담경감지원	대학생 학자금 이자부담 경감
	취업새내기 지원사업	정장구입 등 면접준비비용 부담경감
	지역대학 협력강화사업	지역대학 주도 지역문제해결 등 지원
	대학연계도시재생 협업 프로그램	도시재생 인재육성 등 청년성장 지원
	청년 행복주택 사업	대중교통 편리한 곳 등 청년 주택공급
	청년 매일임대주택 사업	기존주택 매입 후 저소득 청년층 공급
	미래비즈니스 발전소 건립	청년공간 조성으로 복지증진
소통 생활 안정	청년희망키움통장	기초생활보장수급 근로청년의 자산형성
	대구시 청년위원회 운영	시정참여 및 소통행사
	대구청년센터 운영	소통·교류협업 활동 통한 사회참여 확대
	대구청년NGO 활동지원	청년의 공익활동 격려
	청년희망도시공동체 거버넌스 구성	청년정책에 대한 지역공동체 인식전환
	청년공간 청년공간 조성사업	청년공간 조성으로 청년정책참여 유도
	대구청년 도시탐험대	청년의한 도시정보 콘텐츠화
	청년생활상담소, 청년생활상담사 양성	청년생활 상담사 양성
	대구청년알바 돌봄사업	아르바이트 청년의 근로권익 보호활동
	대구청년 응원카페 상생사업	지역기업과 카페의 청년사회진입 조력
결혼 장려하는 사회분위기 조성	결혼친화적 분위기 확산	

〈표 V-5〉의 계속

분야	구체적인 정책	
	정책명	정책목적
문화 예술	신진예술가 육성	레지던시 제도 기반 청년예술가 지원
	청년예술가 육성 지원	청년예술가 위한 펠로우십 지원제도
	차세대 문화예술기획자 양성	문화예술 관련전공자 실무능력 향상
	해외레지던스 파견	지역예술인의 해외레지던스 활동지원
	신진성악가 발굴 및 육성	지역신인 성악과 발굴 육성 및 파견
	청춘 힙합페스티벌 개최	청년 문화 힙합 통한 청년소통기회
	대구청년주간 개최	지역청년 기획 및 참여하는 장(場) 마련

자료: 대구광역시, 2020청년희망 대구 청년정책, <http://www.daegu.go.kr/YouthPolicy/index.do>(검색일자: 2018. 11. 26)을 기반으로 저자 작성

#### 4. 청년정책 거버넌스

##### 가. 경기도 성남시

성남시는 부시장 아래 행정기획조정실, 복지국, 재정경제국, 교육문화체육국, 환경보건국, 도시주택국, 교통도로국 등 6개 국을 운영하고 있다.

〈표 V-6〉 성남시청 조직도 및 청년관련 업무 담당부서

국	과	팀
복지국	사회복지과	사회복지팀, 복지기획팀, 청년복지팀, 희망복지팀 청년복지팀: 청년복지 업무 총괄, 성남시 청년배당, 청년정책, 청년일자리, 대학생지방행정체험연수, 군복무청년상해보험제도 등
	복지지원과	복지지원팀, 자활지원팀, 주거지원팀, 복지지원관리팀 자활지원팀: 자활지원팀: 희망키움통장1,2, 내일키움통장, 청년희망키움통장 조건제시유예, 맞춤형취업지원 프로그램, 고용복지플러스센터 파견업무
	장애인복지과	장애인정책팀, 장애인복지팀, 장애인지원팀
	노인복지과	노인복지팀, 노령요양팀, 복지시설팀,
	여성가족과	가족정책팀, 여성정책팀, 출산정책팀, 다문화팀
	아동보육과	아동복지팀, 보육정책팀, 드림스타트팀

〈표 V-6〉의 계속

국	과	팀
재정 경제국	고용노동과	노동정책팀, 공정노동팀, 일자리창출팀, 성남일자리센터팀, 사회적기업팀, 협동조합팀
	지역경제과	지역경제팀, 신재생에너지팀, 에너지관리팀, 농정팀, 동물자원팀
	시장현대화과	유통행정팀, 전통시장개발팀, 상권활성화팀
	기업지원과	기원지원팀, 기업SOS팀, 산업입지팀, 국제통상교류팀,
	첨단산업과	첨단산업팀, 산업육성팀, 산업융합팀
	세월관리과	세월관리팀, 세무조사팀, 체납세징수1,2팀, 세외수입체납징수1팀, 세외수입체납징수2팀, 주차과징팀
	세정과	세정운영팀, 시세운영팀, 세입관리팀, 세입관리팀, 지방세정보화팀
교육 문화 체육국	교육청소년과	교육정책팀, 교육지원팀, 성남형교육팀, 학교급식팀, 청소년팀 * 교육정책팀: 대학생 대출이자 지원
	문화예술과	문화팀, 예술팀, 문화재보존팀
	관광과	관광정책팀, 관광개발팀, 관광산업팀
	체육진흥과	체육정책팀, 생활체육팀, 시설관리팀
도시 주택국	도시계획과	도시행정팀, 도시계획팀, 시설계획팀, 지구단위계획팀
	주택과	주택행정팀, 주택사업팀, 주택시설팀, 리모델링지원팀
	공동주택과	공동주택정책팀, 임대사업등록팀, 공동주택감사팀, 공동주택관리1팀, 공동주택관리2팀,
	건축과	건축행정팀, 녹색건축팀, 건축1팀, 건축2팀, 도시경관팀
교통 도로국	교통기획과	교통기획팀장, 교통시설팀, 주차장관리팀, 주차시설팀, 첨단교통팀
	대중교통과	교통지도팀, 버스행정팀, 버스시설팀, 택시행정팀, 물류교통팀, 버스정책TF팀
	도로과	도로행정팀, 도로정비팀, 도로시설팀, 도로관리팀, 기술심사팀, 자전거문화팀
	토지정보과	토지관리팀, 지적팀, 지적재조사팀, 도로명주소팀, 공간정보팀

자료: 성남시청 홈페이지, <http://www.seongnam.go.kr/main.do>(검색일자: 2018. 11. 26)를 이용하여 저자 작성

〈표 V-6〉에서 보듯이 성남시에서는 주요 청년정책인 청년배당을 복지국에서 관리하고 있는데, 이는 청년배당정책을 복지정책의 일환으로 간주한 것으로 볼 수 있다. 대학생 학자금 대출이자 지원은 교육문화체육국에서 담당하고 있다. 결국 성남시의 청년정책은 재정경제국, 복지국, 교육문화체육국 등 국별로 세부 기능이 분할되어 담당되고 있음을 알 수 있다.

한편, 성남시는 중부지방고용노동청 관할지역에 속하며, 성남시의 3구를 담당하는 성남고용복지+센터가 있다. 이 성남고용복지+센터에는 고용센터, 한국장애인고용공단, 서민금융센터, 복지지원팀, 여성새로일하기센터, 일자리센터가 자리하고 있다. 성남고용센터는 기업지원팀, 취업지원팀, 직업능력개발팀, 직업진로지도팀, 취업성공패키지팀, 실업급여팀 등으로 구성된다. 취업지원팀에서는 구직알선 등의 일반적 업무와 청년센터 운영관리를 담당하며, 직업진로지도팀에서는 청년취업인턴제, 청년내일채움공제, 청년취업진로및일경험지원사업 등의 사업을 담당한다. 직업능력개발팀은 훈련기관을 관리하고 비용을 지원하는 업무를, 취업성공패키지팀은 취업성공패키지 관련 민간위탁 관리 및 참여자 관리 등의 업무를, 실업급여팀은 실업인정, 재취업촉진지원, 실업급여수급자격인정 업무 등을 담당한다.

#### 나. 광주광역시

광주광역시는 시장 하위단계에 행정부시장, 문화경제부시장을 두고 있다. 조직은 기획조정실, 시민안전실, 자치행정국, 복지건강국, 환경생태국 등 4실 6국 3본부로 구성되어 있으며, 그 하위단계는 9관·6담당관·47과로 구성되어 있다. 일자리 정책을 담당하는 조직은 일자리경제실이며, 해당 일자리경제실에 소속한 과는 <표 V-7>에 나타나 있다.

<표 V-7> 광주광역시 일자리경제실 조직도 및 청년관련 업무

국, 실	과	청년정책
자치 행정국	총무과	-
	자치행정과	-
	회계과	-
	청년정책과	청년일경험드림, 공유재산활용 청년창업, 청년정책 기본계획, 광주청년드림수당, 청년정책위원회, 청년정책기본조례 관리, 구직청년 교통카드, 시설퇴소 청년자립기반지원, 청년 주거권 보장사업, 광주청년센터 지도 감독, 운영, 대학생 학자금 이자 지원

〈표 V-7〉의 계속

국, 실	과	청년정책
일자리 경제실	일자리노동 정책관	광주형일자리 선도모델 구축, 청년일자리 업무, 지역주도형 청년일자리 사업, 청년창업, 광주형 청년내일채움공제, 산학일체 도제학교 지원, 특성화고 맞춤형 취업약정, 지역산업맞춤형 일자리, 대학일자리센터 운영,
	투자통상과	-
	기업육성과	청년창업지원센터, 청년예비창업가 발굴육성, 명품강소기업 육성, 산학연협력 기술개발사업,
	민생경제과	-
	생명농업과	-

자료: 광주광역시 홈페이지, <http://www.gwangju.go.kr/index.do>(검색일자: 2018. 11. 26)를 이용하여 저자 작성

한편, 중앙정부 고용노동부 사업을 실행하는 기관으로서 광주지방고용노동청, 그 하위기관으로 광주고용센터가 있다. 광주고용센터에는 취업지원과, 실업급여과, 취업성공패키지와, 기업지원과, 직업능력개발과가 있다. 한편, 고용센터(고용노동부), 일자리센터(자치단체), 복지지원팀(복지부, 자치단체), 여성새로일하기센터(여가부), 서민금융센터(금융위) 등 여러 기관의 기능이 결합되어 고용, 복지, 금융 등 서비스를 원스톱으로 제공하는 고용복지+센터가 14개 존재(광주청 소속)한다.

이 중에서 하나의 예로 광주고용복지+센터를 살펴보면, 광주고용복지+센터에는 고용센터, 일자리센터, 한국장애인고용공단, 복지지원팀, 중장년일자리희망센터, 여성새로일하기센터, 서민금융센터가 자리하고 있다. 고용센터의 취업지원과에서는 취업정보 제공, 취업알선, 일자리발굴 등의 업무를 담당한다. 그리고 직접적인 청년관련 업무로는 △지역청년고용협의회 운영 및 청년고용정책 홍보, △청년취업진로지원사업(대학일자리센터 등), △재학생직무체험프로그램, △취업애로 청년 확인서 발급, △청년인턴 취업지원금, △청년내일채움공제 등이 있다.

#### 다. 대구광역시

대구광역시는 시장 하위단계에 행정부시장과 경제부시장이 존재하며, 행

정부시장 아래에 기획조정실, 재난안전실, 시민행복교육국, 자치행정국, 보건복지국, 문화체육관광국, 도시재창조국, 건설교통국, 공항추진본부, 도시기반혁신본부, 소방안전본부 등이 있다. 한편, 경제부시장 하위기구로는 일자리경제본부, 미래산업추진본부, 녹색환경국이 있다.

〈표 V-8〉 대구광역시 일자리경제본부 조직도 및 청년관련 업무

과	청년일자리 관련사업
경제정책과	대구테크노파크, 스타기업, 글로벌 강소기업, 월드클래스 300 육성사업, 중소기업통합관리시스템 구축 지원, 맞춤형 정보제공사업,
일자리노동정책과	지역고용혁신프로젝트, 지역산업맞춤형 일자리창출 지원사업, 지역주도형 청년일자리 사업 총괄 등, 청년내일채움공제, 기업인턴, 혁신전문인력 채용 지원사업, 대학일자리센터, 청년일자리 창출지원, 취업지원사업, 일학습병행제, 고용노동부 협력, 희망이음프로젝트, 맞춤형 인력양성사업
원스톱기업지원과	-
투자통상과	-
섬유파션과	-
농산유통과	-
민생경제과	-
창업진흥과	기업성장지원센터, 창조경제혁신센터 nsdud 지원, C-Lab 지원, 청년벤처 창업펀드 운용, 창업카페운영 및 지원, 스타벤처육성사업, 산학협력, 창업선도 대학 육성사업 지원, 창업보육센터 지원
기계로봇과	-

자료: 대구광역시 홈페이지, <http://www.daegu.go.kr/index.do>(검색일자: 2018. 11. 26)를 이용하여 저자 작성

한편, 중앙정부의 일자리 정책은 대구지방고용노동청 산하의 고용센터에서 담당하고 있다. 대구고용노동지청 산하의 고용복지+ 센터로는 경산, 대구강북, 대구고용, 대구동부센터가 있다. 대구 수성구와 중구를 관할하는 대구고용복지+ 센터를 한 예로 살펴보면, 여기에는 고용센터, 중장년일자리희망센터, 서민금융센터, 복지지원팀, 여성새로일하기센터, 일자리센터가 자리하고 있다. 대구고용센터 하위조직으로는 취업지원과, 지역협력과, 고용관리과, 실업급여과, 부정수급조사과, 취업성공패키지와, 기업지원과, 직업능력개발과가 있다. 청년과 관련된 업무 및 담당과를 살펴보면, 취업지원과에서는

청년취업인턴제, 청년내일채움공제, 청년고용 및 진로지도 업무 등을 담당하고, 지역협력과에서는 청년취업아카데미를 운영하며, 기업지원과에서는 청년추가 고용장려금 업무를 담당하고 있다.

## 5. 노동시장 정보의 활용<sup>29)</sup>

### 가. 정책집행 단계

청년 및 일자리 정책 담당자를 방문하여 현장에서 노동시장 통계정보를 어떻게 취합하는지, 그리고 정책집행상에서 이러한 정보를 반영하는지에 대해 살펴보았다. 노동시장의 정책을 실제로 집행하는 실무진의 경우, 고용센터(중앙정부 일자리 정책)나 지자체 일자리 정책 담당 모두 노동시장 통계에 대한 접근성이 그리 높지 않았고, 접근성이 있다고 하더라도 이를 적극적으로 활용하지는 않는 것으로 나타났다.

고용센터의 경우 고용보험 등의 통계에 대한 접근성이 있고, 고용통계수집 기능을 담당하는 부서가 있다 하더라도 이러한 정보가 다른 부서에 공유되는 것으로 보이지는 않았다. 지자체의 경우는 노동시장 통계 접근성이 광역 시도 여부에 따라 상이한 것으로 조사되었다. 광역시의 경우 지방통계청에서 주기적으로 광역시청에 일부 통계정보가 전달되지만, 해당 정보가 일자리 정책 실무진들에게까지 전달되는 것으로 보이지는 않았고, 실무진들 역시 고용통계 입수의 필요성을 크게 느끼는 것으로도 보이지 않았다.

또한 기초자치단체인 성남시의 경우, 대구광역시나 광주광역시에 비해 지방통계청의 정보를 직접적으로 빠른 시일 내 접근하는 데에는 한계가 있는 것으로 파악되었다. 다만, 경기도 차원에서 경기도 소속 기초지자체의 관련 세부정보를 제공하고 있었다. 한 예로, '경기통계'라는 경기도 공공데이터 개방

---

29) 본고의 연구진은 광주광역시, 대구광역시, 경기도 지역의 노동정책 내용, 집행과정, 중앙-지방 간 협업사례 등을 조사하기 위하여 2018년 10월경 일자리 정책과 관련한 지자체 및 해당 지역의 고용복지·센터 담당자들을 대상으로 전화 및 대면 인터뷰를 수행하였다. 익명성을 보장하기 위하여 인터뷰 대상자의 지역, 소속과, 실명은 공개하지 않는다. 본 장의 5~7절은 이러한 인터뷰를 바탕으로 작성된 것임을 밝힌다.

포털이 존재하여 이를 통해 경기도민 및 정책실무진들이 경기도 시군별로 주민등록인구, 지역내총생산, 사업체조사 등의 정보를 쉽게 파악할 수 있도록 되어 있었다. 그러나 이러한 경기통계에서 제공되는 정보의 원천이 시군별로 제공되는 자료에 국한되다 보니, 기초자치단체의 노동시장 통계에 대한 접근권이 광역자치단체에 비하여 미흡한 것은 부인하기 어려운 측면이 있다.

#### 나. 정책제안 단계

정책실무진들이 노동통계에 별다른 관심을 보이지 않는 것은 사실 정책의 실제 집행단계에서는 노동통계가 그리 중요하지 않기 때문일 수 있다. 하지만 정책을 기획하거나, 정책을 평가할 때 노동시장 관련 통계가 중요하게 활용될 수 있을 것이다. 각 지역에서의 일자리대책 계획안에서 각 지역의 일자리 상황 및 여건을 근거로 이로부터 정책적 대안을 이끌어내고 있다는 것을 고려할 때 정책제안 과정에서 통계자료가 활용되고 있을 개연성이 높다.

실제로 일자리를 집행하는 지역 일자리 현장에서는 기존의 노동통계자료에 의존하기보다는, 설문조사를 통하여 새로운 정보를 수집하거나 정책의 참여자들로부터 직접적으로 피드백을 전달받는 방법으로 정책을 개선하거나 새로운 정책을 제안하는 경우가 있음을 알 수 있었다. 광주광역시의 청년드림 사업 중 하나인 교통드림수당의 경우, 광주청년의 지출구조에 대한 설문조사 결과뿐만 아니라, 광주청년위원회에서 제안한 의견을 반영하여 생긴 사업이었다. 성남시의 청년배당 정책 역시 사업장과 청년들 대상으로 설문조사를 진행한 결과 도출된 통계자료를 참고하여 추진된 바 있다.

#### 다. 정책평가 단계

고용노동부와 같은 중앙정부 부처사업의 경우, 심층평가 등 재정지원 일자리 사업을 평가하는 과정에서 다양한 노동통계자료를 활용하고 있다. 「국가재정법」 제8조(성과중심의 재정운용)에 따르면 예산요구서를 제출할 때에

는 다음 연도 예산의 성과계획서 및 전년도 예산의 성과보고서를 기획재정 부장관에게 제출하여야 한다. 성과보고서는 보통 객관적인 지표를 요구하기 때문에 정책집행의 결과와 관련된 통계자료를 수집하고 관리하는 것이 중앙 부처의 재정사업에서는 필수적인 작업이다. 또한, 「국가재정법」 제8조의2(재정사업 평가 등에 대한 전문적인 조사·연구기관의 지정 등) 항을 통하여, 정부출연연구기관에 주요 재정사업에 대한 평가, 예비타당성조사, 타당성 재조사와 관련된 조사·연구, 기금운용평가단, 부담금운용평가단, 보조사업평가단, 복권기금사업 평가단의 운영 등을 맡기고 있음을 명시하는 등 평가기관 및 평가 대상에 대해서는 구체적으로 명시하고 있다.

반면, 「지방재정법」에서는 지방자치단체의 재정에 관한 기본원칙을 정하고 있는데, 제4조(지방재정제도의 연구·개발 등)에서는 행정안전부장관이 지방재정의 건전성 확보, 자율성 보장, 효율성·투명성 증대를 위한 전산정보처리장치의 개발·보급, 국가의 실효성 있는 지방재정 지원 등에 대한 방안을 강구해야 한다고 명시하고 있다. 요컨대 지방정부의 재정운용 발전 방향에 대한 책임을 중앙정부의 몫으로 상정하고 있는 것이다. 이에 따라 지방정부는 중앙정부가 정하는 범위와 방향 안에서 성과중심 재정을 운용하도록 요구받는다. 동법 제5조(성과 중심의 지방재정 운용)에 따르면 지방자치단체의 장은 재정활동의 성과관리체계를 구축해야 하고(제1항), 행정안전부령으로 정하는 바에 따라 예산의 성과계획서 및 성과보고서를 작성(제2항)해야 하며, 대통령령으로 정하는 바에 따라 주요 재정사업을 평가하고 그 결과를 재정운용에 반영할 수 있다(제3항)고 명시되어 있다.

결국 지방정부는 지방재정사업을 진행한다고 해도 자체적인 사업평가보다는 행정안전부에 의한 성과평가에 더 집중할 여지가 존재한다. 지방정부의 경우 자체적인 일자리사업 성과평가의 경험이 부족할 것으로 예상되는데, 이는 대부분의 지방자치단체의 재정자립도가 낮은 것에 기인한다고 볼 수 있다. 중앙정부로부터의 보조금에 대한 의존성이 상당히 높기 때문에, 지방정부 스스로 운용하는 일자리사업의 규모가 한정적인 것이다. 그 결과, 지방자치단체의 경우 자체사업을 평가한 경험이나 평가할 유인 자체가 그리

크지 않을 수 있다.

지자체 단위에서 실시하는 일자리 사업이 공식적인 평가 과정을 거치는 경우가 드문 것은 현실적으로 사용가능한 통계자료가 한정되어 있다는 점도 한 가지 요인으로 꼽을 수 있을 것이다. 지자체에서 자체적으로 제공하는 일자리 관련 통계가 존재하지 않는 상황에서 지자체가 정량적 정책평가를 수행하기 위해서는 중앙정부가 제공하는 데이터에 의존해야 한다. 그러나 대다수의 통계자료가 전국 단위에서 데이터 표본을 추출하기 때문에 각 지자체 단위에 집중한 분석을 수행하기에는 적절하지 않다. 한 예로, 경제활동 인구조사(월별조사, 8월 부가조사 등)가 MDIS 시스템(통계청 마이크로데이터 통합서비스)을 통해 공개하는 미시자료에서는 지역코드를 제공하지 않는다. 고용보험 DB의 경우에는 자세한 지역정보가 존재하지만, 「개인정보보호법」으로 인하여 매년 고용노동부에 자료를 공식적으로 요청해야 하는 어려움이 있다.

## 6. 중앙-지방정부 간 협업 및 소통

청년일자리 정책을 수행함에 있어 중앙정부와 지방정부 간의 협업에 대한 실무진 인터뷰에 따르면, 형식상으로 이루어지고 있으나 실제로는 협업관계 및 의사교환이 이루어지고 있다고 보기 어려운 측면이 있다.

형식적이거나 중앙-지방정부 간 일자리 정책 협업관계가 이루어지고 있는 곳은 고용복지플러스센터였다. 고용복지플러스센터는 지방자치단체의 일자리센터, 고용노동부의 고용센터 등이 한 곳에 위치하고 있기 때문에 명목상 협업이 가능한 공간이다. 실제로 주기적으로 지방자치단체 일자리 정책 실무진과 고용센터 일자리 정책 실무진 간의 회의가 이루어지고 있다고 한다. 그러나 중앙-지방정부 간 회의가 존재한다 하더라도 협업을 바탕으로 한 정책제안으로 이어지는 경우는 찾아보기 어려웠다. 인터뷰를 통해 파악된 내용을 일부 서술하면 다음과 같다.

먼저, 고용복지플러스센터에 고용센터(중앙정부)와 일자리센터(지자체)가

동일공간에 자리하고 있지만, 고용서비스를 제공할 때 사용되는 고용정보는 한정되어 있기 때문에 워크넷에 기반한 동일한 고용정보를 기반으로 각기 다른 기관에서 제공하고 있다는 지적이 있었다. 또한, 기관 간 연계성을 강조하다 보니, 원스톱으로 해결될 수 있는 부분도 인위적으로 다른 고용복지플러스센터 소재 다른 기관으로 업무를 연계시키는 사례가 발생하기도 하였다. 이 과정에서 업무의 효율성이 낮아지고 기관간 업무중복 문제가 커진다는 점이 지적되었다.

또한, 고용센터와 지방자치단체 간 정기적 회의로 기관 간 협업을 유도한다고 하더라도 기관평가의 기준이 서로 다르기 때문에 유의미한 성과를 이뤘다고 어렵다는 의견도 있었다. 고용센터 관계자 D는 해당 고용센터의 성과평가에는 지방자치단체와의 협업 여부가 가산점에 중요한 영향을 미치지 않지만, 지방자치단체는 나름의 성과체계가 있기 때문에 실제로 중앙-지방 간 협업을 이루우지기 어렵다고 언급하였다. 또한, 고용센터 관계자 A에 따르면, 채용박람회와 같은 경우에도 기관별 '성과'로 인식되기 위해서 지자체와 고용센터가 협업하여 개최하기보다는 각 기관별로 분리하여 개최하려는 동기가 부어강하게 작동한다고 언급하고 있다. 이러한 기관별 성과 추구로 인한 비효율성은 기초자치단체장과 광역자치단체장 간의 의견이 원만히 조율되지 않을 때 더욱 심각해질 것으로 보인다.

한편, 지자체의 경우에는 중앙정부가 지방자치단체에 협업의 기회를 제공하지 않는다는 데 불만을 품고 있었다. 모든 일자리 정책의 사업을 지방자치단체는 배제하고 고용노동부 관련 민간위탁사업자를 중심으로 진행한다는 것에 불만을 제기한 것이다.

중앙-지방정부 간 협업이 제대로 이루어지지 못하는 환경 중 하나로 정책 결과를 공유할 수 있는 전산망이 사실상 부재하다는 점을 들 수 있다. 예산이 제한적인 상황에서, 중앙정부·지방정부 간 일자리 정책의 수혜 중복성은 재정이 효율적으로 분배되고 있지 않다는 것을 의미하는 부분이다. 안타깝게도 현재로서는 중앙정부와 지방정부가 일자리 정책의 수혜자 정보를 공유할 수 있는 전산망이 사실상 존재하지 않는다. 일모아시스템이 존재하긴

하지만, 이는 재정지원 일자리 사업 중에서도 직접일자리 사업 참여자들의 정보를 관리하는 방안으로 활용되고 있는 것으로 파악된다. 국회예산정책처 보도자료(2013. 10. 3)에서는 “각 부처와 지방자치단체는 투입예산, 계획인원, 실적인원, 취업인원 등을 일모아시스템에 등록·관리하여야 하나 입력 지연 등으로 인하여 정확한 실적 및 현황을 파악하기 어려운 실정”이라고 지적한 바 있다.

제도적으로는 중앙정책 참여자들을 중심으로 유사한 지역정책의 중복수혜는 금지되어 있다. 예를 들어, 고용노동부의 취업성공패키지에 참여하는 청년들은 해당 프로그램에 참여하는 동안 지방정부의 청년 구직지원금은 받을 수 없도록 되어 있다. 고용센터 관계자 D는 “현재로서는 지방자치단체와 고용노동부의 수당지급 중복수혜를 실시간으로 확인할 수 있는 시스템이 없으며, 참여자에게 중복수혜 여부를 직접 문의하는 방식으로 중복수혜를 배제하고 있다”고 언급했다.

## 7. 지방자치단체의 정책 제안 및 추진 과정

중앙과 지방정부 간 일자리 정책이 중복되는 경우가 많다는 점에 착안하여 정책 제안이 어떠한 과정을 거쳐 이루어지는지에 대해 살펴보았다. 고용센터 관계자 A는 유사한 일자리 정책이 중앙과 지방 단위에서 수행되고 있음을 인정하며, “워크넷 등 정보의 원천이 동일한 상태에서 중앙, 지방정부의 고용서비스 등을 제공하고 있다”고 언급하고 있다. 고용 관련기관이 겹치다 보니 중복투자로 인해 재정정책의 효율성이 떨어지는 경향이 존재하고 있는 것으로 파악된다.

일자리 정책을 추진하는 과정에서 가장 중요한 것은 자치단체장의 의지라는 의견도 많이 제시되었다. 자치단체의 강력한 의지 존재 여부는 지방자치단체 소속 공무원의 구성형태 및 질적 수준, 해당 지방자치단체의 재정자립도 수준 등보다 정책제안 및 정책집행 과정에서 더욱 중요한 역할을 한다는 것이다. 지방자치단체 일자리 담당자 C는 “순환보직 시스템 때문에 지자체

별로 공무원의 수준이 크게 다르지 않다”면서, 해당 지자체에 특정 청년정책이 도입된 것은 상당 부분 “자치단체장의 공약 사항” 때문이었다고 언급하고 있다. 다른 지방자치단체 일자리 담당자 A의 경우에도 “재정자립도가 낮아도 자치단체장의 강력한 의지하에 자체적인 예산을 투입하여 청년정책을 개발”한 경험이 있다고 설명하였다.

한편, 지방자치단체 관점에서 판단할 때 중앙정부 정책의 사각지대에 속하는 청년들에게 집중하는 방향으로 정책을 제안하는 방안도 발견되었다. 지방자치단체 청년정책 담당자 B는 해당 지역의 청년정책 제안이 “기존에 있었던 청년정책의 한계를 극복하고자 하는 의지”에서 비롯되었고, “기존의 많은 정책에도 불구하고 실제 청년들이 지역사회에서 자신들이 지원을 받거나, 생활안정감을 느끼지 못하는 상황”에 주목했다고 설명하고 있다.

## 8. 일자리 정책 지방분권과 책임의식

일자리 정책을 수행하는 데 있어서 중앙과 지방정부 간의 역할 분담은 매우 중요한 문제로 인식된다. 이와 관계하여 고용센터 관계자 A의 경우에는 일자리 정책의 지방분권에 대해 회의적인 의견을 제시했는데 그 이유 중의 하나로 지방정부가 일자리 성과를 부풀리는 행태에 대해 언급하였다. 지방정부가 가시적 성과를 보이기 위하여 취업자 수를 과대 포장할 개연성이 있다는 것이다. 실제로 관계자 A는 지방자치단체와 고용센터 간의 협의과정에서 지방정부의 일자리 성과지표가 일반적인 일자리 정의에 부합하지 않는 사례를 발견한 경험에 대해 언급하였다.

또 다른 고용센터 관계자 D의 경우에는 일자리 정책의 사업을 지방자치단체 차원에서 소화할 수 있는 역량이 존재하는지에 대해 의문을 품었다. 이에 대해서는 일부 지자체 일자리 담당자들 또한 일부 인정한 측면이 있다. 지자체 청년정책 담당자 B는 “일자리 사업의 대부분이 성과지표를 따지는데, 이러한 성과지표를 생산하는 것이 현재 역량으로는 버겁다”면서, “더 많은 정보인프라 등을 갖고 있는 중앙정부가 그러한 성과체계를 제공하는

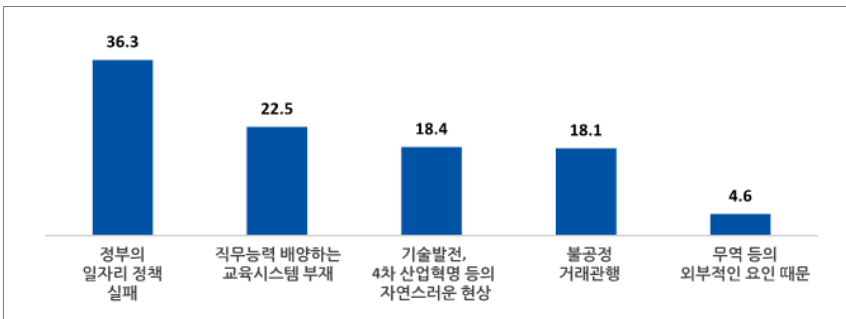
것이 필요”하다는 의견을 제시하였다.

반면, 극단적인 일자리 정책의 지방분권화보다는 포괄보조금의 비중을 점차 늘려가고, 중앙정부가 일원화된 정보시스템으로 사후적으로 지방정부의 일자리 정책을 평가하는 것에 대해서는 대부분의 고용센터 및 지자체 일자리 실무진들이 동의하고 있었다. 지자체 일자리 담당자 B는 포괄보조금은 “예산 권한을 지방자치단체에 부여하여, 지자체가 그린 그림대로 예산을 운용할 수 있게 한다는 점에서 큰 의미가 있다”고 언급하였다. 또한, 일자리 담당자 B는 “표준화된 데이터로 실시간 노동시장에 대한 업데이트를 중앙정부가 수행하여 지방자치단체장이 일자리 문제에 더 관심을 갖게 하는 것”이 필요할 것 같다는 의견을 제시하였다.

한편, 실제 경제주체들이 생각하는 중앙과 지방정부의 일자리 정책에 대한 역할 분담, 책임소재에 대한 주요 설문조사 결과는 다음과 같다. 먼저 대구광역시, 광주광역시, 성남시 거주 청년(20~39세, 남녀 포함)들을 대상으로 수행한 근로자 설문조사 결과에 따르면, 노동시장 문제가 발생하는 이유로 정부의 일자리 정책 실패(36.3%), 직무능력을 배양하는 교육시스템 부재(22.5%), 기술발전 및 4차 산업혁명 등으로 인한 자연스러운 현상(18.4%), 불공정 거래관행(18.1%), 무역 등의 외부적인 요인(4.6%) 순으로 나타나고 있어 정부의 책임을 묻는 경향이 크게 나타났다.

[그림 V-1] 노동시장 문제 발생 원인(근로자)

(단위: %)



자료: 한국조세재정연구원(2018), 「청년 노동시장 현황 및 중앙-지방 청년정책 관련 근로자 설문조사」를 바탕으로 저자 작성

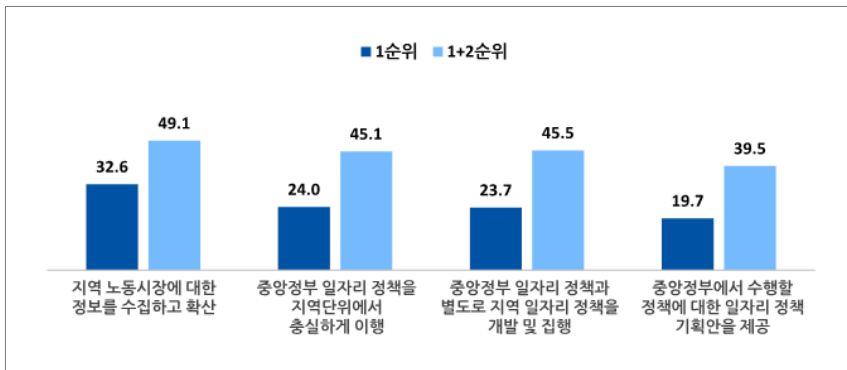
정부의 일자리 정책 실패 때문이라는 응답은 대구광역시(40.1%), 경기도 성남시(39.0%)에서 높았고, 광주광역시는 28.5%로 상대적으로 낮게 나타났다. 반면, 불공정 관행 때문에 노동시장 문제가 발생한다는 응답은 대구와 성남이 16.6%, 17.1%인 반면, 광주는 21.3%로 상대적으로 높게 나타났다. 또한, 정부의 일자리 정책 실패를 노동시장 문제 발생의 주요 요인으로 지적한 경우는 20~24세가 43.7%로 상당히 높았고, 35~39세가 29.7%로 나타나는 등 연령대가 낮을수록 대체로 높은 경향을 보이고 있다.

소속 자치단체장의 책임이 크다고 응답할 확률은 지역별로 광주(11.8%) > 대구(8.4%) > 성남(5.1%), 연령별로 30~34세(12.0%) > 35~39세(9.3%) > 25~29세(8.8%) > 20~24세(5.4%), 학력별로 대졸자(8.7%) > 고졸자(6.0%), 취업상태별로 취업자(9.3%) > 미취업자(6.7%) 순으로 높게 나타났다.

지역상황에 맞는 일자리 정책을 수립하는 데 있어서 지방정부의 역할과 관련해서는, 지역 노동시장에 대한 정보 수집 및 확산(32.6%), 중앙정부 일자리 정책을 지역 단위에서 충실하게 이행(24.0%), 지자체만의 별도 정책을 개발 및 집행(23.7%), 중앙정부에 수행할 일자리 정책에 대하여 기획안을 제공(19.7%)해야 한다는 의견 순이었다.

[그림 V-2] 지역 일자리 정책 수립 시 지방정부의 역할(근로자)

(단위: %)



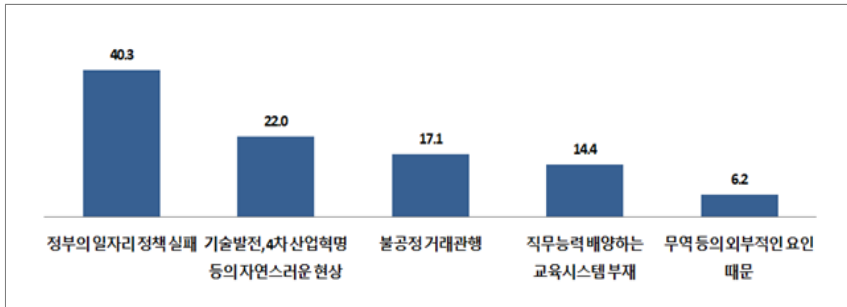
자료: 한국조세재정연구원(2018), 「청년 노동시장 현황 및 중앙-지방 청년정책 관련 근로자 설문조사」를 바탕으로 저자 작성

요컨대 설문조사결과에 따르면, 중앙정부의 역할이 상대적으로 더 중요하다고 판단하고 있으며, 지방정부는 정보수집이나 정책집행 등 보조적인 역할을 해야 한다는 의견이 주를 이루고 있다. 그러나 1순위와 2순위를 모두 합한 값을 고려하면, ‘노동시장 정보 수집’, ‘중앙정부 정책 충실 이행’, ‘별도의 자체적인 일자리 정책 개발 및 집행’ 항목이 45.1~49.1%로 큰 차이를 보이지는 않는다.

다음으로 대구, 광주, 성남시의 사업장 대상 설문조사<sup>30)</sup> 결과를 살펴보면, 대한민국 일자리 문제와 관련하여 전체 응답 사업장 10곳 중 8곳 이상(85.1%)이 심각하다고 인식하고 있었다. 노동시장 문제 발생의 원인으로는 전체 응답 사업장의 40.3%가 ‘정부의 일자리 정책 실패’를 지목하였고, 사업장이 속한 지역의 실업률이나 폐업률이 올라갔을 때 첫 번째 책임소재를 물어야 하는 대상으로는 응답 사업장의 33.6%가 대통령이나 정당, 27.9%가 고용노동부 등 정부부처라고 답하였다.

[그림 V-3] 노동시장 문제 발생 원인(사업장)

(단위: %)



자료: 한국조세재정연구원(2018), 「청년일자리 사업과 최저임금제 관련 사업장 설문조사」를 바탕으로 저자 작성

30) 전화, 이메일조사, 모바일조사로 10월 5일~11월 16일 동안 실시하였고, 3개 지역의 근로자 수 50인 이하 사업장 운영자(대표) 대상으로 설문조사를 수행하였다.

## 9. 소결

중앙-지방 간 정부의 역할이 구체적으로 어떻게 이루어지고, 중앙-지방정부 간 협업을 통한 노동시장 정책 수행 및 노동시장 정책의 지방 분권화를 추진하는 데 있어서 현실적인 애로사항이 무엇인지를 파악하기 위하여 특정 행정구역, 즉 대구·광주광역시 및 성남시를 중심으로 사례조사를 하였다.<sup>31)</sup>

성남시와 광주의 가장 대표적인 청년정책으로 각각 청년배당정책과 청년드림사업을 고려할 수 있다. 대구의 경우에는 다양한 창업지원 정책과 문화예술 분야에 대한 청년지원 정책이 다른 광역시도와 차별화되는 특성이라고 볼 수 있다. 일반적으로 지자체에서는 청년의 노동시장 정책에만 집중하기 보다는 청년들의 정치적 대표성(정책제안 등)을 제고하고, 청년의 일자리 경험과 청년복지를 결합한 정책들을 제안하려는 경향이 존재한다. 광주광역시의 교통수당드림이나 많은 지자체의 주거 정책들도 같은 맥락에서 이해될 수 있다.

거버넌스 측면에서는 성남시의 경우 청년일자리 담당 기능이 여러 부서에 걸쳐 나누어져 있다는 점에서 청년정책 담당자에 대한 접근성이 높지는 않은 편이다. 반면, 광주광역시나 대구광역시의 경우에는 행정부서와 경제부서가 구분되어 있어, 일자리 정책 담당부서를 상대적으로 명확하게 파악할 수 있었다. 특히 광주광역시의 경우, 청년정책과가 자치행정국에 속해 있는데, 이는 광주광역시 단체장의 청년정책에 대한 강력한 의지가 반영된 것으로 해석할 수 있다.

정책집행단계에서 노동시장 통계자료를 사용하는 경우는 극히 드물거나 찾아보기 어려웠지만, 정책적용이나 기획단계에서는 설문조사나 참여자들을 대상으로 하는 인터뷰를 통해 정보를 수집하는 것으로 나타났다. 중앙-지방 간 협업에 대한 중요성에 대해서는 정책담당자들이 모두 공감하고 있으나 실제로 협업이 이루어지기가 용이하지 않은 상황으로 판단된다. 각 기관별

---

31) 사례조사를 통하여 정책적 함의를 이끌어내기 위해서는 어느 정도 분석 대상 정책의 범위를 한정하는 것이 중요하기에, 본 연구에서는 청년정책을 중심으로 사례조사를 진행하였다. 분석지역은 경기도 성남시, 대구광역시, 광주광역시 등 3개 지역이다.

(고용센터와 지자체 일자리 담당 부서)로 성과평가 기준이 다르다는 점, 정책 결과를 상호 교류할 수 있는 전산망의 부재 등이 그와 같은 결과를 초래하는 주요 요인으로 보인다.

본 연구에서 실시한 조사에 따르면 정책을 추진하는 데 있어 지자체 단체장의 강력한 의지가 존재하는지 여부가 상당히 중요한 요인으로 제시되었다. 지자체 단체장의 강력한 의지가 존재하는 경우, 재정자립도 등이 낮더라도 정책이 추진될 수 있다는 것이다.

그러나 현재 우리나라는 일자리 정책의 지방 분권화를 고려할 만큼 책임과 권한이 지방으로 이양된 상황이 아니기 때문에, 한국형 일자리 정책의 지방 분권화를 추진하기 위해서는 신중할 필요가 있다. 포괄보조금 등 지방정부의 재량을 강조하는 재정지원이 필요하지만, 동시에 정책집행에 있어 지자체의 책임을 강조하는 제도적 장치가 갖추어져야 할 것이다. 설문조사 결과 대다수의 사업장과 청년근로자들이 거주 지역의 실업률이나 폐업률이 높아진 것에 대한 책임소재가 중앙정부에 있다고 답하고 있다. 이는 우리나라의 노동시장 정책의 설계 및 집행이 중앙정부 위주로 정책이 운용되고 있다는 것을 대중들 역시 인지하고 있다는 것을 의미한다.

## Ⅵ. 일자리 정책의 효과성 제고를 위한 중앙과 지방 간 재정관계의 재정립 방안

### 1. 일자리 분야 중앙-지방 간 재정관계 개관

일자리 분야의 2018년 중앙정부 예산은 <표 VI-1>에 나타나 있는 바와 같이 총 19.2조원이었다. <표 VI-1>에 나타나 있는 일자리 예산의 지난 몇 년 간 추이를 보면 2015년 13.9조원, 2016년 15.8조원, 2017년 17.1조원, 그리고 2018년 19.2조원으로 예산 규모가 증가하여 불과 3년 만에 38%의 증가율을 기록하였다. 그리고 2019년 일자리 예산은 2018년에 비하여 다시 큰 폭으로 증가한 23.5조원으로 2018년 대비 무려 22%나 증가할 예정이다.

<표 VI-1> 중앙정부 일자리 예산 추이

(단위: 억원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019(안)
일자리 예산	139,748	157,917	170,736	192,312	234,573
전년대비 증가율	16.4	13.0	8.1	12.6	22.0
총지출 대비 일자리예산	3.7 [375.4조원]	4.1 [386.3조원]	4.3 [400.5조원]	4.5 [428.5조원]	5.0 [470.5조원]

자료: 고용노동부 보도자료(2018. 8. 30), 「참고」'19년 일자리사업 예산은 23.5조원, 전년 대비 22% 증가, p. 7

한편 2019년 일자리 예산의 유형별 비중을 보면(<표 VI-2> 참고), 예산 규모가 가장 큰 실업소득 지원이 8.14조원으로 전체 일자리 예산의 34.7%를 차지한다. 다음으로 예산 규모가 큰 고용장려금 사업은 전체 일자리 예산의 25.24%(5.92조원)를 차지한다. 직접일자리는 세 번째로 예산 규모가 큰 사업으로서 16.1%(3.78조원)를 차지한다. 나머지 일자리 사업군인 직업훈련, 고용서비스, 창업지원은 전체 일자리 예산의 8.4%, 4.56%, 10.97%를 각각 차지한다.

2019년 일자리 예산의 사업유형별 비중을 그간의 추이(<표 VI-3>)와 비교

해 보면, 고용장려금의 비중이 크게 증가하는 추세가 뚜렷하게 나타남을 알 수 있다. 2012년 일자리 예산에서 고용장려금이 차지하는 비중이 13.9%이었는데, 2015년 18.7%로 증가하였고 2019년에는 다시 그 비중이 25.24%로 증가한다. 한편 직접일자리 사업은 이와는 반대의 추세를 보이는데, 2012년 직접일자리 사업이 전체 일자리 예산의 21.6%를 차지하였으나, 2016년부터는 그 비중이 하락하여 전체 일자리 예산의 16% 수준을 유지하고 있다. 직업 훈련의 경우에도 2018년까지는 전체 일자리 예산의 12~13% 수준을 유지하였으나 일자리 예산이 크게 늘어난 2019년에는 그 비중이 8.4%로 감소한다. 고용서비스는 전체 일자리 예산의 4% 후반대를 꾸준히 유지하고 있다.

〈표 VI-2〉 유형별 일자리 사업 예산(2019년)

(단위: 억원, %, 개)

대상	총 예산	직접 일자리	직업 훈련	고용 서비스	고용 장려금	창업 지원	실업 소득
총계	234,573	37,800	19,711	10,705	59,204	25,741	81,412
비중	100	16.11	8.40	4.56	25.24	10.97	34.71
사업수	170	40	38	35	24	23	10

자료: 고용노동부 보도자료(2018. 8. 30). 『참고』 '19년 일자리사업 예산은 23,5조원, 전년 대비 22% 증가, p. 7

〈표 VI-3〉 유형별 일자리 사업 예산 추이(2012~2017년)

(단위: 억원, %)

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	연평균 증가율
직접일자리 (비중)	24,028 (21.6)	27,445 (22.4)	28,666 (21.8)	24,414 (17.6)	26,257 (16.6)	27,069 (15.9)	2.40%
직업훈련 (비중)	14,040 (12.6)	14,534 (11.9)	16,515 (12.6)	18,081 (13.0)	20,992 (13.3)	22,460 (13.2)	9.90%
고용서비스 (비중)	3,856 (3.5)	4,543 (3.7)	5,396 (4.1)	6,120 (4.4)	6,821 (4.3)	7,999 (4.7)	15.70%
고용장려금 (비중)	15,483 (13.9)	19,503 (15.9)	20,796 (15.8)	25,873 (18.7)	28,351 (17.9)	31,752 (18.6)	15.40%
창업지원 (비중)	15,764 (14.2)	15,793 (12.9)	17,225 (13.1)	17,941 (12.9)	18,806 (11.9)	22,003 (12.9)	6.90%
실업소득 유지 (비중)	37,953 (34.2)	40,603 (33.2)	42,883 (32.6)	46,242 (33.3)	57,019 (36.0)	59,453 (34.8)	9.40%
전체 예산	111,125	122,421	131,480	138,672	158,245	170,736	9.00%

자료: 주무현 외(2017). 『일자리사업 추진에서 국가와 자치단체 역할 연구』, p. 13

이제 앞에서 살펴본 중앙정부의 일자리 사업 구조를 바탕으로 일자리 분야의 중앙과 지방 간 재정관계를 파악해 보자. 먼저 일자리 분야의 중앙과 지방 간 재정관계의 전체적인 구조를 살펴볼 필요가 있는데, 이는 <표 Ⅲ-8>에 나타나 있다.<sup>32)</sup> 이 표를 보면 일자리 사업 예산은 2014년 기준으로 중앙부처 단독사업이 9.8조원, 지방 매칭사업이 3.3조원, 지자체 단독사업이 0.87조원이었다. 즉 중앙부처 사업이 전체 일자리 사업의 70%를 차지하고, 지방 매칭 사업(국고보조 사업)이 전체의 23.6%를 차지한다. 그리고 지자체가 단독으로 수행하는 일자리 사업의 2014년 비중이 6.2%(0.87조원)로 그 비중이 상대적으로 매우 낮다.

<표 Ⅲ-8>에 있는 일자리 사업의 유형별(사업군)로 중앙-지방 간 재정관계를 살펴보면, 대부분의 일자리 사업군이 중앙정부 예산 주도로 수행됨을 알 수 있다. 우선 실업소득 유지 지원 사업군은 사회보험적 성격의 사업이므로 지자체 예산 비중이 0이다. 또한 창업지원, 고용장려금, 고용서비스, 직업훈련과 같은 일자리 사업군도 중앙정부의 예산이 전체 예산의 86%, 97%, 90.5%, 96.3%를 각각 차지하여 중앙정부가 예산을 주도하여 추진하는 일자리 사업군들이다. 따라서 예산 규모를 기준으로 일자리 분야의 중앙-지방 간 재정관계를 일단 평가해 보면, 거의 유일하게 중요한 분야가 직접일자리 사업군이라는 결론에 도달한다.<sup>33)</sup>

그러나 예산 규모를 떠나서 일자리 사업의 수립과 집행 과정에서 중앙정부와 지자체의 역할을 좀 더 구체적으로 들여다보면, 일자리 정책 분야에 외형적 예산 구조만으로는 파악되지 않는 보다 밀접하게 연계된 중앙정부와 지자체의 역할이 있음을 확인할 수 있다. 즉 예산 규모는 중앙정부의 비중이 단연 높지만, 내용적인 측면에서는 지자체와의 업무 연계성이 높거나 지자체의 주도적 역할이 필요한 일자리 사업들이 상당수 존재한다. 현재 일자리

32) 일자리 사업의 중앙정부 예산은 가장 최근 연도까지 파악이 가능하지만, 지자체의 매칭 부담을 포함하는 중앙-지방 간 예산 구조는 정재현·이상호(2016)에 나타나 있는 2014년 자료를 활용하였다.

33) <표 Ⅲ-7>은 2014년 기준이지만 지금까지 일자리 정책의 중앙-지방 간 역할 분담의 제도적 변화가 없었으므로 현재에도 중앙-지방 간 일자리 분야 예산 구조(중앙-지방 간 일자리 예산 비중)는 이와 거의 비슷할 것이다.

사업의 개수가 거의 200여 개에 달하는데(2018년 기준 183개 세부사업), 일 자리 사업의 중앙-지방 간 역할의 재정립 방향을 도출하기 위해서는 이러한 사업들의 개별적 특징을 파악하는 것이 필요하다. <표 IV-4>부터 <표 IV-8>에는 2018년 일자리 사업(2017년 예산)의 유형별 내역사업이 정리되어 있다. 직접일자리 사업 50개, 직업훈련 사업 50개, 고용서비스 사업 35개, 고용장려금 사업 19개, 창업지원 사업 19개, 실업소득 유지·지원 10개 사업 등이 2018년의 예산 사업으로 수행되었다.<sup>34)</sup>

<표 VI-4> 직접일자리 사업(50개)

	부처	세부사업명(내역사업명)	소유형
1	경찰청	아동안전지킴이	사회봉사·복지형
2	고용부	사회공헌활동지원사업	사회봉사·복지형
3	고용부	사회적기업 육성(일자리창출)	인턴형
4	고용부	업종별 재해예방(안전보건지킴이)	공공업무지원형
5	고용부	중소기업청년인턴(사업 종료 후 잔여비만 편성)	인턴형
6	교육부	글로벌현장학습프로그램 운영	인턴형
7	국토부	해외인프라시장 개척(글로벌청년리더 양성)	인턴형
8	국토부	항공전문인력 양성(항공인턴십 지원)	인턴형
9	기재부 (복지부)	요보호아동그룹홈 지원	사회서비스형
10	농림부	농업농촌교육훈련 지원(농식품분야 해외인턴십 지원)	인턴형
11	농진청	농가경영개선 지원(민간전문가 운영)	공공업무지원형
12	농진청	해외농업기술개발 지원(ODA)	인턴형
13	문체부	박물관진흥 지원(등록사립박물관전문인력 지원)	인턴형
14	문체부	문화예술기관연수단원 육성	인턴형
15	문체부	전통스토리계승 및 활용(이야기할머니현장활동 등)	사회봉사·복지형
16	문체부	문화관광해설사 육성	사회봉사·복지형
17	문체부	문화예술교육 활성화	공공업무지원형
18	문체부	국민문화향유권 확대 (휴관없는 국립박물관·미술관운영, 국립박물관·도서관·미술관 개관시간 연장, 국·공립 문화시설 문화가 있는 주말 프로그램 운영)	공공업무지원형
		국민문화향유권 확대(국립박물관 미정리유물 등록 및 자료 정리, 공공도서관 개관시간 연장)	공공업무지원형

34) 고용노동부(2017), 「2018년 직접일자리사업 중앙부처·자치단체 합동지침」, pp. 53-55, [http://www.moel.go.kr/policy/policydata/view.do?bbs\\_seq=20180100004](http://www.moel.go.kr/policy/policydata/view.do?bbs_seq=20180100004)(검색일자: 2018. 11. 30)

〈표 VI-4〉의 계속

	부처	세부사업명(내역사업명)	소유형
19	문체부	생활체육지도자활동 지원	공공업무지원형
20	문체부	장애인생활체육활성화 지원(장애인생활체육 지원)	공공업무지원형
21	문체부	초등학교스포츠타강사 지원	공공업무지원형
22	문화재청	문화재돌봄사업	소득보조형
23	과기부	국가과학기술연구회 연구운영비 지원	인턴형
24	보훈처	국가유공자 등 노후복지 지원(가사·간병 지원)	사회서비스형
25	복지부	노인돌봄서비스 지자체보조	사회서비스형
26	복지부	노인일자리 및 사회활동 지원(재능활동형)	사회봉사·복지형
27	복지부	노인일자리 및 사회활동 지원(재능활동형 외)	사회봉사·복지형
28	복지부	자활근로사업	소득보조형
29	복지부	장애아동가족 지원(발달재활서비스)	사회서비스형
30	복지부	장애인일자리 지원	사회봉사·복지형
31	복지부	장애인활동 지원	사회서비스형
32	복지부	지역아동센터 지원(아동복지교사 파견지원)	사회서비스형
33	복지부	지역자율형사회서비스투자사업	사회서비스형
34	복지부	사회복지시설 종사자 대체인력 지원	사회서비스형
35	산림청	산림재해일자리(산림병해충예찰단 운영) (산림보호지원단 운영) (산불전문예방진화대)	공공업무지원형
36	산림청	국제산림협력(해외산림인턴 지원)	인턴형
37	산림청	산림서비스도우미	공공업무지원형
38	산림청	숲가꾸기(공공산림가꾸기)	소득보조형
39	여가부	건강가정 및 다문화가족 지원(다문화가족 방문교육 지원) (다문화가족자녀 언어발달 지원) (결혼이민자 통번역 서비스) (언어영재교실 운영 등)	사회서비스형
40	여가부	아이돌봄서비스(아동양육 지원)	사회서비스형
41	여가부	청소년방과후활동 지원	사회서비스형
42	여가부	청소년사회안전망구축 (청소년동반자프로그램운영 지원)	사회서비스형
43	여가부	여성경제활동촉진 지원 (새일여성인턴, 결혼이민여성인턴)	인턴형
44	외교부	해외봉사단 및 국제개발협력 인재양성	사회봉사·복지형
45	행안부	국가기록물 정리	공공업무지원형
46	행안부	자원봉사활동화 지원(자원봉사코디네이터지원사업)	공공업무지원형

〈표 VI-4〉의 계속

	부처	세부사업명(내역사업명)	소유형
47	행안부	지역공동체일자리	소득보조형
48	환경부	상수원관리지역관리(하천쓰레기수거사업)	소득보조형
49	환경부	하천하구쓰레기정화사업	소득보조형
50	환경부	환경지킴이(자연환경해설사, 국립공원지킴이, 주민감시요원, 5대강환경지킴이)	소득보조형

자료: 고용노동부(2017), 「2018년 직접일자리사업 중앙부처·자치단체 합동지침」, p. 5, [http://www.moel.go.kr/policy/policydata/view.do?bbs\\_seq=20180100004&검색일자: 2018. 11. 30](http://www.moel.go.kr/policy/policydata/view.do?bbs_seq=20180100004&검색일자: 2018. 11. 30)

〈표 VI-5〉 직업훈련 사업(50개)

	부처	세부사업명(내역사업명)
1	고용부	사업주직업훈련직지원금
2	고용부	전직실업자 등 능력개발 지원1(국가기간전략직종훈련)
3	고용부	건설근로자기능 향상 및 취업 지원
4	고용부	국가인적자원개발컨소시엄 지원
5	고용부	근로자능력개발 지원
6	고용부	기능인력양성 및 장비확충(폴리텍) (다기능기술자과정, 기능사과정, 훈련장려금, 기능장과정, 영세사업장훈련, 전공심화과정, 베이비부머훈련, 여성특별과정, 교육훈련과정, 교과개발및교재발간, 하이테크과정)
7	고용부	산재근로자재활복지 지원(산재근로자직업훈련 지원)
8	고용부	신규실업자 등 직업훈련(지특)
9	고용부	실업자능력개발 지원(일반) 실업자능력개발 지원(대학최종학년직업훈련)
10	고용부	일학습병행운영 지원
11	고용부	자치단체직업능력개발 지원(제주)
12	고용부	전직실업자등능력개발 지원2(일반) 전직실업자등능력개발 지원2(대학최종학년 직업훈련)
13	고용부	중견·중소기업현장훈련 지원
14	고용부	지역산업맞춤형일자리창출 지원
15	고용부	장애인직업능력개발
16	고용부	인문특화청년취업아카데미
17	농림부	귀농귀촌활성화 지원(귀농귀촌교육)
18	농림부	농업농촌교육훈련 지원(농업인교육훈련) (농업농촌핵심인력양성교육훈련 지원)
19	농림부	한식진흥및음식관광 활성화(한식조리인력 양성)

〈표 VI-5〉의 계속

	부처	세부사업명(내역사업명)
20	농진청	농업전문인력 양성(신규농업인(귀농귀촌)정착지원)
21	농진청	농업전문인력 양성(농업인대학)(농업인대학운영)
22	문체부	MICE산업육성 지원(MICE산업경쟁력강화 및 협력네트워크구축)
23	문체부	관광전문인력 양성 및 단체지원(관광전문인력 육성) (관광전문인력교육, 관광안내인력교육, 관광통역안내사교육, 카지노아카데미, 유원시설안전관리교육 등)
24	문체부	콘텐츠사업생태계조성(벤처단지인프라조성운영, 문화콘텐츠인재양성지원, 융복합문화예술콘텐츠개발 등)
25	문체부	예술인력 육성1(예술인력재교육(무대예술전문교육))
26	문체부	영화정책 지원(한국영화아카데미운영/현장영화인 인력 양성)
27	문체부	한국문화예술교육진흥원 지원(경상사업비(전문인력 양성))
28	미래부	우주기술산업화 및 수출지원사업(R&D)(우주기술전문연수)
29	미래부	방송콘텐츠진흥(방송통신전문인력 양성)
30	미래부	이공계전문기술인력 양성(R&D)
31	미래부	정보통신창의인재 양성(초고속정보통신기반인력 양성)
32	미래부	지역신산업선도인력 양성(R&D)
33	미래부	SW전문인력 역량강화(R&D)
34	법무부	갱생보호활동(직업훈련)
35	법무부	직업훈련(직업훈련, 이관내역은 제외)
36	보훈처	취업지원(국가유공자공공직업교육훈련)
37	산업부	지역전문가 양성 및 공급
38	산업부	에너지인력 양성(R&D)(산업전문인력역량강화)
39	산업부	산업전문인력 역량강화(R&D)
40	중기부	산업주도형기술교육혁신(R&D)
41	행안부	재난관리전문인력 양성
42	여가부	여성경제활동촉진지원(구경력단절여성 취업지원)2 (새일센터지정운영(경력단절여성직업교육훈련))
43	여가부	청소년사회안전망구축(꿈드림취업교실)
44	중기부	연수사업
45	통일부	북한이탈주민교육훈련(하나원본원(직업훈련 및 수당), 제2하나원(직업훈련 및 수당))
46	특허청	수요자중심의지식재산전문인력 양성(기업 등의 지식재산교육(기업실무자교육))
47	행안부	북한이탈주민지원(기업체연수교육)

〈표 VI-5〉의 계속

	부처	세부사업명(내역사업명)
48	환경부	생물자원보전종합대책(생물자원) (생물자원전문인력양성)
49	환경부	환경산업육성지원인력인프라구축(물산업) (물산업전문기양성)
50	환경부	환경산업육성지원인력인프라구축(생태독성) (생태독성,위해성평가전문인력양성)

자료: 고용노동부(2017), 「2018년 직접일자리사업 중앙부처·자치단체 합동지침」, pp. 55~56, [http://www.moel.go.kr/policy/policydata/view.do?bbs\\_seq=20180100004](http://www.moel.go.kr/policy/policydata/view.do?bbs_seq=20180100004)(검색일자: 2018. 11. 30)

〈표 VI-6〉 고용서비스 사업(35개)

	부처	세부사업명(내역사업명)
1	고용부	고용전산망관리(정보화)
2	고용부	고객상담센터 지원
3	고용부	고용동향조사분석
4	고용부	고용서비스모니터링
5	고용부	고용센터인력 지원
6	고용부	보조공학기기 지원
7	고용부	산재근로자재활복지 지원(사회심리재활 지원)
8	고용부	산재근로자재활복지 지원(산재근로자직장복귀 지원)
9	고용부	일터혁신컨설팅 지원
10	고용부	장애인표준사업장 지원
11	고용부	장애인취업 지원
12	고용부	중장년층취업 지원(중장년취업아카데미 제외한 금액)
13	고용부	지역노사민정협력활성화
14	고용부	직업안정기관 운영
15	고용부	직업안정기관 운영(지특)
16	고용부	직업정보제공 및 직업지도
17	고용부	청년취업진로 및 일경험 지원
18	고용부	취약계층취업 지원
19	고용부	경력단절여성취업 지원
20	고용부	취업성공패키지 지원(일반)(청년내일찾기패키지)
21	고용부	취업성공패키지 지원(일반)(청년내일찾기패키지 제외)
22	고용부	취업성공패키지 지원(지특)

〈표 VI-6〉의 계속

	부처	세부사업명(내역사업명)
23	고용부	해외취업 지원
24	고용부	장애인취업성공패키지 지원
25	국방부	취업활동 지원(국방취업지원센터)
26	농림부	귀농귀촌활성화 지원(도시민유치지원)
27	법무부	갱생보호활동(취업지원비)
28	보훈처	제대군인사회복귀 지원(제대군인취업센터운영)
29	보훈처	취업 지원(국가유공자취업 지원)
30	복지부	노인일자리 및 사회활동 지원(대한노인회취업지원센터 지원)
31	복지부	중증장애인직업재활
32	여가부	여성경제활동촉진 지원 (취업설계사인건비, 온라인취업상담, 취업연계 및 사후관리)
33	중기부	벤처기업경쟁력 강화(벤처기업일자리창출 지원)
34	특허청	수요자중심의 지식재산전문인력 양성(IP지역인재양성 및 활용지원)
35	해수부	어업인교육훈련 및 기술지원(어업인일자리지원)

자료: 고용노동부(2017), 「2018년 직접일자리사업 중앙부처·자치단체 합동지침」, pp. 57~58, [http://www.moel.go.kr/policy/policydata/view.do?bbs\\_seq=20180100004](http://www.moel.go.kr/policy/policydata/view.do?bbs_seq=20180100004)(검색일자: 2018. 11. 30)

〈표 VI-7〉 실업소득 유지 및 지원사업(10개)

	부처	세부사업명(내역사업명)
1	고용부	광역구직활동지원금
2	고용부	구직급여
3	고용부	실업크레딧(고보기금)
4	고용부	실업크레딧(일반회계)
5	고용부	자영업자 실업급여
6	고용부	조기재취업수당
7	고용부	직업훈련생계비대부(용자)
8	고용부	체당금지급
9	고용부	체불청산지원 사업주 용자
10	복지부	실업크레딧지원

자료: 고용노동부(2017), 「2018년 직접일자리사업 중앙부처·자치단체 합동지침」, p. 60, [http://www.moel.go.kr/policy/policydata/view.do?bbs\\_seq=20180100004](http://www.moel.go.kr/policy/policydata/view.do?bbs_seq=20180100004)(검색일자: 2018. 11. 30)

〈표 VI-8〉 고용장려금 사업(19개)

	부처	세부사업명(내역사업명)
1	고용부	고용안정장려금
2	고용부	고용창출장려금(일반)
3	고용부	고용창출장려금(중소기업청년추가고용장려금)
4	고용부	고용유지지원금
5	고용부	모성보호육아 지원
6	고용부	사회보험사각지대해소
7	고용부	생활안정자금대부(용자)
8	고용부	세대 간 상생 고용지원
9	고용부	장년고용안정지원금(임금피크제, 고용안정지원)
10	고용부	장애인고용관리 지원
11	고용부	장애인고용장려금
12	고용부	중소기업청년취업인턴제(고보)
13	고용부	직장어린이집 지원
14	고용부	청년내일채움공제(일반)
15	고용부	청년내일채움공제(고보)
16	고용부	고용장려금(용자)
17	교육부	맞춤형국가장학금 지원(중소기업취업전제사다리장학금)
18	중기부	수출지원기반활용(고성장기업수출역량강화)
19	통일부	북한이탈주민정착금 지급(북한이탈주민고용지원금지급)

자료: 고용노동부(2017), 「2018년 직접일자리사업 중앙부처·자치단체 합동지침」, p. 59, [http://www.moel.go.kr/policy/policydata/view.do?bbs\\_seq=20180100004](http://www.moel.go.kr/policy/policydata/view.do?bbs_seq=20180100004)(검색일자: 2018. 11. 30)

전술한 바와 같이, 이러한 다양한 일자리 사업군 중에서 직접일자리 사업군 이외의 사업들은 대부분 중앙정부의 예산으로 집행되고 있다. 그러나 일자리 시장의 속성이 지역에 따라 상당히 다르고, 또한 경제상황이나 노동시장의 환경 역시 빠르게 변화하고 있기 때문에 중앙정부의 표준적 가이드라인을 기준으로 직업훈련이나 고용서비스를 제공하는 것은 일자리 사업의 실효성을 제고하는 데 한계가 있다. 따라서 직접일자리 사업뿐만 아니라 다른 유형의 일자리 사업군의 경우에도 일자리 정책 분야의 지자체 역할과 역량이 제고되는 것이 바람직하다.

한편 중앙-지방 간 일자리 정책의 역할 분담에 대한 분석은 그간 여러 연

구를 통하여 수행되었는데, 문헌조사 및 외국사례를 고려할 때 일자리 정책의 분권화가 원칙적으로 필요하지만 한국에서는 아직까지 일자리 정책의 분권화가 소기의 성과를 얻을 수 있는 여건이 성숙되지 않았다는 주장이 많이 제기되었다. 안상훈 외(2016)는 고용서비스 분야의 분권화가 전달체계 등 중앙-지방 간 협업 시스템의 부재와 지자체 역량 미숙 등의 문제를 해소하기 위하여 점진적 변화가 필요함을 지적하였다. 길현중(2016)도 지자체의 역량이 부족한 경우 집권적 고용서비스 정책이 바람직함을 주장하였다. 또한 이해승(2012)은 중앙집중적 일자리 정책과 분권형 일자리 정책 모두 단점이 있음을 지적하였다. 본 연구에서는 중앙정부 일자리 사업들이 여러 부처에 의해 병렬적으로 추진되어 고용노동부의 중복조정 기능에 한계가 있으며, 일자리 정책의 분권화를 고려하더라도 분권화된 전달체계와 파트너십에 기반한 분권형 거버넌스가 잘 구축되어 있지 않음을 지적하였다. 또한 지자체의 일자리 사업 추진 역량의 부족과 일자리 정책에 대한 지자체의 권한과 책임성이 부족함도 지적되었다.

분권화와 관련하여 가장 최근에 수행된 연구인 주무현 외(2017)에서도 위의 연구와 마찬가지로 분권화의 한계가 지적되고 있는데, 다만 동 연구는 변화하고 있는 경제환경과 노동시장 여건을 고려할 때 중장기적으로는 일자리 정책에 있어서도 분권의 역할을 증대해야 할 필요성이 있음을 분명히 밝히고 있다.<sup>35)</sup> 동 연구는 일자리 사업을 담당하는 지자체 공무원 면담조사, 국외사례 분석 및 지자체 일자리 정책 거버넌스의 실태조사 등을 바탕으로 일자리 사업의 중앙-지방 간 역할 분담 방향을 제시하였는데, 그 주요 내용이 <표 VII-9>에 정리되어 있다. 이 표에서 주목할 점은 중장기적으로 직접 일자리 사업뿐만 아니라 교육훈련, 고용서비스, 고용장려금, 창업 지원 등과 같은 일자리 사업군에 대해서도 지자체의 역할을 강화하는 분권적 일자리 정책이 필요하다는 주장이 제기되고 있다는 점이다. 교육 훈련과 고용장려

35) 이러한 관점에서 주무현 외(2017)와 본 연구의 연구 목적과 맥락이 유사하다. 다만 주무현 외(2017)의 연구는 일자리 사업의 거버넌스에 초점을 두어 중앙-지방 간 분권화 방향을 논의한 반면, 본 연구는 일자리 사업의 재정 관계에 초점을 두어 분권화 방향을 논의하고 있다.

금에 대해서도 지방자치단체에 대부분의 사업 기획 및 집행의 이관이 제안되었고, 고용서비스의 경우에도 단기적으로 고용복지플러스센터 중심의 현행 체계를 유지하되 3년 정도의 분권화 시범사업을 거쳐서 고용서비스의 본격적 지방 이양이 제안되었다.<sup>36)</sup> 또한 직접일자리 사업의 경우에는 기재부-고용부 합동으로 경기와 고용 상황에 따라 중앙 및 지방자치단체의 직접일자리 사업 예산의 총량 설정을 권고하고 있다.

〈표 VI-9〉 일자리 정책 유형별 분권화 방향

정책 수단	분권화 수준	주체별 역할			비고
		중앙	광역 (초광역위원회)	기초	
교육훈련	분권화	심의/평가	기획/설계	집행	중앙정부는 기간전략직종 훈련만 직접 제공
고용서비스	집중화-연계	고용복지플러스센터	지역고용 서비스	취약계층-사각지대	우수 지방자치단체 중 분권화 시범 모델 실시 후 장기적 계획하에서 분권화
직접일자리	분권화	경기상황에 따라 사업 총량 설계	사업 심의 평가	맞춤형 사업 기획 및 집행	경기 변동 상황에 따라 지역 차원의 사업으로 전환, 엄격한 총량 관리
고용장려금	분권화	심의/평가	기획/설계	집행	중앙정부는 고용장려금 심의 및 사후 평가만 담당
창업지원	단계적 분권화	전략적 창업사업	지역산업 맞춤형 창업지원	취약계층 창업지원	중장기적으로 중기부는 국가전략수준의 창업지원만 수행

자료: 주무현 외(2017), 『일자리 사업 추진에서 국가와 자치단체 역할 연구』, 고용노동부·한국고용정보원, p. 190.

그런데 직접일자리뿐만 아니라 교육 훈련, 고용장려금, 그리고 고용서비스에 이르기까지 일자리 사업 전반에 대한 분권은 비록 점진적으로 추진한다고 할지라도 우리나라 지자체의 일자리 정책 경험과 역량에 비추어 긍정적인 효과보다 부정적 효과가 더 클 가능성을 배제하기 어렵다. 주무현 외(2017)의 연구도 이러한 분권적 일자리 정책이 지금 당장 효력을 발휘하기

36) 주무현 외(2017), pp. 188-191

는 힘들고 오히려 역효과가 날 수 있음을 경고하고 있다. 특히 일자리 정책의 분권화에 대한 연구의 대부분이 지적하고 있듯이 지자체의 일자리 정책 리더십과 거버넌스의 부재 문제는 현실적으로 일자리 분권을 크게 제약하고 있으며, 빠른 시일 내에 해결될 문제는 아니라고 보아야 할 것이다. 예를 들어 제주도의 조선업 희망센터의 경우 선부른 전달체계 분권화로 현장 혼란이 반복되고, 정책 수요자들은 오히려 고용 서비스의 퇴보를 겪는 시행착오가 발생하였다(주무현 외, 2017, p. 190). 사실 일자리 정책의 경우 그간 한국에서는 거의 완전 고용 상태가 유지되어 왔기 때문에 지자체의 역할이 크게 부각되지 않았던 분야인 데다가 중앙정부 주도로 정책이 수립·집행되었기 때문에 지자체의 일자리 정책 역량은 현저히 취약한 상태이다. 한 예로 일자리 업무에 종사하는 지자체 공무원의 근속연수와 경력연수가 거의 대부분 1년 미만이다(주무현 외, 2017, p. 217). 이에 덧붙여 지역 단위에서 지역 특성에 적합한 일자리 정책을 구상하고 실행(execution)할 일자리 분야의 전문인력 역시 절대 부족한 상황이다(주무현 외, 2017, p. 222).

## 2. 일자리 분야 중앙-지방 간 재정관계 재정립 방안

### 가. 중앙-지방 간 일자리 정책의 역할 분담 방향에 대한 논의

일자리 정책의 효과성을 높이기 위한 중앙-지방 간 역할과 책임의 분담 방향 설정을 위하여 (i) 노동시장 정책 기획과 제안, (ii) 노동시장 정책의 효과성 제고를 위한 모니터링, (iii) 노동시장 현황 및 정책의 집행 상태 및 현황에 대한 정보수집, 배포, 공유 등 세 가지 측면을 논의한다. 먼저 노동시장 정책의 기획과 사업 제안은 노동시장이 전국성과 지역성을 동시에 지닌다는 점을 고려할 때 중앙정부와 지자체가 공동으로 수행하는 것이 일단 바람직하다. 그러나 지자체는 현재 중앙정부가 기획하고 제안하는 노동시장 정책을 거의 수동적으로 집행하는 수준에 머물러 있다. 반면 한국의 실업 상황이 최근 들어 만성화되는 경향을 보이고 있고 노동시장 여건 역시 지역별로 큰 차이를 보이고 있다. 따라서 중앙정부가 현재처럼 노동시장 정책을

주도하는 데에는 몇 가지 분명한 한계가 있다. 첫째, 중앙정부는 지역에서 발생하는 일자리 정책의 수요를 일일이 확인하기 쉽지 않으며, 이를 정확히 파악하기 위한 비용이 상당히 클 수 있다. 둘째, 중앙정부가 지역 노동시장의 개별적 상황을 파악하는 것이 가능하다 하더라도 중앙정부는 이질적인 여러 지역 노동시장 상황을 전국의 관점에서 종합적으로 판단해야 하기 때문에 '지역 노동시장 상황을 개별적으로 반영하는 중앙정부의 정책'입안에 근본적인 한계가 있고, 또한 그러한 정책을 집행하는 데까지는 행정비용과 시간이 많이 소요될 수 있다. 셋째, 중앙정부는 전국적 기준으로 정책을 수립하는 거시적인 틀을 고려해야 하므로 특정 지역의 특수한 정책수요가 존재할 경우 그러한 정책수요를 그 지역에 한정해서 반영하는 데에는 정치경제학적 한계가 있을 수 있다.

단, 노동시장 정책에서 가장 중요한 역할이라 할 수 있는 실업 지원과 같은 사회보험적 성격이 강한 정책은 여전히 중앙정부의 주도적 역할이 필요하다. 우리나라처럼 실업급여가 고용보험기금에서 운용되는 경우 지역마다 실업급여 지급 기준이 다를 경우 기금 소진의 속도가 지역마다 다르게 나타나는 문제점이 발생할 것이다. 물론 실업급여의 경우에도 중앙정부가 실업급여의 최저 수준을 정하고 지방정부가 지역마다 일정 한도 내에서 추가적으로 실업 소득 보전을 시행할 수는 있을 것이다. 예를 들어 중앙정부와 지방정부 간에 적절한 협업관계가 형성되어 있으면, 지방정부는 중앙정부가 제공하는 고용보험의 혜택을 받지 못하는 지역 구성원에 대한 정보를 중앙정부로부터 제공받고 이들을 대상으로 지방정부 단위에서 취업지원수당 등을 제공할 수 있을 것이다. 즉 수동적 노동시장 정책의 경우, 기여기반 기금은 중앙이 관리되 기금의 운영 결과, 가입 및 수혜 실적 등에 대한 정보가 지자체에 제공될 경우 지자체는 사회안전망 수준을 자체적으로 강화하는 정책을 추진할 수도 있을 것이다.

이처럼 일자리 정책의 속성이 지자체의 역할 강화를 통하여 전국적 효과성을 제고할 수 있는 여지가 많이 있기 때문에 덴마크와 같은 국가는 일자리 정책의 전면적 분권화를 실시하고 있다. 그러나 한국의 경우 앞서 언급

된 여러 연구들을 통하여 살펴본 바와 같이 일자리 정책을 현재 상태에서 단순하게 분권화하였을 경우 실패 확률이 성공 확률보다 더 높다고 보아야 할 것이다. 따라서 향후 일자리 정책을 점진적으로 분권화하는 것이 필요하지만, 이 과정에서 중앙정부의 모니터링 기능, 중앙과 지자체 간의 협업 기능, 그리고 지자체의 일자리 정책 역량 강화가 일자리 정책의 본격적 분권화 이전 단계에서 선행될 필요가 있다.

지자체 일자리 정책의 효과성 제고를 위한 중앙정부 모니터링 기능은 사전적 평가와 사후적 평가 두 가지 유형으로 고려될 수 있다. 우선 중앙정부의 사전적 평가는 지자체가 지역의 여건을 반영하여 중앙정부에 일자리 예산을 요구하는 단계에서 이루어질 수 있는데, 이때 지자체가 제시하는 정책은 새로운 일자리 정책일 수도 있고 아니면 기존의 정책들일 수도 있다. 그런데 일자리 정책을 여러 지자체가 자율적으로 기획하는 경우 새로운 일자리 사업이 일종의 소규모 실험(몇몇 지자체가 먼저 시행)의 성격을 지니므로 중앙정부 주도의 하향식 일자리 기획에 비하여 일자리 사업의 사전적 심사가 더 수월할 것이다. 일자리 정책에 대한 중앙정부 모니터링의 두 번째 유형은 지자체에 의하여 시행된 노동시장 정책을 중앙정부가 사후적으로 평가하는 것으로서 일자리 정책이 집행된 이후 발생된 성과지표를 바탕으로 일자리 정책의 효과성을 분석하는 것이다. 현재 중앙부처가 시행하는 일자리 정책에 대해서는 재정사업자율평가, 심층평가와 같은 사후적 평가가 이루어지고 있지만 지자체 일자리 정책에 대해서는 아직까지 이러한 체계적 성과평가가 정착되어 있지 않기 때문에 일자리 정책에 대한 지자체의 역할이 향후 커질 경우 사후적 성과평가를 통한 성과정보의 환류가 강화될 필요가 있다.

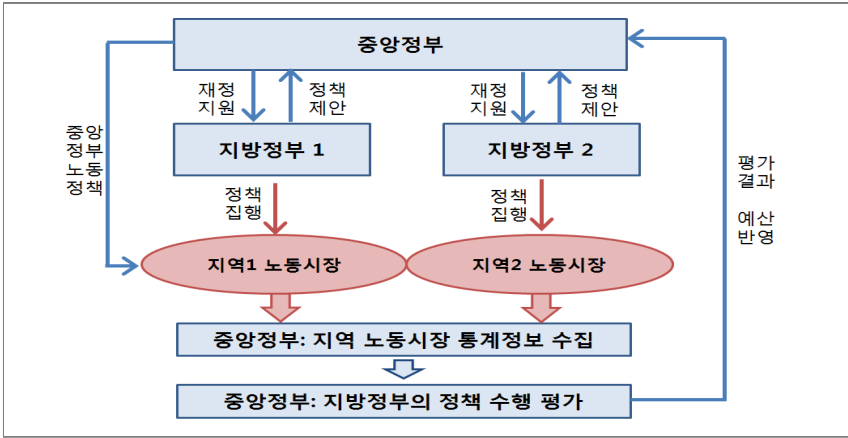
노동시장 현황 및 정책 집행에 대한 정보 수집과 공유 측면에서 중앙정부와 지자체 간 일자리 정책의 역할 분담 현황을 살펴보면, 현재 한국고용정보원의 전산 시스템을 통하여 고용정보 DB가 상당히 풍부하게 구축되어 있다. 이러한 한국고용정보원의 고용통계 DB와 한국재정정보원의 D-Brain 및 e-호조의 지방재정 정보가 통합될 경우 일자리 사업에 대한 데이터 분석 효

과가 크게 제고될 수 있다. 구직자들이 이러한 통합된 고용·재정 정보를 활용하여 맞춤형 일자리 정보를 추출할 경우 양질의 일자리를 구할 수 있는 확률이 높아질 것이다. 그러나 현재 고용정보원이 보유하고 있는 고용통계 정보에 대한 지자체의 접근성은 크게 제한되어 있다(남기성 외, 2015, p. 138). 이는 일자리 통계정보를 각 지자체가 활용할 수 있는 시스템이 잘 구축되지 않은 기술적 요인에 기인하는 것이기도 하지만, 보다 더 근본적으로는 일자리 분야의 지자체 역량과 관심이 일자리 정보 시스템의 전국적 구축 까지 연계될 정도로 크지 않기 때문이기도 하다. 따라서 노동시장 정보 수집과 공유 측면에서는 기술적으로 중앙과 지방 간 상당한 수준의 진전이 있을 수 있는데, 그 전제는 역시 지자체의 일자리 정책에 대한 리더십과 역량의 성숙이라 할 수 있을 것이다.<sup>37)</sup>

이제 이상에서 논의된 중앙-지방 간 일자리 정책에 대한 이상적인 역할 분담의 구도 종합적으로 정리해 보면 [그림 VII-1]과 같은 개념도가 도출된다. 먼저 각 지자체는 지역의 경제 및 노동시장 여건을 고려하여 일자리 정책을 기획하고 이를 토대로 수립된 일자리 사업계획을 중앙정부에 제안한다. 중앙정부가 이러한 일자리 사업 계획에 대하여 사전 검토 후 사업 승인을 하면, 지자체는 예산이 반영된 일자리 사업을 수행 및 집행한다. 각 지자체의 일자리 정책 집행 결과에 대하여 중앙정부와 지자체는 그 효과성에 대한 성과 평가 및 모니터링을 실시하고 그 결과를 환류하여 다음 단계의 일자리 정책 기획 및 사업 계획에 반영한다.

37) 중앙정부와 지자체 간 고용정보를 통합적으로 연계하는 노동시장 정보망 구축은 사실 상당히 오래전부터 구상되어 왔는데, 노민기(2005, pp. 19~20)에 따르면 “고용관련 9개 전산망을 2007년까지 단계적으로 통합하고 민간부문과도 연계시켜 인적자원개발 및 고용정책 추진의 정보인프라를 구축하고, 이를 지역 노동시장 주체에게 종합 제공(고용정보 분석시스템을 구축하여 산업·직업별 고용구조, 인력수급, 및 훈련수요 예측 등을 강화하고, 이를 지역의 공공 및 민간부문에 제공)”하는 상당히 전향적인 계획이 10여 년 전에 발표된 바 있다.

[그림 VI-1] 중앙과 지방정부 간 일자리 정책상의 역할 분담



자료: 저자 작성

## 나. 지자체 역량 강화 및 일자리 정책의 효과성 제고를 위한 일자리 포괄보조금 도입

### 1) 일자리 포괄보조금의 필요성

[그림 VI-1]에 묘사되어 있는 지방정부의 일자리 사업 계획 수립 및 중앙정부의 예산 승인 과정은 지방정부의 일자리 정책 아이디어와 중앙정부의 일자리 정책 재원이 상호 결합하는 형태를 보이고 있다. 이때 재정분권 관점에서 제기될 수 있는 질문은 “지자체가 굳이 중앙정부로부터 일자리 사업 재원을 받지 않고 지방세와 같은 자체재원으로 일자리 정책을 수립하게 하는 것이 분권 차원에서 더 바람직하지 않는가”이다. 사실 서울시나 경기도의 경우는, 우리나라뿐만 아니라 OECD 국가 기준으로도 재정자립도가 매우 높은 지자체들이기 때문에 일자리를 자체 재원으로 추진하는 것이 재정력 측면에서 충분히 가능하다고 볼 수 있다. 그러나 비수도권 지자체의 경우 재정력이 수도권 지자체에 비하여 훨씬 더 약하기 때문에 자체 재원으로 일자리를 추진하는 데에는 많은 한계가 있다.

이런 상황에서, 혹은 지방세 세원을 확대, 즉 중앙정부의 국세를 지방세로 이양하여 비수도권 지자체의 지방세 세입을 확충하는 방안을 고려할 수 있

을 것이다. 그러나 이양되는 세원(소득세, 법인세 및 부가가치세)의 60~70%가 이미 수도권에 집중되어 있어서 비수도권 지역 지자체에 대한 국세 이양 효과는 미미한 반면 이미 재정력이 풍부한 수도권의 재정력은 더욱 더 확충되는 결과가 초래될 수 있다. 따라서 국가 전체 관점에서 비수도권 지역에 대한 중앙정부의 재정 지원이 제대로 효력을 발휘하기 위해서는 국가 재원이 최대한 비수도권 지자체 중심으로 활용될 수 있는 재정제도를 고안하는 것이 필요하다.

지방세를 통하여 지자체 일자리 사업을 추진하는 시나리오의 두 번째 단계는 현 상황에서 한국의 지자체가 느끼고 있는 정치경제학적 인센티브 구조에서 찾아볼 수 있다. 재정력이 매우 풍부한 서울의 경우에도 현재 중앙정부의 재원으로 수행되고 있는 일자리 정책을 자체 재원으로 수행할 인센티브는 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 전술한 바와 같이 직접일자리 사업을 제외한 다른 유형의 일자리 사업에 소요되는 재원의 거의 대부분을 중앙정부가 책임지고 있고, 직접일자리 사업의 경우에도 지자체의 매칭 비율이 30% 정도(〈표 Ⅲ-8〉) 수준이다. 이 때문에 현재의 일자리 정책의 재원 배분 구조하에서는 서울시처럼 부유한 지자체의 경우에도 자체 재원으로 일자리 사업을 충실하게 수행할 인센티브는 거의 없다고 보아야 할 것이다. 따라서 일자리 정책 분야에서 지자체의 역할을 향후 강화하고자 할 때에는 현재 중앙정부가 직접 지출하는 일자리 사업 재원을 지자체에 이전재원의 형태로 지원하는 방안을 강구할 필요가 있다.

그렇다면 국가 재원이 최대한 비수도권 지자체 중심으로 활용되면서, 중앙정부가 직접 지출하는 일자리 사업 재원을 지자체에 이전재원 형태로 지원하는 방안에는 무엇이 있는가? 이를 파악하기 위해서 우선 중앙정부가 지자체를 재정적으로 지원하는 수단(이전재원)의 유형을 간단히 살펴본다. 첫째는, 보통교부세와 같은 일반교부금(general grants)으로 사업의 용도를 지정하지 않고 지자체 재정을 지원하는 이전재원 형태를 들 수 있다. 그런데, 일반교부금은 보통 지자체들이 전국적으로 표준적인 일반행정 업무를 수행하는 데 활용되기 때문에, 보통교부세가 일자리 사업의 지방비 매칭에 활용

될 수는 있지만 지자체의 일자리 사업을 직접적으로 지원하는 이전재원이 되기는 어렵다.

중앙정부가 지자체 재정을 지원하는 두 번째 수단은 국고보조금(conditional grants)이다. 국고보조금은 지자체가 수행하는 개별 프로젝트를 직접 지원하되 지방비 매칭을 요구하는 이전재원이다. 따라서 국고보조금은 지자체가 수행하는 일자리 사업의 세부적 내역을 사전적으로 검토한 다음 지자체의 매칭 부담을 전제로 예산을 승인하는 재정지원 제도이다.

중앙정부가 지자체에 지원하는 세 번째 이전재원 유형은 포괄보조금(block grants)이다. 포괄보조금은 지자체의 일반행정 업무를 지원하는 일반교부금(지방교부세)과 지자체의 특정 사업을 지원하는 조건부 사업보조금(국고보조금)의 사이에 위치한 이전재원이라 할 수 있다. 미국의 경우 1970년대에 여러 개의 국고보조금을 하나로 묶어 분야별로 광의의 범위(지역개발, 사회서비스 등)를 지정하여 포괄적으로 지방정부에 재원을 지원하는 지역개발포괄보조금(Community Development Block Grants), 사회서비스포괄보조금(Social Services Block Grants) 등을 도입했는데 이러한 것들이 포괄보조금의 대표적 예라 할 수 있다.<sup>38)</sup> 한국의 경우에는 2005년에 도입된 균특회계가 미국의 포괄보조금과는 형태가 다르지만 여러 국고보조금을 묶어서 관련 재원을 포괄적으로 지자체에 배분한다는 점에서 지방교부세와 국고보조금 사이에 위치한 포괄보조금으로 분류할 수 있다.

국가균형발전특별회계(균특회계)는 그 고유의 특징으로 인하여 한국형 포괄보조금으로 분류할 수 있는데, 가장 중요한 특징은 상당히 이질적인 국고보조사업 분야가 하나의 포괄보조금으로 묶여 있다는 점이다.<sup>39)</sup> 지자체는

---

38) 미국 포괄보조금의 자세한 논의는 Dilger(2014) 참조

39) 포괄보조금(block grants)은 “개별 사업에 대한 중앙정부의 이전재원을 포괄적으로 배분하는 이전재원 제도”라고 광의의 의미로 정의할 수 있는데, 구체적인 내용은 국가별로 다르다. 미국은 광의의 사업 분야에 대한 포괄적 재원 배분을 포괄보조금으로 부르고 있고, 북유럽은 지방정부 지출의 모든 분야를 대상으로 하는 일반교부금을 포괄보조금이라 부른다. 한국의 균특회계는 여러 국고보조 사업을 하나의 계정으로 묶어 재원을 포괄적으로 배분한다는 점에서 국고보조금과 일반교부금의 사이에 위치한 한국형 포괄보조금으로 볼 수 있다.

매년 일정 금액의 포괄적 배분액(시도 신청한도)을 받고 나면, 표에 나타나 있는 다양한 부처의 다양한 사업에 대하여 그 금액을 자율적으로 배분하여 사업을 추진할 수 있다.<sup>40)</sup> <표 VI-10>에는 균특회계 세부사업 및 내역사업이 나타나 있는데, 이 표에서 확인할 수 있듯이 고용부, 국토부, 농식품부, 농진청, 문체부, 문화재청, 복지부, 산림청, 산업부, 새만금, 여가부, 중기부, 해수부, 행안부, 환경부 등 다양한 부처의 다양한 사업들이 모두 균특회계 사업을 구성하고 있다. 이 중에는 직접일자리 사업에 속하는 사업들도 포함되어 있는데, 고용부의 사회적기업 육성 사업(인턴형), 복지부의 지역자율형 사회서비스 투자사업(사회서비스형), 행안부의 지역공동체 일자리 지원 사업(소득보조형) 등이 모두 <표 VI-4>에 나타나 있는 직접일자리 사업들이다.

<표 VI-10> 균특회계 포괄보조 사업(2019년 예산)

(단위: %)

구분	부처	세부사업명	보조율	예산 내역사업
시도 자율 편성 사업	고용부	① 사회적기업 육성	70~75	· 일자리 창출, 사회보험료지원 등
	국토부	② 대중교통 지원	70~90	· 화물차 공영차고지 건설 등
		③ 지역거점 조성지원	50~100	· 지방산업단지 공업용수도 건설 등
		④ 주차환경개선지원	50	· 공영주차장건설지원
		⑤ 공공형택시지원	50	· 공공형택시지원
		⑥ 지방하천정비	50	· 지방하천정비
	농식품부	⑦ 농촌자원복합산업화지원	50	· 농촌체험관광 지원 등
		⑧ 농업기반정비	80	· 발기반 정비 등
		⑨ 지역전략식품산업육성	50	· 향토산업육성 등
		⑩ 농촌형교통모델	50	· 농촌교통지원

40) 균특회계 예산 수립은 다음과 같이 진행된다.

1단계: (기재부 예산실) 17개 시·도별로 기본한도 통보(4. 10).

2단계: (시·도) 기본한도 내 예산안을 마련하여(37개 포괄보조금 사업을 대상으로 예산안 편성) 부처·균형위에 예산신청서 제출(4. 27).

3단계: (각 부처) 시·도 예산요구내역 검토, 예산요구(5. 25).

4단계: (기재부 예산실) 예산요구의 적정성 검토(6~8월 말)(시·도별 기본한도를 유지하면서 사업내역 조정). 삭감 → 대체사업 → 적정성 검토 및 삭감 → 대체사업 등.

5단계: (기재부 예산실) 추가한도 시·도별 통보(7월 말).

6단계: (기재부 예산실) 정부안 확정 및 국회 제출

기획재정부, 「2019년 국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침」, 2018.

〈표 VI-10〉의 계속

(단위: %)

구분	부처	세부사업명	보조율	예산 내역사업
시도 자율 편성 사업	농진청	⑪ 지역농촌지도사업 활성화	50	· 농촌지도기반 조성 등
	문체부	⑫ 문화시설 확충 및 운영	40	· 박물관, 문예회관 등
		⑬ 관광자원 개발	50	· 관광지 개발 등
		⑭ 체육진흥시설 지원	30	· 생활체육공원 등
		⑮ 지방문화산업기반 지원	50	· 지역영상미디어센터 등
		⑯ 산업단지·폐산업시설 문화재생	50	· 산업단지·폐산업시설 문화재생
		⑰ 지역문화행사지원	40~50	· 비엔날레지원 종교문화행사지원 등
	문화재청	⑱ 문화유산 관광자원 개발	50	· 지역문화유산 개발
	복지부	⑲ 지역자율형 사회서비스 투자사업	50~80	· 산모·신생아 건강관리지원 등
	산림청	⑳ 산림경영자원 육성	80	· 임산물 수출촉진 등
		㉑ 산림휴양녹색공간조성	50	· 숲길 조성·관리 등
		㉒ 임도시설(국유림 제외)	70	· 임도시설
	산업부	㉓ 지역특성화산업 육성	50	· 지역산업마케팅지원 등
	새만금	㉔ 새만금 공업용수도 건설지원	100	· 새만금 공업용수도 건설
	여가부	㉕ 청소년시설 확충	30~88	· 청소년시설 확충
	중기부	㉖ 전통시장 및 중소기업물류기반조성	60	· 전통시장 시설현대화 등
	해수부	㉗ 어촌지원종합산업화지원	30~50	· 어촌체험 관광지지원 등
		㉘ 어업기반정비	80	· 지방어항 등
		㉙ 해양 및 수자원 관리	50	· 연안정비 등
		㉚ 수산물 가공산업육성	30~50	· 수산물산지가공시설 등
		㉛ 수산물안전검사체계구축	50	· 수산물분석장비 구축 및 운영
	행안부	㉜ 지역공동체 일자리 지원	50	· 지역공동체 일자리 지원
		㉝ 지역사회활성화기반조성	50	· 지역사회 활성화 공간조성·조사
환경부	㉞ 상수도시설 확충 및 관리	70	· 농어촌 생활용수 개발 등	
	㉟ 자연환경 보전 및 관리	50	· 자연환경보전이용시설 등	
	㊱ 생태하천복원	50~70	· 생태하천 복원	
	㊲ 노후상수도정비	50~70	· 노후상수관망·정수장	
시군 구 자율 편성 사업	국토부	㊳ 성장촉진지역 개발	100	· 지역개발 지원 등
		㊴ 도시활력증진지역 개발	50	· 노후도심 재생, 주거환경 개선
	농식품부	㊵ 일반농산어촌 개발	70	· 기초생활기반 확충 등
		㊶ 지역행복생활권 협력사업	70~80	· 연계협력사업 및 취약지역개선 등
	행안부	㊷ 특수상황지역 개발	80	· 기초생활기반 확충 등
		㊸ 소하천정비	50	· 소하천정비

자료: 기획재정부(2018), 「2019년 국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침」, p. 14

균특회계가 여러 부처의 이질적인 사업으로 구성되어 있다는 점 이외에 주목할 만한 또 다른 특징은 개별 사업의 국고보조 사업으로서의 특징이 균특회계 내에서 여전히 유지되고 있다는 점이다. 보다 구체적으로 설명하면, 각 지자체는 포괄적으로 배분된 자원(시도 자율계정)을 원하는 사업에 자율적으로 배분할 수는 있지만, 이러한 결정이 이루어지고 나면 그 사업의 구체적 수행 방법에 대해서는 다른 국고보조 사업과 마찬가지로 사업 관련 부처와 예산당국의 승인을 받아야 한다. 또한 균특회계 사업이 선택되고 나면 그 사업에 대한 지방비 매칭 의무가 부여된다는 점 역시 한국형 포괄보조금으로서의 균특회계의 특징이다.

균특회계의 이러한 특징들은 개별 사업 각각에 대한 조건부보조금인 국고보조금과는 다른 중요한 의미를 내포하고 있는데, 그것은 균특회계가 하나의 포괄보조금 회계 내에 이질적 사업들을 포함시켜서 이러한 사업들 간 자원 확보 경쟁을 유도하고 있다는 점이다. 즉 특정 지자체가 재정당국에 의하여 배정된 포괄 재원으로 A부처 사업을 줄이고 B부처 사업을 늘리고자 한다면, 그 사업 자체의 효과성이 담보되는 한 재정당국은 이를 승인하기 때문에 균특회계는 간접적으로 사업 간 경쟁, 그리고 부처 간 경쟁을 유도하고 있다. 실제로 다음 절에서 보다 자세히 살펴보겠지만, 고용노동부의 사회적기업 일자리 창출 사업은 균특회계에 포함된 세부사업 중 하나인데, 동 사업에 소요되는 자원의 광역지자체 간 분포는 균특회계 총액의 지자체 간 분포와 상당한 차이를 보인다. 즉 각 지자체는 시도의 신청한도를 받고 나면, <표 VII-10>에 나타나 있는 다양한 세부사업과 내역사업에 대한 사업비를 각각의 지역 사정에 따라 자율적으로 배분할 수 있기 때문에 신청한도 총액 전체의 지자체 간 분포와 각 내역사업의 분포는 상당히 차이를 보일 수 있다. 그리고 바로 이러한 점이 균특회계 내에 다양한 사업군을 배정한 이유이기도 하다.

이러한 상황을 본고에서 제안하고 있는 일자리 사업의 균특회계 편입과 관련하여 해석해 보면, 현재 국고보조금으로 운용되고 있는 A라는 일자리 사업을 <표 VII-10>의 균특회계에 편입시킬 경우 A라는 일자리 사업의 규모가

커질 수도 있고 더 작아질 수도 있다. 현재 중앙정부는 한국의 노동시장 여건의 변화에 따라 일자리 정책을 적극적으로 추진하면서 일자리 예산이 빠른 속도로 증가하고 있다. 그러나 이러한 일자리 예산은 중앙정부의 하향식(top-down) 사업 기획으로 추진됨에 따라 각 지자체가 이를 충분히 소화할 수 있는 역량이나 여력이 없을 경우 일자리 예산의 낭비로 이어질 가능성이 크다.<sup>41)</sup> 따라서 현재 다양하게 추진되고 있는 일자리 사업을 균특회계에 포함시킨 다음, 지자체별로 그러한 일자리 사업 예산을 더 늘리거나 줄이는 것을 허용할 경우, 일자리 사업과 다른 사업간 자원 배분의 유연성·효율성을 증가시킬 뿐만 아니라, 일자리 사업 예산의 낭비 가능성도 억제하는 효과를 거둘 수 있다.

## 2) 일자리 포괄보조금의 균특회계 편입 방안

### 가) 균특회계 편입대상 일자리 사업의 선정

일자리 사업을 균특회계에 편입시킬 경우 우선 고려해야 할 점은 200여 개의 일자리 사업들 중 균특회계로의 편입이 바람직한 대상 사업의 선정이다. 앞서 논의된 바와 같이 <표 VI-4>~<표 VI-8>에 나타나 있는 다양한 일자리 사업들 중에서 균특회계로의 편입 효과를 기대할 수 있는 사업들은 중앙과 지자체 간 매칭 사업의 비중이 가장 큰 직접일자리 사업군이다. 물론 주무현 외(2017)에서 논의된 바와 같이 직업훈련 사업군, 고용장려금 사업군, 그리고 고용서비스 사업군에 대한 지자체의 역할과 역량이 향후 확대되는 것이 바람직하므로 이러한 유형의 일자리 사업군에 속하는 사업 중에서도 분권화가 이루어질 수 있는 사업들이 있는지에 대한 검토는 필요하다.

그러나 전술한 바와 같이 이러한 분야에서 지자체의 역할이 증대되기 위해서는 일자리 사업에 대한 지자체의 리더십과 역량의 제고가 필요한데 현재까지는 상당수 지자체가 일자리 분야에 대하여 적극적으로 정책을 수립하고

41) 일자리 전체 예산에 대한 것이 아니고 몇 개 사업의 사례라 볼 수는 있지만, 매일경제의 '줄줄 새는 일자리 예산 백태'에 대한 보도(2018. 12. 16)는 향후 일자리 사업의 효율화 필요성에 대한 국민적 관심이 커지고 있음을 시사하는 것이다.

집행해 온 경험이 없기 때문에 아직까지 일자리 분야에서의 지자체 리더십과 역량을 제고할 수 있는 여건이 갖추어지지 않았다. 따라서 일자리 정책 분권화의 1단계로서 각 지역의 통계지표(인구, 재정력 등)를 바탕으로 일정한 기준에 따라 포괄보조금을 배분하여 각 지자체가 동 재원을 활용하여 자율적이고 지역 여건에 맞는 일자리 정책을 수립하는 경험을 쌓게 하는 것이 필요하다. 각 지자체가 포괄보조금의 자율적 활용을 통하여 일자리 정책에 대한 리더십과 역량을 키우고 나면, 일자리 정책 분권화의 2단계로서 직업훈련, 고용장려금, 고용서비스 분야에서도 지자체의 보다 적극적인 역할을 기대해 볼 수 있다.

이제 <표 VI-4>~<표 VI-8>에 나타나 있는 사업들 중에서 균특회계에 편입시킬 수 있는 사업들을 살펴보면, 직접일자리 사업의 경우 인턴형 사업과 사업 규모가 적은 사업들을 제외하고 나면 가장 대표적으로 균특회계에 편입시킬 수 있는 사업들로 복지부의 노인일자리 및 사회활동지원 사업(27번)과 자활근로사업(28번), 그리고 산림청의 숲가꾸기 사업(38번)을 들 수 있다. 복지부의 지역자율형 사회서비스 투자사업(33번)도 대표적인 직접일자리 사업인데, 이 사업은 이미 균특회계에 포함되어 운용되고 있다.

한편 직업훈련 사업군에도 균특회계의 편입 가능성을 검토할 만한 사업으로 고용노동부의 지역산업맞춤형일자리창출지원 사업(16번)을 들 수 있다. 동 사업은 [그림 VII-1]에 나타나 있는 개념도에 잘 적용되는 사업이기도 한데, 지자체가 지역 여건을 감안하여 중앙부처에 사업계획을 신청하면 중앙부처는 사업의 타당성을 검토하여 동 사업을 지원하는 국고보조사업이다. 절대액 기준으로 사업의 규모도 상당히 큰 편이어서 2018년 중앙정부 예산이 약 1천 억원이었다.<sup>42)</sup> 따라서 이 사업 역시 균특회계에 포함시키는 것을 검토할 수

42) D-Brain의 재정통계 자료에 따르면 지역산업맞춤형일자리창출사업은 국고보조사업(매칭 사업)으로서 2018년 예산이 1,055억 8천만원이었다. 그런데 <표 III-8>에 직업훈련 분야의 매칭 사업 총규모가 217억원에 불과하고 중앙정부 단독사업 규모가 1조 5,600억원, 지자체 단독사업 규모가 597억원으로 되어 있다. 지역산업맞춤형일자리창출사업은 2006년 도입되어 이제는 정착이 된 국고보조사업이므로 이러한 차이가 발생하는 이유는 <표 III-8>의 매칭 사업 작성 기준과 지역산업맞춤형일자리창출사업 예산 기준 사이에 차이가 있기 때문인 것으로 보인다.

있는데, 동 제도는 두 가지 이유로 균특회계 편입이 바람직하지 않다고 판단되었다. 첫째는 다른 일자리 사업들의 경우 상당한 논란의 대상이 되는 경우가 있지만, 동 사업의 경우 2006년에 도입된 이후 현재까지 안정적으로 운영되어 온 일자리 사업으로서 제도의 합리성이 어느 정도 검증된 사업이다. 그럼에도 불구하고 균특회계로의 편입을 통하여 동 사업 규모를 지자체가 자율적으로 확대할 수 있는 가능성을 부여할 수도 있다. 그러나 동 사업은 산업 구조의 변화에 따라 지역별로 대량 실업이 발생하는 경우 이에 대응하여 적극적인 일자리 투자를 하는 사업이어서 일정한 통계지표에 입각하여 재원을 각 지자체별로 안정적으로 배분하는 포괄보조금과는 맞지 않는 성격을 지니고 있다. 예를 들어 최근에는 조선업 구조조정의 여파로 경남·울산 지역에 투입되는 동 사업의 사업비가 현저하게 증가하였는데, 이처럼 특정 지역의 산업 구조 변화에 따른 실업 문제에 대해서는 포괄보조금보다는 국고보조금이 그 역할을 더 효과적으로 수행할 수 있다.

본 연구에서는 균특회계 편입 대상 사업으로서 노인일자리 및 사회활동지원 사업, 자활근로사업, 그리고 숲가꾸기 사업 등을 제안하고 있는데, 이러한 사업들은 모두 단순한 일자리 사업이 아니라 저소득 노인의 복지, 저소득 계층의 자활능력 제고, 산림 환경의 개선과 같은 사업 고유의 목적이 있다는 점이 고려되어야 한다. 앞서 균특회계의 특징을 논의할 때 이미 언급된 바와 같이 이러한 사업들을 균특회계에 편입시키는 주 목적은 각 사업의 국고보조사업으로서의 개별적 특징을 약화시키는 데에 있지 않다. 오히려 각 일자리 사업의 국고보조 사업으로서의 특징을 유지함과 동시에 사업 수행 방식과 규모가 균특회계의 전체 틀 속에서 유연하게 결정되도록 유도하는 것이 이러한 일자리 사업들을 균특회계에 편입시키는 목적이다. 이 경우 일자리 사업에 대한 하향식 사업 결정에 의하여 발생할 수 있는 재원의 낭비 가능성을 줄이고, 지역 사정에 따라 일자리 사업의 형태와 규모를 다양하고 자율적으로 결정할 수 있는 여지를 넓히는 효과를 거둘 수 있다.

#### 나) 균특회계 편입대상 일자리 사업의 균특회계와의 정합성 분석

노인일자리 및 사회활동지원 사업, 자활근로사업, 그리고 숲가꾸기 사업

을 균특회계의 시도 신청한도에 편입시킬 경우 이러한 사업들의 지역 간 분포가 시도 신청한도의 지역 간 분포와 일정 수준 정합성을 갖는 것이 필요하다. 새로 균특회계에 편입되는 사업들의 지역 간 분포가 균특회계의 기존 분포와 차이가 클 경우에는 지자체에 따라 균특회계 편입 이후에 배정된 일자리 사업 재원이 개별 보조사업으로 받을 때보다 줄어드는 경우가 발생할 수 있기 때문이다. 물론 일자리 사업들을 균특회계에 편입한 이후에는 모든 지자체에 걸쳐 일자리 사업과 관련된 재원의 감소가 발생하지 않도록 균특회계 신청한도의 총액을 일정 수준 늘릴 필요가 발생한다.<sup>43)</sup> 다만 국가 전체적으로 보았을 때 수도권 지자체의 재정 상황은 상대적으로 좋기 때문에 일자리 사업의 균특회계 편입을 통하여 수도권의 재정 책임성을 제고시키는 것이 바람직할 수도 있다. 종합적으로 볼 때, 시도 신청한도 총액(약 3조원)에 비하여 본고에서 균특회계 편입을 검토하고 있는 일자리 사업 예산 규모(1,830억원)가 6% 수준이기 때문에 일자리 사업의 균특회계 편입 이후 예산이 줄어든 지자체에 대한 자원 보전에 소요되는 예산 규모는 비교적 미미하다.<sup>44)</sup> 그렇다고 하더라도 일자리 사업 예산과 시도 신청한도 예산의 지역 간 분포 간 정합성이 있을 때 일자리 사업 포괄보조금 전환의 의의가 있으므로 양 변수 간의 상관 관계를 이하에서 살펴본다.

〈표 VI-11〉에는 균특회계 편입을 검토하는 3개의 일자리 사업과 이미 균특회계에 편입되어 있는 일자리 사업인 지역자율형 사회서비스 투자사업의 광역별 분포가 나타나 있다. 노인일자리 사업의 경우 2018년 예산 총액이 1.2조원이었으며 예산의 규모는 서울, 경기, 충남 순이었다. 자활사업의 경우 2018년 예산 총액이 4,667억원이었으며 예산의 규모는 서울, 경기, 부산 순이었다. 숲가꾸기 사업의 경우 2018년 예산이 1,437억원이었으며, 전남,

43) 이른바 무해(無害)의 원칙(hold harmless rule)은 이전재원의 제도 변경이 있을 때 한국을 비롯하여 미국, 영국 등 외국에서도 통상적으로 적용되는 원칙이다.

44) 단순히 계산을 해 보면, 시도 신청한도 6% 규모의 예산을 17개 광역 지자체에 포괄적으로 배정할 경우 회귀모형의 특성상 7~8개 지자체(전체 지자체의 1/2)의 예산이 국고 보조금의 경우보다 줄어들 수 있다. 따라서 시도 신청한도의 3%에 해당하는 재원에 대하여 일정 수준(10% 이내)의 자원 감소가 발생할 수 있으므로 무해의 원칙 적용에 필요한 재원은 시도 신청한도 총액의 대략적으로 0.3% 수준이다.

경북, 강원 등 도 지역에 예산이 상대적으로 많이 배정되었다.

〈표 VI-11〉 균특회계 편입 대상 직접일자리 사업

(단위: 백만원)

지역	노인일자리 및 사회활동지원	자활사업	지역자율형 사회서비스 투자사업	숲가꾸기
서울	175,753	67,935	9,926	474
부산	85,670	49,398	20,482	1,253
대구	53,539	24,708	13,939	534
인천	71,707	31,148	34,520	1,004
광주	40,859	28,667	11,462	275
대전	33,998	15,660	22,468	488
울산	21,658	6,383	6,414	3,297
경기	145,265	55,553	41,238	6,912
강원	68,851	23,895	10,293	22,773
충북	53,589	13,500	9,375	11,293
충남	124,540	17,867	11,879	14,167
전북	74,479	35,243	19,385	10,830
전남	81,919	32,039	16,579	27,315
경북	83,255	26,878	13,535	23,052
경남	78,410	30,214	14,908	15,499
제주	20,079	5,776	0	4,117
세종	6,001	1,815	0	462
합계	1,219,571	466,680	256,403	143,745

자료: e-나라도움, <http://www.gosims.go.kr>(검색일자: 2018. 11. 15)

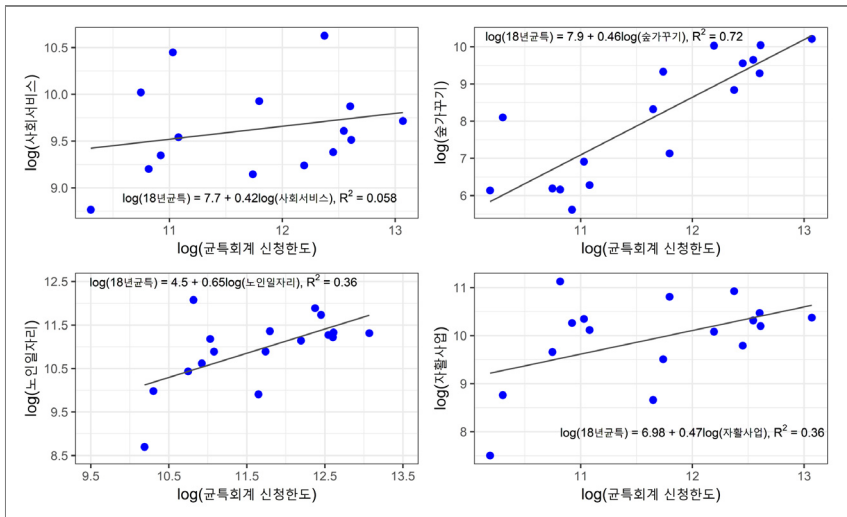
이제 [그림 VI-2]에는 〈표 VI-11〉에 나타나 있는 일자리 사업 예산(2018년도)과 균특회계 시도 신청한도(2018년도) 예산 간의 상관관계가 나타나 있는데,<sup>45)</sup> 이 그림에서 먼저 확인할 수 있는 점은 균특회계에 이미 편입되어 있는 일자리 사업인 지역자율형 사회서비스 투자사업과 시도 신청한도 배분액 간의 상관계수가 0.24( $R^2=0.058$ )로서 양 변수의 지역 간 분포의 연관성이 그다지 높지 않다는 점이다. 앞서 논의된 바와 같이 균특회계에 포함되어 있는 개별 사업 예산의 지역 간 분포와 시도 신청한도 총액의 지역 간

45) 일자리 사업과 균특회계 신청한도의 광역지자체별 예산은 e-나라도움(<http://www.gosims.go.kr/>, 검색일자: 2018. 11. 15)의 자료 및 기획재정부 내부자료이다.

분포가 서로 다를 수 있는데, 이는 각 지자체가 <표 VI-10>에 나타나 있는 다양한 세부사업들 중 지역 상황에 맞도록 균특회계 신청한도 사업을 구성하기 때문이다.

이제 본고에서 제안하고 있는 일자리 사업과 균특회계 신청한도 간 상관관계를 살펴보면, 숲가꾸기 사업의 경우 신청한도 총액과의 상관관계수가 0.85( $R^2=0.72$ )로서 양 변수의 지역 간 분포의 연관성이 상당히 높은 편이다. 이는 균특회계 신청한도가 국가 균형발전을 목적으로 도입된 제도로서 수도권보다는 비수도권의 비중이 높고, 숲가꾸기 역시 사업의 성격상 비수도권 지역에 예산이 상대적으로 더 많이 배분되기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 노인일자리 사업과 자활사업의 경우 균특회계와의 지역 간 분포의 상관관계수가 0.6( $R^2=0.36$ )으로 숲가꾸기 사업에 비하여 균특회계의 지역 간 분포와 연관성이 상대적으로 떨어지지만 균특회계의 세부사업에 이미 포함되어 일자리 사업(지역자율형 사회서비스 투자사업)에 비해서는 그 상관관계가 상대적으로 더 높은 편이다.

[그림 VI-2] 균특회계 광역 신청한도와 일자리 사업 간 상관관계(2018년 예산)



자료: 일자리 사업 지역별 예산: e-나라도움 자료; 균특회계 신청한도 지역별 예산: 기획재정부 내부자료

이상에서 직접일자리 사업군에 속해 있는 세 가지 일자리 사업 및 균특회계에 이미 포함되어 있는 일자리 사업과 균특회계 신청한도 간 지역 간 분포의 상관관계를 살펴 보았는데, 숲가꾸기 사업의 경우 균특회계 신청한도와의 지역 간 분포의 상관관계가 상당히 높은 편이며, 노인일자리 사업과 자활사업의 경우에도 균특회계 신청한도와의 상관계수가 0.6으로 이미 균특회계에 편입되어 있는 일자리 사업에 비하여 연관성이 비교적 높은 편이다. 따라서 세 가지 일자리 사업의 지역 간 분포 측면에서 이러한 일자리 사업들을 균특회계에 편입시켜 포괄적으로 관련 재원을 배분하는 것이 충분히 가능하다. 그리고 이 경우 지자체의 일자리 사업에 대한 자율성과 역량 제고의 기회가 넓혀질 것으로 기대된다.

노인일자리 및 사회활동지원 사업, 자활근로사업, 그리고 숲가꾸기 사업 등을 균특회계에 편입함에 있어서 중요하게 염두에 두어야 할 점은 균특회계의 특성으로 인하여 이러한 사업들이 현재 지니고 있는 국고보조금적 성격을 그대로 유지할 수 있다는 점이다. 즉 노인일자리 및 사회활동지원 사업, 자활근로사업, 그리고 숲가꾸기 사업 등이 균특회계에 편입되더라도 국고보조 사업으로서 지니고 있는 각 개별 사업의 특징이 바뀌는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 이러한 사업들을 균특회계에 포함시켜 일자리 사업 분야 포괄보조금을 확대시키고자 하는 이유는 현재 급속하게 확대되고 있는 일자리 사업 예산의 효율성을 제고함과 동시에 일자리 정책에 대한 지자체의 주도적이고 자율적인 역할을 통하여 중장기적으로 일자리 사업 분야의 지자체 리더십과 역량을 제고하는 기반을 마련하는 데에 있다. 또 한편으로는 현재 빠르게 늘어나고 있는 일자리 사업 예산이 균특회계에 편입될 경우, 지자체가 자율적인 판단에 따라 일자리 분야에 배정된 재원의 규모를 지역 여건을 감안하여 조절할 수 있기 때문에 중앙정부의 하향식 사업 추진에 따른 낭비 가능성을 제어하는 장점도 발휘하게 될 것이다.

---

## 참고문헌

---

- 강남훈·이상동, 『성남시 청년배당 실행 방안 연구』, 2015 성남시 정책연구 보고서, 성남시, 2015.
- 고영선, 「국가균형발전특별회계의 포괄보조금화 방안」, 『지역개발정책의 방향과 전략』, 한국개발연구원, 2008.
- \_\_\_\_\_, 「중앙정부와 지방정부의 기능분담: 현황과 개선방안」, 『예산정책연구』, 제1권 제2호, 국가예산정책처, 2012, pp. 1~27.
- 고용노동부, 『고용위기지역 지원 제도(고용지원 및 지역경제 지원 방안)』, 2018. 5.
- 고용노동부 보도자료, 「일자리사업, 성과평가에 따른 효율화로 국민 체감도 높인다」, 2018. 7. 31.
- 관계부처 합동, 『고용률 제고를 위한 재정지원 직접일자리 사업 효율화 방안』, 2014.
- 광주광역시, 「민선 6기 일자리대책 종합계획서」, 2014.
- \_\_\_\_\_, 『민선 7기 일자리 정책 로드맵』, 2018.
- 국토교통부 보도자료, 「국토교통 일자리 로드맵」, 2018. 5. 16.
- 국회예산정책처 보도자료, 「청년 경제활동참가율 및 고용률 OECD 국가들 중 최하위권 청년일자리사업 효과성 제고 및 법령상 의무이행 필요」, 2013. 10. 3.
- 기획재정부, 내부자료.
- \_\_\_\_\_, 「2019년 국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침」, 2018.
- 길현중, 「우리나라 고용서비스 현황 및 과제」, 한국고용정보원 미래지향적 고용서비스 발전방안 대토론회 발표문, 2016.
- 김을식, 『지역 노동시장의 구조와 특징』, 기본연구 2009-20, 경기연구원, 2009.

- 김정훈·김현아, 『균형발전특별회계의 평가와 발전방향』, 한국조세연구원, 2006. 12.
- 김태일·김종호, 『자치단체 보조사업 성격과 보조율 간 관계분석』, 국회예산정책처 연구용역, 2014.
- 김현아, 『국고보조금의 포괄보조금 전환효과 분석』, 한국조세재정연구원, 2016. 12.
- 남기성·주무현·이상호, 『자치단체 일자리 사업 수급구조 효율화를 위한 지역별 일자리 사업 수요조사(직접일자리 사업 중심으로)』, 한국고용정보원. 2015.
- 노민기, 「한국의 지역 노동시장 정책의 과제와 정책 방향」, 한국노동연구원 주최 사회통합과 지역경쟁력을 위한 지역 고용·능력개발 전략에 관한 국제회의의 발표 자료, 2005.
- 매일경제, 「'평평' 줄줄 새는 일자리 예산 백태」, 2018. 12. 16.
- 박정수, 「재정지원 일자리사업의 현황과 집행체계」, 『월간 나라재정』, 제14호, 2018, 한국재정정보원, pp. 24~31.
- 박진희, 「지역 노동시장은 존재하는가?」, 『노동리뷰』, 2005권 10호, 한국노동연구원, 2005. pp. 60~70.
- 안상훈·정재훈·김성원·김보린·김연진·배은충, 『고용서비스 전달체계의 중앙-지방정부 역할분담 연구』, 고용노동부 용역보고서, 2016.
- 윤윤규·정승국·노용진·황준욱·우종원, 『지역고용정책 해외사례 연구』, 한국노동연구원, 2014.
- 윤윤규·배기준·윤미례·이상호·최효미·김준영·신인철·정준호, 『한국의 지역노동시장권 2010-방법론, 설정 및 평가』, 한국노동연구원, 2012.
- 이규용·강병식, 「지역일자리사업의 현황과 쟁점-중앙부처의 지역일자리사업을 중심으로」, 『노동리뷰』, 제83호, 한국노동연구원, 2012, pp. 75~91.
- 이상호, 「지역노동시장권(LLMAs)의 측정과 적용 가능성에 관한 연구」, 『노동정책연구』, 제8권, 제4호, 한국노동연구원, 2008, pp. 147~182.
- 이재원, 「지방재정관리제도와 재정운영에서 분권과 책임 특성 그리고 재정

- 관리의 자치 활성화를 위한 정책과제], 『한국지방재정논집』, 제21권, 제2호, 한국지방행정학회, 2016, pp. 1~33.
- 이혜승, 『재정지원 일자리 사업 실태분석』, 감사원 감사연구원, 2012.
- 일자리위원회·관계부처 합동, 「일자리정책 5년 로드맵」, 2017. 10. 18.
- 전병유·오민홍·홍현균·김복순, 『고용개발촉진지역 지정 및 지원방안에 관한 연구』, 노동부 학술연구용역보고서, 노동부, 2009.
- 정재현·이상호, 「일자리사업에서 중앙부처와 자치단체의 역할」, 2016 사회정책연합 공동학술대회 발표자료, 2016.
- 주무현, 「지방자치단체 일자리사업의 현황과 과제」, 『서울경제』, 제123호, 서울연구원, 2015, pp. 6~11.
- 주무현·류장수·이상호·김태우·송경현·신희연, 『일자리사업 추진에서 국가와 자치단체 역할 연구』, 고용노동부·한국고용정보원, 2017.
- 한국조세재정연구원, 「청년 노동시장 현황 및 중앙-지방 청년정책 관련 근로자 설문조사」, 2018. 11.
- \_\_\_\_\_, 「청년일자리 사업과 최저임금제 관련 사업장 설문조사」, 2018. 11.
- 행정안전부 보도자료, 「행안부, 고용위기지역에 공공일자리 제공해 희망을 심는다」, 2018. 6. 8.
- 행정자치부, 『2017년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)』, 2017.
- Dilger, Robert, Jay, “Federal Grants to State and Local Governments: An Historical Perspective on Contemporary Issues,” CRS Report R40638, Congressional Research Service, 2014.
- Dorothee Allain-Dupré, *Decentralisation trends in OECD countries: a comparative perspective for Ukraine*, OECD, 2017, <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Decentralisation-trends-in-OECD-countries.pdf>, (검색일자: 2018. 10. 5).
- Jan Hendeliowitz, “Danish Employment Policy,” *The Danish National Labour Market Authority*, 2008.

- Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., “Measuring local autonomy in 39 countries(1990-2014),” *Regional & Federal Studies*, 26(3), 2016, pp. 321~357.
- Mosley Hugh G., “Decentralisation of Public Employment Services,” *The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services*, 2011.
- OECD, *OECD Employment Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, 2018, [http://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2018-en](http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-en)(검색일자: 2018. 10. 5).
- \_\_\_\_\_, *Coverage and Classification of OECD Data for Public Expenditure and Participants in Labour Market Programmes*, OECD Publishing, Paris, 2015.
- Per Kongshøj Madsen, “Flexicurity, Local Government and Active Labour Market Policy in Denmark,” The 6th Copenhagen Workshop Paper, 2018.
- Niels Jørgen Mau Pedersen and Kurt Houlberg, “Organizational and economic effects of strengthened national economic incentives in a decentralised ALMP context,” The 6th Copenhagen Workshop Paper, 2018.

## [웹사이트 자료]

- 경기통계, <https://stat.gg.go.kr>.
- 고용노동부, 분야별 정책, <http://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/support/list.do>(검색일자: 2018. 10. 1).
- 고용노동부, 「2017년 중앙부처 재정지원 직접 일자리사업 현황(50)」, [https://www.keri.re.kr/\\_prog/\\_board/common/download.php?code=sub05020202&ntt\\_no=9033&atch\\_no=3](https://www.keri.re.kr/_prog/_board/common/download.php?code=sub05020202&ntt_no=9033&atch_no=3)(검색일자: 2018. 10. 15).
- \_\_\_\_\_, 「2018년 직접일자리사업 중앙부처·자치단체 합동지침」, 2017, [http://www.moel.go.kr/policy/policydata/view.do?bbs\\_seq=20180100](http://www.moel.go.kr/policy/policydata/view.do?bbs_seq=20180100)

- 004(검색일자: 2018. 11. 30).
- \_\_\_\_\_, 지역일자리 목표공시제, [https://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/create/bbsView.do?jsessionid=UnenaHLX7d2EtBfCJFT150k7UimPL8lqIX8usx8Lg9ZQCaxkMbGGJdt1oN5CSXgu.moel\\_was\\_outside\\_servlet\\_www1?bbs\\_seq=20180500226](https://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/create/bbsView.do?jsessionid=UnenaHLX7d2EtBfCJFT150k7UimPL8lqIX8usx8Lg9ZQCaxkMbGGJdt1oN5CSXgu.moel_was_outside_servlet_www1?bbs_seq=20180500226)(검색일자: 2018. 12. 31).
- 고용노동부 보도자료, 「(참고) '19년 일자리사업 예산은 23.5조원, 전년 대비 22% 증가」, 2018. 8. 30, [http://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news\\_seq=9124](http://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=9124)(검색일자: 2018. 11. 30).
- 고용노동부 지역고용정보 네트워크, 지역일자리 목표공시제-공시현황, <http://www.reis.or.kr/disclosure/list.do>(검색일자: 2018. 11. 30).
- 광주광역시 보도자료, 「광주시, 6월부터 전국 최초로 대학생 교통비 지원」, 2018. 5. 1., [https://www.gwangju.go.kr/BD\\_0000000027/boardView.do?seq=294563&menuId=gwangju0303010000&searchCate=&searchType=&searchText=&pageIndex=1&boardId=BD\\_0000000027](https://www.gwangju.go.kr/BD_0000000027/boardView.do?seq=294563&menuId=gwangju0303010000&searchCate=&searchType=&searchText=&pageIndex=1&boardId=BD_0000000027)(검색일자: 2018. 11. 26).
- 광주광역시 홈페이지, [www.gwangju.go.kr](http://www.gwangju.go.kr)(검색일자: 2018. 11. 26).
- 광주광역시 재정공시 홈페이지, [https://www.gwangju.go.kr/BD\\_0000120200/boardList.do?menuId=gwangju0809020000](https://www.gwangju.go.kr/BD_0000120200/boardList.do?menuId=gwangju0809020000)(검색일자: 2018. 11. 30).
- 광주청년드림 홈페이지, <https://gj3dreams.modoo.at/>(검색일자: 2018. 11. 20).
- 국가법령센터, 「지방재정법」, <http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9%EC%A7%80%EB%B0%A9%EC%9E%AC%EC%A0%95%EB%B2%95>, (검색일자: 2018. 11. 27).
- \_\_\_\_\_, 「국가재정법」, <http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9%EA%B5%AD%EA%B0%80%EC%9E%AC%EC%A0%95%EB%B2%95>(검색일자: 2018. 11. 27).
- 대구광역시 홈페이지, <http://www.daegu.go.kr/>(검색일자: 2018. 11. 26).
- 대구광역시, 2020 청년희망 대구 청년정책, [http://www.daegu.go.kr/YouthPolicy/index.do?menu\\_id=00934223](http://www.daegu.go.kr/YouthPolicy/index.do?menu_id=00934223)(검색일자: 2018. 11. 26).

대구광역시 청년센터 홈페이지, <http://www.dgyouth.kr/dgyouth/intro.asp>  
(검색일자: 2018. 10. 15).

덴마크 고용노동부 홈페이지, <http://www.star.dk/en/>(검색일자: 2018. 10. 15).

성남시, 주요업무계획, <https://www.seongnam.go.kr/city/1000572/30235/bbsList.do#99988>(검색일자: 2018. 11. 30).

성남시청 예산서 홈페이지, <https://www.seongnam.go.kr/city/1000170/249/11046/subTabCont.do?>(검색일자: 2018. 11. 30).

성남시청 홈페이지, <http://www.seongnam.go.kr/>, 검색일자: 2018. 11. 26.

일본 후생노동성, 「실천형지역고용창조사업」, <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11600000-Shokugyouanteikyoku/0000152964.pdf>(검색일자: 2018. 10. 15).

\_\_\_\_\_, 「전략산업고용창조 프로젝트 개요」, <https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11600000-Shokugyouanteikyoku/0000202069.pdf>(검색일자: 2018. 10. 15).

일본 후생노동성 일본 실천형지역고용창조사업 홈페이지, <https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000048510.html>(검색일자: 2018. 10. 15).

일본 후생노동성 전략산업고용창조 프로젝트 홈페이지, [https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/koyou/chiiki-koyou/koyousouzou.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/chiiki-koyou/koyousouzou.html)(검색일자: 2018. 10. 15).

일본 후생노동성 지역고용대책 홈페이지, [https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/koyou/chiiki-koyou/index.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/chiiki-koyou/index.html)  
(검색일자: 2018. 10. 15).

일자리위원회 홈페이지, [https://www.jobs.go.kr/ko/cms/CM\\_CN01\\_CON/index.do?MENU\\_SN=1977](https://www.jobs.go.kr/ko/cms/CM_CN01_CON/index.do?MENU_SN=1977)(검색일자: 2018. 10. 15).

일본 지역고용개발촉진법 홈페이지, [https://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/chiiki-koyou\\_02.html](https://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/chiiki-koyou_02.html)(검색일자: 2018. 10. 15).

지방재정365 홈페이지, <http://lofin.mois.go.kr/portal/main.do>(검색일자: 2018. 11. 27).

지방재정365, 지방재정통계 관련 설명자료, [http://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/gongsi/sd002\\_tg001.xml](http://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/gongsi/sd002_tg001.xml)(검색일자: 2018. 10. 1).

통계청, KOSIS e-지방지표, [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1YL0000](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL0000)(검색일자: 2018. 10. 15).

\_\_\_\_\_, 국가지표 홈페이지, [http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxMainPrint.do?idx\\_cd=2857&board\\_cd=INDX\\_001](http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxMainPrint.do?idx_cd=2857&board_cd=INDX_001)(검색일자: 2018. 11. 28).

\_\_\_\_\_, 지역별 고용조사, [http://kostat.go.kr/portal/korea/kor\\_nw/2/3/3/index.board](http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/2/3/3/index.board)(검색일자: 2018. 10. 15).

행정안전부, 지역주도형 청년일자리 사업, <https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b07/localyouthjob/screen.do>(검색일자: 2018. 12. 31).

e-나라도움, <http://www.gosims.go.kr>(검색일자: 2018. 11. 15).

OECD, Subnational Government Structure and Finance, <https://stats.oecd.org>(검색일자: 2018. 10. 15).

OECD Stat, <https://stats.oecd.org/>(검색일자: 2018. 10. 15).

## 일자리 정책의 효과성 제고를 위한 중앙-지방 간 재정관계의 재정립

---

윤성주 · 김문정 · 김정훈

본고에서는 일자리 정책의 효과성을 제고하기 위한 중앙-지방 정부 간 역할 및 재정관계의 정립 방안을 검토하였다. 저자들은 우리나라의 일자리 정책은 top-down 형태의 중앙정부 중심의 노동시장 정책 경향이 두드러져서 지역별 이질성을 반영하기 쉽지 않은 상황에 초점을 맞추었다. 중앙정부에 의해 일률적으로 적용된 일자리 정책은 많은 반면, 지자체가 일자리 사업을 자율적으로 기획하여 중앙정부 보조금을 획득하는 순수한 의미의 보조사업은 많지 않다. 기존 연구에서의 논의를 보면 지방정부의 일자리 정책에 대한 재량적 권한이 더 커져야 한다는 의견이 존재하면서, 동시에 지방정부가 그럴만한 역량이 있는지에 대한 회의가 동시에 존재한다. 지방자치단체에 대한 사례조사 결과, 지자체 단체장의 강력한 의지가 존재하는 경우 일자리 정책이 표면적으로 동일하더라도 중앙정부에서 시도하지 않았던 방향으로 일자리 정책이 추진될 수 있는 가능성을 발견하였다. 한편, 외국의 사례를 보면 덴마크는 일자리 정책이 분권화되어 있고, 일본은 일자리 정책의 분권화가 어느 정도 이루어져 있다고 판단된다. 그러나 우리나라의 경우 덴마크와 같은 일자리 정책 분권 모형을 그대로 따라가기보다는 점진적으로 추진할 필요가 있으며, 단기적으로는 지자체가 자발적으로 일자리 사업을 선택하고 추진하는 순수한 의미의 보조사업의 비중을 늘려갈 필요가 있다고 판단

된다. 본고에서는 이러한 관점에서 직접일자리 사업들을 균특회계에 포함시켜 포괄보조금 형태로 지자체의 일자리 사업을 지원하는 방안을 제안하였다.

균특회계의 특성상 일자리 사업 재원이 먼저 이루어지고(포괄보조금), 각 지자체는 지역 여건에 따라 동 재원을 활용하여 일자리 사업의 형태와 규모를 정할 경우, 지자체 안에서의 사업 간 경쟁과 부처 간 사업 경쟁이 이루어져 일자리 사업이 보다 효율적으로 추진될 수 있을 것으로 기대된다.

## Labor Market Policies and Intergovernmental Fiscal Relations

---

Sung-Joo Yoon, Moon Jung Kim, Junghun Kim

We analyze inter-governmental roles and fiscal-relations in order to improve the efficacy of labor market programs(LMP). The main focus of this research is that top-down policy actions by the central government could make it challenging for LMPs to properly reflect regional heterogeneity. Currently, in many cases, the central government proposes a uniform LMP and applies the policy to multiple regions without much customization. There are only a few 'subsidized' regional LMPs that the regional governments propose on their own. Some argue that regional governments should be given more discretion in LMP-making, while others remain skeptical about regional governments' capability to do so. However, from our own case studies, we find that under a strong leadership of the head of government, it is possible for regional governments to propose and manage LMPS effectively. For foreign cases, we can refer to Denmark with a highly decentralized LMP system or Japan with some degree of LMP decentralization. It would be ideal for Korea to pursue gradual movement toward the decentralized LMP system, rather than following the Denmark case for a short period. Concretely, it

would be desirable to increase the proportion of 'purely' subsidized LMPs in which regional governments play a central role in LMP-making. In this context, we propose that the budget relating to LMPs such as direct job creation be included in the balanced development special account (BSDA) and each regional government's LMPs be subsidized with a form of block grant. Competition across policies and across departments of the central government is expected to arise within each regional government, when if regional governments determine the kinds and sizes of its own LMPs based on their own BASDA subsidy.



## ■ 저자약력

### 윤성주

서강대학교 경제학과 졸업  
미국 Indiana University 경제학 석·박사  
현, 한국조세재정연구원 연구위원

### 김문정

고려대학교 영문학, 경제학 학사  
고려대학교 경제학 석사  
미국 Pennsylvania State University 경제학 박사  
현, 한국조세재정연구원 부연구위원

### 김정훈

고려대학교 경제학과 졸업  
미국 Indiana University 경제학 석·박사  
현, 재정정책연구원 원장

## 자료 수집 및 정리

김인유 한국조세재정연구원 연구원  
현하영 한국조세재정연구원 전문연구원

연구보고서 18-07

## 일자리 정책의 효과성 제고를 위한 중앙-지방 간 재정관계의 재정립

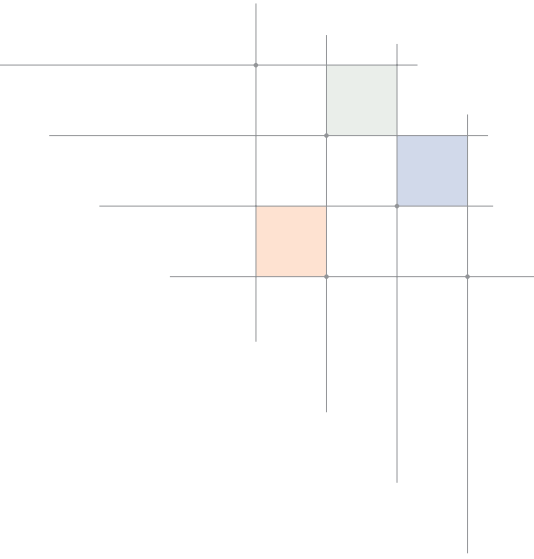
---

---

발행	행	2018년 12월 31일
저자	자	윤성주 · 김문정 · 김정훈
발행인	인	김유찬
발행처	처	한국조세재정연구원
주소	소	30147 세종특별자치시 시청대로 336
전화	화	(044)414-2114(대)
홈페이지	지	www.kipf.re.kr
등록	록	1993. 7. 15. 제2014-24호
정가	가	8,000원
조판 및 인쇄	인쇄	일지사
I S B N		978-89-8191-955-9

---

© 한국조세재정연구원 2018 \* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.



KOREA INSTITUTE  
OF PUBLIC FINANCE

**kipf 한국조세재정연구원**

30147 세종특별자치시 시청대로 336  
TEL: (044)414-2114(代) www.kipf.re.kr

