

충남 지역주민 주도형 일자리 창출과제

신 동 호

충남연구원 산업경제연구실 선임연구위원

cyberdhs@cni.re.kr

본 연구는 현행 공공주도의 일자리 창출방식에서 지역주민의 창의성 및 자율성에 기반한 일자리 창출방식으로의 전환에 필요한 정책과제를 제시하는 데 그 목적이 있음

CONTENTS

1. 서 론
2. 국내 직접 일자리 창출 정책의 문제점 및 정책적 시사점
3. 캐나다 주민주도 일자리 창출사례의 정책적 시사점
4. 충남 지역 주민주도 일자리 창출을 위한 정책과제

요약

- 지역 주민주도의 일자리 창출프로그램 추진을 위한 지원주체별 정책과제는 다음과 같음
- 첫째, 중앙정부는 시·도별 일자리 창출계획이 지역특성을 반영한 고유 시책으로서 제 기능을 다할 수 있도록 지방 일자리 계획을 법정계획으로 전환해야 함
- 둘째, 일자리 사업의 기획·조정기능 부재를 해소하기 위해서는 각 부처별 일자리 정책개발 시 상호 간 원활한 공조를 법제화하는 방안과 더불어 지역단위로 지원사업에 대한 기획 및 조정 기능을 전담할 수 있는 통합지원기구를 설치할 필요가 있음
- 셋째, 지방정부의 자율성 확보를 위해서는 국가단위 일자리 지원예산의 일정비율을 광역 지자체에 이양해야 함
- 넷째, 지방정부의 역할과 과제로는 일자리 사업을 실질적으로 지원할 수 있는 지역 거버넌스(governance)를 구축해야 함
- 끝으로, 지역의 자율성과 창의성에 기반한 주민주도의 일자리 창출방식으로의 전환을 위해서는 향후 충남일자리진흥원이 일자리지원플랫폼으로서의 기능 및 역할을 담당해야 함

01 서론

- OECD LEED(Local Economy & Employment Development)는 최선의 지역발전전략으로 일자리 창출을 위한 지역단위 고용정책 추진을 권고하고 있음
 - 또한 노동시장 정책의 지방분권화가 지역경제발전에 기여할 수 있는 다양한 방안을 논의하는 추세임
 - 구체적으로 ‘고용정책분야에서 지역에 최대한 많은 권한과 자율성을 부여하자’는 것으로 중앙과 지역 간 노동시장정책의 분권화를 유연성(flexibility)과 책무성(accountability)의 조화문제로 인식하고 있음
- 그러나 우리나라의 경우, 현행 공공주도의 직접일자리 창출사업은 제 측면에서 여러 한계를 드러내고 있는 실정임
 - 구체적으로 정책 전달체계(delivery system)상 지역 주민의 일자리 창출 이니셔티브(initiative)를 발현시키기 어려움. 그 이유는 중앙부처의 기획조정 및 관리, 유관기관 간 연계협력이 미흡한 한계로 인해 공공주도 및 공급자 중심으로 추진되기 때문임
 - 다만 최근 정부는 고용정책기본법을 개정하여 일자리 사전협의제를 도입함으로써 부처 간 연계협력수준을 제고하려는 노력을 기울이고 있음.¹⁾
 - 또한 지방정부의 자율성이 부족하여 지역과 주민주도의 일자리 사업 추진에 한계를 노정하고 있는 바, 구체적으로 일자리 예산의 기획·집행·관리 형태는 중앙정부 주도의 top-down방식이며, 지역차원의 예산 또한 취약하여 지역특성에 부합하는 사업추진에 한계를 가짐
- 따라서 공공이 주도하는 일자리 창출사업의 한계를 탈피하기 위해서는 지방정부와 지역주민의 창의성 및 자율성에 기반한 일자리 창출방식²⁾으로의 전환을 적극 모색할 필요가 있음

1) 동 제도를 통해 각 부처, 지자체가 일자리 사업신설 및 변경 시 고용부와 사전협의를 의무화하고 있음(고용정책기본법 개정)

02

국내 직접 일자리 창출정책의 문제점
및 정책적 시사점

- 재정지원 일자리사업은 고용정책기본법에 의거하여 정부(자치단체 포함)가 재정지출을 통해 취업취약계층 등의 고용안정을 직·간접적으로 지원하기 위해 추진하는 제 사업을 지칭함
 - 이 중 직접일자리 창출은 재정지출을 통해 장기실직자 등 취업취약계층에 대하여 한시적 일자리를 제공하는 사업으로 일 경험을 통해 민간 일자리로의 이전을 지원하는 사업임
 - 구체적으로 재정지출을 통해 장기실직자 등 취업취약계층에 대하여 한시적 일자리를 제공하는 사업과 은퇴인력 등을 대상으로 실비지원을 주 내용으로 한 '자원 봉사형 일자리'도 포함됨
- 정부의 재정지원 일자리 사업 중 직접일자리 사업 예산은 '15~'17년 기간 중 증가하고 있으나 전체 예산대비 비중은 지속적으로 감소하는 추세임
 - 연평균 증가율 역시 4.8%로 전체 평균증가율 10.5%를 크게 하회하는 수준으로 나타남

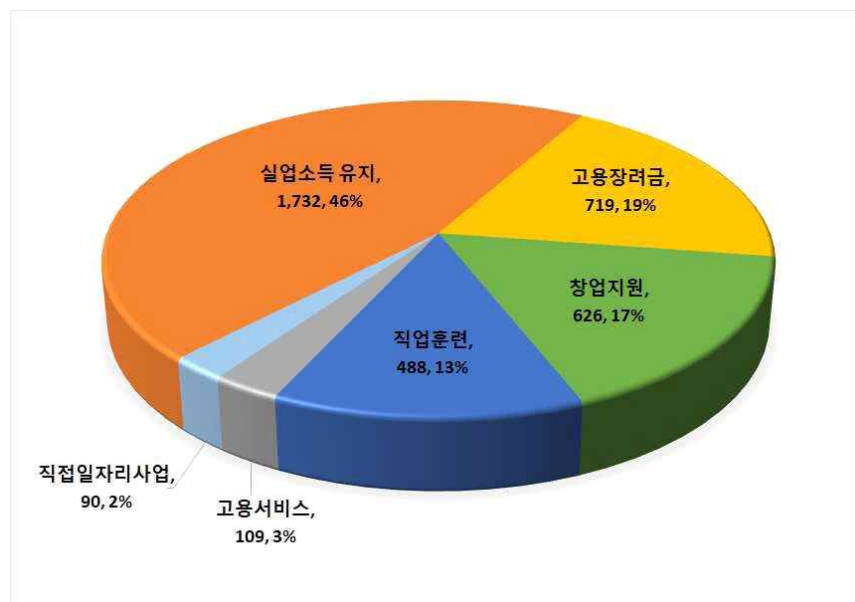
〈표 1〉 전국 재정지원 일자리 지원사업 현황(지자체 예산 제외)

구 분	2015		2016		2017		연평균 증가율 ('15~'17)
	예산(억원)	비중(%)	예산(억원)	비중(%)	예산(억원)	비중(%)	
총 계	139,767	100.0	157,796	100.0	170,736	100.0	10.5
직접일자리	24,634	17.6	26,342	16.7	27,069	15.9	4.8
직업훈련	17,899	12.8	19,716	12.5	22,460	13.2	12.0
고용서비스	6,102	4.4	6,904	4.4	7,999	4.7	14.5
고용장려금	25,961	18.6	28,208	17.9	31,752	18.6	10.6
창업지원	18,339	13.1	19,148	12.1	22,003	12.9	9.5
실업소득유지및지원	46,832	33.5	57,478	36.4	59,453	34.8	12.7

자료 : 재정지원 일자리사업 예산배분현황 각 년도.

- 충남의 경우, 재정지원 일자리사업 6개 부문의 전체예산 3,764억원 중 실업소득유지 예산이 1,732억원으로 가장 많으며, 다음으로 고용장려금 719억원, 창업지원 626억원, 직업훈련 488억원 등의 순으로 나타남
- 직접일자리사업 부문에서 충남의 예산은 90억원으로 전국대비 5.5%를 차지하고 있으며, 6개 부문 중에서는 가장 작은 2.4%를 차지하는 수준임

〈그림 1〉 충남 재정지원 일자리 사업 예산집행 비중

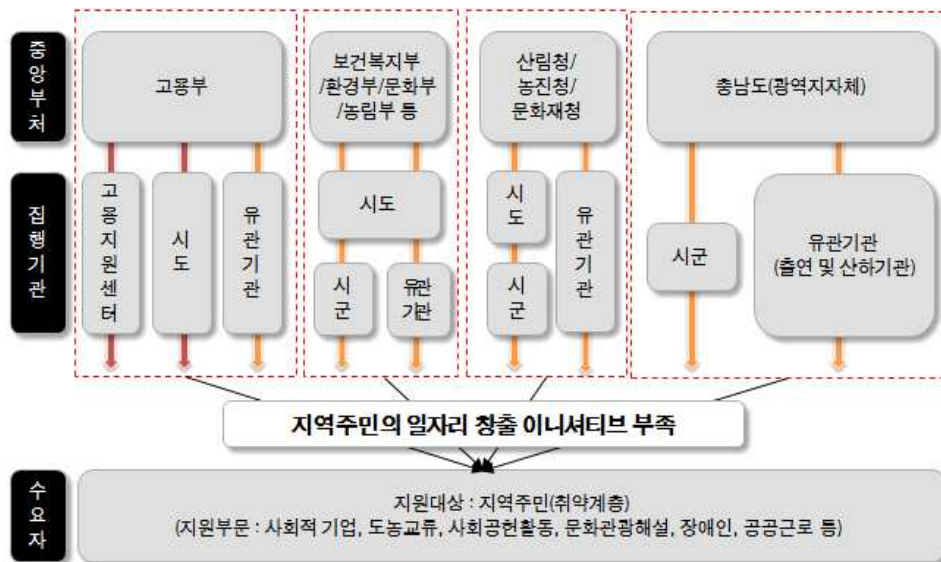


자료 : 재정지원 일자리사업 예산배분현황 각 년도.

- 이러한 직접일자리 사업의 한계점 및 문제점은 다음과 같음
- 첫째, 취약계층의 소득보전 기능 치중으로 자립지원 효과가 미흡하며 관계부처 간 협조미흡 등으로 유사·중복적으로 추진하는 경향이 있음
- 둘째, 민간노동시장 이행률이 낮으며, 반복참여 비중이 높고 사업종료 후 재참여 비율이 51.3%에 달하며, 민간부문 일자리 재취업비율은 4.8%로 현저히 낮은 실정임
- 셋째, 취업취약계층 참여목표 달성이 부진하며 일부 사업의 경우, 고액재산 보유자 및 공적 연금 수령자 참여문제가 발생하는 등 경제적 효과가 작고 유사·중복적이며, 한시적 일자리를 양산하는 한계를 드러내고 있음

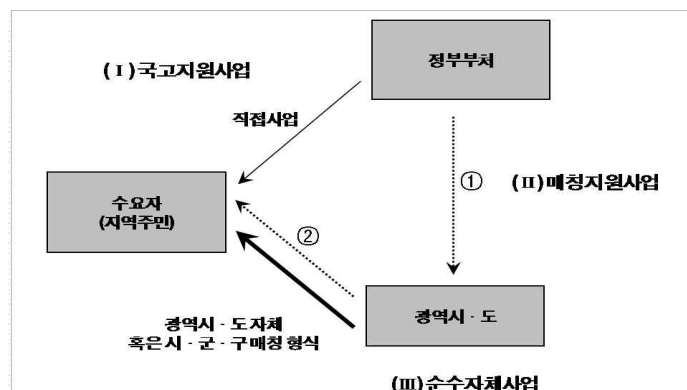
- 또한 정책 전달체계(delivery system)상 지역 주민의 일자리 창출 이니셔티브(initiative)를 발현시키기 어려운데 그 이유는 중앙부처의 기획조정 및 관리, 유관기관 간 연계협력이 미흡한 한계로 인해 공공주도 및 공급자 중심으로 일자리 사업이 추진되기 때문임
- 다만, 최근 정부는 고용정책기본법을 개정하여 일자리 사전협의제를 도입함으로써 부처 간 연계협력수준을 제고하려는 노력을 기울이고 있음

〈그림 2〉 직접일자리 사업의 정책전달체계



- 한편, 지방정부의 자율성이 부족하여 지역과 주민주도의 일자리 사업추진에 한계를 드러냄
- 구체적으로 일자리 예산의 기획·집행·관리 형태는 중앙정부 주도의 top-down방식이며, 지역차원의 예산 또한 취약하여 지역특성에 부합하는 사업추진에 한계를 가짐

〈그림 3〉 직접일자리 사업의 예산배분 방식



- 캐나다의 지역공동체 비즈니스는 연방지역개발기구(FedNor)가 추진하는 커뮤니티 미래계획 (CFP ; Community Future Program)과 지역발의 프로그램(LIP ; Local Initiative Program)을 통해 이루어지고 있음
 - CFP는 지속가능하고 자립적인 지역공동체의 경제발전과 소규모 비즈니스 육성을 지원하는 프로그램으로 지역 내 커뮤니티 개발인 CFDCS를 지원하고 있음
 - 한편, LIP는 지역공동체의 이익 및 해당지역의 경제발전에 도움을 주는 프로젝트에 금융, 자문서비스 등을 지원하여 지역민의 일자리 창출에 기여하는 프로그램임
- 이 중 주민주도의 일자리 창출에 기여하는 캐나다 Parry Sound 지역의 LIP(Local Initiative Program)는 CB&DC(Community Business and Development Centre) 주도로 추진되는 바, 동 센터는 다음의 특성을 가짐
 - 첫째, 지역의 경제성장과 커뮤니티 발전을 위한 비영리기관이며, 둘째, 연방정부와의 파트너십 관계를 토대로 자원 봉사자에 의해 운영되는 제3섹터 성격의 기관임
 - 동 센터는 지역민이 참여하여 공동체 전체에 이익이 되는 서비스 및 비즈니스 기회를 제공 하되, 참여자의 'initiative'를 발현하기 위해 비즈니스 계획의 자발적 수립을 유도하고 있음
- 1987년 이후 538건의 비즈니스(47백만\$) 승인을 토대로 2,286개 일자리 창출과 지속경영을 지원하고 있는 바, Parry Sound 지역의 지역발의 프로그램(LIP)에서 비즈니스 및 일자리 지속을 위한 자문서비스 제공유형은 다음과 같음
 - 첫째, 비즈니스 관리측면에서 계획수립, 자금조달, 인력관리 등 제 분야 컨설팅 등을 수행함
 - 둘째, 수익증대 측면에서 소규모 비즈니스 코칭, 판매 및 마케팅, 시장 정보 및 전략수립

등을 위한 지원을 수행함

- 셋째, 운영활성화 측면에서 각종 인증(ISO 9001, ISO 14001, GFSI, HACCP), 기술관련 컨설팅 등을 수행함

〈표 2〉 패리사운드 지역의 CB&DC 지원실적 및 지원주체

구 분	주요내용
지원 주체	  Parry Sound Business Development Community Business & Development Centre Inc 캐나다 산업부, 온타리오주 지역개발기구 패리사운드(지역) 커뮤니티 비즈니스&개발센터
지원 기능	• 지역 커뮤니티 전략계획에 의한 일자리 창출(job creation) • 지역 비즈니스에 대한 자금지원(providing funding)과 자문서비스(advisory services) • 연방정부 차원에서 Parry Sound CB&DC와 파트너십을 맺음 • 지역민의 비즈니스 창업(start-up)과 지속경영을 위한 다양한 지원사업(Business tools)제공
지원 실적	 CBDC HAS APPROVED 538 LOANS = 47 MILLION DOLLARS = 2286 JOBS

자료 : <http://www.parrysound.ca/>

- 동 센터의 서비스 지역범위는 Parry Sound 지역의 12개 지자체를 관할하며, 프로젝트 지원절차 및 선정 또는 평가기준은 다음과 같음

- 지역주민이 자율성과 창의성에 기반하여 자체 비즈니스 계획서를 제출하면 이를 심의선정하여 관련 금융지원과 다양한 자문서비스를 제공함
- 평가기준은 ①경제성, ②사회적 건전성, ③지속성, ④고용규모를 기준으로 비즈니스 계획평가하여 지원함
- 주민이 제안하는 프로젝트의 지원 및 제안분야는 지역공동체의 이익 또는 지역경제발전과

관련한 전 분야로 볼 수 있는데 주로 커뮤니티 기반 경제 및 지역발전 제 분야, 관광이벤트, 온라인 비즈니스 서비스, 마케팅 및 홍보활동 제 분야, 소규모 자본 프로젝트, 타당성 조사 및 연구 프로젝트 관련 제 분야 등임

〈그림 4〉 프로젝트 지원절차 및 CB&DC Service Area(서비스 지역)



자료 : <http://www.parrysound.ca/>.

● 캐나다 사례를 통해 나타난 정책적 시사점은 다음과 같음

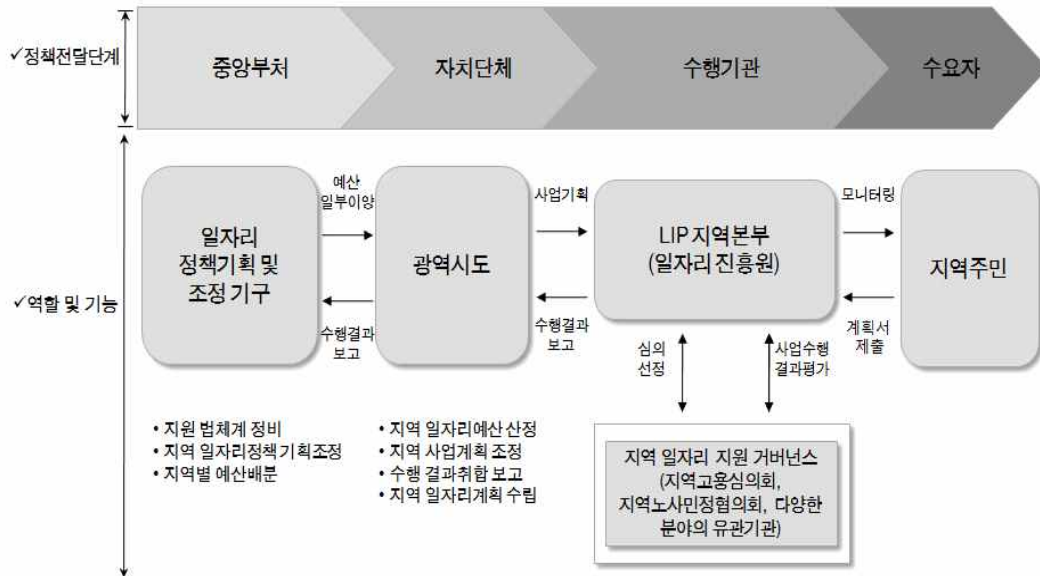
- 첫째, 공공주도의 top-down방식에서 bottom-up방식으로 정책전달체계 개선이 필요한 바, 정부 또는 지자체 차원의 중간지원기관과 파트너십 관계를 유지하되, 공동체 비즈니스 및 일자리사업의 총괄 기획·관리·유지를 지역과 주민이 주도하도록 해야 함
- 둘째, 자율성과 독립성 확보차원에서 제3섹터 방식의 민관협조체계를 정착시키기 위해서는 공공의 직접적인 개입을 최소화하고 향후 민간부문의 자원봉사자 등이 직접 운영토록 사업방식을 전환해야 함
- 셋째, 민간부문의 자율성과 창의성에 기반한 비즈니스 및 일자리 창출 잠재력을 이끌어 내기 위해서는 비즈니스 계획의 자발적 수립을 유도함으로써 민간의 일자리 창출 아이디어에 자율성을 부여토록 유도할 필요가 있음
- 넷째, 소득창출 등 경제적으로 유의미하며, 일자리를 지속적으로 유지하기 위해서는 비즈니스의 사업성과 지속성을 위한 다양한 자문서비스 제공 및 전문지원기관의 지원서비스 증개를 담당할 필요가 있음

04

충남 지역주민 주도 일자리 창출을 위한 정책과제

- 기존 공공주도의 일자리 창출사업은 비경제활동인구의 참여를 높이고 실업대책 간 상충관계(trade-off)를 야기할 개연성이 높음
 - 또한 사업 종료 후 참여자의 노동시장 연계를 위한 대책이 마련되어 있지 않아 지속적인 일자리 유지가 어려우며 무엇보다도 경제적 의미(효과)가 작은 일자리를 양산하는 경향이 짝음
 - 따라서 이러한 한계를 극복하고 신규 고용창출을 위해서는 민간주도의 일자리 창출 제안 프로그램(Local Initiative Program, LIP)을 도입·확산시킬 필요가 있음
 - 다시 말해, 공공주도의 일자리 창출사업에서 민간주도의 고용창출방식을 적극 모색할 필요가 있음
 - 구체적으로 기존 공공주도의 일자리 창출사업 한계를 극복하기 위해서는 주민발의에 기초한 일자리 창출방식으로서의 전환을 고려해야 함
 - 이를 통해 농·어촌 등 고용취약지역의 부족한 인력난 해소 및 해당 지역민의 일자리 창출을 도모하고 지역단위에서 경제적으로 효과 있는 안정적 일자리를 지속적으로 유지해야함
- 주민주도의 일자리 창출프로그램 추진을 위한 지원주체별 기본방향은 다음과 같음
 - 첫째, 정부는 일자리 관련정책의 원활한 기획 및 조정을 위한 지원법체계 정비가 요구되며, 이를 토대로 지역 일자리 정책의 기획·조정 및 예산배분을 효율적으로 추진해야 함
 - 둘째, 지방정부는 지역여건과 특성에 부합하는 주민주도 일자리 계획을 수립하고 합리적인 예산배분을 추진할 필요가 있음
 - 셋째, 지역단위 수행기관으로 LIP지역본부는 주민주도 일자리 사업 전반을 관리·운영하되, 지역 일자리지원 거버넌스와 효율적인 연계협력을 도모해야 함

〈그림 5〉 LIP추진을 위한 지원주체별 역할 및 기능



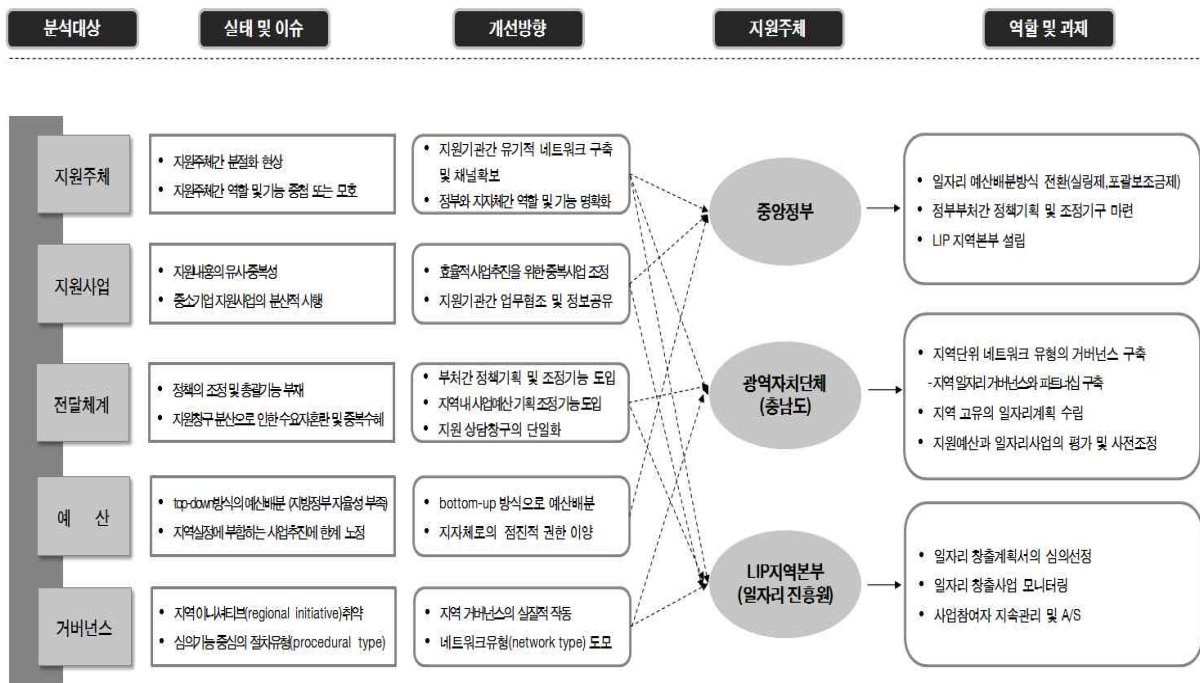
● 관련하여 지역차원의 주민주도 일자리 창출을 위한 세부 정책과제는 다음과 같음

- 우선 중앙정부는 시·도별 일자리 창출계획이 지역특성을 반영한 고유시책으로서 제 기능을 다할 수 있도록 해야 함
- 이를 위해서는 지방일자리계획을 법정계획화해야 하며, 지원정책과 사업의 기획·조정기능 부재를 해소하기 위해서는 각 부처별 정책개발 시 상호 간 원활한 공조를 법제로 지원하는 방안과 더불어 지역단위로 지원사업에 대한 기획 및 조정기능을 전담할 수 있는 통합 지원기구를 설치할 필요가 있음
- 또한 지방정부의 자율성 확보를 위해서는 국가단위 일자리 지원예산의 일정비율을 광역 지자체에 이양해야 함
- 구체적으로 일자리 재원의 용도를 포괄적으로 지정하여 지역별로 자체실정에 맞는 일자리 사업을 창의·자율적으로 기획·설계토록 기존 예산배분방식(top-down)에서 실링제(ceiling) 또는 포괄보조금제(block grants)로 전환해야 함
- 한편, 지방정부의 역할과 과제로는 일자리 사업을 실질적으로 지원할 수 있는 지역 거버넌스(governance)를 구축해야 하는 바, 이를 위해서는 기존 지역 이니셔티브(regional initiative)가 취약한 절차유형(procedural type)의 거버넌스 형태에서 지원주체 간 협력관계, 권한위임, 신뢰 등을 토대로 일자리 지원의 효과성을 제고할 수 있는 네트워크 유형

(network type)의 거버넌스로 전환해야 함

- 현행 지역고용심의회 및 지역노사민정협의회는 조례 및 관련규정에 의거 설치·운영됨에 따라 규정된 사항만을 일률적으로 수행하는 절차유형의 거버넌스로 지역 이니셔티브가 취약한 실정임
- 따라서 원활한 LIP 추진을 위해서는 제3섹터 성격의 지역단위 LIP 추진기구를 설치하되, 지역고용심의회와 지역노사민정협의회의 기능 및 역할을 확대하여 파트너십을 유지토록 해야 함
- 다만, LIP추진기구 설치에 대한 현실적 대안으로 충남일자리진흥원에서 그 기능과 역할을 수행하는 것이 바람직함
- 한편, 역내에서 이루어지는 일자리 사업에 대해 면밀히 평가하고 성과미흡 시 예산 및 사업을 사전조정 해야 함
- 또한 중앙부처가 수립한 시책의 범위 내에서 충남지역의 특성과 여건을 반영한 ‘충청남도 일자리 계획’을 수립해야 함
- 끝으로 일자리지원 플랫폼의 운영주체인 충남일자리진흥원은 일자리 플랫폼의 운용에 필요한 전문컨설턴트, 조사인력, DB구축 및 관리인력 등을 확보해야 함

<그림 6> 주민주도 일자리 창출을 위한 지원주체별 역할과 과제



신동호 선임연구위원

충남연구원 경제·산업연구실

041-840-1161, cyberdhs@cni.re.kr

※ 본 리포트는 충남연구원 2018년 전략연구과제, “충남 지역주민 주도형 일자리 창출과제”를 요약, 재구성한 것임

- 강원대학교(2015), 강원도 접경지역 주민주도형 소득창출방안 구축.
- 김병섭 외(2012), 자치단체 재정지원 일자리사업 운영실태 분석, 서울대학교
- 김선기 외(2011), 지역주도의 일자리 창출전략, 한국지방행정연구원.
- 김원홍 외(2012), 부평구 지역특성에 맞는 일자리 창출방안 모색, 한국여성정책연구원.
- 김유빈 외(2016), 일자리 창출정책 개선방안 연구, 한국노동연구원.
- 류장수 외(2017), 지역일자리 거버넌스 실태와 개선방안, 부경대학교.
- 이승연(2015), 지방자치단체의 지역 맞춤형 특화 일자리 창출전략과 방향, 석사학위논문, 인천대학교.
- 임응순(2015), 지방분권과 지역일자리 창출과의 관계분석, 한국지방재정학회 동계학술대회 발표논문집.
- 정만태(2012), 지역의 일자리 동향과 정책과제, KIET산업경제, 산업연구원.
- 정희훈(2014), 농촌 일자리 창출, 지역주도 전략으로, 대경 CEO 브리핑 제389호, 대구경북연구원
- 주무현 외(2016), 자치단체와의 일자리 사업 협업강화방안 연구, 한국고용정보원.
- 주무현 외(2017), 일자리사업 추진에서 국가와 자치단체 역할연구, 한국고용정보원.
- 한국경제연구소(2016), 화순군 지역자원 연계형 공공형 일자리 사업계획.
- 한국노동연구원(2015), 광주형 일자리 창출모델.
- 한국지방행정연구원(2013), 현대적 지역공동체 모델 정립 및 활성화 방안 연구.
- 한국지방행정연구원(2014), 선진형 지역공동체 정책적 지원방안 연구.
- 한국지역경제학회(2013), 지역자원 활용형 일자리 창출사업 기본계획.
- 한국지역진흥재단(2016), 지역공동체 활성화 마스터 플랜수립 연구.